SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

FINANZPOLITIK VOR HARTEN ENTSCHEIDUNGEN

Jahresgutachten

26
27

SACHVERSTÄNDIGENRAT
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

FINANZPOLITIK VOR HARTEN ENTSCHEIDUNGEN

Jahresgutachten

26/27

Mitglieder des Sachverständigenrates

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Prof. Dr. Veronika Grimm

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

Prof. Dr. Achim Truger

Prof. Dr. Martin Werding

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

Wissenschaftlicher Stab

Dr. João C. Claudio • Dr. Alexandros Gilch • Dr. Anina Harter • Dr. Philipp Hauber • Dr. Tim Hermann • Dr. Lenard Paul Holler • Michael Kogler, Ph.D. • Dr. Peter Kreß • Dr. Theresa Neef • Dr. Christian Ochsner, M.A. • Dr. Veronika Püschel • Dr. Charlotte Rochell • Dr. Benedikt Runschke • Dr. Milena Schwarz • Dr. Leonardo Urrutia • Nadine Winkelhaus • Luise Woda, Ph.D. • Dr. Christopher Zuber

Geschäftsstelle

Alexander Barthel • Dipl.-Betriebswirtin (FH) Adina Ehm • Luis Federico Flores, M.Sc. • Waldemar Hamm, M.Sc. • Lena Hemes • Maxim Malinin, M.Eng. • Antonia Quell, Master in Economics • Volker Schmitt

Impressum

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

c/o Statistisches Bundesamt

65180 Wiesbaden

Tel.: 0049 611 / 75 2390

E-Mail: info@svr-wirtschaft.de

Internet: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

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

Abgeschlossen am 30. Oktober 2026, 17:00 Uhr

© Sachverständigenrat

VORWORT

Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung legt der Sachverständigenrat Wirtschaft sein 63. Jahresgutachten vor. Es enthält in Kapitel 3 den achten nationalen Produktivitätsbericht, den der Sachverständigenrat als nationaler Ausschuss für Produktivität für Deutschland erstellt hat. Das Jahresgutachten 2026/27 trägt den Titel:

FINANZPOLITIK VOR HARTEN ENTSCHEIDUNGEN

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

Dr. João Carlos Claudio, Dr. Alexandros Gilch, Dr. Anina Harter, Dr. Philipp Hauber, Dr. Tim Hermann, Dr. Lenard Paul Holler, Michael Kogler, Ph.D., Dr. Peter Kreß, Dr. Theresa Neef, Dr. Christian Ochsner, M.A. (Generalsekretär), Dr. Veronika Püschel (bis 14. September 2026), Dr. Charlotte Rochell, Dr. Benedikt Runschke, Dr. Milena Schwarz (stellvertretende Generalsekretärin), Dr. Leonardo Urrutia, Dipl.-Betriebswirtin (FH) Nadine Winkelhaus, Luise Woda, Ph.D., und Dr. Christopher Zuber (stellvertretender Generalsekretär seit 1. September 2026);

unterstützt von der Geschäftsstelle:

Alexander Barthel, Dipl.-Betriebswirtin (FH) Adina Ehm, Luis Federico Flores, M.Sc., Jasmin Frey (bis 31. Mai 2026), Waldemar Hamm, M.Sc., Dipl.-Volkswirtin Birgit Hein (bis 30. Juni 2026), Lena Hemes, Maxim Malinin, M.Eng., Daniel O'Donnell, M.A. (seit 1. Juli 2026), Antonia Quell, Master in Economics, Volker Schmitt und Esther Thiel (bis 31. März 2026);

sowie den Praktikantinnen und Praktikanten:

Laura Betschka, Malte Budde, Tom Büchner, Elias Fleisch, Tilman Hanspach, Sebastiaan Kruis, Finn Marten, Max Mühr, Stella Zoe Mussinger, Matteo Neufing (Werkstudent), Jannik Reber, Marie Schnitzler, Ria Sommerfeld (Werkstudentin), Fabian Sondermaier und Carl Tamussino.

Ein besonderer Dank gilt Birgit Hein, die die Geschäftsstelle zum 30. Juni 2026 verlassen hat. Sie war seit dem Jahr 2006 stellvertretende Leiterin der Geschäftsstelle und seit 2012 deren Leiterin. Der Sachverständigenrat dankt ihr für zwanzig Jahre, in denen sie die Arbeit des Rates organisatorisch getragen, mit hohem persönlichen Einsatz unterstützt und mit großer Loyalität begleitet hat.

Mit Jasmin Frey und Esther Thiel sind im Frühjahr 2026 zwei langjährige Mitarbeiterinnen aus der Geschäftsstelle ausgeschieden. Der Sachverständigenrat dankt ihnen für ihren unermüdlichen Einsatz und ihr großes Engagement, für jedes Problem eine Lösung zu finden.

Ein besonderer Dank gilt der Präsidentin des Statistischen Bundesamtes, Dr. Ruth Brand, sowie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die ausgezeichnete Zusammenarbeit und wertvolle Unterstützung, insbesondere bei der Standortverlagerung der Büros von Wiesbaden nach Berlin und den begleitenden Reorganisationsmaßnahmen. Unser Dank geht auch an die Kapitelbetreuerinnen und Kapitelbetreuer für ihre Unterstützung bei der Qualitätssicherung des Jahresgutachtens.

Der Sachverständigenrat hat sich im Lauf des Jahres 2026 im Rahmen von Anhörungen sowie zum Austausch mit verschiedenen Institutionen getroffen, um unterschiedliche Fragestellungen zu erörtern. Wir danken besonders: dem Bundeskanzler Friedrich Merz, dem Bundesminister der Finanzen Lars Klingbeil, der Bundesministerin für Gesundheit Nina Warken, leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE), der Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit (BA) Andrea Nahles, dem Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) Dr. Rainer Dulger, dem Präsidenten des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) Peter Leibinger, der Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank Dr. Sabine Mauderer und weiteren Mitgliedern des Vorstands, dem stellvertretenden Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) Stefan Körzell, dem Präsidenten der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) Peter Adrian, der Präsidentin der Europäischen Zentralbank Christine Lagarde und weiteren Mitgliedern des Direktoriums sowie dem Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Prof. Bernd Fitzenberger, Ph.D.

Wir danken unseren Kolleginnen und Kollegen aus dem französischen Conseil d'analyse économique (CAE) für die gemeinsame Arbeit und Publikationen sowie dem niederländischen Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) und dem Deutschen Ethikrat für konstruktiven, fachlichen Austausch.

Wir danken der Finanzkommission Gesundheit, der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung sowie dem Medizinischen Dienst Bund (Jan Seidel) für die Daten, die sie dem Sachverständigenrat zur Verfügung gestellt und ausgewertet bzw. recherchiert haben.

Wir danken Dr. Johannes Geyer (DIW) und Prof. Dr. Matthias Westphal (FernUniversität in Hagen) für die Bereitstellung von Replikationsdateien.

Wir danken dem Forschungskonsortium ProdTool (IWH) und CompNet unter der Leitung von Filippo Di Mauro, Ph.D., Prof. Javier Miranda, Ph.D., und Prof. Eric Bartelsman, Ph.D., für die Zusammenarbeit bei der Erstellung des ProdTool Common Reports und die Bereitstellung von Daten und Codes für weitere empirische Analysen des Produktivitätsberichts. Ein besonderer Dank gilt dabei Alessandro Zona Mattioli, Ph.D. (Universiteit van Amsterdam, CompNet) und Ashim

Dubey, Ph.D. (CompNet) für die exzellente fachliche Unterstützung bei diesen Analysen sowie Rachel Kühn und Dominik Frommeyer (Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes) für die Auswertung der AFiD-Unternehmensdaten.

Unser Dank gilt ferner allen, mit denen sich der wissenschaftliche Stab des Sachverständigenrates sowie einige Ratsmitglieder in Vorbereitung auf das Jahresgutachten ausgetauscht haben: Elisabeth Baum (Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste), Prof. Dr. Friedrich Breyer (Universität Konstanz), Caroline Chuard-Keller, Ph.D. (CSS Institut), Prof. Dr. Friedrich Heinemann (ZEW), Dr. Pekka Helstelä (GKV-Spitzenverband), Prof. Dr. Matthias Kredler (Universidad Carlos III de Madrid), Dr. Christian Lorenz (BMG), Dr. Carsten-Patrick Meier (Kiel Economics), Florian Oßner (Mitglied des Deutschen Bundestags), Prof. Dr. Notburga Ott (Ruhr-Universität Bochum), Prof. Dr. Bettina Peters (ZEW), Dr. Christian Rammer (ZEW), Dr. Martin Reinhard (OECD), Prof. Dr. Heinz Rothgang (Universität Bremen), Dr. Alexander Schiersch (DIW), Dr. Florian Schuster-Johnson (Dezernat Zukunft), Dr. Antje Schwinger (GKV-Spitzenverband), Prof. Dr. Alexander Thiele (BSP Business & Law School), Julian Wendland (Buurtzorg Deutschland) und Sven Wolfgram (Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste).

Ferner danken wir den Vertreterinnen und Vertretern der Australian Treasury, der Bundesagentur für Arbeit (BA), des Bundesrechnungshofes (BRH), der Deutschen Bank, der Deutschen Bundesbank, der Europäischen Kommission, der Finanzkommission Gesundheit, des GKV-Spitzenverbands, des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des Verbands der Privaten Krankenversicherung für den wertvollen Austausch.

Zur Erstellung des Gutachtens (Text, Coding, Hintergrundrecherchen) wurden KI-Dienste in Anspruch genommen. Die Verantwortung für den Inhalt des Gutachtens liegt allein beim Sachverständigenrat.

Der Sachverständigenrat weist darauf hin, dass die im Gutachten dargelegten Positionen nicht notwendigerweise die Meinungen der oben genannten Personen oder Institutionen wiedergeben.

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

In eigener Sache:

Prof. Dr. mult. Dr. h.c. Ulrike Malmendier ist zum 28. Februar 2026 aus dem Sachverständigenrat ausgeschieden, dem sie seit dem 9. September 2022 angehörte. Mit ihrer hervorragenden Expertise, insbesondere in der Kapitalmarktforschung, der Verhaltensökonomik sowie der europäischen Wirtschaftspolitik, hat sie die Gutachten und Publikationen des Sachverständigenrates wesentlich geprägt sowie zur Entwicklung und Umsetzung von konkreten Politikmaßnahmen entscheidend beigetragen. Sie hat den Sachverständigenrat und dessen inhaltli-

che Arbeit mit ihrem außerordentlichen Engagement vorangebracht und die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung in Deutschland bereichert. Der Sachverständigenrat ist ihr zu großem Dank verpflichtet.

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO) und Universitätsprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien (WU), wurde vom Bundespräsidenten im März 2026 in den Sachverständigenrat berufen. Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., folgt auf Prof. Dr. mult. Dr. h.c. Ulrike Malmendier und ist für die Amtszeit bis Ende Februar 2031 berufen.

Prof. Dr. Martin Werding wurde im Januar 2026 in die Alterssicherungskommission berufen. Deren Ergebnisse wurden der Bundesregierung am 23. Juni 2026 vorgelegt.

Berlin, den 11. November 2026

Gabriel Felbermayr Veronika Grimm

Monika Schnitzer Achim Truger Martin Werding

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung

Finanzpolitik vor harten Entscheidungen 1

1. Exporte stützen konjunkturelle Erholung 2
2. Der Bundeshaushalt vor steigendem Handlungsbedarf 4
3. Unternehmen in Deutschland und Europa: Produktivitätsunterschiede und -dynamik 6
4. Sozialversicherungen unter Reformdruck 7
5. Gesetzliche Krankenversicherung: Ausgabenanstieg dämpfen, Einnahmen stabilisieren 9
6. Soziale Pflegeversicherung: fokussieren und generationengerecht finanzieren 11

Erstes Kapitel

Exporte stützen konjunkturelle Erholung 16

I. Kurzfassung 18

II. Internationale Konjunktur 21
1. Weltkonjunktur trotz Iran-Krieg stabil 21
2. Energiepreise treiben Inflation 33
3. Chancen und Risiken 39

III. Deutschland 41
1. Realwirtschaft: Konjunktur überraschend robust 43
   → Konsumausgaben 56
   → Investitionen 58
   → Außenhandel 62
2. Inflation weiterhin erhöht 65
3. Keine Erholung am Arbeitsmarkt 67
4. Fiskalischer Impuls durch GKV- und SPV-Reformen gebremst 70
5. Chancen und Risiken 74
6. Produktionspotenzial: Zuwanderung federt den demografischen Rückgang wenig ab 75

Anhang 76

Literatur 83

Zweites Kapitel

Der Bundeshaushalt vor steigendem Handlungsbedarf 88

I. Einleitung 90

II. Ausgangslage 93
1. Entwicklung der Ausgaben 93
2. Entwicklung der Einnahmen 99
   → Steuereinnahmen 99
   → Nettokreditaufnahme 100

III. Herausforderungen bis zum Jahr 2040 104
1. Steigende Kreditaufnahme und Finanzierungslücken im Bundeshaushalt 104
2. Polit-ökonomische Herausforderungen 111

IV. Handlungsoptionen 113

1. Rückführung der Bereichsausnahme für Verteidigung 113
2. Makroökonomische Effekte der Konsolidierung 114
3. Konsolidierungsoptionen und ihr fiskalisches Potenzial 121
→ Abbau von Vergünstigungen für einzelne Gruppen 122
→ Weitere Potenziale auf der Ausgabenseite 127
→ Weitere Potenziale auf der Einnahmenseite 131
→ Konsolidierungsbedarf und gesamtwirtschaftliche Entwicklung 135
4. Instrumente zur Verstetigung von Infrastrukturinvestitionen 136
5. Institutionen und Prozesse der Haushaltssteuerung und -beratung 138
→ Frühzeitige Identifikation fiskalischer Risiken und wirkungsorientierte Ausgabensteuerung 138
→ Systematische Einbeziehung von Evaluierungserkenntnissen in Haushaltsaufstellung und -beratung 141

V. Schlussfolgerungen des Rates 142

Eine andere Meinung 147

Anhang 166
1. Projektionsergebnisse 167
2. Modellergebnisse 171

Literatur 174

Produktivität

Drittes Kapitel

Unternehmen in Deutschland und Europa: Produktivitätsunterschiede und -dynamik 182

I. Einleitung 184

II. Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen 187
1. Was ist Produktivitätsdispersion? 187
2. Umfang und Persistenz der Produktivitätsdispersion 190
3. Einflussfaktoren auf die Produktivitätsdispersion 195
→ Institutionelle Faktoren 196
→ Innovation und technologische Faktoren 199
→ Unternehmensspezifische Faktoren 200
4. Fehlallokation von Arbeit 201

III. Unterschiede im Produktivitätswachstum 205
1. Produktivitätswachstum an der Spitze und in der Breite 205
2. Diffusion und Aufholdynamik von wenig produktiven Unternehmen 209
→ Dynamik in der Produktivitätsverteilung 209
→ Das Produktivitätswachstum und der Abstand zur Technologiegrenze 211
→ Unterschiede und Einflussfaktoren 214
→ Diffusion radikaler Innovationen: Beispiel und Herausforderungen 216
3. Selektion und Unternehmensdynamik 218

IV. Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen in Deutschland 221
1. Porträts von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen 222
2. Branchenstruktur von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen 228

V. Implikationen für die Wirtschaftspolitik 230
1. Wirtschaftspolitische Einordnung 230
2. Handlungsfelder 231
→ Entwicklung digitaler Technologien stärken, Diffusion unterstützen 231
→ Wettbewerb und Unternehmensdynamik stärken 233
→ Arbeitsmobilität und Reallokation erleichtern 235

Literatur 237

Viertes Kapitel

Sozialversicherungen unter Reformdruck 246

I. Einleitung 248

II. Die Finanzen der Sozialversicherungen 251
1. Bestimmungsfaktoren 252
→ Demografie und Arbeitsvolumen 253
→ Langfristige Entwicklung der Produktivität und des Einkommens 257
2. Bisherige Entwicklung 260
→ Künftige Entwicklung 263
→ Projektion des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes 263
→ Projektion der Bundeszuschüsse 264
→ Verteilung der intergenerationellen Beitragssatzbelastung 265

III. Effekte von Änderungen der Beitragssätze 266
1. Steuer- und Abgabenkeil im internationalen Vergleich 266
2. Lang- und kurzfristige Inzidenzen 269
3. Effekte auf die Konsumnachfrage und das Arbeitsangebot der privaten Haushalte 271
4. Effekte auf die Arbeitsnachfrage und Standortentscheidungen 275
5. Effekte im Allgemeinen Gleichgewicht 276

IV. Handlungsfelder 280
1. Ausgabenseite 280
2. Einnahmenseite 281

Eine andere Meinung 284

Anhang 290
1. Grundlagen der Simulationen zur künftigen Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes 291
2. Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen 291
3. Methodische Ansätze zur Schätzung von Arbeitsangebotselastizitäten 294

Literatur 294

Fünftes Kapitel

Gesetzliche Krankenversicherung: Ausgabenanstieg dämpfen, Einnahmen stabilisieren 300

I. Einleitung 302

II. Das Gesundheitssystem in Deutschland 304
1. Gesetzliche Krankenversicherung 304
2. Private Krankenversicherungen 313
3. Das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich 316

III. Gesundheitsausgaben in Deutschland und ihre Treiber 320
1. Allgemeine Treiber der Gesundheitsausgaben 320
2. Spezifische Ausgabentreiber in der GKV 325
→ Krankenhausbehandlungen 325
→ Arzneimittelausgaben 330

IV. Beitragssatzentwicklung im Status quo 332

V. Reformoptionen für eine nachhaltige Finanzierung der Krankenversicherung 333
1. Gesundheitskosten effektiver steuern 334
→ Durch stärkere Prävention Ausgaben langfristig dämpfen 334
→ Kostenbeteiligungen zielgenau einsetzen 336
→ Krankenhausfinanzierung und Angebotsstruktur bedarfsgerecht ordnen 338

FG 2026

→ Arzneimittelpreise stärker am Zusatznutzen ausrichten 341
2. Finanzierung neu kalibrieren 342
→ Anpassungen bei NBL und beitragsfreier Mitversicherung 344
→ Ausweitung der Bemessungsgrundlage oder des versicherten Personenkreises 347
Anhang 349
1. Kostenbeteiligungen 350
2. Elektronische Patientenakte – Potenzial und Hürden 351
3. Zusätzliche Tabellen und Abbildungen 353
Literatur 354

Sechstes Kapitel
Soziale Pflegeversicherung: fokussieren und generationengerecht finanzieren 366
I. Einleitung 368
II. Pflegebedarf und -organisation 370
1. Pflegebedürftige 370
2. Pflegende 373
III. Absicherung des Pflegerisikos 381
1. Struktur und Leistungen der Pflegeversicherung 381
2. Finanzielle Situation der SPV 385
IV. Eigenanteile und gesellschaftliche Kosten der Pflege 392
1. Finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen 392
2. Auswirkungen informeller Pflege 397
V. Zukünftige Finanzierung der Pflegeausgaben im demografischen Wandel 401
VI. Reformoptionen für eine nachhaltige Finanzierung der Pflege 403
1. Zugang zu Leistungen und Leistungsumfang der SPV korrigieren 405
2. Teilversicherungssystem beibehalten 407
3. Kapitaldeckung in der SPV stärken 411
Eine andere Meinung 415
Anhang 422
Literatur 424

Anhang
I. Sachverständigenratsgesetz 433
II. Stabilitäts- und Wachstumsgesetz 436
III. Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates 437

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN IM TEXT

1 Konjunktureller Ausblick für Deutschland, den Euro-Raum und die Weltwirtschaft 18
2 Bestimmende Faktoren für die Prognose 20
3 Globales BIP-Wachstum und Einkaufsmanagerindizes 22
4 Straße von Hormus und globale Unsicherheit 23
5 Globaler Warenhandel und Weltindustrieproduktion 24
6 KI-Investitionen und -Importe der USA 25
7 Entwicklung von privatem Konsum und verfügbaren Einkommen in den USA 26
8 BIP und Vertrauensindikatoren im Euro-Raum 28
9 Entwicklung von verschiedenen Indikatoren im Euro-Raum in den Jahren 2022 und 2026 29
10 Preiszerlegung des HVPI-Energiebeitrags im Euro-Raum 30
11 Verbraucherpreisinflation in ausgewählten Regionen 33
12 Entwicklung der Energieterminpreise im Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2026 34
13 Füllstand der EU-Gasspeicher und Rohstoffpreise 35
14 Leitzinsen und Staatsanleihenrenditen 37
15 Revision der Daten zum BIP durch das Statistische Bundesamt 42
16 Makroökonomische Effekte einer unerwarteten Störung der Binnenschifffahrt 45
17 Konjunkturindikatoren für das Verarbeitende Gewerbe 48
18 Bruttowertschöpfung (BWS) im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich 50
19 Wachstumsbeiträge zum deutschen Bruttoinlandsprodukt 51
20 Die Entwicklung des Realwert-BIP insgesamt und pro Kopf 53
21 Kenngrößen der Verteilungsrechnung 54
22 Voraussichtliche Entwicklung der deutschen Wirtschaft 55
23 Konsumindikatoren in Deutschland 57
24 Private und öffentliche Bruttoanlageinvestitionen 58
25 Investitionsindikatoren für das Verarbeitende Gewerbe 60
26 Indikatoren für das Baugewerbe 61
27 Entwicklung der deutschen Warenexporte seit dem Jahr 2025 63
28 Voraussichtliche Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfelds 64
29 Inflation in Deutschland 66
30 Entwicklungen am Arbeitsmarkt 69
31 Entwicklung der öffentlichen Finanzen 73
32 Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens 76
33 Komponenten des Bruttoinlandsprodukts 79
34 Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise im Euro-Raum 82
35 Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise in Deutschland 82
36 Globalansätze in der Finanzplanung 95
37 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Kernhaushalt des Bundes 96
38 Subventionen des Bundes 98
39 Steueraufkommen des Bundes 100
40 Schuldenstandsquoten von Bund und Gesamtstaat 103
41 Szenarien für die Rückführung der Bereichsausnahme 106
42 Projizierte Ausgaben für Soziale Sicherung, Verteidigung und Zinsen 107

43 Projizierte Entwicklung von Zinsen, Defizit und Schuldenstand 108
44 Projizierte Finanzierungslücke 110
45 Überblick über die Modellstruktur 117
46 Langfristige gesamtwirtschaftliche Effekte ausgabenseitiger Konsolidierungsstrategien 118
47 Langfristige gesamtwirtschaftliche Effekte einnahmenseitiger Konsolidierungsstrategien 119
48 Produktionspotenzial und Bruttoanlageinvestitionen 150
49 FuE-Ausgaben und Venture-Capital-Investitionen im internationalen Vergleich 153
50 Finanzierungssaldo weiterhin deutlich negativ 158
51 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes 159
52 Gesamtwirtschaftliche Effekte ausgabenseitiger Konsolidierungsstrategien ab Konsolidierungsbeginn 171
53 Gesamtwirtschaftliche Effekte einnahmenseitiger Konsolidierungsstrategien ab Konsolidierungsbeginn 172
54 Langfristige Effekte ausgabenseitiger Konsolidierungsstrategien nach Haushaltstyp 173
55 Langfristige Effekte einnahmenseitiger Konsolidierungsstrategien nach Haushaltstyp 174
56 Produktivitätsdispersion nach Sektoren für ausgewählte europäische Staaten 192
57 Beitrag der Staaten und Jahre zur Produktivitätsdispersion 193
58 Beitrag der Wirtschaftszweige zur Produktivitätsdispersion 194
59 Fixed Effects der Wertgrenzproduktdispersion von Arbeit nach Wirtschaftszweigen 203
60 Fixed Effects der Wertgrenzproduktdispersion von Arbeit über Staaten und Jahre 204
61 Produktivitätswachstum bei den globalen Spitzenunternehmen und beim Rest der Unternehmen 207
62 Auf- und Abstiegsdynamik von Unternehmen in ausgewählten europäischen Staaten 210
63 Produktivitätswachstum und Abstand zur Technologiegrenze im Verarbeitenden Gewerbe im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2022 212
64 Produktivitätswachstum von Nachzügler-Unternehmen und der Abstand zur Technologiegrenze 215
65 Einsatz von KI in den Unternehmen: Trends und Hindernisse 217
66 Unternehmensgründungen und -schließungen 220
67 Größe und Wertschöpfung von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen 224
68 Strukturelle und finanzielle Charakteristika von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen 226
69 Innovationsaktivitäten von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen 228
70 Branchenstruktur der Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen in Deutschland 229
71 Alterspyramide und Zerlegung der Entwicklung des Altenquotienten 254
72 Heterogenität in Erwerbsquoten und Arbeitsstunden 256
73 Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens 258
74 Entwicklung der Einnahmen in den Zweigen der Sozialversicherung 261
75 Entwicklung der Beitragssätze in den Zweigen der Sozialversicherung 262
76 Projizierte Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes 264
77 Projizierte Entwicklung der Bundeszuschüsse in den Sozialversicherungen 265
78 Projizierte Entwicklung der Beitragssätze in den Zweigen der Sozialversicherung nach Geburtsjahrgängen 266
79 Steuer- und Abgabenbelastung für Durchschnittseinkommen im internationalen Vergleich 267
80 Durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland im Zeitverlauf 269

81 Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen von ausgewählten Haushaltstypen im Jahr 2024 272
82 Makroökonomische Effekte steigender Sozialversicherungsbeiträge 279
83 Projizierte Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags unter alternativen Annahmen 293
84 GKV-Ausgaben nach Leistungsbereichen im Jahr 2025 305
85 Entwicklung der GKV-Ausgaben 306
86 Entwicklung des Beitragssatzes zur GKV 307
87 Entwicklung des Bundeszuschusses zur GKV 311
88 Finanzierung von Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich im Jahr 2023 317
89 Indikatoren zur Kosteneffizienz des Gesundheitssystems 319
90 Präventionspolitik im internationalen Vergleich 322
91 Treiber des Wachstums der GKV-Leistungsausgaben 324
92 Entwicklung der GKV-Ausgaben im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2025 326
93 Regionale Unterschiede von Operationshäufigkeiten 329
94 Simulation des GKV-Beitragssatzes im Status Quo 333
95 Effekte von Reformen der Krankenhausfinanzierung auf den GKV-Beitragssatz 339
96 Effekte der Finanzierung der NBL auf den GKV-Beitragssatz 345
97 Effekte des Einbezugs von Beamtinnen und Beamten auf den GKV-Beitragssatz 349
98 Kostenbeteiligungen in der GKV nach Leistungsbereichen im Jahr 2024 350
99 Effekt des Einbezugs von Beamtinnen und Beamten in GKV und SPV auf die Ausgaben der öffentlichen Haushalte 354
100 Entwicklung der Pflegebedürftigkeit 372
101 Entwicklung und Verteilung der pflegerischen Versorgung 374
102 Entwicklung des Angebots in ambulanter und stationärer Pflege 376
103 Arbeitsmarktentwicklung in der Altenpflege 380
104 Entwicklung der Zusammensetzung der in Anspruch genommenen Leistungen der SPV 382
105 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der SPV 386
106 Einfluss von Demografie und PSG II auf die Entwicklung der Pflegeprävalenz 388
107 Preisbereinigte Entwicklung ausgewählter Leistungen der SPV 390
108 Kapitalentwicklung und Beitragssatzeffekte des Pflegevorsorgefonds 392
109 Eigenanteile in der stationären Pflege 394
110 Vermögenssituation von Pflegebedürftigen 395
111 Empfängerinnen und Empfänger von „Hilfe zur Pflege“ in den Jahren 1999 bis 2024 397
112 Informelle Pflege und Arbeitsangebot 398
113 Pflegebedingte Teilzeitarbeit und Nichterwerbstätigkeit 400
114 Simulation des SPV-Beitragssatzes im Status Quo 402
115 Beitragssatzentwicklung bei Anpassung von Zugang und Leistungen der SPV 406
116 Beitragssatzentwicklung infolge einer Reform der Eigenbeteiligung 408
117 Beitragssatzentwicklung bei verschiedenen Leistungsdynamisierungen 410
118 Beitragssatzentwicklung bei einer Kombination der ausgabendämpfenden Reformen 412
119 Beitragssatzentwicklung bei der Einführung einer kohortenspezifischen Kapitaldeckung zum Ausgleich eines sinkenden Leistungsniveaus der SPV 414
120 Beitragssatzentwicklung bei Einbezug von Beamtinnen und Beamten 424

VERZEICHNIS DER TABELLEN IM TEXT

1 Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder 32
2 Prognoseannahmen 40
3 Vergleich der Frühjahrs- und Herbstprognose für das Jahr 2026 43
4 Wirtschaftliche Eckdaten 65
5 Arbeitsmarkt in Deutschland 70
6 Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen 71
7 Nettoprimärausgaben 74
8 Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise im Euro-Raum 77
9 Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts (in %) 77
10 Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten 78
11 Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland 80
12 Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie finanzpolitische Kennziffern 83
13 Gegenüberstellung der deutschen Schuldenbremse und der EU-Fiskalregeln 102
14 Sensitivität gegenüber Potenzialwachstum und Zinsen im Jahr 2040 111
15 Projizierte Schuldenstandsquoten und Finanzierungslücken für verschiedene Szenarien 114
16 Finanzierungslücke und Konsolidierungspotenziale im Kernhaushalt des Bundes 123
17 Konsolidierungspotenziale bei ineffizienten oder umweltschädlichen Steuervergünstigungen 125
18 Projektion ausgewählter Bundeshaushaltsgrößen und gesamtstaatlicher Verschuldungskennzahlen bis 2040 (Szenario 1) 167
19 Projektion ausgewählter Bundeshaushaltsgrößen und gesamtstaatlicher Verschuldungskennzahlen bis 2040 (Szenario 2) 168
20 Projektion ausgewählter Bundeshaushaltsgrößen und gesamtstaatlicher Verschuldungskennzahlen bis 2040 (Szenario 3) 169
21 Projektion der Finanzierungslücken unter unterschiedlichen Definitionen bis 2040 170
22 Schätzungen: Einflussfaktoren der Produktivitätsdispersion 196
23 Schätzungen: Produktivitätsdynamik bei Nachzügler-Unternehmen in Europa 213
24 Schätzungen: Einflussfaktoren auf die Produktivitätsdynamik bei Nachzügler-Unternehmen 214
25 Klassifizierung potenzieller nicht beitragsgedeckter Leistungen für das Jahr 2024 nach Albrecht und Ochmann (2025) 310
26 Änderung der Erwerbsquote von Müttern und des Haushaltseinkommens im Szenario: „Wegfall der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV“ 346
27 Sozioökonomische Charakteristika nach Krankenversicherungstyp 353
28 Leistungsansprüche der Versicherten im Jahr 2026 gegenüber der Pflegeversicherung 384

VERZEICHNIS DER KÄSTEN IM TEXT

1 Fokus: Die großen Volkswirtschaften USA und China 25
2 SVR-Analyse: Auswirkungen des Energieangebotsschocks im Euro-Raum 29
3 Prognoseannahmen 40
4 Hintergrund: Revision der BIP-Prognose für das Jahr 2026 42
5 SVR-Analyse: Makroökonomische Effekte des niedrigen Rheinpegels auf die deutsche Wirtschaft 44
6 Fokus: Die Entwicklung des Realwert-BIP 52
7 Fokus: Verteilungsseite des BIP - Kenngrößen und Prognose 54
8 Hintergrund: Entwicklung der Nettoprimärausgaben (NPA) 73
9 Hintergrund: Europäische Fiskalregeln in Interaktion mit den nationalen Fiskalregeln 101
10 Hintergrund: Annahmen und Methodik der Projektion zum Bundeshaushalt 105
11 Langfristige gesamtwirtschaftliche Effekte verschiedener Konsolidierungspfade 116
12 Konsolidierungsoptionen im Klima- und Transformationsfonds (KTF) 124
13 Wirkungskontrolle bei Subventionen 126
14 Hintergrund: Was ist die Produktivität eines Unternehmens? 187
15 Hintergrund: Probleme bei der Messung der Produktivität von Unternehmen 189
16 SVR-Analyse: Produktivitätsdispersion im europäischen Vergleich und Einflussfaktoren 195
17 Fokus: Flexicurity in Dänemark 199
18 SVR-Analyse: Fehlallokation von Arbeit in Deutschland und Europa 204
19 Fokus: Superstar-Unternehmen 208
20 SVR-Analyse: Aufholdynamik bei wenig produktiven Unternehmen in Europa 212
21 Fokus: Anwendung künstlicher Intelligenz in Unternehmen 216
22 Fokus: Produktivität und Unternehmensalter 223
23 Fokus: Verteilung von Produktivität und Löhnen 224
24 Hintergrund: Ziele und Organisationsprinzipien der Sozialversicherungen 251
25 Analyse: Gesamtwirtschaftliche Effekte des Beitragssatzanstieges bis zum Jahr 2035 279
26 Hintergrund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen in der GKV 309
27 Hintergrund: Empirische Evidenz zur Wirkung von Zuzahlungen 312
28 SVR-Analyse: Treiber der GKV-Ausgaben 323
29 Hintergrund: Krankenhausreform in Deutschland 327
30 Hintergrund: Bepreisung verschreibungspflichtiger Arzneimittel in der GKV 331
31 Hintergrund: Alternative Finanzierungsmöglichkeiten der GKV durch Steuern vs. Prämien 342
32 Hintergrund: Mögliche Erwerbsanreizeffekte durch die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV 345
33 Fokus: Live-in-Betreuung (Live-in-Care/24-Stunden-Pflege) 375
34 Fokus: Alternative Versorgungskonzepte in der Pflege 376
35 Fokus: Organisation der Pflege im Ausland – Das Buurtzorg-Modell 378
36 Fokus: Nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) in der SPV 387
37 Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ 423

VERZEICHNIS DER PLUSTEXTE IM TEXT

1 Zur Volatilität der irischen VGR-Zahlen 28
2 Definition und Komponenten der Laufzeitprämie 38
3 Definition: Finanzierungslücke und Konsolidierungsbedarf 90
4 Globalansätze und globale Minderausgaben (GMA) 94
5 Wirkung der Konsolidierung auf Länder und Kommunen 131
6 Hintergrund: Vorschlag eines intermodalen Verkehrsinfrastrukturfonds 136
7 Fokus: Evaluierungen im Bundeshaushalt 140
8 Daten: CompNet-Unternehmensdaten 190
9 Definition: Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen in der Literatur 206
10 Daten: AFiD – Amtliche Firmendaten für Deutschland 221
11 Hintergrund: Zielkonflikt zwischen einem angemessenen Leistungsniveau und nachhaltiger Finanzierbarkeit in den Sozialversicherungen 249
12 Hintergrund: Projektionsverfahren für die Simulationen der künftigen Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes 256
13 Hintergrund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung 262
14 Hintergrund: Steuer- und Abgabenkeil 267
15 Hintergrund: Beitragsbemessungsgrenzen in den Sozialversicherungen 273
16 Hintergrund: Pflichtversicherung in der GKV und Versicherungsfreiheit 304
17 Finanzierung von Sonder- und Zusatzbeitrag 308
18 Hintergrund: Entwicklung der Ausgaben für Krankengeld 325
19 Hintergrund: Fallpauschalensystem 327
20 Hintergrund: Reformvorschläge der FinanzKommission Gesundheit (FKG) 333
21 Hintergrund: Pflegebedürftigkeit im Sinne des deutschen Sozialrechts 370
22 Hintergrund: Zentrale Leistungen der Pflegeversicherung 383
23 Hintergrund: Ausgleichsfonds 385
24 Hintergrund: Expertenbeirat zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs 388

Hinweise zum verwendeten Datenmaterial

Online-Datenangebot

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

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

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

- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
- Verbraucherpreise
- Öffentliche Finanzen
- Arbeitsmarkt
- Potenzialwachstum
- Revisionen der Konjunkturprognosen

Unter folgendem Weblink ist das Datenangebot zu erreichen:

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

Methodische Anmerkungen

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

Zeichenerklärungen

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

ABKÜRZUNGEN

A

AfA Absetzung für Abnutzung
TABELLE ↘ 6

AFiD Amtliche Firmendaten für Deutschland
ZIFFERN ↘ 235 ↘ 284 F. ↘ 288 ↘ 291 F. ↘ 294 ↘ 299
KASTEN ↘ 15
PLUSTEXT ↘ 10

ALV Arbeitslosenversicherung
ZIFFERN ↘ 315 ↘ 320 ↘ 328 ↘ 341 FF. ↘ 348 ↘ 354 ↘ 362 ↘ 364 ↘ 370 ↘ 388
KASTEN ↘ 24
PLUSTEXTE ↘ 12 ↘ 15

AOK Allgemeine Ortskrankenkassen
ZIFFER ↘ 457

AOP Ambulantes Operieren
ZIFFER ↘ 491

ASFINAG Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
ZIFFERN ↘ 161 ↘ 195 ↘ 225

B

BAG Bundesarbeitsgericht
KASTEN ↘ 33

BAS Bundesamt für Soziale Sicherung
ZIFFER ↘ 431
KASTEN ↘ 28
PLUSTEXT ↘ 23

BBG Beitragsbemessungsgrenze
ZIFFERN ↘ 310 F. ↘ 431 ↘ 494 ↘ 499
PLUSTEXT ↘ 15

BEG Bundesförderung für effiziente Gebäude
KASTEN ↘ 12

BIP Bruttoinlandsprodukt
ZIFFERN ↘ K1 F. ↘ K4 FF. ↘ K15 ↘ K17 ↘ 1 FF. ↘ 6 FF. ↘ 13 FF. ↘ 30 FF. ↘ 44 FF. ↘ 65 ↘ 71 F. ↘ 74 ↘ 82 F. ↘ 85 ↘ 88 FF. ↘ 93 F. ↘ 97 ↘ 102 FF. ↘ 120 ↘ 126 FF. ↘ 132 F. ↘ 135 F. ↘ 138 ↘ 142 ↘ 144 ↘ 146 FF. ↘ 152 ↘ 154 F. ↘ 157 F. ↘ 162 ↘ 173 ↘ 175 FF. ↘ 179 ↘ 182 ↘ 202 ↘ 221 F. ↘ 228 ↘ 322 ↘ 335 F. ↘ 341 F. ↘ 344 ↘ 348 ↘ 350 ↘ 378 FF. ↘ 400 ↘ 414 ↘ 417 ↘ 421 ↘ 430 ↘ 447 ↘ 513 ↘ 541
KÄSTEN ↘ 1 ↘ 4 ↘ 6 ↘ 7 ↘ 9 ↘ 10 ↘ 11 ↘ 17 ↘ 28
PLUSTEXTE ↘ 1 ↘ 5
TABELLEN ↘ 1 ↘ 3 ↘ 4 ↘ 6 ↘ 7 ↘ 8 ↘ 9 ↘ 10 ↘ 11 ↘ 12 ↘ 13 ↘ 14 ↘ 15 ↘ 16 ↘ 17 ↘ 18 ↘ 19 ↘ 20

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales
TABELLE ↘ 6

BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung (bis Mai 2025)
PLUSTEXT ↘ 7

BMF Bundesministerium der Finanzen
ZIFFERN ↘ 166 F.
TABELLEN ↘ 6 ↘ 7 ↘ 14 ↘ 15 ↘ 18 ↘ 19 ↘ 20 ↘ 21

BMG Bundesministerium für Gesundheit
ZIFFERN ↘ 543 F.
KÄSTEN ↘ 26 ↘ 33 ↘ 37
PLUSTEXTE ↘ 13 ↘ 20 ↘ 24
TABELLEN ↘ 6 ↘ 28

BMVg Bundesministerium der Verteidigung
TABELLE ↘ 6

BMWE Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
TABELLEN ↘ 6 ↘ 14 ↘ 15 ↘ 18 ↘ 19 ↘ 20 ↘ 21

BMWK Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (bis Mai 2025)
PLUSTEXT ↘ 7

BNE Bruttonationaleinkommen
ZIFFER ↘ 46
KASTEN ↘ 7

C

CBAM CO_2-Grenzausgleichsmechanismus
ZIFFER ↘ 200

CompNet Competitiveness Research Network
ZIFFERN ↘ 235 ↘ 271 ↘ 284 F. ↘ 288 ↘ 290 ↘ 299
KÄSTEN ↘ 14 ↘ 15 ↘ 16 ↘ 18 ↘ 20
PLUSTEXT ↘ 8
TABELLEN ↘ 22 ↘ 23 ↘ 24

CO_2 Kohlenstoffdioxid
ZIFFERN ↘ 133 F. ↘ 200
TABELLE ↘ 6

CSDDD Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit
ZIFFER ↘ 200

CSRD Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen
ZIFFER ↘ 200

D

DEval Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
ZIFFER ↘ 168

DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
TABELLE ↘ 26

DM Deutsche Mark
KASTEN ↘ 27

DRG Diagnosis Related Groups
ZIFFERN ↘462 ↘466 ↘468
KASTEN ↘29
PLUSTEXT ↘19

DRGs Diagnosebezogene Fallgruppen
ZIFFER ↘491

DSGE Dynamic Stochastic General Equilibrium
ZIFFERN ↘378 F.

DSGVO Datenschutz-Grundverordnung
ZIFFER ↘301

E

EBM Einheitlicher Bewertungsmaßstab
ZIFFERN ↘428 ↘445 ↘459 ↘468

EIA U.S. Energy Information Administration
KASTEN ↘1

ePA elektronische Patientenakte
ZIFFERN ↘486 ↘504 FF.

ESRS Europäische Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung
ZIFFER ↘200

EU Europäische Union
ZIFFERN ↘K7 ↘2 ↘4 ↘19 ↘31 ↘34 ↘59 ↘61 ↘73 ↘78 ↘80 ↘101 ↘108 ↘133 ↘149 ↘161 ↘164 F. ↘197 F. ↘200 ↘220 ↘283 ↘301 FF. ↘307 ↘351 F. ↘354 ↘523
KÄSTEN ↘1 ↘8 ↘9 ↘21 ↘23
TABELLEN ↘7 ↘12 ↘13

EU-ETS EU-Emissionshandelssystem
ZIFFER ↘200

EUDR EU-Entwaldungsverordnung
ZIFFER ↘200

Eurostat Statistisches Amt der Europäischen Union
ZIFFER ↘22
TABELLEN ↘1 ↘8

EZB Europäische Zentralbank
ZIFFERN ↘17 ↘23
KÄSTEN ↘3 ↘11 ↘21
TABELLE ↘2

F

Fed Federal Reserve
ZIFFER ↘23
KASTEN ↘1

FKG FinanzKommission Gesundheit
ZIFFERN ↘474 ↘483 ↘497 F.
PLUSTEXT ↘20

FSP finanzpolitisch-struktureller Plan
ZIFFER ↘165
KÄSTEN ↘8 ↘9

FuE Forschung und Entwicklung
ZIFFERN ↘167 ↘197 ↘254 ↘285 ↘292 F.
KASTEN ↘28
PLUSTEXT ↘10

G

G-BA Gemeinsamen Bundesausschuss
ZIFFER ↘428

GDP Gross Domestic Product
KASTEN ↘6

GKV Gesetzliche Krankenversicherung
ZIFFERN ↘K14 ↘K17 FF. ↘50 ↘71 FF. ↘139 ↘145 ↘180 ↘313 ↘315 ↘320 ↘323 ↘328 ↘335 ↘337 F. ↘342 FF. ↘348 ↘362 ↘364 ↘369 F. ↘378 ↘381 F. ↘385 ↘388 ↘392 ↘420 FF. ↘436 F. ↘439 FF. ↘448 ↘453 ↘459 FF. ↘464 FF. ↘469 FF. ↘483 ↘488 ↘490 ↘492 FF. ↘505 ↘535 ↘570 ↘575
KÄSTEN ↘24 ↘26 ↘28 ↘29 ↘30 ↘31 ↘32 ↘36
ABBILDUNG ↘K8
PLUSTEXTE ↘12 ↘13 ↘15 ↘16 ↘17 ↘18 ↘19 ↘20
TABELLEN ↘6 ↘26 ↘27

GMA Globale Minderausgabe
ZIFFERN ↘91 ↘109
KASTEN ↘10
PLUSTEXT ↘4

GRV Gesetzliche Rentenversicherung
ZIFFERN ↘K16 ↘145 ↘310 ↘315 ↘320 F. ↘323 ↘328 ↘335 ↘342 FF. ↘348 ↘354 ↘362 ↘364 ↘369 ↘381 FF. ↘388 ↘398 F. ↘402 ↘405 FF. ↘409 F. ↘417 ↘431 ↘499 ↘581 ↘590
KÄSTEN ↘24 ↘36
ABBILDUNG ↘K8
PLUSTEXTE ↘12 ↘13 ↘15

H

HHI Herfindahl-Hirschman-Index
ZIFFERN ↘251 ↘277
TABELLE ↘24

HzP Hilfe zur Pflege
ZIFFERN ↘604 FF. ↘614

I

IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ZIFFERN ↘43 ↘67 ↘69 ↘311

ICE Intercontinental Exchange
TABELLE ↘2

ifo ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München
ZIFFERN ↘38 ↘43 ↘55 ↘61 ↘69 ↘157

IfW Kiel Institut für Weltwirtschaft
ZIFFER ↘379

IKT Informations- und Kommunikationstechnologien
ZIFFERN ↘233 ↘246 ↘263 ↘265 ↘295 ↘297
KÄSTEN ↘21 ↘22

IT Informationstechnologie
ZIFFERN ↘126 ↘143 ↘149 ↘257 ↘295 ↘458
KÄSTEN ↘9 ↘35

IWF Internationaler Währungsfonds
TABELLE ↘1

IWH Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
ZIFFER ↘ 235
TABELLEN ↘ 22 ↘ 23 ↘ 24

J

JAEG Jahresarbeitsentgeltgrenze
ZIFFERN ↘ 499 F.
PLUSTEXT ↘ 16

K

kBv koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung
ZIFFER ↘ 332
PLUSTEXT ↘ 12

Kfz Kraftfahrzeug
ZIFFER ↘ 49
PLUSTEXT ↘ 6

KI Künstliche Intelligenz
ZIFFERN ↘ K4 ↘ 7 ↘ 13 ↘ 24 ↘ 29 F. ↘ 143 ↘ 278 F. ↘ 300 FF. ↘ 304 ↘ 309 ↘ 338 ↘ 397
KÄSTEN ↘ 1 ↘ 21 ↘ 37

KMU kleine und mittlere Unternehmen
ZIFFER ↘ 301

KTF Klima- und Transformationsfonds
ZIFFERN ↘ 71 ↘ 82 ↘ 88 FF. ↘ 96 ↘ 112 ↘ 129 F.
KASTEN ↘ 12
TABELLE ↘ 6

M

Morbi-RSA Morbiditätsorientierter Risikostrukturausgleich
ZIFFERN ↘ 434 F. ↘ 483 ↘ 485

MRPL Wertgrenzprodukt der Arbeit (Marginal Revenue Product of Labor)
KASTEN ↘ 18

MTF medizinisch-technischer Fortschritt
ZIFFERN ↘ 458 F. ↘ 469 FF. ↘ 473
KASTEN ↘ 28

MWh Megawattstunde
ZIFFERN ↘ 19 F.
KASTEN ↘ 3
TABELLE ↘ 2

N

NATO North Atlantic Treaty Organization
ZIFFERN ↘ 104 ↘ 157

NBA Neues Begutachtungsassessment
ZIFFERN ↘ 541 ↘ 578
PLUSTEXT ↘ 24

NBL Nicht beitragsgedeckte Leistungen
ZIFFERN ↘ K16 ↘ K19 ↘ 137 ↘ 139 ↘ 317 ↘ 344 ↘ 389 FF. ↘ 425 ↘ 433 ↘ 494 F. ↘ 540
KÄSTEN ↘ 26 ↘ 36

NNE Nettonationaleinkommen
ZIFFER ↘ 46
KASTEN ↘ 7

NPA Nettoprimärausgaben
ZIFFER ↘ 73
KASTEN ↘ 8

O

OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ZIFFERN ↘ K17 ↘ 252 ↘ 264 ↘ 284 ↘ 288 ↘ 292 ↘ 335 F. ↘ 351 FF. ↘ 421 ↘ 447 ↘ 452
KÄSTEN ↘ 17 ↘ 23
TABELLEN ↘ 1 ↘ 6 ↘ 27

P

PKV Private Krankenversicherung
ZIFFERN ↘ K17 ↘ K19 ↘ 420 F. ↘ 425 ↘ 440 ↘ 442 FF. ↘ 448 ↘ 494 ↘ 499 FF. ↘ 503
KASTEN ↘ 31
PLUSTEXT ↘ 16
TABELLE ↘ 27

PMR Produktmarktregulierung (Product Market Regulation)
ZIFFER ↘ 252

PPV Private Pflegeversicherung
ZIFFER ↘ 535

PVF Pflegevorsorgefonds
ZIFFERN ↘ 405 ↘ 407 ↘ 545 FF. ↘ 571 ↘ 592 ↘ 594 FF. ↘ 600 ↘ 603 F. ↘ 606 ↘ 609 FF. ↘ 613

R

RSA Risikostrukturausgleich
ZIFFER ↘ 434

S

SIM.24 Social Insurance Model, Version 2024
PLUSTEXT ↘ 12

SOEP Sozio-oekonomisches Panel
ZIFFERN ↘ 435 ↘ 464 ↘ 496 ↘ 525 ↘ 538 ↘ 549 ↘ 552 F. ↘ 558 F.
KASTEN ↘ 32
TABELLEN ↘ 26 ↘ 27

SPV Soziale Pflegeversicherung
ZIFFERN ↘ K14 ↘ K20 FF. ↘ 50 ↘ 71 FF. ↘ 139 ↘ 180 ↘ 207 ↘ 315 ↘ 320 ↘ 323 ↘ 328 ↘ 342 FF. ↘ 348 ↘ 362 ↘ 364 ↘ 370 ↘ 381 ↘ 386 ↘ 388 ↘ 398 F. ↘ 406 ↘ 409 ↘ 411 ↘ 500 ↘ 508 ↘ 510 F. ↘ 513 F. ↘ 516 F. ↘ 525 ↘ 527 ↘ 533 ↘ 535 ↘ 537 FF. ↘ 554 ↘ 564 FF. ↘ 570 FF. ↘ 580 FF. ↘ 586 ↘ 589 ↘ 591 F. ↘ 597 ↘ 599 FF. ↘ 603 ↘ 610 F. ↘ 614 ↘ 616
KÄSTEN ↘ 24 ↘ 34 ↘ 36 ↘ 37
ABBILDUNG ↘ K8
PLUSTEXTE ↘ 12 ↘ 13 ↘ 15 ↘ 21 ↘ 23 ↘ 24

SVIK Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität
ZIFFERN ↘ 6 ↘ 82 ↘ 88 FF. ↘ 96 ↘ 101 F. ↘ 108 ↘ 112 ↘ 129 ↘ 160 ↘ 162 ↘ 165 ↘ 167 ↘ 195 ↘ 224 F.
KÄSTEN ↘ 9 ↘ 12

SVR Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

ZIFFER ↘ 406

T

TFP Totale Faktorproduktivität

ZIFFERN ↘ 79 ↘ 230 ↘ 236 ↘ 241 ↘ 243 FF. ↘ 249 FF. ↘ 253 ↘ 256 FF. ↘ 260 FF. ↘ 267 F. ↘ 286 ↘ 290 ↘ 339 F.
KÄSTEN ↘ 14 ↘ 15 ↘ 16 ↘ 22
TABELLE ↘ 22

TI Telematikinfrastruktur

ZIFFER ↘ 532

U

US United States

ZIFFERN ↘ 4 ↘ 11 ↘ 13 ↘ 18 ↘ 20 ↘ 23 F. ↘ 28 ↘ 35 ↘ 64 ↘ 254 ↘ 312 ↘ 336
KÄSTEN ↘ 1 ↘ 3 ↘ 6 ↘ 19 ↘ 21
TABELLEN ↘ 1 ↘ 2

UV Unfallversicherung

ZIFFERN ↘ 315 ↘ 342
KASTEN ↘ 24

V

VGR Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

ZIFFER ↘ K6
KÄSTEN ↘ 4 ↘ 10
PLUSTEXT ↘ 1

W

WIdO Wissenschaftliches Institut der AOK

ZIFFER ↘ 606

GLOSSAR

A

Altenquotient

Der Altenquotient ist eine statistische Maßzahl. Er bezeichnet das Verhältnis von Zahl der Personen in der Bevölkerung, die älter sind als die Regelaltersgrenze, zur Zahl der Bevölkerung im Erwerbsalter.

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung

ZIFFER ↘ 329

Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragelastizität

Die Arbeitsnachfrageelastizität und Arbeitsangebotselastizität geben an, wie stark sich die Nachfrage nach Arbeit (durch Unternehmen) oder das Angebot an Arbeit (durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) verändert, wenn die Arbeitskosten für Unternehmen bzw. die Arbeitsentgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um ein Prozent erhöht werden.

Quelle: eigene Definition

ZIFFER ↘ 356

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

ZIFFER ↘ 328

B

Bedarfsprinzip

Leitbild für eine gerechte Einkommensverteilung, wonach die Verteilung der Einkommen am individuellen Bedarf bzw. an individueller Bedürftigkeit orientiert werden soll. Das Bedarfsprinzip gilt als eine die Marktverteilung korrigierende Verteilungsnorm und kommt u.a. in weiten Teilen der Sozialgesetzgebung zum Ausdruck.

Quelle: Gabler Wirtschaftslexikon

ZIFFER ↘ 536

Beitragsbemessungsgrenze

Die maximale Höhe des Arbeitsentgelts, die zur Berechnung der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung herangezogen wird. Für Einkommen oberhalb dieser Grenze fallen keine zusätzlichen Beiträge an.

Quelle: Verband der Ersatzkassen

ZIFFERN ↘ 515 ↘ 535 ↘ 539 ↘ 567 ↘ 569 ↘ 575 ↘ 581

C

Cobb-Douglas-Produktionsfunktion

Die Cobb-Douglas-Produktionsfunktion beschreibt, wie gesamtwirtschaftlicher Output aus Kapital, Arbeit und Produktivität entsteht. Sie unterstellt, dass Kapital und Arbeit jeweils einen festen Beitrag zur Produktion leisten und eine proportionale Erhöhung beider Faktoren den Output im gleichen Verhältnis steigert. Steigt die Produktivität, kann mit denselben Inputs mehr Output erzeugt werden.

Quelle: Mankiw, N. G. (2024), Macroeconomics, 12. Aufl., Macmillan/Worth Publishers

ZIFFER ↘ 414
KASTEN ↘ 14

E

Extremalquotient

Verhältnis des Operationsindex am 95. und 5. Perzentil der Operationshäufigkeit.

Quelle: Nolting et al. (2011)

ZIFFER ↘ 464

K

Kapitaldeckungsverfahren

Finanzierungsverfahren, bei dem Beiträge individuell angespart und am Kapitalmarkt angelegt werden, sodass die späteren Leistungen aus diesem aufgebauten Kapitalstock finanziert werden.

Quelle: Gabler Wirtschaftslexikon

ZIFFER ↘ 442

M

Missing-Trader-Betrug

Eine Form des Umsatzsteuerbetrugs, die ausnutzt, dass der grenzüberschreitende gewerbliche Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU ohne effektive Umsatzsteuerzahlung erfolgt. Ein Unternehmen erwirbt Waren oder Dienstleistungen aus einem anderen EU-Land ohne Zahlung von Umsatzsteuer, verkauft sie im Inland mit ausgewiesener Umsatzsteuer weiter, führt diese jedoch nicht an die zuständige Finanzbehörde ab, während der nachfolgende Käufer die Steuer als Vorsteuer geltend macht.

Quelle: Europäische Kommission (2024)

ZIFFER ↘ 149

Morbidität

Maß für die Häufigkeit von Erkrankungen in einer bestimmten Bevölkerungsgruppe zu einem bestimmten Zeitpunkt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums.

Quelle: AOK

ZIFFERN ↘ 326 ↘ 434 ↘ 522

S

Schattenbanken

Als Schattenbanken bezeichnet man Unternehmen, die ganz oder teilweise außerhalb des regulären Bankensystems Kredite vermitteln. Sie übernehmen ähnliche Funktionen wie Banken, vor allem Fristen- und Liquiditätstransformation sowie den Transfer von Kreditrisiken. Anders als Banken unterliegen sie aber nicht der Bankenregulierung. Zu Schattenbanken zählen zum Beispiel Geldmarktfonds, bestimmte Investment- und Hedgefonds, Verbriefungszweckgesellschaften, Wertpapierhändler und Finanzierungsgesellschaften.

Quelle: Financial Stability Board (2011), Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation – Recommendations of the Financial Stability Board, Basel, 27. Oktober 2011.

ZIFFER ↘ 13

Strukturelle Erwerbslosenquote

Die strukturelle Erwerbslosenquote ist die konjunkturbereinigte Erwerbslosenquote.

Quelle: eigene Definition

KASTEN ↘ 8

Subsidiaritätsprinzip

Prinzip, nach dem staatliche oder gesellschaftliche Unterstützung erst dann eingreift, wenn Einzelpersonen, Familien oder andere vorrangig zuständige Einrichtungen eine Aufgabe oder Notlage nicht selbst bewältigen können. In der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) bedeutet dies, dass Unterstützung und Pflege zunächst durch die betroffene Person selbst oder ihr persönliches Umfeld erfolgen sollen. Leistungen der SPV greifen hierbei ergänzend ein.

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung und eigene Definition

ZIFFER ↘ 534

T

Telematikinfrastruktur

Die Telematikinfrastruktur (TI) ermöglicht den einrichtungsübergreifenden Austausch von behandlungsnotwendigen medizinischen Daten (Patientendaten) und Informationen unter den (berechtigten) Beteiligten im Gesundheitswesen.

Quelle: Verband der Ersatzkassen

ZIFFER ↘ 532

U

Übergangsmatrizen

Übergangsmatrizen (transition matrices) sind eine Form mikroaggregierter Daten, welche es ermöglichen, eine Gruppe von Beobachtungen über die Zeit zu verfolgen. Im CompNet-Datensatz beinhalten sie beispielsweise Informationen zur Entwicklung von Unternehmen über einen Zeitraum von drei Jahren.

Quelle: CompNet (2025). User Guide for the 10th Vintage of the CompNet Dataset.

ZIFFER ↘ 271

Umlageverfahren

Verfahren zur Finanzierung von Versicherungen, insbesondere von Sozialversicherungen, durch kostendeckende Verwendung laufender Einnahmen für laufende Ausgaben bei begrenzter Bildung von Rücklagen.

Quelle: Duden

ZIFFER ↘ 317

W

Wertgrenzprodukte

Das Wertgrenzprodukt von Arbeit oder Kapital ist der Erlösanstieg durch eine zusätzlich eingesetzte Einheit von Arbeit oder Kapital und entspricht der ersten partiellen Ableitung der Produktionsfunktion nach dem jeweiligen Produktionsfaktor multipliziert mit dem Güterpreis.

KASTEN ↘ 18

Z

Zombie Lending

Zombie Lending bezeichnet die Kreditvergabe an Unternehmen, die aufgrund ihrer finanziellen Lage nicht überlebensfähig sind (sogenannte Zombie-Unternehmen) und nur durch vergünstigte Kredite im Markt verbleiben.

Quelle: Acharya, V.V. et al. (2022), Zombie Lending: Theoretical, International and Historical Perspectives, NBER WP Nr. 29904.

ZIFFER ↘ 282

FINANZPOLITIK VOR HARTEN ENTSCHEIDUNGEN

1. Exporte stützen konjunkturelle Erholung
2. Der Bundeshaushalt vor steigendem Handlungsbedarf

Produktivität 3. Unternehmen in Deutschland und Europa: Produktivitätsunterschiede und -dynamik

FG 2026 4. Sozialversicherungen unter Reformdruck

FG 2026 5. Gesetzliche Krankenversicherung: Ausgabenanstieg dämpfen, Einnahmen stabilisieren

FG 2026 6. Soziale Pflegeversicherung: fokussieren und generationengerecht finanzieren

1. Die öffentlichen Finanzen in Deutschland stehen zunehmend unter Druck. Im **Bundeshaushalt** werden auf längere Sicht die zu erwartenden Einnahmen nicht ausreichen, um die geplanten Ausgaben zu decken. ↘ ZIFFERN 81 FF. Die Nettokreditaufnahme des Bundes wird bis zum Jahr 2030 aufgrund der zusätzlichen Sondervermögen und vor allem der erhöhten Verteidigungsausgaben deutlich ansteigen und über einen längeren Zeitraum auf einem hohen Niveau verbleiben, wenn es nicht gelingt, die Bereichsausnahme für Verteidigung zurückzufahren. Damit werden auch die Schuldenstandsquote und die Zinsausgaben zunehmen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates erreicht die Schuldenstandsquote in diesem Fall im Jahr 2040 knapp 100 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die daher erforderliche Rückführung der Bereichsausnahme stellt die Finanzpolitik vor eine **Konsolidierungsaufgabe von historischem Ausmaß** und wird harte Entscheidungen erfordern.

   Im Frühjahrsgutachten 2026 hat sich der Sachverständigenrat ausführlich mit den **Sozialversicherungen** beschäftigt. Dort verschärfen frühere bzw. bereits beschlossene neue Leistungsausweitungen und zunehmend auch der demografische Wandel die Finanzierungsprobleme. ↘ ZIFFERN 315 FF. Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz wird nach den Simulationen des Sachverständigenrates unter geltendem Recht bis zum Jahr 2030 auf etwa 45 % und bis zum Jahr 2040 auf etwa 50 % ansteigen. Höhere Sozialversicherungsabgaben verteuern den Faktor Arbeit, schwächen die Erwerbsanreize und dämpfen das Wachstum. Die absehbare Entwicklung **verschiebt die Finanzierungskosten** zwischen den Generationen **zu Ungunsten der jüngeren Jahrgänge**.

   Im Mittelpunkt des Jahresgutachtens steht die Frage, wie die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und damit die Leistungsfähigkeit des Staates gesichert werden kann, ohne gesamtwirtschaftliche Verwerfungen auszulösen. ↘ ABBILDUNG K1 Die dringend notwendigen Reformen und Konsolidierungen sollten so ausgestaltet werden, dass sie das Wachstum nicht belasten und die Lasten zwischen den Generationen und den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ausgewogen verteilen.

2. **Die derzeit vergleichsweise robuste Konjunktur ändert an der Krise der öffentlichen Haushalte nur wenig.** ↘ ZIFFERN 1 FF. Die deutsche Wirtschaft hat sich vom Energiepreisschock, der durch den Iran-Krieg ausgelöst wurde, zwar schneller erholt als erwartet. So erwartet der Sachverständigenrat für das Jahr 2026 einen Anstieg des BIP um 1,3 % und für das Jahr 2027 um 1,0 %. Dazu tragen insbesondere eine unerwartet starke Entwicklung der Exporte sowie kreditfinanzierte staatliche Ausgaben bei.

3. Zu den längerfristigen Bestimmungsfaktoren der Produktivität enthält dieses Gutachten den Nationalen Produktivitätsbericht. Er analysiert die **Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen, die Diffusion neuer Technologien und die Unternehmensdynamik in Deutschland**. ↘ ZIFFERN 228 FF. Die in Deutschland beobachteten Produktivitätsunterschiede sind grundsätzlich vergleichbar mit denen in anderen europäischen Volkswirtschaften. Die Produktivität könnte jedoch in manchen Bereichen der deutschen Volkswirtschaft durch eine höhere Diffusion technologischer Neuerungen und eine effizientere Reallokation des Faktors Arbeit von weniger produktiven zu hochproduktiven Unternehmen gesteigert werden.

↘ ABBILDUNG K1

Im Jahresgutachten 2026/27 diskutierte **Herausforderungen**, **Ziele** und **Maßnahmen**

Steigende Verteidigungs- und Zinsausgaben erhöhen die Verschuldung und den Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt

Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben schrittweise zurückführen	Wachstumsschonend, verteilungs- und umweltbewusst konsolidieren	Investitionen verstetigen und Haushaltssteuerung stärken
• Rückführungspfad zeitnah grundgesetzlich verankern ↘ ZIFFER 173 • Kreditfinanzierung jährlich ab 2031 um 0,25 Prozentpunkte des BIP reduzieren ↘ ZIFFER 173 • Effizienzgewinne durch europäische Koordinierung der Verteidigungspolitik realisieren ↘ ZIFFER 176	• Ineffiziente und umweltschädliche Subventionen abbauen ↘ ZIFFER 179 • Sozialversicherungen reformieren und Bundeszuschüsse sachgerecht ausgestalten ↘ ZIFFER 180 • Steuersystem effizienter gestalten, Steuererhöhungen erst nach Ausschöpfung anderer Möglichkeiten einsetzen ↘ ZIFFERN 181 UND 183	• Verkehrsinfrastrukturinvestitionen durch Infrastrukturfonds verstetigen ↘ ZIFFER 178 • Unabhängige Fiskalüberwachung stärken und Finanzplanung strategischer ausrichten ↘ ZIFFER 186 • Wirkungsorientierte Aufgaben- und Ausgabenkritik ausbauen und in parlamentarische Beratung übersetzen ↘ ZIFFER 186

Produktivitätswachstum rückläufig, gleichzeitig große Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen

Verbreitung neuer und digitaler Technologien unterstützen	Wettbewerb und Unternehmensdynamik stärken	Arbeitsmobilität und Reallokation erleichtern
• Abbau von Komplexität und Rechtsunsicherheit bei Datenschutz und Regulierung digitaler Technologien ↘ ZIFFER 301 • Weitere und zügige Digitalisierung der Verwaltung besonders bei Schnittstellen mit Unternehmen ↘ ZIFFER 303 • Flächendeckender Ausbau der digitalen Infrastruktur und kontinuierliche Anpassung an neue technologische Standards ↘ ZIFFER 304	• Bürokratische Kosten der Unternehmensgründung weiter senken ↘ ZIFFER 306 • Wachstumsfinanzierung für Jungunternehmen verbessern, um bessere Skalierung zu ermöglichen ↘ ZIFFER 306 • Marktaustritt wenig produktiver Unternehmen nicht verzögern ↘ ZIFFER 307	• Förderung von Aus- und Weiterbildung mit Fokus auf allgemeine, übertragbare Kompetenzen ↘ ZIFFER 309 • Weitere Flexibilisierung des Kündigungsschutzes für Besserverdienende prüfen ↘ ZIFFERN 310 UND 312 F. • Längerer Auszahlungszeitraum des Kurzarbeitergeldes an Weiterbildungsmaßnahmen koppeln ↘ ZIFFER 314

© Sachverständigenrat | 26-249-01

1. Exporte stützen konjunkturelle Erholung

4. **Die Weltwirtschaft zeigt sich trotz des Iran-Kriegs bislang robust.** Der Energieangebotsschock hat die Inflation zwar vielerorts spürbar erhöht. Die gesamtwirtschaftliche Aktivität blieb in den großen Wirtschaftsräumen der Welt jedoch weiterhin aufwärtsgerichtet. ↘ ZIFFER 8 Hierzu beigetragen hat, dass der Rohölpreis im Sommer weniger stark gestiegen ist als ursprünglich erwartet. Aktuell liegen die Preise für Rohöl und Erdgas hingegen wieder deutlich über dem im Frühjahr 2026 erwarteten Niveau. Gestützt wird die Weltkonjunktur durch hohe Investitionen im Zusammenhang mit Künstlicher Intelligenz (KI). ↘ ZIFFER 13 Der Ausblick für die Weltwirtschaft bleibt jedoch verhalten: Die Unsicherheit über den weiteren Verlauf des Iran-Kriegs und die damit verbundenen Auswirkungen auf die globalen Energiepreise und Lieferketten bleibt hoch. ↘ ZIFFER 10 Der Preisdruck aufgrund teurerer Energie dürfte zunächst bestehen bleiben. Das vermindert die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft. Durch eine straffere Geldpolitik verschlechtern sich außerdem die Finanzierungsbedingungen. Dies belastet die gesamtwirtschaftliche Aktivität zusätzlich. ↘ ZIFFER 23 Der Sachverständigenrat rechnet mit einem Zuwachs des globalen BIP in Höhe von 2,7 % im Jahr 2026 und von 2,6 % im Jahr 2027. Die globale Verbraucherpreisinflation dürfte im Jahr 2026 bei 3,5 % und im Jahr 2027 bei 3,0 % liegen. ↘ ABBILDUNG K2 ↘ ZIFFER 16

5. Die konjunkturelle Erholung der deutschen Wirtschaft setzt sich trotz gestiegener Energiepreise fort. **Im Jahr 2026 dürfte das BIP erstmals seit dem Jahr 2022 wieder deutlich steigen.** Der Sachverständigenrat rechnet für das Jahr 2026 mit einem Wachstum des preisbereinigten BIP von 1,3 % gegenüber dem Vorjahr. Für das Jahr 2027 wird ein BIP-Wachstum von 1,0 % erwartet. Die Verbraucherpreisinflation dürfte sich im Jahr 2026 auf 2,8 % und im Jahr 2027 auf 3,3 % belaufen. ↘ ABBILDUNG K2 Die Kerninflation dürfte im Jahr 2026 2,4 % und im Jahr 2027 2,8 % betragen. Weil die Preise importierter Waren stärker steigen als jene der heimischen Produktion, erhöht sich die heimische Kaufkraft allerdings weniger stark als das preisbereinigte BIP.

6. Im Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2026 fällt die **Prognose für das BIP-Wachstum im Jahr 2026 um 0,8 Prozentpunkte höher** aus. Ein wesentlicher Teil dieser Aufwärtsrevision ist darauf zurückzuführen, dass sich die Exporte deutlich stärker entwickelt haben, als noch im Frühjahr 2026 erwartet. Darüber hinaus zeigte die Revision der zurückliegenden BIP-Daten durch das Statistische Bundesamt im Juli 2026, dass sich die deutsche Wirtschaft seit dem Jahr 2024 spürbar besser entwickelt hat als bislang in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ausgewiesen. ↘ KASTEN 4

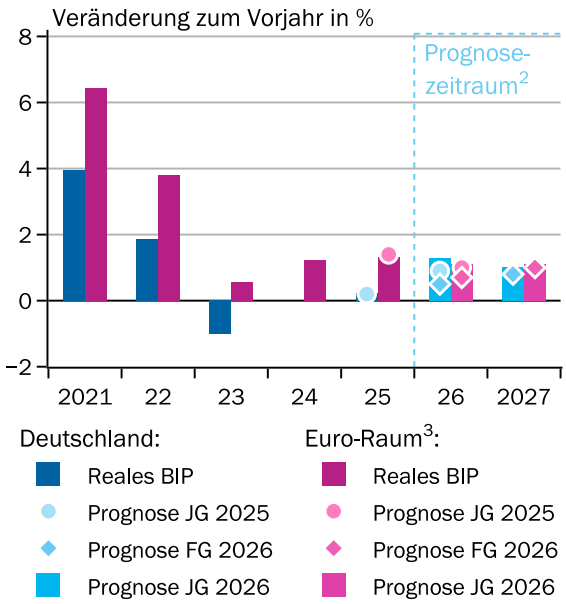
7. Das **BIP-Wachstum im Jahr 2026** dürfte vor allem auf **zunehmende Konsumausgaben des Staates** sowie auf **kräftig gestiegene Exporte** zurückgehen. Die gestiegene Auslandsnachfrage dürfte im gesamten Prognosezeitraum weiterhin stützend wirken. Die Auftragslage der Industrie in Deutschland verbessert sich in der Tendenz seit der 2. Jahreshälfte 2025. Dies dürfte zum einen weiterhin die Exporte treiben, die im Jahr 2027 allerdings mit einer etwas geringeren Zuwachsrate expandieren dürften als im laufenden Jahr. Zum anderen dürften die privaten Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2027 erneut wachsen.

   Nach der schwachen Entwicklung der öffentlichen Ausrüstungs- und Bauinvestitionen in der 1. Jahreshälfte 2026 dürften die **öffentlichen Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben** die **Bruttoanlageinvestitionen** im Prognosezeitraum **zunehmend stützen**. Die Wohnbauinvestitionen dürften im laufenden Jahr hingegen zurückgehen und im Jahr 2027 nur geringfügig zunehmen. Insgesamt dürften die preisbereinigten Bruttoanlageinvestitionen im laufenden Jahr nur leicht und erst im kommenden Jahr wieder deutlich zulegen. Die **privaten Konsumausgaben** dürften sich **im gesamten Prognosezeitraum verhalten**, jedoch zunehmend positiv entwickeln. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die preisbereinigten verfügbaren Einkommen im Prognosezeitraum nur leicht steigen dürften. Darüber hinaus dürften die staatlichen Konsumausgaben im Jahr 2027 weiter, wenn auch etwas schwächer, zunehmen. Insgesamt dürfte die Inlandsnachfrage im laufenden Jahr schwächer als im Jahr 2025 zunehmen, bevor sie im kommenden Jahr das BIP-Wachstum stärker treibt. Ein Abwärtsrisiko für die Prognose des deutschen BIP besteht insbesondere in einem erneuten Energieangebotsschock, sollte es zu einer weiteren Eskalation im Nahen Osten kommen. ↘ ZIFFER 27 Eine Chance für die deutsche Konjunktur könnte eine unerwartet starke Nachfrage aus der Europäischen Union (EU) sein. ↘ ZIFFER 78

↘ ABBILDUNG K2

Konjunktureller Ausblick für Deutschland, den Euro-Raum und die Weltwirtschaft

BIP[1] in Deutschland und im Euro-Raum



Wirtschaftliche Eckdaten (in %)

	2025	2026[2]	2027[2]
Deutschland			
BIP-Wachstum[1]	0,2	1,3	1,0
Inflationsrate	2,2	2,8	3,3
Arbeitslosenquote[4]	6,3	6,4	6,3
Lohnwachstum[5]	4,9	3,6	3,6
Finanzierungssaldo[6]	– 2,9	– 4,1	– 4,3
Euro-Raum			
BIP-Wachstum[1,3]	1,3	1,1	1,1
Inflationsrate[7]	2,1	3,0	2,9
Weltwirtschaft[8]			
BIP-Wachstum[1,3]	2,8	2,7	2,6
Inflationsrate	3,0	3,5	3,0

1 – Preisbereinigt. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. Prognose JG 2025 ohne Bulgarien. 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. 8 – Aggregation gemäß der Gewichte in Tabelle 1.

Quellen: Eurostat, nationale Statistikämter, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-100-02

Daten (CSV)

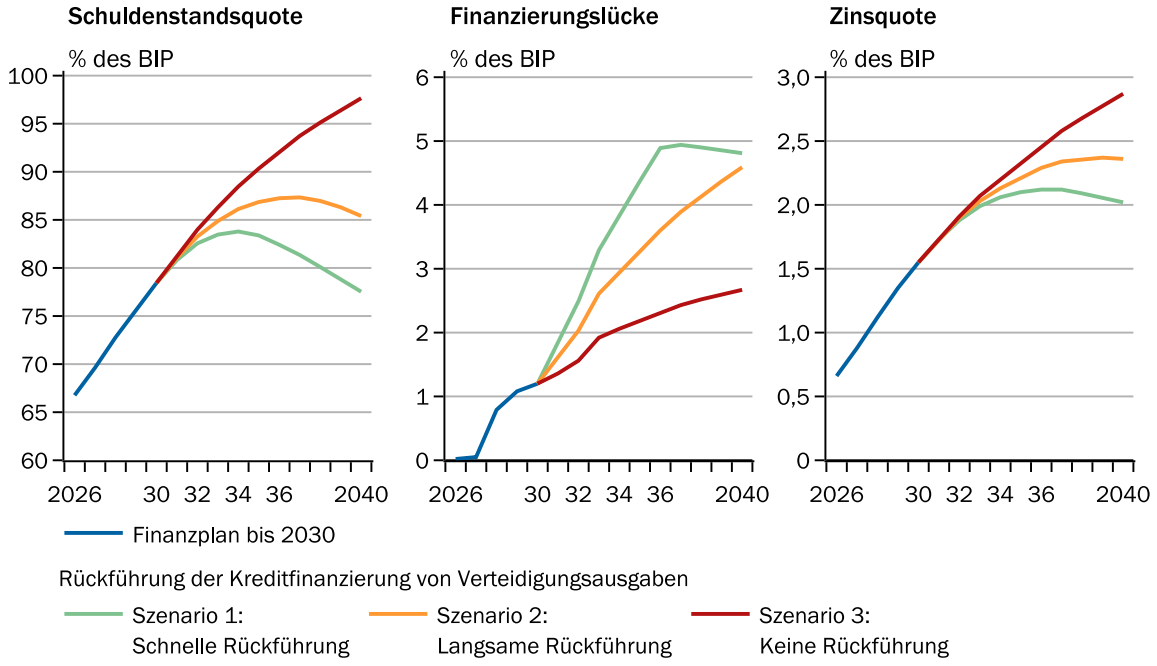
2. Der Bundeshaushalt vor steigendem Handlungsbedarf

8. Die Ausgaben im Bundeshaushalt werden in den kommenden Jahren aufgrund **steigender Verteidigungs- und Zinsausgaben** deutlich ansteigen. ↘ ZIFFERN 90 F. Laut Finanzplan des Bundes steigt bis zum Jahr 2030 die Nettokreditaufnahme infolge der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben. Zugleich vergrößern wachsende Zinsausgaben die **Finanzierungslücken im Kernhaushalt**. ↘ ZIFFER 91 Eine umfangreiche Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben über längere Zeit begrenzt zwar zunächst den Aufwuchs der Finanzierungslücken, erhöht jedoch deutlich die Maastricht-Schuldenstandsquote sowie die Zinsbelastung und damit die langfristige Belastung des Bundeshaushalts. ↘ ZIFFER 103 Bei unveränderter Nutzung der Bereichsausnahme könnte die gesamtstaatliche Maastricht-Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2040 auf rund 98 % des BIP steigen, während im Kernhaushalt eine Finanzierungslücke von rund 2,7 % des BIP entstünde. ↘ ABBILDUNG K3

9. Um die Schuldenstandsquote zu stabilisieren, sollte die **Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben schrittweise zurückgeführt** werden. ↘ ZIFFER 173 Eine schnelle Rückführung der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben, bei der die Schwelle für die Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben über die Bereichsausnahme ab dem Jahr 2031 jährlich um 0,5 Prozentpunkte

↘ ABBILDUNG K3

Projizierte Schuldenstandsquote, Finanzierungslücke und Zinsquote[1]



1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen (Siehe ↘ KASTEN 10). Die Zinsquote und die Finanzierungslücke beziehen sich nur auf den Kernhaushalt des Bundes, während sich die Schuldenstandsquote auf den Gesamtstaat nach Maastrichtabgrenzung bezieht. Weil die VGR-Revision des Statistischen Bundesamtes vom Juli des Jahres 2026 im Finanzplan 2030 und der Projektion nicht berücksichtigt ist, weichen die ausgewiesenen Quoten von der Konjunkturprognose des Sachverständigenrates ab.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Deutsche Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)
© Sachverständigenrat | 26-240-01

Daten (CSV)

des BIP angehoben wird, würde den Schuldenanstieg begrenzen und im Jahr 2040 zu einer Schuldenstandsquote von 77,5 % des BIP führen. Dies würde die Finanzierungslücken jedoch auf 4,8 % des BIP im Jahr 2040 anwachsen lassen, sodass zusätzliche Einnahmen oder Ausgabenkürzungen erforderlich würden. Ein langsamerer Rückführungspfad um jährlich 0,25 Prozentpunkte des BIP würde den Konsolidierungsbedarf im Kernhaushalt strecken und somit die gesamtwirtschaftlich kontraktive Wirkung glätten. Unter diesem Pfad würde die Finanzierungslücke im Jahr 2035 rund 3,3 % des BIP betragen und bis zum Jahr 2040 auf 4,6 % des BIP steigen. ↘ ABBILDUNG K3 Die Maastricht-Schuldenstandsquote würde in diesem Szenario im Jahr 2037 mit rund 87 % des BIP ihren Höchststand erreichen und anschließend zurückgehen. ↘ ZIFFER 107 Die gesamtwirtschaftlichen Belastungen der Rückführung wären in diesem Szenario im Niveau vergleichbar mit denen eines schnelleren Rückführungspfads, sie würden aber über einen längeren Zeitraum verteilt. ↘ ZIFFER 123

10. Die absehbare Finanzierungslücke in historischem Umfang erfordert unverzügliche Maßnahmen zur Konsolidierung. Für die Rückführung der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben über die Bereichsausnahme und die begleitende Konsolidierung sollten noch in dieser Legislaturperiode verbindliche Pfade festgelegt werden, um erhebliche negative gesamtgesellschaftliche Effekte zu vermeiden, die bei einer späten und dann notwendigerweise sehr raschen Konsolidierung entstehen würden. ↘ ZIFFERN 174 F.

Die Konsolidierung sollte wachstumsschonend und unter Berücksichtigung von Verteilungsaspekten, Umwelt- und Klimawirkungen vorgenommen werden. ↘ ZIFFER 178 Die vom Sachverständigenrat diskutierten Maßnahmen zum Abbau von Subventionen sowie zu Reformen der Sozialversicherungen, des Transfersystems und zur effizienteren Ausgestaltung des Steuersystems haben ein Konsolidierungspotenzial von bis zu 2,2 % des BIP. ↘ ZIFFERN 179 FF. Die genannten Potenziale würden die Finanzierungslücke im Jahr 2040 nicht vollständig schließen. Eine Erhöhung von Umsatz- und Ertragsteuern könnte daher mittelfristig erforderlich werden. ↘ ZIFFER 183 Sie sollte jedoch erst nach Ausschöpfung der beschriebenen Möglichkeiten eingesetzt werden. Starke Institutionen und Prozesse können die Konsolidierung unterstützen und ihre wachstumsschonende Ausgestaltung absichern. Hierzu sollten die evidenzbasierte Haushaltssteuerung und -beratung gestärkt ↘ ZIFFER 186 und öffentliche Investitionen etwa durch einen intermodalen Verkehrsinfrastrukturfonds vor Konsolidierungsdruck geschützt und langfristig verstetigt werden. ↘ ZIFFER 178

↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 187 FF.

Produktivität

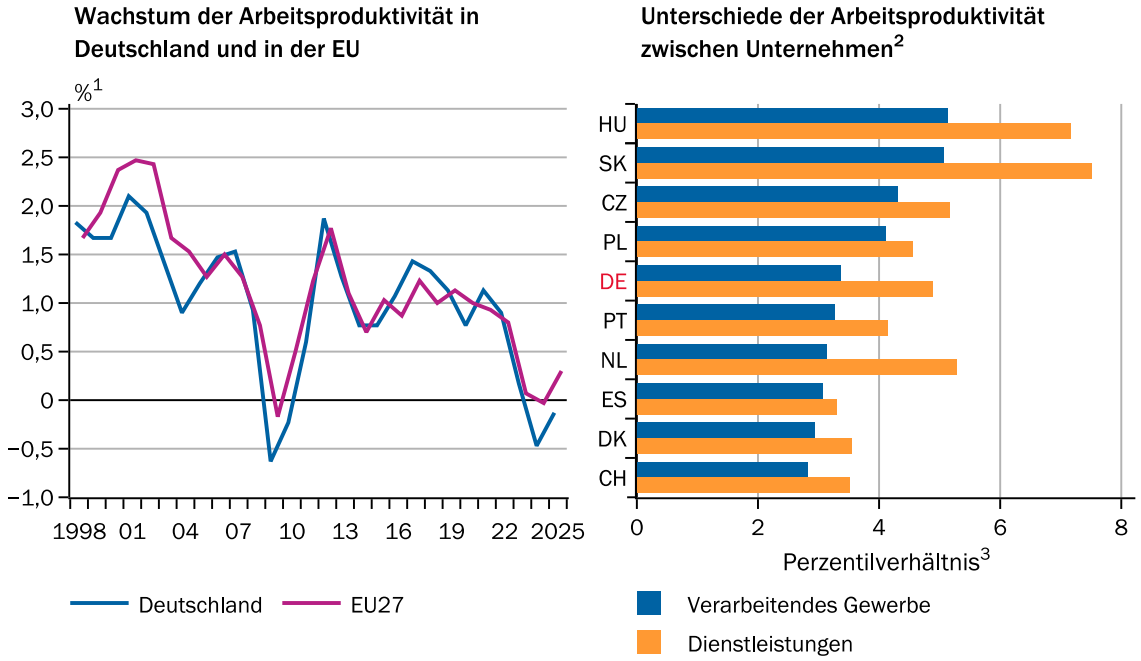
3. Unternehmen in Deutschland und Europa: Produktivitätsunterschiede und -dynamik

11. Zwischen Unternehmen im selben Wirtschaftszweig bestehen große und persistente Produktivitätsunterschiede, in Deutschland wie auch in den meisten anderen Volkswirtschaften. Hierzulande ist ein **Spitzenunternehmen typischerweise rund 3,5 bis 5 mal produktiver als ein Unternehmen mit niedriger Produktivität**. ↘ ABBILDUNG K4 RECHTS Besonders ausgeprägt sind diese Unterschiede bei Dienstleistungen sowie in Wirtschaftszweigen, die eine hohe Marktkonzentration aufweisen und in denen Unternehmen intensiv digitale Technologien nutzen. ↘ ZIFFERN 248 FF. In diesen Bereichen der europäischen und deutschen Wirtschaft gehen die Produktivitätsunterschiede oft mit einer weniger effizienten Allokation von Produktionsfaktoren ↘ ZIFFERN 260 FF. auf die Unternehmen sowie einer stockenden Diffusion von Wissen und Technologien ↘ ZIFFER 277 von der Spitze in die Breite der Unternehmen einher.

12. Angesichts dieser großen Unterschiede besteht ein erhebliches Potenzial, durch die raschere Verbreitung neuer Technologien, eine effizientere Allokation von Arbeit und Kapital und generell eine stärkere Unternehmensdynamik die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu steigern. Das Produktivitätswachstum bestimmt entscheidend die langfristigen Wachstums- und Wohlstandsperspektiven. Da das Produktivitätswachstum in Deutschland und Europa seit Längerem zurückgeht ↘ ABBILDUNG K4 LINKS, erscheint es umso dringlicher, unausgeschöpfte Potenziale zumindest teilweise zu heben. Zum einen können zurückliegende Unternehmen aufholen und ihre Produktivität verbessern, indem sie Technologien, Praktiken und Wissen produktiverer Unternehmen übernehmen. Zum anderen können Arbeit und Kapital gezielt von den wenig produktiven zu den hochproduktiven Unternehmen realloziert werden. Dadurch wachsen produktive und neue Unternehmen, während wenig produktive Unternehmen schrumpfen oder den Markt sogar verlassen. In der Realität bleiben beide Anpassungsprozesse,

↘ ABBILDUNG K4

Produktivitätswachstum rückläufig, Produktivitätsunterschiede groß



1 – Dreijahresdurchschnitte. 2 – Im Zeitraum von 2010 bis 2020. HU-Ungarn, SK-Slowakei, CZ-Tschechien, PL-Polen, DE-Deutschland, PT-Portugal, NL-Niederlande, ES-Spanien, DK-Dänemark, CH-Schweiz. 3 – Verhältnis des 90. zum 10. Perzentil der Arbeitsproduktivität innerhalb der 2-Steller-Wirtschaftszweige, gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2).

Quellen: Eurostat, IWH-CompNet, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-238-01

Daten (CSV)

aufgrund von Friktionen und institutionellen Hemmnissen, jedoch oft unvollständig. Insbesondere die Zahl der Unternehmensgründungen und -schließungen ist in Deutschland vergleichsweise gering.

13. Wichtige wirtschaftspolitische Handlungsfelder für eine raschere Verbreitung neuer Technologien sowie für eine bessere Reallokation von Arbeit und Kapital liegen in drei Bereichen. Bei Datenschutz und Regulierung sind verlässliche und attraktive Rahmenbedingungen für den Einsatz digitaler Technologien wie beispielsweise künstliche Intelligenz erforderlich. ↘ ZIFFERN 300 F. Bei Wettbewerbspolitik und Marktzugang gilt es, ausreichend Wettbewerbsdruck auf bestehende Unternehmen zu gewährleisten, um Produktivitätsverbesserungen anzuregen und Unternehmensgründungen zu erleichtern. ↘ ZIFFERN 305 F. Im Arbeitsmarkt kann eine höhere Arbeitsmobilität zu einer effizienteren Allokation des Faktors Arbeit und zu einem besseren Wissenstransfer zwischen Unternehmen beitragen. ↘ ZIFFERN 308 F.

4. Sozialversicherungen unter Reformdruck

FG 2026

14. Die Sozialversicherungen, bestehend aus Arbeitslosen-, Unfall-, Renten-, Kranken- (GKV) und Pflegeversicherung (SPV), bilden die zentrale Säule der sozialen Sicherung in Deutschland. Sie sichern private Haushalte gegen wesentliche Lebens- und Erwerbsrisiken ab. Die Summe der Beitragssätze, die für alle Sozialversicherungen auf die beitragspflichtigen Einnahmen der Versicherten erhoben

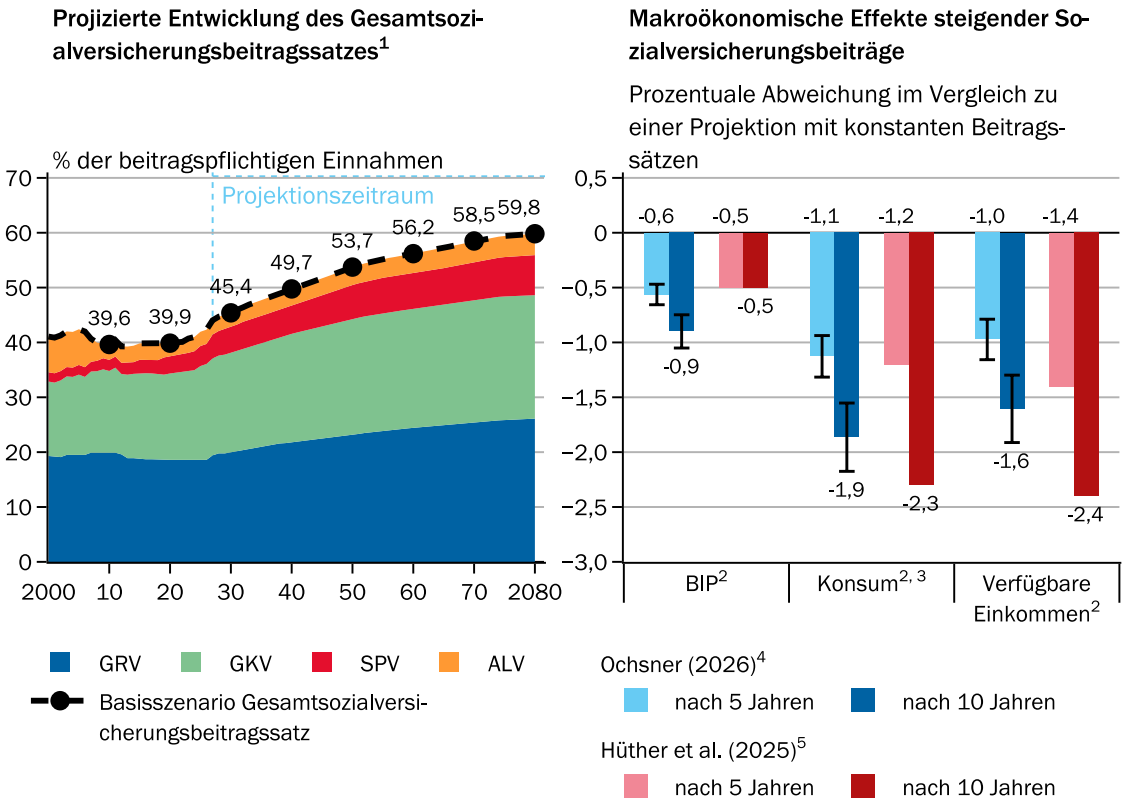
werden („Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz“), beträgt 42,3 % im Jahr 2026. **Dieser Beitragssatz dürfte in den kommenden Jahrzehnten aufgrund des demografischen Wandels substanziell steigen.** Simulationen des Sachverständigenrates legen einen Anstieg auf 45,4 % im Jahr 2030 nahe. ↘ ABBILDUNG K5 LINKS Bis zum Jahr 2040 steigt der Beitragssatz auf 49,7 %. Auch danach setzt sich der Anstieg fort, wenngleich langsamer. ↘ ZIFFER 346

Die Simulationen zeigen weiterhin, dass jüngere Geburtsjahrgänge über ihr Erwerbsleben hinweg einen deutlich höheren Anteil ihres Lebenserwerbseinkommens für Sozialversicherungsbeiträge aufwenden müssen als ältere Jahrgänge. ↘ ZIFFER 349 Die steigenden Beiträge verschieben damit – in Kombination mit der derzeitigen schuldenfinanzierten Fiskalpolitik – Lasten auf heute jüngere und ungeborene Generationen. Vor diesem Hintergrund verschärfen sich sowohl intergenerationelle Verteilungskonflikte als auch der Zielkonflikt zwischen einem angemessenen Leistungsniveau und einer langfristig tragfähigen Finanzierung deutlich.

15. Bereits heute ist die Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch. Anhaltend steigende Sozialversicherungsbeitragssätze vergrößern den Abstand zwischen den Nettolöhnen der privaten Haushalte und den Arbeitskosten der Unternehmen. ↘ ZIFFER 350 Für priva-

↘ ABBILDUNG K5

Projizierte Beitragssatzentwicklung und gesamtwirtschaftliche Effekte



1 – GRV-Gesetzliche Rentenversicherung, GKV-Gesetzliche Krankenversicherung, SPV-Soziale Pflegeversicherung, ALV-Arbeitslosenversicherung. Angaben für GKV und SPV inkl. durchschnittlicher Zusatzbeiträge bzw. Beitragszuschläge und -abschläge nach Kinderzahl. 2 – In Preisen des Jahres 2020. 3 – Nur privater Konsum. 4 – Dargestellt sind die Mediane mit 90 %-Konfidenzintervall. 5 – Keine Unsicherheitsmaße angegeben.

Quellen: BA, BMAS, BMF, BMG, DRV, Hüther et al. (2025), Ochsner (2026), SIM.24, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 26-141-01

Daten (CSV)

te Haushalte verringert dies die verfügbaren Einkommen, was den privaten Konsum und die Erwerbsanreize dämpft. Für Unternehmen steigen die Arbeitskosten, was Arbeitsnachfrage und Investitionen belastet. ↘ZIFFERN 360 UND 372 **Daher ist zu erwarten, dass der steigende Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz das BIP bis zum Jahr 2035 im Vergleich zu einer Entwicklung bei konstantem Beitragssatz in der Größenordnung von 0,5 bis 0,9 % dämpft.** ↘ZIFFER 379 ↘ABBILDUNG K5 RECHTS

16. **Um den Anstieg der Beitragssätze zu begrenzen, kommt es darauf an, den Ausgabenanstieg zu verlangsamen und die Einnahmenbasis zu stabilisieren.** ↘ZIFFER 381 So sollten Reformen den demografisch bedingten Ausgabendruck insbesondere in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) abmildern. ↘ZIFFER 383 Zur Stärkung der Einnahmenseite können Maßnahmen helfen, die eine Erhöhung des Arbeitsvolumens bewirken, wie z. B. eine längere Erwerbsphase, eine höhere Erwerbsbeteiligung und bessere Anreize zur Ausweitung der Arbeitszeit. ↘ZIFFER 396 Die nachhaltige Stärkung der Bemessungsgrundlage erfordert Reformen zur Steigerung des Produktivitätswachstums. ↘ZIFFER 397 Eine von manchen Seiten vorgeschlagene Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage auf weitere Einkunftsarten wäre für Versicherungszweige mit Lohnersatzfunktion wenig sachgerecht. ↘ZIFFER 388 Nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) sollten steuerfinanziert werden, wenn sie klar begründete gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen. Zugleich ist zu prüfen, ob einzelne NBL sachlich gerechtfertigt sind. ↘ZIFFERN 389 UND 394

↘ANDERE MEINUNG ZIFFERN 398 FF.

5. Gesetzliche Krankenversicherung: Ausgabenanstieg dämpfen, Einnahmen stabilisieren

17. Das Krankenversicherungssystem in Deutschland soll einen verlässlichen Zugang zu medizinisch notwendiger Versorgung sicherstellen und Betroffene vor finanzieller Überforderung durch hohe Behandlungskosten schützen. Rund 90 % der Bevölkerung sind in der GKV versichert. Die GKV wird solidarisch über einkommensabhängige Beiträge im Umlageverfahren finanziert und gewährt Leistungen unabhängig vom individuellen Krankheitsrisiko. ↘ZIFFERN 426 FF. Die Private Krankenversicherung (PKV) erhebt einkommensunabhängige Beiträge, die risikobasiert kalkuliert und teilweise für eine Kapitaldeckung höherer Gesundheitskosten im Alter angespart werden. ↘ZIFFERN 440 FF. Die Gesundheitsausgaben in Deutschland zählen mit 11,7 % des BIP zu den höchsten im europäischen Vergleich. ↘ZIFFER 447 Indikatoren der Versorgungseffizienz zeigen, dass **Deutschland trotz dieser hohen Ausgaben bei zentralen Gesundheitsindikatoren lediglich im Bereich des OECD-Durchschnitts** liegt. ↘ZIFFER 452

18. Die Ausgaben in der GKV sind zwischen 2005 und 2025 preisbereinigt um rund 64 % gestiegen. ↘ZIFFER 430 Im selben Zeitraum sind die beitragspflichtigen Einnahmen preisbereinigt lediglich um knapp 31 % angestiegen. Zur Deckung der Ausgaben wurde der durchschnittliche Beitragssatz zur GKV daher in diesem Zeitraum von 14,2 % auf 17,1 % erhöht. Im Jahr 2026 dürfte er 17,5 % betragen.

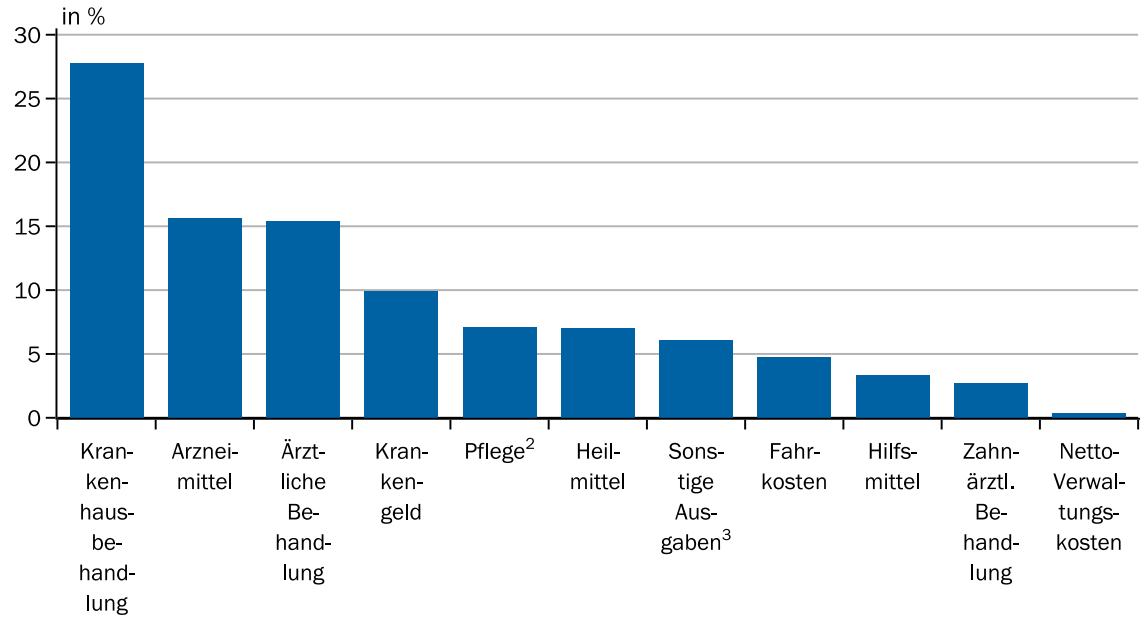
↘ ZIFFER 432 Der Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes ist deshalb wesentlich vom Beitragssatzanstieg der GKV verursacht. **Unter dem geltenden Recht wird der durchschnittliche GKV-Beitragssatz bis zum Jahr 2040 voraussichtlich auf 19,8 % ansteigen.**

Der Ausgabenanstieg in der GKV ist zum einen auf allgemeine wirtschaftliche, gesellschaftliche und technologische Trends zurückzuführen. Hierzu zählen die demografische Alterung, ↘ ZIFFER 454 das Einkommenswachstum, ↘ ZIFFER 455 die Verbreitung gesundheitsschädlicher Lebensstile ↘ ZIFFER 456 sowie der medizinisch-technische Fortschritt. ↘ ZIFFERN 458 F. Zum anderen tragen auch institutionelle Faktoren des deutschen Gesundheitssystems dazu bei, insbesondere Moral-Hazard-Effekte infolge der weitgehenden Vollversicherung und begrenzte Steuerungsinstrumente auf der Leistungsseite. Besonders stark stiegen zuletzt die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen und Arzneimittel. ↘ ABBILDUNG K6

19. **In der GKV sollte der Ausgabenanstieg begrenzt werden, indem die verfügbaren Mittel weniger ineffizient eingesetzt werden.** Im Krankenhausbereich bieten Reformen, die auf eine höhere Spezialisierung, klare Qualitätsvorgaben und eine geringere Abhängigkeit der Finanzierung von Fallzahlen abzielen, erhebliche Potenziale zur Verringerung der Ineffizienz. ↘ ZIFFERN 487 FF. Zudem könnte der Anstieg der Arzneimittelausgaben gedämpft werden, indem die Bepreisung innovativer Arzneimittel konsequent am therapeutischen Zusatznutzen ausgerichtet wird. ↘ ZIFFER 493 Höhere allgemeine Kostenbeteiligungen der Versicherten sind hingegen nur begrenzt geeignet, da sie auch die Inanspruchnahme notwendiger Leistungen der Versicherten reduzieren können. ↘ ZIFFERN 481 FF. Um den Ausgabenanstieg langfristig abzumildern, sollte die im europäi-

↘ ABBILDUNG K6

Anteil der Ausgaben am Gesamtanstieg der GKV-Ausgaben im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2025[1]



1 – Werte für das Jahr 2025 auf Basis der vorläufigen Rechnungsergebnisse. 2 – Behandlungspflege und häusliche Krankenpflege. 3 – Reha und Vorsorge, Früherkennungsmaßnahmen, Schwangerschaft/Mutterschaft und sonstige Ausgaben.

Quellen: BMG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-139-01

Daten (CSV)

schen Vergleich schwach ausgeprägte Gesundheitsprävention in Deutschland durch verbindliche Standards für gesunde Ernährung in Kitas und Schulen, Einschränkungen von Werbung, z. B. für gesundheitsschädliche Produkte sowie durch höhere Steuern oder Mindestpreise auf Tabak, Alkohol und stark zuckerhaltige Lebensmittel, gestärkt werden. ↘ ZIFFERN 476 FF.

Reformen zur Steigerung der Einnahmen können ergänzend zur Stabilisierung der GKV beitragen, ersetzen jedoch nicht die notwendigen strukturellen Anpassungen auf der Ausgabenseite. Die Belastung der GKV durch NBL könnte entweder durch eine Erhöhung der Bundeszuschüsse oder eine Verringerung dieser Leistungen gesenkt werden. ↘ ZIFFER 495 Hierzu kann auch eine Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von nicht kindererziehenden Ehepartnerinnen und Ehepartnern die GKV beitragen. Gleichzeitig würde dies die Erwerbsanreize von Zweitverdienenden erhöhen. ↘ ZIFFERN 496 F. Eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage könnte die Einnahmenbasis der GKV verbreitern, zugleich jedoch Ausweichreaktionen in die PKV auslösen. Durch eine Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten könnte die Finanzierung der GKV gestärkt werden. ↘ ZIFFERN 499 F.

6. Soziale Pflegeversicherung: fokussieren und generationengerecht finanzieren

20. Pflegebedürftigkeit ist ein elementares Lebensrisiko. Sie ist mit erheblichen organisatorischen und finanziellen Belastungen für Betroffene und ihre Angehörigen verbunden. In Deutschland waren im Jahr 2024 rund sechs Millionen Menschen nach der Definition des Sozialrechts pflegebedürftig. ↘ ZIFFERN 518 FF. **Die pflegerische Versorgung erfolgt in einem Mix aus informeller, ambulanter und stationärer Pflege.** ↘ ZIFFERN 524 FF. Rund 74 % der Pflegebedürftigen werden zuhause durch Angehörige oder ambulante Pflegedienste versorgt. Die informelle Pflege wird überwiegend von Personen im erwerbsfähigen Alter und dabei vor allem von Frauen geleistet. ↘ ZIFFER 525

Im Jahr 1995 wurde die umlagefinanzierte SPV eingeführt. Sie ist als Teilversicherung ausgestaltet, d. h. sie übernimmt einen Teil der Pflegekosten. ↘ ZIFFERN 533 FF. Den verbleibenden Teil müssen Pflegebedürftige selbst tragen. Aufgrund der Lohnsteigerungen im Pflegesektor sind die Eigenanteile in der stationären Versorgung, die rund 14 % der Pflegebedürftigen betrifft, in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. ↘ ZIFFERN 549 FF. Sie müssen aus Einkommen und Vermögen oder durch private Zusatzvorsorge finanziert werden. ↘ ZIFFERN 552 FF. Reichen diese Mittel nicht aus, besteht Anspruch auf bedarfsgeprüfte Sozialhilfe in Form der „Hilfe zur Pflege“. ↘ ZIFFER 557

21. Die Ausgaben der SPV sind insbesondere seit dem Jahr 2017 stark gestiegen. ↘ ZIFFERN 541 FF. Verantwortlich hierfür ist vor allem das 2. Pflegestärkungsgesetz (PSG II), das sowohl den Zugang zu Leistungen der SPV vereinfacht als auch den Umfang der Leistungen ausgeweitet hat. ↘ ABBILDUNG K7 LINKS Der Ausgabenanstieg hat in der Folge zu höheren Beitragssätzen geführt, während die demografische Alterung bislang nur in begrenztem Maße zum Ausgabenanstieg beigetragen hat. Sie dürfte künftig aber zum maßgeblichen Treiber werden. ↘ ZIFFERN 564 FF. Mit

dem wachsenden Anteil von Menschen in hohem Alter steigt die Anzahl der Pflegebedürftigen und damit die Anzahl der Leistungsempfangenden. Gleichzeitig sinkt der Anteil der Personen im Erwerbsalter, sodass die beitragspflichtigen Einnahmen nicht im gleichen Maße Schritt halten können. Daraus ergibt sich ein **strukturelles Finanzierungsproblem der umlagefinanzierten SPV**, das langfristig zu weiter steigenden Beitragssätzen führen dürfte. ↘ ZIFFERN 564 FF.

22. Bisherige Reformen der SPV zielten vor allem auf eine Verbesserung der pflegerischen Versorgung ab. Künftige Reformen sollten die Finanzierung generationengerechter gestalten sowie eine bedarfsgerechte Versorgung und die Eigenverantwortung der Pflegebedürftigen berücksichtigen. Dabei ist der Zielkonflikt zwischen Umfang der Leistungen, Höhe des Beitragssatzes und Höhe der Eigenanteile zu lösen. Dies kann eine einzelne Maßnahme nicht leisten, vielmehr ist ein Bündel von Maßnahmen notwendig.

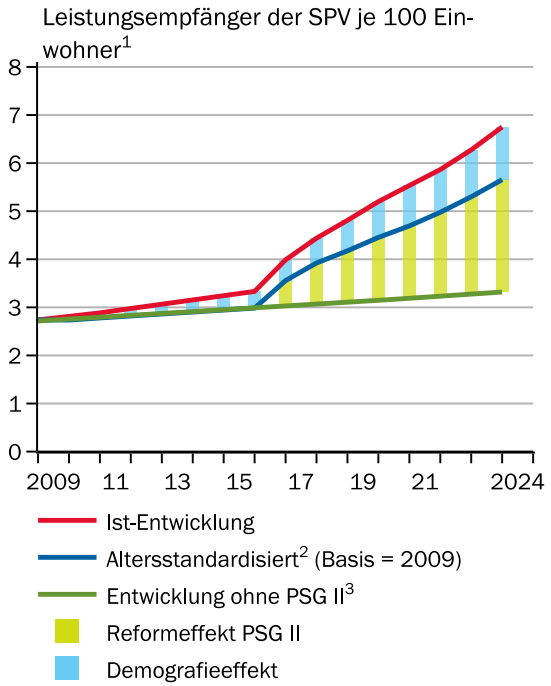
23. Zur Begrenzung des Ausgabenwachstums sollte der Zugang zu Leistungen der SPV restriktiver ausgestaltet werden. Dafür sollte der im Jahr 2013 neu gefasste Pflegebedürftigkeitsbegriff überprüft und stärker an fachlichen Empfehlungen ausgerichtet werden. Dies würde die Anzahl der Pflegebedürftigen reduzieren und zugleich den durchschnittlichen Pflegegrad senken. ↘ ZIFFERN 576 FF. Zudem sollten wenig zielgenaue Leistungen reduziert werden. Dies betrifft insbesondere den Leistungszuschlag in der stationären Versorgung ↘ ZIFFERN 586 FF. sowie den Entlastungsbetrag, ↘ ZIFFERN 579 FF. auf die im Jahr 2025 rund 15 % der Gesamtausgaben der SPV entfielen. Eine Orientierung der Leistungsdynamisierung an der Kostenentwicklung, die im Wesentlichen durch die Lohnentwicklung bestimmt ist, würde zwar das Leistungsniveau langfristig stabilisieren und steigenden Eigenanteilen entgegenwirken, sie würde aber die Beitragssätze deutlich erhöhen. Die daraus entstehende finanzielle Belastung träfe vor allem jüngere Generationen und würde intergenerationelle Verteilungskonflikte verschärfen. ↘ ZIFFER 349 Um das Leistungsniveau der SPV zu stabilisieren und die Finanzierung generationengerechter auszugestalten, sollte daher eine kohortenspezifische Kapitaldeckung innerhalb der SPV eingeführt werden. ↘ ZIFFERN 591 FF. ↘ ABBILDUNG K7 RECHTS Wird die kohortenspezifische Kapitaldeckung mit den vorgeschlagenen Reformen zur Dämpfung des Ausgabenanstiegs kombiniert, würde der Beitragssatz langfristig annähernd auf dem aktuellen Niveau stabilisiert werden.

↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 600 FF.

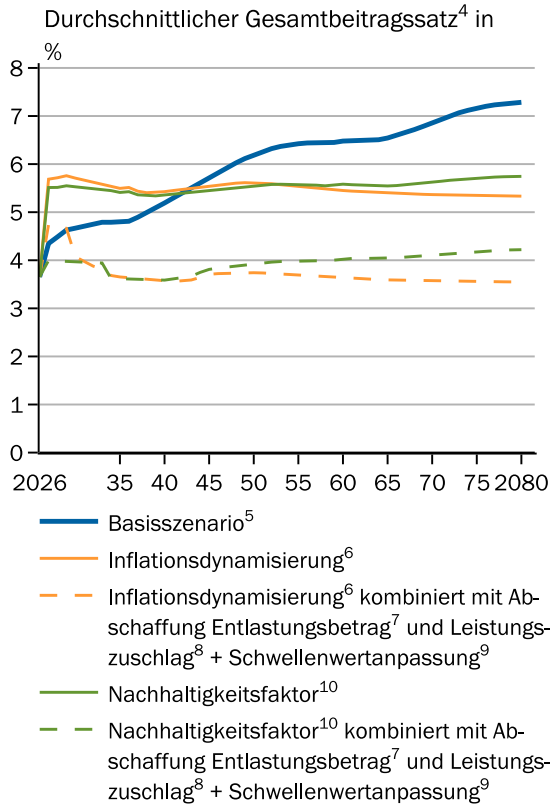
↘ ABBILDUNG K7

Effekte vergangener und künftiger Reformen in der SPV

Einfluss der PSG-II-Reform auf die Entwicklung der Pflegebedürftigkeit



Entwicklung des durchschnittlichen Gesamtbeitragssatzes[4] zur SPV (Umlagebeitragssatz + Zusatzbeitragssatz)



1 – Ab dem Jahr 2011: Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2011, ab dem Jahr 2022: Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2022. 2 – Als Basis für die Altersstandardisierung wurde das Jahr 2009 zugrunde gelegt. 3 – Als Basis dient die altersstandardisierte Zeitreihe, die ab dem Jahr 2017 mit dem linearen Trend der Jahre 2009 bis 2016 fortgeschrieben wird. 4 – Gewichteter Durchschnitt der altersspezifischen Gesamtbeitragssätze mit der Kohortenstärke (Anzahl der Versicherten je Altersjahr) als Gewicht. 5 – Fortschreibung des geltenden Rechts, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Annahme einer an die Bruttolohnentwicklung gekoppelten Dynamisierung der Leistungen. 6 – Kohortenspezifische Kapitaldeckung mit Inflationsdynamisierung. 7 – Das Ausgabenvolumen des Entlastungsbetrags wird in der BMG-Finanzstatistik nicht separat ausgewiesen. Als Näherung dient die Kategorie „Zusätzliche ambulante Betreuungs- und Entlastungsleistungen“. Deren rechnerische Inanspruchnahme lag im Jahr 2023 bei rund 40 % der ambulant versorgten Pflegebedürftigen und wird im Simulationszeitraum als konstant angenommen. 8 – Begrenzung des Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen nach § 43c SGB XI. 9 – Die Schwellenwerte innerhalb der einzelnen Module des NBA legen fest, wie sich die in der Begutachtung tatsächlich erreichten Punkte in gewichtete Punkte des NBA übersetzen, und beeinflussen damit die Gesamtpunktzahl im jeweiligen Modul. In diesem Szenario werden diese Schwellenwerte zusätzlich zum Szenario (PG) für die Module 1, 4 und 6 auf das vom Expertenbeirat im Jahr 2013 empfohlene Niveau angehoben. 10 – Kohortenspezifische Kapitaldeckung mit Lohndynamisierung und Nachhaltigkeitsfaktor. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird berechnet aus der jährlichen Änderung des Verhältnisses des Pflegebedürftigkeitsquotienten multipliziert mit einem Betafaktor in Höhe von 0,5. Der Pflegebedürftigkeitsquotient ist dabei definiert als das Verhältnis der Pflegebedürftigen zu den Beitragszahlenden.

Quellen: BMG, SIM.24, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-142-01

Daten (CSV)

↘ ABBILDUNG K8

Im Frühjahrsgutachten 2026 diskutierte **Herausforderungen**, **Ziele** und **Maßnahmen**

Demografie erhöht Finanzierungsdruck auf Sozialversicherungen

Ausgabenanstieg dämpfen

- Anstieg der Renten in der GRV dämpfen, etwa durch Stärkung des Nachhaltigkeitsfaktors, und kapitalgedeckte Altersvorsorge ausbauen ↘ ZIFFERN 383 F., (JG 2023 Ziffern 421 ff.)
- Ineffizienzen in der GKV abbauen, ohne die Versorgung mit medizinisch notwendigen Leistungen zu beeinträchtigen ↘ ZIFFER 392
- Teilversicherung in der SPV beibehalten und zielgenauer ausgestalten ↘ ZIFFER 386

Bemessungsgrundlage stärken

- Erhöhung des Arbeitsvolumens, u. a. durch längere Erwerbsphase, Abschaffung des Ehegattensplittings und von Minijobs ↘ ZIFFER 396
- Produktivitätswachstum durch Reformen stärken ↘ ZIFFER 397

Finanzierung von Versicherungsleistungen und gesamtgesellschaftlichen Aufgaben trennen

- Notwendigkeit nicht beitragsgedeckter Leistungen prüfen ↘ ZIFFER 389
- Vollständige Steuerfinanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben ↘ ZIFFER 389

Gesetzliche Krankenversicherung: Hoher Ausgabenanstieg führt zu steigenden Beitragssätzen

Effizienz der Gesundheitsausgaben verbessern

- Krankenhausversorgung reformieren, hin zu mehr Spezialisierung, klar überprüfbaren Qualitätsvorgaben und einer geringeren Abhängigkeit der Finanzierung von Fallzahlen ↘ ZIFFERN 487 FF.
- Ambulante Versorgung zur Vermeidung stationärer Behandlungen ausbauen ↘ ZIFFER 491
- Bepreisung innovativer Arzneimittel konsequenter am therapeutischen Zusatznutzen orientieren ↘ ZIFFER 493

Prävention gesundheitsschädlicher Verhaltensweisen stärken

- Höhere Steuern oder Mindestpreise auf Tabak, Alkohol und stark zuckerhaltige Lebensmittel ↘ ZIFFERN 476 FF.
- Verbindliche Standards für gesunde Ernährung in Kitas und Schulen einführen; Werbung für gesundheitsschädliche Produkte einschränken ↘ ZIFFERN 476 FF.

Einnahmen stabilisieren

- Durch Reform der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern Erwerbsanreize für Zweitverdienende erhöhen ↘ ZIFFERN 496 F.
- Bundeszuschuss für nicht beitragsgedeckte Leistungen dynamisieren ↘ ZIFFER 495
- Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die GKV prüfen ↘ ZIFFER 500

Soziale Pflegeversicherung: Demografische Alterung belastet Generationengerechtigkeit

Zielgenauigkeit verbessern

- Schwellenwerte für Pflegeeinstufung auf fachlich empfohlene Werte erhöhen ↘ ZIFFERN 576 F.
- Leistungen, die nicht zielgenau sind, wie Leistungszuschlag und Entlastungsbetrag, abschaffen ↘ ZIFFERN 579 UND 586

Eigenverantwortung bei der Finanzierung von Pflege erhöhen

- Stärkerer Einsatz von Einkommen und Vermögen zur Finanzierung der Pflege ↘ ZIFFERN 580 FF.
- Zielgenaue Unterstützung von Härtefällen durch bedarfsgeprüftes Pflegewohngeld oder die „Hilfe zur Pflege“ ↘ ZIFFER 588
- Eigenanteile durch regelgebundene Dynamisierung der Leistungen der SPV begrenzen und planbar machen ↘ ZIFFER 589

Intergenerationelle Verteilungskonflikte entschärfen

- Kohortenspezifische Kapitaldeckung einführen ↘ ZIFFERN 594 FF.
- Langfristig orientierte Anlagestrategie mit breiter internationaler Diversifizierung und einem höheren Anteil an Aktien umsetzen ↘ ZIFFER 596
- Einzahlungen in den vorhandenen Pflegevorsorgefonds stoppen und zur Teilfinanzierung der älteren Pflegekohorten nutzen ↘ ZIFFER 598

© Sachverständigenrat | 26-049-01

1

EXPORTE STÜTZEN KONJUNKTURELLE ERHOLUNG

I. Kurzfassung

II. Internationale Konjunktur

1. Weltkonjunktur trotz Iran-Krieg stabil
2. Energiepreise treiben Inflation
3. Chancen und Risiken

III. Deutschland

1. Realwirtschaft: Konjunktur überraschend robust
2. Inflation weiterhin erhöht
3. Keine Erholung am Arbeitsmarkt
4. Fiskalischer Impuls durch GKV- und SPV-Reformen gebremst
5. Chancen und Risiken
6. Produktionspotenzial: Zuwanderung federt den demografischen Rückgang wenig ab

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

↘ Die deutsche Wirtschaft entwickelt sich aktuell besser als erwartet. Im Jahr 2026 liefern die Exporte sowie die staatlichen Konsumausgaben deutliche Impulse zum BIP-Wachstum. Im Jahr 2027 dürften vor allem die Konsumausgaben sowie die öffentlichen Investitionen das BIP-Wachstum stützen.

↘ Die Nachfrage aus der EU stellt die wesentliche Stütze der deutschen Exporte dar. Die protektionistische US-Handelspolitik und die stärkere Konkurrenz chinesischer Industrieunternehmen belasten den deutschen Außenhandel weiterhin.

↘ Der Sachverständigenrat erwartet einen Anstieg des preisbereinigten BIP von 1,3 % im Jahr 2026 und von 1,0 % im Jahr 2027. Er prognostiziert eine Verbraucherpreisinflation von 2,8 % bzw. 3,3 %.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Weltwirtschaft zeigt sich trotz des aktuellen Energieangebotsschocks bislang robust. Zwar ist die Inflation vielerorts gestiegen, die gesamtwirtschaftliche Aktivität blieb in den großen Wirtschaftsräumen der Welt jedoch weiterhin expansiv. Hierzu beigetragen hat, dass der Rohölpreis im Sommer weniger stark gestiegen ist als im Frühjahrsgutachten 2026 erwartet. Aktuell liegen die Preise für Rohöl und Erdgas hingegen wieder deutlich über dem im Frühjahr 2026 erwarteten Niveau. Gestützt wird die Weltkonjunktur durch hohe Investitionen im Bereich der Künstlichen Intelligenz. Allerdings belasten der anhaltende Preisdruck und höhere Leitzinsen den Ausblick für die Weltwirtschaft. Der Sachverständigenrat erwartet einen Anstieg des globalen BIP um 2,7 % im Jahr 2026 und um 2,6 % im Jahr 2027.

Im Euro-Raum hat sich das Verbrauchervertrauen nach einem deutlichen Rückgang im Frühjahr teilweise wieder erholt. Weitere Stimmungsindikatoren deuten darauf hin, dass die Konjunktur im Euro-Raum den höheren Energiepreisen trotzt. Als Reaktion auf den erhöhten Inflationsdruck hat die Europäische Zentralbank ihre Leitzinsen allerdings mehrfach angehoben. Im Prognosezeitraum ist mit weiteren Zinserhöhungen zu rechnen. Die verschlechterten Finanzierungsbedingungen dämpfen die gesamtwirtschaftliche Aktivität. Für den Euro-Raum wird ein BIP-Wachstum von jeweils 1,1 % in den Jahren 2026 und 2027 prognostiziert.

Die konjunkturelle Erholung der deutschen Wirtschaft setzt sich trotz gestiegener Energiepreise fort. Das BIP-Wachstum dürfte sich im laufenden Jahr gegenüber dem Vorjahr kräftig beschleunigen. Dazu tragen insbesondere die Exporte sowie die staatlichen Konsumausgaben bei. Die Inlandsnachfrage dürfte allerdings insgesamt im laufenden Jahr schwächer als im Jahr 2025 ausfallen und im Jahr 2027 stärker steigen. Für das BIP-Wachstum im Jahr 2027 dürften die öffentlichen Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben eine wesentliche Rolle spielen. Zudem dürften die staatlichen Konsumausgaben im Jahr 2027 erneut zulegen. Die gestiegenen Verbraucherpreise dürften die privaten Konsumausgaben hingegen im gesamten Prognosezeitraum dämpfen. Das Exportwachstum dürfte im kommenden Jahr anhalten, jedoch schwächer als im laufenden Jahr ausfallen. Der Sachverständigenrat erwartet einen Anstieg des preisbereinigten BIP von 1,3 % im Jahr 2026 und 1,0 % im Jahr 2027. Für die Verbraucherpreise wird ein Anstieg von 2,8 % im Jahr 2026 und 3,3 % im Jahr 2027 erwartet. Weil die Preise importierter Waren stärker steigen als jene der heimischen Produktion, erhöht sich die heimische Kaufkraft allerdings weniger stark als das preisbereinigte BIP.

I. KURZFASSUNG

1. Der Sachverständigenrat rechnet **im Jahr 2026** mit einem **preisbereinigten Anstieg des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP)** um **1,3 %**. Für das **Jahr 2027** zeichnet sich ein BIP-Wachstum von **1,0 %** ab. ↘ ABBILDUNG 1 ↘ ZIFFERN 31 FF. Die **Verbraucherpreisinflation** dürfte im **Jahr 2026** durchschnittlich auf **2,8 %** und im **Jahr 2027** durchschnittlich auf **3,3 %** ansteigen. Die Kerninflation dürfte in den Jahren 2026 und 2027 bei 2,4 % bzw. 2,8 % liegen. Weil die Preise importierter Waren stärker steigen als jene der heimischen Produktion, erhöht sich die heimische Kaufkraft allerdings weniger stark als das preisbereinigte BIP. ↘ KASTEN 6 ↘ ZIFFER 65

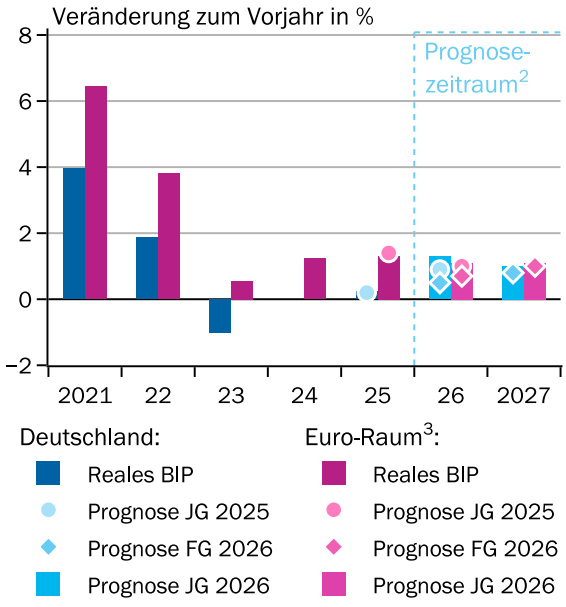
   Im **Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2026** liegt die Prognose für das **BIP-Wachstum** im **Jahr 2026** damit um 0,8 Prozentpunkte **höher**. Diese Anhebung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Exporte im 1. und 2. Quartal 2026 stärker angestiegen sind als erwartet. Zudem hat das Statistische Bundesamt im Juli 2026 das BIP des vergangenen Jahres leicht nach oben revidiert. Dies verbessert die Ausgangslage für das BIP im Jahr 2026. ↘ KASTEN 4

2. Die **konjunkturelle Erholung** der deutschen Wirtschaft setzt sich **trotz gestiegener Energiepreise** fort. Im **Jahr 2026** dürfte das **BIP** erstmals seit dem Jahr 2022 wieder **deutlich steigen**. Das Konjunkturbild bleibt jedoch ge-

↘ ABBILDUNG 1

Konjunktureller Ausblick für Deutschland, den Euro-Raum und die Weltwirtschaft

BIP[1] in Deutschland und im Euro-Raum



Wirtschaftliche Eckdaten (in %)

	2025	2026[2]	2027[2]
Deutschland			
BIP-Wachstum[1]	0,2	1,3	1,0
Inflationsrate	2,2	2,8	3,3
Arbeitslosenquote[4]	6,3	6,4	6,3
Lohnwachstum[5]	4,9	3,6	3,6
Finanzierungssaldo[6]	– 2,9	– 4,1	– 4,3
Euro-Raum			
BIP-Wachstum[1,3]	1,3	1,1	1,1
Inflationsrate[7]	2,1	3,0	2,9
Weltwirtschaft[8]			
BIP-Wachstum[1,3]	2,8	2,7	2,6
Inflationsrate	3,0	3,5	3,0

1 – Preisbereinigt. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. Prognose JG 2025 ohne Bulgarien. 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. 8 – Aggregation gemäß der Gewichte in Tabelle 1.

Quellen: Eurostat, nationale Statistikämter, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-100-02

Daten (CSV)

mischt. Die Exporte wuchsen im 1. Halbjahr 2026 kräftig. Dazu trug insbesondere eine hohe Nachfrage aus den Ländern der Europäischen Union (EU) bei. Nach Gütergruppen nahmen im 1. Halbjahr 2026 besonders die Exporte von elektronischen und chemischen Erzeugnissen sowie Konsumgütern zu. ↘ ZIFFER 59 Da die Exporte stärker zunahmen als die ebenfalls gestiegenen Importe, dürfte der Außenbeitrag im Jahr 2026 nach dem Staatskonsum den zweitgrößten Beitrag zum BIP-Wachstum liefern. ↘ ZIFFER 44 Die Inlandsnachfrage blieb im 1. Halbjahr hingegen schwach. Zwar expandierten die Konsumausgaben des Staates im 1. Halbjahr 2026 gegenüber dem 2. Halbjahr 2025, der Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen belastete jedoch die Binnenkonjunktur. Auch die privaten Wohnbauinvestitionen lagen im 1. Halbjahr 2026 unter dem Niveau des 2. Halbjahres 2025, während die privaten Konsumausgaben stagnierten. Das **BIP-Wachstum** im **Jahr 2027** dürfte vor allem von den Konsumausgaben sowie von den staatlichen Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben getragen werden. Dementsprechend dürften die **öffentlichen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen** neben dem Staatskonsum im Prognosezeitraum kräftig ansteigen. Das Exportwachstum dürfte im Jahr 2027 anhalten, jedoch schwächer als im Jahr 2026 ausfallen. ↘ ZIFFER 44

3. Die **gestiegenen Energiepreise beeinträchtigten** die Weltwirtschaft bisher nur **in begrenztem Maße**. ↘ ZIFFER 8 Das globale BIP wuchs im 2. Quartal gegenüber dem Vorquartal um knapp 0,8 %. Damit fiel das Wachstum etwas höher aus als im 1. Quartal. Die Weltindustrieproduktion ging im 2. Quartal zurück, im Juli und August erholte sie sich jedoch bereits wieder. In Deutschland hat sich die Geschäftslage des Verarbeitenden Gewerbes trotz der Auswirkungen des Iran-Kriegs weiter verbessert. Dies spiegelt das steigende Exportgeschäft der 1. Jahreshälfte 2026 wider. Die Geschäftserwartungen verschlechterten sich zwar im April und Mai. Sie erholen sich seit Juni 2026 aber bereits fünf Monate in Folge. ↘ ZIFFER 39 Die Verbraucherpreisinflation ist seit März 2026 deutlich gestiegen. ↘ ABBILDUNG 2 Dies belastet die Kaufkraft der privaten Haushalte. Das Konsumentenvertrauen liegt weiterhin unter dem Niveau vor dem Energieangebotsschock im März 2026. ↘ ZIFFER 48

4. Das **Exportwachstum** dürfte im Prognosezeitraum **andauern**, sich jedoch **leicht verlangsamen**. ↘ ABBILDUNG 2 Die **Auftragslage** des Verarbeitenden Gewerbes hat sich seit der 2. Jahreshälfte 2025 insbesondere **innerhalb der EU verbessert**. ↘ ZIFFER 39 Dennoch bleiben die **Aussichten** der deutschen Exportwirtschaft außerhalb der EU schwach. Neben den höheren US-Einfuhrzöllen und dem Iran-Krieg belastet die wachsende Konkurrenz durch chinesische Industrieunternehmen das Exportgeschäft des Verarbeitenden Gewerbes. So sind beispielsweise die Warenexporte nach China seit dem Jahr 2024 stark rückläufig. ↘ ZIFFER 61

5. Die **privaten Investitionen und Konsumausgaben** dürften im Prognosezeitraum **verhalten** ansteigen. Während die privaten Investitionen in Ausrüstungsgüter sowie in gewerbliche Bauten im gesamten Prognosezeitraum voraussichtlich leicht zulegen werden, ↘ ZIFFER 56 dürften die privaten Investitionen in Wohnbauten erst im Jahr 2027 geringfügig steigen. Im Wohnungsbau stehen einer Erholung insbesondere die weiterhin hohen Baukosten und steigende Zinsen entgegen. So sind die Auftragseingänge im Wohnungsbau seit dem Jahr 2025 in

↘ ABBILDUNG 2
Bestimmende Faktoren für die Prognose

	Ausgangslage	Prognosezeitraum	Chancen / Risiken
Energiepreise	Energieangebotsschock erhöht Verbraucherpreisinflation seit März 2026	Erhöhte Inflation im gesamten Zeitraum erwartet; Preisdruck dürfte im Jahr 2027 leicht abnehmen	**Risiko:** Weiterer Energieangebotsschock durch Eskalation im Nahen Osten
Außenhandel	Exporte seit Jahresbeginn kräftig gestiegen	Exporte steigen weiterhin, aber leicht schwächer an	**Chance:** Auslandsnachfrage stärker als erwartet
Inlandsnachfrage	Investitionen seit Jahresbeginn rückläufig; Konsumausgaben verhalten	Höhere investive und konsumtive Ausgaben des Staates erwartet	**Risiko:** Preise für Infrastrukturinvestitionen steigen noch stärker als erwartet

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 26-125-02

der Tendenz seitwärtsgerichtet. ↘ZIFFER 40 Die weiterhin unterdurchschnittliche Kapazitätsauslastung belastet die Investitionstätigkeit der Industrieunternehmen. Dennoch dürfte die zuletzt gestiegene Auslandsnachfrage die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe im Prognosezeitraum leicht erhöhen und somit auch den Investitionsbedarf der inländischen Industrieunternehmen etwas anheben. Die privaten Konsumausgaben bleiben verhalten. Die weiterhin erhöhte Inflation dämpft den Anstieg der preisbereinigten verfügbaren Einkommen und damit die Ausgaben der privaten Haushalte im gesamten Prognosezeitraum.

6. Die **staatlichen Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben** werden das **BIP-Wachstum** im Prognosezeitraum voraussichtlich **kräftig stützen**. Die steigenden Verteidigungsausgaben dürften sich insbesondere in einer kräftigen Expansion der staatlichen Ausrüstungsinvestitionen niederschlagen, die vor allem militärische Waffensysteme umfassen. Aus dem Sondervermögen Bundeswehr sind bis Ende des Jahres 2025 43 Mrd Euro abgeflossen. Zwischen Januar und September 2026 erhöhte sich das abgerufene Kreditvolumen bereits um 14,2 Mrd Euro auf 57,2 Mrd Euro. Für das Jahr 2026 plant die Bundesregierung Ausgaben in Höhe von insgesamt 25,5 Mrd Euro. Im Jahr 2027 sollen weitere 30 Mrd Euro verausgabt und damit der Kreditrahmen des Sondervermögens ausgeschöpft werden. Damit einhergehend ist zu erwarten, dass die Vorleistungen des Staates ebenfalls expandieren. Zudem steigen die sozialen Sachleistungen im Prognosezeitraum stark an, sodass der Staatskonsum weiterhin kräftig wachsen dürfte. Gleichzeitig dürften zusätzliche Mittel für die Infrastrukturausgaben aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) die öffentlichen Bauinvestitionen zunehmend stützen. Seit dem Jahr 2025 liegen die Auftragseingänge im Tiefbau auf einem höheren Niveau als in den Jahren 2022 bis 2024. ↘ZIFFER 58 Die hohen staatlichen Ausgaben werden das Finanzierungs-

defizit und die Schuldenstandsquote des Staates im Prognosezeitraum ausweiten. Nach 4,1 % des BIP im Jahr 2026 wird das Finanzierungsdefizit im Jahr 2027 voraussichtlich 4,3 % des BIP betragen. Die Schuldenstandsquote dürfte im Jahr 2026 auf 64,5 % des BIP und im Jahr 2027 auf 66,3 % des BIP ansteigen.

II. INTERNATIONALE KONJUNKTUR

7. **Die Weltwirtschaft zeigt sich trotz des Iran-Kriegs bislang robust.** Der dadurch ausgelöste Energieangebotsschock hat die Inflation zwar vielerorts spürbar erhöht. Die gesamtwirtschaftliche Aktivität expandierte in den großen Wirtschaftsräumen der Welt aber weiterhin. ↘ ZIFFER 8 Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass der Rohölpreis, anders als an den Terminmärkten erwartet und in der Frühjahrsprognose des Sachverständigenrates unterstellt, im Juni und Juli 2026 vorübergehend deutlich nachgegeben hat. ↘ ZIFFER 18 Aktuell liegt er hingegen wieder deutlich über dem im Frühjahr 2026 erwarteten Niveau. Stimmungsindikatoren deuten derzeit nicht auf eine spürbare Verlangsamung der weltwirtschaftlichen Expansionsdynamik oder gar auf einen Einbruch der Weltkonjunktur in der 2. Jahreshälfte 2026 hin. ↘ ZIFFER 9 Gestützt wird die Weltkonjunktur von der zunehmenden Nutzung Künstlicher Intelligenz (KI). Die dafür erforderlichen Investitionen – vor allem in den USA ↘ KASTEN 1 – erhöhen die Nachfrage nach Hochtechnologieprodukten und beleben dadurch den internationalen Warenhandel. ↘ ZIFFER 13

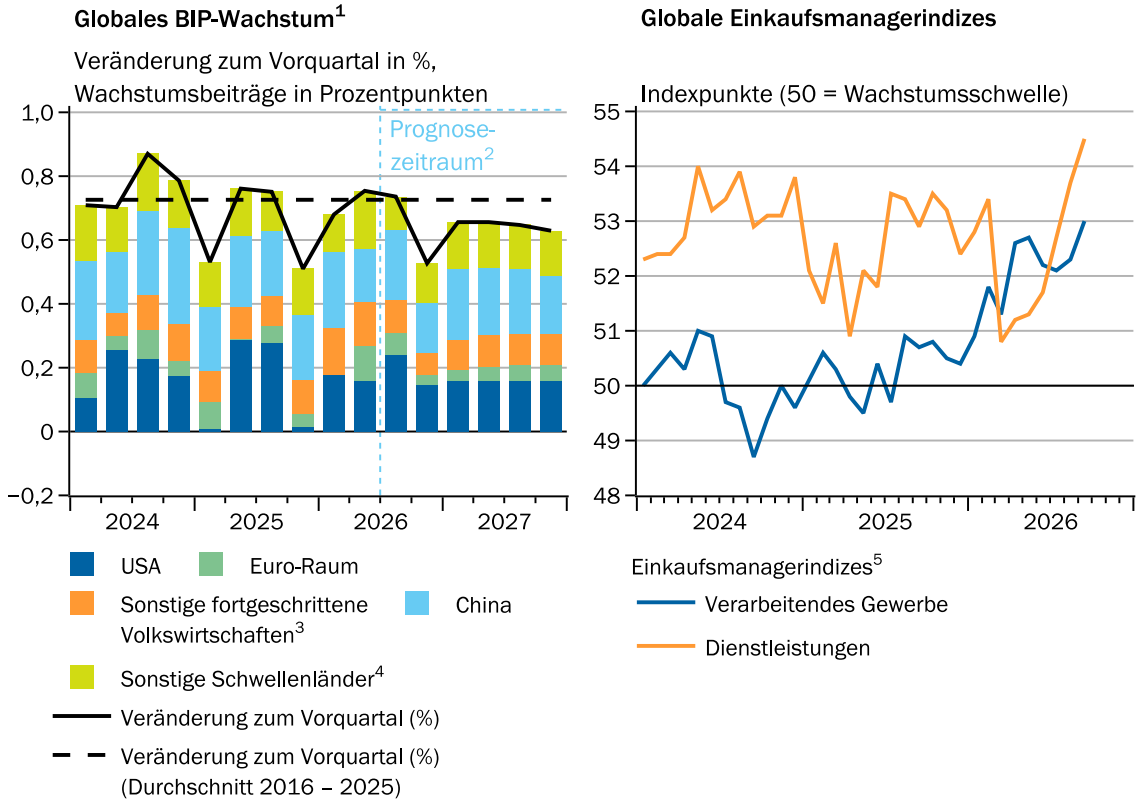
   Der **Ausblick für die Weltwirtschaft bleibt** jedoch **verhalten**. Der Preisdruck aufgrund gestiegener Energiekosten dürfte zunächst bestehen bleiben. Das erhöht die Produktionskosten für Waren und Dienstleistungen und schmälert die preisbereinigten verfügbaren Einkommen der Verbraucherinnen und Verbraucher. Durch eine straffere Geldpolitik verschlechtern sich die Finanzierungsbedingungen und belasten den privaten Konsum und die Investitionen zusätzlich. ↘ ZIFFER 23 Erst im kommenden Jahr werden die Belastungen durch den Iran-Krieg wohl nachlassen, sodass sich der Preisauftrieb allmählich verringern sollte. Der Sachverständigenrat rechnet mit einem Zuwachs des globalen BIP im Jahr 2026 in Höhe von 2,7 % und von 2,6 % im Jahr 2027. Die globale Verbraucherpreisinflation dürfte im Jahr 2026 bei 3,5 % und im Jahr 2027 bei 3,0 % liegen. ↘ ZIFFER 16

1. Weltkonjunktur trotz Iran-Krieg stabil

8. **Das globale BIP legte im 2. Quartal 2026 im Vergleich zum Vorquartal um knapp 0,8 % zu und damit etwas stärker als zu Jahresbeginn.** ↘ ABBILDUNG 3 LINKS Zwar verlangsamte sich das Wachstum in den USA und China. ↘ KASTEN 1 Der Euro-Raum stützte das globale BIP-Wachstum hingegen, nachdem die gesamtwirtschaftliche Produktion dort im 1. Quartal noch stagniert hatte. ↘ ZIFFER 14

↘ ABBILDUNG 3

Globales BIP-Wachstum und Einkaufsmanagerindizes



1 – Durchschnitte der saisonbereinigten Quartalswerte. Das globale BIP wird angenähert durch die Summe der aufgeführten Staaten. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Australien, EU ohne Euro-Raum, Hongkong, Japan, Kanada, Norwegen, Republik Korea, Schweiz, Singapur, Taiwan und Vereinigtes Königreich. 4 – Argentinien, Brasilien, Chile, Indien, Indonesien, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Philippinen, Russland, Thailand und Türkei. 5 – Globale Einkaufsmanagerindizes basierend auf einer monatlichen Umfrage unter Einkaufsmanagerinnen und Einkaufsmanagern sowie Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern.

Quellen: Eurostat, IWF, nationale Statistikämter, OECD, S&P Global, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-181-01

9. **Stimmungsindikatoren deuten trotz der Auswirkungen des Iran-Kriegs auf eine robuste Entwicklung der Weltwirtschaft hin.** Zwar ging der globale Einkaufsmanagerindex für die Dienstleistungsbereiche unmittelbar nach Ausbruch des Kriegs deutlich zurück. Mittlerweile hat sich die Stimmung in diesen Wirtschaftsbereichen aber wieder erholt. Im September lag der Indikator sogar höher als vor Beginn des Kriegs. ↘ ABBILDUNG 3 RECHTS Im Verarbeitenden Gewerbe setzte sich die in der Mitte des vergangenen Jahres begonnene zyklische Erholung fort.

10. **Die Straße von Hormus ist nach einer vorübergehenden Öffnung** im Sommer 2026 (FG 2026 Plustext 1) derzeit – gemessen an Schiffsfunkdaten – **wieder für den Schiffsverkehr geschlossen**. ↘ ABBILDUNG 4 LINKS Andere Quellen, die auch Schiffe erfassen, deren Funksystem beim Durchqueren der Meerenge abgeschaltet ist, deuten jedoch auf einen deutlich höheren Verkehr hin (Wright, 2026). Zudem gibt es Anzeichen, dass infolge des Iran-Kriegs internationale Lieferketten beeinträchtigt sind. So sind die Frachtraten stark angestiegen und der Global Supply Chain Pressure Index der Federal Reserve Bank of New York liegt immer noch auf einem erhöhten Niveau. ↘ ABBILDUNG 4 RECHTS Im Vergleich zu den Lieferengpässen und Belastungen internationaler Lieferketten

infolge der Corona-Pandemie liegt der Indikator allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau.

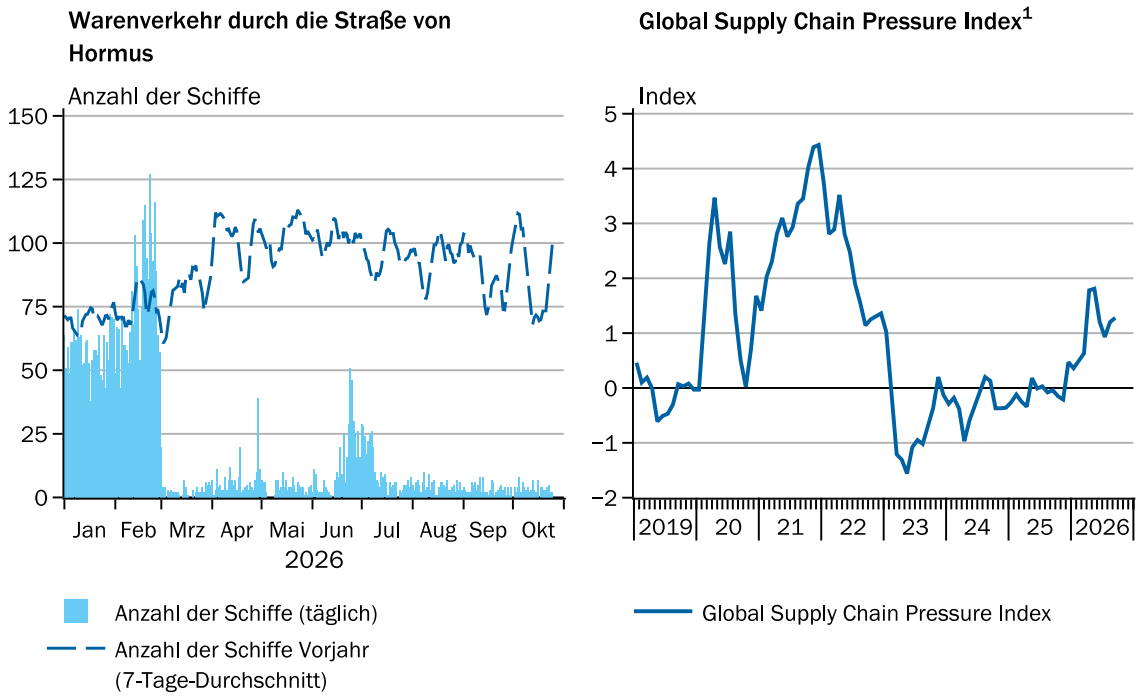
In der Prognose wird unterstellt, dass die **Unsicherheit über den weiteren Verlauf des Iran-Kriegs hoch** bleibt. Allerdings wird angenommen, dass die Belastungen für die Weltwirtschaft durch den Krieg im Prognosezeitraum allmählich abnehmen und sich der Schiffsverkehr durch die Straße von Hormus wieder etwas normalisiert. Diese Annahme steht im Einklang mit den Terminmarktnotierungen, die auf einen allmählichen Rückgang des Rohölpreises hindeuten. ↘ ZIFFER 20 ↘ KASTEN 3

11. **Nachdem das US-Verfassungsgericht einen Großteil der von Präsident Trump verhängten Zölle für rechtswidrig erklärt hatte, hat die US-Regierung gegenüber vielen Handelspartnern temporäre bilaterale Zölle erhoben.** Diese sind Ende Juli 2026 ausgelaufen und durch neue Zölle ersetzt worden, die auf Section 301 des Trade Act of 1974 basieren (The White House, 2026). Nach Berechnungen des Budget Labs hat sich der effektive Zollsatz der USA dadurch kaum verändert (The Budget Lab at Yale, 2026). Für die US-Einfuhrzölle wird in dieser Prognose angenommen, dass es nicht zu einer erneuten Verschärfung der US-Handelspolitik oder Gegenmaßnahmen der Handelspartner der USA kommt.

12. **Der Welthandel expandiert wieder kräftig**. Nach einem starken Jahresbeginn stagnierte der internationale Warenhandel im 2. Quartal 2026 nahezu. ↘ ABBILDUNG 5 LINKS Maßgeblich hierfür war die Entwicklung in den Schwellenländern.

↘ ABBILDUNG 4

Straße von Hormus und globale Unsicherheit



1 – Der Global Supply Chain Pressure Index fasst verschiedene Indikatoren zu Transportkosten und Lieferengpässen zu einem Index zusammen. Der Mittelwert des Index ist auf null normiert. Dargestellt ist die Abweichung vom Mittelwert gemessen in Standardabweichungen.

Quellen: Federal Reserve Bank of New York, Benigno et al. (2022), PortWatch, UN Global Platform
© Sachverständigenrat | 26-188-01

Daten (CSV)

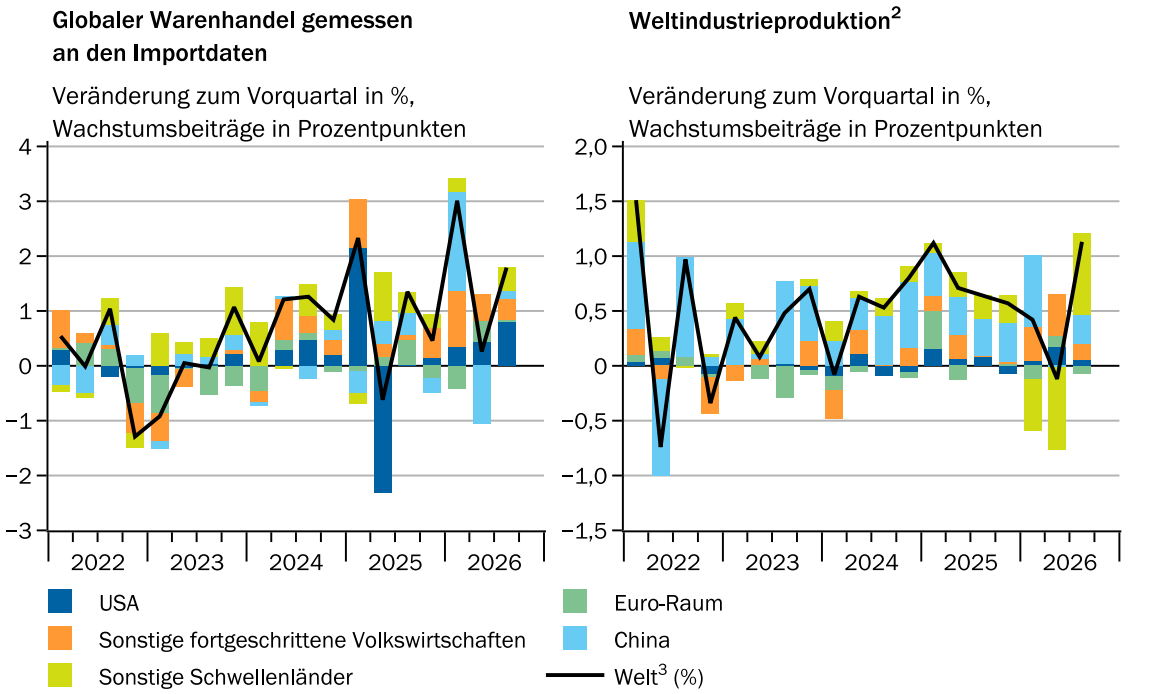
↘ KASTEN 1 In China gingen die Importe im 2. Quartal deutlich zurück, was zum Teil auf eine drastisch verringerte Nachfrage nach Rohöl zurückzuführen ist (Troderman, 2026). Im Juli und August zeichnete sich allerdings bereits eine deutliche Erholung des Welthandels ab.

Die **globale Industrieproduktion ging im 2. Quartal deutlich zurück**. ↘ ABBILDUNG 5 RECHTS Neben einer schwächeren Entwicklung in China ist dies vor allem auf die direkten Folgen des Kriegs zurückzuführen, der die wirtschaftliche Aktivität in der betroffenen Region stark beeinträchtigt hat. Die Industrieproduktion in Afrika und dem Nahen Osten, die vom Centraal Planbureau als Aggregat ausgewiesen wird, brach im März ein. Mittlerweile hat sie sich allerdings etwas erholt, lag im August aber immer noch um 17 % unter dem Vorkriegsniveau.

13. **Der zunehmende Einsatz von KI und die dafür benötigte Infrastruktur haben zu einem Anstieg der Investitionen in den Bereichen Software und Datenzentren geführt.** ↘ ABBILDUNG 6 LINKS In den USA hat diese Investitionstätigkeit in den vergangenen Quartalen einen bedeutenden Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Expansion geleistet (Rubinton und Patro, 2026). ↘ KASTEN 1 Durch den KI-Boom ist die Nachfrage nach Produkten aus dem Ausland, vor allem aus Asien, gestiegen. Die US-amerikanischen Einfuhren von KI-bezogenen Produkten aus Volkswirtschaften wie Republik Korea, Taiwan oder Malaysia haben sich seit Beginn des Jahres 2025 mehr als verdoppelt. ↘ ABBILDUNG 6

↘ ABBILDUNG 5

Globaler Warenhandel und Weltindustrieproduktion[1]



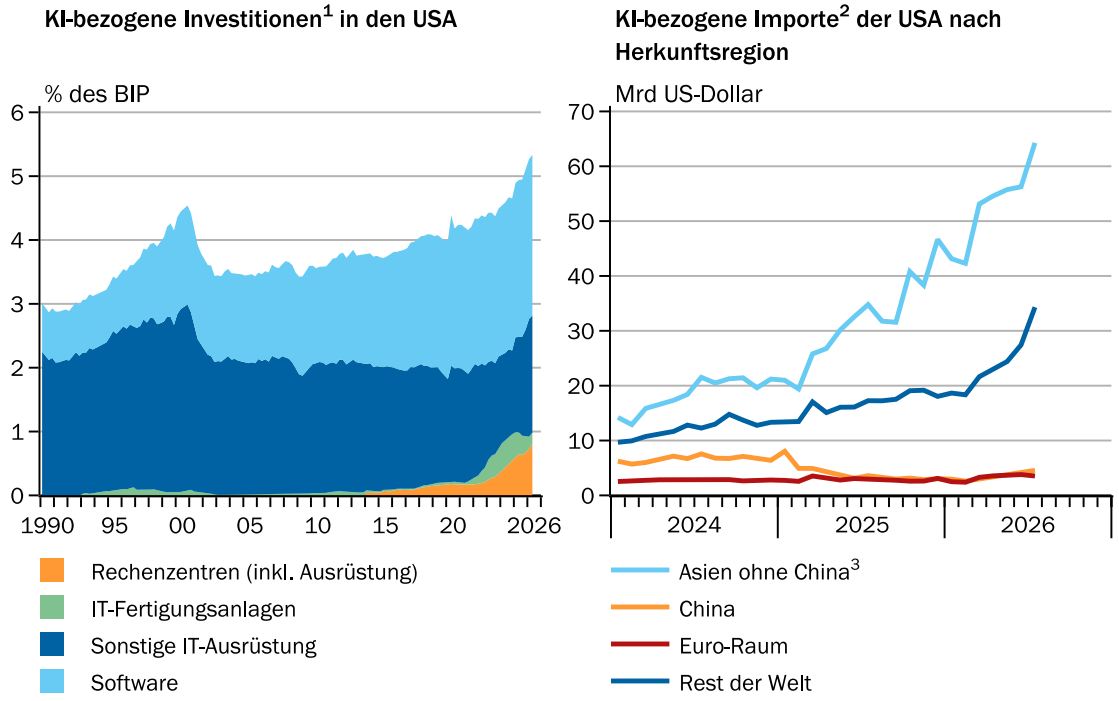
1 – Daten und Länderabgrenzungen des niederländischen Centraal Planbureau (CPB). Ländergewichtung auf Basis des Jahres 2021. Veränderung zum Vorquartal, preis- und saisonbereinigt. Basierend auf den Quartalsdurchschnitten der Monatswerte. Für 2026Q3: Werte der Monate Juli und August. 2 – Ohne Baugewerbe. Produktionsgewichtet. 3 – Umfasst das Warenhandelsvolumen in 81 Staaten und knapp 96 % des globalen Warenhandels bzw. die Industrieproduktion in 85 Staaten und etwa 96 % der globalen Industrieproduktion.

Quellen: CPB, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-024-02

Daten (CSV)

↘ ABBILDUNG 6

KI-Investitionen und -Importe der USA



1 – Für die Definition der Komponenten siehe Aldasoro et al. (2026). 2 – Umfasst 104 Produktgruppen auf 6-Steller-Ebene des Harmonisierten Systems, definiert in WTO (2025, Annex A.1). 3 – Indonesien, Japan, Kambodscha, Malaysia, Republik Korea, Singapur, Taiwan, Thailand, Vietnam.

Quellen: BEA, U.S. Census Bureau, UN Comtrade, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-160-02

Daten (CSV)

RECHTS Dies hat zu einer Belebung der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe und der Ausfuhren in der Region geführt (ADB, 2026). In der Folge hat das BIP-Wachstum in den vergangenen Quartalen dort teils deutlich angezogen. So nahm z. B. in Taiwan das BIP in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2026 mit zweistelligen Zuwachsraten gegenüber dem Vorjahr zu. Im Zuge des Booms sind die Börsennotierungen vieler KI-Unternehmen stark gestiegen. Gleichzeitig sind die Investitionen in diesem Bereich zunehmend fremdfinanziert, insbesondere durch Schattenbanken ↘ GLOSSAR (Aldasoro et al., 2026). ↘ ZIFFER 29

↘ KASTEN 1

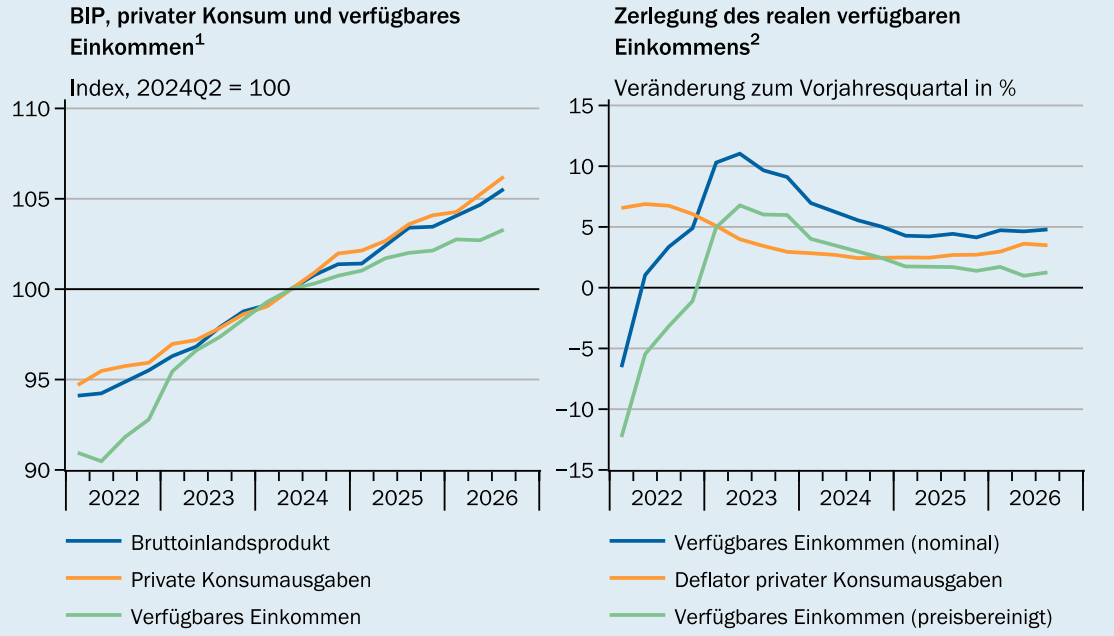
Fokus: Die großen Volkswirtschaften USA und China

Die US-Volkswirtschaft wuchs im 1. und 2. Quartal 2026 preis- und saisonbereinigt um 0,6 % bzw. 0,5 % im Vergleich zum Vorquartal. Trotz der Verwerfungen infolge des Iran-Kriegs liegen die US-Wachstumsraten damit nahe ihrem Durchschnitt der vergangenen Jahre. Im September 2026 betrug die Inflationsrate gegenüber dem Vorjahresmonat gemessen am Verbraucherpreisindex 3,7 % und die Kerninflationsrate 2,6 %. Der kriegsbedingte Energiepreisanstieg schlug damit deutlich auf die Verbraucherpreise durch, Zweitrundeneffekte auf die Kerninflationsrate blieben bislang jedoch moderat. Angesichts der weiterhin erhöhten Inflation hob die Federal Reserve (Fed) den seit Dezember 2025 unveränderten Zielkorridor für die Federal Funds Rate im September 2026 um 25 Basispunkte auf 3,75 % bis 4,00 % an. ↘ ABBILDUNG 14 OBEN LINKS ↘ ZIFFER 23 Gestützt wurde das BIP-Wachstum im 2. Quartal insbesondere durch die Bruttoanlageinvestitionen, die gegenüber dem Vorquartal um 1,9 % zunahmen. Im Zusam-

menhang mit dem Ausbau von Rechenzentren und KI-Technologien wurden vor allem die Investitionen in Ausrüstungen und geistiges Eigentum kräftig ausgeweitet. ↘ ABBILDUNG 6 LINKS Gleichzeitig stiegen im 2. Quartal 2026 die preis- und saisonbereinigten Importe mit 3,0 % gegenüber dem Vorquartal deutlich stärker als die Exporte mit 1,2 %, sodass der Außenbeitrag das BIP-Wachstum dämpfte. Hierzu dürfte auch die hohe Nachfrage nach importierten Halbleitern und Ausrüstungsgütern beigetragen haben. Die privaten Konsumausgaben stiegen gegenüber dem Vorquartal um 0,9 % und stützten die gesamtwirtschaftliche Expansion. ↘ ABBILDUNG 7 LINKS Dazu dürfte die weiterhin niedrige Arbeitslosenquote beigetragen haben. Preisbereinigt legten die verfügbaren Einkommen seit dem 2. Quartal 2025 hingegen nur schwach zu, da die angebotsseitig getriebene Inflation einen großen Teil der nominalen Einkommenszuwächse aufzehrte. ↘ ABBILDUNG 7 RECHTS In der Folge sank die Sparquote der Haushalte auf 4,4 %; sie liegt damit deutlich unter ihrem Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 von 6,1 %.

↘ ABBILDUNG 7

Entwicklung von privatem Konsum und verfügbaren Einkommen in den USA



1 – Preis- und saisonbereinigt. 2 – Saisonbereinigt.

Quellen: BEA, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-209-01

Daten (CSV)

Im 3. Quartal 2026 stieg das US-BIP laut der Schnellmeldung um 0,8 % gegenüber dem Vorquartal. Im weiteren Prognosezeitraum dürfte sich die konjunkturelle Dynamik auf einem robusten Expansionspfad stabilisieren. Mit dem Wiederaufflammen des Iran-Kriegs hat sich die zuvor erwartete Entspannung an den Energiemärkten nicht eingestellt. Die erhöhten Ölpreise werden die Kaufkraft der privaten Haushalte und die Produktionskosten der Unternehmen weiterhin belasten. Die privaten Konsumausgaben dürften im Prognosezeitraum weniger stark zunehmen, da bei der weiterhin erwarteten hohen Verbraucherpreisinflation die verfügbaren Realeinkommen nur schwach steigen dürften. Angesichts der niedrigen Sparquote besteht zudem nur begrenzter Spielraum, die privaten Konsumausgaben im Prognosezeitraum durch weitere Reduzierung der Sparquote zu stützen. Demgegenüber dürften die Investitionen in Rechenzentren und Software im Zusammenhang mit dem KI-Boom auf hohem Niveau bleiben und die US-Konjunktur stützen. Im Prognosezeitraum dürften US-Unternehmen die Nutzung von KI-Anwendungen weiter intensivieren und Effizienzgewinne realisieren (Gutkowski et al., 2026; Ozkan et al., 2026). Da sich die KI-Nutzung in vielen Unternehmen noch in einer frü-

hen Phase befindet, dürfte der Produktivitätsbeitrag zum BIP-Wachstum im Prognosezeitraum stetig zunehmen. Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat für die USA in den Jahren 2026 und 2027 ein Wachstum des preisbereinigten BIP von 2,4 % bzw. 2,3 %. Die Verbraucherpreisinflation dürfte in den Jahren 2026 und 2027 3,5 % bzw. 2,6 % betragen.

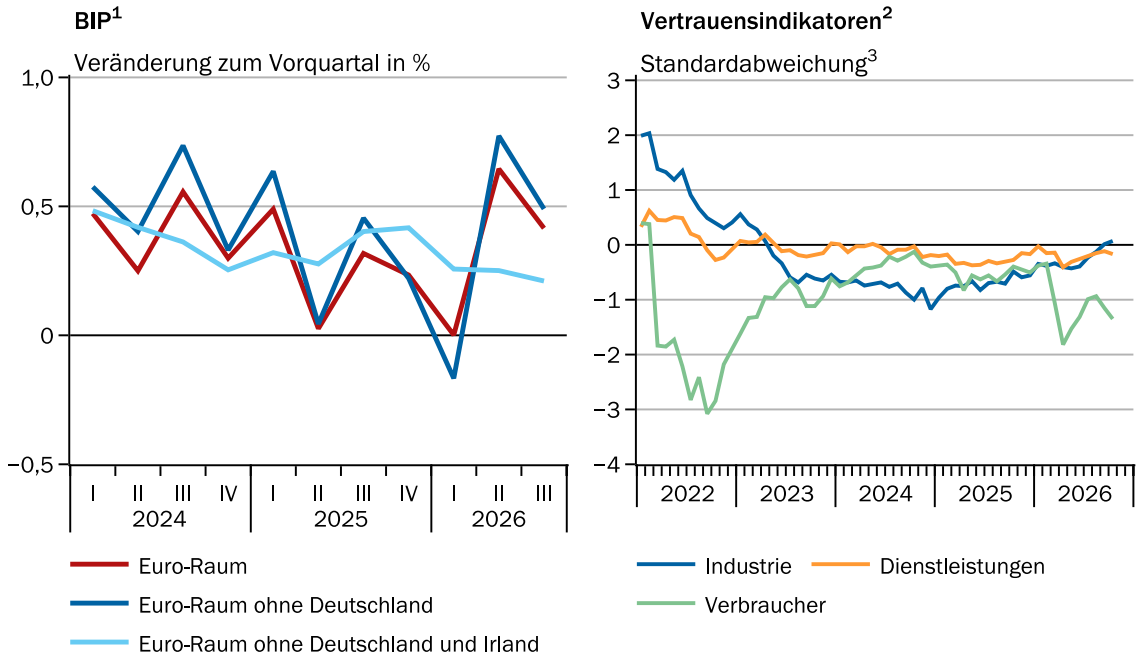
In China stieg das preis- und saisonbereinigte BIP im 1. Quartal 2026 um 1,3 % gegenüber dem Vorquartal, im 2. Quartal um 0,9 %. Im September 2026 lag die Inflationsrate gemessen am Verbraucherpreisindex bei 0,9 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Demgegenüber stiegen die Erzeugerpreise infolge der höheren Energiepreise um 5,0 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Der zuvor über Jahre anhaltende Rückgang der Erzeugerpreise hat sich damit seit April 2026 umgekehrt, ohne bislang auf die Verbraucherpreise durchzuschlagen. Die preisbereinigten Konsumausgaben der privaten Haushalte stiegen im ersten Halbjahr mit 2,7 % deutlich schwächer als deren preisbereinigtes verfügbares Einkommen, das um 4,2 % anstieg. Dies und die im 1. Halbjahr 2026 stagnierenden Einzelhandelsumsätze deuten auf eine weiterhin verhaltene Konsumnachfrage hin. Die Industrieproduktion stagnierte im Zuge des Iran-Kriegs temporär, nachdem sie im 1. Quartal noch um 2,3 % gegenüber dem Vorquartal gestiegen war. ↘ ABBILDUNG 5 In den ersten drei Quartalen lag die Industrieproduktion um 5,3 % über dem Vorjahreszeitraum, wobei die Produktion von Hochtechnologie- und Ausrüstungsgütern mit 14,3 % bzw. 10,2 % besonders kräftig zulegte. Die zuvor hohen Rohölimporte brachen im 2. Quartal ein. Da die Importe stärker zurückgingen als die Rohölverarbeitung, wurden nach Einschätzung der U.S. Energy Information Administration (EIA) zugleich Lagerbestände abgebaut (Troderman, 2026). Die chinesischen Warenexporte nahmen in den ersten neun Monaten des Jahres 2026 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 21,3 % zu. Die regionale Umlenkung setzt sich dabei fort. Während die Exporte in die USA um 9,8 % und in die EU um 16,4 % stiegen, wuchsen die Exporte nach Südostasien um 28,7 %. Die Anlageinvestitionen sanken in den ersten neun Monaten des Jahres 2026 um 7,2 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Im 3. Quartal 2026 stieg das BIP um 1,2 % gegenüber dem Vorquartal.

Im Prognosezeitraum dürften die Exporte und die Investitionen, insbesondere in Hochtechnologie, das Wachstum zunächst weiter stützen. Insbesondere dürften die weiter umfangreichen Rohöllagerbestände (EIA, 2026) und die vergleichsweise diversifizierte Energieversorgung die kurzfristigen Auswirkungen zukünftiger Ölpreisschocks begrenzen. ↘ ZIFFER 27 Dagegen dürfte die verhaltene Inlandsnachfrage die Expansion dämpfen. Insgesamt dürfte das chinesische BIP in den Jahren 2026 und 2027 um 4,5 % bzw. 4,4 % wachsen. Die Verbraucherpreisinflation dürfte im Jahr 2026 0,8 % und im Jahr 2027 0,6 % betragen.

14. **Im Euro-Raum sind die Auswirkungen des Energieangebotsschocks auf das preisbereinigte BIP bislang begrenzt.** Im 2. Quartal nahm es im Euro-Raum ohne Deutschland und Irland um 0,3 % zu und stieg damit ähnlich kräftig wie zu Jahresbeginn (1. Quartal: 0,3 %). Im gesamten Euro-Raum fiel der BIP-Anstieg im 2. Quartal mit 0,6 % deutlich höher aus, nachdem die Wirtschaftsleistung im ersten Quartal aufgrund eines starken Rückgangs des BIP in Irland ↘ PLUSTEXT 1 noch stagnierte. ↘ ABBILDUNG 8 LINKS Vor dem Hintergrund des Iran-Kriegs und des Anstiegs der Energiepreise hatte sich das Verbrauchervertrauen im Euro-Raum im März 2026 stark eingetrübt, danach besserte sich die Stimmung unter den Verbraucherinnen und Verbrauchern jedoch wieder. ↘ ABBILDUNG 8 RECHTS Auch mit Blick auf andere makroökonomische Kennziffern fällt die aktuelle Entwicklung im Vergleich zu dem Energieangebotsschock in Folge der russischen Invasion in der Ukraine deutlich günstiger aus. ↘ KASTEN 2

↘ ABBILDUNG 8

BIP und Vertrauensindikatoren im Euro-Raum



1 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 2 – Sektorale Vertrauensindikatoren aus dem Business and Consumer Survey der Europäischen Kommission. 3 – Standardabweichung vom Durchschnitt des Zeitraums Januar 1999 bis Oktober 2026.

Quellen: Europäische Kommission, Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-150-02

Daten (CSV)

↘ PLUSTEXT 1

Zur Volatilität der irischen VGR-Zahlen

Das irische BIP ist um ein Vielfaches volatiler als das der anderen Euro-Raum-Mitgliedstaaten und wird deutlich stärker revidiert. So ging nach einer ersten Schätzung das preisbereinigte BIP in Irland im 1. Quartal 2026 gegenüber dem Vorquartal um 2,0 % zurück. Der Rückgang wurde jedoch in einer zweiten Schätzung auf etwa 12 % revidiert (CSO, 2026a); im 2. Quartal kam es laut aktuellem Datenstand hingegen zu einem Anstieg des BIP in Höhe von 10,2 % (CSO, 2026b). Diese Volatilität und Revisionsanfälligkeit betrifft auch weitere Kennzahlen der irischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), insbesondere den Außenhandel, die Investitionen und die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe. Ursächlich für diese Entwicklung sind die große Präsenz multinationaler Unternehmen in Irland und deren Geschäftspraktiken, wie z. B. „contract manufacturing“, d. h. die Herstellung von Waren im Ausland ohne Eigentumswechsel, oder „transfer pricing“, wobei durch konzerninterne Verrechnungspreise Wertschöpfung innerhalb eines multinationalen Unternehmens über Ländergrenzen hinweg verschoben wird (Deutsche Bundesbank, 2018; FitzGerald, 2018). Trotz der geringen wirtschaftlichen Größe Irlands schlägt die Volatilität und Revisionsanfälligkeit auch auf Euro-Raum-Aggregate wie das BIP oder die Zahlungsbilanz durch und erschwert die Konjunkturanalyse. Für die Einschätzung der konjunkturellen Lage in der Währungsunion insgesamt sind daher VGR-Reihen für den Euro-Raum ohne Irland oftmals aussagekräftiger (Deutsche Bundesbank, 2026a).

↘ KASTEN 2

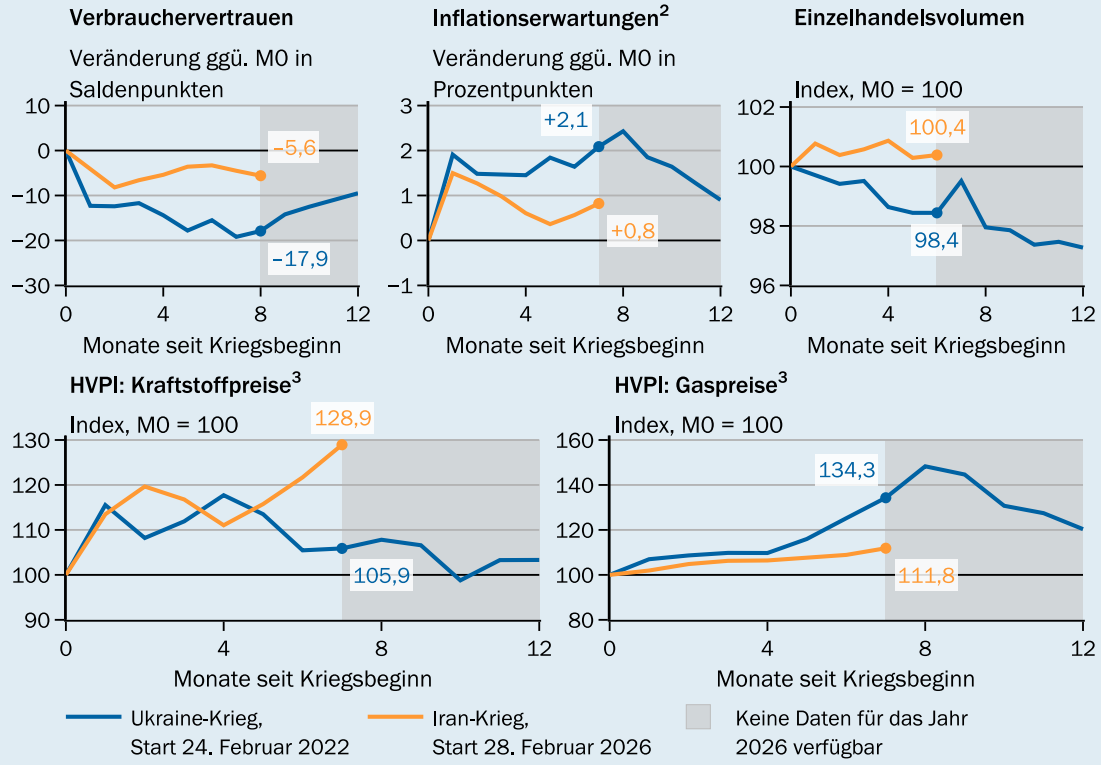
SVR-Analyse: Auswirkungen des Energieangebotsschocks im Euro-Raum

Sowohl hinsichtlich der Ursache als auch der makroökonomischen Folgen zeigen sich für den Euro-Raum erhebliche Unterschiede zwischen dem aktuellen Energieangebotsschock und jenem im Jahr 2022 infolge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine. Während im Jahr 2022 vor allem der Ausfall russischer Gaslieferungen preistreibend wirkte, konzentriert sich der aktuelle Energieangebotsschock bislang stärker auf Rohöl, Kraftstoffe und Transportwege im Nahen Osten.

Bis September 2026 stiegen die Kraftstoffpreise im Euro-Raum gegenüber Februar um 29 % und damit deutlich stärker als im Jahr 2022, als die Preise ihren Höhepunkt vier Monate nach Kriegsbeginn erreichten und danach wieder sanken. ↘ ABBILDUNG 9 Die Gaspreise erhöhten sich bis September hingegen nur um gut 12 % und damit weit weniger stark als im Jahr 2022. Das Verbrauchervertrauen und die Inflationserwartungen reagierten ebenfalls deutlich weniger stark als im Jahr 2022. Das Verbrauchervertrauen im Euro-Raum erholte sich nach seinem Tiefpunkt im April bereits wieder und lag im Oktober noch etwa 6 Punkte unter dem Februarwert. Die Inflationserwartungen lagen im September im Mittel der betrachteten Länder um 0,8 Prozentpunkte höher als im Februar, gegenüber 2,1 Prozentpunkten im Jahr 2022. Das preisbereinigte Einzelhandelsvolumen stieg im Euro-Raum bis August insgesamt sogar leicht, wohingegen es im Jahr 2022 deutlich zurückging.

↘ ABBILDUNG 9

Entwicklung von verschiedenen Indikatoren im Euro-Raum[1] in den Jahren 2022 und 2026



1 – In der Abgrenzung zum Januar 2026. 2 – BIP-gewichtetes Mittel der nationalen gewichteten Mediane basierend auf der Consumer Expectations Survey der EZB. Für die Mitgliedstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Spanien. 3 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex. Kraftstoffpreise: Kraft- und Schmierstoffe für Fahrzeuge; Gaspreise: Erd- und Stadtgas sowie Flüssiggas. Gemäß der Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums (COICOP 2018).

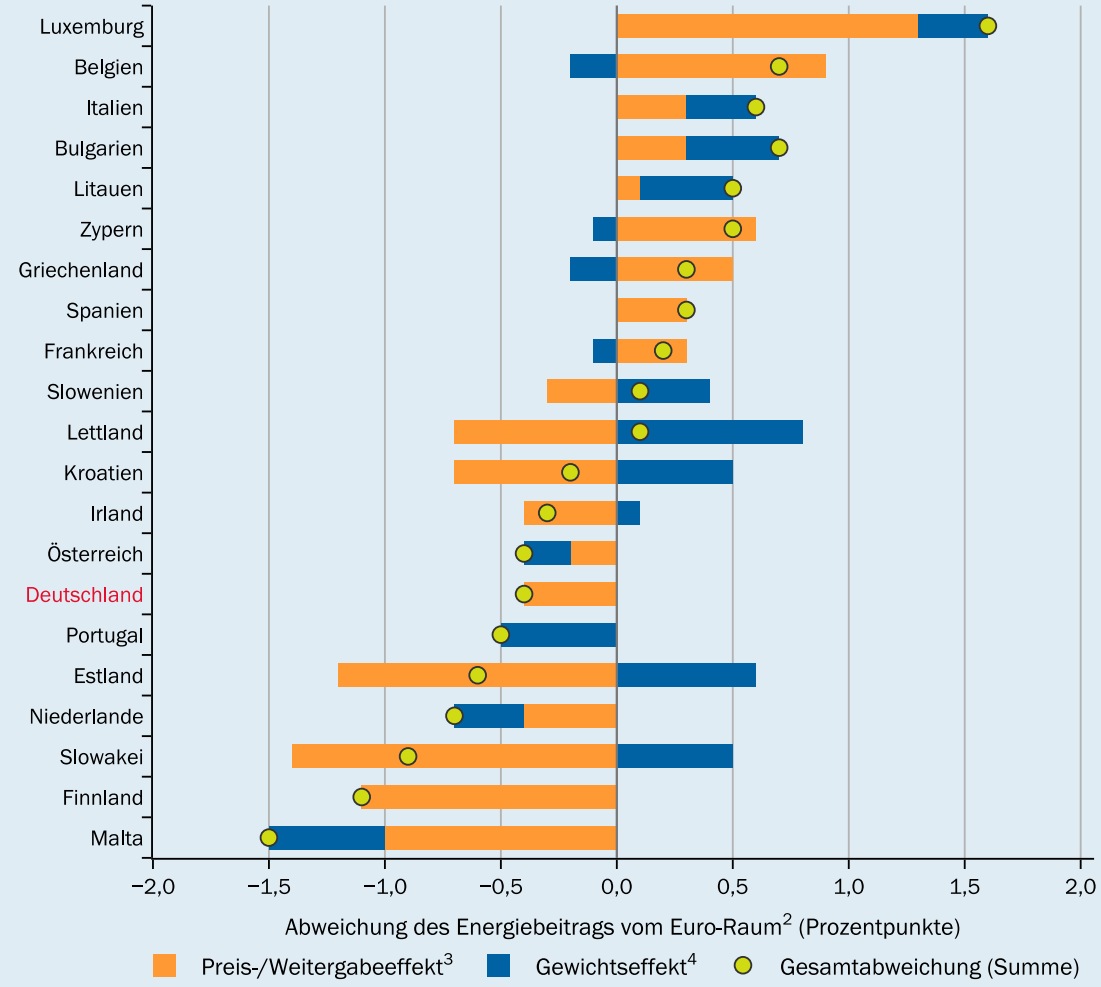
Quellen: Eurostat, EZB, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-229-01

Daten (CSV)

Über den Kostenkanal wird der Preisanstieg vor allem in jenen Mitgliedstaaten überwälzt, in denen der Preisanstieg im Großhandel weitgehend an Endkunden weitergegeben wird. Der Preiseffekt spiegelt die abweichende nationale Energiepreisentwicklung wider. Über den Einkommenskanal wird die Kaufkraft stärker reduziert, je höher der Energieanteil im Haushaltswarenkorb ist und je stärker der gemessene Preisanstieg ausfällt. Der Gewichtseffekt erfasst Unterschiede in der Gewichtung von Energie im Warenkorb von Haushalten. Der Preiseffekt fällt tendenziell dort höher aus, wo spezifische Verbrauchsteuern niedrig sind, da ein gegebener Anstieg des Nettopreises dann eine stärkere prozentuale Veränderung des Endkundenpreises bewirkt. Daneben beeinflussen Raffinerie- und Vertriebsmargen, staatliche Preismaßnahmen und der nationale Energiemix den Preiseffekt.

↘ ABBILDUNG 10

Preiszerlegung des HVPI[1]-Energiebeitrags im Euro-Raum
Februar bis September 2026



1 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex. 2 – Referenz: Preisänderung 17,3 %, Energiebeitrag 1,6 Prozentpunkte. 3 – Der Preis-/Weitergabeeffekt zeigt den zusätzlichen Unterschied durch die nationale Preisentwicklung; dabei wird das jeweilige nationale Energiegewicht konstant gehalten. 4 – Der Gewichtseffekt zeigt den Unterschied, der allein aus dem nationalen Energiegewicht entsteht; dabei wird für alle Mitgliedstaaten die Preisänderung des Euro-Raums verwendet.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-230-01

Daten (CSV)

In 17 der 21 Mitgliedstaaten des Euro-Raums ist der Preiseffekt betragsmäßig größer als der Gewichtseffekt. ↘ ABBILDUNG 10 Luxemburg weist mit rund 1,6 Prozentpunkten die größte

Abweichung vom Durchschnitt des Euro-Raums nach oben auf, da die Energiepreise dort stärker gestiegen sind als im Euro-Raum insgesamt (Preiseffekt). Auch in Belgien, Griechenland und Frankreich erhöhen überdurchschnittliche Energiepreissteigerungen den Beitrag, obwohl deren Gewichte der Energiekomponente unter dem Euro-Raum-Durchschnitt liegen. Umgekehrt dämpfen in Estland und der Slowakei unterdurchschnittliche Preisentwicklungen den Beitrag so stark, dass sie ein relativ hohes Energiegewicht mehr als ausgleichen (Gewichtseffekt). In Deutschland und Finnland beruhen die negativen Abweichungen nahezu vollständig auf schwächeren nationalen Energiepreissteigerungen. Die Heterogenität des Energiebeitrags erklärt sich somit vor allem durch nationale Preisentwicklungen und weniger durch unterschiedliche Warenkorbgewichte.

15. **Die Konjunktur im Euro-Raum dürfte im Prognosezeitraum ihren Erholungskurs fortsetzen.** Die wirtschaftliche Aktivität im Euro-Raum vor dem Hintergrund des Iran-Kriegs zeigt sich robust. Laut Schnellschätzung expandierte das BIP im 3. Quartal um 0,4 % (ohne Irland und Deutschland: 0,2 %). Die kriegsbedingt gestiegenen Energiepreise schmälern die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte jedoch und bremsen ihren Konsum. Die Unsicherheit über den weiteren Verlauf des Iran-Kriegs sowie verschlechterte Finanzierungsbedingungen dürften die Konjunktur ebenfalls dämpfen. ↘ ZIFFERN 24 F. Beides reduziert die Investitionstätigkeit der Unternehmen. Das BIP dürfte im Euro-Raum in den Jahren 2026 und 2027 um jeweils 1,1 % steigen und damit etwas schwächer als im Jahr 2025. Für den Euro-Raum ohne Irland werden ähnlich hohe Anstiege erwartet (1,1 % bzw. 1,0 %).

16. **Die Weltkonjunktur dürfte im Prognosezeitraum etwas langsamer expandieren als im vergangenen Jahr.** Der durch den Iran-Krieg verursachte Energieangebotsschock erhöht die Produktionskosten für Unternehmen, schmälert die Kaufkraft der privaten Haushalte und dämpft den privaten Verbrauch. ↘ ZIFFER 17 Die Schließung der Straße von Hormus setzt Lieferketten unter Druck und dämpft den internationalen Warenverkehr. ↘ ZIFFER 10 Hinzu kommen verschlechterte Finanzierungsbedingungen durch eine straffere Geldpolitik und einen Anstieg der langfristigen Zinsen sowie höhere Zinsausgaben, die die fiskalpolitischen Spielräume einschränken. ↘ ZIFFERN 23 F. UND 28 Der Sachverständigenrat erwartet in den Jahren 2026 und 2027 im Jahresdurchschnitt einen Anstieg des globalen BIP um 2,7 % bzw. 2,6 % und damit ein geringeres Wachstum als im Jahr 2025 (2,8 %). ↘ TABELLE 1 Der globale Warenhandel dürfte im Jahr 2026 um 5,6 % zulegen. Im Jahr 2027 dürfte er um 3,4 % expandieren.

↘ TABELLE 1

Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder

Land/Ländergruppe	Gewicht in %[1]	Bruttoinlandsprodukt[2]			Verbraucherpreise		
		Veränderung zum Vorjahr in %					
		2025	2026[3]	2027[3]	2025	2026[3]	2027[3]
Europa	**29,2**	**1,5**	**1,4**	**1,4**	**4,6**	**4,7**	**4,4**
Euro-Raum[4]	16,9	1,3	1,1	1,1	2,1	3,0	2,9
darunter: Deutschland	4,8	0,3	1,0	0,8	2,3	2,8	3,2
Frankreich	3,2	0,9	0,3	0,6	0,9	2,5	2,5
Italien	2,4	0,7	0,8	0,6	1,6	3,0	2,9
Spanien	1,8	2,6	2,5	1,8	2,7	3,8	3,0
Niederlande	1,2	1,6	1,7	1,5	3,0	2,8	2,8
Vereinigtes Königreich	3,8	1,2	1,3	1,1	3,4	3,1	2,8
Russland	2,4	1,1	0,9	0,9	8,7	6,2	5,8
Mittel- und Osteuropa[5]	2,0	2,8	2,1	2,5	4,0	3,8	3,4
Türkei	1,5	3,8	2,6	3,5	34,9	31,5	28,6
Andere Länder[6]	2,6	1,9	2,6	1,5	1,6	1,4	1,9
Amerika	**36,4**	**2,3**	**2,2**	**2,2**	**3,5**	**4,1**	**3,1**
USA	29,0	2,3	2,4	2,3	2,7	3,5	2,6
Lateinamerika[7]	3,1	2,0	1,7	2,1	11,8	9,9	8,0
Kanada	2,2	1,9	0,9	1,7	2,1	2,8	2,3
Brasilien	2,1	2,6	2,1	1,7	5,0	4,5	4,2
Asien und Ozeanien	**34,4**	**4,5**	**4,4**	**4,1**	**1,1**	**1,9**	**1,7**
China	18,4	5,1	4,5	4,4	0,0	0,8	0,6
Japan	4,2	1,2	0,9	0,8	3,2	1,8	2,2
Indien	3,7	7,4	7,5	7,0	2,2	4,5	4,7
Asiatische Industrieländer[8]	3,6	3,9	6,1	4,2	1,7	2,4	2,1
Südostasiatische Schwellenländer[9]	2,8	4,5	4,3	4,4	1,4	3,2	2,7
Australien	1,7	2,0	2,0	1,8	2,9	4,1	3,4
Insgesamt	**100**	**2,8**	**2,7**	**2,6**	**3,0**	**3,5**	**3,0**
Fortgeschrittene Volkswirtschaften[10]	65,9	2,0	2,0	1,9	2,5	3,1	2,6
Schwellenländer[11]	34,1	4,5	4,1	4,0	3,9	4,2	3,7
nachrichtlich:							
exportgewichtet[12]	100	2,2	2,1	1,9	.	.	.
nach dem Messkonzept des IWF[13]	100	3,5	3,3	3,2	.	.	.
Welthandel[14]		4,4	5,6	3,4	.	.	.

1 – Anteil des BIP des Jahres 2025 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 – Verbraucherpreisinflation auf Basis des HVPI. 5 – Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn. 6 – Dänemark, Norwegen, Schweden und Schweiz. 7 – Argentinien, Chile, Kolumbien und Mexiko. 8 – Hongkong, Republik Korea, Singapur und Taiwan. 9 – Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand. 10 – Asiatische Industrieländer, Euro-Raum, Mittel- und Osteuropa, Australien, Dänemark, Japan, Kanada, Norwegen, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich und USA. 11 – Lateinamerika, südostasiatische Schwellenländer, Brasilien, China, Indien, Russland und Türkei. 12 – Summe der aufgeführten Länder, gewichtet mit den Anteilen an der deutschen Ausfuhr im Jahr 2024. 13 – Gewichte nach Kaufkraftparitäten und hochgerechnet auf den Länderkreis des IWF. 14 – Nach dem Messkonzept des niederländischen Centraal Planbureau (CPB).

Quellen: CPB, Eurostat, IWF, nationale Statistikämter, OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 26-068-02

Daten (XLSX)

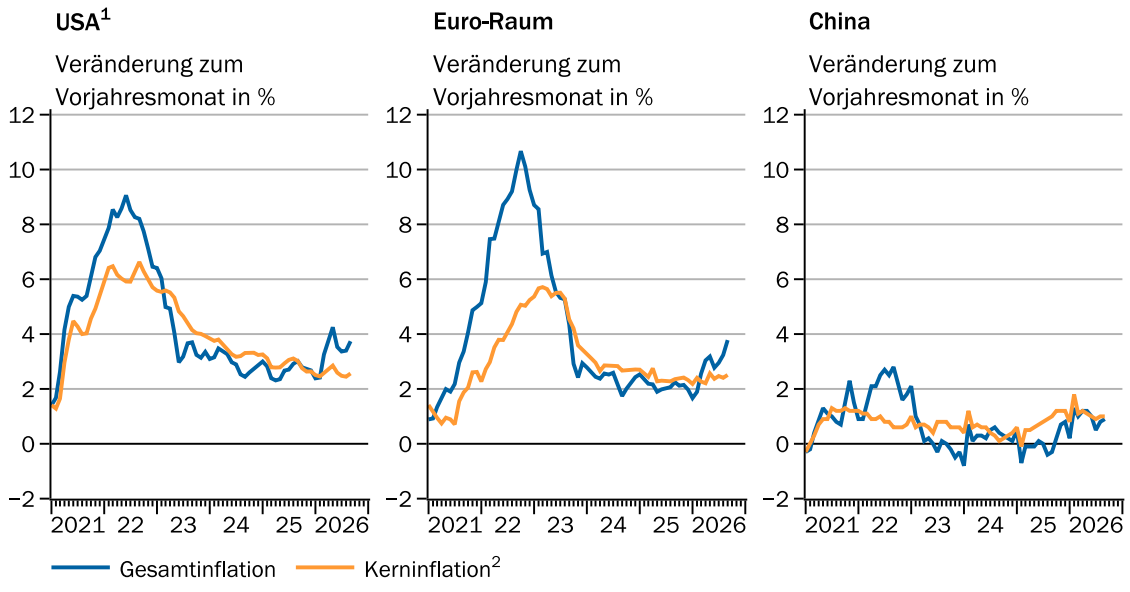
2. Energiepreise treiben Inflation

17. **Global hat die Inflation energiepreisbedingt zugenommen.** Im Vergleich zum Vorjahresquartal lag sie im 2. und 3. Quartal bei 3,6 % bzw. 3,5 % und damit deutlich höher als noch im 1. Quartal (3,0 %). Der Anstieg ist vorrangig auf die gestiegenen Energiepreise zurückzuführen, während die Kerninflationsrate, also die Teuerungsrate ohne Energie und Nahrungsmittel, in den USA und im Euro-Raum bislang nur leicht gestiegen ist. ↘ ABBILDUNG 11 Sie ist in beiden Wirtschaftsräumen jedoch schon seit mehreren Jahren erhöht, was vor allem auf Preissteigerungen bei Dienstleistungen zurückzuführen ist. In China dämpfen niedrigere Nahrungsmittelpreise den energiepreisbedingten Anstieg der Inflationsrate. Dennoch steigen die Verbraucherpreise dort derzeit nach einer mehrjährigen Phase stagnierender und teils sinkender Preise. ↘ ZIFFER 22 Vor dem Hintergrund höherer Energiepreise haben die Europäische Zentralbank (EZB) und die Federal Reserve ihre Leitzinsen bereits erhöht. ↘ ZIFFER 23

18. **Im Zuge des Iran-Kriegs ist der Preis für Rohöl stark angestiegen.** Durch die Schließung der Straße von Hormus für den Schiffsverkehr ist es zu einem deutlichen Rückgang des weltweiten Rohölangebots gekommen, der teilweise durch alternative Transportwege oder andere Produzenten, größtenteils aber durch einen Lagerabbau, ausgeglichen wurde (Gern, 2026). Der Verlauf des Iran-Kriegs bestimmt nach wie vor die Entwicklungen am Rohölmarkt. Als Ergebnis diplomatischer Verhandlungen war die Straße von Hormus für den Schiffsverkehr im Sommer teilweise und vorübergehend wieder geöffnet. ↘ ZIFFER 10 In der Folge gab der Rohölpreis deutlich nach und lag Mitte Juni unter 80 US-Dollar je Barrel. ↘ ABBILDUNG 12 Seitdem ist er bei hoher Volatilität jedoch wieder deutlich gestiegen. Dies dürfte auf die Einnahme der Meerenge Bab al-

↘ ABBILDUNG 11

Verbraucherpreisinflation in ausgewählten Regionen



1 – Oktober 2025: fehlende Werte aufgrund des Regierungs-Shutdowns linear interpoliert. 2 – Für die USA und China: Gesamtindex ohne Energie und Nahrungsmittel, für den Euro-Raum: Gesamtindex ohne Energie, Nahrungsmittel, Alkohol und Tabak.

Quellen: BLS, Eurostat, NBS, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-149-02

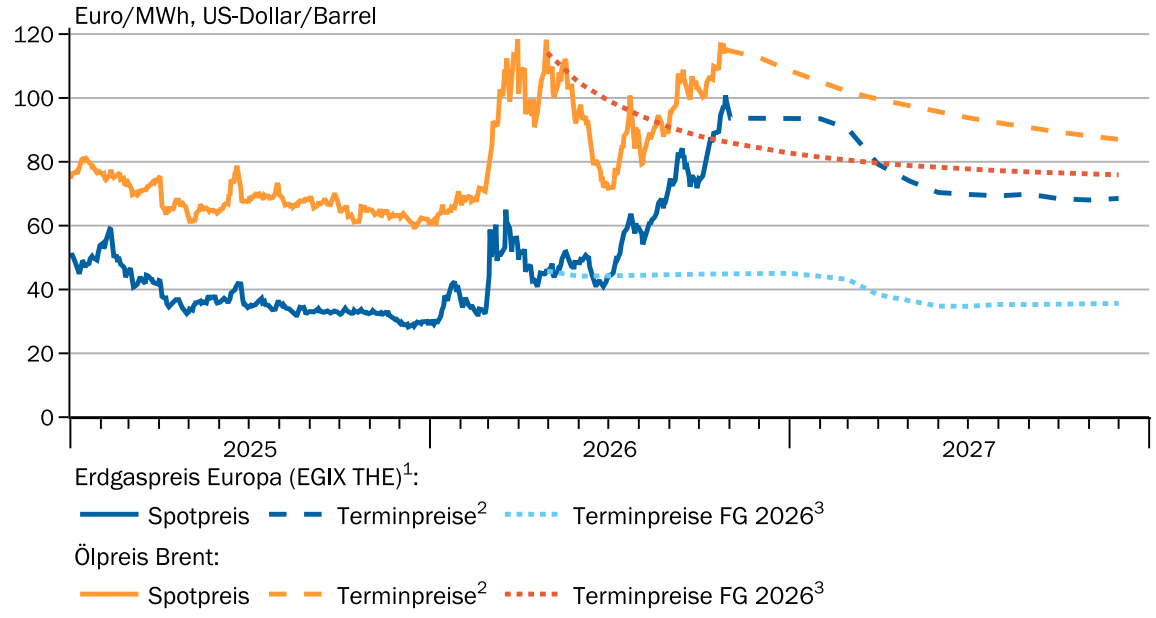
Daten (CSV)

Mandab durch die Huthi-Miliz sowie erneute Kampfhandlungen in der Region zurückzuführen sein. ↘ ZIFFER 27

19. **Die Entwicklung an den Erdgasmärkten in verschiedenen Weltregionen ist weiterhin uneinheitlich.** Während die Großhandelspreise in den USA infolge des Iran-Kriegs kaum gestiegen sind und Ende Oktober bei etwa 9 Euro je Megawattstunde (MWh) liegen, kostet Erdgas in Asien und Europa mit etwa 100 Euro je MWh ein Vielfaches. In Europa liegen die Preise damit aktuell deutlich höher, als an den Terminmärkten im Frühjahr erwartet wurde. ↘ ABBILDUNG 12 Neben den kriegsbedingten Angebotsausfällen von Flüssigerdgas könnte ein möglicher Grund für diese Entwicklung die erhöhte Energienachfrage zum Betrieb von Klimaanlagen aufgrund der sommerlichen Hitzewellen in Europa sein (Millard, 2026). Zum anderen steigt die Nachfrage, um die aktuell sehr niedrigen Gasspeicher in der EU noch vor dem Winter wieder rasch zu füllen (IEA, 2026a). Laut Einschätzung der Europäischen Kommission ist die Versorgung in der EU trotz der im historischen Vergleich niedrigen Gasspeicherstände ↘ ABBILDUNG 13 LINKS gesichert, denn die Gasnachfrage hat sich im Vergleich zu früheren Jahren verringert, während aufgrund neuer oder ausgebauter LNG-Anlandestationen gleichzeitig größere Einfuhrkapazitäten bestehen (Europäische Kommission, 2026). Am Spotmarkt ist Gas nun jedoch deutlich teurer. Ein besonders kalter Winter und eine entsprechend größere Nachfrage nach Erdgas stellen somit ein Risiko für die Verbraucherpreise dar. ↘ ZIFFER 27

↘ ABBILDUNG 12

Entwicklung der Energieterminpreise im Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2026

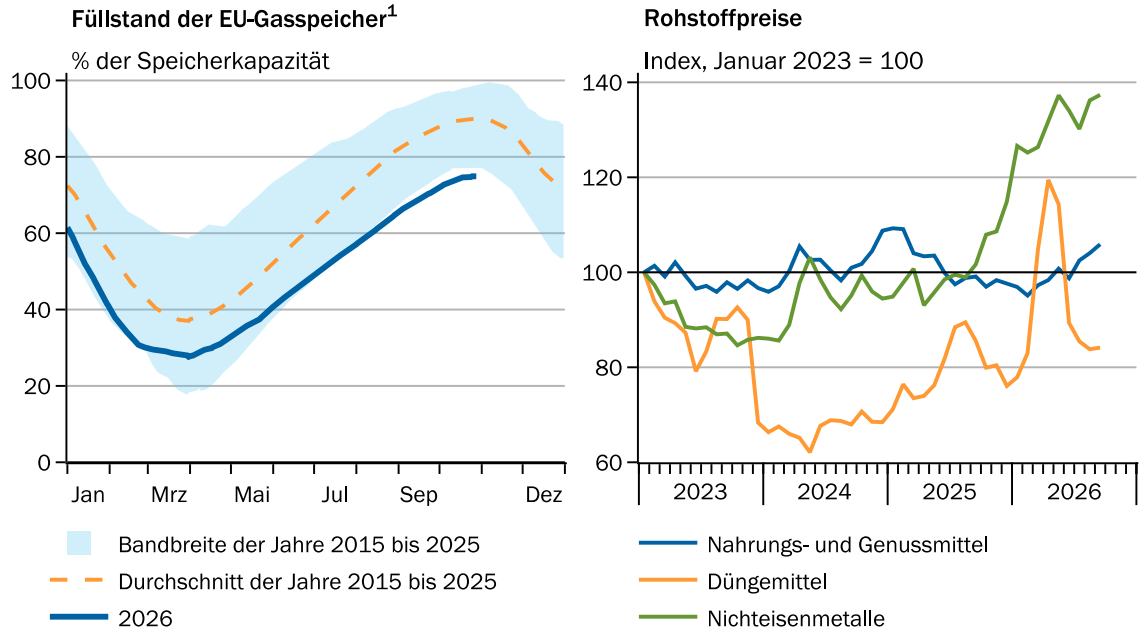


1 – Der European Gas Index (EGIX) basiert auf börslichen Handelsgeschäften mit den jeweils aktuellen Frontmonatskontrakten des Trading Hub Europe (THE). Ein Frontmonatskontrakt ist definiert als ein zum nächsten Monat fälliger Kontrakt, der an den Terminbörsen gehandelt wird. 2 – Durchschnittliche Terminpreise der vergangenen zehn Handelstage für den November 2026 und die folgenden Monate, abgerufen am 30. Oktober 2026. 3 – Durchschnittliche Terminpreise der vergangenen zehn Handelstage für den Juni 2026 und die folgenden Monate, abgerufen am 1. Mai 2026.

Quellen: EEX, ICE, LSEG Datastream, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-152-01

↘ ABBILDUNG 13

Füllstand der EU-Gasspeicher und Rohstoffpreise



1 – Bandbreite und Durchschnitt je Kalendertag; der 29. Februar bleibt unberücksichtigt.

Quellen: Gas Infrastructure Europe (Aggregated Gas Storage Inventory, AGSI+), Weltbank, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-217-01

Daten (CSV)

20. **Im Prognosezeitraum dürften die Preise für Rohöl gemäß Terminmarktnotierungen leicht sinken**, jedoch durchgängig höher ausfallen als noch in der Frühjahrsprognose unterstellt. Für das Jahresende 2026 wird an den Terminmärkten erwartet, dass ein Barrel Öl immer noch mehr als 100 US-Dollar kosten wird. Im weiteren Prognosezeitraum dürften sich die Preise dann weiter zurückbilden. ↘ ABBILDUNG 12 Für Erdgas legen die Terminmärkte nahe, dass die Preise in Europa zunächst auf ihrem erhöhten Niveau bleiben und erst im kommenden Jahr auf etwas über 65 Euro je MWh sinken. Damit dürften im Prognosezeitraum sowohl Rohöl als auch Erdgas deutlich teurer bleiben als in der Frühjahrsprognose unterstellt. ↘ ZIFFER 27

21. Die Preise für andere Rohstoffe entwickelten sich unterschiedlich. **Preise für Nichteisenmetalle** sind seit Herbst 2025 stark gestiegen. ↘ ABBILDUNG 13 RECHTS Dies ist im Wesentlichen auf den Preis für Kupfer zurückzuführen und dürfte durch den Ausbau von Stromnetzen, die Elektromobilität und den Zubau von Rechenzentren bedingt sein, bei gleichzeitig temporären Angebotsrestriktionen, unter anderem aufgrund von Handelshemmnissen in den USA (IEA, 2026b). Die **Düngemittelpreise** zogen im Zuge des Iran-Kriegs kräftig an, denn auf die Golfstaaten entfiel vor Ausbruch des Kriegs knapp ein Viertel der weltweiten Stickstoffdüngerexporte (Brotto et al., 2026). In jüngerer Zeit bildeten sich die Düngemittelpreise jedoch wieder deutlich zurück. Die **Preise für Nahrungs- und Genussmittel** haben seit Jahresbeginn ebenfalls zugelegt, vor allem Weizen verteuerte sich deutlich. Die seit Ende Mai 2026 in Europa anhaltende Dürre- und Hitzewelle dürfte dazu beitragen, dass die Nahrungsmittelpreise vor allem im späteren Prognosezeitraum deutlich stärker steigen als in der 1. Jahreshälfte 2026 (Commodity Board Europe, 2026).

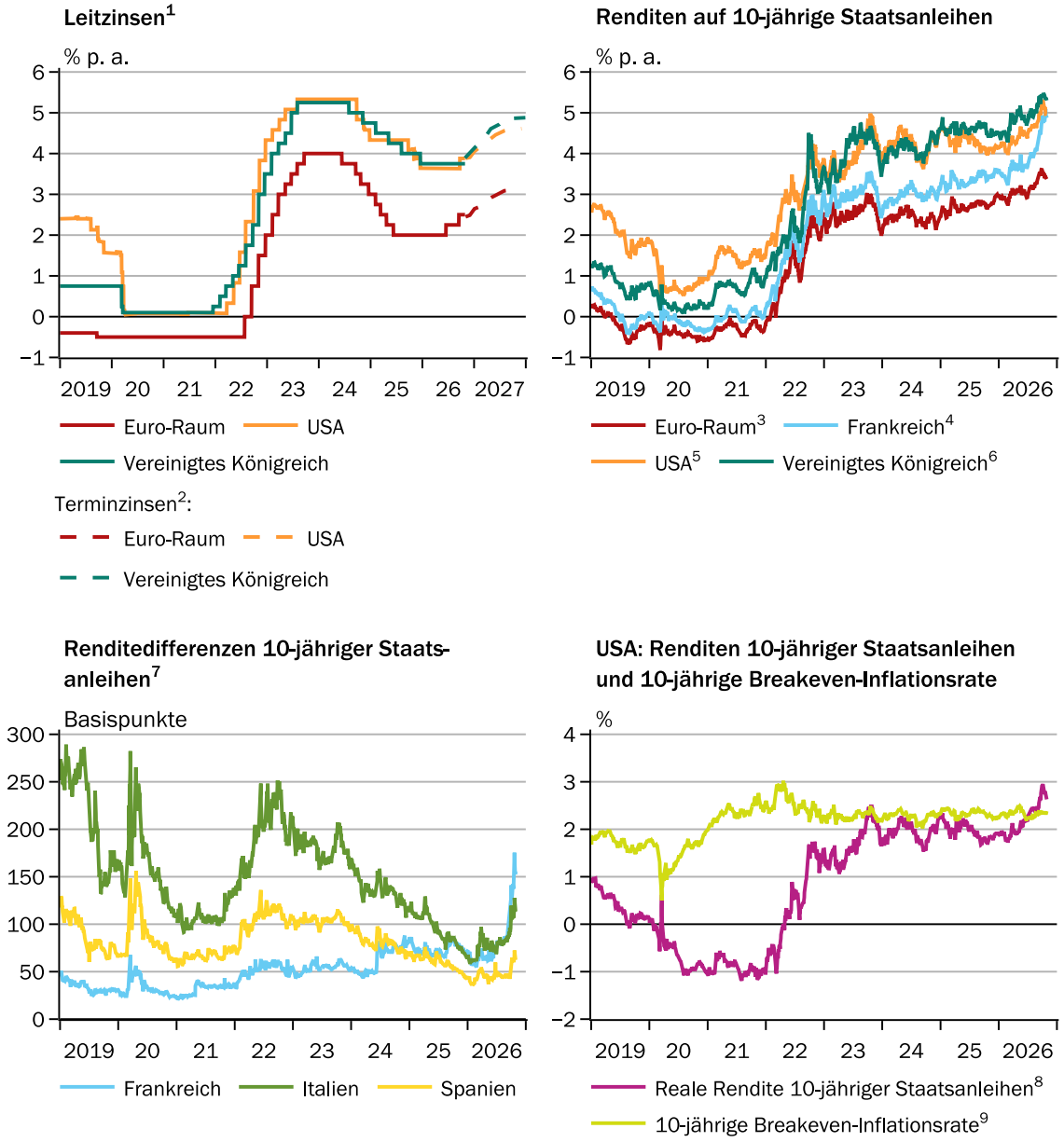
22. In den **USA** nahm der Inflationsdruck zuletzt etwas zu. Im September stiegen die Verbraucherpreise um 3,7 %, nachdem ihr Anstieg im August noch bei 3,4 % gelegen hatte. In **China** standen gestiegenen Energiepreisen günstigere Nahrungsmittelpreise entgegen, insbesondere für Schweinefleisch (–10,0 % gegenüber dem Vorjahr), sodass die Inflation dort bislang kaum gestiegen und mit 0,9 % gegenüber dem Vorjahr deutlich niedriger ist als in den USA. Nach einer vorläufigen Schätzung von Eurostat stieg die am Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) gemessene jährliche Inflationsrate im **Euro-Raum** im September 2026 auf 3,8 %, nachdem sie im August noch bei 3,2 % gelegen hatte. Die maßgeblichen Treiber dieser Entwicklung waren nach wie vor die Preise für Energie, die um 18,9 % über ihrem Vorjahreswert liegen. Modellrechnungen legen nahe, dass die aus dem Iran-Krieg resultierende Energiepreissteigerung die Inflationsrate im Sommer 2026 insgesamt um rund 1,1 Prozentpunkte erhöht hat (Hegemann und Wieland, 2026).

23. **Der Energieangebotsschock hat zu ersten Zinserhöhungen in den USA und im Euro-Raum geführt und auch den geldpolitischen Ausblick deutlich verschoben.** Vor Ausbruch des Kriegs waren an den Finanzmärkten im Jahresverlauf 2026 für die US-Wirtschaft mehrere Zinssenkungen erwartet worden. Zunächst hielt die Fed ihren Leitzins trotz anziehender Inflation unverändert; im September erhöhte sie das Zielband jedoch um 25 Basispunkte auf 3,75 % bis 4 %. Die EZB straffte ihre Geldpolitik ebenfalls und erhöhte den Einlagesatz im Juni und September um jeweils 25 Basispunkte auf 2,50 %. Zudem wird gemäß Terminmarktnotierungen von weiteren Zinserhöhungen ausgegangen. ↘ ABBILDUNG 14 OBEN LINKS Damit hat der Energieangebotsschock den zuvor erwarteten geldpolitischen Pfad bei beiden Zentralbanken deutlich nach oben verschoben. Der Euro hat vor diesem Hintergrund gegenüber dem US-Dollar seit September um etwa 4 % abgewertet. ↘ KASTEN 3

24. Die **Renditen auf langfristige Staatsanleihen sind in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften stark gestiegen**. ↘ ABBILDUNG 14 OBEN RECHTS Seit Jahresbeginn ist beispielsweise die Rendite auf 10-jährige US-Staatsanleihen auf etwa 5 % gestiegen und liegt damit so hoch wie seit knapp 20 Jahren nicht mehr. Der Anstieg der Renditen ist zum einen auf die Erwartung höherer Leitzinsen zurückzuführen. ↘ ZIFFER 23 Zum anderen fügt er sich in einen seit dem Jahr 2022 zu beobachtenden Trend höherer Laufzeitprämien ↘ PLUSTEXT 2 in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften ein, der auf hohe Neuemissionen von Staatsanleihen, eine niedrigere Nachfrage nach langfristigen Wertpapieren sowie Sorgen über die künftige Entwicklung der Staatsfinanzen zu erklären sein dürfte (OECD, 2026). Modellbasierte Analysen deuten darauf hin, dass der Anstieg der Laufzeitprämien am aktuellen Rand vor allem auf höhere erwartete Realzinsen zurückzuführen ist (BIZ, 2026). Dafür spricht auch die Entwicklung der Renditen auf inflationsindexierte Anleihen: Der Anstieg der nominalen Rendite kann fast ausschließlich mit höheren realen Renditen erklärt werden, wohingegen die langfristigen Inflationserwartungen sich nicht veränderten. ↘ ABBILDUNG 14 UNTEN RECHTS Zudem dürfte die höhere Kapitalnachfrage im Zuge des KI-Booms bei kurzfristig konstantem Kapitalangebot zum Anstieg der realen Renditen beigetragen haben. ↘ ZIFFER 13 Im Euro-Raum dürften das größere Angebot an langfristigen Staatsanleihen und eine geringere Nachfrage, auch von Zentralbanken des Euro-Systems, zu den höheren Zinsen beigetragen haben (Frieda, 2026).

↘ ABBILDUNG 14

Leitzinsen und Staatsanleihenrenditen



1 – Die betrachteten Leitzinsen sind der EZB-Zinssatz für die Einlagefazilität für den Euro-Raum, die Federal Funds Rate für die USA und die Bank Rate für das Vereinigte Königreich. 2 – Erwartungen der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer über die Zentralbankzinsen ermittelt aus den 30-tägigen Federal Funds Futures für die USA, Euro Short-Term Rate (€STR) Overnight Index Swaps implizierte Forward-Zinsen für den 1-Monats €STR für den Euro-Raum und den Overnight Index Swap Forwards für das Vereinigte Königreich. Durchschnittliche Terminpreise der vergangenen zehn Handelstage, abgerufen am 30. Oktober 2026. 3 – Für den Euro-Raum werden nur Staatsanleihen mit AAA-Bonität berücksichtigt. Dies umfasst aktuell Deutschland, die Niederlande und Luxemburg. 4 – Frankreich wird von der Agentur Standard & Poor's derzeit mit A+ bewertet. 5 – Die USA werden von der Agentur Standard & Poor's derzeit mit AA+ bewertet. 6 – Das Vereinigte Königreich wird von der Agentur Standard & Poor's derzeit mit AA bewertet. 7 – Differenz der Rendite auf 10-jährige Staatsanleihen des jeweiligen Staates gegenüber den Staatsanleihen von Deutschland mit gleicher Laufzeit. 8 – Marktrendite von US-Staatsanleihen mit einer konstanten Laufzeit von 10 Jahren, notiert auf Investment-Basis und inflationsindexiert. 9 – Die Breakeven-Inflationsrate ist ein Maß für die erwartete Inflation, das sich aus 10-jährigen US-Staatsanleihen mit konstanter Laufzeit und 10-jährigen inflationsindexierten US-Staatsanleihen mit konstanter Laufzeit ableitet. Der aktuelle Wert gibt an, welche durchschnittliche Inflationsrate die Marktteilnehmer für die nächsten 10 Jahre erwarten.

Quellen: BoE, EZB, Fed, LSEG Workspace, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-018-02

Hinzu kommt eine veränderte Risikowahrnehmung: Der Renditeabstand zehnjähriger französischer Staatsanleihen zu deutschen Bundesanleihen ist bis Ende Oktober auf über 150 Basispunkte gestiegen. ↘ ABBILDUNG 14 UNTEN LINKS Dies dürfte Zweifel an der politischen Fähigkeit reflektieren, die Haushaltsdefizite nachhaltig zu begrenzen (de Montpellier und Schroeder, 2026). ↘ ZIFFER 28

25. Die Finanzierungsbedingungen im Euro-Raum haben sich im 3. Quartal 2026 weiter verschlechtert, wobei es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kreditkategorien gibt. Nach dem neuesten Bank Lending Survey der Europäischen Zentralbank (EZB, 2026) verschärften Banken ihre internen Richtlinien und Vergabekriterien für Unternehmenskredite. Diese Verschärfung fiel etwas stärker aus als im Vorquartal und lag leicht über dem langjährigen Durchschnitt seit dem Jahr 2014. Sie betraf kleine und mittlere Unternehmen etwas stärker als große. Besonders Banken in Frankreich verschärften ihre Kreditvergabestandards, und zwar so stark wie seit dem ersten Halbjahr 2023 nicht mehr. In Deutschland fiel die Verschärfung moderat aus und war schwächer als zuletzt. In Spanien und Italien blieben die Standards unverändert oder wurden sogar gelockert. Als Haupttreiber nannten die befragten Banken weiterhin eine erhöhte Risikowahrnehmung, insbesondere zu branchen- und unternehmensspezifischen Risiken, sowie eine geringere eigene Risikotoleranz. Manche verwiesen dabei auf geopolitische Unsicherheiten und die Volatilität an den Energiemärkten. Bei Krediten an private Haushalte zeigt sich hingegen ein gemischtes Bild. Die Vergabestandards für Wohnungsbaukredite blieben unverändert, während die Banken jene für Konsumkredite verschärften.

↘ PLUSTEXT 2

Definition und Komponenten der Laufzeitprämie

Die Laufzeitprämie bezeichnet die Differenz zwischen der Rendite einer langfristigen Anleihe und der über ihre Laufzeit erwarteten Kurzfristzinsen. Sie entschädigt Investoren dafür, dass sie eine langfristige Anleihe halten, statt fortlaufend in kurzfristige Schuldinstrumente zu reinvestieren (Cohen et al., 2018). Die Laufzeitprämie lässt sich in zwei Komponenten unterteilen: eine reale Risikoprämie (real risk premium), die die Unsicherheit über die künftigen Realzinsen abbildet, sowie eine Inflationsrisikoprämie (inflation risk premium), die Anleger verlangen, weil die künftige Inflationsentwicklung ebenfalls unsicher ist.

26. Weltweit bleibt die **Inflation in den kommenden Quartalen voraussichtlich hoch**. Vor dem Hintergrund gestiegener Energiepreise und des andauernden Iran-Kriegs dürften sich Waren und Dienstleistungen aufgrund höherer Produktionskosten zunehmend verteuern. Erst ab dem kommenden Frühjahr sollte sich der Anstieg der Verbraucherpreise angesichts sinkender Energiepreise im Vorjahresvergleich deutlich verlangsamen. Im Jahresdurchschnitt steigt die Inflation in diesem Jahr auf 3,5 % an, nachdem sie im Jahr 2025 bei 3,0 % lag. Im Jahr 2027 dürfte die Inflation weltweit dann 3,0 % betragen.

3. Chancen und Risiken

27. Eine **erneute Eskalation des Kriegs zwischen den USA und Iran** könnte das **Angebot von fossilen Energieträgern stärker einschränken** und zu deutlich **höheren Energiepreisen** führen als derzeit an den Terminmärkten erwartet. Beispielsweise würde eine Ausweitung der Kampfhandlungen auf die Meerenge Bab al-Mandab den Schiffsverkehr zwischen dem Roten Meer und dem Golf von Aden einschränken. Ein weiterer Rückgang des Angebots an fossilen Energieträgern oder ein außergewöhnlich kalter Winter in Europa könnten die Energiepreise zusätzlich in die Höhe treiben, zumal die Gasspeicher bisher niedrig gefüllt sind. Das würde die Inflation weiter anheben und über sinkende Realeinkommen sowie eine geringere Energienachfrage die gesamtwirtschaftliche Aktivität dämpfen.

28. Ein weiterer **abrupter Anstieg der Staatsanleiherenditen** könnte die **Weltkonjunktur dämpfen**, etwa wenn ernsthafte Zweifel an der Nachhaltigkeit der US-Staatsfinanzen aufkommen oder sich die Sorgen um die Schuldentragfähigkeit Frankreichs erhärten. Zum einen würde der höhere Schuldendienst die ohnehin hoch verschuldeten öffentlichen Haushalte zusätzlich belasten und den fiskalischen Handlungsspielraum der betroffenen Staaten erheblich einschränken; im Extremfall könnte eine prozyklische Konsolidierung erzwungen werden. Zum anderen zählen Staatsanleihen zu den wichtigsten risikoarmen Anlagen: Banken halten sie in großem Umfang und nutzen sie als Sicherheiten bei Refinanzierungsgeschäften. Sinkt ihr Marktwert infolge steigender Renditen, verschlechtern sich Bilanzen und Sicherheitenbasis der Banken, ihre Refinanzierung verteuert sich, und sie schränken ihre Kreditvergabe ein (Iacoviello und Navarro, 2019; Miranda-Agrippino und Rey, 2020). Bei US-Staatsanleihen hätte dies angesichts ihrer Rolle im globalen Finanzsystem weltweite Folgen.

29. Der **starke Anstieg der Investitionen in KI** geht mit einer **zunehmenden Fremdfinanzierung** einher (Aldasoro et al., 2026). Neben Unternehmensanleihen gewinnen dabei Private-Credit-Fonds und außerbilanzielle Finanzierungsvehikel an Bedeutung, insbesondere bei der Finanzierung von Rechenzentren (Eren et al., 2026). Eine Dämpfung der Erwartungen über die wirtschaftliche Nutzung von KI könnte daher nicht nur eine Korrektur der Börsenbewertungen von Technologieunternehmen auslösen, sondern zugleich die Tragfähigkeit dieser Finanzierungsstrukturen beeinträchtigen. Verstärkt werden könnten daraus resultierende Verwerfungen durch die zunehmenden Verflechtungen zwischen Technologieunternehmen, Private-Credit-Fonds, Versicherern und Banken, die entsprechende Finanzierungsvehikel unter anderem über Kreditlinien finanzieren (Eren et al., 2026). Refinanzierungsprobleme bei Private-Credit-Vehikeln sowie eine Belastung der mit ihnen verflochtenen Banken könnten zu einer breiteren Einschränkung der Kreditvergabe führen und im Extremfall die Finanzstabilität gefährden (Rungcharoenkitkul, 2026).

30. Die Wirtschaftsleistung im Euro-Raum ohne Irland ↘ PLUSTEXT 1 dürfte im Prognosezeitraum zwar ähnlich moderat wachsen wie in den vergangenen beiden Jahren. **Das BIP-Wachstum könnte im Prognosezeitraum jedoch höher ausfallen als erwartet**, wenn Unternehmen aus dem Euro-Raum **stärker** als bisher **von der Nachfrage nach KI-Anwendungen profitieren**. Zudem

könnten die **Fiskalmultiplikatoren der Verteidigungsausgaben** größer ausfallen als erwartet (Checherita-Westphal und Særkjær, 2025; ESM, 2026).

↘ KASTEN 3

Prognoseannahmen

Infolge des Iran-Kriegs sind die Preise für fossile Energieträger deutlich gestiegen. Im 3. Quartal 2026 lag der Rohölpreis bei durchschnittlich 91 US-Dollar je Barrel. ↘ ZIFFER 18 Gemäß den Terminmärkten steigt der Preis im weiteren Verlauf zunächst, bildet sich dann jedoch langsam zurück und beträgt zum Ende des Prognosezeitraums etwa 88 US-Dollar je Barrel, sodass das Vorkriegsniveau noch nicht wieder erreicht wird. ↘ ZIFFER 20 ↘ TABELLE 2

Auch die Großhandelspreise für Gas haben seit Beginn des Iran-Kriegs stark zugenommen. Von ihrem Vorkriegsniveau von etwa 35 Euro je MWh stiegen sie im 3. Quartal 2026 auf etwa 64 Euro je MWh. ↘ ZIFFER 19 Nach einem weiteren Anstieg bis zum 1. Quartal 2027 dürften die Preise erst ab dem 2. Quartal 2027 wieder etwas nachgeben und zum Ende des Prognosezeitraums bei etwa 68 Euro je MWh liegen. ↘ ZIFFER 20 Der Strompreis dürfte im kommenden Jahr bei starken unterjährigen Schwankungen im Durchschnitt 152 Euro je MWh betragen und damit knapp 21 % höher liegen als im laufenden Jahr.

Der Einlagezins der EZB wurde als Reaktion auf die gestiegene Inflation im Juni und September 2026 jeweils um 25 Basispunkte auf 2,5 % erhöht. Gemäß den Erwartungen an den Terminmärkten dürften weitere Zinserhöhungen folgen und der Einlagezins bis zum Ende des Prognosezeitraums auf 3,2 % steigen. ↘ ZIFFER 23 Der Wechselkurs fiel zuletzt von seinem seit der 2. Jahreshälfte 2025 gehaltenen Niveau von 1,16 US-Dollar je Euro auf etwa 1,12 US-Dollar je Euro. Nach Annahme verbleibt er im Prognosezeitraum auf diesem Niveau.

↘ TABELLE 2

Prognoseannahmen[1]

	2025				2026				2027			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Ölpreis (Brent)[2]												
US-Dollar/Barrel	75,1	66,9	68,2	63,1	78,1	96,9	91,3	108,0	105,2	97,6	92,2	88,1
Gaspreis (EGIX THE)[2]												
Euro/MWh	47,7	36,7	34,0	31,4	41,5	46,5	64,4	87,3	92,5	74,5	69,7	68,3
Strompreis (EEX Phelix)[2]												
Euro/MWh	118	77,4	89,6	95,1	104,6	100,9	130,4	167,5	197,5	125,6	134,7	151,6
EZB-Einlagezins[2,3]												
% p. a.	2,8	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,3	2,5	2,8	3,0	3,1	3,2
Wechselkurs (EZB)[4]												
US-Dollar je Euro	1,05	1,13	1,17	1,16	1,17	1,16	1,15	1,12	1,12	1,12	1,12	1,12

1 – Bis 2026Q3 beobachtete Werte; ab 2026Q4 Annahmen. 2 – Annahmen entsprechen den durchschnittlichen Terminpreisen/-zinsen der vergangenen zehn Handelstage, abgerufen am 30. Oktober 2026. 3 – Zinssatz für die Einlagefazilität. 4 – Der Wechselkurs wird ab 2026Q4 mit dem Durchschnitt der Tageswerte im Oktober 2026 fortgeschrieben.

Quellen: EEX, EZB, ICE, LSEG Workspace, NYMEX, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-167-01

III. DEUTSCHLAND

31. Die **konjunkturelle Erholung** der deutschen Wirtschaft setzt sich **trotz gestiegener Energiepreise** fort. Neben dem Staatskonsum stützten vor allem die Exporte das BIP-Wachstum im 1. Halbjahr 2026. Hierfür spielte die gestiegene Auslandsnachfrage aus der EU eine besondere Rolle. Die privaten Konsumausgaben entwickelten sich hingegen schwach. Ausschlaggebend ist die seit März 2026 erhöhte Verbraucherpreisinflation. Diese schmälert die Kaufkraft der privaten Haushalte. Zudem setzten die Bruttoanlageinvestitionen ihre rückläufige Tendenz fort. Insgesamt wuchs das **deutsche BIP** im **1.** und **2. Quartal 2026** preis-, saison- und kalenderbereinigt kräftig um **0,4 %** bzw. **0,3 %** gegenüber dem Vorquartal. ↘ ZIFFER 33

32. In der 2. Jahreshälfte 2026 dürfte sich zwar das BIP-Wachstum abschwächen. Dennoch wird die **deutsche Volkswirtschaft** im **Jahresdurchschnitt 2026 erstmals seit dem Jahr 2022 wieder deutlich wachsen**. Der Sachverständigenrat rechnet mit einem preisbereinigten BIP-Wachstum von 1,3 % gegenüber dem Vorjahr. ↘ TABELLE 4 Die Verbraucherpreisinflation wird aufgrund stark gestiegener Energiepreise voraussichtlich 2,8 % betragen. Das **BIP-Wachstum im Jahr 2027** dürfte vor allem von den Konsumausgaben sowie von staatlichen Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben getragen werden. Das Exportwachstum dürfte im Jahr 2027 anhalten, jedoch schwächer als im Jahr 2026 ausfallen. Für das Jahr 2027 erwartet der Sachverständigenrat ein BIP-Wachstum von 1,0 %. Die Verbraucherpreisinflation wird sich voraussichtlich im Jahr 2027 auf 3,3 % belaufen.

    Im **Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2026** fällt die Prognose für das BIP-Wachstum im Jahr 2026 um 0,8 Prozentpunkte höher aus. ↘ TABELLE 3 Der wesentliche Grund dieser Aufwärtsrevision ist, dass sich die Exporte deutlich stärker entwickelt haben als noch im Frühjahr 2026 erwartet. Zudem hat das Statistische Bundesamt im Juli 2026 das BIP des vergangenen Jahres leicht nach oben revidiert. Dies verbessert die Ausgangslage für das BIP im Jahr 2026 (Statistisches Bundesamt, 2026a). ↘ KASTEN 4

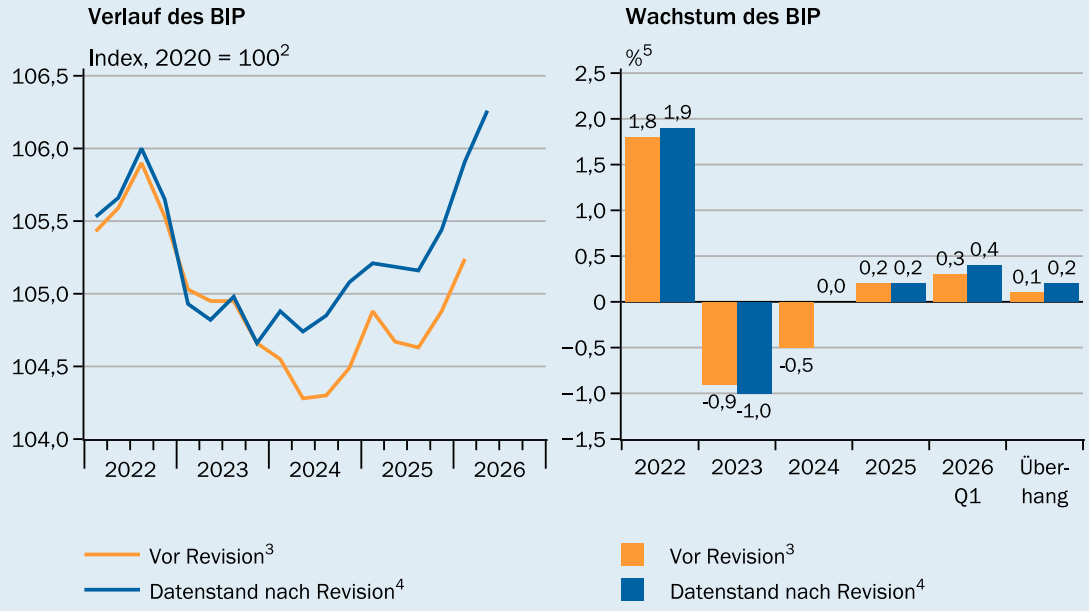
↘ KASTEN 4

Hintergrund: Revision der BIP-Prognose für das Jahr 2026

Ende Juli 2026 hat das Statistische Bundesamt eine turnusmäßige Revision der VGR-Daten bis einschließlich des 1. Quartals 2026 vorgenommen. Mit der Revision verändert sich das Bild der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands, insbesondere seit dem Jahr 2024. Die Rezession der deutschen Wirtschaft in den Jahren 2023 und 2024 fällt nun weniger stark aus als zuvor ausgewiesen. Für das Jahr 2023 wurde das BIP zwar leicht abwärtsrevidiert, sodass der Rückgang des BIP nunmehr 1,0 % statt 0,9 % beträgt. Die Aufwärtsrevision des BIP im Jahr 2024 ist aber beträchtlich: Statt eines BIP-Rückgangs um 0,5 % wird nun eine Stagnation ausgewiesen. ↘ ABBILDUNG 15 Dazu trugen kräftige Aufwärtsrevisionen der privaten und staatlichen Konsumausgaben, der Bruttoanlageinvestitionen sowie der Exporte bei. Darüber hinaus zeigt sich in der vierteljährlichen Betrachtung ein Konjunkturbild mit lediglich drei aufeinanderfolgenden negativen Zuwachsraten vom 4. Quartal 2022 bis zum 2. Quartal 2023. Vor der Revision ging das BIP bis zum 2. Quartal 2024 zurück. Somit liegt das Niveau des BIP seit dem Jahr 2024 nach der Revision deutlich höher als zuvor. Das BIP-Wachstum im Jahr 2025 blieb mit 0,2 % unverändert.

↘ ABBILDUNG 15

Revision der Daten zum BIP[1] durch das Statistische Bundesamt



1 – Preisbereinigt. 2 – Saison- und kalenderbereinigte Werte. 3 – Stand: Mai 2026. 4 – Stand: August 2026. 5 – Jahreswerte: Veränderung zum Vorjahr, Ursprungswerte; Quartalswerte: Veränderung zum Vorquartal, saison- und kalenderbereinigt; Statistischer Überhang: Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des BIP im letzten Quartal des Jahres 2025 und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale desselben Jahres, saison- und kalenderbereinigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-184-01

Daten (CSV)

Die revidierten BIP-Daten zeigen, dass die Ausgangslage für das Jahr 2026 deutlich günstiger ist als bislang angenommen. Zudem wurde das BIP-Wachstum im 1. Quartal 2026 gegenüber dem Vorquartal von 0,3 % auf 0,4 % aufwärtsrevidiert. Gleichzeitig erhöht sich der statistische Überhang für das Jahr 2026 von 0,1 % auf 0,2 %. Beide Revisionen erhöhen die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des BIP im Jahr 2026 und sind mit dafür verantwortlich, dass die BIP-Prognose für das Jahr 2026 günstiger ausfällt als im Frühjahr prognostiziert. Insge-

samt erhöht der Sachverständigenrat seine Prognose für das BIP-Wachstum im Jahr 2026 um 0,8 Prozentpunkte im Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2026. ↘ TABELLE 3

↘ TABELLE 3

Vergleich der Frühjahrs- und Herbstprognose für das Jahr 2026

	Prognose des Sachverständigenrates					
	FG 2026		JG 2026		Differenz	
	Veränderung zum Vorjahr[1]	Wachstumsbeitrag[2]	Veränderung zum Vorjahr[1]	Wachstumsbeitrag[2]	Veränderung zum Vorjahr[3]	Wachstumsbeitrag[2]
Bruttoinlandsprodukt	**0,5**	**0,5**	**1,3**	**1,3**	**0,8**	**0,8**
Inländische Verwendung	0,9	0,9	0,8	0,7	– 0,1	– 0,2
Konsumausgaben	0,8	0,6	1,0	0,8	0,2	0,2
Private Konsumausgaben[4]	0,3	0,2	0,3	0,1	0,0	– 0,1
Konsumausgaben des Staates	1,8	0,4	2,7	0,6	0,9	0,2
Bruttoanlageinvestitionen	1,3	0,3	0,1	0,0	– 1,2	– 0,3
Ausrüstungsinvestitionen[5]	0,2	0,0	0,5	0,0	0,3	0,0
Bauinvestitionen	1,1	0,1	– 1,0	– 0,1	– 2,1	– 0,2
Sonstige Anlagen	3,5	0,1	2,3	0,1	– 1,2	0,0
Vorratsveränderungen[6]	x	0,0	x	0,0	x	0,0
Außenbeitrag[6]	x	– 0,3	x	0,5	x	0,8
Exporte	0,0	0,0	3,5	1,4	3,5	1,4
Importe	0,8	– 0,3	2,4	– 0,9	1,6	– 0,6

1 – Preisbereinigt. In %. 2 – Wachstumsbeiträge zum preisbereinigten BIP. In Prozentpunkten; Abweichungen in den Differenzen rundungsbedingt. 3 – In Prozentpunkten. 4 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 5 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 6 – x = Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 26-251-01

Daten (XLSX)

1. Realwirtschaft: Konjunktur überraschend robust

33. Die **konjunkturelle Entwicklung in Deutschland** hat sich im **1. Halbjahr 2026 überraschend robust** gezeigt. Entscheidend hierfür war der kräftige Anstieg der Exporte, die trotz des weiterhin herausfordernden außenwirtschaftlichen Umfelds die gesamtwirtschaftliche Aktivität stützten. Daneben leisteten die Konsumausgaben des Staates positive Wachstumsbeiträge zum BIP. Dagegen stagnierten die privaten Konsumausgaben im 1. Halbjahr 2026, während die Investitionstätigkeit zurückging. Im 1. Quartal 2026 dämpften sowohl die privaten Konsumausgaben als auch die Investitionen in Ausrüstungsgüter und Bauten das BIP-Wachstum. Im 2. Quartal gingen die Ausrüstungsinvestitionen erneut deutlich zurück und wirkten dem leichten Anstieg der Bauinvestitionen entgegen. Darüber hinaus entwickelten sich die privaten Konsumausgaben schwach. Die binnenwirtschaftliche Entwicklung blieb somit verhalten. Die konjunkturelle Belebung ist somit bislang vor allem auf außenwirtschaftliche Impulse und den staatlichen Konsum zurückzuführen. Auf der Entstehungsseite des BIP stieg die Bruttowertschöpfung im 1. und im 2. Quartal 2026 um 0,3 % bzw.

0,4 %. Stützend wirkte in beiden Quartalen die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe, im Wirtschaftsbereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie bei den Öffentlichen Dienstleistern.

Im 3. Quartal 2026 dürfte das BIP laut der Schnellmeldung des Statistischen Bundesamtes leicht gestiegen sein. Dazu dürften die Konsumausgaben beigetragen haben. Der niedrige Wasserstand des Rheins hat jedoch die gesamtwirtschaftliche Aktivität beeinträchtigt, vor allem die Entwicklung der Produktion im Produzierenden Gewerbe. ↘ KASTEN 5 Die dämpfende Wirkung dürfte überwiegend auf das 3. Quartal 2026 entfallen, aber noch bis in das 4. Quartal 2026 anhalten. Im 3. Quartal dürfte die Substitution hin zu anderen Verkehrsträgern wie Schiene und Straße die Dämpfung jedoch gemildert haben. So ist beispielsweise der Lkw-Maut-Fahrleistungsindex zwischen Juli und September 2026 stetig gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2026b).

↘ KASTEN 5

SVR-Analyse: Makroökonomische Effekte des niedrigen Rheinpegels auf die deutsche Wirtschaft

Ein niedriger Pegelstand am Rhein kann die deutsche Konjunktur trotz des geringen Anteils der Binnenschifffahrt am gesamten Güterverkehr kurzfristig spürbar belasten. Gemessen an der Güterverkehrsleistung entfielen im Jahr 2024 zwar lediglich 6,4 % des Güterverkehrs in Deutschland auf die Binnenschifffahrt (UBA, 2026). Rund 80 % des deutschen Güterverkehrs auf Binnenwasserstraßen wird jedoch über den Rhein abgewickelt (Ademmer et al., 2023). Dabei werden überproportional häufig Massengüter wie Mineralölerzeugnisse, Kohle, Erze und chemische Erzeugnisse transportiert, die am Anfang industrieller Wertschöpfungsketten stehen. Eine Störung der Binnenschifffahrt kann deshalb über Produktionsnetzwerke auf nachgelagerte Wirtschaftsbereiche ausstrahlen. Der Pegel bei der Stadt Kaub am Rhein, zwischen Koblenz und Mainz, gilt als zentrale Referenzgröße für die Rheinschifffahrt. Bei Niedrigwasser wird die Stelle zu einem Nadelöhr für den Güterverkehr. Sinkt der Pegel unter den kritischen Schwellenwert von 78 cm, können Schiffe nur noch mit reduzierter Ladung verkehren, wodurch Transportkapazitäten zurückgehen und die Kosten steigen. Seit dem 23. Juli 2026 lag der Pegelstand bei Kaub durchgehend unter 78 cm und zeitweise sogar unter 10 cm, sodass kein Schiffsverkehr mehr möglich war.

Ademmer et al. (2023) zeigen, dass ein Monat mit niedrigem Wasserstand bei Kaub die Transportmengen in der Binnenschifffahrt um 25 % und die Industrieproduktion insgesamt um 1 % reduziert. In der 2. Jahreshälfte 2018 ging die Industrieproduktion nach ihrer Analyse sogar um 1,5 % zurück.

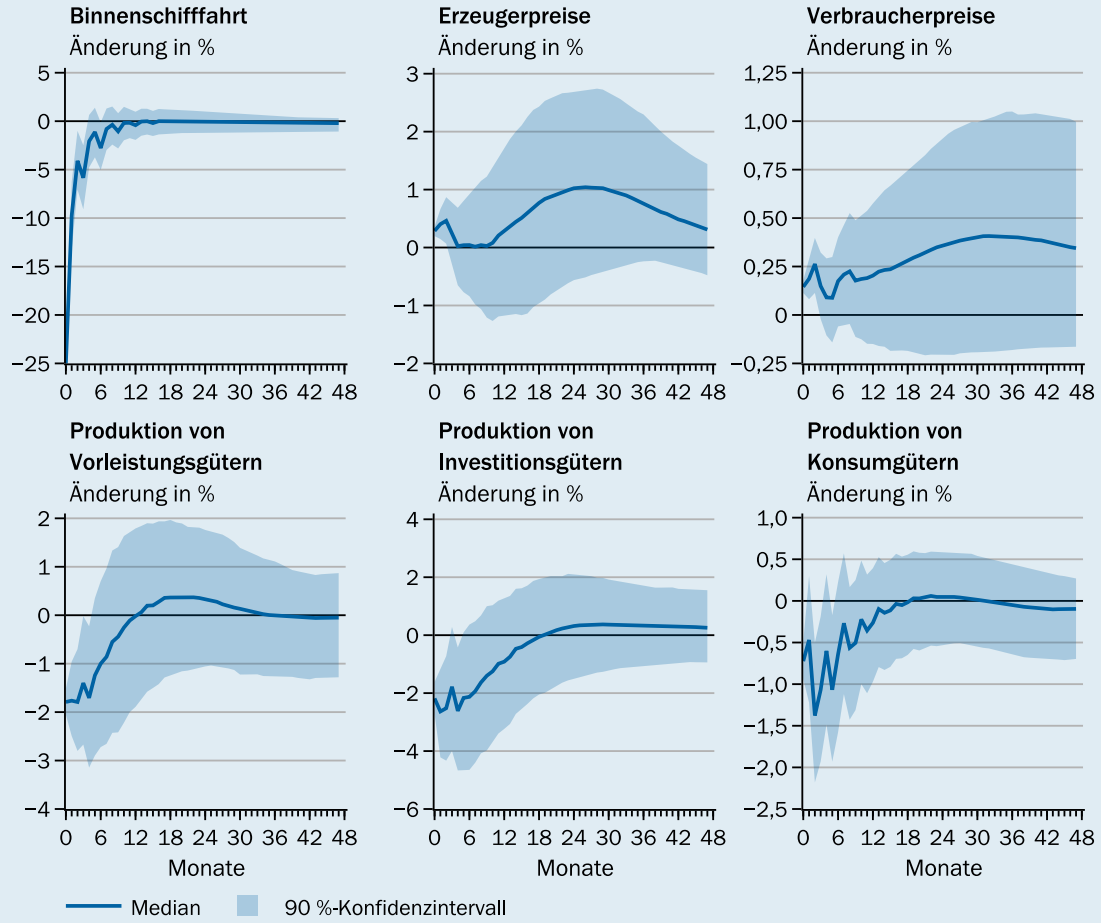
Der Sachverständigenrat untersucht die makroökonomischen Effekte einer unerwarteten Störung der Binnenschifffahrt mithilfe einer (strukturellen) Vektorautoregression. Das vektorautoregressive Modell umfasst die Binnenschifffahrt, die Produktion von drei industriellen Hauptgruppen (Vorleistungs-, Investitions- und Konsumgüter) sowie den Erzeuger- und den Verbraucherpreisindex. Der strukturelle Schock im Zusammenhang mit einer unerwarteten Störung der Binnenschifffahrt wird mithilfe einer Cholesky-Zerlegung der Varianz-Kovarianz-Matrix der Residuen identifiziert. Da die Binnenschifffahrt im Modell als erste Variable angeordnet ist, lässt die Identifikation zu, dass ein solcher Schock alle Variablen im System bereits im selben Monat beeinflusst. Sie unterstellt jedoch, dass die Binnenschifffahrt innerhalb eines Monats nicht auf die übrigen strukturellen Schocks im System reagiert, etwa auf Schocks der Produktion oder der Preise. Darüber hinaus ist der identifizierte strukturelle Schock so zu interpretieren, dass unerwartete Störungen der Binnenschifffahrt im Wesentlichen wetterbedingt sind, beispielsweise durch Niedrigwasser. Konzeptionell können dem identifizierten

strukturellen Schock jedoch auch andere unerwartete Beeinträchtigungen zugeordnet werden, etwa streikbedingte Ausfälle einzelner Binnenhäfen.

Die Impuls-Antwort-Funktionen zeigen, dass eine unerwartete Störung der Binnenschifffahrt, die mit einer Reduktion der beförderten Gütermengen einhergeht, die Produktion bereits im selben Monat deutlich und statistisch signifikant dämpft, während die Erzeuger- und Verbraucherpreise steigen. ↘ ABBILDUNG 16 Nach einem unerwarteten Rückgang der Binnenschifffahrt um 25 % sinkt die Produktion von Vorleistungs- und Investitionsgütern im Median unmittelbar um rund 1,8 % bzw. 2,2 %. Der geschätzte Rückgang der Produktion von Konsumgütern um 0,7 % (im Median) fällt schwächer aus. Der unmittelbare Rückgang der Produktion der drei industriellen Hauptgruppen zeigt, dass unerwartete Unterbrechungen der Gütertransporte auf den Binnenwasserstraßen Deutschlands die Industrie rasch und in der Breite belasten. Der Median der Impuls-Antwort-Funktionen zeigt allerdings, dass die Reaktion der Produktion von kurzer Dauer ist und die drei Variablen schnell zu ihrem Ausgangsniveau zurückkehren.

↘ ABBILDUNG 16

Makroökonomische Effekte einer unerwarteten Störung der Binnenschifffahrt[1]



1 – Vektorautoregression mit sechs Lags auf Basis von Monatsdaten, geschätzt mit der Methode der kleinsten Quadrate für den Zeitraum von Januar 1993 bis Juli 2026. Alle Variablen gehen als logarithmierte Niveaus in das Modell ein. Die Binnenschifffahrt wurde mit JDemetra+ um Saisoneffekte bereinigt, alle übrigen Zeitreihen liegen bereits amtlich kalender- und saisonbereinigt vor. Der strukturelle Schock wird über eine Cholesky-Zerlegung der Varianz-Kovarianz-Matrix identifiziert; die Binnenschifffahrt ist dabei als erste Variable im System angeordnet und der erste Schock wirkt somit kontemporär auf alle übrigen Variablen. Die Impuls-Antwort-Funktionen sind auf einen Rückgang der Binnenschifffahrt um 25 % in Reaktion auf eine unerwartete Störung der Binnenschifffahrt normiert. Dargestellt sind der Median und die 90 %-Konfidenzintervalle.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-246-01

Daten (CSV)

Die Konfidenzintervalle der Impuls-Antwort-Funktionen zeigen, dass der Rückgang der Produktion von Vorleistungs-, Investitions- und Konsumgütern in den ersten 6 Monaten statistisch signifikant ausfällt. Die Erzeuger- und Verbraucherpreise reagieren bereits im Monat der Störung statistisch signifikant und steigen um rund 0,3 % bzw. 0,1 %. Die Konfidenzintervalle der Erzeuger- und Verbraucherpreise zeigen, dass die Reaktion der beiden Variablen sehr kurzfristig statistisch signifikant ausfällt. Der Median der Impuls-Antwort-Funktionen zeigt jedoch eine langsamere Rückkehr der Erzeuger- und Verbraucherpreise zum Ausgangsniveau als die Produktion. Der gleichzeitige Rückgang der Produktion und der Anstieg der Preise sind typisch für einen negativen Angebotsschock. Somit handelt es sich um eine temporäre angebotsseitige Störung der Industrie. Insgesamt stützen die Ergebnisse den Befund, dass Einschränkungen in der Binnenschifffahrt kurzfristig die Produktion dämpfen und einen höheren Preisdruck auf Erzeuger- und Verbraucherebene verursachen.

34. Vom **Außenhandel** sind im Prognosezeitraum **positive Impulse** zu erwarten. Frühindikatoren, wie beispielsweise die ausländischen Auftragseingänge im Verarbeitenden Gewerbe, sind seit der 2. Jahreshälfte 2025 in der Tendenz aufwärts gerichtet. ↘ABBILDUNG 17 UNTEN LINKS Insbesondere die Warenausfuhren in andere EU-Mitgliedstaaten leisten einen wesentlichen Beitrag zu den deutschen Exporten. ↘ZIFFER 59 Die Warenexporte nach China dürften hingegen in der Tendenz weiter zurückgehen. Die steigenden Auftragseingänge der Industrie dürften die unterdurchschnittliche Kapazitätsauslastung des Verarbeitenden Gewerbes leicht erhöhen und somit die privaten Investitionen in Ausrüstungsgüter etwas anschieben.

35. Die **Probleme der deutschen Exportwirtschaft** im Zusammenhang mit der gesunkenen Wettbewerbsfähigkeit bleiben weiterhin bestehen. Neben den gestiegenen Produktionskosten belasten die höheren US-Einfuhrzölle die preisliche Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmen. ↘ZIFFER 59 Die deutsche Exportwirtschaft hat in den vergangenen Jahren Marktanteile verloren. Die Deutsche Bundesbank (2025) zeigt, dass sich der Rückgang des Exportmarktanteils zwischen den Jahren 2021 und 2023 auf eine **Verschlechterung der preislichen und nicht-preislichen Wettbewerbsposition** zurückführen lässt. Dabei dürften angebotsseitige Probleme der deutschen Volkswirtschaft maßgeblich sein. In einer weiteren Analyse zeigt die Deutsche Bundesbank (2026b), dass eine **Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit** generell das Exportwachstum dämpft. Allerdings erklären die preislichen Wettbewerbsindikatoren nur einen begrenzten Teil der Exportschwäche. Eine besondere Rolle dürfte die Konkurrenz durch chinesische Industrieunternehmen auf den internationalen Absatzmärkten spielen. Diese Entwicklung trifft insbesondere auf die deutschen Exporte von Fahrzeugen und Maschinen zu. Zudem liegen die Exportpreise Deutschlands trotz der Abwertung des nominaleffektiven Wechselkurses seit Jahresbeginn weiterhin deutlich höher als die Exportpreise Chinas.

36. Der **private Konsum** dürfte im gesamten Prognosezeitraum nur verhalten zunehmen. Nach dem starken Anstieg zwischen Juli und September 2026 befinden sich die Energiepreise am aktuellen Rand weiterhin auf einem erhöhten Niveau und treiben über die im Warenkorb des Verbraucherpreisindex enthaltenen En-

ergiekomponenten die allgemeine Preisentwicklung nach oben. ↘ZIFFER 65 Dadurch wird die Inflation im Prognosezeitraum voraussichtlich erhöht bleiben, was den Anstieg der preisbereinigten verfügbaren Einkommen und damit die Kaufkraft der privaten Haushalte weiterhin dämpfen dürfte. Die geringere Kaufkraft wird wiederum die Ausgaben der privaten Haushalte begrenzen und den preisbereinigten privaten Konsum abschwächen. Mit dem Rückgang der Energiepreise im späteren Prognosezeitraum dürfte der dämpfende Effekt auf den privaten Konsum erst ab Mitte des Jahres 2027 allmählich nachlassen. ↘ZIFFER 49

37. Die **staatlichen Infrastruktur- und Rüstungsinvestitionen** dürften die deutsche Konjunktur im Prognosezeitraum entscheidend stützen. Nachdem die öffentlichen Bauinvestitionen zu Jahresbeginn 2026 wetterbedingt zurückgegangen waren, sind sie im 2. Quartal wieder kräftig gestiegen. Der Anstieg der Produktion im Tiefbau im Juli und August deutet auf eine erneute Ausweitung der Investitionen in öffentliche Bauten im 3. Quartal 2026 hin. Im Prognosezeitraum werden die staatlichen Infrastrukturausgaben wohl zu weiteren spürbaren Zuwächsen bei den öffentlichen Bauinvestitionen führen. ↘ZIFFER 58 Die preisbereinigten Investitionen in militärische Waffensysteme waren in der 1. Jahreshälfte 2026 rückläufig, nachdem sie im 4. Quartal 2025 kräftig gestiegen waren. ↘ZIFFER 52 Ab der 2. Jahreshälfte 2026 dürften die staatlichen Verteidigungsausgaben die öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen kräftig steigern und somit die Inlandsnachfrage im Prognosezeitraum ebenfalls stützen. ↘ZIFFER 53

38. Die seit März 2026 **gestiegenen Preise für Rohöl und Erdgas** beeinträchtigten die **Produktion im Verarbeitenden Gewerbe** bislang **nur in begrenztem Maße**. ↘ABBILDUNG 17 OBEN LINKS Die Industrieproduktion ging im März 2026 gegenüber dem Vormonat zwar insgesamt zurück, stieg anschließend aber dreimal in Folge. Im Juli und August war die Industrieproduktion insgesamt schwach. Dazu trug insbesondere der durch Werksferien bedingte Produktionsrückgang im Fahrzeugbau bei. Der temporäre Anstieg der Produktion in den energieintensiven Wirtschaftszweigen in der 1. Jahreshälfte 2026 dürfte auf Vorzieheffekte bei der Nachfrage nach chemischen Erzeugnissen infolge des Iran-Kriegs zurückzuführen sein. Darüber hinaus setzt die Produktion im sonstigen Fahrzeugbau seit der 2. Jahreshälfte 2025 ihren Aufwärtstrend weiter fort. Der kräftige Anstieg im Jahr 2026 dürfte insbesondere auf die steigende Produktion von militärischen Kampffahrzeugen zurückzuführen sein. Aber auch die Produktion von Schienen-, Luft- und Raumfahrzeugen sowie von Schiffen zeigt im Jahr 2026 einen stärkeren Aufwärtstrend als in den Vorjahren. Somit wird die Produktion im sonstigen Fahrzeugbau nicht nur von der Rüstungsindustrie gestützt (Helaba Research, 2026).

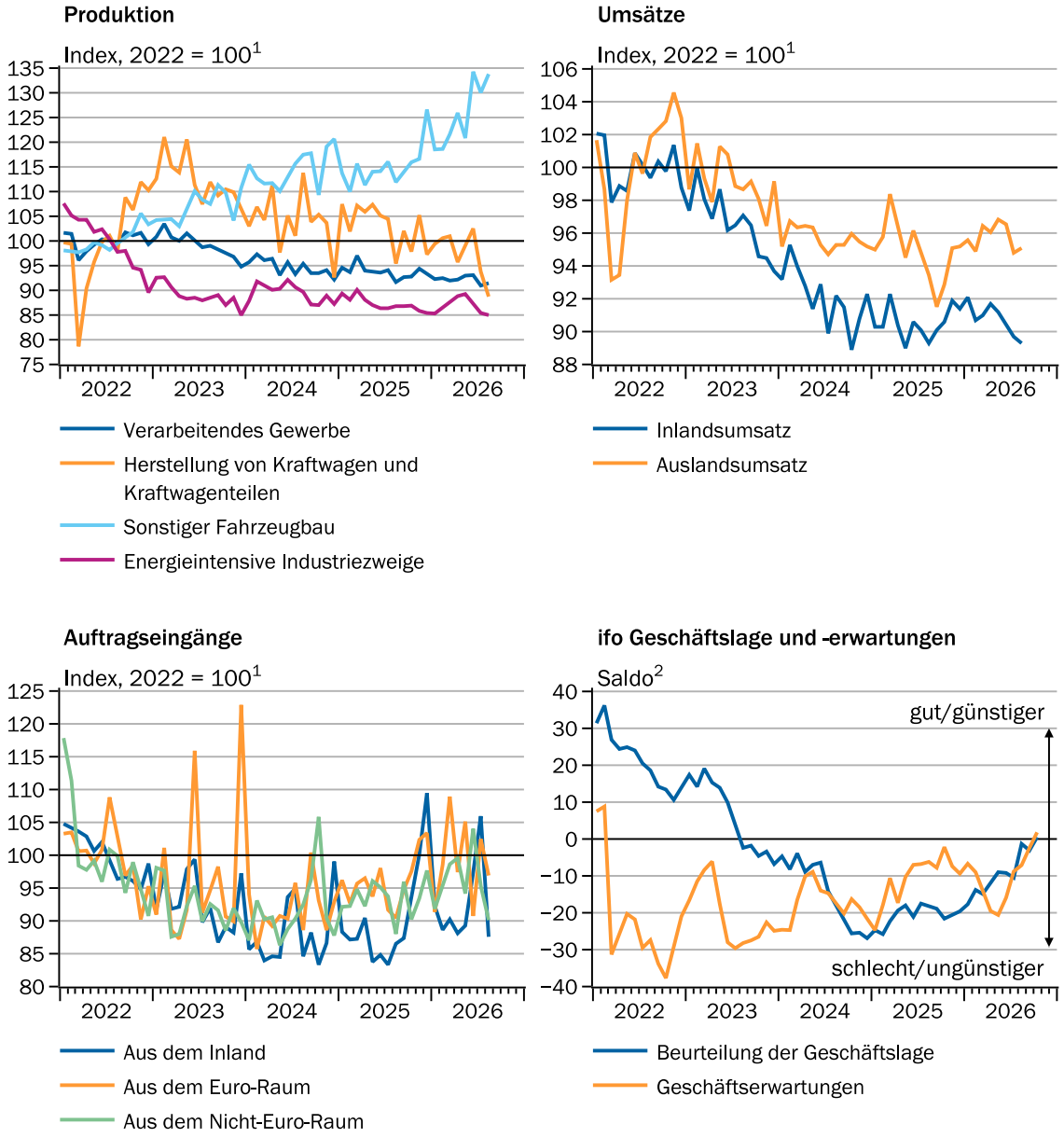
Insgesamt wirkte sich der **Energieangebotsschock** auf die deutsche Industrie bis jetzt **nur temporär dämpfend** aus. Während die Industrieproduktion insgesamt schwach blieb, nahmen die Umsätze des Verarbeitenden Gewerbes in der 1. Jahreshälfte 2026 kräftig zu. Dazu trugen insbesondere die Auslandsumsätze der Industrie bei. ↘ABBILDUNG 17 OBEN RECHTS Diese Entwicklung steht im Einklang mit den gestiegenen Warenexporten ↘ZIFFER 59 und mit der verbesserten Geschäftslage im Verarbeitenden Gewerbe. ↘ABBILDUNG 17 UNTEN RECHTS Zudem passen die steigenden Industrieumsätze bei zugleich stagnierender Industrieproduktion in der 1. Jahreshälfte 2026 zu dem laut ifo Umfrage beobachteten leichten Ab-

bau der Fertigwarenbestände im Verarbeitenden Gewerbe. Im 3. Quartal 2026 berichteten die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes laut ifo Umfrage von einer weiteren Verbesserung ihrer Geschäftslage. Demgegenüber gingen die Inlands- und Auslandsumsätze der Investitionsgüterhersteller im Durchschnitt von Juli und August zum Vorquartalsdurchschnitt zurück. Dies deutet auf rückläufige private Ausrüstungsinvestitionen bzw. Warenexporte im 3. Quartal 2026 hin.

39. Im **Verarbeitenden Gewerbe** deuten die **Frühindikatoren** auf eine **leichte Erholung** hin. Hierfür spielt die **gestiegene europäische Auslandsnachfrage** eine entscheidende Rolle. Insbesondere die Auftragseingänge aus

↘ ABBILDUNG 17

Konjunkturindikatoren für das Verarbeitende Gewerbe



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

Quellen: ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-193-01

Daten (CSV)

dem Euro-Raum sind in der 1. Jahreshälfte 2026 kräftig gestiegen. Auch die Auftragslage aus dem Nicht-Euro-Raum sowie aus dem Inland verbesserte sich im Juni deutlich. ↘ ABBILDUNG 17 UNTEN LINKS Der starke Anstieg bei den Auftragseingängen im Verarbeitenden Gewerbe aus dem Inland zwischen Oktober 2025 und Februar 2026 war allerdings vor allem auf Großaufträge bei den Investitionsgütern zurückzuführen. ↘ ZIFFER 55 Bereinigt um diese Sondereffekte zeigt sich bei den inländischen Auftragseingängen dennoch eine leicht aufwärtsgerichtete Tendenz. Die bessere Auftragslage des Verarbeitenden Gewerbes lässt sich ebenfalls in den besseren Geschäftsaussichten beobachten. Nach einem starken Rückgang zwischen März und Mai 2026 erholten sich die Geschäftserwartungen und nahmen im Oktober den fünften Monat in Folge zu. ↘ ABBILDUNG 17 UNTEN RECHTS

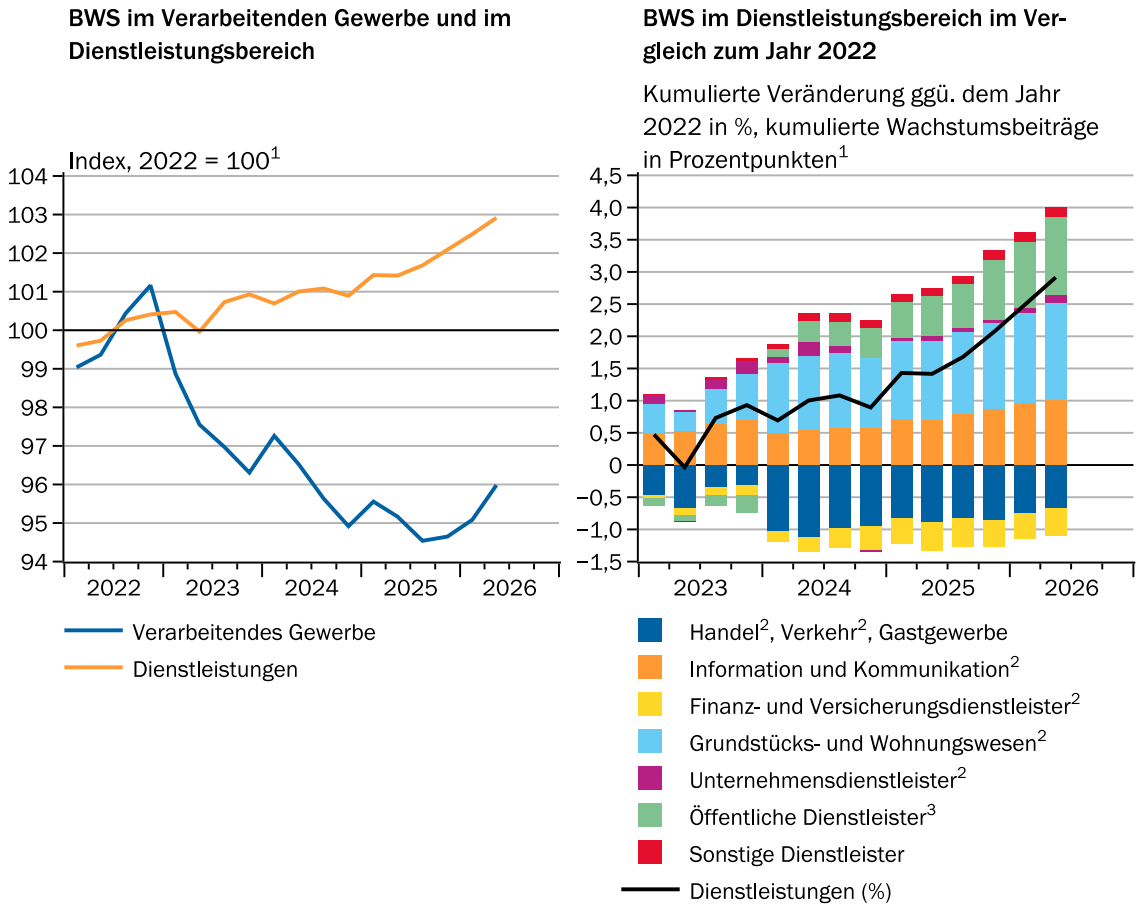
40. Die Lage im **Baugewerbe** ist nach wie vor **zweigeteilt**. Während die Produktion im **Tiefbau expandiert**, ist sie im **Hochbau** und insbesondere im **Wohnungsbau schwach**. Die Produktion im Ausbaugewerbe, die ein Indikator für die Entwicklung im Wohnungsbau ist, ist seit der 2. Jahreshälfte 2024 seitwärtsgerichtet. Der besonders kräftige Anstieg der Produktion im Ausbaugewerbe im August dürfte auf die Fertigstellung eines großen Energieinfrastrukturprojekts zurückzuführen sein (BMWE, 2026a). ↘ ZIFFER 58 Die Auftragseingänge im Bauhauptgewerbe, die als vorlaufender Indikator der Produktion im Baugewerbe zu interpretieren sind, signalisieren, dass die Entwicklung im Hoch- und Tiefbau weiterhin zweigeteilt bleibt. So sind die Auftragseingänge im Tiefbau sowie im Tiefbau ohne Straßenbau seit dem Jahr 2025 im Vergleich zu den Jahren 2023 und 2024 auf ein höheres Niveau gestiegen. Im Gegensatz dazu sind die Auftragseingänge im Hochbau und Wohnungsbau seit dem Jahr 2025 seitwärtsgerichtet. ↘ ZIFFER 58

41. **Die Dienstleistungsbereiche entwickeln sich seit dem Jahr 2022 günstiger als das Verarbeitende Gewerbe.** Während die schwache Industriekonjunktur die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe in den Jahren 2023 und 2024 stark beeinträchtigte, steigt die Bruttowertschöpfung in den Dienstleistungsbereichen ununterbrochen weiter. ↘ ABBILDUNG 18 LINKS Besonders stark wächst seit dem Jahr 2022 die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Wirtschaftsbereich des Grundstücks- und Wohnungswesens. ↘ ABBILDUNG 18 RECHTS Hierfür spielt vor allem die Vermietung von Wohnraum eine wesentliche Rolle. Zudem stützt der Wirtschaftsbereich Information und Kommunikation die Bruttowertschöpfung. Obwohl dieser Bereich im Jahr 2022 nur 7,1 % der gesamten Bruttowertschöpfung der Dienstleistungsbereiche ausmachte, trug er seither zu einem großen Teil des Wachstums der Bruttowertschöpfung im Dienstleistungsbereich bei. Seit dem Jahr 2024 gehen vom Wirtschaftsbereich Öffentliche Dienstleister größere Wachstumsbeiträge aus. Maßgeblich hierfür dürfte die Ausweitung der Dienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung sowie im Gesundheits- und Pflegebereich sein.

Die Dienstleistungsbereiche sind mit dem Verarbeitenden Gewerbe eng verflochten. Im Jahr 2022 wurden 10,6 % der gesamten unternehmensnahen Dienstleistungsproduktion vom Verarbeitenden Gewerbe als Vorleistungen nachgefragt. Der Produktionswert des Wirtschaftsbereichs Handel, Verkehr und Gastgewerbe geht sogar zu rund 19,2 % als Vorleistung in das Verarbeitende Ge-

↘ ABBILDUNG 18

Bruttowertschöpfung (BWS) im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich



1 – Saison- und kalenderbereinigte Werte. 2 – Unternehmensnahe Dienstleistungen. 3 – Einschließlich Erziehung und Gesundheit.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-187-01

Daten (CSV)

werbe ein. Die leichte Erholung der Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe dürfte somit unter anderem den leichten Rückgang der kumulierten negativen Wachstumsbeiträge im Wirtschaftsbereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe erklären. ↘ ABBILDUNG 18 RECHTS Die negativen Wachstumsbeiträge der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen zur Dienstleistungsproduktion haben in den Jahren 2024 und 2025 zugenommen. Eine mögliche Erklärung sind die Leitzinssenkungen seit 2024 und die damit gesunkenen Zinsmargen der Banken. Diese gehen als imputierte Bankdienstleistungen (Financial Intermediation Services Indirectly Measured, FISIM) in die Bruttowertschöpfung der Finanzdienstleister ein.

42. Die **Umsätze in den Dienstleistungsbereichen** waren in der 1. Jahreshälfte 2026 im Vergleich zur 2. Jahreshälfte 2025 nur leicht aufwärtsgerichtet. Während die Umsätze in den unternehmensnahen Dienstleistungsbereichen zum Teil kräftig gestiegen sind, verzeichneten die konsumnahen Dienstleistungsbereiche leicht sinkende Umsätze. Dieser Rückgang wird vor allem durch die Dämpfung der konsumnahen Dienstleistungsbereiche im März 2026 bestimmt und steht im Zusammenhang mit den in der 1. Jahreshälfte 2026 stagnierenden privaten Konsumausgaben. Die Geschäftserwartungen unter den Dienstleistern

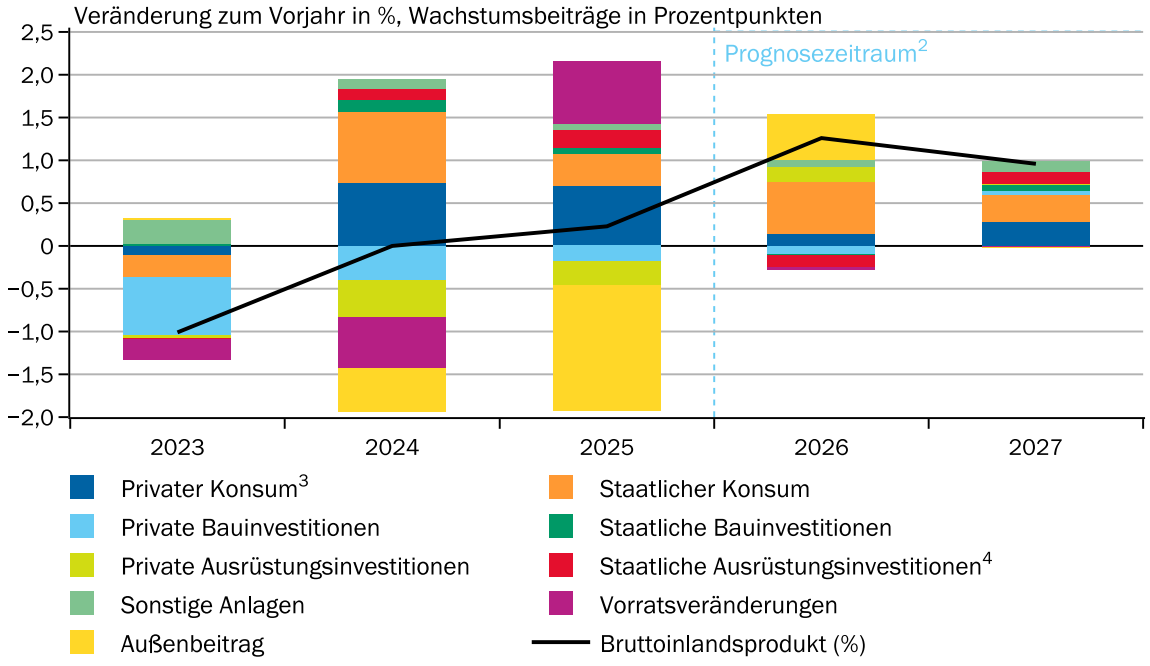
haben sich nach der Dämpfung im März und April 2026 erholt und lagen im Oktober 2026 in etwa auf dem Stand des Jahresbeginns (ifo Institut, 2026a). Sie bleiben jedoch weiterhin auf niedrigem Niveau. Die Dienstleistungsbereiche dürften zwar die inländische Nachfrage im Winterhalbjahr 2026/2027 stützen. Der Impuls dürfte jedoch sehr verhalten ausfallen.

43. Trotz der konjunkturellen Erholung bleibt die Entwicklung am **Arbeitsmarkt schwach**. Die Zahl der Erwerbstätigen und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist weiter rückläufig und die Arbeitslosenquote befindet sich auf einem erhöhten Niveau. ↘ ZIFFERN 66 FF. Der demografische Wandel und der fortschreitende Stellenabbau im Verarbeitenden Gewerbe erhöhen den Anpassungsdruck am Arbeitsmarkt. Eine naheliegende Reaktion wäre daher eine stärkere Reallokation von Arbeitskräften. Bislang schlägt sich diese erwartbare Anpassung jedoch nicht in einer Zunahme der tatsächlich realisierten Branchenwechsel nieder. Die niedrige Einstellungsquote spricht dafür, dass eine zurückhaltende Arbeitsnachfrage die Umsetzung solcher Wechsel erschwert. Zentrale Arbeitsmarktindikatoren wie das IAB-Arbeitsmarktbarometer und das ifo Beschäftigungsbarometer deuten für die nächsten Monate nicht auf eine Trendwende am Arbeitsmarkt hin. Dementsprechend dürfte die Zahl der Erwerbstätigen, wie schon im Vorjahr, auch im Jahr 2026 rückläufig sein und demografisch bedingt auch im Jahr 2027 leicht zurückgehen. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahr 2026 6,4 % betragen und im Jahr 2027 leicht auf 6,3 % sinken. ↘ ZIFFER 69

44. Der Sachverständigenrat prognostiziert das BIP-Wachstum auf Basis der Verwendungskomponenten. Für das **Jahr 2026** erwartet er ein BIP-Wachstum von **1,3 %**. ↘ ABBILDUNG 22 LINKS Für 2027 wird ein BIP-Wachstum von 1,0 %

↘ ABBILDUNG 19

Wachstumsbeiträge zum deutschen Bruttoinlandsprodukt[1]



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

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-071-02

Daten (CSV)

prognostiziert. Die Zerlegung des BIP-Wachstums nach den zugrundeliegenden Verwendungsaggregaten im Prognosezeitraum zeigt, dass 2026 die öffentlichen Konsumausgaben sowie der Außenbeitrag mit 0,6 bzw. 0,5 Prozentpunkten die größten Wachstumsbeiträge für das BIP-Wachstum liefern dürften. ↘ ABBILDUNG 19 Im Jahr 2027 werden voraussichtlich die Konsumausgaben sowie die öffentlichen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen das prognostizierte BIP-Wachstum am meisten stützen. Der Außenbeitrag dürfte 2027 nicht zum BIP-Wachstum beitragen.

45. Die **Terms of Trade**, die das Verhältnis von Export- zu Importpreisen beschreiben, **dürften sich** im Prognosezeitraum **verschlechtern**. Das liegt daran, dass die Preise für Energieimporte stark steigen dürften. ↘ ZIFFERN 18 F. Dadurch nimmt die Kaufkraft des im Inland erwirtschafteten Einkommens ab. Das Realwert-BIP, das die im Inland konsumierten Waren und Dienstleistungen berücksichtigt, ↘ KASTEN 6 dürfte daher um jeweils 0,8 % in den Jahren 2026 und 2027 wachsen. In beiden Jahren fällt das Wachstum des Realwert-BIP damit schwächer aus als das Wachstum des preisbereinigten BIP.

↘ KASTEN 6

Fokus: Die Entwicklung des Realwert-BIP

Das **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) erfasst den Wert der im Inland innerhalb einer Periode **produzierten** Waren und Dienstleistungen abzüglich der eingesetzten Vorleistungen. Das preisbereinigte BIP misst die Entwicklung dieses Produktionsvolumens, basierend auf den Preisen der produzierten Waren und Dienstleistungen innerhalb dieser Periode. Veränderungen der Terms of Trade, also des Verhältnisses der Export- zu den Importpreisen, bildet es jedoch nicht ab. Steigen die Importpreise stärker als die Exportpreise, können mit einer gegebenen Exportmenge weniger Importe erworben werden. Eine solche Verschlechterung der Terms of Trade mindert daher die Kaufkraft des inländischen Produktionsergebnisses und führt zu einem Realeinkommensverlust. Das **Realwert-BIP** (engl. *command-basis real GDP*) berücksichtigt diesen Kaufkraftverlust. Es entspricht dem nominalen BIP, deflationiert mit dem Preisindex der inländischen Verwendung. Somit wird die Entwicklung des Produktionsvolumens basierend auf den Preisen der **konsumierten** Waren und Dienstleistungen erfasst. Die Differenz zwischen den prozentualen Veränderungsraten des Realwert-BIP und des preisbereinigten BIP wird als Terms-of-Trade-Effekt bezeichnet. Bei einer Verbesserung der Terms of Trade wächst das Realwert-BIP stärker, bei einer Verschlechterung schwächer als das preisbereinigte BIP (Kohli, 2004).

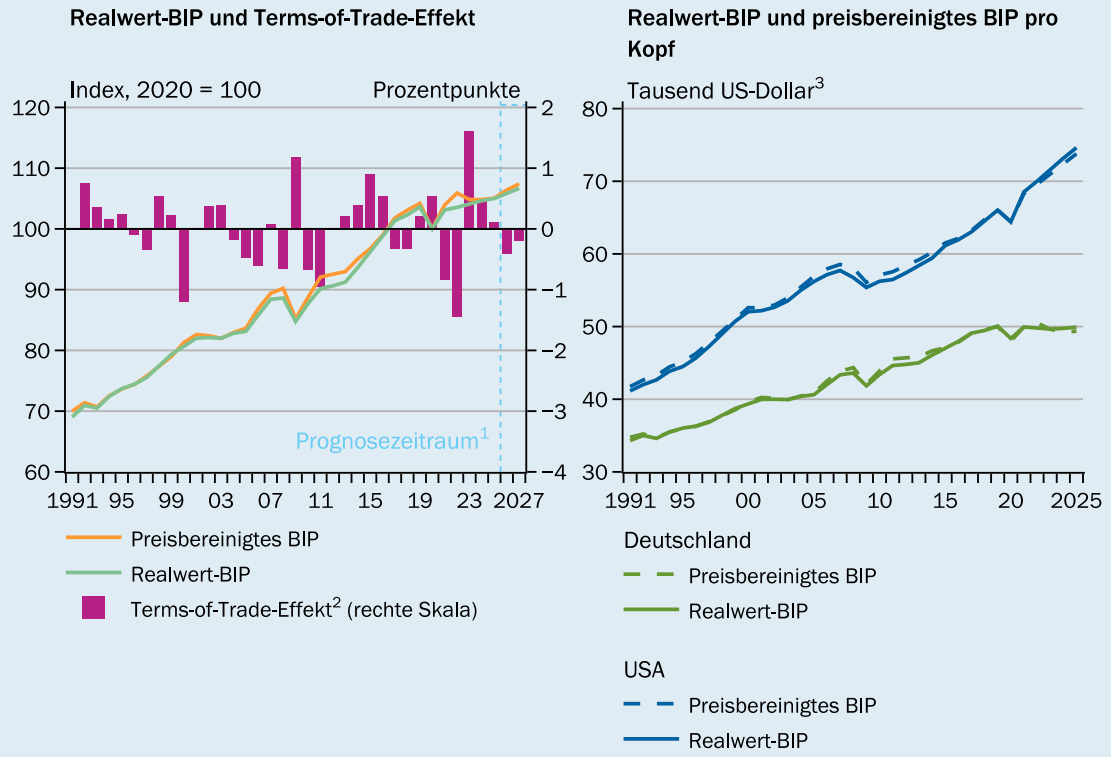
Das preisbereinigte BIP und das Realwert-BIP verlaufen in Deutschland langfristig ähnlich, bei starken Außenhandelspreisschwankungen weichen ihre Wachstumsraten jedoch deutlich voneinander ab. ↘ ABBILDUNG 20 LINKS Infolge der Verteuerung der Energieimporte beispielsweise in den Jahren 2021 und 2022 verringerte der Terms-of-Trade-Effekt die Zuwachsrate des Realwert-BIP in den Jahren 2021 und 2022 um 0,8 bzw. 1,5 Prozentpunkte gegenüber dem preisbereinigten BIP. Auch im Jahr 2026 dürften die Importpreise stärker steigen als die Exportpreise. Das Realwert-BIP dürfte daher im Jahr 2026 voraussichtlich um 0,8 % steigen, während das preisbereinigte BIP um 1,3 % zunehmen dürfte. Für eine energieimportierende Volkswirtschaft wie Deutschland entspricht eine solche Verschlechterung der Terms of Trade einer Übertragung von Kaufkraft an das Ausland. Sie belastet die preisbereinigten Haushaltseinkommen und den privaten Konsum (Bobasu und Dobrew, 2025).

Das Realwert-BIP pro Kopf ergänzt die Betrachtung des gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumens, da es zusätzlich die Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt und damit den

durchschnittlichen materiellen Lebensstandard abbildet. In Deutschland stieg das Realwert-BIP pro Kopf zwischen 1991 und 2025 von rund 34 300 auf 49 900 US-Dollar in Preisen von 2020. ↘ ABBILDUNG 20 RECHTS Seit dem Jahr 2019 stagnierte es jedoch weitgehend. In den USA nahm das Realwert-BIP pro Kopf im selben Zeitraum deutlich stärker zu, von rund 41 100 auf 74 600 US-Dollar. Anders als in Deutschland setzte sich dort der Anstieg nach dem Rückgang im Jahr 2020 fort. Der Abstand zwischen beiden Ländern hat sich somit zuletzt deutlich vergrößert. In den USA lag das Realwert-BIP pro Kopf zudem seit dem Jahr 2021 über dem preisbereinigten BIP pro Kopf. Dazu beigetragen hat, dass die USA seit dem Jahr 2019 Nettoexporteur von Energie sind. Steigende Energiepreise haben die Ausfuhrpreise daher stärker erhöht als die Einfuhrpreise und die Terms of Trade verbessert.

↘ ABBILDUNG 20

Die Entwicklung des Realwert-BIP insgesamt und pro Kopf



1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Die Terms of Trade sind das Verhältnis von Export- zu Importpreisen. Ein negativer Terms-of-Trade-Effekt stellt eine Verschlechterung des Austauschverhältnisses einer Volkswirtschaft dar, während ein positiver Terms-of-Trade-Effekt eine Verbesserung desselben widerspiegelt. 3 – In Preisen von 2020.

Quellen: BEA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-156-02

Daten (CSV)

46. Während die Verwendungsrechnung des BIP erfasst, wofür die Wirtschaftsleistung verwendet wird, stellt die Verteilungsrechnung dar, wie die daraus entstehenden Einkommen auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital entfallen. ↘ KASTEN 7 Der Sachverständigenrat prognostiziert, dass die nominalen Arbeitnehmerentgelte im Jahr 2026 um 3,8 % und im Jahr 2027 um 4,0 % steigen dürften. Die nominalen Unternehmens- und Vermögenseinkommen dürften stärker mit 6,1 % und 5,8 % wachsen. Die Summe beider Größen ergeben das Volkseinkommen, das sich im Prognosezeitraum um 4,4 % bzw. 4,5 % erhöhen dürfte. Das **nominale Bruttonationaleinkommen (BNE)**, das sich in der Verteilungsrechnung aus Nettonationaleinkommen (NNE) und Abschreibungen er-

gibt, ↘ KASTEN 7 dürfte im **Jahr 2026** um **4,1 %** und im **Jahr 2027** um **4,4 %** steigen.

↘ KASTEN 7

Fokus: Verteilungsseite des BIP - Kenngrößen und Prognose

Das BIP lässt sich konzeptionell über drei verschiedene Ansätze bestimmen. Die Entstehungsrechnung betrachtet die Bruttowertschöpfung der unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche. Die Verwendungsrechnung erfasst die Ausgaben für Waren und Dienstleistungen. Die Verteilungsrechnung zeigt, welcher Teil des im Produktionsprozess entstandenen Einkommens den Beschäftigten als Arbeitnehmerentgelt und welcher Teil Unternehmen sowie den Eigentümerinnen und Eigentümern von Kapital und Vermögen als Unternehmens- und Vermögenseinkommen zufließt. Letztere umfassen etwa Gewinne, Zinsen, Dividenden und Mieten, enthalten aber auch Arbeitseinkommen von Selbstständigen.

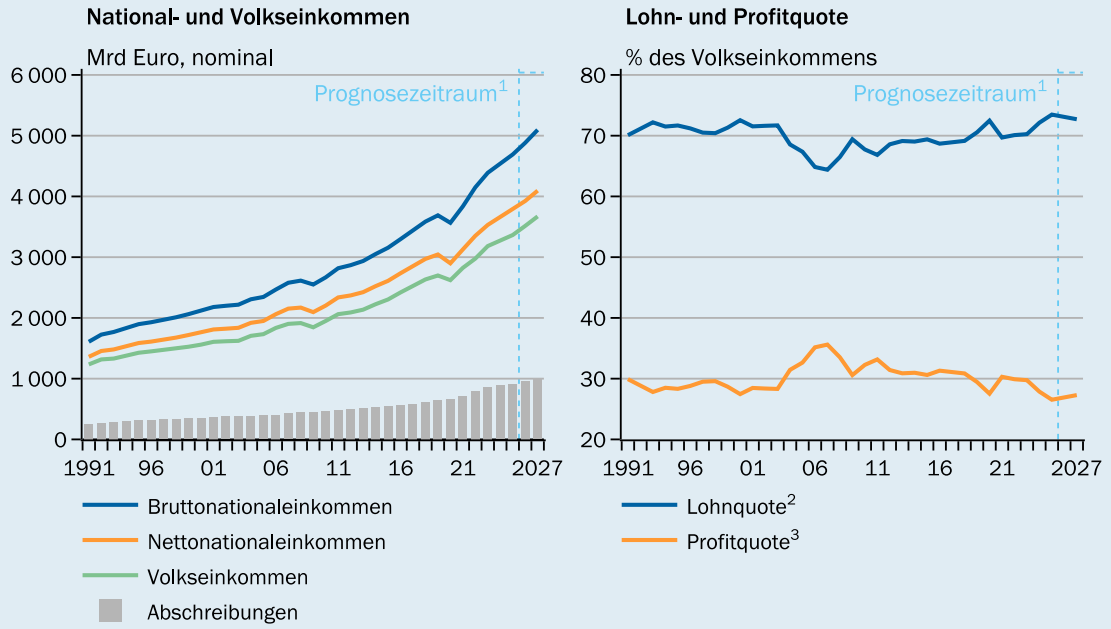
Der Sachverständigenrat prognostiziert das deutsche BIP über die Verwendungsseite und über die Verteilungsseite. **Ausgangspunkt der Verteilungsrechnung ist das Volkseinkommen. Es setzt sich aus dem Arbeitnehmerentgelt sowie aus den Unternehmens- und Vermögenseinkommen zusammen**. Werden die Produktions- und Importabgaben abzüglich der Subventionen hinzugerechnet, ergibt sich das Nettonationaleinkommen zu Marktpreisen. Es misst das Einkommen der Inländer nach Abzug der Abschreibungen. Durch Addition der Abschreibungen erhält man das BNE. Dieses folgt dem Inländerkonzept und unterscheidet sich vom BIP durch den Saldo der aus dem Ausland empfangenen und an das Ausland geleisteten Primäreinkommen.

Die Differenz zwischen BNE und NNE hat sich in Deutschland insbesondere seit dem Jahr 2019 deutlich vergrößert. Sie entspricht den gesamtwirtschaftlichen Abschreibungen. Diese stiegen nominal von 644 Mrd Euro im Jahr 2019 auf 918 Mrd Euro im Jahr 2025 und damit um 42,5 %, während das BNE im selben Zeitraum um 27,2 % zunahm. ↘ ABBILDUNG 21 LINKS

↘ ABBILDUNG 21

Kenngrößen der Verteilungsrechnung

Deutschland, 1991 bis 2027



1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Anteil des Arbeitnehmerentgelts am Volkseinkommen (unbereinigte Lohnquote). 3 – Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen am Volkseinkommen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-237-01

Daten (CSV)

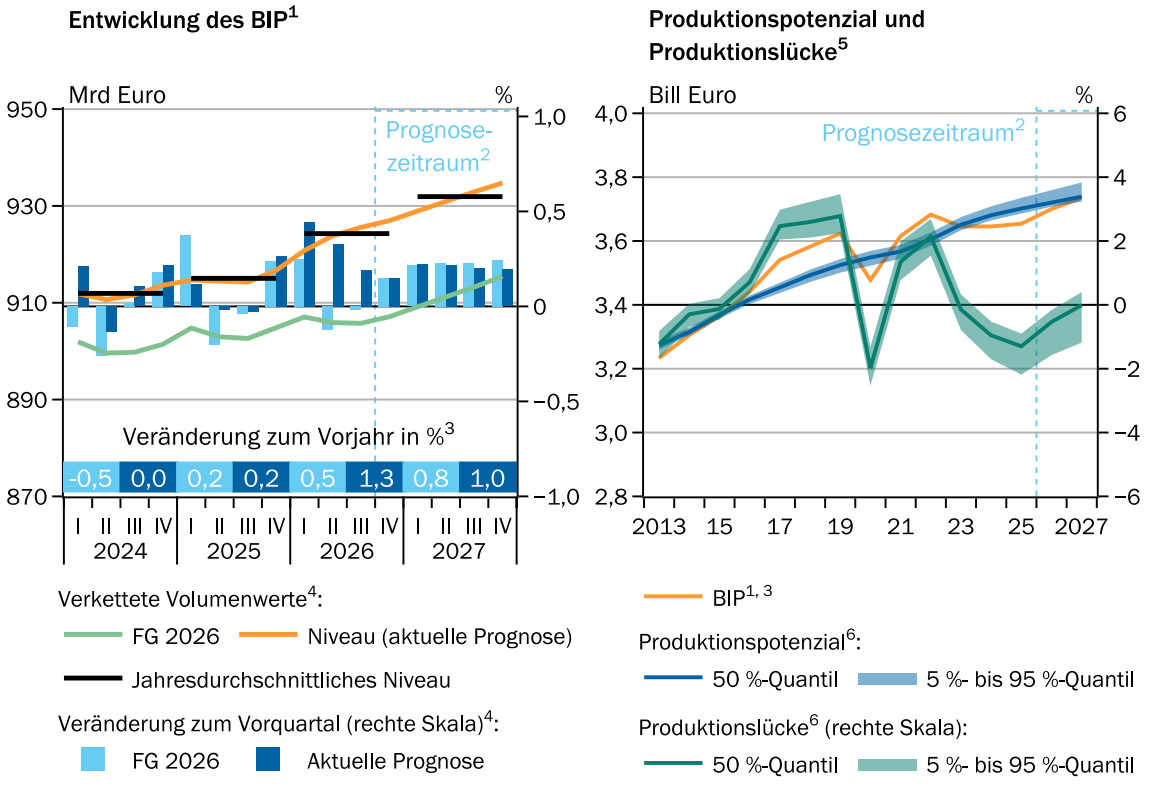
Neben dem über längere Zeit aufgebauten Kapitalstock dürften die höheren Wiederbeschaffungspreise für Investitionsgüter zu dem Anstieg beigetragen haben (Weichenrieder, 2026). Zudem dürfte die wachsende Bedeutung von Forschung, Entwicklung und Software als Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

Die Zusammensetzung des Volkseinkommens bildet die funktionale Einkommensverteilung ab. Zwischen den Jahren 2023 und 2025 nahm das Arbeitnehmerentgelt um 10,6 % zu, während die Unternehmens- und Vermögenseinkommen um 5,7 % zurückgingen. Die Lohnquote, der Anteil des Arbeitnehmerentgelts am Volkseinkommen, stieg dadurch von 70,2 % auf 73,5 %. ↘ ABBILDUNG 21 RECHTS Die Profitquote, der Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen am Volkseinkommen, sank im selben Zeitraum von 29,8 % auf 26,5 %. Im Prognosezeitraum dürften die Unternehmens- und Vermögenseinkommen stärker zunehmen als das Arbeitnehmerentgelt. Diese Zahlen erlauben jedoch keine Rückschlüsse auf die personelle Einkommensverteilung, insbesondere da Unternehmens- und Vermögenseinkommen neben Kapitaleinkommen auch das Arbeitseinkommen von Selbstständigen beinhalten.

47. Die **Produktionslücke** dürfte im Jahr 2026 –0,5 % betragen und sich damit erstmals seit 2023 wieder verringern. ↘ ABBILDUNG 22 RECHTS Im Jahr 2027 dürfte sich die Produktionslücke schließen. Diese Schätzung ist jedoch mit Unsicherheit behaftet, die aus der Berechnung des Produktionspotenzials resultiert. Belastbar ist dabei vor allem die Richtung, weniger der genaue Zeitpunkt, zu dem sich die Lücke schließt. Die Verringerung der Produktionslücke spiegelt die

↘ ABBILDUNG 22

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 | 26-037-02

Daten (CSV)

konjunkturelle Erholung wider. Die gesamtwirtschaftliche Produktion wächst im Prognosezeitraum stärker als das Produktionspotenzial, sodass die Unterauslastung der Kapazitäten allmählich abgebaut wird.

Konsumausgaben

48. Die privaten Konsumausgaben stagnierten in der 1. Jahreshälfte 2026. Nach einem kräftigen Rückgang um 0,6 % im 1. Quartal 2026 stiegen sie im 2. Quartal lediglich um 0,1 % gegenüber dem Vorquartal (preis-, saison- und kalenderbereinigt). Ausschlaggebend war vor allem die **schwache Entwicklung der verfügbaren Einkommen**. Nominal stiegen diese im 1. und 2. Quartal nur um 0,2 % bzw. 0,7 % gegenüber dem Vorquartal. Infolge der seit März 2026 höheren Inflation sanken sie preisbereinigt sogar um 0,5 % bzw. 0,1 %. ↘ ABBILDUNG 23 LINKS Der Anstieg der Verbraucherpreise ging mit einer leichten Eintrübung des Konsumentenvertrauens einher. Zugleich sank die Sparneigung. ↘ ABBILDUNG 23 RECHTS Am aktuellen Rand hat sich dieser Trend nur teilweise umgekehrt. Die tatsächliche Sparquote, also der Anteil des verfügbaren Einkommens, der nicht konsumiert wird, liegt seit dem 4. Quartal 2025 unverändert bei 10,1 %. Verfügbares Einkommen sowie privater Konsum sind in der 1. Jahreshälfte 2026 nominal im Gleichschritt gewachsen. Insgesamt liegt die Sparquote weiterhin nahe dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2019.

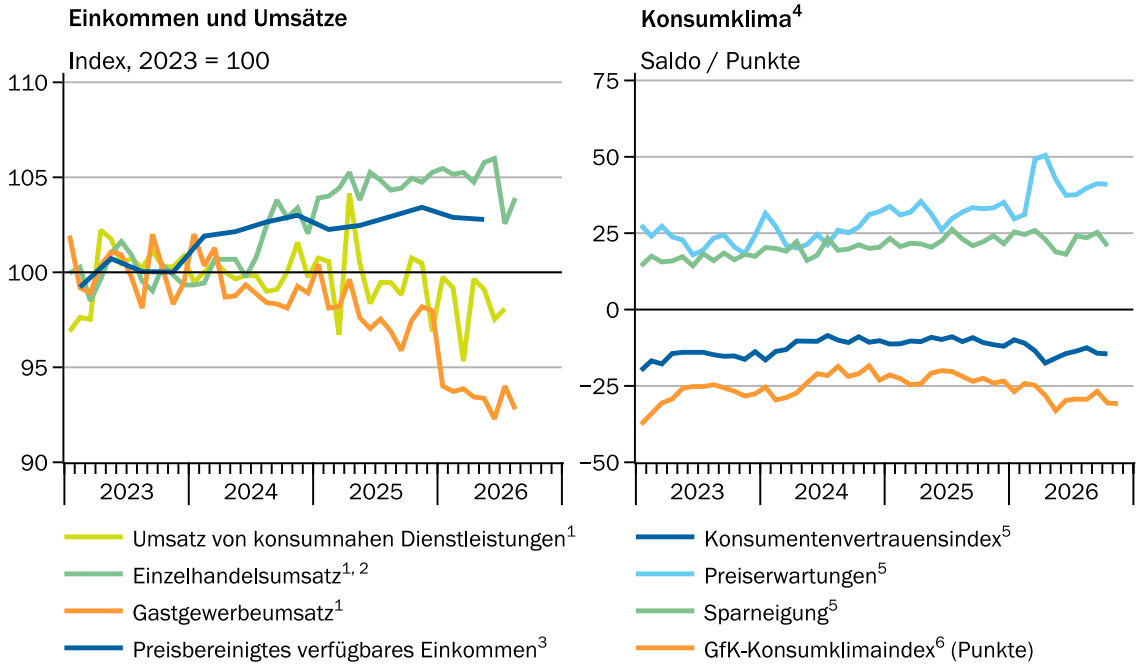
49. Im 3. Quartal 2026 dürften die privaten Konsumausgaben insgesamt geringfügig zurückgegangen sein. Darauf deuten die Einzelhandelsumsätze hin, die im Durchschnitt von Juli und August um 2,2 % im Vergleich zum Vorquartalsdurchschnitt gesunken sind. Zudem verringerten sich die Umsätze in den konsumnahen Dienstleistungsbereichen im Juli 2026 um 0,7 % im Vergleich zum Vorquartalsdurchschnitt. Im Gegensatz dazu sind die privaten Kfz-Neuzulassungen im 3. Quartal 2026 um 10,5 % zum Vorquartal gestiegen. Hierfür waren im September stark steigende private Kfz-Neuzulassungszahlen verantwortlich. Die Gastgewerbeumsätze dürften im 3. Quartal ebenfalls gestiegen sein. Im Durchschnitt von Juli und August nahmen sie um 0,4 % im Vergleich zum Vorquartalsdurchschnitt zu. ↘ ABBILDUNG 23 LINKS

Im weiteren Prognosezeitraum dürften die privaten Konsumausgaben nur verhalten zunehmen. Die erhöhte Verbraucherpreisinflation dürfte die Kaufkraft der privaten Haushalte schmälern, indem sie die preisbereinigten Einkommenszuwächse dämpft. Die seit März 2026 aufwärtsgerichteten Preiserwartungen der privaten Haushalte stehen damit im Einklang. ↘ ABBILDUNG 23 RECHTS Die verfügbaren Einkommen dürften im Jahr 2027 nominal zwar um 3,8 % zulegen, preisbereinigt dürfte der Anstieg mit 0,5 % aber deutlich schwächer ausfallen. Insgesamt prognostiziert der Sachverständigenrat einen Anstieg der privaten Konsumausgaben um 0,3 % im Jahr 2026 zum Vorjahr. Im Jahr 2027 dürfte der private Konsum mit 0,5 % etwas stärker zunehmen.

50. **Die Konsumausgaben des Staates sind in der 1. Jahreshälfte 2026 kräftig gestiegen.** Nach einem Anstieg um 0,9 % im 1. Quartal 2026 gegenüber dem Vorquartal ließ das Expansionstempo des Staatskonsums im Folgequartal mit 0,1 % nach. Ursächlich für die steigenden Konsumausgaben des Staates in der 1. Jahreshälfte 2026 waren vor allem die stark steigenden sozialen

↘ ABBILDUNG 23

Konsumindikatoren in Deutschland



1 – Saison- und kalenderbereinigte Werte. 2 – Ohne Handel mit Kraftfahrzeugen. 3 – Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte. Saisonbereinigte, vierteljährliche Werte. Die Deflationierung erfolgt über den Deflator der privaten Konsumausgaben. 4 – Saisonbereinigte Werte. 5 – Der Konsumentenvertrauensindex und die Indikatoren zu den Preiserwartungen und zur Sparneigung basieren 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 kommenden 12 Monate. 6 – Basierend auf monatlich rund 2 000 Verbraucherinterviews.

Quellen: Europäische Kommission, GfK, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-032-02

Daten (CSV)

Sachleistungen. Im 1. Quartal 2026 stiegen auch die Vorleistungen des Staates kräftig an.

Im Prognosezeitraum dürften die Konsumausgaben des Staates weiter zunehmen, allerdings mit nachlassender Dynamik. Im Jahr 2026 dürften vor allem die kräftig steigenden sozialen Sachleistungen den Staatskonsum stützen. Hinzu kommen weiterhin steigende Vorleistungen des Staates, die komplementär zu den ausgeweiteten Verteidigungsausgaben anfallen. Die Zuwächse der Vorleistungskäufe dürften im Jahr 2027 jedoch allmählich zurückgehen. Im Jahr 2027 dürfte sich der Anstieg der Ausgaben für soziale Sachleistungen infolge der verabschiedeten sowie der im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Reformen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) deutlich verlangsamen. Der Staatskonsum dürfte daher im Jahresdurchschnitt preisbereinigt um 2,7 % im Jahr 2026 und um 1,4 % im Jahr 2027 zulegen.

Investitionen

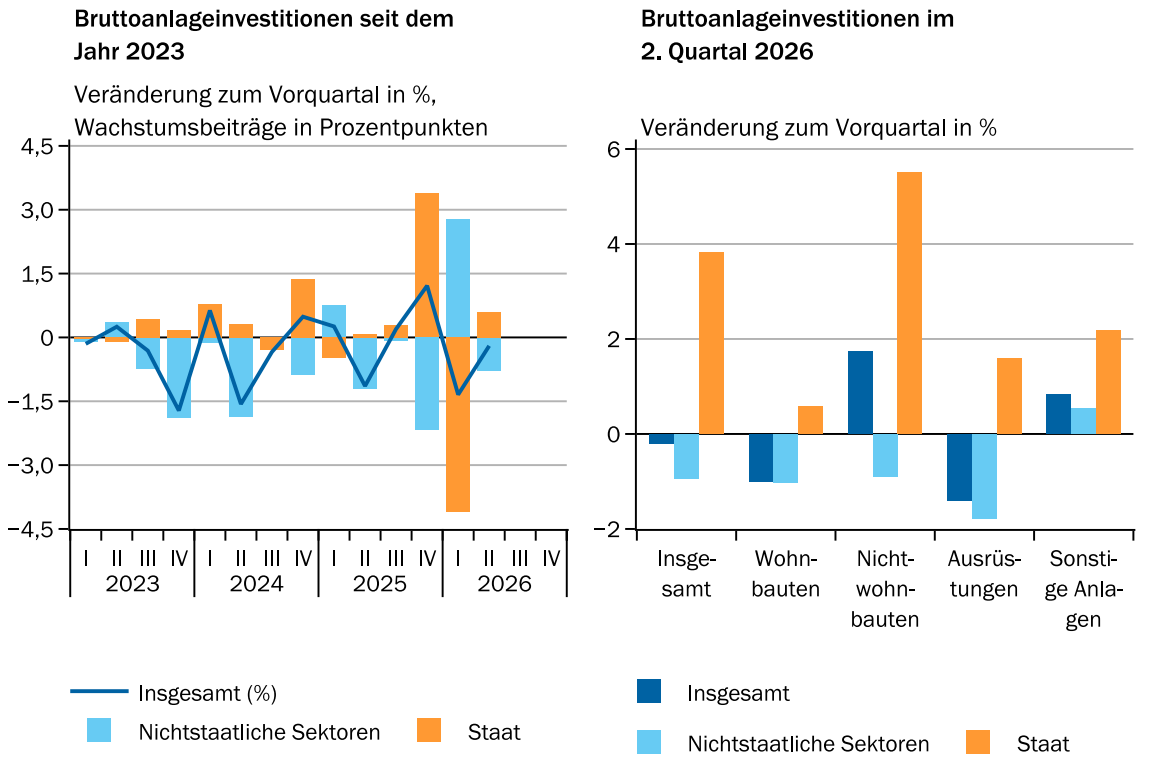
51. Die **Bruttoanlageinvestitionen** sind im **1.** und **2. Quartal 2026** um 1,3 % bzw. 0,2 % gegenüber dem Vorquartal **gesunken**. ↘ ABBILDUNG 24 LINKS Im 1. Quartal waren hierfür stark rückläufige staatliche Investitionen sowohl in Ausrüstungsgüter als auch in Bauten ausschlaggebend. Rückläufige Investitionen in private Wohnbauten im 1. und 2. Quartal 2026 dämpften die Bauinvestitionen zusätzlich. ↘ ABBILDUNG 24 RECHTS

52. **Die Ausrüstungsinvestitionen sind im 1. und 2. Quartal 2026 um 1,7 % bzw. 1,4 % gegenüber dem Vorquartal gesunken.** Ausschlaggebend hierfür waren im 1. Quartal vor allem die öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen. Diese gingen im 1. Quartal 2026 um 50,2 % zurück, nachdem sie im 4. Quartal 2025 infolge der Lieferungen militärischer Waffensysteme um rund 91,7 % gestiegen waren. In den letzten drei Jahren kam es jeweils zu starken Zuwachsraten der öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen im 4. Quartal und zu einer entsprechenden Gegenbewegung im 1. Quartal des Folgejahres. Der Hintergrund hierfür sind die Verteidigungsausgaben aus dem Sondervermögen Bundeswehr. Im 2. Quartal 2026 sind die öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen leicht um 1,6 % gestiegen.

53. Im 3. Quartal 2026 dürften die **öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen** zugelegt haben. Darauf deutet die **hohe Abflussrate aus dem Sondervermögen Bundeswehr zwischen Juli und September 2026** hin (BMF, 2026a).

↘ ABBILDUNG 24

Private und öffentliche Bruttoanlageinvestitionen[1]



1 – Saison-, kalender- und preisbereinigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-010-02

Daten (CSV)

Diese ist im Vergleich zum Vorquartal um 35,5 % gestiegen. Im 4. Quartal 2026 dürften die Investitionen in militärische Waffensysteme deutlich höher ausfallen als im Vorquartal. So sind zwischen Januar und September 2026 bereits 14,2 Mrd Euro aus dem Sondervermögen Bundeswehr abgeflossen und für das Jahr 2026 plant die Bundesregierung Ausgaben von insgesamt 25,5 Mrd Euro (BMF, 2026b). Im Jahr 2027 dürfte sich der Anstieg der staatlichen Ausrüstungsinvestitionen nochmals beschleunigen, da erneut große Anschaffungen für die Bundeswehr geplant sind. Die Bundesregierung plant die Verausgabung von weiteren 30 Mrd Euro und damit die Ausschöpfung des Kreditrahmens aus dem Sondervermögen Bundeswehr.

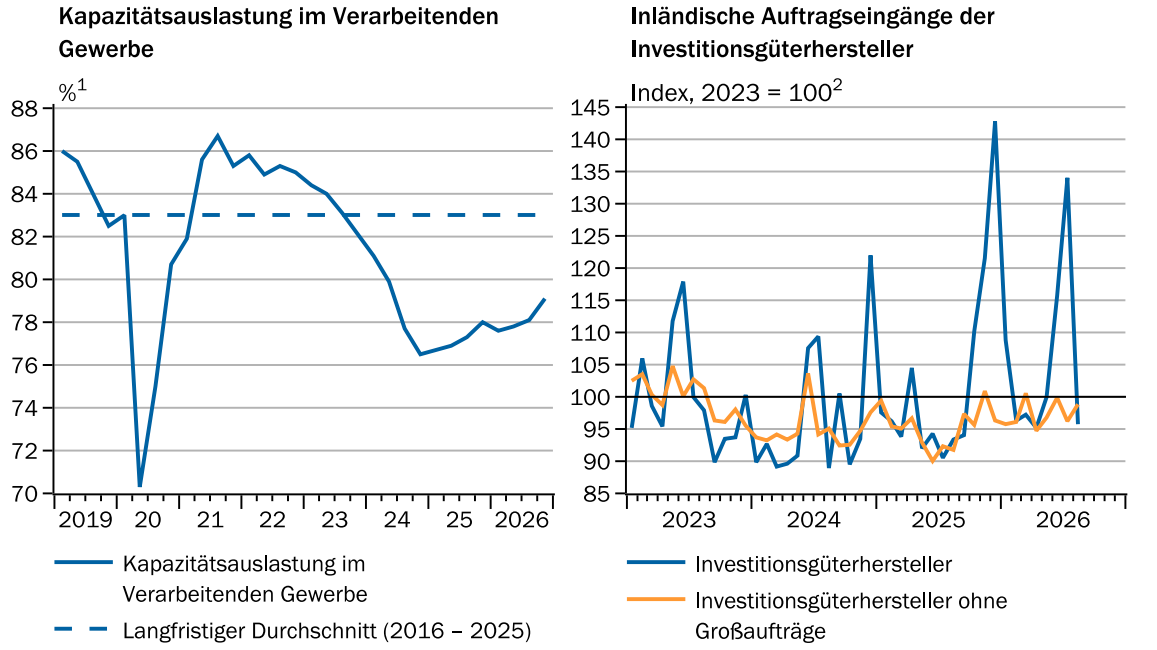
54. Die **privaten Ausrüstungsinvestitionen** legten nach einem schwachen Jahresende 2025 im **1. Quartal** 2026 um **12,8 %** zu. Im **2. Quartal** 2026 sind die privaten Investitionen in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge allerdings um **1,8 % zurückgegangen**. Ursächlich hierfür dürfte unter anderem der im 2. Quartal 2026 stark gestiegene Rohölpreis sein, ↘ZIFFER 18 der die privaten Investitionen in Ausrüstungsgüter gedämpft hat.

55. Die **privaten Ausrüstungsinvestitionen** dürften im **3. Quartal** 2026 **zurückgegangen** sein. Darauf deuten die Inlandsumsätze der Investitionsgüterhersteller hin, die im Durchschnitt von Juli und August um 0,6 % zum Vorquartalsdurchschnitt zurückgegangen sind. Die nominalen Importe von Investitionsgütern sind im Durchschnitt von Juli und August um 0,4 % zum Vorquartalsdurchschnitt ebenfalls gesunken. Im **weiteren Prognosezeitraum** werden die privaten Ausrüstungsinvestitionen voraussichtlich **leicht steigen**. Die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe fällt weiterhin unterdurchschnittlich aus. ↘ABBILDUNG 25 LINKS Zudem verharren die Investitionserwartungen im Verarbeitenden Gewerbe laut ifo Umfrage auf einem niedrigen Niveau. Dennoch dürften die seit Jahresbeginn gestiegenen Auftragseingänge aus dem Ausland ↘ABBILDUNG 17 UNTEN LINKS den Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe im weiteren Prognosezeitraum leicht erhöhen und damit die Nachfrage nach Ersatzinvestitionen leicht steigern. Auch die inländischen Auftragseingänge der Investitionsgüterhersteller stiegen zwischen Oktober und Dezember 2025 sowie erneut seit dem Frühjahr 2026 deutlich. ↘ZIFFER 39 Die starken Anstiege sind jedoch vor allem auf Großaufträge bei den Investitionsgütern zurückzuführen. ↘ABBILDUNG 25 RECHTS Bereinigt um Großaufträge zeigen die Auftragseingänge seit September 2025 eine leicht aufwärtsgerichtete Tendenz. Die Großaufträge dürften sich im Prognosezeitraum stützend auf Produktion und Inlandsumsätze der Investitionsgüterhersteller auswirken. Dennoch dürften sie die privaten Ausrüstungsinvestitionen nur bedingt anschieben.

56. Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat **für das Jahr 2026** einen **Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen um 0,5 %** gegenüber dem Vorjahr. Getragen wird dieser Zuwachs allein von den privaten Ausrüstungsinvestitionen, die um 3,3 % zulegen dürften, während die öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen zurückgehen. **Für das Jahr 2027** rechnet der Sachverständigenrat mit einem **Anstieg um 2,5 %**. Wachstumstreiber sind dann vor allem die öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen mit einem Plus von 18,1 %. Die privaten Ausrüstungsinvestitionen dürften nur noch um 0,3 % zulegen.

↘ ABBILDUNG 25

Investitionsindikatoren für das Verarbeitende Gewerbe



1 – Saisonbereinigte Werte. 2 – Volumenindex; saison- und kalenderbereinigte Werte.

Quellen: ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-196-01

Daten (CSV)

57. **Die Bauinvestitionen sind im 1. Halbjahr 2026 geschrumpft.** Gegenüber dem 2. Halbjahr 2025 sank ihr durchschnittliches Niveau um rund 1,4 %. Dies lag vor allem an den sehr niedrigen Temperaturen im Januar und Februar, die vor allem die Produktion im Tiefbau deutlich eingeschränkt haben. ↘ ABBILDUNG 26 LINKS Dementsprechend gingen die Bauinvestitionen im 1. Quartal 2026 um 1,8 % gegenüber dem Vorquartal zurück. Im 2. Quartal sind die Bauinvestitionen nur geringfügig um 0,1 % gestiegen. Dennoch verzeichnete die Produktion im Baugewerbe im 2. Quartal einen Anstieg um 1,5 %. Während die Produktion im Hoch- und Tiefbau um 2,3 % bzw. 7,1 % kräftig anstieg, sank die Produktion im Ausbaugewerbe geringfügig um 0,1 %.

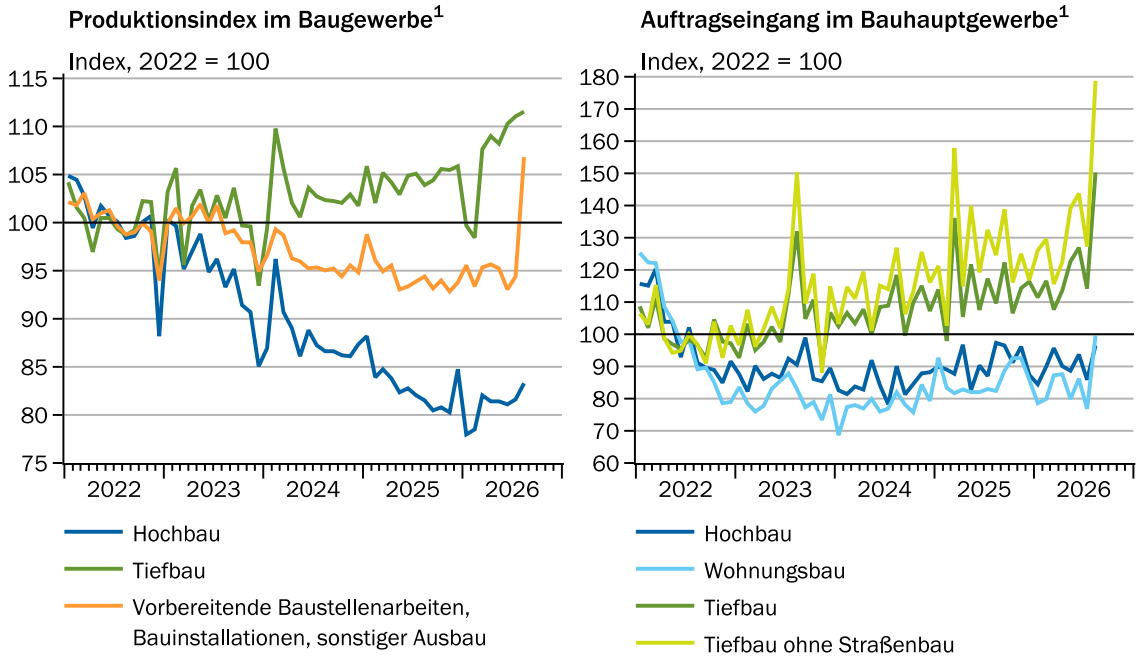
58. Die **Bauinvestitionen** dürften im **3. Quartal 2026 gestiegen** sein. Darauf deutet die Produktion im Baugewerbe hin, die im Durchschnitt von Juli und August 2026 um 4,8 % zum Vorquartalsdurchschnitt gestiegen ist. Zu diesem Anstieg im Juli und August trug die Produktion im Hoch- und Tiefbau, aber insbesondere die Produktion im Ausbaugewerbe bei. ↘ ABBILDUNG 26 LINKS Hierfür hat wohl die Fertigstellung eines großen Energieinfrastrukturprojekts eine Rolle gespielt (BMWE, 2026a). Im **weiteren Prognosezeitraum** dürften sich die **steigenden öffentlichen Infrastrukturausgaben** in **höheren Bauinvestitionen des Staates** niederschlagen. Darauf deuten die stark aufwärtsgerichteten Auftragseingänge im Tiefbau und im Tiefbau ohne Straßenbau hin. ↘ ABBILDUNG 26 RECHTS Im August stiegen die Auftragseingänge im Bauhauptgewerbe gegenüber dem Vormonat um 23,0 %. Bedingt durch mehrere Großaufträge war der saisonbereinigte Anstieg der höchste seit Beginn der Zeitreihe 1991 (Statistisches Bundesamt, 2026c). Besonders kräftig fiel der Zuwachs im Tiefbau mit 31,6 % aus. Zudem melden die Unternehmen des Tiefbaus seit Jahresbeginn 2026 eine leicht bessere Auftragslage (ifo Institut, 2026b). Nach dem Einbruch

im März und April 2026 haben sich die Geschäftserwartungen im Tiefbau kontinuierlich erholt und liegen inzwischen nur noch knapp unter dem Niveau zu Jahresbeginn. Im Wohnbau haben sich die Geschäftserwartungen zwischen März und Juli 2026 deutlich verschlechtert. In der Tendenz folgte zwischen August und Oktober 2026 eine leichte Verbesserung der Geschäftserwartungen im Wohnbau. Der Energieangebotsschock dürfte im Prognosezeitraum also vor allem die Wohnbauinvestitionen belasten: Die privaten Haushalte verlieren an Kaufkraft, die Baupreise steigen und die Hypothekenzinsen ziehen an.

Insgesamt dürften die Bauinvestitionen im laufenden Jahr um 1,0 % sinken, das sechste Jahr in Folge. Hauptursache ist der erneute Rückgang der Wohnbauinvestitionen um voraussichtlich 1,7 %. Auch diese schrumpfen damit seit sechs Jahren. Die Investitionen in Nichtwohnbauten dürften hingegen geringfügig zulegen. Für 2027 erwartet der Sachverständigenrat einen Anstieg der Bauinvestitionen um 1,2 %. Dazu tragen die Nichtwohnbauten mit einem Plus von 2,2 % stärker bei als die Wohnbauten mit 0,5 %. Darin spiegeln sich vor allem die steigenden öffentlichen Bauinvestitionen wider. Im gesamten Prognosezeitraum erwartet der Sachverständigenrat stark steigende Preise sowohl für Wohn- als auch für Nichtwohnbauten. Hierfür spielen die anhaltend hohen Bau- und Finanzierungskosten sowie die höhere Nachfrage der öffentlichen Hand eine wesentliche Rolle. Der Deflator der Bauinvestitionen dürfte in den Jahren 2026 und 2027 um 4,7 % bzw. 3,8 % deutlich ansteigen.

↘ ABBILDUNG 26

Indikatoren für das Baugewerbe



1 – Volumenindex; saison- und kalenderbereinigte Werte.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-192-01

Daten (CSV)

Außenhandel

59. **Die preis-, saison- und kalenderbereinigten Exporte stiegen im 1. und 2. Quartal 2026 kräftig um 2,4 % bzw. 2,0 % gegenüber dem Vorquartal.** Die Warenexporte nahmen um 1,6 % bzw. 2,6 % zu, während die Dienstleistungsexporte nach einem Anstieg um 4,7 % im 1. Quartal im 2. Quartal nahezu unverändert blieben. Basierend auf der monatlichen Außenhandelsstatistik, die eine Aufteilung der nominalen Warenausfuhren nach Absatzmärkten ermöglicht, wurde die Entwicklung der Warenexporte im Wesentlichen von der Nachfrage aus der EU gestützt. Die Warenexporte in die USA erreichten in der 1. Jahreshälfte 2026 wieder das Niveau vom Frühjahr 2025. Dagegen setzten die Warenexporte nach China ihren Abwärtstrend fort. Die Warenexporte in das Vereinigte Königreich, wie jene in den Rest der Welt, sind bereits seit der 2. Jahreshälfte 2025 aufwärtsgerichtet. ↘ ABBILDUNG 27 OBEN LINKS Innerhalb der EU kamen wesentliche Impulse aus den vier größten Volkswirtschaften des Euro-Raums sowie aus den osteuropäischen Volkswirtschaften. In der Gruppe der übrigen Volkswirtschaften stützte insbesondere die Nachfrage aus Belgien und Österreich. ↘ ABBILDUNG 27 OBEN RECHTS

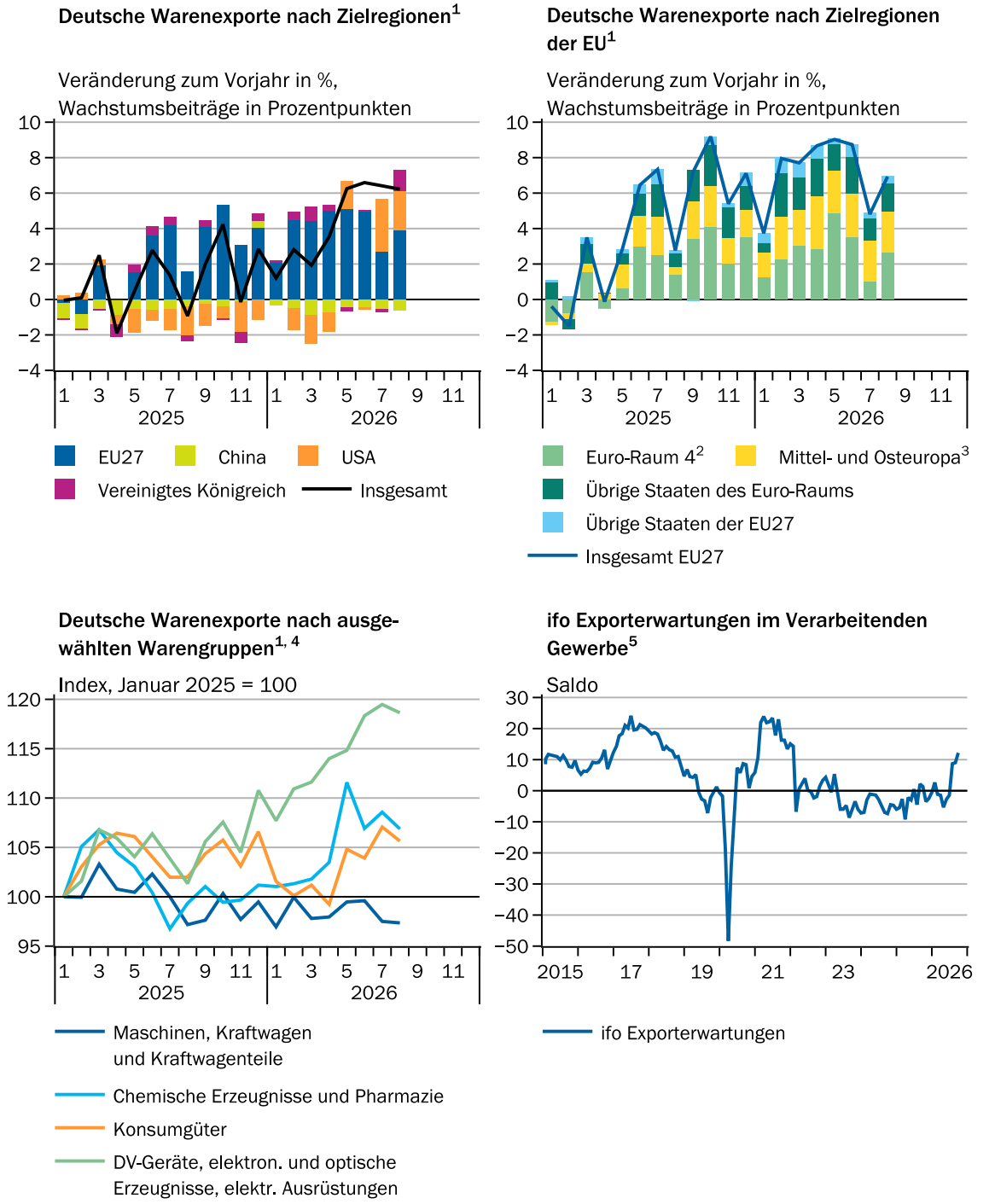
    Die kräftige Nachfrage nach deutschen Waren innerhalb der EU spiegelt sich auch in den Unternehmensbefragungen wider. So hat sich die Einschätzung der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes zu ihrer Wettbewerbsposition innerhalb der EU im Jahr 2026 verbessert. Die Einschätzung ihrer Wettbewerbsposition gegenüber Nicht-EU-Staaten bleibt hingegen deutlich ungünstiger, auch wenn sie sich vom Tiefstand im 4. Quartal 2025 etwas erholt hat. Dies verdeutlicht, wie der Rückgang der preislichen Wettbewerbsfähigkeit in den vergangenen Jahren sowie weitere angebotsseitige Belastungen der Industrie den deutschen Außenhandel außerhalb der EU dämpfen. ↘ ZIFFER 35 ↘ ABBILDUNG 28 RECHTS

60. Die Darstellung der monatlichen Warenausfuhren nach ausgewählten Güterarten zeigt seit der 2. Jahreshälfte 2025 eine starke **Aufwärtstendenz bei Produkten der Elektroindustrie**. ↘ ABBILDUNG 27 UNTEN LINKS Zudem hat seit dem Frühjahr 2026 der Iran-Krieg die Dynamik der Warenausfuhren geprägt. In Erwartung möglicher weltweiter Lieferengpässe sowie steigender Beschaffungspreise dürfte die Auslandsnachfrage nach **chemischen und pharmazeutischen Erzeugnissen** sowie nach **Konsumgütern** teilweise vorgezogen worden sein (BMWE, 2026b; Deutsche Bundesbank, 2026c).

61. Die Exporte sind im 3. Quartal 2026 wohl zurückgegangen. Darauf deuten die von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten preis-, saison- und kalenderbereinigten Warenexporte hin, die im Durchschnitt von Juli und August 2026 um 0,8 % zum Vorquartalsdurchschnitt gesunken sind. **Im weiteren Prognosezeitraum dürften die Exporte jedoch zunehmen.** Die Auftragseingänge aus dem Ausland sind weiterhin aufwärtsgerichtet und dürften die Warenexporte zumindest bis ins Frühjahr 2027 stark stützen. Besonders hervorzuheben ist die kräftige Nachfrage nach deutschen Warenexporten innerhalb der EU. ↘ ABBILDUNG 17 UNTEN LINKS Insgesamt haben sich die Geschäftsaussichten der deutschen Exportwirtschaft laut ifo Exporterwartungen im Oktober deutlich verbessert (ifo Institut, 2026c) und spiegeln die gestiegenen Auftragseingänge aus dem Aus-

↘ ABBILDUNG 27

Entwicklung der deutschen Warenexporte seit dem Jahr 2025



1 – Saison- und kalenderbereinigt. 2 – Frankreich, Italien, Niederlande, Spanien. 3 – Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechien, Ungarn. 4 – Gemäß dem Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken, Ausgabe 2009 (GP 2009). 5 – Saisonbereinigt.

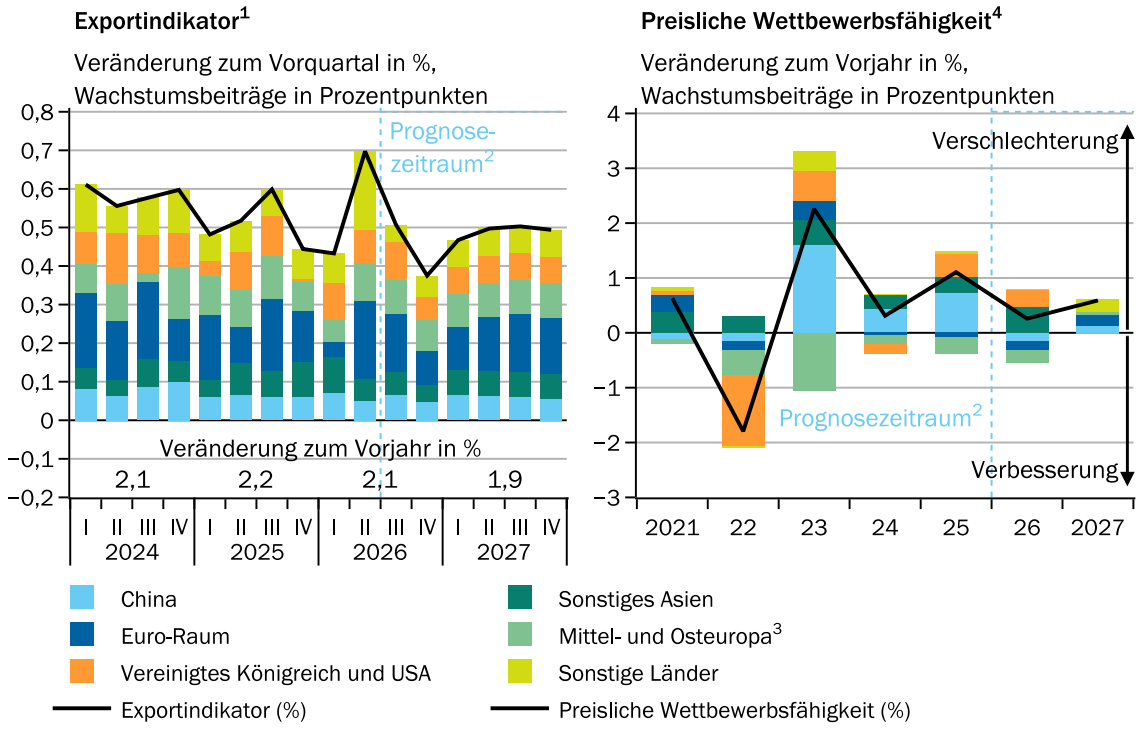
Quellen: Deutsche Bundesbank, ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-185-03

Daten (CSV)

land wider. ↘ ABBILDUNG 27 UNTEN RECHTS Im Prognosezeitraum werden die Exporte erstmals seit dem Jahr 2022 expandieren. Im Jahr 2026 nehmen die Exporte um voraussichtlich 3,5 % und im Jahr 2027 um 1,7 % gegenüber dem Vorjahr zu. Somit profitieren die deutschen Exporte im Gegensatz zu den vergangenen Jahren wieder stärker von den wachsenden Absatzmärkten. ↘ ABBILDUNG 28 LINKS

↘ ABBILDUNG 28

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 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Polen, Rumänien, Tschechien, Ungarn. 4 – Der Indikator basiert auf den Inflationsraten 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 mit Prognose des Sachverständigenrates.

Quellen: Deutsche Bundesbank, nationale Statistikämter, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-106-02

Daten (CSV)

62. **Die Importe nahmen im 1. und 2. Quartal 2026 preis-, saison- und kalenderbereinigt um 0,5 % bzw. 1,5 % gegenüber dem Vorquartal zu.** Besonders kräftig stiegen die Dienstleistungsimporte im 1. Quartal 2026 um 1,9 % zum Vorquartal an, während die Warenimporte nahezu unverändert blieben. Im 2. Quartal nahmen die Warenimporte um 2,1 % zu. Die Dienstleistungsimporte stiegen lediglich um 0,3 %.

63. Die Importe dürften im 3. Quartal 2026 zurückgegangen sein. Darauf deuten die von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten preis-, saison- und kalenderbereinigten Warenimporte hin, die im Durchschnitt von Juli und August 2026 um 3,9 % zum Vorquartalsdurchschnitt gesunken sind. **Im weiteren Prognosezeitraum dürften die Importe zunehmen.** Hierzu trägt die positive Entwicklung der Exporte bei, die aufgrund ihres hohen Importanteils die Nachfrage nach importierten Vorleistungsgütern stützt. Zudem steigen die Importe, weil die stark steigenden öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen die Nachfrage nach ausländischen Verteidigungsgütern zusätzlich anregen. Insgesamt nehmen die Importe im Jahr 2026 um voraussichtlich 2,4 % und im Jahr 2027 um 1,8 % gegenüber dem Vorjahr zu.

↘ TABELLE 4

Wirtschaftliche Eckdaten

	Einheit	2024	2025	2026[1]	2027[1]
Bruttoinlandsprodukt[2]	Wachstum in %	0,0	0,2	1,3	1,0
Konsumausgaben	Wachstum in %	2,1	1,4	1,0	0,8
Private Konsumausgaben[3]	Wachstum in %	1,4	1,3	0,3	0,5
Konsumausgaben des Staates	Wachstum in %	3,9	1,7	2,7	1,4
Bruttoanlageinvestitionen	Wachstum in %	– 2,1	– 0,6	0,1	1,9
Ausrüstungsinvestitionen[4]	Wachstum in %	– 4,7	– 1,3	0,5	2,5
Bauinvestitionen	Wachstum in %	– 2,4	– 1,0	– 1,0	1,2
Sonstige Anlagen	Wachstum in %	2,8	1,7	2,3	2,9
Inländische Verwendung	Wachstum in %	0,5	1,8	0,8	1,0
Außenbeitrag	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten	– 0,5	– 1,5	0,5	0,0
Exporte	Wachstum in %	– 1,7	– 0,9	3,5	1,7
Importe	Wachstum in %	– 0,6	2,9	2,4	1,8
Leistungsbilanzsaldo[5]	%	5,8	4,4	4,8	5,1
Erwerbstätige	Tausend	45 960	45 878	45 669	45 612
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Tausend	34 934	34 963	34 903	34 955
Registriert Arbeitslose	Tausend	2 787	2 948	2 997	2 926
Arbeitslosenquote[6]	%	6,0	6,3	6,4	6,3
Verbraucherpreise[7]	Wachstum in %	2,2	2,2	2,8	3,3
Finanzierungssaldo des Staates[8]	%	– 2,7	– 2,9	– 4,1	– 4,3
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf[9,10]	Wachstum in %	– 0,3	0,2	1,4	1,2
Bruttoinlandsprodukt, kalenderbereinigt[10]	Wachstum in %	0,0	0,3	1,0	0,8

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 | 26-075-02

Daten (XLSX)

2. Inflation weiterhin erhöht

64. **Gemessen am nationalen Verbraucherpreisindex stieg die Inflation im Jahresverlauf 2026 deutlich an** und zwar von 2,2 % im 1. Quartal über 2,6 % im 2. Quartal auf 3,0 % im 3. Quartal, jeweils gegenüber dem Vorjahresquartal. ↘ ABBILDUNG 29 LINKS Treiber sind seit März 2026 die in Folge des Iran-Kriegs kräftig gestiegenen Energiepreise, insbesondere der Rohölpreis. ↘ ZIFFER 18 Dieser schlug rasch auf die Preise für Benzin und Diesel durch. ↘ ABBILDUNG 29 RECHTS

Die temporäre Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe im Mai und Juni 2026 sowie leicht rückläufige Einfuhrpreise im Juni dämpften den Beitrag der Energiepreise vorübergehend. Im Juni sank die Verbraucherpreisinflation sogar auf 2,3 %. Nach dem Auslaufen der Steuersenkung Ende Juni verteuerten sich Ben-

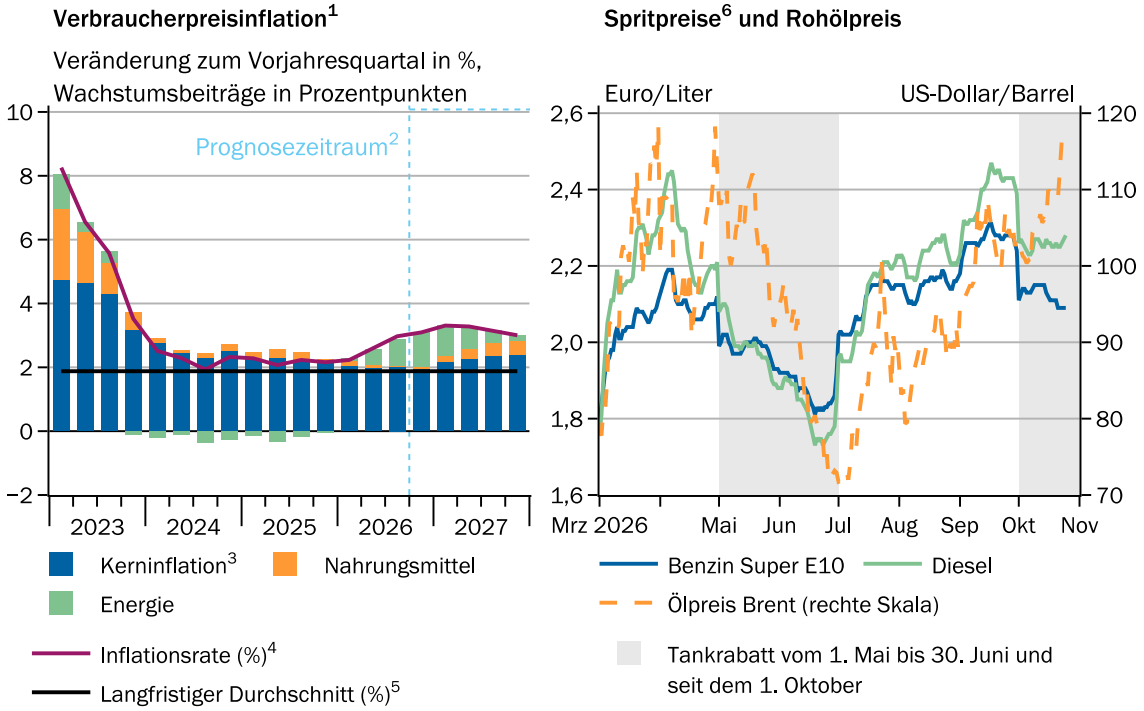
zin und Diesel im 3. Quartal um 9,1 % bzw. 10,4 % gegenüber dem Vorquartal. Dies geschah, obwohl der Rohölpreis im Quartalsdurchschnitt um 5,7 % unter dem Niveau des 2. Quartals lag. Im 3. Quartal stieg er allerdings von knapp 72 auf rund 104 US-Dollar je Barrel. ↘ ZIFFER 18

Im September lag die Inflationsrate bei 3,3 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Dazu trugen insbesondere die Energiepreise bei, die um 14,9 % höher lagen als ein Jahr zuvor. Die Nahrungsmittelpreise sind dagegen im bisherigen Jahresverlauf kaum gestiegen. Die Dienstleistungspreisinflation hat sich tendenziell leicht abgeschwächt, lag im September aber noch bei 2,7 %. Die Kerninflationsrate verharrte von Juli bis September bei 2,4 %.

65. Die **Inflation dürfte im Prognosezeitraum erhöht bleiben**. Laut vorläufiger Meldung des Statistischen Bundesamtes stiegen die Verbraucherpreise im Oktober 2026 um 2,8 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Zu diesem Anstieg trugen vor allem die Energiepreise bei. Die erneute befristete Senkung der Energiesteuer auf Benzin und Diesel von Oktober bis Dezember 2026 dürfte den Anstieg der Kraftstoffpreise zwar bremsen, die Gesamtinflation im 4. Quartal 2026 aber nur begrenzt senken. ↘ ABBILDUNG 29 RECHTS Der Preisdruck von der Energieseite wird voraussichtlich bis in die 1. Jahreshälfte 2027 anhalten. Die Spotpreise für Rohöl und Erdgas sind seit Juli 2026 stark gestiegen, und auch die Terminpreise liegen bis Februar 2027 auf erhöhtem Niveau. ↘ ZIFFERN 18 F. Zudem dürften die Nahrungsmittelpreise vor allem im Jahresverlauf 2027 deutlich stärker steigen

↘ ABBILDUNG 29

Inflation in Deutschland



1 – Basierend auf saison- und kalenderbereinigten Daten. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Gesamtindex ohne Nahrungsmittel und Energie. 4 – Veränderung des Verbraucherpreisindex zum Vorjahresquartal. 5 – Durchschnitt über den Zeitraum der Jahre 1999 bis 2025. 6 – Tagesdurchschnittspreise an der Tankstelle einschließlich aller gesetzlichen Abgaben.

Quellen: Deutsche Bundesbank, ICE, LSEG Workspace, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-155-03

als in den ersten drei Quartalen 2026. Eine Rolle dabei spielte die Dürre- und Hitzewelle, die von Ende Mai bis August 2026 in Europa anhielt. ↘ ZIFFER 21 Die Dienstleistungspreise dagegen dürften im Prognosezeitraum nur verhalten steigen, da für 2027 mit mäßigen Lohnerhöhungen und lediglich leicht steigenden Lohnstückkosten zu rechnen ist. ↘ ZIFFER 70

Auf die Kerninflation dürften die gestiegenen Energiepreise vor allem über die Preise für gewerbliche Waren (ohne Energie) durchwirken. Darauf deuten die seit März 2026 stärker steigenden Erzeugerpreise für gewerbliche Waren ohne Energie hin. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates schlagen sich deren Veränderungen mit einer zeitlichen Verzögerung von durchschnittlich acht Monaten im entsprechenden Teilindex der Verbraucherpreise nieder. Die Kerninflation wird daher im Prognosezeitraum voraussichtlich stärker anziehen als in der 1. Jahreshälfte 2026. Ihren Höhepunkt dürfte die Überwälzung gegen Mitte 2027 erreichen.

Insgesamt rechnet der Sachverständigenrat für das Jahr 2026 mit einer jahresdurchschnittlichen Inflationsrate von 2,8 %. Im Jahr 2027 dürfte sie auf 3,3 % steigen. Die Kerninflationsrate wird voraussichtlich 2,4 % im Jahr 2026 und 2,8 % im Jahr 2027 betragen. Der Anstieg des BIP-Deflators dürfte 2,8 % bzw. 3,1 % betragen.

3. Keine Erholung am Arbeitsmarkt

66. **Der Arbeitsmarkt entwickelt sich trotz der konjunkturellen Erholung schwach.** Die Zahl der Erwerbstätigen setzte im Jahr 2026 ihren seit Anfang 2025 anhaltenden Abwärtstrend fort. Saisonbereinigt ging sie bis August 2026 um durchschnittlich 19 000 Personen pro Monat gegenüber dem Vormonat zurück. Der Abwärtstrend schwächte sich im September ab, indem die Zahl der Erwerbstätigen nahezu stagnierte. Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung war im Jahresverlauf bisher in der Tendenz abwärtsgerichtet. Neben der weiterhin schwachen Arbeitsnachfrage dürfte sich hierin auch der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitskräfteangebots widerspiegeln. Der Stellenabbau konzentrierte sich auf das Verarbeitende Gewerbe. ↘ ABBILDUNG 30 OBEN LINKS Der Personalaufbau in der Öffentlichen Verwaltung, der in den vergangenen Jahren zu beobachten war, schwächt sich ab, während im Bereich Gesundheit und Soziales weiter Beschäftigung aufgebaut wird. Die Herbstbelebung fiel schwach aus. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote verharrte im Oktober 2026 bei 6,4 % und damit auf dem höchsten Stand seit Juli 2020.

67. **Die sektorale Reallokation und die Beschäftigungsdynamik am deutschen Arbeitsmarkt haben deutlich nachgelassen.** Das zeigt das IAB-LinkedIn-Branchenwechsel-Radar, das auf Basis von Online-Bewerbungen und Profiländerungen auf LinkedIn sowohl die Bereitschaft zum Branchenwechsel als auch tatsächliche Stellenwechsel erfasst. Demnach ist die Wechselbereitschaft von Arbeitskräften seit der Corona-Pandemie weitestgehend stabil geblieben. ↘ ABBILDUNG 30 OBEN RECHTS Die tatsächlichen Wechsel zwischen Branchen sind seit 2022 jedoch stark zurückgegangen. Auch die Quoten der beendeten und der begonnenen Beschäftigungsverhältnisse sind seit 2022 deutlich gesunken und

liegen auf dem niedrigsten Stand seit Mitte 2021, ein Hinweis auf eine geringere Beschäftigungsdynamik. ↘ ABBILDUNG 30 UNTEN LINKS

68. **Die Beschäftigungsdynamik unterscheidet sich stark zwischen den Branchen.** In der Öffentlichen Verwaltung, im Gesundheits- und Sozialwesen sowie bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen hat sie zugenommen. ↘ ABBILDUNG 30 UNTEN RECHTS Dort stiegen zuletzt sowohl die Quote der begonnenen als auch der beendeten Arbeitsverhältnisse. Im Baugewerbe, im Gastgewerbe, aber auch im Bereich Information und Kommunikation ging die Beschäftigungsdynamik jedoch deutlich zurück. Im Verarbeitenden Gewerbe spiegelt sich der Stellenabbau in beiden Quoten wider. Es wurden weniger Beschäftigungsverhältnisse begonnen und mehr beendet. Stärker ins Gewicht fiel dabei der Rückgang der Neueinstellungen.

69. **Die Frühindikatoren für den Arbeitsmarkt haben sich zuletzt leicht verbessert, deuten aber noch keine Trendwende an.** Das IAB-Arbeitsmarktbarometer stieg im Oktober 2026 leicht auf 100,1 Punkte und ist damit erstmals seit Januar 2026 zurück im neutralen Bereich. Die Arbeitsagenturen erwarten für die nächsten drei Monate eine etwas günstigere Entwicklung der Arbeitslosigkeit und beurteilen auch die Beschäftigungsaussichten nicht mehr negativ. Dennoch bewegen sich die Erwartungen kaum oberhalb der neutralen Marke von 100 Punkten und deuten damit eher eine Seitwärtsbewegung an. Das ifo Beschäftigungsbarometer stieg im Oktober 2026 um 0,4 auf 95,5 Punkte. Vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und im Handel planen die Unternehmen jedoch weiterhin Stellen abzubauen. Die leichte Verbesserung des Frühindikators ist auf positive Beschäftigungserwartungen bei den Dienstleistern zurückzuführen. Die Zahl der Erwerbstätigen dürfte demografisch bedingt sowohl 2026 als auch 2027 zurückgehen. Im Jahr 2026 wird dieser Rückgang durch die schwache Arbeitsnachfrage verstärkt. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahr 2026 leicht auf 6,4 % steigen und 2027 auf 6,3 % sinken.

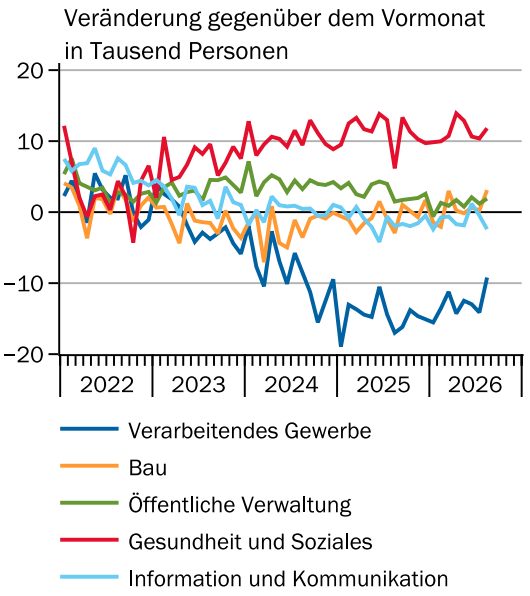
70. **Trotz der anziehenden Inflation dürften die Lohnzuwächse im Prognosezeitraum moderat bleiben.** ↘ TABELLE 5 Ein Grund sind laufende Tarifverträge, die teils bis 2027 oder darüber hinaus gelten und Anpassungen erst in künftigen Verhandlungsrunden zulassen (Deutsche Bundesbank, 2024; Bates et al., 2025). In der Energiekrise des Jahres 2022 trugen steuerlich begünstigte Einmalzahlungen maßgeblich zur schnellen Aufholbewegung der Löhne gegenüber der Inflation bei (Deutsche Bundesbank, 2024). Da es eine solche steuerliche Begünstigung derzeit nicht gibt, könnte sich die Anpassung der Löhne an den Inflationsanstieg langsamer vollziehen.

Die jüngsten Zuwächse der Effektivlöhne gehen wohl vor allem auf Abfindungszahlungen im Verarbeitenden Gewerbe zurück. Die Lohndrift, also die Differenz zwischen dem Wachstum der Effektivlöhne und der Tariflöhne, dürfte 2026 1,0 Prozentpunkte betragen. Im Jahr 2027 dürfte sie sich verringern, da die Tarifverdienste wieder stärker steigen.

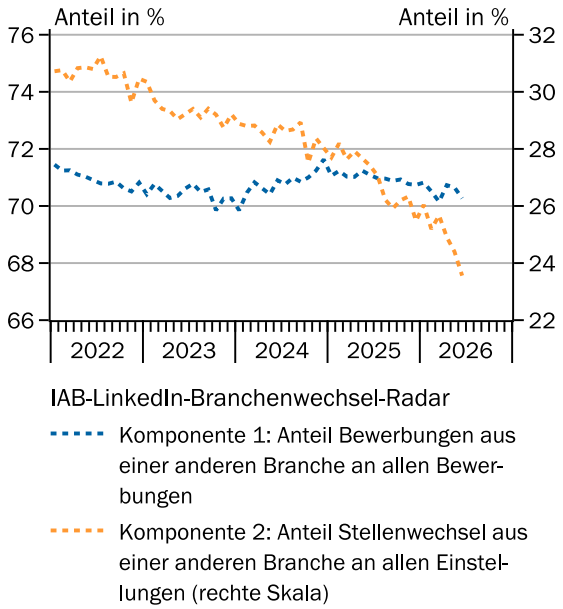
↘ ABBILDUNG 30

Entwicklungen am Arbeitsmarkt

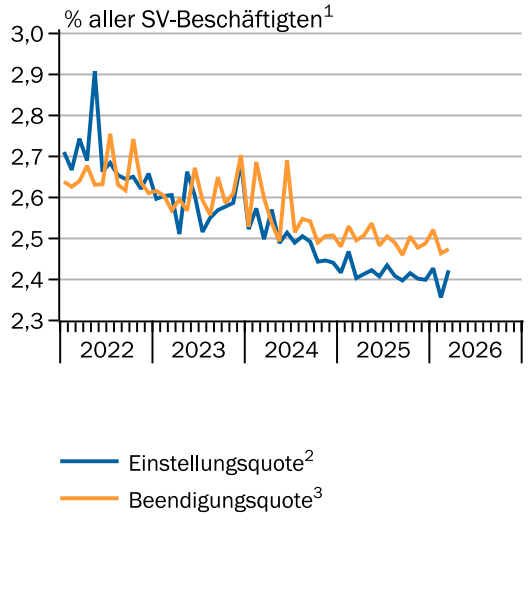
Beschäftigungsentwicklung[1] in ausgewählten Wirtschaftsabschnitten



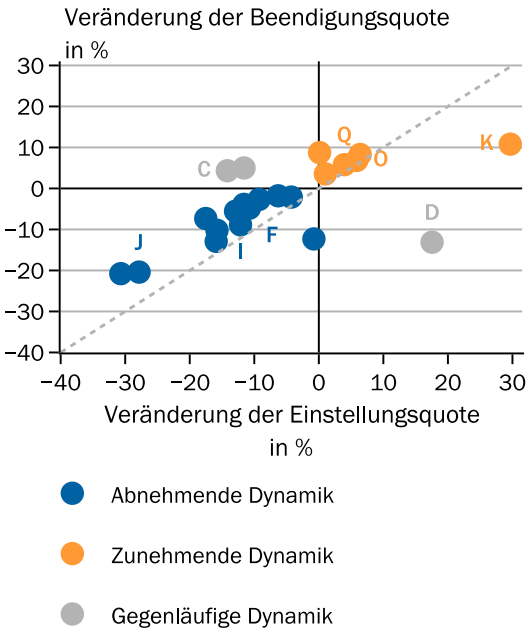
Entwicklung der sektoralen Reallokation



Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsdynamik



Veränderung[4] der Beschäftigungsdynamik nach Wirtschaftsabschnitten[5]



1 – Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; saisonbereinigte Werte. 2 – Verhältnis der begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse zu allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Monat; saisonbereinigte Werte. 3 – Verhältnis der beendeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse zu allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im jeweiligen Monat; saisonbereinigte Werte. 4 – Veränderung der durchschnittlichen Quote der letzten 12 Monate im Verhältnis zum längerfristigen Vorkrisendurchschnitt (2014 bis 2019). Letzter Datenpunkt März 2026. 5 – C-Verarbeitendes Gewerbe, D-Energieversorgung, F-Baugewerbe, I-Gastgewerbe, J-Information und Kommunikation, K-Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, O-Öffentliche Verwaltung, Verteidigung sowie Sozialversicherung, Q-Gesundheits- und Sozialwesen.

Quellen: BA, IAB, LinkedIn, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-191-01

Daten (CSV)

↘ TABELLE 5

Arbeitsmarkt in Deutschland

	2024	2025	2026[1]	2027[1]	2026[1]	2027[1]
	Jahreswert				Veränderung zum Vorjahr	
	Tausend Personen				%	
Erwerbspersonen[2]	47 291	47 391	47 251	47 125	– 0,3	– 0,3
Erwerbslose[3]	1 490	1 666	1 734	1 668	4,1	– 3,8
Erwerbstätige[4]	45 960	45 878	45 669	45 612	– 0,5	– 0,1
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	34 934	34 963	34 903	34 955	– 0,2	0,1
Ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte[5]	4 180	4 121	4 041	3 938	– 2,0	– 2,5
Registriert Arbeitslose	2 787	2 948	2 997	2 926	1,7	– 2,4
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)[6]	3 577	3 627	3 649	3 566	0,6	– 2,3
Kurzarbeit (Beschäftigungsäquivalent)	87	92	67	48	– 27,0	– 27,9
	Jahresdurchschnitte in %				Prozentpunkte	
Arbeitslosenquote[7]	6,0	6,3	6,4	6,3	0,1	– 0,1
ILO-Erwerbslosenquote[8]	3,4	3,8	4,0	3,8	0,2	– 0,1
	Veränderung zum Vorjahr in %					
Tariflöhne (Stundenkonzept)	4,8	2,7	2,6	2,8	.	.
Effektivlöhne[9]	4,7	4,9	3,6	3,6	.	.

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 nach § 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 | 26-073-02

Daten (XLSX)

4. Fiskalischer Impuls durch GKV- und SPV-Reformen gebremst

71. **Die Fiskalpolitik bleibt im Prognosezeitraum expansiv ausgerichtet**, ihr Impuls schwächt sich jedoch ab. Expansiv wirken vor allem die zusätzlichen Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben aus dem Finanzpaket, die sich in einem wachsenden strukturellen Finanzierungsdefizit widerspiegeln. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2027 sieht gegenüber dem Haushalt 2026 nochmals höhere Verteidigungsausgaben vor. Dieser Aufwuchs geht über das hinaus, was der Finanzplan 2025–2029 vorgesehen hatte, und dürfte sich in höheren staatlichen Ausrüstungsinvestitionen niederschlagen. Zum expansiven Impuls trägt zudem die Ausweitung der Strompreissubventionen aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) bei. Restriktiv dürften dagegen ab dem Jahr 2027 die Reformen in der GKV und der SPV gemäß Kabinettsbeschluss wirken.

Insgesamt dürfte der finanzpolitische Impuls im Jahr 2026 bei 0,7 % des BIP liegen. ↘ TABELLE 6 Im Jahr 2027 dürfte er auf rund 0,2 % des BIP zurückgehen.

↘ TABELLE 6

Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen[1]

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

	2026	2027
Einnahmen der Gebietskörperschaften		
Einkommensteuerreform 2027	0,0	– 2,8
Jahressteuergesetz 2024 & 2026	0,3	– 0,3
Steueränderungsgesetz 2025 (ohne USt)	0,0	– 1,1
Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie (Steueränderungsgesetz 2025)	– 3,0	– 0,7
Steuerliches Investitionssofortprogramm	– 3,4	– 5,7
Wachstumschancengesetz	– 0,7	– 0,3
Steuerfortentwicklungsgesetz	– 5,5	– 1,1
Wiedereinführung der Agrardieselvergütung	– 0,4	0,0
Anhebung CO_2-Abgabe (BEHG)	2,0	0,0
Plastikabgabe	0,0	1,4
Aktivrente und Stärkung Betriebsrenten	– 0,9	– 0,2
Änderungen bei Tabak- und Alkoholsteuern	0,0	1,1
Stromsteuerreform	– 1,2	– 1,6
„Tankrabatt“ I und II	– 3,5	3,5
Sonstige steuerliche Maßnahmen[2]	4,4	0,5
Einnahmen der Sozialversicherungen		
Anstieg Zusatzbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung	5,0	0,0
GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz	0,0	4,3
Pflegeneuordnungsgesetz	0,0	3,8
Ausgaben der Gebietskörperschaften		
Startchancenprogramm Schulen & Digitalpakt Schule	0,1	– 0,3
Kindergeldanpassungen (Steuerfortentwicklungsgesetz, Einkommensteuerreform 2027)	– 0,8	– 1,6
Mehrausgaben Verteidigung	– 7,0	– 13,0
Subvention Netzentgelte (KTF)	– 6,5	1,0
Industriestrompreis & Strompreiskompensation (KTF)	– 1,2	– 3,4
Abschaffung Gasspeicherumlage (KTF)	3,1	0,0
Klima- und Transformationsfonds (übrige Maßnahmen)	– 3,5	– 1,6
Mehrausgaben Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität	– 7,0	– 6,0
Zusätzliche Hilfen für die Ukraine	– 2,8	0,0
Zusätzliche Beamtenbesoldung infolge amtsangemessener Alimentation	– 0,8	– 2,5
Sonstige Maßnahmen[3]	– 0,1	0,9
Ausgaben der Sozialversicherungen		
Entbudgetierung Hausärzte	– 0,4	0,0
Krankenhausreform	– 0,3	– 0,1
Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz	– 0,2	– 0,3
Pflegeneuordnungsgesetz	0,0	2,2
Sparpaket zur Entlastung der gesetzlichen Krankenkassen 2026	2,0	– 2,0
GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz und Notfallreform[4]	0,0	14,0
Sonstige Maßnahmen[5]	– 0,1	– 0,1
Insgesamt	**– 32,4**	**– 9,3**
In % des BIP	**– 0,7**	**– 0,2**

1 – Quantifizierung der Be- und Entlastungen des gesamtstaatlichen Haushalts gegenüber dem Vorjahr ohne makroökonomische Rückwirkungen. 2 – Umfassen das Inflationsausgleichsgesetz (2022), die Luftverkehrabgabe und die Lkw-Maut, das Auslaufen von Maßnahmen zur degressiven AfA, das Gesetz zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 sowie zusätzliche Einnahmen aus der globalen Mindeststeuer (OECD, Säule 2). 3 – Umfassen die Wohngeldreform, die Reformen des Unterhaltsvorschusses sowie des Elterngelds, BAföG-Änderungen und Maßnahmen zum sozialen Wohnbau. 4 – Einschließlich der Änderungen zum GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz. 5 – Umfassen mittelfristige Wirkungen der Grundrente, die Einführung der Frühstartrente sowie die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds.

Quellen: BMAS, BMBFSFJ, BMDS, BMF, BMG, BMV, BMVg, BMWE, Bundesregierung, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 26-232-01

Daten (XLSX)

72. Die **Staatseinnahmen** dürften im Jahr 2026 nominal um etwa 3,0 % zunehmen. Ihr Anteil am nominalen BIP dürfte damit um 0,5 Prozentpunkte sinken. ↘ TABELLE 12 Dämpfend wirken steuerliche Entlastungen, vor allem die Verstetigung der Stromsteuersenkung für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft (Stromsteuerreform), das steuerliche Investitionssofortprogramm und die Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie. Hinzu kommen die beiden befristeten Senkungen der Energiesteuer auf Kraftstoffe („Tankrabatt"), die die Einnahmen im Jahr 2026 vorübergehend mindern. Höhere Zusatzbeiträge in der GKV wirken dem teilweise entgegen. ↘ TABELLE 6

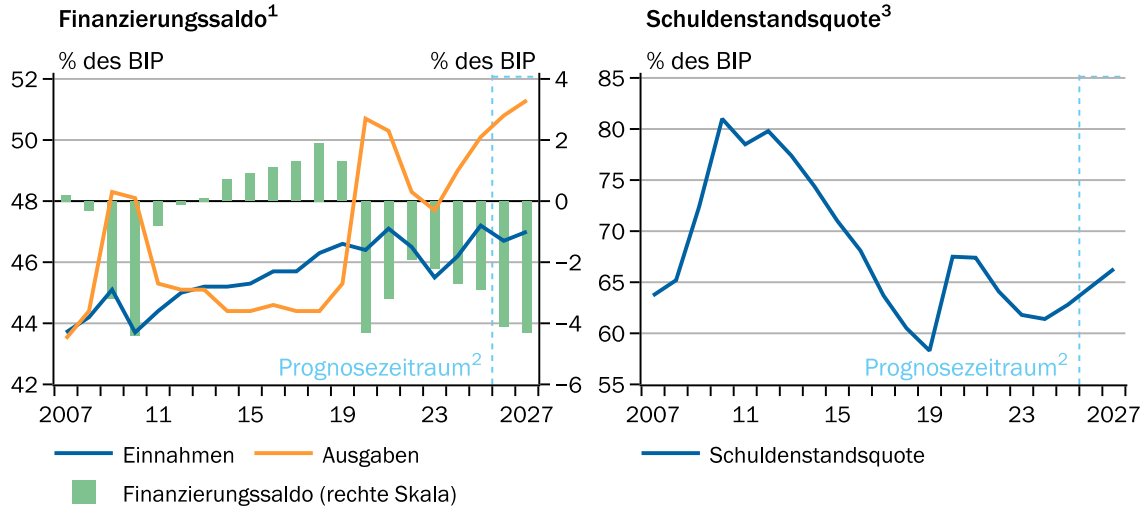
    Im Jahr 2027 dürften die Staatseinnahmen nominal um etwa 4,7 % zunehmen. Ihr Anteil am nominalen BIP wird dadurch um 0,3 Prozentpunkte steigen. Mindereinnahmen ergeben sich weiterhin aus dem steuerlichen Investitionssofortprogramm sowie aus der von der Koalition vereinbarten Einkommensteuerreform (Bundesregierung, 2026). Letztere gleicht die Kalte Progression jedoch nicht vollständig aus (Beznoska und Hentze, 2026). Die Reformen in der GKV und SPV führen für einen Teil der Versicherten zu höheren Beiträgen und stützen damit die Einnahmen.

73. Insgesamt dürften die **Staatsausgaben** 2026 und 2027 nominal um 5,5 % bzw. 5,1 % zunehmen. In den Jahren 2022 bis 2025 waren die sozialen Sachleistungen mit einem durchschnittlichen Wachstum von rund 6 % pro Jahr einer der zentralen Treiber des kräftigen Ausgabenanstiegs. Ab 2027 dürften die Reformen in der GKV und der SPV, insbesondere die Leistungseinschränkungen, diesen Anstieg dämpfen. Neben den Verteidigungsausgaben, die gegenüber dem Haushaltsplan des Vorjahres um 33 % steigen, tragen zunehmend die Zinsausgaben zum Ausgabenanstieg bei. Ausgehend von einem im Vergleich zu den Jahren 2000 bis 2010 niedrigen Niveau dürften sie im Prognosehorizont um mehr als 11 % pro Jahr wachsen. Ohne Zinsausgaben und die übrigen Bereinigungsposten dürften die Nettoprimärausgaben (NPA), die die operative Steuerungsgröße der EU-Fiskalregeln sind, im Jahr 2026 um 5,1 % und im Jahr 2027 um 4,7 % zunehmen. ↘ KASTEN 8

74. Das **Finanzierungsdefizit des Staates dürfte im Prognosezeitraum weiter steigen**, von 4,1 % des BIP im Jahr 2026 auf 4,3 % im Jahr 2027. ↘ ABBILDUNG 31 LINKS Das strukturelle Defizit dürfte sich noch deutlicher ausweiten, von 3,8 % auf 4,3 % des BIP. Die Schuldenstandsquote dürfte 2026 auf 64,5 % und 2027 auf 66,3 % des BIP ansteigen. ↘ ABBILDUNG 31 RECHTS

↘ ABBILDUNG 31

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 | 26-105-02

Daten (CSV)

↘ KASTEN 8

Hintergrund: Entwicklung der Nettoprimärausgaben (NPA)

Die NPA sind die operative Steuerungsgröße des mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans (FSP), den die Bundesregierung mit der Europäischen Kommission im Rahmen der seit dem Jahr 2025 geltenden Europäischen Fiskalregeln abstimmt (JG 2024 Kasten 11). Der FSP legt für mehrere Jahre fest, wie stark die bereinigten NPA höchstens wachsen dürfen. Für die laufende Überwachung ist entscheidend, ob der Ausgabenpfad im mehrjährigen Mittel den vereinbarten Korridor einhält.

Der Prognose der NPA liegen die vom Sachverständigenrat prognostizierten Gesamtausgaben abzüglich der Zinsausgaben zugrunde. Bereinigt wird um EU-finanzierte Ausgaben und deren nationale Kofinanzierung, die konjunkturelle Arbeitslosenunterstützung sowie diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen. Die EU-Positionen werden annahmegemäß aus den empfangenen laufenden Transfers und Vermögenstransfers fortgeschrieben. Die konjunkturelle Arbeitslosenunterstützung bemisst sich am zyklischen Anteil der Ausgaben für Arbeitslosengeld und Leistungen nach dem SGB II. Dieser Anteil entspricht der relativen Abweichung der ILO-Erwerbslosenquote von der strukturellen Erwerbslosenquote. ↘ GLOSSAR Es wird angenommen, dass ausgabenseitige Einmaleffekte im Prognosezeitraum nicht anfallen. Die diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen spiegeln den Saldo der Minder- und Mehreinnahmen aus Rechtsänderungen wider. Maßgeblich für den Abgleich mit dem vereinbarten Ausgabenpfad ist die Veränderungsrate der bereinigten NPA gegenüber den unbereinigten NPA des Vorjahres.

Im Prognosezeitraum dürften die bereinigten NPA um 5,1 % bzw. 4,7 % in den Jahren 2026 und 2027 steigen. Im Jahr 2027 trägt dazu vor allem der Rückgang der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen bei.

↘ TABELLE 7

Nettoprimärausgaben

		2025	2026	2027
(1)	Nominales BIP in Mrd Euro	4 529,7	4 714,1	4 904,6
(2)	**Gesamtausgaben**	**2 270,0**	**2 395,2**	**2 517,0**
(3)	Zinsausgaben	49,0	54,7	63,2
(4)	Mit EU-Transfers finanzierte Ausgaben und Kofinanzierung	9,5	9,8	10,5
(5)	Konjunkturelle Komponente der Arbeitslosenunterstützung	6,1	9,1	5,0
(6)	Ausgabenseitige Einmaleffekte	0,0	0,0	0,0
(7)	**Nettoprimärausgaben** (2 – 3 – 4 – 5 – 6) vor diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen	**2 205,4**	**2 321,6**	**2 438,3**
	Veränderung zum Vorjahr in Mrd Euro	113,9	116,2	116,7
	Veränderung zum Vorjahr in %	5,4	5,3	5,0
(8)	Diskretionäre Maßnahmen	28,0	3,6	8,5
(9)	**Bereinigte Nettoprimärausgaben** (7 – 8)	**2 177,4**	**2 318,0**	**2 429,9**
	Veränderung zum Vorjahr in Mrd Euro	85,9	112,6	108,2
	Veränderung zum Vorjahr in %[1]	4,1	5,1	4,7

1 – Abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen.

Quellen: BMF, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-250-01

Daten (XLSX)

5. Chancen und Risiken

75. Angesichts der **ungewöhnlich niedrigen Gasspeicherstände** stellt ein kalter Winter ein Risiko für die deutsche Konjunktur dar. ↘ ZIFFER 27 Eine unerwartet hohe Gasnachfrage könnte die Preise über das hinaus treiben, was derzeit in den Terminpreisen eingepreist ist. Die Verbraucherpreise würden dann stärker steigen als im Basisszenario, was die Kaufkraft der privaten Haushalte zusätzlich belastet. Der private Konsum dürfte in diesem Fall noch schwächer ausfallen als prognostiziert. Zudem könnten energieintensive Industriezweige ihre Produktion drosseln müssen.

76. Ein weiteres Risiko für die Konjunktur stellen die gestiegenen **Kapitalmarktzinsen** dar. Dadurch haben sich die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen am Anleihemarkt ebenso verschlechtert wie die Konditionen für Wohnbaukredite. Sollten die langfristigen Zinsen stärker steigen als im Basisszenario angenommen, würden höhere Finanzierungskosten die Rentabilität von Investitionsprojekten weiter schmälern und somit die Investitionsbereitschaft der Unternehmen dämpfen. Insbesondere die zinssensitiven Ausrüstungs- und Bauinvestitionen könnten daher schwächer ausfallen als prognostiziert.

77. Unter den **Bauleistungspreisen** steigen am aktuellen Rand die Preise für den Straßenbau stärker als andere, etwa für Wohngebäude oder Instandhaltung. Dies dürfte insbesondere mit den steigenden staatlichen Infrastrukturausgaben zusammenhängen und ist im Basisszenario entsprechend berücksichtigt. Die Preise für Infrastrukturinvestitionen könnten im Prognosezeitraum jedoch noch

deutlich stärker steigen als erwartet. Mit den vorgesehenen Haushaltsmitteln ließe sich dann ein geringeres preisbereinigtes Bauvolumen umsetzen und der prognostizierte Anstieg der öffentlichen Bauinvestitionen fiele schwächer aus.

78. Die **Auftragseingänge aus der EU** sind in der 2. Jahreshälfte 2025 und in der 1. Jahreshälfte 2026 kräftig gestiegen. Der Sachverständigenrat unterstellt in seiner Prognose, dass die Nachfrage aus der EU nach deutschen Waren im Prognosezeitraum die Konjunktur weiterhin stützt, wenn auch schwächer als im 1. Halbjahr 2026. Eine Chance für die deutsche Konjunktur liegt darin, dass die Nachfrage aus der EU erneut stärker ausfällt als erwartet. Steigende Auftragseingänge würden dann die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe erhöhen und die Unternehmen dazu anregen, ihre Investitionstätigkeit auszuweiten, insbesondere durch Erweiterungen ihrer Produktionskapazitäten.

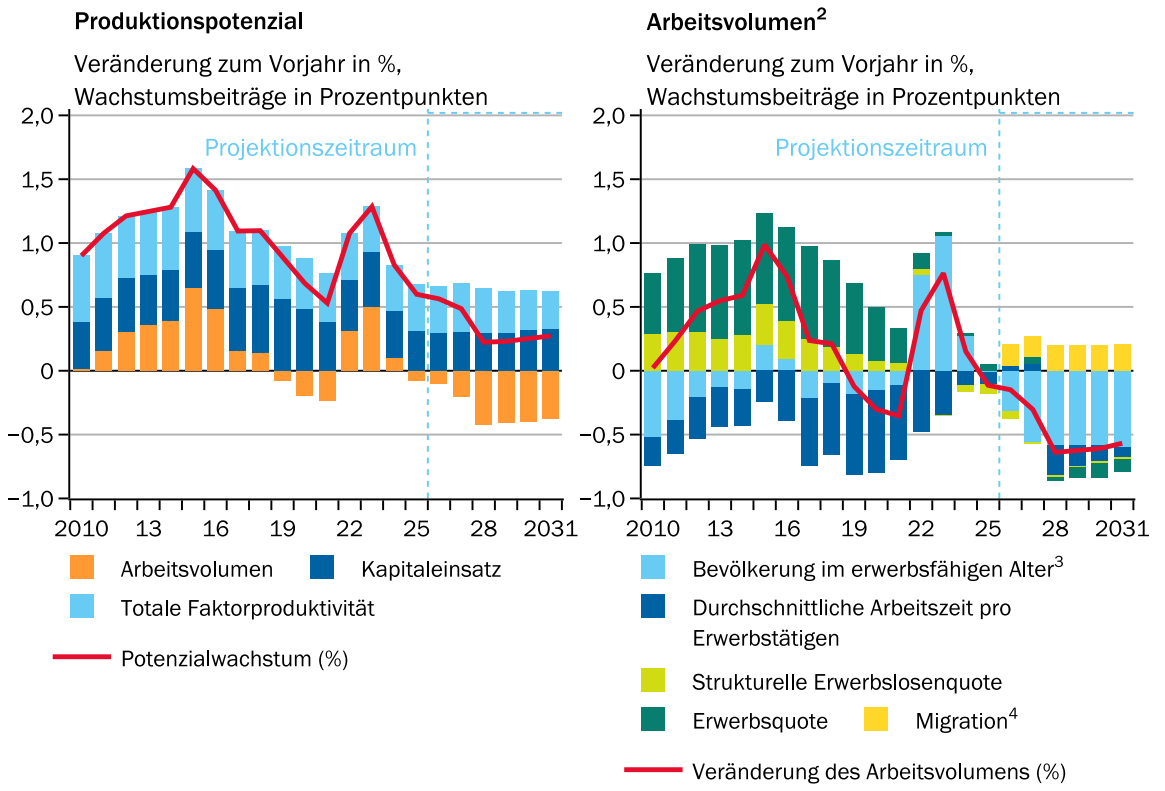
6. Produktionspotenzial: Zuwanderung federt den demografischen Rückgang wenig ab

79. Der Sachverständigenrat schätzt das **Wachstum des Produktionspotenzials** in den **Jahren 2026 und 2027 auf 0,6 % bzw. 0,5 % pro Jahr**. In den Folgejahren bis 2031 dürfte es auf rund 0,2 % bis 0,3 % zurückgehen. ↘ ABBILDUNG 32 LINKS Der Kapitaleinsatz dürfte im gesamten Projektionszeitraum jährlich circa 0,3 Prozentpunkte zum Potenzialwachstum beitragen, die Totale Faktorproduktivität (TFP) rund 0,3 bis 0,4 Prozentpunkte. Der Faktor Arbeit dämpft das Potenzialwachstum dagegen durchgehend. ↘ ABBILDUNG 32 RECHTS Der Beitrag des Arbeitsvolumens dürfte 2026 bei –0,1 und 2027 bei –0,2 Prozentpunkten liegen und in den Jahren bis 2031 auf –0,4 Prozentpunkte pro Jahr sinken.

80. Der Sachverständigenrat legt seiner Projektion eine gegenüber dem Frühjahr deutlich **abgesenkte Annahme zur Nettozuwanderung** zugrunde. Im Frühjahrsgutachten war auf Basis der 16. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung noch ein Wanderungssaldo von 200 000 Personen pro Jahr im Projektionszeitraum unterstellt worden (FG 2026 Ziffer 77). Die seither veröffentlichten Zahlen des Statistischen Bundesamtes deuten jedoch auf eine erheblich schwächere Entwicklung hin. Nach rund 430 000 Personen im Jahr 2024 hat sich der Wanderungssaldo im Jahr 2025 mit 235 000 Personen nahezu halbiert. In den Monaten Januar bis August 2026 belief er sich lediglich auf rund 17 000 Personen, nach rund 125 000 Personen im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Der Sachverständigenrat unterstellt daher für das Jahr 2026 einen Wanderungssaldo von 100 000 Personen und ab dem Jahr 2027 von 150 000 Personen. Der Wiederanstieg trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Teil des diesjährigen Einbruchs auf temporäre Faktoren zurückgeht, insbesondere die schwache Arbeitsnachfrage, die die arbeitsmarktnahe Zuwanderung aus der EU dämpft. Die konjunkturelle Erholung dürfte die Zuwanderung von Arbeitskräften wieder begünstigen (Kotz et al., 2026). Da ausgebliebene Zuwanderung nicht nachgeholt wird, senkt aber auch ein vorübergehender Einbruch das Niveau der Erwerbsbevölkerung und damit das Produktionspotenzial dauerhaft.

↘ ABBILDUNG 32

Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens[1]



1 – Berechnungen des Sachverständigenrates. 2 – Die Produktionselastizität des Faktors Arbeit beträgt 0,66. 3 – Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren. 4 – Ab dem Jahr 2026 explizit modelliert; bis zum Jahr 2025 in Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter inbegriffen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-107-02

Daten (CSV)

ANHANG

↘ TABELLE 8

Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise im Euro-Raum

Staat/Staatengruppe	Gewicht in %[1]	Bruttoinlandsprodukt[2]			Verbraucherpreise (HVPI)[3]		
		Veränderung zum Vorjahr in %					
		2025	2026[4]	2027[4]	2025	2026[4]	2027[4]
Euro-Raum[5]	**100**	**1,3**	**1,1**	**1,1**	**2,1**	**3,0**	**2,9**
darunter:							
Deutschland	28,4	0,3	1,0	0,8	2,3	2,8	3,2
Frankreich	18,7	0,9	0,3	0,6	0,9	2,5	2,5
Italien	14,1	0,7	0,8	0,6	1,6	3,0	2,9
Spanien	10,6	2,6	2,5	1,8	2,7	3,8	3,0
Niederlande	7,3	1,6	1,7	1,5	3,0	2,8	2,8
Belgien	4,0	0,9	0,8	1,0	3,0	3,5	2,9
Irland	3,8	8,1	– 0,8	4,1	2,1	3,3	2,8
Österreich	3,2	0,8	0,8	1,2	3,6	3,1	2,7
Portugal	1,9	1,9	2,3	1,9	2,2	3,1	3,0
Finnland	1,8	0,8	1,6	1,8	1,8	2,5	2,1
Griechenland	1,6	2,2	1,7	1,7	2,9	3,9	3,2
nachrichtlich:							
Euro-Raum ohne Deutschland	**71,6**	**1,7**	**1,1**	**1,3**	**2,1**	**3,1**	**2,8**

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 21 Mitgliedstaaten des Euro-Raums.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-069-02

Daten (XLSX)

↘ TABELLE 9

Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts[1] (in %)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026[2]	2027[2]
Statistischer Überhang am Ende des Vorjahres[3]	2,5	1,0	– 0,1	– 0,2	0,2	0,2	0,3
Jahresverlaufsrate[4]	2,4	0,9	– 0,9	0,4	0,3	1,1	0,8
Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts, kalenderbereinigt	3,9	2,0	– 0,8	0,0	0,3	1,0	0,8
Kalendereffekt (in % des Bruttoinlandsprodukts)	0,1	– 0,1	– 0,2	0,0	– 0,1	0,2	0,1
Jahresdurchschnittliche Rate des Bruttoinlandsprodukts[5]	4,0	1,9	– 1,0	0,0	0,2	1,3	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 | 26-077-02

Daten (XLSX)

↘ TABELLE 10

Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten[1]

Prozentpunkte

	2021	2022	2023	2024	2025	2026[2]	2027[2]
Inländische Verwendung	**3,2**	**3,2**	**– 1,0**	**0,5**	**1,7**	**0,7**	**1,0**
Konsumausgaben	1,8	3,3	– 0,4	1,6	1,1	0,8	0,6
Private Konsumausgaben[3]	1,1	3,2	– 0,1	0,7	0,7	0,1	0,3
Konsumausgaben des Staates	0,7	0,1	– 0,3	0,8	0,4	0,6	0,3
Bruttoanlageinvestitionen	0,2	0,1	– 0,4	– 0,5	– 0,1	0,0	0,4
Ausrüstungsinvestitionen[4]	0,3	0,3	0,0	– 0,3	– 0,1	0,0	0,1
Bauinvestitionen	– 0,4	– 0,4	– 0,7	– 0,3	– 0,1	– 0,1	0,1
Sonstige Anlagen	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Vorratsveränderungen	1,2	– 0,2	– 0,3	– 0,6	0,7	0,0	0,0
Außenbeitrag	**0,8**	**– 1,3**	**0,0**	**– 0,5**	**– 1,5**	**0,5**	**0,0**
Exporte	4,0	1,7	– 0,4	– 0,7	– 0,4	1,4	0,7
Importe	– 3,1	– 3,0	0,4	0,2	– 1,1	– 0,9	– 0,7
Bruttoinlandsprodukt (%)	**4,0**	**1,9**	**– 1,0**	**0,0**	**0,2**	**1,3**	**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.

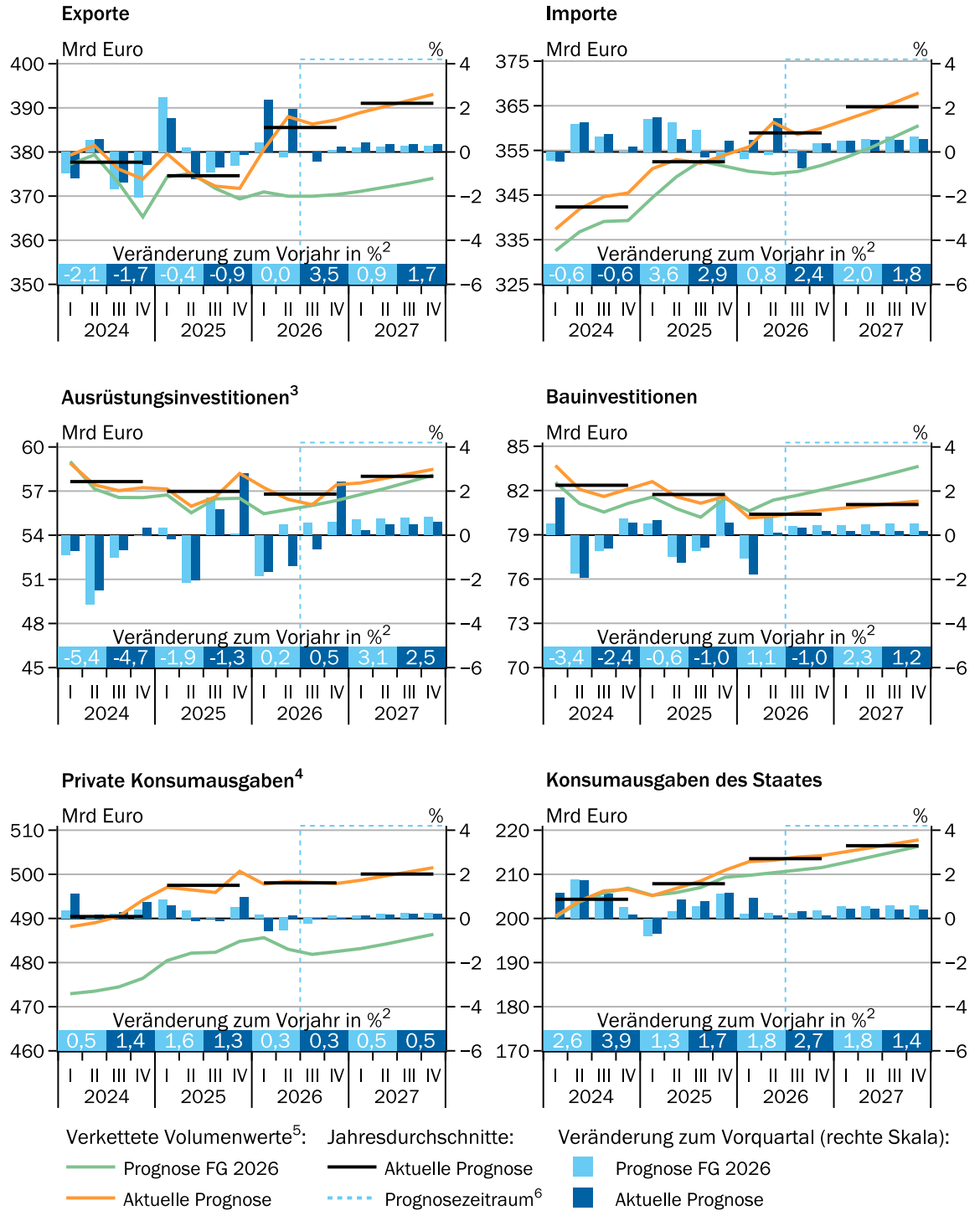
Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 26-076-02

Daten (XLSX)

↘ ABBILDUNG 33

Komponenten des Bruttoinlandsprodukts[1]



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 | 26-102-02

Daten (CSV)

↘ TABELLE 11

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Absolute Werte

	Einheit	2025	2026[1]	2027[1]	2026[1]		2027[1]	
					1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.
Verwendung des Inlandsprodukts								
In jeweiligen Preisen								
Konsumausgaben	Mrd Euro	3 461,9	3 595,1	3 742,3	1 748,6	1 846,6	1 821,5	1 920,8
Private Konsumausgaben[2]	Mrd Euro	2 449,1	2 527,1	2 623,2	1 228,7	1 298,4	1 274,7	1 348,5
Konsumausgaben des Staates	Mrd Euro	1 012,8	1 068,1	1 119,1	519,9	548,2	546,8	572,3
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	915,1	948,3	996,6	453,1	495,2	478,0	518,5
Ausrüstungsinvestitionen[3]	Mrd Euro	270,7	277,8	291,4	130,9	146,9	137,0	154,4
Bauinvestitionen	Mrd Euro	466,0	483,4	508,1	233,1	250,3	247,3	260,8
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	178,4	187,1	197,1	89,2	97,9	93,8	103,3
Inländische Verwendung	Mrd Euro	4 429,4	4 605,6	4 801,6	2 240,8	2 364,7	2 340,7	2 460,9
Exporte	Mrd Euro	1 816,0	1 951,7	2 035,7	955,2	996,5	1 006,6	1 029,1
Importe	Mrd Euro	1 715,7	1 843,2	1 932,8	888,6	954,6	943,7	989,1
Bruttoinlandsprodukt	Mrd Euro	**4 529,7**	**4 714,1**	**4 904,6**	**2 307,4**	**2 406,7**	**2 403,7**	**2 500,9**
Verkettete Volumenangaben								
Konsumausgaben	Mrd Euro	2 818,2	2 846,1	2 868,2	1 401,9	1 444,1	1 409,9	1 458,3
Private Konsumausgaben[2]	Mrd Euro	1 987,2	1 992,5	2 002,9	978,2	1 014,3	981,1	1 021,8
Konsumausgaben des Staates	Mrd Euro	831,5	854,0	865,8	424,0	430,1	429,1	436,8
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	710,4	711,0	724,8	341,8	369,2	349,0	375,8
Ausrüstungsinvestitionen[3]	Mrd Euro	226,8	227,9	233,6	107,5	120,4	109,9	123,7
Bauinvestitionen	Mrd Euro	325,6	322,4	326,4	157,1	165,3	159,8	166,6
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	162,6	166,3	171,2	79,5	86,8	81,8	89,4
Inländische Verwendung	Mrd Euro	3 569,4	3 596,4	3 631,8	1 770,5	1 825,9	1 786,1	1 845,7
Exporte	Mrd Euro	1 493,6	1 546,3	1 572,6	765,3	781,0	780,2	792,4
Importe	Mrd Euro	1 406,2	1 439,2	1 465,3	707,2	732,1	717,6	747,6
Bruttoinlandsprodukt	Mrd Euro	**3 654,0**	**3 700,1**	**3 735,6**	**1 826,7**	**1 873,3**	**1 846,9**	**1 888,7**
Preisentwicklung (Deflatoren)								
Konsumausgaben	2020 = 100	122,8	126,3	130,5	124,7	127,9	129,2	131,7
Private Konsumausgaben[2]	2020 = 100	123,2	126,8	131,0	125,6	128,0	129,9	132,0
Konsumausgaben des Staates	2020 = 100	121,8	125,1	129,3	122,6	127,5	127,5	131,0
Bruttoanlageinvestitionen	2020 = 100	128,8	133,4	137,5	132,6	134,1	137,0	138,0
Ausrüstungsinvestitionen[3]	2020 = 100	119,4	121,9	124,8	121,8	122,0	124,7	124,8
Bauinvestitionen	2020 = 100	143,1	149,9	155,7	148,4	151,4	154,7	156,6
Sonstige Anlagen	2020 = 100	109,7	112,5	115,2	112,2	112,8	114,8	115,5
Inländische Verwendung	2020 = 100	124,1	128,1	132,2	126,6	129,5	131,1	133,3
Terms of Trade	2020 = 100	99,7	98,6	98,1	99,3	97,9	98,1	98,2
Exporte	2020 = 100	121,6	126,2	129,5	124,8	127,6	129,0	129,9
Importe	2020 = 100	122,0	128,1	131,9	125,7	130,4	131,5	132,3
Bruttoinlandsprodukt	2020 = 100	**124,0**	**127,4**	**131,3**	**126,3**	**128,5**	**130,1**	**132,4**
Entstehung des Inlandsprodukts								
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	45 878	45 669	45 612	45 607	45 730	45 475	45 749
Arbeitsvolumen	Mio Std.	61 309	61 302	61 260	30 109	31 193	30 080	31 180
Produktivität (Stundenbasis)	2020 = 100	101,2	102,5	103,6	103,2	102,0	104,4	102,9
Verteilung des Volkseinkommens								
Volkseinkommen	Mrd Euro	3 364,7	3 514,1	3 671,0	1 692,7	1 821,4	1 771,7	1 899,4
Arbeitnehmerentgelte	Mrd Euro	2 472,1	2 566,6	2 669,0	1 229,8	1 336,8	1 275,8	1 393,2
Bruttolöhne und -gehälter	Mrd Euro	2 032,1	2 109,8	2 190,8	1 009,2	1 100,6	1 044,8	1 146,0
darunter: Nettolöhne und -gehälter[4]	Mrd Euro	1 402,9	1 450,7	1 489,2	690,8	759,8	705,7	783,5
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	Mrd Euro	892,7	947,4	1 002,0	462,9	484,5	495,9	506,1
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[2]	Mrd Euro	2 662,9	2 746,8	2 851,3	1 350,2	1 396,6	1 397,7	1 453,6
Sparquote der privaten Haushalte[2,5]	%	10,1	10,0	10,0	11,0	9,1	10,7	9,2
nachrichtlich:								
nominale Lohnstückkosten[6]	2020 = 100	121,8	124,5	127,9	120,9	127,9	123,7	132,0
reale Lohnstückkosten[7]	2020 = 100	98,2	97,7	97,4	95,7	99,5	95,1	99,6
Verbraucherpreise	2020 = 100	121,9	125,3	129,3	124,2	126,4	128,5	130,3

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 preisbereinigten BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde. 7 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 26-078-02

Daten (XLSX)

↘ NOCH TABELLE 11

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland
Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in %

2025	2026[1]	2027[1]	2026[1]		2027[1]		
			1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.	
							Verwendung des Inlandsprodukts
							In jeweiligen Preisen
4,5	3,8	4,1	3,8	3,9	4,2	4,0	Konsumausgaben
3,8	3,2	3,8	2,9	3,4	3,7	3,9	Private Konsumausgaben[2]
6,1	5,5	4,8	6,0	5,0	5,2	4,4	Konsumausgaben des Staates
1,9	3,6	5,1	2,7	4,5	5,5	4,7	Bruttoanlageinvestitionen
0,6	2,6	4,9	2,8	2,5	4,6	5,1	Ausrüstungsinvestitionen[3]
2,1	3,7	5,1	1,9	5,5	6,1	4,2	Bauinvestitionen
3,2	4,9	5,3	4,5	5,3	5,2	5,5	Sonstige Anlagen
4,7	4,0	4,3	3,7	4,2	4,5	4,1	Inländische Verwendung
0,2	7,5	4,3	4,8	10,2	5,4	3,3	Exporte
3,6	7,4	4,9	4,8	10,0	6,2	3,6	Importe
3,3	**4,1**	**4,0**	**3,7**	**4,4**	**4,2**	**3,9**	**Bruttoinlandsprodukt**
							Verkettete Volumenangaben
1,4	1,0	0,8	1,2	0,8	0,6	1,0	Konsumausgaben
1,3	0,3	0,5	0,3	0,2	0,3	0,7	Private Konsumausgaben[2]
1,7	2,7	1,4	3,4	2,1	1,2	1,6	Konsumausgaben des Staates
– 0,6	0,1	1,9	– 0,5	0,6	2,1	1,8	Bruttoanlageinvestitionen
– 1,3	0,5	2,5	0,8	0,2	2,2	2,7	Ausrüstungsinvestitionen[3]
– 1,0	– 1,0	1,2	– 2,2	0,2	1,7	0,7	Bauinvestitionen
1,7	2,3	2,9	2,0	2,5	2,9	3,0	Sonstige Anlagen
1,8	0,8	1,0	0,9	0,7	0,9	1,1	Inländische Verwendung
– 0,9	3,5	1,7	2,1	5,0	1,9	1,5	Exporte
2,9	2,4	1,8	2,1	2,6	1,5	2,1	Importe
0,2	**1,3**	**1,0**	**0,9**	**1,6**	**1,1**	**0,8**	**Bruttoinlandsprodukt**
							Preisentwicklung (Deflatoren)
3,0	2,8	3,3	2,6	3,1	3,6	3,0	Konsumausgaben
2,5	2,9	3,3	2,6	3,2	3,4	3,1	Private Konsumausgaben[2]
4,3	2,7	3,4	2,6	2,8	3,9	2,8	Konsumausgaben des Staates
2,4	3,5	3,1	3,1	3,9	3,3	2,9	Bruttoanlageinvestitionen
2,0	2,1	2,3	2,0	2,3	2,4	2,3	Ausrüstungsinvestitionen[3]
3,1	4,7	3,8	4,1	5,3	4,3	3,4	Bauinvestitionen
1,4	2,6	2,3	2,4	2,7	2,3	2,4	Sonstige Anlagen
2,9	3,2	3,2	2,8	3,6	3,5	3,0	Inländische Verwendung
0,4	– 1,1	– 0,4	– 0,1	– 2,0	– 1,2	0,3	Terms of Trade
1,2	3,8	2,6	2,6	5,0	3,4	1,8	Exporte
0,8	5,0	3,0	2,7	7,1	4,7	1,5	Importe
3,0	**2,8**	**3,1**	**2,8**	**2,8**	**3,0**	**3,1**	**Bruttoinlandsprodukt**
							Entstehung des Inlandsprodukts
– 0,2	– 0,5	– 0,1	– 0,4	– 0,5	– 0,3	0,0	Erwerbstätige (Inland)
– 0,8	0,0	– 0,1	– 0,3	0,3	– 0,1	0,0	Arbeitsvolumen
1,1	1,3	1,0	1,2	1,3	1,2	0,9	Produktivität (Stundenbasis)
							Verteilung des Volkseinkommens
3,0	4,4	4,5	4,1	4,7	4,7	4,3	Volkseinkommen
4,8	3,8	4,0	3,9	3,8	3,7	4,2	Arbeitnehmerentgelte
4,4	3,8	3,8	3,9	3,7	3,5	4,1	Bruttolöhne und -gehälter
3,5	3,4	2,7	4,0	2,9	2,2	3,1	darunter: Nettolöhne und -gehälter[4]
– 1,8	6,1	5,8	4,9	7,4	7,1	4,5	Unternehmens- und Vermögenseinkommen
2,8	3,1	3,8	3,0	3,3	3,5	4,1	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[2]
.	.	.	.	.	.	.	Sparquote der privaten Haushalte[2,5]
							nachrichtlich:
4,3	2,2	2,8	2,7	1,8	2,3	3,2	nominale Lohnstückkosten[6]
1,2	– 0,5	– 0,3	– 0,1	– 0,9	– 0,7	0,1	reale Lohnstückkosten[7]
2,2	2,8	3,3	2,4	3,1	3,4	3,1	Verbraucherpreise

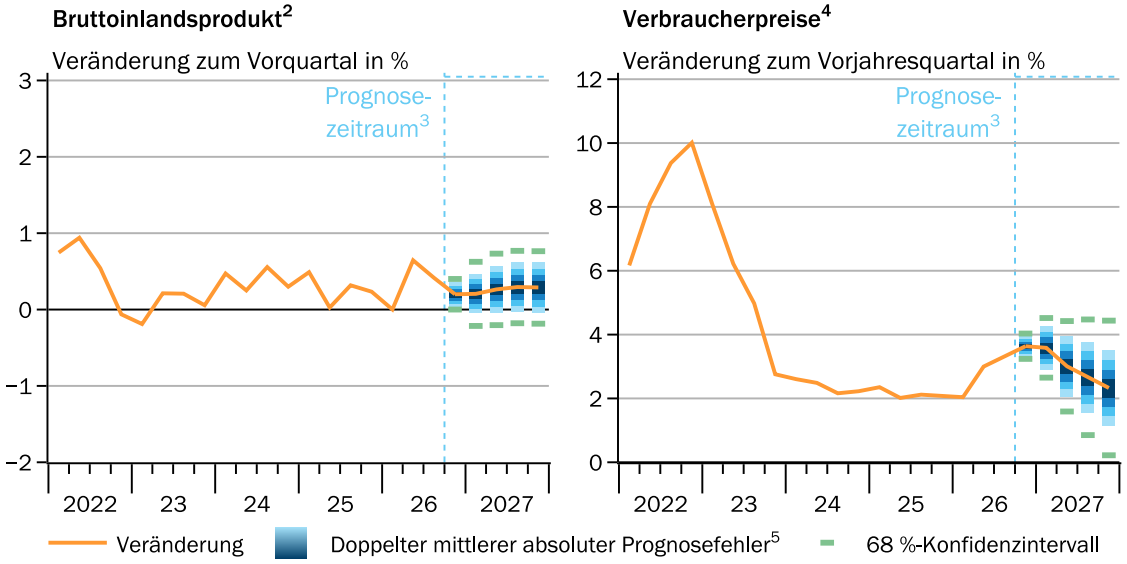
1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 3 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 4 – Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer. 5 – Ersparnis in Relation zum verfügbaren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

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-078-02

Daten (XLSX)

↘ ABBILDUNG 34

Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise im Euro-Raum[1]



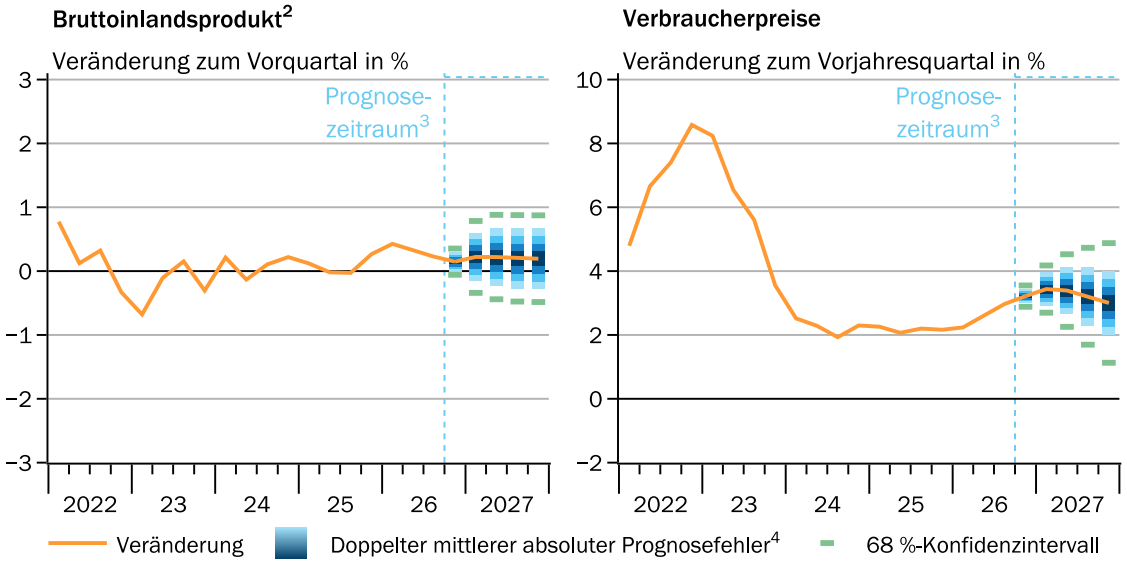
1 – Unsicherheitsmargen berechnet auf Grundlage des mittleren absoluten Prognosefehlers im Zeitraum der Jahre 1999 bis 2025. Beim Bruttoinlandsprodukt ohne die Prognosefehler für die Quartale des Jahres 2020 (Corona-Pandemie). 2 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex. 5 – Die breiteste Ausprägung des symmetrisch um den wahrscheinlichsten Wert verteilten Bandes entspricht dem doppelten mittleren absoluten Prognosefehler.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-227-01

Daten (CSV)

↘ ABBILDUNG 35

Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise in Deutschland[1]



1 – Unsicherheitsmargen berechnet auf Grundlage des mittleren absoluten Prognosefehlers im Zeitraum der Jahre 1999 bis 2025. Beim Bruttoinlandsprodukt ohne die Prognosefehler für die Quartale des Jahres 2020 (Corona-Pandemie). 2 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Die breiteste Ausprägung des symmetrisch um den wahrscheinlichsten Wert verteilten Bandes entspricht dem doppelten mittleren absoluten Prognosefehler.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-228-01

Daten (CSV)

↘ TABELLE 12

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1] sowie finanzpolitische Kennziffern

	Mrd Euro			Veränderung zum Vorjahr in %	
	2025	2026[2]	2027[2]	2026[2]	2027[2]
Einnahmen	**2 137,9**	**2 201,6**	**2 304,9**	**3,0**	**4,7**
Steuern	1 031,5	1 050,1	1 100,7	1,8	4,8
Sozialbeiträge	823,1	861,3	904,7	4,6	5,0
Verkäufe	197,0	205,7	213,3	4,4	3,7
Sonstige laufende Transfers	30,9	32,4	33,7	4,6	4,2
Vermögenstransfers	25,2	22,2	22,5	– 11,9	1,2
Empfangene Vermögenseinkommen	30,0	29,7	29,8	– 0,8	0,3
Empfangene sonstige Subventionen	0,2	0,2	0,2	– 17,3	0,0
Ausgaben	**2 270,0**	**2 395,2**	**2 517,0**	**5,5**	**5,1**
Monetäre Sozialleistungen	746,9	783,7	814,6	4,9	3,9
Soziale Sachleistungen	418,6	450,3	470,5	7,6	4,5
Arbeitnehmerentgelte	383,8	397,2	416,7	3,5	4,9
Vorleistungen	288,5	301,8	314,7	4,6	4,3
Subventionen	52,1	58,4	63,3	12,0	8,4
Bruttoinvestitionen	156,1	156,9	172,6	0,5	10,0
Sonstige laufende Transfers	95,7	104,8	108,7	9,6	3,7
Vermögenstransfers	79,6	87,9	93,0	10,5	5,8
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	49,0	54,7	63,2	11,5	15,5
Geleistete sonstige Produktionsabgaben	0,4	0,4	0,4	– 2,8	1,5
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	– 0,6	– 0,7	– 0,7	19,6	0,0
Finanzierungssaldo	**– 132,1**	**– 193,6**	**– 212,1**	**x**	**x**
Finanzpolitische Kennziffern (%)[3]					
Steuerquote[4]	23,2	22,7	22,8	x	x
Abgabenquote[5]	40,3	39,8	40,2	x	x
Finanzierungssaldo	– 2,9	– 4,1	– 4,3	x	x
Struktureller Finanzierungssaldo[6]	– 2,3	– 3,8	– 4,3	x	x
Struktureller Primärsaldo[6]	– 1,2	– 2,7	– 3,0	x	x
Schuldenstandsquote[7]	62,8	64,5	66,3	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 | 26-074-02

Daten (XLSX)

LITERATUR

ADB (2026), A fragile outlook as energy market disruptions persist, Asian Development Outlook July 2026, Asian Development Bank, Manila.

Ademmer, M., N. Jannsen und S. Meuchelböck (2023), Extreme weather events and economic activity: The case of low water levels on the Rhine river, German Economic Review 24 (2), 121–144.

Aldasoro, I., S. Doerr und D. Rees (2026), Financing the AI boom: From cash flows to debt, BIS Bulletin 120, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

Bates, C., K. Bodnár, P. Healy und M. Roca I Llevadot (2025), Wage developments during and after the high inflation period, ECB Economic Bulletin (1), 95–115.

Benigno, G., J. di Giovanni, J.J.J. Groen und A.I. Noble (2022), The GSCPI: A new barometer of global supply chain pressures, Staff Report 1017, Federal Reserve Bank of New York, New York City, NY.

Beznoska, M. und T. Hentze (2026), Steuerreform sieht keinen Ausgleich der kalten Progression vor, IW-Kurzbericht 45/2026, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

BIZ (2026), Yields climb, yet risk appetite holds firm, BIS Quarterly Review September 2026, 1–16.

BMF (2026a), Kreditbestand, Bruttokreditaufnahme, Tilgungen und Zinsen (Verzinsung) des Bundes – Zeitreihen seit 1996, https://www.bundesfinanzministerium.de/Datenportal/Daten/offene-daten/haushalt-oeffentliche-finanzen/Zeitreihe-Kredit-Bruttokredit-Tilgung-Zinsen/Kreditbestand-Bruttokredit-Tilgung-Zinsen.html, abgerufen am 31.10.2026.

BMF (2026b), Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2027 und Finanzplan des Bundes 2026 bis 2030, Brief von Finanzminister Lars Klingbeil an den Chef des Bundeskanzleramtes, 3. Juli.

BMWE (2026a), Entwicklung der Produktion im Produzierenden Gewerbe: Berichtsmonat August 2026, Pressemitteilung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, 7. Oktober.

BMWE (2026b), Die wirtschaftliche Lage in Deutschland im Mai 2026, Pressemitteilung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, 15. Mai.

Bobasu, A. und M. Dobrew (2025), Feeling the heat unevenly: Energy prices and household consumption, ECB Economic Bulletin (5), 50–57.

Brotto, A. et al. (2026), Fertilizer trade impacted by Strait of Hormuz conflict, https://www.wto.org/english/blogs_e/data_blog_e/blog_dta_10jul26_451_e.htm, abgerufen am 22.10.2026.

The Budget Lab at Yale (2026), The state of U.S. tariffs, https://budgetlab.yale.edu/research/state-us-tariffs, abgerufen am 20.10.2026.

Bundesregierung (2026), Entwurf eines Einkommensteuerreformgesetzes 2027, Drucksache 507/26, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 4. September.

Checherita-Westphal, C. und L.L. Særkjær (2025), Fiscal multipliers of defence spending: A short review of the empirical literature, ECB Economic Bulletin (6), 90–92.

Cohen, B.H., P. Hördahl und D. Xia (2018), Term premia: Models and some stylised facts, BIS Quarterly Review September 2018, 79–91.

Commodity Board Europe (2026), Hitze und Dürre setzen globale Agrarmärkte unter Druck, während Flusspegel fallen und Erträge sinken, CMB News, Hamburg, 14. August.

CSO (2026a), Quarterly National Accounts and International Accounts Q1 2026, Pressemitteilung, Central Statistics Office Ireland, Cork, 4. Juni.

CSO (2026b), Quarterly National Accounts Quarter 2 2026, Central Statistics Office Irland, https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-na/quarterlynationalaccountsquarter22026/, abgerufen am 29.10.2026.

de Montpellier, C. und B. Schroeder (2026), France's elusive €54bn fiscal fix, https://think.ing.com/articles/frances-elusive-54bn-fiscal-fix/, abgerufen am 22.10.2026.

Deutsche Bundesbank (2026a), Zur Unbeständigkeit der irischen BIP-Wachstumsraten und deren Auswirkungen für die Euroraum-Analyse, Monatsbericht August 2026, 36–42.

Deutsche Bundesbank (2026b), Welchen Beitrag leistete die schlechtere preisliche Wettbewerbsfähigkeit zur jüngsten deutschen Exportschwäche?, Monatsbericht Juli 2026, 14–37.

Deutsche Bundesbank (2026c), Kurzbericht: Konjunkturlage, Monatsbericht Juli 2026, 4–13.

Deutsche Bundesbank (2025), Was steckt hinter dem mehrjährigen Rückgang der deutschen Exportmarktanteile?, Monatsbericht Juli 2025, 20–55.

Deutsche Bundesbank (2024), Lohnentwicklung in Deutschland: aktuelle Lage, Vergleich mit dem Euroraum und Aussichten, Monatsbericht Oktober 2024, 81–110.

Deutsche Bundesbank (2018), Aktivitäten multinationaler Unternehmensgruppen und nationale Wirtschaftsstatistiken, Monatsbericht Oktober 2018, 67–81.

EIA (2026), Short-Term Energy Outlook, October 2026, U.S. Energy Information Administration, Washington, DC.

Eren, E., I. Krohn und K. Todorov (2026), Financing the AI infrastructure boom: On- and off-balance sheet borrowing, BIS Quarterly Review March 2026, 3–4.

ESM (2026), Security at what cost? Defence spending, growth, and the fiscal arithmetic, in: ESM (Hrsg.), Euro area stability watch 2026 – Global shocks, domestic shields: Resilience under strain, European Stability Mechanism, Brüssel, 53–75.

Europäische Kommission (2026), EU gas system prepared for the winter despite lower storage levels, Pressemitteilung, Europäische Kommission, Generaldirektion Energie, Brüssel, 8. Oktober.

EZB (2026), The euro area bank lending survey: Third quarter of 2026, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

FitzGerald, J. (2018), National Accounts for a global economy: The case of Ireland, QEC Summer 2018 Special Article, Economic and Social Research Institute, Dublin.

Frieda, G. (2026), What is driving the global rise in long-term interest rates?, Bruegel analysis 23/2026, Bruegel, Brüssel.

Gern, K.-J. (2026), Globaler Ölmarkt im Zeichen der Geopolitik, Wirtschaftsdienst 106 (7), 543–544.

Gutkowski, V., C.S. Gascon und R. Silvanus (2026), New survey findings on AI adoption and its effects on employment and productivity, St. Louis Fed On the Economy, https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2026/jul/new-survey-findings-ai-adoption-eighth-district, abgerufen am 20.10.2026.

Hegemann, H. und V. Wieland (2026), Scenarios concerning the possible consequences of the Iran war for Euro area inflation: Update July 2026, IMFS Working Paper 242, Institute for Monetary and Financial Stability, Goethe-Universität Frankfurt, Frankfurt am Main.

Helaba Research (2026), Wochenausblick 9. Oktober 2026, Landesbank Hessen-Thüringen, Frankfurt am Main.

Iacoviello, M. und G. Navarro (2019), Foreign effects of higher U.S. interest rates, Journal of International Money and Finance 95, 232–250.

IEA (2026a), Gas Market Report, Q2-2026, Internationale Energieagentur, Paris.

IEA (2026b), Copper prices have hit record highs, but smelters face mounting strategic pressures, https://www.iea.org/commentaries/copper-prices-have-hit-record-highs-but-smelters-face-mounting-strategic-pressures, abgerufen am 22.10.2026.

ifo Institut (2026a), ifo Geschäftsklimaindex gestiegen (Oktober 2026), ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, https://www.ifo.de/fakten/2026-10-26/ifo-geschaeftsklimaindex-gestiegen-oktober-2026, abgerufen am 29.10.2026.

ifo Institut (2026b), ifo Konjunkturperspektiven Oktober 2026, 53 (10), ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

ifo Institut (2026c), ifo Exporterwartungen gesunken (September 2026), ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, https://www.ifo.de/fakten/2026-09-25/ifo-exporterwartungen-gesunken-september-2026, abgerufen am 22.10.2026.

Kohli, U. (2004), Real GDP, real domestic income, and terms-of-trade changes, Journal of International Economics 62 (1), 83–106.

Kotz, S., C. Krause und T. Schmidt (2026), Projektion der Wirtschaftsentwicklung bis 2030: Migrationseinbruch schadet dem mittelfristigen Wachstum, RWI Konjunkturbericht 77 (A04), RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Millard, R. (2026), Heatwaves push European gas prices close to Iran war highs, https://www.ft.com/content/42194267-cda2-4dcc-9487-02c5f239e034?syn-25a6b1a6=1, abgerufen am 22.10.2026.

Miranda-Agrippino, S. und H. Rey (2020), U.S. monetary policy and the global financial cycle, Review of Economic Studies 87 (6), 2754–2776.

OECD (2026), Global dept report 2026: Sustaining debt market resilience under growing pressure, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Ozkan, S., A. Kalyani und N. Sullivan (2026), AI and productivity: What firms are saying on earnings calls, St. Louis Fed On the Economy, https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2026/jul/ai-productivity-what-firms-say-earnings-calls, abgerufen am 31.7.2026.

Rubinton, H. und B.A. Patro (2026), Tracking AI's contribution to GDP growth, St. Louis Fed On the Economy, https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2026/jan/tracking-ai-contribution-gdp-growth, abgerufen am 20.10.2026.

Rungcharoenkitkul, P. (2026), The AI investment race, BIS Working Paper 1367, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

Statistisches Bundesamt (2026a), Bruttoinlandsprodukt im 2. Quartal 2026 um 0,2 % höher als im Vorquartal, Pressemitteilung 269, Wiesbaden, 30. Juli.

Statistisches Bundesamt (2026b), Lkw-Maut-Fahrleistungsindex im September 2026: +0,8 % zum Vormonat, Pressemitteilung 358, Wiesbaden, 8. Oktober.

Statistisches Bundesamt (2026c), Auftragseingang im Bauhauptgewerbe im August 2026: +23,0 % zum Vormonat, Pressemitteilung 375, Wiesbaden, 23. Oktober.

Troderman, J. (2026), China's crude oil imports fell in the second quarter, https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=67905, abgerufen am 20.10.2026.

UBA (2026), Fahrleistungen, Verkehrsleistung und Modal Split, Umweltbundesamt, https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltzustand-trends/verkehr/fahrleistungen-verkehrsleistung-modal-split, abgerufen am 22.10.2026.

Weichenrieder, A.J. (2026), Abschreibungen und die wachsende Kluft zwischen Brutto- und Nettoinlandsprodukt, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 27 (2), 173–183.

The White House (2026), Actions by the United States in the investigations under section 301 of the Trade Act of 1974 of the acts, policies, and practices of 60 economies related to the failure of each economy to impose and effectively enforce a prohibition on the importation of goods produced with forced labor, Presidential Memorandum, Washington, DC, 23. Juli.

Wright, M. (2026), Hormuz reopening no longer hinges on a US-Iran deal, https://www.kpler.com/blog/hormuz-normalisation-no-longer-needs-to-wait-for-a-deal-08156, abgerufen am 7.10.2026.

WTO (2025), World Trade Report 2025: Making trade and AI work together to the benefit of all, Welthandelsorganisation, Genf.

2

DER BUNDESHAUSHALT VOR STEIGENDEM HANDLUNGSBEDARF

I. Einleitung

II. Ausgangslage
1. Entwicklung der Ausgaben
2. Entwicklung der Einnahmen

III. Herausforderungen bis zum Jahr 2040
1. Steigende Kreditaufnahme und Finanzierungslücken im Bundeshaushalt
2. Polit-ökonomische Herausforderungen

IV. Handlungsoptionen
1. Rückführung der Bereichsausnahme für Verteidigung
2. Makroökonomische Effekte der Konsolidierung
3. Konsolidierungsoptionen und ihr fiskalisches Potenzial
4. Instrumente zur Verstetigung von Infrastrukturinvestitionen
5. Institutionen und Prozesse der Haushaltssteuerung und -beratung

V. Schlussfolgerungen des Rates

Eine andere Meinung

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

↘ Kreditfinanzierte Verteidigungsausgaben und wachsende Zinszahlungen führen in den kommenden Jahren zu einem deutlichen Anstieg der Ausgaben im Bundeshaushalt. Dadurch erhöhen sich die Schuldenstandsquote und die Finanzierungslücke.

↘ Eine dauerhaft hohe Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben ist langfristig nicht tragfähig. Sie sollte deshalb schrittweise reduziert werden. Dies führt zu einem Konsolidierungsbedarf von historischem Ausmaß.

↘ Die Konsolidierung erfordert ein Maßnahmenbündel, das einen Abbau von ineffizienten und umweltschädlichen Subventionen, Reformen der Sozialversicherung und eine effizientere Gestaltung des Steuersystems umfasst. Zur Schließung der Finanzierungslücke wird das nicht reichen.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Der Anteil der Ausgaben des Bundes am BIP liegt seit Beginn der 2020er-Jahre deutlich über dem Niveau der 2010er-Jahre. Der Anstieg war einerseits krisenbedingt. Andererseits ist er auf dauerhafte Leistungsausweitungen und höhere Subventionen zurückzuführen. Wachsende Verteidigungs- und Zinsausgaben werden den Bundeshaushalt in den kommenden Jahren belasten. Die steigenden Verteidigungsausgaben werden dabei unter Nutzung der Bereichsausnahme zunehmend kreditfinanziert. Dadurch wird die Schuldenstandsquote deutlich steigen.

Laut Finanzplan der Bundesregierung verbleiben ab dem Jahr 2028 erhebliche Finanzierungslücken im Kernhaushalt. Die Höhe der Finanzierungslücken hängt auf Dauer wesentlich davon ab, in welchem Umfang Verteidigungsausgaben weiterhin über die Bereichsausnahme kreditfinanziert werden. Bei unveränderter Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben könnte die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2040 auf rund 98 % des BIP steigen. Selbst in diesem Fall wäre im Jahr 2040 mit einer Finanzierungslücke von 2,7 % des BIP zu rechnen, die konsolidiert werden müsste.

Um die langfristige Schuldentragfähigkeit sicherzustellen, muss die Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben spätestens ab dem Jahr 2031 schrittweise zurückgeführt werden. Die vom Sachverständigenrat bevorzugte Rückführung um 0,25 Prozentpunkte des BIP pro Jahr würde den Konsolidierungsbedarf im Kernhaushalt zeitlich strecken. Damit entstünde im Jahr 2040 mit einer Höhe von 4,6 % des BIP eine Finanzierungslücke von historischem Ausmaß.

Die absehbare Finanzierungslücke erfordert unverzügliche Maßnahmen zur Konsolidierung. Für die Rückführung der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben und die begleitende Konsolidierung sollten noch in dieser Legislaturperiode Pfade festgelegt werden, um erhebliche negative gesamtgesellschaftliche Effekte zu vermeiden, die bei einer späten und dann notwendigerweise sehr raschen Konsolidierung entstehen würden. Die Konsolidierung sollte wachstumsschonend erfolgen sowie Verteilungsaspekte, Umwelt- und Klimawirkungen berücksichtigen. Die vom Sachverständigenrat diskutierten Maßnahmen zum Abbau von Subventionen sowie zu Reformen der Sozialversicherungen, des Transfersystems und des Steuersystems haben ein Konsolidierungspotenzial von bis zu 2,2 % des BIP. Mittelfristig könnten Steuererhöhungen erforderlich werden, da ein höheres Potenzialwachstum die Finanzierungslücke realistischerweise nicht schließen kann. Sie sollten aber erst nach Ausschöpfung der anderen Möglichkeiten eingesetzt und auf die verbleibende Finanzierungslücke begrenzt werden. Um vorzubeugen, dass die Konsolidierung zu Lasten notwendiger öffentlicher Infrastrukturinvestitionen in Straße, Schiene und Wasserwege geht, eignet sich ein Verkehrsinfrastrukturfonds, wie ihn der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2024/25 vorgeschlagen hat. Für die zielgenaue Priorisierung künftiger Ausgaben braucht es gestärkte Institutionen und Prozesse für eine evidenzbasierte Haushaltssteuerung und -beratung.

I. EINLEITUNG

81. Der Bundeshaushalt finanziert zentrale staatliche Aufgaben, darunter Soziale Sicherung, Verteidigung, Infrastrukturinvestitionen, Forschung und öffentliche Verwaltung. In den kommenden Jahren führen insbesondere höhere Verteidigungs- und Zinsausgaben zu einem deutlichen Ausgabenanstieg. Die steigenden Verteidigungsausgaben werden dabei unter Nutzung der Bereichsausnahme zunehmend kreditfinanziert. ↘ ZIFFER 89 Laut Finanzplan der Bundesregierung (2026a) verbleiben ab dem Jahr 2028 erhebliche Finanzierungslücken im Kernhaushalt. ↘ PLUSTEXT 3 Die Entwicklung von Verschuldung und Finanzierungslücken nach dem Jahr 2030 hängt maßgeblich davon ab, in welchem Umfang die Bereichsausnahme zur Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben genutzt wird. **Eine Rückführung der Kreditfinanzierung würde den Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote begrenzen, jedoch den Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt erhöhen.** ↘ ZIFFER 104

↘ PLUSTEXT 3

Definition: Finanzierungslücke und Konsolidierungsbedarf

Der Sachverständigenrat quantifiziert eine **Finanzierungslücke** für den Kernhaushalt des Bundes als den Betrag, um den die geplanten Ausgaben noch nicht durch konkret ausgewiesene Mehreinnahmen inklusive geplanter Nettokreditaufnahme oder Minderausgaben gedeckt sind. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Regierung sich an die jeweils geltenden Fiskalregeln hält. Sie ergibt sich ausgehend von der aktuellen Finanzplanung der Bundesregierung als Rechengröße aus dem Saldo der angesetzten globalen Mehr- und Minderausgaben sowie Mehr- und Mindereinnahmen abzüglich der erfahrungsgemäß nicht abfließenden Mittel. ↘ ZIFFER 91 ↘ PLUSTEXT 4 Die Größe der Lücke kann durch eine geringere Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben erhöht oder durch Konsolidierungsmaßnahmen sowie ein höheres Potenzialwachstum verringert werden. Sie quantifiziert den **Konsolidierungsbedarf**, der durch konkrete fiskalische Maßnahmen zu decken ist.

82. Seit Beginn der 2020er-Jahre liegt der Anteil der Ausgaben des Kernhaushalts des Bundes am Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei ca. 12 % und damit über dem durchschnittlichen Niveau der 2010er-Jahre von reichlich 10 %. Hinzu kommen im Jahr 2026 weitere Ausgaben des Bundes in den ausgabenstärksten Sondervermögen – Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK), Klima- und Transformationsfonds (KTF) und Sondervermögen Bundeswehr – in Höhe von 2,4 % des BIP. In der ersten Hälfte der 2020er-Jahre war der Anstieg vor allem auf krisenbedingte Mehrausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie und der Energiekrise zurückzuführen. ↘ ZIFFER 90 Zusätzlich trugen diskretionäre Leistungsausweitungen und ein Anstieg des Subventionsvolumens zum Ausgabenaufwuchs bei. ↘ ZIFFERN 95 F.

Mit den höheren Ausgaben ist auch die **Nettokreditaufnahme** angestiegen. ↘ ZIFFER 102 Diese wurde vor allem außerhalb der regulären Obergrenze der Schuldenbremse ausgeweitet. Dies geschah durch die Inanspruchnahme der Notla-

genklausel in den Jahren 2020 bis 2022, der Einrichtung mehrerer Sondervermögen wie dem SVIK sowie durch die Bereichsausnahme für Verteidigung. Seit der Reform der Schuldenbremse im Jahr 2025 werden verteidigungsbezogene Ausgaben, soweit sie 1 % des nominalen BIP übersteigen, nicht auf die reguläre Kreditobergrenze von 0,35 % des BIP angerechnet.

83. Einige wenige große Ausgabenbereiche, Ausgaben für Soziale Sicherung, Zinsen und Verteidigung, binden den überwiegenden Teil der Steuereinnahmen des Bundes. Wachsende Verteidigungs- und Zinsausgaben werden in naher Zukunft maßgeblich zum Ausgabenanstieg im Bundeshaushalt beitragen. Das erhöht die Finanzierungslücke im Kernhaushalt des Bundes und die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote. Die **Entwicklung** von **Schuldenstandsquote und Finanzierungslücken** nach dem Jahr 2030 **hängt maßgeblich von der Nutzung der Bereichsausnahme** zur Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben **ab**.

Projektionen ohne Berücksichtigung zukünftiger Notlagen verdeutlichen dies anhand von drei Szenarien. ↘ ZIFFERN 104 FF. Wird die Kreditfinanzierung über die Bereichsausnahme ab dem Jahr 2031 jährlich um 0,5 Prozentpunkte des BIP verringert, liegt die Schuldenstandsquote im Jahr 2040 bei rund 78 % des BIP. Die Finanzierungslücke steigt dann auf rund 315 Mrd Euro bzw. 4,8 % des BIP. Bei einer langsameren Rückführung der Kreditfinanzierung über die Bereichsausnahme um jährlich 0,25 Prozentpunkte des BIP würde die Finanzierungslücke langsamer anwachsen und im Jahr 2040 rund 301 Mrd Euro oder 4,6 % des BIP betragen. In diesem Fall würde die Schuldenstandsquote nach einem Höchststand von rund 87 % des BIP im Jahr 2037 wieder auf rund 85 % im Jahr 2040 sinken. Bei einer unveränderten Nutzung der Bereichsausnahme verbleibt für den Kernhaushalt eine jährliche Finanzierungslücke von rund 175 Mrd Euro bzw. 2,7 % des BIP. Gleichzeitig steigt dann die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2040 auf rund 98 % des BIP. Zudem steigen die Zinsausgaben um 0,8 % des BIP im Vergleich zum ersten Szenario durch den höheren Schuldenstand. Diese Projektion verdeutlicht die Notwendigkeit, die Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben schrittweise zu reduzieren. ↘ ZIFFERN 117 F.

84. Für eine Haushaltskonsolidierung in dem Umfang, der für die Rücknahme der Bereichsausnahme notwendig ist, muss sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite konsolidiert werden. **Notwendige Konsolidierungen** zur Schließung der Finanzierungslücken sollten unter Beachtung der kurz- und langfristigen **Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung** sowie der **Verteilungswirkungen** vorgenommen werden. Ein dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell (Gilch und Kogler, 2026), das für die aktuelle deutsche Situation kalibriert ist, zeigt, dass eine Kürzung öffentlicher Investitionen langfristig die stärksten negativen Wachstumseffekte aufweist. ↘ ZIFFERN 119 FF. Eine Konsolidierung über andere Positionen der Ausgabenseite, etwa beim Staatskonsum, oder über die Einnahmenseite, etwa durch eine Erhöhung der Umsatz- oder Einkommensteuer, geht demgegenüber jeweils mit geringeren gesamtwirtschaftlichen Kosten einher. Dies ist gegen ungünstige Verteilungseffekte abzuwägen (Hong et al., 2026). ↘ ZIFFER 124

85. Die deutsche Finanzpolitik steht vor einer Konsolidierungsaufgabe von historischem Ausmaß. Die Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben über die Be-

reichsausnahme sollte ab dem Jahr 2031 um jährlich 0,25 Prozentpunkte des BIP zurückgeführt und dieser Pfad grundgesetzlich verankert werden. ↘ZIFFER 173 Für die Rückführung der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben und die begleitende Konsolidierung sollten noch in dieser Legislaturperiode Pfade festgelegt werden, um erhebliche negative gesamtgesellschaftliche Effekte zu vermeiden, die bei einer späten und dann notwendigerweise rascheren Konsolidierung entstehen würden. ↘ZIFFERN 174 F. Die Konsolidierung sollte wachstumsschonend erfolgen sowie Verteilungsaspekte, Umwelt- und Klimawirkungen berücksichtigen. ↘ZIFFER 178 Die vom Sachverständigenrat für besonders geeignet befundenen Maßnahmen haben ein Konsolidierungspotenzial von bis zu 1,4 % des BIP. Zentrale Ansatzpunkte sind der Abbau ineffizienter und umweltschädlicher Steuervergünstigungen, Reformen der Sozialversicherungen und im Transfersystem sowie eine effizientere Ausgestaltung des Steuersystems. Durch weitere Optionen wie den Abbau von Finanzhilfen, eine pauschale Senkung der Personalkosten des Bundes um 10 % und die Rücknahme der Haltelinie für das Sicherungsniveau der Renten ließe sich dieses Potenzial um weitere 0,8 % des BIP erhöhen. ↘ZIFFERN 179 FF.

86. Auch nach Ausschöpfung der genannten Potenziale bliebe ein Teil der für das Jahr 2040 projizierten Finanzierungslücke ungedeckt. **Es ist daher nicht zu erwarten, dass sich mittelfristig eine Erhöhung von Umsatz- und Ertragsteuern vermeiden lässt.** ↘ZIFFER 183 Höhere Steuersätze oder neue Abgaben dämpfen jedoch die private Nachfrage, schwächen Arbeits- und Investitionsanreize und können das Wachstum beeinträchtigen. ↘ZIFFER 122 Sie sollten erst eingesetzt werden, wenn die zuvor beschriebenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. In ihrem Umfang sollten sie strikt auf die zu konsolidierende Lücke begrenzt bleiben und nicht dafür verwendet werden, neue Ausgaben oder Steuersenkungen an anderer Stelle zu finanzieren. Die zusätzliche Abgabenlast sollte ausgewogen auf die Gesellschaft verteilt werden.

Eine Umsatzsteuererhöhung würde kurzfristig erhebliche Mehreinnahmen erzielen und Erwerbs- und Investitionsanreize weniger beeinträchtigen als eine Einkommensteuererhöhung, jedoch besonders private Haushalte mit niedrigen Einkommen belasten. Alternativ könnten Ertragsteuern über eine aufkommensstärkere Ausgestaltung der Einkommensteuer oder eine temporäre Ergänzungsabgabe für Verteidigung auf Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuern erhöht werden. Diese würden die Progressivität stärken, Erwerbs- und Investitionsanreize aber stärker beeinträchtigen. Die gestiegenen Verteidigungsausgaben belasten vor allem den Bund. Eine temporäre Ergänzungsabgabe für Verteidigung würde vollständig dem Bundeshaushalt zugutekommen. Bei einer Anhebung der Gemeinschaftsteuern wäre eine stärkere Beteiligung des Bundes am Mehraufkommen angezeigt. ↘ZIFFERN 184 F.

87. Konsolidierungsmaßnahmen und eine Reduzierung der Nettokreditaufnahme werden durch polit-ökonomische Hemmnisse erschwert. ↘ZIFFERN 111 FF. Starke Institutionen und Prozesse können die Konsolidierung unterstützen und ihre wachstumsschonende Ausgestaltung absichern. Institutionen und Prozesse einer evidenzbasierten Haushaltssteuerung und -beratung sollten deshalb gestärkt werden, um Konsolidierungspotenziale aufzuzeigen und eine fundierte Abwägung unterschiedlicher Konsolidierungsstrategien zu ermöglichen. ↘ZIFFERN 163 FF.

Zugleich sollten öffentliche Investitionen institutionell vor konsolidierungsbedingten Kürzungen geschützt und langfristig verstetigt werden. Hierfür würde sich beispielsweise ein intermodaler Verkehrsinfrastrukturfonds eignen, wie ihn der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2024/25 vorgeschlagen hat. ↘ ZIFFERN 160 FF. UND 178

II. AUSGANGSLAGE

88. Die geplanten Ausgaben im Kernhaushalt des Bundes – also im Bundeshaushalt ohne Extrahaushalte – belaufen sich im Jahr 2026 auf 524,5 Mrd Euro bzw. rund 11,4 % des BIP. Ihnen stehen im Haushaltsplan Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen (vor allem Abgaben und Gebühren sowie Einnahmen aus Beteiligungen und Mieten des Bundes) von 426,4 Mrd Euro oder 9,3 % des BIP gegenüber. Dazu kommt eine nach den geltenden Fiskalregeln zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes von rund 98 Mrd Euro bzw. 2,1 % des BIP, einschließlich der Kreditaufnahme im Rahmen der Bereichsausnahme. ↘ KASTEN 9 Einige Ausgaben werden über Extrahaushalte finanziert, die teils über gesetzlich begrenzte Kreditermächtigungen verfügen. Der KTF tätigt Ausgaben von 34,8 Mrd Euro, das SVIK von 58,1 Mrd Euro (davon 10 Mrd Euro an den KTF), und das Sondervermögen Bundeswehr von 25,5 Mrd Euro.

89. Während die Steuer- und sonstigen Einnahmen des Bundeshaushalts seit dem Jahr 2019 zwischen 9 % und rund 10 % des BIP liegen, erhöhte sich die Ausgabenquote ab dem Jahr 2020 durch verschiedene Sondereffekte sprunghaft. Auch für die kommenden Jahre sieht der Finanzplan der Bundesregierung einen stärkeren Anstieg der Ausgaben als der Steuer- und sonstigen Einnahmen vor. Die Ausgabenquote steigt von 11,4 % des BIP im Jahr 2026 auf 12,2 % im Jahr 2030, die Einnahmenquote sinkt dagegen leicht von 9,3 % auf 9,0 % (Bundesregierung, 2026a). ↘ ABBILDUNG 37 LINKS Hinzu kommen im Jahr 2026 weitere Ausgaben des Bundes in den ausgabenstärksten Extrahaushalten SVIK, KTF und Sondervermögen Bundeswehr in Höhe von 2,4 % des BIP. Einige wenige große Ausgabenbereiche, Ausgaben für Soziale Sicherung, Zinsen und Verteidigung, binden den überwiegenden Teil der Steuereinnahmen des Bundes. Maßgeblich für den Ausgabenanstieg sind höhere Verteidigungs- und Zinsausgaben. Mit der wachsenden Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen steigt auch die geplante Nettokreditaufnahme.

1. Entwicklung der Ausgaben

90. **Seit Anfang der 2020er-Jahre liegt der Anteil der Bundesausgaben am BIP über dem Niveau der 2010er-Jahre.** ↘ ABBILDUNG 37 LINKS Dazu trugen zunächst die Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und der Energiekrise bei (JG 2022 Ziffern 160 und 174). Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine prägen höhere Ausgaben für Verteidigung und Sicherheit zunehmend die Ausgabenentwicklung. Der hohe Nachholbedarf, insbesondere bei der Verkehrs- und Energieinfrastruktur, führt zu weiteren Ausgabensteigerungen,

zu deren Deckung das SVIK herangezogen wird. Zum Ausgabenanstieg tragen aktuell und künftig diskretionäre Leistungsausweitungen, unter anderem das Rentenpaket 2025, sowie der deutliche Aufwuchs der Finanzhilfen des Bundes bei, etwa die Ausweitung der Strompreissubventionen im KTF. In den kommenden Jahren werden mit dem wachsenden Schuldenstand und höheren Refinanzierungskosten auch die Zinsausgaben deutlich steigen.

91. Laut Finanzplan der Bundesregierung (2026a) werden die Ausgaben im Kernhaushalt des Bundes bis zum Jahr 2030 auf 635,4 Mrd Euro steigen. Die Steuer- und sonstigen Einnahmen wachsen auf 468,1 Mrd Euro, die geplante Nettokreditaufnahme steigt auf 167,3 Mrd Euro, wovon 151,8 Mrd Euro auf die Bereichsausnahme für Verteidigung entfallen. **Die Finanzierung der geplanten Gesamtausgaben bis zum Jahr 2030 ist dabei nicht vollständig gesichert.** Um den Haushalt rechnerisch auszugleichen, werden in der Finanzplanung auf der Ausgabenseite negative Globalansätze veranschlagt, darunter globale Minderausgaben (GMA). ↘ PLUSTEXT 4 Im aktuellen Finanzplan verschlechtert sich der Saldo der Globalansätze von 8,8 Mrd Euro oder 1,7 % der geplanten Ausgaben im Jahr 2026 auf 72,1 Mrd Euro oder 11,3 % der geplanten Ausgaben im Jahr 2030. Im historischen Vergleich ist das eine bislang unerreichte Höhe. ↘ ABBILDUNG 36

Ein Teil dieser Position entfällt auf die sogenannten **Bodensatz-GMA**. Sie berücksichtigen, dass veranschlagte Mittel erfahrungsgemäß nicht vollständig abfließen, etwa aufgrund verzögerter Vorhaben oder einer geringeren Inanspruchnahme von Leistungen. Die noch durch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu schließende **Finanzierungslücke** ergibt sich aus dem negativen Saldo der Globalansätze auf der Ausgabenseite abzüglich der Bodensatz-GMA, für die hier erfahrungsbasiert 1,5 % der konsolidierten Gesamtausgaben angesetzt werden (Bundesregierung, 2022). Die verbleibende Lücke umfasst die **Handlungsbedarf-GMA** sowie weitere, noch durch konkrete Maßnahmen zu deckende Positionen.

↘ PLUSTEXT 4

Globalansätze und globale Minderausgaben (GMA)

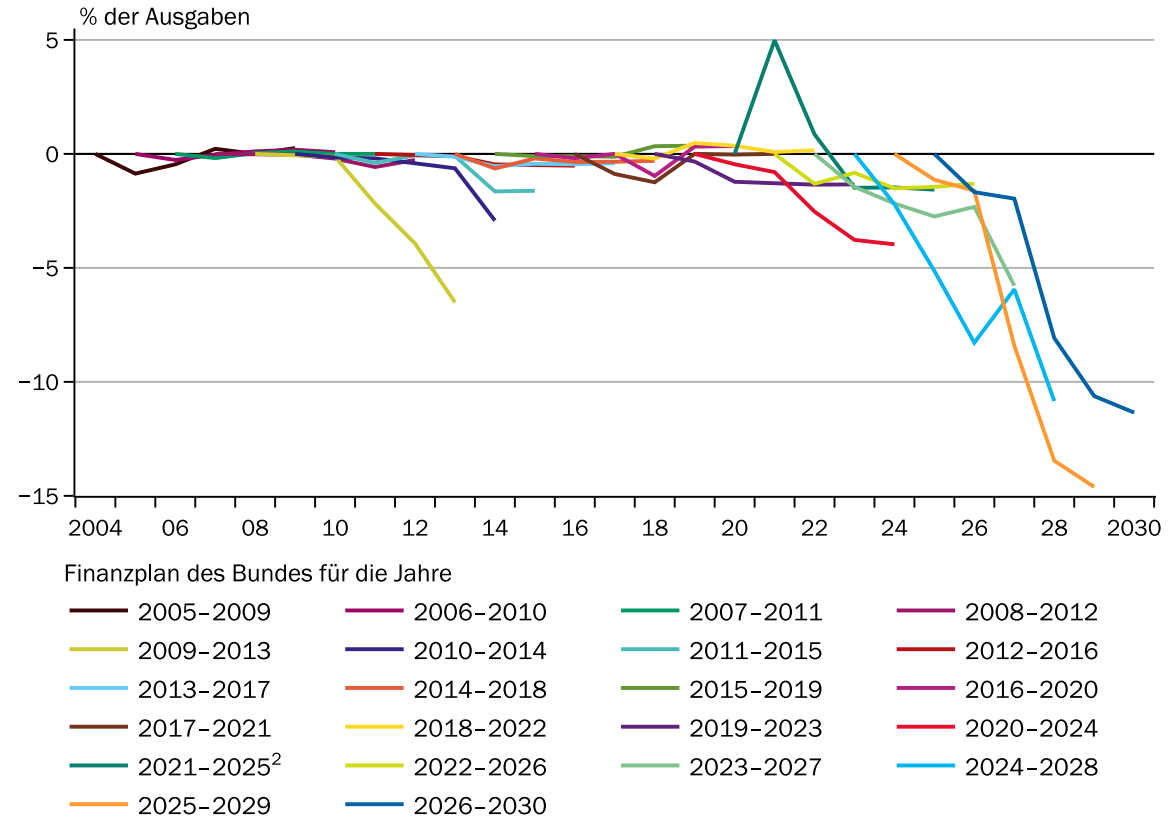
Globalansätze sind pauschale Haushaltsansätze, die noch nicht einzelnen Einnahme- oder Ausgabepositionen zugeordnet sind. Sie umfassen unter anderem globale Mehr- und Minderausgaben. Ein negativer Saldo der ausgabenseitigen Globalansätze bedeutet, dass die globalen Minderausgaben überwiegen, die für pauschal veranschlagte Einsparungen stehen. Die sogenannten **Bodensatz-GMA** bilden Minderausgaben ab, die erfahrungsgemäß entstehen, weil nicht alle veranschlagten Mittel abfließen. Sie können einzelplanspezifisch im Haushaltsplan verbucht sein und werden im Haushaltsvollzug realisiert. Die Höhe der Bodensatz-GMA bedarf einer belastbaren Begründung auf Grundlage realitätsgerecht und fundiert ermittelter Mittelabflussreste. Andernfalls könnte ihre Veranschlagung im Rahmen einer verfassungsgerichtlichen Prüfung als Verstoß gegen das parlamentarische Budgetrecht beanstandet werden (siehe beispielhaft Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, 2025). Bodensatz-GMA werden typischerweise bei rund 1,5 % der Ausgaben angesetzt (Bundesregierung, 2022). **Handlungsbedarf-GMA** hingegen beziffern den in der Finanzplanung ausgewiesenen Konsolidierungsbedarf, der noch durch konkrete Ausgabenkürzungen oder zusätzliche Einnahmen zu

decken ist. Solche offenen Handlungsbedarfe können in der mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesen werden. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans für das betreffende Jahr ist jedoch zu konkretisieren, wie sie gedeckt werden sollen. Im aktuellen Finanzplan verbleiben für das Jahr 2030 Handlungsbedarf-GMA von rund 48 Mrd Euro oder 7,6 % der Ausgaben.

92. **Einige wenige große Ausgabenbereiche binden einen wachsenden Anteil der Steuereinnahmen des Bundes** und dürften diese im Jahr 2030 bereits für sich genommen übersteigen. ↘ ABBILDUNG 37 RECHTS Ausgaben für Soziale Sicherung – bestehend aus den Zuschüssen an die Sozialversicherungen sowie sonstigen Sozialausgaben des Bundes –, Verteidigung und Zinsausgaben beliefen sich laut Kassenstatistik im Jahr 2019 auf etwa 232 Mrd Euro. Das entsprach einem Anteil von 65 % der Steuer- und sonstigen Einnahmen des Bundes. Bis zum Jahr 2030 werden diese Ausgaben laut Finanzplan auf rund 538 Mrd Euro oder rund 115 % der Steuer- und sonstigen Einnahmen des Bundes steigen (Bundesregierung, 2026a). Dieser Anstieg geht auf die Verteidigungs- sowie auf Zinsausgaben zurück, deren gemeinsamer Anteil von 21 % im Jahr 2025 auf 56 % der Steuer- und sonstigen Einnahmen im Jahr 2030 steigt. Der Anteil der

↘ ABBILDUNG 36

Globalansätze in der Finanzplanung[1]



1 – Globalansätze in den Finanzplänen der Bundesregierung als Saldo der pauschal veranschlagten globalen Mehr- und Minderausgaben. Negative Werte zeigen geplante Einsparungen an. Nach der Definition des Sachverständigenrates entsprechen die Globalansätze der Finanzierungslücke plus Bodensatz-GMA. 2 – Der positive Wert im Jahr 2021 ist bedingt durch die Veranschlagung einer vorsorglichen Globalen Mehrausgabe für Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie.

Quellen: BMF, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-241-01

Daten (CSV)

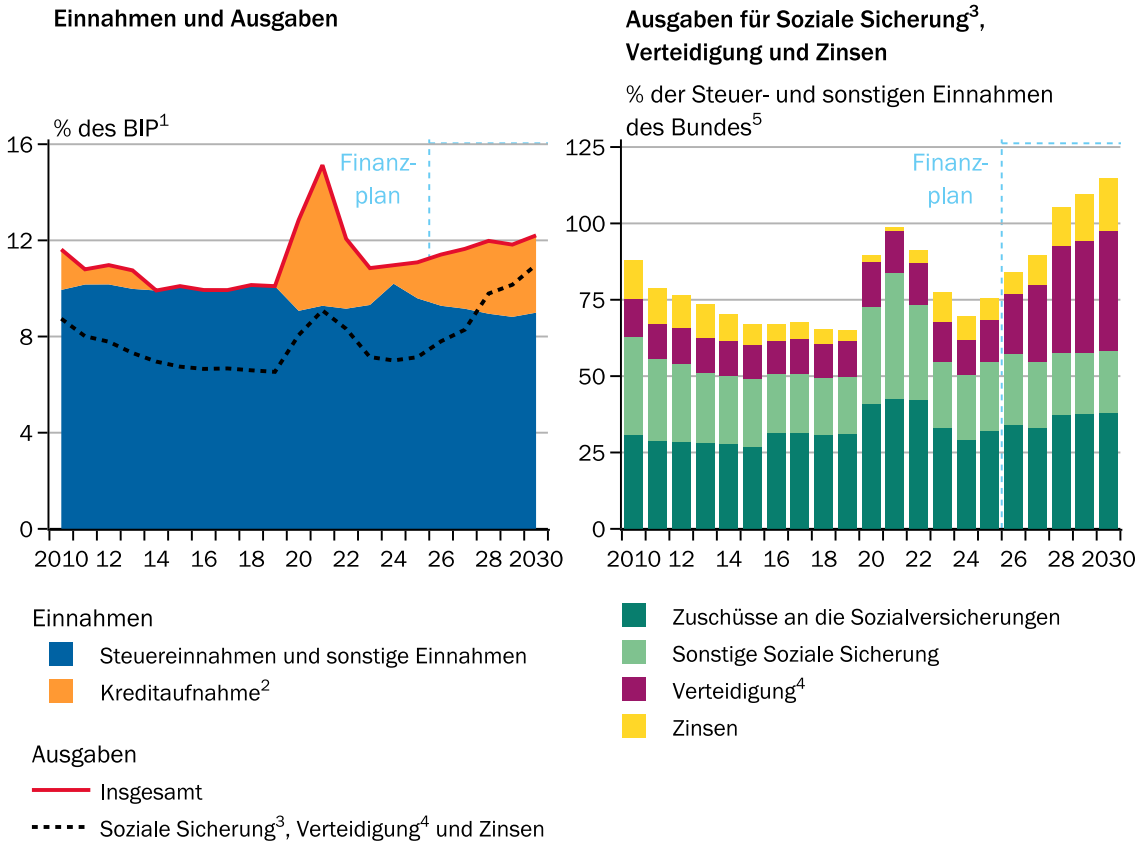
Ausgaben für Soziale Sicherung an den Steuer- und sonstigen Einnahmen ist nach einem starken Anstieg zu Beginn der 2020er-Jahre von rund 84 % im Jahr 2021 auf rund 55 % im Jahr 2025 zurückgegangen. Nach Finanzplan dürfte er bis zum Jahr 2030 wieder leicht zunehmen und dann 58 % betragen. Ein Grund hierfür ist, dass die Bundesregierung den Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes im Finanzplan ab dem Jahr 2027 konstant mit rund 43 % veranschlagt. Dies setzt jedoch Konsolidierungsmaßnahmen voraus, deren konkrete Ausgestaltung im Finanzplan teilweise offen bleibt.

93. Die Personalausgaben des Bundes lagen im Zeitraum 2015 bis 2026 weitgehend stabil bei rund 1 % des BIP. Von Personalausgaben in Höhe von 44,6 Mrd Euro im Jahr 2025 entfielen rund 33,1 Mrd Euro (74 %) auf Aktivbezüge (BMF, 2026a). Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht einen Stellenabbau in der Bundesverwaltung um 8 % bis zum Jahr 2029 vor. Verteidigungsbezogene Bereiche sind davon jedoch ausgenommen, insbesondere im Verteidigungsetat ist ein Stellenaufwuchs geplant (Bundesregierung, 2026b). Diese Zielvorgaben führen in der aktuellen Finanzplanung zu einer leichten Erhöhung der Personalausgaben auf 1,1 % des BIP im Jahr 2030 (Bundesregierung, 2026a).

94. **Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine sind die Verteidigungsausgaben deutlich gestiegen.** Im Jahr 2022 wurde zunächst das Sonderver-

↘ ABBILDUNG 37

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Kernhaushalt des Bundes



1 – BIP gemäß der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. 2 – Inklusive Rücklagenentnahmen in den Jahren 2022 und 2023. 3 – Zuschüsse an die Sozialversicherungen und sonstige Soziale Sicherung. 4 – Einzelplan 14. 5 – Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen.

Quellen: BMF, BMWE, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-200-02

Daten (CSV)

mögen Bundeswehr mit einer Kreditermächtigung von bis zu 100 Mrd Euro eingerichtet, dessen Mittel bis zum Jahr 2027 vollständig verausgabt werden sollen. Mit dem Finanzpaket im Jahr 2025 wurde die Schuldenbremse reformiert und eine Bereichsausnahme für Verteidigungs- und weitere sicherheitsrelevante Ausgaben im Grundgesetz verankert. Seitdem ist die Kreditaufnahme für Verteidigungsausgaben, die 1 % des nominalen BIP übersteigen, von der regulären Kreditobergrenze ausgenommen.

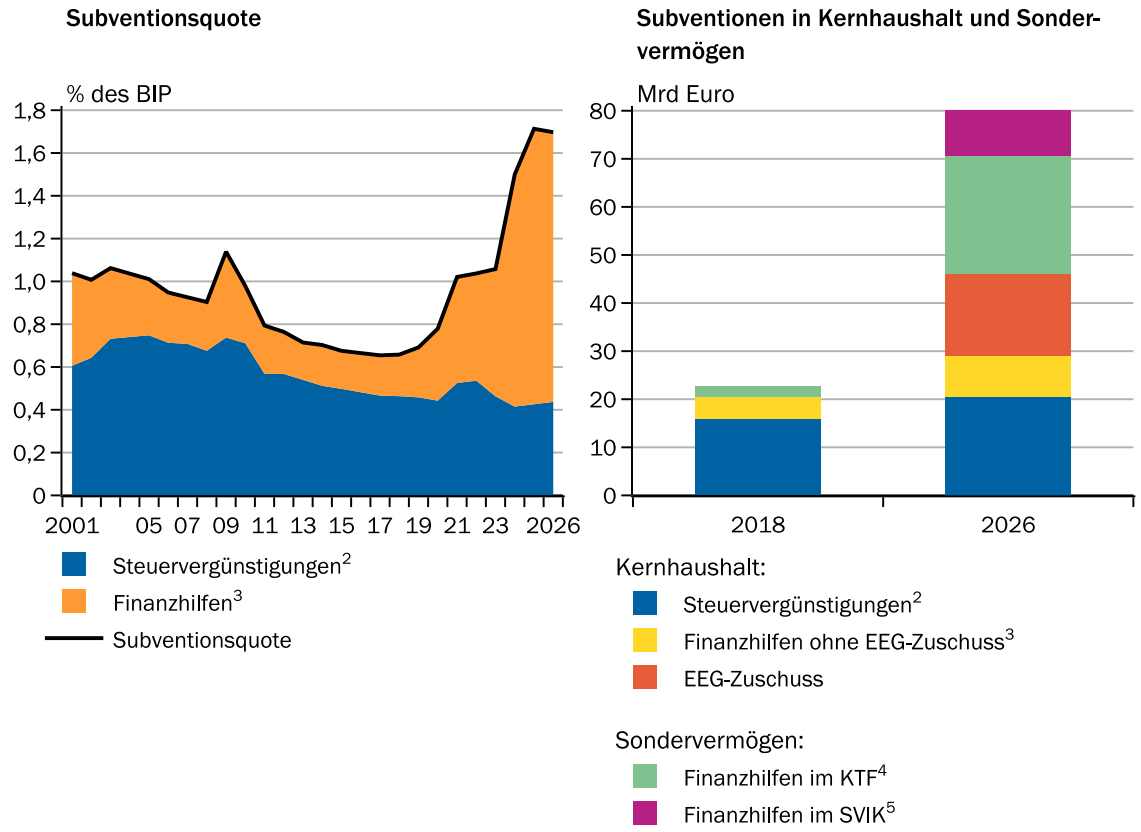
95. **Diskretionäre Leistungsausweitungen tragen ebenfalls zum Ausgabenaufwuchs des Bundes bei.** Besonders deutlich zeigt sich dies bei den Bundesmitteln für die Rentenversicherung, die laut Finanzplan bis zum Jahr 2030 deutlich zunehmen. Neben demografischen und gesamtwirtschaftlichen Faktoren sind dafür zahlreiche langfristig wirkende Leistungsausweitungen verantwortlich. So trägt der Bund die Kosten der Grundrente sowie die Mehrkosten der Mütterrente III und der bis zum Jahr 2031 verlängerten Haltelinie für das Sicherungsniveau gesetzlicher Renten vollständig. Hingegen treffen die Mehrausgaben für die Mütterrente I und II sowie für die abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte („Rente mit 63“) in erster Linie die Versichertengemeinschaft, da die Leistungen eingeführt wurden, ohne die Bundeszuschüsse im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang in entsprechendem Umfang zu erhöhen.

96. **Die Subventionsausgaben des Bundes sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.** ↘ ABBILDUNG 38 In der Abgrenzung des Subventionsberichts der Bundesregierung belaufen sich die Subventionen, die Finanzhilfen in Kernhaushalt, KTF und SVIK sowie Steuervergünstigungen umfassen, im Jahr 2026 auf 80,0 Mrd Euro. Die Finanzhilfen im Kernhaushalt sind seit dem Jahr 2018 von 4,5 Mrd Euro auf 25,6 Mrd Euro gestiegen. Davon entfällt mit 17,2 Mrd Euro der größte Teil auf den Zuschuss zur Strompreisentlastung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), der seit dem Jahr 2025 aus dem Kernhaushalt finanziert wird. Auch die Finanzhilfen in den Sondervermögen sind seit dem Jahr 2018 von 2,2 Mrd Euro auf 33,8 Mrd Euro deutlich gestiegen. Die geschätzten Steuervergünstigungen verursachen, einschließlich der zum 1. Januar 2026 wieder eingeführten Umsatzsteuervergünstigung für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen und der Agrardieselvergünstigung, Mindereinnahmen von 20,6 Mrd Euro für den Bund im Jahr 2026 (BMF, 2025a; Bundesregierung, 2025a; 2025b). ↘ ZIFFER 100 Der Subventionsbericht der Bundesregierung umfasst nur einen Teil aller staatlichen Förderungen und Begünstigungen. ↘ ZIFFER 133 Bei den Finanzhilfen berücksichtigt er im Wesentlichen Leistungen zugunsten privater Unternehmen und Wirtschaftszweige, nicht jedoch zahlreiche Transfers an private Haushalte (Burger und Bretschneider, 2021; OECD, 2025a; BRH, 2026).

97. Die Zinsausgaben des Bundes gingen in den 2010er-Jahren infolge des niedrigen Zinsniveaus deutlich zurück. ↘ ABBILDUNG 37 RECHTS Mit der Zinswende im Jahr 2022 stiegen jedoch die Finanzierungskosten des Bundes für neue Kredite und die Refinanzierung auslaufender Schuldtitel. So stieg die Rendite zehnjähriger Bundesanleihen von ca. −0,4 % im Dezember 2021 auf rund 2,7 % im September 2023 (FRED, 2026). Da die durchschnittliche Rendite zwischen 1990 und 2007 bei rund 5,6 % lag, reflektiert diese Entwicklung im historischen Vergleich eher

↘ ABBILDUNG 38

Subventionen des Bundes[1]



1 – Gemäß den Subventionsberichten der Bundesregierung. 2 – Geschätzter Bundesanteil. 3 – Ist-Werte für die Jahre 2001 bis 2024. Soll-Werte für die Jahre 2025 und 2026. Seit dem Jahr 2023 wird der zuvor über die EEG-Umlage finanzierte Förderbedarf nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) über einen Zuschuss zur Entlastung beim Strompreis aus dem Bundeshaushalt finanziert und als Finanzhilfe ausgewiesen. Der Anstieg der Finanzhilfen im Jahr 2024 ist daher zu einem wesentlichen Teil auf die veränderte haushalterische Erfassung einer bereits bestehenden Förderung zurückzuführen (18,5 Mrd Euro). Im Jahr 2023 fielen keine Bundesausgaben für die EEG-Förderung an. Der EEG-Zuschuss wurde zuerst im KTF veranschlagt, seit dem Jahr 2025 wird er aus dem Kernhaushalt finanziert. 4 – Klima- und Transformationsfonds, ehemals Energie- und Klimafonds. 5 – Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität.

Quellen: BMF, Deutscher Bundestag, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-177-01

Daten (CSV)

eine Normalisierung der Finanzierungsbedingungen als einen außergewöhnlichen Zinsanstieg. ↘ ZIFFER 24 Wegen der Laufzeiten bestehender Schuldtitel schlagen sich höhere Marktzinsen erst nach und nach in den Zinsausgaben des Bundes nieder (Grimm et al., 2023). Insgesamt erhöhten sich die vom Bund ausgewiesenen Zinsausgaben von 6,5 Mrd Euro oder 0,2 % des BIP im Jahr 2020 auf 29,9 Mrd Euro bzw. 0,7 % des BIP im Jahr 2025 (Bundesregierung, 2026a). **Im Finanzplan steigen die Zinsausgaben bis zum Jahr 2030 auf rund 81 Mrd Euro bzw. 1,6 % des BIP.**

2. Entwicklung der Einnahmen

Steuereinnahmen

98. **Das Wachstum der nominalen Steuereinnahmen des Bundes hat sich in den vergangenen Jahren deutlich abgeschwächt.** ↘ABBILDUNG 39 Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 nahmen die Steuereinnahmen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr nominal um rund 4 % zu, in den Jahren 2020 bis 2025 nur noch um rund 2,8 %. Das Umsatzsteueraufkommen wuchs nominal mit durchschnittlich 3,9 % stärker als vor der Corona-Pandemie, maßgeblich durch die hohe Inflation. Da die durchschnittliche Veränderungsrate auf dem Vergleich des Steueraufkommens der Jahre 2019 und 2025 basiert, werden dauerhafte Steuerrechtsänderungen der Zwischenjahre berücksichtigt, aber die vorübergehenden automatisch ausgeblendet. Dagegen schwächte sich das nominale Wachstum der Einkommensteuereinnahmen von durchschnittlich 5,5 % auf 4,1 % ab. Die zusammengefassten Einnahmen aus Bundessteuern und Unternehmensteuern unter Berücksichtigung der sonstigen Zahlungen und Abzüge gingen zwischen den Jahren 2020 und 2025 im Durchschnitt zurück. Inflationsbereinigt sank die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten Steuereinnahmen von 2,8 % in den Jahren 2015 bis 2019 auf –0,6 % in den Jahren 2020 bis 2025.

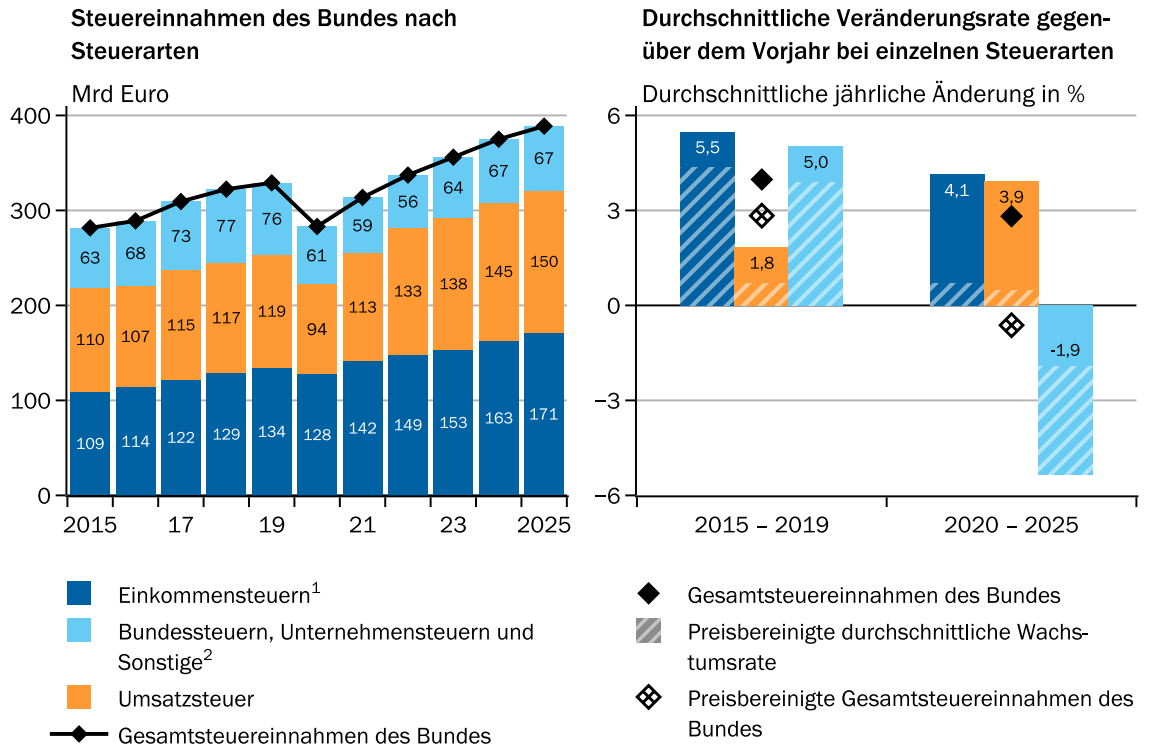
Auch mittelfristig dürfte mit einem schwachen Wachstum der Steuereinnahmen zu rechnen sein. Für die Jahre 2031 bis 2036 projiziert der Sachverständigenrat ein durchschnittliches nominales Wirtschaftswachstum von rund 2,3 %. Hierzu tragen das geringe Potenzialwachstum von 0,3 % ↘ZIFFER 79 und die erwartete Stabilisierung der Inflationsrate bei. ↘ABBILDUNG 73 ↘ZIFFER 340

99. Der Bund erzielt einen hohen Anteil seiner Einnahmen aus der Umsatzsteuer sowie aus Einkommen- und Bundessteuern. Kurzfristige Einnahmenelastizitäten geben an, um wie viel Prozent sich das Aufkommen einer Einnahmenkategorie verändert, wenn die tatsächliche Wirtschaftsleistung relativ zum Produktionspotenzial um 1 Prozentpunkt steigt. Für die Steuereinnahmen des Bundes beträgt die Elastizität ca. 1,24 (BMF, 2019), während sie für die gesamtstaatlichen Einnahmen aus Steuern und Beiträgen – Einnahmen von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen – ca. 0,98 beträgt. Da die deutsche Wirtschaft aufgrund mehrerer Krisen seit dem Jahr 2020 unterausgelastet ist, dämpfte die konjunkturelle Schwäche angesichts der vergleichsweise hohen Einnahmenelastizität das Wachstum der Steuereinnahmen des Bundes besonders stark.

100. **Steuerrechtsänderungen**, die über den Ausgleich der Kalten Progression hinausgehen, haben in den Jahren 2019 bis 2025 zu Mindereinnahmen von mindestens 14 Mrd Euro jährlich geführt. Hierzu zählen unter anderem die Anhebung der Freigrenzen für den Solidaritätszuschlag, das Wachstumschancengesetz und das steuerliche Investitionssofortprogramm, das Abschreibungsregeln für Ausrüstungsinvestitionen von Unternehmen und die schrittweise Körperschaftsteuersenkung ab dem Jahr 2028 umfasst. Bis zum Jahr 2030 sind zusätzlich zum geplanten Abbau der Kalten Progression weitere Mindereinnahmen von mindestens 10 Mrd Euro jährlich vorgesehen.

↘ ABBILDUNG 39

Steueraufkommen des Bundes



1 – Lohnsteuer, Einkommensteuer, Abgeltungsteuer und nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. 2 – Bundessteuern (vor allem Energiesteuer, Tabaksteuer und Versicherungsteuer), Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer sowie sonstige Zahlungen an die EU, die Länder und für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Quellen: BMF, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-221-01

Daten (CSV)

Ein Teil davon sind Steuervergünstigungen nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung. Dieser weist für das Jahr 2026 Steuervergünstigungen zulasten des Bundes von 18,4 Mrd Euro aus (BMF, 2025a). Dazu kommen noch Mindereinnahmen für den Bund von insgesamt 2,2 Mrd Euro aus der zum 1. Januar 2026 wieder eingeführten Umsatzsteuervergünstigung für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen und der Agrardieselvergünstigung (Bundesregierung, 2025a; 2025b). Steuervergünstigungen für Haushalte, die nicht vom Subventionsbericht der Bundesregierung erfasst sind, erzeugen zusätzliche Mindereinnahmen von mindestens 23 Mrd Euro im Jahr 2026. ↘ ZIFFER 133 ↘ TABELLE 17

Nettokreditaufnahme

101. Die Nettokreditaufnahme wird durch **Fiskalregeln** begrenzt. Für die deutsche Finanzpolitik sind die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse (Artikel 109 und 115 GG) und die EU-Fiskalregeln maßgeblich. Durch die Reform der EU-Fiskalregeln im Jahr 2024 und die Änderungen der nationalen Fiskalregeln durch das Finanzpaket im Jahr 2025, insbesondere die Einführung der Bereichsausnahme für Verteidigung, haben sich die Unterschiede in der Ausgestaltung und Restriktivität beider Regelwerke erheblich vergrößert. Während die deutsche Schuldenbremse die Nettokreditaufnahme begrenzt, setzen die EU-Fiskalregeln einen verbindlichen Nettoausgabenpfad ↘ KASTEN 8 mit eingeschränkten Abweichmöglichkeiten fest. ↘ KASTEN 9 Das Sondervermögen Bundeswehr und das

SVIK eröffnen Verschuldungsmöglichkeiten außerhalb der Schuldenbremse, die im Rahmen der EU-Fiskalregeln nicht bestehen. Allerdings erlaubt die aktivierte nationale Ausweichklausel der EU-Fiskalregeln Deutschland bis Ende des Jahres 2028, wegen höherer Verteidigungsausgaben vom vorgegebenen Nettoausgabenpfad abzuweichen. Dennoch stehen die national zusätzlich geschaffenen Spielräume potenziell in einem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen der europäischen Fiskalregeln. Sowohl die Deutsche Bundesbank (2025b) als auch der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates (2026) haben daher eine neuerliche Reform der Schuldenbremse mit dem Ziel der Begrenzung der Kreditaufnahme für Verteidigungsausgaben angemahnt.

102. Die Nettokreditaufnahme des Bundes liegt seit dem Jahr 2020 deutlich über dem Durchschnitt der 2010er-Jahre. Dies zeigt sich in Veränderungen des **Schuldenstands des Bundes**. Dieser ist, einschließlich der Sondervermögen, in den 2010er-Jahren von rund 52 % auf etwa 37 % des BIP zurückgegangen, und seit dem Jahr 2020 wieder deutlich angestiegen. ↘ ABBILDUNG 40 Die Gründe dafür waren zunächst die im Zeitraum von 2020 bis 2022 zur Bewältigung der Corona-Pandemie aufgenommenen Notlagenkredite im Kernhaushalt (Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG) sowie die Kreditaufnahme des im März 2020 errichteten Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Seit dem Jahr 2021 stagniert die Schuldenstandsquote des Bundes weitgehend und lag im Jahr 2025 bei rund 44 % des BIP. Die Zusammensetzung des Schuldenstands hat sich jedoch verändert. Der Anteil des Schuldenstands, der auf Kreditaufnahmen außerhalb der regulären Kreditobergrenze von 0,35 % des BIP zurückgeht, hat sich von 12 % im Jahr 2019 auf 27 % im Jahr 2025 erhöht. Kreditaufnahmen in Extrahaushalten stiegen durch die Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Bewältigung der Energiekrise sowie die Einrichtung des Sondervermögens Bundeswehr und des SVIK. Die Bereichsausnahme ermöglicht seit dem Jahr 2025 zusätzliche Kreditaufnahmen im Kernhaushalt zur Finanzierung von Verteidigungsausgaben, soweit diese 1 % des nominalen BIP übersteigen. Da auf den Bund einschließlich seiner Sondervermögen der überwiegende Teil der gesamtstaatlichen Verschuldung entfällt, prägt seine Schuldenentwicklung maßgeblich die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote gemäß Maastricht-Vertrag. Diese entwickelte sich nach ihrem Höhepunkt von 81,0 % im Jahr 2010 bis zur Corona-Pandemie rückläufig und stieg zuletzt wieder leicht auf 62,8 % im Jahr 2025. ↘ ABBILDUNG 40 LINKS

↘ KASTEN 9

Hintergrund: Europäische Fiskalregeln in Interaktion mit den nationalen Fiskalregeln

Die Einhaltung der nationalen Schuldenbremse gewährleistet nicht automatisch die Einhaltung der EU-Fiskalregeln und umgekehrt (Kolmer und Schmitz, 2025). ↘ TABELLE 13

Die nationalen Fiskalregeln begrenzen die Kreditaufnahme von Bund und Ländern. Nach Artikel 109 GG ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für den Bund gilt dieser Grundsatz als erfüllt, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme 0,35 % des BIP nicht überschreitet (Schuldenbremse). Zusätzlich erlaubt das im März 2025 verabschiedete Finanzpaket über die sogenannte Bereichsausnahme die Kreditfinanzierung von Ausgaben für Verteidigung, Zivil- und Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienste, IT-Sicherheit sowie die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, soweit diese Ausgaben zu-

sammen 1 % des nominalen BIP übersteigen. Gleichzeitig wurden mit dem SVIK Kreditermächtigungen von bis zu 500 Mrd Euro über eine Laufzeit von zwölf Jahren geschaffen.

Seit der Reform der EU-Fiskalregeln im Jahr 2024 (JG 2024 Kasten 11) liegt der Fokus des präventiven Arms auf der Entwicklung der Nettoausgaben, die im Rahmen eines vier- bis fünfjährigen finanzpolitisch-strukturellen Plans (FSP) festgelegt wird (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2024; Deutsche Bundesbank, 2025a). Bei den Nettoausgaben handelt es sich um die Ausgaben des Gesamtstaates (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen), die um Zinsausgaben, konjunkturell bedingte Ausgaben durch Leistungen bei Arbeitslosigkeit, mit EU-Transfers finanzierte Ausgaben und Kofinanzierung, diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmenseite sowie ausgabeseitige Einmaleffekte bereinigt werden. Abweichungen von den vereinbarten Nettoausgaben werden auf einem Kontrollkonto festgehalten. Bei Überschreiten spezifischer Schwellenwerte kann die Europäische Kommission die Einleitung eines Defizitverfahrens prüfen. Deutschland nutzt, wie 15 weitere EU-Mitgliedstaaten, eine befristete nationale Ausweichklausel für Verteidigungsausgaben. Diese erlaubt für die Jahre 2025 bis 2028 Abweichungen vom festgelegten Nettoausgabenpfad in Höhe des Anstiegs der Verteidigungsausgaben gegenüber 2021, begrenzt auf jährlich 1,5 % des BIP.

↘ TABELLE 13

Gegenüberstellung der deutschen Schuldenbremse und der EU-Fiskalregeln

	Schuldenbremse	EU-Fiskalregeln
Staatsabgrenzung		
Sondervermögen mit Verfassungsrang werden berücksichtigt	Nein	Ja
Kommunalfinanzen und Sozialversicherungen werden berücksichtigt	Nein	Ja
Sonderregelung für Verteidigungsausgaben		
Zusätzlicher Spielraum für Verteidigungsausgaben	für verteidigungsbezogene Ausgaben > 1 % BIP	für zusätzliche Verteidigungsausgaben gegenüber dem Jahr 2021, maximal 1,5 % BIP jährlich
Zeitliche Begrenzung	Nein	Bis Ende des Jahres 2028
Weitere Ausgaben		
Zinsausgaben werden herausgerechnet	Nein	Ja
Finanzielle Transaktionen werden herausgerechnet	Ja	Nein

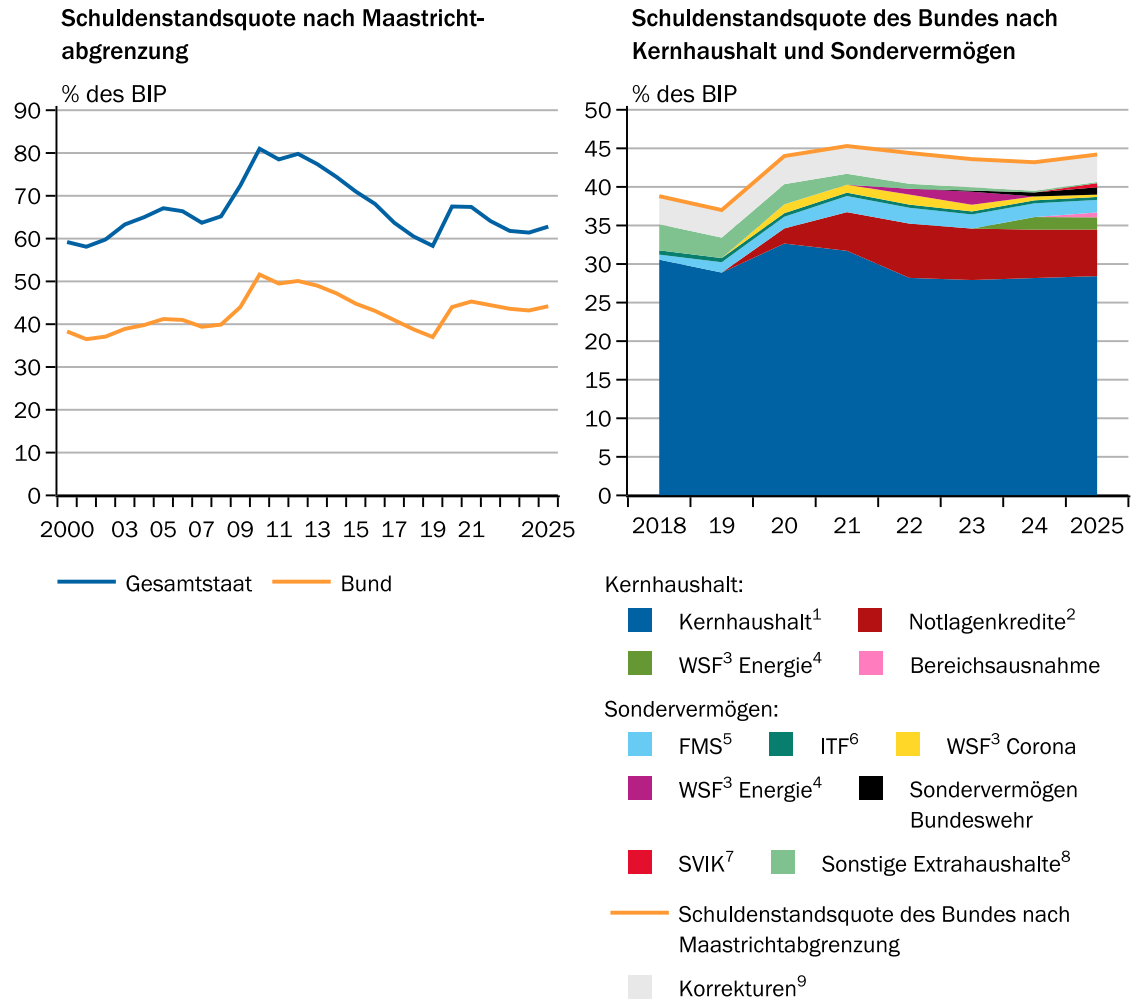
Quelle: Kolmer und Schmitz (2025)
© Sachverständigenrat | 26-158-01

Daten (XLSX)

Die Bundesregierung hat im Juli 2025 einen mittelfristigen FSP aufgestellt, der einen Nettoausgabenpfad für die Jahre 2025 bis 2029 ausweist (BMF und BMWE, 2025). Die aktivierte nationale Ausweichklausel für Verteidigungsausgaben ermöglicht Deutschland, bis zum Jahr 2028 aufgrund zusätzlicher Verteidigungsausgaben in begrenztem Umfang vom vereinbarten Nettoausgabenpfad abzuweichen, ohne dass diese Abweichungen als Verstoß gegen die EU-Fiskalregeln gewertet werden. Das Wachstum der Nettoausgaben dürfte damit bis einschließlich des Jahres 2027 innerhalb des von den EU-Gremien akzeptierten Plans liegen (Deutsche Bundesbank, 2026a). Auch der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates (2026) sieht die EU-Vorgaben für die Ausgabenentwicklung im Jahr 2026 als nicht verletzt an. Ab dem Jahr 2030 dürfte nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank (2025b) zur Einhaltung der EU-Fiskalregeln eine deutlich stärkere Haushaltskonsolidierung erforderlich sein, als sie zur Einhaltung der nationalen Schuldenbremse notwendig wäre. Nach dieser Schätzung müsste das strukturelle Defizit bis zum Jahr 2036 auf etwa 1 % des BIP sinken.

↘ ABBILDUNG 40

Schuldenstandsquoten von Bund und Gesamtstaat



1 – Ohne Notlagenkredite, Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) Energie und Bereichsausnahme. 2 – In den Jahren 2020 bis 2022 zur Bewältigung der Corona-Pandemie aufgenommene Notlagenkredite sowie der im Jahr 2023 aufgenommene Notlagenkredit zur Finanzierung einer Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“. 3 – Wirtschaftsstabilisierungsfonds. 4 – Der für Energiepreisbremsen und weitere Entlastungsmaßnahmen genutzte Teil des WSF wurde zum Ende des Jahres 2023 aufgelöst. Seine Verbindlichkeiten gingen in den Kernhaushalt des Bundes über. 5 – Finanzmarktstabilisierungsfonds. 6 – Investitions- und Tilgungsfonds. 7 – Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. 8 – Darunter u. a. FMS Wertmanagement, Postbeamtenversorgungskasse und ERP-Sondervermögen. 9 – Korrekturen zwischen der Abgrenzung des Schuldenstands des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich und der Abgrenzung nach Maastricht-Vertrag. Zu den Korrekturbuchungen gehören u. a. Maßnahmen zur Abwehr der europäischen Staatsschuldenkrise und der Münzumlauf.

Quellen: BMF, Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-178-01

Daten (CSV)

III. HERAUSFORDERUNGEN BIS ZUM JAHR 2040

103. Laut Finanzplan des Bundes steigen bis zum Jahr 2030 sowohl die geplante Nettokreditaufnahme als auch die Finanzierungslücken im Kernhaushalt des Bundes. Ihre Entwicklung nach dem Jahr 2030 hängt maßgeblich davon ab, in welchem Umfang die Bereichsausnahme zur Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben genutzt wird. Eine umfangreiche Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben begrenzt zwar den Aufwuchs der Finanzierungslücken, erhöht die Schuldenstandsquote und die langfristige Zinsbelastung des Bundeshaushalts jedoch deutlich. Projektionen zeigen, dass bei unveränderter Nutzung der Bereichsausnahme die gesamtstaatliche Maastricht-Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2040 auf rund 98 % des BIP steigt, während im Kernhaushalt eine Finanzierungslücke von rund 2,7 % des BIP bleibt (Ochsner et al., 2026). Bei einer schnellen Rückführung der Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben entsteht hingegen eine Finanzierungslücke von 4,8 % des BIP im Jahr 2040, die Schuldenstandsquote würde hingegen bei lediglich 77,5 % des BIP liegen. Die zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme und Schließung der Finanzierungslücken erforderliche Priorisierung der Ausgaben kann jedoch durch polit-ökonomische Hemmnisse erschwert werden.

1. Steigende Kreditaufnahme und Finanzierungslücken im Bundeshaushalt

104. Projektionen von Ochsner et al. (2026) zeigen, dass eine Rückführung der Kreditfinanzierung den Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote begrenzen, bei unveränderten Ausgaben jedoch den Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt erhöhen würde. ↘ ZIFFER 107 Die Projektion stellt keine Prognose dar, sondern zeigt, welche Entwicklung sich unter den jeweils getroffenen Annahmen konsistent herleiten lässt. ↘ ZIFFER 412 Einnahmen und Ausgaben werden unter der Annahme projiziert, dass keine Konsolidierungsmaßnahmen stattfinden. Die Finanzierungslücke ergibt sich rechnerisch als Differenz und quantifiziert den Konsolidierungsbedarf. Ausgangspunkt der Projektion ist der Finanzplan der Bundesregierung (2026a). Die Verteidigungsausgaben steigen bis zum Jahr 2030 laut Finanzplan auf die NATO-Quote von 3,5 % des BIP an und verbleiben auf diesem Niveau. Hinzu kommen rund 0,3 % des BIP an verteidigungsrelevanten Ausgaben. Nach Angaben im Finanzplan sollen im Jahr 2030 Ausgaben von 3,1 % des projizierten BIP des Jahres 2028 über die Bereichsausnahme kreditfinanziert werden, wobei für den 1-%-Sockel regulär das BIP des Vorvorjahres maßgeblich ist.

Für den Zeitraum nach dem Jahr 2030 werden verschiedene Szenarien für die Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben betrachtet: eine Rückführung der Kreditfinanzierung über die Bereichsausnahme in jährlichen Schritten von 0,5 (Szenario 1) oder 0,25 Prozentpunkten (Szenario 2) oder keine Rückführung

(Szenario 3). ↘ KASTEN 10 Die jährliche Rückführung um 0,5 Prozentpunkte des BIP orientiert sich am Vorschlag der Deutschen Bundesbank (2025b).

105. Die Projektionen zeigen, dass **sich die Lücke zwischen den Steuereinnahmen und Ausgaben des Kernhaushalts bis zum Jahr 2040 vergrößern dürfte**. Die projizierten Steuer- und sonstigen Einnahmen steigen bei bestehender Rechtslage von 9 % des BIP im Jahr 2030 auf 9,3 % des BIP im Jahr 2040. Hingegen steigen die Gesamtausgaben, einschließlich der gesamten Verteidigungsausgaben, ohne weitere Konsolidierung, je nach Szenario von 13,6 % des BIP im Jahr 2030 auf zwischen 14,4 % und 15,2 % des BIP im Jahr 2040.

↘ KASTEN 10

Hintergrund: Annahmen und Methodik der Projektion zum Bundeshaushalt

Um die mittelfristigen Implikationen der aktuellen Finanzpolitik zu untersuchen, projizieren Ochsner et al. (2026) die Einnahmen und Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte des Bundes bis zum Jahr 2040 unter verschiedenen Annahmen. Der Haushalt wird über negative Globalansätze auf der Ausgabenseite rechnerisch geschlossen. Der Betrag ihres negativen Saldos abzüglich der Bodensatz-GMA zeigt die Finanzierungslücke an. ↘ PLUSTEXT 4 Dies dient der Quantifizierung des Konsolidierungsbedarfs und abstrahiert von konkreten Konsolidierungsmaßnahmen. Die Nettokreditaufnahme, Zinsausgaben sowie Defizit- und Schuldenstandsquoten werden auf Basis der aktuellen finanzpolitischen Planung und für plausible Alternativen projiziert.

Ausgangspunkt der Projektion sind der Finanzplan für die Jahre 2026 bis 2030 sowie die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung (BMWE und BMF, 2026; Bundesregierung, 2026a). Ab dem Jahr 2031 werden die Gesamteinnahmen und -ausgaben des Bundeshaushalts projiziert, indem größere Einnahmen- und Ausgabenaggregate anhand plausibler Annahmen sowie der Mittelfristprojektion des Potenzialwachstums des Sachverständigenrates fortgeschrieben werden. Die Projektion unterstellt, dass zukünftig keine weiteren Notlagen eintreten, die eine zusätzliche Kreditaufnahme im Rahmen der Notlagenklausel der geltenden Schuldenregel erfordern. Die Annahmen, Datengrundlagen und Methodik der Projektion werden in Ochsner et al. (2026) detailliert beschrieben. Nach der turnusmäßigen Revision der VGR-Daten durch das Statistische Bundesamt im Juli 2026 liegt das BIP-Niveau zwischen dem 1. Quartal 2024 und dem 1. Quartal 2026 höher als zuvor. ↘ ZIFFER 32 ↘ KASTEN 4 Im Finanzplan und in der Frühjahrsprojektion war diese Revision noch nicht berücksichtigt. Größen in Relation zum BIP können daher in diesem Kapitel abweichen.

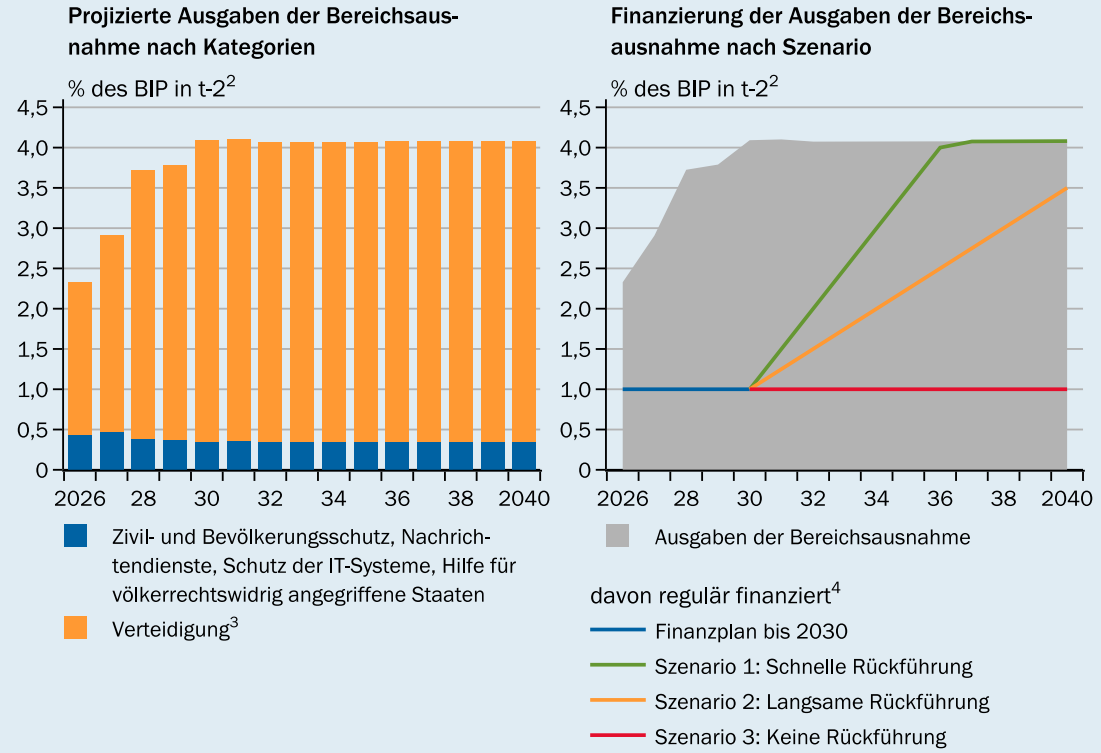
Für die Haushalte der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen werden die Nettokreditaufnahme und die Entwicklung des Schuldenstands fortgeschrieben. Das Defizit berechnet sich aus der Änderung des Schuldenstands abzüglich der Stock-Flow-Adjustments. Makroökonomische Rückkopplungs- und Wachstumseffekte werden aufgrund eines hohen Spezifikationsaufwands nur unvollständig berücksichtigt, die zentralen Ergebnisse ändern sich bei Annahme günstigerer Wachstumszahlen qualitativ allerdings kaum. ↘ ZIFFER 110

Für die Entwicklung der Zins-, Defizit- und Schuldenstandsquoten sowie der Finanzierungslücken ist die Inanspruchnahme der Kreditfinanzierung innerhalb der Bereichsausnahme Verteidigung maßgeblich. ↘ ABBILDUNG 41 LINKS Ab dem Jahr 2031 werden drei Szenarien für die Inanspruchnahme der bislang zeitlich unbefristet geltenden Bereichsausnahme für Verteidigung betrachtet. ↘ ABBILDUNG 41 RECHTS In allen Szenarien wird davon ausgegangen, dass die Verteidigungsausgaben ab dem Jahr 2030 bei rund 3,5 % des BIP des jeweiligen Jahres bzw. rund 3,7 % des Vorvorjahres liegen. Hinzu kommen ca. 0,3 % des BIP an sonstigen verteidigungsrelevanten Ausgaben. Im ersten Szenario wird die Schwelle für die Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben, die sich am BIP des Vorvorjahres orientiert, jährlich um 0,5 Prozentpunkte

des BIP des Vorvorjahres erhöht, im zweiten Szenario um 0,25 Prozentpunkte, sodass diese Ausgaben ab dem Jahr 2037 bzw. ab den frühen 2040er-Jahren vollständig innerhalb der regulären Kreditobergrenze von 0,35 % des BIP des Vorvorjahres finanziert werden. Im dritten Szenario bleibt die Schwelle unverändert, sodass die Ausgaben der Bereichsausnahme oberhalb eines Sockels von 1 % des BIP des Vorvorjahres dauerhaft kreditfinanziert werden.

↘ ABBILDUNG 41

Szenarien für die Rückführung der Bereichsausnahme[1]



1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen. 2 – Die Berechnung der Bereichsausnahme nutzt das BIP der Haushaltsaufstellung des vergangenen Jahres (§ 4 G 115). 3 – Ausgaben des Einzelplans 14. 4 – Innerhalb der regulären Kreditobergrenze ohne Verteidigungssonderkredite finanziert. Die verbleibenden Ausgaben werden über die Bereichsausnahme kreditfinanziert.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)

© Sachverständigenrat | 26-220-01

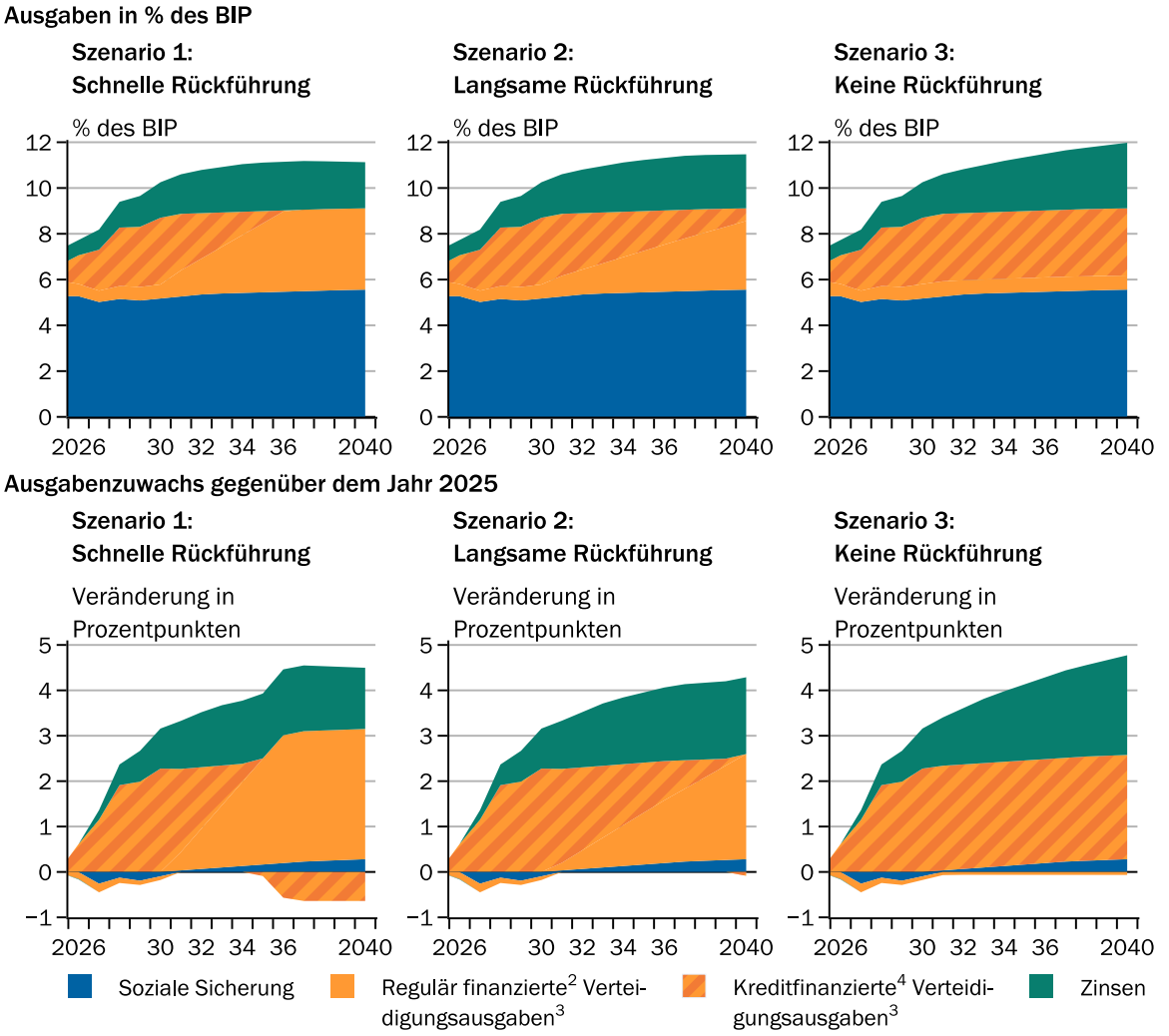
Daten (CSV)

106. **Die Ausgabenentwicklung wird in allen Szenarien durch den Anstieg der Verteidigungsausgaben und steigende Zinsausgaben geprägt.** ↘ ABBILDUNG 42 Obwohl die Ausgaben für die Soziale Sicherung im Jahr 2025 einen großen Anteil der Gesamtausgaben des Bundes ausmachen und nach den Projektionen auf 5,6 % des BIP im Jahr 2040 ansteigen, ist ihr projizierter Anstieg bis zum Jahr 2040 im Vergleich zum Jahr 2025 mit 0,3 Prozentpunkten des BIP deutlich geringer als der der Verteidigungsausgaben. Diese wachsen in der Projektion – unabhängig von der Art ihrer Finanzierung – bis zum Jahr 2040 um rund 2,2 Prozentpunkte des BIP. Im selben Zeitraum steigen die Zinsausgaben um 1,3 (Szenario 1) bzw. 2,2 Prozentpunkte des BIP (Szenario 3). Bei einer jährlichen Verringerung der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben über die Bereichsausnahme um 0,5 Prozentpunkte des BIP (Szenario 1) könnten Zins- und Verteidigungsausgaben im Jahr 2040 zusammen 5,6 % des BIP betragen. Wenn die Verteidigungsausgaben weiterhin im Umfang des Jahres 2030 über

die Bereichsausnahme kreditfinanziert werden (Szenario 3), betragen sie im Jahr 2040 dagegen rund 6,4 % des BIP. Der Unterschied im Ausgabenvolumen von 0,8 Prozentpunkten des BIP ergibt sich aus der höheren Zinslast infolge der stärkeren Kreditfinanzierung im dritten Szenario. Das Ausgabenvolumen dieser drei großen Ausgabenblöcke – Soziale Sicherung, Verteidigung und Zinsen – entspricht im Jahr 2040 rund 130 % (Szenario 1) bis 140 % (Szenario 3) der Steuereinnahmen.

↘ ABBILDUNG 42

Projizierte Ausgaben für Soziale Sicherung, Verteidigung und Zinsen[1]



1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen (Siehe ↘ KASTEN 10). 2 – Innerhalb der regulären Kreditobergrenze ohne Verteidigungssonderkredite finanziert. 3 – Ausgaben des Einzelplans 14. 4 – Als kreditfinanzierte Verteidigungsausgaben werden diejenigen Ausgaben für Verteidigung ausgewiesen, die den Schwellenwert der Bereichsausnahme in Höhe von 1 % des BIP der Haushaltsaufstellung des vergangenen Jahres übersteigen. Die übrigen von der Bereichsausnahme erfassten Ausgaben liegen unterhalb dieses Schwellenwerts und werden annahmegemäß innerhalb der regulären Kreditobergrenze ohne Verteidigungssonderkredite finanziert. Negative Werte, die durch die Rückführung der kreditfinanzierten Verteidigungsausgaben entstehen, stellen keine Verringerung der gesamten Verteidigungsausgaben dar, weil die Kreditmittel durch regulär finanzierte Ausgaben ersetzt werden.

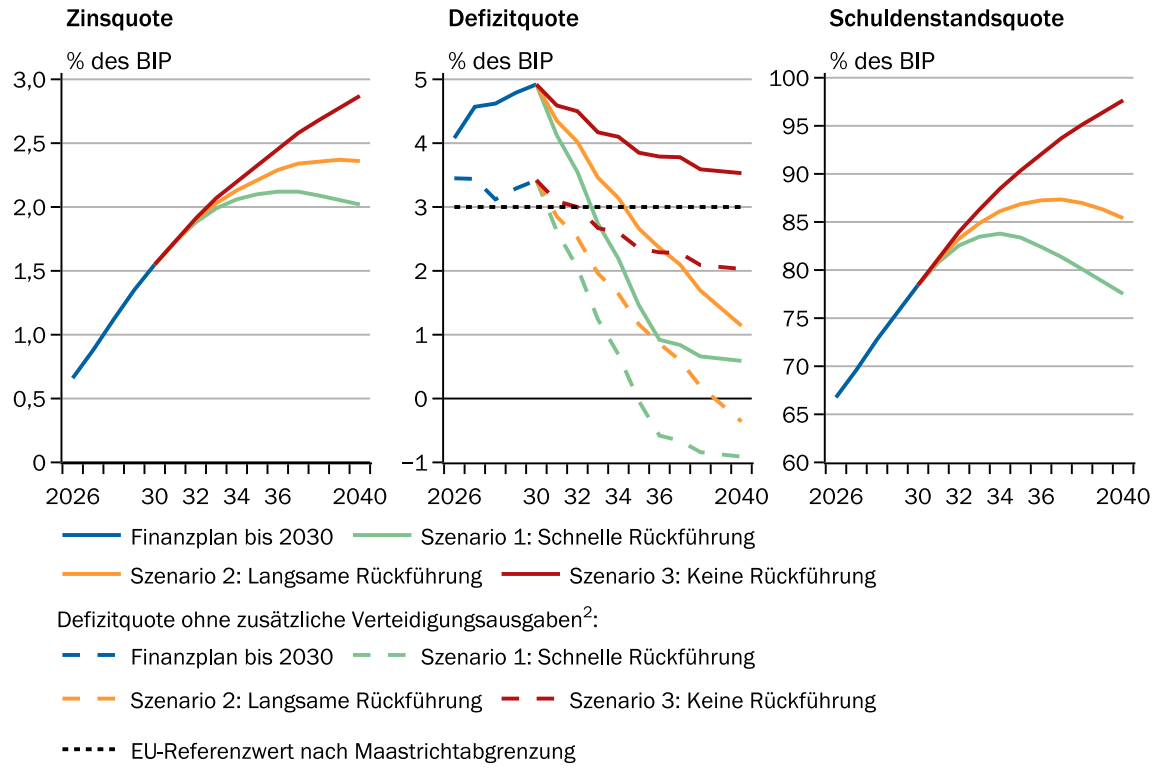
Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)
© Sachverständigenrat | 26-180-01

Daten (CSV)

107. **Eine raschere Rückführung der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben begrenzt das gesamtstaatliche Defizit, die Schuldenstandsquote und die Zinsbelastung des Bundes.** ↘ ABBILDUNG 43 Die dabei entstehenden Finanzierungslücken im Kernhaushalt müssen allerdings durch Konsolidierungsmaßnahmen geschlossen werden. ↘ ZIFFER 109 Bei einer jährlichen Verringerung der über die Nettokreditaufnahme finanzierten Verteidigungsausgaben um 0,5 Prozentpunkte des BIP (Szenario 1) liegt das gesamtstaatliche Defizit bereits im Jahr 2033 wieder unter 3 % und sinkt bis zum Jahr 2040 auf rund 0,6 % des BIP. Die Maastricht-Schuldenstandsquote erreicht Mitte der 2030er-Jahre mit knapp 84 % des BIP ihren Höchststand und fällt anschließend auf rund 78 % im Jahr 2040. Die Zinsquote steigt auf gut 2,1 % des BIP im Jahr 2036 und sinkt in den Folgejahren leicht ab. Bei einer jährlichen Verringerung der über die Nettokreditaufnahme finanzierten Verteidigungsausgaben um 0,25 Prozentpunkte des BIP (Szenario 2) unterschreitet das Defizit den Referenzwert von 3 % im Jahr 2035 und geht bis zum Jahr 2040 auf rund 1,1 % des BIP zurück. Die Schuldenstandsquote sinkt nach einem Höhepunkt bei rund

↘ ABBILDUNG 43

Projizierte Entwicklung von Zinsen, Defizit und Schuldenstand[1]



1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen (siehe ↘ KASTEN 10). Die Zinsquote bezieht sich nur auf die Zinslast des Kernhaushaltes des Bundes, während sich die Defizit- und die Schuldenstandsquote auf den Gesamtstaat nach Maastrichtabgrenzung beziehen. Weil die VGR-Revision des Statistischen Bundesamtes vom Juli des Jahres 2026 im Finanzplan 2030 und der Projektion nicht berücksichtigt ist, weichen die ausgewiesenen Quoten von der Konjunkturprognose des Sachverständigenrates ab. 2 – Die Aktivierung der nationalen Ausweichklausel ermöglicht es Deutschland, in den Jahren 2025 bis 2028 aufgrund zusätzlicher Verteidigungsausgaben vom EU-Nettoausgabenpfad abzuweichen. Die zulässige jährliche Abweichung der Verteidigungsausgaben gegenüber dem Niveau des Jahres 2021 ist auf 1,5 % des BIP begrenzt.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Deutsche Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)
© Sachverständigenrat | 26-171-01

Daten (CSV)

87 % des BIP im Jahr 2037 wieder leicht auf rund 85 % im Jahr 2040. Die Zinsquote erreicht im Jahr 2040 einen Wert von rund 2,4 % des BIP.

108. Bei einer dauerhaften Inanspruchnahme der Bereichsausnahme (Szenario 3) bleibt das Defizit über den gesamten Projektionszeitraum oberhalb des in den EU-Fiskalregeln verankerten Defizit-Referenzwerts von 3 % des BIP und beträgt im Jahr 2040 noch rund 3,5 % des BIP. ↘ ABBILDUNG 43 Die leicht rückläufige Entwicklung geht dabei auf die abnehmende Kreditaufnahme im SVIK zurück. Zugleich steigt die Schuldenstandsquote auf 97,6 % des BIP im Jahr 2040. Die Zinsquote steigt kontinuierlich und beträgt 2,9 % des BIP im Jahr 2040. Der Anstieg der Schuldenstandsquote ist im Jahr 2040 nicht abgeschlossen und würde sich weiter fortsetzen, wenn der Zins auf die Staatsschulden dauerhaft über dem nominalen Wirtschaftswachstum liegt und der Bund keine ausreichend hohen Primärüberschüsse erzielt.

Eine dauerhaft hohe Nettokreditaufnahme verschiebt die Belastung heutiger Ausgaben auf künftige Generationen, wenn der zusätzlichen Verschuldung keine entsprechenden Vermögenswerte oder Wachstumseffekte gegenüberstehen. Sie führt zudem zu wachsenden Zinsausgaben und verringert dadurch bereits binnen weniger Jahre die Spielräume für zukünftige Haushaltsplanungen und die Bewältigung künftiger Krisen (JG 2022 Ziffer 219; JG 2024 Ziffer 82). Für Deutschland würden diese hohen Defizitquoten mittelfristig zu einer Verletzung der europäischen Fiskalregeln führen und das Risiko eines Defizitverfahrens erhöhen. ↘ KASTEN 9

109. **In jedem Fall steigen die Finanzierungslücken im Kernhaushalt bis zum Jahr 2040 weiter an.** ↘ ZIFFER 91 Bei dauerhafter Nutzung der Bereichsausnahme (Szenario 3) werden die Verteidigungsausgaben zwar weiterhin weitgehend außerhalb der regulären Kreditobergrenze finanziert. Dennoch verbleibt im Jahr 2040 eine Finanzierungslücke von 2,7 % des BIP. ↘ ABBILDUNG 44 RECHTS

Die Rückführung der Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben verstärkt den Anstieg der Finanzierungslücken im Kernhaushalt. Bei einer jährlichen Erhöhung der Schwelle für die Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben um 0,5 Prozentpunkte des BIP (Szenario 1) entstehen gegenüber dem Szenario einer dauerhaft fortbestehenden Bereichsausnahme (Szenario 3) zusätzliche Finanzierungslücken von 2,2 % (2,1 %) des BIP bzw. knapp 127,7 (139,7) Mrd Euro im Jahr 2035 (2040). Die gesamte Finanzierungslücke läge im Jahr 2035 bei 4,4 % des BIP und im Jahr 2040 bei 4,8 % des BIP. ↘ ABBILDUNG 44 LINKS Bei einer langsameren jährlichen Anhebung der Schwelle für die Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben um 0,25 Prozentpunkte des BIP (Szenario 2) steigt die Finanzierungslücke langsamer und erreicht 3,3 % des BIP im Jahr 2035 bzw. 4,6 % im Jahr 2040. ↘ ABBILDUNG 44 MITTE

Die in der Projektion ausgewiesene Finanzierungslücke umfasst den Saldo aller Globalansätze abzüglich der angenommenen Bodensatz-GMA. ↘ PLUSTEXT 3 Im Finanzplan weist die Bundesregierung den Konsolidierungsbedarf niedriger aus und bezeichnet ihn als Handlungsbedarf-GMA. Für das Jahr 2030 beläuft sich dieser Posten auf lediglich 48 von 72 Mrd Euro (rund 67 %) der angesetzten Globalansätze. Wird dieser Anteil über das Jahr 2030 hinaus fortgeschrieben, steigt der von der Bundesregierung angesetzte Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr

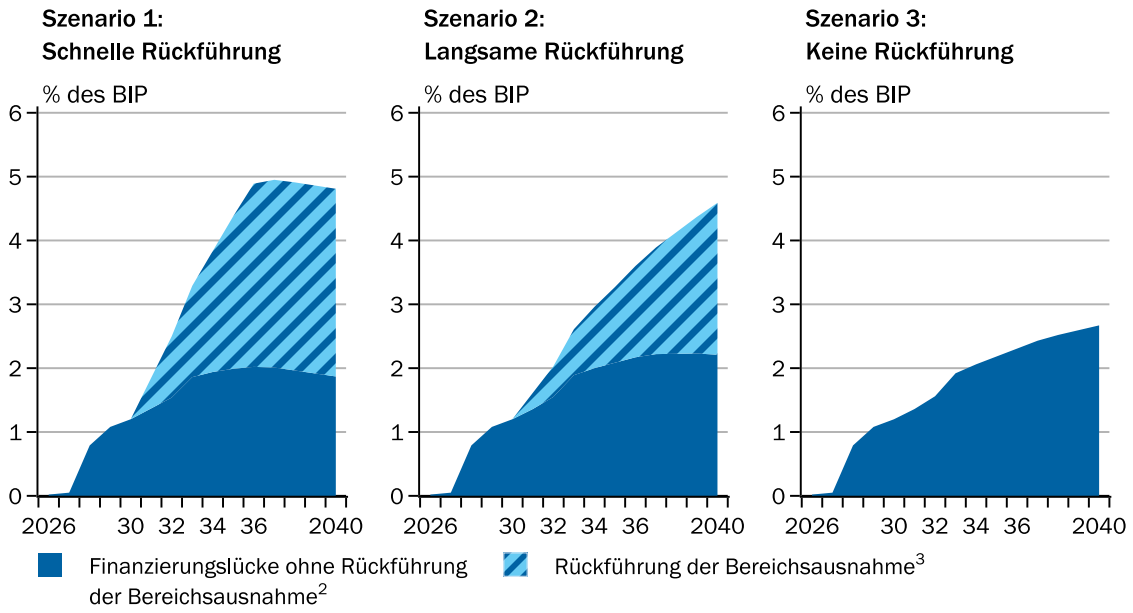
2040 immer noch auf 3,3 % des BIP in Szenario 1 bzw. 1,9 % des BIP in Szenario 3. ↘ TABELLE 21

110. Sensitivitätsanalysen zeigen, dass **Größenordnung und Rangfolge der Szenarien hinsichtlich Schuldenstandsquote, Defizitquote und Finanzierungslücke** gegenüber plausiblen Änderungen der makroökonomischen Annahmen **robust sind** (Ochsner et al., 2026). Bei einem jährlich um 0,5 Prozentpunkte höheren Potenzialwachstum sinkt die Schuldenstandsquote im Jahr 2040 im Szenario einer schnellen Rückführung der Bereichsausnahme um 3,22 Prozentpunkte des BIP und die Finanzierungslücke um 0,31 Prozentpunkte des BIP.

Höhere Zinsen erhöhen die Zinsausgaben und damit die ausgewiesene Finanzierungslücke. Bei einem Zinsaufschlag von 0,5 Prozentpunkten steigt die Finanzierungslücke im Szenario einer schnellen Rückführung um 0,25 % des BIP und im Szenario ohne Rückführung um 0,33 % des BIP. Sie verändern die projizierten Defizit- und Schuldenstandsquoten jedoch nicht, da die Nettokreditaufnahme in der Projektion vorgegeben ist und der zusätzliche Finanzierungsbedarf daher vollständig in die Finanzierungslücke eingehen wird. ↘ TABELLE 14

↘ ABBILDUNG 44

Projizierte Finanzierungslücke[1]



1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen (Siehe ↘ KASTEN 10). Die Finanzierungslücke bezieht sich auf den Kernhaushalt des Bundes. 2 – Umfasst Zinsausgaben, die je nach Rückführungsszenario variieren. 3 – Anteil der Finanzierungslücke, der auf die Überführung von innerhalb der Bereichsausnahme kreditfinanzierten Verteidigungsausgaben unter die reguläre Kreditobergrenze ohne Verteidigungssonderkredite gemäß den drei Szenarien zurückgeht.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Deutsche Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)
© Sachverständigenrat | 26-208-01

Daten (CSV)

↘ TABELLE 14

Sensitivität gegenüber Potenzialwachstum und Zinsen im Jahr 2040
Abweichungen in Prozentpunkten des BIP[1]

Änderung gegenüber der Ausgangsannahme	Schuldenstandsquote[2]			Finanzierungslücke		
	Szenario 1: Schnelle Rückführung	Szenario 2: Langsame Rückführung	Szenario 3: Keine Rückführung	Szenario 1: Schnelle Rückführung	Szenario 2: Langsame Rückführung	Szenario 3: Keine Rückführung
Potenzialwachstum						
+ 0,5 Prozentpunkte	– 3,22	– 3,38	– 3,67	– 0,31	– 0,33	– 0,30
– 0,5 Prozentpunkte	+ 3,40	+ 3,56	+ 3,86	+ 0,32	+ 0,34	+ 0,32
Zinsniveau[3]						
+ 0,5 Prozentpunkte				+ 0,25	+ 0,28	+ 0,33
– 0,5 Prozentpunkte				– 0,25	– 0,28	– 0,33

1 – Ausgewiesen ist jeweils die Abweichung in Prozentpunkten des BIP vom Basisszenario mit gleichem Rückführungsszenario. 2 – Verhältnis des Schuldenstands gemäß Maastrichtabgrenzung zum nominalen BIP. 3 – In der Projektion verändern Variationen des Zinsniveaus die Schuldenstandsquote nicht. Die Niveauveränderung verschiebt die gesamte Zinsstruktur gleichmäßig.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Deutsche Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)
© Sachverständigenrat | 26-245-01

Daten (XLSX)

2. Polit-ökonomische Herausforderungen

111. **Eine angemessene Priorisierung der Ausgaben angesichts steigender Finanzierungslücken kann durch polit-ökonomische Probleme erschwert werden.** Haushaltsentscheidungen können durch die Gegenwartspräferenz („**Present Bias**“) politischer Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger verzerrt werden, wenn diese kurzfristige, für die Wählerinnen und Wähler sichtbare Vorteile gegenüber langfristigen Kosten und Erträgen stärker gewichten (Yared, 2019; JG 2024 Ziffern 119 ff.). Auf der Finanzierungsseite begünstigt dies eine Defizitneigung („**Deficit Bias**“), da Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen durch zusätzliche Kreditaufnahme in die Zukunft verschoben werden können (Yared, 2019; Wyplosz, 2013; JG 2024 Ziffern 119 f.).

112. Auf der Ausgabenseite kann die Gegenwartspräferenz dazu führen, dass Ausgaben mit kurzfristigem politischem Nutzen gegenüber zukunftsorientierten Ausgaben bevorzugt werden („**Anti-Investment Bias**“). Deshalb sind bei Konsolidierungsdruck gerade Investitionen gefährdet, da sie häufig weniger stark rechtlich gebunden sind und ihre Kürzung erst mit Zeitverzögerung spürbar wird (Hellwig, 2021; Jacques, 2021; Guerguil et al., 2017; JG 2024 Ziffern 121 f.). Das zeigt sich an der Verschiebung geplanter Infrastrukturinvestitionen aus dem Kernhaushalt in das SVIK (Deutsche Bundesbank, 2026b). Dies verringert die Zusätzlichkeit im SVIK, das investive Nachholbedarfe decken soll (JG 2025 Ziffern 93 ff.). Mittel des SVIK werden auch genutzt, um Einnahmen des KTF teilweise zu ersetzen und den Kernhaushalt zu entlasten. So erhält der KTF 10 Mrd Euro aus dem SVIK, während im Haushalt 2027 2,7 Mrd Euro an Einnahmen aus dem Emissionshandel vom KTF in den Kernhaushalt überführt werden sollen.

113. **Partikularinteressen können die politische Entscheidungsfindung beeinflussen und die Priorisierung im Haushalt erschweren.** Wenn die

Effekte einer Maßnahme sich auf einzelne Branchen, Regionen oder Bevölkerungsgruppen konzentrieren, ihre Finanzierung jedoch auf die Gesamtheit der Steuerzahlenden verteilt ist, haben die Begünstigten starke Anreize, sich für oder gegen eine Maßnahme einzusetzen, während für die Steuerzahlenden der Anreiz, sich zu wehren, zu gering ist (Olson, 1971; Weingast et al., 1981). Dies kann den Abbau umweltschädlicher Subventionen politisch erschweren, wie die Wiedereinführung der Agrardieselvergünstigung nach heftigen Protesten durch die betroffenen Bauern veranschaulicht. Zudem konzentrieren sich die haushaltspolitischen Entscheidungen faktisch im Haushaltsausschuss und erfolgen, insbesondere in der Bereinigungssitzung, in einem wenig transparenten Verfahren, was die Durchsetzung von Partikularinteressen begünstigt (Harter, 2025).

114. Verwaltungsökonomische Ansätze weisen darauf hin, dass **innerhalb der Exekutive Anreize** bestehen können, **Programme und Budgets fortzuführen oder auszuweiten**, wenn damit Zuständigkeiten, Ressourcen und Einfluss verbunden sind (Niskanen, 1968). Das derzeitige Verfahren der Haushaltsaufstellung setzt kaum Anreize zur effizienten Verausgabung der Mittel (Bohne et al., 2024). Zwar werden im Eckwerteverfahren Ausgabeobergrenzen für einzelne Ressorts gesetzt, sofern der Prozess nicht wie in den Jahren 2024 und 2025 ausgesetzt wird (BWV, 2026). Konkrete Anreize zur kritischen Überprüfung bestehender Ausgaben oder zu höherer Wirkungsorientierung fehlen jedoch weitgehend (Bohne et al., 2024). Da in der Haushaltsführung das Ressortprinzip gilt, werden zudem die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Maßnahmen sowie deren Opportunitätskosten nicht automatisch deutlich. Wegen dieser Lücken in der Haushaltssteuerung gibt es verschiedene Subventionen, die gegenläufige Ziele verfolgen. So schwächt beispielsweise die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff die Anreize zum Umstieg auf emissionsärmere Antriebe, während die Förderung der Elektromobilität diese stärkt. Das Nebeneinander gegenläufiger Anreize verringert die Kohärenz der Subventionspolitik und kann zu einer ineffizienten Verwendung öffentlicher Mittel führen (Burger und Bretschneider, 2021).

115. **In der Haushaltsaufstellung und im Haushaltsvollzug bestehen Informationsasymmetrien zwischen Bundesregierung und Parlament.** Evaluierungen entfalten nur begrenzte Steuerungswirkung, wenn ihre Ergebnisse keinen verbindlichen Prüf- und Rechtfertigungsprozess auslösen und nicht systematisch in die Haushaltsaufstellung und den Gesetzgebungsprozess übersetzt werden. Schwer nachvollziehbare Buchungen, die Verflechtungen zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen sowie die Inkongruenzen der nationalen und europäischen Fiskalregeln senken die Transparenz des Haushalts und erschweren die parlamentarische Kontrolle (JG 2025 Ziffern 94 f.). Zudem wachsen die negativen Globalansätze, die künftige Haushalte rechnerisch ausgleichen. ↘ PLUSTEXT 4 Während sie etwa im Finanzplan für die Jahre 2021 bis 2025 noch 1,6 % der Ausgaben im Jahr 2025 ausmachten, belaufen sie sich im aktuellen Finanzplan auf 11,3 % der Ausgaben im Jahr 2030 (Bundesregierung, 2021; 2026a). ↘ ABBILDUNG 36 Sie machen zwar den Konsolidierungsbedarf sichtbar, ersetzen jedoch keine Konsolidierungsstrategie. Da die konkreten Maßnahmen erst in späteren Haushaltsaufstellungsverfahren festgelegt werden müssen, können hohe globale Minderausgaben kurzfristige haushaltstechnische Lösungen

begünstigen und dem Bundestag eine frühzeitige Beurteilung der Konsolidierungsstrategie erschweren. ↘ ZIFFER 112

IV. HANDLUNGSOPTIONEN

116. Um die öffentlichen Finanzen wieder auf einen fiskalisch tragfähigen Pfad zu führen, müssen mittelfristig sowohl die Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben verringert als auch die Finanzierungslücken im Kernhaushalt geschlossen werden. Notwendige Konsolidierungen zur Schließung der Finanzierungslücken sollten wachstumsschonend und mit Blick auf Verteilungswirkungen und externe Effekte, beispielsweise für die Erreichung des Ziels der Klimaneutralität, vorgenommen werden. Hierzu werden Maßnahmen auf der Ausgaben- wie Einnahmenseite diskutiert, die in einem überschaubaren Zeitraum finanzwirksam wären und als rechtlich umsetzbar erscheinen. ↘ ZIFFERN 127 FF. Öffentliche Investitionen können institutionell vor konsolidierungsbedingten Kürzungen geschützt und langfristig verstetigt werden. Starke Institutionen und Prozesse einer evidenzbasierten Haushaltssteuerung und -beratung können die Konsolidierung unterstützen, indem sie Konsolidierungspotenziale aufzeigen und das Abwägen von Konsolidierungsstrategien ermöglichen. Eine abschließende Bewertung der möglichen Maßnahmen erfolgt in Abschnitt V.

1. Rückführung der Bereichsausnahme für Verteidigung

117. Eine dauerhafte Kreditfinanzierung der geplanten Verteidigungsausgaben über die Bereichsausnahme wird die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote und die Zinsbelastung des Bundes deutlich erhöhen. ↘ ZIFFER 107 ↘ ABBILDUNG 43 Ein verbindlicher **Auslaufpfad für die Nutzung der Bereichsausnahme zur Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben** kann den Schuldenanstieg deutlich verringern. Je nach gewähltem Auslaufpfad entstehen entlang des Pfads unterschiedlich hohe Finanzierungslücken, die es wachstumsschonend und unter Berücksichtigung der Verteilungswirkungen zu schließen gilt. ↘ TABELLE 15

118. **Eine starke rechtliche Verankerung des Rückführungspfads würde dessen Bindungs- und Signalwirkung für Politik und Wirtschaft stärken.** Dies ist besonders wichtig, um der Defizitneigung politischer Entscheidungsträgerinnen und -entscheidungsträger entgegenzuwirken. ↘ ZIFFER 111 Eine Verankerung in Artikel 115 des Grundgesetzes, wie sie auch die Deutsche Bundesbank (2025b) vorschlägt, würde die Rückführung auf derselben rechtlichen Ebene regeln wie die Bereichsausnahme selbst und den Pfad stärker absichern. Die dafür erforderlichen Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und Bundesrat erschweren jedoch sowohl die Einführung als auch spätere Anpassungen. Eine einfachgesetzliche Regelung ließe sich mit einfacher Mehrheit im Bundestag beschließen und bei veränderten Rahmenbedingungen flexibel anpassen. Allerdings hat dies nur eine begrenzte Bindungs- und Signalwirkung, da die jewei-

↘ TABELLE 15

Projizierte Schuldenstandsquoten und Finanzierungslücken für verschiedene Szenarien[1]

	Im Jahr 2035			Im Jahr 2040		
	Schulden-standsquote[2]	Finanzierungslücke		Schulden-standsquote[2]	Finanzierungslücke	
	% des BIP		Mrd Euro	% des BIP		Mrd Euro
Szenario 1: Schnelle Rückführung	83,4	4,4	254,9	77,5	4,8	315,1
Szenario 2: Langsame Rückführung	86,9	3,3	191,0	85,4	4,6	300,8
Szenario 3: Keine Rückführung	90,3	2,2	127,2	97,6	2,7	175,4

1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen. ↘ KASTEN 10 2 – Verhältnis des Maastricht-Schuldenstands zum nominalen BIP.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)

© Sachverständigenrat | 26-234-01

Daten (XLSX)

lige Regierungsmehrheit den Pfad im Zuge künftiger Haushaltsaufstellungen ändern kann.

2. Makroökonomische Effekte der Konsolidierung

119. Eine Haushaltskonsolidierung geht sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist mit gesamtwirtschaftlichen und Verteilungseffekten einher (Elmendorf und Mankiw, 1999; Ramey, 2019; JG 2013 Ziffer 242; JG 2024 Ziffern 114 f.), die durch die Wahl der konkreten Konsolidierungsstrategie beeinflusst werden. **In der kurzen Frist** (etwa in den ersten zwei Jahren nach Beginn der Konsolidierung) **senkt eine Konsolidierung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage**. Abhängig von der gewählten Strategie sinkt damit der private Konsum direkt, wenn die Maßnahme am Haushaltseinkommen ansetzt, oder indirekt, wenn über die geringere Nachfrage Produktion und damit Beschäftigung und Einkommen sinken. Kürzungen des Staatskonsums und von direkten Transfers an Haushalte wirken unmittelbar kontraktiv, da der Staatskonsum direkt in die gesamtwirtschaftliche Nachfrage eingeht bzw. transferempfangende Haushalte einen hohen Anteil ihres Einkommens konsumieren. Für Deutschland fällt der negative gesamtwirtschaftliche Effekt bei Kürzungen von Sozialleistungen entsprechend stärker aus als bei höheren Sozialbeiträgen (Gechert et al., 2021). Subventionskürzungen wirken dagegen über die Produktionskosten und die Investitionen der Unternehmen und können so inflationär wirken (Duso et al., 2025). Andererseits gehen steuerbasierte Konsolidierungen im internationalen Vergleich im Durchschnitt mit größeren kurzfristigen und länger anhaltenden Einbußen bei Produktion und Wachstum einher als ausgabenbasierte, vor allem wegen der Reaktion der privaten Investitionen (Alesina et al., 2019). Darüber hinaus finden Baum und Koester (2011), dass der dämpfende Effekt von Kürzungen der laufenden staatlichen Ausgaben in Phasen der Unterauslastung deutlich größer ist als in Phasen der Überauslastung.

120. Das dynamische allgemeine Gleichgewichtsmodell von Gilch und Kogler (2026) analysiert **mittel- und langfristige Effekte von Konsolidierung** (d. h. ab

etwa drei bzw. 10 Jahre nach Beginn der Konsolidierung) und ist auf die aktuelle deutsche Situation kalibriert. ↘KASTEN 11 ↘ABBILDUNG 45 Ausgangspunkt ist eine permanente Erhöhung der Verteidigungsausgaben von 1,5 % auf 3,5 % des BIP. Das dadurch entstehende Finanzierungsdefizit wird im Modell nach fünf Jahren schnell oder langsam abgebaut, analog zu den Rückführungsszenarien der Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben in der Projektion des Bundeshaushalts. ↘KASTEN 10 ↘ABBILDUNG 41 Dabei werden sechs Konsolidierungsstrategien betrachtet, die Kürzungen von Pauschaltransfers an Haushalte, des Staatskonsums und öffentlicher Investitionen sowie Erhöhungen verschiedener Steuersätze unterschiedlich gewichten. Maßstab für den Vergleich ist im Folgenden der private Konsum. Ein Produktionsanstieg, der aus höherem Arbeitsangebot bei sinkendem Konsum resultiert, ist im Modell kein Wohlfahrtsgewinn.

121. Unter den **Konsolidierungsstrategien über die Ausgabenseite** hat eine Kürzung öffentlicher Investitionen die stärksten negativen Folgen. Langfristig liegen der private Konsum um 3,5 % und die Produktion um 2 % unter dem Ausgangsniveau, da der geringere öffentliche Kapitalstock die Produktivität des privaten Kapitals senkt. Eine Konsolidierung über niedrigere Pauschaltransfers an die Haushalte oder einen geringeren Staatskonsum beeinträchtigt die Produktionsbedingungen der Unternehmen weniger. Wenn im Modell pauschale Transfers gekürzt werden, die dort als Restgröße den Staatshaushalt schließen, dann übersteigt die Produktion ihr Ausgangsniveau langfristig. Eine Übertragung auf konkrete Transfers und Abgaben ist allerdings schwierig. Die Haushalte müssen Einbußen beim Konsum hinnehmen und kompensieren dies über ein höheres Arbeitsangebot. Der private Konsum liegt trotz dieser Anpassung langfristig um 1,8 % unter dem Ausgangsniveau. Eine solche Maßnahme hätte in der Realität außerdem erhebliche Verteilungseffekte, die im Modell nur teilweise abgebildet werden. ↘ZIFFER 124 Eine Kürzung des Staatskonsums belastet die wirtschaftliche Entwicklung vergleichsweise wenig. Sowohl privater Konsum als auch Produktion verändern sich in der dargestellten Simulation in diesem Fall kaum. Dies dürfte den tatsächlichen negativen Effekt jedoch unterschätzen, da das Modell die langfristigen Effekte unter anderem von öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsausgaben nicht berücksichtigt. ↘ABBILDUNG 46

122. **Konsolidierungsstrategien über die Einnahmenseite** belasten den privaten Konsum weniger als eine Konsolidierung über Investitionen. Durch höhere Steuern verringern sich die Erwerbsanreize. Dadurch sinkt die gesamtwirtschaftliche Produktion unter ihren Höchststand während der Ausgabenexpansion und des damit einhergehenden Nachfrageimpulses, ohne unter ihr Ausgangsniveau zu fallen. ↘ABBILDUNGEN 47 UND 53 Unter den Konsolidierungsstrategien über die Einnahmenseite fällt der Konsumrückgang am geringsten aus, wenn alle betrachteten Steuerarten, also Einkommen-, Umsatz-, Kapitalertrag- und Unternehmensteuern gleichmäßig angehoben werden. Mittelfristig und langfristig sinkt der private Konsum um 2,5 % im Vergleich zu vor der Ausgabenexpansion. Wird der Konsolidierungsbedarf allein über die Umsatzsteuer oder allein über die Einkommensteuer gedeckt, ist der Rückgang jeweils etwas größer (rund −2,8 % bzw. −2,9 %). ↘ABBILDUNG 47 Demgegenüber untersuchen Coenen et al. (2012) Modelle, in denen die Unternehmensteuer die Renditen neuer Investitionen direkt schmälert, und finden, dass Unternehmen- und Einkommensteuern

dann Kapitalakkumulation und Arbeitsangebot stärker belasten als Konsumsteuern.

↘ KASTEN 11

Langfristige gesamtwirtschaftliche Effekte verschiedener Konsolidierungspfade

Das im Stab des Sachverständigenrates entwickelte Modell (Gilch und Kogler, 2026) ist ein dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell einer kleinen offenen Volkswirtschaft, das zur Analyse langfristiger Effekte und Übergangspfade unterschiedlicher Konsolidierungsstrategien des öffentlichen Haushalts genutzt wird. Es ist auf zentrale Größen der deutschen Volkswirtschaft kalibriert und bildet die Entscheidungen von Unternehmen, Staat und zwei Haushaltstypen ab. Intertemporal optimierende („Ricardianische“) Haushalte stehen anderen Haushalten gegenüber, die ihr laufendes Einkommen („hand-to-mouth“) vollständig konsumieren und daher über kein Vermögen verfügen. Sie unterscheiden sich nicht in ihren Arbeitslöhnen oder konsumierten Warenkörben, daher sind Regressivität und Progressivität der entsprechenden Steuern nicht abgebildet. Unternehmen wählen Investitionen und Faktornachfrage und produzieren Konsumgüter sowie verschiedene Kapitalgüter. Der Staatssektor nutzt auf der Einnahmenseite verschiedene Steuerarten sowie auf der Ausgabenseite Staatskonsum, Verteidigungsausgaben, Pauschaltransfers und öffentliche Investitionen. Letztere erhöhen den öffentlichen Kapitalstock, der die Produktivität der privaten Produktion beeinflusst. Im Modell sind Pauschaltransfers als Saldo aus Zahlungen an und Abgaben von den Haushalten zu verstehen und werden gleichmäßig an alle Haushalte ausgezahlt. Die Staatsverschuldung ist durch eine Fiskalregel begrenzt, sodass Finanzierungslücken je nach Strategie über unterschiedliche Einnahmen- oder Ausgabenposten geschlossen werden. ↘ ABBILDUNG 45

Für die Analyse wird ein Ausgabenschock simuliert, der die staatlichen Militärausgaben permanent von 1,5 % des BIP auf 3,5 % des BIP erhöht. Der Ausgabenschock steigert im Modell kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit die Produktion. Da sich die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten kurzfristig nur begrenzt ausweiten lassen, verdrängt die zusätzliche staatliche Nachfrage zunächst einen Teil des privaten Konsums.

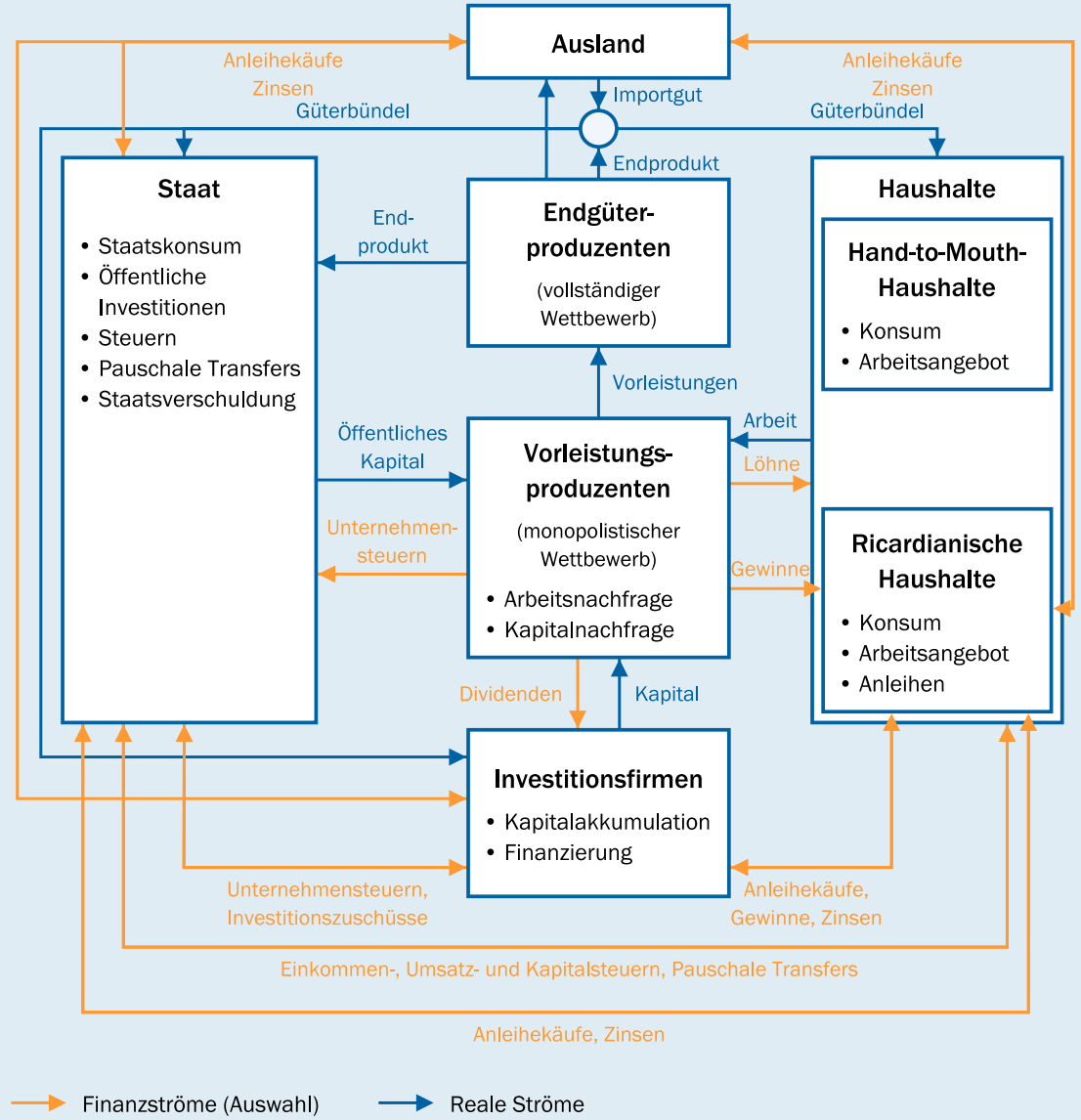
Anschließend wird das Defizit durch sechs Konsolidierungsstrategien geschlossen:

1. Werden öffentliche Investitionen (grüne Linie ↘ ABBILDUNG 46; in der Spitze: −75 % der öffentlichen Investitionen) dauerhaft reduziert, fällt der öffentliche Kapitalstock langfristig niedriger aus. Da dieser im Modell, etwa über die bereitgestellte Infrastruktur, die Produktivität der Unternehmen erhöht, sinken dadurch auch die Produktivität und die Investitionstätigkeit des privaten Sektors. Langfristig liegen deshalb sowohl die gesamtwirtschaftliche Produktion als auch der private Konsum niedriger. Da die öffentlichen Investitionen im Modell zur Schließung des Defizits alleine nicht ausreichen, wird die Konsolidierung in der Simulation zur Hälfte über Investitionen und zur Hälfte über pauschale Transfers implementiert.
2. Bei einer Konsolidierung über den Staatskonsum, etwa staatliche Personalausgaben (orange Linie; bis zu −13,5 %), entfällt dieser Produktivitätseffekt. Sie entspricht im Wesentlichen einer dauerhaften Verschiebung von zivilem zu militärischem Staatskonsum. Da der zivile Staatskonsum im Umfang der zusätzlichen Verteidigungsausgaben zurückgeführt wird, bleibt der gesamte Staatskonsum langfristig weitgehend unverändert und es kommt zu keiner dauerhaften zusätzlichen Beanspruchung gesamtwirtschaftlicher Produktionskapazitäten.
3. Auch eine Konsolidierung über pauschale Transfers (dunkelblaue Linie) beeinträchtigt die Produktionsbedingungen der Unternehmen nicht unmittelbar und vermeidet den negativen Produktivitätseffekt geringerer öffentlicher Investitionen.
4. Bei einer Konsolidierung über die Einnahmenseite werden die höheren Verteidigungsausgaben nicht durch geringere staatliche Ausgaben an anderer Stelle kompensiert.

Die staatliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen bleibt dauerhaft erhöht und beansprucht daher permanent einen entsprechend größeren Anteil der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Dies geht insbesondere zulasten des privaten Konsums. Um einen Teil dieses Rückgangs auszugleichen, erhöhen die Haushalte im Gleichgewicht mittelfristig ihr Arbeitsangebot, wodurch die gesamtwirtschaftliche Produktion steigt. Der zusätzliche Output reicht jedoch nicht aus, um die Verdrängung des privaten Konsums vollständig zu kompensieren. Zugleich schwächen die zur Finanzierung notwendigen höheren Steuern diesen Anpassungsmechanismus, da sie die Anreize zur Arbeitsaufnahme reduzieren. Etwas stärker belastend für den privaten Konsum wirken dabei eine höhere Umsatzsteuer (blaue Linie ↘ ABBILDUNG 47; bis zu +33 % des Basissatzes) oder Einkommensteuer (gelbe Linie; bis zu +27 % des Basissatzes), da diese die privaten Haushalte unmittelbar treffen. Werden alle vier modellierten Steuersätze, also auch

↘ ABBILDUNG 45

Überblick über die Modellstruktur



1 – Pfeile kennzeichnen die Ströme zwischen den Sektoren.

Quelle: Gilch und Kogler (2026)
© Sachverständigenrat | 26-225-01

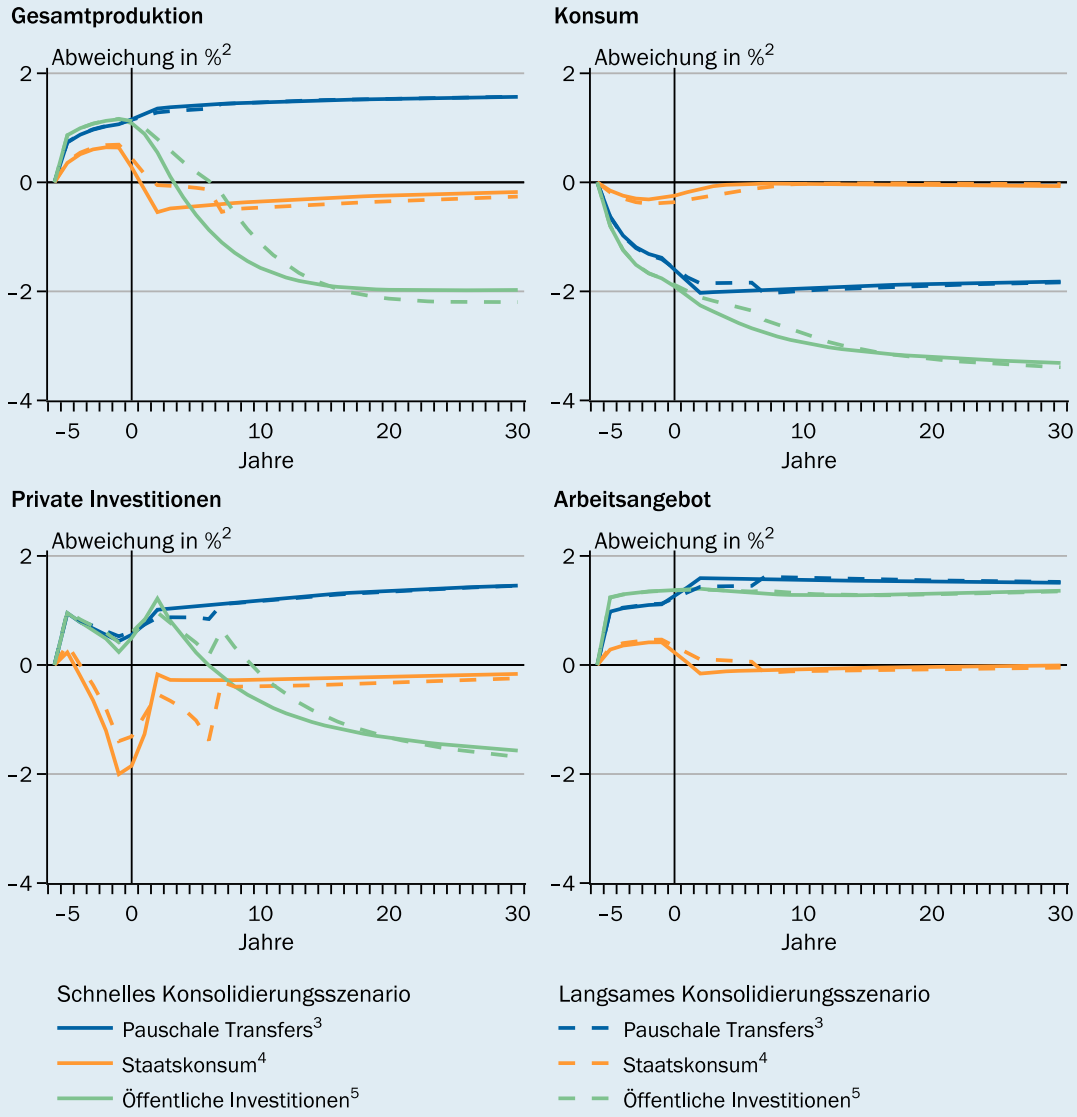
Daten (CSV)

Kapital- und Unternehmensteuern, erhöht (lila Linie; bis zu 10 % ihres jeweiligen Basissatzes), so werden private Investitionen stärker belastet.

Die Größenordnungen der Modellergebnisse sind mit empirischen Multiplikatorschätzungen nur eingeschränkt vergleichbar und hängen von der Modellkalibrierung sowie der konkreten Ausgestaltung der Konsolidierungsstrategien ab. Für die Unterschiede zwischen den Strategien sind insbesondere die angenommene Produktivität des öffentlichen Kapitalstocks, die Konsumreaktion der Haushalte ohne Vermögen sowie die Reaktionen von Arbeitsangebot und privaten Investitionen auf Steueränderungen maßgeblich. Die hierfür gewählten Werte bewegen sich im Bereich vergleichbarer Modelle (Roeger et al., 2010; Coenen et al., 2012; Cwik, 2012; Drygalla et al., 2020). Die Parametrisierung beeinflusst die Ergebnisse in ökonomisch

↘ ABBILDUNG 46

Langfristige gesamtwirtschaftliche Effekte ausgabenseitiger Konsolidierungsstrategien[1]



1 – Simulation dauerhaft erhöhter Verteidigungsausgaben (ab Zeitpunkt t = –5) und der darauffolgenden Haushaltskonsolidierung (ab Zeitpunkt t = 0) im allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Gilch und Kogler, 2026). Die Linien zeigen den Anpassungspfad über 35 Jahre unter drei Konsolidierungsstrategien. 2 – Prozentuale Abweichung vom Wert im Ausgangsgleichgewicht ohne erhöhte Verteidigungsausgaben (zum Zeitpunkt t = –6). 3 – Konsolidierung über pauschale Transfers und Steuern. 4 – Konsolidierung über den zivilen Staatskonsum. 5 – Konsolidierung je zur Hälfte über öffentliche Investitionen und pauschale Transfers.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, Gilch und Kogler (2026), OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-211-01

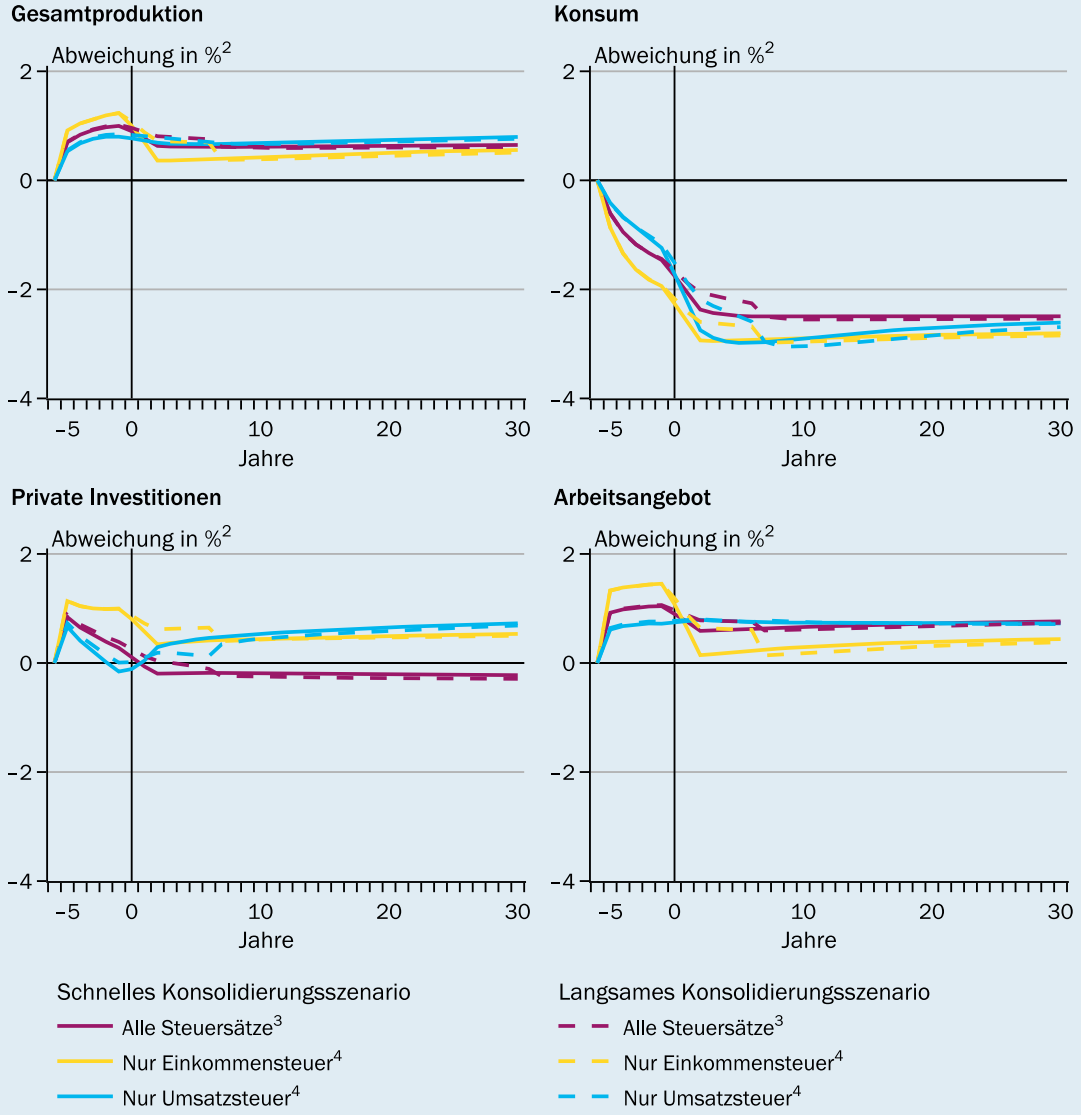
Daten (CSV)

nachvollziehbarer Weise. So erhöht eine höhere Produktivität öffentlichen Kapitals die Kosten von Investitionskürzungen, während stärkere Verhaltensreaktionen die Kosten von Steuererhöhungen steigern. Unterschiede in der Kalibrierung verändern daher insbesondere die Größenordnung und die Abstände zwischen den Strategien. Die qualitative Richtung der zugrunde liegenden Wirkungskanäle ist davon jedoch unabhängig.

Das Modell abstrahiert von einigen Kanälen: Es enthält keine nominalen Rigiditäten und liefert daher keine belastbaren kurzfristigen Effekte, wie sie neukeynesianische Modelle wie das New Area-Wide Model der Europäischen Zentralbank (EZB) abbilden (Coenen et al., 2018). Zudem bleiben temporäre oder dauerhafte Produktivitätseffekte umfangreicher Verteidigungsausgaben unberücksichtigt, sodass die Selbstfinanzierung der höheren Staatsausgaben geringer ausfällt als in Analysen, die solche Effekte einbeziehen

↘ ABBILDUNG 47

Langfristige gesamtwirtschaftliche Effekte einnahmenseitiger Konsolidierungsstrategien[1]



1 – Simulation dauerhaft erhöhter Verteidigungsausgaben (ab Zeitpunkt t = –5) und der darauffolgenden Haushaltskonsolidierung (ab Zeitpunkt t = 0) im allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Gilch und Kogler, 2026). Die Linien zeigen den Anpassungspfad über 35 Jahre unter drei Konsolidierungsstrategien. 2 – Prozentuale Abweichung vom Wert im Ausgangsgleichgewicht ohne erhöhte Verteidigungsausgaben (zum Zeitpunkt t = –6). 3 – Konsolidierung über alle Steuersätze. 4 – Konsolidierung allein über den jeweiligen Steuersatz.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, Gilch und Kogler (2026), OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-260-01
Daten (CSV)

(Ilzetzki, 2025; ESM, 2026). Die Haushaltsheterogenität ist auf zwei Haushaltstypen begrenzt, wodurch der Fiskalmultiplikator tendenziell unterschätzt wird (Auclert et al., 2024) und sich weitere Heterogenitätsdimensionen wie die Einkommensverteilung nicht abbilden lassen (Bayer et al., 2024). Die Effekte der Haushaltskonsolidierung dürften daher tendenziell unterschätzt werden, ohne dass dies die qualitative Einordnung der Kürzung öffentlicher Investitionen als ungünstigste Strategie wesentlich verändert.

123. Die Konsolidierungsgeschwindigkeit ist für die Effekte auf Produktion und privaten Konsum weniger relevant als die Wahl der Konsolidierungsstrategie. Die langsame Rückführung des Defizits führt vor allem dann zu zusätzlichen Kosten, wenn öffentliche Investitionen reduziert werden. Weil der Schuldenstand länger erhöht bleibt, müssen die öffentlichen Investitionen über einen längeren Zeitraum niedrig gehalten werden, sodass der öffentliche Kapitalstock stärker fällt und die gesamtwirtschaftliche Produktion länger gedämpft bleibt. ↘ ABBILDUNG 46 Bei den übrigen Strategien hat der Zeitpunkt der Konsolidierung dagegen nur geringe Auswirkungen auf Produktion und privaten Konsum, da die Höhe des Schuldenstands im Modell weder die Produktivität unmittelbar dämpft noch über den Finanzmarkt höhere Zinsen nach sich zieht. ↘ ABBILDUNGEN 46 UND 47 Letzteres liegt daran, dass sich der Staat unbegrenzt im Ausland zum Weltzins verschulden kann und inländische Sparer daher keine höheren Zinsen durchsetzen können. Die Kosten eines Aufschubs der Konsolidierung dürften im Modell von Gilch und Kogler (2026) daher unterschätzt werden. ↘ KASTEN 11 Andererseits begrenzt die zeitliche Streckung das Risiko, dass die Konsolidierung über Hystereseeffekte das Potenzialwachstum dauerhaft dämpft und die strukturellen Salden aller staatlichen Ebenen verschlechtert. So zeigen Keuschnigg et al. (2021) für eine steuerbasierte Konsolidierung, dass ein schneller Defizitabbau kurzfristig auch stärker negativ auf Produktion und Beschäftigung wirken kann als eine langsame Rückführung, weil anfangs höhere verzerrende Steuersätze erforderlich sind.

124. **Am ungleichsten verteilt sind die Lasten bei einer Kürzung der Transfers und bei höheren Abgaben auf Einkommen.** Die beiden im Modell unterschiedenen Haushaltstypen lassen sich näherungsweise Haushalten mit und ohne Vermögen zuordnen, wobei letztere rund ein Viertel aller Haushalte ausmachen. Bei einer Kürzung von Transfers sinkt der Konsum der Haushalte ohne Ersparnisse langfristig um 2,5 %, der Konsum der sparenden Haushalte dagegen nur um 1,5 %. Bei einer Erhöhung der Einkommensteuer sinkt der Konsum jeweils um 3,4 % bzw. 2,6 %. Für die anderen Konsolidierungsstrategien reduzieren beide Haushaltstypen ihren Konsum jeweils um den gleichen Anteil. ↘ ABBILDUNGEN 54 UND 55 Komplementär zur Analyse von Gilch und Kogler (2026) betrachten Ciminelli et al. (2019) die Verteilung der Haushalte nach Einkommensgruppen und zeigen empirisch, dass einkommensteuerbasierte Konsolidierungen die Einkommensungleichheit verringern, jedoch mit einer schwächeren wirtschaftlichen Aktivität einhergehen.

125. **Für die Wirkung auf die unterschiedlichen Haushaltstypen ist die Geschwindigkeit der Konsolidierung von Bedeutung.** Haushalte ohne Ersparnisse reagieren erst, wenn die Konsolidierung tatsächlich einsetzt, während

sparende Haushalte bereits vorher reagieren. ↘ KASTEN 11 ↘ ABBILDUNGEN 54 UND 55 Bis die Konsolidierung einsetzt, stehen erstere dadurch besser da als die sparenden Haushalte, danach kehrt sich dieses Verhältnis jedoch in allen untersuchten Fällen um. Ein Aufschieben der Anpassung ist dabei nicht neutral, sondern verursacht zusätzliche Belastungen für Haushalte ohne Vermögen (Hong et al., 2026).

3. Konsolidierungsoptionen und ihr fiskalisches Potenzial

126. Die Schließung der erwarteten Finanzierungslücke ist eine Herausforderung von historischem Ausmaß. Bei einer Rückführung der Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben um jährlich 0,25 Prozentpunkte des BIP könnte die Finanzierungslücke im Jahr 2040 rund 301 Mrd Euro oder 4,6 % des BIP betragen, sofern bis dahin keine Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt würden. ↘ TABELLE 15 Dies entspräche rund 31 % der projizierten Ausgaben des Bundeshaushalts bzw. rund 52 % der projizierten Ausgaben ohne Zins- und Verteidigungsausgaben. Ein Konsolidierungsbedarf in dieser Höhe erfordert grundlegende Strukturreformen. Hierzu gehört eine umfassende Verwaltungsmodernisierung, etwa durch die Automatisierung wiederkehrender Aufgaben, einen behördenübergreifenden Datenaustausch sowie die gemeinsame Entwicklung und Nutzung von IT-Lösungen (JG 2025 Ziffern 633, 640 ff. und 658 f.).

Wachstumsfördernde Reformen, etwa eine Vertiefung des europäischen Binnen- und Kapitalmarkts, würden zur Verringerung der Finanzierungslücke beitragen. Eine Föderalismusreform könnte eine klarere Zuordnung von Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen und durch eine Bündelung von Verwaltungsaufgaben Effizienzpotenziale erschließen (BWV, 2015; Denker et al., 2025). Da sich die fiskalischen Wirkungen solcher Reformen überwiegend mittel- bis langfristig entfalten, würden sie konkrete Konsolidierungsmaßnahmen, die schon in der kürzeren Frist wirken, ergänzen, aber nicht ersetzen.

127. Im Folgenden werden Maßnahmen betrachtet, die in einem überschaubaren Zeitraum finanzwirksam wären, rechtlich umsetzbar erscheinen und für die valide Schätzungen des Konsolidierungspotenzials vorliegen. Die Darstellung dient der Diskussion möglicher Konsolidierungsoptionen. Berücksichtigt wird jeweils nur der auf den Bundeshaushalt entfallende Anteil des geschätzten Konsolidierungspotenzials. Da sich die zugrunde liegenden Studien im Bezugsjahr unterscheiden können, wird jeweils das Konsolidierungspotenzial als Anteil des nominalen BIP des Bezugsjahres errechnet, um die Schätzungen vergleichbar zu machen. In das gesamte Konsolidierungspotenzial gehen nur dauerhaft wiederkehrende jährliche Minderausgaben und Mehreinnahmen ein.

Bei der Abschätzung des Konsolidierungspotenzials werden tendenziell vorsichtige Annahmen und, soweit unterschiedliche Studien vorliegen, die niedrigeren Schätzwerte zugrunde gelegt, um das Konsolidierungspotenzial nicht zu überschätzen. Der Abbau von Subventionen, Reformen der Sozialversicherungen und des Transfersystems und eine effizientere Ausgestaltung des Steuersystems könnten in Summe ein **Konsolidierungspotenzial von bis zu 2,2 % des**

BIP erschließen. Der betrachtete Maßnahmenkatalog bildet die Spannbreite politisch diskutierter Vorschläge mit quantifizierbaren Einsparpotenzialen ab, ist jedoch nicht abschließend. Sofern es weitere ausgabenseitige oder effizienzsteigernde Maßnahmen mit geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten und günstigen Verteilungseffekten gibt, sollten auch sie in Betracht gezogen werden. Weiteres Potenzial ließe sich durch eine aufkommensstärkere Ausgestaltung von Umsatz-, Einkommen- und Abgeltungsteuer oder durch eine Ergänzungsabgabe erzielen. ↘ TABELLE 16

Abbau von Vergünstigungen für einzelne Gruppen

128. **Der Abbau von Subventionen**, die nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung Finanzhilfen und Steuervergünstigungen umfassen, **bietet mittelfristig ein Einsparpotenzial von 1,3 % des BIP**. ↘ TABELLE 16 Finanzhilfen und Steuervergünstigungen stellen trotz ihrer unterschiedlichen haushalterischen Verbuchung ökonomisch vergleichbare Förderinstrumente dar, da sie bestimmte Aktivitäten durch direkte Zahlungen bzw. steuerliche Entlastungen begünstigen (Feldstein, 2015). Den größeren Konsolidierungsbeitrag von 0,9 % des BIP würde dabei der Abbau von Steuervergünstigungen bringen. ↘ TABELLE 17 Das kurzfristige Einsparpotenzial im Kernhaushalt durch den Abbau von Finanzhilfen ist begrenzt.

129. **Ein großer Teil der Finanzhilfen wird über Sondervermögen finanziert.** Im Jahr 2026 entfielen gemäß Subventionsbericht 24,4 Mrd Euro auf den KTF und 9,4 Mrd Euro auf das SVIK (BMF, 2025a). 25,6 Mrd Euro wurden im Kernhaushalt verausgabt. Davon ist ein großer Teil der Finanzhilfen im Kernhaushalt durch die Erfüllung bereits eingegangener, mehrjähriger Verpflichtungen gebunden. Dies gilt etwa für die Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG-Zuschuss), der die Vergütungsansprüche von Bestandsanlagen über 20 Jahre absichert, sowie für das Baukindergeld, dessen bereits bewilligte Förderzusagen noch bis zum Jahr 2033 ausgezahlt werden (BMF, 2025a; §§ 19, 25 EEG). Ein mittelfristiges Konsolidierungspotenzial von bis zu 20,9 Mrd Euro (0,45 % des BIP) könnte im Kernhaushalt erschlossen werden, indem der EEG-Zuschuss wieder aus dem KTF und mit dortigen Konsolidierungsmaßnahmen gegenfinanziert wird und nicht-investive Finanzhilfen im Kernhaushalt abgebaut werden.

130. Der EEG-Zuschuss beträgt laut Subventionsbericht 17,2 Mrd Euro und stellt seit dem Jahr 2025 die größte Finanzhilfe im Kernhaushalt dar. Er ersetzt seit dem Jahr 2023 die EEG-Umlage, die von Haushalten über den Strompreis getragen wurde. Bis einschließlich des Jahres 2024 wurde er aus dem KTF finanziert. Um die Kosten von Neubewilligungen in der EEG-Förderung zu senken, hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, der unter anderem niedrigere Fördersätze und kürzere Laufzeiten vorsieht (Bundesregierung, 2026d). Dies kann jedoch den Ausbau der erneuerbaren Energie verlangsamen (BEE, 2026).

Die Finanzierung des EEG-Zuschusses aus dem KTF wäre sachgerecht, da die Förderung erneuerbarer Energien dem klimapolitischen Zweck des KTF entspricht. Außerdem verfügt der KTF über eine Rücklage, die, sofern sie ausreichend gefüllt ist, jährliche Schwankungen der EEG-Finanzierung abfedern

↘ TABELLE 16

Finanzierungslücke und Konsolidierungspotenziale im Kernhaushalt des Bundes

	Nominales Konsolidierungspotenzial für das Berechnungsjahr	% des BIP[1]
Finanzierungslücke im Jahr 2040 in Szenario 3 / 2 / 1		**2,7 / 4,6 / 4,8**
nachrichtlich:		
Finanzierungslücke bei höherem Potenzialwachstum[2]		*2,4 / 4,3 / 4,5*
Finanzierungslücke bei Alternativszenario Verteidigungsausgaben von 2 % des BIP		*2,1 / 3,1 / 3,0*
I. Konsolidierungspotenziale durch Subventionsabbau		**1,3**
Kürzung Finanzhilfen	bis zu 20,9 Mrd Euro (2026)[a,b]	0,45
Abschaffung ineffizienter und/oder umweltschädlicher Steuervergünstigungen gemäß Subventionsbericht	bis zu 17 Mrd Euro (2026)[a,b]	0,37
Abschaffung weiterer Steuervergünstigungen[3]	bis zu 23 Mrd Euro (2026)[a,b,c,d]	0,50
II. Konsolidierungspotenziale auf der Ausgabenseite		**0,6**
Rentenversicherungsleistungen		
Vorschläge Alterssicherungskommission[4]	bis zu 9,6 Mrd Euro (2040)[b,e]	0,17
Rücknahme Mütterrente III	4 bis 5 Mrd Euro (2030/2040)[f]	0,07
Rücknahme Haltelinie	9 bis 15 Mrd Euro (2030/2040)[f]	0,27
Zusammenführung von Grundsicherungsgeld, Wohngeld und Kinderzuschlag	bis zu 1,7 Mrd Euro (2025)[g*]	0,04
Pauschale Senkung der Personalkosten um 10 %	3,3 Mrd Euro (2025)[b]	0,07
III. Effizientere Ausgestaltung des Steuersystems		**0,2**
Begrenztes Realsplitting	2,9 Mrd Euro (2023)[h,i*]	0,07
Abbau von Steuerprivilegien bei Immobilienveräußerungen	4,3 Mrd Euro (2022)[j]	0,11
Eindämmung von Umsatzsteuerbetrug	mindestens 2,4 Mrd Euro (2023)[k]	0,06
Gesamtes Konsolidierungspotenzial aus I.–III.		**2,2**
IV. Anpassung der Steuertarife		
Erhöhung des Umsatzsteuersatzes um 1 / 2 / 3 Prozentpunkte (PP)[5]	7,5 / 15 / 22,5 Mrd Euro (2027)[b*]	0,15 / 0,31 / 0,46
Einkommensteuer		
Proportionale Anhebung aller Grenzsteuersätze um 3 / 6 / 9 %[6]	4,0 / 7,9 / 11,6 Mrd Euro (2027)[b*]	0,08 / 0,16 / 0,24
Alternativ: weitere Erhöhung des 2. Reichensteuersatzes um 1 PP	0,5 Mrd Euro (2027)[l]	0,01
Ergänzungsabgabe für Verteidigung von 2,5 / 5,0 / 7,5 PP[7]	10,5 / 20,7 / 30,7 Mrd Euro (2027)[b*]	0,21 / 0,42 / 0,63
Erhöhung des Abgeltungsteuersatzes um 3 / 5 / 7 PP[8]	0,8 / 1,2 / 1,7 Mrd Euro (2027)[b*]	0,02 / 0,02 / 0,03

* – Berechnung berücksichtigt Ausweich- und Verhaltensreaktionen. 1 – Abweichungen in den Summen rundungsbedingt. 2 – Zusätzliches jährliches Potenzialwachstum von 0,5 Prozentpunkten ab dem Jahr 2031. 3 – Energiesteuervergünstigung für Diesel, Umsatzsteuer für tierische Lebensmittel, Entfernungspauschale, Dienstwagenprivileg, Energiesteuerbefreiung für ausländischen Flugverkehr. 4 – Stärkung Nachhaltigkeitsfaktor, Dynamisierung Regelaltersgrenze, Einführung Kapitalrente, Abschaffung der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte, Eingliederung der Selbständigen ohne obligatorische Alterssicherung. 5 – Weitergabequote von 100 %; Elastizität der Bemessungsgrundlage bezüglich des Nettosatzes von 0,2. 6 – Elastizität von 0,34 (Dörrenberg et al., 2017). 7 – Elastizität von 0,34 bei der Lohn- und Einkommensteuer (Dörrenberg et al., 2017), 0,6 bei der Abgeltungsteuer und 2,55 bei der Körperschaftsteuer (Dwenger und Steiner, 2012). 8 – Fortschreibung der Simulationsergebnisse von Bach und Buslei (2017). Elastizität von 0,6.
a – BRH (2026). b – Eigene Berechnungen. c – Bundesregierung (2025c, 2025d). d – Burger und Bretschneider (2021), Gerhards et al. (2026). e – Werding et al. (2026). f – Bundesregierung (2025b). g – Blömer et al. (2025); Studie auf Basis des damaligen Bürgergelds nach Rechtsstand des Jahres 2025. h – Blömer und Peichl (2023). i – JG 2023. j – Bach und Eichfelder (2021). k – Europäische Kommission (2024). l – Bundesregierung (2026c).

Quellen: angegebene Quellen, BMF, BMWE, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-222-01

Daten (XLSX)

könnte. Die Rückführung des EEG-Zuschusses in den KTF würde den Kernhaushalt um 17,2 Mrd Euro entlasten, jedoch Konsolidierungsmaßnahmen im KTF erfordern. ↘ KASTEN 12

131. Laut Subventionsbericht bestehen neben dem EEG-Zuschuss im Kernhaushalt 90 weitere Finanzhilfen mit Ausgaben von insgesamt 8,4 Mrd Euro (BMF, 2025a). Bis auf wenige Ausnahmen sind diese Finanzhilfen einfachgesetzlich oder durch Verwaltungsvorschriften bestimmt. Sie könnten zeitnah beendet werden oder, falls Altzusagen bestehen, auslaufen. Diese Finanzhilfen umfassen sowohl direkte Transfers an Haushalte, als auch Investitionszuschüsse an Unternehmen und öffentliche Investitionen, z. B. Zuweisungen an die Länder für den sozialen Wohnungsbau von 2,7 Mrd Euro. ↘ KASTEN 11 Für eine **wachstumsschonende Konsolidierung** besteht ein Potenzial von 3,7 Mrd Euro bei **nicht-investiven Finanzhilfen**. Für die konkrete Auswahl der abzubauenden Maßnahmen ist eine Einzelfallbewertung im Rahmen einer ziel- und wirkungsorientierten Prüfung aller Finanzhilfen und ihrer Wechselwirkungen geeignet. ↘ KASTEN 13 ↘ ZIFFER 169

↘ KASTEN 12

Konsolidierungsoptionen im Klima- und Transformationsfonds (KTF)

Der KTF ist ein Sondervermögen des Bundes zur Finanzierung der Energiewende und des Klimaschutzes. Im Wirtschaftsplan des KTF für das Jahr 2026 sind Ausgaben von 34,8 Mrd Euro vorgesehen, die der KTF aus eigenen Einnahmen und 10 Mrd Euro Zuweisungen aus dem SVIK tätigt. Konsolidierungspotenziale im KTF können durch eine effizientere Ausgestaltung der Finanzhilfen gehoben werden. Ein zielgenaueres Förderdesign bei der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) könnte die Kosten um ca. 4,8 Mrd Euro senken (Henze et al., 2026). Auch die bestehenden Finanzhilfen für die Wasserstoffwirtschaft mit 2,6 Mrd Euro könnten auf Ergänzungen zum europäischen Emissionshandel begrenzt werden (Albuscheit et al., 2025). Die aus dem KTF finanzierten Strompreis- und Netzentgeltvergünstigungen von 13,9 Mrd Euro könnten grundlegend überprüft und teils kombiniert werden, da die Vielzahl an Strompreissubventionen hohe Bürokratiekosten und, etwa bei der Strompreiskompensation, mögliche Wettbewerbsverzerrungen verursacht (Monopolkommission, 2026).

132. Laut Bundesrechnungshof (BRH, 2026) kann der Bundeshaushalt durch den **Abbau von Steuervergünstigungen**, die im Subventionsbericht der Bundesregierung als solche ausgewiesen werden und evident ineffektiv oder umweltschädlich sind, um bis zu 17 Mrd Euro oder rund 0,37 % des BIP jährlich entlastet werden. ↘ TABELLE 17 Die Mehreinnahmen könnten aufgrund von Anpassungseffekten allerdings niedriger ausfallen. Zu den größten Steuervergünstigungen, die von externen Gutachten als ineffektiv befunden wurden, gehören die ermäßigten Umsatzsteuersätze auf kulturelle und unterhaltende Leistungen (mit Mindereinnahmen für den Bund von 2,3 Mrd Euro), auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen (1,9 Mrd Euro) sowie Beherbergungsleistungen (1,0 Mrd Euro) und die Begünstigung von Elektro- und Hybridfahrzeugen bei der Dienstwagenbesteuerung (0,7 Mrd Euro) (Jung et al., 2009; BMF, 2025a; Heinemann et al., 2025; Gerhards et al., 2026). Effekte bestehen laut Burger und Bretschneider (2021) unter anderem bei der Energiesteuervergünstigung von Kerosin für den inländischen Flugverkehr mit 432 Mio Euro sowie bei der

↘ TABELLE 17

Konsolidierungspotenziale bei ineffizienten oder umweltschädlichen Steuervergünstigungen

	Einschätzung externer Gutachten	Nominales Konsolidierungspotenzial für das Berechnungsjahr	% des BIP[1]
Abschaffung von Steuervergünstigungen gemäß Subventionsbericht		**bis zu 17 Mrd Euro (2026)[a]**	**0,37**
darunter:			
Umsatzsteuervergünstigung für kulturelle und unterhaltende Leistungen	ineffizient[b,c]	2,3 Mrd Euro (2026)[d]	0,05
Umsatzsteuervergünstigung für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen	ineffizient[b]	1,9 Mrd Euro (2026)[d]	0,04
Umsatzsteuervergünstigung für Beherbergungsleistungen	ineffizient[b,e]	1,0 Mrd Euro (2026)[d]	0,02
Dienstwagenprivileg für Elektro- und Hybridfahrzeuge	ineffizient[f]	0,7 Mrd Euro (2026)[d]	0,02
Energiesteuervergünstigung für Kerosin (inländischer Flugverkehr)	umweltschädlich[g]	0,4 Mrd Euro (2026)[d]	0,01
Agrardieselvergünstigung[2]	umweltschädlich[g]	0,4 Mrd Euro (2026)[h]	0,01
Abschaffung weiterer Steuervergünstigungen		**bis zu 23 Mrd Euro (2026)[k]**	**0,50**
Energiesteuervergünstigung für Diesel	umweltschädlich[g]	7 Mrd Euro (2026)[a]	0,15
Umsatzsteuervergünstigung für tierische Produkte	umweltschädlich[g]	4,7 Mrd Euro (2025)[i]	0,10
Entfernungspauschale	umweltschädlich[g]	bis zu 2,7 Mrd Euro (2026)[j,k]	0,06
Dienstwagenprivileg	umweltschädlich[g]	bis zu 1,8 Mrd Euro (2025)[f]	0,04
Energiesteuervergünstigung für Kerosin (ausländischer Flugverkehr)	umweltschädlich[g]	7,1 Mrd Euro (2025)[k]	0,17

1 – Abweichungen in den Summen rundungsbedingt. 2 – Energiesteuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft.
a – BRH (2026). b – Heinemann et al. (2025). c – Jung et al. (2009). d – BMF (2025a). e – Ismer et al. (2010). f – Gerhards et al. (2026). g – Burger und Bretschneider (2021). h – Bundesregierung (2025b). i – Bundesregierung (2025c). j – Bundesregierung (2025d). k – Eigene Berechnungen.

Quellen: angegebene Quellen, BMF, BMWE, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-242-01

Daten (XLSX)

Agrardieselvergünstigung mit 430 Mio Euro (Bundesregierung, 2025b; 2025e). Ein Großteil dieses Potenzials kann kurzfristig gehoben werden, da die meisten Vergünstigungen auf Verbrauch-, Verkehr- und Umsatzsteuern ohne Übergangsregelungen unmittelbar mit Inkrafttreten eines Änderungsgesetzes entfallen können. Bei Gemeinschaftsteuern ist jedoch die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

133. Jenseits der im Subventionsbericht der Bundesregierung erfassten **Steuervergünstigungen** besteht ein Konsolidierungspotenzial von rund 0,50 % des BIP durch die Abschaffung weiterer steuerlicher Begünstigungen mit umweltschädlicher Wirkung. ↘ TABELLE 17 Dieses Konsolidierungspotenzial könnte kurzfristig durch Steuerrechtsänderungen erschlossen werden, bei einigen Steuervergünstigungen sind jedoch zielgenaue Nachfolgeregelungen statt einer Abschaffung erforderlich. Hierzu gehört das Dienstwagenprivileg, das durch eine CO_2-differenzierte Pauschalbewertung mit Preisdeckel ersetzt werden könnte (Jacob et al., 2016). Für die Entfernungspauschale kommen insbesondere eine schrittweise Rückführung mit einer Härtefallregelung für besonders belastete Pendelnde oder eine Umwandlung in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld in Be-

tracht (UBA, 2021; FÖS, 2023). Die genannten Reformansätze würden das Konsolidierungspotenzial im Vergleich zu einer Abschaffung senken. Mehreinnahmen können außerdem durch Verhaltensanpassungen niedriger ausfallen.

Jenseits der Abschaffung der Energiesteuervergünstigung von Kerosin für den inländischen Flugverkehr, die im Subventionsbericht geführt ist, ist ein Abbau auch für ausländischen Flugverkehr denkbar, würde jedoch eine Änderung der EU-Energiesteuerrichtlinie oder bilaterale Abkommen erfordern (Burger und Bretschneider, 2021). Dies allein könnte den Bundeshaushalt nach Berechnungen des Sachverständigenrates zusätzlich um bis zu 7,1 Mrd Euro entlasten.

134. Die makroökonomischen und verteilungs- und umweltpolitischen Effekte eines Abbaus von Steuervergünstigungen unterscheiden sich je nach Maßnahme. ↘ ZIFFERN 121 F. UND 124 Die Rückkehr zum Regelsteuersatz bei den genannten Vergünstigungen von Umsatz- und Einkommensteuer dürfte überwiegend Haushalte mit höheren Einkommen belasten, da steuervergünstigte Übernachtungen, Flugreisen sowie Dienstwagenprivilegien vor allem überproportional diesen Haushalten zugutekommen (Beermann et al., 2021; Heinemann et al., 2025). Der Abbau der Vergünstigung für tierische Lebensmittel würde hingegen regressiv wirken. Einige Vergünstigungen verbilligen derzeit emissionsintensive Mobilität und tierische Lebensmittel gegenüber emissionsärmeren Alternativen und schwächen damit die Lenkungswirkung der CO_2-Bepreisung. Eine Rückführung umweltschädlicher Steuervergünstigungen würde daher bestehende klimapolitische Fehlanreize verringern.

↘ KASTEN 13

Wirkungskontrolle bei Subventionen

Subventionen können gerechtfertigt sein, wenn sie Marktversagen adressieren, Skalenerträge generieren oder gesamtgesellschaftliche Ziele erfüllen. Dafür müssen sie jedoch zielgerichtet, verhältnismäßig und transparent ausgestaltet sein. Andernfalls drohen Wohlfahrtsverluste durch Fehlallokation knapper Ressourcen, Mitnahmeeffekte und eine Vereinnahmung durch partikulare Interessengruppen (Schwartz und Clements, 1999; IWF et al., 2022). Als Instrumente sind Finanzhilfen den Steuervergünstigungen grundsätzlich vorzuziehen, da sie im Haushalt transparenter ausgewiesen werden, ihr Volumen verlässlicher beziffert werden kann und ihre Änderung, anders als bei Gemeinschaftsteuern, nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf (BMF, 2025a).

Nach §§ 6 und 7 Bundeshaushaltsordnung sind Subventionen nur zu gewähren, wenn sie notwendig sind, um die Aufgaben des Bundes zu erfüllen, und wirtschaftlich und sparsam umgesetzt werden. Nach den Subventionspolitischen Leitlinien müssen neue Subventionen erstens unter Kosten-Nutzen-Aspekten das am besten geeignete Instrument zur Zielerreichung darstellen und vorrangig durch Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden (BMF, 2025a). Zweitens sind neue Finanzhilfen grundsätzlich befristet und degressiv auszugestalten, um einer Verstetigung vorzubeugen. Bei Steuervergünstigungen ist drittens zu prüfen, ob sie durch Finanzhilfen oder andere, den Haushalt weniger belastende Maßnahmen ersetzt werden können. Viertens sind die Ziele einer Subvention so festzulegen, dass eine Erfolgskontrolle möglich ist. Fünftens sollen sämtliche Subventionen regelmäßig daraufhin evaluiert werden, in welchem Maß sie ihre Ziele erreichen und ob sie effizient, transparent und mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung vereinbar sind.

Die Bundesregierung hält diese Leitlinien in der Praxis nur unzureichend ein (Bohne et al., 2024; BRH, 2026). Bereits in der Planungsphase werden für viele Subventionen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, bei denen die Eignung der Instrumente überprüft und quantifiziert wird (BRH, 2025a). Für bereits bestehende Subventionen weist die Bundesregierung nur für rund 70 % der Finanzhilfen und rund 53 % der Steuervergünstigungen abgeschlossene Evaluierungen aus (BMF, 2025a). Diese unterscheiden sich zudem deutlich hinsichtlich ihrer methodischen Qualität. ↘ PLUSTEXT 7 Außerdem werden auch negativ evaluierte Subventionen nicht abgeschafft. Dazu gehören die ermäßigten Umsatzsteuersätze auf kulturelle und unterhaltende Leistungen, auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen sowie Beherbergungsleistungen und die Begünstigung von Elektro- und Hybridfahrzeugen bei der Dienstwagenbesteuerung mit gesamten Mindereinnahmen des Bundes von 5,9 Mrd Euro (Jung et al., 2009; BMF, 2025a; Heinemann et al., 2025; Gerhards et al., 2026).

Weitere Potenziale auf der Ausgabenseite

135. **Reformen in den Sozialversicherungen und im Transfersystem könnten den Bundeshaushalt um rund 0,5 % des BIP entlasten.** ↘ TABELLE 16 Weitere kurzfristig wirksame Konsolidierungsspielräume auf der Ausgabenseite sind angesichts des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes, verteidigungspolitischer Zielsetzungen und möglicher Wachstumseinbußen begrenzt. Darüber hinausgehende Reformen gesetzlich gebundener Ausgaben, die mittel- bis langfristig wirken, sind möglich. ↘ ZIFFERN 141 FF.

136. **Die Reformvorschläge der Alterssicherungskommission (2026) können den Bundeshaushalt entlasten.** Simulationen auf Basis von Werding et al. (2026), die ausgewählte Empfehlungen berücksichtigen, ergeben für dieses Maßnahmenpaket im Jahr 2040 eine Entlastung von 9,6 Mrd Euro bzw. 0,17 % des BIP. Das simulierte Paket umfasst die Dynamisierung der Regelaltersgrenze (Empfehlung 5), die Abschaffung der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte unter Wahrung des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes (Empfehlung 6), die Stärkung des Nachhaltigkeitsfaktors (Empfehlung 14), die Einbeziehung der Selbständigen ohne obligatorische Alterssicherung (Empfehlung 22) und die Einführung der Kapitalrente (Empfehlung 28). Die Entlastung des Bundeszuschusses resultiert hierbei allein aus dem gedämpften Beitragssatzanstieg, der über die Fortschreibungsformel den Anstieg des Bundeszuschusses begrenzt. Sie baut sich daher erst langfristig auf: Im Jahr 2030 fällt die Entlastung mit weniger als 1 Mrd Euro bzw. 0,01 % des BIP noch gering aus, steigt bis zum Jahr 2035 jedoch auf rund 5,4 Mrd Euro bzw. 0,1 % des BIP.

137. Die **abschlagsfreie Rente** für besonders langjährig Versicherte wird von der Deutschen Rentenversicherung als nicht beitragsgedeckte Leistung (NBL) eingeordnet. Aus ihrer Abschaffung folgt jedoch nicht automatisch eine proportionale Absenkung des Bundeszuschusses in Höhe der erzielten Minderausgaben, da der Bundeszuschuss die NBL lediglich pauschal abgilt. Um das gesamte Einsparpotenzial auf den Bundeszuschuss umzulegen, könnte die Bundesregierung den Zuschuss diskretionär um den Einsparbetrag verringern. Das Einsparpotenzial hängt maßgeblich von den Verhaltensreaktionen der Betroffenen ab. Bei unver-

ändertem Renteneintritt schätzt die Alterssicherungskommission (2026) die Minderausgaben auf 430 Mio Euro je Zugangsjahrgang und Rentenbezugsjahr. Dieser Betrag würde sich bei drei bis vier betroffenen Jahrgängen bis zum Jahr 2030 auf rund 1,3 bis 1,7 Mrd Euro jährlich aufsummieren. Eine spätere Verrentung würde die Sozialversicherungen stärker entlasten, da neben niedrigeren Rentenausgaben zusätzliche Beiträge zur Rentenversicherung anfallen, solange die Betroffenen weiterarbeiten. Für einen einjährigen Aufschub schätzt die Alterssicherungskommission Minderausgaben von rund 6,5 Mrd Euro. Empirische Studien zeigen allerdings, dass Änderungen der maßgeblichen Altersgrenze den tatsächlichen Renteneintritt deutlich, aber nicht vollständig verschieben (Manoli und Weber, 2016; Dolls und Krolage, 2023). Der Wert dürfte den tatsächlich erreichbaren Effekt daher überschätzen, da nicht alle Betroffenen ihren Renteneintritt entsprechend verschieben würden.

138. Die **Mütterrente III** wird den Bundeshaushalt jährlich mit rund 5 Mrd Euro bzw. 0,07 % des BIP belasten. Aufgrund ihrer Einführung zum 1. Januar 2027 und der Auszahlung ab 2028 fallen im Jahr 2028 einmalig rund 10 Mrd Euro an. Die **verlängerte Haltelinie** bindet zusätzlich Bundesmittel von rund 9 Mrd Euro bzw. 0,17 % des BIP im Jahr 2030 und 15,1 Mrd Euro bzw. 0,27 % des BIP im Jahr 2040 (Deutscher Bundestag, 2025a). Eine Rücknahme beider Maßnahmen hätte somit ein Konsolidierungspotenzial von ca. 0,3 % des BIP. Um dieses vollständig zu realisieren, müssten die Maßnahmen dafür möglichst vor ihrem Inkrafttreten, spätestens aber vor Festsetzung der individuellen Ansprüche, zurückgenommen werden.

139. Eine Absenkung des **Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)** könnte einen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts leisten, würde jedoch zugleich den Finanzierungsdruck in der GKV erhöhen. Aktuell finanziert die GKV aus Beiträgen NBL zwischen, je nach Abgrenzung, 4 und 40 Mrd Euro, die eigentlich durch den Bundeszuschuss abgegolten werden sollten. ↘ ZIFFER 495

Ein Ansatzpunkt, um die NBL und damit auch den Bundeszuschuss zu senken, wäre eine über das GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz hinausgehende Beitragsbeteiligung bislang beitragsfrei mitversicherter, nicht erwerbstätiger Ehepartnerinnen und Ehepartner ohne Betreuungsverpflichtungen. Reformen, die die Finanzlage von GKV und Sozialer Pflegeversicherung (SPV) strukturell verbessern, könnten zudem den Bedarf an künftigen Bundesdarlehen und Liquiditätshilfen begrenzen. Allein für überjährige Darlehen an GKV und SPV wurden in den Bundeshaushalten 2025 und 2026 2,8 Mrd Euro bzw. 5,5 Mrd Euro veranschlagt.

140. **Reformen bei steuerfinanzierten Transfers können** bestehende Fehlanreize zur Erwerbsbeteiligung verringern und **den Bundeshaushalt entlasten**. Dabei besteht ein Zielkonflikt zwischen fiskalischer Entlastung, höheren Erwerbsanreizen und einer Verringerung der Armutsgefährdung (JG 2023 Ziffer 317). Eine vom Sachverständigenrat beauftragte Expertise zeigt, dass eine zusammengefasste Transferleistung, die Bürgergeld (mittlerweile Grundsicherungsgeld), Wohngeld und Kinderzuschlag in einer Leistung bündelt, Erwerbsanreize spürbar steigern, die Armutsgefährdungsquote senken und die öffentlichen Haushalte entlasten kann (Blömer und Peichl, 2023; JG 2023 Zif-

fern 321 ff.). Zusätzlich können Parallelstrukturen in der Verwaltung abgebaut werden (JG 2023 Ziffer 317). In einer neueren Studie zeigen Blömer et al. (2025), dass eine solche Reform das Arbeitsangebot um 149 000 Vollzeitäquivalente erhöhen und die Armutsgefährdungsquote um 0,3 Prozentpunkte senken könnte. Die öffentlichen Haushalte würden um 4,5 Mrd Euro entlastet, davon der Bund mit 1,7 Mrd Euro und die Länder mit 2,5 Mrd Euro. Für die Gemeinden entstünden Mehrbelastungen von 1,2 Mrd Euro. Diese könnten über den Verteilungsschlüssel der Leistungsfinanzierung angepasst werden und entsprechend geringere Minderausgaben für den Bund bedeuten. Eine darüber hinausgehende Entlastung der öffentlichen Haushalte kann grundsätzlich erreicht werden, könnte jedoch die Armutsgefährdungsquote erhöhen und das Erwerbsangebot verringern.

141. **Weitere Konsolidierungsspielräume auf der Ausgabenseite dürften begrenzt sein.** Zusätzliche Kürzungen dürften vielfach das Wachstum belasten oder durch verteidigungspolitische Zielsetzungen und rechtliche Bindungen erschwert werden. So können Kürzungen bei den Investitionen (11,1 % der Ausgaben des Kernhaushalts des Bundes im Jahr 2026) die Wachstumsperspektiven generell beeinträchtigen. Konsolidierungspotenzial besteht grundsätzlich bei ineffizienten Investitionen mit geringen gesamtwirtschaftlichen Effekten, die maßnahmenspezifisch identifiziert werden müssten. Längerfristige verteidigungspolitische Zielsetzungen begrenzen den Konsolidierungsspielraum bei Verteidigung und weiteren verteidigungsrelevanten Aufgaben (rund 19 % der Ausgaben). Gesetzlich gebundene Zahlungen zur Existenzsicherung umfassen unter anderem die Erstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (zusammen 25,5 Mrd Euro bzw. 4,9 % der Ausgaben). Zinsausgaben (5,6 % der Ausgaben) beruhen auf vertraglichen Verpflichtungen.

142. Vergleichsweise wachstumsschonende Potenziale könnten daher am ehesten beim **Staatskonsum** geprüft werden. ↘ ZIFFER 121 Für den Bundeshaushalt sind dabei insbesondere Personalausgaben relevant. Diese tragen zwar nicht maßgeblich zum Ausgabenanstieg der kommenden Jahre bei, ↘ ZIFFER 93 gezielte Effizienzverbesserungen könnten dennoch Spielräume schaffen. Eine ressortübergreifende (d. h. inklusive Verteidigung) Reduzierung der Personalausgaben um 1 % oder 4 900 Stellen hätte, basierend auf Aktivbezügen von 33,1 Mrd Euro im Jahr 2025, 0,36 Mrd Euro eingespart (BMF, 2026a). Eine Reduzierung um 10 % oder 49 000 Stellen könnte ca. 3,3 Mrd Euro oder 0,07 % des BIP an Minderausgaben ergeben. Proportional höhere Einsparungen ließen sich bei hoch besoldeten Stellen erzielen, die in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet wurden (BRH, 2025b). Hohe pauschale Einsparziele ersetzen jedoch kein strategisches Personalmanagement und könnten im Extremfall die staatliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen. Eine Aufgaben- und Organisationskritik könnte daher prüfen, welche Leistungen, etwa durch Digitalisierung, effizienter erbracht werden oder entfallen könnten und bei welchen Bundesbehörden dies in welchem Umfang mit personellen Einsparzielen verknüpft werden kann. ↘ ZIFFER 166

143. Konkretes Potenzial für Einsparungen bei Personalkosten besteht durch Digitalisierung und Künstliche Intelligenz (KI). Bolwin et al. (2024) schätzen Produktivitätssteigerungen bei der gesamtstaatlichen öffentlichen Verwaltung durch ei-

ne breite Nutzung von generativer KI auf 23,9 Mrd Euro in einem Zeitraum von zehn Jahren. Daraus kann ein Konsolidierungspotenzial entstehen, sofern frei werdende Kapazitäten bei unverändertem Leistungsumfang in Ausgabensenkungen übersetzt werden. Effizienzgewinne durch Digitalisierung und ressortübergreifende Aufgabenbündelung dürften insbesondere bei internen Servicebereichen, etwa für Organisation und Personal, zu heben sein. Um diese zu realisieren, ist ein schnellerer Aufbau einer leistungsfähigen KI- und IT-Infrastruktur und eine entsprechende Qualifizierung der Beschäftigten erforderlich (JG 2025 Kasten 40 und Ziffern 658 f.). Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Nutzung von KI-Tools durch Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger auch zu einem erhöhten Aufkommen an Verwaltungsvorgängen führen kann, was wiederum die Verwaltungskosten erhöht.

144. Falls sich die geopolitischen Bedarfe an die deutsche Verteidigungsfähigkeit ändern sollten, wäre eine Reduzierung der Verteidigungsausgaben im Projektionszeitraum denkbar. Als Konsolidierungsstrategie erscheint eine solche Festlegung allerdings auf absehbare Zeit ungeeignet. Der Sachverständigenrat berichtet deshalb nur nachrichtlich ein Szenario, das von der aktuellen Finanzplanung abweicht und in dem die Verteidigungsausgaben im Jahr 2029 auf lediglich 2,8 % des BIP ansteigen. Bis zum Jahr 2031 sinken die Verteidigungsausgaben wieder auf 2 % des BIP und verbleiben auf diesem Niveau. Der Konsolidierungsbedarf im Jahr 2040 läge dann bei 3,0 % des BIP (Szenario 1) bzw. 2,1 % des BIP (Szenario 3). Auch in diesem Fall müssten weitere, umfassende Maßnahmen ergriffen werden, um die Finanzierungslücken im Bundeshaushalt zu schließen.

145. Eine Konsolidierung des Bundeshaushalts durch eine **bloße Verlagerung von Finanzierungslasten auf Länder und Kommunen sowie die Sozialversicherungen würde die Zielsetzung** einer Sicherung der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen **verfehlen**. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo würde sich dadurch nicht verbessern. Senkt der Bund seine Beteiligung an bundesrechtlich bestimmten Leistungen der Länder und Kommunen, ohne zugleich die Leistungsansprüche oder die Ausgaben zu verringern, entlastet dies den Kernhaushalt des Bundes. ↘ PLUSTEXT 5 Dafür müssten Länder und Kommunen jedoch entweder eigene Einnahmen erhöhen oder andere Ausgaben einschränken. Da bundesrechtlich gebundene Ausgaben kaum angepasst werden können, bestünde die Gefahr, dass Länder und Kommunen disponible Ausgaben wie öffentliche Investitionen mit hohen gesamtwirtschaftlichen Multiplikatoren kürzen. Insbesondere Länder und Kommunen mit schwacher Finanzkraft würden dadurch stärker belastet. Bei einer deutlichen Senkung der Bundeszuschüsse an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und GKV müssten die entstehenden Einnahmeausfälle in den Sozialversicherungen über Beitragssatzerhöhungen ausgeglichen werden. Dies würde die bereits angespannte Finanzlage bei den Sozialversicherungen und daraus resultierende Beitragssatzerhöhungen verschärfen. Reformen in den Sozialversicherungen, wie sie der Sachverständigenrat im Frühjahrsgutachten 2026 diskutiert hat, können Beitragssatzanstiege nur dämpfen, jedoch keinen weiteren Spielraum schaffen. ↘ ZIFFER 322 ↘ ABBILDUNGEN 95, 97 UND 117

↘ PLUSTEXT 5

Wirkung der Konsolidierung auf Länder und Kommunen

Eine Konsolidierung des Bundeshaushalts kann Länder und Kommunen sowohl entlasten als auch belasten. Der Abbau ineffektiver oder umweltschädlicher Steuervergünstigungen, an denen Länder und Kommunen beteiligt sind, könnte ihre Einnahmen im Jahr 2026 um bis zu 34,4 Mrd Euro (0,75 % des BIP) erhöhen. ↘ ZIFFERN 132 F. Dagegen würde eine geringere Bundesbeteiligung an Leistungen, die sowohl Bund als auch Länder und Kommunen finanzieren, zu Mehrausgaben führen, etwa bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II. Zukünftig dürften dem Bund durch die zum 1. Oktober 2026 in Kraft getretene Vereinbarung von Bund und Ländern (MPK, 2026) zusätzliche Finanzierungspflichten entstehen, weil er regelhaft bundesgesetzlich verursachte Mindereinnahmen und Mehrausgaben von Ländern und Kommunen zu 80 % tragen muss.

Weitere Potenziale auf der Einnahmenseite

146. Eine effizientere Ausgestaltung des Steuersystems könnte Mehreinnahmen in Höhe von rund 0,2 % des BIP erschließen. Zusammen mit den zuvor diskutierten Maßnahmen ergäbe sich damit ein Konsolidierungspotenzial von rund 2,2 % des BIP. Zur Schließung der verbleibenden Finanzierungslücke kämen darüber hinaus Tarifanpassungen bei aufkommensstarken Steuern oder neue Abgaben in Betracht. Bei deren Ausgestaltung wären die jeweiligen Wachstums- und Verteilungswirkungen zu berücksichtigen.

147. **Eine Reform des Ehegattensplittings könnte moderate Mehreinnahmen für den Bund von bis zu rund 0,07 % des BIP jährlich erzielen.** Die diskutierten Reformoptionen unterscheiden sich in ihren Auswirkungen auf das Steueraufkommen, das Arbeitsangebot und die Verteilungswirkung (JG 2023 Ziffern 336 ff.). Eine vom Sachverständigenrat beauftragte Expertise im Jahresgutachten 2023/24 simuliert für das Jahr 2023 ein begrenztes Realsplitting mit einem maximalen Übertragungsbetrag von 13 805 Euro, entsprechend dem damaligen Höchstbetrag für steuerlich abzugsfähige Unterhaltsleistungen. Unter vereinfachter Anwendung des Bundesanteils an der Einkommensteuer von 42,5 % ergäben sich Mehreinnahmen für den Bund von rund 2,9 Mrd Euro oder 0,07 % des BIP (Blömer und Peichl, 2023). Ehezusatzfreibeträge oder ein Steuerabzug könnten das Arbeitsangebot stärker erhöhen als ein Realsplitting, würden jedoch die Progressivität schwächen (JG 2023 Ziffern 336 ff.). Um negative Verteilungswirkungen für Familien mit Kindern zu vermeiden, könnten diese Mehreinnahmen auch für eine Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen verwendet werden (Blömer und Peichl, 2026; Schnitzer et al., 2026).

148. Ein weiteres Potenzial von jährlich rund 0,11 % des BIP könnte durch den **Abbau von Steuerprivilegien bei Veräußerungsgewinnen aus Immobilien** erschlossen werden. Bach und Eichfelder (2021) berechnen die fiskalischen Effekte einer Reform der Immobilienbesteuerung, die Steuerprivilegien für vermögende Haushalte abbauen könnte. Die Abschaffung der Steuerbefreiung für Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften bei der Körperschaftsteuer so-

wie der zehnjährigen Spekulationsfrist für private Immobilienverkäufe bei der Einkommensteuer könnte, ausgehend vom Jahr 2022, Mehreinnahmen für den Bund von 4,3 Mrd Euro (0,11 % des BIP) generieren. Dabei wären angemessene Stundungsregeln und Ausnahmen für selbstgenutzte Immobilien vorzusehen, um unbillige Belastungen zu vermeiden.

149. **Ein wirksamer Steuervollzug** durch die Eindämmung des Umsatzsteuerbetrugs und eine wirksamere Bekämpfung der Steuerhinterziehung privater Einkünfte **können zu Mehreinnahmen führen**. Eine belastbare Gesamtschätzung des Mehreinnahmenpotenzials ist aufgrund der schwierigen Datenlage nicht möglich. Die Europäische Kommission schätzt, dass Deutschland im Jahr 2023 rund 31,3 Mrd Euro bzw. 9,7 % der nach geltendem Recht theoretisch geschuldeten Umsatzsteuer nicht vereinnahmte (Europäische Kommission, 2025). Der rechnerische Bundesanteil an dieser Umsatzsteuerlücke beträgt rund 15 Mrd Euro. Die Umsatzsteuerlücke resultiert neben Betrug auch aus Fehlern, Zahlungsausfällen und Insolvenzen. Deren jeweilige Anteile sind für Deutschland nicht bekannt. Für den **Umsatzsteuerbetrug durch verschwundene Händler im grenzüberschreitenden EU-Warenhandel (Missing-Trader-Betrug)** ↘ GLOSSAR schätzt die Europäische Kommission den Umsatzsteuerausfall in Deutschland im Jahr 2023 auf rund 5 Mrd Euro, wovon rechnerisch rund 2,4 Mrd Euro auf den Bund entfielen (Europäische Kommission, 2024). Dies entspräche 0,06 % des BIP. Hinzu kommen weitere Formen des Umsatzsteuerbetrugs, deren Umfang sich jedoch nicht verlässlich beziffern lässt. Umsatzsteuer-Sonderprüfungen erzielten im Jahr 2025 ein Mehrergebnis von 1,69 Mrd Euro – rund 25 900 Euro je Prüfung und 1,06 Mio Euro je Prüfer (BMF, 2026b). Einzelne Finanzministerien und Landesregierungen vermuten, dass alleine durch Bargeldgeschäfte in Deutschland bis zu 10 Mrd Euro jährlich hinterzogen werden (BRH, 2025c). Zur Verringerung betrugsbedingter Ausfälle sollten die IT-Systeme zur Betrugsbekämpfung modernisiert, die Steuerfahndungsstellen der Länder stärker durch den Bund unterstützt sowie Drittmeldeverfahren und elektronische Bezahlsysteme ausgeweitet werden (BRH, 2025d; JG 2025 Ziffer 135). Für die Aufkommensverluste durch Steuerhinterziehung natürlicher Personen, etwa bei Kapitalerträgen, liegt keine umfassende und belastbare Schätzung vor.

150. Eine **Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes** von derzeit 19 % brächte dem Bund je Prozentpunkt Mehreinnahmen von knapp 7,5 Mrd Euro bzw. 0,15 % des BIP. Das gesamtstaatliche Mehraufkommen je Prozentpunkt läge bei rund 15,6 Mrd Euro bzw. 0,32 % des BIP. Diese Berechnung bezieht sich auf das Jahr 2027, unter vereinfachter Anwendung des Bundesanteils an der Umsatzsteuer von 48,3 % (Bundesregierung, 2026a). Vergünstigte Umsatzsteuersätze blieben ausgenommen. Die Berechnung unterstellt, wie in der einschlägigen Literatur gezeigt, eine langfristig vollständige Überwälzung auf die Verbraucherpreise (Deutsche Bundesbank, 2008; Büttner und Madzharova, 2021) und eine geringe Nachfragereaktion der privaten Haushalte, die das Mehraufkommen leicht dämpft (Cashin und Unayama, 2016; Baker et al., 2021). Verteilungspolitisch ist zu beachten, dass Umsatzsteuererhöhungen einkommensschwache Haushalte relativ stärker belasten und daher regressiv wirken.

151. Fuest (2026) schlägt eine Rückführung aller reduzierten Umsatzsteuersätze auf den Regelsatz von 19 % vor. Da insbesondere erhöhte Lebensmittelpreise stark regressiv wirken, umfasst der Vorschlag soziale Kompensationsmaßnahmen in Form von Direktzahlungen von 7,2 Mrd Euro. Heinemann et al. (2026a) beziffern die zusätzlichen gesamtstaatlichen Mehreinnahmen der Rückführung auf 43,5 Mrd Euro für das Jahr 2026. Abzüglich der vorgeschlagenen Direktzahlungen und des Länderanteils an der Umsatzsteuer verbliebe damit ein Mehraufkommen von 17,5 Mrd Euro für den Bundeshaushalt. Bisher stehen einkommensbasierte Direktzahlungen noch nicht zur Verfügung. Unabhängig vom vorliegenden Vorschlag sollten die Voraussetzungen für Direktzahlungen an Haushalte auf Basis sozioökonomischer Merkmale geschaffen werden, um bedürftige Haushalte zielgenau entlasten zu können.

152. Eine **aufkommensstärkere Ausgestaltung der Einkommensteuer** könnte durch eine proportionale Anhebung aller Grenzsteuersätze oder durch eine stärkere Steuerprogression erreicht werden. Bei Letzterer hängt das erzielbare Mehraufkommen insbesondere davon ab, ab welchem Einkommen höhere Grenzsteuersätze greifen. Eine proportionale Anhebung aller Grenzsteuersätze um 3 %, 6 % oder 9 % – entsprechend einer Multiplikation des gesamten Tarifs mit dem Faktor 1,03, 1,06 oder 1,09 – könnte dem Bund je 3 % Anhebung rechnerisch Mehreinnahmen von rund 6 Mrd Euro bringen.

Ausweich- und Verhaltensanpassungen können das erzielbare Mehraufkommen jedoch verringern. So zeigen Dörrenberg et al. (2017) anhand deutscher Steuerdaten, dass Steuerpflichtige auf höhere Steuersätze nicht nur mit Veränderungen ihres Bruttoeinkommens, etwa durch Anpassung ihres Arbeitsangebots, reagieren, sondern vor allem steuerliche Abzugsmöglichkeiten stärker nutzen. Der Spielraum für zusätzliche Einnahmen hängt zudem von der bereits bestehenden kombinierten Grenzbelastung durch Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträge ab (Bierbrauer et al., 2026). Unter Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen könnten dem Bund je 3 % Tarifanhebung knapp 4 Mrd Euro Mehreinnahmen verbleiben. Auf Länder und Gemeinden entfielen zusammen weitere 7,7 Mrd Euro (0,16 % des BIP) vor Verhaltensanpassungen bzw. rund 5 Mrd Euro (0,1 % des BIP) unter Berücksichtigung dieser Reaktionen.

153. Mit der Einkommensteuerreform 2027 führt die Bundesregierung (2026a) eine zusätzliche Tarifstufe mit einem Grenzsteuersatz von 47 % („2. Reichensteuer“) für zu versteuernde Einkommen ab 280 000 Euro ein. Sie erwartet daraus für den Bund inklusive Solidaritätszuschlag Mehreinnahmen von rund 1,1 Mrd Euro in voller Jahreswirkung. Bei linearer Fortschreibung könnte jeder weitere Prozentpunkt beim 2. Reichensteuersatz dem Bund rund 0,5 Mrd Euro einbringen. Das Aufkommenspotenzial bleibt aufgrund der schmalen Bemessungsgrundlage jedoch begrenzt. Ausweichreaktionen würden es weiter schmälern. Eine Anhebung des derzeit bei 42 % liegenden Spitzensteuersatzes würde einen deutlich breiteren Einkommensbereich erfassen und könnte daher höhere Mehreinnahmen erzielen. Die zugleich vorgesehene Senkung der Grenzsteuersätze in unteren Tarifbereichen entlastet auch Steuerpflichtige mit höheren Einkommen und gleicht damit einen Teil der zusätzlichen Belastung durch die neue Tarifstufe aus (Peichl et al., 2021). Unter Einbeziehung aller Entlastungen und weiteren Maß-

nahmen führt die Einkommensteuerreform 2027 insgesamt zu moderaten Mindereinnahmen.

154. Die Verteidigungsausgaben werden gemäß der Finanzplanung und den Bündnisverpflichtungen auf absehbare Zeit bei rund 3,5 % des BIP und damit mehr als 2 Prozentpunkte über dem Niveau der 2010er-Jahre liegen (BMF, 2026c). Zur Finanzierung der steigenden Verteidigungsausgaben wurde eine **Ergänzungsabgabe für Verteidigung** auf Grundlage von Artikel 106 Abs. 1 Nr. 6 GG diskutiert (Meyer, 2023; Bach, 2025). Bei gleichem gesamtstaatlichem Mehraufkommen würde eine solche Abgabe den Bundeshaushalt stärker entlasten als eine Einkommensteuererhöhung, da ihr Aufkommen vollständig dem Bund zufließt. Ergänzend könnte eine gesetzliche Zweckbindung für Verteidigungsausgaben vorgesehen werden. Durch Freigrenzen und Milderungszonen ließe sich die Abgabe zudem so ausgestalten, dass sie zur verteilungspolitischen Ausgewogenheit des Konsolidierungspakets beiträgt. Bei der Belastung von Unternehmen über die Körperschaftsteuer sind mögliche negative Standortwirkungen zu berücksichtigen.

Um das Einnahmenpotenzial abzuschätzen, lässt sich exemplarisch eine zusätzliche Abgabe auf die Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuern betrachten, ähnlich dem Solidaritätszuschlag vor der deutlichen Anhebung der Freigrenzen im Jahr 2021. Für das Jahr 2027 könnte eine solche Ergänzungsabgabe dem Bund bei einem Zuschlagssatz von 2,5 % einen Netto-Ertrag von rund 10,5 Mrd Euro (0,21 % des BIP) einbringen, bei 5 % von rund 20,7 Mrd Euro (0,42 % des BIP) und bei 7,5 % von rund 30,7 Mrd Euro (0,63 % des BIP). Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen und dadurch entstehende Mindereinnahmen des Bundes bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sind dabei berücksichtigt.

155. Eine Reform der **Abgeltungsteuer** dürfte nur geringe Einnahmensteigerungen erzielen. Bach und Buslei (2017) beziffern mögliche gesamtstaatliche Steuermehreinnahmen für das Jahr 2017 durch eine Erhöhung des geltenden Abgeltungsteuersatzes von 25 % um 3 (5 bzw. 7) Prozentpunkte auf 0,9 (1,5 bzw. 2,0) Mrd Euro. Seither haben sich die Zinsen jedoch deutlich erhöht. Das Kassenaufkommen der Abgeltungsteuer dürfte sich zwischen den Jahren 2017 und 2027 von 28,3 Mrd Euro auf geschätzte 60,3 Mrd Euro nominal mehr als verdoppeln. Werden die Schätzungen von Bach und Buslei (2017) mit der Entwicklung des geschätzten Steueraufkommens auf das Jahr 2027 fortgeschrieben und dabei aufkommensmindernde Verhaltensanpassungen berücksichtigt (Hermle und Peichl, 2018; Agersnap und Zidar, 2021), könnte eine Erhöhung der Abgeltungsteuer um 3 (5 bzw. 7) Prozentpunkte im Jahr 2027 Steuermehreinnahmen für den Bund von etwa 0,8 (1,2 bzw. 1,7) Mrd Euro bzw. 0,02 (0,02 bzw. 0,03) % des BIP erzielen. Verglichen mit dem kassenmäßigen Steueraufkommen erscheint das von Bach und Buslei (2017) geschätzte mögliche Mehraufkommen gering. Da eine Steuerstatistik der Kapitalertragsteuer bislang fehlt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2020; BMF, 2023), lassen sich mögliche Mehreinnahmen jedoch nicht belastbar allein aus dem Kassenaufkommen ableiten. Wenn die Besteuerung von Kapitalerträgen erhöht wird, sinken ceteris paribus die Anreize zur privaten Vermögensbildung und Altersvorsorge. Dies betrifft vor allem einkommensstarke und vermögende Haushalte, da Haushalte mit niedrigeren Ein-

kommen oder Vermögen kaum sparen und aufgrund der Günstigerprüfung und des Sparer-Pauschbetrags nicht mehr belastet würden (JG 2025 Ziffer 364). Außerdem ist die staatlich geförderte private Altersvorsorge von der Abgeltungsteuer befreit.

Konsolidierungsbedarf und gesamtwirtschaftliche Entwicklung

156. **Die Haushaltskonsolidierung kann die wirtschaftliche Entwicklung kurzfristig belasten.** Ein Verzicht auf Konsolidierung kann die wirtschaftliche Entwicklung allerdings dauerhaft beeinträchtigen, da eine anhaltend hohe Nettokreditaufnahme über steigende Zinsausgaben die fiskalischen Spielräume für zukunftsorientierte Ausgaben und die Bewältigung künftiger Krisen verengt. Der Zielkonflikt besteht daher darin, die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Konsolidierung gegen die gesamtwirtschaftlichen Kosten einer anhaltend hohen Verschuldung abzuwägen. ↘ ZIFFER 108

157. **Ein höheres Potenzialwachstum kann den Konsolidierungsdruck im Bundeshaushalt nur geringfügig reduzieren.** Zunächst fließt dem Bund nur ein begrenzter Teil des wachstumsbedingten Mehraufkommens der aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern zu. Gleichzeitig führt ein stärkeres Wachstum automatisch zu höheren Ausgaben. So sind die Verteidigungsausgaben über die Bindung an das NATO-Ziel direkt an das BIP gekoppelt.

Das ifo Institut schätzt, dass ein um 0,1 Prozentpunkte höheres Potenzialwachstum die Steuereinnahmen des Bundes im Jahr 2030 um bis zu 6,2 Mrd Euro oder 0,1 % des BIP erhöht (Fuest et al., 2026). In den Projektionen von Ochsner et al. (2026) steigert eine Erhöhung des jährlichen Potenzialwachstums von 0,25 (0,5) Prozentpunkten ab dem Jahr 2031 das jährliche Wachstum der Steuereinnahmen des Bundes um ca. 0,27 (0,54) Prozentpunkte. Aufgrund der Kopplung insbesondere der Verteidigungsausgaben an das BIP resultiert hieraus eine Verringerung der Finanzierungslücke um lediglich ca. 0,16 (0,31) % des BIP im Jahr 2040. ↘ TABELLE 14

158. Die diskutierten Konsolidierungsmaßnahmen (ohne Steuertarifanpassungen) im Umfang von 2,2 % des BIP ↘ TABELLE 16 I.-III. haben gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, die sich mithilfe von Fiskalmultiplikatoren grob abschätzen lassen. Ochsner und Zuber (2025) schätzen für Deutschland kumulierte Fiskalmultiplikatoren von rund 0,5 für den Staatskonsum und für Steuern sowie von rund 1,9 für öffentliche Investitionen nach zwei Jahren. Ein zusätzlich eingesparter oder über Steuern aufgebrachter Euro verringert das BIP damit innerhalb von zwei Jahren um etwa 50 Cent. Kürzungen öffentlicher Investitionen hingegen reduzieren das BIP um 1,90 Euro. Für die Berechnung der Effekte der hier diskutierten Maßnahmen werden ihnen Multiplikatoren entsprechend ihrer ökonomischen Wirkung zugeordnet. ↘ TABELLE 16 Die berechnete Gesamtbelastung für Unternehmen und Haushalte berücksichtigt die Länder- und Kommunalanteile. ↘ PLUSTEXT 5 **Bei einer schrittweisen Umsetzung dieser diskutierten Maßnahmen** würde **das Potenzialwachstum im Zeitraum von 2031 bis 2040 in jedem Jahr um bis zu 0,2 Prozentpunkte** sinken. Damit läge das potenzielle BIP nach 10 Jahren kumuliert um 1,3 % **unter der aktuellen Potenzialschätzung**. ↘ KASTEN 10 Die Effekte der darüber hinaus nötigen Maßnah-

men zur Schließung der Finanzierungslücke im Jahr 2040 sind in dieser Berechnung nicht berücksichtigt und hängen vom gewählten Maßnahmenmix ab. Eine Konsolidierung auf der Einnahmenseite und bei Investitionen kann mit stärkeren gesamtwirtschaftlichen Effekten einhergehen als eine Konsolidierung bei staatlichen Konsum- und Transferausgaben. ↘ ZIFFERN 119 UND 121 Jedoch ist fraglich, ob und wie eine Konsolidierung dieses Umfangs allein über die Ausgabenseite zu erreichen wäre.

4. Instrumente zur Verstetigung von Infrastrukturinvestitionen

159. **Der Konsolidierungsdruck birgt das Risiko, dass zukunftsorientierte Ausgaben** wie Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur **gekürzt werden**. ↘ ZIFFERN 111 F. Solche Kürzungen verursachen jedoch im Vergleich zu anderen Konsolidierungsstrategien langfristig besonders hohe gesamtwirtschaftliche Kosten. ↘ ZIFFER 121 Institutionelle Vorkehrungen können Investitionen vor Konsolidierung schützen.

160. Das derzeitige Investitionsniveau wird wesentlich durch das SVIK ermöglicht. Um nach dessen Auslaufen einen abrupten Rückgang zu vermeiden, kann sich ein Verkehrsinfrastrukturfonds eignen, wie ihn der Sachverständigenrat bereits vorgeschlagen hat. ↘ PLUSTEXT 6 Bei entsprechender Ausgestaltung könnte dieser die Priorisierung und Zusätzlichkeit von Investitionen sichern und so eine wachstumsschonende Konsolidierung über das Auslaufen des SVIK hinaus institutionell absichern. Der Fonds sollte durch Zuweisungen aus dem Kernhaushalt und eigene Einnahmen finanziert werden, beispielsweise über Mautgebühren für Lkw und Pkw. Ergänzend könnte der Fonds über eine begrenzte Krediter-

↘ PLUSTEXT 6

Hintergrund: Vorschlag eines intermodalen Verkehrsinfrastrukturfonds

Der Sachverständigenrat hat im Jahresgutachten 2024/25 die Einrichtung eines dauerhaften, intermodalen Verkehrsinfrastrukturfonds vorgeschlagen (JG 2024 Ziffern 146 ff. und 177 sowie Kasten 12). Der Fonds sollte die Finanzierung von Modernisierung, Ausbau und Substanzerhalt von Schienenwegen, Straßen und gegebenenfalls Wasserstraßen langfristig verstetigen und eine mehrjährige Finanzierungsplanung ermöglichen. Nach dem Vorbild der Schweizer Infrastrukturfonds sollte er dauerhaft über eigene, zweckgebundene Einnahmen verfügen. Hierfür kommen insbesondere Einnahmen aus der Lkw-Maut und einer neu einzuführenden fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut in Betracht. Auch eine Übertragung der Einnahmen aus der Energiesteuer auf fossile Kraftstoffe im Verkehrsbereich und der Kfz-Steuer könnte erwogen werden (JG 2024 Ziffer 177). Eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut mit einem durchschnittlichen Satz von 5,4 Cent je Fahrzeugkilometer könnte nach Berechnungen von Agora Verkehrswende (2022) im Jahr 2030 Einnahmen von rund 33 Mrd Euro generieren. Ergänzend kämen klar festgelegte Zuweisungen aus dem Kernhaushalt in Betracht (JG 2024 Ziffern 146 f.). Eine längerfristige, klare Finanzierungszusage würde die Abhängigkeit von der jährlichen Haushaltsaufstellung verringern. Eine hohe politische Bindungswirkung

könnte durch eine Verankerung des Fonds im Grundgesetz erreicht werden (JG 2024 Ziffern 148 und 177).

mächtigung verfügen. Eine Einrichtung bereits vor Auslaufen des SVIK würde einen kontinuierlichen Übergang ermöglichen und die Planungssicherheit für Bau- und Planungsdienstleister erhöhen. Alternativ könnte das bestehende SVIK mitsamt seinen noch nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen in einen solchen Fonds überführt werden. Je früher dies erfolgt, desto größer wäre der verbleibende Kreditspielraum des Fonds.

161. Einen solchen verkehrsträgerübergreifenden Fonds gibt es in Deutschland bislang nicht. Aktuell wird die Finanzierung von Autobahnen über die bundeseigene Autobahn GmbH abgewickelt. Im Oktober hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Neuordnung der Finanzierung der Autobahn GmbH im Kabinett beschlossen (Bundesregierung, 2026e). Laut Entwurf würde ab dem Jahr 2028 ein Teil der Lkw-Mauteinnahmen an die Autobahn GmbH abgeführt und im selben Umfang die Zuführungen aus dem Bundeshaushalt an die Gesellschaft gesenkt. Die eigenen Einnahmen der Gesellschaft können die überjährige Verwendung von Investitionsmitteln vereinfachen und damit Investitionen in die Straßenverkehrsinfrastruktur stärken. Eine bessere Koordinierung der Investitionen über verschiedene Verkehrsträger hinweg durch eine intermodale Finanzierung wird allerdings weiter nicht möglich sein.

Im Gesetzentwurf zur Autobahn GmbH ist außerdem vorgesehen, dass sie künftig – ähnlich wie die österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) – eigenständig Kredite aufnehmen kann. Anders als bei der ASFINAG übernimmt der Bund keine Gewährleistungen, die Autobahn GmbH bliebe weiter auf Haushaltsmittel angewiesen und würde nach Einschätzung der Bundesregierung voraussichtlich weiter dem Staatssektor zugerechnet (Bundesregierung, 2026e). Das heißt, dass ihre Schulden dem für die EU-Fiskalregeln maßgeblichen gesamtstaatlichen Schuldenstand zugerechnet würden. Der Spielraum für kreditfinanzierte Verkehrsinvestitionen würde sich durch die Reform nicht erweitern.

162. Während ein Verkehrsinfrastrukturfonds vor allem die Verwendung von Mitteln für Investitionen institutionell absichert, liegt mit dem Vorschlag der Deutschen Bundesbank (2025b) eine Option für deren langfristige Kreditfinanzierung vor. Danach würde der auslaufende kreditfinanzierte Abfluss des SVIK ab dem Jahr 2036 durch einen dauerhaften, zweckgebundenen Kreditspielraum des Bundes von 0,8 % des BIP für zusätzliche Sachinvestitionen gegenüber dem Niveau des Jahres 2024 verstetigt. Eine solche Regel birgt Abgrenzungs- und Zusätzlichkeitsprobleme, die durch eine Beschränkung auf klar abgegrenzte Infrastrukturinvestitionen oberhalb eines anhand tatsächlicher Ausgaben bemessenen Basisniveaus begrenzt werden könnten (Deutsche Bundesbank, 2025b).

5. Institutionen und Prozesse der Haushaltssteuerung und -beratung

163. **Starke Institutionen und Prozesse einer evidenzbasierten Haushaltssteuerung und -beratung können die Konsolidierung unterstützen**, indem sie Konsolidierungsbedarf und -potenziale aufzeigen und das Abwägen von Konsolidierungsstrategien ermöglichen. Eine unabhängige Überwachung der nationalen und europäischen Fiskalregeln und eine strategische mittel- und langfristige Finanzplanung ↘ ZIFFERN 164 F. können frühzeitig auf Abweichungen vom vorgesehenen Schuldenpfad und fiskalische Risiken hinweisen. Spending Reviews und eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH) können Konsolidierungspotenziale identifizieren und nach Wachstums- sowie Verteilungswirkungen abwägen. ↘ ZIFFERN 166 FF. Diese Erkenntnisse könnten, aufbereitet von einem parlamentarischen Haushaltsbüro, direkt in die Haushaltsberatung einfließen.

Frühzeitige Identifikation fiskalischer Risiken und wirkungsorientierte Ausgabensteuerung

164. Die Anpassungen der deutschen Fiskalregeln können bereits kurzfristig dazu führen, dass die Finanzplanung des Bundes europäische Fiskalregeln nicht oder nur in Teilen einhält. Denn die EU-Fiskalregeln setzen einen verbindlichen Pfad für die gesamtstaatlichen Nettoausgaben, während die deutsche Schuldenbremse die zulässige Neuverschuldung des Bundes begrenzt. ↘ KASTEN 9 Um dies zu vermeiden, sieht die EU-Haushaltsrahmenrichtlinie als Frühwarnsystem eine Haushaltsüberwachung durch nationale Fiskalinstitutionen vor (Rat der Europäischen Union, 2024). **Die deutschen unabhängigen Fiskalinstitutionen**, der Stabilitätsrat und sein unabhängiger Beirat, sind in ihrer derzeitigen Ausgestaltung allerdings nicht in der Lage, eine unabhängige und durchgängige Haushaltsüberwachung zu leisten. Sie könnten gestärkt werden.

Der Stabilitätsrat, der die Einhaltung der Schuldenbremse bei Bund und Ländern überwacht, besteht aus Mitgliedern der Exekutive und hat in der Vergangenheit sowohl Fiskalvorausschätzungen unterlassen als auch nicht vor drohenden Verletzungen der Fiskalregeln gewarnt (Büttner, 2024; Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 2025). Sein unabhängiger Beirat ist nur für die Überwachung der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln zuständig und verfügt über begrenzte Ressourcen. Um durch eine unabhängige Haushaltsüberwachung die Einhaltung der Fiskalregeln zu fördern (Beetsma et al., 2019; OECD, 2025b), könnte daher die Unabhängigkeit des Stabilitätsrates erheblich gestärkt werden oder der unabhängige Beirat mit ausreichend Ressourcen und Befugnissen ausgestattet werden, um eigene gesamtwirtschaftliche Projektionen und Fiskalvorausschätzungen anzustellen.

165. **Die Haushaltsplanung des Bundes könnte transparenter ausgestaltet werden, um Fiskalrisiken frühzeitig sichtbar zu machen und Konsolidierungsvorhaben zu konkretisieren.** ↘ ZIFFER 115 Eine harmonisierte Titelbezeichnung könnte Buchungen im Bundeshaushalt nachvollziehbar machen und so die Verschiebung von Ausgaben zwischen Kernhaushalt und Sonderver-

mögen begrenzen. Ergänzend könnte nicht nur für das SVIK (JG 2025 Ziffer 119), sondern auch für den Kernhaushalt ein öffentlich zugängliches Projektregister Planansätze, Mittelabflüsse, Umsetzungsstand und gegebenenfalls die Verwendung der Mittel durch Länder und Kommunen abbilden.

Im Finanzplan könnten langfristige Konsolidierungsstrategien aufgezeigt und auf hohe globale Minderausgaben verzichtet werden. Diese lagen in vergangenen Finanzplänen zum Ende des Planungshorizonts typischerweise unter 2 %, in Krisenjahren unter 7 %, der Ausgaben. ↘ ABBILDUNG 36 Seit der Reform der EU-Fiskalregeln gilt für Deutschland nicht nur eine Begrenzung der Nettokreditaufnahme, sondern auch eine Obergrenze für die Nettoausgaben. Um Abweichungen vom vereinbarten Nettoausgabenpfad und entsprechende Konsequenzen frühzeitig aufzuzeigen, könnte der deutsche Finanzplan mit dem mittelfristigen FSP gemäß EU-Vorgaben ↘ KASTEN 9 verzahnt werden. Zudem könnte der Finanzplan eine Langfristperspektive für bedeutsame Ausgaben darstellen, um die fiskalischen Folgen von Neuverschuldung sowie langfristige Kosten durch den demografischen Wandel aufzuzeigen. Diese werden bislang nur in den Tragfähigkeitsberichten diskutiert, die nur einmal je Legislaturperiode erstellt werden und für die es keine verpflichtende Grundlage gibt (BMF, 2024). Auch eine Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung würde künftige Belastungen des Haushalts sichtbarer machen, etwa den Substanzverzehr der öffentlichen Infrastruktur und künftige Pensionslasten. Dies wäre aufgrund technischer und juristischer Hürden jedoch ein langfristiges Vorhaben (Tappe, 2010; Deutscher Bundestag, 2025b).

166. Die steigenden Finanzierungslücken erfordern eine umfangreiche Überprüfung bestehender Ausgaben des Bundes auf wachstumsschonende Konsolidierungspotenziale. Als Instrument einer systematischen Ausgabenkritik wurden im Jahr 2015 Spending Reviews eingeführt. Als verwaltungsinterner Prozess unter Leitung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sollen sie die Effektivität und Effizienz finanzwirksamer Maßnahmen überprüfen und zur Repriorisierung von Ausgaben beitragen (BMF, 2016; Doherty und Sayegh, 2022; OECD, 2025c). Diesem Anspruch wurden sie bislang nur begrenzt gerecht: Während die ersten Zyklen einzelne Ausgabenbereiche wie Verkehr, Klima und Energie oder Wohnen untersuchten, dienten spätere Spending Reviews vor allem verwaltungsinternen Prozessverbesserungen, etwa der Konzeption einer zwoH oder der Stärkung des Forderungsmanagements. Für die zeitnahe Identifikation von Einsparpotenzialen im Bundeshaushalt könnten **Spending Reviews wieder für ihr Kernziel einer systematischen Ausgabenkritik genutzt** werden (OECD, 2025a). Hierzu könnten regelmäßig große Ausgabenbereiche ressortübergreifend überprüft sowie konkrete Einspar- oder Reallokationsvorschläge für die Haushaltsplanung vorgelegt werden. Basierend auf Wirkungsinformationen aus der zwoH können die Opportunitätskosten verschiedener Konsolidierungsmöglichkeiten gegeneinander abgewogen werden. ↘ ZIFFER 167 Spending Reviews könnten auch für Aufgabenkritik verwendet werden, um systematisch zu prüfen, ob Aufgaben des Bundes notwendig sind oder in geringerem Umfang oder von anderen Stellen wirtschaftlicher erbracht werden könnten (BMI und BVA, 2025). Prozessbezogene Reviews könnten davon getrennt in einem eigenen Format durchgeführt werden.

167. Die Methodik einer zwoH („Performance Budgeting“) kann nützliche Wirkungsinformationen für die Haushaltssteuerung bereitstellen (OECD, 2019; BMF, 2025b; Heinemann, 2025). Datenbasiert wird geprüft, inwiefern die eingesetzten Mittel ein Ziel auf effiziente Weise erreichen (Heinemann, 2025). Quantitative Indikatoren machen die Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen vergleichbar, etwa welches Förderprogramm mit den geringsten Mitteln die meisten Emissionen reduziert oder Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) anstößt. Diese Informationen können genutzt werden, um Konsolidierungsmaßnahmen mit günstigen gesamtwirtschaftlichen und Verteilungswirkungen auszuwählen.

Vorschläge für die Einführung einer zwoH im Bundeshaushalt wurden unter Federführung des BMF in der 11. und 12. Spending Review erarbeitet (Bohne et al., 2024; BMF, 2025c). Eine umfangreiche Anwendung der zwoH hat erstmals im Juni 2026 im Monitoring-Bericht des SVIK stattgefunden und kann eine Vorbildfunktion für andere Bereiche des Haushalts entwickeln (BMF, 2026d; Heinemann et al., 2026b). Durch die Umsetzung der zwoH und Aufgabenkritik will die Bundesregierung ab dem Jahr 2028 jährlich Einsparungen von 8 Mrd Euro identifizieren und realisieren (Bundesregierung, 2026a). ↘ ZIFFER 91 Ein ressortübergreifender Zeitplan zur Einführung und Umsetzung der zwoH liegt aktuell jedoch nicht vor. **Um ihr Potenzial für die Haushaltssteuerung zu entfalten, könnte die zwoH zügig in allen Ressorts eingeführt werden.** Politisch gesetzte Ziele und Indikatoren zur Zielerreichung könnten nach österreichischem Vorbild auf einer zentralen Plattform veröffentlicht und dem Parlament als Grundlage für Haushaltsentscheidungen zur Verfügung gestellt werden (Bundeskanzleramt Österreich, 2025).

168. Evaluierungen finanzwirksamer Maßnahmen sind die Grundlage einer zwoH. ↘ PLUSTEXT 7 Um die Vergleichbarkeit von Evaluierungsergebnissen zu sichern, könnte ein ressortübergreifender Evaluierungsleitfaden mit einheitlichen Standards für Datenquellen, Methoden und Indikatoren entwickelt und verpflichtend angewendet werden. Zur Beratung und Schulung der Verwaltungsbeschäftigten kann dafür auf bestehende Institutionen wie die Kompetenzstelle für Evaluierung beim Statistischen Bundesamt oder das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) zurückgegriffen werden. Evaluierungsergebnisse und der Umsetzungsstand daraus abgeleiteter Empfehlungen könnten zentral veröffentlicht werden, damit sie in die Haushaltsaufstellung einfließen (Bohne et al., 2024; OECD, 2025d).

↘ PLUSTEXT 7

Fokus: Evaluierungen im Bundeshaushalt

Evaluierungen sind als Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen in § 7 BHO rechtlich vorgeschrieben und sollen grundsätzlich vor Einführung oder Änderung einer Maßnahme, bei über zwei Jahre laufenden Maßnahmen oder erkennbarem Nachsteuerungsbedarf begleitend sowie nach Abschluss erfolgen (VV zu § 7 BHO). Dabei ist der Aufwand einer Evaluierung mit dem Umfang der Subvention ins Verhältnis zu setzen, um Bürokratiekosten gering zu halten. Ein ressortübergreifendes, methodisch einheitliches und haushaltswirksames Evaluierungssystem besteht bislang jedoch nicht (Bohne et al., 2024). Dies führt zu Defiziten in

der Frequenz, Umsetzung und Qualität von Evaluierungen. Der Bundesrechnungshof stellte in einem ressortübergreifenden Bericht im Jahr 2025 fest, dass für 43 % der untersuchten Förderprogramme vor ihrer Einführung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgten (BRH, 2025a). Auch zeigte eine Meta-Studie, dass zwar 73 % der zwischen den Jahren 2009 und 2023 von den damaligen Bundesministerien für Bildung und Forschung (BMBF) und für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) in Auftrag gegebenen Evaluierungen kausale Wirkungsketten beschrieben, davon aber nur 24 % geeignete quantitative Forschungsdesigns verwendeten (Büchele et al., 2024).

169. Für eine dauerhafte Dämpfung des Subventionsvolumens im Kernhaushalt ist eine **regelmäßige und umfassende Evaluierung aller Subventionen geboten**. ↘ KASTEN 13 Ein ressortübergreifender Ansatz kann zusätzlich Wechselwirkungen zwischen einzelnen Subventionen aufzeigen. ↘ ZIFFERN 114 UND 167 Eine solche wirkungsorientierte Prozessoptimierung der Subventionssteuerung kann polit-ökonomische Verzerrungen reduzieren und Partikularinteressen zurückdrängen. ↘ ZIFFER 113 **Sunset Clauses** können zudem einer Verstetigung von Subventionen entgegenwirken, indem sie ein automatisches Auslaufen der Maßnahme vorsehen und eine Fortführung nur nach erneuter ausdrücklicher Bewilligung durch das Parlament ermöglichen (JG 2024 Ziffer 169).

Systematische Einbeziehung von Evaluierungserkenntnissen in Haushaltsaufstellung und -beratung

170. Um Konsolidierungsziele zu erreichen, können Anreize zur effizienten Mittelverwendung innerhalb der Ressortverantwortung gesetzt werden. ↘ ZIFFER 114 Sie könnten durch eine überjährige Rücklage nach dem Vorbild Österreichs gesetzt werden, sodass eingesparte Mittel für neue Ausgaben des Ressorts im Folgejahr zur Verfügung stehen (Downes et al., 2018). Eine Übertragung nicht verbrauchter Mittel könnte außerdem ineffiziente Ausgabenspitzen zum Jahresende reduzieren (OECD, 2025a). In Deutschland dürfte eine Mittelübertragung für neue Aufgaben aufgrund des Jährigkeitsprinzips allerdings nur eingeschränkt möglich sein. Denkbar ist jedoch, dass Ressorts im Rahmen des Eckwerteverfahrens bei einer wirksamen und effizienten Verausgabung zusätzliche Mittel erhalten und ein ineffizienter Mitteleinsatz oder Verzögerungen bei der Einführung der zwoH negativ berücksichtigt werden (Robinson und Last, 2009).

171. Damit Erkenntnisse aus Evaluierungen und Spending Reviews zur Schließung von Finanzierungslücken genutzt werden, könnten sie direkt in die parlamentarische Beratung einfließen. ↘ ZIFFER 115 So könnte eine **automatische Zuleitung negativ evaluierter oder auslaufender Maßnahmen an den Haushaltsausschuss** einen verbindlichen Prüfprozess auslösen: Sollte eine negativ evaluierte oder auslaufende Maßnahme fortgeführt werden, müsste dies vom zuständigen Ressort begründet und vom Haushaltsausschuss bewilligt werden. Grundlage könnte der Subventionsbericht sein, sofern er alle relevanten Begünstigungen umfasst und jährlich im Zuge der Haushaltsaufstellung veröffentlicht wird. Zudem könnten Berichtspflichten sicherstellen, dass der Haushaltsausschuss regelmäßig von den unabhängigen Fiskalinstitutionen über mögliche

Verletzungen von Fiskalregeln und Risiken hinsichtlich der fiskalischen Tragfähigkeit informiert wird. ↘ ZIFFER 164

172. Um dem Parlament eine gebündelte und unabhängige Informationsgrundlage für die Haushaltsberatung bereitzustellen, ist die **Einrichtung eines parlamentarischen Haushaltsbüros** nach österreichischem Vorbild denkbar (Parlament Österreich, 2025). Eine solche Einheit könnte neben Analysen des Haushalts auch Ergebnisse der zwoH und der Spending Reviews für den parlamentarischen Gebrauch aufbereiten. Des Weiteren könnte sie mit der Schätzung der fiskalischen Kosten von Gesetzesentwürfen beauftragt werden. Die Gesetzesfolgenabschätzung (§ 44 GGO) fokussiert bislang insbesondere auf die unmittelbare Haushaltswirkung sowie auf Bürokratiekosten (JG 2025 Ziffer 644). Umfassende, nach wissenschaftlichen Standards von einer unabhängigen Stelle durchgeführte Kosten-Nutzen-Analysen könnten die gesamtwirtschaftlichen und Verteilungseffekte neuer Maßnahmen quantifizieren und so der Einführung ineffizienter Vorhaben vorgreifen (Matthey et al., 2018; OECD, 2025a). ↘ ZIFFER 95

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES

173. Wie sich Schuldenstandsquote und Finanzierungslücken in den kommenden 15 Jahren entwickeln, hängt maßgeblich davon ab, ob und wenn ja in welchem Umfang die Bereichsausnahme weiterhin zur Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben genutzt wird. Die **Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben über die Bereichsausnahme sollte** nach Einschätzung des Sachverständigenrates ab dem Jahr 2031 **schrittweise reduziert werden**. Die Rückführung der Kreditfinanzierung sollte **grundgesetzlich verankert** werden, um eine starke Bindungs- und Erwartungswirkung zu entfalten. ↘ ZIFFER 118 Ein Rückführungspfad von jährlich 0,25 Prozentpunkten des BIP ist aus Sicht des Sachverständigenrates geeignet, um die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der Konsolidierung zu strecken. Dabei entstünde bis zum Jahr 2040 eine Finanzierungslücke von 4,6 % des BIP.

174. Bereits ab dem Jahr 2028 sind im Bundeshaushalt große Finanzierungslücken zu schließen. ↘ ZIFFER 91 Die Rückführung der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben ab dem Jahr 2031 stellt die deutsche Finanzpolitik vor eine **historische Herausforderung**. Um die absehbare Finanzierungslücke zu schließen, müssen ohne Zeitverzug Maßnahmen ergriffen werden, um eine Konsolidierung im erforderlichen Ausmaß zu gewährleisten. Die Festlegung des Rückführungspfads der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben sowie eines Konsolidierungspfads sollte noch in dieser Legislaturperiode erfolgen. Eine Entscheidung erst zum Ende des Finanzplanzeitraums würde die gesamtwirtschaftlichen Kosten erhöhen und zukünftige Handlungsspielräume deutlich einschränken.

175. Viele wachstumsschonende Konsolidierungsoptionen können nur schrittweise umgesetzt werden oder entfalten ihre volle Wirkung erst nach mehreren Jahren. So entlasten die Reformvorschläge der Alterssicherungskommission den Bundeshaushalt erst ab Mitte der 2030er-Jahre in größerem Umfang. ↘ ZIFFER 136 Bei

den Finanzhilfen begrenzen Altzusagen die kurzfristig realisierbaren Einsparungen. Auch eine wachstumsschonende Senkung der öffentlichen Personalkosten durch natürliche Fluktuation sowie eine Verwaltungsmodernisierung braucht Zeit. ↘ ZIFFERN 126 UND 142 Ein zeitnaher Beginn ist zudem die Voraussetzung für die zeitliche Streckung der Konsolidierung. Eine spät beginnende, rasche Konsolidierung ginge dagegen mit höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten einher. ↘ ZIFFER 123 Sie müsste dann verstärkt auf schnell wirksame, aber gesamtwirtschaftlich teure Instrumente wie höhere Steuersätze und Investitionskürzungen setzen.

Ein Aufschub der Rückführung der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben erhöht darüber hinaus die dauerhafte Zinslast des Bundes. Eine fortgesetzte Nutzung der Bereichsausnahme würde gegenüber der Rückführung der Kreditfinanzierung um jährlich 0,25 Prozentpunkte des BIP zusätzliche Zinsausgaben von rund 33 Mrd Euro im Jahr 2040 verursachen. Über die Jahre 2031 bis 2040 würden sich diese auf insgesamt rund 118 Mrd Euro summieren. Ein frühzeitig beschlossener und grundgesetzlich verankerter Rückführungspfad würde bereits heute die Beschaffungs- und Personalplanung an der künftigen Begrenzung der Kreditfinanzierung ausrichten. Damit ließe sich verhindern, dass sich Erwartungen an eine unbegrenzte Fortgeltung der Bereichsausnahme verfestigen. ↘ ZIFFER 118 Auch zur Einhaltung der europäischen Fiskalregeln sind zeitnahe Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. ↘ KASTEN 9 Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates (2026) schätzt, dass unter der geltenden Befristung der nationalen Ausweichklausel zusätzlich zur Deckung der im Finanzplan ausgewiesenen Finanzierungslücken eine Konsolidierung von 0,6 % des BIP bis zum Jahr 2029 notwendig sein wird.

176. Eine stärkere europäische Koordinierung der Verteidigungspolitik, insbesondere durch gemeinsame Beschaffung und einheitliche technische Standards für Rüstungsgüter sowie die Förderung von Innovationen im Verteidigungsbereich, könnte Effizienzpotenziale erschließen und die Verteidigungsfähigkeit zu geringeren Kosten als bei einem unkoordinierten Vorgehen stärken (JG 2025 Kapitel 3). Effizienzgewinne bei der Beschaffung könnten es daher langfristig erlauben, die Bindung der Verteidigungsausgaben an das BIP zugunsten der Ausrichtung an militärischen Fähigkeitszielen zu lockern. Das würde die Finanzierungslücke und den Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt verringern.

177. Wachstumsfördernde Reformen können über höhere Staatseinnahmen den Konsolidierungsbedarf verkleinern. Ihre entlastende Wirkung auf den Haushalt bleibt jedoch begrenzt, solange die Höhe der Verteidigungsausgaben an das BIP gebunden ist. Bei an das BIP gebundenen Verteidigungsausgaben verringert eine Erhöhung des erwarteten Potenzialwachstums von 0,3 % pro Jahr um 0,5 Prozentpunkte auf 0,8 % die Finanzierungslücke von 4,6 % (bei einer langsamen Rückführung der Bereichsausnahme, Szenario 2) auf 4,3 % des BIP. Unterstellt man, dass die Verteidigungsausgaben aufgrund von Effizienzgewinnen ab dem Jahr 2030 real konstant gehalten werden, würde ein Potenzialwachstum von durchschnittlich rund 0,3 % jährlich die Finanzierungslücke vernachlässigbar verringern. Bei real konstanten Verteidigungsausgaben würde eine Erhöhung des durchschnittlichen Potenzialwachstums von 0,3 % pro Jahr um 0,5 Prozentpunkte auf 0,8 % die Finanzierungslücke auf rund 4,2 % des BIP verringern.

Allein durch höheres Potenzialwachstum lässt sich die Finanzierungslücke realistischerweise nicht schließen. Selbst bei einer realen Fixierung der Verteidigungsausgaben und ohne Rückführung der Bereichsausnahme bräuchte es dafür in den 2030er-Jahren ein durchschnittliches jährliches Potenzialwachstum von rund 4 %. Ein Potenzialwachstum in dieser Größenordnung hat Deutschland in den letzten 50 Jahren nicht erreicht. ↘ ABBILDUNG 73 Würde man zusätzlich die Bereichsausnahme zurückführen, müsste das Potenzialwachstum noch weit höher liegen.

178. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollten wachstumsschonend sein sowie Verteilungsaspekte, Umwelt- und Klimawirkungen berücksichtigen. Öffentliche Investitionen sollten institutionell vor konsolidierungsbedingten Kürzungen geschützt und langfristig verstetigt werden, wofür sich beispielsweise ein intermodal ausgestalteter Verkehrsinfrastrukturfonds eignen würde, wie ihn der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 2024/25 vorgeschlagen hat. ↘ PLUSTEXT 6 Um auf den notwendigen Konsolidierungsumfang zu kommen, wird ein **Maßnahmenbündel erforderlich sein**. Einige Maßnahmen hält der Sachverständigenrat für besonders geeignet.

179. So sollten **ineffiziente und umweltschädliche Steuervergünstigungen** abgebaut werden. Die Steuervergünstigungen bergen das größte Konsolidierungspotenzial für den Bundeshaushalt von bis zu 0,9 % des BIP. ↘ ZIFFERN 132 F. ↘ TABELLE 17 Dazu gehören unter anderem die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff mit 7 Mrd Euro, die ermäßigten Umsatzsteuersätze für kulturelle Leistungen, Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen, Beherbergungsleistungen sowie tierische Produkte mit insgesamt 9,9 Mrd Euro. Die Entfernungspauschale mit 2,7 Mrd Euro sowie das Dienstwagenprivileg mit 1,8 Mrd Euro sollten reformiert werden. Der Abbau dieser Steuervergünstigungen würde insbesondere Haushalte mit hohen Einkommen belasten und **klimapolitische Fehlanreize verringern**. ↘ TABELLE 17

180. Die von der Alterssicherungskommission (2026) vorgeschlagenen Maßnahmen sollten zügig und möglichst vollständig umgesetzt werden. Hierzu gehören die Abschaffung der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte („Rente mit 63“) unter Wahrung des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes, die Stärkung des Nachhaltigkeitsfaktors, die Dynamisierung der Regelaltersgrenze, die Einführung der Kapitalrente und die Einbeziehung der Selbständigen ohne obligatorische Alterssicherung. Zudem sollten Leistungsausweitungen, wie die Mütterrente III, die Mehrausgaben von 5 Mrd Euro jährlich verursacht, zurückgenommen werden. ↘ ZIFFERN 136 FF. Reformen, die die Finanzlage von GKV und SPV strukturell verbessern, könnten zudem den Bedarf an künftigen Bundeszuschüssen, Darlehen und Liquiditätshilfen begrenzen. ↘ ZIFFER 139 Grundsicherungsgeld, Wohngeld und Kinderzuschlag sollten in einer Transferleistung gebündelt werden. ↘ ZIFFER 140

181. Das Ehegattensplitting sollte im Sinne eines begrenzten Realsplittings reformiert werden. ↘ ZIFFER 147 Dies birgt nicht nur ein moderates Mehreinnahmenpotenzial, sondern setzt auch positive Erwerbsanreize für Zweitverdienende. Zudem sollten Privilegien bei der Immobilienbesteuerung abgeschafft werden. ↘ ZIFFER 148 Außerdem sollte der Steuervollzug, insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug, gestärkt werden. ↘ ZIFFER 149

182. Die vom Sachverständigenrat als besonders geeignet eingeschätzten Maßnahmen summieren sich auf ein Konsolidierungspotenzial von bis zu 1,4 % des BIP. Weitere Konsolidierungsoptionen wie der Abbau von Finanzhilfen und die Rücknahme der Haltelinie für das Sicherungsniveau der Renten und eine pauschale Senkung der Personalkosten um 10 % würden das Konsolidierungspotenzial um 0,8 % des BIP anheben. Bei dem vom Sachverständigenrat präferierten Rückführungspfad der Bereichsausnahme verbliebe eine Finanzierungslücke von mindestens 2,4 % des BIP. Der betrachtete Maßnahmenkatalog bildet die Spannbreite politisch diskutierter Vorschläge mit quantifizierbaren Einsparpotenzialen ab. Wenn die Konsolidierung darüber hinaus über die Ausgabenseite verstärkt werden sollte, müssten dafür konkrete zusätzliche Maßnahmen spezifiziert werden, die idealerweise effizienzsteigernd und mit geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten und günstigen Verteilungseffekten verbunden sind.

183. Auf der Einnahmenseite haben die zuvor beschriebenen Maßnahmen zum Abbau von Steuervergünstigungen und zur Effizienzsteigerung des Steuersystems Priorität, da sie das Aufkommen erhöhen und dabei häufig bestehende Verzerrungen verringern. Höhere Steuersätze oder neue Abgaben sind demgegenüber mit höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden. Sie dämpfen die private Nachfrage, schwächen Erwerbs- und Investitionsanreize und können das Wachstum beeinträchtigen. ↘ ZIFFERN 119 UND 122 Sie sollten erst eingesetzt werden, wenn die oben beschriebenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, und in ihrem Umfang strikt auf die zu konsolidierende Lücke begrenzt bleiben. Insbesondere sollten die diskutierten Konsolidierungsmaßnahmen nicht dafür verwendet werden, um neue bzw. zusätzliche Ausgaben oder Steuersenkungen an anderer Stelle zu finanzieren. Werden Steuern erhöht, bevor die Ausgabenkürzungen beschlossen sind, lässt der Druck nach, diese umzusetzen. Über Steuererhöhungen sollte gegebenenfalls deshalb erst dann entschieden werden, wenn der verbleibende Finanzierungsbedarf feststeht. Angesichts des Umfangs des Konsolidierungsbedarfs ist allerdings nicht davon auszugehen, dass sich mittelfristig eine Erhöhung von Umsatz- und Ertragsteuern vermeiden lässt.

184. In diesem Fall sollte die zusätzliche Last ausgewogen auf die Gesellschaft verteilt werden. Eine Umsatzsteuererhöhung würde kurzfristig erhebliche Mehreinnahmen erzielen und Erwerbs- und Investitionsanreize weniger beeinträchtigen als eine Einkommensteuererhöhung. Sie würde wegen der höheren Konsumquote jedoch besonders Haushalte mit niedrigen Einkommen belasten und damit die Progressivität des Steuersystems verringern. ↘ ZIFFER 150 Alternativ könnten Ertragsteuern erhöht werden. Dies würde die Progressivität stärken, Erwerbs- und Investitionsanreize aber stärker beeinträchtigen. Eine Erhöhung von Ertragsteuern könnte über die aufkommensstärkere Ausgestaltung der Einkommensteuer oder eine temporäre Ergänzungsabgabe zu Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuern für Verteidigung umgesetzt werden. ↘ ZIFFERN 152 FF. Das Aufkommen aus der Einkommensteuer ließe sich entweder über eine proportionale Erhöhung des Tarifverlaufs oder über die Erhöhung des Spitzen- und Reichensteuersatzes steigern. Letztere brächte wegen der schmaleren Bemessungsgrundlage jedoch deutlich geringere Mehreinnahmen. Wegen des progressiven Einkommensteuertarifs würden dadurch höhere Einkommen stärker belastet. Eine Kombination von Tarifanpassungen bei Umsatz- und Einkommensteuer

bei insgesamt gleichem Aufkommen würde die Belastungen über gesellschaftliche Gruppen stärker verteilen.

Eine Ergänzungsabgabe für Verteidigung würde den Tarifverlauf proportional erhöhen und würde auch Unternehmenseinkünfte in die Pflicht nehmen. Im Unterschied zu einer Erhöhung der Einkommensteuer käme sie vollständig dem Bundeshaushalt zugute. ↘ZIFFER 154 Ihre Einführung sollte zeitlich an die Rückführung der Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben gekoppelt werden, um zu vermeiden, dass eine solche Abgabe zur Finanzierung neuer bzw. zusätzlicher Ausgaben eingesetzt wird. Auch eine Erhöhung der Abgeltungsteuer würde moderate Mehreinnahmen für den Bund erzielen und besonders Haushalte mit Kapitalerträgen belasten. ↘ZIFFER 155

185. Zu den diskutierten Konsolidierungsmaßnahmen zählen der Abbau von Steuervergünstigungen, die Bekämpfung von Steuerhinterziehung oder höhere Steuersätze bei Einkommen- und Umsatzsteuer. Bei diesen Steuern handelt es sich um Gemeinschaftsteuern, deren Aufkommen Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zusteht und nach bestimmten Anteilen auf die Gebietskörperschaftsebenen verteilt wird. Daher würden die angesprochenen Maßnahmen gesamtstaatlich ein Mehraufkommen erzielen, das das in diesem Kapitel ausgewiesene Mehraufkommen des Bundes bei Weitem übersteigt. ↘TABELLE 16 ↘PLUSTEXT 5 ↘ZIFFER 150 Das Aufkommen aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer (ohne Solidaritätszuschlag) steht dem Bund und den Ländern zu jeweils 42,5 % und den Gemeinden zu 15 % zu. Bei der Umsatzsteuer sieht § 1 Abs. 1 FAG Anteile am Gesamtaufkommen von 52,81 % für den Bund, 45,19 % für die Länder und rund 2 % für die Gemeinden vor. Gesetzliche Festbeträge verschieben die Verteilung jedoch im Finanzplanzeitraum zugunsten der Länder und Gemeinden (Bundesregierung, 2026a). Das bedeutet, dass nicht nur der Bund, sondern vor allem die Länder und in geringerem Maße die Kommunen mit einem erheblichen Mehraufkommen rechnen könnten.

Angesichts der angespannten Haushaltslage vieler Länder und vor allem der prekären Lage der Gemeinden (JG 2025 Ziffern 101 f.) ließe sich eine gewisse Partizipation von Ländern und Gemeinden an möglichen Mehreinnahmen der diskutierten Maßnahmen rechtfertigen. Die Rückführung der Bereichsausnahme erzeugt allerdings eine besonders hohe und einseitige zusätzliche Belastung des Bundes, die offensichtlich im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegt. Um diese Aufgabe zu bewältigen, sollten die Mehreinnahmen der diskutierten Maßnahmen im Ergebnis stärker zugunsten des Bundes verteilt werden. Die historische Größe der Herausforderung verlangt nicht nur nach einer fairen Lastenverteilung auf gesellschaftliche Gruppen, sondern auch nach einer fairen föderalen Verteilung des Mehraufkommens. Die im Vergleich zu Ländern und Gemeinden absehbar ungünstigere Entwicklung der Deckungsquote der bereinigten Bundesausgaben durch bereinigte Einnahmen gibt Anlass, die Umsatzsteuerverteilung unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzierungsbedürfnisse zu überprüfen. Dabei geht es ausschließlich um die Verteilung des zusätzlichen Aufkommens, nicht um eine Umverteilung bestehender Einnahmen zulasten von Ländern und Gemeinden. Eine bloße Verlagerung von Lasten oder Aufkommen würde die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht sichern. ↘ZIFFER 145

186. Institutionen und Prozesse, die eine fundierte Informations- und Entscheidungsgrundlage zur Steuerung und Beratung des Haushalts liefern, sollten gestärkt werden. Erstens sollte die unabhängige Überwachung der nationalen und europäischen Fiskalregeln gestärkt und die mittel- und langfristige Finanzplanung strategischer ausgerichtet werden. ↘ ZIFFERN 164 F. Zweitens sollten Spending Reviews konsequenter zur Ausgaben- und Aufgabenkritik eingesetzt werden und durch eine ressortübergreifende Einführung der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) unterstützt werden. ↘ ZIFFERN 166 FF. Drittens sollte der Haushaltsausschuss direkt über Einsparpotenziale und fiskalische Risiken informiert werden und könnte dabei von einem parlamentarischen Haushaltsbüro unterstützt werden. ↘ ZIFFERN 171 F.

Eine andere Meinung

187. Das Ratsmitglied Veronika Grimm kann sich der finanzpolitischen Ausrichtung und den wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen dieses Kapitels nicht in allen Punkten anschließen und legt daher ein Minderheitsvotum vor. Die **abweichende Einschätzung betrifft** insbesondere die **vorgeschlagene Strategie zur langfristigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen** und wesentliche daraus abgeleitete wirtschaftspolitische Empfehlungen.

188. Der Haupttext enthält durchaus eine Reihe zielführender Vorschläge, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu stärken. Dazu zählen insbesondere die schrittweise Rückführung der Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben, der Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen, Reformen der Sozialversicherungen und des Transfersystems sowie eine transparentere Haushaltsführung. ↘ ZIFFERN 173 FF. UND 179 Auch das Ziel, notwendige Konsolidierungsmaßnahmen möglichst wachstumsorientiert auszugestalten, ist zu begrüßen.

189. Gleichwohl sind wesentliche Aspekte der vorgeschlagenen Konsolidierungsstrategie kritisch zu bewerten. **Der Dissens** betrifft **einerseits zahlreiche der diskutierten Maßnahmen, grundlegender jedoch die strategische Herangehensweise**. Der Haupttext diskutiert eine Vielzahl möglicher Reformansätze und Instrumente der fiskalischen Selbstbindung. Indem zugleich möglichen Steuererhöhungen in der Diskussion ein erheblicher Stellenwert eingeräumt wird, bleibt jedoch ein Ausweg offen, der den Druck zu einer grundlegenden Priorisierung staatlicher Ausgaben und zu strukturellen Reformen verringert. Eine verbindliche Begrenzung der Ausgabendynamik mit dem Ziel einer schrittweisen Rückführung der gesamtstaatlichen Ausgabenquote wird dabei nicht zum Ausgangspunkt der finanzpolitischen Strategie gemacht. Damit bleibt das Potenzial eines Ansatzes unterbelichtet, der über die Schließung absehbarer Finanzierungslücken hinausgeht und darauf abzielt, die Entwicklung der Staatsausgaben dauerhaft mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen.

190. **Wachstumsfördernde Reformen** werden zwar angesprochen, **erhalten** jedoch **nicht den Stellenwert**, **der ihnen** angesichts der strukturellen Wachstumsschwäche Deutschlands für die langfristige Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen **zukommen müsste**. Statt einer ambitionierten Reformagenda bleibt es weitgehend bei allgemeinen Verweisen auf mögliche Reformen und Wachstumsimpulse. Insbesondere gerät eine wirtschaftspolitische Perspektive aus dem Blick, die über die Bewältigung fiskalischer Engpässe hinausweist, neue Wachstumsmöglichkeiten eröffnet und mit einem positiven Zukunftsbild verbunden ist (Grimm et al., 2025; Christofzik und Grimm, 2026). **Es gilt** nicht zuletzt, **den Menschen, den Unternehmen und den Verantwortlichen auf allen staatlichen Ebenen** gerade angesichts der notwendigen Einschnitte wieder **mehr Raum für Eigeninitiative, Verantwortung und Gestaltung zu geben**.

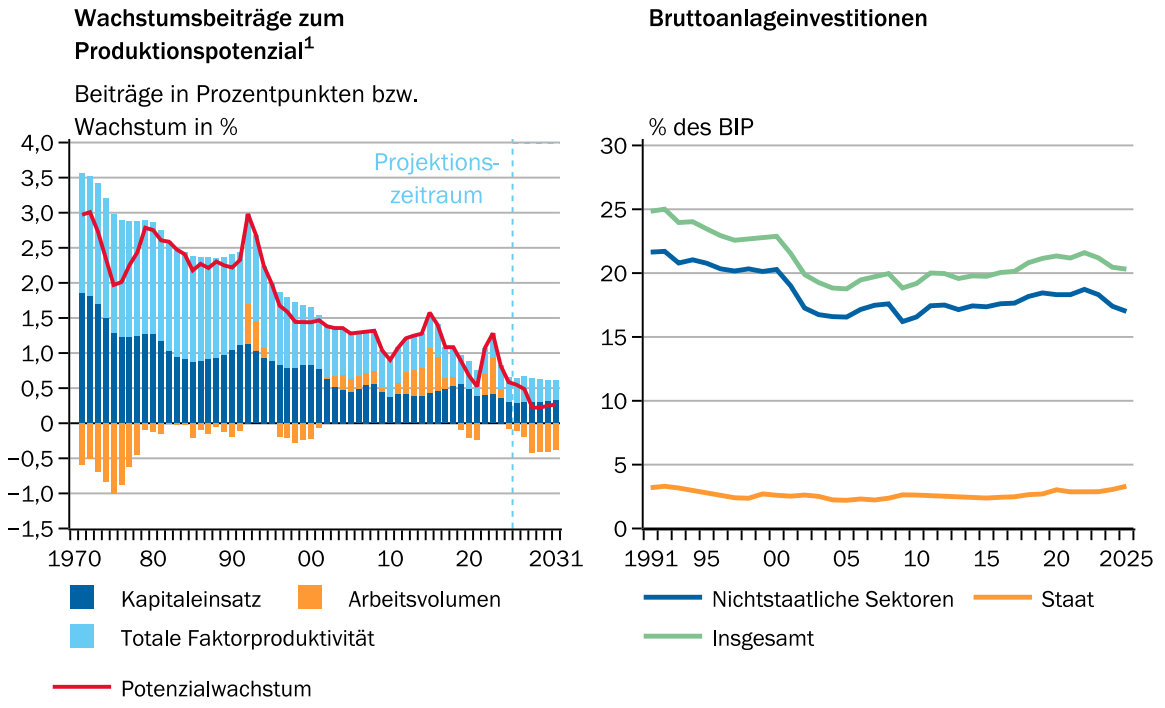
191. Dieses Minderheitsvotum setzt den Vorschlägen im Haupttext eine **umfassendere Strategie** zur langfristigen Sicherung tragfähiger Staatsfinanzen entgegen, **die** verbindliche **fiskalische Selbstbindung mit einer ambitionierten Wachstums- und Reformagenda verbindet**. Fiskalische Selbstbindung bildet den Ausgangspunkt politischer Priorisierung. Eine Rückkehr zu wirksamen Fiskalregeln und die verbindliche Begrenzung und schrittweise Rückführung der gesamtstaatlichen Ausgabenquote schaffen einen Rahmen, innerhalb dessen politische Prioritäten gesetzt und Konsolidierungsbeiträge ausgehandelt werden müssen. Dies kann umfassende Anpassungen ermöglichen, die bei isolierter Diskussion einzelner Maßnahmen politisch kaum durchsetzbar wären. Zugleich stärkt ein solcher Rahmen die Anreize für eine ambitionierte wachstumsorientierte Reformagenda. Das Minderheitsvotum zeigt in diesem Zusammenhang konkrete Reformansätze auf, um die Wachstumsdynamik deutlich zu stärken, zusätzliche finanzielle Spielräume zu eröffnen und staatliche Finanzierungsbedarfe dauerhaft zu verringern. Die Potenziale solcher Reformen könnten erheblich sein. Damit verbindet die Strategie fiskalische Tragfähigkeit mit wirtschaftlicher Dynamik und einer stärkeren Orientierung an Generationengerechtigkeit.

192. **Besonders kritisch ist die Schlussfolgerung des Haupttextes, dass sich mittelfristig weitere Steuererhöhungen über den Abbau von Steuervergünstigungen hinaus kaum vermeiden ließen**. ↘ ZIFFERN 183 FF. Die Diskussion von möglichen Steuererhöhungen nimmt einen substanziellen Teil des Kapitels ein. Zwar wird einschränkend darauf verwiesen, dass Steuererhöhungen erst nach Ausschöpfung anderer Konsolidierungsmöglichkeiten eingesetzt werden sollten. Damit wird jedoch lediglich die Reihenfolge der Maßnahmen relativiert, nicht die zugrunde liegende Einschätzung ihrer Notwendigkeit. Diese ist angesichts des geringen Stellenwerts, den das Kapitel umfassenderen Ausgaben- und Strukturreformen einräumt, nicht hinreichend begründet. Die im Haupttext ausgewiesenen verbleibenden Finanzierungslücken ergeben sich zwar aus den zugrunde gelegten Annahmen und dem untersuchten Maßnahmenkatalog entlang einer klaren Argumentationskette. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass zusätzliche Steuererhöhungen auch bei einer ambitionierteren Reformagenda unvermeidbar wären.

193. In Deutschland sind insbesondere Arbeitseinkommen und Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich bereits hoch belastet. Angesichts der anhaltenden strukturellen Wachstumsschwäche ↘ ABBILDUNG 48 LINKS, geringer privater Investitionen ↘ ABBILDUNG 48 RECHTS und eines zunehmenden internationalen Standortwettbewerbs **drohen zusätzliche Belastungen die wirtschaftlichen Probleme weiter zu verschärfen** (vgl. Christofzik und Grimm, 2026; Grimm et al., 2025). Die im Haupttext prominent diskutierten Möglichkeiten einer Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes ↘ ZIFFERN 122 FF. UND 184 F., der Einkommensteuer ↘ ZIFFERN 122 FF. UND 184 F. und der Abgeltungsteuer ↘ ZIFFERN 155 UND 184 oder der Einführung einer Ergänzungsabgabe für Verteidigungsausgaben ↘ ZIFFERN 86, 127 UND 154 würden die steuerliche Belastung von Haushalten und Unternehmen weiter erhöhen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die prominent diskutierten Steuererhöhungen zu den ohnehin absehbaren Belastungssteigerungen, etwa durch höhere Sozialversicherungsbeiträge, hinzutreten würden. Die kumulierten langfristigen Wirkungen der Steuer- und Abgabenbe-

↘ ABBILDUNG 48

Produktionspotenzial und Bruttoanlageinvestitionen



1 – Berechnungen des Sachverständigenrates.

Quellen: Christofzik und Grimm (2026), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-252-01

Daten (CSV)

lastung auf Arbeitsangebot, Investitionen, Innovation und Standortentscheidungen dürfen nicht unterschätzt werden (Jaimovich und Rebelo, 2017; Bick und Fuchs-Schündeln, 2018; Kleven et al., 2025; Bierbrauer et al., 2026; Christofzik und Grimm, 2026; Graber et al., 2026).

1. Konsolidierungsspielräume und Wachstumswirkungen umfassender berücksichtigen

Ausgabenverpflichtungen überprüfen und Reformspielräume nutzen

194. Angesichts der Herausforderungen der öffentlichen Finanzen braucht es den Mut, die staatlichen **Aufgaben und Ausgabeverpflichtungen grundlegender infrage zu stellen**, als dies von der Ratsmehrheit im Haupttext (↘ ZIFFER 85 sowie Abschnitte IV und V) gefordert wird. Dies kann erstens durch **weiterreichende Kürzungen von Ausgaben** geschehen. Zweitens können **strukturelle Reformen darauf abzielen, Effizienzpotenziale zu erschließen, staatliche Aufgaben neu zu ordnen und größere Spielräume für private wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen.** Drittens können **Fiskalregeln und verbindliche Ausgabenpfade** dafür sorgen, dass die Politik im Rahmen ihrer Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse weitreichendere Effizienzpotenziale identifizieren und heben kann (vgl. JG 2024 Ziffern 180 ff., Minderheitsvotum Grimm; Christofzik und Grimm, 2026). Die im Haupttext vorge-

schlagene systematische Aufgabenkritik im Rahmen von Spending Reviews ↘ ZIFFERN 166 UND 186 ist dabei zu begrüßen. Sie müsste jedoch im Rahmen einer stärkeren institutionellen Selbstbindung der Politik stattfinden, die auch weiterreichende Reformen möglich macht.

195. **Der Zeitraum von rund zehn Jahren bis zum Auslaufen des SVIK bietet die Gelegenheit, grundlegende Strukturreformen umzusetzen, die staatliche Institutionen leistungsfähiger machen, Förderbedarfe reduzieren und private Investitionen sowie das Wachstum stärken.** Die aktuell bestehenden Verschuldungsspielräume könnten teilweise genutzt werden, um zeitlich begrenzte Anpassungskosten abzufedern und die politische Akzeptanz notwendiger Reformen zu erhöhen. Beispiele für solche Reformen – die teilweise auch im Haupttext genannt werden – wären eine Föderalismusreform mit einer klareren Zuordnung von Aufgaben-, Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung sowie einer größeren oder veränderten Steuerautonomie der Länder und Kommunen (Gemeinschaftsdiagnose, 2024, Kapitel 4; 2025, S. 69; Christofzik und Grimm, 2026), die Einführung von regionalen Preisen im Strommarkt (Grimm et al., 2024; EEM, 2025) sowie eine Neuordnung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nach dem Vorbild des österreichischen ASFINAG-Modells (Christofzik und Grimm, 2026; JG 2024 Ziffer 187, Minderheitsvotum Grimm).

Wachstumspotenziale ambitioniert erschließen

196. **Der Erschließung zusätzlicher fiskalischer Spielräume durch eine Stärkung des Potenzialwachstums** wird im Haupttext nur begrenzt Aufmerksamkeit gewidmet ↘ ZIFFERN 157 UND 177. Es wird lediglich festgestellt, dass höheres Potenzialwachstum den Konsolidierungsdruck nur geringfügig reduzieren könne. Diese Betrachtung greift zu kurz. Sie bewertet die Bedeutung höheren Potenzialwachstums vor allem im Hinblick auf die Schließung der unter den getroffenen Annahmen ausgewiesenen Finanzierungslücken. Für die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen kommt es jedoch darauf an, das Potenzialwachstum zu stärken und zugleich durch strukturelle Reformen und fiskalische Selbstbindung sicherzustellen, dass die Staatsausgaben über einen längeren Zeitraum deutlich langsamer wachsen als die Wirtschaftsleistung. Bereits frühere Analysen des Sachverständigenrates haben die Bedeutung angebotsseitiger Strukturreformen gegenüber zusätzlichen staatlichen Konjunkturprogrammen hervorgehoben und deren gesamtwirtschaftliche Wirkungen anhand von Modellsimulationen untersucht (JG 2015 Kapitel 4, Ziffern 338 ff.). Ein dauerhaft höheres Potenzialwachstum stärkt nicht nur die Steuer- und Beitragsbasis, sondern verbessert auch die Schuldendynamik und erleichtert die Einhaltung der Maastricht-Defizitgrenze. Zudem kann es im Rahmen der europäischen Fiskalregeln größere Spielräume für die zulässige Entwicklung der staatlichen Nettoausgaben eröffnen. Die fiskalischen Wirkungen einer umfassenden Wachstumsstrategie gehen somit über die unmittelbaren Mehreinnahmen hinaus, die in den modellierten Szenarien berücksichtigt werden (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2024). Über die fiskalischen Wirkungen hinaus ist eine dauerhafte Stärkung des Potenzialwachstums dringend notwendig, denn ein durch öffentliche Ausgaben getriebener Wachstumspfad ist aufgrund der anstei-

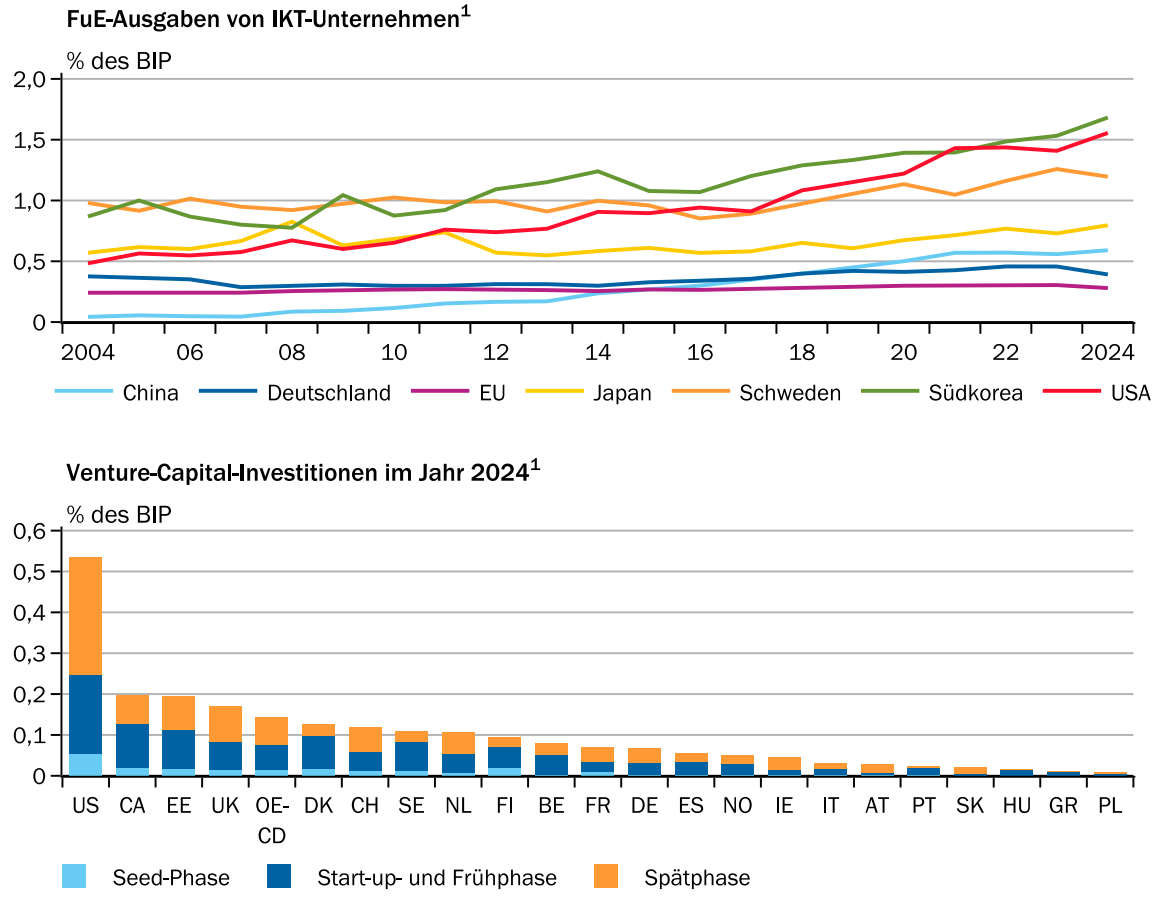
genden Schuldenstände in Europa zusammen mit den zunehmenden Zinskosten schon auf absehbare Zeit nicht durchhaltbar (Christofzik und Grimm, 2026; JG 2025 Ziffern 573 ff., Minderheitsvotum Grimm).

197. Eine Wachstumsagenda sollte insbesondere **durch den Abbau und die Anpassung von Regulierungen**, etwa bei neuen Technologien und am Arbeitsmarkt, **die Handlungsspielräume der Unternehmen erweitern und private Investitionen stärken**. Modellgestützte Analysen der deutschen Arbeitsmarkt- und Fiskalreformen der Jahre 1999 bis 2008 zeigen, dass umfassende Strukturreformen erhebliche positive Wirkungen auf Produktion, Investitionen und Beschäftigung entfalten können (Gadatsch et al., 2016). Christofzik und Grimm (2026) zeigen zudem, dass auch innerhalb der Europäischen Union (EU) in einigen Mitgliedstaaten – aber nicht in Deutschland – erhebliche private FuE-Investitionen im High-Tech-Bereich zu beobachten sind ↘ABBILDUNG 49 OBEN. Dies deutet darauf hin, dass die Unterschiede in der Innovationsdynamik nicht allein auf die gemeinsame EU-Regulierung zurückgeführt werden können. Vielmehr dürften auch nationale institutionelle und steuerliche Rahmenbedingungen (JG 2025 Ziffern 280 ff. und 323 ff.; Akcigit et al., 2022; Akcigit et al., 2016; Feld et al., 2018), die Regulierung der Technologien selbst (JG 2025 Ziffer 809, Minderheitsvotum Grimm; Jia et al., 2025), Arbeitsmarktregulierungen (Coatanlem und Coste, 2025, 2026; JG 2025 Ziffer 686, Minderheitsvotum Grimm) sowie Unterschiede im Zugang zu Kapital und qualifizierten Arbeitskräften (JG 2025 Ziffern 200 ff. und 735 ff.) eine Rolle spielen. Empirische Studien zeigen, dass steuerliche und regulatorische Rahmenbedingungen die Innovationsaktivitäten und Investitionsentscheidungen von Unternehmen erheblich beeinflussen können (Mukherjee et al., 2017; Akcigit et al., 2022; Jia et al., 2025). Zwar lässt sich aus diesen Ergebnissen nicht unmittelbar ableiten, welcher Anteil der Unterschiede in den privaten FuE-Investitionen zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf einzelne Regulierungen zurückzuführen ist. Sie verdeutlichen jedoch, dass die nationale Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen erhebliche Potenziale zur Stärkung der Innovationsdynamik eröffnen kann und die Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten hierfür wichtige Anhaltspunkte liefern können (Feld et al., 2025).

198. Diese Handlungsfelder werden von der deutschen Politik bisher nur unzureichend adressiert. Erste Schritte könnten mit einer ambitionierten Umsetzung des Innovationsfreiheitsgesetzes **(CDU, CSU und SPD, 2025; Wissenschaftsministerkonferenz, 2026)** und der konsequenten Nutzung des Bundeserprobungsgesetzes **(BErpG, 2026)** unternommen werden. Entscheidend wäre, Genehmigungs- und Zulassungsverfahren zu vereinfachen, regulatorische Experimentierräume auszuweiten und die dort gewonnenen Erkenntnisse systematisch für dauerhafte Anpassungen der Regulierung zu nutzen **(BErpG, 2026; Wissenschaftsministerkonferenz, 2026)**. Um die privaten Investitionen in neue Technologien substanziell zu stärken, müssten darüber hinaus bestehende regulatorische Beschränkungen auf nationaler und europäischer Ebene überprüft und stärker an den Chancen neuer Technologien sowie den Risiken technologischer Rückstände und Abhängigkeiten ausgerichtet werden. Außerdem könnten die Kosten des Scheiterns durch ein Flexicurity-Konzept am Arbeitsmarkt deutlich reduziert werden. Die bessere Verfügbarkeit von Wagniskapital in einigen kleinen EU-Mitgliedstaaten ↘ABBILDUNG 49 UNTEN deutet

↘ ABBILDUNG 49

FuE-Ausgaben und Venture-Capital-Investitionen im internationalen Vergleich



1 – US-USA, CA-Kanada, EE-Estland, UK-Vereinigtes Königreich, OECD-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, DK-Dänemark, CH-Schweiz, SE-Schweden, NL-Niederlande, FI-Finnland, BE-Belgien, FR-Frankreich, DE-Deutschland, ES-Spanien, NO-Norwegen, IE-Irland, IT-Italien, AT-Österreich, PT-Portugal, SK-Slowakei, HU-Ungarn, GR-Griechenland, PL-Polen.

Quelle: Christofzik und Grimm (2026)
© Sachverständigenrat | 26-257-01

Daten (CSV)

darauf hin, dass nicht nur die Ausgestaltung der Kapitalmärkte, sondern auch die hier beschriebenen sonstigen Rahmenbedingungen die Verfügbarkeit von Wagniskapital entscheidend beeinflussen könnten (Christofzik und Grimm, 2026).

199. Die Entscheidung von jungen Unternehmen, auch die Wachstumsphase in Deutschland anzustreben, dürfte neben der Verfügbarkeit von Wagniskapital in späten Finanzierungsrunden (JG 2023 Kapitel zu Kapitalmärkten; Feld et al., 2025; Grimm et al., 2025; Christofzik und Grimm, 2026) auch von **weiteren steuerlichen Rahmenbedingungen** abhängen. So soll beispielsweise die Wegzugsbesteuerung zwar verhindern, dass stille Reserven in Unternehmensbeteiligungen durch einen Wegzug ins Ausland der deutschen Besteuerung entzogen werden. Zugleich kann sie jedoch Anreize schaffen, unternehmerische Aktivitäten bereits in einer frühen Phase ins Ausland zu verlagern oder Unternehmen von vornherein außerhalb Deutschlands zu gründen (Blesse et al., 2025; Startup-Verband, 2025).

200. Neben der Identifikation von wachstumssteigernden Reformen, die auf nationaler Ebene im Rahmen der aktuellen EU-Regulierung angestoßen werden kön-

nen, **sollte die Bundesregierung sich auf EU-Ebene für einen konsequenteren Abbau und Anpassungen der Regulierung einsetzen**. Dies betrifft insbesondere die Ermöglichung der Anrechnung von Emissionsminderungen aus internationalen Kooperationsprojekten im EU-ETS, Anpassungen des CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) sowie die Vereinfachung der europäischen Nachhaltigkeitsberichterstattung und Sorgfaltspflichten (CSRD, CSDDD, ESRS, EUDR). Darüber hinaus sollte die EU-Taxonomie abgeschafft werden (Grimm et al., 2024; Feld et al., 2025; Christofzik und Grimm, 2026).

201. Zuletzt ist es von entscheidender Bedeutung, **Fortschritte im Rahmen einer Wachstumsagenda nicht durch andere politische Entscheidungen zu konterkarieren**. Dies betrifft etwa das Tariftreuegesetz oder unnötig protektionistische Maßnahmen im Umgang mit China. Letztere könnten Gegenmaßnahmen auslösen, die die deutsche Wirtschaft aufgrund ihrer Industrie- und Handelsstruktur (Fuest et al., 2022; Deutsche Bundesbank, 2024) besonders stark treffen würden.

202. **Insgesamt dürften Reformanstrengungen den langfristigen Konsolidierungsbedarf erheblich reduzieren.** Dass auch umfangreiche fiskalische Anpassungen im Zusammenspiel mit strukturellen Reformen und wirtschaftlichem Wachstum möglich sind, zeigen internationale Erfahrungen. So wurden in Schweden zwischen 1994 und 2001 fiskalische Anpassungen von mehr als 12 % des BIP und in Finnland, Kanada und Belgien Konsolidierungen von jeweils rund 8 % des BIP realisiert (Fuest, 2026). Diese fiskalischen Anpassungen gingen mit einem Rückgang der gesamtstaatlichen Ausgabenquoten um rund 10 bis 16 Prozentpunkte einher. Dazu trugen neben Ausgabenkürzungen auch strukturelle Reformen und eine günstige wirtschaftliche Entwicklung bei (Hauptmeier et al., 2007). Auch für Deutschland lassen sich erhebliche ausgabenseitige Konsolidierungspotenziale identifizieren. Zugleich bestehen umfangreiche Möglichkeiten, durch Strukturreformen die Wachstumsdynamik zu stärken. Die politischen Schwierigkeiten ihrer Umsetzung rechtfertigen es daher nicht, solche Anpassungen bei der Entwicklung einer langfristigen Konsolidierungsstrategie von vornherein auszuschließen.

Grenzen der Modellrechnungen bei der Entwicklung der Konsolidierungsstrategie berücksichtigen

203. Die Verwendung der Modellrechnungen und Projektionen (Abschnitt III sowie ↘ ZIFFERN 119 FF. UND 158) bedarf einer differenzierteren Einordnung. Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, quantitative Modelle einzusetzen, um die fiskalischen Herausforderungen und die Wirkungen verschiedener Konsolidierungsstrategien besser einschätzen zu können. **Die ausgewiesenen Finanzierungslücken bis zum Jahr 2040 hängen jedoch von zahlreichen Annahmen ab.** Insbesondere **können die kombinierten fiskalischen Wirkungen umfassender Strukturreformen nur begrenzt abgebildet werden**. Aus den begrenzten negativen Wachstumseffekten von Steuererhöhungen in einzelnen modellierten Szenarien lässt sich daher nicht ableiten, dass weitere Steuererhöhungen fast ein geeigneter Bestandteil einer langfristigen Konsolidierungsstrategie sein könnten.

204. Die im Haupttext bereits differenziert diskutierten gesamtwirtschaftlichen Kosten einer Konsolidierung ↘ ZIFFERN 158 UND 177 hängen auch von der Art der eingesparten Ausgaben und möglichen langfristigen Verdrängungseffekten ab. Die verwendeten Fiskalmultiplikatoren bilden empirisch geschätzte Wirkungen einzelner fiskalischer Maßnahmen ab, lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres auf umfassende, langfristig angelegte Konsolidierungsprogramme übertragen. Bereits der Sachverständigenrat hat in früheren Modellanalysen gezeigt, dass die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen fiskalischer Maßnahmen wesentlich von ihrer Ausgestaltung und der späteren Gegenfinanzierung abhängen (JG 2020 Ziffer 165 und Kasten 9). **Angesichts einer** bereits **hohen und voraussichtlich weiter steigenden Staatsquote von aktuell 50,3 % ist insbesondere zu prüfen, in welchem Umfang staatliche Ausgaben private wirtschaftliche Aktivitäten verdrängen**, etwa durch die Beanspruchung knapper Arbeitskräfte und anderer Produktionsfaktoren.

205. Eine Rückführung staatlicher Aufgaben und Ausgaben kann daher Ressourcen für private Investitionen und unternehmerische Aktivitäten freisetzen und so die negativen Wachstumseffekte der Konsolidierung begrenzen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass **ausgabenbasierte Konsolidierungsprogramme im Durchschnitt mit deutlich geringeren gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden sind als steuerbasierte Anpassungen** (Alesina et al., 2019; JG 2013 Ziffern 227 f.; JG 2020 Kasten 12). Ando et al. (2025) zeigen zudem, dass Konsolidierungen in fortgeschrittenen Volkswirtschaften häufiger mit einem dauerhaften Rückgang der Schuldenstandsquote einhergehen, wenn sie überwiegend auf Ausgabenkürzungen statt auf Einnahmenerhöhungen beruhen. Die tatsächlichen Wachstumseffekte hängen somit wesentlich von der Ausgestaltung der Konsolidierung und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Theoretische Modellanalysen verdeutlichen zudem, dass die langfristigen Auswirkungen steuerlicher Maßnahmen auf das Wachstum erheblich unterschätzt werden könnten, wenn nichtlineare Zusammenhänge zwischen Steuerbelastung und Wirtschaftswachstum unberücksichtigt bleiben (Jaimovich und Rebelo, 2017).

206. Die Schlussfolgerung, dass sich weitere Steuererhöhungen mittelfristig kaum vermeiden ließen ↘ ZIFFER 183, wird zwar mithilfe einer mehrstufigen Argumentationskette hergeleitet. Die Schlussfolgerung ist aber durch diese Argumentationskette nicht ausreichend belegt. Die verbleibenden Finanzierungslücken ergeben sich aus den Annahmen und dem untersuchten Maßnahmenkatalog. Aus ihnen lässt sich nicht ableiten, dass zusätzliche Steuererhöhungen auch bei einer ambitionierteren Reformagenda unvermeidbar wären. Die Ratsmehrheit betont zu Recht, dass höhere Steuersätze erst nach Ausschöpfung anderer Konsolidierungsmöglichkeiten eingesetzt werden sollten. Damit wird jedoch lediglich auf die Reihenfolge der Maßnahmen abgehoben, nicht die zugrunde liegende Einschätzung ihrer Notwendigkeit relativiert. **Die Einordnung von Steuererhöhungen als letztes Mittel steht allerdings in einem gewissen Spannungsverhältnis zu dem breiten Raum, den ihre Diskussion im Haupttext einnimmt.** Allein elf Ziffern befassen sich mit Steuererhöhungen als konkreter fiskalischer Handlungsoption, ohne den Abbau von Steuervergünstigungen oder Verbesserungen des Steuervollzugs einzubeziehen (17 mit Steuererhöhungen im weiteren Sinne).

207. Angesichts der bereits hohen Steuer- und Abgabenbelastung und der schwachen wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland könnten weitere Belastungen die Standortbedingungen erheblich verschlechtern. **Tatsächlich sind bereits erhebliche Erhöhungen von Abgaben geplant, wodurch sich schon jetzt erhebliche zusätzliche Belastungen für Beschäftigte und Unternehmen abzeichnen.** Mit Blick auf die Sozialversicherungen hat der Sachverständigenrat diese zusätzlichen Belastungen im Frühjahrsgutachten 2026 ausführlich diskutiert. So erwartet die Deutsche Rentenversicherung für 2028 einen Anstieg des Beitragssatzes von 18,6 % auf 19,9 % (DRV, 2026), was bei einer unterstellten beitragspflichtigen Bemessungsgrundlage von rund 1,6 Billionen Euro zusätzlichen Beitragszahlungen von etwa 21 Mrd Euro jährlich entsprechen würde. Auch in der SPV bestehen erhebliche Finanzierungsbedarfe: Das Bundesgesundheitsministerium beziffert die Finanzierungslücke nach geltendem Recht auf 7,6 Mrd Euro im Jahr 2027 und 15,4 Mrd Euro im Jahr 2028. In welchem Umfang diese durch höhere Beiträge, andere Einnahmen oder Ausgabenanpassungen gedeckt werden, ist noch offen (BMG, 2026). Hinzu dürften Steuermehreinnahmen durch den unvollständigen Ausgleich der Kalten Progression kommen. Bei einem vollständigen Ausgleich würden die Steuereinnahmen nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank gesamtstaatlich um 8,2 Mrd Euro im Jahr 2027 und 16,7 Mrd Euro im Jahr 2028 geringer ausfallen (Deutsche Bundesbank, 2026). Dem stehen deutlich geringere steuerliche Entlastungen gegenüber: Das steuerliche Investitionssofortprogramm führt nach dem ursprünglichen Finanztableau beim Bund zu Steuermindereinnahmen von rund 3,1 Mrd Euro im Jahr 2027 und 6,2 Mrd Euro im Jahr 2028 (Fraktionen CDU/CSU und SPD, 2025). Für die geplante Einkommensteuerreform 2027 werden zusätzliche Steuermindereinnahmen des Bundes von rund 1,9 Mrd Euro im Jahr 2027 und 2,5 Mrd Euro im Jahr 2028 veranschlagt (Bundesregierung, 2026). Insgesamt übersteigen die zusätzlichen Belastungen durch Steuern und Sozialbeiträge bereits im Jahr 2027 die entsprechenden Entlastungen. Im Jahr 2028 nimmt die Nettobelastung deutlich zu (Gemeinschaftsdiagnose, 2026, Tabelle 2.7 auf Seite 38). Diese Entwicklungen verdeutlichen, **dass die kumulierten Auswirkungen der Steuer- und Beitragspolitik auf Arbeitsangebot, Investitionen und Wachstum bei der Beurteilung weiterer Steuererhöhungen berücksichtigt werden müssen**.

208. Die **längerfristigen Rückwirkungen der prominent diskutierten Steuererhöhungen auf Innovation, Standortentscheidungen und das Potenzialwachstum sowie die daraus resultierenden Effekte auf die künftigen Steuereinnahmen** lassen sich in den Modellrechnungen nur begrenzt erfassen. Zwar berücksichtigt der Haupttext gesamtwirtschaftliche Anpassungseffekte und weist auf mögliche negative Arbeits- und Investitionsanreize hin ↘ZIFFERN 122 UND 183. Die daraus folgenden **längerfristigen Risiken für die wirtschaftliche Dynamik und die Tragfähigkeit der Steuerbasis werden** bei der Ableitung der Konsolidierungsempfehlungen jedoch **nicht hinreichend berücksichtigt**. Neuere empirische Evidenz für die USA deutet darauf hin, dass Steuererhöhungen deutlich stärkere kontraktive Wirkungen entfalten können, als entsprechende Steuersenkungen expansive Effekte hervorrufen. Hwang (2026) findet für Veränderungen der persönlichen Einkommen-

steuer, dass die kontraktiven Wirkungen von Steuererhöhungen etwa doppelt so groß ausfallen wie die expansiven Wirkungen entsprechender Steuersenkungen.

209. Die **diskutierte Anhebung der Abgeltungsteuer** ↘ZIFFERN 127, 155 UND 184 dürfte die **Sparanreize schwächen und sich negativ auf Kapitalbildung und Investitionen auswirken**. Der Haupttext weist selbst darauf hin, dass eine höhere Besteuerung von Kapitalerträgen die Anreize zur privaten Vermögensbildung und Altersvorsorge verringert. Umso kritischer ist die Aufnahme dieser Maßnahme in den Katalog möglicher zusätzlicher Steuerbelastungen zu bewerten. Die Maßnahme verringert die Möglichkeiten, eine eigene private Säule der Altersvorsorge aufzubauen, was angesichts der großen Probleme der Altersvorsorge besonders kritisch zu bewerten ist, auch wenn – wie von der Ratsmehrheit betont wird – die staatlich geförderte Altersvorsorge und geringe Einkommen ausgenommen sind.

210. Die kumulierten Auswirkungen steigender Steuern und Sozialbeiträge auf Arbeitsangebot, Investitionen, Innovation und Standortentscheidungen werden zwar im Haupttext an verschiedenen Stellen diskutiert. Für die Beurteilung der Arbeitsanreize ist dabei die gesamte Grenzbelastung aus Steuern und Sozialabgaben maßgeblich. Verschiedene auch im Haupttext zitierte **Studien legen nahe, dass die Spielräume zur Erzielung zusätzlicher Erträge begrenzt sein könnten**. Bierbrauer et al. (2026) zeigen, dass die hohe Grenzbelastung in Deutschland die Spielräume für zusätzliche Einnahmen durch höhere Einkommensteuersätze erheblich einschränken kann. Neuere empirische Untersuchungen verdeutlichen zudem, dass die Verhaltensreaktionen auf Einkommensteueränderungen bei höheren Einkommen besonders ausgeprägt sein können (Graber et al., 2026) und langfristige Anpassungen, etwa über berufliche Aufstiegs- und Wechselentscheidungen, deutlich stärker ausfallen als kurzfristig geschätzte Reaktionen (Kleven et al., 2025). Bick und Fuchs-Schündeln (2018) zeigen, dass die Ausgestaltung der Einkommen- und Konsumbesteuerung erheblich zur Erklärung internationaler Unterschiede im Arbeitsangebot verheirateter Paare beiträgt, insbesondere beim Arbeitsangebot von Frauen. Die Ergebnisse unterstreichen, dass die langfristigen Auswirkungen zusätzlicher Steuer- und Abgabenbelastungen auf die wirtschaftliche Aktivität und die Steuerbasis bei der Bewertung der Konsolidierungsoptionen stärker berücksichtigt werden sollten.

211. Die historische Entwicklung der Staatsquote und des strukturellen Defizits zeigt, dass außergewöhnliche fiskalische Belastungen nach früheren Krisen zumindest teilweise zurückgeführt wurden ↘ABBILDUNG 50. **Auch das gegenwärtig hohe Niveau der Staatsausgaben sollte daher im Sinne zukünftiger Generationen stärker in Frage gestellt werden.**

2. Haushaltsverantwortung stärken und institutionelle Komplexität reduzieren

212. Die Ausführungen im Haupttext betonen Informationsasymmetrien als ein Hindernis für eine wirksame Haushaltssteuerung (Abschnitt IV.5) und sehen in Spending Reviews sowie einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung wichtige Instrumente zur Identifikation von Einsparpotenzialen ↘ZIFFERN 166 FF..

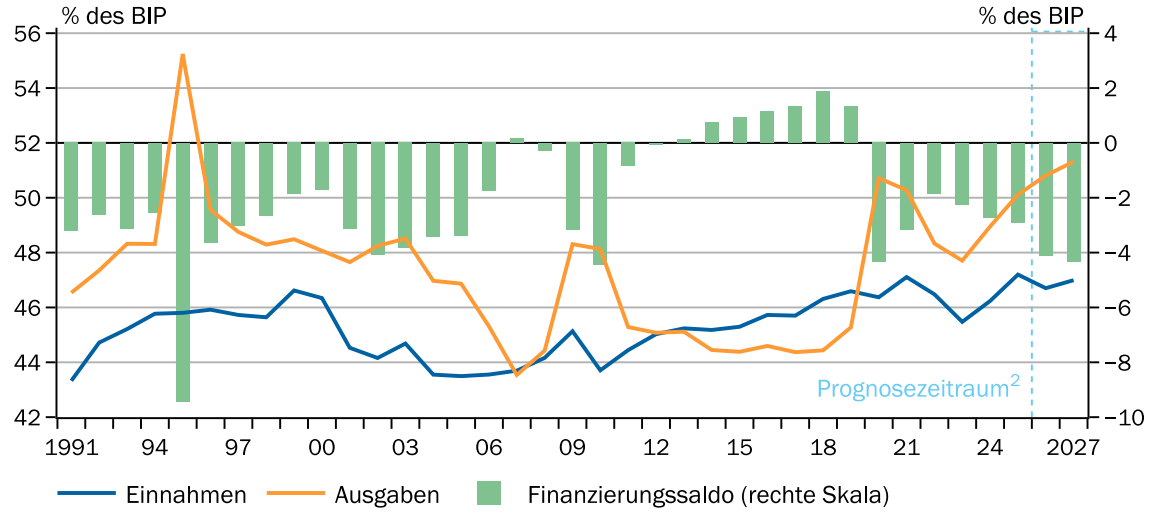
Positiv ist hervorzuheben, dass der Haupttext empfiehlt, Spending Reviews ausdrücklich auch für eine systematische Aufgabenkritik zu nutzen ↘ZIFFER 166. **Zusätzliche Informationen führen jedoch nicht zwangsläufig zu einer besseren Priorisierung öffentlicher Ausgaben.** Die bisherigen Entscheidungen der Koalition zur Rentenpolitik verdeutlichen, dass fiskalische Belastungen auch dann in Kauf genommen werden, wenn ihre langfristigen Auswirkungen bekannt sind (Deutschlandfunk, 2025; Junge Gruppe CDU/CSU-Fraktion, 2025; Moog und Ehrentraut, 2025).

213. Die vorgeschlagene Ausweitung von Informations-, Berichts- und Evaluierungsverfahren ↘ZIFFERN 165 FF. sowie die Stärkung zusätzlicher Beratungs- und Kontrollkapazitäten ↘ZIFFERN 163 F. UND 172 bergen ihrerseits Kosten. Sie binden administrative Ressourcen und können **die Komplexität des Haushaltswesens erhöhen**. Neue institutionelle Strukturen entwickeln zudem eigene Interessen an ihrer Fortführung und Ausweitung. Auf die Grenzen zusätzlicher institutionalisierter Beratungs- und Bewertungsverfahren hat das abweichende Ratsmitglied bereits an anderer Stelle hingewiesen (JG 2024 Ziffern 181–184, Minderheitsvotum Grimm). Wenn zusätzliche Kontrollmechanismen für sinnvoll erachtet werden, könnte die Bundesregierung bestehende Institutionen stärken, sodass die Aufgaben besser wahrgenommen werden können. Eine Option wäre in diesem Zusammenhang die Stärkung des Bundesrechnungshofes.

214. Während jedoch die Zahl der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst zwischen den Jahren 2017 und 2024 deutlich zugenommen hat – am stärksten im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ (plus 24 %) ↘ABBILDUNG 51 (Christofzik und Grimm, 2026) – ist die **Zahl der Stellen des Bundesrechnungshofes zuletzt** von 1 057 im Jahr 2024 auf 1 041 im Jahr 2025, also um 16 Stellen, **gesunken**. Weder dem Anliegen des Bundesrechnungshofes, von Stellenkürzungen ausgenommen zu werden, noch dem Anliegen, sechs zusätzliche Planstellen für die Prüfung von Rüstungsvorhaben, ziviler Verteidigung und

↘ABBILDUNG 50

Finanzierungssaldo[1] weiterhin deutlich negativ



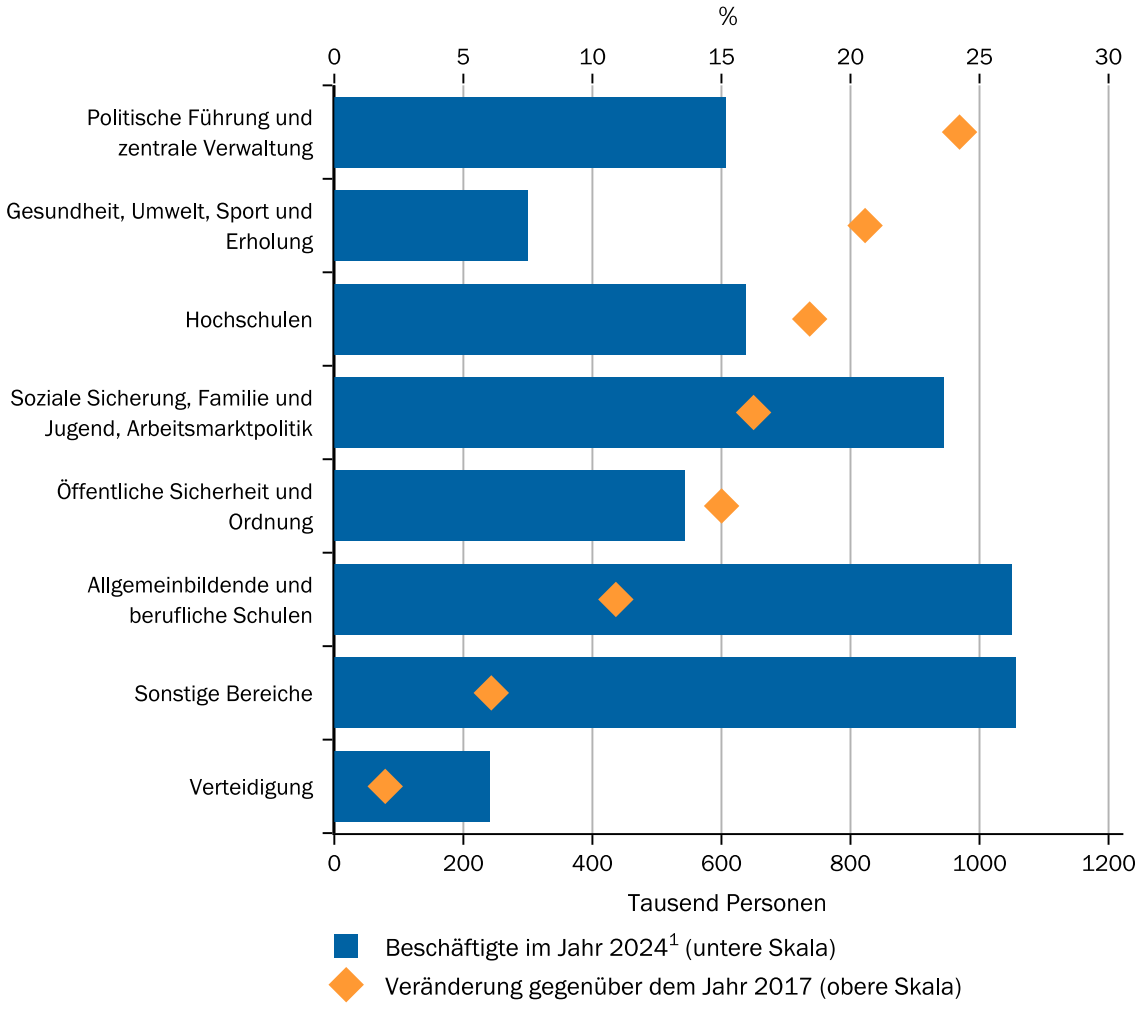
1 – In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (nominale Angaben). 2 – Prognose des Sachverständigenrates.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-256-01

Daten (CSV)

↘ ABBILDUNG 51

Beschäftigte des öffentlichen Dienstes



1 – Stichtag jeweils 30. Juni.

Quelle: Christofzik und Grimm (2026)
© Sachverständigenrat | 26-255-01

Daten (CSV)

des neuen Digitalministeriums zu erhalten, wurde im Rahmen der Haushaltsplanung entsprochen (Deutscher Bundestag, 2026).

215. Mit wachsender Komplexität können auch zusätzliche Möglichkeiten für die Einflussnahme organisierter Interessengruppen entstehen. Zusätzliche Verfahren auf Bundesebene können Abstimmungsbedarf mit und Einflussmöglichkeiten von Ländern und Kommunen erzeugen. **Diese politökonomischen Risiken werden bei der Ableitung der Schlussfolgerungen des Rates nicht ausreichend berücksichtigt.**

216. **Zusätzliche unabhängige Institutionen und Beratungsverfahren**, wie sie im Haupttext diskutiert werden (↘ ZIFFERN 163 FF. sowie zum parlamentarischen Haushaltsbüro insbesondere ↘ ZIFFER 172), **können die politische Verantwortung für Priorisierungsentscheidungen nicht ersetzen**. **Das Parlament muss zwischen konkurrierenden Ausgabenansprüchen entscheiden und die Verantwortung für die damit verbundenen Zielkonflikte und politischen Konsequenzen übernehmen.** Wissenschaftliche Expertise kann solche Entscheidungen fundieren, jedoch nicht die notwendiger-

weise politischen Abwägungen zwischen unterschiedlichen Zielen und Interessen vorwegnehmen oder ersetzen (JG 2024 Ziffern 180–184, Minderheitsvotum Grimm).

217. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren zahlreiche zusätzliche Beratungsgremien geschaffen wurden, ohne dass bestehende Strukturen in vergleichbarem Umfang überprüft oder zurückgeführt worden wären. **Eine zunehmende Zahl von Beratungsgremien** kann zu einer **Diffusion von Verantwortung** beitragen, indem für unterschiedliche politische Positionen jeweils wissenschaftliche Empfehlungen herangezogen werden können. Zugleich wird es schwieriger, die institutionelle Unabhängigkeit und die jeweiligen Interessenlagen der beratenden Gremien zu beurteilen. Die Vielzahl und thematische Breite der Stellungnahmen kann darüber hinaus die individuelle Zurechenbarkeit von Empfehlungen und die damit verbundenen Reputationsanreize der jeweiligen Ratgeber abschwächen.

218. Die Fragmentierung der Haushaltsarchitektur wird zwar als Transparenzproblem angesprochen (insbesondere ↘ZIFFER 165), ihre institutionellen Ursachen und mögliche grundlegende Reformen werden jedoch in den Schlussfolgerungen nicht prominent aufgegriffen. Dies gilt insbesondere für **die unzureichende Verknüpfung von Aufgaben-, Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen**. Der Haupttext weist zutreffend darauf hin, dass eine bloße Verlagerung von Finanzierungslasten keine gesamtstaatliche Konsolidierung bewirkt (Abschnitt IV.3) und nennt auch einmal die Föderalismusreform als Option ↘ZIFFER 126, die jedoch im Weiteren nicht aufgegriffen wird. Weitergehend wäre auch zu prüfen, **wie bundesrechtliche Vorgaben, zweckgebundene Förderprogramme und Mischfinanzierungen zurückgeführt werden könnten**. Sie können Fehlanreize setzen, die eigenständige Priorisierung auf nachgeordneten staatlichen Ebenen erschweren und einen erheblichen administrativen Aufwand verursachen. All dies führt zu einer potenziell in hohem Grad ineffizienten Mittelverwendung. Wenn Aufgaben-, Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen eindeutiger zugeordnet und **die eigenständigen finanzpolitischen Gestaltungsspielräume der Länder und Kommunen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite erweitert würden**, könnten **bestehende parallele Informationssysteme reduziert werden** (OECD, 2021, Box 1.4; Christofzik, 2026; Christofzik und Grimm, 2026). Gerade hier liegt erhebliches Potenzial, durch eine klarere Zuordnung von Aufgaben-, Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung öffentliche Mittel effizienter einzusetzen, administrative Kapazitäten von aufwendigen Abstimmungs- und Kontrollprozessen zu entlasten und durch größere finanzpolitische Eigenverantwortung die Selbstwirksamkeit der Akteure auf allen staatlichen Ebenen zu stärken. Dies könnte zugleich zusätzliche Wachstumsimpulse freisetzen.

3. Fiskalische Selbstbindung stärken und öffentliche Investitionen effizient organisieren

219. Die fiskalische Selbstbindung sollte explizit zum Ausgangspunkt einer Konsolidierungsstrategie gemacht werden. Ihre Bedeutung liegt insbesondere darin, politische Anreize zu verändern: Werden Einsparmaßnahmen ohne klare fiskalische Beschränkungen verhandelt, können politische Widerstände notwendige Anpassungen blockieren oder Kompromisse hervorbringen, die durch zusätzliche Ausgaben oder wachstumshemmende Maßnahmen die Konsolidierung konterkarieren. Verbindliche fiskalische Vorgaben schaffen ein institutionelles Gegengewicht zu den gegenwärtigen Ausgaben- und Regulierungsinteressen, indem sie **das Interesse künftiger Generationen am Erhalt künftiger fiskalischer Handlungsspielräume im politischen Entscheidungsprozess verankern**. Sie machen damit nicht nur eine Priorisierung konkurrierender Ausgabenwünsche erforderlich, sondern können auch die politische Legitimation und gesellschaftliche Akzeptanz einschneidender Reformen stärken. Angesichts der bereits hohen Steuer- und Abgabenbelastung sowie der schwachen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands birgt eine Konsolidierungsstrategie, die in erheblichem Umfang auf zusätzliche Steuereinnahmen setzt, das Risiko, Wachstum und Investitionen zu schwächen und damit die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu beeinträchtigen. Eine Begrenzung der Verschuldung allein könnte daher ins Leere laufen, wenn wachstumshemmende Steuererhöhungen die erhofften Konsolidierungsbeiträge teilweise wieder zunichtemachen.

220. Die Institutionen einer Stärkung der fiskalischen Selbstbindung werden im Haupttext zwar diskutiert ↘ ZIFFERN 163 F. UND 173 FF.. So befürwortet die Ratsmehrheit die schrittweise Rückführung der Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben und schlägt hierfür einen verbindlichen, grundgesetzlich verankerten Pfad vor ↘ ZIFFER 173. Auch der verbindliche Pfad für die gesamtstaatlichen Nettoausgaben der EU-Fiskalregeln wird erwähnt ↘ ZIFFER 164. Eine ambitionierte Rückkehr zu wirksamen fiskalischen Begrenzungen, insbesondere auch durch verbindliche Vorgaben für die gesamtstaatliche Ausgabenentwicklung, wird jedoch nicht zum Ausgangspunkt einer Strategie gemacht, die politische Anreize zur Priorisierung staatlicher Ausgaben und zur Umsetzung struktureller Reformen systematisch stärkt. Verbindliche Ausgabenpfade könnten jedoch den Druck erhöhen, **bestehende Ausgabenverpflichtungen zu überprüfen und neue Prioritäten innerhalb begrenzter finanzieller Spielräume zu setzen**. Dabei sollten angesichts der aktuellen Herausforderungen insbesondere auch die Sozialversicherungen einbezogen werden (vgl. Christofzik und Grimm, 2026; JG 2024 Ziffern 180 ff., Minderheitsvotum Grimm).

221. Der Haupttext diskutiert in den Schlussfolgerungen der Ratsmehrheit in ↘ ZIFFER 177, inwieweit höheres Potenzialwachstum die Finanzierungslücke verringern könnte, wenn die Verteidigungsausgaben ab dem Jahr 2030 real konstant gehalten würden. Die Szenariorechnung dient dazu, die begrenzte Wirkung höheren Potenzialwachstums auf den Konsolidierungsbedarf zu verdeutlichen, und stellt keine konkrete wirtschaftspolitische Empfehlung dar. Die Auswahl und Gewichtung der im Kapitel untersuchten Szenarien ist jedoch nicht ohne Bedeutung für

die wirtschaftspolitische Einordnung, da sie beeinflusst, welche Handlungsoptionen als mögliche Beiträge zur Haushaltskonsolidierung wahrgenommen werden. Eine reale Begrenzung der Verteidigungsausgaben würde den Konsolidierungsbedarf zwar rechnerisch verringern, wäre bei weiterem Wirtschaftswachstum jedoch mit den BIP-bezogenen Bündnisverpflichtungen kaum vereinbar, sofern die vereinbarten Ausgabenquoten nicht vorher bereits überschritten wurden. Gerade deshalb wäre es aufschlussreicher gewesen, ergänzend Szenarien zu untersuchen, die zusätzliche, über die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen hinausgehende Einsparungen in anderen großen Ausgabenbereichen, etwa bei den Sozialausgaben, unterstellen. Weitreichende strukturelle Reformen hätten so im Rahmen hypothetischer Szenariorechnungen berücksichtigt werden können, um ihre fiskalischen Wirkungen im Zusammenspiel mit höherem Potenzialwachstum aufzuzeigen. Anders als bei den Verteidigungsausgaben bestehen in diesen Ausgabenbereichen grundsätzlich größere nationale Gestaltungsspielräume.

222. Insbesondere die in ↘ZIFFER 176 erwogene Haushaltskonsolidierung mittels einer langfristigen Lockerung der BIP-Bindung der Verteidigungsausgaben ist vor diesem Hintergrund kritisch zu sehen. **Die Verteidigungsausgaben sollten sich an den sicherheitspolitischen Anforderungen und den eingegangenen Bündnisverpflichtungen orientieren.** Deutschland trägt dabei eine besondere Verantwortung für die Glaubwürdigkeit gemeinsamer Verteidigungsziele und die Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit. Effizienzsteigerungen, insbesondere durch eine stärkere europäische Koordinierung der Beschaffung ↘ZIFFER 176, sind zwar unbedingt anzustreben, sollten jedoch in erster Linie dazu genutzt werden, die militärische Leistungsfähigkeit und die europäische Verteidigungsfähigkeit zu stärken. Historisch zeigt sich, dass die Bundesrepublik bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren Verteidigungsausgaben von zeitweise deutlich über 3 % des BIP im regulären Haushalt finanzierte. Angesichts der erneut gestiegenen sicherheitspolitischen Anforderungen sollten daher auch die übrigen staatlichen Aufgaben und Ausgabenverpflichtungen grundlegend überprüft und politische Prioritäten neu gesetzt werden, um die erforderlichen Verteidigungsausgaben langfristig ohne dauerhaft zusätzliche Verschuldung finanzieren zu können.

223. Die im Haupttext und den Schlussfolgerungen der Ratsmehrheit ausdrücklich vertretene Präferenz für einen institutionellen Schutz öffentlicher Investitionen ↘ZIFFERN 159, 162 UND 178 teilt das abweichende Ratsmitglied nicht. Ein Investitionsschutz greift zu kurz, da haushaltsrechtlich als Investitionen ausgewiesene Ausgaben nicht zwangsläufig zukunftsorientiert und wachstumsfördernd sind. Dies verdeutlichen beispielsweise öffentliche Investitionen in Regionalflughäfen, für die empirische Untersuchungen keine positiven regionalen Wachstumseffekte nachweisen können (Breidenbach, 2019). Zugleich können laufende Ausgaben, etwa im Bildungsbereich, erhebliche langfristige Erträge erzielen. **Entscheidend sind die Qualität und Produktivität öffentlicher Ausgaben, nicht ihre haushaltsrechtliche Klassifikation.** Ein institutioneller Investitionsschutz kann Fehlallokationen begünstigen, politische Priorisierungsmöglichkeiten einschränken und die Komplexität der Haushaltsarchitektur erhöhen (JG 2024 Ziffern 180 ff., Minderheitsvotum Grimm).

224. Kritisch sieht das abweichende Ratsmitglied auch den Vorschlag, eine Verstetigung der aus dem SVIK finanzierten Investitionen zu planen ↘ZIFFER 160. Der Haupttext geht davon aus, dass „das derzeitige Investitionsniveau [...] wesentlich durch das SVIK ermöglicht“ wird ↘ZIFFER 160. **Ob die zusätzlichen Kreditermächtigungen tatsächlich zu entsprechend höheren gesamtstaatlichen Infrastrukturinvestitionen führen, ist jedoch noch nicht hinreichend nachgewiesen.** Die bisherigen Erfahrungen dürften im Gegenteil die Frage aufwerfen, ob eine institutionelle Zweckbindung überhaupt geeignet ist, eine zusätzliche und wirtschaftlich sinnvolle Investitionstätigkeit sicherzustellen (vgl. JG 2025 Kapitel 2, zur Zusätzlichkeit und Investitionsorientierung des Sondervermögens; Christofzik, 2024). Zwar soll der vorgeschlagene Verkehrsinfrastrukturfonds nach Vorstellung der Ratsmehrheit auch die Priorisierung und Zusätzlichkeit von Investitionen sicherstellen ↘ZIFFER 160. Eine institutionelle Zweckbindung allein gewährleistet jedoch weder eine effiziente Projektauswahl noch eine tatsächlich zusätzliche Investitionstätigkeit (Christofzik und Schneider, 2026). Mit einem Vorlauf von zehn Jahren bis zum Auslaufen des SVIK könnte vielmehr die Chance ergriffen werden, **Reformen der Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsstrukturen** anzustoßen, die Investitionshemmnisse wirksam und dauerhaft reduzieren.

225. Besonders wirkungsvoll dürfte in diesem Zusammenhang **die Einrichtung einer rechtlich selbstständigen Infrastrukturgesellschaft nach dem Vorbild der österreichischen ASFINAG sein**. Eine solche Gesellschaft könnte **Planung, Finanzierung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Infrastruktur in einer Hand bündeln** und sich bei tragfähiger Nutzerfinanzierung eigenständig außerhalb des Staatssektors verschulden. Durch die Verbindung von Investitionsentscheidungen und nutzungsabhängigen Einnahmen könnten Infrastrukturprojekte stärker an der tatsächlichen Nachfrage ausgerichtet, über ihren gesamten Lebenszyklus kostengünstiger betrieben und erhalten, und **Investitionen in Ausbau und Erhaltung effizienter gegeneinander abgewogen werden**. Zugleich könnte eine institutionelle Trennung die Zweckbindung der Einnahmen stärken und die Planungssicherheit erhöhen. Wie die Voraussetzungen dafür geschaffen werden können, dass eine solche Gesellschaft außerhalb des Staatssektors eingestuft werden kann, müsste bei ihrer konkreten Ausgestaltung geprüft werden. Der Vorschlag der Ratsmehrheit, einen Verkehrsinfrastrukturfonds ↘ZIFFERN 160 UND 162 **mit eigener Kreditermächtigung einzurichten und diesem nicht ausgeschöpfte SVIK-Kreditermächtigungen zu übertragen, würde die bestehende Fragmentierung der Haushaltsarchitektur verstärken und erscheint vor diesem Hintergrund nachteilig.**

226. Es wäre also angezeigt, die zusätzlichen Verschuldungsspielräume zu nutzen, um im Zuge **einer Reformagenda** strukturelle Anpassungen – etwa bei der Infrastrukturfinanzierung oder in den föderalen Finanzbeziehungen – zu ermöglichen und deren politische Akzeptanz durch eine Abfederung der Übergangskosten zu erhöhen. **Ergänzend sollte ein langfristiger Zielpfad zur Begrenzung und schrittweisen Rückführung der gesamtstaatlichen Ausgabenquote entwickelt und durch verbindliche Ausgabengrenzen unterlegt werden.** Dieser sollte an die europäischen Fiskalregeln anknüpfen, könnte aber – anders als die bestehenden europäischen Nettoausgabenregeln –

eine schrittweise Senkung der Staatsquote unabhängig von der Entwicklung der Steuer- und Beitragseinnahmen verbindlich vorgeben. Die verbindliche Begrenzung der Ausgabenentwicklung und die auch von der Ratsmehrheit vorgeschlagene schrittweise Rückführung der Bereichsausnahme Verteidigung würden die fiskalische Selbstbindung stärken. **Innerhalb der so definierten Spielräume bliebe es Aufgabe der Politik, öffentliche Ausgaben nach ihrem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen zu priorisieren** (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 2026; JG 2024 Ziffern 180 ff., Minderheitsvotum Grimm; JG 2025 Ziffern 573 ff., Minderheitsvotum Grimm).

Literatur zum Minderheitsvotum

Akcigit, U., S. Baslandze und S. Stantcheva (2016), Taxation and the international mobility of inventors, American Economic Review 106 (10), 2930–2981.

Akcigit, U., J. Grigsby, T. Nicholas und S. Stantcheva (2022), Taxation and innovation in the twentieth century, Quarterly Journal of Economics 137 (1), 329–385.

Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2019), Effects of austerity: Expenditure-and tax-based approaches, Journal of Economic Perspectives 33 (2), 141–162.

Ando, S., P. Mishra, N. Patel, A. Peralta-Alva und A.F. Presbitero (2025), Fiscal consolidation and public debt, Journal of Economic Dynamics and Control 170, 104998.

BErpG (2026), Gesetz zur Stärkung des Innovations- und Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Erprobungsfreiräume (Bundeserprobungsgesetz – BErpG), BGBl. I Nr. 289, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 9. Oktober.

Bick, A. und N. Fuchs-Schündeln (2018), Taxation and labour supply of married couples across countries: A macroeconomic analysis, Review of Economic Studies 85 (3), 1543–1576.

Bierbrauer, F., A. Peichl und D. Weishaar (2026), Mehr Wachstum, mehr Beschäftigung, mehr Staatseinnahmen: Wie passt das unter einen Hut?, ifo Schnelldienst 79 (8), 44–49.

Blesse, S., F. Buhlmann, P. Heil und D. Rostam-Afschar (2025), Local policy misperceptions and investment: Experimental evidence from firm decision makers, IZA Discussion Paper 17868, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

BMG (2026), Pflegeneuordnungsgesetz: Informationen zum Gesetzentwurf und zur Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

Breidenbach, P. (2019), Regionalflughäfen keine Wachstumsmotoren für das Umland, RWI Impact Note #September 2019, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Bundesregierung (2026), Entwurf eines Einkommensteuerreformgesetzes 2027, Drucksache 507/26, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 4. September.

CDU, CSU und SPD (2025), Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Berlin.

Christofzik, D.I. (2026), Generationengerechte Staatsfinanzen im Föderalismus, Weiterdenken: Zeitschrift für Position, Perspektive, Progression 2026 (2), 29–32.

Christofzik, D.I. (2024), Es ist nicht alles Gold, was glänzt – Probleme von Investitionsregeln, ifo Schnelldienst 77 (2), 16–18.

Christofzik, D.I. und V. Grimm (2026), Wachstumsgrundlagen erneuern, Sicherheit nachhaltig stärken, Studie im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Berlin.

Christofzik, D.I. und B. Schneider (2026), Vom Mittelabfluss zur Wirkung: Was dem Sondervermögen noch fehlt, ifo Schnelldienst 79 (4), 18–21.

Coatanlem, Y. und O. Coste (2026), Überwindung von Europas Innovationsschwäche: Kosten des Scheiterns, disruptive Innovation und gezielte Flexicurity, ifo Schnelldienst 79 (1), 85–95.

Coatanlem, Y. und O. Coste (2025), Cost of failure, disruptive innovation and targeted flexicurity: More evidence supporting targeted reforms, IEP@BU Working Paper, Institute for European Policy Making, Bocconi University, Mailand.

Deutsche Bundesbank (2026), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht Mai 2026, 133–156.

Deutsche Bundesbank (2024), Risiken für Deutschland aus der wirtschaftlichen Verflechtung mit China, Monatsbericht Januar 2024, 11–30.

Deutscher Bundestag (2026), Haushalt 2027: Stellenwünsche nicht berücksichtigt, Parlamentsnachrichten: Haushalt – Unterrichtung hib 668/2026, Berlin, 27. August.

Deutschlandfunk (2025), Junge Union hält Rentenpläne weiter für "nicht zustimmungsfähig", https://www.deutschlandfunk.de/junge-union-haelt-rentenplaene-weiter-fuer-nicht-zustimmungsfaehig-102.html, abgerufen am 28.10.2026.

DRV (2026), Finanzentwicklung der Rentenversicherung, Pressemitteilung, Deutsche Rentenversicherung, Berlin, 11. Juni.

EEM (2025), Monitoringbericht 2025 der Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring (EEM), A. Löschel, V. Grimm, F.C. Matthes und A. Weidlich, Dezember 2025, Berlin, Bochum, Freiburg, Nürnberg.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2024), Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates 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, 29. April.

Feld, L.P., V. Grimm und V. Wieland (2025), Für eine echte Wirtschaftswende, Wissenschaftliches Gutachten, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Feld, L.P., C. Fuest, J. Haucap, H. Schweitzer, V. Wieland und B.U. Wigger (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Kronberger Kreis-Studie 65, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

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

Fuest, C. (2026), Riskante Schulden: Eine Politikwende ist dringlich, Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, https://www.ifo.de/medienbeitrag/2026-07-28/riskante-schulden-eine-politikwende-ist-dringlich, abgerufen am 2.11.2026.

Fuest, C., L. Flach, F. Dorn und L. Scheckenhofer (2022), Geopolitische Herausforderungen und ihre Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell, Studie im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

Gadatsch, N., N. Stähler und B. Weigert (2016), German labor market and fiscal reforms 1999–2008: Can they be blamed for intra-euro area imbalances?, Journal of Macroeconomics 50, 307–324.

Gemeinschaftsdiagnose (2026), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2026: Aufschwung mit Strukturproblemen – Finanzpolitik auf Abwegen, 2-2026, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Halle (Saale).

Gemeinschaftsdiagnose (2025), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2025: Geopolitischer Umbruch verschärft Krise – Strukturreformen noch dringlicher, 1-2025, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Essen.

Gemeinschaftsdiagnose (2024), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2024: Deutsche Wirtschaft kränkelt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel, 1-2024, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Kiel.

Graber, M., M. Håvarstein, M. Mogstad, G. Torsvik und O.L. Vestad (2026), Substitution and income effects of labor income taxation, NBER Working Paper 34987, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

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

Grimm, V., C. Sölch und J. Wirth (2024), Wachstum und Klimaschutz verbinden, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.

Hauptmeier, S., M. Heipertz und L. Schuknecht (2007), Expenditure reform in industrialised countries: A case-study approach, Fiscal Studies 28 (3), 293–342.

Hwang, S. (2026), Asymmetric effects of personal income tax changes on economic activity: Increases, cuts, and for whom, Journal of Economic Dynamics and Control 185, 105297.

Jaimovich, N. und S. Rebelo (2017), Nonlinear effects of taxation on growth, Journal of Political Economy 125 (1), 265–291.

Jia, J., G.Z. Jin, M. Leccese und L. Wagman (2025), How does privacy regulation affect transatlantic venture investment? Evidence from GDPR, NBER Working Paper 33909, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Junge Gruppe CDU/CSU-Fraktion (2025), Lösungsvorschläge zum Rentenpaket, Stand: 29. Oktober 2025, Junge Gruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin.

Kleven, H., C. Kreiner, K. Larsen und J. Søgaard (2025), Micro versus macro labor supply elasticities: The role of dynamic returns to effort, American Economic Review 115 (9), 2849–2890.

Moog, S. und O. Ehrentraut (2025), Rentenpaket 2025: Kosten für den Bundeshaushalt, Policy Paper, Prognos im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg.

Mukherjee, A., M. Singh und A. Žaldokas (2017), Do corporate taxes hinder innovation?, Journal of Financial Economics 124 (1), 195–221.

OECD (2021), Fiscal federalism 2022: Making decentralisation work, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Startup-Verband (2025), Stellungnahme des StartupVerbands zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung privater Investitionen und des Finanzstandorts (Standortfördergesetz / StoFöG), Stand: 29. August 2025, Bundesverband Deutsche Startups, Berlin.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2026), 26. Stellungnahme zur Sitzung des Stabilitätsrats am 12. Oktober 2026, Stellungnahme Herbst 2026, Berlin.

Wissenschaftsministerkonferenz (2026), Eckpunktepapier zum geplanten Innovationsfreiheitsgesetz des Bundes, Beschluss der Wissenschaftsministerkonferenz vom 29.06.2026 für die Kultusministerkonferenz, Lindau.

ANHANG

1. Projektionsergebnisse

227. Die folgenden Tabellen weisen für die drei Szenarien zur Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben die zentralen Projektionsergebnisse bis zum Jahr 2040 aus. Dargestellt werden ausgewählte Ausgaben des Bundes, die Finanzierungslücke und die Nettokreditaufnahme sowie die Entwicklung der gesamtstaatlichen Defizit- und Schuldenstandsquoten.

↘ TABELLE 18

Projektion ausgewählter Bundeshaushaltsgrößen und gesamtstaatlicher Verschuldungskennzahlen bis 2040 (Szenario 1)[1]

Jahr	Ausgaben					Schulden				
	Gesamtausgaben/ -einnahmen[3]	Verteidigung[2,3]	Soziale Sicherung[3]	Zinsen[3]	Finanzierungslücke[3]	Nettokreditaufnahme[3]	Maastricht-Defizitquote	Schuldenstandsquote[3]	Maastricht-Schuldenstandsquote	Zinsquote[3]
	Mrd Euro						% des BIP			
2026	524,5	82,2	242,3	30,3	0,9	98,0	4,1	43,6	66,8	0,7
2027	555,4	109,0	239,3	41,9	2,6	118,7	4,6	46,2	69,6	0,9
2028	588,2	153,2	252,9	55,2	38,7	148,8	4,6	49,2	72,8	1,1
2029	597,8	162,8	257,1	68,1	54,5	152,0	4,8	51,9	75,7	1,3
2030	635,4	183,6	269,3	80,7	62,6	167,4	4,9	54,8	78,4	1,6
2031	634,8	189,5	282,8	91,9	97,7	147,6	4,1	57,2	80,8	1,7
2032	623,5	193,8	291,2	102,4	135,8	124,5	3,5	59,0	82,6	1,9
2033	601,6	198,3	300,2	110,9	183,5	90,6	2,7	60,0	83,5	2,0
2034	589,1	202,8	309,0	117,2	219,4	65,7	2,2	60,4	83,8	2,1
2035	575,8	207,4	317,7	122,2	254,9	39,7	1,5	60,0	83,4	2,1
2036	561,7	212,1	327,0	126,4	291,2	12,4	0,9	59,1	82,4	2,1
2037	571,7	217,1	336,0	129,2	301,7	8,6	0,8	58,1	81,4	2,1
2038	586,5	222,2	345,2	130,5	306,3	9,1	0,7	56,9	80,1	2,1
2039	602,0	227,5	354,8	131,8	311,2	9,6	0,6	55,7	78,8	2,1
2040	617,8	233,1	364,5	132,2	315,1	10,1	0,6	54,5	77,5	2,0

1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen. ↘ KASTEN 10 2 – Ausgaben des Einzelplans 14. 3 – Nur Kernhaushalt des Bundes.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)

© Sachverständigenrat | 26-231-01

Daten (XLSX)

↘ TABELLE 19

Projektion ausgewählter Bundeshaushaltsgrößen und gesamtstaatlicher Verschuldungskennzahlen bis 2040 (Szenario 2)[1]

Jahr	Ausgaben					Schulden				
	Gesamtausgaben/ -einnahmen[3]	Verteidigung[2,3]	Soziale Sicherung[3]	Zinsen[3]	Finanzierungslücke[3]	Nettokreditaufnahme[3]	Maastricht-Defizitquote	Schuldenstandsquote[3]	Maastricht-Schuldenstandsquote	Zinsquote[3]
	Mrd Euro						% des BIP			
2026	524,5	82,2	242,3	30,3	0,9	98,0	4,1	43,6	66,8	0,7
2027	555,4	109,0	239,3	41,9	2,6	118,7	4,6	46,2	69,6	0,9
2028	588,2	153,2	252,9	55,2	38,7	148,8	4,6	49,2	72,8	1,1
2029	597,8	162,8	257,1	68,1	54,5	152,0	4,8	51,9	75,7	1,3
2030	635,4	183,6	269,3	80,7	62,6	167,4	4,9	54,8	78,4	1,6
2031	647,4	189,5	282,8	92,1	85,1	160,2	4,4	57,5	81,1	1,7
2032	649,5	193,8	291,2	103,3	110,3	150,6	4,0	59,7	83,3	1,9
2033	641,6	198,3	300,2	113,1	145,1	130,6	3,5	61,4	84,9	2,0
2034	643,5	202,8	309,0	121,3	168,2	120,2	3,1	62,7	86,1	2,1
2035	645,4	207,4	317,7	128,9	191,0	109,3	2,7	63,5	86,9	2,2
2036	647,1	212,1	327,0	136,5	214,6	97,8	2,4	63,9	87,2	2,3
2037	648,9	217,1	336,0	143,0	237,1	85,8	2,1	64,1	87,3	2,3
2038	650,8	222,2	345,2	147,7	258,4	73,3	1,7	63,8	87,0	2,4
2039	652,6	227,5	354,8	152,0	280,0	60,2	1,4	63,2	86,3	2,4
2040	654,1	233,1	364,5	154,7	300,8	46,4	1,1	62,4	85,4	2,4

1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen. ↘ KASTEN 10 2 – Ausgaben des Einzelplans 14. 3 – Nur Kernhaushalt des Bundes.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)

© Sachverständigenrat | 26-243-01

Daten (XLSX)

↘ TABELLE 20

Projektion ausgewählter Bundeshaushaltsgrößen und gesamtstaatlicher Verschuldungskennzahlen bis 2040 (Szenario 3)[1]

Jahr	Ausgaben					Schulden				
	Gesamtausgaben/ -einnahmen[3]	Verteidigung[2,3]	Soziale Sicherung[3]	Zinsen[3]	Finanzierungslücke[3]	Nettokreditaufnahme[3]	Maastricht-Defizitquote	Schuldenstandsquote[3]	Maastricht-Schuldenstandsquote	Zinsquote[3]
	Mrd Euro						% des BIP			
2026	524,5	82,2	242,3	30,3	0,9	98,0	4,1	43,6	66,8	0,7
2027	555,4	109,0	239,3	41,9	2,6	118,7	4,6	46,2	69,6	0,9
2028	588,2	153,2	252,9	55,2	38,7	148,8	4,6	49,2	72,8	1,1
2029	597,8	162,8	257,1	68,1	54,5	152,0	4,8	51,9	75,7	1,3
2030	635,4	183,6	269,3	80,7	62,6	167,4	4,9	54,8	78,4	1,6
2031	660,0	189,5	282,8	92,3	72,4	172,8	4,6	57,7	81,3	1,7
2032	675,6	193,8	291,2	104,2	84,8	176,6	4,5	60,5	84,0	1,9
2033	681,5	198,3	300,2	115,3	106,8	170,5	4,2	62,8	86,3	2,1
2034	698,0	202,8	309,0	125,5	117,1	174,6	4,1	65,0	88,5	2,2
2035	715,0	207,4	317,7	135,8	127,2	178,9	3,9	67,0	90,3	2,3
2036	732,6	212,1	327,0	146,8	138,2	183,3	3,8	68,8	92,1	2,5
2037	750,9	217,1	336,0	157,7	148,3	187,8	3,8	70,5	93,7	2,6
2038	770,0	222,2	345,2	167,6	157,2	192,5	3,6	71,9	95,1	2,7
2039	789,9	227,5	354,8	178,0	166,6	197,5	3,6	73,3	96,4	2,8
2040	810,3	233,1	364,5	187,9	175,4	202,6	3,5	74,6	97,6	2,9

1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen. ↘ KASTEN 10 2 – Ausgaben des Einzelplans 14. 3 – Nur Kernhaushalt des Bundes.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)

© Sachverständigenrat | 26-244-01

Daten (XLSX)

↘ TABELLE 21

Projektion der Finanzierungslücken unter unterschiedlichen Definitionen bis 2040[1]

Jahr	Finanzierungslücke					
	Schnelle Rückführung		Langsame Rückführung		Keine Rückführung	
	Finanzierungslücke[2]	Handlungsbedarf-GMA (Finanzplan)[3]	Finanzierungslücke[2]	Handlungsbedarf-GMA (Finanzplan)[3]	Finanzierungslücke[2]	Handlungsbedarf-GMA (Finanzplan)[3]
	Mrd Euro					
2026	0,9	0,0	0,9	0,0	0,9	0,0
2027	2,6	0,0	2,6	0,0	2,6	0,0
2028	38,7	22,0	38,7	22,0	38,7	22,0
2029	54,5	39,0	54,5	39,0	54,5	39,0
2030	62,6	48,0	62,6	48,0	62,6	48,0
2031	97,7	71,4	85,1	63,1	72,4	54,8
2032	135,8	96,7	110,3	79,9	84,8	63,2
2033	183,5	128,1	145,1	103,0	106,8	77,9
2034	219,4	151,9	168,2	118,4	117,1	84,9
2035	254,9	175,4	191,0	133,6	127,2	91,8
2036	291,2	199,5	214,6	149,3	138,2	99,3
2037	301,7	206,6	237,1	164,4	148,3	106,2
2038	306,3	209,8	258,4	178,5	157,2	112,4
2039	311,2	213,2	280,0	192,9	166,6	118,8
2040	315,1	215,9	300,8	206,8	175,4	124,9

1 – Projektionen bis zum Jahr 2030 basierend auf dem Finanzplan der Bundesregierung. Ab dem Jahr 2031 eigene Annahmen. ↘ KASTEN 10 2 – Finanzierungslücke definiert als negativer Saldo der Globalansätze abzüglich der Bodensatz-GMA. 3 – Die Handlungsbedarf-GMA betragen im Finanzplan der Bundesregierung für das Jahr 2030 rund 67 % der angesetzten Globalansätze (48 von 72 Mrd Euro). Dieser Anteil wird über das Jahr 2030 hinaus fortgeschrieben und auf die Differenz zwischen den projizierten Einnahmen und den projizierten, nicht konsolidierten Ausgaben angewendet.

Quellen: BMF, BMWE, BRH, Bundesregierung, Deutsche Bundesbank, Finanzagentur, Ochsner et al. (2026), OECD (2023), Poghosyan (2014), Statistisches Bundesamt, Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Werding et al. (2026)

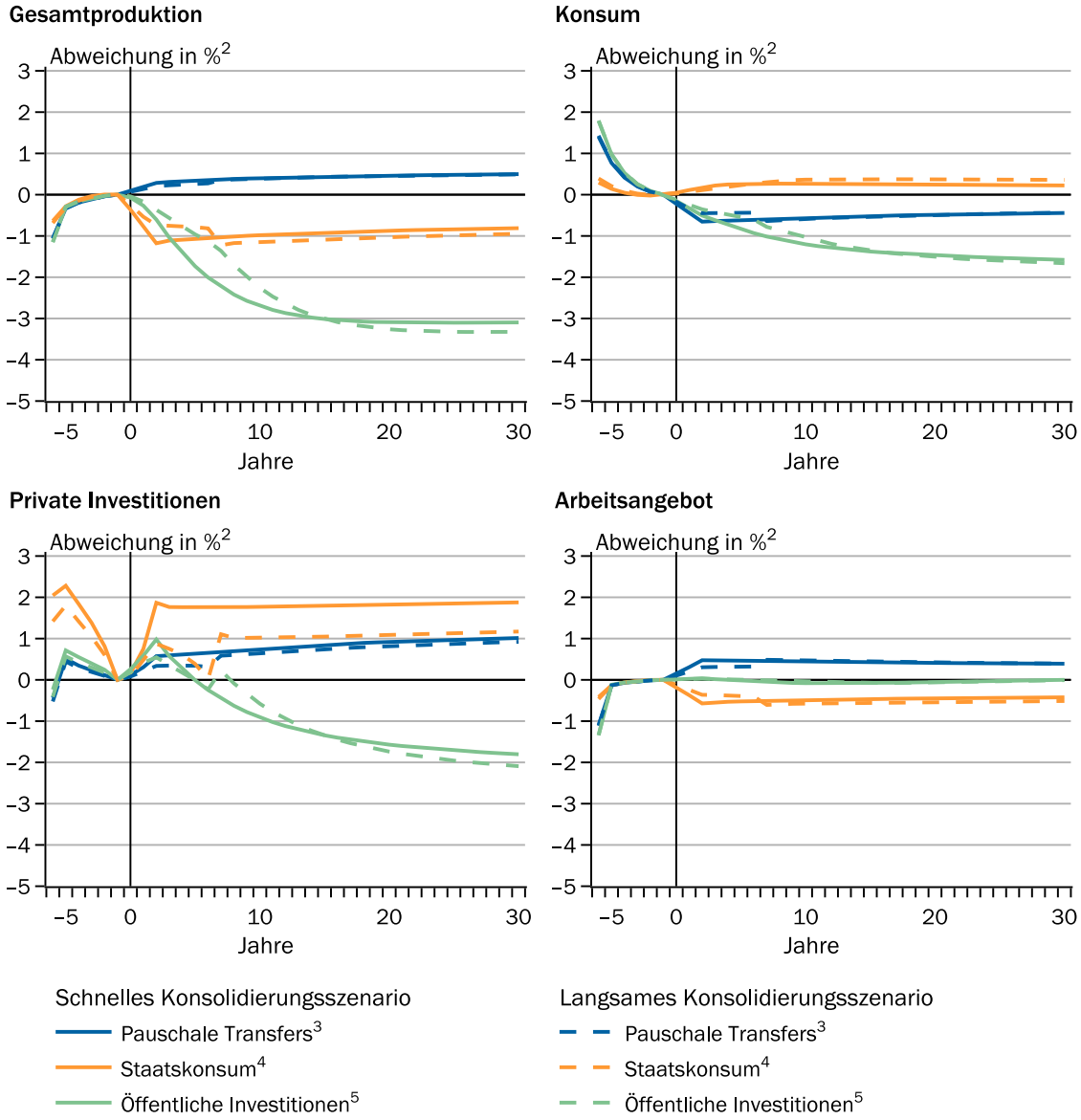
© Sachverständigenrat | 26-247-01

Daten (XLSX)

2. Modellergebnisse

↘ ABBILDUNG 52

Gesamtwirtschaftliche Effekte ausgabenseitiger Konsolidierungsstrategien ab Konsolidierungsbeginn[1]



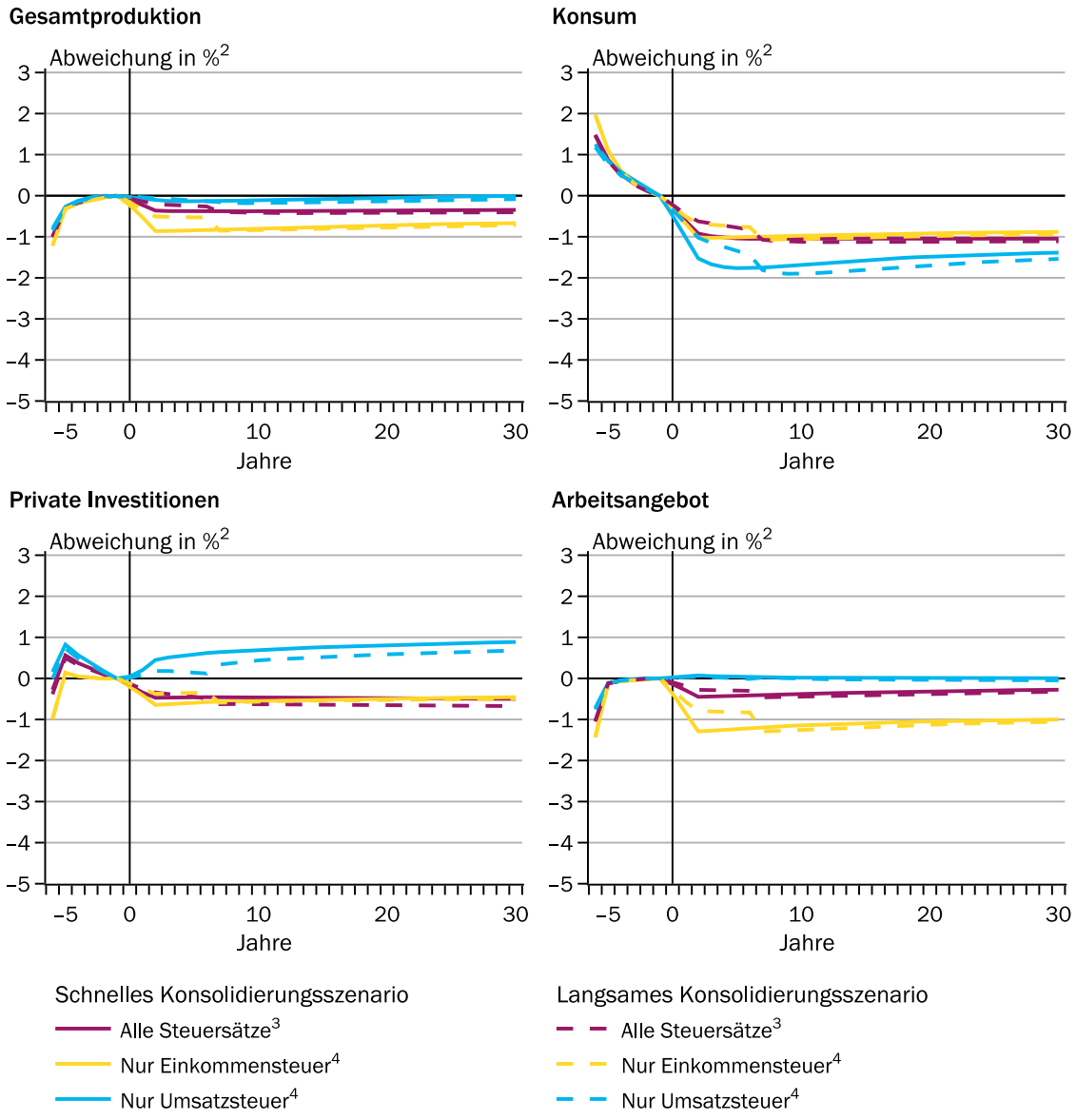
1 – Simulation dauerhaft erhöhter Verteidigungsausgaben (ab Zeitpunkt t = –5) und der darauffolgenden Haushaltskonsolidierung (ab Zeitpunkt t = 0) im allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Gilch und Kogler, 2026). Die Linien zeigen den Anpassungspfad über 35 Jahre unter drei Konsolidierungsstrategien. 2 – Prozentuale Abweichung vom Wert des jeweiligen Szenarios zum Zeitpunkt t = –1, dem letzten Jahr vor Konsolidierungsbeginn. 3 – Konsolidierung über pauschale Transfers und Steuern. 4 – Konsolidierung über den zivilen Staatskonsum. 5 – Konsolidierung je zur Hälfte über öffentliche Investitionen und pauschale Transfers.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, Gilch und Kogler (2026), OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-253-01

Daten (CSV)

↘ ABBILDUNG 53

Gesamtwirtschaftliche Effekte einnahmenseitiger Konsolidierungsstrategien ab Konsolidierungsbeginn[1]



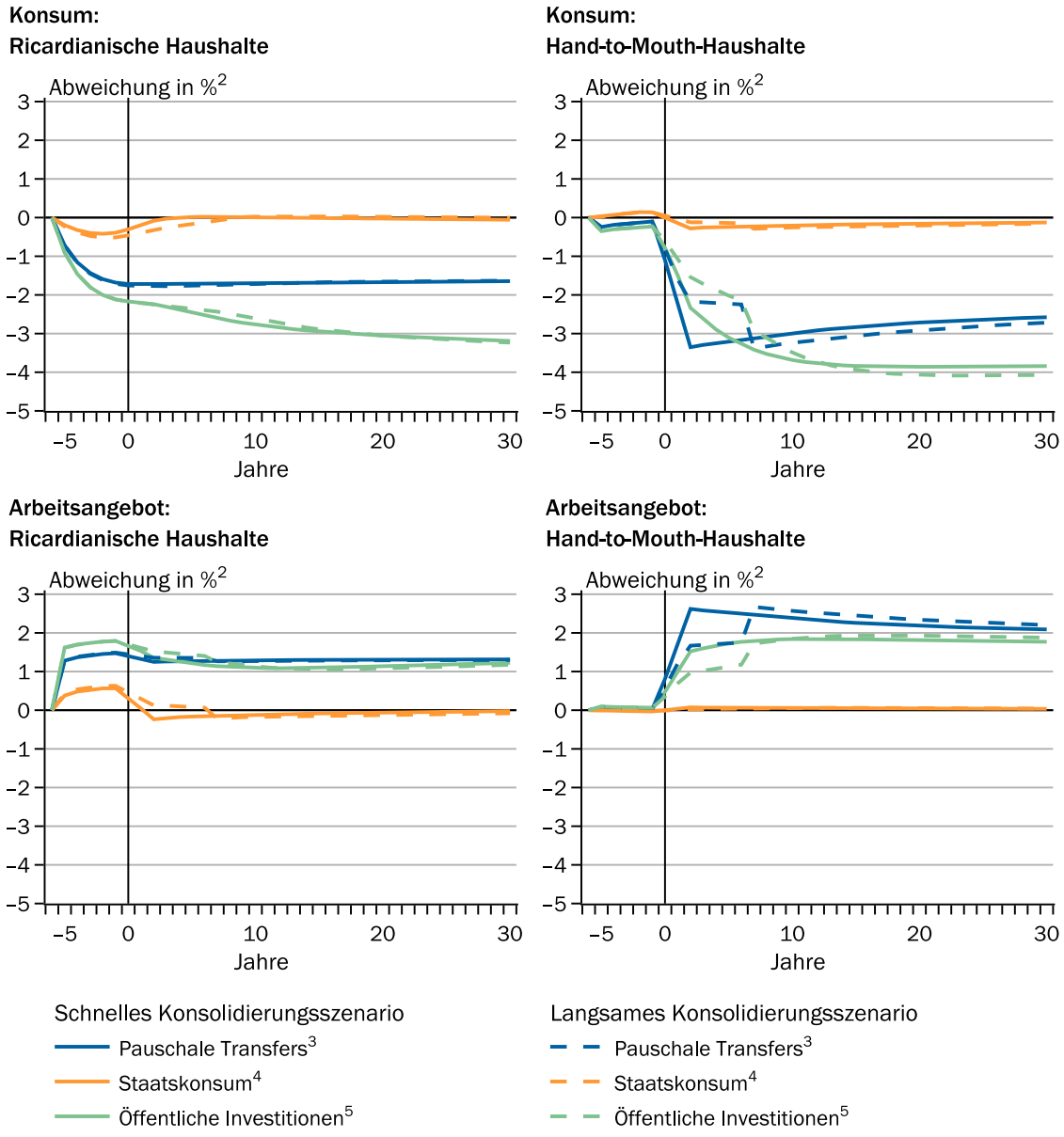
1 – Simulation dauerhaft erhöhter Verteidigungsausgaben (ab Zeitpunkt t = –5) und der darauffolgenden Haushaltskonsolidierung (ab Zeitpunkt t = 0) im allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Gilch und Kogler, 2026). Die Linien zeigen den Anpassungspfad über 35 Jahre unter drei Konsolidierungsstrategien. 2 – Prozentuale Abweichung vom Wert des jeweiligen Szenarios zum Zeitpunkt t = –1, dem letzten Jahr vor Konsolidierungsbeginn. 3 – Konsolidierung über alle Steuersätze. 4 – Konsolidierung allein über den jeweiligen Steuersatz.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, Gilch und Kogler (2026), OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-258-01

Daten (CSV)

↘ ABBILDUNG 54

Langfristige Effekte ausgabenseitiger Konsolidierungsstrategien nach Haushaltstyp[1]



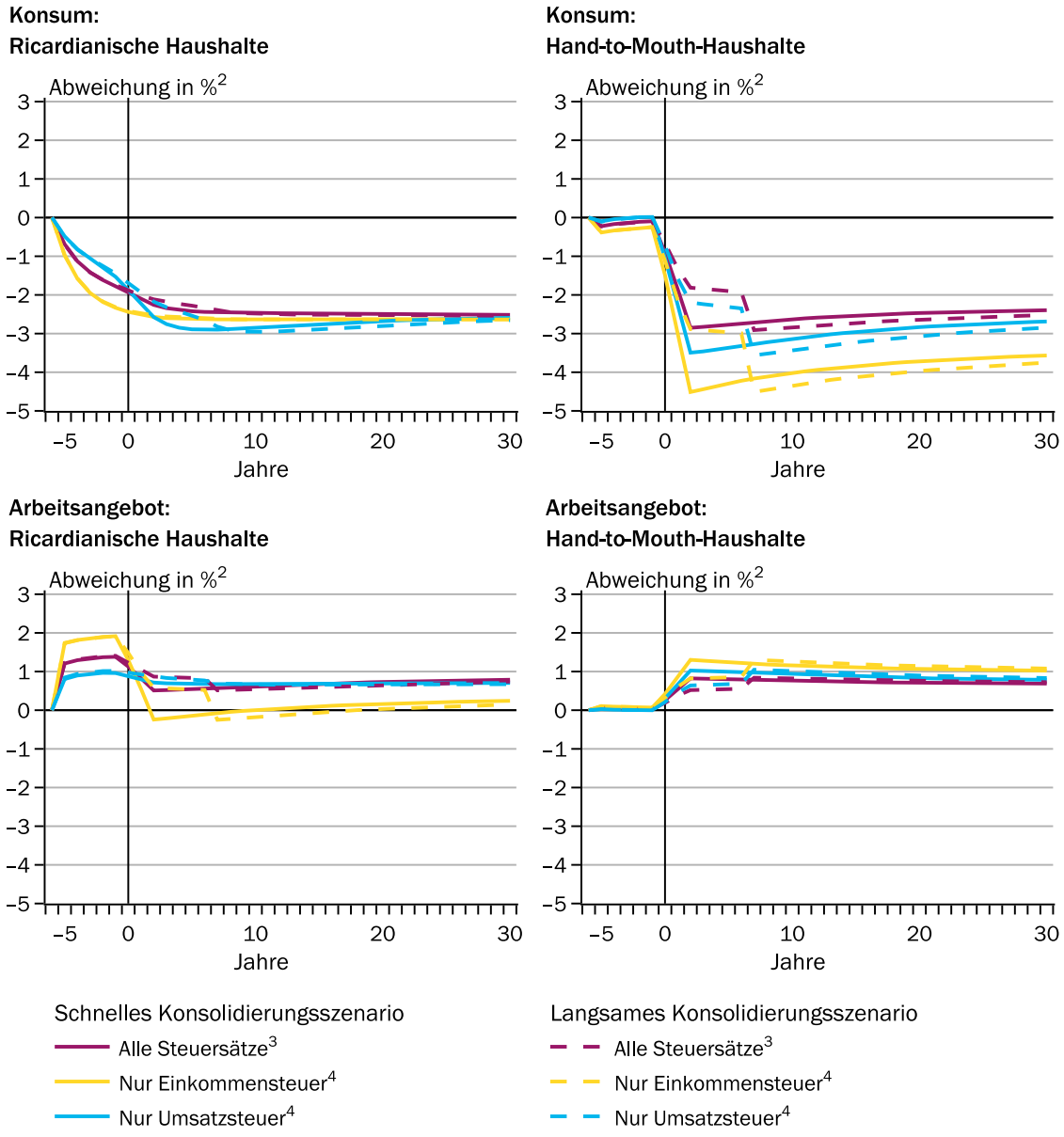
1 – Simulation dauerhaft erhöhter Verteidigungsausgaben (ab Zeitpunkt t = –5) und der darauffolgenden Haushaltskonsolidierung (ab Zeitpunkt t = 0) im allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Gilch und Kogler, 2026). Die Linien zeigen den Anpassungspfad über 35 Jahre unter drei Konsolidierungsstrategien. Ricardianische Haushalte können sparen und Kredite aufnehmen, Hand-to-Mouth-Haushalte konsumieren in jeder Periode ihr gesamtes Einkommen. 2 – Prozentuale Abweichung vom Wert im Ausgangsgleichgewicht ohne erhöhte Verteidigungsausgaben (zum Zeitpunkt t = –6). 3 – Konsolidierung über pauschale Transfers und Steuern. 4 – Konsolidierung über den zivilen Staatskonsum. 5 – Konsolidierung je zur Hälfte über öffentliche Investitionen und pauschale Transfers.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, Gilch und Kogler (2026), OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-254-01

Daten (CSV)

↘ ABBILDUNG 55

Langfristige Effekte einnahmenseitiger Konsolidierungsstrategien nach Haushaltstyp[1]



1 – Simulation dauerhaft erhöhter Verteidigungsausgaben (ab Zeitpunkt t = –5) und der darauffolgenden Haushaltskonsolidierung (ab Zeitpunkt t = 0) im allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Gilch und Kogler, 2026). Die Linien zeigen den Anpassungspfad über 35 Jahre unter drei Konsolidierungsstrategien. Ricardianische Haushalte können sparen und Kredite aufnehmen, Hand-to-Mouth-Haushalte konsumieren in jeder Periode ihr gesamtes Einkommen. 2 – Prozentuale Abweichung vom Wert im Ausgangsgleichgewicht ohne erhöhte Verteidigungsausgaben (zum Zeitpunkt t = –6). 3 – Konsolidierung über alle Steuersätze. 4 – Konsolidierung allein über den jeweiligen Steuersatz.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, Gilch und Kogler (2026), OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-259-01

Daten (CSV)

LITERATUR

Agersnap, O. und O. Zidar (2021), The tax elasticity of capital gains and revenue-maximizing rates, American Economic Review: Insights 3 (4), 399–416.

Agora Verkehrswende (2022), PKW-Maut für die Mobilitätswende: Eine verursachergerechte Straßennutzungsgebühr als Baustein für ein digitalisiertes und klimaneutrales Verkehrssystem, Studie, Agora Verkehrswende mit INFRAS, Berlin.

Albuscheit, M. et al. (2025), Im Dickicht der Wasserstoffförderung: Wie komplexe Instrumente den Markthochlauf prägen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 26 (3), 344–367.

Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2019), Effects of austerity: Expenditure-and tax-based approaches, Journal of Economic Perspectives 33 (2), 141–162.

Alterssicherungskommission (2026), Empfehlungen der Alterssicherungskommission, Berlin.

Auclert, A., M. Rognlie und L. Straub (2024), The intertemporal Keynesian cross, Journal of Political Economy 132 (12), 4068–4121.

Bach, S. (2025), Solidaritätszuschlag in Wehrbeitrag umwandeln, um Verteidigungsausgaben zu finanzieren, DIW aktuell 116, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Bach, S. und H. Buslei (2017), Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformen der Abgeltungsteuer: Analyse mit dem Einkommensteuer-Simulations-Modell (EStM) auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007/2008, 124, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Bach, S. und S. Eichfelder (2021), Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen, DIW Wochenbericht 88 (27), 463–470.

Baker, S.R., S. Johnson und L. Kueng (2021), Shopping for lower sales tax rates, American Economic Journal: Macroeconomics 13 (3), 209–250.

Baum, A. und G.B. 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.

Bayer, C., B. Born und R. Luetticke (2024), Shocks, frictions, and inequality in US business cycles, American Economic Review 114 (5), 1211–1247.

BEE (2026), BEE-Stellungnahme zur EEG-Novelle 2027: Referentenentwurf des BMWE vom 17.07.2026, Bundesverband Erneuerbare Energien, Berlin.

Beermann, A.-C., S. Fiedler, M. Runkel, I. Schrems und F. Zerzawy (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, Studie im Auftrag von Greenpeace, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Beetsma, R. et al. (2019), Independent fiscal councils: Recent trends and performance, European Journal of Political Economy 57, 53–69.

Bierbrauer, F., A. Peichl und D. Weishaar (2026), Mehr Wachstum, mehr Beschäftigung, mehr Staatseinnahmen: Wie passt das unter einen Hut?, ifo Schnelldienst 79 (8), 44–49.

Blömer, M., E.J. Eser, L. Fischer und A. Peichl (2025), Konzeption eines integrierten Sozialtransfersystems, ifo Forschungsbericht 159, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

Blömer, M. und A. Peichl (2026), Simulationsrechnungen zum offenen Brief und Reformvorschlag für das Ehegattensplitting, ifo Schnelldienst digital 7 (7), 1–14.

Blömer, M. und A. Peichl (2023), Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung, Arbeitspapier 04/2023, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

BMF (2026a), Vorläufiger Abschluss von Bundeshaushalt, KTF und SVIK 2025, BMF-Monatsbericht Januar 2026, 10–30.

BMF (2026b), Umsatzsteuer-Sonderprüfung führte 2025 zu einem Mehrergebnis in Höhe von 1,69 Mrd. Euro, Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerarten/Umsatzsteuer/BMF_Anordnungen_Allgemeines/2026-06-02-ust-sonderpruefungsergebnisse-2025.html, abgerufen am 15.10.2026.

BMF (2026c), Bundeshaushalt digital, https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html, abgerufen am 30.10.2026.

BMF (2026d), Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zum Monitoring des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2025a), 30. Subventionsbericht, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2023 bis 2026, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2025b), Ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH), Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending-Reviews/ziel-und-wirkungsorientierte-haushaltsfuehrung.html, abgerufen am 15.10.2026.

BMF (2025c), Umsetzung von Empfehlungen zur Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt, Abschlussbericht 12. Spending Review, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2024), Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2023), Monatsbericht Juni 2023, Monatsbericht des BMF, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2019), Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen, Monatsbericht des BMF April 2019, 36–40.

BMF (2016), Monatsbericht September 2016, Monatsbericht des BMF, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

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

BMI und BVA (2025), Aufgabenkritik, Kapitel 2.2.10 des Organisationshandbuchs Stand: 27. Januar 2025, Bundesministerium des Innern und für Heimat und Bundesverwaltungsamt, Berlin und Köln.

BMWE und BMF (2026), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten: Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 22. April 2026, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Bohne, A. et al. (2024), Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung – Abschlussbericht, Gutachten für das Bundesminsterium der Finanzen zusammen mit der Deloitte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

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.

BRH (2026), Subventionen verdreifacht – enormes Einsparpotenzial noch nicht genutzt, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung, Bundesrechnungshof, Bonn.

BRH (2025a), Umfang und Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bei Förderprogrammen des Bundes, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung, Bundesrechnungshof, Bonn.

BRH (2025b), Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Bundesrechnungshof, Bonn.

BRH (2025c), Milliardenbetrug eindämmen: Kassen-Nachschau stärken, Bericht 31, Bundesrechnungshof, Bonn.

BRH (2025d), Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis: Defizite und Reformbedarf beim Steueraufkommen identifizieren – Handlungsspielräume nutzen, Bericht nach § 99 BHO, Bundesrechnungshof, Bonn.

Büchele, S., G. Bünstorf, U. Cantner, L. Dreier, P. Meurer und L.P. Neumann (2024), Commissioned project evaluations of research and innovation policy in Germany: A review, EFI-Studie zum deutschen Innovationssystem 11-2024, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Bundeskanzleramt Österreich (2025), Bericht über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 2024 gemäß § 68 Abs. 5 BHG 2013 iVm § 6 Wirkungscontrollingverordnung, Wien.

Bundesregierung (2026a), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2026 bis 2030, Drucksache 21/7301, Deutscher Bundestag, Berlin, 14. August.

Bundesregierung (2026b), Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2027 (Haushaltsgesetz 2027 – HG 2027), Drucksache 21/7300, Deutscher Bundestag, 14. August.

Bundesregierung (2026c), Entwurf eines Einkommensteuerreformgesetzes 2027, Drucksache 507/26, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 4. September.

Bundesregierung (2026d), Entwurf eines Gesetzes für einen planbaren, kosteneffizienten, netzverträglichen und marktorientierten Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor, Drucksache 21/7867, Deutscher Bundestag, 7. September.

Bundesregierung (2026e), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen, BR-Drucksache 592/26, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 9. Oktober.

Bundesregierung (2025a), Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025, Drucksache 21/1974, Deutscher Bundestag, 6. Oktober.

Bundesregierung (2025b), Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Freizone Cuxhaven und zur Änderung weiterer Vorschriften, Drucksache 21/1975, Deutscher Bundestag, 6. Oktober.

Bundesregierung (2025c), Ermäßigte Steuersätze der Umsatzsteuer, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der AAbgeordneten Stefan Schmidt, Katharina Beck, Dr. Moritz Heuberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Drucksache 21/2906, Deutscher Bundestag, Berlin, 24. November.

Bundesregierung (2025d), Fiskalische, verteilungspolitische und umweltpolitische Folgen einer Anhebung der Entfernungspauschale, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sascha Müller, Katharina Beck, Dr. Moritz Heuberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 21/1145, Deutscher Bundestag, Berlin, 1. August.

Bundesregierung (2025e), Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 – HG 2026), BGBl. I Nr. 343, Deutscher Bundestag, 22. Dezember.

Bundesregierung (2022), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026, Drucksache 20/3101, Berlin, 5. August.

Bundesregierung (2021), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2021 bis 2025, Drucksache 19/31501, Berlin, 6. August.

Burger, A. und W. Bretschneider (2021), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: Aktualisierte Ausgabe 2021, Text 143/2021, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Büttner, T. (2024), Gestiegene finanzpolitische Unsicherheit – zur Finanzpolitik des Bundes nach dem Urteil zum zweiten Nachtragshaushalt 2021, Wirtschaftsdienst 104 (1), 9–13.

Büttner, T. und B. Madzharova (2021), Unit sales and price effects of preannounced consumption tax reforms: Micro-level evidence from European VAT, American Economic Journal: Economic Policy 13 (3), 103–134.

BWV (2026), Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030: Verschuldungsdynamik eindämmen und Bundeshaushalt endlich strukturell konsolidieren, Stellungnahme, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn.

BWV (2015), Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn.

Cashin, D. und T. Unayama (2016), Measuring intertemporal substitution in consumption: Evidence from a VAT increase in Japan, Review of Economics and Statistics 98 (2), 285–297.

Ciminelli, G., E. Ernst, R. Merola und M. Giuliodori (2019), The composition effects of tax-based consolidation on income inequality, European Journal of Political Economy 57, 107–124.

Coenen, G. et al. (2012), Effects of fiscal stimulus in structural models, American Economic Journal: Macroeconomics 4 (1), 22–68.

Coenen, G., P. Karadi, S. Schmidt und A. Warne (2018), The New Area-Wide Model II: an extended version of the ECB's micro-founded model for forecasting and policy analysis with a financial sector, ECB Working Paper 2200, Version von Dezember 2019, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Cwik, T. (2012), Fiscal consolidation using the example of Germany, Finance and Economics Discussion Series 2012-80, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.

Denker, P. et al. (2025), Bündelung im Föderalstaat: Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung, erstellt durch PD – Berater der öffentlichen Hand, NKR-Gutachten, erstellt durch PD – Berater der öffentlichen Hand, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2026a), Ausblick für die öffentlichen Finanzen, Monatsbericht Juni 2026, 46–50.

Deutsche Bundesbank (2026b), Monatsbericht August 2026, 78 (8), Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2025b), Wie die Schuldenbremse weiterentwickelt werden könnte – ein Beitrag der Bundesbank zur Reformdiskussion, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2025a), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht August 2025, 133–184.

Deutsche Bundesbank (2008), Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007, Monatsbericht April 2008, Frankfurt am Main, 31–49.

Deutscher Bundestag (2025a), Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 21/1929, 21/3112 – Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten, Drucksache 21/3113, Berlin, 3. Dezember.

Deutscher Bundestag (2025b), Kameralistik und Doppik im Rahmen der Haushaltswirtschaft von Gebietskörperschaften: Status Quo auf Bundesebene sowie relevante Aspekte im Hinblick auf Reformüberlegungen und Erfahrungen auf nationaler und internationaler Eben, WD 4 – 3000 – 036/25, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

Doherty, L. und A. Sayegh (2022), How to design and institutionalize spending reviews, Note 22/04, Internationaler Währungsfonds, Fiscal Affairs Department, Washington, DC.

Dolls, M. und C. Krolage (2023), 'Earned, not given'? The effect of lowering the full retirement age on retirement decisions, Journal of Public Economics 223, 104909.

Dörrenberg, P., A. Peichl und S. Siegloch (2017), The elasticity of taxable income in the presence of deduction possibilities, Journal of Public Economics 151, 41–55.

Downes, R., L. von Trapp und J. Jansen (2018), Budgeting in Austria, OECD Journal on Budgeting 2018/1, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Drygalla, A., O. Holtemöller und K. Kiesel (2020), The effects of fiscal policy in an estimated DSGE model: The case of the German stimulus packages during the great recession, Macroeconomic Dynamics 24 (6), 1315–1345.

Duso, T., M. Nardotto und J. Seldeslachts (2025), A retrospective study of state aid control in the German broadband market, Journal of the European Economic Association 23 (6), 2289–2337.

Dwenger, N. und V. Steiner (2012), Profit taxation and the elasticity of the corporate income tax base: Evidence from German corporate tax return data, National Tax Journal 65 (1), 117–150.

Elmendorf, D.W. und N.G. Mankiw (1999), Government debt, in: Taylor, J.B. und M. Woodford (Hrsg.), Handbook of Macroeconomics, Handbook in Economics 15, Bd. 1C, North-Holland, Amsterdam, 1615–1669.

ESM (2026), Security at what cost? Defence spending, growth, and the fiscal arithmetic, in: ESM (Hrsg.), Euro area stability watch 2026 – Global shocks, domestic shields: Resilience under strain, European Stability Mechanism, Brüssel, 53–75.

Europäische Kommission (2025), VAT gap in Europe – Country report 2025 – Germany, Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, Brüssel.

Europäische Kommission (2024), VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud – Phase II, Final report, Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, Brüssel.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2024), Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates 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, 29. April.

Feldstein, M. (2015), Raising revenue by limiting tax expenditures, Tax Policy and the Economy 29 (1), 1–11.

FÖS (2023), Subventionssteckbrief: Die Entfernungspauschale, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

FRED (2026), Interest rates: Long-term government bond yields: 10-year: Main (including benchmark) for Germany, Federal Reserve Bank of St. Louis, https://fred.stlouisfed.org/series/IRLTLT01DEM156N, abgerufen am 14.10.2026.

Fuest, C. (2026), Eine progressive Mehrwertsteuer hilft!, https://www.ifo.de/standpunkt/2026-08-06/eine-progressive-mehrwertsteuer-hilft, abgerufen am 15.10.2026.

Fuest, C. et al. (2026), Analyse von Einsparmöglichkeiten im Bundeshaushalt – Erste Ergebnisse, ifo Studie im Auftrag der INSM, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

Gechert, S., C. Paetz und P. Villanueva (2021), The macroeconomic effects of social security contributions and benefits, Journal of Monetary Economics 117, 571–584.

Gerhards, E., F. Haerst, F. Kraken und M. Thöne (2026), Quantifizierung des Dienstwagenprivilegs: Die fiskalischen und ökologischen Auswirkungen der 1%-Regelung, Text 89/2026, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Gilch, A. und M. Kogler (2026), Quantitative fiscal policy analysis in Germany, mimeo.

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.

Guerguil, M., P. Mandon und R. Tapsoba (2017), Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy, Journal of Macroeconomics 52, 189–220.

Harter, A. (2025), Legislative institutions and distributive politics: Evidence from Germany's federal budget committee, Berlin School of Economics Discussion Paper 0075, Berlin School of Economics, Berlin.

Heinemann, F. (2025), Der Weg zu mehr Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt, Wirtschaftsdienst 105 (2), 112–117.

Heinemann, F. et al. (2025), Analyse und Bewertung des Systems der Umsatzsteuersätze unter Berücksichtigung von Wettbewerbs- und Abgrenzungsaspekten, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Heinemann, F., C. Heinzel und T. Niebel (2026b), Die Zukunftsquote im Bundeshaushalt 2018-2026: Lücke zwischen Sondervermögen und Kernhaushalt wächst weiter, Studie im Auftrag des WWF, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Heinemann, F., K. Kindler und D. Steinbrenner (2026a), Ermäßigte Umsatzsteuersätze eher zurückfahren als ausweiten, ZEW Policy Brief 26-08, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Hellwig, M. (2021), Deutschland braucht ein Investitionskompetenzprogramm, Wirtschaftsdienst 101 (3), 176–179.

Henze, L., T. Stahl, V. Kölzer und J. Steitz (2026), Der Sanierungskostendeckel: Wie die Gebäudeförderung sozial ausgewogen und kosteneffizient wird, Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen, Berlin.

Hermle, J. und A. Peichl (2018), Jointly optimal taxes for different types of income, CESifo Working Paper 7248, CESifo Network, München.

Hong, G.H., N. Mohiuddin, R. Ouedraogo, D. Smirnov und M. Vaziri (2026), HANK-based fiscal consolidation for a high-debt advanced euro area economy, IMF Working Paper WP/26/121, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

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.

Ismer, R., A. Kaul, W. Reiß und S. Rath (2010), Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten, Endbericht eines Forschungsgutachtens im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Saarbrücken.

IWF, OECD, Weltbank und WTO (2022), Subsidies, trade, and international cooperation, Internationaler Währungsfonds, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Weltbank und Welthandelsorganisation, Washington, DC.

Jacob, K., A.-L. Guske, S. Weiland, C. Range, N. Pestel und E. Sommer (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, Endbericht Text 73/2016, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Jacques, O. (2021), Austerity and the path of least resistance: How fiscal consolidations crowd out long-term investments, Journal of European Public Policy 28 (4), 551–570.

Jung, A., M. Thöne, S. Næss-Schmidt und F. Heinemann (2009), Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 2: Evaluierungsberichte (erster Teilband), Endfassung (Herbst 2009), Forschungsauftrag Projektnummer 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen, FiFo Köln, Copenhagen Economics ApS und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Köln, Kopenhagen und Mannheim.

Keuschnigg, C., J. Johs und J. Stevens (2021), Consolidating the Covid debt, CESifo Working Paper 9497, CESifo Network, München.

Kolmer, S. und S. Schmitz (2025), Brüssel vs. Berlin: Wie EU-Fiskalregel und Schuldenbremse die Fiskalpolitik herausfordern, Wirtschaftsdienst 105 (10), 738–744.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2025), Leitsätze zum Urteil vom 30. Juni 2025 – LVG 13/24, Magdeburg.

Manoli, D. und A. Weber (2016), Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions, American Economic Journal: Economic Policy 8 (4), 160–182.

Matthey, A., T. Mutert und M. Richter (2018), Bessere Gesetze durch mehr Transparenz der Gesetzesfolgen, Position, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Meyer, D. (2023), Zeitenwende auch für Haushalt und Beschaffungswesen?, ifo Schnelldienst 76 (7), 9–12.

Monopolkommission (2026), Wettbewerb 2026: Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, 26. Hauptgutachten, Bonn.

MPK (2026), Bund-Länder-AG Veranlassungskonnexität, Beschluss, Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, Berlin, 25. Juni.

Niskanen, W.A. (1968), The peculiar economics of bureaucracy, American Economic Review 58 (2), 293–305.

Ochsner, C., A. Harter, T. Neef, L. Urrutia und C. Zuber (2026), Implications of the German debt brake reform for key fiscal indicators, SVR-Arbeitspapier 02/2026, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.

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

OECD (2025a), OECD economic surveys: Germany 2025, Volume 2025/15, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2025b), Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions, OECD Legal Instruments OECD/LEGAL/0401, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2025c), Government at a glance 2025, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2025d), Quality budget institutions: Developments in OECD countries, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2019), OECD good practices for performance budgeting, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Olson, M. (1971), The logic of collective action: Public goods and the theory of groups, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Parlament Österreich (2025), Tätigkeitsbericht des Budgetdienstes 2024, Wien.

Peichl, A., F. Bierbrauer, D. Sachs und D. Weishaar (2021), Mehrheitsfähige und wohlfahrtssteigernde Reformen des deutschen Steuer- und Transfersystems: Von Entzugsraten, Mittelstands- und Wohlstandsbäuchen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 22 (3), 191–202.

Poghosyan, T. (2014), Long-run and short-run determinants of sovereign bond yields in advanced economies, Economic Systems 38 (1), 100–114.

Ramey, V.A. (2019), Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?, Journal of Economic Perspectives 33 (2), 89–114.

Rat der Europäischen Union (2024), Verordnung (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L, 2024/1265, 29. April.

Robinson, M. und D. Last (2009), A basic model of performance-based budgeting, Technical Notes and Manual TNM/09/01, Internationaler Währungsfonds, Fiscal Affairs Department, Washington, DC.

Roeger, W., J. in 't Veld und L. Vogel (2010), Fiscal consolidation in Germany, Intereconomics 45 (6), 364–371.

Schnitzer, M., N. Fuchs-Schündeln und K. Wrohlich (2026), Offener Brief an die Bundesregierung: Reformvorschlag für das Ehegattensplitting, Letter, 6. Februar.

Schwartz, G. und B. Clements (1999), Government subsidies, Journal of Economic Surveys 13 (2), 119–148.

Tappe, H. (2010), Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik?, Wirtschaftsdienst 90 (4), 269–271.

UBA (2021), CO_2-Preis im Verkehrssektor, Kurzpapier, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2026), 26. Stellungnahme zur Sitzung des Stabilitätsrats am 12. Oktober 2026, Stellungnahme Herbst 2026, Berlin.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2025), 23. Stellungnahme zur Sitzung des Stabilitätsrats am 12. Juni 2025, Stellungnahme Frühjahr 2025, Berlin.

Weingast, B.R., K.A. Shepsle und C. Johnsen (1981), The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics, Journal of Political Economy 89 (4), 642–664.

Werding, M. et al. (2026), Alterungsschub und Sozialbeiträge: Simulationen zu GKV und Pflegeversicherung, SVR-Arbeitspapier 01/2026, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), Notwendigkeit, Potenzial und Ansatzpunkte einer Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik, Gutachten 05/2020, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin.

Wyplosz, C. (2013), Europe's quest for fiscal discipline, Economic Paper 498, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Yared, P. (2019), Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend, Journal of Economic Perspectives 33 (2), 115–140.

3

UNTERNEHMEN IN DEUTSCHLAND UND EUROPA: PRODUKTIVITÄTSUNTERSCHIEDE UND -DYNAMIK

I. Einleitung

II. Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen
1. Was ist Produktivitätsdispersion?
2. Umfang und Persistenz der Produktivitätsdispersion
3. Einflussfaktoren auf die Produktivitätsdispersion
4. Fehlallokation von Arbeit

III. Unterschiede im Produktivitätswachstum
1. Produktivitätswachstum an der Spitze und in der Breite
2. Diffusion und Aufholdynamik von wenig produktiven Unternehmen
3. Selektion und Unternehmensdynamik

IV. Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen in Deutschland
1. Porträts von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen
2. Branchenstruktur von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen

V. Implikationen für die Wirtschaftspolitik
1. Wirtschaftspolitische Einordnung
2. Handlungsfelder

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

↘ Es gibt große Produktivitätsunterschiede innerhalb der Wirtschaftszweige, vor allem bei Dienstleistungen sowie Sektoren, in denen wenig Wettbewerb herrscht und digitale Technologien intensiv genutzt werden.

↘ Darin liegen große gesamtwirtschaftliche Produktivitätspotenziale, die angesichts des rückläufigen Produktivitätswachstums in Deutschland und Europa stärker realisiert werden sollten.

↘ Neue Technologien müssen nicht nur an der Spitze, sondern in der Breite der Unternehmen Anwendung finden. Die Reallokation von Arbeit und Kapital hin zu produktiveren Unternehmen sollte erleichtert werden.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen innerhalb einzelner Wirtschaftszweige sind erheblich. Ein führendes Unternehmen im deutschen Verarbeitenden Gewerbe ist rund 3,5-mal so produktiv wie eines, das weit zurückliegt; im Dienstleistungssektor gilt für diesen Unterschied sogar der Faktor fünf. Zum Teil sind solche Unterschiede Ausdruck einer natürlichen Heterogenität. Vor allem sind sie aber Folge der Innovationsdynamik an der Spitze, der Technologie- und Wissensdiffusion in die Breite sowie der Allokation von Arbeit und Kapital auf die Unternehmen.

Die in Deutschland beobachteten Produktivitätsunterschiede sind vergleichbar mit denen in anderen europäischen Volkswirtschaften. Im Durchschnitt aller Wirtschaftszweige ist Arbeit ähnlich effizient auf die Unternehmen verteilt und der Aufhol- und Diffusionsprozess funktioniert ähnlich gut wie im europäischen Durchschnitt. In manchen Bereichen der deutschen und europäischen Wirtschaft sind allerdings nicht nur die Produktivitätsunterschiede besonders groß, sondern es stockt auch die Diffusion. Wenig produktive Unternehmen holen daher nur langsam auf, und die Allokation von Arbeit ist weniger effizient. Neben den Dienstleistungen betrifft dies vor allem jene Wirtschaftszweige, die einen geringen Wettbewerb, einen beschränkten Finanzierungszugang für viele Unternehmen oder die intensive Nutzung digitaler Technologien aufweisen.

Angesichts der ausgeprägten Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen gibt es mehrere Ansatzpunkte, die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu steigern: Neue Technologien und Geschäftsmodelle können die Produktivitätsspitze vorantreiben und hochproduktive Unternehmen entstehen lassen. Weniger produktive Unternehmen können schneller aufholen, indem sie Technologien und Wissen produktiverer Unternehmen übernehmen. Zugleich können Arbeit und Kapital stärker zu produktiveren Unternehmen wandern, sodass diese wachsen und Marktanteile gewinnen, während dauerhaft unproduktive Unternehmen schrumpfen oder den Markt verlassen. Diese Potenziale stärker als bisher zu realisieren, erscheint umso dringlicher, als sich das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum in den letzten beiden Jahrzehnten – in Deutschland und den meisten Industriestaaten – spürbar verlangsamt hat.

Die Wirtschaftspolitik sollte ein Umfeld schaffen, das Innovation und die Entwicklung neuer Technologien ermöglicht, deren Diffusion in die Breite begünstigt und die Reallokation von Arbeit und Kapital zu produktiveren Unternehmen erleichtert. Diskutiert werden drei wichtige Handlungsfelder. Bei Datenschutz und Regulierung sollten verlässliche Rahmenbedingungen für den Einsatz digitaler Technologien sowie Spielräume für deren Entwicklung und Skalierung geschaffen werden. Zudem gilt es, Unternehmensgründungen zu erleichtern, das Wachstum produktiver und innovativer Unternehmen zu ermöglichen und wettbewerbliche Märkte zu sichern. Eine höhere Arbeitsmobilität kann schließlich zu einer effizienteren Allokation von Arbeit und zum besseren Wissenstransfer beitragen und zugleich die Anpassungsfähigkeit innovativer Unternehmen erhöhen.

I. EINLEITUNG

228. **Das Produktivitätswachstum hat sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten in den meisten Industriestaaten spürbar verlangsamt.** Dieser Trend ist in der ökonomischen Literatur gut dokumentiert (Cette et al., 2016; Jones, 2017; Syverson, 2017; Akcigit und Ates, 2021; Fernald et al., 2025) und zeigt sich auch in Deutschland. Die jährliche Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität, gemessen als reales Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Arbeitsstunde, sank von durchschnittlich 1,6 % im Zeitraum von 1996 bis 2005 über 0,8 % in den Jahren 2006 bis 2015 auf 0,7 % in den Jahren 2016 bis 2025 (Eurostat, 2026a). ↘ABBILDUNG K4 Sinkt das Produktivitätswachstum, verschlechtern sich Wachstums- und Wohlstandsperspektiven. Bedeutende Wachstumsbeiträge durch andere Faktoren wie Arbeitsvolumen oder Kapitaleinsatz sind auf absehbare Zeit in Deutschland kaum zu erwarten (JG 2023 Ziffern 101 ff.).

229. Das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum wird im Wesentlichen durch Produktivitätsfortschritte in Unternehmen und die Reallokation von Ressourcen zwischen Unternehmen bestimmt. Die **Produktivität unterscheidet sich selbst innerhalb der Wirtschaftszweige erheblich zwischen den Unternehmen**. Große Produktivitätsunterschiede sind für sich genommen weder ein Zeichen mangelnder Effizienz noch eines besonders dynamischen Wettbewerbs. Sie können einerseits Ausdruck von Innovations-, Wettbewerbs- und Anpassungsprozessen sein, andererseits aber auch auf eine unzureichende Diffusion produktivitätssteigernder Technologien oder eine gehemmte Reallokation von Ressourcen zu produktiveren Unternehmen hindeuten. Entscheidend ist, ob produktivere Unternehmen wachsen und Ressourcen an sich ziehen können, und wie stark sich produktivitätssteigernde Technologien und Praktiken zwischen Unternehmen verbreiten. Ein gewisses Maß an Produktivitätsunterschieden ist auch bei gut funktionierenden Märkten zu erwarten, da sich Unternehmen etwa in der Qualität und Zusammensetzung ihrer Produktionsfaktoren (z. B. Alter des eingesetzten Kapitals) oder in ihren Geschäftsmodellen unterscheiden.

230. In Deutschland ist **ein führendes Unternehmen** am 90. Perzentil der Arbeitsproduktivität durchschnittlich **3,5-mal produktiver** als jenes am 10. Perzentil im selben Industriezweig. In einem typischen **Dienstleistungszweig entspricht dieser Produktivitätsunterschied sogar dem Faktor fünf**. Verglichen mit anderen europäischen Volkswirtschaften liegt Deutschland bei der Dispersion (Streuung) von Arbeitsproduktivität und Totaler Faktorproduktivität (TFP) im Mittelfeld. Generell sind große Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen selbst in eng definierten Wirtschaftszweigen empirisch außerordentlich robust. Sie zeigen sich in nahezu allen Staaten, Branchen und Zeiträumen und gelten daher als sehr gut dokumentierter stilisierter Fakt (z. B. Hsieh und Klenow, 2009; Syverson, 2011; Bartelsman und Wolf, 2018).

231. Gehen große Produktivitätsunterschiede mit schwachem Produktivitätswachstum einher, kann die Koexistenz von hochproduktiven Spitzenunternehmen („Frontier-Unternehmen“) und wenig produktiven Nachzüglern („Laggards“) innerhalb desselben Wirtschaftszweiges auf ein **erhebliches, unausgeschöpf-**

tes Potenzial für gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen hindeuten. Dieses Potenzial lässt sich grundsätzlich über Diffusion und Reallokation heben. Einerseits können **wenig produktive Unternehmen ihre Produktivität verbessern**, indem sie Technologien, Managementpraktiken und Wissen produktiverer Unternehmen übernehmen und in ihre Geschäftsprozesse integrieren. Dieser Aufholprozess verringert die Produktivitätsunterschiede zwischen den Unternehmen und erhöht das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum. Andererseits können bei gegebenen Produktivitätsunterschieden **hoch produktive Unternehmen mehr Arbeit und Kapital an sich ziehen und wachsen**, während wenig produktive Unternehmen schrumpfen oder den Markt verlassen, was die gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöht. Jedoch bremsen zahlreiche Friktionen und institutionelle Hemmnisse (z. B. Finanzierungsbeschränkungen oder Markteintrittsbarrieren) die Diffusions- sowie Reallokationsprozesse, sodass diese meist unvollständig bleiben.

232. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Produktivitätsbericht das Ausmaß, die Dynamik und mögliche Ursachen von Produktivitätsunterschieden zwischen Unternehmen in Deutschland und Europa und zeigt wirtschaftspolitische Handlungsoptionen auf. Er orientiert sich an drei Leitfragen: Erstens, in welchen Bereichen der Volkswirtschaft sind die Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen in Deutschland und Europa besonders ausgeprägt? ↘ ZIFFERN 242 FF. Die Analyse zeigt, welche technologischen und institutionellen Charakteristika mit höherer Streuung einhergehen. ↘ ZIFFERN 248 FF. Zweitens, wie dynamisch entwickelt sich die Produktivität an der Spitze und in der Breite der Unternehmen, und gelingt es weniger produktiven Unternehmen aufzuholen? Damit werden die Dynamiken untersucht, die zu den Produktivitätsunterschieden beitragen. ↘ ZIFFERN 269 FF. Drittens, wodurch zeichnen sich Unternehmen am oberen und am unteren Rand der Produktivitätsverteilung in Deutschland aus, ↘ ZIFFERN 286 FF. und in welchen Wirtschaftszweigen sind die insgesamt produktivsten Unternehmen am stärksten vertreten? ↘ ZIFFERN 294 FF. Dies ermöglicht eine Charakterisierung zweier Gruppen: Spitzenunternehmen und Nachzügler. ↘ PLUSTEXT 9

233. Auch wenn **Produktivitätsunterschiede** allein kein Hinweis auf eine Fehlentwicklung sind, **deuten ihr Ausmaß und ihre Persistenz auch auf Effizienzverluste hin**. Diese betreffen die Diffusion von Wissen und Technologie von führenden Unternehmen in die Breite, ↘ ZIFFERN 273 FF. die Allokation von Ressourcen zwischen bestehenden Unternehmen ↘ ZIFFERN 260 F. und den Marktzutritt und -austritt. ↘ ZIFFERN 281 FF.

Dieser Produktivitätsbericht zeigt, dass eine ineffiziente Faktorallokation sowie eine stockende Diffusion vor allem bei Dienstleistungen und in Wirtschaftszweigen auftreten, die wissensintensiv sind oder Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) intensiv nutzen. Im Durchschnitt aller Wirtschaftszweige ist das Ausmaß der Fehlallokation von Arbeit in Deutschland ähnlich wie im europäischen Durchschnitt, aber höher als beispielsweise in den Niederlanden, Dänemark oder der Schweiz. Besonders ausgeprägt ist die Fehlallokation dabei in bestimmten Dienstleistungszweigen. ↘ KASTEN 18 Der Aufholprozess wiederum funktioniert, ebenfalls im Durchschnitt, zwar gut, und zunächst wenig produktive Nachzügler verzeichnen höheres Produktivitätswachstum. In Sektoren mit hoher Marktkonzentration und digitaler Intensität holen Nachzügler allerdings

deutlich langsamer auf, was auf Diffusionshemmnisse in diesen Bereichen hinweist. ↘ ZIFFERN 275 FF.

234. Wirtschaftspolitisch kommt es darauf an, **Hemmnisse für die Reallokation von Arbeit und Kapital abzubauen** und ein **Umfeld zu schaffen, das die rasche Diffusion neuer, insbesondere digitaler Technologien** in die Breite der Unternehmen **begünstigt**. ↘ ZIFFERN 297 FF. Wichtige Handlungsfelder liegen dabei in drei Bereichen. Bei Datenschutz und Regulierung sind verlässliche und attraktive Rahmenbedingungen für den Einsatz digitaler Technologien wie künstlicher Intelligenz erforderlich. ↘ ZIFFERN 300 F. Im Bereich Wettbewerbspolitik und Marktzugang gilt es, Unternehmensgründungen zu erleichtern und mehr Wettbewerb zu ermöglichen, um Produktivitätsverbesserungen anzuregen. ↘ ZIFFERN 305 F. Im Arbeitsmarkt kann eine höhere Arbeitsmobilität zu einer effizienteren Allokation von Arbeit und zu einem besseren Wissenstransfer zwischen Unternehmen beitragen. ↘ ZIFFERN 308 FF.

235. Das vorliegende Kapitel baut auf dem Bericht „Europe's Productivity Challenge" auf, den der Sachverständigenrat, nationale Produktivitätsausschüsse weiterer Staaten, das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und das Competitiveness Research Network (CompNet) gemeinsam verfasst haben (ProdTool Common Report, 2026). Insbesondere stützt sich der Produktivitätsbericht auf die gemeinsame deskriptiv-empirische Analyse mit harmonisierten CompNet-Unternehmensdaten aus 16 europäischen Staaten. ↘ PLUSTEXT 8 Diese wird um weitergehende Analysen für Deutschland auf Basis der AFiD-Unternehmensdaten ↘ ZIFFERN 286 FF. ergänzt.

II. PRODUKTIVITÄTSUNTERSCHIEDE ZWISCHEN UNTERNEHMEN

1. Was ist Produktivitätsdispersion?

236. Die Produktivität misst, wie viel Output ein Unternehmen, ein Wirtschaftszweig oder die Gesamtwirtschaft mit einem gegebenen Einsatz von Produktionsfaktoren erzeugen. Dazu wird der Wert der Produktion bzw. die Wertschöpfung ins Verhältnis zu den Produktionsfaktoren, vor allem Arbeit und Kapital, gesetzt. Produktivitätswachstum, das durch Entwicklung und Einsatz neuer Technologien getrieben wird, spiegelt Effizienzverbesserungen wider. Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Arbeitsproduktivität und die TFP. ↘ KASTEN 14 Zwischen Unternehmen gibt es **große Produktivitätsunterschiede, selbst innerhalb desselben Wirtschaftszweiges**, in welchem oft ähnliche Güter hergestellt und vergleichbare Technologien eingesetzt werden. Typischerweise sind die führenden Unternehmen um ein Vielfaches produktiver als die weniger produktiven. ↘ ZIFFER 244

↘ KASTEN 14

Hintergrund: Was ist die Produktivität eines Unternehmens?

Die Arbeitsproduktivität entspricht der preisbereinigten Wertschöpfung Y relativ zu den eingesetzten Arbeitsstunden oder Beschäftigten L und ist gleich der pro Stunde bzw. pro Kopf erbrachten Wertschöpfung. Die TFP *A* wiederum misst das Verhältnis der Wertschöpfung zu (einer Kombination von) allen eingesetzten Produktionsfaktoren (Arbeit L und Kapital K) und wird als Restgröße (Residuum) geschätzt:

$$Arbeitsproduktivität = \frac{Y}{L}, \quad Y = A \star F(K, L).$$

Die Schätzung der TFP erfordert Annahmen über die Produktionsfunktion $F(K, L)$, die die eingesetzte Technologie charakterisiert. Arbeitsproduktivität und TFP beziehen sich immer auf die Durchschnittsproduktivität. Die Produktivität einer zusätzlichen Einheit Arbeit oder Kapital wird durch die Wertgrenzprodukte erfasst, die Schlüsse auf die Effizienz der Faktorallokation zulassen können. ↘ KASTEN 18

In den hier verwendeten CompNet-Daten wird die Arbeitsproduktivität als reale Wertschöpfung pro Beschäftigten berechnet, die TFP wird mithilfe einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion ↘ GLOSSAR geschätzt (CompNet, 2025). Dabei werden die Outputelastizitäten durch den Anteil des jeweiligen Faktoreinkommens an den Gesamtkosten der Unternehmen (aggregiert pro Jahr, Staat und Wirtschaftszweig) ermittelt. Die verwendete Spezifikation unterstellt, dass der technologische Fortschritt faktorneutral ist, also Arbeit und Kapital gleichermaßen produktiver macht.

Die Spezifikation einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion nimmt konstante Skalenerträge an: Eine Erhöhung von Arbeit und Kapital um denselben konstanten Faktor erhöht die Wertschöpfung ebenfalls um denselben Faktor. Bei konstanten Skalenerträgen hängt die Arbeitsproduktivität allein von der TFP und der Kapitalintensität K/L (d. h. Kapitalstock pro Beschäftigtem) ab, da der Zusammenhang $Y/L = A \star F(K/L)$ gilt. Sowohl eine höhere TFP als auch eine höhere Kapitalintensität steigern die Wertschöpfung pro Beschäftigten. Unterschiede in

der Arbeitsproduktivität spiegeln daher Unterschiede in der TFP und in der Kapitalintensität wider.

Eine Alternative sind zunehmende Skalenerträge, bei denen die Erhöhung aller Produktionsfaktoren um denselben Faktor zu einem überproportionalen Anstieg der Wertschöpfung führt. Dabei gibt es Produktivitätsgewinne durch Skalierung und die durchschnittliche Arbeitsproduktivität nimmt mit der Betriebsgröße zu. Ein Beispiel sind fixe (Arbeits-)Kosten, etwa für die Erschließung neuer Märkte oder die Einführung neuer Technologien. Größere Unternehmen verteilen diese Fixkosten auf eine größere Absatzmenge und stellen Güter effizienter her. Relevant sind zunehmende Skalenerträge beispielsweise bei digitalen Gütern mit hohen Entwicklungs- aber geringen Herstellungskosten, was zum Entstehen von Superstar-Unternehmen führen kann. ↘ KASTEN 19

237. Verschiedene Faktoren tragen zu Produktivitätsunterschieden bei. Zum Teil sind sie Ausdruck einer **natürlichen Heterogenität der Unternehmen**, etwa von verschiedenen Produktions- und Geschäftsmodellen. Je breiter ein Wirtschaftszweig definiert ist, desto größer ist die natürliche Heterogenität. So können Unternehmen, die sich auf Nischenprodukte spezialisieren, weniger produktiv sein als Massenhersteller. Auch die eingesetzten Produktionsfaktoren unterscheiden sich zwischen den Unternehmen. Dies betrifft neben den individuellen Fähigkeiten der Arbeits- und Führungskräfte auch das Alter (Modernitätsgrad) und die Qualität des eingesetzten Kapitals. Neuere Maschinen oder Software sind zumeist produktiver als ältere, sodass Unternehmen erst im Zuge von Ersatzinvestitionen Produktivitätssteigerungen durch kapitalgebundenen technischen Fortschritt realisieren (JG 2023 Ziffern 130 ff.).

238. Produktivitätsunterschiede können zudem von einer hohen **Innovationsdynamik** herrühren. Dabei setzen sich besonders innovative Unternehmen an der Technologiegrenze immer weiter vom Rest der Unternehmen ab. ↘ ZIFFER 255 Innovation trägt zum Produktivitätswachstum bei, vergrößert aber zumindest vorübergehend die Dispersion – vor allem zwischen der Spitze und der Mitte der Produktivitätsverteilung. In innovationsintensiven Wirtschaftszweigen sind daher größere Produktivitätsunterschiede zu erwarten.

239. Neben der Entwicklung an der Technologiegrenze ist entscheidend, wie rasch wenig produktive Unternehmen ihre Produktivität verbessern können. Eine hohe Aufholdynamik beruht maßgeblich darauf, dass neue Technologien, Wissen und Praktiken von der Spitze in die Breite der Unternehmen gelangen. Je erfolgreicher dies gelingt, desto stärker verringern sich die Produktivitätsunterschiede und desto höher liegt das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum. Zahlreiche Faktoren wie beispielsweise schwacher Wettbewerbsdruck, hohe Markteintrittshürden oder ein Mangel an Fachkräften können die **Wissens- und Technologiediffusion** hemmen. ↘ ZIFFERN 271 FF. Gleichzeitig findet **Selektion** statt, wenn wenig produktive Unternehmen, die nicht aufholen, den Markt verlassen. Auch dies verringert Produktivitätsunterschiede, insbesondere am unteren Ende der Verteilung. ↘ ZIFFERN 281 FF.

240. Produktivitätsunterschiede in einem Wirtschaftszweig können schließlich Ausdruck der **Fehlallokation von Arbeit oder Kapital** sein. Bei diesem klassischen Effizienzproblem setzen hochproduktive Unternehmen relativ zu wenige

Produktionsfaktoren, unproduktive Unternehmen hingegen relativ zu viele ein. Dazu tragen insbesondere Ineffizienzen auf Faktormärkten bei, wie etwa geringe Arbeitsmobilität oder Finanzierungsbeschränkungen, die die Reallokation von Arbeit und Kapital hin zu ihren produktivsten Verwendungen hemmen. Diese würde die Gesamtproduktion erhöhen, ohne dass zusätzliche Produktionsfaktoren eingesetzt werden müssten. Quantitative Studien legen nahe, dass eine effizientere Faktorallokation große gesamtwirtschaftliche Produktivitätsgewinne erzeugen könnte. ↘ ZIFFER 262

241. Die Schwierigkeit, die Produktivität eines Unternehmens zu messen, besteht darin, dass sie nicht direkt beobachtbar ist, sondern geschätzt werden muss. Dies ist mit zahlreichen, in der Literatur bekannten **Messfehlern** ↘ KASTEN 15 behaftet, die die beobachteten Produktivitätsunterschiede beeinflussen; einen Überblick bieten Bartelsman und Wolf (2018). Insbesondere liegen auf Unternehmensebene nur selten getrennte Daten zu den produzierten Gütermengen und den tatsächlich erzielten unternehmensspezifischen Preisen vor, was die gemessene Produktivität verzerren kann. Die Schätzung der TFP sowie der Wertgrenzprodukte ↘ KASTEN 18 erfordert zudem Annahmen über die Produktionsfunktion ↘ KASTEN 14 sowie Daten über die eingesetzten Produktionsfaktoren (z. B. Arbeitsvolumen, Kapitaleinsatz).

↘ KASTEN 15

Hintergrund: Probleme bei der Messung der Produktivität von Unternehmen

Ein Hauptproblem der Produktivitätsmessung liegt im Einfluss der Güterpreise. Denn meist fehlen separate Daten zu Mengen und Preisen, sodass die Arbeitsproduktivität oder TFP auf Basis der Wertschöpfung – und damit indirekt der Umsätze – berechnet werden muss. Die Wertschöpfung wird (z. B. in den verwendeten CompNet-Daten) mithilfe eines branchenspezifischen Deflators bereinigt, da kaum Daten zu unternehmens- oder produktspezifischen Preisen vorliegen. Diese umsatzbasierte Methode misst die physische Produktivität eines Unternehmens allerdings nur dann exakt, wenn die Güter homogen sind und der Markt kompetitiv ist, sodass der branchenweite Deflator dem Marktpreis entspricht. Sind Güter hingegen differenziert und verfügen Unternehmen über Marktmacht, gilt dies nicht, was Messfehler verursacht.

Unterschiede in der Marktmacht von Unternehmen und damit in den Preisaufschlägen (Mark-ups) sowie in der unternehmensspezifischen Nachfrage verzerren die umsatzbasiert geschätzte Produktivität (Foster et al., 2008). Dies kann die gemessenen Produktivitätsunterschiede in beide Richtungen beeinflussen. Einerseits senken Unternehmen bei unvollkommenem Wettbewerb ihre Preise nach einem positiven Produktivitätsschock (d. h. bei sinkenden Kosten), um Marktanteile zu gewinnen. Dadurch steigt der Umsatz weniger stark als die produzierte Gütermenge und der unternehmensspezifische Preis ist negativ mit der Unternehmensproduktivität korreliert (Klette und Griliches, 1996). Evidenz von Foster et al. (2008) zu Gütern, über deren Mengen und Preise separate Daten vorliegen, legt nahe, dass die Dispersion der umsatzbasierten TFP geringer ist als jene der mengenbasierten. Andererseits können unternehmensspezifische Nachfrageschocks und variable Preisaufschläge die gemessenen Produktivitätsunterschiede nach oben verzerren. Ein positiver Zusammenhang zwischen Mark-ups und Produktivität zeigt sich indirekt bei den systematisch höheren Preisaufschlägen exportorientierter Unternehmen, die meist auch produktiver sind (De Loecker und Warzynski, 2012), oder im Bertrand-Preiswettbewerb (Peters, 2020).

Trotz der genannten Einschränkungen ist die umsatzbasierte Produktivitätsmessung ein valider und etablierter Ansatz. Mengen- und umsatzbasierte TFP weisen bei einer Auswahl homogener Güter für die USA einen Korrelationskoeffizienten von 0,75 auf (Foster et al., 2008). Eine Konsequenz in der wissenschaftlichen Praxis ist jedoch, das Produktivitätsniveau zurückhaltend zu interpretieren und vor allem auf Veränderungsraten oder – wie im vorliegenden Bericht – auf Verhältnisse der Unternehmensproduktivitäten abzustellen.

Insbesondere bei der Schätzung der TFP sind zudem Daten zu den eingesetzten Produktionsfaktoren erforderlich. ↘ KASTEN 14 Das Arbeitsvolumen wird in den CompNet- und AFiD-Daten mit der Anzahl der Beschäftigten approximiert. Dieser Ansatz unterstellt Homogenität der Beschäftigten, was bei der Interpretation von Produktivitätsunterschieden zwischen Unternehmen mit einer sehr unterschiedlichen Qualifikation der Belegschaft bedacht werden sollte. Das eingesetzte Kapital wiederum wird in CompNet-Daten auf Basis von Bilanzinformationen zu den Vermögenswerten von Unternehmen berechnet. Über die Relativpreise und Abschreibungen wird die Heterogenität der verschiedenen Kapitalgüter zumindest teilweise berücksichtigt. Unvollständig erfasst bleiben allerdings oft immaterielle Vermögenswerte wie etwa Daten, Designs oder Organisationskapital (van Ark, 2026).

2. Umfang und Persistenz der Produktivitätsdispersion

242. In Deutschland und Europa sind hochproduktive Unternehmen um ein Mehrfaches produktiver als wenig produktive im selben Wirtschaftszweig. Im deutschen Verarbeitenden Gewerbe ist ein Unternehmen am 90. Perzentil etwa 3,5-mal so produktiv wie ein Unternehmen am 10. Perzentil. Im Dienstleistungssektor ist dieser Unterschied mit einem Faktor von fünf noch ausgeprägter. Diese Ergebnisse und die nachfolgenden Analysen stützen sich auf den Vergleich von 16 europäischen Staaten im Zeitraum von 2010 bis 2022. ↘ PLUSTEXT 8

↘ PLUSTEXT 8

Daten: CompNet-Unternehmensdaten

Der Datensatz des CompNet umfasst Unternehmensdaten aus zahlreichen europäischen Staaten und aggregiert sie auf unterschiedliche Ebenen (z. B. Gesamtwirtschaft, 1- oder 2-Steller-Wirtschaftszweig, Produktivitäts- oder Größenquintile). Die Daten sind mikroaggregiert, d. h., für jede Variable liegen nicht alle Beobachtungen, sondern jeweils einzelne Momente und Quantile der Verteilung vor. Der Sachverständigenrat nutzt Daten von 16 Staaten aus der zehnten CompNet-Datenreihe: Dänemark, Deutschland, Estland, Kroatien, Litauen, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, die Schweiz, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn. Dabei werden Daten für die Jahre 2010 bis 2022 verwendet, für Deutschland sind die Daten nur bis zum Jahr 2021 (Verarbeitendes Gewerbe) bzw. 2020 (Dienstleistungen) verfügbar. Der Datensatz umfasst folgende Sektoren: Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation, Grundstücks- und Wohnungswesen, Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, sowie Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. Die Analysen nutzen den Datensatz, der Unternehmen mit mehr als 20 Mitarbeitenden beinhaltet, da nur dieser für

Deutschland vorliegt. Zudem lässt sich dieser Datensatz nicht für alle Zwecke des vorliegenden Produktivitätsberichts auswerten, weshalb die Daten für Frankreich nicht berücksichtigt und die Wertgrenzprodukte des Kapitals nicht analysiert werden.

243. **In diesen Analysen zeigt sich, dass die Streuung der Unternehmensproduktivität in Deutschland im europäischen Vergleich im Mittelfeld liegt.** ↘ABBILDUNG 56 Die Ungleichheit zwischen produktiveren und weniger produktiven Unternehmen teilt sich relativ gleichmäßig in die untere (P50/P10) und obere Hälfte (P90/P50) der Verteilung auf: Die Arbeitsproduktivität von Spitzenunternehmen ist im deutschen Dienstleistungssektor beispielsweise etwa 2,2-mal so hoch wie die des Medianunternehmens, während die Produktivität des Medianunternehmens wiederum etwa 2,3-mal höher ist als die der Nachzügler. Dies deutet darauf hin, dass sowohl die Innovationsdynamik an der Technologiegrenze als auch die Wissens- und Technologiediffusion von der Spitze in die Breite wichtige Faktoren sind. ↘ZIFFER 274 Würde die Innovationsdynamik überwiegen, wäre eine ausgeprägtere Streuung in der oberen Hälfte der Verteilung zu erwarten.

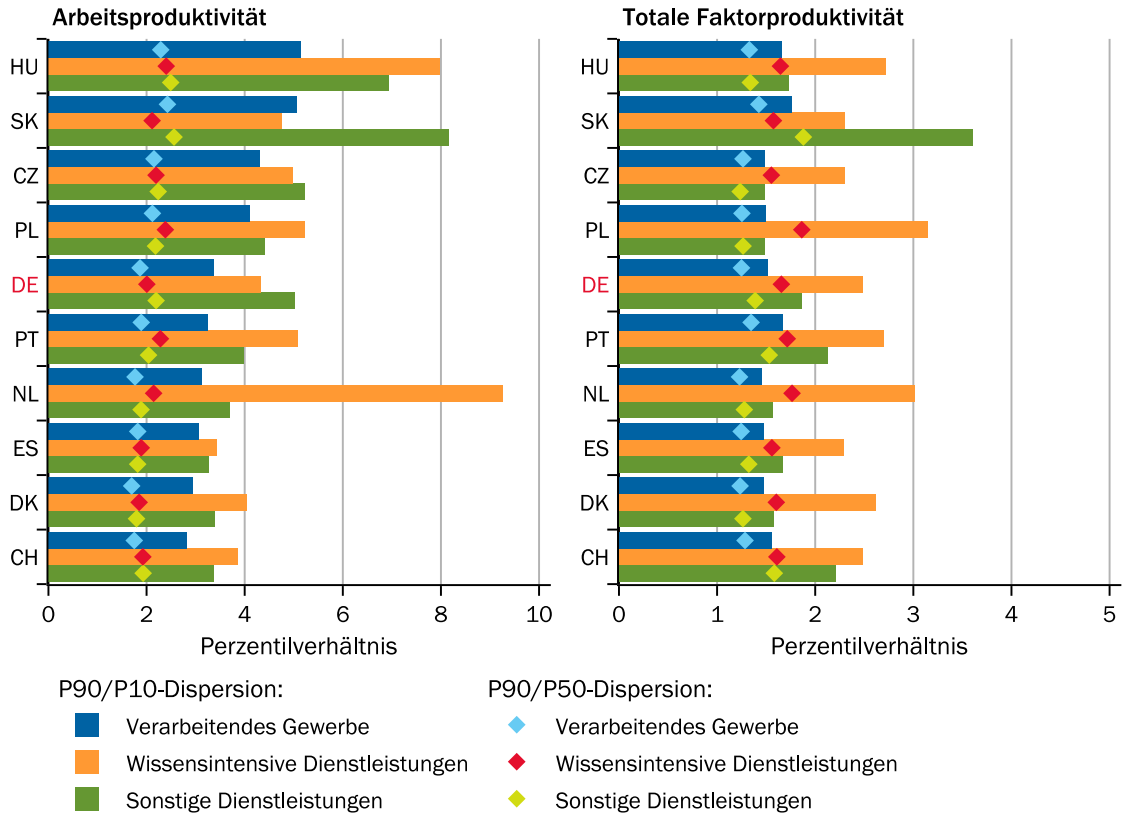
Die Streuung der Arbeitsproduktivität ist über die europäischen Staaten hinweg deutlich größer als jene der TFP. Erstere wird nicht nur von Unterschieden in der TFP, sondern auch in der Kapitalintensität bestimmt, die sich zwischen Unternehmen ebenfalls systematisch unterscheiden kann. ↘KASTEN 14 Die durchschnittliche Streuung innerhalb von 2-Steller-Wirtschaftszweigen aus dem Dienstleistungsbereich liegt dagegen höher als in der Industrie. ↘ABBILDUNG 56 Wissensintensive Dienstleistungen wie z. B. die Kommunikations- und Informationsdienstleistungen zeigen im Durchschnitt etwas höhere Produktivitätsunterschiede als andere Dienstleistungszweige.

244. In der Literatur ist eine große und persistente Streuung der Produktivität innerhalb von eng definierten Wirtschaftszweigen auf Basis unterschiedlicher Produktivitätsmaße sehr gut dokumentiert. Cunningham et al. (2021) zeigen, dass ein Industrieunternehmen am 90. Perzentil der Arbeitsproduktivitätsverteilung in den USA zwischen den Jahren 1997 und 2016 sogar innerhalb von 4-Steller-Wirtschaftszweigen 5,9-mal produktiver war als eines am 10. Perzentil. Hsieh und Klenow (2009) berechnen die Dispersion für die TFP – ebenfalls als Verhältnis der Produktivität des 90. relativ zum 10. Perzentil – in den USA mit etwa 3,3. Die **Streuung** dieser beiden **Produktivitätsmaße** ist dabei **persistent**. Für 14 europäische Staaten zeigen Bormans und Theodorakopoulos (2023), dass die durchschnittlichen Produktivitätsunterschiede auf Ebene der 2-Steller-Wirtschaftszweige bei etwa 5,7 liegen. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass Dienstleistungssektoren in den meisten Staaten eine höhere Streuung aufweisen als das Verarbeitende Gewerbe (Bartelsman und Wolf, 2018). Für Deutschland findet Schiersch (2019), dass Unternehmen innerhalb von Industriezweigen am 95. Perzentil etwa 2,5-mal so produktiv sind wie der Rest der Unternehmen; in den Dienstleistungszweigen liegt dieser Wert zwischen fünf und sieben.

245. Um systematische Unterschiede zwischen Staaten, über die Zeit und unterschiedliche Wirtschaftszweige zu identifizieren, werden ergänzend Panelregres-

↘ ABBILDUNG 56

Produktivitätsdispersion nach Sektoren[1] für ausgewählte europäische Staaten[2]
im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2020



1 – Durchschnittliche Dispersion der 2-Steller-Wirtschaftszweige nach Sektoren gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). 2 – HU-Ungarn, SK-Slowakei, CZ-Tschechien, PL-Polen, DE-Deutschland, PT-Portugal, NL-Niederlande, ES-Spanien, DK-Dänemark, CH-Schweiz.

Quelle: IWH-CompNet
© Sachverständigenrat | 26-170-01

Daten (CSV)

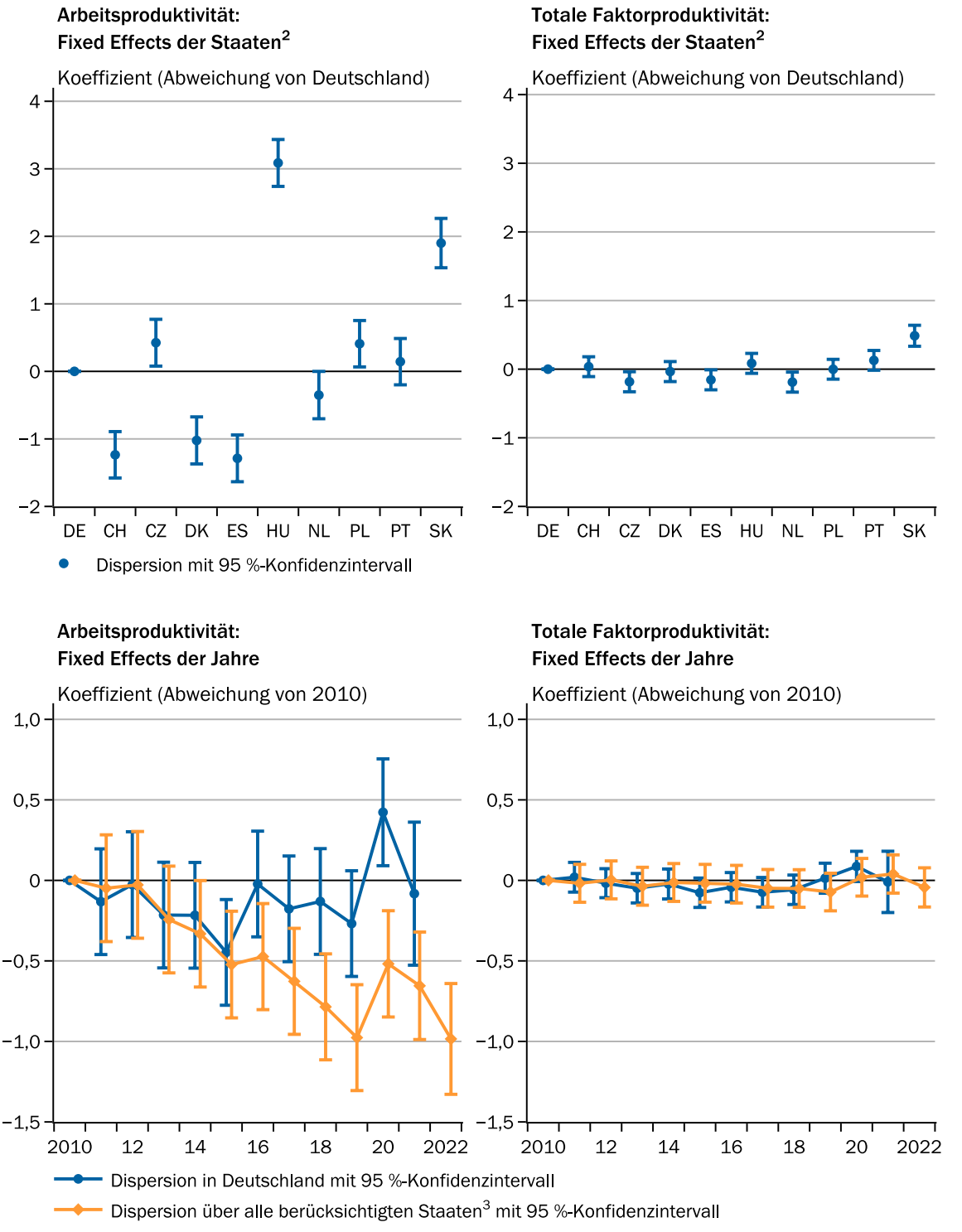
sionen ↘ KASTEN 16 geschätzt. Die Analysen zeigen, dass vor allem Transformationsstaaten wie Ungarn oder die Slowakei eine höhere Streuung der Arbeitsproduktivität aufweisen. ↘ ABBILDUNG 57 OBEN Die Schweiz, Dänemark und Spanien weisen eine eher niedrige Produktivitätsdispersion auf. Im Zeitverlauf zeigt sich im Durchschnitt der betrachteten europäischen Staaten und Wirtschaftszweige nach dem Jahr 2014 eine abnehmende Streuung der Arbeitsproduktivität, nicht aber der TFP. ↘ ABBILDUNG 57 UNTEN Für Deutschland ist ein solcher Rückgang nicht zu beobachten, und die Produktivitätsunterschiede sind im Zeitverlauf konstant.

246. Innerhalb der Wirtschaftszweige des **Verarbeitenden Gewerbes sind die Produktivitätsunterschiede sehr ähnlich**. ↘ ABBILDUNG 58 Lediglich bei der Getränkeherstellung liegt die Streuung der Arbeitsproduktivität deutlich über der Referenzkategorie („Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln“). Innerhalb der **Dienstleistungen** zeigt sich eine **deutlich größere Streuung** der Arbeitsproduktivität. Besonders hoch ist sie in den Wirtschaftszweigen Verkehr und Lagerei, IKT sowie Vermietung von beweglichen Sachen.

247. In **wissensintensiven Wirtschaftszweigen** sind die **Produktivitätsunterschiede tendenziell höher**. ↘ ABBILDUNG 58 Beispielsweise weist die Schifffahrt als ein wissensintensiver Wirtschaftszweig aus dem Sektor Verkehr und Lagerei besonders große Unterschiede auf. Allerdings gibt es auch wissensinten-

↘ ABBILDUNG 57

Beitrag der Staaten und Jahre zur Produktivitätsdispersion[1]



1 – Die Abbildung zeigt die geschätzten Fixed Effects einer Regression, welche die Produktivitätsdispersion in ihre wirtschaftszweig-, staaten- und jahresspezifischen Komponenten zerlegt. 2 – DE-Deutschland, CH-Schweiz, CZ-Tschechien, DK-Dänemark, ES-Spanien, HU-Ungarn, NL-Niederlande, PL-Polen, PT-Portugal, SK-Slowakei. 3 – Folgende Staaten werden in der Regression berücksichtigt: Dänemark, Deutschland, Estland, Kroatien, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn.

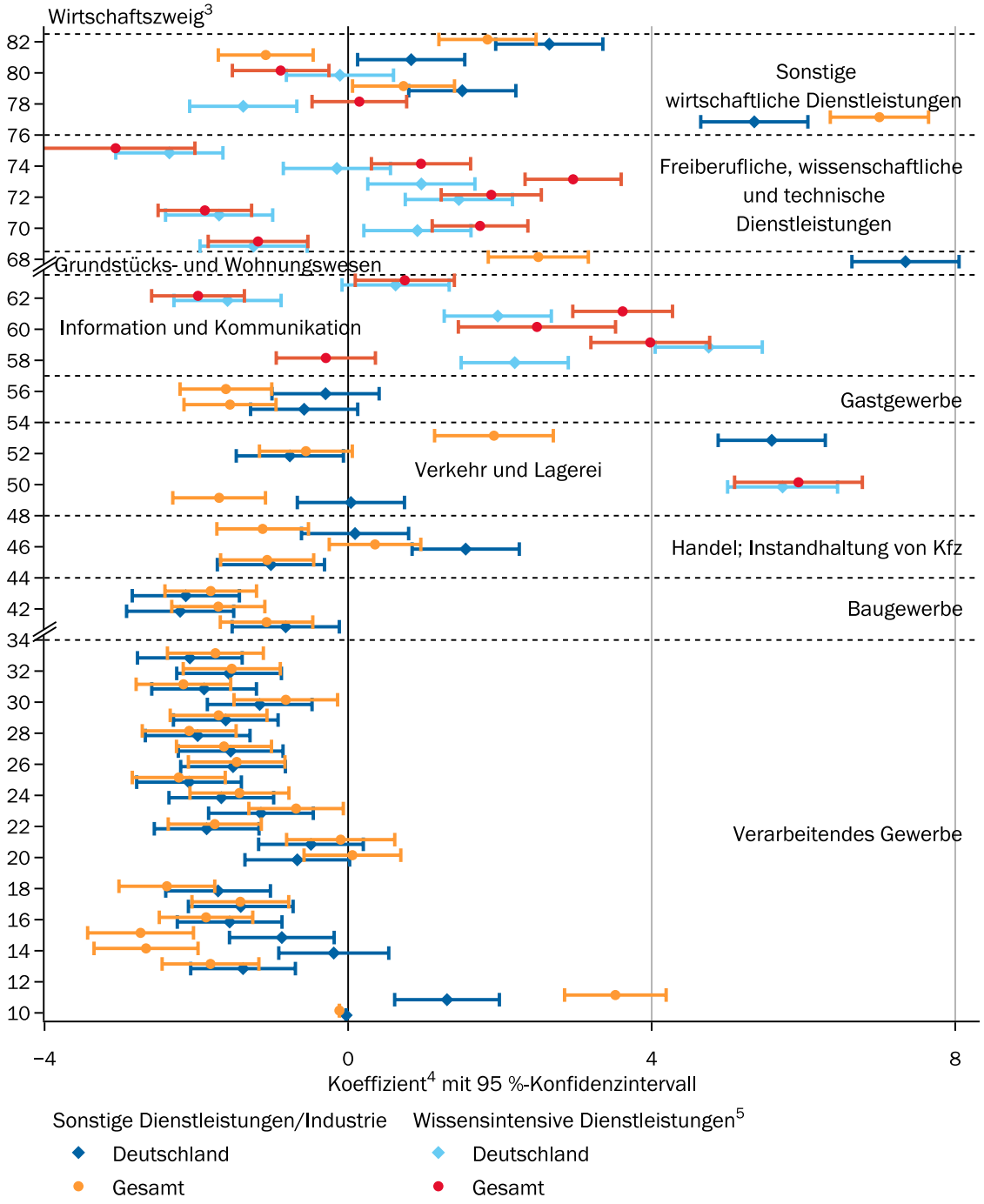
Quellen: IWH-CompNet, ProdTool Common Report (2026), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-169-01

Daten (CSV)

↘ ABBILDUNG 58

Beitrag der Wirtschaftszweige zur Produktivitätsdispersion[1]

Vergleich Gesamtpanel[2] mit Deutschland



1 – LESEHILFE: Die Abbildung zeigt die geschätzten Fixed Effects der 2-Steller-Wirtschaftszweige auf die Dispersion (90-10 Verhältnis) der Arbeitsproduktivität (Siehe Kasten 16). Der Koeffizient zeigt, um wie viel höher (positiv) bzw. niedriger (negativ) die Dispersion im jeweiligen Wirtschaftszweig verglichen mit dem Mittelwert aller Wirtschaftszweige ist. Z. B. bedeutet ein Wert von 5, dass das 90-10 Verhältnis der Arbeitsproduktivität im entsprechenden Wirtschaftszweig um 5 höher ist als im Durchschnitt aller Wirtschaftszweige. 2 – Folgende Staaten werden in der Regression berücksichtigt: Dänemark, Deutschland, Estland, Kroatien, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn. 3 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). 4 – Alle Koeffizienten sind um den Mittelwert aller Koeffizienten der jeweiligen Region bereinigt. 5 – Ein Wirtschaftszweig wird als wissensintensiv eingestuft, wenn mehr als 33 % der Gesamtbeschäftigung in diesem Wirtschaftszweig auf Personen mit tertiärem Bildungsabschluss entfallen (Eurostat; JG 2025 Abbildung 142).

Quellen: IWH-CompNet, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 26-168-01

Daten (CSV)

sive Wirtschaftszweige mit besonders niedriger Streuung (z. B. Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung, Architektur- und Ingenieurbüros). Auch gibt es Beispiele von Wirtschaftszweigen, die eine besonders hohe Dispersion aufweisen, aber nicht als wissensintensiv gelten (z. B. Vermietung von beweglichen Sachen). Hightech-Wirtschaftszweige, eine Untergruppe der wissensintensiven Dienstleistungen, weisen häufig besonders große Produktivitätsunterschiede auf. Die einzige Ausnahme hiervon sind Dienstleistungen der Informationstechnologie. Verschieden große Produktivitätsunterschiede zwischen Wirtschaftszweigen deuten auf unterschiedlich stark wirkende Einflussfaktoren hin.

3. Einflussfaktoren auf die Produktivitätsdispersion

248. Für Produktivitätsunterschiede kann es verschiedene Gründe geben. Dazu zählen insbesondere institutionelle und marktbezogene Faktoren, die sich über die Staaten, Wirtschaftszweige oder über die Zeit unterscheiden, ↘ ZIFFERN 249 FF. sowie technologische Faktoren. ↘ ZIFFERN 255 FF. Auf Unternehmensebene sind vor allem die Managementqualität sowie die Eigentümerstruktur von Bedeutung. ↘ ZIFFERN 258 F. Diese Einflussfaktoren sind im europäischen Vergleich unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Ergebnisse einer Regressionsanalyse ↘ KASTEN 16 liefern ein konsistentes, in der Effektstärke deutlich differenziertes Bild. ↘ TABELLE 22

↘ KASTEN 16

SVR-Analyse: Produktivitätsdispersion im europäischen Vergleich und Einflussfaktoren

Die durchschnittliche Produktivitätsdispersion ↘ ABBILDUNG 56 kann von der Branchenstruktur oder der Zusammensetzung der Stichprobe verzerrt werden, da nicht für alle Wirtschaftszweige, Staaten und Jahre gleichermaßen Beobachtungen vorliegen. Daher schätzt der Sachverständigenrat die Unterschiede in der Produktivitätsdispersion über die Staaten, die Zeit und die Wirtschaftszweige hinweg anhand einer Fixed-Effects-Regression

$$\left(\frac{P90}{P10}\right)_{ict} = \alpha + \beta_i + \gamma_c + \delta_t + \varepsilon_{ict},$$

wobei die abhängige Variable die Dispersion der Arbeitsproduktivität oder der TFP im (2-Steller-)Wirtschaftszweig i, Staat c und Jahr t ist.

Die Schätzergebnisse auf Ebene der Wirtschaftszweige β_i, Staaten γ_c und Jahre δ_t sind unabhängig voneinander interpretierbar, da sie jeweils über den Durchschnitt der anderen Ebenen gebildet werden. So gibt der Fixed Effect eines bestimmten Staates an, ob dessen Produktivitätsdispersion – bei gleicher Branchenstruktur und im gleichen Beobachtungszeitraum – systematisch über oder unter dem Durchschnitt der betrachteten Staaten liegt. Er fasst damit alle länderspezifischen Einflussfaktoren zusammen, die nicht durch Unterschiede zwischen Wirtschaftszweigen oder Jahren erklärt werden können.

Diese Regression wird für die gesamte Stichprobe der 16 Staaten im CompNet geschätzt. ↘ PLUSTEXT 8 Zusätzlich werden die Fixed Effects auf Ebene der Jahre und Wirtschaftszweige nur für Deutschland geschätzt, um einordnen zu können, inwieweit sich die Entwicklung der Dispersion über die Zeit bzw. Wirtschaftszweige vom europäischen Durchschnitt unterscheidet.

Ein ähnlicher Ansatz lässt sich anwenden, um den Zusammenhang zwischen der Produktivitätsdispersion und möglichen Einflussfaktoren zu bestimmen

$$\left(\frac{P90}{P10}\right)_{ict} = \alpha + \sum_k \beta_k X_{kict} + \gamma_c + \delta_t + \varepsilon_{ict},$$

wobei institutionelle und technologische Einflussfaktoren in der Variable *X* enthalten sind. ↘ TABELLE 22 Die Fixed Effects auf Ebene der Staaten und Jahre absorbieren alle konstanten Unterschiede zwischen den Staaten und gemeinsame Zeittrends. In einer zusätzlichen Spezifikation wird die Regression nur für Deutschland geschätzt.

Die geschätzten Koeffizienten beider Regressionen lassen sich als bedingte Korrelationen interpretieren und stellen keinen kausalen Zusammenhang dar. Die Einflussfaktoren sind nicht notwendigerweise exogen, sondern können unter anderem von der Unternehmenszusammensetzung innerhalb von Wirtschaftszweigen getrieben sein.

↘ TABELLE 22

Schätzungen: Einflussfaktoren der Produktivitätsdispersion[1]
Regressionskoeffizienten[2]

	Arbeitsproduktivität		Totale Faktorproduktivität	
	Insgesamt	Deutschland	Insgesamt	Deutschland
Anteil finanzierungsbeschränkter Unternehmen	2,8200 *** (0,5936)	0,1586 (1,5010)	2,6270 *** (0,2947)	0,6252 (0,4348)
Mark-ups	0,2306 *** (0,0588)	3,3770 *** (0,2572)	0,2590 *** (0,0692)	1,3090 *** (0,1185)
Marktkonzentration	6,7190 *** (0,9008)	8,3510 *** (2,2500)	1,5100 *** (0,3153)	0,7833 (0,8143)
Intensität immaterieller Vermögenswerte	3,3820 * (1,4970)	14,1000 (10,8300)	3,4360 ** (1,1200)	26,8500 *** (6,9580)
Kapitalintensität	0,0103 *** (0,0006)	0,0067 *** (0,0006)	0,0012 *** (0,0002)	0,0005 * (0,0002)
Investitionsquote	0,0048 (0,0089)	0,0162 (0,1885)	0,0028 (0,0019)	0,0374 (0,1069)
Verschuldungsgrad	0,1658 ** (0,0614)	0,6808 (0,5395)	0,0106 (0,0158)	0,3594 (0,3187)
Jahr Fixed Effects	Ja	Ja	Ja	Ja
Staat Fixed Effects	Ja	Nein	Ja	Nein
Anzahl Beobachtungen	4 545	518	4 294	311
R^2	0,256	0,564	0,316	0,614

1 – Abhängige Variable: P90/P10 der Arbeitsproduktivität bzw. TFP. Unabhängige Variablen werden auf Ebene der 2-Steller-Wirtschaftszweige, Staaten und Jahre gemessen. LESEHILFE: Der Koeffizient 2,8200 in der Spalte (1) bedeutet, dass die Dispersion der Arbeitsproduktivität um 0,268 zunimmt, wenn der Anteil der finanzierungsbeschränkten Unternehmen um eine Standardabweichung steigt, die 9,5 Prozentpunkte beträgt. 2 – Robuste Standardfehler in Klammern, Signifikanzniveaus: *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05.

Quellen: IWH-CompNet, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-195-01

Daten (XLSX) ⬇

Institutionelle Faktoren

249. Institutionelle und marktbezogene Faktoren wie **Wettbewerbsintensität, Zugang zu Finanzierung oder Regulierung hängen stark mit der Streuung von Produktivität** innerhalb eines Wirtschaftszweiges zusammen (Añón Higón et al., 2022). Die Schätzungen zeigen, dass der Anteil finanzierungsbeschränkter Unternehmen im europäischen Panel stark mit der Streuung von Arbeitsproduktivität und TFP korreliert. ↘ TABELLE 22 Steigt der Anteil der finanzie-

rungsbeschränkten Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweiges in einem Staat binnen eines Jahres um eine Standardabweichung (0,095), so ist ein Unternehmen am 90. Perzentil knapp 5,4-mal so produktiv wie eines am 10. Perzentil. ↘ TABELLE 22 SPALTE (1) Im Vergleich zur durchschnittlichen Arbeitsproduktivitätsdispersion entspricht dies einem Anstieg um 5 %. Die Dispersion der TFP erhöht sich um rund 0,25 (12 %). Für Deutschland ist dieser Effekt dagegen statistisch nicht signifikant. Finanzierungsbeschränkungen scheinen damit im europäischen Kontext stärker zu wirken als in Deutschland.

Ferrando und Ruggieri (2018) zeigen für Unternehmen ausgewählter europäischer Staaten, dass stärkere Finanzierungsbeschränkungen zu geringerer TFP auf Unternehmensebene führen, vor allem bei kleineren und jüngeren Unternehmen. Je höher der Anteil kleinerer und jüngerer Unternehmen, desto größer sind somit die Produktivitätsunterschiede. Auch für den Markteintritt von jungen, produktiven Unternehmen können Finanzierungsbeschränkungen eine Hürde sein (Aghion et al., 2007).

250. **Wettbewerb und Marktmacht korrelieren signifikant mit der Produktivitätsdispersion**, sowohl im europäischen Panel als auch in Deutschland. Höhere durchschnittliche Preisaufschläge (Mark-ups) innerhalb der Kombination von Wirtschaftszweig, Staat und Jahr gehen mit einer höheren Streuung einher. ↘ TABELLE 22 Dieser Zusammenhang kann zum Teil mechanisch sein, wenn sich die Preisaufschläge zwischen den Unternehmen im selben Wirtschaftszweig deutlich unterscheiden, was die gemessenen Produktivitätsunterschiede verzerrt. ↘ KASTEN 15 Im europäischen Panel ist ein Anstieg des durchschnittlichen Mark-ups um eine Standardabweichung (1,31) mit einer Ausweitung der Arbeitsproduktivitätsdispersion um 0,30 oder 6 % vom Durchschnitt verbunden, die TFP-Dispersion steigt um 0,34 (16 %). In Deutschland ist diese Korrelation um ein Vielfaches höher. Ein Anstieg des durchschnittlichen Mark-ups um eine Standardabweichung (1,14) geht mit einem Anstieg der Arbeitsproduktivitätsdispersion um 3,86 (81 %) und einem Anstieg der TFP-Dispersion um 1,49 (73 %) einher.

251. Sowohl im europäischen Panel als auch in Deutschland zeigt sich ein signifikant **positiver Zusammenhang zwischen der Marktkonzentration**, gemessen am Herfindahl-Hirschman-Index (HHI), **und der Produktivitätsdispersion**. ↘ TABELLE 22 Ein Anstieg des HHI um eine Standardabweichung (0,125) ist im europäischen Panel mit einem Anstieg der Arbeitsproduktivitätsdispersion um 0,84 oder 16 % und einem Anstieg der TFP-Dispersion um 0,19 (9 %) verbunden. In Deutschland zeigt sich ein ähnlich großer Effekt für die Streuung der Arbeitsproduktivität, jedoch kein Effekt für jene der TFP. Ein Anstieg um eine Standardabweichung (0,062) geht mit einer Erhöhung der Arbeitsproduktivitätsdispersion um 0,52 (11 %) einher.

Stärkerer Wettbewerb innerhalb eines Wirtschaftszweiges kann die Produktivitätsunterschiede über zwei Kanäle verringern. Zum einen werden Unternehmen, die wenig produktiv sind, durch intensiveren Wettbewerb tendenziell aus dem Markt gedrängt (Syverson, 2004; Foster et al., 2006). ↘ ZIFFERN 281 F. Zum anderen schafft Wettbewerb Anreize zu Produktivitätssteigerungen auf Unternehmensebene (Pavcnik, 2002; Backus, 2020). ↘ ZIFFER 277

252. Zusätzlich zu den Berechnungen des Sachverständigenrates sind in der Literatur weitere institutionelle Einflussfaktoren auf die Produktivitätsdispersion dokumentiert. **Produktmarktregulierung** (PMR), also nationale bzw. sektorspezifische Wettbewerbs- und Marktzutrittsregeln, beeinflusst die **Produktivitätsdispersion positiv**. Evidenz von Andrews et al. (2016) zeigt anhand von 14 OECD-Staaten, dass der Anstieg der Produktivitätsunterschiede zwischen den weltweit produktivsten Unternehmen und dem Rest in Dienstleistungszweigen mit stärkerer PMR signifikant stärker ausfällt. ↘ ZIFFERN 264 FF. Während höhere Marktzutrittskosten wenig produktive Unternehmen im Markt halten und so die Streuung erhöhen, verdrängen höhere laufende Fixkosten gerade diese Unternehmen und wirken so gegensätzlich auf die Streuung (Felbermayr und Prat, 2011).

253. Die **Institutionen des Arbeitsmarktes beeinflussen Produktivitätsunterschiede** ebenfalls. Ein Beispiel ist der Kündigungsschutz: Restriktive Kündigungsschutzregeln fördern einerseits Arbeitsplatzsicherheit, Stabilität in der Personalführung und betriebsspezifische Investitionen in Humankapital (Belot et al., 2007; Acharya et al., 2013), andererseits erhöhen sie administrative Hürden und die Kosten der Restrukturierung von Unternehmen (Cahuc und Palladino, 2024). Diese Hürden führen zu einer geringeren Arbeitsmobilität, was über die Reallokation von Arbeit, die Unternehmensdynamik und die Wissensdiffusion auf die Produktivitätsdispersion wirkt. Empirische Studien zeigen, dass ein restriktiver Kündigungsschutz die Reallokation von Arbeitskräften hin zu produktiveren Unternehmen beeinträchtigt (Bassanini und Garnero, 2013; ElFayoumi, 2022) und vor allem in schnell wachsenden, risikoreichen Sektoren das TFP-Wachstum hemmt (Bartelsman et al., 2016). Zudem hemmt restriktiver Kündigungsschutz sowohl die Gründung neuer Unternehmen als auch Marktaustritte unproduktiver Wettbewerber (Bottasso et al., 2017). Schließlich kann die geringere Arbeitsmobilität den Wissenstransfer zwischen den Unternehmen und damit die Diffusion bremsen. ↘ ZIFFERN 278 F. Bassanini et al. (2009) zeigen empirisch, dass eine Lockerung des Kündigungsschutzes das Produktivitätswachstum vor allem in Wirtschaftszweigen mit überdurchschnittlichen Entlassungsraten spürbar erhöht. Gesamtwirtschaftlich fällt der Effekt jedoch deutlich kleiner aus (OECD, 2007).

254. Auch andere Arbeitsmarktinstitutionen beeinflussen den Reallokationsprozess: Der Mindestlohn in Deutschland hat Beschäftigte von kleinen, unproduktiven Unternehmen hin zu größeren, produktiven Unternehmen verlagert und durch gestiegene Lohnkosten Selektionsdruck gegenüber unproduktiven Unternehmen ausgeübt (Dustmann et al., 2022). Eine großzügige Arbeitslosenversicherung kann die Stellensuche verlängern und so die Allokationseffizienz erhöhen (Acemoglu und Shimer, 1999). Das dänische System der Flexicurity, das aktive Arbeitsmarktpolitik, lockeren Kündigungsschutz und eine kurzfristig großzügige Arbeitslosenunterstützung verbindet, zeigt beispielhaft, wie eine Kombination verschiedener Arbeitsmarktinstitutionen die Arbeitsmobilität deutlich erhöhen kann. ↘ KASTEN 17 Denn im Zusammenspiel mit anderen Dänemark-spezifischen Faktoren trägt Flexicurity dazu bei, dass der dänische Arbeitsmarkt ähnlich dynamisch ist wie der US-amerikanische, allerdings bei ungleich besserer Absicherung der Arbeitskräfte (Kreiner und Svarer, 2022). Evidenz auf Basis von Mikrodaten zeigt, dass die in Dänemark beobachtete hohe Mobilität von Beschäftigten

im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) den Wissenstransfer zwischen den Unternehmen verbessert und damit deren Innovationsaktivität fördert (Kaiser et al., 2015). ↘ ZIFFER 279

↘ KASTEN 17

Fokus: Flexicurity in Dänemark

Das dänische Flexicurity-System gilt als Beispiel für eine institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes, die eine hohe Flexibilität für Arbeitgeber (flexibility) mit sozialer Absicherung der Arbeitnehmer (security) verbindet. Das Modell wurde Mitte der 1990er-Jahre mit umfassenden Arbeitsmarktreformen nach dem Prinzip „Rechte und Pflichten“ und einem Gesetz über aktivierende Sozialpolitik eingeführt.

Flexicurity ruht auf drei komplementären Säulen: lockerer Kündigungsschutz, großzügige Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik (Davoine und Keuschnigg, 2015). Der gesetzliche Kündigungsschutz ist im internationalen Vergleich sehr locker. Gemessen an einem standardisierten Indikator der OECD ist er nur wenig restriktiver als jener der USA, dem Staat mit dem schwächsten Kündigungsschutz im entsprechenden Ranking (Kreiner und Svarer, 2022). Auch deshalb sind die Restrukturierungskosten der Unternehmen in Dänemark besonders niedrig. Daten zu Restrukturierungskosten zeigen, dass diese in Deutschland um ein Mehrfaches größer sind als in Dänemark (Jäger et al., 2026). Gleichzeitig gibt es in Dänemark eine Einkommensabsicherung bei Arbeitslosigkeit, die international zu den großzügigsten zählt. Für untere Einkommensgruppen beträgt die Nettoersatzquote nach drei Monaten Arbeitslosigkeit 83 % bzw. nach drei Jahren 67 % (Kreiner und Svarer, 2022). Als dritte Säule fungiert eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit intensiven Vermittlungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose. Mit rund 2 % des BIP gibt Dänemark unter den OECD-Staaten bei Weitem am meisten für aktive Arbeitsmarktpolitik aus (Kreiner und Svarer, 2022). Die Teilnahme an solchen Programmen und die aktive Jobsuche sind verpflichtend, und Verstöße ziehen Sanktionen nach sich. Empirische Evidenz zeigt, dass aktive Arbeitsmarktprogramme die Dauer der Arbeitslosigkeit in Dänemark signifikant verkürzen, vor allem durch frühe, häufige Gespräche mit Arbeitsvermittlungen und die Anreizwirkung der Pflichtteilnahme an diesen Programmen (Graversen und van Ours, 2008; Rosholm und Svarer, 2008; Maibom et al., 2017). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen war im Jahr 2025 in Dänemark mit 14 % deutlich niedriger als in Deutschland mit 28 % (Eurostat, 2026b).

Unter anderem aufgrund des Flexicurity-Modells zeichnet sich der dänische Arbeitsmarkt durch eine hohe Arbeitsmobilität aus. Die Arbeitskräftefluktuation ist ähnlich hoch wie in den USA (Kreiner und Svarer, 2022). Die jährlichen Einstellungs- und Trennungsraten von über 22 % gehören seit Langem zu den höchsten unter den OECD-Staaten und sind rund ein Drittel höher als in Deutschland (Bassanini und Garnero, 2013).

Innovation und technologische Faktoren

255. Der **Einfluss von Innovation auf die Produktivitätsdispersion** lässt sich **nur schwer bestimmen**, da die Effekte im Zeitverlauf in gegensätzliche Richtungen laufen können. Phasen intensiver Innovationstätigkeit gehen häufig mit dem Marktzutritt vieler junger Unternehmen einher und sind durch ein erhebliches Maß an Experimentierfreude gekennzeichnet; dadurch nehmen die Produktivitätsunterschiede tendenziell zu (Foster et al., 2021). Dieser Effekt ist in Hightech-Wirtschaftszweigen besonders stark. Danach wachsen Unternehmen, die Innovationen erfolgreich hervorbringen oder anwenden, während die wenig erfolgreichen schrumpfen oder den Markt verlassen; die Produktivitätsdispersi-

on sinkt wieder. Friktionen wie Anpassungskosten erklären in einem theoretischen Beitrag von Decker et al. (2020) die Tatsache, dass die Streuung der Produktivität seit den 2000er-Jahren in den USA trotz gefallener Marktzutrittsraten dennoch nicht deutlich gesunken ist. Langfristig hohe Produktivitätsdispersion kann auf eine Verlangsamung des Tempos und der Umsetzung von Innovationen sowie des technologischen Wandels hindeuten, wie sie von Bloom et al. (2020) empirisch dokumentiert werden, oder Verzögerungseffekte einer produktiven Experimentierphase widerspiegeln, in der neue Technologien zunächst erprobt und Produktivitätsgewinne erst mit zeitlichem Abstand realisiert werden (Byrne et al., 2013; Brynjolfsson et al., 2021). ↘ ZIFFERN 269 FF.

256. Wie **intensiv Unternehmen immaterielle Vermögenswerte** (z. B. Patente, Software) nutzen, steht im europäischen Panel in einem **positiven Zusammenhang mit beiden Dispersionsmaßen**. ↘ TABELLE 22 Diese Intensität wird als immaterielles Kapital relativ zum nominalen Umsatz gemessen und steht somit in direktem Zusammenhang mit der Innovationsaktivität von Unternehmen. Steigt sie um eine Standardabweichung (0,101), so steigt die Streuung der Arbeitsproduktivität um 0,34 (7 %) und jene der TFP um etwa 0,35 (16 %). In Deutschland ist der Effekt der Intensität immaterieller Vermögenswerte auf die TFP-Dispersion noch deutlich stärker. Ein Anstieg um eine Standardabweichung ist mit einer um 0,81 (39 %) höheren TFP-Dispersion verbunden.

Roth et al. (2023) zeigen, dass die Unternehmensproduktivität in Deutschland stark und positiv von immateriellen Vermögenswerten, vor allem Patenten, Software und Datenbanken, beeinflusst wird. Da diese Investitionen besonders gut skalierbar sind, profitieren Spitzenunternehmen überdurchschnittlich, was die Produktivitätsdispersion erhöht. ↘ ZIFFER 265

257. Eine **höhere Kapitalintensität** innerhalb eines Wirtschaftszweiges geht mit einer **höheren Streuung** sowohl von Arbeitsproduktivität als auch von TFP einher. ↘ TABELLE 22 Die Kapitalintensität wird als preisbereinigtes Kapital pro beschäftigter Person gemessen. Ein Anstieg der Kapitalintensität um eine Standardabweichung im europäischen Panel (73,1) geht mit einem Anstieg der Arbeitsproduktivitätsdispersion um 0,75 oder 15 % des Durchschnitts einher. In Deutschland ist der Effekt ähnlich groß (16 %). Der Effekt einer Standardabweichung im europäischen Panel auf die TFP-Dispersion ist mit 4 % des Durchschnitts deutlich kleiner.

Faggio et al. (2010) zeigen, dass Wirtschaftszweige mit dem größten Anstieg der Produktivitätsdispersion starke Zuwächse der Kapitalintensität von IT-Gütern verzeichnet haben. Dieses IT-Kapital entfaltet seine Produktivitätswirkung insbesondere, wenn Unternehmen komplementär in Organisation, Prozesse und Humankapital investieren (Brynjolfsson und Hitt, 2000). Die Investitionsquote hat dagegen keinen robusten Einfluss, da dieser überwiegend durch die Kapitalintensität aufgefangen wird.

Unternehmensspezifische Faktoren

258. **Unterschiede in der Managementqualität von Unternehmen können** innerhalb von Wirtschaftszweigen zur **Produktivitätsdispersion beitragen**. Bloom und Van Reenen (2007) befragten Manager von mehr als 700 mittelgro-

ßen Unternehmen in den USA, im Vereinigten Königreich, in Frankreich und in Deutschland über ihre alltäglichen Entscheidungen und Arbeitsgestaltung. Sie zeigen, dass bessere Managementpraktiken, z. B. ein Aufbau von Humankapital, strukturierte Prozessdokumentation sowie klare Zielsetzungshorizonte, signifikant mit einer höheren TFP auf Unternehmensebene korrelieren. Welche Managementpraktiken konkret umgesetzt werden, wird unter anderem vom Wettbewerb sowie von der Eigentümerstruktur und Unternehmensgröße bestimmt (Scur et al., 2021).

259. Die **Eigentümerstruktur kann die Qualität des Managements beeinflussen** und so **Einfluss auf die Produktivität** nehmen. So zeigen Studien, dass Unternehmen, bei denen die Unternehmensleitung vererbt wird, im Durchschnitt eine signifikant schlechtere Managementqualität sowie Produktivität aufweisen als Unternehmen, bei denen das nicht der Fall ist (Bennedsen et al., 2007; Bloom et al., 2015). Ein gegenteiliger Effekt wird bei Wirtschaftszweigen beobachtet, in denen ein großer Teil der Unternehmen institutionellen Investoren gehört; nach der Übernahme durch solche Investoren verzeichnen Unternehmen häufig überdurchschnittliche Produktivitätszuwächse (Davis et al., 2014). Welcher Effekt in Deutschland überwiegt, kann aus diesen Studien jedoch nicht abgeleitet werden. Über die Managementqualität können Unterschiede in der Eigentümerstruktur von Unternehmen einen Teil der beobachteten Produktivitätsdispersion erklären.

4. Fehlallokation von Arbeit

260. Neben der Streuung der Durchschnittsproduktivität (Arbeitsproduktivität oder TFP) kann man analysieren, wie sehr sich die Wertgrenzprodukte zwischen den Unternehmen unterscheiden, d. h., wie unterschiedlich der Anstieg des Umsatzes durch eine zusätzliche Einheit Arbeit oder Kapital ausfällt. Anders als die Unterschiede in der Durchschnittsproduktivität, die wenig darüber aussagen, inwieweit sie auf Ineffizienzen zurückzuführen sind, lässt dies Schlüsse darüber zu, wie effizient die Produktionsfaktoren auf die Unternehmen verteilt sind. Je stärker sich diese Wertgrenzprodukte – auch in der langen Frist – zwischen den Unternehmen im selben Wirtschaftszweig unterscheiden, desto ineffizienter ist die Faktorallokation. Denn allein eine Umverteilung der bestehenden Produktionsfaktoren zwischen den Unternehmen kann die Gesamtproduktion steigern, ohne dass der Faktoreinsatz insgesamt ausgeweitet wird.

261. Eine empirische Analyse zur **Allokation von Arbeit** ↘ KASTEN 18 zeigt, dass **Deutschland** über alle Wirtschaftszweige und Jahre hinweg eine **ähnlich (in-)effiziente** Allokation aufweist wie viele der anderen betrachteten europäischen Staaten. ↘ ABBILDUNG 60 LINKS In den Niederlanden, Dänemark, der Schweiz und Tschechien ist die Allokation allerdings effizienter. Seit dem Jahr 2010 blieb die Fehlallokation von Arbeit sowohl in Deutschland als auch im europäischen Durchschnitt weitgehend konstant. ↘ ABBILDUNG 60 RECHTS Vergleicht man die Streuung der Wertgrenzprodukte von Arbeit zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen, zeigt sich generell ein **höherer Umfang der Fehlallokation von Arbeit bei Dienstleistungen als im Verarbeitenden Gewerbe**. Arbeit wird in Deutschland vor allem in der Schifffahrt, den Post-, Kurier- und Ex-

pressdiensten sowie in Teilen des Sektors „Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen“ weniger effizient eingesetzt, was sich in einer systematisch höheren Streuung der Wertgrenzprodukte zeigt. ↘ ABBILDUNG 59 Zwischen der Fehlallokation von Arbeit und der Streuung der Arbeitsproduktivität ↘ ABBILDUNG 58 gibt es zahlreiche Parallelen. Dies ist zwar erwartbar, da die geschätzten Wertgrenzprodukte von der TFP abhängen und daher korreliert sind. Jedoch deutet der enge Zusammenhang auch darauf hin, dass die Produktivitätsunterschiede oft mit einer erhöhten Fehlallokation von Arbeit einhergehen.

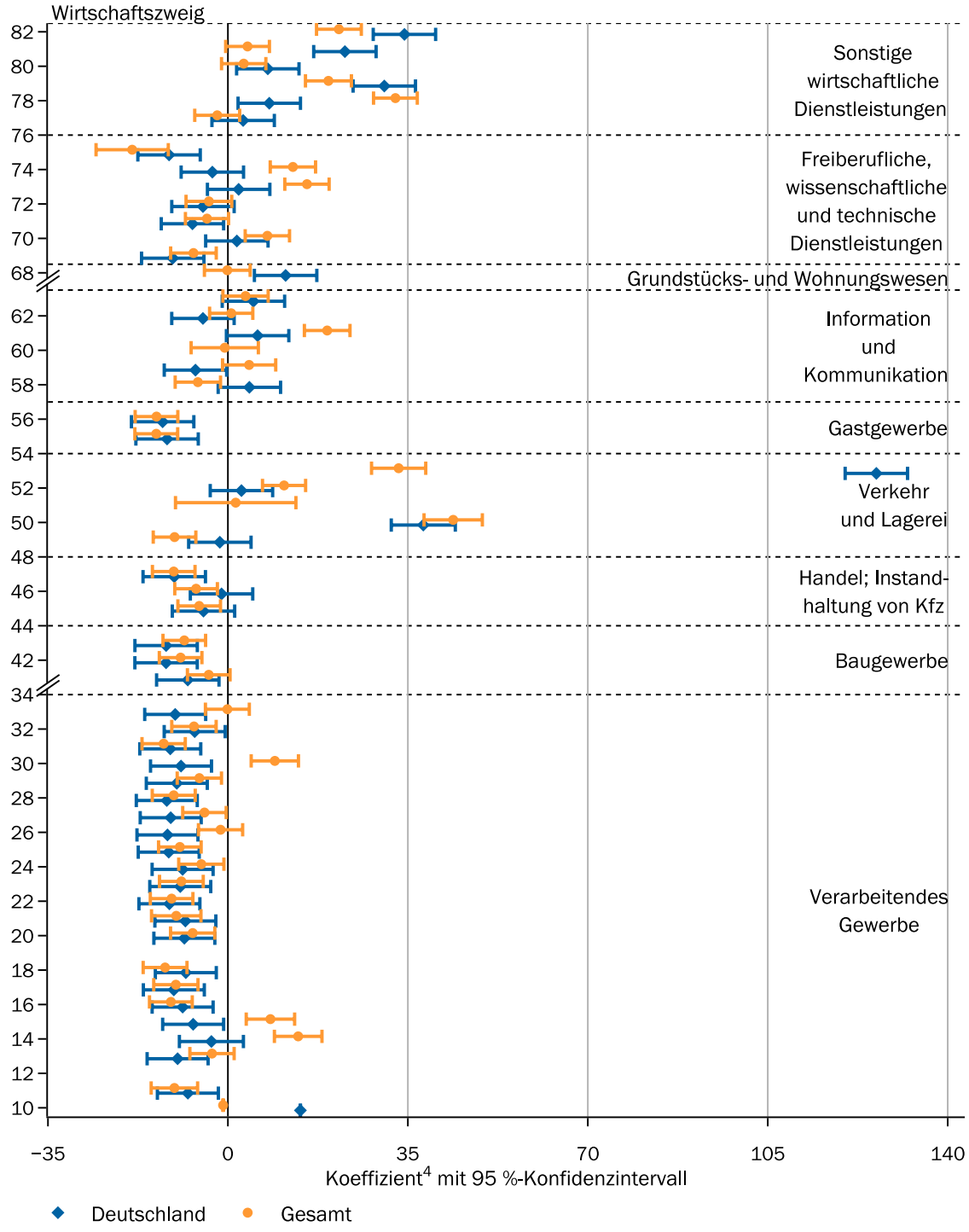
262. Generell trägt **Fehlallokation von Produktionsfaktoren in erheblichem Maße zu einer ineffizient niedrigen gesamtwirtschaftlichen Produktivität** bei. Um potenzielle gesamtwirtschaftliche Produktivitätsgewinne durch eine effizientere Faktorallokation quantitativ einzuordnen, stützt sich der Sachverständigenrat auf Beiträge aus der Literatur, die mithilfe struktureller Modelle die Produktivität einzelner Unternehmen aggregieren, was die hier verwendeten Daten allein nicht zulassen. Diese Studien legen nahe, dass eine effiziente Allokation von Arbeit und Kapital zu erheblichen Produktivitätsgewinnen führen würde (Restuccia und Rogerson, 2017). So schätzen Hsieh und Klenow (2009) die TFP-Gewinne durch eine hypothetische, effiziente Allokation von Arbeit und Kapital selbst in den USA, die eine relativ geringe Fehlallokation aufweisen, auf 31 bis 43 %. In anderen Studien liegen die TFP-Gewinne in den USA mit 30 bis 50 % in einem ähnlichen Bereich (Restuccia und Rogerson, 2008; Bils et al., 2021). Calligaris et al. (2018) wiederum schätzen für Italien, dass die gesamtwirtschaftliche TFP um 18 % höher wäre, wenn das Ausmaß an Fehlallokation im Zeitraum von 1995 bis 2013 nicht gestiegen wäre.

Diese potenziellen Produktivitätssteigerungen sind groß, vor allem in Relation zum seit Längerem schwachen TFP-Wachstum. Allerdings beziehen sie sich jeweils auf eine effiziente Faktorallokation in einer friktionsfreien Wirtschaft. Sie entsprechen daher dem hypothetischen Produktivitätsgewinn durch den Wegfall aller Friktionen, die den Arbeits- und Kapitaleinsatz von Unternehmen verzerren. Selbst umfassende institutionelle Anpassungen, die Friktionen verringern und einen effizienteren Faktoreinsatz ermöglichen, können bestenfalls einen Teil dieser Produktivitätssteigerungen realisieren.

↘ ABBILDUNG 59

Fixed Effects[1] der Wertgrenzproduktdispersion von Arbeit nach Wirtschaftszweigen[2]

Vergleich Gesamtpanel[3] mit Deutschland



1 – LESEHILFE: Die Abbildung zeigt die geschätzten Fixed Effects der 2-Steller-Wirtschaftszweige auf die Dispersion (90-10 Verhältnis) der Wertgrenzprodukte von Arbeit (Siehe Kasten 18). Der Koeffizient zeigt, um wie viel höher (positiv) bzw. niedriger (negativ) die Dispersion im jeweiligen Wirtschaftszweig verglichen mit dem Mittelwert aller Wirtschaftszweige ist. Z.B. bedeutet ein Wert von 10, dass das 90-10 Verhältnis der Wertgrenzprodukte von Arbeit im entsprechenden Wirtschaftszweig um 10 höher ist als im Durchschnitt aller Wirtschaftszweige. 2 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). 3 – Folgende Staaten werden in der Regression berücksichtigt: Dänemark, Deutschland, Estland, Kroatien, Litauen, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn. 4 – Alle Koeffizienten sind um den Mittelwert aller Koeffizienten der jeweiligen Region bereinigt.

Quellen: IWH-CompNet, ProdTool Common Report (2026), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 26-235-01

Daten (CSV)

↘ KASTEN 18

SVR-Analyse: Fehlallokation von Arbeit in Deutschland und Europa

Die gesamtwirtschaftliche Produktivität hängt stark davon ab, wie Arbeit und Kapital auf die Unternehmen verteilt sind. Eine effiziente Faktorallokation erfordert, dass produktive Unternehmen mehr Arbeit und Kapital einsetzen als weniger produktive, was zu einer positiven Korrelation zwischen Unternehmensproduktivität und -größe führt (Bartelsman et al., 2013).

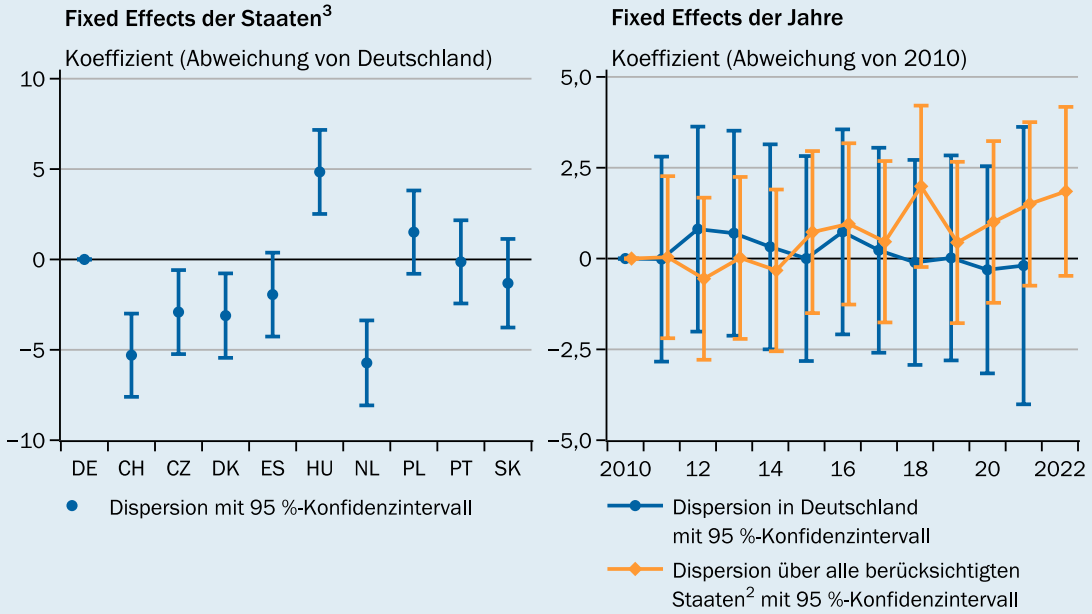
Um die Effizienz der Faktorallokation einzuschätzen, bietet sich ein Vergleich zur Allokation ohne Friktionen an. Bei wettbewerblichen Faktormärkten sollten zwischen Unternehmen im selben Wirtschaftszweig langfristig keine Unterschiede der Wertgrenzprodukte ↘ GLOSSAR von Arbeit und Kapital bestehen. Denn gewinnmaximierende Unternehmen setzen solange zusätzliche Arbeit ein, bis der zusätzliche Erlös – das Wertgrenzprodukt – den zusätzlichen Kosten – dem Lohn – entspricht, welcher innerhalb eines Wirtschaftszweiges unter Wettbewerbsbedingungen gleich ist. In diesem Fall bleibt die Gesamtproduktion unverändert, wenn ein Arbeitnehmer zu einem anderen Unternehmen in derselben Branche wechselt.

Unterscheiden sich die Wertgrenzprodukte dagegen, steigt die Produktion bei einem solchen Wechsel von einem Unternehmen mit einem niedrigen zu einem Unternehmen mit einem hohen Wertgrenzprodukt. In diesem Fall übertrifft der höhere Erlös des expandierenden den Erlösrückgang des schrumpfenden Unternehmens. Die Allokation ist ineffizient, da eine bloße Umverteilung von Ressourcen zwischen den Unternehmen die Produktion erhöht.

Deshalb gilt die Streuung der Wertgrenzprodukte als etablierter Indikator für Fehlallokation (Hsieh und Klenow, 2009; Gopinath et al., 2017). In der Realität streuen die Wertgrenzprodukte erheblich zwischen den Unternehmen, beispielsweise infolge von Anpassungskosten und Suchfriktionen am Arbeitsmarkt. Eine Rolle spielen allerdings auch Schwierigkeiten bei der Produktivitätsmessung bzw. bei der Schätzung der Produktionsfunktion. Deshalb ist das

↘ ABBILDUNG 60

Fixed Effects[1] der Wertgrenzproduktdispersion von Arbeit über Staaten[2] und Jahre



1 – Die Abbildung zeigt die geschätzten Fixed Effects einer Regression, welche die Wertgrenzproduktdispersion in ihre wirtschaftszweig-, staaten- und jahresspezifischen Komponenten zerlegt. 2 – Folgende Staaten werden in der Regression berücksichtigt: Dänemark, Deutschland, Estland, Kroatien, Litauen, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn. 3 – DE-Deutschland, CH-Schweiz, CZ-Tschechien, DK-Dänemark, ES-Spanien, HU-Ungarn, NL-Niederlande, PL-Polen, PT-Portugal, SK-Slowakei.

Quellen: IWH-CompNet, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-233-01

Daten (CSV)

Niveau der Streuung allein weniger aussagekräftig, sondern vielmehr die Unterschiede in dieser Streuung, beispielsweise zwischen Staaten oder Wirtschaftszweigen.

In diesem Sinne schätzt der Sachverständigenrat mithilfe einer Panelregression, wie sich die Streuung der Wertgrenzprodukte der Arbeit – als Indikator für potenzielle Fehlallokation – systematisch zwischen 15 europäischen Staaten, 2-Steller-Wirtschaftszweigen ↘ ABBILDUNG 59 und im Zeitverlauf unterscheidet. Die Berechnung der Wertgrenzprodukte erfordert Annahmen über die Produktionsfunktion, wobei in den CompNet-Daten ↘ PLUSTEXT 8 eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen unterstellt wird. Als Dispersionsmaß dient wiederum das 90-10-Verhältnis, d. h., das Wertgrenzprodukt der Arbeit (MRPL) am 90. relativ zu jenem am 10. Perzentil im Wirtschaftszweig *i*, Staat *c* und Jahr *t*:

$$\left(\frac{MRPL90}{MRPL10}\right)_{ict} = \alpha + \beta_i + \gamma_c + \delta_t + \varepsilon_{ict}.$$

Die Schätzergebnisse zeigen, dass Arbeit in Deutschland im Durchschnitt aller Wirtschaftszweige und Jahre ähnlich (in-)effizient alloziert ist wie in vielen der betrachteten Staaten. ↘ ABBILDUNG 60 LINKS Über die Zeit gibt es seit dem Jahr 2010 weder für den europäischen Durchschnitt noch für Deutschland signifikante Veränderungen. ↘ ABBILDUNG 60 RECHTS

III. UNTERSCHIEDE IM PRODUKTIVITÄTSWACHSTUM

263. **Die beobachteten Produktivitätsunterschiede sind Ausdruck von Innovation, Diffusion sowie Markteintritten und -austritten.** ↘ PLUSTEXT 9 Die empirische Evidenz zur Produktivitätsdynamik legt **drei stilisierte Fakten** nahe. Erstens war das Produktivitätswachstum der weltweit technologisch führenden Unternehmen während der letzten 20 bis 25 Jahre zwar stark, alle anderen konnten ihre Produktivität jedoch nur wenig steigern (Andrews et al., 2016; Akcigit und Ates, 2021). Die Unternehmen an der globalen Technologiegrenze entkoppeln sich dadurch zunehmend vom Rest, besonders in IKT-intensiven Wirtschaftszweigen. ↘ ZIFFERN 264 FF. Zweitens deutet die Evidenz aus Europa darauf hin, dass der Aufholprozess zur nationalen Technologiegrenze und damit die Diffusion innerhalb einer Volkswirtschaft zwar im Durchschnitt funktioniert, jedoch ungleichmäßig ist und etwa bei digitalen Technologien sowie in Sektoren mit wenig Wettbewerb stockt. ↘ ZIFFERN 269 FF. Drittens ist die deutsche Wirtschaft durch vergleichsweise wenige Unternehmensgründungen und -schließungen gekennzeichnet. ↘ ZIFFERN 281 FF.

1. Produktivitätswachstum an der Spitze und in der Breite

264. Eine relativ **kleine Gruppe der weltweit produktivsten Unternehmen verzeichnet ein höheres Produktivitätswachstum als der Rest der Unternehmen** im jeweils selben Wirtschaftszweig. Dieses Phänomen – bekannt

als „The best vs. the rest“ – ist in mehreren empirischen Studien dokumentiert. Andrews et al. (2016) finden auf Basis von Unternehmensdaten aus 24 OECD-Staaten (1997–2014) Evidenz für ein Auseinanderdriften der Unternehmen an der globalen Technologiegrenze, definiert als die 5 % weltweit produktivsten Unternehmen in einem (2-Steller-)Wirtschaftszweig, und den verbleibenden 95 %. Im Zeitraum von 2001 bis 2013 wiesen diese globalen Spitzenunternehmen ein Arbeitsproduktivitätswachstum von jährlich etwa 2,8 % im Verarbeitenden Gewerbe bzw. 3,6 % bei (marktbestimmten) Dienstleistungen auf, während dieses bei allen anderen Unternehmen nur 0,6 % bzw. 0,4 % betrug. Diese Divergenz bleibt auch bei Verwendung eines bereinigten Produktivitätsmaßes bestehen, das unterschiedliche Preisaufschläge der Unternehmen berücksichtigt, die die Produktivitätsmessung ↘ KASTEN 15 verzerren können. Die Divergenz ist daher kein Ergebnis überproportional zunehmender Mark-ups an der Technologiegrenze, sondern eines auseinanderdriftenden Produktivitätswachstums. André und Gal (2024) bestätigen diesen Befund mit neueren Daten bis zum Jahr 2020. ↘ ABBILDUNG 61 Sie zeigen jedoch, dass sich die Divergenz zwischen Unternehmen an der weltweiten Technologiegrenze und dem Rest nach der globalen Finanzkrise etwas verlangsamte, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe.

↘ PLUSTEXT 9

Definition: Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen in der Literatur

Die Klassifizierung als Spitzenunternehmen („Frontier-Unternehmen“) bzw. Nachzügler („Laggards“) basiert auf der Verteilung der Arbeitsproduktivität in einem (2-Steller-)Wirtschaftszweig. Spitzenunternehmen sind die produktivsten Unternehmen am oberen Ende der Produktivitätsverteilung. Nachzügler sind dagegen die am wenigsten produktiven Unternehmen am unteren Ende der Verteilung. In der Literatur gibt es keine feststehende Definition, welche Produktivitätswerte zur Abgrenzung heranzuziehen sind. Ein verbreiteter Ansatz besteht darin, die Unternehmen oberhalb des 90. bzw. 95. Perzentils den Spitzenunternehmen zuzuordnen. Nachzügler werden teils als Unternehmen unterhalb des 10. Perzentils (Calligaris et al., 2026), teils als die unteren 40 % der Verteilung definiert (Berlingieri et al., 2025). Andere Studien (z. B. Andrews et al., 2016; Schiersch, 2019) definieren Spitzenunternehmen als die obersten 5 % der Produktivitätsverteilung je 2-Steller-Wirtschaftszweig und vergleichen diese mit den übrigen 95 %.

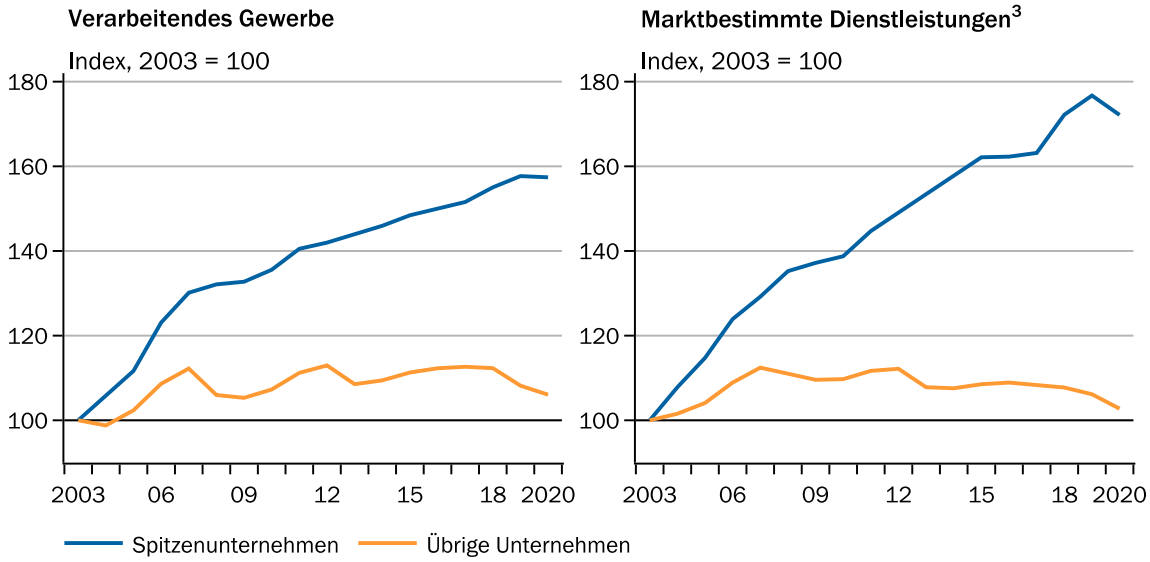
265. Wie stark die Produktivität auseinander driftet, unterscheidet sich zwischen den Wirtschaftszweigen. Andrews et al. (2016) zeigen, dass dafür vor allem die Intensität entscheidend ist, mit der IKT genutzt wird. **In IKT-intensiven Wirtschaftszweigen haben die Produktivitätsunterschiede zwischen der globalen Technologiegrenze und dem Rest besonders stark zugenommen.** Dafür gibt es mehrere Erklärungen: Erstens deutet diese Entwicklung auf eine „Winner takes most“-Dynamik hin, wonach technologisch führende Unternehmen große (Welt-)Marktanteile erreichen und dadurch Skaleneffekte nutzen können. Zweitens ist immaterielles Kapital wie Software, Patente oder Lizenzen in IKT-intensiven Wirtschaftszweigen besonders relevant. Le Mouel und Schiersch (2024) zeigen mit deutschen Unternehmensdaten, dass immaterielles Kapital stark konzentriert ist und zu divergentem Produktivitätswachstum beiträgt. Die 5 % der Unternehmen mit dem größten immateriellen Kapital wiesen

über fünf Jahre ein um 3 bis 4,5 Prozentpunkte höheres Produktivitätswachstum auf als der Rest. Drittens sind gerade in IKT-intensiven Wirtschaftszweigen manche der führenden Unternehmen Superstar-Unternehmen, die nicht nur besonders produktiv sind, sondern auch über erhebliche Marktmacht verfügen. ↘ KASTEN 19 Sie können ihre technologischen Innovationen besser gegen Konkurrenz schützen und höhere Preise für deren Anwendung durchsetzen, was potenzielle Markteintritte abschrecken (Harrington, 1986) oder Innovationsanreize von Wettbewerbern schwächen kann (Marshall und Parra, 2021). Dies verlangsamt die Diffusion dieser Innovationen zu allen anderen Unternehmen.

266. Allerdings beeinflusst der Wettbewerb die Produktivitätsdynamik generell und sollte das Auseinanderdriften zwischen den Unternehmen an der globalen Technologiegrenze und dem Rest begrenzen. Intensiver Wettbewerb kann die Anreize für Unternehmen, die hinter der Technologiegrenze zurückliegen, verstärken, ihre Produktivität zu steigern. Gleichzeitig beschleunigt der Wettbewerbsdruck den Marktaustritt wenig produktiver Unternehmen, die sich bei schwachem Wettbewerb noch im Markt halten können. Im Ergebnis führt **intensiverer Wettbewerb zu einem höheren Produktivitätswachstum im unteren Bereich der Verteilung**. Andrews et al. (2016) messen wettbewerbsfördernde Reformen auf Dienstleistungsmärkten mithilfe eines Indikators der Produktmarktregulierung. Sie schätzen, dass solche Reformen mit einer signifikant schwächeren Divergenz zwischen den Spitzenunternehmen und den restlichen Unternehmen einhergehen.

↘ ABBILDUNG 61

Produktivitätswachstum[1] bei den globalen Spitzenunternehmen und beim Rest der Unternehmen[2]



1 – Wachstum der Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung je Beschäftigten). 2 – 5 % der Unternehmen mit der höchsten Arbeitsproduktivität in einem 2-Steller-Wirtschaftszweig weltweit. Übrige Unternehmen: verbleibende 95 %. Beide Gruppen sind im Jahr 2003 auf 100 normiert. Auf Basis von Unternehmensdaten aus 24 OECD-Mitgliedstaaten. 3 – Wirtschaftszweige 10 bis 82 ohne 64 bis 66 und 68, gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2).

Quelle: André und Gal (2024)
© Sachverständigenrat | 26-223-01

Daten (CSV)

↘ KASTEN 19

Fokus: Superstar-Unternehmen

Als Superstar-Unternehmen gelten Unternehmen mit besonders hoher Produktivität, überlegener Produktqualität oder Kosteneffizienz und überproportional großen Marktanteilen (Autor et al., 2020). Weitere Charakteristika sind hohe Mark-ups und Gewinne (De Loecker et al., 2020). Superstar-Unternehmen entstehen vor allem in Märkten mit einem „Winner-takes-most"-Prinzip, in denen ein Produktivitätsvorteil einem Unternehmen überproportionale Marktanteile ermöglicht. Beispiele sind informationsintensive Güter, deren Entwicklung hohe Fixkosten hat, die danach aber zu niedrigen Grenzkosten bereitgestellt werden können, oder Märkte mit starken Netzwerkeffekten (Autor et al., 2020).

Eine Haupteigenschaft von Superstar-Unternehmen ist die niedrigere Lohnquote, d. h., ein geringer Anteil der Arbeitskosten an ihrer Bruttowertschöpfung. Erklärungen dafür sind, dass große Unternehmen fixe Overheadkosten auf höhere Absatzmengen verteilen, sowie höhere Preisaufschläge (De Loecker et al., 2020). Die wachsende Bedeutung dieser Unternehmen zeigt sich am Phänomen „Scale without mass": Zwischen den Jahren 1972 und 2015 verdreifachte sich der durchschnittliche reale Umsatz der 500 größten US-amerikanischen Unternehmen, und ihr Marktwert versechsfachte sich, während die Beschäftigung nur um 60 % zunahm (Autor et al., 2020).

Auch in Deutschland gibt es Evidenz für Superstar-Dynamiken. Schätzungen von Stiel und Schiersch (2022) zeigen einen positiven Zusammenhang zwischen der Produktivität und dem Marktanteil eines Unternehmens sowie einen negativen Zusammenhang zwischen der Produktivität und der Lohnquote in der überwiegenden Mehrzahl der Wirtschaftszweige. Jedoch finden sie keine Evidenz dafür, dass Superstar-Unternehmen hierzulande Größenvorteile realisieren, indem sie hohe Overheadkosten auf höhere Absatzmengen verteilen. Ponattu et al. (2018) wiederum schätzen, dass in Dienstleistungszweigen eine höhere Marktkonzentration mit einer abnehmenden Lohnquote korreliert. In besonders digitalisierten Branchen ist dieser Rückgang teils doppelt so stark wie in weniger digitalisierten.

Superstar-Unternehmen sind besonders produktiv und beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Produktivität zunehmend. ↘ ZIFFER 264 Dennoch sind ihre gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Wohlfahrtseffekte nicht uneingeschränkt positiv, vor allem in der langen Frist. Denn ihre Marktdominanz kann die Innovationsanreize anderer Unternehmen schwächen. So zeigen Aghion et al. (2023) in einem endogenen Wachstumsmodell mit heterogenen Unternehmen, dass Unternehmen mit einer überlegenen Effizienz in neue Produktlinien expandieren und dort kurzfristig einen Produktivitätsschub auslösen. Langfristig gehen Innovationstätigkeit und Wachstum jedoch zurück, da ein potenzieller Innovator auf einen hocheffizienten Wettbewerber trifft, wodurch die erwarteten ökonomischen Renten einer erfolgreichen Innovation fallen.

267. Alternativ kann man das Produktivitätswachstum an der Spitze und in der Breite aller Unternehmen in einem Staat, jeweils im selben Wirtschaftszweig, vergleichen. Dies gibt Aufschluss über die Aufholdynamik zur nationalen Technologiegrenze und die Diffusion innerhalb einer Volkswirtschaft. Die nationale Technologiegrenze ist insbesondere wichtig, weil neue Innovationen, die an der globalen Technologiegrenze entwickelt werden, oft zuerst in nationalen Spitzenunternehmen Anwendung finden, bevor sie in die Breite diffundieren (Haskel et al., 2008; Andrews et al., 2016). Ein solcher Vergleich zeigt ein nuanciertes Bild. Im Durchschnitt der europäischen Staaten deutet während der **letzten 15 Jahre wenig auf eine Divergenz zwischen der nationalen Technologiegrenze und dem Rest der Unternehmen hin**. ↘ ZIFFER 276 Zwar legt Evi-

denz aus zwölf Staaten von Berlingieri et al. (2024) nahe, dass die Unterschiede bei Arbeitsproduktivität und TFP innerhalb eines Wirtschaftszweiges und Staates in den Jahren 2001 bis 2012 zunahmen. Jedoch geschah dies vor allem in der unteren Hälfte der Produktivitätsverteilung und weniger durch ein Abkoppeln der Spitzenunternehmen. Bormans und Theodorakopoulos (2023) wiederum zeigen, dass dieser Anstieg hauptsächlich in den 2000er-Jahren stattfand und sich in den Jahren 2012 bis 2016 wieder verlangsamte.

268. In **Deutschland** bestehen laut Schiersch (2019) und Le Mouel und Schiersch (2024) zwar **große und persistente Produktivitätsunterschiede** zwischen **Spitzenunternehmen**, definiert als die 5 % produktivsten Unternehmen eines Wirtschaftszweiges, **und allen anderen**. Diese sind bei Dienstleistungen besonders ausgeprägt. Jedoch finden sich im Beobachtungszeitraum der Jahre 2003 bis 2012 bzw. 2008 bis 2013 kaum Hinweise auf ein Auseinanderdriften zwischen den Spitzenunternehmen und dem Rest der Unternehmen in Deutschland, weder bei Arbeitsproduktivität noch bei TFP. Im Verarbeitenden Gewerbe verzeichnen beide Gruppen ein ähnliches Produktivitätswachstum, während bei Dienstleistungen die weniger produktiven Unternehmen ihre Produktivität relativ zu jenen an der Spitze sogar leicht erhöhen konnten.

2. Diffusion und Aufholdynamik von wenig produktiven Unternehmen

269. Die Produktivitätsverteilung ist durch eine hohe Dynamik gekennzeichnet. Ein wichtiger Treiber ist **Diffusion**. Wenn Unternehmen, die hinter der Technologiegrenze zurückliegen, im Lauf der Zeit Technologien, Wissen und Praktiken von ihren produktiveren Konkurrenten übernehmen, verzeichnen sie ein höheres Produktivitätswachstum als die, die das nicht tun, und sie steigen in der Produktivitätsverteilung auf. Produktivitätssteigerungen bei Nachzüglern wirken positiv auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum und tragen zur Konvergenz der Unternehmensproduktivität und damit zu einer geringeren Dispersion bei. Der Aufholeffekt zur nationalen Technologiegrenze lässt sich sowohl in Deutschland als auch im europäischen Durchschnitt beobachten, unterscheidet sich aber zwischen den Sektoren. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass manche Spitzenunternehmen zurückfallen, etwa im Zuge von Innovation und schöpferischer Zerstörung. Schließlich wirken Selektionseffekte, durch Wettbewerbsdruck und überproportional häufige Marktaustritte unproduktiver Unternehmen.

Dynamik in der Produktivitätsverteilung

270. Die Zusammensetzung der Gruppen von hoch- und wenig produktiven Unternehmen verändert sich über die Zeit. Oftmals sind **Unternehmen nur vorübergehend Nachzügler**. Viele von ihnen holen entweder auf und verbessern ihre Produktivität oder sie verlassen den Markt. Evidenz von Calligaris et al. (2026) aus zwölf europäischen Staaten legt eine solche „Up-or-out"-Dynamik bei Nachzügler-Unternehmen nahe. Zum einen verzeichnen die im Markt verbleibenden Nachzügler ein überproportional hohes Produktivitätswachstum und

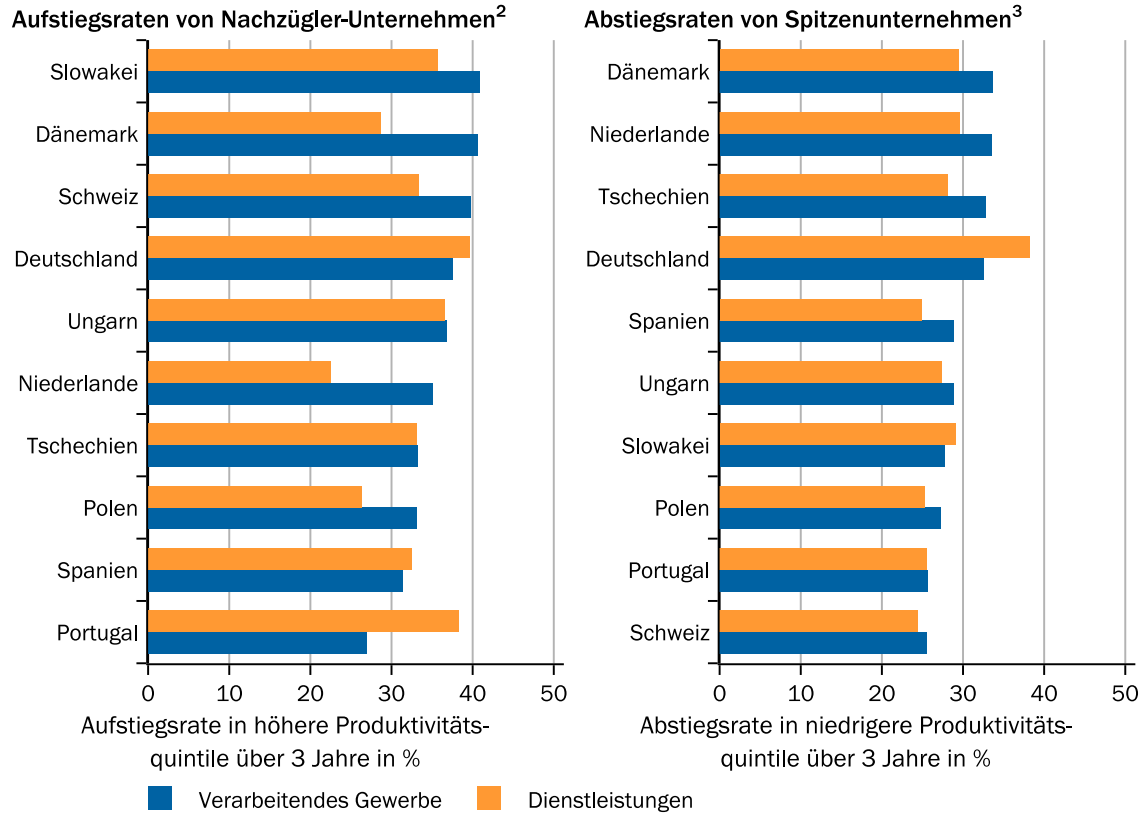
können ihre Produktivität nach drei Jahren von 28 % der Medianproduktivität auf 45 % erhöhen. Dieser Aufholeffekt ist bei jüngeren Unternehmen besonders ausgeprägt. Zum anderen ist die Marktaustrittsrate bei den 10 % am wenigsten produktiven Unternehmen rund dreimal so hoch wie bei Unternehmen mit einer Produktivität am Median.

271. Eine erste quantitative Einordnung, wie stark wenig produktive Unternehmen aufholen, ermöglichen Übergangsmatrizen ↘ GLOSSAR in den CompNet-Daten. Im europäischen Durchschnitt verbessern rund 35 % der Unternehmen, die zu den 20 % der am wenigsten produktiven Unternehmen in einem Sektor zählen, ihre Produktivität relativ zu ihren Konkurrenten. Dabei steigen sie binnen dreier Jahre in ein höheres Quintil auf, typischerweise in das benachbarte zweite Quintil. ↘ ABBILDUNG 62 In den meisten der betrachteten Volkswirtschaften sind die **Aufstiegsraten von wenig produktiven Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe höher als bei Dienstleistungen**. In Deutschland sind sie leicht überdurchschnittlich: Rund 37 % (Verarbeitendes Gewerbe) bzw. 39 % (Dienstleistungen) der im Markt verbleibenden Nachzügler steigen in der Produktivitätsverteilung auf.

Analog dazu lässt sich quantifizieren, wie viele der Spitzenunternehmen von der nationalen Technologiegrenze zurückfallen. Europaweit steigen 29 % der Unter-

↘ ABBILDUNG 62

Auf- und Abstiegsdynamik von Unternehmen in ausgewählten europäischen Staaten[1]



1 – Berücksichtigt sind Unternehmen ab 20 Beschäftigten. Dienstleistungen: marktbestimmte Dienstleistungen. Wirtschaftsbereiche gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – Unternehmen im untersten Quintil (unterste 20 %) der Arbeitsproduktivitätsverteilung im jeweiligen Wirtschaftszweig. 3 – Unternehmen im obersten Quintil (oberste 20 %) der Arbeitsproduktivitätsverteilung im jeweiligen Wirtschaftszweig.

Quellen: IWH-CompNet, ProdTool Common Report (2026), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-239-01

Daten (CSV)

nehmen, die zu den 20 % der produktivsten Unternehmen in einem Sektor zählen, innerhalb von drei Jahren in ein niedrigeres Quintil ab. In **Deutschland sind die Abstiegsraten von der Technologiegrenze** mit rund 33 % (Verarbeitendes Gewerbe) bzw. 38 % (Dienstleistungen) **überdurchschnittlich hoch**.

Jedoch umfassen die Daten der CompNet-Übergangsmatrizen jeweils nur Unternehmen, die nach drei Jahren noch existieren. Daher beziehen sich die Auf- und Abstiegsraten nur auf den Diffusions-, nicht aber auf den Selektionsmechanismus.

Das Produktivitätswachstum und der Abstand zur Technologiegrenze

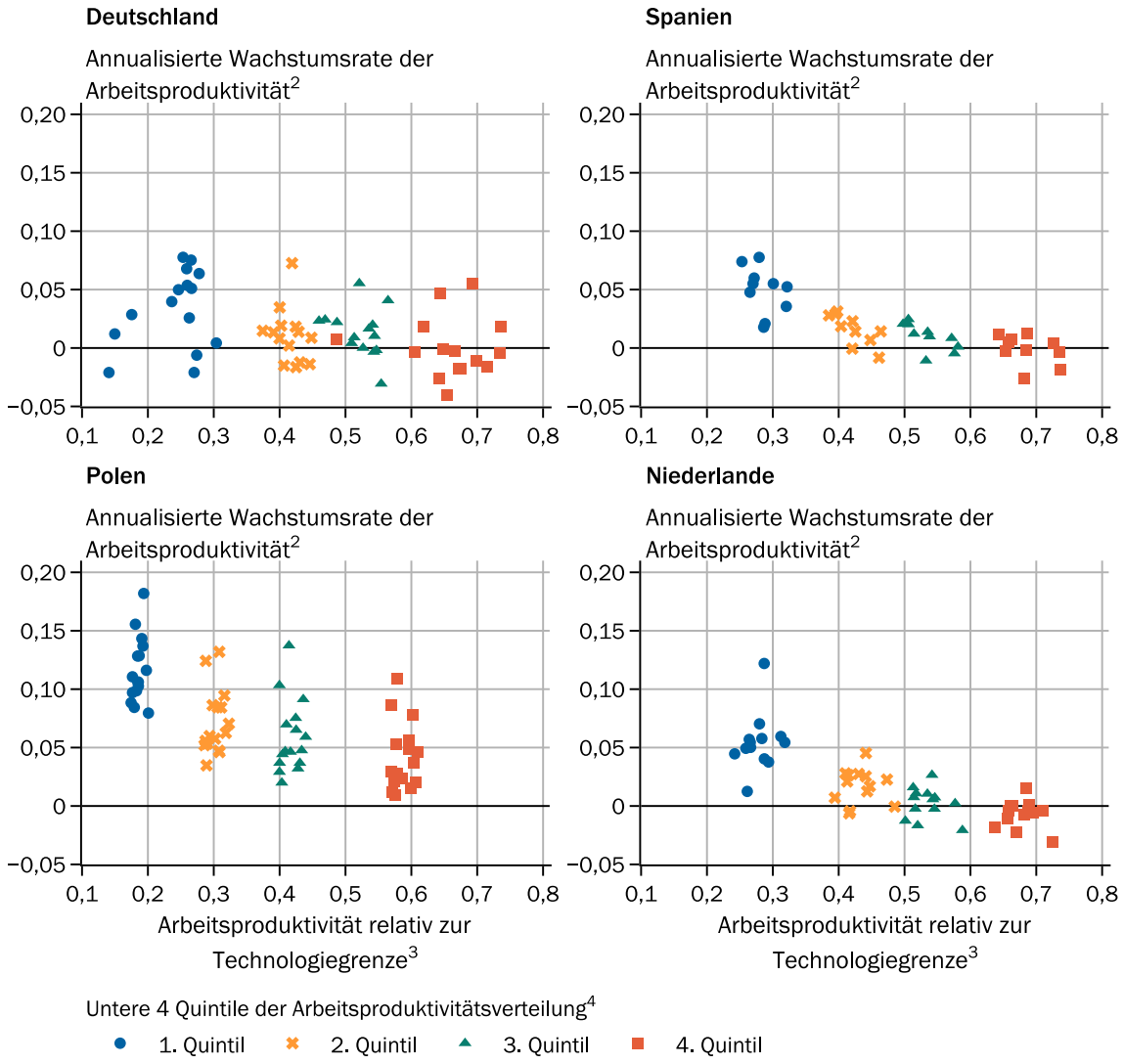
272. Um aufzusteigen, müssen Nachzügler ihre Produktivität stärker erhöhen als die Konkurrenz. Dafür ist es zentral, Technologien, Wissen und Praktiken, die in produktiveren Unternehmen etabliert sind, in die eigenen Geschäftsprozesse zu integrieren. Je mehr ungenutzte Technologien und Praktiken es für ein Unternehmen gibt, desto größer ist sein Potenzial zur Effizienzsteigerung. Dies ist vor allem der Fall, wenn es weit hinter der technologischen Grenze zurückliegt. Diese Überlegung steht im Einklang mit der Schumpeterschen Wachstumstheorie, wonach die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft oder einer Branche umso höher ist, je weiter diese hinter der technologischen Grenze zurückliegen (Acemoglu et al., 2006; Aghion und Howitt, 2006).

273. Bei einem gut funktionierenden Diffusionsmechanismus **weisen Nachzügler ein umso höheres Produktivitätswachstum auf, je größer ihr Abstand zur Technologiegrenze** ist. Deskriptive Evidenz legt einen positiven Zusammenhang zwischen dem Produktivitätswachstum und dem Abstand zur nationalen Technologiegrenze nahe. ↘ ABBILDUNG 63 Der Abstand wird anhand der durchschnittlichen Produktivität im jeweiligen Quintil relativ zum 90. Perzentil der Arbeitsproduktivitätsverteilung im selben Sektor gemessen. Das Produktivitätswachstum nimmt tendenziell ab, je näher sich die jeweilige Gruppe von Unternehmen an der Technologiegrenze befindet. Das weist auf funktionierende Technologie- und Wissensdiffusion hin.

274. Ein Ansatz, die Stärke des Aufholeffekts zu quantifizieren, besteht darin, den Einfluss des Abstands zur Technologiegrenze auf das Produktivitätswachstum von Nachzügler-Unternehmen zu schätzen. ↘ KASTEN 20 Dabei sind Nachzügler definiert als die 40 % der Unternehmen mit der niedrigsten Arbeitsproduktivität im jeweiligen Sektor und Staat. Die Schätzergebnisse zeigen einen signifikant positiven und robusten Effekt des Abstands zur nationalen Technologiegrenze auf ihr Produktivitätswachstum. ↘ TABELLE 23 Die Arbeitsproduktivität wächst im Durchschnitt der untersuchten 16 Staaten und acht Sektoren umso schneller, je weiter Nachzügler hinter der Technologiegrenze zurückliegen. Dieser Effekt bleibt bestehen, wenn man das Produktivitätswachstum an der nationalen Technologiegrenze ↘ TABELLE 23 SPALTE (2) sowie alle gemeinsamen Schocks innerhalb einer Staat-Sektor-Jahr-Gruppe berücksichtigt. ↘ TABELLE 23 SPALTE (4) Selbst in einer solchen konservativen ökonometrischen Spezifikation bleibt der Koeffizient statistisch signifikant und quantitativ bedeutend. Ein um 10 % höherer Abstand zur

↘ ABBILDUNG 63

Produktivitätswachstum und Abstand zur Technologiegrenze im Verarbeitenden Gewerbe im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2022[1]



1 – Für Deutschland im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2021. Für Spanien im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2021. Für Polen im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2022. Für die Niederlande im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2022. 2 – Durchschnitt von Jahr t bis t+3. 3 – Arbeitsproduktivität am 90. Perzentil. 4 – Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes im Jahr t.

Quellen: IWH-CompNet, ProdTool Common Report (2026), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-176-01

Daten (CSV)

nationalen Technologiegrenze geht mit einer um 0,18 Prozentpunkte höheren Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität über die kommenden drei Jahre einher.

↘ KASTEN 20

SVR-Analyse: Aufholdynamik bei wenig produktiven Unternehmen in Europa

Um das Aufholen von wenig produktiven Unternehmen und damit den Diffusionsprozess zu quantifizieren, repliziert und erweitert dieser Produktivitätsbericht mit CompNet-Daten aus 16 europäischen Staaten (2010–2021) eine gemeinsame Analyse des ProdTool Common Reports (2026). Einem etablierten Ansatz der Literatur (Griffith et al., 2004; Berlingieri et al.,

2025) folgend, wird geschätzt, wie sich der Abstand einer Gruppe von Unternehmen zur nationalen Technologiegrenze auf deren Produktivitätswachstum in den drei Folgejahren auswirkt:

$$A_{qcst} = \alpha + \beta \times dist_{qcst-3} + \gamma A^{F}_{cst} + \lambda_{ct} + \lambda_{s} + \varepsilon_{qcst},$$

Dabei bezeichnen die abhängige Variable *A* das Wachstum der Arbeitsproduktivität im Produktivitätsquintil *q*, Staat *c* und Sektor *s* und die Variable *dist* den (logarithmierten) Abstand der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität im Quintil *q* zur Technologiegrenze, definiert als das 90. Perzentil der Produktivitätsverteilung (auf Ebene Sektor, Staat und Jahr). Der Koeffizient β misst den Zusammenhang zwischen dem Abstand zur nationalen Technologiegrenze und dem Produktivitätswachstum. Basierend auf Berlingieri et al. (2025) wird der Einfluss des Produktivitätswachstums an der Technologiegrenze A^{F} (d. h. am 90. Perzentil) kontrolliert. Schließlich berücksichtigen verschiedene Fixed Effects die gemeinsame Variation innerhalb eines Jahres und Staates sowie alle zeitkonstanten Einflüsse innerhalb eines Sektors.

Die Schätzungen zeigen einen positiven und signifikanten Zusammenhang zwischen dem Abstand zur Technologiegrenze und dem Produktivitätswachstum von Nachzüglern in den folgenden drei Jahren. ↘ TABELLE 23 SPALTE (1) Der Effekt bleibt positiv und signifikant und wird sogar größer, wenn das Produktivitätswachstum an der Technologiegrenze kontrolliert wird, ↘ TABELLE 23 SPALTE (2) wenn zusätzlich die beschriebenen Fixed Effects berücksichtigt werden ↘ TABELLE 23 SPALTE (3) sowie wenn granulare Fixed Effects Verwendung finden, die alle Schocks innerhalb eines Jahres, Staates und Sektors umfassen. ↘ TABELLE 23 SPALTE (4) Diese Ergebnisse bedeuten, dass Nachzügler ihre Produktivität umso stärker erhöhen, je niedriger ihre aktuelle Produktivität relativ zur nationalen Technologiegrenze ist. Sie weisen im Durchschnitt aller Volkswirtschaften und Sektoren auf einen funktionierenden Aufhol- und Diffusionsmechanismus hin.

↘ TABELLE 23

Schätzungen: Produktivitätsdynamik bei Nachzügler-Unternehmen in Europa[1]
Regressionskoeffizienten[2]

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Abstand zur Technologiegrenze (TG)	0,0044 *** (0,0006)	0,0102 *** (0,0014)	0,0104 *** (0,0015)	0,0183 *** (0,001)	0,0277 *** (0,0044)
Produktivitätswachstum TG		0,4372 *** (0,0672)	0,6096 *** (0,0816)		
Staat-Jahr Fixed Effects (FE)	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Sektor FE	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Sektor-Staat-Jahr FE	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja
Abstand zu TG x Sektor FE	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Abstand zu TG x Staat FE	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Abstand zu TG x Jahr FE	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Anzahl Staaten	16	16	16	16	16
Anzahl Beobachtungen	3 224	2 126	2 126	3 174	3 174
R^2	0,0247	0,1447	0,4441	0,7648	0,8581

1 – Abhängige Variable: Wachstumsrate der (logarithmierten) Arbeitsproduktivität über drei Jahre. LESEHILFE: Der Koeffizient 0,0044 in der Spalte (1) bedeutet, dass die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität um 0,0044 Prozentpunkte sinkt, wenn der Abstand zur Technologiegrenze (d. h. der Unterschied zwischen der Produktivität des jeweiligen Unternehmens und dem 90. Perzentil) um 1 % abnimmt. 2 – Robuste Standardfehler in Klammern, Signifikanzniveaus: *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05.

Quellen: IWH-CompNet, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-159-01

Daten (XLSX)

Wird die Regression um einen Interaktionseffekt ergänzt, lassen sich Unterschiede bei der Aufholdynamik zwischen Staaten und Sektoren sowie strukturelle Einflüsse identifizieren:

$$A_{qcst} = \alpha + \beta_1 \times dist_{qcst-3} + \beta_2 \times dist_{qcst-3} \times D_{cst-3} + \gamma A^F_{cst} + \lambda_{cst} + \varepsilon_{qcst},$$

wobei die Variable *D* entweder eine technologische oder institutionelle Einflussgröße auf Sektorebene ↘ TABELLE 24 oder ein Fixed Effect für Staat, Sektor oder Jahr ist. ↘ ABBILDUNG 64 Der Koeffizient β_2 misst den differenziellen Effekt des Abstands zur Technologiegrenze auf das Produktivitätswachstum in Abhängigkeit von der jeweiligen Einflussgröße. Ein positiver Wert impliziert ein rascheres Aufholen von wenig produktiven Unternehmen, ein negativer ein langsameres. ↘ TABELLE 24 SPALTE (2)

↘ TABELLE 24

Schätzungen: Einflussfaktoren auf die Produktivitätsdynamik bei Nachzügler-Unternehmen[1]
Regressionskoeffizienten[2]

	(1)	(2)
Abstand zur Technologiegrenze	0,0183 *** (0,0010)	0,0513 *** (0,0051)
Abstand zur Technologiegrenze x HHI[3]		– 0,1210 *** (0,0297)
Abstand zur Technologiegrenze x Mark-up		– 0,0059 *** (0,0008)
Abstand zur Technologiegrenze x Digitale Intensität[4]		– 0,0091 *** (0,0021)
Abstand zur Technologiegrenze x Kapitalintensität		– 0,00001 * (0,000006)
Abstand zur Technologiegrenze x Unternehmensalter[5]		– 0,0009 ** (0,0003)
Sektor-Staat-Jahr Fixed Effects	Ja	Ja
Anzahl Staaten	16	12
Anzahl Beobachtungen	3 174	2 298
R^2	0,7648	0,7600

1 – Abhängige Variable: Wachstumsrate der (logarithmierten) Arbeitsproduktivität über drei Jahre. LESEHILFE: Der Koeffizient 0,0183 in der Spalte (1) bedeutet, dass die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität um 0,0183 Prozentpunkte sinkt, wenn der Abstand zur Technologiegrenze (d. h. der Unterschied zwischen der Produktivität des jeweiligen Unternehmens und dem 90. Perzentil) um 1 % abnimmt. 2 – Robuste Standardfehler in Klammern, Signifikanzniveaus: *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05. 3 – Herfindahl-Hirschman-Index. 4 – Anteil der Wirtschaftszweige innerhalb eines Sektors, die gemäß der Taxonomie von Calvino et al. (2018) intensiv digitale Technologien nutzen. 5 – Durchschnittliches Unternehmensalter innerhalb der Beobachtungseinheit Sektor x Produktivitätsquintil x Staat x Jahr.

Quellen: IWH-CompNet, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-163-01

Daten (XLSX)

Unterschiede und Einflussfaktoren

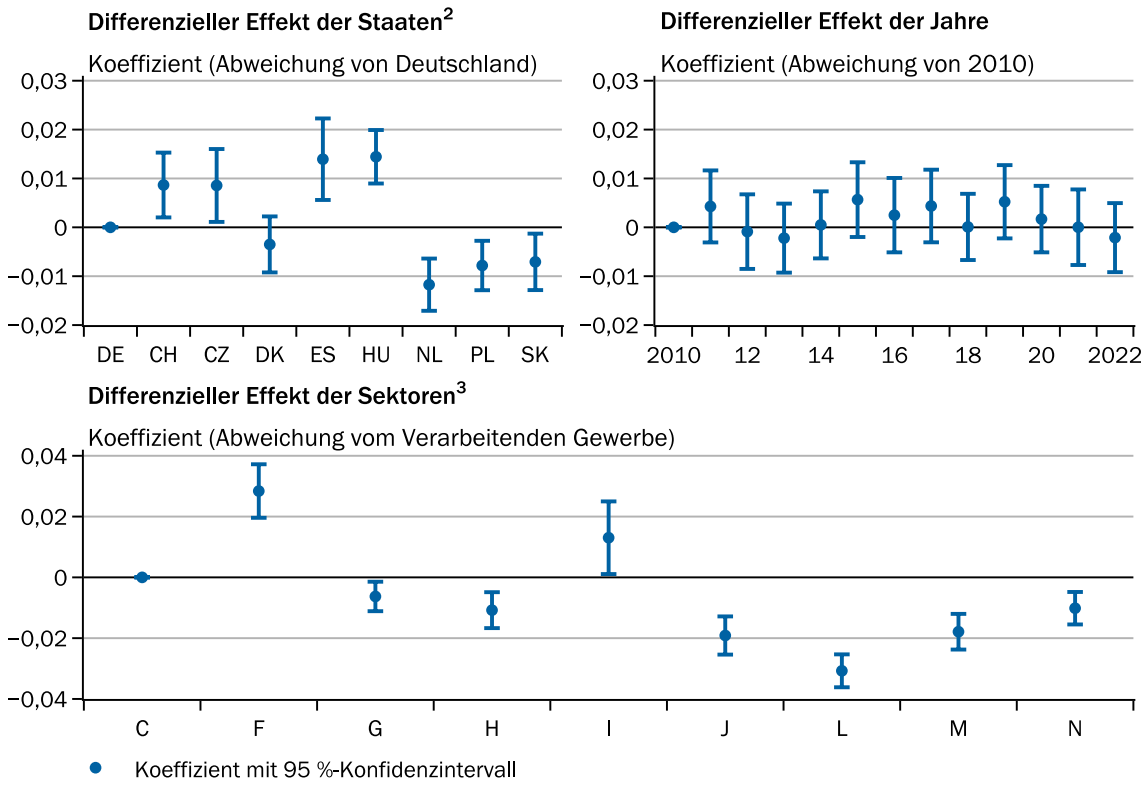
275. Vergleicht man die Stärke des Aufholeffekts zwischen den betrachteten Volkswirtschaften und Sektoren, zeigen sich deutliche Unterschiede. Verglichen mit Deutschland holen Unternehmen, die weit hinter der jeweiligen Technologiegrenze zurückliegen, in der Schweiz, Spanien, Tschechien und Ungarn schneller, in den Niederlanden, Polen und der Slowakei langsamer auf. ↘ ABBILDUNG 64 OBEN LINKS Verglichen mit dem Verarbeitenden Gewerbe **holen die wenig produktiven Unternehmen im Bau- und Gastgewerbe schneller, in allen**

anderen Dienstleistungssektoren hingegen langsamer auf. Besonders gering ist die Aufholdynamik bei Information und Kommunikation, Grundstücks- und Wohnungswesen sowie bei freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen. ↘ ABBILDUNG 64 UNTEN Dies deutet auf eine schwächere Diffusion in diesen Dienstleistungsbereichen hin.

276. Zwischen den Jahren 2010 und 2021 veränderte sich der Zusammenhang zwischen dem Abstand zur Technologiegrenze und dem Produktivitätswachstum kaum, sodass das **Aufholtempo bei wenig produktiven Unternehmen weitgehend konstant** blieb. ↘ ABBILDUNG 64 OBEN RECHTS Diese Stabilität legt nahe, dass die Stärke des Aufholeffekts innerhalb der Volkswirtschaften im Durchschnitt annähernd gleich blieb. Dieses Ergebnis unterscheidet sich von Berlingieri et al. (2025), die in Europa eine sich abschwächende Aufholdynamik finden. Allerdings endet ihr Beobachtungszeitraum bereits im Jahr 2014. Gleichzeitig stimmt das Ergebnis eines relativ stabilen Diffusionsprozesses während der 2010er-Jahre mit empirischer Evidenz überein, wonach sich der Anstieg der Produktivitätsdispersion ab der ersten Hälfte der 2010er-Jahre wieder abschwächte (Bormans und Theodorakopoulos, 2023).

↘ ABBILDUNG 64

Produktivitätswachstum von Nachzügler-Unternehmen und der Abstand zur Technologiegrenze[1]



1 – Die Abbildung zeigt die geschätzten Fixed Effects einer Regression, welche das Produktivitätswachstum in seine sektor-, staaten- und jahresspezifischen Komponenten zerlegt. 2 – DE-Deutschland, CH-Schweiz, CZ-Tschechien, DK-Dänemark, ES-Spanien, HU-Ungarn, NL-Niederlande, PL-Polen, SK-Slowakei. 3 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). C-Verarbeitendes Gewerbe, F-Baugewerbe, G-Handel sowie Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, H-Verkehr und Lagerei, I-Gastgewerbe, J-Information und Kommunikation, L-Grundstücks- und Wohnungswesen, M-Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, N-Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen.

Quellen: IWH-CompNet, ProdTool Common Report (2026), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-218-01

Daten (CSV)

277. Schließlich identifiziert die Analyse **institutionelle und sektorspezifische Einflussfaktoren der Technologie- und Wissensdiffusion**. ↘ TABELLE 24 Generell können wenig produktive Unternehmen ihre Arbeitsproduktivität stärker steigern und rascher aufholen, wenn die Wettbewerbsintensität (gemessen durch HHI oder Mark-ups) hoch und das durchschnittliche Unternehmensalter im jeweiligen Sektor niedrig sind. Auch verläuft der Aufholprozess in Sektoren langsamer, die nach einer Taxonomie von Calvino et al. (2018) intensiv digitale Technologien nutzen. Letzteres deckt sich mit Evidenz zu Produktivitätsdynamik (Berlingieri et al., 2025; Calligaris et al., 2026) und -divergenz (Andrews et al., 2016). Zusammengefasst deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass Diffusionshemmnisse in Europa in den vergangenen rund 15 Jahren vor allem bei der Anwendung digitaler Technologien sowie bei älteren Unternehmen liegen und dass eine geringe Wettbewerbsintensität mit schwächerer Diffusion einhergeht.

Diffusion radikaler Innovationen: Beispiel und Herausforderungen

278. Die Diffusion radikaler Innovationen bietet Möglichkeiten für große Produktivitätssteigerungen. Ein aktuelles und prominentes Beispiel ist Künstliche Intelligenz (KI), die als Querschnittstechnologie in einer Vielzahl von Tätigkeitsbereichen Produktivitätsgewinne verspricht. Exemplarisch schätzen empirische Studien eine um 14 % höhere Produktivität im Kundenservice (Brynjolfsson et al., 2025), eine um 40 % höhere Geschwindigkeit und um 18 % verbesserte Qualität bei typischen Schreibaufgaben (Noy und Zhang, 2023) sowie das Bearbeiten von 12 % mehr Aufgaben mit 25 % weniger Zeitaufwand pro Aufgabe unter Unternehmensberatern (Dell'Acqua et al., 2026). Angesichts dieses Potenzials hat die **Anwendung von KI in Unternehmen** in Deutschland und anderen Staaten **zuletzt deutlich zugenommen**. ↘ KASTEN 21 Dennoch gibt es erhebliche Unterschiede und insbesondere kleine Unternehmen setzen KI deutlich seltener ein. ↘ ABBILDUNG 65 OBEN RECHTS Ein Grund für die ungleiche Diffusion radikaler Innovationen liegt darin, dass ihre Anwendung in den Unternehmen häufig den Aufbau von Expertise und komplementären Fähigkeiten erfordert. So werden in Unternehmensbefragungen häufig fehlendes Wissen ↘ ABBILDUNG 65 UNTEN LINKS oder fehlendes Fachkräfteangebot (EFI, 2024) als wesentliche Hindernisse für den Einsatz von KI genannt.

↘ KASTEN 21

Fokus: Anwendung künstlicher Intelligenz in Unternehmen

Wie stark Unternehmen KI einsetzen, wird meist auf Basis von Befragungen erhoben (van Ark, 2026). Diese zeigen, dass die KI-Anwendung in deutschen Unternehmen kontinuierlich zunimmt, sowohl an extensiver als auch an intensiver Marge der Nutzung. Nach einer europaweit harmonisierten Befragung zum Einsatz von IKT in Unternehmen ab zehn Beschäftigten setzten im Jahr 2025 26 % dieser Unternehmen KI in mindestens einer Form ein. Damit lag Deutschland über dem EU-Durchschnitt von 20 %. ↘ ABBILDUNG 65 OBEN LINKS Besonders verbreitet war die KI-Anwendung unter großen Unternehmen (ab 250 Beschäftigten) mit einem KI-Einsatz in Geschäftsprozessen von 57 %. ↘ ABBILDUNG 65 OBEN RECHTS An der intensiven Marge zeichnet sich ebenfalls eine steigende KI-Anwendung ab. Ergebnisse aus dem Bundesbank-Online-Panel Unternehmen deuteten Anfang 2026 darauf hin, dass Unternehmen, die genera-

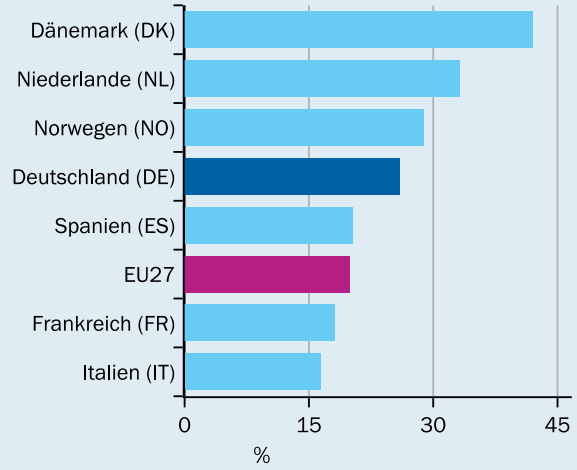
tive KI zum ersten Mal anwendeten, noch einen relativ geringen Anteil (6 bis 7 %) der Arbeitszeit mit der Nutzung verbringen. Unternehmen, die generative KI bereits im Jahr 2024 nutzten, setzten sie im Jahr 2025 durchschnittlich bereits zu 10 % der Arbeitszeit ein und erwarteten eine weitere Steigerung auf knapp 13 % im Jahr 2026 (Falck und Nagengast, 2026).

Bei den Investitionen in KI liegen Unternehmen in Deutschland im internationalen Vergleich im Mittelfeld. Einer Befragung der Europäischen Zentralbank (EZB) zufolge erwarteten Unternehmen in Deutschland zwar, dass im Jahr 2026 rund 10 % ihrer Gesamtinvestitionen auf KI entfallen – der Höchstwert unter den betrachteten europäischen Staaten. ↘ ABBILDUNG 65 UNTEN RECHTS Im Jahr 2025 lagen die privatwirtschaftlichen Investitionen in KI in Deutschland

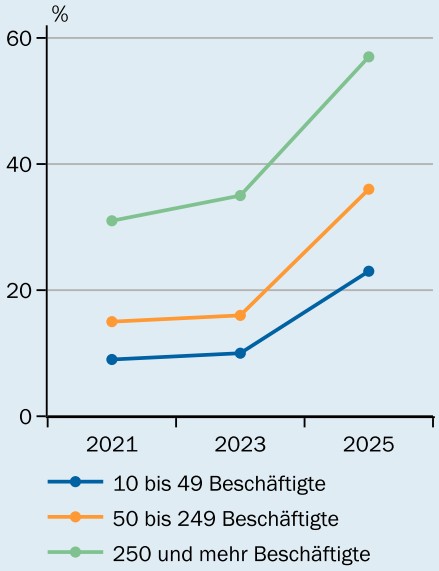
↘ ABBILDUNG 65

Einsatz von KI in den Unternehmen: Trends und Hindernisse

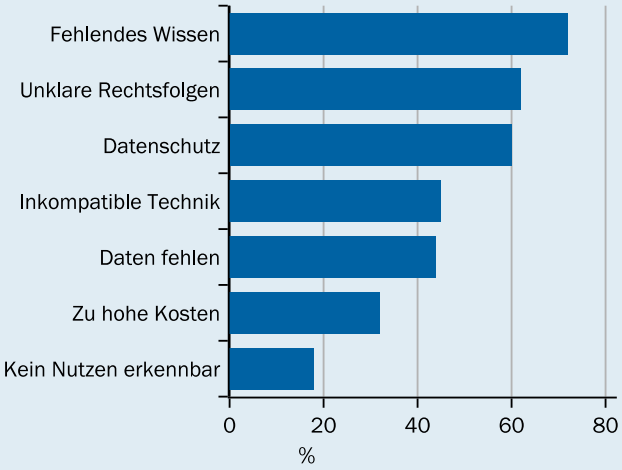
KI-Einsatz im europäischen Vergleich im Jahr 2025



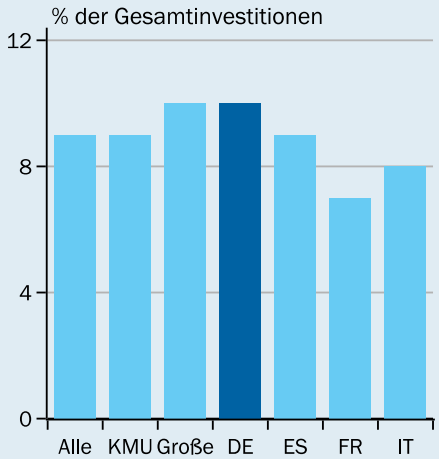
KI-Einsatz in deutschen Unternehmen nach Größe



Hindernisse für die KI-Anwendung in Deutschland im Jahr 2025[1]



Geplante Investitionen in KI im nächsten Jahr[2]



1 – Unternehmen ohne KI-Einsatz; Mehrfachnennungen möglich. 2 – Erwartete KI-Investitionen der kommenden zwölf Monate als Anteil an den gesamten Investitionen; Befragung im 4. Quartal 2025. KMU: kleine und mittlere Unternehmen.

Quellen: Eurostat, EZB, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 26-224-01

Daten (CSV)

aber bei 3,9 Mrd US-Dollar. Damit lag Deutschland hinter Frankreich und dem Vereinigten Königreich (mit 4,4 und 5,9 Mrd US-Dollar) und deutlich hinter China und den USA mit 12,4 bzw. 285,9 Mrd US-Dollar (Sajadieh et al., 2026). In Deutschland war die Dynamik privater Investitionen damit auch schwächer als im globalen Vergleich. Die privatwirtschaftlichen KI-Investitionen verdoppelten sich gegenüber dem Jahr 2024, während sie weltweit sogar um knapp 128 % auf insgesamt knapp 345 Mrd US-Dollar stiegen, vor allem bedingt durch den Anstieg um rund 160 % in den USA (Maslej et al., 2025; Sajadieh et al., 2026).

In einer Erhebung des Statistischen Bundesamtes gaben im Jahr 2025 72 % der befragten deutschen Unternehmen ohne bisherigen KI-Einsatz an, dass ihnen zur Anwendung von KI notwendiges Wissen fehlt, während 62 % Rechtsunsicherheit und 60 % Datenschutzanforderungen als entscheidende Gründe nannten. ↘ ABBILDUNG 65 UNTEN LINKS Eine Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Unternehmen durch die EZB (2026) kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass für 25 % der befragten Unternehmen fehlende KI-Kenntnisse das entscheidende Hindernis für eine stärkere Nutzung darstellen. Allerdings könnten diese Umfragen Verzerrungen unterliegen, die (Fehl-)Entscheidungen auf Managementebene verdecken sollen.

279. Ein zentraler **Diffusionsmechanismus** insbesondere bei radikalen Innovationen wie KI ist die **Mobilität von Arbeitskräften**, worauf die theoretische (Liu, 2023; Hobler, 2026) und empirische Forschung (Braunerhjelm et al., 2020; Akerman und Holzheu, 2026) hinweist. Ein Unternehmen, das eine neue Technologie einsetzen möchte, kann Wissen und Erfahrung gewinnen, indem es Mitarbeitende einstellt, die an ihrem früheren Arbeitsplatz bereits Erfahrungen damit sammeln konnten. Dies deckt sich mit Unternehmensbefragungen in Deutschland, wonach rund ein Fünftel der Unternehmen Mitarbeitende anderer Unternehmen einstellt, um Zugang zur Expertise Dritter zu erhalten. Unter forschungsintensiven Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten liegt dieser Anteil mit 58 % bzw. 33 % deutlich höher (Rammer und Schubert, 2022). Dieser Wissenstransfer hängt letztlich von der Mobilität der Beschäftigten und damit unter anderem von den Arbeitsmarktinstitutionen ab.

280. Der **deutsche Arbeitsmarkt** zeichnet sich **traditionell** durch **stabile langfristige Beschäftigungsverhältnisse** aus. Dies bietet den Arbeitskräften ein hohes Maß an Sicherheit und kann den Aufbau unternehmensspezifischen Wissens begünstigen. Gleichzeitig ist die Mobilität des Faktors Arbeit relativ gering, was wiederum die Diffusion (radikaler) Innovationen verlangsamen kann. Im langjährigen Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2020 wechselten in Deutschland pro Monat rund 1,2 % der Beschäftigten den Arbeitgeber (Borowczyk-Martins, 2025). Die Mobilitätsquote ist damit deutlich niedriger als in Dänemark (1,9 %), Schweden (2,8 %) oder den USA (2,3 %). Sie ist in etwa vergleichbar mit Frankreich (1,4 %) oder Österreich (1,1 %) und klar höher als in Italien (0,3 %) oder Spanien (0,8 %).

3. Selektion und Unternehmensdynamik

281. Der **Marktzutritt und -austritt** von Unternehmen beeinflusst die Produktivitätsunterschiede, etwa durch die Selektion im unteren Bereich der Verteilung, und trägt zur Konvergenz der Unternehmensproduktivität bei. Wenig produkti-

ve Unternehmen, die nicht aufholen und immer weiter zurückbleiben, werden unter Wettbewerbsbedingungen durch effizientere Konkurrenten verdrängt. Der Markteintritt neuer Unternehmen wiederum hält den Wettbewerbsdruck aufrecht. Dies stärkt die Anreize für Unternehmen, ihre Produktivität zu verbessern, etwa durch die Übernahme effizienter Technologien und Praktiken. ↘ TABELLE 24

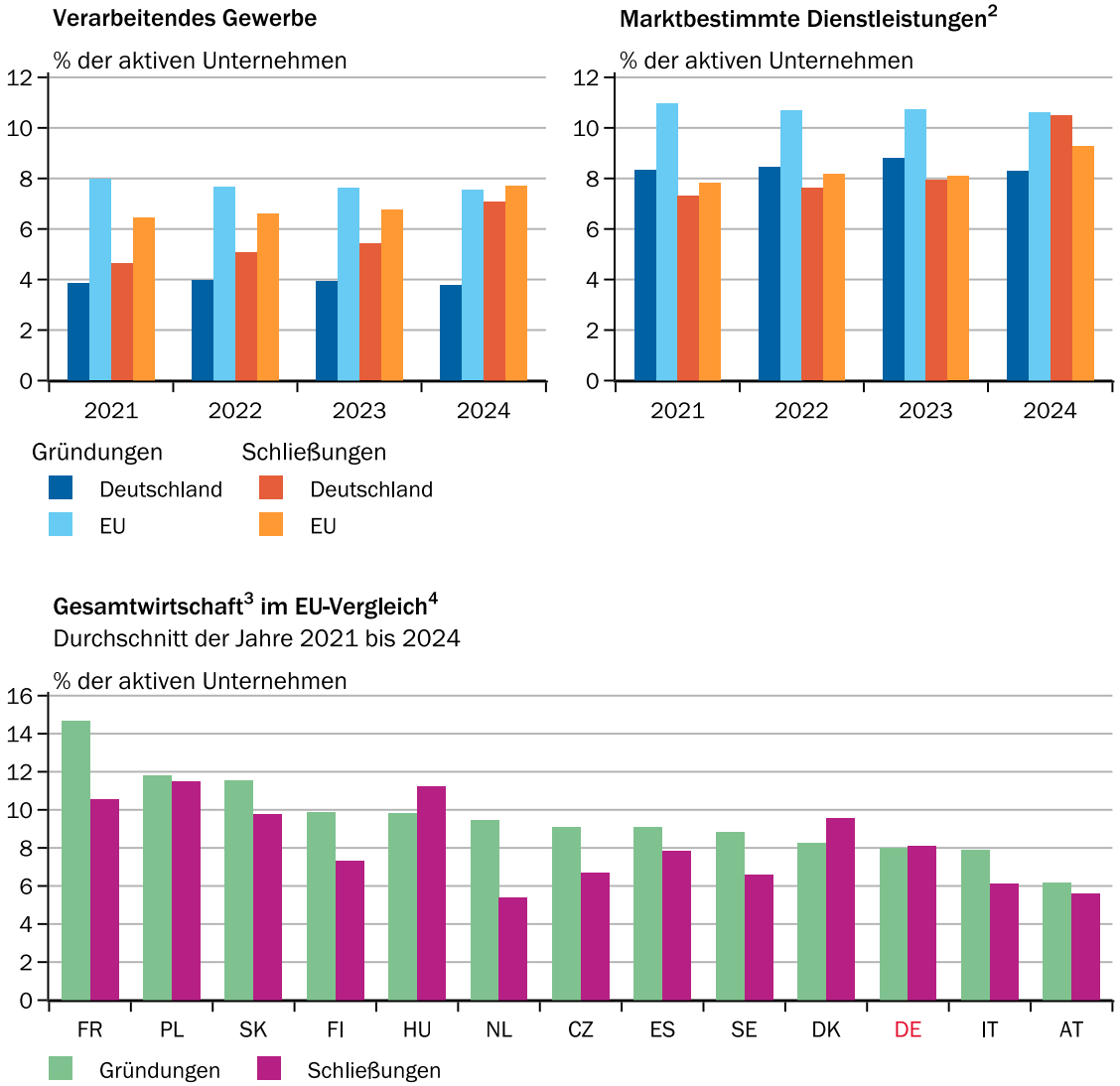
282. Die empirische Evidenz zeigt einen **negativen Zusammenhang zwischen der Produktivität eines Unternehmens und der Wahrscheinlichkeit seines Marktaustritts**. Calligaris et al. (2026) finden in Unternehmensdaten aus zwölf europäischen Staaten, dass der Anteil der Unternehmensschließungen binnen dreier Jahre bei den untersten 10 % der Unternehmen in der Produktivitätsverteilung mit 33 % rund dreimal bzw. bei den untersten 40 % mit 24 % noch doppelt so hoch ist wie am Median mit 12 %. ↘ ZIFFER 270 Evidenz aus den USA macht ebenfalls deutlich, dass Unternehmen oder Betriebe, die den Markt verlassen, im Durchschnitt weniger produktiv sind als die verbleibenden (Foster et al., 2008; Foster et al., 2016).

Während einer Rezession ist der Selektionsdruck angesichts der geringen Nachfrage oftmals stärker, weshalb unproduktive Unternehmen überproportional aus dem Markt ausscheiden. Dadurch werden Ressourcen für produktivere Verwendungen frei. In diesem Zusammenhang spricht man vom „Cleansing Effect of Recessions“ (Caballero und Hammour, 1994). Jedoch zeigt empirische Evidenz aus den USA (Foster et al., 2016) und europäischen Staaten (Kozeniauskas et al., 2022; Konings et al., 2023), dass dieser Effekt während der vergangenen beiden Rezessionen, der globalen Finanzkrise und der Corona-Pandemie, schwächer war als zuvor. Erklärungen für einen schwächeren Cleansing Effect sind finanzielle Friktionen (Barlevy, 2004), Zombie Lending ↘ GLOSSAR unterkapitalisierter Banken (Caballero et al., 2008; Gropp et al., 2022) oder umfassende staatliche Hilfsmaßnahmen für Unternehmen.

283. Die **deutsche Volkswirtschaft** zeichnet sich durch eine **geringe Unternehmensdynamik** aus. ↘ ABBILDUNG 66 Zwar bedeutet dies keineswegs, dass Marktaustritte nur wenig mit der Unternehmensproduktivität korrelieren, zumal Wagner (2010) signifikante Produktivitätsunterschiede zwischen ausscheidenden und im Markt verbleibenden Unternehmen in Deutschland findet. Die Gründungs- und Schließungsquoten sind allerdings traditionell niedrig, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe (JG 2025 Kasten 9). In den Jahren 2021 bis 2024 war die Gründungsquote in diesem Sektor jeweils nur rund halb so hoch wie im EU-Durchschnitt. ↘ ABBILDUNG 66 OBEN LINKS Zudem können sich neue Unternehmen nach dem Marktzutritt in Deutschland weniger gut etablieren, was sich in geringeren Wachstumsraten und Überlebenswahrscheinlichkeiten widerspiegelt. So existieren hierzulande nach drei Jahren noch 61 % (53 %) der Neugründungen im Verarbeitenden Gewerbe (Dienstleistungen) verglichen mit 67 % (59 %) im europäischen Durchschnitt (OECD, 2025).

↘ ABBILDUNG 66

Unternehmensgründungen und -schließungen[1]



1 – Gründungs- und Schließungsquoten: neu gegründete bzw. geschlossene Unternehmen im Verhältnis zu den aktiven Unternehmen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen, gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). 2 – Ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, private Haushalte mit Hauspersonal, extra-territoriale Organisationen, Körperschaften und Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen. 3 – Industrie, Baugewerbe und marktbestimmte Dienstleistungen. 4 – FR-Frankreich, PL-Polen, SK-Slowakei, FI-Finnland, HU-Ungarn, NL-Niederlande, CZ-Tschechien, ES-Spanien, SE-Schweden, DK-Dänemark, DE-Deutschland, IT-Italien, AT-Österreich.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-215-01

Daten (CSV)

IV. SPITZEN- UND NACHZÜGLER-UNTERNEHMEN IN DEUTSCHLAND

284. Die großen Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen ↘ ZIFFERN 242 FF. werfen die **Frage** auf, **in welchen Merkmalen sich Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen** ↘ PLUSTEXT 9 **in Deutschland unterscheiden** und in welchen Wirtschaftszweigen sie besonders stark vertreten sind. Da neue Technologien häufig zunächst durch Unternehmen an der nationalen Technologiegrenze erprobt werden, bevor sie in der Breite ankommen, ↘ ZIFFER 267 liefert die Charakterisierung der Spitzenunternehmen in Deutschland Ansatzpunkte, um die Diffusion zu beschleunigen.

Dafür wertet der Sachverständigenrat neben den CompNet-Daten ↘ PLUSTEXT 8 die Amtlichen Firmendaten in Deutschland (AFiD) ↘ PLUSTEXT 10 aus. Die deskriptiven Ergebnisse zeigen, dass Spitzenunternehmen in Deutschland tendenziell größer, besonders exportorientiert und innovationsintensiv sind sowie hohe Löhne zahlen. Das steht im Einklang mit den Charakteristika von Spitzenunternehmen in anderen OECD-Staaten sowie an der globalen Technologiegrenze. ↘ ZIFFERN 286 FF. Zudem gibt es klare Unterschiede in der Branchenstruktur der beiden Gruppen. Die Gruppe der Spitzenunternehmen wird geprägt von kapital-, wissens- oder technologieintensiven Branchen, das untere Ende der Produktivitätsverteilung besteht hingegen vor allem aus arbeitsintensiven Dienstleistungszweigen. ↘ ZIFFERN 295 F.

+ ↘ PLUSTEXT 10

Daten: AFiD – Amtliche Firmendaten für Deutschland

Die Amtlichen Firmendaten für Deutschland enthalten Variablen zur Berechnung der Arbeitsproduktivität von Unternehmen sowie weitere Charakteristika wie Unternehmensgröße oder FuE-Ausgaben und eine Zuordnung zu 2-Steller-Wirtschaftszweigen (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2026a; 2026b). Die Daten sind bis einschließlich des Jahres 2022 verfügbar. Für die Berechnungen in diesem Produktivitätsbericht wird auf Daten der AFiD-Panels Unternehmensstrukturstatistiken und Außenhandelsstatistik zurückgegriffen. Die Berechnung der Arbeitsproduktivität erfolgt auf Unternehmensebene. Darauf basierend werden Produktivitätsdezile gebildet, entweder für die Gesamtwirtschaft oder separat für das Verarbeitende Gewerbe und marktbestimmte Dienstleistungen. Dienstleistungen umfassen dabei die Sektoren Baugewerbe, Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation, Grundstücks- und Wohnungswesen, Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. Für jedes dieser Dezile werden statistische Kennzahlen wie Durchschnitt, Median und Standardabweichung der Unternehmenscharakteristika sowie die Beschäftigten- und Wertschöpfungsanteile der Wirtschaftszweige berechnet.

1. Porträts von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen

285. Um **Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen in Deutschland** zu charakterisieren, vergleicht der Sachverständigenrat **verschiedene Merkmale** (z. B. Beschäftigungsgröße und FuE-Ausgaben) zwischen den Unternehmen mit der höchsten und niedrigsten Arbeitsproduktivität (Dezil oder Quintil, je nach Datenquelle) in den CompNet- oder AFiD-Daten. Dabei zeigen sich klare Unterschiede zwischen den beiden Unternehmensgruppen, die nicht nur durch deskriptive Evidenz, sondern auch durch ökonomische Theorie und empirische Literatur gestützt werden.

286. **Sektorübergreifend sind produktivere Unternehmen**, gemessen an der Beschäftigtenzahl, **in der Regel größer**. Die empirische Literatur zeigt zudem, dass der untere Rand der Produktivitätsverteilung insbesondere Unternehmen mit wenig Beschäftigten umfasst (Berlingieri et al., 2020; Mattsson und Reshid, 2023). Andrews et al. (2015) zeigen darüber hinaus, dass Unternehmen an der globalen Technologiegrenze im Vergleich zum Rest höhere Beschäftigtenzahlen vorweisen. Im Durchschnitt sind kleine, weniger produktive Unternehmen auch jung, was die Bedeutung von Unternehmensdynamiken und insbesondere von Markteintritten für die Charakterisierung von Nachzüglern unterstreicht. ↘ KASTEN 22

Ein **positiver Zusammenhang zwischen Beschäftigungsgröße und Produktivität** besteht allerdings **nur für Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes**. Im Dienstleistungssektor verfügen die Spitzenunternehmen im Durchschnitt sogar über weniger Beschäftigte als der Sektordurchschnitt (Berlingieri et al., 2018). Die Berechnungen des Sachverständigenrates für das Jahr 2022 zeigen, dass im Verarbeitenden Gewerbe Spitzenunternehmen im Durchschnitt 1,3-mal mehr Beschäftigte haben als der Sektordurchschnitt. Umgekehrt verfügen im Dienstleistungssektor Nachzügler im Durchschnitt über 1,6-mal so viele Beschäftigte wie der Sektordurchschnitt. ↘ ABBILDUNG 67 RECHTS Dies deckt sich mit älterer Evidenz für Spitzenunternehmen in Deutschland (Schiersch, 2019) sowie an der globalen Technologiegrenze (Andrews et al., 2016). Der Zusammenhang zwischen Produktivität und Unternehmensgröße bestätigt sich für Dienstleistungen über verschiedene Produktivitätsmaße hinweg, für das Verarbeitende Gewerbe gelten sie für TFP-Maße. Während eine hohe Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe auch auf hohem Kapitaleinsatz und starken Skaleneffekten beruht und damit mit größerer Beschäftigung einhergeht, können insbesondere digital- und wissensbasierte Dienstleistungen ihre Wertschöpfung ohne proportionales Beschäftigungswachstum ausweiten („scale without mass“, Brynjolfsson et al., 2008; Brynjolfsson et al., 2023). ↘ KASTEN 19

↘ KASTEN 22

Fokus: Produktivität und Unternehmensalter

Der untere Rand der Produktivitätsverteilung umfasst insbesondere junge Unternehmen, während ältere Unternehmen im Durchschnitt produktiver sind (Berlingieri et al., 2020; Mattsson und Reshid, 2023; Calligaris et al., 2026).

In der Gruppe der Nachzügler sind junge Kleinstunternehmen (fünf Jahre oder jünger, weniger als 10 Beschäftigte) – gemessen an ihrem Anteil an der gesamten Unternehmenspopulation – überrepräsentiert. Sie zeichnen sich oft durch hohe Austrittsraten oder hohes Produktivitätswachstum („Up-or-out“) aus (Calligaris et al., 2026). ↘ ZIFFER 270 Das deutet auf Lebenszyklusdynamiken und nicht auf eine dauerhaft schwache Produktivität dieser Unternehmen hin. Kleine, junge Unternehmen stehen am Anfang eines Selektionsprozesses, bei dem nur die produktiveren Unternehmen überleben und wachsen (Hopenhayn, 1992); zugleich bauen sie über die Zeit Kapital und Wissen auf, das ihre Produktivität weiter steigert (Atkeson und Kehoe, 2005).

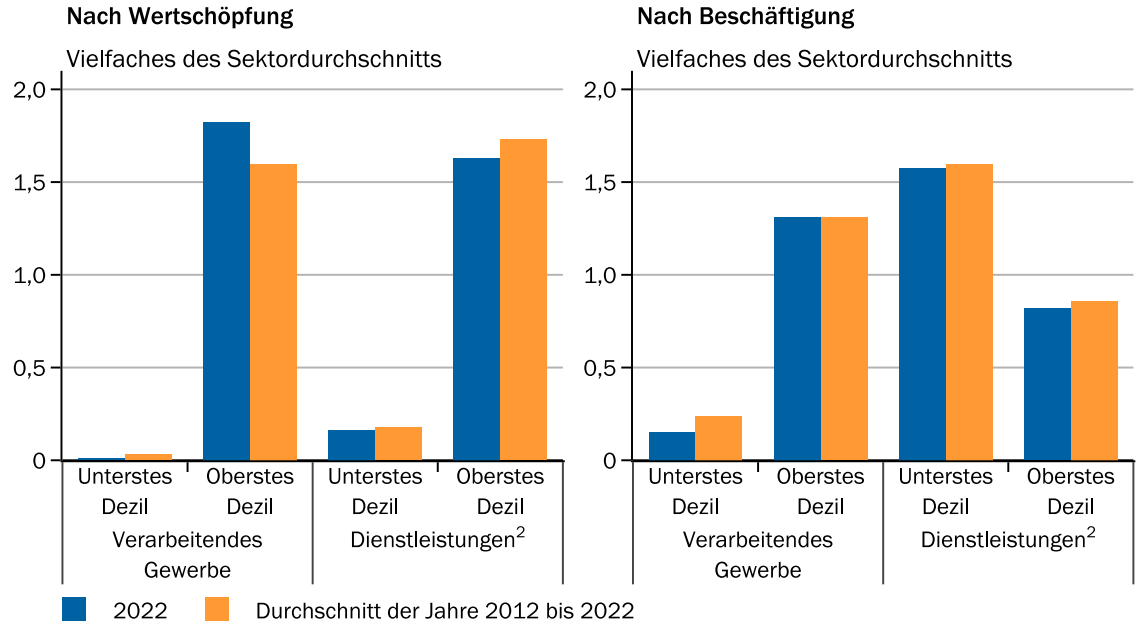
Sowohl die Gruppe der Nachzügler als auch die der Spitzenunternehmen ist in ihrer Altersstruktur heterogen zusammengesetzt. Zu den Nachzüglern zählen auch ältere Kleinstunternehmen mit persistent niedriger Produktivität wie z. B. Unternehmen ohne Wachstumsambitionen (Calligaris et al., 2026). Unternehmen an der globalen Technologiegrenze sind demgegenüber im Durchschnitt jünger als die übrigen Unternehmen, vor allem für TFP als Produktivitätsmaß (Andrews et al., 2015). Insbesondere in Hightech-Wirtschaftszweigen und IKT-Dienstleistungen erreichen Unternehmen die globale Technologiegrenze bereits in jungen Jahren.

287. **Spitzenunternehmen erzeugen eine deutlich höhere Wertschöpfung als Nachzügler.** In Deutschland lag im Jahr 2022 die Wertschöpfung der Spitzenunternehmen im Verarbeitenden Gewerbe 1,8-mal und bei den Dienstleistungen 1,6-mal über dem Sektordurchschnitt. ↘ ABBILDUNG 67 LINKS Diese Differenz kann auf zwei Effekten beruhen. Einerseits geht eine höhere Arbeitsproduktivität bei konstantem Faktoreinsatz mechanisch mit höherer Wertschöpfung einher. Andererseits kann eine höhere Produktivität zusätzlich einen größeren Einsatz von Arbeit und Kapital anregen und so die Wertschöpfung weiter steigern. Der zweite Effekt zeigt sich allerdings nur im Verarbeitenden Gewerbe; im Dienstleistungssektor, wo Spitzenunternehmen kleiner sind als der Sektordurchschnitt, ↘ ABBILDUNG 67 RECHTS bleibt die Differenz auf den mechanischen Effekt beschränkt.

288. Die produktivsten Unternehmen zahlen unabhängig von Unternehmensgröße und Sektor überdurchschnittliche Löhne. In der Literatur wird dieser Zusammenhang als **Produktivitäts-Lohn-Prämie** bezeichnet (Berlingieri et al., 2018). ↘ KASTEN 23 Auswertungen der CompNet-Daten für Deutschland zeigen, dass die Reallöhne je Beschäftigten im Jahr 2020 im obersten Produktivitätsquintil im Verarbeitenden Gewerbe um 29 % und im Dienstleistungssektor um 36 % über dem jeweiligen Sektordurchschnitt lagen. Im untersten Quintil lagen sie hingegen um 24 % bzw. 32 % darunter. ↘ ABBILDUNG 68 OBEN LINKS Die Produktivitäts-Lohn-Prämie kann auf eine Weitergabe von Produktivitätsgewinnen an die Beschäftigten sowie die Selektion höher qualifizierter Beschäftigter in produktivere Unternehmen zurückzuführen sein (Card et al., 2018). Dieser Zusammenhang ist empirisch sowohl für die globale als auch die nationale Technologiegrenze von 17 OECD-Staaten bestätigt (Andrews et al., 2016; Berlingieri et al.,

↘ ABBILDUNG 67

Größe und Wertschöpfung von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen[1]



1 – Die Abbildungen zeigen das Verhältnis des Durchschnitts des obersten Dezils (Spitzenunternehmen) der Verteilung der Arbeitsproduktivität zum Sektordurchschnitt bzw. das Verhältnis des Durchschnitts des untersten Dezils (Nachzügler-Unternehmen) der Verteilung der Arbeitsproduktivität zum Sektordurchschnitt. 2 – Ohne Baugewerbe. Abgrenzung gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, DOI: 10.21242/42231.2020.00.05.1.1.1, DOI: 10.21242/42231.2023.00.05.1.1.0, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-173-01

Daten (CSV)

2018; Mattsson und Reshid, 2023). Für Deutschland kommt Schiersch (2019) basierend auf AFiD-Daten zu ähnlichen Ergebnissen. So sind für die hochproduktiven Dienstleistungsunternehmen die durchschnittlichen Löhne etwa doppelt so hoch wie für die restlichen 95 % der Produktivitätsverteilung.

289. Trotzdem weisen Spitzenunternehmen deutlich niedrigere Personalaufwendungen im Verhältnis zum Umsatz auf als der Sektordurchschnitt. ↘ ABBILDUNG 68 UNTEN LINKS Das könnte auf eine höhere Kapitalintensität (Andrews et al., 2016; Schiersch, 2019) oder höhere Mark-ups zurückzuführen sein. ↘ ZIFFER 290 Letzteres weist Parallelen zu Superstar-Unternehmen auf, die dank hoher Mark-ups und relativ zu ihrer Größe geringen Fixkosten einen vergleichsweise geringen Anteil ihres Umsatzes für Personal aufwenden. ↘ KASTEN 19

↘ KASTEN 23

Fokus: Verteilung von Produktivität und Löhnen

Aus der ökonomischen Theorie folgt bei wettbewerblichen Faktormärkten ein enger langfristiger Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Produktivität und Löhnen. ↘ KASTEN 18 Steigt die Produktivität, erhöht sich bei gleichbleibendem Arbeitseinsatz das Grenzprodukt der Arbeit, das unter diesen Bedingungen dem Reallohn entspricht. Falls aber auf den Güter- oder Faktormärkten unvollständiger Wettbewerb herrscht, kann dieser Zusammenhang schwächer sein.

Empirische Studien zeigen, dass die Streuung von Löhnen eng mit der Produktivitätsdispersion innerhalb eines Wirtschaftszweiges verbunden ist (Berlingieri et al., 2024). So sor-

tieren sich produktivere Arbeitskräfte in produktivere Unternehmen, da diese höhere Löhne zahlen können (Card et al., 2013; Bormans und Theodorakopoulos, 2023). In einem Wirtschaftszweig mit höherer Produktivitätsdispersion führt dies zu einer höheren Lohndispersion. Der Effekt wirkt auch in die entgegengesetzte Richtung. In einem Wirtschaftszweig, in dem es eine besonders hohe Heterogenität der Arbeitskräfte gibt, z. B. durch unterschiedliche Qualifikationen, wird auch die Produktivitätsdispersion auf einem höheren Niveau liegen (Criscuolo et al., 2021).

Lohn- und Produktivitätsunterschiede nahmen in den 2000er-Jahren innerhalb eines Wirtschaftszweiges und Staates im Durchschnitt der europäischen Staaten zu, während in den letzten 15 Jahren wenig auf eine zunehmende Streuung hinweist. ↘ ZIFFER 267 Das dokumentieren empirische Studien für zwölf OECD-Staaten (Berlingieri et al., 2024) und für 14 EU-Staaten (Bormans und Theodorakopoulos, 2023). Die geschätzten Elastizitäten zwischen Lohn- und Produktivitätsdispersion fallen am unteren Rand beider Verteilungen höher aus (Berlingieri et al., 2024). Produktivitätsgewinne werden insbesondere in stark konzentrierten Branchen, Branchen mit handelbaren Gütern sowie Branchen mit geringer Tarifbindung weniger stark über höhere Löhne an die Beschäftigten weitergegeben (Bormans und Theodorakopoulos, 2023). ↘ KASTEN 19

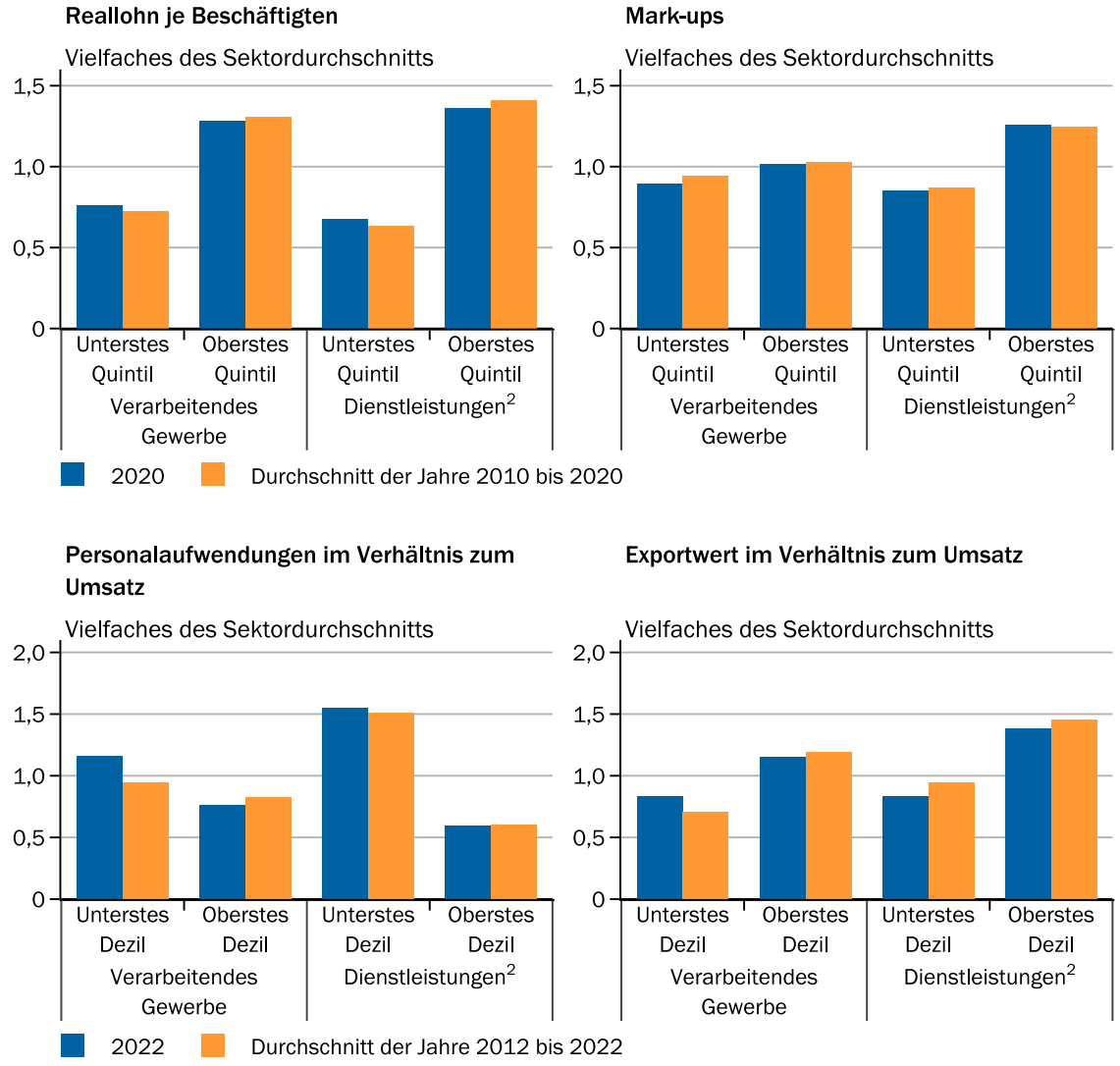
290. **Der Zusammenhang zwischen Produktivität und Mark-ups ist in der Literatur unklar.** Für einen positiven Zusammenhang spricht, dass produktivere Unternehmen niedrigere Grenzkosten haben, was ihnen in bestimmten Marktformen höhere Preisaufschläge ermöglicht (De Loecker und Warzynski, 2012; Peters, 2020). Die Literatur zu Superstar-Unternehmen bietet eine weitere Erklärung für einen positiven Zusammenhang. ↘ KASTEN 19 Hier begünstigt technologischer Wandel die Entstehung von Superstars, die aufgrund höherer Produktivität größere Marktanteile gewinnen; Märkte werden entsprechend konzentrierter und diese Unternehmen erzielen höhere Mark-ups (Autor et al., 2020). Für einen negativen Zusammenhang spricht hingegen, dass intensiver Wettbewerb Preisaufschläge begrenzt und Unternehmen versuchen, über Produktivitätsverbesserungen – z. B. durch effizientere Prozesse – wettbewerbsfähig zu bleiben. Für Deutschland finden Ganglmair et al. (2020) einen solchen negativen Zusammenhang zwischen Mark-ups und Produktivität für das Verarbeitende Gewerbe, jedoch einen positiven Zusammenhang für Dienstleistungen.

Schließlich gibt es bei umsatzbasierter Produktivitätsmessung einen mechanischen Zusammenhang zwischen Mark-ups und gemessener Produktivität, sodass höhere Mark-ups mit einem höheren Niveau der Arbeitsproduktivität und TFP einhergehen. ↘ KASTEN 15 Ein solcher positiver Zusammenhang zeigt sich exemplarisch in den CompNet-Daten für Deutschland. ↘ ABBILDUNG 68 OBEN RECHTS Im Dienstleistungssektor liegen die Mark-ups der Unternehmen im obersten Produktivitätsquintil im Jahr 2020 um 26 % über dem Sektordurchschnitt, während sie im untersten Quintil um 15 % niedriger sind. Die Mark-ups im obersten Quintil des Verarbeitenden Gewerbes übersteigen hingegen den Sektordurchschnitt nur um 1,4 %, im untersten Quintil liegen sie 11 % darunter.

291. Exportierende Unternehmen haben im Durchschnitt eine höhere Produktivität als nicht-exportierende Unternehmen. Auswertungen der AFiD-Daten zeigen entsprechend höhere Exportquoten für Spitzenunternehmen in Deutschland im Vergleich zu weniger produktiven Unternehmen. ↘ ABBILDUNG 68 UNTEN RECHTS Im

↘ ABBILDUNG 68

Strukturelle und finanzielle Charakteristika von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen[1]



1 – Die Abbildungen zeigen das Verhältnis des Durchschnitts des obersten Dezils bzw. Quintils (Spitzenunternehmen) der Verteilung der Arbeitsproduktivität zum Sektordurchschnitt bzw. das Verhältnis des Durchschnitts des untersten Dezils bzw. Quintils (Nachzügler-Unternehmen) der Verteilung der Arbeitsproduktivität zum Sektordurchschnitt. Produktivitätsquintile wurden innerhalb von 2-Steller-Wirtschaftszweigen gebildet (IWH-CompNet-Daten), Produktivitätsdezile wurden innerhalb der Sektoren Verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungen gebildet (AFiD-Daten). 2 – Ohne Baugewerbe. Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, DOI: 10.21242/42231.2020.00.05.1.1.1, DOI: 10.21242/42231.2023.00.05.1.1.0, DOI: 10.21242/51911.2018.00.05.1.1.0, DOI: 10.21242/51911.2024.00.05.1.1.0, IWH-CompNet, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-174-01

Daten (CSV)

Verarbeitenden Gewerbe liegt deren Exportanteil am Umsatz beim 1,1-Fachen des Sektordurchschnitts, im Dienstleistungssektor beim 1,4-Fachen. Die Exportanteile der Nachzügler liegen dagegen jeweils etwa 17 % unter dem Sektordurchschnitt.

Dieses Ergebnis stimmt mit der Theorie des internationalen Handels (Melitz, 2003) überein. Exporte gehen mit Fixkosten einher, sodass es nur für Unternehmen über einer bestimmten Produktivitätsschwelle profitabel ist, überhaupt zu exportieren. Die empirische Literatur bezeichnet die prozentualen Arbeitsproduktivitätsunterschiede zwischen exportierenden und nicht-exportierenden Unternehmen als **Export-Produktivitäts-Prämie** (Bernard und Jensen, 1999).

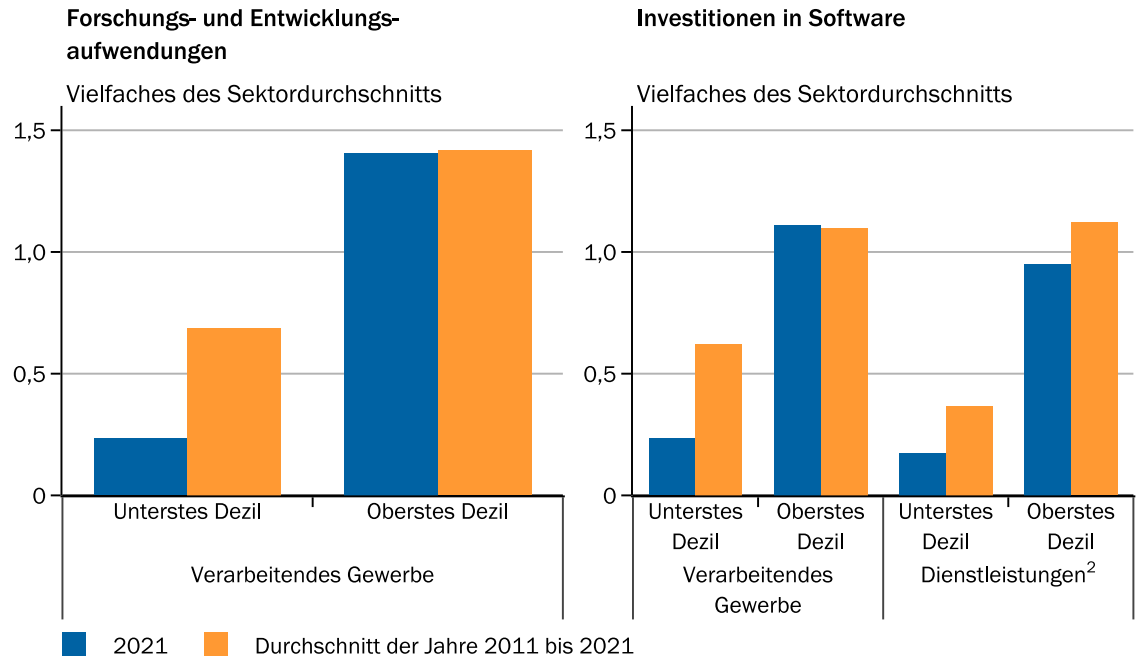
Deskriptive Evidenz aus 19 europäischen Staaten zeigt für die Jahre 1999 bis 2017 eine positive Prämie über die gesamte Produktivitätsverteilung (CompNet, 2020). Evidenz aus 15 Staaten zeigt zudem, dass sich Exporte auf die produktivsten Unternehmen konzentrieren. Mehr als ein Viertel der Gesamtexporte entfallen im Durchschnitt auf das oberste Produktivitätsdezil (Berthou et al., 2015). Powell und Wagner (2014) bestätigen für Deutschland, dass der Anteil exportierender Unternehmen über die Produktivitätsverteilung im Verarbeitenden Gewerbe mit der Produktivität zunimmt. Weiterhin zeigen sie eine hohe Streuung in der Produktivität sowohl von exportierenden als auch von nicht-exportierenden Unternehmen. Hochproduktive Unternehmen, die ausschließlich den heimischen Markt bedienen, bestehen neben exportierenden Unternehmen mit geringer Produktivität, selbst innerhalb eng definierter Branchen.

292. **Spitzenunternehmen sind innovationsaktiver als weniger produktive Unternehmen.** Für Deutschland zeigen Auswertungen der AFiD-Daten, dass Spitzenunternehmen 1,4-mal mehr für FuE aufwenden als der Sektordurchschnitt. ↘ ABBILDUNG 69 LINKS Zudem zeigen Daten für 23 OECD-Staaten, dass Unternehmen an der globalen Technologiegrenze häufiger Patente anmelden (Andrews et al., 2015). Mattsson und Reshid (2023) zeigen anhand von schwedischen Unternehmensdaten, dass die am wenigsten produktiven Unternehmen im Vergleich zu den Spitzenunternehmen einen deutlich geringeren Anteil an Beschäftigten in den Bereichen Wissenschaft und Technologie haben. Peters et al. (2026) schätzen für Unternehmen in Deutschland (2000–2024) signifikante Produktivitätsgewinne durch FuE- und Innovationsaktivitäten. Eine Erhöhung dieser Ausgaben um 1 % geht im Durchschnitt mit einem Anstieg der Bruttowertschöpfung um 0,04 % bzw. 0,05 % einher.

293. **Spitzenunternehmen zeichnen sich schließlich durch hohe Ausgaben für Digitalisierungsaktivitäten aus.** Ihre Softwareinvestitionen liegen im Verarbeitenden Gewerbe ebenso wie bei Dienstleistungen über die Jahre 2011 bis 2021 um das 1,1-Fache über den Sektordurchschnitten. Nachzügler investieren wiederum um 38 % (Verarbeitendes Gewerbe) bzw. 63 % (Dienstleistungen) weniger als der Sektordurchschnitt. ↘ ABBILDUNG 69 RECHTS Peters et al. (2026) bestätigen die Bedeutung von Digitalisierungsaktivitäten für die Produktivität von Unternehmen. Sie schätzen Outputelastizitäten von Softwareausgaben, die deutlich über denen von FuE- und Innovationsausgaben liegen. Die starke Konzentration der Digitalisierungsaktivitäten bei Spitzenunternehmen kann als Hinweis auf mangelnde Technologiediffusion interpretiert werden. Ohne ausreichende technologische Lernfähigkeit gelingt es Nachzüglern nur eingeschränkt, von verfügbaren digitalen Technologien zu profitieren (Berlingieri et al., 2025).

↘ ABBILDUNG 69

Innovationsaktivitäten von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen[1]



1 – Die Abbildungen zeigen das Verhältnis des Durchschnitts des obersten Dezils (Spitzenunternehmen) der Verteilung der Arbeitsproduktivität zum Sektordurchschnitt bzw. das Verhältnis des Durchschnitts des untersten Dezils (Nachzügler-Unternehmen) der Verteilung der Arbeitsproduktivität zum Sektordurchschnitt. 2 – Ohne Baugewerbe. Abgrenzung gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, DOI: 10.21242/42231.2020.00.05.1.1.1, DOI: 10.21242/42231.2023.00.05.1.1.0, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-172-01

Daten (CSV)

2. Branchenstruktur von Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen

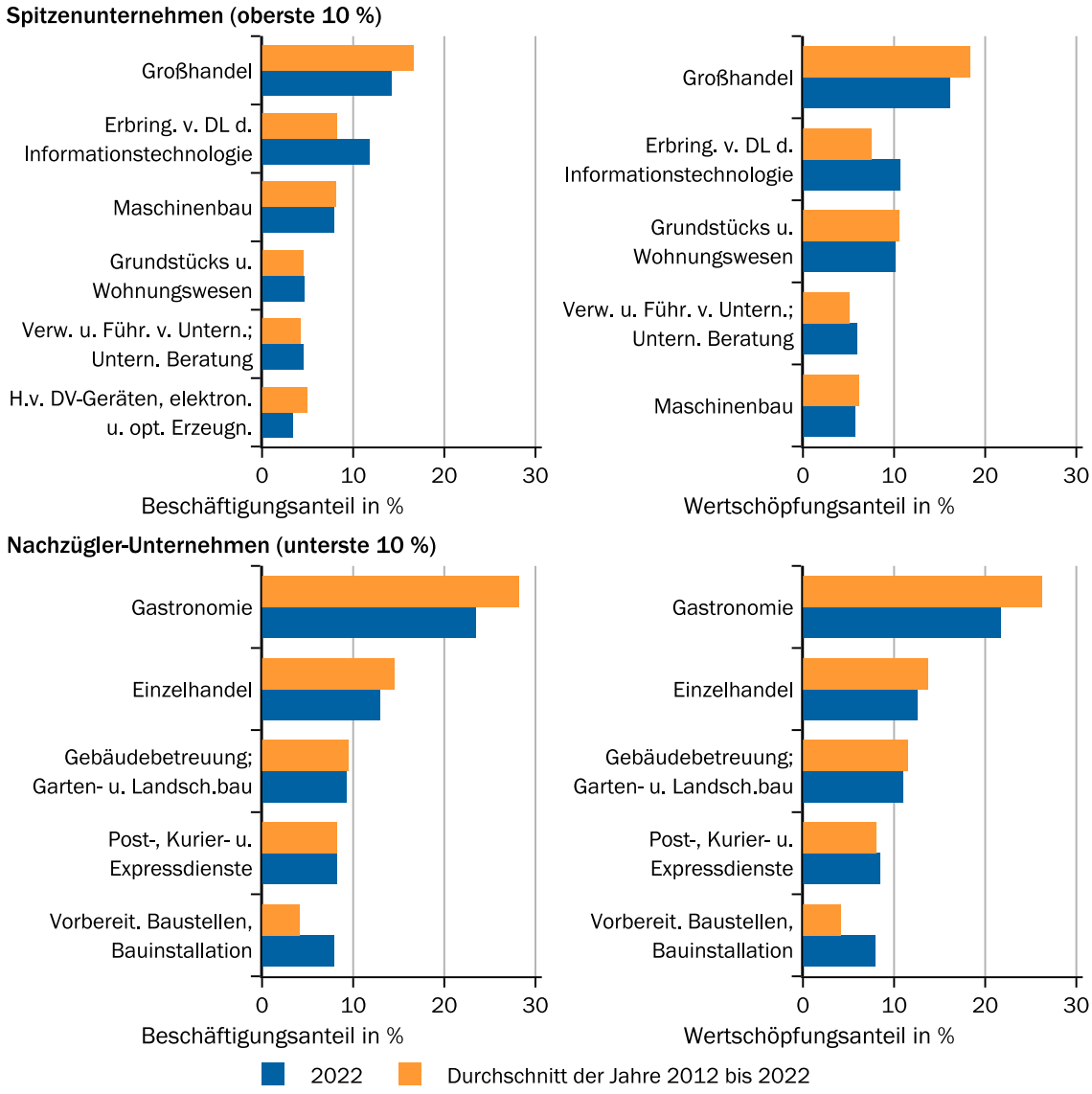
294. Betrachtet man das **obere und untere Ende der Produktivitätsverteilung** in Deutschland insgesamt, so unterscheiden sich diese erheblich in der **Branchenstruktur**. Die Auswertungen des Sachverständigenrates der AFiD-Daten ↘ PLUSTEXT 10 zeigen auf, welche Wirtschaftszweige innerhalb der Gruppen der Spitzenunternehmen und der Nachzügler, gemessen an Beschäftigung und Wertschöpfung, am stärksten vertreten sind. Dies lässt Schlüsse über die Zusammensetzung der Technologiegrenze in Deutschland zu.

295. Das oberste Dezil der Produktivitätsverteilung, also die **Spitzenunternehmen**, wird durch die **Wirtschaftszweige Großhandel, IT-Dienstleistungen, Maschinenbau, Grundstücks- und Wohnungswesen, Unternehmensberatung sowie elektronische und optische Erzeugnisse** geprägt, sowohl nach Beschäftigungs- als auch nach Wertschöpfungsanteilen. ↘ ABBILDUNG 70 OBEN Diese Branchen sind tendenziell kapital-, wissens- oder technologieintensiv und können somit eine höhere Arbeitsproduktivität erreichen. Für das Jahr 2022 stellen sie insgesamt 47 % der Beschäftigten und 49 % der Wertschöpfung der Spitzenunternehmen.

Die Spitzenunternehmen an der nationalen Technologiegrenze sind dabei nicht mit der globalen gleichzusetzen. Eine vergleichbare Branchenzerlegung der **glo-**

↘ ABBILDUNG 70

Branchenstruktur der Spitzen- und Nachzügler-Unternehmen in Deutschland[1]



1 – Beschäftigungs- und Wertschöpfungsanteile von Unternehmen des obersten (Spitzenunternehmen) und untersten (Nachzügler-Unternehmen) Dezils der Arbeitsproduktivitätsverteilung. Abgrenzung gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, DOI: 10.21242/42231.2020.00.05.1.1.1, DOI: 10.21242/42231.2023.00.05.1.1.0, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-166-01

Daten (CSV)

balen Technologiegrenze liegt zwar nicht vor; André und Gal (2024) zeigen jedoch, dass sich der Abstand zwischen der globalen Technologiegrenze und den übrigen Unternehmen bis zum Jahr 2020 **vor allem in den IKT-Branchen** vergrößerte. ↘ ZIFFER 264 Unter den Wirtschaftszweigen, die die Technologiegrenze in Deutschland besonders prägen, zählen lediglich die IT-Dienstleistungen zu dieser Gruppe. Vergleiche der Arbeitsproduktivität zwischen 19 Staaten zeigen für die Jahre 2010 bis 2023 eine insgesamt positive, moderate Entwicklung für Deutschland von rund 15 % für hochwertige Technologiegüter (unter anderem Maschinenbau) und 7 % in wissensintensiven Dienstleistungen (unter anderem IKT). Damit liegt Deutschland über die Zeit im Mittelfeld. Die deutschen spitzentechnologischen Industrien (unter anderem elektronische und optische Erzeugnisse) verzeichnen hingegen einen starken Produktivitätszuwachs von etwa

45 % und gehören dem vorderen Feld im Euro-Raum an, liegen allerdings deutlich hinter den Niederlanden, Dänemark, Belgien und der Schweiz (Danne und Schiersch, 2026).

296. Die **Nachzügler** am unteren Ende der Produktivitätsverteilung setzen sich sowohl nach Beschäftigungs- als auch nach Wertschöpfungsanteilen aus Dienstleistungszweigen, namentlich **Gastronomie**, **Einzelhandel, Gebäudebetreuung sowie Garten- und Landschaftsbau, Post-, Kurier-, Expressdiensten** und **Bauinstallation**, zusammen. ↘ ABBILDUNG 70 UNTEN Sie stellen für das Jahr 2022 zusammen 62 % der Beschäftigten und Wertschöpfung der Nachzügler. Diese Dienstleistungszweige zeichnen sich durch arbeitsintensive Tätigkeiten aus, die nur schwer durch Kapital substituierbar sind (Baumol, 1967; JG 2025 Kasten 43). Skaleneffekte lassen sich daher nur sehr begrenzt erzielen. Weiterhin bedienen sie oft lokale Märkte für nicht handelbare Güter und sind einem geringen internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Die Wertschöpfung je Beschäftigten ist entsprechend niedrig.

V. IMPLIKATIONEN FÜR DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK

1. Wirtschaftspolitische Einordnung

297. Die großen und persistenten Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen haben vielfältige Ursachen und sind für sich genommen keine Begründung für wirtschaftspolitisches Handeln. Dennoch zeigen die Analysen in diesem Produktivitätsbericht, übereinstimmend mit der einschlägigen Literatur, dass die Produktivitätsunterschiede in bestimmten Bereichen der deutschen und europäischen Wirtschaft mit **Fehlallokation und Diffusionshemmnissen** verbunden sind. Diese können zu einer ineffizient niedrigen gesamtwirtschaftlichen Produktivität führen, indem in besonders produktiven Unternehmen zu wenige Ressourcen eingesetzt werden, neue Technologien zu langsam entstehen und sich zu wenige Unternehmen an die Produktivitätsspitze entwickeln oder neue Technologien vorwiegend in Spitzenunternehmen, nicht aber in der Breite Anwendung finden. Während über alle Wirtschaftszweige hinweg das Ausmaß von Fehlallokation ↘ ZIFFERN 260 FF. und Diffusionshemmnissen ↘ ZIFFERN 275 FF. in Deutschland vergleichbar oder sogar leicht geringer ist als in anderen europäischen Staaten, sind diese Effizienzprobleme **bei Dienstleistungen, in wissens- und IKT-intensiven Wirtschaftszweigen und in wenig wettbewerblichen Märkten** stärker ausgeprägt. Zugleich deutet die **geringe Unternehmensdynamik** mit niedrigen Gründungs- und Schließungsquoten darauf hin, dass die Erneuerung der Unternehmenslandschaft und damit die Entstehung und das Wachstum neuer hochproduktiver Unternehmen schwach ausgeprägt sein könnten. ↘ ZIFFERN 281 FF.

298. Das Potenzial, durch die **raschere Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien, durch eine stärkere Unternehmensdynamik sowie ei-**

ne effizientere Allokation von Arbeit und Kapital die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu steigern, ist erheblich. ↘ZIFFER 262 Die Wirtschaftspolitik kann die Bedingungen verbessern, um einen Teil dieser potenziellen Produktivitätsgewinne zu realisieren. Gestaltungsspielraum besteht dabei in drei Bereichen: (1) bei Datenschutz und Regulierung, um die Entwicklung, Erprobung und breite Anwendung neuer, insbesondere digitaler Technologien zu erleichtern, ↘ZIFFERN 300 FF. (2) bei Wettbewerb, Marktzugang und Finanzierung, um Markteintritt, Wachstum und Skalierung produktiver Unternehmen zu erleichtern und zugleich den Anpassungs- und Selektionsdruck aufrechtzuerhalten, ↘ZIFFERN 305 FF. sowie (3) flankierend bei Arbeitsmarktreformen, um Arbeitskräftemobilität und dadurch den Wissenstransfer zwischen den Unternehmen zu fördern sowie die Anpassungskosten bei innovativen und daher riskanten Projekten zu reduzieren. ↘ZIFFERN 308 FF.

299. Der Produktivitätsbericht zeigt empirische Evidenz aus 16 europäischen Staaten aus mehr als einem Jahrzehnt, was Rückschlüsse auf strukturelle Entwicklungen erlaubt. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist jedoch zu berücksichtigen, dass die verwendeten Daten für Deutschland nur bis zum Jahr 2021 (CompNet) bzw. 2022 (AFiD) vorliegen. Entwicklungen am aktuellen Rand sind nicht erfasst. Zudem kann aufgrund der umsatzbasierten Produktivitätsmessung ↘KASTEN 15 die Streuung in beide Richtungen verzerrt sein.

2. Handlungsfelder

Entwicklung digitaler Technologien stärken, Diffusion unterstützen

300. Unterschiede in der Diffusionsgeschwindigkeit neuer Technologien tragen zur großen Produktivitätsdispersion zwischen Unternehmen bei. So holen Nachzügler in Sektoren langsamer auf, in denen digitale Technologien besonders intensiv verwendet werden, ↘ZIFFERN 275 FF. und kleine Unternehmen liegen beim Einsatz von KI deutlich zurück. ↘KASTEN 21 Dies deutet auf spezifische **Diffusionshemmnisse bei digitalen Technologien** hin. Für die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung ist jedoch nicht nur entscheidend, wie schnell bestehende Technologien in die Breite diffundieren, sondern auch, ob neue Technologien, Anwendungen und Geschäftsmodelle entstehen und erfolgreiche Unternehmen damit an die Produktivitätsspitze vorstoßen können.

Unterschiedliche Instrumente können dazu beitragen, dass weniger produktive oder kleinere Unternehmen besser an die technologische Entwicklung im Digitalbereich anschließen und zugleich die Entwicklung und Skalierung neuer digitaler Technologien und Geschäftsmodelle erleichtert wird. Darunter fallen der Abbau von Komplexität und Rechtsunsicherheit bei **Datenschutz und Regulierung** ↘ZIFFER 301, eine zügigere **Digitalisierung der Verwaltung** besonders bei der Interaktion mit Unternehmen ↘ZIFFER 303 sowie ein Ausbau der **digitalen Infrastruktur**. ↘ZIFFER 304 Die Einführung von KI und anderen digitalen Anwendungen erfordert die Identifikation von Anwendungsfällen, den Aufbau von Wissen und verursacht Wechsel- bzw. Investitionskosten. Technologie-Lotsen könnten den Erfahrungsaustausch fördern und damit Investitionsrisiken dämp-

fen, indem sie bewährte Anwendungen an bislang weniger erfahrene Unternehmen vermitteln (JG 2025 Ziffer 772).

301. Befragungen deuten darauf hin, dass Unternehmen Rechtsunsicherheit und hohe Datenschutzanforderungen als konkrete Hürden für ihre Digitalisierungs- und Innovationsaktivitäten wahrnehmen (Bitkom, 2026; DIHK, 2026; Zimmermann, 2026). Auch für den erstmaligen Einsatz von KI werden unklare Rechtsfolgen (z. B. Haftung bei Schäden) und Datenschutzbedenken als Hemmnis genannt. ↘ KASTEN 21 Der **Schutz von personenbezogenen Daten** ist seit dem Jahr 2018 durch die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) EU-weit geregelt (JG 2025 Kasten 35). Die komplexen Anforderungen, zusätzliche nationale Regeln sowie eine teilweise uneinheitliche Auslegung der DSGVO können jedoch Datennutzung und -austausch erschweren und insbesondere für kleinere Unternehmen Innovations- und Diffusionshemmnisse erzeugen. Die DSGVO und weitere EU-Regulierungen im Digitalbereich (unter anderem Data Act, AI Act) sollten daher in ihren nationalen Auslegungen harmonisiert, Widersprüche sowie Doppelregulierung abgebaut und Anforderungen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Start-ups vereinfacht werden (EFI, 2026; Monopolkommission, 2026).

302. Regulierung beeinflusst nicht nur die Kosten der Einführung und Verbreitung bereits vorhandener Technologien, sondern auch den **Optionenraum**, in dem **neue Technologien, Anwendungen und Geschäftsmodelle** überhaupt entstehen können. Werden bestimmte technologische Entwicklungspfade frühzeitig ausgeschlossen oder mit hohen regulatorischen Kosten belastet, kann dies sowohl die Entstehung von Innovationen als auch deren spätere Skalierung und Diffusion beeinträchtigen.

Vorrangig sollte daher der Rechtsrahmen ausreichend offen ausgestaltet sein, um unterschiedliche technologische Lösungswege zu ermöglichen und erfolgreiche Innovationen nicht nur zu erproben, sondern auch dauerhaft im Markt zu etablieren. Wo eine solche Öffnung aufgrund bestehender Schutzanforderungen oder der Unsicherheit über neue Technologien zunächst nicht möglich oder durchsetzbar ist, gewinnen **Instrumente** an Bedeutung, die zumindest zusätzliche **Spielräume für Innovation** und **regulatorisches Lernen** unter realen Bedingungen schaffen. Ein Beispiel dafür sind regulatorische Experimentierräume oder Reallabore („Regulatory Sandboxes“; JG 2024 Ziffer 291). Diese ermöglichen es Unternehmen in verschiedenen Bereichen, Innovationen außerhalb existierender Regulierung und Zulassungsverfahren praktisch zu erproben. Gleichzeitig können Aufsichtsbehörden so Einsichten über diese Innovationen gewinnen, was für die Ausarbeitung und Umsetzung künftiger Regulierung hilfreich sein kann. Der Bundestag hat im Juni 2026 ein Bundeserprobungsgesetz beschlossen, das Reallabore in Deutschland ermöglichen soll. Der angekündigte European Innovation Act soll laut Europäischer Kommission ebenfalls grenzüberschreitende Reallabore ermöglichen. Für die Erprobung von KI-Innovationen sieht der im Juli 2026 in Kraft getretene AI-Omnibus zusätzlich zu den darin verankerten nationalen Experimentierräumen ein EU-weites Reallabor vor. Reallabore können den regulatorischen Suchprozess unterstützen, ersetzen jedoch keinen innovationsfreundlichen Rechtsrahmen.

303. Die **Digitalisierung der Verwaltung** kann sowohl interne Prozesse als auch ihre Interaktion mit Unternehmen effizienter gestalten. Digitalisierte Verwaltungsleistungen können Kosten- und Zeitersparnisse für Unternehmen ermöglichen und dadurch Ressourcen für produktivere Verwendungen freisetzen (EFI, 2026). Schnelle, digitale und verlässliche Verwaltungsverfahren können darüber hinaus den Markteintritt und die Skalierung neuer Unternehmen erleichtern und damit die Unternehmens- und Innovationsdynamik stärken. Ausschließlich digitale Schnittstellen zwischen Verwaltung und Unternehmen schaffen bei letzteren zudem Anreize, unternehmensinterne Prozesse stärker zu digitalisieren (JG 2020 Ziffer 552). Deutschland hinkt bei der Verwaltungsdigitalisierung im europäischen Vergleich weiterhin hinterher. Das zeigt sich beispielsweise am eGovernment Performance Score der EU, bei dem Deutschland konstant zur Schlussgruppe zählt (Capgemini, 2026; JG 2025 Kasten 40). Auch die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, das Bund und Länder zur digitalen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen verpflichtet (JG 2025 Kasten 40), bleibt weiterhin hinter den ursprünglichen Zielen zurück. Im September 2026 waren nur 853 von 7 052 Verwaltungsleistungen bundesweit flächendeckend als Onlinedienst verfügbar (BMDS, 2026). Wichtige Hebel für eine schnellere Verwaltungsdigitalisierung sind die konsequente Umsetzung des Once-Only-Prinzips – eine einmalige Dateneingabe durch Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger kombiniert mit automatisiertem Datenaustausch zwischen Verwaltungsstellen – in Verbindung mit digitalen One-Stop-Lösungen – Bündelung fragmentierter Verwaltungsprozesse in einheitlichen Anlaufstellen (JG 2025 Ziffer 656). Auch die Gewinnung internationaler Fachkräfte könnte durch digitale, gebündelte Verwaltungsprozesse erleichtert werden. ↘ ZIFFER 308 Die vom Bundeskabinett beschlossenen Eckpunkte zur Work-and-Stay-Agentur sind ein erster Schritt, eine vollständige Umsetzung steht allerdings noch aus und sollte eine vollständig digitale Prozesskette für Erwerbs- und Bildungsmigration zum Ziel haben (Bundesregierung, 2025).

304. Eine **leistungsfähige digitale Infrastruktur** ist schließlich Voraussetzung für die Entwicklung, Skalierung und breite Anwendung digitaler Technologien; hierfür sind ihr flächendeckender Ausbau und ihre kontinuierliche Anpassung an neue technische Standards erforderlich. Die digitale Infrastruktur umfasst physische Infrastrukturen wie das Breitbandnetz oder Rechenzentren und nichtphysische Komponenten wie Daten- oder Cloud-Infrastrukturen. Insbesondere der Ausbau von KI-Rechenkapazitäten und deren Energieversorgung ist entscheidend, um neben der Diffusion bestehender KI-Anwendungen auch die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass neue KI-Modelle und -Anwendungen in Deutschland und Europa entwickelt und skaliert werden können (Schnitzer et al., 2026; JG 2025 Ziffer 771).

Wettbewerb und Unternehmensdynamik stärken

305. In **konzentrierten, wenig wettbewerblichen Märkten gibt es besonders große Produktivitätsunterschiede** zwischen den Unternehmen ↘ ZIFFERN 250 F. und die **Diffusion ist relativ schwach**. ↘ ZIFFER 277 Dies illustriert die Bedeutung von Wettbewerb sowohl für die Reallokation von Arbeit und Kapital als auch für die Wissens- und Technologiediffusion. Gleichzeitig ist die deutsche

Wirtschaft durch vergleichsweise wenige Gründungen und Schließungen von Unternehmen gekennzeichnet. ↘ ZIFFERN 281 FF. Intensiver Wettbewerb kann die Produktivitätsentwicklung über mehrere Kanäle fördern. Weniger produktive Unternehmen haben einen stärkeren Anreiz, ihre Produktivität zu steigern und effizientere Technologien einzusetzen oder den Markt zu verlassen. Zugleich erleichtert ein wettbewerbliches Marktumfeld den Markteintritt neuer Unternehmen und ermöglicht es besonders produktiven und innovativen Unternehmen zu wachsen. Dadurch können Arbeit und Kapital in produktivere Verwendungen gelangen und erfolgreiche Geschäftsmodelle schneller im Markt Fuß fassen.

306. Vor diesem Hintergrund sollten Marktzutritt und Wachstum produktiver Unternehmen durch den **Abbau von Marktzutrittshürden** erleichtert werden. Dazu zählen die nach wie vor hohen Handelsbarrieren innerhalb des **europäischen Binnenmarktes** sowie die vergleichsweise hohen bürokratischen **Kosten der Unternehmensgründung in Deutschland**. Die Reduktion territorialer Lieferbeschränkungen sowie die Harmonisierung von Vorschriften kann die Integration des europäischen Binnenmarktes verbessern (JG 2025 Ziffern 189 ff.). Bei Unternehmensgründungen sind Vereinfachungen und raschere Verfahren angezeigt, die sich an Staaten wie z. B. Estland orientieren könnten (JG 2025 Ziffer 606 und Kasten 34). ↘ ZIFFER 303 Ein weiterer Ansatzpunkt liegt in einem verbesserten Zugang zu externer Wachstumsfinanzierung für Jungunternehmen. Finanzierungsbeschränkungen sind zwar nicht für die Breite der deutschen Unternehmen, aber für Start-ups oft ein signifikantes Investitionshemmnis (JG 2023 Ziffer 155). Dabei kann Wagniskapital eine wichtige Rolle spielen, wobei in Deutschland vor allem bei der Wachstumsfinanzierung Lücken bestehen (JG 2023 Ziffer 224). Eine bessere Finanzierung erleichtert es erfolgreichen jungen Unternehmen zu skalieren und damit gegenüber etablierten Unternehmen Marktanteile zu gewinnen. Mit der im Juli 2026 beschlossenen Start-up- und Scale-up-Strategie beabsichtigt die Bundesregierung, Unternehmensgründungen zu erleichtern und dadurch Marktzutrittshürden abzubauen. Dazu sind ein Ausbau der Wagniskapitalfinanzierung etwa im Bereich der Scale-ups und ein Bürokratierückbau insbesondere bei Unternehmensgründungen vorgesehen (BMWE, 2026).

307. Komplementär dazu sollte der Marktaustritt wenig produktiver Nachzügler durch den institutionellen Rahmen nicht erschwert oder durch politische Intervention verzögert werden. Marktaustritte sind Teil des wettbewerblichen Selektionsprozesses und ermöglichen es, Arbeit und Kapital aus dauerhaft wenig produktiven Unternehmen in produktivere Verwendungen zu überführen. In diese Richtung können beispielsweise **Verbesserungen und Harmonisierungen beim Insolvenzrecht** wirken, das in der EU weiterhin fragmentiert ist und als bedeutendes Hemmnis für den Kapitalverkehr gilt (JG 2023 Ziffer 272; JG 2025 Ziffern 194 ff.). Zudem sollte die Wirtschaftspolitik gemäß dem Grundsatz „letting losers go“ davon Abstand nehmen, Unternehmen zu retten, die langfristig nicht überlebensfähig sind. Ausnahmen sollten auf aus Resilienzgründen notwendige Sektoren und Unternehmen beschränkt bleiben (JG 2025 Ziffer 764).

Arbeitsmobilität und Reallokation erleichtern

308. Am Arbeitsmarkt bestehen verschiedene Ansatzpunkte, um die in Deutschland vergleichsweise **geringe Mobilität der Arbeitskräfte zu erhöhen**. Eine höhere Arbeitsmobilität kann die Unternehmens- und Innovationsdynamik stärken, indem wachsende Unternehmen leichter Arbeitskräfte gewinnen ↘ ZIFFERN 260 FF. und Beschäftigte ihr Wissen zwischen Unternehmen übertragen. ↘ ZIFFERN 279 F. Der Sachverständigenrat hat bereits mehrfach Reformoptionen zur Erhöhung der Arbeitsmobilität skizziert. Beispielsweise können Weiterbildung, Umschulungen und lebenslanges Lernen Erwerbspotenziale erhalten und die Reallokation erleichtern (JG 2022 Ziffern 370 ff. und 392 f.). Die geringe Wohnraumverfügbarkeit in Ballungszentren schränkt den Zuzug von Arbeitskräften in produktive Regionen ein. Die Mobilisierung von Baulandpotenzialen, Bauanreize sowie harmonisierte Bauvorschriften können das Wohnraumangebot vor allem in den wachsenden Städten mit hoher Arbeitsnachfrage erhöhen und der Abbau von Umzugsbarrieren zu einer effizienteren Nutzung bestehenden Wohnraums führen (JG 2024 Ziffern 382 ff.). Ergänzend lässt sich das Arbeitsangebot durch Reformen von Minijobs und Ehegattensplitting, Ausbau der Kinderbetreuung sowie erleichterte Erwerbsmigration und schnellere Integration Zugewanderter stärken (JG 2022 Ziffern 412 ff., 446 ff.; JG 2023 Ziffern 321, 338 ff.).

309. Die Förderung von **Aus- und Weiterbildung** ermöglicht es Arbeitskräften, ihre eigene Produktivität zu erhöhen, und erleichtert ihnen den Wechsel in produktivere Unternehmen (André und Gal, 2024). Zudem steigert sie das allgemeine Humankapital innerhalb von Unternehmen, erhöht damit die Innovationsfähigkeit und erleichtert die Einführung neuer Technologien. Aus- und Weiterbildung sind damit insbesondere komplementär zu Investitionen z. B. in Digitalisierung und KI. Entsprechend sollten Ausbildungscurricula regelmäßig an veränderte Arbeitsmarktanforderungen angepasst und die Vermittlung allgemeiner, übertragbarer Kompetenzen gestärkt werden (JG 2025 Ziffer 794). Eine gezielte und aufsuchende Beratung von Unternehmen und Beschäftigten zu Weiterbildungsangeboten könnte die Weiterbildungsbeteiligung steigern (JG 2022 Ziffern 392 ff.). Eine finanzielle Förderung individueller Weiterbildung von Beschäftigten könnte ebenfalls Teilnahmehürden abbauen (JG 2022 Ziffern 395 ff.; JG 2025 Ziffer 791).

310. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitsrechts werden verschiedene Ansätze diskutiert, um die Arbeitsmobilität zu erhöhen. Dazu zählt eine **Flexibilisierung des Kündigungsschutzes**. Die Bundesregierung plant für Hochverdienende zum 01.01.2027 eine Lockerung des Kündigungsschutzes für Jahreseinkommen oberhalb der 1,75-fachen Beitragsbemessungsgrenze (BBG) der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die derzeit 101 400 Euro im Jahr beträgt. Vorgesehen ist eine Regelung, die die Kündigung von Arbeitsverhältnissen gegen die Zahlung einer Abfindung ermöglicht. Anders als bei einer regulären Kündigung wäre keine Begründung im Sinne des Kündigungsschutzgesetzes erforderlich. Zusätzlich sollen Abfindungszahlungen steuerlich privilegiert werden, wenn zügig eine neue Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. Zudem plant die Bundesregierung eine Verlängerung der sachgrundlosen Befristung von dreimal auf bis zu sechsmal bei einer Höchstdauer von jeweils vier statt zwei Jahren. Weiterhin soll die erneute Ersteinstellung bei demselben Arbeitgeber ermöglicht

und damit das aktuell geltende Vorbeschäftigungsverbot aufgehoben werden (Bundesregierung, 2026).

311. Prinzipiell hat ein lockererer Kündigungsschutz Vor- und Nachteile. Einerseits kann er einen Beitrag leisten, nicht nur die Reallokation von Arbeitskräften und den Wissenstransfer zu erleichtern, sondern auch die Kosten unternehmerischen Experimentierens zu reduzieren. Innovative Projekte sind mit Unsicherheit verbunden und können scheitern; hohe Kosten einer anschließenden Anpassung der Beschäftigung können bereits im Vorhinein die Bereitschaft von Unternehmen verringern, solche Projekte zu verfolgen. Andererseits wird argumentiert, dass ein restriktiver Kündigungsschutz Arbeitsplatzbindung und damit Investitionen in die Weiterentwicklung bestehender Arbeitsverhältnisse begünstigt. ↘ ZIFFER 253 Zudem entsteht Arbeitsmarktdynamik maßgeblich durch direkte oder schnelle Wechsel zwischen Arbeitgebern, während erleichterte Entlassungen allein hierzu einen geringeren Beitrag leisten dürften (Jung und Kuhn, 2026). Eine Erhöhung der Arbeitsdynamik erfordert einen umfassenderen Ansatz mit begleitender aktiver Arbeitsmarktpolitik. ↘ ZIFFER 312 Die konkreten Vorhaben der Bundesregierung dürften schließlich nur für sehr wenige Beschäftigte gelten. Denn nach dem IAB-Lohnmonitor verdienen nur 0,27 % der Beschäftigten ein Einkommen über der 1,75-fachen BBG und diese Gruppe umfasst insbesondere leitende Angestellte mit Einstellungs- und Entlassungsrecht, für die es bereits eine Abfindungsregelung gibt (Weber, 2026).

312. Ein umfassender, häufig zitierter Ansatz, die Arbeitsmobilität zu erhöhen, ist das dänische **Flexicurity-System**. ↘ KASTEN 17 Im Ergebnis ist der dänische Arbeitsmarkt dadurch ähnlich dynamisch wie der US-amerikanische, bei deutlich besserer Absicherung der Arbeitskräfte (Kreiner und Svarer, 2022). Jedoch lässt sich dieses System nicht ohne weiteres auf andere Staaten übertragen. Zum einen ist Flexicurity im Kontext Dänemarks als kleiner Staat mit geringer Ungleichheit und hohem gesellschaftlichem Vertrauen zu sehen (Algan und Cahuc, 2009). Zum anderen handelt es sich um ein Gesamtkonzept, dessen Elemente – lockerer Kündigungsschutz flankiert durch aktive Arbeitsmarktpolitik und großzügige Arbeitslosenunterstützung – komplementär zueinander sind.

313. Als pragmatische Alternativen zu einer solch umfassenden Reform werden Flexibilisierungsmaßnahmen für ausgewählte und für die Reallokation und Diffusion besonders relevante Gruppen diskutiert. In diese Richtung gehen die Vorschläge einer **Flexibilisierung des Kündigungsschutzes für hochqualifizierte und besserverdienende Beschäftigte** (Christofzik und Grimm, 2026). Jäger et al. (2026) schlagen eine **Flexibilitätsprämie** vor, bei der Beschäftigte mit höherem Einkommen frei zwischen dem regulären Kündigungsschutz und einer verhandelten Flexibilitätsprämie kombiniert mit beidseitig kurzen Kündigungsfristen wählen können. Die Einkommensgrenze könnte sich an der Versicherungspflichtgrenze der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) von derzeit 77 400 Euro orientieren, sodass die Flexibilitätsprämie wesentlich mehr Beschäftigte betreffen würde als die von der Bundesregierung vorgesehene Flexibilisierung des Kündigungsschutzes. ↘ ZIFFER 310

Jung und Kuhn (2026) argumentieren, dass statt einer Lockerung des Kündigungsschutzes eine Vereinfachung des Kündigungsrechts durch gesetzlich festgelegte, nach Beschäftigungsjahren gestaffelte Abfindungen geprüft werden soll-

te, kombiniert mit zügigen Verfahren und eingeschränktem Klagerecht. Dadurch ließe sich der mit hohen Bürokratiekosten verbundene Weg über die Arbeitsgerichte vermeiden, den derzeit rund ein Drittel aller Arbeitgeberkündigungen nimmt, obwohl rund 80 % dieser Verfahren mit einem Vergleich und einer Abfindungszahlung statt einer Wiedereinstellung enden. Eine solche Reform bedarf begleitender Maßnahmen, um eine Belastung der Sozialsysteme durch eine potenziell erhöhte Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Risikoangepasste Beiträge zur Sozialversicherung für Unternehmen, ähnlich dem Experience Rating in den USA, sowie die Förderung von Neueinstellungen etwa durch Steuergutschriften für zusätzliche Lohnkosten wären in diesem Zusammenhang denkbar (Jung und Kuhn, 2026).

314. Während die genannten Maßnahmen den Wechsel von Arbeitskräften in produktivere Verwendungen erleichtern können, sollte die Wirtschaftspolitik zugleich vermeiden, strukturell notwendige Reallokationsprozesse zu verzögern. Im Fall konjunktureller Schwankungen ist das Kurzarbeitergeld ein wichtiges und bewährtes Instrument, um Arbeitsplätze zu erhalten. Die Verlängerung des Auszahlungszeitraums – wie aktuell bis Ende des Jahres 2026 von 12 auf 24 Monate – birgt jedoch das Risiko, Reallokationsprozesse am Arbeitsmarkt zu verzögern. Arbeitskräfte verbleiben länger in weniger produktiven Unternehmen, während produktive und wachsende Unternehmen dadurch schwerer neues Personal finden. Evidenz von Brinkmann et al. (2024) über die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes in Deutschland im Jahr 2012 zeigt, dass sich die Reallokation von Arbeit dadurch verzögerte. Die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes sollte daher an Weiterbildungsmaßnahmen gekoppelt und um eine Weiterbildungsprämie ergänzt werden (Fitzenberger et al., 2026; JG 2022 Ziffer 404; JG 2025 Ziffer 795).

LITERATUR

Acemoglu, D., P. Aghion und F. Zilibotti (2006), Distance to frontier, selection, and economic growth, Journal of the European Economic Association 4 (1), 37–74.

Acemoglu, D. und R. Shimer (1999), Efficient unemployment insurance, Journal of Political Economy 107 (5), 893–928.

Acharya, V.V., R.P. Baghai und K.V. Subramanian (2013), Labor laws and innovation, Journal of Law and Economics 56 (4), 997–1037.

Aghion, P., A. Bergeaud, T. Boppart, P.J. Klenow und H. Li (2023), A theory of falling growth and rising rents, Review of Economic Studies 90 (6), 2675–2702.

Aghion, P., T. Fally und S. Scarpetta (2007), Credit constraints as a barrier to the entry and post-entry growth of firms, Economic Policy 22 (52), 732–779.

Aghion, P. und P. Howitt (2006), Appropriate growth policy: A unifying framework, Journal of the European Economic Association 4 (2), 269–314.

Akcigit, U. und S.T. Ates (2021), Ten facts on declining business dynamism and lessons from endogenous growth theory, American Economic Journal: Macroeconomics 13 (1), 257–298.

Akerman, A. und K. Holzheu (2026), The role of workers in knowledge diffusion across firms, Sciences Po Economics Discussion Paper 2024-04, Sciences Po Department of Economics, Paris.

Algan, Y. und P. Cahuc (2009), Civic virtue and labor market institutions, American Economic Journal: Macroeconomics 1 (1), 111–145.

André, C. und P. Gal (2024), Reviving productivity growth: A review of policies, OECD Economics Department Working Paper 1822, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Andrews, D., C. Criscuolo und P.N. Gal (2016), The best versus the rest: The global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy, OECD Productivity Working Paper 5, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Andrews, D., C. Criscuolo und P.N. Gal (2015), Frontier firms, technology diffusion and public policy: Micro evidence from OECD countries, OECD Productivity Working Paper 2, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Añón Higón, D., J.A. Máñez, M.E. Rochina-Barrachina, A. Sanchis und J.A. Sanchis (2022), Firms' distance to the European productivity frontier, Eurasian Business Review 12 (2), 197–228.

Atkeson, A. und P.J. Kehoe (2005), Modeling and measuring organization capital, Journal of Political Economy 113 (5), 1026–1053.

Autor, D., D. Dorn, L.F. Katz, C. Patterson und J. Van Reenen (2020), The fall of the labor share and the rise of superstar firms, Quarterly Journal of Economics 135 (2), 645–709.

Backus, M. (2020), Why is productivity correlated with competition?, Econometrica 88 (6), 2415–2444.

Barlevy, G. (2004), The cost of business cycles under endogenous growth, American Economic Review 94 (4), 964–990.

Bartelsman, E., J. Haltiwanger und S. Scarpetta (2013), Cross-country differences in productivity: The role of allocation and selection, American Economic Review 103 (1), 305–334.

Bartelsman, E.J., P.A. Gautier und J. de Wind (2016), Employment protection, technology choice, and worker allocation, International Economic Review 57 (3), 787–826.

Bartelsman, E.J. und Z. Wolf (2018), Measuring productivity dispersion, in: Grifell-Tatjé, E., C.A. Knox Lovell und R.C. Sickles (Hrsg.), The Oxford Handbook of Productivity Analysis, 1. Auflage, Oxford University Press, New York City, NY, 593–624.

Bassanini, A. und A. Garnero (2013), Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data, Labour Economics 21, 25–41.

Bassanini, A., L. Nunziata und D. Venn (2009), Job protection legislation and productivity growth in OECD countries, Economic Policy 24 (58), 349–402.

Baumol, W.J. (1967), Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis, American Economic Review 57 (3), 415–426.

Belot, M., J. Boone und J. van Ours (2007), Welfare-improving employment protection, Economica 74 (295), 381–396.

Bennedsen, M., K.M. Nielsen, F. Perez-Gonzalez und D. Wolfenzon (2007), Inside the family firm: The role of families in succession decisions and performance, Quarterly Journal of Economics 122 (2), 647–691.

Berlingieri, G., P. Blanchenay und C. Criscuolo (2024), The great divergence(s), Research Policy 53 (3), 104955.

Berlingieri, G., S. Calligaris und C. Criscuolo (2018), The productivity-wage premium: Does size still matter in a service economy?, OECD Science, Technology and Industry Working Paper 2018/13, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Berlingieri, G., S. Calligaris, C. Criscuolo und R. Verlhac (2025), Last but not least: Laggard firms, technology diffusion and its structural and policy determinants, International Economic Review 66 (2), 595–627.

Berlingieri, G., S. Calligaris, C. Criscuolo und R. Verlhac (2020), Laggard firms, technology diffusion and its structural and policy determinants, OECD Science, Technology and Industry Policy Paper 86, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Bernard, A.B. und J.B. Jensen (1999), Exceptional exporter performance: Cause, effect, or both?, Journal of International Economics 47 (1), 1–25.

Berthou, A. et al. (2015), Assessing European firms' exports and productivity distributions: The CompNet trade module, ECB Working Paper 1788, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Bils, M., P.J. Klenow und C. Ruane (2021), Misallocation or mismeasurement?, Journal of Monetary Economics 124, Supplement, S39–S56.

Bitkom (2026), 10 Jahre DS-GVO – Eine Zwischenbilanz des Datenschutzes in Unternehmen, Studienbericht, Berlin.

Bloom, N., C.I. Jones, J. Van Reenen und M. Webb (2020), Are ideas getting harder to find?, American Economic Review 110 (4), 1104–1144.

Bloom, N., R. Sadun und J. Van Reenen (2015), Do private equity owned firms have better management practices?, American Economic Review 105 (5), 442–446.

Bloom, N. und J. Van Reenen (2007), Measuring and explaining management practices across firms and countries, Quarterly Journal of Economics 122 (4), 1351–1408.

BMDS (2026), Dashboard Digitale Verwaltung, Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung, https://dashboard.digitale-verwaltung.de/verfuegbarkeit/verwaltungsleistungen, abgerufen am 9.10.2026.

BMWE (2026), Startup- und Scaleup-Strategie der Bundesregierung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Bormans, Y. und A. Theodorakopoulos (2023), Productivity dispersion, wage dispersion and superstar firms, Economica 90 (360), 1145–1172.

Borowczyk-Martins, D. (2025), Employer-to-employer mobility and wages in Europe and the United States, IZA Discussion Paper 17719, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Bottasso, A., M. Conti und G. Sulis (2017), Firm dynamics and employment protection: Evidence from sectoral data, Labour Economics 48, 35–53.

Braunerhjelm, P., D. Ding und P. Thulin (2020), Labour market mobility, knowledge diffusion and innovation, European Economic Review 123, 103386.

Brinkmann, C., S. Jäger, M. Kuhn, F. Saidi und S. Wolter (2024), Short-time work extensions, NBER Working Paper 33112, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Brynjolfsson, E. und L.M. Hitt (2000), Beyond computation: Information technology, organizational transformation and business performance, Journal of Economic Perspectives 14 (4), 23–48.

Brynjolfsson, E., W. Jin, G. Petropoulos und X. Wang (2023), Information technology, firm size, and industrial concentration, NBER Working Paper 31065, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Brynjolfsson, E., D. Li und L. Raymond (2025), Generative AI at work, Quarterly Journal of Economics 140 (2), 889–942.

Brynjolfsson, E., A. McAfee, M. Sorell und F. Zhu (2008), Scale without mass: Business process replication and industry dynamics, SSRN Scholarly Paper 980568, Social Science Research Network, Rochester, NY.

Brynjolfsson, E., D. Rock und C. Syverson (2021), The productivity J-curve: How intangibles complement general purpose technologies, American Economic Journal: Macroeconomics 13 (1), 333–372.

Bundesregierung (2026), Ein Programm für Aufschwung und Beschäftigung, Berlin.

Bundesregierung (2025), Damit Arbeitsmigration besser gelingt, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-work-and-stay-agentur-2391978, abgerufen am 9.10.2026.

Byrne, D.M., S.D. Oliner und D.E. Sichel (2013), Is the information technology revolution over?, FEDS Working Paper 2013-36, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.

Caballero, R.J. und M.L. Hammour (1994), The cleansing effect of recessions, American Economic Review 84 (5), 1350–1368.

Caballero, R.J., T. Hoshi und A.K. Kashyap (2008), Zombie lending and depressed restructuring in Japan, American Economic Review 98 (5), 1943–1977.

Cahuc, P. und M.G. Palladino (2024), Employment protection legislation and job reallocation across sectors, firms and workers: A survey, IZA Discussion Paper 16747, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Calligaris, S., M. Del Gatto, F. Hassan, G.I.P. Ottaviano und F. Schivardi (2018), The productivity puzzle and misallocation: An Italian perspective, Economic Policy 33 (96), 635–684.

Calligaris, S., M. Reinhard und R. Verlhac (2026), The productivity dynamics of different laggard firms: New insights from the OECD MultiProd project, mimeo.

Calvino, F., C. Criscuolo, L. Marcolin und M. Squicciarini (2018), A taxonomy of digital intensive sectors, OECD Science, Technology and Industry Working Paper 2018/14, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Capgemini (2026), Results of the eGovernment benchmark, https://www.capgemini.com/insights/research-library/results-of-the-egov-benchmark/, abgerufen am 9.10.2026.

Card, D., A.R. Cardoso, J. Heining und P. Kline (2018), Firms and labor market inequality: Evidence and some theory, Journal of Labor Economics 36 (S1), S13–S70.

Card, D., J. Heining und P. Kline (2013), Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality, Quarterly Journal of Economics 128 (3), 967–1015.

Cette, G., J. Fernald und B. Mojon (2016), The pre-Great Recession slowdown in productivity, European Economic Review 88, 3–20.

Christofzik, D.I. und V. Grimm (2026), Wachstumsgrundlagen erneuern, Sicherheit nachhaltig stärken, Studie im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Berlin.

CompNet (2025), User guide for the 10th vintage of the CompNet dataset, Competitiveness Research Network, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).

CompNet (2020), Firm Productivity Report, Competitiveness Research Network.

Criscuolo, C., P. Gal, T. Leidecker und G. Nicoletti (2021), The human side of productivity: Uncovering the role of skills and diversity for firm productivity, OECD Productivity Working Paper 29, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Cunningham, C. et al. (2021), Dispersion in dispersion: Measuring establishment-level differences In productivity, IZA Discussion Paper 14459, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Danne, C. und A. Schiersch (2026), Wertschöpfung und Spezialisierung im internationalen Vergleich, Studie zum deutschen Innovationssystem 3-2026, DIW Econ im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Davis, S.J., J. Haltiwanger, K. Handley, R. Jarmin, J. Lerner und J. Miranda (2014), Private equity, jobs, and productivity, American Economic Review 104 (12), 3956–3990.

Davoine, T. und C. Keuschnigg (2015), Flexicurity, taxes and job reallocation, CESifo Working Paper 5302, CESifo Network, München.

De Loecker, J., J. Eeckhout und G. Unger (2020), The rise of market power and the macroeconomic implications, Quarterly Journal of Economics 135 (2), 561–644.

De Loecker, J. und F. Warzynski (2012), Markups and firm-level export status, American Economic Review 102 (6), 2437–2471.

Decker, R.A., J. Haltiwanger, R.S. Jarmin und J. Miranda (2020), Changing business dynamism and productivity: Shocks versus responsiveness, American Economic Review 110 (12), 3952–3990.

Dell'Acqua, F. et al. (2026), Navigating the jagged technological frontier: Field experimental evidence of the effects of artificial intelligence on knowledge worker productivity and quality, Organization Science 37 (2), 403–423.

DIHK (2026), Künstliche Intelligenz, Souveränität und Resilienz, DIHK-Digitalisierungsumfrage 2026, Deutsche Industrie- und Handelskammer, Berlin und Brüssel.

Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2022), Reallocation effects of the minimum wage, Quarterly Journal of Economics 137 (1), 267–328.

EFI (2026), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2026, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

EFI (2024), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

ElFayoumi, K. (2022), The role of labor market frictions in structural transformation, Macroeconomic Dynamics 26 (5), 1239–1263.

Eurostat (2026a), Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten – jährliche Daten, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/NAMA_10_LP_ULC, abgerufen am 7.10.2026.

Eurostat (2026b), Langzeitarbeitslose nach Geschlecht – jährliche Daten, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/UNE_LTU_A, abgerufen am 30.10.2026.

EZB (2026), Survey on the access to finance of enterprises in the euro area: Fourth quarter of 2025, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Faggio, G., K.G. Salvanes und J. Van Reenen (2010), The evolution of inequality in productivity and wages: Panel data evidence, Industrial and Corporate Change 19 (6), 1919–1951.

Falck, E. und A. Nagengast (2026), Generative AI in German firms: Diffusion, costs, and expected economic effects, https://cepr.org/voxeu/columns/generative-ai-german-firms-diffusion-costs-and-expected-economic-effects, abgerufen am 7.10.2026.

FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2026a), AFiD-Panel Außenhandelsstatistik 2011-2018, On-Site-Zugang, https://www.forschungsdatenzentrum.de/de/10-21242-51911-2018-00-05-1-1-0, abgerufen am 8.10.2026.

FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2026b), AFiD-Panel Unternehmensstrukturstatistiken (SBS) 2008-2020, On-Site-Zugang, Research Data Centres of the Statistical Offices of the Federation, the Federal States, https://www.forschungsdatenzentrum.de/de/10-21242-42231-2020-00-05-1-1-1, abgerufen am 8.10.2026.

Felbermayr, G. und J. Prat (2011), Product market regulation, firm selection, and unemployment, Journal of the European Economic Association 9 (2), 278–317.

Fernald, J., R. Inklaar und D. Ruzic (2025), The productivity slowdown in advanced economies: Common shocks or common trends?, Review of Income and Wealth 71 (1), e12690.

Ferrando, A. und A. Ruggieri (2018), Financial constraints and productivity: Evidence from euro area companies, International Journal of Finance & Economics 23 (3), 257–282.

Fitzenberger, B., C. Kagerl und S. Wolter (2026), Transformation angehen statt Kurzarbeit verlängern. Stellungnahme des IAB zur Verbändebeteiligung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum 5.12.2025, IAB-Stellungnahme 03/2026, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.

Foster, L., C. Grim und J. Haltiwanger (2016), Reallocation in the great recession: Cleansing or not?, Journal of Labor Economics 34 (S1), S293–S331.

Foster, L., C. Grim, J.C. Haltiwanger und Z. Wolf (2021), Innovation, productivity dispersion, and productivity growth, in: Corrado, C., J. Haskel, J. Miranda und D. Sichel (Hrsg.), Measuring and Accounting for Innovation in the Twenty-First Century, Studies on Income and Wealth 78, University of Chicago Press, Chicago und London, 103–136.

Foster, L., J. Haltiwanger und C.J. Krizan (2006), Market selection, reallocation, and restructuring in the U.S. retail trade sector in the 1990s, Review of Economics and Statistics 88 (4), 748–758.

Foster, L., J. Haltiwanger und C. Syverson (2008), Reallocation, firm turnover, and efficiency: Selection on productivity or profitability?, American Economic Review 98 (1), 394–425.

Ganglmair, B., N. Hahn, M. Hellwig, A. Kann, B. Peters und I. Tsanko (2020), Price markups, innovation, and productivity: Evidence from Germany, Produktivität für Inklusives Wachstum 8, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Gopinath, G., Ş. Kalemli-Özcan, L. Karabarbounis und C. Villegas-Sanchez (2017), Capital allocation and productivity in South Europe, Quarterly Journal of Economics 132 (4), 1915–1967.

Graversen, B.K. und J.C. van Ours (2008), How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program, Journal of Public Economics 92 (10), 2020–2035.

Griffith, R., S. Redding und J. Van Reenen (2004), Mapping the two faces of R&D: Productivity growth in a panel of OECD industries, Review of Economics and Statistics 86 (4), 883–895.

Gropp, R., S. Ongena, J. Rocholl und V. Saadi (2022), The cleansing effect of banking crises, Economic Inquiry 60 (3), 1186–1213.

Harrington, J.E. (1986), Limit pricing when the potential entrant is uncertain of its cost function, Econometrica 54 (2), 429–437.

Haskel, J., E.J. Bartelsman und R. Martin (2008), Distance to which frontier? Evidence on productivity convergence from international firm-level data, CEPR Discussion Paper DP7032, Center for Economic and Policy Research, Paris und London.

Hobler, S. (2026), Worker mobility and the diffusion of radical technologies, mimeo, 17. September.

Hopenhayn, H.A. (1992), Entry, exit, and firm dynamics in long run equilibrium, Econometrica 60 (5), 1127–1150.

Hsieh, C.-T. und P.J. Klenow (2009), Misallocation and manufacturing TFP in China and India, Quarterly Journal of Economics 124 (4), 1403–1448.

Jäger, S., M. Barišić, M. Brunnermeier, B. Schoefer und K. Weil (2026), Die Flexibilitätsprämie: Wie Deutschland Mut belohnen und den Kündigungsschutz ändern kann, Policy Paper, Zentrum für neue Sozialpolitik, München.

Jones, C.I. (2017), The productivity growth slowdown in advanced economies, ECB Forum on Central Banking: Investment and growth in advanced economies, Europäische Zentralbank, Sintra, 26.–28. Juni 2017, 313–323.

Jung, P. und M. Kuhn (2026), Wachstumsbremse Kündigungsschutz?, Frankfurt am Main, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/philip-jung-und-moritz-kuhn-wachstumsbremse-kuendigungsschutz-accg-200736743.html, abgerufen am 16.4.2026.

Kaiser, U., H.C. Kongsted und T. Rønde (2015), Does the mobility of R&D labor increase innovation?, Journal of Economic Behavior & Organization 110, 91–105.

Klette, T.J. und Z. Griliches (1996), The inconsistency of common scale estimators when output prices are unobserved and endogenous, Journal of Applied Econometrics 11 (4), 343–361.

Konings, J., G. Magerman und D. Van Esbroeck (2023), The impact of firm-level Covid rescue policies on productivity growth and reallocation, European Economic Review 157, 104508.

Kozeniauskas, N., P. Moreira und C. Santos (2022), On the cleansing effect of recessions and government policy: Evidence from Covid-19, European Economic Review 144, 104097.

Kreiner, C.T. und M. Svarer (2022), Danish flexicurity: Rights and duties, Journal of Economic Perspectives 36 (4), 81–102.

Le Mouel, M. und A. Schiersch (2024), Intangible capital and productivity divergence, Review of Income and Wealth 70 (3), 605–638.

Liu, J. (2023), Worker mobility, knowledge diffusion, and non-compete contracts, mimeo, 18. Dezember.

Maibom, J., M. Rosholm und M. Svarer (2017), Experimental evidence on the effects of early meetings and activation, Scandinavian Journal of Economics 119 (3), 541–570.

Marshall, G. und Á. Parra (2021), Announcing high prices to deter innovation, Management Science 67 (4), 2448–2465.

Maslej, N. et al. (2025), Artificial Intelligence index report 2025, Stanford Institute for Human-Centered AI, Stanford University, Stanford, CA.

Mattsson, P. und A. Reshid (2023), Productivity divergence and the role of digitalisation, Economic Analysis and Policy 79, 942–966.

Melitz, M.J. (2003), The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity, Econometrica 71 (6), 1695–1725.

Monopolkommission (2026), Wettbewerb 2026: Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, 26. Hauptgutachten, Bonn.

Noy, S. und W. Zhang (2023), Experimental evidence on the productivity effects of generative artificial intelligence, Science 381 (6654), 187–192.

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

OECD (2007), OECD employment outlook 2007, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Pavcnik, N. (2002), Trade liberalization, exit, and productivity improvements: Evidence from Chilean plants, Review of Economic Studies 69 (1), 245–276.

Peters, B., C. Rammer und A. Ehrlich (2026), Innovationsbeteiligung, Innovationen und Produktivität in der deutschen Wirtschaft, Studie zum deutschen Innovationssystem 4-2026, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Mannheim.

Peters, M. (2020), Heterogeneous markups, growth, and endogenous misallocation, Econometrica 88 (5), 2037–2073.

Ponattu, D., A. Sachs, H. Weinelt und A. Sieling (2018), Unternehmenskonzentration und Lohnquote in Deutschland: Eine Analyse auf Branchenebene zwischen 2008 und 2016, Produktivität für Inklusives Wachstum 1, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Powell, D. und J. Wagner (2014), The exporter productivity premium along the productivity distribution: Evidence from quantile regression with nonadditive firm fixed effects, Review of World Economics 150 (4), 763–785.

ProdTool Common Report (2026), Europe's productivity challenge: Firm-level evidence from the CompNet dataset, Competitiveness Research Network, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Rammer, C. und T. Schubert (2022), Dokumentation zur Innovationserhebung 2017 bis 2021, ZEW-Dokumentation 22-01, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Mannheim.

Restuccia, D. und R. Rogerson (2017), The causes and costs of misallocation, Journal of Economic Perspectives 31 (3), 151–174.

Restuccia, D. und R. Rogerson (2008), Policy distortions and aggregate productivity with heterogeneous establishments, Review of Economic Dynamics 11 (4), 707–720.

Rosholm, M. und M. Svarer (2008), The threat effect of active labour market programmes, The Scandinavian Journal of Economics 110 (2), 385–401.

Roth, F., A. Sen und C. Rammer (2023), The role of intangibles in firm-level productivity: Evidence from Germany, Industry and Innovation 30 (2), 263–285.

Sajadieh, S. et al. (2026), Artificial Intelligence index report 2026, Stanford Institute for Human-Centered AI, Standford University, Stanford, CA.

Schiersch, A. (2019), Frontiers und Laggards: Die Produktivitätsentwicklung deutscher Unternehmen, Produktivität für Inklusives Wachstum 4, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Schnitzer, M. et al. (2026), A transformative AI strategy for Europe, Zentrum für KI-Risiken & -Auswirkungen, Berlin.

Scur, D., R. Sadun, J. Van Reenen, R. Lemos und N. Bloom (2021), The World Management Survey at 18: Lessons and the way forward, Oxford Review of Economic Policy 37 (2), 231–258.

Stiel, C. und A. Schiersch (2022), Testing the superstar firm hypothesis, Journal of Applied Economics 25 (1), 583–603.

Syverson, C. (2017), Challenges to mismeasurement explanations for the US productivity slowdown, Journal of Economic Perspectives 31 (2), 165–186.

Syverson, C. (2011), What determines productivity?, Journal of Economic Literature 49 (2), 326–365.

Syverson, C. (2004), Market structure and productivity: A concrete example, Journal of Political Economy 112 (6), 1181–1222.

van Ark, B. (2026), Rewiring Europe's productivity framework: Aligning investment, innovation, and diffusion, Konferenzpapier, ECB Forum on Central Banking 2026, Sintra, 13. Juli.

Wagner, J. (2010), Entry, exit and productivity: Empirical results for German manufacturing industries, German Economic Review 11 (1), 78–85.

Weber, E. (2026), Flexibilität unterstützen, nicht erzwingen, ifo Schnelldienst 79 (10), 15–19.

Zimmermann, V. (2026), KfW-Digitalisierungsbericht Mittelstand 2025: Digitalisierungsaktivitäten verlieren deutlich an Schwung, KfW Research, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

4

SOZIALVERSICHERUNGEN UNTER REFORMDRUCK

I. Einleitung

II. Die Finanzen der Sozialversicherungen
1. Bestimmungsfaktoren
2. Bisherige Entwicklung

III. Effekte von Änderungen der Beitragssätze
1. Steuer- und Abgabenkeil im internationalen Vergleich
2. Lang- und kurzfristige Inzidenzen
3. Effekte auf die Konsumnachfrage und das Arbeitsangebot der privaten Haushalte
4. Effekte auf die Arbeitsnachfrage und Standortentscheidungen
5. Effekte im Allgemeinen Gleichgewicht

IV. Handlungsfelder
1. Ausgabenseite
2. Einnahmenseite

Eine andere Meinung

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

↘ Aufgrund des demografischen Wandels ist unter geltendem Recht bis zum Jahr 2040 ein Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes von derzeit 42,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen auf fast 50 % zu erwarten.

↘ Ein Anstieg der Beitragssätze verringert das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und erhöht die Arbeitskosten der Unternehmen. Beides dämpft das gesamtwirtschaftliche Wachstum.

↘ Eine Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung könnte über eine Begrenzung des Ausgabenwachstums in Verbindung mit einer Stärkung der Einnahmenbasis gelingen.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

In den kommenden Jahren dürfte die Zahl der Leistungsbeziehenden in der Gesetzlichen Renten- (GRV), Kranken- (GKV) und Pflegeversicherung (SPV) durch den demografischen Wandel deutlich steigen, während die Zahl der Beitragszahlenden abnimmt. Projektionen des Sachverständigenrates lassen einen deutlichen Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes in den kommenden Jahrzehnten erwarten. Im Basisszenario steigt der Beitragssatz von 42,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen im Jahr 2026 unter geltendem Recht auf 45,4 % im Jahr 2030. Bis zum Jahr 2040 erhöht sich der Beitragssatz bei kontinuierlichem Anstieg auf 49,7 %. Danach setzt sich der Trend abgeschwächt fort. Damit verschärft sich der Zielkonflikt zwischen angemessenem Leistungsniveau und tragfähiger Finanzierung.

Die Abgabenbelastung von Arbeitseinkommen ist in Deutschland im internationalen Vergleich hoch. Ein Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge vergrößert den Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn. Die Belastung wird von Unternehmen und Beschäftigten in Deutschland etwa hälftig finanziert. Bei privaten Haushalten verringert der Beitragsanstieg das verfügbare Einkommen und damit den privaten Konsum. Zugleich kann ein höherer Abgabenkeil die Erwerbsanreize verschlechtern und dadurch das Arbeitsangebot dämpfen. Bei Unternehmen führen höhere Sozialversicherungsbeiträge zu steigenden Arbeitskosten. Dies belastet die Arbeits- und Investitionsnachfrage. Simulationen zeigen, dass der projizierte Anstieg des Gesamtbeitragssatzes um rund 6 bis 7 Prozentpunkte bis zum Jahr 2035 das Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zu einem Szenario ohne Beitragssatzsteigerungen um 0,5 bis 0,9 % senkt.

Die Beitragssatzentwicklung sollte primär durch die Begrenzung des Ausgabenanstiegs gedämpft werden. Für die GRV wurden im Jahresgutachten 2023 Reformoptionen aufgezeigt. In der GKV können Strukturreformen in der Krankenhausversorgung, eine stärker am Zusatznutzen orientierte Arzneimittelpreisbildung und Prävention den Ausgabenanstieg begrenzen, ohne die Versorgungsqualität zu beeinträchtigen. In der SPV können eine Begrenzung des Leistungszugangs auf das fachlich empfohlene Maß, die Rücknahme einzelner wenig zielgenauer Leistungen und eine kohortenspezifische Kapitaldeckung zu einer nachhaltigeren Finanzierung beitragen.

Auf der Einnahmenseite sollten nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) vollständig steuerfinanziert werden, soweit sie klar begründete gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen. Kritisch zu prüfen ist, ob einzelne NBL sachlich gerechtfertigt sind. Eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage auf Nichtlohneinkommen erscheint in Versicherungszweigen mit Lohnersatzfunktion wenig sachgerecht. Die Bemessungsgrundlage lässt sich durch Maßnahmen und Reformen stabilisieren, die eine längere Erwerbsphase, eine höheres Arbeitsvolumen sowie eine Steigerung des Produktivitätswachstums fördern.

I. EINLEITUNG

315. Die **Sozialversicherungen**, bestehend aus Arbeitslosen- (ALV), Unfall- (UV), Renten- (GRV), Kranken- (GKV) und Pflegeversicherung (SPV), bilden eine **zentrale Säule der sozialen Sicherung** in Deutschland. ↘ KASTEN 24 Sie sollen private Haushalte gegen wesentliche Lebens- und Erwerbsrisiken absichern, indem sie ihr Einkommen bei Eintritt versicherter Risiken stützen. Damit tragen sie zur Glättung des Konsums über den Lebenszyklus (Gruber, 1997a; Gertler und Gruber, 2002) sowie zur Minderung von Armutsrisiken bei (Jacques et al., 2021). Für Unternehmen wirken stabile und verlässliche Sozialversicherungen vorteilhaft, da sie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung beitragen und z. B. über bessere Gesundheit die Arbeitsmarktteilnahme sowie die Produktivität stützen (Miller et al., 2021).

316. Gemäß dem **Versicherungsprinzip** ↘ KASTEN 24 erfolgt diese Absicherung über beitragsfinanzierte Versicherungen mit entsprechenden Leistungsansprüchen. Diese sind an den Eintritt bestimmter versicherter Risiken geknüpft. Gemäß dem **Solidarprinzip** ↘ KASTEN 24 werden individuelle Risiken, vor allem in der Kranken- und Pflegeversicherung, gemeinschaftlich von Erwerbspersonen und Unternehmen getragen, wobei einkommens- und risikobezogene Unterschiede teilweise innerhalb der Versichertengemeinschaft ausgeglichen werden. Das bedeutet, dass sich die Beiträge in der Kranken- und Pflegeversicherung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit richten, während Leistungen nach Bedarf gewährt werden.

317. **Die Sozialversicherungen werden überwiegend aus Beiträgen und im sogenannten Umlageverfahren** ↘ GLOSSAR **finanziert.** Bei einer Umlagefinanzierung werden die Beiträge nicht für zukünftige Leistungen angespart, sondern für laufende Leistungen direkt wieder verwendet. Die Beitragsbemessung knüpft in den einzelnen Versicherungszweigen primär an das Arbeitseinkommen an und wird durch Beitragsbemessungsgrenzen sowie, je nach Versicherungszweig, durch eine unterschiedliche Reichweite der versicherten Personengruppen begrenzt. Ergänzend werden Bundeszuschüsse gewährt, die vor allem zum Ausgleich nicht beitragsgedeckter Leistungen (NBL) dienen. ↘ PLUSTEXT 13

318. **Der Zielkonflikt zwischen einem angemessenen Leistungsniveau der Sozialversicherungen und ihrer nachhaltigen Finanzierbarkeit** wird sich in Deutschland aufgrund des demografischen Wandels in den kommenden Jahren verschärfen. ↘ ZIFFERN 325 FF. ↘ PLUSTEXT 11 Ein demografisch bedingter Anstieg der Leistungen bei unverändertem oder sinkendem Arbeitsvolumen, wie es in den kommenden Jahrzehnten zu erwarten ist, ↘ ZIFFERN 332 F. erfordert höhere Beitragssätze oder höhere öffentliche Zuschüsse, wenn der Leistungsumfang je Versicherten unverändert bleibt. Höhere Beitragssätze können aufgrund geringerer Nettoentgelte den Konsum und das Arbeitsangebot der privaten Haushalte vermindern. ↘ ZIFFERN 360 FF. Für Unternehmen steigen mit höheren Beiträgen die Arbeitskosten, was die Arbeits- und Investitionsnachfrage dämpfen kann. ↘ ZIFFERN 374 FF.

↘ PLUSTEXT 11

Hintergrund: Zielkonflikt zwischen einem angemessenen Leistungsniveau und nachhaltiger Finanzierbarkeit in den Sozialversicherungen

Die Angemessenheit des Leistungsniveaus und die Nachhaltigkeit der Finanzierung von Sozialversicherungssystemen sind zwei zentrale, teils konkurrierende Ziele. Ein angemessenes Leistungsniveau bedeutet eine Absicherung gegen Lebens- und Erwerbsrisiken durch vorhersehbare Leistungen, die bei Eintritt des Versicherungsfalls eine Glättung des Konsums erlauben und das Armutsrisiko mindern. ↘ KASTEN 24 Nachhaltigkeit ist dann gegeben, wenn das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau langfristig gehalten werden kann, ohne dass hierzu erforderliche höhere Beitragssätze und Bundeszuschüsse zu spürbaren Verzerrungen bei Beschäftigung und Wachstum führen oder zukünftige Generationen unverhältnismäßig belasten (BMGS, 2003; JG 2023 Ziffer 363).

319. Die Entwicklung der Finanzen der Sozialversicherungen wird durch drei Faktoren bestimmt: i) die Zahl der Leistungsbeziehenden, die v. a. von der demografischen Struktur der Versicherten bestimmt wird; ii) die Entwicklung der Ausgaben je Leistungsfall, die stark von der Lohnentwicklung und im Gesundheits- und Pflegebereich zudem vom medizinisch-technischen Fortschritt geprägt ist und schließlich iii) die Entwicklung der beitragspflichtigen Bemessungsgrundlage, die vom gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen, der Lohnsumme und der Beschäftigungsstruktur abhängt. Beitragssätze steigen entsprechend auch dann, wenn bei unverändertem Leistungsumfang demografisch bedingt die Anzahl der Leistungsbeziehenden zunimmt oder wenn sich die beitragspflichtige Einkommensbasis schwächer entwickelt als die Ausgaben.

320. Der **Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz**, d. h. die Summe der Beitragssätze von Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung, ist seit der Wiedervereinigung von 35,6 % im Jahr 1990 auf 42,3 % im Jahr 2026 deutlich angestiegen. ↘ ABBILDUNG 75 Diese Entwicklung ist sowohl auf eine Ausweitung des Leistungsumfangs und Verbesserungen der Leistungsqualität als auch auf demografisch bedingt steigende Bedarfe zurückzuführen. ↘ ZIFFERN 342 FF. Besonders stark wuchs im Zeitverlauf der Beitragssatz der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Die Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und, insbesondere ab dem Jahr 2015, zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV) sind aber ebenfalls gestiegen. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung (ALV) ist seit dem Jahr 2007 aufgrund der rückläufigen Arbeitslosenquote spürbar gesunken.

321. Das vorliegende Kapitel analysiert vor diesem Hintergrund die künftige Entwicklung der gesamten Sozialversicherungsbeiträge ↘ ZIFFERN 325 FF. und zeigt auf, wie diese Entwicklung den privaten Konsum, die Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrage- sowie Investitionsentscheidungen von privaten Haushalten und Unternehmen sowie die öffentlichen Haushalte beeinflussen kann. ↘ ZIFFERN 350 FF. Die nachfolgenden beiden Kapitel befassen sich mit der Beitrags- und Leistungsentwicklung in der Kranken- und in der Pflegeversicherung ↘ ZIFFERN 432 UND 538 und erörtern, wie beide Systeme mit Blick auf die bevorstehende demografische Alterung gestärkt werden können. Bereits im Jahresgutachten 2023 hat der

Sachverständigenrat Reformoptionen für die GRV diskutiert, die dabei helfen können, die Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen (JG 2023 Ziffern 387 ff.). ↘ ZIFFER 383

322. Eine Simulation des Sachverständigenrates basierend auf Projektionen der Bevölkerungsentwicklung und des langfristigen Wachstums zeigt, wie sich die Finanzen der Sozialversicherungen in den kommenden Jahrzehnten entwickeln könnten. ↘ ABBILDUNG 76 **Im Basisszenario steigt die Summe der Beitragssätze der betrachteten Sozialversicherungszweige von derzeit 42,3 % bis zum Jahr 2030 auf 45,4 %** und bis zum Jahr 2040 weiter auf etwa 49,7 %. Danach setzt sich der Anstieg mit geringerer Dynamik fort.

Dauerhaft höhere Beitragssätze können die gesamtwirtschaftliche Aktivität dämpfen, indem sie das verfügbare Einkommen mindern, die Arbeitskosten erhöhen und so Beschäftigung, Konsum und Investitionen und preisliche Wettbewerbsfähigkeit belasten. Ein Anstieg des aggregierten Beitragssatzes um rund 6 bis 7 Prozentpunkte bis zum Jahr 2035 geht gegenüber dem Basispfad mit einem um etwa 0,5 % bis 0,9 % niedrigeren realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) einher (Hüther et al., 2025; Ochsner, 2026). ↘ KASTEN 25

323. Zur Stabilisierung der Finanzen der Sozialversicherungen im demografischen Wandel muss die Ausgabendynamik in GRV, GKV und SPV sozialverträglich begrenzt und zugleich die Einnahmenbasis gestärkt werden. Die Handlungsfelder umfassen eine Stärkung des Arbeitsvolumens über höhere Erwerbsbeteiligung und längere Erwerbsphasen, Vereinfachungen der Erwerbsmigration ↘ ZIFFERN 395 F. und Verbesserungen des Produktivitätswachstums ↘ ZIFFER 397 sowie Reformen zur Begrenzung der Ausgabendynamik und zur klaren Abgrenzung beitrags- und steuerfinanzierter Aufgaben. ↘ ZIFFERN 383, 385 F. UND 391

II. DIE FINANZEN DER SOZIALVERSICHERUNGEN

324. Die verschiedenen Versicherungszweige der deutschen Sozialversicherungen adressieren unterschiedliche Lebens- und Erwerbsrisiken, sind jedoch finanziell und strukturell eng miteinander verflochten. ↘ KASTEN 24 ↘ ZIFFER 328 Ihre Finanzentwicklung wird langfristig vor allem durch das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die demografische Alterung bestimmt. Mit dem demografischen Wandel steigt die Zahl der Leistungsbeziehenden, während die Zahl der Beitragszahlenden weniger stark zunimmt. Die **zentrale Herausforderung für die Finanzierung der Sozialversicherungen besteht** in den kommenden Jahren darin, **ein angemessenes Leistungsniveau sicherzustellen** und zugleich die mit der Finanzierung der Leistungen **verbundenen Belastungen für Haushalte und Unternehmen auf ein nachhaltiges Niveau zu begrenzen**.

325. **In Systemen mit Umlageverfahren werden steigende Finanzierungsbedarfe grundsätzlich über Anpassungen der Beitragssätze gedeckt.** Beitragssätze steigen entweder aufgrund einer Ausweitung des Leistungsumfangs oder aufgrund von Veränderungen der Beitragsbasis. Diese entstehen beispielsweise, wenn die Zahl der Leistungsbeziehenden demografisch bedingt zunimmt oder wenn sich das Arbeitsvolumen und das Wachstum der beitragspflichtigen Einnahmen schwächer entwickeln als die Ausgaben. Kurzfristig können Rücklagen der Sozialversicherungen die Anpassung der Beitragssätze verzögern. Der Umfang der Bundesmittel für die Sozialversicherungen ist hingegen gesetzlich festgelegt.

Um die Auswirkungen der zukünftigen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und der Demografie auf die Sozialversicherungen abzuschätzen, projiziert der Sachverständigenrat die Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes auf Basis von Projektionen der Bevölkerungsentwicklung und des Potenzialwachstums. ↘ PLUSTEXT 12 Zur Einordnung der Projektionsergebnisse werden in Sensitivitätsanalysen zentrale Annahmen zur demografischen Entwicklung, zum Wanderungssaldo sowie zur Erwerbsquote von Frauen und zur durchschnittlichen Jahresarbeitszeit aller Erwerbstätigen variiert. ↘ ABBILDUNG 83

↘ KASTEN 24

Hintergrund: Ziele und Organisationsprinzipien der Sozialversicherungen

Die Leistungen der Sozialversicherungen sollen private Haushalte gegen wesentliche Lebens- und Erwerbsrisiken absichern, die private Märkte aufgrund von Informationsasymmetrien, unvollständigen Verträgen und kollektiven Risiken nur unzureichend abdecken. Darüber hinaus rechtfertigen verhaltensökonomische Faktoren wie Gegenwartspräferenzen, begrenzte Rationalität und eine systematische Unterbewertung zukünftiger Risiken die Ausgestaltung als Pflichtversicherung, da Individuen ansonsten häufig nicht ausreichend vorsorgen würden (Anderson, 2003; Rice, 2013). Die Sozialversicherungen stabilisieren bei Eintritt versicherter

Risiken das verfügbare Einkommen privater Haushalte und tragen damit dazu bei, den Konsum über den Lebenszyklus zu glätten (vgl. Gruber, 1997a; Gertler und Gruber, 2002). Darüber hinaus erfüllen sie eine Schutzfunktion im Hinblick auf Armutsrisiken und soziale Ausgrenzung, insbesondere bei anhaltenden Erkrankungen oder sehr hohen Behandlungskosten sowie bei Erwerbsminderung und im Alter.

Auch für Unternehmen haben Sozialversicherungen Vorteile. Indem sie Gesundheits- und Einkommensrisiken absichern, tragen sie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung bei. Die Evidenz zeigt, dass bessere Gesundheit mit höherer Arbeitsmarktteilnahme und besseren Arbeitsmarktergebnissen einhergeht (Currie und Madrian, 1999) und dass Krankenversicherungsschutz mit weniger Ausfalltagen bzw. höherer Produktivität verbunden sein kann (Miller et al., 2021). Zudem erhöhen soziale Sicherungssysteme die Einkommenssicherheit in Übergängen und unterstützen damit Anpassungs- und Mobilitätsprozesse am Arbeitsmarkt.

Das deutsche Sozialversicherungssystem beruht auf zwei zentralen Organisationsprinzipien. Das Versicherungsprinzip stellt sicher, dass bei Zahlung der Beiträge im Versicherungsfall klar definierte Leistungsansprüche bestehen. Das Solidarprinzip ordnet die Höhe der Beiträge nach Leistungsfähigkeit und die Leistungsgewährung nach Bedarf. In den einzelnen Versicherungszweigen sind beide Prinzipien unterschiedlich stark ausgeprägt. In der GKV und SPV gilt beispielsweise das Bedarfsprinzip, sodass Leistungsansprüche weitgehend unabhängig von der individuellen Beitragshöhe sind und sich ausschließlich am medizinischen bzw. pflegerischen Bedarf orientieren. ↘ ZIFFERN 428 UND 536 Umgekehrt verstärkt der Grundsatz der Beitragsäquivalenz in der GRV und in der ALV die Versicherungslogik, indem er Leistungsansprüche stärker an Höhe und Dauer der Beitragszahlungen bindet (JG 2023 Ziffer 499).

Die GRV dient dem Ersatz des Einkommens nach Beendigung der Erwerbsphase aus Altersgründen, bei vorzeitiger Erwerbsminderung oder nach dem Tod eines erwerbstätigen Ehepartners. Aufgrund ihres Volumens, sowohl beim Beitragsaufkommen als auch bei den Leistungszahlungen, kommt der GRV eine große Bedeutung im Sozialversicherungssystem zu.

Die GKV ↘ ZIFFERN 428 FF. gewährleistet eine medizinische Versorgung nach dem Bedarfsprinzip und schützt private Haushalte vor erheblichen Gesundheitskosten.

Die SPV ↘ ZIFFERN 524 FF. UND 533 sichert das finanzielle Risiko im Fall von Pflegebedürftigkeit ab und stellt Leistungen zur ambulanten und stationären Pflege bereit.

Die ALV sichert das Risiko vorübergehender Erwerbslosigkeit ab und stellt sowohl passive Leistungen in Form des Arbeitslosengeldes als auch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, beispielsweise zur Förderung von Arbeitskräftereallokation, bereit. Sie trägt damit zur Glättung der Haushaltseinkommen sowie zur verbesserten Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts bei.

Die Unfallversicherung (UV) sichert die Folgen von Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen ab. Anders als die anderen Sozialversicherungen wird die UV mit risikoorientierten Beiträgen allein von den Arbeitgebern finanziert. Dies sorgt zum einen dafür, dass die Kosten entsprechend des Arbeitsunfalls- und Berufskrankheitsrisikos verschiedener Berufe und Branchen verteilt werden, und erzeugt zum anderen Anreize für die Unternehmen, die bei ihnen entstehenden Betriebsgefahren möglichst gering zu halten.

1. Bestimmungsfaktoren

326. Die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungen ergibt sich aus dem Zusammenspiel i) der Entwicklung der Zahl der Leistungsbeziehenden, ii) der Ausgabendynamik je Leistungsfall und iii) der Entwicklung der beitragspflichtigen Bemessungsgrundlage. Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsfälle wird bei

gegebener Rechtslage und Risikoprävalenz, d. h. der Häufigkeit und Dauer von Arbeitslosigkeit, Erkrankungen (Morbidität ↘ GLOSSAR) bzw. Pflegebedürftigkeit bezogen auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, im Wesentlichen durch die Altersstruktur der Versicherten bestimmt. Die **beitragspflichtige Einnahmenbasis hängt maßgeblich vom Arbeitsvolumen und vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum ab**. Steigende Produktivität erhöht die Löhne und damit die beitragspflichtige Bemessungsgrundlage. Darüber hinaus kann Lohnwachstum die Ausgaben je Leistungsfall erhöhen, da Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und im Alter daran angepasst werden und höhere Löhne in arbeitsintensiven Bereichen wie Gesundheit und Pflege ebenfalls zu höheren Ausgaben führen. Zudem nimmt mit steigendem Einkommen auch die Zahlungsbereitschaft für Gesundheitsausgaben zu. ↘ ZIFFERN 334 FF.

327. Die **demografische Struktur beeinflusst beide Seiten der Sozialversicherungsbudgets**. ↘ ZIFFERN 329 FF. Sie bestimmt das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen und damit auch das Wirtschaftswachstum sowie die steuer- und beitragspflichtigen Einnahmen, aus denen die Einnahmen der Sozialversicherungen generiert werden. Gleichzeitig beeinflusst die Demografie die Zahl der Leistungsbeziehenden und damit die Ausgaben der Sozialversicherungen. Die Ausgaben hängen zudem auch von den Kosten je Leistungsfall ab. ↘ ZIFFERN 460 FF.

328. **Ausgabenvolumina und -strukturen unterscheiden sich in den verschiedenen Versicherungszweigen deutlich.** Die GRV weist das höchste Ausgabenvolumen auf. Ihre Ausgabenentwicklung ist stark durch die demografische Struktur geprägt, die sich damit maßgeblich auf die langfristige Entwicklung des Gesamtbeitragssatzes auswirkt (JG 2023 Ziffern 363 f.). Die Ausgabenentwicklung in der GKV und SPV wird maßgeblich von Morbidität, Pflegeprävalenz und demografischen Veränderungen geprägt. Der zuletzt beobachtete Ausgabenanstieg in der GKV wurde jedoch vor allem durch den medizinisch-technischen Fortschritt getrieben. ↘ ZIFFER 337 Das finanzielle Gewicht der ALV ist im Vergleich zu den anderen Sozialversicherungszweigen geringer und gegenüber der demografischen Entwicklung relativ wenig sensitiv. Sie besitzt jedoch eine große konjunkturelle Bedeutung als automatischer Stabilisator ↘ GLOSSAR.

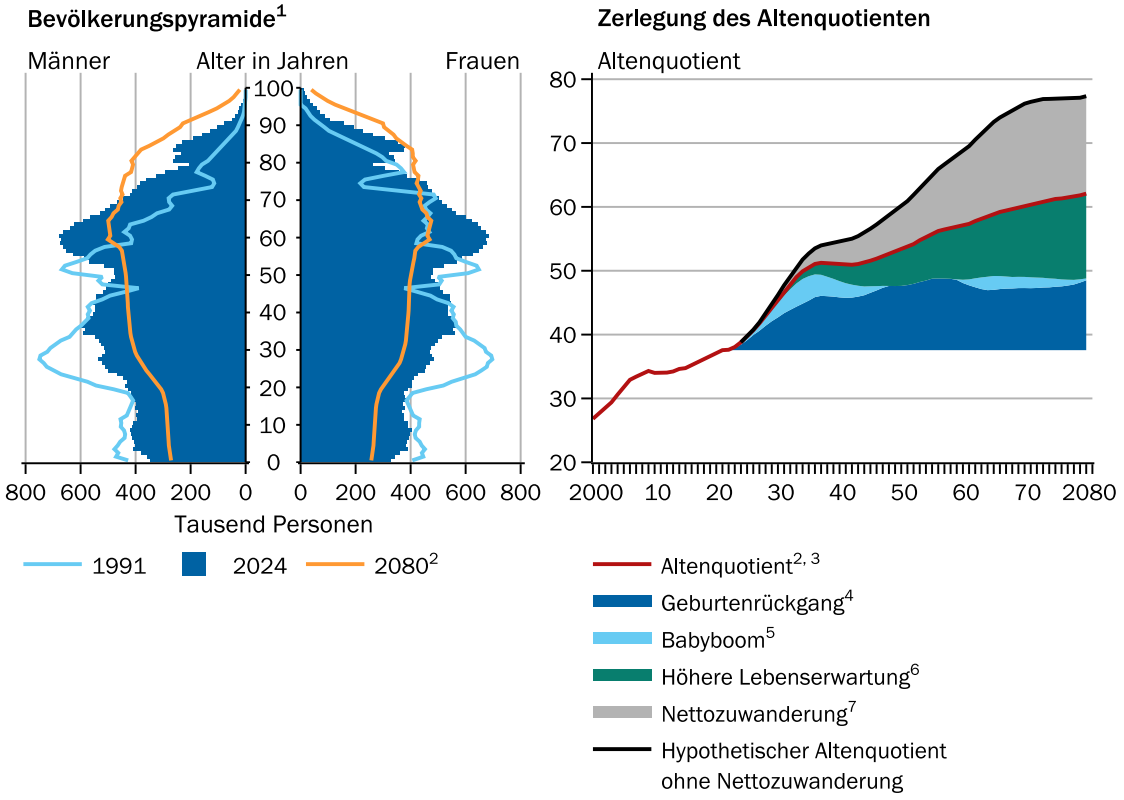
Zwischen den einzelnen Sozialversicherungszweigen bestehen vielfältige Interaktionen, die sowohl die Kostenstrukturen als auch den Leistungsbezug beeinflussen. Zwischen GKV und SPV wirkt die medizinische Versorgung auf Eintrittswahrscheinlichkeit und Ausmaß der Pflegebedürftigkeit, während pflegerische Bedarfe zugleich zusätzliche medizinische Leistungen auslösen können.

Demografie und Arbeitsvolumen

329. Die **demografische Entwicklung zwischen den Jahren 1990 und 2024 war in Deutschland von demografischer Alterung bei anhaltendem Bevölkerungswachstum geprägt**. ↘ ABBILDUNG 71 LINKS Die Bevölkerung stieg von 79,8 Millionen Personen im Jahr 1990 auf 83,6 Millionen Personen im Jahr 2024. Die Geburtenziffer lag im Jahr 1990 bei etwa 1,5 Kindern je Frau, fiel bis Mitte der 2000er-Jahre deutlich, erholte sich zeitweise bis auf rund 1,6 um das Jahr 2021 und ging zuletzt wieder zurück. Insgesamt blieb die Geburtenziffer seit dem Jahr 1990 erheblich unter dem Wert von 2,1 Kindern je Frau, der not-

↘ ABBILDUNG 71

Alterspyramide und Zerlegung der Entwicklung des Altenquotienten



1 – Stichtag jeweils 31.12. 2 – Referenzszenario auf Basis des Bevölkerungsstands für das Jahr 2024 und Annahmen der mittleren Variante zu Geburtenhäufigkeit (G2), Lebenserwartung (L2) gemäß der 16. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung sowie einer Nettozuwanderung von 200 000 Personen im Durchschnitt aller Jahre im Projektionszeitraum. 3 – Der Altenquotient ist definiert als die Anzahl der Personen ab 65 Jahren je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren. 4 – Effekt des Rückgangs der Geburtenrate in den 1970er-Jahren. 5 – Zusätzlicher Effekt durch Babyboom. Erster Ausschlag durch Primäreffekte und zweiter Ausschlag als Echoeffekt des Babybooms. 6 – Effekt des Anstiegs der Lebenserwartung bei Geburt. 7 – Effekt der Nettozuwanderung.

Quellen: Human Mortality Database, SIM.24, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 26-055-01

Daten (CSV)

wendig wäre, um die Bevölkerung bei ausgeglichenem Wanderungssaldo (und ohne Änderungen der Lebenserwartung) konstant zu halten.

Gleichzeitig nahm die Lebenserwartung bei Geburt kontinuierlich zu, von 79 (72,5) Jahren für Frauen (Männer) zu Beginn der 1990er auf 83,5 (78,9) Jahre im Jahr 2024. Trotz der gestiegenen Lebenserwartung war die natürliche Bevölkerungsentwicklung über weite Teile des Zeitraums negativ. Der Altenquotient ↘ GLOSSAR, die Anzahl der Personen ab 65 Jahren je 100 Personen im Erwerbsalter von 20 bis 64 Jahren, stieg infolge niedriger Geburtenraten und zunehmender Lebenserwartung fast durchgängig von 24 im Jahr 1991 auf 39 im Jahr 2024. ↘ ABBILDUNG 71 RECHTS Damit hat sich die Anzahl der Leistungsbeziehenden durch die fortschreitende demografische Alterung bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten deutlich erhöht. Die Nettozuwanderung hat den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in den vergangenen Jahren zwar teilweise kompensiert und das Bevölkerungswachstum gestützt. Sie verändert den langfristigen Trend der Alterung bei dauerhaft niedriger Fertilität aber nur begrenzt. Das beobachtete Bevölkerungswachstum ist im Wesentlichen auf positive Nettomigration zurückzuführen.

330. Das **Arbeitsvolumen**, gemessen als Summe der geleisteten Arbeitsstunden, ist für die Finanzierung der Sozialversicherungen zentral, weil es einen wesentlichen Bestimmungsfaktor der beitragspflichtigen Lohnsumme und damit der Einnahmenbasis der umlagefinanzierten Systeme darstellt. Die Entwicklung des Arbeitsvolumens lässt sich in vier Komponenten zerlegen: (i) die Bevölkerung im Erwerbsalter, (ii) die Erwerbsbeteiligung, (iii) die Erwerbslosigkeit sowie (iv) die durchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen. ↘ ABBILDUNG 73 RECHTS

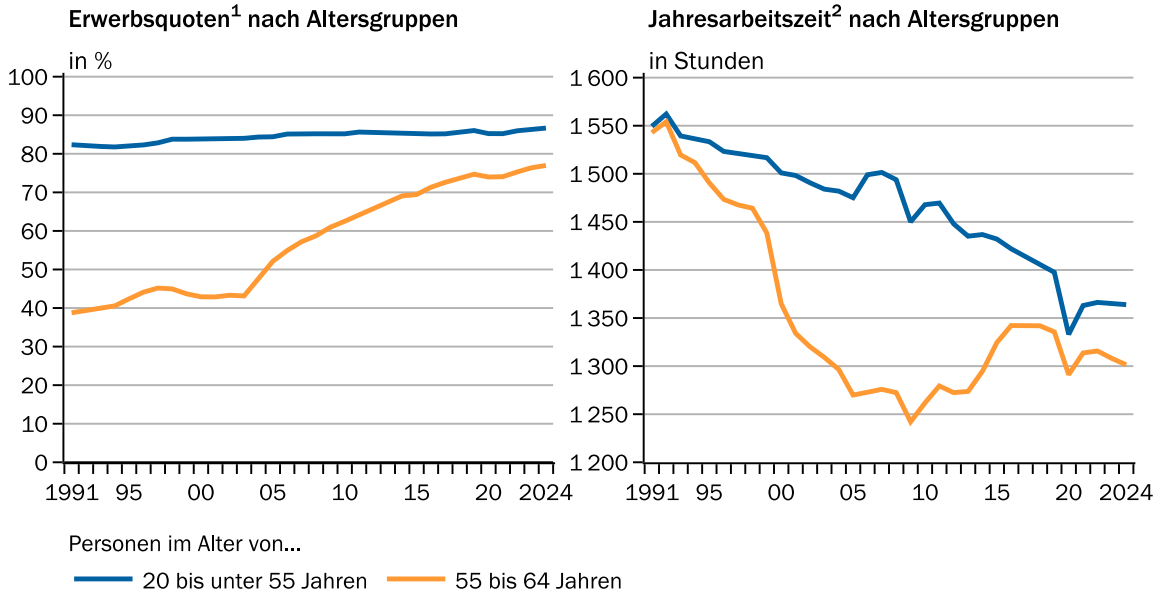
Diese Determinanten werden durch den demografischen Wandel in unterschiedlicher Weise beeinflusst. Für die lange Frist ist insbesondere die Bevölkerung im Erwerbsalter die maßgebliche Größe, da sie das Potenzial an Arbeitskräften vorgibt und damit die Obergrenze des möglichen Arbeitsvolumens bestimmt. Änderungen der Erwerbsbeteiligung, der Erwerbslosigkeit und der Arbeitszeit pro Kopf können den demografischen Trend dämpfen oder verstärken, aber nicht vollständig kompensieren.

331. Demografische Veränderungen wirken nicht nur über die Anzahl der Erwerbspersonen auf das Arbeitsvolumen, sondern auch über die **Unterschiede der altersbezogenen Erwerbsstruktur und Arbeitsintensität zwischen verschiedenen Altersgruppen**. Mit der Alterung der Bevölkerung steigt der Anteil der Personen im höheren Erwerbsalter, deren Erwerbsquoten niedriger sind als in den mittleren Altersgruppen. ↘ ABBILDUNG 72 LINKS Im Jahr 2024 lag die Erwerbsquote der 20- bis 55-Jährigen bei 87 %, gegenüber 77 % bei Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren (im Jahr 1991: 82 % bzw. 39 %). Zudem ist die durchschnittliche Arbeitszeit älterer Erwerbstätiger geringer, ↘ ABBILDUNG 72 RECHTS unter anderem aufgrund höherer Teilzeitquoten. Im Jahr 2024 lag die durchschnittliche Jahresarbeitszeit bei den 55- bis 64-Jährigen bei 1 301 Stunden, gegenüber 1 364 Stunden bei den 20- bis 55-Jährigen (im Jahr 1991: 1 543 bzw. 1 549 Stunden). Der demografische Wandel reduziert damit nicht nur die Anzahl der Erwerbspersonen, sondern auch die durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbsperson. Der Rückgang des Arbeitsvolumens fällt entsprechend stärker aus als es die Bevölkerungsentwicklung allein nahelegen würde.

332. Um die **künftige demografische Entwicklung** abzuschätzen, stützt sich der Sachverständigenrat als Basisszenario auf die Annahmen G2 und L2 der 16. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (kBv). ↘ PLUSTEXT 12 ↘ ABBILDUNG 71 LINKS Damit werden die mittleren Annahmen innerhalb der Varianten der 16. kBv zur Geburtenhäufigkeit (G2) und Lebenserwartung (L2) kombiniert. Ausgehend von einer zusammengefassten Geburtenziffer von 1,35 Kindern je Frau im Jahr 2024 wird in G2 (und seiner Fortschreibung ↘ ZIFFER 413) unterstellt, dass sich die Geburtenrate langfristig erholt und bis zum Jahr 2080 auf 1,47 Kinder je Frau ansteigt. Im Pfad L2 steigt die Lebenserwartung bei Geburt bis zum Jahr 2080 gegenüber dem Jahr 2024 um 7,2 Jahre bei Männern und um 5,5 Jahre bei Frauen auf 86,1 Jahre (Männer) und 89 Jahre (Frauen). Dadurch wird die Bevölkerung im Durchschnitt älter. Der Wanderungssaldo sinkt nach Annahme des Sachverständigenrates bis zum Jahr 2030 auf 200 000 Personen, als mittleres Szenario zwischen den Varianten W1 (150 000 Personen) und W2 (250 000 Personen) der 16. kBv, und bleibt anschließend konstant. Das entspricht einer Nettozuwanderung von insgesamt 11,3 Millionen Personen im Zeitraum von 2025 bis 2080.

↘ ABBILDUNG 72

Heterogenität in Erwerbsquoten und Arbeitsstunden



1 – Erwerbsquoten sind als Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe definiert. Erwerbspersonen umfassen Erwerbstätige und Erwerbslose. Zu den Erwerbstätigen zählen nach OECD/ILO-Definition abhängig Beschäftigte, Selbständige und mithelfende Familienangehörige. Die Bevölkerung im Erwerbsalter wird in Anlehnung an die OECD als Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren definiert. 2 – Durchschnittliche Jahresarbeitszeit aller Erwerbstätigen.

Quellen: IAB, OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-045-04

Daten (CSV)

333. **Im Basisszenario nimmt die Bevölkerung langfristig ab** und dürfte bis zum Jahr 2080, trotz des positiven Effekts der Migration, auf 71 Millionen Personen sinken. Die demografische Alterung durch das Ausscheiden großer Jahrgänge (unter anderem der Babyboomer, geboren in den Jahren 1955 bis 1969) aus dem Erwerbsleben und den geringeren Ersatz durch jüngere Jahrgänge führt dazu, dass der Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung stark sinkt. Parallel dazu steigt das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen (20 bis 64 Jahre) deutlich, von 45 im Jahr 2024 auf 50 im Jahr 2080. Der Altenquotient erhöht sich im Projektionszeitraum kontinuierlich. Insbesondere bis zum Jahr 2035 steigt er steil auf 51 an und liegt im Jahr 2080 bei 62. ↘ ABBILDUNG 71 RECHTS Durch die fallende Anzahl der Erwerbspersonen und die Alterung der Bevölkerung verringert sich künftig das Arbeitsvolumen und damit die Einnahmenbasis der Sozialversicherungen, während die Anzahl der Leistungsbeziehenden steigt.

↘ PLUSTEXT 12

Hintergrund: Projektionsverfahren für die Simulationen der künftigen Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes

Das Modell SIM.24 („Social Insurance Model“, Datenstand: 2024) ist ein langfristiges Simulationsmodell, das die Finanzentwicklung der gesetzlichen Sozialversicherungen bei gegebener Rechtslage über viele Jahrzehnte projiziert (Werding et al., 2026). Ausgangspunkt ist ein Demografie-Modul, das, angelehnt an die 16. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, ↘ ZIFFER 413 die Größe und Altersstruktur der Bevölkerung bis zum Jahr 2080 fortschreibt. Die 16. kBv umfasst insgesamt 27 Varianten, die unterschiedliche Annahmen zur Entwicklung der Geburten-

häufigkeit, Lebenserwartung und Migration kombinieren. Diese werden für Sensitivitätsanalysen herangezogen. Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden Annahmen in Anlehnung an die Potenzialprojektion genutzt. ↘ZIFFER 414 Für GRV, GKV, SPV und ALV bildet das Modell Versichertenkreise, beitragspflichtige Einnahmen, Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsgewährung in enger Anlehnung an den jeweiligen Rechtsstand ab und berechnet daraus die jährlichen Ausgaben, die langfristig durch Einnahmen gedeckt werden müssen. Bundeszuschüsse werden entsprechend dem geltenden Recht fortgeschrieben und keine diskretionären Erhöhungen unterstellt. Der verbleibende Finanzierungsbedarf schlägt sich daher im Modell überwiegend in höheren Beitragssätzen nieder.

Langfristige Entwicklung der Produktivität und des Einkommens

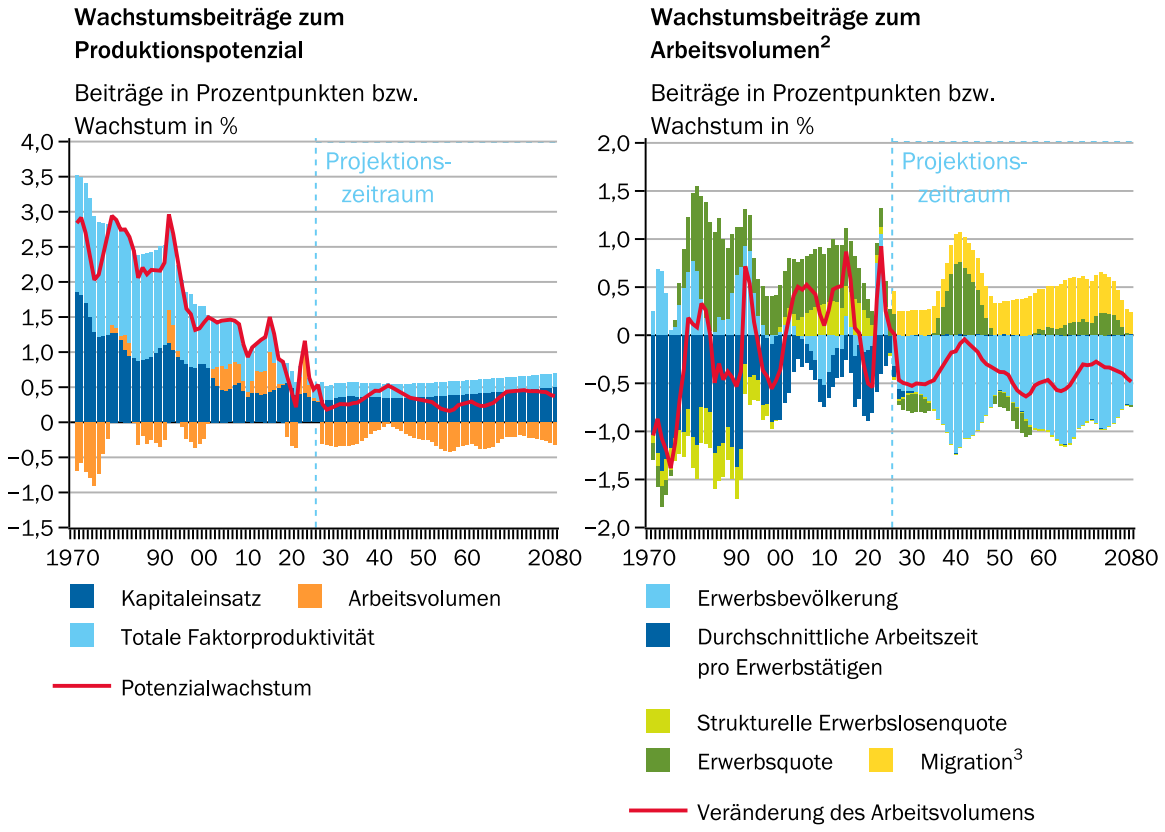
334. Das **Produktivitätswachstum ist ein weiterer Bestimmungsfaktor der finanziellen Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen**. Es wirkt sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite erhöht es die Mittelzuflüsse, weil es den Anstieg des realen Einkommens je Erwerbstätigenstunde bestimmt und damit bei gegebenen Beitragssätzen die beitragspflichtige Bemessungsgrundlage erhöht. Steigende Einkommen erweitern die Verteilungsspielräume zwischen privaten Haushalten, Unternehmen und Staat und erleichtern es, höhere Leistungsbedarfe zu finanzieren, ohne Beitragssätze anzuheben. Bei schwachem Produktivitätswachstum verschärft sich dagegen der Zielkonflikt zwischen einem angemessenen Leistungsniveau und der nachhaltigen Finanzierbarkeit von Leistungen. ↘PLUSTEXT 11 Die zuletzt für Deutschland beobachtete Abschwächung des Produktivitätswachstums ↘ABBILDUNG 73 LINKS verstärkt vor diesem Hintergrund die demografisch bedingten Herausforderungen für die Finanzierung der Sozialversicherungen, weil reale Lohnzuwächse und damit Steigerungen der beitragspflichtigen Einnahmen gebremst werden, während der demografisch getriebene Ausgabenbedarf für Renten-, Kranken- und Pflegeleistungen zunimmt.

335. **Die Wirkung höherer Produktivität und damit in der langen Frist höherer Einkommen bzw. Löhne auf die Finanzen der einzelnen Sozialversicherungen unterscheidet sich zwischen diesen.** Steigende Löhne wirken sich beispielsweise in der GRV nach geltendem Recht direkt auf die jährlichen Rentenanpassungen aus. Dies gilt erst recht, wenn die Anpassungsformel nicht mehr einen Lohnfaktor und weitere Korrekturfaktoren enthält, sondern direkt auf ein konstantes Sicherungsniveau („Haltelinie“) zielt (JG 2023 Ziffer 374). Für die GKV kann durch höhere Einkommen Aufwärtsdruck auf die Gesundheitsausgaben entstehen. In theoretischen Modellen steigen Gesundheitsausgaben überproportional zum Einkommen, da mit steigendem Einkommen der Grenznutzen zusätzlichen Güterkonsums sinkt und der relative Wert von Gesundheit und einer längeren Lebensdauer steigt. Entsprechend nimmt der Anteil der privaten und öffentlichen Gesundheitsausgaben an den gesamtwirtschaftlichen Konsumausgaben zu (Hall und Jones, 2007).

Auch für Deutschland zeigt sich eine Entwicklung, die mit diesen Überlegungen im Einklang steht. Der Anteil der gesundheitsbezogenen Konsumausgaben privater und öffentlicher Haushalte am BIP stieg von 2,9 % im Jahr 1992 auf 3,5 %

↘ ABBILDUNG 73

Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens[1]



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 | 26-004-01

Daten (CSV)

im Jahr 2023 (4,1 % im Jahr 2022). Allerdings lässt diese Beobachtung keine Rückschlüsse auf die Einkommenselastizität der Gesundheitsausgaben als (zentrale) Ursache dieses Anstiegs zu. Ältere makroökonomische Ländervergleiche finden zwar typischerweise, dass die Gesundheitsausgaben auf Länderebene mit dem Einkommen überproportional steigen (Newhouse, 1977). Allerdings kann der Zusammenhang auf Individualebene deutlich schwächer ausfallen, etwa weil Versicherungssysteme einen großen Teil der Gesundheitskosten von individuellen Einkommensunterschieden entkoppeln (Getzen, 2000). Eine neuere Paneldatenanalyse für OECD-Staaten von Baltagi und Moscone (2010) findet niedrigere Elastizitäten von deutlich unter eins, bestätigen aber eine enge langfristige Kopplung der Gesundheitsausgaben an das Einkommensniveau.

336. **Der Baumolsche Kosteneffekt ist ein weiterer struktureller Ausgabentreiber**, der eng mit dem gesamtwirtschaftlichen Einkommens- und Produktivitätsfortschritt verknüpft ist (JG 2025 Kasten 43). In arbeitsintensiven und nur begrenzt automatisierbaren Bereichen wie Gesundheit und Pflege steigt die Arbeitsproduktivität langsamer als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Dennoch müssen die Löhne in diesen Bereichen mit der allgemeinen Lohnentwicklung Schritt halten, um Arbeitskräfte zu gewinnen. Dies führt zu einem steigenden Ausgabenanteil am BIP. Für den Gesundheitssektor liefert Hartwig (2008) mit Paneldaten für OECD-Länder empirische Hinweise, dass Gesund-

heitsausgaben von gesamtwirtschaftlichen Lohnsteigerungen getrieben werden, die das Produktivitätswachstum übersteigen. Colombier (2017) schätzt für OECD-Staaten, dass Baumols Kosteneffekt zwischen rund 0,15 und 0,4 Prozentpunkten zum jährlichen Wachstum der realen Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben beiträgt. Bates und Santerre (2013) dokumentieren vergleichbare Ergebnisse für die US-Bundesstaaten.

337. **Der Effekt des medizinisch-technischen Fortschritts auf die Ausgabendynamik der GKV ist a priori uneindeutig.** Die Ausgaben können sinken, wenn beispielsweise durch Digitalisierung Effizienzgewinne realisiert werden (Prozessinnovationen). Kostensteigerungen entstehen primär durch die Ausweitung der Indikationen und Behandlungsmöglichkeiten (Produktinnovationen), etwa weil Innovationen das Spektrum behandelbarer Krankheiten erweitern und zusätzliche Leistungen in Anspruch genommen werden. Empirische Studien deuten insgesamt auf einen ausgabensteigernden Nettoeffekt des medizinisch-technischen Fortschritts hin. ↘ ZIFFERN 459 F.

338. Die Potenziale von Automatisierung und Digitalisierung werden in den Sozialversicherungen bislang nur begrenzt gehoben. Grundsätzlich können digitale Pro- zessinnovationen sowohl in der Verwaltung der Sozialversicherungen als auch in der Leistungserbringung Effizienzen steigern, die Ressourcenallokation verbessern und durch die Nutzung von Daten zu Leistungsverbesserungen und -innovationen beitragen. Beispielsweise können durch KI-gestützte Automatisierungen von Verwaltungsverfahren oder durch den Einsatz robotischer Systeme für logistische Routinetätigkeiten Effizienzgewinne erzielt werden. Zugleich können Digitalisierung und Automatisierung in den Sozialversicherungen neue Geschäftsfelder für Unternehmen eröffnen sowie Impulse für neue Geschäftsmodelle und Gründungen setzen (Bratan et al., 2022; EFI, 2022). In der Pflege bleibt die Entlastung der Beschäftigten durch Automatisierung bislang gering. Der Einsatz von Robotik beschränkt sich auf erste Pilotprojekte. ↘ ZIFFER 532 Ein flächendeckender Datenaustausch zu Patientendaten oder im Pflegepersonal-Monitoring schreitet nur langsam voran. ↘ KASTEN 37 Im Bereich der GKV gilt die elektronische Patientenakte als zentraler Baustein der Digitalisierung mit erheblichen Potenzialen für Produktivitätssteigerungen und Kostensenkungen. Die Nutzung der digitalen Patientenakte sowohl durch Versicherte als auch durch Praxen ist jedoch bisher gering. ↘ ZIFFERN 458 FF.

339. In der langen Frist zeigt sich nach Schätzungen des Sachverständigenrates ein **säkularer Rückgang des Wachstums des Produktionspotenzials** (JG 2023 Ziffern 81 f.). ↘ ABBILDUNG 73 LINKS Während das Potenzialwachstum zwischen den Jahren 1970 und 1990 im Mittel bei etwa 2,5 % pro Jahr lag, ist es seit der Wiedervereinigung im Trend kontinuierlich gefallen. Seit dem Jahr 2010 lag es durchschnittlich bei 0,9 %. Der Rückgang lässt sich auf eine Abschwächung des Wachstumsbeitrags der Totalen Faktorproduktivität (TFP) sowie einen im Trend geringeren Beitrag des Kapitaleinsatzes (von etwa 1,5 Prozentpunkten in den 1970er-Jahren auf rund 0,4 bis 0,6 Prozentpunkte seit den 2010er-Jahren) zurückführen.

340. Da die Entwicklung der TFP fundamental unsicher ist, unterstellt der Sachverständigenrat in seiner Projektion des Potenzialwachstums eine konstante TFP-Wachstumsrate auf dem aktuellen Niveau von 0,24 Prozentpunkten im Jahr.

Zur Einordnung der Projektionsergebnisse werden Sensitivitätsanalysen durchgeführt, in denen die TFP-Wachstumsrate gegenüber der Basisannahme um jeweils 0,2 Prozentpunkte nach oben und unten variiert wird. ↘ ABBILDUNG 83 Unter der Basisannahme weist die Projektion ab dem Jahr 2026 über lange Zeit ein im historischen Vergleich niedriges Potenzialwachstum aus, weil dem demografisch bedingten Rückgang des Arbeitsvolumens (nur geringe) positive Beiträge des Kapitaleinsatzes und der TFP entgegenwirken. ↘ ABBILDUNG 73 **Daher liegt das erwartete Potenzialwachstum Ende der 2020er-Jahre und zu Beginn der 2030er-Jahre nur bei rund 0,2 % pro Jahr.** Für die 2030er-Jahre ist eine leichte Erholung zu erwarten, in der das Potenzialwachstum auf 0,4 % ansteigt. Diese Verbesserung geht vor allem darauf zurück, dass der negative Beitrag des Arbeitsvolumens vorübergehend weniger stark ausfällt, während der Beitrag des Kapitaleinsatzes im Projektionszeitraum insgesamt moderat bleibt (etwa 0,3 Prozentpunkte pro Jahr in den späten 2020er-Jahren).

In den 2040er-Jahren ist erneut eine ausgeprägte demografische Schwächephase zu erwarten. Das Potenzialwachstum sinkt in diesem Zeitraum wieder deutlich, von rund 0,5 % in den frühen 2040er-Jahren auf etwa 0,3 % zu Beginn der 2050er-Jahre. Der negative Beitrag des Arbeitsvolumens kann dabei zeitweise bis in die Größenordnung von −0,3 Prozentpunkten reichen. Erst danach normalisiert sich das Potenzialwachstum allmählich.

2. Bisherige Entwicklung

341. Beiträge und Bundeszuschüsse decken gemeinsam (fast) alle Ausgaben der Sozialversicherungen. Diese sind in den vergangenen Jahrzehnten vor allem aufgrund von Leistungsausweitungen und Qualitätsverbesserungen bei der Leistungserbringung ↘ ZIFFERN 461 FF. UND 541 angestiegen (JG 2023 Ziffern 368 f.). Lediglich in der ALV hat die günstige wirtschaftliche Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte zu einem sinkenden Anteil der Ausgaben am BIP geführt.

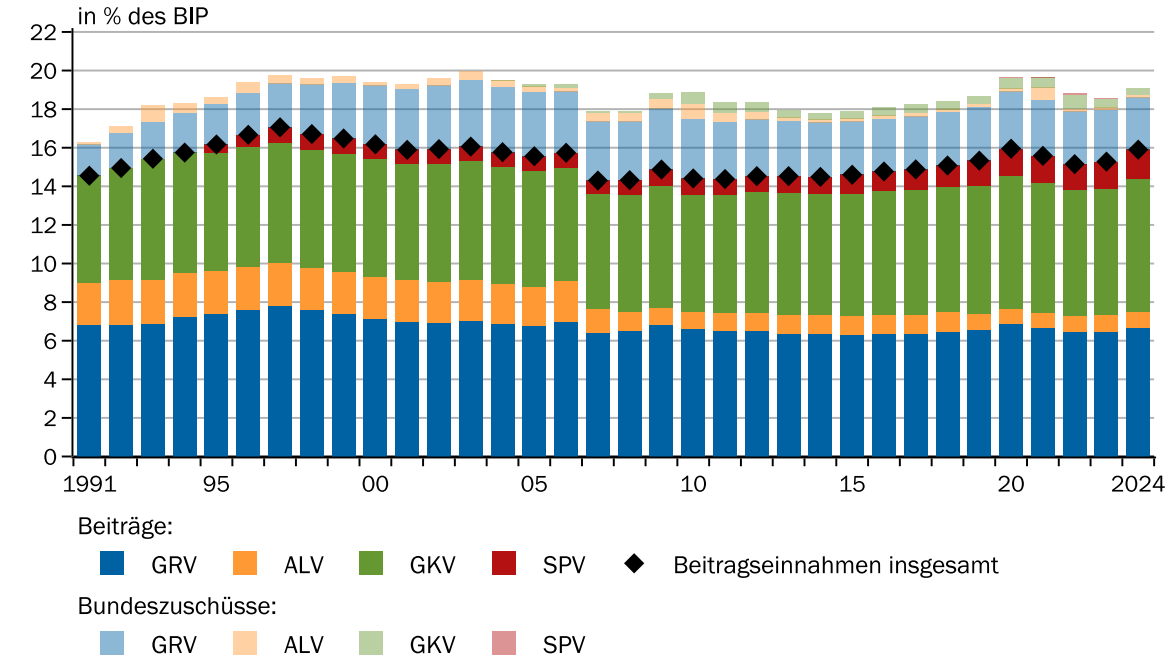
342. **Im Zeitraum von 1991 bis 2024 lagen die Beiträge und Zuschüsse in Relation zum BIP zwischen 16 % und 20 %.** ↘ ABBILDUNG 74 Für das Jahr 2024 ergaben sich 19,1 % des BIP.

Die Einnahmenstruktur wurde im gesamten Zeitraum maßgeblich durch die Einnahmen der GRV und GKV geprägt. ↘ ABBILDUNG 74 So lagen die Einnahmen der GRV in den 2010er-Jahren zwischen 9 % und knapp 10 % des BIP, die Einnahmen der GKV bei etwa 7 % des BIP. Die Einnahmen der SPV blieben über den gesamten Zeitraum die kleinste Komponente unter allen Versicherungszweigen, nahmen im Zeitablauf jedoch erkennbar zu. Nach ihrer Einführung im Jahr 1995 stieg das Einnahmenvolumen von rund 0,4 % im Jahr 1995 auf 1,5 % des BIP im Jahr 2024. Die Einnahmen der ALV schwankten langfristig zwischen rund 1 % und 3 % des BIP. Die Einnahmen der UV sind mit zuletzt etwa 0,4 % des BIP gesamtwirtschaftlich deutlich weniger bedeutend.

343. **Beiträge stellen im gesamten Zeitraum für alle Versicherungszweige den mit Abstand größten Teil der aggregierten Einnahmen dar.** ↘ ABBILDUNG 74 Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz ist seit der Wiedervereinigung deutlich von 35,6 % im Jahr 1990 auf 42,3 % der beitragspflichtigen Ein-

↘ ABBILDUNG 74

Entwicklung der Einnahmen in den Zweigen der Sozialversicherung[1]



1 – Ohne Landwirtschaftliche Alterskassen und Gesetzliche Unfallversicherung; ohne sonstige Einnahmen der Sozialversicherungen. GRV-Gesetzliche Rentenversicherung, ALV-Arbeitslosenversicherung, GKV-Gesetzliche Krankenversicherung, SPV-Soziale Pflegeversicherung.

Quellen: SIM.24, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-011-02

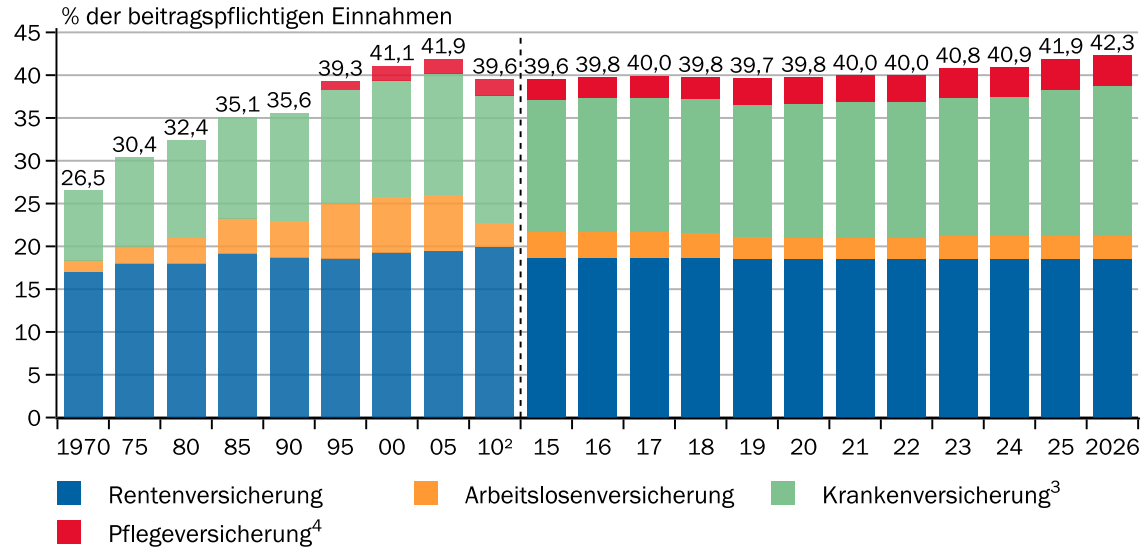
Daten (CSV)

nahmen im Jahr 2026 angestiegen. ↘ ABBILDUNG 75 Seit den 2000er-Jahren ist der überwiegende Teil der Beitragssatzsteigerungen durch die Ausgabensteigerung in der GKV und SPV bedingt. Der Beitragssatz der GRV war – aufgrund von Reformmaßnahmen und einer sehr günstigen Entwicklung der Erwerbspersonenzahl wegen niedriger Arbeitslosigkeit und vergleichsweise hoher Erwerbsmigration – weitgehend stabil. Der Anteil der ALV am Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz sank infolge der günstigen Arbeitsmarktentwicklung nach dem Jahr 2005 mehrfach.

344. **Über alle Sozialversicherungszweige hinweg beliefen sich die Bundeszuschüsse im Jahr 2024 auf rund 3,2 % des BIP.** ↘ ABBILDUNG 74 Seit 2015 machten Bundeszuschüsse durchschnittlich rund 18 bis 21 % der Gesamteinnahmen der Sozialversicherungen aus. Der mit Abstand größte Teil entfiel dabei mit rund 2,7 bis 3,0 % des BIP auf die GRV. Die Bundeszuschüsse dienen überwiegend der Finanzierung NBL und reduzieren, insbesondere in der GRV, den Finanzierungsbedarf durch Beiträge. ↘ PLUSTEXT 13 In der GKV blieben Bundeszuschüsse bislang nachrangig und lagen in der Regel deutlich unter 1 % des BIP. ↘ ZIFFER 433 Auch die Einnahmen der SPV sind fast vollständig beitragsfinanziert. ↘ ZIFFER 539

↘ ABBILDUNG 75

Entwicklung der Beitragssätze in den Zweigen der Sozialversicherung[1]



1 – Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland. 2 – Krankenversicherung ab Juli 2010: 15,5 % anstelle bisher 14,9 %. 3 – Durchschnittlicher Beitragssatz; ab dem Jahr 2009 einheitlicher Beitragssatz zum Gesundheitsfonds. Inklusive durchschnittlicher kassenspezifischer Zusatzbeiträge, die bis zum Jahr 2018 allein von den Versicherten zu tragen waren; seit dem Jahr 2019 werden diese paritätisch von Versicherten und Arbeitgebern getragen. 4 – Ohne Berücksichtigung von Beitragszuschlägen und -abschlägen nach Kinderzahl.

Quelle: Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen
© Sachverständigenrat | 26-001-01

Daten (CSV)

↘ PLUSTEXT 13

Hintergrund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung

In der GRV (JG 2023 Kasten 23), GKV ↘ KASTEN 26 und SPV ↘ KASTEN 36 gibt es Leistungen, die nicht dem Versicherungszweck entspringen, sondern sonstigen sozialpolitischen Zielen dienen. Speziell in der GRV gehen diese „versicherungsfremden Leistungen“ nicht auf frühere Beitragszahlungen zurück, sodass ihre Finanzierung aus laufenden Beiträgen nicht der Logik des Umlagesystems entspricht.

Eine eindeutige Abgrenzung solcher „versicherungsfremden Leistungen“ gibt es nicht. In der GRV werden etwa die Anrechnung von Kindererziehungszeiten sowie der Grundrentenzuschlag dazugerechnet (DRV Bund, 2024). Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zählt im Kontext der GKV hierzu familienpolitisch motivierte oder gesamtgesellschaftlich begründete Leistungen, etwa die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnerinnen und Ehepartner und Kindern sowie Leistungen rund um Schwangerschaft und Mutterschaft (BMG, 2026).

Zur Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen leistet der Bund Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen (bzw. für die Erziehungszeiten ab 1992 geborener Kinder eigene Beiträge). Für das Jahr 2025 beliefen sich die Bundeszuschüsse zur GRV auf rund 94,1 Mrd Euro. Diese bestehen aus drei Komponenten (§ 213 SGB VI), die überwiegend einer pauschalen, d. h. nicht einzelnen Leistungen zugerechneten, Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen dienen und zugleich die Beitragsentwicklung dämpfen sollen (DRV Bund, 2024; JG 2023 Ziffer 370): (1) Der allgemeine Bundeszuschuss (60,8 Mrd Euro) wird jährlich mit der Lohnentwicklung fortgeschrieben und bei Änderungen des Beitragssatzes proportional angepasst. (2) Der zusätzliche Bundeszuschuss (15,7 Mrd Euro) wird jährlich mit der Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens fortgeschrieben. (3)

Der Erhöhungsbetrag (17,6 Mrd Euro) wird jährlich mit der durchschnittlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer (§ 213 Abs. 4 SGB VI) fortgeschrieben.

In der GKV erfolgt der Bundeszuschuss als pauschaler, gesetzlich fixierter Betrag: Der Bund leistet jährlich 14,5 Mrd Euro in monatlichen Teilbeträgen an den Gesundheitsfonds (§ 221 SGB V). Daneben wurden in den vergangenen Jahren befristete überjährige Bundesdarlehen an den Gesundheitsfonds gewährt, im Jahr 2023 in Höhe von 1 Mrd Euro sowie in den Jahren 2025 und 2026 in Höhe von jeweils 2,3 Mrd Euro, die die Beitragssatzentwicklung in der GKV stabilisieren sollten. Für die SPV gibt es seit dem Jahr 2022 ebenfalls pauschale Bundesmittel von 1 Mrd Euro pro Jahr. Eine automatische Fortschreibung ist nicht vorgesehen, die Zahlungen sind für die Jahre 2024 bis 2027 jedoch ausgesetzt und sollen ab dem Jahr 2028 wieder aufgenommen werden (§ 61a SGB XI).

Künftige Entwicklung

345. Die Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, wie sich die Beitragssätze und Bundesmittel zu den Sozialversicherungen bis zum Jahr 2080 entwickeln (Werding et al., 2026). Sie basieren auf der Projektion der demografischen Entwicklung und des Produktionspotenzials ↘ PLUSTEXT 12 unter der Annahme, dass erhöhte Finanzierungsbedarfe durch eine Erhöhung der Beitragssätze ausgeglichen werden. Bundeszuschüsse werden hingegen regelbasiert, unter anderem auf Basis der Beitragssatzentwicklung, fortgeschrieben. ↘ PLUSTEXT 13 Die künftige Dynamik der Finanzierungsbedarfe der Sozialversicherungen wird bei gegebener Rechtslage in den kommenden Jahrzehnten im Kern von drei Entwicklungen bestimmt. Erstens steigt in GRV, GKV und SPV demografisch bedingt die Anzahl der Leistungsfälle. Zweitens steigen die Ausgaben je Leistungsfall. Drittens entwickelt sich die Bemessungsgrundlage langsamer als die Ausgaben. Der daraus resultierende Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes konzentriert sich auf die 2030er und 2040er-Jahre. Danach nimmt er mit nachlassender Geschwindigkeit weiter zu.

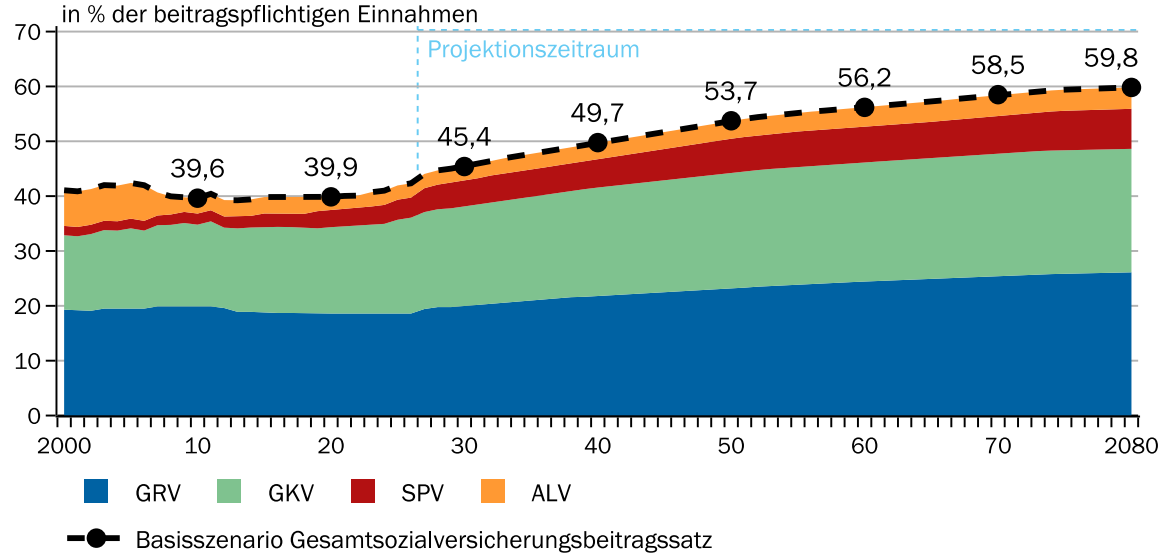
Projektion des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes

346. **Im Basisszenario erhöht sich der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von 42,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen im Basisjahr 2026 zunächst auf 45,4 % im Jahr 2030.** ↘ ABBILDUNG 76 In den darauffolgenden Jahren setzt sich der Anstieg in ähnlichem Tempo fort. Bis zum Jahr 2040 steigt der Beitragssatz auf 49,7 %. Innerhalb von 14 Jahren erhöht sich die Abgabenbelastung damit um 7,4 Prozentpunkte, wobei der stärkste Zuwachs in den 2030er-Jahren erfolgt. Nach dem Jahr 2040 hält der Anstieg an, wenngleich mit etwas geringerer Steigung.

Ursächlich für die Entwicklung der Beitragssätze in der GRV ist vor allem die demografische Alterung. ↘ ABBILDUNG 71 Mit dem Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand verringert sich in der GRV das Verhältnis von Beitragszahlenden zu Leistungsbeziehenden deutlich. Zugleich führt die wachsende Anzahl älterer Menschen auch zu steigenden Ausgaben in der GKV und SPV. Dabei

↘ ABBILDUNG 76

Projizierte Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes[1]



1 – GRV-Gesetzliche Rentenversicherung, GKV-Gesetzliche Krankenversicherung, SPV-Soziale Pflegeversicherung, ALV-Arbeitslosenversicherung. Angaben für GKV und SPV inkl. durchschnittlicher Zusatzbeiträge bzw. Beitragszuschläge und -abschläge nach Kinderzahl.

Quellen: BA, BMAS, BMF, BMG, DRV, SIM.24, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 26-013-01

Daten (CSV)

dürfte auch der medizinisch-technische Fortschritt weiterhin erheblich zu Kostensteigerungen in der GKV beitragen. ↘ ZIFFER 459

347. **Andere Simulationen deuten auf ein ähnlich schnelles Wachstum des Sozialversicherungsbeitragssatzes bis Mitte der 2030er-Jahre hin.** So projizieren Ochmann et al. (2025) die Beitragssatzentwicklung aller Sozialversicherungszweige bis zum Jahr 2035. Im Basisszenario steigen die Beitragssätze dort auf etwa 46 % im Jahr 2030 und knapp 49 % im Jahr 2035. Damit steigen die Beitragssätze in den kommenden zehn Jahren noch etwas schneller als in den Simulationen des Sachverständigenrates (45,4 % in 2030 und 47,7 % in 2035).

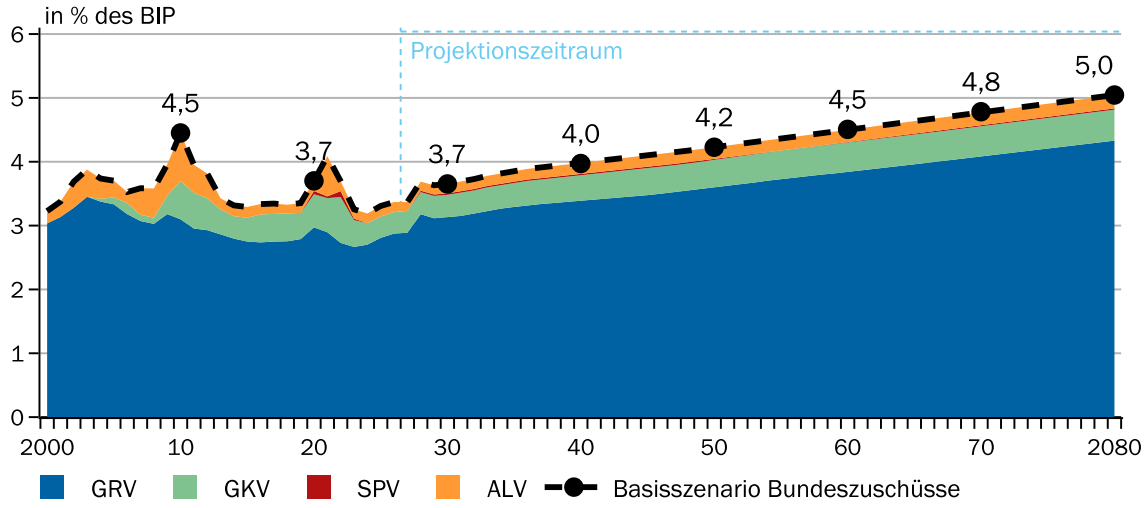
Projektion der Bundeszuschüsse

348. **Im Basisszenario steigen die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen deutlich auf 3,7 % des BIP im Jahr 2030** (Werding et al., 2026). In den 2030er-Jahren setzt sich der Anstieg fort. Bis 2040 erreichen sie 4,0 % des BIP. ↘ ABBILDUNG 77 Der Anstieg wird nahezu vollständig von den Zuschüssen an die GRV getragen. Deren Bundeszuschüsse beliefen sich im Jahr 2024 auf 2,7 % des BIP und steigen im Basisszenario bis zum Jahr 2030 auf 3,1 % sowie bis zum Jahr 2040 auf 3,4 %. Die Bundeszuschüsse an die GKV steigen demgegenüber moderat. Nach 0,3 % des BIP im Jahr 2024 erhöhen sie sich bis zum Jahr 2030 auf 0,4 % und verbleiben bis zum Jahr 2040 auf diesem Niveau. Die Zuschüsse an die SPV bleiben über den gesamten Projektionszeitraum mit rund 0,02 % des BIP sehr gering. Bundesmittel für die ALV (SGB III) verharren nach dem Jahr 2024 bei etwa 0,2 % des BIP und tragen nicht wesentlich zur Dynamik bei. Ab dem Jahr 2030 steigen die Bundeszuschüsse gleichförmig an. Der über-

wiegende Teil des langfristigen Anstiegs der Bundeszuschüsse entfällt ebenfalls auf die GRV.

↘ ABBILDUNG 77

Projizierte Entwicklung der Bundeszuschüsse in den Sozialversicherungen[1]



1 – GRV-Gesetzliche Rentenversicherung, GKV-Gesetzliche Krankenversicherung, SPV-Soziale Pflegeversicherung, ALV-Arbeitslosenversicherung.

Quelle: BA, BMG, DRV, SIM.24, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-015-02

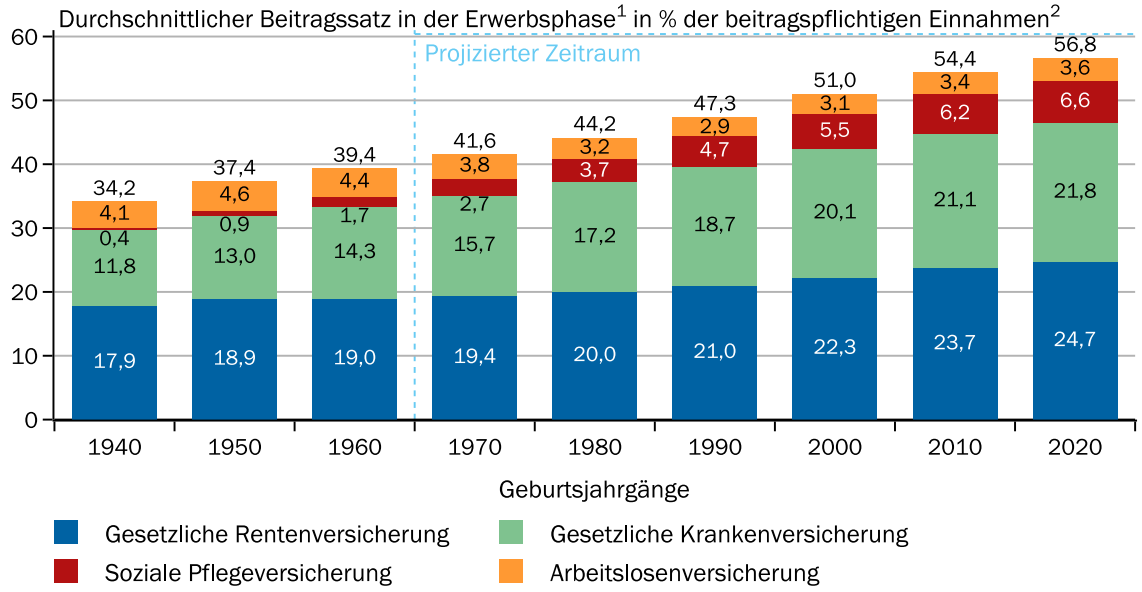
Daten (CSV)

Verteilung der intergenerationellen Beitragssatzbelastung

349. Aus den Simulationen des Sachverständigenrates für die Beitragssätze der Sozialversicherungen berechnen Werding et al. (2026) die durchschnittlichen Beitragssätze in % des Lebenserwerbseinkommens verschiedener Geburtsjahrgänge. ↘ ABBILDUNG 78 Die durchschnittliche Belastung der Lebenserwerbseinkommen durch die Summe der Sozialversicherungsbeitragssätze für den Geburtsjahrgang 1960 betrug 39,4 %. Für den Geburtsjahrgang 2020 wird ein Anstieg um 17,4 Prozentpunkte auf 56,8 % projiziert. Steigende Sozialversicherungsbeiträge können die Erwerbschancen der betrachteten Jahrgänge beeinträchtigen. ↘ ZIFFERN 350 FF.

↘ ABBILDUNG 78

Projizierte Entwicklung der Beitragssätze in den Zweigen der Sozialversicherung nach Geburtsjahrgängen



1 – Erwerbsphase für die Geburtsjahrgänge 1940 und 1950 entspricht dem Alter von 20 bis 65 Jahren, für den Geburtsjahrgang 1960 von 20 bis 66 Jahren, für die Geburtsjahrgänge von 1970 bis 2020 von 20 bis 67 Jahren. 2 – Die Berechnungen neutralisieren die Veränderung der Durchschnittsentgelte der Versicherten im Erwerbsverlauf.

Quelle: SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-136-01

Daten (CSV)

III. EFFEKTE VON ÄNDERUNGEN DER BEITRAGSSÄTZE

350. Die Steuer- und Abgabenbelastung von Arbeitseinkommen ist in Deutschland im internationalen Vergleich hoch und wird bei Durchschnittsverdienenden vor allem durch Sozialversicherungsbeiträge geprägt. **Dauerhaft höhere Beitragssätze vergrößern den Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn.** Die zusätzliche Last finanzieren Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland annähernd hälftig. Für private Haushalte dämpfen geringere Nettolohnzuwächse das Wachstum der verfügbaren Einkommen und damit den privaten Konsum. Darüber hinaus können höhere Beitragssätze die Erwerbsanreize schwächen und dadurch das Arbeitsangebot mindern. Für Unternehmen erhöhen sich die Arbeitskosten, was Arbeitsnachfrage und Investitionen belasten kann. **Die für die kommenden Dekaden projizierte Beitragssatzsteigerungen können damit das BIP-Wachstum merklich dämpfen.**

1. Steuer- und Abgabenkeil im internationalen Vergleich

351. **Deutschland weist im internationalen Vergleich einen relativ hohen Steuer- und Abgabenkeil auf.** ↘ ABBILDUNG 79 Im Jahr 2024 betrug er für Al-

leinstehende ohne Kinder mit Durchschnittseinkommen 47,9 % der Arbeitskosten. ↘ ABBILDUNG 79 LINKS Im Vergleich der 38 OECD-Staaten lag Deutschland damit auf Rang 2, unmittelbar hinter Belgien. Der Durchschnitt der EU 14 Staaten betrug 42,2 %, der OECD-Durchschnitt 34,9 %.

↘ PLUSTEXT 14

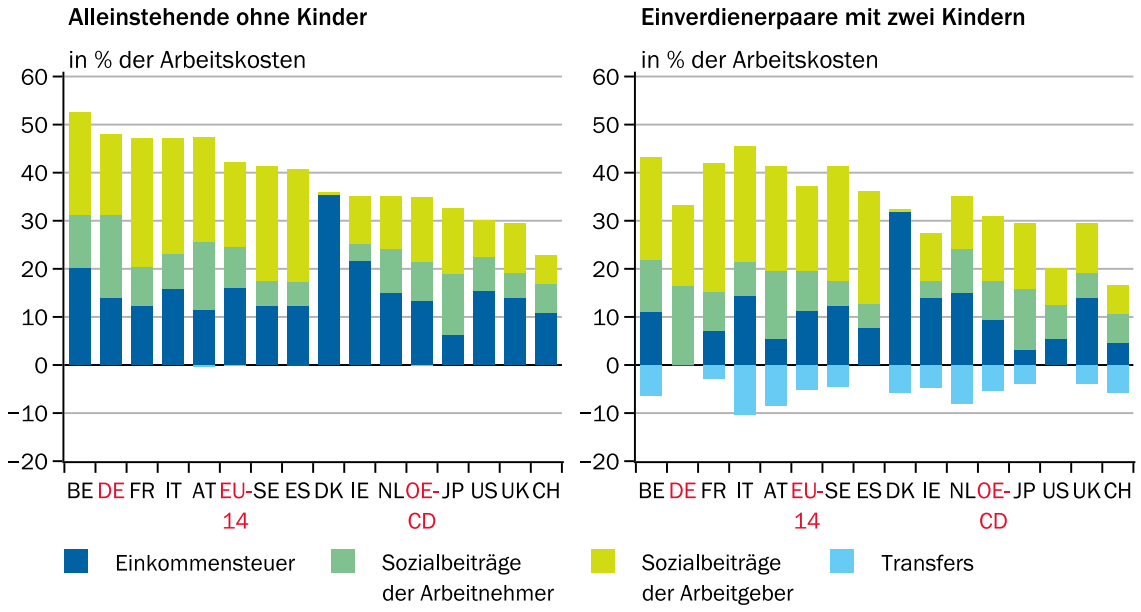
Hintergrund: Steuer- und Abgabenkeil

Der Steuer- und Abgabenkeil misst die Belastung der Arbeitseinkommen und -kosten durch Steuern und Abgaben als Differenz zwischen den Arbeitskosten des Arbeitgebers und dem Nettolohn des Arbeitnehmers in % der Arbeitskosten. Er umfasst die Einkommensteuer sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, abzüglich staatlicher Transferleistungen.

352. Der vergleichsweise hohe Steuer- und Abgabenkeil für Alleinstehende ohne Kinder mit Durchschnittseinkommen in Deutschland ist vor allem auf die Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen. Die Arbeitnehmerbeiträge belaufen sich auf 17,3 % der Arbeitskosten und liegen damit deutlich über dem Durchschnitt der EU 14 Staaten von 8,6 %. Die Arbeitgeberbeiträge sind mit 16,8 % leicht unter dem EU 14-Durchschnitt von 17,5 %. Die Belastung durch die Einkommensteuer liegt in Deutschland mit 13,9 % unter dem EU 14-Durchschnitt von 16,2 %. Dagegen liegt Deutschland bei allen Komponenten über dem OECD-Durchschnitt, der 8,1 % der Arbeitskosten für die Arbeitnehmerbeiträge, 13,4 % für die Arbeitgeberbeiträge und 13,4 % für die Einkommensteuer beträgt (OECD, 2025a).

↘ ABBILDUNG 79

Steuer- und Abgabenbelastung für Durchschnittseinkommen im internationalen Vergleich[1]



1 – BE-Belgien, DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, AT-Österreich, EU14-Durchschnitt der abgebildeten Mitgliedstaaten sowie Finnland, Griechenland, Luxemburg und Portugal, SE-Schweden, ES-Spanien, DK-Dänemark, IE-Irland, NL-Niederlande, OECD-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, JP-Japan, US-USA, UK-Vereinigtes Königreich, CH-Schweiz.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-002-04

Daten (CSV)

Dieser Vergleich berücksichtigt ausschließlich verpflichtende Steuern und Sozialversicherungsabgaben an öffentliche Systeme. Das ermöglicht den Vergleich der gesamten Steuer- und Abgabenlast über Systeme mit unterschiedlichen Finanzierungslogiken hinweg. Die Teilkomponenten sind jedoch nur eingeschränkt vergleichbar, da sich die Rolle von Sozialbeiträgen und Einkommensteuern bei der Finanzierung öffentlicher Leistungen zwischen Ländern unterscheidet. Bei ähnlichem Steuer- und Abgabenkeil kann sich die Belastung daher zwischen den Komponenten verschieben – etwa im Vergleich zwischen Dänemark und Deutschland. Zudem werden keine verpflichtenden, privaten Versicherungen einbezogen. Die Berücksichtigung privater Pflichtabgaben erhöht in 9 von 34 OECD-Staaten den Steuer- und Abgabenkeil um mehr als 5 Prozentpunkte (OECD, 2025b). Deutschland bleibt auch dann ein Land mit hoher Abgabenbelastung und liegt im OECD-Vergleich auf Rang 3 hinter Belgien und den Niederlanden.

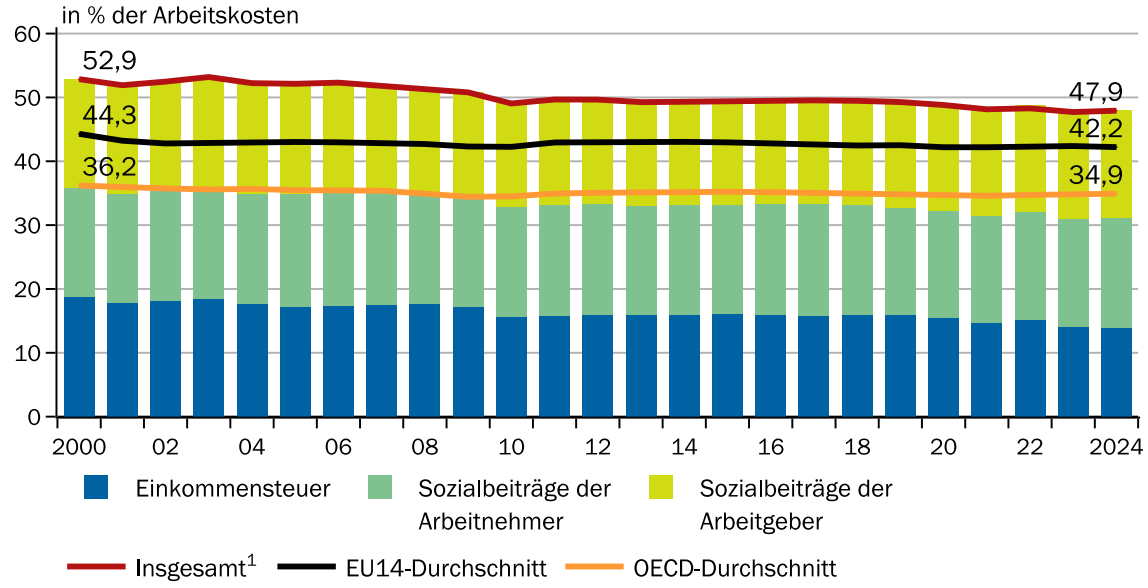
353. **Der internationale Vergleich der Steuer- und Abgabenbelastung unterscheidet sich deutlich für verschiedene Haushaltstypen.** Der Steuer- und Abgabenkeil für Einverdienerpaare mit zwei Kindern und einem Durchschnittseinkommen lag in Deutschland im Jahr 2024 mit 33,3 % auf Rang 10 und damit deutlich niedriger als für Alleinstehende ohne Kinder auf Rang 2. ↘ ABBILDUNG 79 Der Grund dafür ist, dass die Einkommensteuer für Durchschnittsverdienende infolge von Kinder- und Ehegattenentlastungen nahezu vollständig entfällt, während die Sozialbeiträge weitgehend unverändert bleiben. Dabei wird der Vorteil der beitragsfreien Familienversicherung ↘ ZIFFER 497 allerdings nicht berücksichtigt, da der OECD-Indikator lediglich die Höhe der gezahlten Beiträge erfasst, nicht aber, wie viele Personen dadurch leistungsberechtigt sind bzw. Leistungen in Anspruch nehmen können.

354. **Seit dem Jahr 2000 ist der Steuer- und Abgabenkeil in Deutschland** ↘ PLUSTEXT 14 für alleinstehende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Durchschnittseinkommen von 52,9 % auf 47,9 % **gesunken**. Die niedrigeren EU 14- und OECD-Mittelwerte sind im selben Zeitraum weniger stark zurückgegangen. ↘ ABBILDUNG 80 Auf der gesetzgeberischen Seite wirkten vor allem die stufenweisen Tarifentlastungen bei der Einkommensteuer (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002; Steuersenkungsgesetz 2000). Aus dem Aufkommen der ökologischen Steuerreform in den Jahren 1999 bis 2003, mit höheren Energiesteuersätzen und der Einführung einer Stromsteuer, wurden höhere Bundeszuschüsse zur GRV finanziert und damit der Anstieg der Rentenbeitragssätze gedämpft (Bach et al., 2019). ↘ ZIFFER 343 Ab dem Jahr 2007 folgte eine deutliche Senkung des Beitragssatzes zur ALV, ermöglicht durch die günstige Arbeitsmarktlage und höhere Bundeszuschüsse (JG 2008 Ziffern 497 und 705).

↘ ABBILDUNG 80

Durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland im Zeitverlauf

Alleinstehende ohne Kinder mit Durchschnittseinkommen



1 – Der Steuer- und Abgabenkeil umfasst weiterhin Transferleistungen, die als Negativwert in die Berechnung eingehen. Für den dargestellten Haushaltstyp betrugen diese im Jahr 2022 0,44 % der Arbeitskosten und für die restlichen Jahre Null.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-059-01

Daten (CSV)

2. Lang- und kurzfristige Inzidenzen

355. Der Steuer- und Abgabenkeil bildet die Gesamtbelastung von Arbeitseinkommen ab und weist Arbeitnehmer- und Arbeitgebersozialbeiträge entsprechend der **statutorischen Inzidenz** aus, also danach, wer die Beiträge an die Sozialversicherung formal finanziert. In der gesetzlichen Ausgestaltung werden die Beiträge in Deutschland derzeit etwa hälftig auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber verteilt. Die **ökonomische Inzidenz** beschreibt die tatsächliche Verteilungswirkung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, also wer die Belastung unabhängig von der gesetzlichen Zahlungspflicht trägt (Fullerton und Metcalf, 2002).

356. In theoretischen Modellen mit einem kompetitiven Arbeitsmarkt mit flexiblen Löhnen und ohne bindende institutionelle Einschränkungen (wie Tarifverträge) wird die ökonomische Inzidenz von Beitragssatzänderungen nur durch die Elastizitäten von Arbeitsangebot und -nachfrage bestimmt, d. h. dadurch, wie stark Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auf Lohnänderungen reagieren. Im Arbeitsmarktgleichgewicht entfällt der größere Teil der Last auf die weniger elastische ↘ GLOSSAR Marktseite, deren Arbeitsangebot bzw. -nachfrage auf Lohnänderungen nur schwach reagiert. Ist das Arbeitsangebot relativ unelastisch und reagiert die Arbeitsnachfrage der Unternehmen stark auf Veränderungen der Arbeitskosten, gleichen Unternehmen Beitragserhöhungen nicht vollständig über höhere Bruttolöhne aus, sodass die Nettolöhne der Beschäftigten nur wenig steigen oder sogar sinken (Gruber, 2022). Empirische Studien für Volkswirtschaften mit schwachen Arbeitsmarktinstitutionen stützen dies und zeigen eine Überwälzung von Beitragssatzänderungen auf die Löhne, jedoch kaum Effekte auf die

Arbeitsnachfrage (Gruber, 1997b; Kim et al., 2022). Umgekehrt fällt bei relativ unelastischer Arbeitsnachfrage, etwa in stark regulierten oder wenig international ausgerichteten bzw. wenig wettbewerbsintensiven Sektoren, ein größerer Anteil der Belastung bei den Unternehmen an. ↘ ZIFFERN 372 FF. Nur wenn Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot gleich elastisch bzw. unelastisch sind, werden die Lasten mittel- bis langfristig gleich verteilt.

357. Aufgrund institutioneller Rahmenbedingungen hängt die Lohnfindung in vielen Staaten wesentlich von Lohnrigiditäten und den Regeln der Lohnsetzung ab. Tarifverträge begrenzen den Spielraum für betriebsindividuelle Lohnanpassungen. Im Jahr 2024 arbeiteten rund 49 % der Beschäftigten in Deutschland in Betrieben mit Branchen- oder Haustarifvertrag (Hohendanner und Kohaut, 2025). Zudem sind Tarifverträge häufig mehrjährig. Für 81,1 % der erfassten Beschäftigten lag die Laufzeit der im Jahr 2024 gültigen Tarifverträge bei 24 Monaten oder länger (Schulten, 2025). **Kurzfristig, insbesondere solange Bruttolöhne nur begrenzt anpassbar sind, wird die ökonomische Inzidenz von Beitragssatzänderungen wesentlich von der statutorischen Inzidenz geprägt** (Adam et al., 2019).

Mit Auslaufen von Tarifverträgen können Unternehmen versuchen, höhere Lohnnebenkosten über moderatere Lohnabschlüsse zu kompensieren. Die ökonomische Inzidenz kann sich damit mittelfristig zulasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschieben. Wie weit dies gelingt, hängt von der Verhandlungsmacht der Tarifvertragsparteien und der Regelgebundenheit der Entgeltfindung ab. Studien zeigen, dass die statutorische Aufteilung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen in solchen institutionell geprägten Lohnsetzungssystemen die ökonomische Inzidenz auch mittel- bis langfristig beeinflusst (Saez et al., 2012; Carloni, 2021).

358. Der gesetzliche Mindestlohn begrenzt im unteren Lohnsegment zudem die Möglichkeit, höhere Abgaben über niedrigere (Netto-)Löhne zu überwälzen. Vor allem in diesem Segment kann ein Teil der Belastung dauerhaft über Beschäftigungs- und Preisanpassungen der Unternehmen kompensiert werden (Kramarz und Philippon, 2001).

359. **Für Deutschland zeigen Studien, dass die ökonomische und statutorische Inzidenz langfristig zusammenfallen.** Neumann (2017) und Müller und Neumann (2017) schätzen dies mithilfe von mikroökonometrischen Verfahren für die Jahre 1997 bis 2001 bzw. 1975 bis 2010. Neuere Berechnungen von Ochsner (2026) auf Grundlage eines bayesianischen, makroökonometrischen Modells für Deutschland stützen dieses Ergebnis. Die Simulationen zeigen, dass von einer permanenten, unerwarteten Erhöhung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 1 Prozentpunkt nach zwölf Quartalen im Median 47 % auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und 53 % auf Unternehmen entfallen. Die 68-%- und 90-%-Kredibilitätsintervalle enthalten für Haushalte und Unternehmen allerdings jeweils die Hälfte der Gesamtbelastung. Dies erscheint vor dem Hintergrund der im internationalen Vergleich starken Arbeitsmarktinstitutionen in Deutschland sowie geringer Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageelastizitäten plausibel. Die Studienlage lässt allerdings keine klaren Rückschlüsse auf die Inzidenz in unterschiedlichen Bereichen der Lohnverteilung zu.

3. Effekte auf die Konsumnachfrage und das Arbeitsangebot der privaten Haushalte

360. **Ein dauerhafter Anstieg der Beitragssätze dämpft das Wachstum** der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Dies reduziert bei konstanter Sparquote das Wachstum des privaten Konsums. Darüber hinaus können private Haushalte auf die geringeren Nettoeinkommen mit einer Veränderung ihres Arbeitsangebots reagieren. Für das Arbeitsvolumen ist entscheidend, wie die Steuer- und Abgabenbelastung über die Einkommensverteilung und zwischen Haushaltstypen variiert und auf Gruppen trifft, die unterschiedlich stark auf Änderungen des Nettolohns reagieren. In der empirischen Literatur werden diese Effekte typischerweise über Arbeitsangebotselastizitäten auf der extensiven und intensiven Marge erfasst, die quantifizieren, wie Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit auf Änderungen des (Netto-)Lohns reagieren. ↘ZIFFERN 418 F. Darüber hinaus können hohe Abgaben auf Arbeitseinkommen die Standortattraktivität Deutschlands für Erwerbsmigration, insbesondere für international mobile Hochqualifizierte, verringern.

361. Ein **permanenter Anstieg der Beitragssätze kann die Konsumnachfrage der privaten Haushalte dämpfen**, weil er das Wachstum der verfügbaren Nettoeinkommen schwächt. Bei kurzfristig weitgehend stabiler Sparquote geht damit auch eine geringere Konsumnachfrage einher (Hayo und Uhl, 2017; Gechert et al., 2021). In konjunkturellen Abschwüngen wirken Sozialversicherungsbeiträge und beitragsfinanzierte Transfers hingegen stabilisierend: Sinkende Beitragszahlungen und steigende Transferleistungen federn Einkommensverluste teilweise ab und stützen so den Konsum, insbesondere bei privaten Haushalten mit niedrigen Einkommen und hoher Konsumneigung (Auerbach und Feenberg, 2000; Dolls et al., 2012).

362. **Sozialversicherungsbeiträge unterscheiden sich in ihrer Wirkung auf das Arbeitsangebot von Lohnsteuern, weil sie Leistungsansprüche begründen** und damit teilweise als aufgeschobene Entlohnung interpretiert werden können. Für die Arbeitsangebotsreaktionen ist daher nicht der Gesamtbeitrag relevant, sondern nur der implizite Steueranteil, also der Teil der Beiträge, dem kein entsprechender künftiger Leistungsanspruch gegenübersteht. Je stärker und transparenter die Verknüpfung zwischen Beiträgen und späteren Leistungen ist, desto geringer ist der für Arbeitsangebot und Inzidenz relevante implizite Steuerkeil im Vergleich zu einer gleich hohen Steuer. Beitragssatzänderungen wirken dann weniger verzerrend auf die Erwerbsanreize, weil ein größerer Teil der Beiträge als aufgeschobene Entlohnung wahrgenommen werden kann (Bozio et al., 2025). Über die Versicherungszweige hinweg dürfte eine enge Beitrags-Leistungs-Verknüpfung vor allem in der GRV bestehen. Einen Anteil impliziter Steuern enthalten GRV-Beiträge vor allem, soweit ihre interne Rendite hinter derjenigen anderer, kapitalgedeckter Wege zur Altersvorsorge zurückbleibt. In der ALV dürfte der Zusammenhang von Beiträgen und Leistungen schwächer ausgeprägt sein, da letztere nur bei Eintritt von Arbeitslosigkeit und zeitlich begrenzt fließen. In der GKV und SPV ist der implizite Steueranteil voraussichtlich am höchsten, weil die Leistungen primär vom Gesundheitszustand

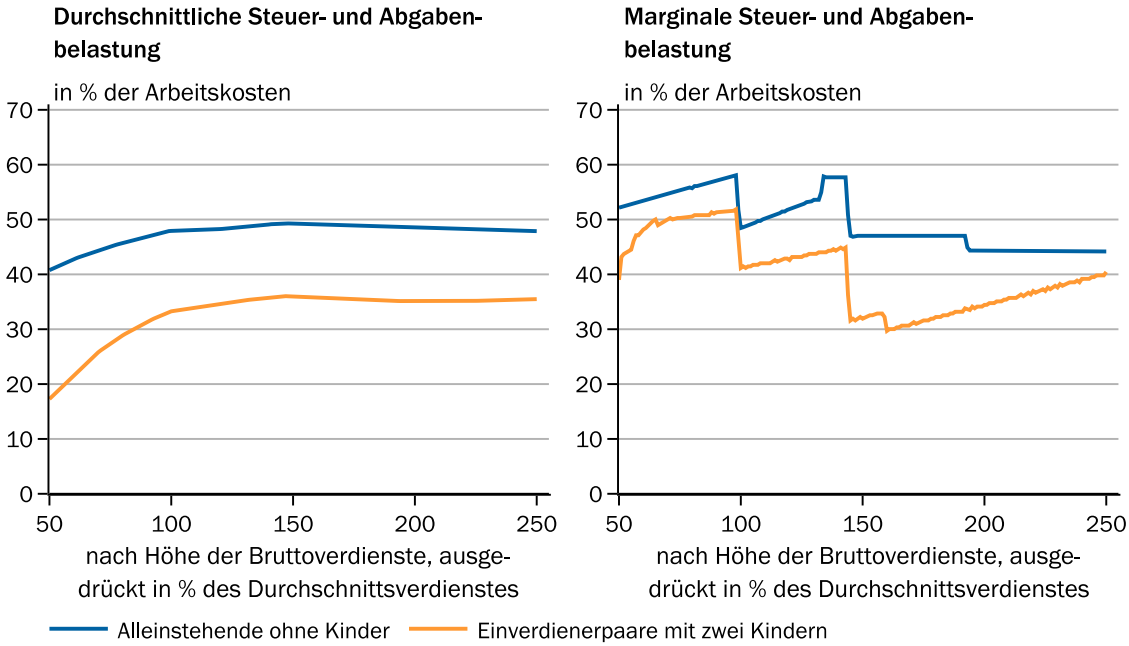
bzw. Pflegebedarf und kaum von der Höhe der individuellen Beitragszahlungen abhängen (Komamura und Yamada, 2004; Bozio et al., 2025).

363. **Für Erwerbsanreize ist die Steuer- und Abgabenbelastung des zusätzlichen Einkommens von Bedeutung.** Die durchschnittliche Belastung dieses Einkommens (Partizipationsbelastung) beeinflusst die Entscheidung Erwerbsarbeit aufzunehmen. Die marginale Belastung bestimmt die Anreize, die Arbeitszeit auszuweiten. ↘ ZIFFER 360 Beeinflusst wird die marginale Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge von den Beitragsbemessungsgrenzen sowie vom Zusammenwirken mit anderen Regelungen im Sozial- und Steuerrecht, unter anderem zum Transferentzug im unteren Einkommensbereich sowie zum Ehegattensplitting.

364. Durch die **Beitragsbemessungsgrenzen** ↘ PLUSTEXT 15 der einzelnen Sozialversicherungszweige konzentriert sich die hohe Grenzbelastung bei mittleren Einkommen. Oberhalb der Bemessungsgrenzen geht sie zurück. Die marginale Steuer- und Abgabenbelastung sinkt an zwei Stellen der Einkommensverteilung deutlich. ↘ ABBILDUNG 81 RECHTS Der erste Knickpunkt liegt im Jahr 2024 an der Beitragsbemessungsgrenze der GKV und SPV bei rund 62 000 Euro Bruttoeinkommen pro Jahr, der zweite an der Beitragsbemessungsgrenze der GRV und ALV bei rund 90 000 Euro. Oberhalb dieser zweiten Grenze fallen keine zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge mehr an, sodass die Grenzbelastung dort im Wesentlichen durch die Progression der Einkommensteuer bestimmt wird. Etwa 30 % der Vollzeitbeschäftigten liegen über den Beitragsbemessungsgrenzen von GKV und SPV, aber weniger als 10 % über denen von GRV und ALV (Statistisches Bundesamt, 2026). Für die GRV lag der Anteil an Personen mit erzielten Jahresentgelten oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze im Jahr 2023 bei 5 % (DRV Bund, 2025).

↘ ABBILDUNG 81

Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen von ausgewählten Haushaltstypen im Jahr 2024



Quelle: OECD
© Sachverständigenrat | 26-113-01

Daten (CSV)

↘ PLUSTEXT 15

Hintergrund: Beitragsbemessungsgrenzen in den Sozialversicherungen

Beitragsbemessungsgrenzen (BBG) sind die gesetzlich festgelegten Einkommensobergrenzen, bis zu denen das Arbeitsentgelt in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung zur Berechnung der Beiträge herangezogen wird. Einkommen oberhalb dieser Grenzen bleiben beitragsfrei, sodass die relative Beitragsbelastung mit steigendem Einkommen abnimmt. Die BBG liegt im Jahr 2026 in der GKV und der SPV bei einem jährlichen Bruttoeinkommen von 69 750 Euro und in der GRV und der ALV bei einem jährlichen Bruttoeinkommen von 101 400 Euro. Ihre jährliche Anpassung orientiert sich an der Einkommensentwicklung.

Eine Anhebung der BBG kann die Einnahmen der Sozialversicherungen erhöhen und dazu führen, dass Einkommen oberhalb der bisherigen Grenze stärker zur Finanzierung einbezogen werden. Bei unveränderter Jahresarbeitsentgeltgrenze, die im Jahr 2026 bei 77 400 Euro Bruttoentgelt liegt und mit deren Überschreitung die Versicherungspflicht für die GKV und SPV entfällt, könnte eine Anhebung der BBG für freiwillig Versicherte allerdings den Anreiz erhöhen, in die private Kranken- und Pflegeversicherung zu wechseln. Die zusätzlichen Beitragseinnahmen für die GKV und SPV würden sich dadurch verringern. Darüber hinaus könnte eine BBG-Erhöhung zu Steuerausfällen führen, da für Einkommen über der BBG das zu versteuernde Einkommen bei gleichbleibenden Bruttoeinkommen aufgrund der Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge sinkt.

365. **Bei sehr geringen Erwerbseinkommen wird die Grenzbelastung durch Transferentzugsraten, mit steigendem Einkommen durch Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer bestimmt** (JG 2023 Ziffer 311 und Plustext 14). Besonders hoch fällt die effektive Grenzbelastung aus, wenn Transferentzug und Steuer- bzw. Abgabenbelastungen gleichzeitig wirken. Sobald der Transferanspruch vollständig entfällt, entspricht die Grenzbelastung ausschließlich der Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (Blömer und Peichl, 2020). Bei Zweitverdienenden beeinflussen zudem Ehegattensplitting sowie Mini- und Midijobregelungen die Nettoanreize (Blömer und Peichl, 2020; JG 2023 Ziffern 312 ff. und 319 ff.). Wie stark sich die Grenzbelastung durch die Ausgestaltung im Sozial- und Steuerrecht in tatsächlichen Veränderungen des Erwerbsverhaltens niederschlägt, hängt davon ab, wie sensibel unterschiedliche Gruppen auf Änderungen des Nettoeinkommens reagieren.

366. Erwerbsanreizeffekte treten entlang zweier Dimensionen auf. Die extensive Marge bezieht sich auf die Entscheidung, ob eine Person erwerbstätig wird. Die intensive Marge bezieht sich auf den Umfang der Arbeitszeit. Staatenübergreifend zeigen Studien, dass die Eigenlohn-Elastizitäten der gesamten Arbeitsangebotsreaktion (extensiv und intensiv) eher moderat ausfallen. **Die Arbeitsangebotsreaktion erfolgt dabei überwiegend über die extensive Marge, also über Veränderungen der Erwerbsbeteiligung**, während Anpassungen über die intensive Marge, also über Änderungen der Arbeitszeit bereits Beschäftigter, meist deutlich geringer ausfallen. Reaktionen entlang beider Margen können empirisch in der Elastizität der Gesamtarbeitsstunden zusammengefasst werden (Bargain et al., 2014).

367. Potenziell **ungünstige Erwerbsanreize entstehen insbesondere im unteren Teil der Einkommensverteilung, wo hohe marginale Belastungen auf vergleichsweise hohe Arbeitsangebotselastizitäten treffen**. ↘ ABBILDUNG 81 RECHTS Bei Alleinstehenden sind die Arbeitsangebotselastizitäten in den unteren Einkommensquintilen am höchsten und nehmen mit steigendem Einkommen ab. Bei verheirateten Frauen findet sich dagegen eher ein flaches bis steigendes Profil der Elastizitäten über die Quintile des Haushaltseinkommens, während verheiratete Männer wesentlich geringere Elastizitäten und ein flaches bis fallendes Profil der Elastizitäten aufweisen (Bargain et al., 2014).

368. In Verbindung mit Einkommen, Geschlecht und Familienstand spielen für die Reagibilität des Arbeitsangebots weitere Merkmale eine Rolle. In Deutschland, wie auch in vielen anderen Staaten, reagieren Zweitverdienende, gering Qualifizierte oder Alleinerziehende besonders stark auf Veränderungen der Abgabenbelastung, während vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer im Durchschnitt geringe Elastizitäten aufweisen (Bargain et al., 2014). Das kann bei den erstgenannten Gruppen den Übergang in Erwerbstätigkeit – und in geringerem Umfang die Ausweitung der Arbeitszeit – spürbar erschweren. Für verheiratete Frauen geht ein Rückgang des Nettolohns um 1 % im Durchschnitt mit knapp 0,3 % geringeren Gesamtarbeitsstunden einher. Für verheiratete Männer sind die Elastizitäten mit einem Durchschnitt von 0,1 deutlich niedriger und die Streuung um diesen Wert ist geringer. Bei Alleinstehenden streut die Elastizität der Gesamtstunden zwischen 0 und 0,4 bei Männern bzw. zwischen 0,1 und 0,5 bei Frauen. Hohe Elastizitäten der Erwerbsbeteiligung (extensive Marge) finden sich vor allem bei Zweitverdienenden. Geschlechterunterschiede lassen sich dabei weitgehend dadurch erklären, ob Personen im Haushalt Haupt- oder Zweitverdiener sind. Besonders ausgeprägt sind diese Reaktionen bei schwacher Arbeitsmarktintegration (Bastani et al., 2021; Bartels und Shupe, 2023).

Die geschätzten Elastizitäten sind im Kontext der geringeren Erwerbsquoten und Arbeitszeiten von Frauen in Deutschland einzuordnen. Die Erwerbsquote von Frauen ist niedriger als die von Männern (80 % gegenüber 88 % der 20-64-Jährigen im Jahr 2024), mit steigender Tendenz seit den 1990er-Jahren (OECD, 2026). Die Jahresarbeitszeit von Frauen liegt weiterhin deutlich unter der von Männern, was vor allem auf hohe, oft durch die Übernahme von Sorgearbeit bedingte Teilzeitquoten zurückzuführen ist, wobei sich diese Differenz in den letzten 30 Jahren reduziert hat (IAB, 2026).

369. Erwerbsanreize werden auch durch die institutionelle Ausgestaltung der Systeme beeinflusst. So **können die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV** ↘ ZIFFER 497 **sowie steuerliche Erleichterungen für Einverdienerpaare** ↘ ZIFFER 353 **insbesondere Zweitverdienende von einer Erwerbstätigkeit abhalten**, da bei Aufnahme einer Beschäftigung Beiträge fällig werden, ohne dass sich der Leistungsanspruch wesentlich verändert, und hohe Grenzbelastungen mit Steuern anfallen. In der GRV können Regelungen zum vorgezogenen Renteneintritt ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben begünstigen (JG 2023 Ziffern 416 ff.).

370. Ein spezielles Problem stellen **Minijobs** dar, die **von GKV-, SPV- und ALV-Beiträgen befreit** sind. Für die **Rentenversicherung** besteht eine Versicherungspflicht, von der **eine Befreiung möglich** ist. Oberhalb der Minijobgren-

ze von 603 Euro im Jahr 2026 beginnt die Gleitzone (Midijobs), in der die Sozialabgabenlast sukzessive zunimmt. Zudem sind Minijobs für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel steuerfrei. Insbesondere für Zweitverdienende ist ein Minijob aufgrund der gegenüber regulärer Beschäftigung geringeren individuellen Steuer- und Abgabenbelastung besonders attraktiv, während ein Zuverdienst oberhalb der Minijobgrenze häufig finanziell unattraktiv ist. Das setzt Anreize für lediglich geringfügige Beschäftigung (Blömer und Peichl, 2020). Dadurch werden sowohl das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen als auch die beitragspflichtigen Einnahmen begrenzt. Entsprechend tragen geringfügig Beschäftigte nur sehr eingeschränkt zur Finanzierung der Sozialversicherungen bei, haben allerdings z. B. über die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der GKV Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen.

371. **Hohe Abgabenbelastungen auf Arbeitseinkommen können zudem die internationale Attraktivität des Standorts Deutschland für international mobile Arbeitskräfte, insbesondere Hochqualifizierte, mindern**, weil sie deren Nettoentlohnung reduzieren. Die empirische Literatur zeigt, dass vor allem Menschen mit hohem Einkommen und Menschen in Berufen mit wenig standortspezifischem Humankapital ihre Standort- und Migrationsentscheidungen an Unterschiede in der Arbeitsbesteuerung anpassen (Kleven et al., 2020). Zugewanderte Fachkräfte mit hohem Einkommen reagieren auf Steueränderungen mit Umzügen zur Verminderung der Steuerbelastung, während Staatsbürger deutlich weniger mobil sind. Ein im internationalen Vergleich hoher marginaler Steuer- und Abgabenkeil für hohe Arbeitseinkommen kann damit die Attraktivität Deutschlands für Erwerbsmigration mindern, die für das Land aus demografischen Gründen jedoch vorteilhaft wäre (JG 2022 Ziffern 412 ff.).

4. Effekte auf die Arbeitsnachfrage und Standortentscheidungen

372. **Eine hohe Inzidenz der Sozialversicherungsbeiträge bei den Arbeitgebern erhöht die Lohnnebenkosten und damit die gesamtwirtschaftlichen Arbeitskosten.** Für Unternehmen wirkt dies wie eine Erhöhung des effektiven Lohnsatzes. In der kurzen Frist reagieren Unternehmen hierauf bei gegebener Produktnachfrage mit einer geringeren Arbeitsnachfrage, eingeschränkt durch Anpassungskosten, etwa Regelungen wie den Kündigungsschutz. Mittelfristig beeinflussen hohe Lohnnebenkosten Standort- und Investitionsentscheidungen von Unternehmen. In der langen Frist kann es zu einer verstärkten Substitution von Arbeit durch Kapital kommen (Lichter et al., 2015).

373. Eine Meta-Analyse zur Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage zeigt eine große Bandbreite von Elastizitäten. In den meisten Schätzungen liegen sie zwischen 0 und –1, mit einer mittleren Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von –0,55 und einem Median von –0,42. Das bedeutet, dass ein Lohnanstieg um 1 % im Median mit einem Rückgang der Arbeitsnachfrage um rund 0,4 % und im Mittel um rund 0,6 % einhergeht. Seit den 1970er-Jahren ist die Arbeitsnachfrage aufgrund des technischen Fortschritts und zunehmender Globalisierung elastischer geworden (Lichter et al., 2015).

374. **Die Arbeitsnachfrageelastizitäten variieren nach Sektoren und Staaten, wobei ein geringerer Beschäftigungsschutz zu höheren Elastizitäten führt** (Saez et al., 2019). Unternehmen mit geringerer Liquidität, kleine Unternehmen und Unternehmen mit geringerer Marktmacht haben tendenziell höhere Arbeitsnachfrageelastizitäten, da sie steigende Lohnnebenkosten nicht durch Rücklagen, interne Umverteilungen oder Preissetzung abfedern können (Saez et al., 2019; Johnston, 2021; Guo, 2024; Lobel, 2024). Ausgeprägtere Reaktionen sind auch in arbeitsintensiven Branchen und in Sektoren mit starker internationaler Konkurrenz zu beobachten, da dort ebenfalls die Möglichkeit begrenzt ist, höhere Arbeitskosten über Preisanpassungen weiterzugeben. Für exportorientierte Unternehmen mit arbeitsintensiven Tätigkeiten verschlechtern steigende Lohnnebenkosten die Wettbewerbsposition gegenüber ausländischen Wettbewerbern und führen zu Rückgängen der Exporte (Muñoz, 2025). Die wichtigsten deutschen Exportindustrien, etwa Automobil, Maschinenbau oder Chemie, sind jedoch überwiegend kapitalintensiv. Darüber hinaus ist die Arbeitsnachfrage elastischer für geringqualifizierte (Lichter et al., 2015) sowie jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Guo, 2024). Mögliche Begründungen liegen in einem geringeren Kündigungsschutz oder befristeten Verträgen. Die oft höhere Substituierbarkeit von geringqualifizierten Tätigkeiten durch Kapital in der langen Frist ist ein weiterer Erklärungsansatz (Lichter et al., 2015).

375. Empirische Untersuchungen zu Standortentscheidungen von Unternehmen zeigen, dass die **Höhe der Abgaben auf Arbeit ein relevanter Faktor bei der Standortwahl** ist (Egger et al., 2013; Guo, 2023). Die Höhe der Lohnkosten beeinflusst auch die Attraktivität eines Standorts für ausländische Direktinvestitionen, da die Arbeitskosten die Investitionskosten und damit die Nettorendite beeinflussen (Egger und Radulescu, 2011; Hansson und Olofsdotter, 2014). In konjunkturellen Abschwungphasen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen mit mehreren Standorten auf regionale Unterschiede in den Arbeitskosten mit der Schließung von Betrieben bzw. Standorten in den Regionen mit hohen Lohnnebenkosten reagieren (Guo, 2023).

376. **Erhöhungen der Sozialversicherungsbeitragssätze und damit der Lohnnebenkosten für Arbeitgeber können zudem Unternehmensgründungen und die Dynamik von Wachstumsunternehmen dämpfen**, da lohnbezogene Abgaben unabhängig von der Profitabilität zu entrichten sind, sodass sie die Arbeitsnachfrage und damit verbundenes Wachstum einschränken. Dementsprechend können hohe Lohnnebenkosten auch die Exit-Wahrscheinlichkeit von jungen Unternehmen erhöhen (Cockx und Desiere, 2024; Guo und Wallskog, 2025).

5. Effekte im Allgemeinen Gleichgewicht

377. **Die Verhaltensreaktionen von privaten Haushalten und Unternehmen auf Erhöhungen von Sozialversicherungsbeitragssätzen beeinflussen die öffentlichen Haushalte.** Steigende Beitragssätze erhöhen kurzfristig die Einnahmen der Sozialversicherungen, mindern jedoch das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und erhöhen die Arbeitskosten für Unternehmen. Dies kann die Lohnentwicklung und das Beschäftigungswachstum

dämpfen und damit zu einem schwächeren Aufkommen bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie beim Solidaritätszuschlag führen. Auf Unternehmensebene können geringere Gewinnmargen und Investitionen die Körperschaft- und Gewerbesteuerbasis reduzieren. Zudem schwächen sinkende Nettolöhne und höhere Arbeitskosten den privaten Konsum, was das Umsatzsteueraufkommen mindert. Andererseits stabilisiert das Steuer- und Transfersystem in Abschwüngen die verfügbaren Einkommen, was wiederum die konjunkturelle Eintrübung und damit eine stärkere fiskalische Belastung begrenzen kann.

378. **Für Deutschland liegen nur wenige Studien vor, die die gesamtwirtschaftliche Reaktion auf Veränderungen der Finanzierung der Sozialversicherungen quantifizieren.** So schätzen Gechert et al. (2021) auf Basis von Gesetzesänderungen die makroökonomischen Effekte von Änderungen der Sozialversicherungsbeiträge und -leistungen in Deutschland. Eine exogene Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 1 % des BIP erhöht das reale BIP kurzfristig um etwa 0,4 %, der Effekt klingt jedoch relativ schnell ab. Höhere Leistungen wirken deutlich stärker und persistenter mit einem Multiplikator von rund 1,1, vor allem über eine kräftige Konsumreaktion der Leistungsempfängerinnen und -empfänger. Die Reaktion des realen BIP nimmt langsam ab und nähert sich fünf Jahre nach dem Schock 0,4 %. Ochsner (2026) schätzt mithilfe eines bayesianischen Fehlerkorrekturmodells, dass eine permanente, unerwartete Beitragssatzsteigerung von 1 Prozentpunkt (die im Modell etwa 0,5 % des BIP entsprechen) das BIP in der langen Frist (10 Jahre) aufgrund einer permanenten Einkommensanpassung um etwa 0,2 % senkt. ↘ KASTEN 25 Enders et al. (2020) untersuchen mit einem DSGE-Modell die Wiedereinführung der paritätischen Finanzierung der GKV und die damit verbundene Reduzierung des Beitragssatzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern um 0,5 Prozentpunkte und eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags um denselben Prozentsatz. Langfristig steigt das BIP geringfügig um rund 0,03 %, die Beschäftigung nimmt ebenfalls geringfügig zu und die Arbeitslosigkeit sinkt um etwa 0,02 Prozentpunkte. Die Stärke und Richtung der Effekte hängen jedoch von der Art der Gegenfinanzierung etwaiger Einnahmeverluste ab.

379. Drei Studien befassen sich spezifisch mit einem Beitragssatzanstieg, wie er in den kommenden Jahrzehnten zu erwarten ist. ↘ KASTEN 25 Das IfW Kiel (2026) analysiert die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Anhebung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 6 Prozentpunkte und nutzt dazu ein DSGE-Modell. Steigende Beitragssätze wirken dämpfend auf Nettolöhne, Beschäftigung und Arbeitsnachfrage und senken das BIP im neuen Gleichgewicht um 0,6 %. Hüther et al. (2025) schätzen, dass bei einem linearen Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2035 auf 48,6 % der private Konsum im Vergleich zu einem Szenario mit konstanten Beitragssätzen von 41,7 % nach 5 (10) Jahren um 1,2 % (2,3 %) und das reale BIP um 0,5 % (0,5 %) zurückgehen. Ochsner (2026) schätzt auf Basis eines vollständig antizipierten Beitragssatzanstiegs von etwa 6 Prozentpunkten bis zum Jahr 2035, dass sich das BIP im Vergleich zu einem Szenario mit konstanten Beitragssätzen um etwa 0,9 % verringert. Dies ist auf permanent sinkende verfügbare Einkommen und einen damit zusammenhängenden Konsumrückgang von 1,9 % zurückzuführen. Damit verbunden gehen die Beschäftigung um 0,7 %, die privaten Investitionen um 0,3 % und die Exporte um 0,3 % zurück. ↘ KASTEN 25 ↘ ABBILDUNG 82

380. Der Anstieg der Sozialbeiträge träfe die deutsche Volkswirtschaft in einer Phase schwacher gesamtwirtschaftlicher Dynamik. Bei einer Produktionslücke von rund –0,8 % im Jahr 2026 (FG 2026 Ziffer 48) und einem mittleren Potenzialwachstum von nur etwa 0,3 % pro Jahr bis zum Jahr 2031 (FG 2026 Ziffer 76) belastet ein höherer Abgabenkeil nicht nur das Produktionspotenzial, sondern kann auch kurzfristig die Erholung aus der Unterauslastung erschweren. Die BIP-Niveaueffekte von –0,5 % bis –0,9 % sind vor diesem Hintergrund erheblich, denn sie entsprechen dem Potenzialwachstum von knapp zwei bis zu drei Jahren.

Zwar ist die Finanzpolitik mit dem Finanzpaket stärker auf eine Ausweitung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet. Dies relativiert die Belastungswirkungen höherer Sozialbeiträge jedoch nicht. Den möglichen Wachstumswirkungen stehen höhere öffentliche Verschuldung und künftige Zinslasten gegenüber. Zudem verschiebt die Kombination aus steigenden Sozialbeiträgen und schuldenfinanzierter Fiskalpolitik Lasten in besonderem Maße auf jüngere Generationen: Sie werden kurz- und mittelfristig durch höhere Beiträge und langfristig durch die Bedienung der für das Finanzpaket aufgenommenen Schulden belastet.

↘ KASTEN 25

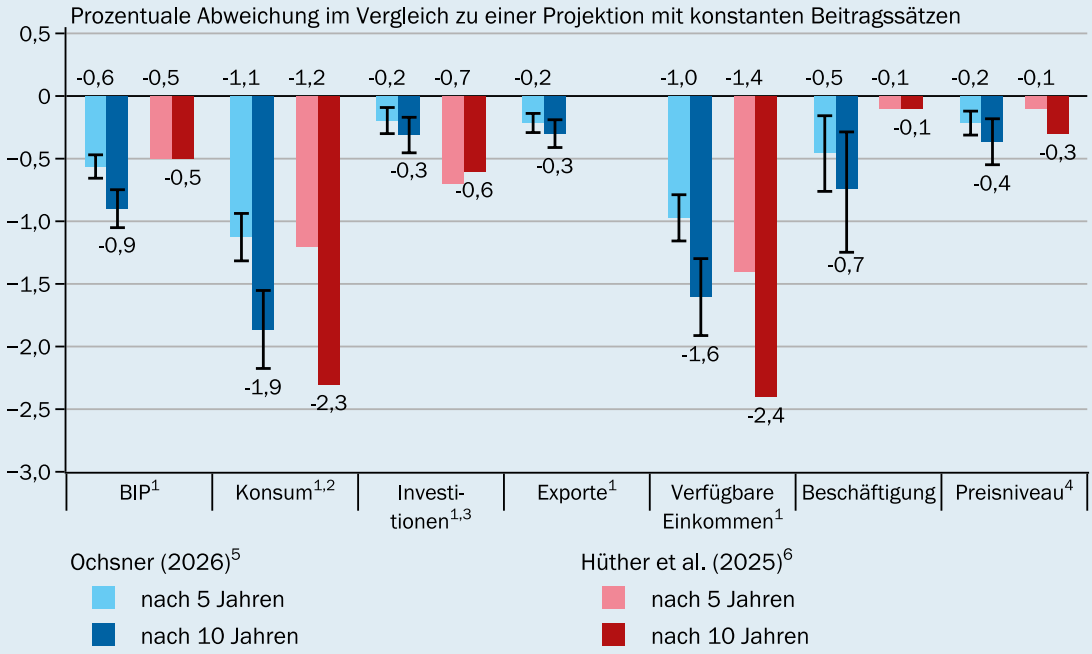
Analyse: Gesamtwirtschaftliche Effekte des Beitragssatzanstieges bis zum Jahr 2035

Hüther et al. (2025) und Ochsner (2026) präsentieren empirische Analysen der makroökonomischen Wirkung der zu erwartenden Beitragssatzsteigerungen. Hüther et al. (2025) nutzen hierfür das Modell von Oxford Economics und nehmen, basierend auf Ochmann und Albrecht (2024), eine lineare Steigerung der Beitragssätze von 41,7 % der beitragspflichtigen Einnahmen im Jahr 2025 auf 48,6 % bis zum Jahr 2035 an. Ochsner (2026) unterstellt den von Werding et al. (2026) simulierten Anstieg des Beitragssatzes von 42,3 % der beitragspflichtigen Einnahmen im Jahr 2026 auf 47,7 % im Jahr 2035 und verwendet ein bayesianisch geschätztes, hybrides Fehlerkorrekturmodell. Die Ergebnisse beider Studien sollten als Projektion und nicht als Prognose verstanden werden (Ochsner und Werding, 2026).

Beide Studien finden qualitativ vergleichbare Effekte für die wichtigsten volkswirtschaftlichen Aggregate, ↘ ABBILDUNG 82 quantitativ unterscheiden sie sich allerdings teilweise deutlich. Die volkswirtschaftliche Anpassung findet bei Ochsner (2026) in erster Linie über die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte statt. Daher sinken die Importe und der private Konsum verhältnismäßig stark. Ein großer Teil des Investitionsrückgangs ist dementsprechend einem Rückgang der Wohnbauinvestitionen aufgrund geringerer Haushaltseinkommen zuzurechnen. Die Anpassung über Ausrüstungs- und Nichtwohnbauinvestitionen, ebenso wie über die Exporte fällt hingegen relativ gering aus. Dies deutet in der Gesamtschau darauf hin, dass eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge deutlich stärker über die direkte Nachfrage als über die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft wirkt.

↘ ABBILDUNG 82

Makroökonomische Effekte steigender Sozialversicherungsbeiträge



1 – In Preisen des Jahres 2020. 2 – Nur privater Konsum. 3 – Nur private Investitionen. 4 – Gemessen am BIP-Deflator. 5 – Dargestellt sind die Mediane mit 90 %-Konfidenzintervall. 6 – Keine Daten für Exporte vorhanden sowie keine Unsicherheitsmaße angegeben.

Quellen: Hüther et al. (2025), Ochsner (2026)
© Sachverständigenrat | 26-093-01

Daten (CSV)

IV. HANDLUNGSFELDER

381. **Die langfristige Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen steht angesichts des demografischen Wandels in mehreren Versicherungszweigen unter Druck.** Für die lange Frist wird entscheidend sein, ob es gelingt, den Ausgabenanstieg in GRV, GKV und SPV sozialverträglich zu begrenzen und zugleich die Einnahmenbasis zu stabilisieren. Reformbedarf und Handlungsoptionen müssen für die verschiedenen Zweige im Einzelnen diskutiert werden. Da die Umsetzung konkreter Reformvorschläge von politischen Opportunitäten und Hemmnissen abhängt, dürfte die Aussagekraft kombinierter Reformszenarien in mehreren Versicherungszweigen gering sein. Daher sieht der Sachverständigenrat von der Diskussion kombinierter Reformszenarien ab und fokussiert im Folgenden auf grundsätzliche Überlegungen zu den wichtigsten Handlungsfeldern zur Stabilisierung der Finanzen der Sozialversicherungen.

382. **Zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung bestehen vielfältige Wechselwirkungen** sowohl bei den Kostenstrukturen als auch beim Leistungsbezug. ↘ ZIFFER 328 Reformen in einem Versicherungszweig können daher auch die Finanzlage anderer Zweige beeinflussen. So würde eine Senkung der Beitragssätze in der GKV auch die GRV entlasten, da die GRV die auf Rentenzahlungen entfallenden Krankenversicherungsbeiträge der pflichtversicherten Rentnerinnen und Rentner zur Hälfte trägt. Im Jahr 2024 beliefen sich die entsprechenden Ausgaben der GRV auf 28,7 Mrd Euro bei einem durchschnittlichen GKV-Beitragssatz von 16,3 % (DRV Bund, 2025). Eine Absenkung des GKV-Beitragssatzes um 1 Prozentpunkt würde die Ausgaben der GRV damit rechnerisch um knapp 1,8 Mrd Euro verringern.

1. Ausgabenseite

383. **Zur Dämpfung der Ausgaben der Sozialversicherungen sollten Reformen umgesetzt werden, die die Übertragung der demografischen Alterung in die Ausgaben der Sozialversicherungen abmildern.** Dazu gehört beispielsweise, in der GRV den Nachhaltigkeitsfaktor, der die Kosten der demografischen Alterung auf Beitragszahlende und Rentenbeziehende verteilt, wieder in Kraft zu setzen und zu stärken. So würden die Kosten durch eine Anhebung des Parameters α im Nachhaltigkeitsfaktor von 0,25 auf 0,5 gleichmäßig zwischen Rentnerinnen und Rentnern sowie aktiv Versicherten verteilt (JG 2023 Ziffern 421 ff.). Alternativ könnten Rentenanpassungen für Bestandsrenten künftig an die Inflationsentwicklung anstatt wie bisher an die Lohnentwicklung gekoppelt werden. Dadurch wäre die Kaufkraft der Bestandsrentnerinnen und -rentner gesichert, sie würden allerdings nicht mehr von den häufig höheren Reallohnsteigerungen profitieren.

384. Durch den demografischen Wandel können die Ziele der Sozialversicherungen, vor allem die Konsumglättung und die Verringerung von Armutsrisiken, ↘ KASTEN 24 nur durch eine Neugewichtung von Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung erreicht werden. Um die Finanzen der GRV mittel- bis langfristig teilweise von

der Demografie zu entkoppeln, bietet sich der **Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge** an. Der Sachverständigenrat hat hierzu unter anderem die Einführung eines staatlich geförderten Vorsorgedepots vorgeschlagen, bei dem renditestarke, breit diversifizierte Fondsanlagen das zentrale Element bilden (JG 2025 Ziffern 422 ff.), wie es in Grundzügen nun vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde. Eine automatische Einbeziehung aller Erwerbspersonen, mit der Möglichkeit, nicht teilzunehmen (Opt-out), würde die Verbindlichkeit der Teilnahme vor allem von Haushalten mit niedrigem Einkommen erhöhen (Malmendier et al., 2025; JG 2025 Ziffern 422 ff.).

385. **In der GKV sollten Maßnahmen priorisiert werden, die den Ausgabenanstieg begrenzen, ohne die Versorgung medizinisch notwendiger Leistungen zu beeinträchtigen.** In der Krankenhausversorgung sollten Strukturreformen, stärkere Spezialisierung, verbindliche Qualitätsvorgaben und angepasste Vergütungsmechanismen dazu beitragen, Effizienzreserven zu heben. ↘ZIFFER 487 Bei Arzneimitteln sollte die Preisbildung stärker am therapeutischen Zusatznutzen ausgerichtet werden. ↘ZIFFER 493 Zusätzlich bieten sich verbindliche Standards für gesunde Ernährung in Kitas und Schulen, Werbeeinschränkungen für gesundheitsschädliche Produkte sowie gesundheitsorientierte Preissignale an, etwa durch höhere Abgaben auf Tabak, Alkohol sowie stark zucker- und fetthaltige Lebensmittel. ↘ZIFFERN 476 FF. Höhere allgemeine Kostenbeteiligungen der Versicherten sind hingegen nur begrenzt geeignet, da sie auch die Inanspruchnahme notwendiger Leistungen der Versicherten reduzieren können. ↘ZIFFER 481

386. In der SPV sollte an einer Teilversicherung festgehalten werden. Eine Dämpfung des Ausgabenanstiegs sollte über eine **Beschränkung des Zugangs zu Leistungen der SPV auf das vom Expertenbeirat im Jahr 2013 fachlich empfohlene Maß** vorgenommen werden. ↘ZIFFERN 576 FF. Der Leistungszuschlag in der stationären Versorgung ↘ZIFFER 580 und der Entlastungsbetrag ↘ZIFFER 579 sollten abgeschafft werden. Über die **Einführung einer kohortenspezifischen Kapitaldeckung** innerhalb der SPV könnte das Leistungsniveau stabilisiert und die finanzielle Lastenverteilung generationengerechter ausgestaltet werden. ↘ZIFFERN 591 FF.

2. Einnahmenseite

387. Für die Finanzierung sozialer Sicherung ist zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung zu unterscheiden. Maßgeblich für die Finanzierung konkreter Leistungen ist, ob eine spezifische Versicherungsleistung für Versicherte oder eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe finanziert wird. ↘KASTEN 31 Das **deutsche System ist eine Mischform aus Beitrags- und Steuerfinanzierung**: Beiträge sind dort sachgerecht, wo Leistungen einen hinreichenden Versicherungscharakter aufweisen. Steuern sind dort sachgerecht, wo Leistungen der allgemeinen Umverteilung oder anderen gesamtgesellschaftlichen Zielen dienen.

388. Wo eine Beitragsfinanzierung als sachgerecht erscheint, stellt sich die Frage, welche Einkunftsarten als Bemessungsgrundlage herangezogen werden sollten. Zur Diskussion steht, Sozialbeiträge über Arbeitseinkommen hinaus auf weitere

Einkunftsarten wie beispielsweise Kapitalerträge zu erheben. **Beiträge auf Nichtlohneinkommen erscheinen für ALV und GRV allerdings grundsätzlich als nicht sachgerecht**, da die Absicherung durch Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und im Alter mit lohnbezogenen Beiträgen stimmig finanziert wird. Kapitalerträge oder Mieteinnahmen stellen häufig eine Form ergänzender Altersvorsorge dar und müssen im Alter nicht ersetzt werden, sodass sie nicht in gleicher Weise mit Beiträgen belegt werden sollten. In GKV und SPV sind die Leistungen, abgesehen vom Krankengeld, keine Lohnersatzleistungen, sondern vor allem Sachleistungen im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit. Vor diesem Hintergrund lässt sich eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf weitere Einkunftsarten in GKV und SPV eher erwägen als in ALV und GRV. Sie bedarf jedoch einer gründlichen Prüfung der institutionellen Rahmenbedingungen in diesen Zweigen sowie der gegebenenfalls resultierenden Verteilungswirkungen.

389. Die Unterscheidung zwischen Versicherungsleistungen und gesamtgesellschaftlichen Aufgaben ist zugleich maßgeblich für die Abgrenzung der NBL innerhalb der Sozialversicherung. Dabei sollte zunächst geprüft werden, ob einzelne Leistungselemente sachlich gerechtfertigt sind und sich als gesamtgesellschaftliche Aufgaben einordnen lassen. NBL sind somit nicht nur hinsichtlich ihres Umfangs, sondern bereits ihrem Grunde nach kritisch zu überprüfen. Gegebenenfalls sollten bestimmte NBL reduziert oder abgeschafft werden (JG 2023 Ziffer 371). **Soweit mit den verbleibenden NBL gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllt werden, sollten diese vollständig steuerfinanziert sein**, um ihre Finanzierung nicht den Versicherten aufzubürden.

390. Die Abgrenzung von NBL ist häufig nicht trennscharf, sodass sich ein mögliches Missverhältnis zu den Bundeszuschüssen nur schwer beurteilen lässt (JG 2023 Ziffer 371). Die Deutsche Rentenversicherung beziffert die Höhe der NBL im Jahr 2023 mit 68,2 Mrd Euro (enge Abgrenzung) bis 124,1 Mrd Euro (erweiterte Abgrenzung), während der Bundeszuschuss im selben Jahr 84,3 Mrd Euro betrug (DRV Bund, 2024). Boysen-Hogrefe (2025) argumentiert unter Verwendung eines anderen Konzepts, dass für die Rentenversicherung, dem Versicherungszweig mit den umfangreichsten Bundeszuschüssen, eine vollständige Deckung durch Bundeszuschüsse besteht.

391. Forderungen nach rückwirkender Deckung von NBL aus weit zurückliegenden Jahren erscheinen weder als sachgerecht noch als praktikabel. Ein Ausgleich binnen weniger Jahre, solange die vergangenen Mehrausgaben nur die Rücklagen beeinflusst haben, kann angebracht sein. Bei umlagefinanzierten Sozialversicherungen sind zweckwidrige Verwendungen von Beitragsmitteln aber möglichst schon im jeweiligen Jahr zu begrenzen. Gelingt dies, fallen die laufenden Leistungen höher aus oder die aktuellen Beitragssätze niedriger. Ohne langfristige Bildung eines Kapitalstocks entstehen für spätere Versicherte regelmäßig weder Vor- noch Nachteile. Eine Nachfinanzierung würde nicht die seinerzeit belasteten Versicherten gezielt kompensieren, sondern vor allem die gegenwärtige Finanzlage der Sozialversicherung verbessern.

392. Die Erhebung von Beiträgen für bislang beitragsfrei mitversicherte Ehepartner würde die GKV entlasten und die Erwerbsanreize für Zweitverdienende stärken. Für Haushalte mit Kindern sollte die beitragsfreie Mitversicherung jedoch, zu-

mindest in den ersten Jahren der Kindererziehung, fortgelten. ↘ ZIFFER 497 Zudem erscheint eine Dynamisierung des Bundeszuschusses zur Deckung der NBL als erwägenswert, da sein Anteil an den Gesamteinnahmen ansonsten kontinuierlich sinkt. ↘ ZIFFER 495

393. Neben einer Ausweitung der Bundeszuschüsse zur Deckung der NBL wird diskutiert, die Sozialversicherungen durch zusätzliche Steuermittel zu stützen, um den Anstieg lohnbezogener Beiträge zu begrenzen. Dies wäre primär eine Umfinanzierung und würde weder zu einer dauerhaften Dämpfung der Ausgaben noch der durchschnittlichen Steuer- und Abgabenbelastung führen. Die Verteilungswirkungen sowie Verhaltensanpassungen der Haushalte und Unternehmen hängen bei dieser Finanzierungsform davon ab, ob und welche Steuerarten zur Gegenfinanzierung verändert würden oder ob eine Ausweitung der Steuerfinanzierung durch Kürzungen an anderer Stelle getragen würde. Zugleich gingen Transparenz und politische Verantwortlichkeit der Mittelverwendung im Vergleich zu einem beitragsfinanzierten System zurück.

394. Haushaltssystematisch ist zu beachten, dass Steuermittel grundsätzlich nicht zweckgebunden sind (Prinzip der Gesamtdeckung) und Zweckbindungen eine besondere Rechtfertigung erfordern. **Die Verwendung von Steuermitteln sollte daher auf klar begründete gesamtgesellschaftliche Aufgaben im Rahmen der NBL beschränkt bleiben.** Eine weiterreichende Steuerfinanzierung, die ausschließlich Versicherten zugutekommt, wäre begründungsbedürftig und aus Sicht der Haushaltssystematik kritisch zu bewerten.

395. **Zur Stärkung der Einnahmen der Sozialversicherungen bieten sich in erster Linie Reformen an, die auf ein größeres Arbeitsvolumen abzielen**, wie z. B. eine Verlängerung der Erwerbsphase. So wäre eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über das Jahr 2031 hinaus sinnvoll. Werden zwei Drittel zusätzlicher Lebensjahre der Erwerbsphase und ein Drittel der Rentenphase zugerechnet, ließe sich das Verhältnis von Rentenbezugsdauer zu Versicherungsjahren weitgehend stabilisieren (JG 2023 Ziffern 405 ff.). Ergänzend würde die Abschaffung der abschlagsfreien Frührente das durchschnittliche Rentenzugangsalter erhöhen (JG 2023 Ziffern 416 ff.).

396. Der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitsvolumens lässt sich ferner dämpfen, indem Anreize und Möglichkeiten zur Aufnahme von Erwerbsarbeit bzw. zur Ausweitung der Arbeitszeit verbessert werden. Der Sachverständigenrat hat in der Vergangenheit Reformen zur Erreichung dieser Ziele vorgeschlagen, beispielsweise eine Glättung der Transferentzugsraten im Steuer-Transfer-System, die weitgehende Abschaffung des Ehegattensplittings und der Minijobs sowie eine bessere Kinderbetreuung (siehe JG 2021 Ziffern 317 ff.; JG 2023 Ziffern 321, 338 ff. und 347 ff.). Ergänzend sollte Humankapital durch Weiterbildung, Umschulungen und lebenslanges Lernen gestärkt werden, um Erwerbspotenziale zu erhalten und Reallokation zu erleichtern (JG 2022 Ziffern 370 ff. und 392 f.). Ein zentraler Hebel ist zudem Erwerbsmigration: Der Arbeitsmarktzugang und die Integration Zugewanderter sollten vereinfacht bzw. beschleunigt und administrative Verfahren verbessert werden (JG 2022 Ziffern 412 ff., 446 ff. und 452 ff.).

397. Der Sachverständigenrat hat in den vergangenen Jahren regelmäßig Handlungsoptionen aufgezeigt, die das **Produktivitätswachstum** steigern können. Zu diesen zählen Investitionen in Humankapital (JG 2021 Ziffern 342 ff.), in Anlagevermögen und in neue Querschnittstechnologien wie Künstliche Intelligenz (KI) (JG 2023 Ziffern 77, 158 ff. und 167 ff.) und die Vertiefung des europäischen Binnen- und Kapitalmarkts (JG 2025 Ziffern 186 ff.). Die wachstumshemmenden Folgen eines rückläufigen Arbeitsvolumens lassen sich insbesondere durch qualifizierte Zuwanderung, stärkere Erwerbsanreize und einen verstärkten Ersatz von Arbeit durch neue Kapitalgüter abfedern (JG 2022 Ziffern 358 ff.; JG 2023 Ziffern 163 ff.). Bessere steuerliche Rahmenbedingungen, insbesondere für Forschung und Entwicklung, bessere Bedingungen für Startups und Scale-ups sowie der Abbau von Bürokratiekosten und eine Modernisierung der Verwaltung können ebenfalls einen Beitrag leisten (JG 2025 Ziffern 200 ff., 331 ff., 609 ff. und 617 ff.). Der Bereitstellung digitaler und physischer Infrastruktur kommt ebenfalls eine zentrale Rolle zu. Das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität kann dazu in wirkungsorientierter Ausgestaltung wesentlich beitragen (JG 2025 Ziffern 116 ff.).

Eine andere Meinung

398. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates im Kapitel „Sozialversicherungen unter Reformdruck“ in einigen Punkten nicht anschließen. **Die abweichende Meinung** betrifft **erstens** die von der Ratsmehrheit wegen des Primats der Beitragssatzdämpfung vorgenommene **Aufgabe oder Neugewichtung wesentlicher Ziele** der GRV und der SPV. Sie betrifft **zweitens** die **Vernachlässigung** potenziell **gravierender verteilungspolitischer Nebenwirkungen** und **sozialer Härten** der von der Ratsmehrheit vorgeschlagenen Handlungsoptionen. **Drittens** überschätzt die Ratsmehrheit systematisch die Potenziale **kapitalgedeckter Vorsorge** im demografischen Wandel und vernachlässigt **Risiken und Nebenwirkungen**.

Primat der Beitragssatzdämpfung nicht erforderlich

399. Die Ratsmehrheit gibt für die GRV weitgehend das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter und für die SPV weitgehend das Ziel der überwiegenden Vermeidung von pflegebedingtem Sozialhilfebezug auf. Begründet wird dies mit einem Zielkonflikt zwischen Angemessenheit der Leistungen und Nachhaltigkeit der Finanzierung. Letztere hält sie für gegeben, „wenn das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau langfristig gehalten werden kann, ohne dass hierzu erforderliche höhere Beitragssätze und Bundeszuschüsse zu spürbaren Verzerrungen bei Beschäftigung und Wachstum führen oder zukünftige Generationen unverhältnismäßig belasten“. ↘ PLUSTEXT 11 Die Ratsmehrheit betont mehrfach und ausführlich die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des absehbaren kräftigen Anstiegs des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes oder der Beitragssätze in einzelnen Sozialversicherungszweigen sowie Probleme hinsichtlich der Generationengerechtigkeit. Dabei wird das Nachhaltigkeitsziel im Sinne eines Primats der Beitragssatzdämpfung interpretiert, welches die Einschränkung von Zielen rechtfertigt, die der Angemessenheit der Leistungen dienen.

400. **Ein solches Primat der Beitragssatzdämpfung erscheint allerdings aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht erforderlich.** Der Sachverständigenrat setzt sich in Abschnitt III ausführlich mit den Effekten von **Beitragssatzänderungen** auseinander und referiert in Abschnitt III.5 empirische Ergebnisse für die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen im allgemeinen Gleichgewicht. Die beiden ausführlicher dargestellten Studien kommen dabei insgesamt nur zu **moderaten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen**. So führt ein starker Anstieg des Gesamtbeitragssatzes um 6 bis 7 Prozentpunkte in den kommenden 10 Jahren insgesamt nach 10 Jahren nur zu einem um 0,5 % bis 0,9 % geringeren BIP. Das BIP-Wachstum würde also um weniger als 0,05 bzw. 0,1 Prozentpunkte pro Jahr gedämpft. Ein solcher Wachstumsverlust lässt sich leicht durch die in ↘ ZIFFER 396 aufgezählten potenzialsteigernden wirtschaftspolitischen Maßnahmen überkompensieren. Trotz der suboptimalen Ausgestaltung des Finanzpaketes schätzt der Sachverständigenrat den davon ausgehenden BIP-

Effekt langfristig auf etwa 1 %; gelänge eine echte zusätzliche öffentliche Investitionsoffensive, dann wäre langfristig sogar ein um 5 % höheres BIP und über längere Zeiträume ein deutlich höheres Potenzialwachstum möglich, ohne dass dies mit einem übermäßigen Anstieg der Staatsverschuldung einherginge (JG 2025 Ziffern 109 ff. und Tabelle 14).

Auf dieser Basis hätte die Schlussfolgerung des Sachverständigenrates auch sein können, dass zwar der absehbare Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes für sich genommen mit moderat negativen gesamtwirtschaftlichen Effekten einhergeht, dass diese aber bei einer insgesamt wachstumsfreundlich ausgerichteten Wirtschaftspolitik kaum ins Gewicht fallen und damit letztlich verkraftbar sind. **Einschneidende Reformen**, die zur Aufgabe bisheriger Ziele in den Sozialversicherungen zwingen würden, lassen sich auf Basis der **empirischen Evidenz** jedenfalls **nicht rechtfertigen**.

401. **Weitreichende Zielverschiebungen lassen sich auch nicht ohne Weiteres aus Gründen der intergenerationellen Gerechtigkeit herleiten.** Die Ratsmehrheit konzentriert sich in ihren Überlegungen auf Projektionen der Verteilung der intergenerationellen Beitragssatzbelastung. ↘ZIFFER 349 Es lässt sich feststellen, dass der durchschnittliche Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz über das Erwerbsleben für die jüngeren Kohorten sehr stark ansteigt. So zahlte die Kohorte der 1940 Geborenen über ihr Erwerbsleben im Durchschnitt einen Gesamtbeitragssatz von 34,2 %, während für die Kohorte der 2020 Geborenen ein Beitragssatz von 56,8 % projiziert wird.

402. Daraus lässt sich jedoch nicht automatisch auf eine systematische Benachteiligung jüngerer Kohorten schließen. Für eine umfassendere Betrachtung müssten zusätzlich zu den entrichteten Beiträgen auch die über das Leben empfangenen Leistungen einbezogen werden. Blank et al. (2026) berechnen zu diesem Zweck mit einer auch vom Sachverständigenrat (JG 2016 Ziffern 667 ff.) bereits verwendeten Methode kohortenspezifische Renditen für die in der GRV Versicherten. Dabei zeigt sich, dass zwar die Rendite für Geburtsjahrgänge vor 1950 deutlich höher als für alle folgenden Kohorten ist. **Allerdings ist die zu erwartende Rendite für Teile der Babyboomer-Generation nicht höher als für im Jahr 2000 oder 2010 Geborene.** Zudem führen gängige Reformvorschläge, wie etwa die Erhöhung des Renteneintrittsalters zu einer Verschlechterung der Rendite für alle Kohorten ab etwa Mitte der 1970er-Jahre. Dabei verschlechtert sich auch die Rendite der etwa im Jahr 2000 oder 2010 Geborenen spürbar. Blank et al. (2026, S. 18) konstatieren: „Das oftmals geäußerte Ziel, mit einer Erhöhung der Regelaltersgrenze die jüngeren Generationen zu entlasten, wird, gemessen an den impliziten Renditen, verfehlt“.

Vernachlässigung von gravierenden verteilungspolitischen Nebenwirkungen und sozialen Härten

403. Die intergenerationellen Verteilungswirkungen über lange Zeiträume sind wichtig, und es ist richtig, dass die Ratsmehrheit sich damit beschäftigt. Es gibt aber auch noch Verteilungswirkungen im Querschnitt, also im Hier und Jetzt, die mindestens ebenso wichtig sind, und denen der Sachverständigenrat alle zwei

Jahre jeweils ein eigenständiges Kapitel im Jahresgutachten widmet. Dabei kann es z. B. um die **Einkommens- und Vermögensverteilung** oder die **Armutsrisikoquote** gehen.

Im Kontext der Reform der Sozialversicherung misst die Ratsmehrheit den Auswirkungen ihrer Politikvorschläge auf solche Verteilungsindikatoren offenbar nur eine sehr untergeordnete Bedeutung bei. So wird beispielsweise die Tatsache nicht erwähnt, dass die Dämpfung von Renten- und ggf. Pflegeversicherungsleistungen und die Schließung der entstehenden Lücke durch Aufbau eines Kapitalstocks, dessen Finanzierung allein den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgebürdet wird, eine **massive Verlagerung von Kosten und Risiken zu Gunsten der Arbeitgeber** darstellt. Zwar ist die finale ökonomische Inzidenz unklar; ↘ ZIFFERN 355 FF. zumindest für einen Übergangszeitraum ist jedoch von einer erheblichen Umverteilung zu Gunsten der Arbeitgeberseite auszugehen.

404. Das Eigentum an Unternehmen ist sehr stark im oberen Einkommensbereich konzentriert. So geht Bach (2025) davon aus, dass 87 % der Entlastung durch eine Körperschaftsteuersenkung auf das oberste Dezil der Einkommensverteilung entfallen. Allein 72 % entfallen auf das oberste Perzentil. Eine Entlastung der Arbeitgeberseite von oder eine Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen dürfte daher auch mit spürbaren personellen Verteilungswirkungen einhergehen. Eine Entlastung dürfte die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen spürbar erhöhen, während eine Belastung dementsprechend progressiv wirken und die Ungleichheit senken dürfte. Zwar sorgt sich die Ratsmehrheit im Kontext von Beitragssatzerhöhungen um die relativ stärkere Belastung von Versicherten unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze gegenüber Versicherten oberhalb davon. **Die sehr progressive Verteilungswirkung durch den auf die Arbeitgeber entfallenden Teil der Beitragssatzanhebung findet hingegen keine Berücksichtigung.**

Zumindest für paritätische Änderungen des Beitragssatzes kann aufgrund der vom Sachverständigenrat angeführten empirischen Evidenz eine in etwa paritätische ökonomische Inzidenz angenommen werden. ↘ ZIFFER 359 **Insofern dürfte eine paritätische Beitragssatzanhebung klar progressiv wirken.**

405. Die **Ratsmehrheit vernachlässigt** die **gravierenden negativen Effekte** der von ihr befürworteten Reformmaßnahmen insbesondere im unteren Bereich der Einkommensverteilung und damit einhergehende potenzielle **soziale Härten**: Die Vorschläge für die Pflegeversicherung gehen mit einem **drastischen Anstieg der Hilfe zur Pflege-Quote** einher; ↘ ZIFFERN 604 FF. die relativ hohen Zusatzbeitragssätze für den PVF II für Rentnerinnen und Rentner dürften die Armutsrisikoquote sowie die Grundsicherungsquote im Alter spürbar erhöhen. Die Vorschläge der Ratsmehrheit, in der GRV zur Dämpfung der Rentenausgaben nur noch eine Inflationsanpassung oder einen höheren Nachhaltigkeitsfaktor zum Einsatz kommen zu lassen, würden ebenfalls zu einem **Anstieg der Armutsgefährdung im Alter** führen (JG 2023 Ziffern 424 ff.).

Risiken und Nebenwirkungen kapitalgedeckter Vorsorge vernachlässigt

406. **Eine zentrale Rolle in den Reformvorschlägen der Ratsmehrheit für die GRV und die SPV spielt die kapitalgedeckte Vorsorge.** Durch die angenommene renditestarke Anlage kommt es langfristig zu großen Finanzvermögen, die dann zur Finanzierung von Rente und Pflege eingesetzt werden sollen. Gerade bei der GRV erscheinen die ausgewiesenen Effekte eindrucksvoll (JG 2023 Ziffern 454 ff.): Wenn alle Beschäftigten ab sofort 4 % des Bruttolohns monatlich in stark aktienbasierte internationale Kapitalmarktfonds investierten, erwürben sie persönliches privates Kapital, wodurch sich mit den Jahren das erzielbare Sicherungsniveau erhöhe. Nach den Berechnungen des SVR wären das bis zum Jahr 2080 eindrucksvolle 26,9 Prozentpunkte, was die Dämpfung des Rentenniveaus in der GRV um knapp 8 Prozentpunkte weit überkompensieren würde.

407. Durch eine solche Reform würde sich jedoch die **Gesamtbelastung der Beschäftigten** für die Altersvorsorge **mit einem Schlag um volle 4 Prozentpunkte erhöhen**, die sie anders als in der GRV **ohne Beteiligung der Arbeitgeber** komplett alleine tragen müssten. Zwar mag man einwenden, es sei letztlich egal, wer die Abgabe formal abführe, weil sich die ökonomische Lastverteilung unabhängig davon am Markt ergebe (JG 2023 Kasten 20). In diesem Fall könnte man allerdings auch vorschlagen, die Arbeitgeber sollten den Beitrag zur privaten Altersvorsorge oder ggf. den Zusatzbeitrag zum PVF II zu 100 % für ihre Beschäftigten übernehmen. Zudem erscheint es nicht als konsistent, sich einerseits aus gesamtwirtschaftlicher Sicht Sorgen um den bis zum Jahr 2035 projizierten Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes um 6 bis 7 Prozentpunkte zu machen, um gleichzeitig eine sofortige Mehrbelastung von 4 Beitragspunkten bei der privaten Rente für unproblematisch zu halten.

408. Die von der Ratsmehrheit **getroffenen Renditeannahmen** im Rahmen der kapitalgedeckten Vorsorge von **5 % real nach Abzug von Kosten, sind optimistisch**. Der Verweis darauf, dass so etwas auf Basis der Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte mit entsprechenden globalen Anlageprodukten durchaus realistisch erscheine, ist problematisch. Denn diese Vergangenheit war von starkem weltwirtschaftlichem Wachstum und einem massiven Ausbau der globalen Kapitalmärkte mit entsprechenden Kursgewinnen geprägt. Ob sich das – bei übrigens weltweit alternden Gesellschaften und wahrscheinlich schwächer wachsenden Ökonomien – über die nächsten 50 Jahre wiederholen kann, ist absolut unvorhersehbar – genau das meinte auch John Maynard Keynes, als er von fundamentaler Unsicherheit sprach.

Hinzu kommen die **geopolitischen Risiken**, die durch die zoll- und bündnispolitischen Eskapaden eines Donald Trump aktuell besonders plastisch vor Augen geführt werden. Es ist schlicht nicht vorhersehbar, wie in 30 Jahren die globale Wirtschaftsordnung aussehen wird und ob darin noch die Möglichkeit eines Zugriffs auf internationale Kapitalanlagen gegeben sein wird. Ebenfalls ist unklar, ob die Entwicklungsländer in Zukunft ökonomisch stark genug sein werden, die finanziellen Ansprüche der gealterten Bevölkerung in den Industrieländern durch Exporte zu bedienen, oder ob sie falls ökonomisch und machtpoli-

tisch erstarkt dazu überhaupt bereit sein werden. **Gerade angesichts solcher Risiken wäre eine vorsichtigere Herangehensweise bezüglich der Kapitaldeckung und der Renditeannahmen angeraten gewesen.** Darüber hinaus gibt es weitere grundsätzliche Zweifel, ob eine systematische Entlastung der jüngeren Generation durch die Kapitaldeckung gelingen kann (Truger, 2025).

Stärkung der GRV und Fokussierung der SPV erforderlich

409. Reformen der Sozialversicherungen sollten die Belastungen aufgrund steigender Beitragssätze im Auge behalten und sie im Idealfall möglichst vermeiden. Dabei ist es jedoch nicht erforderlich zentrale Ziele der Sozialversicherung – in der GRV die Lebensstandardsicherung und in der SPV die Vermeidung eines Anstiegs der Hilfe-zur-Pflege-Quote – aufzugeben. **Die negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Beitragssatzerhöhungen sind moderat und können durch eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik und hohe öffentliche Investitionen bei Weitem überkompensiert werden.**

410. **Die GRV sollte als zentrale Säule der Altersvorsorge gestärkt werden.** Das geht mit einem pragmatischen Bündel an Maßnahmen. Dazu gehört eine Mischung etwa aus mittel- bis langfristig höheren Beitragssätzen, einer stärkeren Steuerfinanzierung von beitragsfreien Leistungen, perspektivisch einer Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters, einer Steigerung der Erwerbstätigkeit, insbesondere von Frauen, der Einwanderung von Fachkräften sowie der Einbeziehung von bislang nicht abgesicherten Selbstständigen in die GRV (Truger, 2025).

411. Eine Reform der Pflegeversicherung sollte wieder auf deren ursprüngliches Ziel abstellen und einen weiteren Anstieg der Hilfe-zur-Pflege-Quote wirksam verhindern. Hierzu wäre eine Variante des von der Ratsmehrheit abgelehnten Sockel-Spitze-Tausches, d. h. eine Deckelung der Eigenanteile geeignet. Diese Maßnahme wäre mit hohen Kosten und entsprechend steigenden Beitragssätzen verbunden. Dies lässt sich jedoch vermeiden, wenn die Ausgabenseite der SPV im Sinne ihrer ursprünglichen Funktion refokussiert und gleichzeitig die Einnahmenseite der SPV über die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen durch den Bund sowie eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze gestärkt wird. ↘ ZIFFERN 614 FF.

Literatur zum Minderheitsvotum

Bach, S. (2025), Investitionsbooster: Signal für den Wirtschaftsstandort, aber soziale Schieflage und unsichere Wachstumswirkungen, Stellungnahme zu Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ (BT-Drs. 21/323), Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gerechtigkeitslücken im Steuersystem schließen, Steuerbetrug wirksam bekämpfen und Einnahmebasis des Staates stärken“ (BT-Drs. 21/356), Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Blank, F., J. Domingues Semeano, S. Dullien, C. Logeay und U. Stein (2026), Stellschrauben und Scheinlösungen in der gesetzlichen Rentenversicherung: Simulationsergebnisse verschiedener Reformvorschläge und Arbeitsmarktentwicklungen, IMK Policy Brief 211, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Truger, A. (2025), Ausbau der privaten kapitalgedeckten Rente: Mogelpackung mit großen Risiken, Vierteljahreshefte zur Arbeits- und Wirtschaftsforschung 2 (3), 392–397.

ANHANG

1. Grundlagen der Simulationen zur künftigen Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes

412. Langfristprojektionen machen intertemporale Zusammenhänge – Budgetrestriktionen, Generationenlasten, Pfadabhängigkeiten – unter expliziten Annahmen sichtbar und damit kritisierbar (Ochsner und Werding, 2026). Ihre Aussagen sind konditional: Sie zeigen, was unter bestimmten Annahmen konsistent folgt, und bemessen sich nicht an ihrer Treffgenauigkeit, sondern an der Transparenz und theoretischen Fundierung ihrer Prämissen. Bei allen in diesem Kapitel verwendeten Modellen handelt es sich um gesamtwirtschaftliche Modelle in sogenannter reduzierter Form. Das heißt, dass insbesondere Verhaltensanpassungen und makroökonomische Feedbacks der exogenen Entwicklungen nicht vollständig berücksichtigt werden. Die Ergebnisse sollten daher nicht als punktgenaue Vorausschau gelesen werden, sondern als strukturierte Analyse von Richtungen und Größenordnungen – als Offenlegung von Zukunftsannahmen, die andernfalls implizit und unkontrolliert in politische Entscheidungen einfließen würden.

413. Die 16. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung ist die amtliche, zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder abgestimmte Projektion der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und den Ländern bis zum Jahr 2070 (Statistisches Bundesamt, 2025). Sie umfasst insgesamt 27 Varianten, die unterschiedliche Annahmen zur Entwicklung der Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Migration kombinieren. Werding et al. (2026) schreiben diese Entwicklung, gestützt auf die mittleren Annahmen zur Geburtenhäufigkeit (G2) und Lebenserwartung (L2) sowie ein mittleres Szenario aus Annahmen des Statistischen Bundesamtes zur Wanderung (W1 und W2), bis zum Jahr 2080 fort.

414. Die Projektion des Produktionspotenzials, also desjenigen BIP-Niveaus, das die deutsche Wirtschaft erreichen kann, wenn Arbeit und Kapital normal ausgelastet sind (ohne konjunkturelle Über- oder Unterauslastung) basiert auf einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion ↘GLOSSAR (Ochsner et al., 2024). Dabei ergibt sich das Produktionspotenzial aus dem Zusammenspiel von (i) potenzieller Produktivität (Totale Faktorproduktivität), (ii) potenziellem Arbeitseinsatz (gemessen in Arbeitsstunden) und (iii) Kapitaleinsatz.

2. Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen

415. Sensitivitätsanalysen ordnen die Projektionsergebnisse des Basisszenarios zum Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz ↘ZIFFERN 346 FF. und zu den Bundeszuschüssen ↘ZIFFER 348 ein. Dabei werden zentrale Annahmen zur demografischen Entwicklung, zum Wanderungssaldo, zur Erwerbslosenquote, zur Erwerbsquote

von Frauen und zur durchschnittlichen Jahresarbeitszeit aller Erwerbstätigen variiert.

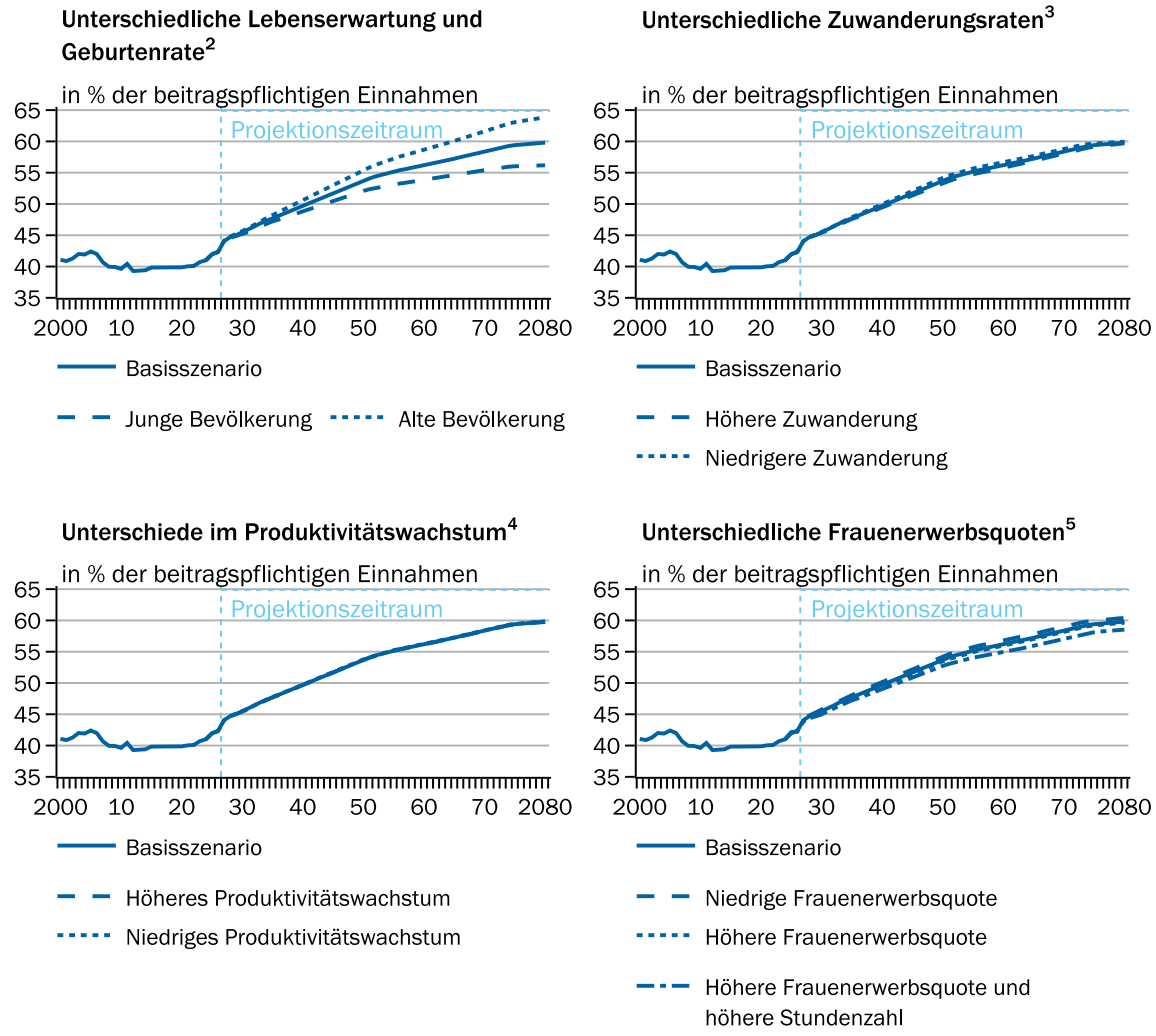
416. Für das Jahr 2030 zeigen Sensitivitätsanalysen zur Projektion des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes noch vergleichsweise geringe Abweichungen vom Basisszenario. ↘ ABBILDUNG 83 Der Beitragssatz liegt zwischen 45,0 % bei einer günstigeren Altersstruktur („junge Bevölkerung“) und 45,7 % bei stärkerer Alterung. Unterschiede bei der Zuwanderung führen zu Werten von 45,3 % bei hoher Zuwanderung und 45,5 % bei niedriger Zuwanderung. Ein höherer Anstieg der Frauenerwerbsquote reduziert den Beitragssatz im Jahr 2030 auf 45,2 %, während eine moderatere Entwicklung der Frauenerwerbsquote ihn auf 45,8 % anhebt. Abweichungen im Produktivitätswachstum wirken sich kaum aus: der Beitragssatz liegt hier zwischen 45,3 % und 45,4 %.

Im Jahr 2040 treten die Unterschiede deutlicher hervor. Bei einer jüngeren Bevölkerungsstruktur beträgt der Beitragssatz 48,9 %, bei stärkerer Alterung hingegen 50,6 %. Die demografischen Annahmen bewirken damit eine Differenz von 1,7 Prozentpunkten. Unterschiede allein bei der Zuwanderung führen im Jahr 2040 zu 49,5 % bei hoher und 50,0 % bei niedriger Zuwanderung. Die Arbeitsmarktannahmen wirken ebenfalls substanziell: 49,5 % bei einer dynamischeren Entwicklung der Frauenerwerbsquote stehen 50,2 % bei stagnierender Frauenerwerbsquote gegenüber. Bei einem höheren Anstieg der Frauenerwerbsquote und gleichzeitiger Ausweitung der Arbeitsstunden könnte der Beitragssatz auf 49,1 % sinken. Zusätzliche Varianten zur Erwerbslosenquote deuten darauf hin, dass höhere Erwerbslosenquoten mit höheren projizierten Beitragssätzen einhergehen (Werding et al., 2026). Unterschiede im Produktivitätswachstum bleiben demgegenüber auch auf Dauer gering: der Beitragssatz liegt im Jahr 2040 bei 49,7 % bzw. 49,8 %.

417. Sensitivitätsanalysen zur Projektion der Bundeszuschüsse zeigen, dass sich dieses Ergebnis bei alternativen Annahmen nur in einem begrenzten Korridor verändert (Werding et al., 2026). Je nach demografischer Entwicklung, insbesondere bei der Zuwanderung, Erwerbslosigkeit, Frauenerwerbsbeteiligung und Produktivitätswachstum bewegen sich die Bundeszuschüsse im Jahr 2040 in einer Bandbreite von 3,9 % bis 4,1 % des BIP. Eine jüngere Bevölkerung sowie höhere Zuwanderung, geringere Erwerbslosigkeit oder eine stärkere Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung (in Personen und in Stunden) dämpfen den Anstieg leicht. Umgekehrt führen eine stärkere Alterung, niedrigere Zuwanderung, eine höhere Erwerbslosenquote oder eine konstante Frauenerwerbsbeteiligung zu einem etwas höheren Finanzierungsbedarf und damit zu höheren Beitragssätzen, die sich über den Beitragssatzfaktor in der GRV auch in höheren Bundeszuschüssen niederschlagen. Auch alternative Annahmen zum medizinisch-technischen Fortschritt verändern das Ergebnis nur in begrenztem Umfang. Insgesamt erweisen sich die Bundeszuschüsse im Jahr 2040 als vergleichsweise robust gegenüber plausiblen Parameteränderungen. Die strukturelle Aufwärtsbewegung bis zum Jahr 2040 wird damit primär von grundlegenden demografischen Trends getragen und nicht durch einzelne Modellannahmen bestimmt.

↘ ABBILDUNG 83

Projizierte Entwicklung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags unter alternativen Annahmen[1]



1 – Angaben für GKV und SPV inkl. durchschnittlicher Zusatzbeiträge bzw. Beitragszuschläge und -abschläge nach Kinderzahl. 2 – Das Basisszenario legt Variante G2L2 der 16. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde und unterstellt eine moderate Erholung der Fertilität sowie einen moderaten Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt bis zum Jahr 2070. Das Szenario „junge Bevölkerung“ basiert auf der Variante G3L1 und nimmt eine deutlich stärkere Zunahme der Fertilität bei gleichzeitig geringerem Anstieg der Lebenserwartung an. Das Szenario „alte Bevölkerung“ folgt G1L3 und unterstellt eine dauerhaft niedrige Fertilität bei stark steigender Lebenserwartung bis zum Jahr 2070. 3 – Im Basisszenario wird langfristig ein jährlicher Wanderungssaldo von 200 000 Personen unterstellt. In den Sensitivitätsanalysen wird jeweils ein um 100 000 Personen höherer bzw. niedrigerer Wanderungssaldo angenommen. 4 – Dem Basisszenario liegt eine langfristig konstante TFP-Wachstumsrate von 0,24 % pro Jahr zugrunde. Hieraus resultieren ein durchschnittliches Potenzialwachstum von 0,7 % für die Jahre 2026 bis 2080 und von 0,5 % im Endjahr 2080. In den Sensitivitätsszenarien wird die TFP-Wachstumsrate um jeweils 0,2 Prozentpunkte höher bzw. niedriger angesetzt. Daraus ergeben sich im Hochszenario (Niedrigszenario) durchschnittliche Potenzialwachstumsraten von 1,0 % (0,5 %) für die Jahre 2026 bis 2080 und von 0,8 % (0,2 %) im Endjahr 2080. Die Auswirkungen auf die Beitragssätze bleiben gering. 5 – Im Basisszenario steigt die Erwerbsquote von Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren von derzeit rund 93 % des Vergleichswerts gleichaltriger Männer bis zum Jahr 2060 auf 97,5 % und bleibt danach weitgehend konstant. Im Niedrigszenario verharrt sie bei 93 %, im Hochszenario steigt sie bis zum Jahr 2060 auf 99 %. In einem zusätzlichen Szenario nehmen die jährlichen Arbeitsstunden aller Erwerbspersonen bis zum Jahr 2060 um 5 % zu.

Quellen: BA, BMG, DRV, SIM.24, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-012-02

Daten (CSV)

3. Methodische Ansätze zur Schätzung von Arbeitsangebotselastizitäten

418. Arbeitsangebotselastizitäten messen, wie stark Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit auf Änderungen des (Netto-)Lohns, z. B. durch Erhöhung der Sozialbeitragsbelastung, reagieren. Empirisch werden sie häufig mit strukturellen Haushaltsmodellen des Arbeitsangebots geschätzt, die Erwerbsbeteiligungs- und Stundenentscheidungen gemeinsam abbilden und die Identifikation vor allem aus den Knicken und Sprungstellen der Steuer- und Transfersysteme ableiten. Arbeitsangebotselastizitäten sind aufgrund unterschiedlicher Identifikationsansätze, Datengrundlagen und Modellannahmen nur eingeschränkt über Studien hinweg vergleichbar (Bargain et al., 2014; Bartels und Shupe, 2023).

419. Bargain et al. (2014) adressieren dieses Problem, indem sie einen einheitlichen, flexiblen Modellansatz staatenübergreifend anwenden und die Robustheit ihrer Ergebnisse systematisch über alternative Spezifikationen prüfen. Im Vergleich zu früheren Studien finden sie kleinere Elastizitäten und international eine geringere Spreizung der Eigenlohn-Elastizitäten. Neuere Studien nutzen häufiger quasi-experimentelle Reformvariationen oder Instrumenten Variablen-Strategien, um Erwerbsanreize kausal zu identifizieren. Sie berichten im Durchschnitt häufig kleine bis moderate Arbeitsangebotselastizitäten, wobei die Reaktionen stark heterogen ausfallen (Bartels und Shupe, 2023). Empirische Studien zur Schätzung der Arbeitsnachfrageelastizität variieren ebenfalls in ihren theoretischen Elastizitäten, empirischen Ansätzen und Datengrundlagen, was ihre Vergleichbarkeit einschränkt (Lichter et al., 2015).

LITERATUR

Adam, S., D. Phillips und B. Roantree (2019), 35 years of reforms: A panel analysis of the incidence of, and employee and employer responses to, social security contributions in the UK, Journal of Public Economics 171, 29–50.

Anderson, C.J. (2003), The psychology of doing nothing: Forms of decision avoidance result from reason and emotion, Psychological Bulletin 129 (1), 139–167.

Auerbach, A.J. und D.R. Feenberg (2000), The significance of federal taxes as automatic stabilizers, Journal of Economic Perspectives 14 (3), 37–56.

Bach, S., H. Buslei, M. Harnisch und N. Isaak (2019), Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten, DIW Wochenbericht 86 (13), 223–231.

Baltagi, B.H. und F. Moscone (2010), Health care expenditure and income in the OECD reconsidered: Evidence from panel data, Economic Modelling 27 (4), 804–811.

Bargain, O., K. Orsini und A. Peichl (2014), Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: New results, Journal of Human Resources 49 (3), 723–838.

Bartels, C. und C. Shupe (2023), Drivers of participation elasticities across Europe: Gender or earner role within the household?, International Tax and Public Finance 30 (1), 167–214.

Bastani, S., Y. Moberg und H. Selin (2021), The anatomy of the extensive margin labor supply response, Scandinavian Journal of Economics 123 (1), 33–59.

Bates, L.J. und R.E. Santerre (2013), Does the U.S. health care sector suffer from Baumol's cost disease? Evidence from the 50 states, Journal of Health Economics 32 (2), 386–391.

Blömer, M. und A. Peichl (2020), Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

BMG (2026), Versicherungsfremde Leistungen, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/v/versicherungsfremde-leistungen, abgerufen am 31.3.2026.

BMGS (2003), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.

Boysen-Hogrefe, J. (2025), Versicherungsfremde Leistungen in der Rentenversicherung vom Bundeszuschuss gedeckt, Wirtschaftsdienst 105 (10), 753–757.

Bozio, A., T. Breda, J. Grenet und A. Guillouzouic (2025), Does tax-benefit linkage matter for the incidence of payroll taxes?, Review of Economic Studies, rdaf059.

Bratan, T. et al. (2022), E-Health in Deutschland: Entwicklungsperspektiven und internationaler Vergleich, Studie zum deutschen Innovationssystem 12-2022, Fraunhofer ISI im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Carloni, D. (2021), Revisiting the extent to which payroll taxes are passed through to employees, CBO Working Paper 2021-06, Congressional Budget Office, Washington, DC.

Cockx, B. und S. Desiere (2024), Labour costs and the decision to hire the first employee, European Economic Review 170, 104859.

Colombier, C. (2017), Drivers of health-care expenditure: What role does Baumol's cost disease play?, Social Science Quarterly 98 (5), 1603–1621.

Currie, J. und B.C. Madrian (1999), Health, health insurance and the labor market, in: Ashenfelter, O.C. und D. Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Handbook in Economics 5, Bd. 3C, North-Holland, Amsterdam, 3309–3416.

Dolls, M., C. Fuest und A. Peichl (2012), Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe, Journal of Public Economics 96 (3–4), 279–294.

DRV Bund (2025), Versichertenbericht 2025, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

DRV Bund (2024), Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

EFI (2022), Digitale Transformation im Gesundheitswesen, in: EFI (Hrsg.), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin, 96–105.

Egger, P. und D.M. Radulescu (2011), Labor taxation and foreign direct investment, Scandinavian Journal of Economics 113 (3), 603–636.

Egger, P., D. Radulescu und N. Strecker (2013), Effective labor taxation and the international location of headquarters, International Tax and Public Finance 20 (4), 631–652.

Enders, A., D. Groll und N. Stähler (2020), Parity funding of health care contributions in Germany: A DSGE perspective, German Economic Review 21 (2), 217–233.

Fullerton, D. und G.E. Metcalf (2002), Tax incidence, in: Auerbach, A.J. und M. Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Handbook in Economics 4, Bd. 4, North-Holland, Amsterdam, 1787–1872.

Gechert, S., C. Paetz und P. Villanueva (2021), The macroeconomic effects of social security contributions and benefits, Journal of Monetary Economics 117, 571–584.

Gertler, P. und J. Gruber (2002), Insuring consumption against illness, American Economic Review 92 (1), 51–70.

Getzen, T.E. (2000), Health care is an individual necessity and a national luxury: Applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures, Journal of Health Economics 19 (2), 259–270.

Gruber, J. (2022), Public finance and public policy, 7. Auflage, Worth Publishers, New York, NY.

Gruber, J. (1997a), The consumption smoothing benefits of unemployment insurance, American Economic Review 87 (1), 192–205.

Gruber, J. (1997b), The incidence of payroll taxation: Evidence from Chile, Journal of Labor Economics 15 (S3), S72–S101.

Guo, A. (2024), Payroll tax incidence: Evidence from unemployment insurance, Journal of Public Economics 239, 105209.

Guo, A. (2023), The effects of state business taxes on plant closures: Evidence from unemployment insurance taxation and multiestablishment firms, Review of Economics and Statistics 105 (3), 580–595.

Guo, A. und M. Wallskog (2025), New employer payroll taxes and entrepreneurship, Journal of Public Economics 250, 105469.

Hall, R.E. und C.I. Jones (2007), The value of life and the rise in health spending, Quarterly Journal of Economics 122 (1), 39–72.

Hansson, Å. und K. Olofsdotter (2014), Labor taxation and FDI decisions in the European Union, Open Economies Review 25 (2), 263–287.

Hartwig, J. (2008), What drives health care expenditure? Baumol's model of 'unbalanced growth' revisited, Journal of Health Economics 27 (3), 603–623.

Hayo, B. und M. Uhl (2017), Taxation and consumption: Evidence from a representative survey of the German population, Applied Economics 49 (53), 5477–5490.

Hohendanner, C. und S. Kohaut (2025), Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung: Keine Trendwende in Sicht, https://iab-forum.de/tarifbindung-und-betriebliche-mitbestimmung-keine-trendwende-in-sicht/, abgerufen am 10.4.2026.

Hüther, M., O. Thomas und P. Jochen (2025), Steigende Sozialversicherungsbeiträge belasten die Wettbewerbsfähigkeit, IW-Policy Paper 3/2025, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

IAB (2026), Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht und Altersgruppen 1991-2024, Ergebnisse aus der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Alter und Geschlecht (AZR AG), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

IfW Kiel (2026), Wachstumseffekte und Wachstumshebel, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Forschungsgruppe Konjunktur und Wachstum, Kiel.

Jacques, P., M.-L. Leroux und D. Stevanovic (2021), Poverty among the elderly: The role of public pension systems, International Tax and Public Finance 28 (1), 24–67.

Johnston, A.C. (2021), Unemployment insurance taxes and labor demand: Quasi-experimental evidence from administrative data, American Economic Journal: Economic Policy 13 (1), 266–293.

Kim, J., S. Kim und K. Koh (2022), Labor market institutions and the incidence of payroll taxation, Journal of Public Economics 209, 104646.

Kleven, H., C. Landais, M. Muñoz und S. Stantcheva (2020), Taxation and migration: Evidence and policy implications, Journal of Economic Perspectives 34 (2), 119–142.

Komamura, K. und A. Yamada (2004), Who bears the burden of social insurance? Evidence from Japanese health and long-term care insurance data, Journal of the Japanese and International Economies 18 (4), 565–581.

Kramarz, F. und T. Philippon (2001), The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment, Journal of Public Economics 82 (1), 115–146.

Lichter, A., A. Peichl und S. Siegloch (2015), The own-wage elasticity of labor demand: A meta-regression analysis, European Economic Review 80, 94–119.

Lobel, F. (2024), Who benefits from payroll tax cuts? Market power, tax incidence and efficiency, mimeo.

Malmendier, U., C. Schaffranka, M. Schwarz und M. Werding (2025), Neustart für die private Altersvorsorge: Ein renditestarkes Vorsorgedepot für Deutschland, SVR-Arbeitspapier 04/2025, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Miller, S., N. Johnson und L.R. Wherry (2021), Medicaid and mortality: New evidence from linked survey and administrative data, Quarterly Journal of Economics 136 (3), 1783–1829.

Müller, K.-U. und M. Neumann (2017), Who bears the burden of social security contributions in Germany? Evidence from 35 years of administrative data, De Economist 165 (2), 165–179.

Muñoz, M. (2025), International trade responses to labor market regulations, American Economic Review 115 (11), 3675–3712.

Neumann, M. (2017), Earnings responses to social security contributions, Labour Economics 49, 55–73.

Newhouse, J.P. (1977), Medical-care expenditure: A cross-national survey, Journal of Human Resources 12 (1), 115–125.

Ochmann, R. und M. Albrecht (2024), Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung: Szenarienbasierte Projektion bis zum Jahr 2035 für die DAK-Gesundheit, Kurzbericht für die DAK-Gesundheit, IGES Institut, Berlin.

Ochmann, R., M. Albrecht und D. Sonnenberger (2025), Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung: Update der szenarienbasierten Projektion bis zum Jahr 2035, Kurzbericht für die DAK-Gesundheit, IGES Institut, Berlin.

Ochsner, C. (2026), The transmission of social insurance contribution rate shocks, mimeo.

Ochsner, C., L. Other, E. Thiel und C. Zuber (2024), Demographic aging and long-run economic growth in Germany, SVR-Arbeitspapier 02/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Ochsner, C. und M. Werding (2026), Langfrist-Projektionen in der ökonomischen Politikberatung. Eine Einordnung, Wirtschaftsdienst 106, im Erscheinen.

OECD (2026), Employment and unemployment by five-year age group and sex - indicators, https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LFS\%40DF_LF, abgerufen am 13.4.2026.

OECD (2025a), Taxing wages 2025: Decomposition of personal income taxes and the role of tax reliefs, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2025b), Taxing wages: Non-tax compulsory payments, Accompanying material for the Taxing Wages 2025 publication, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Rice, T. (2013), The behavioral economics of health and health care, Annual Review of Public Health 34, 431–447.

Saez, E., M. Matsaganis und P. Tsakloglou (2012), Earnings determination and taxes: Evidence from a cohort-based payroll tax reform in Greece, Quarterly Journal of Economics 127 (1), 493–533.

Saez, E., B. Schoefer und D. Seim (2019), Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden, American Economic Review 109 (5), 1717–1763.

Schulten, T. (2025), Tarifpolitischer Jahresbericht 2024: Anhaltend hohe Tarifabschlüsse trotz rückläufiger Inflationsraten, Berichte zur Tarifpolitik 2024, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Statistisches Bundesamt (2026), Verteilung der Bruttomonatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten im April 2025, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/_Grafik/_Interaktiv/verteilung-bruttomonatsverdienste-vollzeitbeschaeftigung.html, abgerufen am 10.4.2026.

Statistisches Bundesamt (2025), 16. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/annahmen_ergebnisse_16te_kBv.html, abgerufen am 2025.

Werding, M. et al. (2026), Alterungsschub und Sozialbeiträge: Simulationen zu GKV und Pflegeversicherung, SVR-Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin, im Erscheinen.

5

GESETZLICHE KRANKENVERSICHERUNG: AUSGABENANSTIEG DÄMPFEN, EINNAHMEN STABILISIEREN

I. Einleitung

II. Das Gesundheitssystem in Deutschland
1. Gesetzliche Krankenversicherung
2. Private Krankenversicherungen
3. Das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich

III. Gesundheitsausgaben in Deutschland und ihre Treiber
1. Allgemeine Treiber der Gesundheitsausgaben
2. Spezifische Ausgabentreiber in der GKV

IV. Beitragssatzentwicklung im Status quo

V. Reformoptionen für eine nachhaltige Finanzierung der Krankenversicherung
1. Gesundheitskosten effektiver steuern
2. Finanzierung neu kalibrieren

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

↘ Deutschland erzielt trotz überdurchschnittlicher Gesundheitsausgaben im EU- und OECD-Vergleich lediglich durchschnittliche Gesundheitsergebnisse.

↘ Die GKV-Beitragssätze werden ausgabenseitig durch die demografische Alterung, gesundheitsschädliches Konsumverhalten und den medizinisch-technischen Fortschritt getrieben, während die beitragspflichtige Einnahmenbasis langsamer wächst.

↘ Um den zukünftigen Anstieg des Beitragssatzes zur GKV zu dämpfen, sind insbesondere Reformen zur effektiveren Ausgabensteuerung in der stationären Versorgung sowie bei Arzneimitteln geeignet.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Das Krankenversicherungssystem in Deutschland dient der Absicherung im Krankheitsfall. In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), in der rund 90 % der Bevölkerung versichert sind, erfolgt dies durch eine solidarische Finanzierung im Umlageverfahren nach dem Sachleistungsprinzip. Neben der GKV besteht für Personengruppen mit Versicherungsfreiheit die Möglichkeit einer Versicherung in der kapitalgedeckten Privaten Krankenversicherung (PKV), die einkommensunabhängige, am Gesundheitsstatus orientierte Beiträge erhebt. Die Gesundheitsausgaben in Prozent des BIP gehören in Deutschland im OECD-Vergleich zu den höchsten. Gleichzeitig liegt Deutschland bei zentralen Gesundheitsindikatoren lediglich im Mittelfeld.

Seit dem Jahr 2005 sind die Ausgaben der GKV deutlich schneller gestiegen als die beitragspflichtigen Einnahmen, die die Bemessungsgrundlage für die Beiträge zur GKV darstellen. In der Folge ist der durchschnittliche Beitragssatz von 14,2 % im Jahr 2005 auf 17,5 % im Jahr 2026 gestiegen und dürfte bis zum Jahr 2040 weiter auf 19,8 % ansteigen. Der Anstieg der Ausgaben der GKV lässt sich zum einen durch allgemeine, auch in anderen Ländern wirkende Faktoren erklären. Dazu zählen die demografische Alterung, das Einkommenswachstum und die Verbreitung gesundheitsschädlicher Verhaltensweisen. Hinzu kommt der medizinisch-technische Fortschritt, der neue Diagnose- und Behandlungsmethoden hervorbringt, die sowohl in der Entwicklung als auch in der Anwendung kostenintensiv sind. Zum anderen wird der Anstieg der GKV-Ausgaben durch systembedingte Ausgabentreiber geprägt, die sich vor allem bei Krankenhausbehandlungen und Arzneimitteln zeigen.

Der Anstieg der Gesundheitsausgaben in der GKV kann durch eine verbesserte Ausgabensteuerung gedämpft werden. Im Krankenhausbereich bieten Reformen hin zu mehr Spezialisierung, klar überprüfbaren Qualitätsvorgaben und einer geringeren Abhängigkeit der Finanzierung von Fallzahlen erhebliche Effizienzpotenziale. Die wenig ausgeprägte Gesundheitsprävention in Deutschland könnte durch Marketingregeln, verbindliche Standards für gesunde Ernährung in Kitas und Schulen sowie durch höhere Steuern oder Mindestpreise auf Tabak, Alkohol und stark zuckerhaltige Lebensmittel gestärkt werden. Höhere Kostenbeteiligungen der Versicherten sind hingegen nur begrenzt geeignet, da sie auch die Inanspruchnahme notwendiger Leistungen durch die Versicherten reduzieren können.

Die Stabilisierung der GKV erfordert in erster Linie eine Begrenzung der Ausgabensteigerung. Reformen auf der Einnahmenseite können hierzu ergänzend beitragen. Die Belastung der GKV durch nicht beitragsgedeckte Leistungen ließe sich durch höhere Bundeszuschüsse oder durch eine Begrenzung solcher Leistungen verringern. Hierzu kann etwa eine Reform der beitragsfreien Mitversicherung beitragen, da sie die GKV entlasten und zugleich die Erwerbsanreize von Zweitverdienenden stärken könnte.

I. EINLEITUNG

420. Das Krankenversicherungssystem in Deutschland dient dazu, die finanziellen Folgen von Erkrankungen abzusichern. Es soll einen verlässlichen Zugang zu medizinisch notwendiger Versorgung sichern und vor einer finanziellen Überlastung durch Behandlungskosten schützen. In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), in der etwa 90 % der Bevölkerung versichert sind, erfolgt die Finanzierung mit einkommensabhängigen Beiträgen im Umlageverfahren und die Leistungserbringung nach dem Sachleistungsprinzip: Die Leistungen sind dabei unabhängig von der Beitragshöhe sowie dem individuellem Krankheitsrisiko und gehen nur mit geringen Kostenbeteiligungen einher. ↘ ZIFFERN 426 FF. Neben der GKV werden private Zusatzversicherungen für Leistungen angeboten, die durch die GKV nicht oder nur teilweise abgedeckt sind, sowie die substitutive Private Krankenversicherung (PKV) für Personengruppen ohne Versicherungspflicht in der GKV, etwa Selbständige. ↘ ZIFFERN 440 FF. Die PKV erhebt einkommensunabhängige Beiträge, die sich am individuellen Gesundheitsstatus orientieren, und sieht häufig Selbstbeteiligungen vor. Zudem erfolgt die Finanzierung im Kapitaldeckungsverfahren. ↘ ZIFFER 442

421. Sowohl die Höhe als auch die Art der Finanzierung von Gesundheitsausgaben variieren international erheblich. ↘ ZIFFERN 447 FF. Konzeptionell lassen sich zwei grundlegende Finanzierungsmodelle für Gesundheitsausgaben unterscheiden: zum einen eine Finanzierung überwiegend aus allgemeinen Steuermitteln, zum anderen eine Finanzierung überwiegend durch zweckgebundene Beiträge, bis hin zu einkommensunabhängigen Prämien, der Versicherten. ↘ ZIFFERN 448 FF. Beide Modelle haben unterschiedliche Auswirkungen auf Erwerbsanreize und gehen zudem mit verschiedenen Lenkungs- und Steuerungswirkungen auf Versicherte und Leistungserbringer einher. **Das deutsche Gesundheitssystem weist in der GKV eine Beitragsfinanzierung mit Elementen einer Finanzierung aus Steuermitteln auf, in der PKV eine Finanzierung über Prämien der Versicherten.**

Die Gesundheitsausgaben in Deutschland zählen mit 11,7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu den höchsten im OECD-Vergleich. ↘ ZIFFER 447 Trotz dieser überdurchschnittlichen Ausgaben liegt Deutschland bei zentralen Gesundheitsindikatoren, wie der Lebenserwartung oder der subjektiven Gesundheitseinschätzung, lediglich im Bereich des OECD-Durchschnitts, was auf eine geringe Versorgungseffizienz hindeutet. ↘ ZIFFER 452

422. **Die Ausgaben in der GKV sind zwischen dem Jahr 2005 und dem Jahr 2025 preisbereinigt um knapp 64 % gestiegen.** ↘ ZIFFER 430 Im selben Zeitraum sind die beitragspflichtigen Einnahmen, die die Bemessungsgrundlage für die GKV-Beiträge darstellen, preisbereinigt lediglich um knapp 31 % angestiegen. Zur Deckung der Ausgaben wurde der durchschnittliche Beitragssatz zur GKV daher im selben Zeitraum von 14,2 % auf 17,1 % erhöht. ↘ ZIFFER 432 Im Jahr 2026 dürfte der durchschnittliche Beitragssatz auf 17,5 % steigen. Die Beitragssatzerhöhungen zur GKV haben somit wesentlich zum Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitrags beigetragen. ↘ ZIFFER 343 **Unter dem geltenden Recht ist in der GKV aufgrund einer weiterhin nur langsam wachsenden**

Beitragsbasis bei steigenden Ausgaben mit einem weiteren Anstieg des Beitragssatzes auf 19,8 % bis zum Jahr 2040 zu rechnen. Dieser Anstieg erhöht die Lohnnebenkosten, dämpft die verfügbaren Einkommen und damit den privaten Konsum. Zudem wirkt er über Verhaltensanpassungen von Haushalten und Unternehmen auf Arbeitsangebot sowie -nachfrage, Investitionen und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exportgüter auf dem Weltmarkt. ↘ ZIFFERN 350 FF.

423. Der Anstieg der Ausgaben der GKV lässt sich durch verschiedene Faktoren erklären. Dazu zählen zum einen allgemeine, auch in anderen Ländern wirkende Faktoren, wie die **demografische Alterung**, ↘ ZIFFER 454 die Zunahme des Wohlstandes ↘ ZIFFER 455 und die Verbreitung **gesundheitsschädlicher Verhaltensweisen**, ↘ ZIFFER 456 die die Entstehung und das Fortschreiten vermeidbarer und zugleich kostenintensiver Erkrankungen begünstigen. Hinzu kommt der **medizinisch-technische Fortschritt**, ↘ ZIFFERN 458 F. der neue, häufig hoch spezialisierte Diagnose- und Behandlungsmethoden hervorbringt, die sowohl in der Entwicklung als auch in der Anwendung kostenintensiv sind. Die Bedeutung dieser Faktoren variiert zwischen Ländern und kann damit einen Teil der Unterschiede in der Ausgabenentwicklung erklären.

Zum anderen wird die Ausgabenentwicklung der GKV durch spezifische **Ausgabentreiber** bestimmt, die aus der Organisation des deutschen Gesundheitswesens resultieren. Der größte Teil des Ausgabenanstiegs seit dem Jahr 2004 entfällt auf die Bereiche **Krankenhausbehandlungen** ↘ ZIFFERN 461 FF. und **Arzneimittel**. ↘ ZIFFERN 469 F. Das Vergütungssystem für Krankenhausbehandlungen begünstigt hohe stationäre Fallzahlen und die Aufrechterhaltung einer Vielzahl nicht spezialisierter Kliniken, denen keine entsprechende Nachfrage gegenübersteht. ↘ ZIFFERN 461 FF. Bei Arzneimitteln steigen die Ausgaben, weil sich die Erstattungsbeträge für hochpreisige, patentgeschützte Arzneimittel nicht konsequent am therapeutischen Zusatznutzen orientieren. ↘ ZIFFER 470

424. **Der Anstieg der Gesundheitsausgaben in der GKV könnte durch eine verbesserte Ausgabensteuerung gedämpft werden.** Die im europäischen Vergleich schwach ausgeprägte Gesundheitsprävention in Deutschland könnte durch Marketingregeln, verbindliche Standards für gesunde Ernährung in Kitas und Schulen sowie durch höhere Steuern oder Mindestpreise auf Tabak, Alkohol und stark zuckerhaltige Lebensmittel gestärkt werden. Informationsbasierte Präventionsansätze stoßen häufig an Grenzen, weil sie sozial ungleich genutzt werden und verhaltensökonomische Hürden wie Gewohnheiten, Gegenwartspräferenz und begrenzte Selbstkontrolle nur unzureichend adressieren. ↘ ZIFFERN 476 FF. Preissignale durch Steuern oder Mindestpreise könnten demgegenüber eine höhere Lenkungswirkung entfalten. Höhere allgemeine Kostenbeteiligungen der Versicherten sind hingegen nur begrenzt geeignet, da sie auch die Inanspruchnahme notwendiger Leistungen der Versicherten reduzieren können. ↘ ZIFFERN 481 FF. Im Krankenhausbereich bieten Reformen hin zu mehr Spezialisierung, klar überprüfbaren Qualitätsvorgaben und einer geringeren Abhängigkeit der Finanzierung von Fallzahlen erhebliche Effizienzpotenziale. ↘ ZIFFERN 487 FF. Schließlich könnte der Anstieg der Arzneimittelausgaben gedämpft werden, indem die Bepreisung innovativer Arzneimittel konsequent am therapeutischen Zusatznutzen ausgerichtet wird. ↘ ZIFFER 493

425. Die Stabilisierung der GKV erfordert in erster Linie eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs. **Einnahmenseitige Reformen können hierzu ergänzend beitragen, ersetzen jedoch keine strukturellen Anpassungen auf der Ausgabenseite.** Die Belastung der GKV durch nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) könnte entweder durch eine Erhöhung der Bundeszuschüsse oder eine Verringerung dieser Leistungen reduziert werden. ↘ ZIFFER 495 Hierzu kann auch eine Reform der beitragsfreien Mitversicherung beitragen, da diese die Erwerbsanreize von Zweitverdienenden erhöhen würde. ↘ ZIFFER 496 Eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage könnte die Finanzierung der GKV stärken, zugleich jedoch Ausweichreaktionen in die PKV auslösen. Durch eine Anhebung der Einkommensgrenze für die Versicherungspflicht in der GKV oder die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten könnte die Finanzierung der GKV mithilfe einkommensstarker und im Durchschnitt gesünderer Versicherter gestärkt werden. ↘ ZIFFERN 499 F.

II. DAS GESUNDHEITSSYSTEM IN DEUTSCHLAND

1. Gesetzliche Krankenversicherung

426. Die GKV ist als Krankenvollversicherung ausgestaltet und umfasst sowohl pflichtversicherte als auch freiwillig versicherte Personen. ↘ PLUSTEXT 16 **Aktuell sind mit rund 75 Millionen Versicherten knapp 90 % der Bevölkerung in der GKV versichert** (GKV-Spitzenverband, 2026a). Kinder und nicht erwerbstätige bzw. geringfügig beschäftigte Ehepartner können im Rahmen einer Familienversicherung beitragsfrei mitversichert werden. Im Jahr 2023 waren rund 16,8 Millionen Personen beitragsfrei mitversichert (Statistisches Bundesamt, 2025a).

+

↘ PLUSTEXT 16

Hintergrund: Pflichtversicherung in der GKV und Versicherungsfreiheit

Pflichtversichert in der GKV sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sofern ihr regelmäßiges Jahresarbeitsentgelt die Jahresarbeitsentgeltgrenze (JAEG, 77 400 Euro im Jahr 2026) nicht überschreitet. Ebenso pflichtversichert sind Auszubildende und Studierende, solange sie das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Rentnerinnen und Rentner sind pflichtversichert, wenn sie eine gesetzliche Rente beziehen und die sog. Vorversicherungszeit erfüllen, d. h. in mindestens 90 % der zweiten Hälfte ihres Erwerbslebens Mitglied der GKV waren. Schließlich sind auch Beziehende von Sozialleistungen und bestimmte Selbständige, wie Künstler und Publizisten, pflichtversichert.

Versicherungsfreiheit besteht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Überschreiten der JAEG, für Selbständige ohne Versicherungspflicht, für Beamtinnen und Beamte sowie für Rentnerinnen und Rentner, die die Voraussetzungen für die Pflichtversicherung nicht erfüllen. Für rund 23 % der Bevölkerung besteht Versicherungsfreiheit (Werbeck et al., 2021), wobei sich knapp mehr als die Hälfte

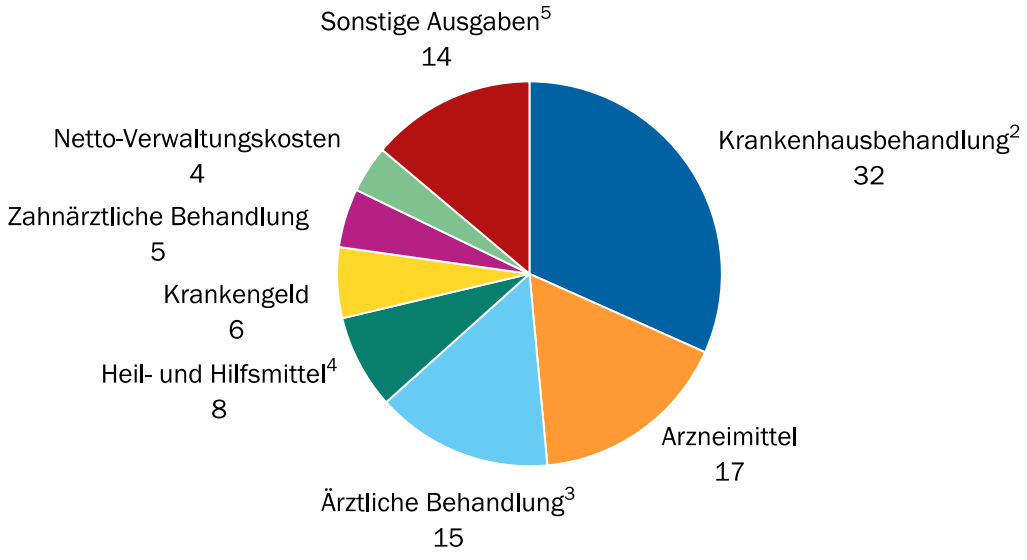
dieser Personen für die PKV statt für eine freiwillige Versicherung in der GKV entscheiden. Auch bei Versicherungsfreiheit besteht seit dem Jahr 2009 die Pflicht, eine Krankenversicherung abzuschließen. Nach Daten des Statistischen Bundesamtes waren im Jahr 2023 in Deutschland rund 72 000 Menschen (weniger als 0,1 % der Bevölkerung) nicht durch eine Krankenversicherung oder sonstigen Anspruch auf Krankenversorgung abgesichert (Statistisches Bundesamt, 2025b).

427. Die Aufgaben der GKV werden durch gesetzliche Krankenkassen in Selbstverwaltung wahrgenommen. Die Krankenkassen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und führen die ihnen zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich unter Rechtsaufsicht des Bundes und der Länder durch. **Die Anzahl der gesetzlichen Krankenkassen hat sich im Zeitverlauf aufgrund eines gestiegenen Wettbewerbs stark verringert.** Während es im Jahr 1990 noch 1 147 Krankenkassen gab, waren es im Jahr 2026 nur noch 93 (GKV-Spitzenverband, 2026a).

428. **Versicherte der GKV haben Anspruch auf eine ausreichende, dem medizinischen Bedarf entsprechende und dem allgemein anerkannten Stand der medizinischen Wissenschaft gemäße Krankenbehandlung**, die durch das Wirtschaftlichkeitsgebot begrenzt wird (SGB V). Hierbei gelten das Solidaritäts- und das Sachleistungsprinzip (GKV-Spitzenverband, 2026b). Das **Solidaritätsprinzip** gewährleistet, dass alle Versicherten unabhängig von ihrer Beitragshöhe und ihrem Krankheitsrisiko Leistungen der GKV

↘ ABBILDUNG 84

GKV-Ausgaben nach Leistungsbereichen im Jahr 2025[1]
Anteil an den Ausgaben in %



1 – Vorläufige Ergebnisse. 2 – Stationäre Versorgung einschließlich aller im Krankenhaus erbrachten ärztlichen und pflegerischen Leistungen inklusive Pflegepersonalkosten. 3 – Ambulante Leistungen niedergelassener Ärztinnen und Ärzte sowie bestimmte sektorenübergreifende Leistungen in der integrierten Versorgung, Hochschulambulanzen oder Belegarztbehandlungen. 4 – Heilmittel sind nichtärztliche therapeutische Leistungen wie etwa Physiotherapie. Hilfsmittel sind sächliche medizinische Produkte wie zum Beispiel Rollstühle. 5 – Behandlungspflege und häusliche Krankenpflege, Fahrkosten, Früherkennungsmaßnahmen, Reha und Vorsorge, Schutzimpfungen, Schwangerschaft/Mutterschaft und sonstige Aufwendungen.

Quellen: BMG, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-061-01

Daten (CSV)

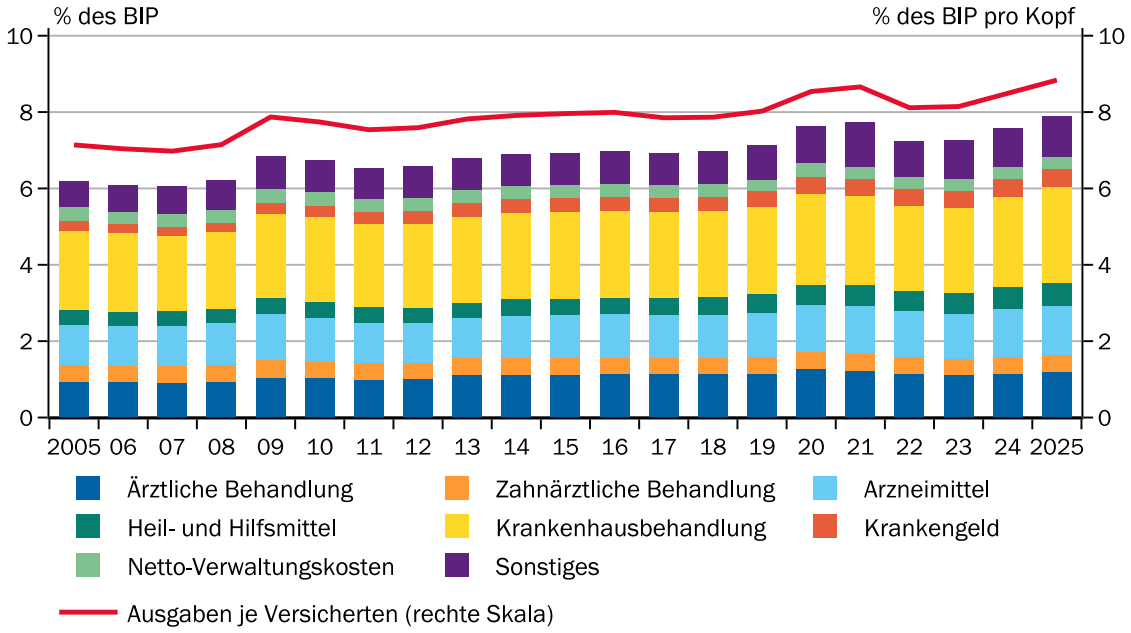
erhalten. Das **Sachleistungsprinzip** stellt die Leistungen ohne finanzielle Vorleistungen der Versicherten sicher. Der Leistungsanspruch von Versicherten in der GKV ist nicht im Detail gesetzlich geregelt, sondern wird im Rahmen der Selbstverwaltung durch den Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) festgelegt (BMG, 2026a). Der G-BA besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Kostenträger und der Leistungserbringer. Er konkretisiert den Leistungsumfang in verbindlichen Richtlinien und entscheidet über die Aufnahme neuer Untersuchungs- und Behandlungsmethoden nach Bewertung von Nutzen, medizinischer Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit. Die abrechnungsfähigen ärztlichen Leistungen und deren Vergütung werden im Einheitlichen Bewertungsmaßstab (EBM) festgelegt.

429. Die Ausgaben der GKV beliefen sich im Jahr 2025 auf rund 352 Mrd Euro. **Mit 32 % entfällt der größte Teil der Ausgaben auf Krankenhausbehandlungen, gefolgt von Arzneimitteln (17 %) und ärztlichen Behandlungen (15 %).** ↘ ABBILDUNG 84 Ein relativ geringer Anteil der Ausgaben entfällt auf Vorsorge- und Präventionsmaßnahmen. So machten Rehabilitation, Vorsorge und Früherkennungsmaßnahmen nur knapp 2,3 % der Ausgaben der GKV im Jahr 2025 aus.

430. **Die Ausgaben der GKV je Versicherten sind im Zeitraum von 2005 bis 2025 jährlich preisbereinigt um knapp 2,2 % gestiegen**, wobei sich der Ausgabenanstieg zwischen den einzelnen Leistungsbereichen deutlich unterscheidet. ↘ ZIFFER 460 Gemessen am BIP pro Kopf haben sich die Ausgaben je Versicherten von rund 7,1 % im Jahr 2005 auf rund 8,8 % im Jahr 2025 erhöht. ↘ ABBILDUNG 85 Dies deutet darauf hin, dass die Ausgaben je Versicherten stärker gestiegen sind als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit tendenziell zu einem steigenden Finanzierungsdruck in der GKV beitragen.

↘ ABBILDUNG 85

Entwicklung der GKV-Ausgaben



Quellen: BMG, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 26-114-01

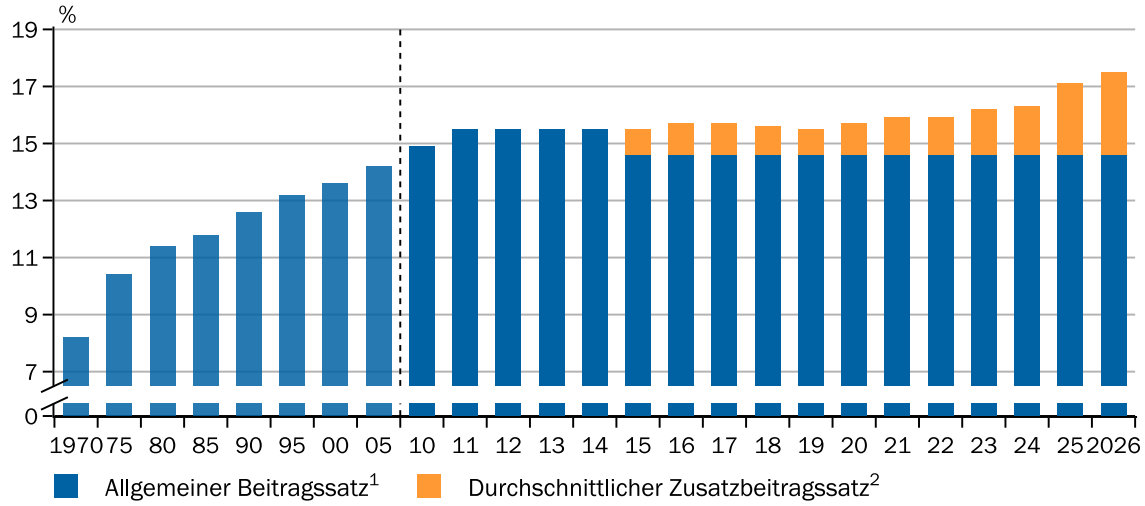
Daten (CSV)

431. Die Finanzierung der GKV erfolgt im **Umlageverfahren** überwiegend durch einkommensabhängige Beiträge, die von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bzw. von Rentenbeziehenden und Gesetzlicher Rentenversicherung (GRV) jeweils überwiegend paritätisch getragen werden, sowie durch steuerfinanzierte Bundeszuschüsse. Die Einnahmen der GKV werden seit dem Jahr 2009 im sog. Gesundheitsfonds als Sondervermögen durch das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) verwaltet. Die Bemessungsgrundlage für die Beiträge zur GKV ist das beitragspflichtige jährliche Bruttoarbeitseinkommen bis zur jeweils geltenden Beitragsbemessungsgrenze (BBG, 69 750 Euro im Jahr 2026) bzw. die gesetzliche Rente und gegebenenfalls weitere Alterseinkommen. Für freiwillig GKV-Versicherte werden alle Einkommensarten bis zur BBG herangezogen.

432. Der **Beitragssatz zur GKV** setzt sich aus dem allgemeinen Beitragssatz und einem kassenspezifischen Zusatzbeitragssatz zusammen und wird paritätisch durch Arbeitgeber und Versicherte finanziert. ↘ PLUSTEXT 17 Krankenkassen erheben einen Zusatzbeitrag, um ihren Finanzbedarf jenseits der Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds zu decken. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Bemessungsgrundlage der Beiträge, die sog. beitragspflichtigen Einnahmen, deutlich langsamer gewachsen als die Ausgaben der GKV. Im Zeitraum von 2005 bis 2025 sind die beitragspflichtigen Einnahmen preisbereinigt um knapp 1,3 % jährlich gestiegen, während sich die Ausgaben der GKV preisbereinigt um jährlich 2,5 % erhöht haben. Aufgrund dieser auseinanderlaufenden Entwicklung wurde der **Beitragssatz der GKV in den vergangenen Jahrzehnten deutlich erhöht** und dürfte im Jahr 2026 durchschnittlich 17,5 % betragen. ↘ ABBILDUNG 86 Der durchschnittliche Zusatzbeitragssatz ist von 0,9 % im Jahr

↘ ABBILDUNG 86

Entwicklung des Beitragssatzes zur GKV



1 – Zwischen den Jahren 2005 und 2014 einschließlich des GKV-Sonderbeitrags von 0,9 %, der allein von den Versicherten zu tragen war. Zwischen den Jahren 2010 und 2014 ohne Berücksichtigung einkommensunabhängiger monatlicher Zusatzbeiträge. 2 – Der durchschnittliche Zusatzbeitragssatz ist eine rein statistische Größe und entspricht ungefähr dem Prozentsatz, der aus den beitragspflichtigen Einnahmen der GKV eine gegebenenfalls bestehende Finanzierungslücke schließen würde. Er bildet also nicht den Durchschnitt aller kassenindividuellen Zusatzbeiträge. Der Zusatzbeitrag wurde bis zum Jahr 2019 allein von den Versicherten getragen, ab dem Jahr 2019 wird er paritätisch durch die Versicherten und die Arbeitgeber getragen.

Quelle: Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen
© Sachverständigenrat | 26-003-01

Daten (CSV)

2015 auf 2,9 % im Jahr 2026 gestiegen. ↘ ABBILDUNG 86 Die Höhe der Zusatzbeitragssätze unterscheidet sich deutlich zwischen den Krankenkassen und liegt für das Jahr 2026 zwischen 2,18 % und 4,39 %.

↘ PLUSTEXT 17

Finanzierung von Sonder- und Zusatzbeitrag

Historisch wurden die Beiträge in der GKV paritätisch von Arbeitgebern und Versicherten finanziert. Dies wurde im Jahr 2005 durch die Einführung eines sog. Sonderbeitragssatzes in Höhe von 0,9 Prozentpunkten durchbrochen, der allein von den Versicherten zu tragen war und bis Ende des Jahres 2014 Bestand hatte. Ab dem Jahr 2009 konnten die Krankenkassen zusätzlich absolut bemessene und damit einkommensunabhängige monatliche Zusatzbeiträge erheben oder Abschläge gewähren. Das Ziel war, Unterschiede in der Höhe der Krankenversicherungsbeiträge zwischen Krankenkassen transparenter abzubilden, um auf diese Weise den Wettbewerb zwischen den einzelnen Krankenkassen zu intensivieren. Seit dem Jahr 2015 entfällt sowohl der Sonderbeitragssatz als auch der einkommensunabhängige Zusatzbeitrag. Stattdessen wurde der allgemeine Beitragssatz von 15,5 % auf 14,6 % gesenkt und die Möglichkeit eines kassenspezifischen, einkommensabhängigen Zusatzbeitrags geschaffen. Dieser Zusatzbeitrag wurde bis Ende des Jahres 2018 allein von den Versicherten getragen, seitdem jedoch ebenfalls paritätisch geteilt.

433. Neben den einkommensabhängigen Beitragseinnahmen gibt es seit dem Jahr 2004 einen steuerfinanzierten Bundeszuschuss, der zur pauschalen Deckung sog. **nicht beitragsgedeckter Leistungen** (NBL) dienen soll. Mangels einer rechtlichen Definition ist das tatsächliche Ausgabenvolumen für NBL in der GKV nicht genau bestimmbar. Nach den meisten Schätzungen liegt es jedoch deutlich über dem geleisteten Bundeszuschuss (BRH, 2021; Albrecht und Ochmann, 2025). ↘ KASTEN 26 Aufgrund der strukturellen Unterfinanzierung dieser Leistungen kommt es somit zu einer Überwälzung der Ausgaben vom Bundeshaushalt auf die Versicherten der GKV. Der Bundeszuschuss wurde mehrfach zur temporären finanziellen Konsolidierung der GKV oder des Bundeshaushalts angepasst. ↘ ABBILDUNG 87 Seit dem Jahr 2017 beträgt der reguläre Bundeszuschuss 14,5 Mrd Euro. Während der Corona-Pandemie wurde dieser Zuschuss um einen Sonderbundeszuschuss ergänzt und zur Stabilisierung des Beitragssatzes zuletzt durch ein Darlehen aufgestockt. Insgesamt ist der Anteil des Bundeszuschusses an den Gesamtausgaben der GKV in den vergangenen Jahren, mit Ausnahme der Corona-Pandemie, rückläufig und beträgt im Jahr 2026 voraussichtlich rund 5,2 % der Gesamtausgaben.

↘ KASTEN 26

Hintergrund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen in der GKV

NBL, auch versicherungsfremde Leistungen genannt, sind in der GKV nicht eindeutig definiert. Das BMG (2026a) definiert versicherungsfremde Leistungen als „medizinische Leistungen, die familienpolitisch motiviert oder von gesamtgesellschaftlichem Interesse sind". Es zählt hierzu unter anderem die beitragsfreie Mitversicherung von nicht berufstätigen bzw. geringfügig beschäftigten Ehepartnern sowie Kindern, Leistungen rund um Schwangerschaft und Mutterschaft, Kinderkrankengeld oder auch die Förderung von Forschungsvorhaben zur innovativen medizinischen Versorgung (BMG, 2026b). Verschiedene Studien schätzen die Höhe von NBL in der GKV auf bis zu 60 Mrd Euro jährlich (BRH, 2021; Berndt et al., 2024; Albrecht und Ochmann, 2025).

In den meisten Studien wird die beitragsfreie Mitversicherung von Familienmitgliedern als NBL klassifiziert und stellt deren größten Posten dar. Die Ausgaben für beitragsfrei mitversicherte Ehepartner beliefen sich nach Schätzungen in den Jahren 2022 und 2023 auf 9,4 bzw. 9,7 Mrd Euro und für beitragsfrei mitversicherte Kinder auf 23,3 bzw. 23,6 Mrd Euro (Berndt et al., 2024; Albrecht und Ochmann, 2025). Ältere Schätzungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Greß und Stegmüller, 2014; GKV-Spitzenverband, 2018). Bei der Klassifikation dieser Ausgaben als NBL ist zu berücksichtigen, dass Kinder und Kindererziehung im Umlageverfahren der GKV eine konstitutive Rolle spielen. Kinder sind zukünftige Beitragszahler und sichern damit die Funktionsfähigkeit des Systems. Ihre beitragsfreie Mitversicherung (sowie jene kindererziehender Ehepartnerinnen und Ehepartner) kann daher auch als systemimmanentes Element des Umlageverfahrens interpretiert werden (Albrecht und Ochmann, 2025).

Ausgaben der GKV für Grundsicherungsgeldbeziehende werden in der Regel ebenfalls als NBL gewertet. Als nicht beitragsgedeckt kann die Differenz zwischen den vom Bund für Grundsicherungsgeldbeziehende gezahlten GKV-Pauschalbeiträgen (133 Euro pro Monat) und den tatsächlichen Ausgaben gewertet werden. Diese Differenz betrug für das Jahr 2022 5,8 Mrd Euro (bzw. 9,2 Mrd Euro, wenn Ausgaben für familienversicherte Angehörige hinzugerechnet werden (Albrecht und Ochmann, 2025)). Alternativ kann lediglich die Lücke zwischen der staatlichen Pauschale und dem hypothetischen GKV-Beitrag, der sich bei einem Arbeitsentgelt mit Nettoeinkommen in Höhe des durchschnittlichen Grundsicherungsgelds ergibt, als nicht beitragsgedeckt betrachtet werden. Albrecht und Ochmann (2025) kommen so auf einen hypothetischen monatlichen GKV-Beitrag von rund 221 Euro, der deutlich über der aktuell gezahlten Pauschale von 133 Euro liegt. Gemäß dieser Berechnung ergibt sich, ohne Berücksichtigung familienversicherter Familienangehöriger, ein Volumen der NBL für Grundsicherungsgeldbeziehende von 4,2 Mrd Euro pro Jahr.

Die indirekte Mitfinanzierung von Krankenhausinvestitionen durch die GKV-finanzierte Vergütung von Krankenhausleistungen wird ebenfalls häufig als NBL qualifiziert. Nach den im KHG verankerten Regeln der dualen Finanzierung sollten diese Ausgaben von den Ländern getragen werden. Seit vielen Jahren ergibt sich jedoch eine Differenz zwischen dem tatsächlichen Bedarf und der dafür vorgesehen Länderförderung. Diese Förderlücke wird für das Jahr 2022 auf 2,5 bis 4,5 Mrd Euro geschätzt und durch die Krankenhausvergütungen indirekt durch die GKV übernommen (KH-Regierungskommission, 2025).

Zur systematischen Einordnung schlagen Albrecht und Ochmann (2025) eine Klassifikation vor, nach der Leistungen als nicht beitragsgedeckt gelten, wenn sie nicht durch die Versichertengemeinschaft verursacht werden (Personenbezug), nicht dem Versicherungszweck zuzuordnen sind (Leistungsbezug) oder (teilweise) außerhalb der Versichertengemeinschaft wirken (Wirkungsbereich). Auf dieser Grundlage schätzen sie 21,7 Mrd Euro als „begründbar" und weitere 35,9 Mrd Euro als „teilweise begründbar" nicht beitragsgedeckt ein. ↘ TABELLE 25 Ohne Berücksichtigung der in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden Förderlücke bei

den Krankenhausinvestitionen, ergäbe sich somit eine Unterdeckung des Bundeszuschusses von rund 4 bis 40 Mrd Euro.

↘ TABELLE 25

Klassifizierung potenzieller nicht beitragsgedeckter Leistungen für das Jahr 2024 nach Albrecht und Ochmann (2025)[1]

	Mio Euro
„Begründbar" nicht beitragsgedeckt	
Ausgaben für beitragsfrei mitversicherte Ehepartner (inkl. Verwaltungskosten)	11 353
Beitragsreduzierung für erwerbsfähige Grundsicherungsgeldbeziehende[2]	4 200
Indirekte Mitfinanzierung von Krankenhausinvestitionen	3 430
Beitragsfreiheit für Eltern- und Mutterschaftsgeld	1 000
Beitragsreduzierung Midi-Jobs	808
Sonstiges[3]	954
Insgesamt	21 745
„Teilweise begründbar" nicht beitragsgedeckt	
Ausgaben für beitragsfrei mitversicherte Kinder (inkl. Verwaltungskosten)	25 125
Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft	5 243
Schutzimpfungen	3 224
Nicht-kostendeckende Beiträge für Grundsicherungsgeldbeziehende[4]	1 607
Sonstiges[5]	704
Insgesamt	35 903
„Kaum begründbar" nicht beitragsgedeckt	
Hospiz- und Palliativversorgung	1 603
Freibeträge bei Leistungen der betrieblichen Altersversorgung	1 200
Telematikinfrastruktur und Dateninfrastruktur	1 011
Verhütung von Zahnerkrankungen (Individual-/Gruppenprophylaxe)	681
Strukturfonds, Förderung Geburtshilfe und weitere	583
Sonstiges[6]	1 481
Insgesamt	6 559

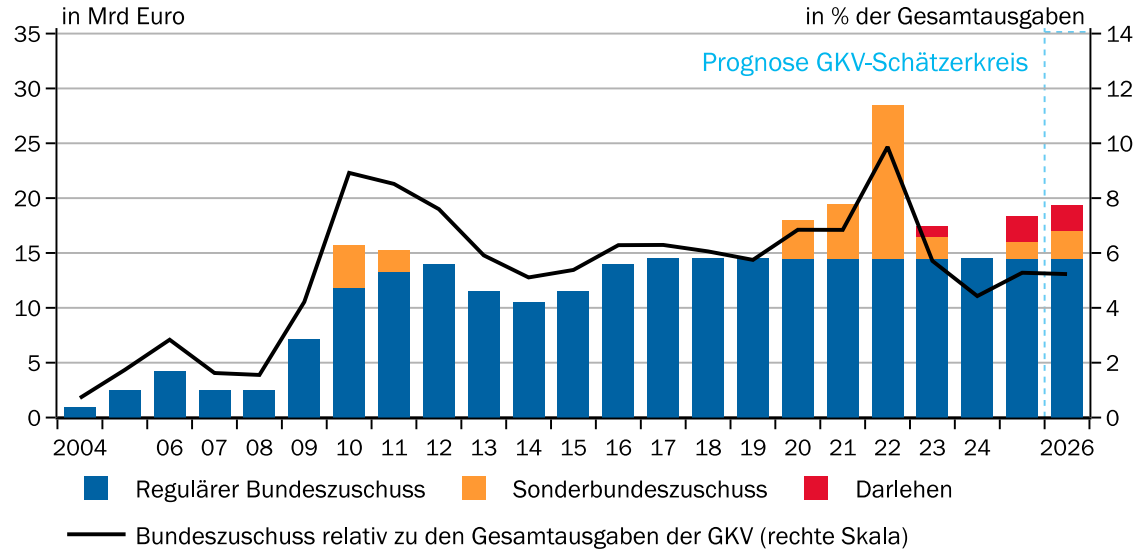
1 – Aufgrund fehlender aktueller Daten basieren einige Berechnungen auf Daten der Jahre 2022 und 2023.
2 – Differenz zwischen den vom Bund für Grundsicherungsgeldbeziehende gezahlten Beiträgen und den Beiträgen, die bei einem Arbeitsentgelt mit Nettoeinkommen in Höhe des durchschnittlichen Grundsicherungsgelds theoretisch anfallen würden. Ohne Ausgaben für beitragsfrei mitversicherte Ehepartner und Kinder. 3 – Umfasst Beitragsreduzierung für pflichtversicherte Studierende, Primärprävention und betriebliche Gesundheitsförderung, anteilige Förderung von Aus- und Weiterbildung (Allgemeinmedizin, Pflege). 4 – Differenz zu den tatsächlichen Ausgaben für Grundsicherungsgeldbeziehende, die sich zusätzlich zu dem als „begründbar" eingestuften Ansatz ergäbe. Ohne Ausgaben für beitragsfrei mitversicherte Ehepartner und Kinder. 5 – Umfasst Kinderkrankengeld, Krankengeld bei Vorsorge- und Rehabilitationsleistungen für Eltern, Betriebs- und Haushaltshilfen. 6 – Umfasst Leistungen für Empfängnisverhütung, anteilige Förderung von Aus- und Weiterbildung (Allgemeinmedizin, Pflege), Primärprävention (Individualansatz), Innovationsförderung im Gesundheitswesen, Verbraucher- und Patientenschutz.

Quelle: Albrecht und Ochmann (2025)
© Sachverständigenrat | 26-025-01
Daten (XLSX)

434. Die gesetzlichen Krankenkassen erhalten aus dem Gesundheitsfonds für jede versicherte Person eine einheitliche Grundpauschale, die Unterschiede der durchschnittlichen beitragspflichtigen Einnahmen der Versicherten ausgleicht. Im Rahmen eines **morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs (Morbi-RSA)** werden auf diese Grundpauschale alters-, geschlechts-, risiko- und regional adjustierte Zu- und Abschläge angewandt. Die kassenindividuellen Zusatzbeiträge werden an die jeweiligen Krankenkassen ausgezahlt. Da sie auf Basis des durchschnittlichen Einkommens aller Versicherten berechnet werden,

↘ ABBILDUNG 87

Entwicklung des Bundeszuschusses zur GKV



Quellen: BAS, BMG, Bundesrechnungshof, GKV-Schätzerkreis, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-042-01

Daten (CSV)

kommt es hierbei zu einem Ausgleich der unterschiedlichen Einkommensstruktur zwischen den Krankenkassen. Durch den finanziellen Ausgleich der Ungleichverteilung von Ausgabenrisiken (Morbidität ↘ GLOSSAR) soll die Risikoselektion von Versicherten vermieden und gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen für alle Krankenkassen geschaffen werden.

Die Ausgestaltung des Morbi-RSA setzt nur sehr schwache Anreize für die Krankenkassen, Prävention zu fördern. Derzeit erhalten alle Krankenkassen eine Vorsorgepauschale aus dem Morbi-RSA, wenn Versicherte Vorsorgeleistungen in Anspruch nehmen. Die finanziellen Effekte dieser Pauschale sind jedoch gering. Im Jahr 2021 machten die Zuweisungen für Vorsorgeleistungen nur knapp 0,1 % aller Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds aus und deckten 5,2 % der Ausgaben für Vorsorgeleistungen (Drösler et al., 2025).

435. **Wettbewerbsmöglichkeiten zwischen den gesetzlichen Krankenkassen bestehen primär über den Zusatzbeitragssatz**, ↘ ZIFFER 432 da der Leistungskatalog weitgehend gesetzlich vorgegeben ist und der Morbi-RSA Unterschiede in der Versichertenstruktur finanziell neutralisiert. ↘ ZIFFER 434 Im internationalen Vergleich reagieren Versicherte in Deutschland sensibler auf Preisänderungen als beispielsweise in den Niederlanden (Pendzialek et al., 2016). Insbesondere zwischen den Jahren 2009 und 2015 kam es durch die einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge zu einem erhöhten Wechsel der Versicherten zwischen den Krankenkassen (Schmitz und Ziebarth, 2017). Weitere Differenzierungsmöglichkeiten bestehen aktuell über Wahltarife, ↘ ZIFFER 439 Serviceangebote und selektive Versorgungsverträge. Analysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) zeigen, dass sich diese Angebote kaum auf die Wahl der Krankenkasse auswirken (Bünnings et al., 2015).

436. **Versicherte in der GKV müssen sich an den Kosten bestimmter Gesundheitsleistungen beteiligen.** Dies soll das Kostenbewusstsein bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen stärken und präventives Verhalten

fördern (BMG, 2025a), was jedoch in der Praxis nur begrenzt gelingt. ↘ KASTEN 27 Zudem werden, in geringem Umfang, zusätzliche Einnahmen für die GKV erzielt. Kostenbeteiligungen zielen auf das der GKV als Vollversicherung inhärente Moral-Hazard-Problem ab: Für Versicherte sind die Grenzkosten zusätzlicher Arztkontakte und Behandlungen gering, da die Kosten vollständig versichert sind (Hoh und Honekamp, 2010; Busse et al., 2017). Im internationalen Vergleich ist der Anteil der von Versicherten privat getragenen Kosten in Deutschland niedrig. ↘ ABBILDUNG 88

↘ KASTEN 27

Hintergrund: Empirische Evidenz zur Wirkung von Zuzahlungen

Empirische Studien haben sowohl international als auch für Deutschland gezeigt, dass Zuzahlungen einen Steuerungseffekt auf Arztbesuche, Medikamente und ambulante Versorgung haben und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen reduzieren (Kiil und Houlberg, 2014; Fusco et al., 2023). Beispielsweise führte die Erhöhung der Arzneimittelzuzahlungen um 5 DM im Jahr 1997 zu einem Rückgang der Zahl der Arztbesuche um 10 bis 15 % (Winkelmann, 2004). Im stationären Bereich haben geringe Kostenbeteiligungen hingegen vor allem eine Finanzierungsfunktion, da die Inanspruchnahme größtenteils durch ärztliche Entscheidungen oder akute Notfälle bestimmt ist, sodass Zuzahlungen kaum Steuerungswirkung entfalten (Kiil und Houlberg, 2014).

Für eine effektive Steuerungswirkung ist die Ausgestaltung und Zielrichtung der Zuzahlung relevant. Internationale Studien beziffern die Preiselastizität der Nachfrage auf etwa –0,2 (Manning et al., 1987; Chandra et al., 2010; Aron-Dine et al., 2013). Versicherte reagieren zudem besonders auf Kosten, die direkt bei der Inanspruchnahme der Leistung anfallen, und weniger auf zeitverzögert anfallende Kostenbeteiligungen (Aron-Dine et al., 2015; Simonsen et al., 2021). So führte die Erhebung einer Praxisgebühr von 10 Euro zwischen den Jahren 2004 und 2012 in Deutschland nicht zu einer Reduktion der Arztbesuche. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gebühr quartalsweise und nicht pro Arztbesuch erhoben wurde und somit nach dem ersten Arztbesuch in einem Quartal keine Steuerungswirkung entfaltete (Augurzky et al., 2006; Schreyögg und Grabka, 2010).

Jenseits der Steuerungswirkung können Zuzahlungen hinsichtlich ihres Effekts auf die kurz- und langfristige Gesundheit, auf die Gesundheitskosten sowie hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung beurteilt werden. Die meisten empirischen Studien finden keine kurzfristigen negativen Effekte von höheren Zuzahlungen auf die Gesundheit der Versicherten (Kiil und Houlberg, 2014; Shigeoka, 2014; Fusco et al., 2023). Höhere Kostenbeteiligungen können jedoch das Ausbleiben medizinisch notwendiger Versorgungsleistungen befördern, da Patienten sowohl die Inanspruchnahme medizinisch nötiger als auch unnötiger Leistungen reduzieren (Chandra et al., 2010, 2024; Brot-Goldberg et al., 2017). Studien für die USA deuten darauf hin, dass höhere Zuzahlungen dort eine Verschiebung von Behandlungen aus dem ambulanten in den stationären Bereich verursachen, hinsichtlich der absoluten Gesundheitskosten jedoch neutral sind (Chandra et al., 2010; Fusco et al., 2023).

Pauschale Zuzahlungen wirken regressiv, da vulnerable Personen wie chronisch Kranke, Alte und Versicherte mit niedrigem Einkommen stärker durch Eigenbeteiligungen belastet werden. Entsprechend reduzieren vulnerable Gruppen auch bei geringen Zuzahlungen wie einer Praxisgebühr von 10 Euro die Inanspruchnahme von Leistungen stärker als andere Gruppen (Kiil und Houlberg, 2014; Johansson et al., 2019; Xu und Bittschi, 2022). In der Folge sind sie auch von negativen Auswirkungen auf die langfristige Gesundheit und Mortalität stärker betroffen (Chandra et al., 2010, 2024).

437. In der GKV werden obligatorische Kostenbeteiligungen in Form von **Zuzahlungen** geleistet. Versicherte leisten bei Arzneimitteln in der Regel eine Zuzahlung in Höhe von 10 %, mindestens 5 Euro, höchstens 10 Euro, aber nie mehr als die tatsächlichen Kosten des jeweiligen Mittels. Für Heilmittel, wie etwa Physiotherapie, sind 10 % des Abgabepreises zuzüglich 10 Euro je Verordnung zu zahlen, sofern die Zuzahlung die tatsächlichen Kosten nicht überschreitet. Zuzahlungen für Krankenhausaufenthalte, Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen sowie Krankenpflege betragen 10 Euro pro Tag für maximal 28 Tage. Im Jahr 2024 entrichteten GKV-Versicherte durchschnittlich 66 Euro an Zuzahlungen, davon 35 Euro für Arzneimittel. ↘ ABBILDUNG 98 ANHANG Die Gesamteinnahmen der GKV durch Zuzahlungen im Jahr 2025 lagen bei 5,0 Mrd Euro (BMG, 2026c).

438. Die Zuzahlungen fallen für die einzelnen Versicherten nur bis zur sog. Belastungsgrenze an. Diese beträgt 2 % des jährlichen Bruttoeinkommens (abzüglich von Freibeträgen) bzw. 1 % für chronisch kranke Versicherte. Die Belastungsgrenze soll Versicherte vor einer übermäßigen finanziellen Belastung schützen. Im Jahr 2025 waren knapp 4,3 Millionen Versicherte zuzahlungsbefreit, da sie die Belastungsgrenze von 1 % des jährlichen Bruttoeinkommens überschritten hatten, und rund 200 000 Versicherte, da sie die Belastungsgrenze von 2 % überschritten hatten (BMG, 2026d).

439. Neben Zuzahlungen gibt es in der GKV weitere Instrumente der Kostenbeteiligung (SVR Gesundheit, 2018). Bonusprogramme der Krankenkassen sollen Versicherte zu gesundheitsförderlichem Verhalten und Vorsorgemaßnahmen anhalten. Wahltarife mit Selbstbehalten, Beitragsrückerstattungen oder Leistungsbeschränkungen sollen ähnlich wie Zuzahlungen die Inanspruchnahme von Leistungen begrenzen. Empirische Studien für Deutschland zeigen, dass solche Instrumente die Inanspruchnahme ambulanter Leistungen und Gesundheitskosten verringern und präventives Verhalten begünstigen können (Felder und Werblow, 2008; Thönnes, 2019; Augurzky et al., 2026). Gleichzeitig begünstigt der freiwillige Charakter Selektions- und Mitnahmeeffekte. In der Praxis nutzen die Krankenkassen Bonusprogramme verstärkt zur Mitgliederwerbung und -bindung (Deutscher Bundestag, 2021a), und Wahltarife mit Rückerstattungen werden von den Versicherten kaum genutzt. ↘ ZIFFER 503

2. Private Krankenversicherungen

440. Neben der GKV können sich Personen entweder ergänzend oder unter bestimmten Voraussetzungen vollständig privat krankenversichern. Der Anteil der Gesundheitsausgaben für private Krankenversicherungsleistungen an den Gesamtausgaben betrug im Jahr 2023 rund 8 % (Statistisches Bundesamt, 2026a). Private Krankenzusatzversicherungen decken Leistungen ab, die nicht oder nur eingeschränkt Teil des Leistungskatalogs der GKV sind, etwa im Bereich von Zahnersatz oder stationären Wahlleistungen. Die vollständige private Krankenversicherung (PKV) ersetzt hingegen die GKV als Primärversicherung. In die PKV können Personen wechseln, für die eine Versicherungsfreiheit in der GKV besteht. ↘ PLUSTEXT 16 **Insgesamt sind fast 9 Millionen Personen, also etwa 10 % der Bevölkerung, vollständig privat krankenversichert**, wobei mehr als die Hälfte davon auf Beamtinnen und Beamte sowie deren Angehörige

entfällt (PKV-Verband, 2026a). Ein Wechsel zurück in die GKV ist nur unter strengen Voraussetzungen möglich und ab einem Alter von 55 Jahren weitgehend ausgeschlossen.

441. Im Jahr 2024 hatten 43 % der GKV-Versicherten mindestens eine **private Zusatzversicherung** (PKV-Verband, 2026a). Mit 20,2 Millionen Versicherten sind Zahnzusatzversicherungen die häufigste private Zusatzversicherung zum GKV-Schutz, gefolgt von solchen für ambulante Leistungen (9,3 Millionen Versicherte) und Wahlleistungen im Krankenhaus (6,9 Millionen Versicherte). Ein Teil der von Zusatzversicherungen abgedeckten Leistungen betrifft primär den Komfort (z. B. Einbettzimmer) und ist nicht zwingend mit besseren gesundheitlichen Behandlungsergebnissen verbunden.

442. Während die GKV überwiegend umlagefinanziert ist, **basiert die PKV auf dem Kapitaldeckungsverfahren** ↘ GLOSSAR, mit einem international nahezu einzigartigen Arrangement. Beiträge in der PKV dienen neben der Deckung aktueller Krankheitskosten dem Aufbau individueller Alterungsrückstellungen, die die Prämien über den Lebensverlauf glätten und Beitragserhöhungen im Alter begrenzen. Die kapitalmarktbasierte Anlage dieser Rückstellungen macht die Finanzierung der PKV im Gegensatz zur GKV weitgehend unabhängig von der erwartbaren demografischen Entwicklung. Ihr Volumen belief sich im Jahr 2025 auf rund 355 Mrd Euro (PKV-Verband, 2026b). Aufgrund der eingeschränkten Übertragbarkeit der Altersrückstellungen ist ein Wechsel zwischen privaten Krankenversicherungen kaum möglich. Zudem kennt die PKV keine beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen, sodass für jede versicherte Person ein eigener Beitrag anfällt. Für Beamtinnen und Beamte übernimmt der Dienstherr im Rahmen der steuerfinanzierten **Beihilfe** einen Teil der Krankheitskosten.

443. Die Zugangsbeschränkung auf bestimmte Gruppen mit Versicherungsfreiheit, die risikoorientierte Beitragsgestaltung der PKV sowie die Möglichkeit zu einer freiwilligen GKV-Mitgliedschaft implizieren eine **systematische Risikoselektion**. Der Zugang zur privaten Krankenvollversicherung ist nur Personen eines bestimmten Erwerbsstatusses oder Einkommens möglich ↘ PLUSTEXT 16 und mit einer Gesundheitsprüfung verbunden. Die Prämienkalkulation erfolgt risikoorientiert und hängt insbesondere vom Eintrittsalter, vom Gesundheitszustand bei Vertragsabschluss sowie vom gewählten Tarif ab, nicht jedoch vom laufenden Einkommen. Dies steht im Gegensatz zur GKV, die Risiken kollektiv bündelt und einen expliziten Einkommens- und Risikoausgleich vorsieht. Durch die Prämiengestaltung wird in der PKV versicherungsmathematische Äquivalenz erreicht, eine solidarische Risikoteilung findet nur hinsichtlich Verschlechterungen des Gesundheitszustandes nach Aufnahme in die Versicherung statt.

Privat Krankenversicherte sind älter, häufiger männlich, besser gebildet und verfügen über ein deutlich höheres Haushaltsnettoeinkommen als GKV-Versicherte. ↘ TABELLE 27 ANHANG Zudem weisen sie einen besseren Gesundheitszustand auf, gemessen an subjektiver Gesundheit und der Prävalenz chronischer Erkrankungen. Trotz besserer Gesundheit besuchen sie Arztpraxen in gleicher Häufigkeit wie GKV-Versicherte, verweilen jedoch kürzer im Krankenhaus. Der bessere Gesundheitszustand ist auch mit einem präventiveren Lebensstil verbunden, etwa geringerem Tabakkonsum.

444. Die Vollversicherung in der PKV ermöglicht eine weitgehende **Differenzierung des Versicherungsschutzes** über Tarifwahl, Selbstbehalte sowie Zusatz- und Wahlleistungen und erlaubt damit eine stärkere Anpassung an individuelle Präferenzen und Zahlungsbereitschaften. Der Leistungsumfang in der PKV ist, abhängig vom gewählten Tarif, umfangreicher oder begrenzter als in der GKV. So ist beispielsweise Krankengeld nicht in der PKV enthalten und kann nur durch private Zusatzversicherungen abgedeckt werden. In der ambulanten Versorgung profitieren Privatversicherte von einem schnelleren Zugang zu neuen und innovativen Behandlungsmethoden als GKV-Versicherte (Walendzik et al., 2021), im stationären Bereich sind die Leistungsansprüche äquivalent. Ob die PKV bessere Gesundheitsergebnisse bei ihren Versicherten erzielt, ist empirisch umstritten (Hullegie und Klein, 2010; Stauder und Kossow, 2017; Dauth, 2021).

445. Auf der Angebotsseite unterscheiden sich GKV und PKV durch ihre Vergütungsmechanismen. Behandlungen von niedergelassenen Ärzten werden in der PKV nach der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) und in der GKV nach dem EBM vergütet, was mit unterschiedlichen Honorarniveaus und **Behandlungsanreizen** einhergeht. So erhalten Ärztinnen und Ärzte für die gleiche Leistung bei Privatversicherten im Durchschnitt ein bis zu mehr als doppelt so hohes Honorar wie bei GKV-Versicherten (Walendzik et al., 2008). Die für das Jahr 2026 angekündigte Reform der GOÄ könnte diese Vergütungsunterschiede weiter verstärken (Reinhardt, 2025). Privatabrechnungen machen gemessen an der Anzahl der Privatversicherten mit 28 % einen überproportional hohen Anteil an den Einnahmen der Arztpraxen aus (Statistisches Bundesamt, 2025c). Ob Vergütungsunterschiede zu einer Überversorgung der Privatversicherten führen, ist empirisch jedoch nicht belegt.

Vergütungsunterschiede und quartalsbezogene Mengenbeschränkungen im EBM führen dazu, dass Privatversicherte bei der Terminvergabe bevorzugt werden und infolgedessen halb so lange **Wartezeiten** wie GKV-Versicherte haben (Schmitz, 2013; Werbeck et al., 2021). Internationale Studien zeigen, dass sich längere Wartezeiten kaum auf die Genesung nach Bagatellerkrankungen auswirken (Lewis et al., 2018), jedoch die Mortalität erhöhen können, soweit sie Behandlungen schwererer Erkrankungen verzögern (Han et al., 2021; Arabadzhyan et al., 2025; Costantini, 2025). Insbesondere im Bereich der psychischen Gesundheit können längere ambulante Wartezeiten krankheitsbedingte Fehlzeiten und damit die unmittelbaren gesamtwirtschaftlichen Kosten von Erkrankungen erhöhen und die langfristige Erwerbsbeteiligung senken (Godøy et al., 2024; Prudon, 2025). In der stationären Versorgung entstehen durch die einheitliche, fallpauschalenbasierte Vergütung keine gesonderten Behandlungsanreize.

446. Die PKV erfüllt im deutschen Krankenversicherungssystem sowohl eine ergänzende als auch eine substitutive Funktion. Als Substitut zur GKV ermöglicht sie bestimmten Bevölkerungsgruppen den vollständigen Systemwechsel. Durch die positive Selektion in die PKV ist die Versicherung in der GKV teurer, als es bei einem vollständigen Pooling der Risiken und Einkommen aller Krankenversicherten der Fall wäre (Ochmann et al., 2020). Die PKV kann jedoch positive Externalitäten für GKV-Versicherte generieren, wenn sie durch die Nachfrage zusätzlicher Leistungen und die höhere ambulante Vergütung Investitionen in die

medizinische Infrastruktur und Versorgungsqualität fördert, die auch die Versorgung von GKV-Versicherten verbessern. Zudem könnte die im Vergleich zur GKV frühere Erstattung neuer Behandlungsmethoden in der PKV die medizinische Innovationstätigkeit oder die Verbreitung neuer Verfahren begünstigen. Zur Bedeutung dieser Mechanismen gibt es jedoch keine empirische Evidenz. Durch ihre Alterungsrückstellungen trägt die PKV aber substanziell zur Vorfinanzierung zukünftiger Gesundheitsausgaben bei, die in Folge der demografischen Alterung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten deutlich steigen dürften. ↘ ZIFFER 472

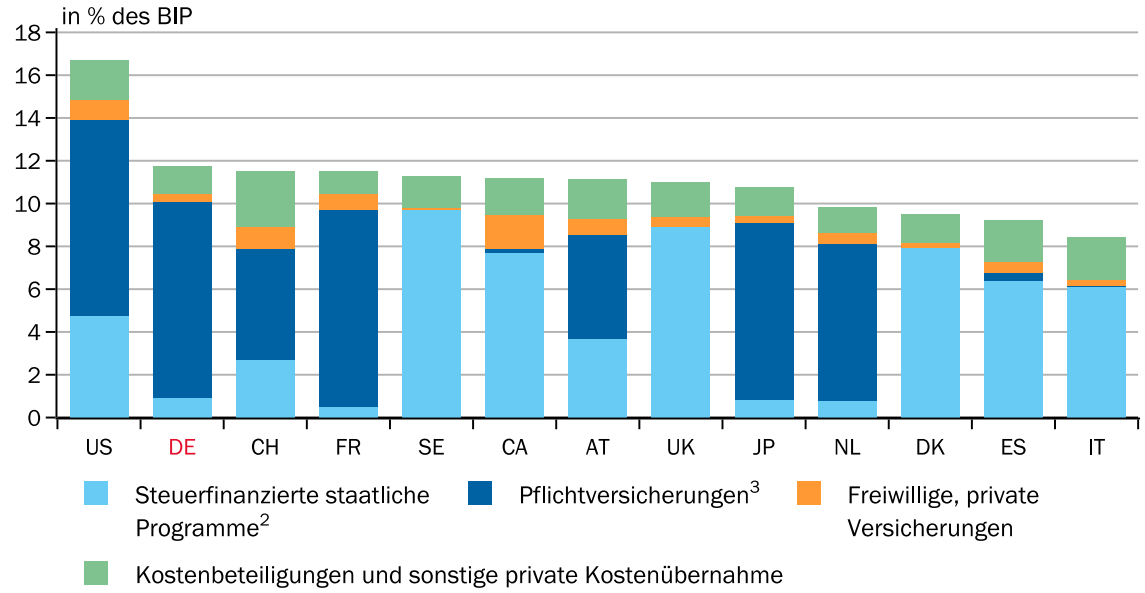
3. Das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich

447. Die USA weisen im Vergleich der OECD-Staaten mit Gesundheitsausgaben in Höhe von 16,7 % des BIP das kostenintensivste Gesundheitssystem auf. ↘ ABBILDUNG 88 **Im europäischen Vergleich sind die Gesundheitsausgaben in Deutschland** mit 11,7 % des BIP im Jahr 2023 jedoch **am höchsten** (OECD und European Observatory, 2025). Diese Ausgaben werden in Deutschland zu knapp 79 % durch die verpflichtenden Krankenversicherungen finanziert und zu knapp 8 % durch staatliche Programme wie beispielsweise Beihilfe und Investitionen der Länder in die Krankenhausinfrastruktur. Die übrigen Gesundheitsausgaben speisen sich aus freiwilligen privaten Zusatzversicherungen (3 %) und Selbstzahlungen (11 %). Der internationale Vergleich zeigt deutliche Unterschiede in der Finanzierungsstruktur, insbesondere im Verhältnis zwischen steuerfinanzierten Systemen und beitragsfinanzierten Pflichtversicherungen. Diese Unterschiede haben Implikationen für Erwerbsanreize, Verteilungswirkungen und die Ausgabendynamik. Diese Unterschiede in der Finanzierungsstruktur von Gesundheitssystemen sind geprägt durch historisch-institutionelle Pfadabhängigkeiten.

448. Die Unterschiede in der **Finanzierungsstruktur** lassen sich konzeptionell auf **zwei grundlegend verschiedene Modelle** zurückführen: Gesundheitsausgaben könnten im Extremfall entweder gänzlich nach dem **Solidarprinzip** durch allgemeine Steuermittel oder gänzlich nach dem **Versicherungsprinzip** durch einkommensunabhängige Prämien der Versicherten finanziert werden. **International dominieren Mischsysteme**, wobei einige Staaten (z. B. das Vereinigte Königreich und Italien) stärker auf steuerfinanzierte, andere (z. B. die Schweiz) stärker auf beitrags- oder prämienbasierte Systeme setzen. ↘ ABBILDUNG 88 In Deutschland sind die von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern getragenen zweckgebundenen Beiträge die wichtigste Einnahmequelle der GKV. ↘ ZIFFER 431 Sie sind abhängig vom Einkommen und haben aufgrund der damit verbundenen Umverteilungsmechanismen steuerähnlichen Charakter. ↘ ZIFFERN 362 UND 364 Darüber hinaus existieren steuerfinanzierte Zuschüsse zur GKV. ↘ ZIFFER 433 Neben der GKV existiert mit der PKV ein System, das auf einkommensunabhängigen, risikoorientierten Prämien beruht. ↘ ZIFFER 440 **Das deutsche Gesundheitssystem finanziert sich somit überwiegend nach dem Solidarprinzip, weist aber auch Elemente einer Finanzierung nach dem Versicherungsprinzip** auf.

↘ ABBILDUNG 88

Finanzierung von Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich[1] im Jahr 2023



1 – US-USA, DE-Deutschland, CH-Schweiz, FR-Frankreich, SE-Schweden, CA-Kanada, AT-Österreich, UK-Vereinigtes Königreich, JP-Japan, NL-Niederlande, DK-Dänemark, ES-Spanien, IT-Italien. 2 – Umfasst für Deutschland unter anderem staatliche Zuschüsse zur GKV. 3 – Umfasst für Deutschland die Beiträge zur GKV sowie zur PKV-Pflichtversicherung.

Quelle: OECD
© Sachverständigenrat | 26-041-03

Daten (CSV)

449. In **steuerfinanzierten Systemen** werden die Finanzierungslasten des Gesundheitswesens aus dem allgemeinen Steueraufkommen gedeckt. Die Verteilungswirkungen hängen damit von der Steuerstruktur ab. Ein höherer Finanzierungsbedarf des Gesundheitswesens schlägt sich nicht unmittelbar in gesondert ausgewiesenen Belastungen der Versicherten nieder. In prämien- oder beitragsbasierten Systemen ist dieser Zusammenhang direkter, weil die Finanzierungslasten der Gesundheitsversorgung eigenständig gedeckt und damit für die Versicherten unmittelbar sichtbar werden. Der Zugang zu Gesundheitsleistungen ist in einem steuerfinanzierten System grundsätzlich unabhängig vom Einkommen und damit auch für einkommensschwache Haushalte gesichert. Insgesamt findet in einem solchen System ein Ausgleich sowohl hinsichtlich des individuellen Gesundheitsrisikos als auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit statt. Durch die Integration der Gesundheitsausgaben in den öffentlichen Haushalt können Umfang und Entwicklung der Leistungen allerdings von der jeweiligen Haushaltslage abhängen, sodass es zu Ausweitungen oder Einschränkungen des Leistungskatalogs kommen kann. Empirisch zeigt sich dies etwa im Vereinigten Königreich, wo Gesundheitsleistungen zunehmend durch Wartelisten rationiert werden und es zu hohen Wartezeiten und einer Erosion des faktischen Leistungsumfangs kommt (Darzi, 2024).

450. In der Schweiz und den Niederlanden wird ein Großteil der Gesundheitsausgaben über weitgehend **einkommensunabhängige Prämien** finanziert (De Pietro et al., 2015; Kroneman et al., 2025). In diesen Staaten ist die Höhe der Prämie prinzipiell unabhängig vom Einkommen sowie vom individuellen Gesundheitszustand der Versicherten und variiert vor allem mit der Tarifgestaltung der Versicherungsträger. Damit findet ein sozialer Ausgleich hinsichtlich des in-

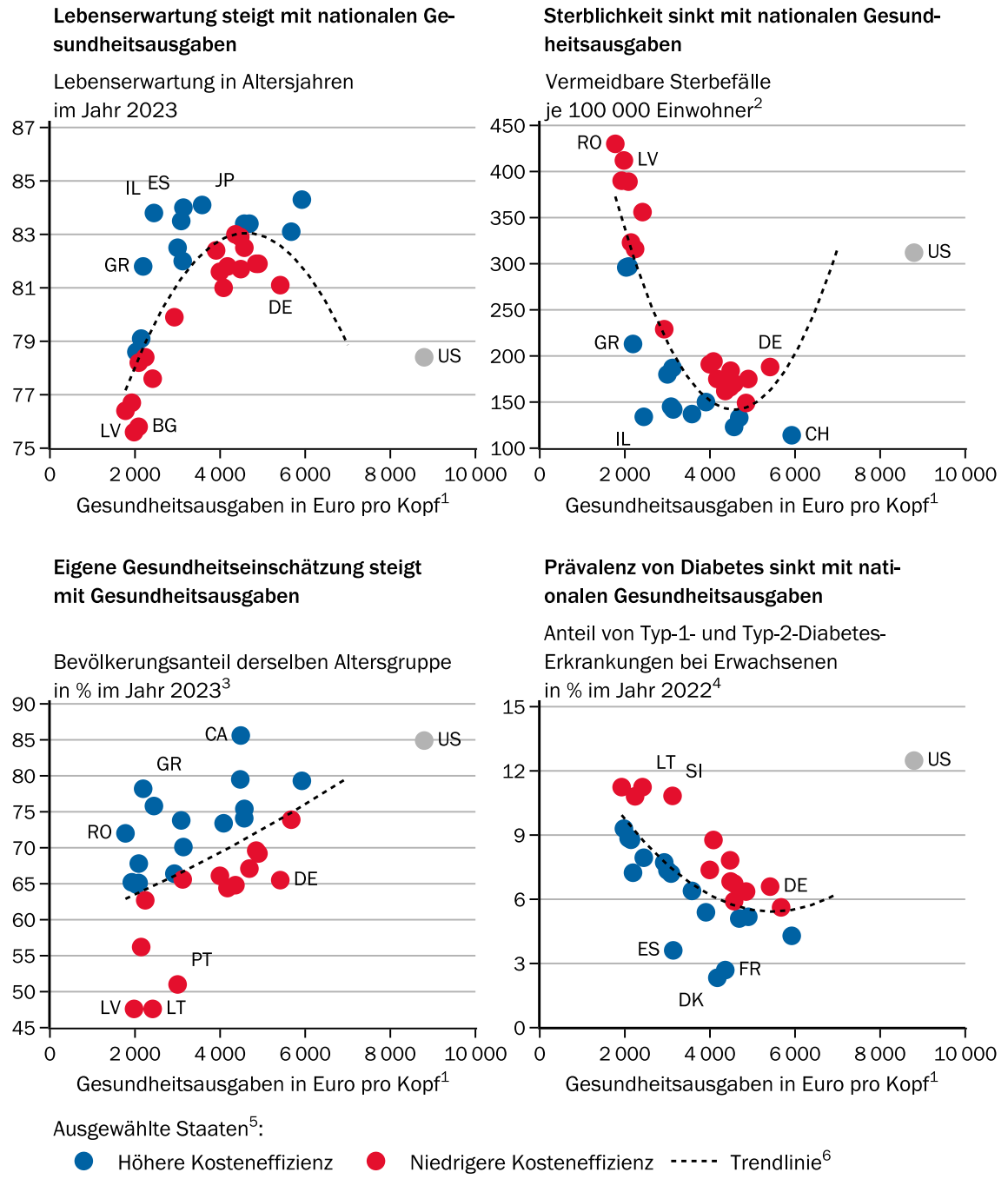
dividuellen Gesundheitsrisikos statt, nicht jedoch hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zur Begrenzung regressiver Verteilungswirkungen werden Systeme mit einkommensunabhängigen Prämien in der Praxis jedoch mit einem (steuerfinanzierten) Sozialausgleich kombiniert.

451. **Neben der Finanzierung unterscheiden sich Gesundheitssysteme verschiedener Staaten auch hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit.** Die im internationalen Vergleich hohen Pro-Kopf-Ausgaben in Deutschland sind nicht automatisch ein Indikator für ein entsprechend hohes Leistungsvolumen, sondern können auch teure Preise bzw. hohe Margen im Versorgungssystem widerspiegeln. So können höhere Gesundheitsausgaben auch bei gleicher Inanspruchnahme daraus resultieren, dass Preise und Entgelte steigen oder dass sich die Preis-Kosten-Spannen (Mark-ups) im Gesundheitswesen ausweiten, etwa aufgrund von Marktmacht einzelner Anbieter, Engpässen bei Personal und Kapazitäten oder einer Vergütungsstruktur, die höhere Preise nicht zwingend mit einem proportionalen Mehr an Leistungen verknüpft (OECD, 2025; Zeeb et al., 2025).

452. Die hohen Gesundheitsausgaben in Deutschland lassen sich mit Blick auf die Versorgungseffizienz einordnen, also auf das Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und gesundheitlichem Nutzen für Patientinnen und Patienten. Ein internationaler Systemvergleich ist dabei methodisch anspruchsvoll, da sich Gesundheitssysteme nicht nur hinsichtlich ihrer Finanzierung, sondern auch entlang einer Vielzahl weiterer Dimensionen unterscheiden (Cylus et al., 2016). Gleichwohl liegt Deutschland trotz eines der höchsten Ausgabenniveaus im OECD-Vergleich bei zentralen Gesundheitsindikatoren unter dem Niveau vergleichbarer Länder mit geringeren Gesundheitsausgaben. ↘ ABBILDUNG 89 So sind die Gesundheitsausgaben pro Kopf in Deutschland deutlich höher als im OECD-Durchschnitt (OECD, 2025), während Deutschland bei Indikatoren wie Lebenserwartung, vermeidbaren Sterbefällen, Selbsteinschätzung der eigenen Gesundheit und Diabetesprävalenz trotz des hohen Mitteleinsatzes nur durchschnittliche Ergebnisse erreicht. Dieses Muster zeigt sich sowohl in den jüngsten als auch in älteren Daten, was dafür spricht, **dass der hohe Ressourceneinsatz hierzulande nicht in entsprechend bessere gesundheitliche Ergebnisse umgesetzt wird und somit Effizienzdefizite bestehen**. Zu einem ähnlichen Befund kommen Dlouhý und Havlík (2024), die auf Basis eines multivariaten Input-Output Modells das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich als ineffizient einordnen. Ebenso zeigen Varabyova und Müller (2016) in einer Meta-Analyse bestehender Studien, dass Deutschland über verschiedene Modellspezifikationen hinweg im OECD-Vergleich eine niedrige Effizienz aufweist. Als strukturelle Ursachen nennen Blümel et al. (2020) unter anderem die ausgeprägte Trennung von ambulanter und stationärer Versorgung, die hohe Krankenhausdichte sowie Überversorgungstendenzen im stationären Bereich.

↘ ABBILDUNG 89

Indikatoren zur Kosteneffizienz des Gesundheitssystems



1 – Kaufkraftbereinigte Werte für das Jahr 2023. 2 – Daten für das Jahr 2023: Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn; Daten für das Jahr 2022: Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Kanada, Polen, Portugal, Rumänien, USA; Daten für das Jahr 2019: Belgien, Deutschland, Japan, Kroatien, Vereinigtes Königreich. Keine Werte für Norwegen. 3 – Keine Daten für Island und Japan vorhanden. 4 – Altersstandardisierte Werte gemäß der WHO-Standardbevölkerung. Keine Werte für Bulgarien, Kroatien und Rumänien vorhanden. 5 – AT-Österreich, BE-Belgien, BG-Bulgarien, CA-Kanada, CH-Schweiz, CZ-Tschechien, DE-Deutschland, DK-Dänemark, EE-Estland, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, HR-Kroatien, HU-Ungarn, IE-Irland, IL-Israel, IS-Island, IT-Italien, JP-Japan, LT-Litauen, LU-Luxemburg, LV-Lettland, NL-Niederlande, NO-Norwegen, PL-Polen, PT-Portugal, RO-Rumänien, SE-Schweden, SI-Slowenien, SK-Slowakei, UK-Vereinigtes Königreich, US-USA. 6 – Trendlinie jeweils ohne Berücksichtigung der USA.

Quellen: OECD, WHO, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-070-02

Daten (CSV)

III. GESUNDHEITSAUSGABEN IN DEUTSCHLAND UND IHRE TREIBER

453. Die Ausgaben der GKV sind in den vergangenen Jahren deutlich rascher gewachsen als ihre Einnahmen. ↘ZIFFER 432 Als Treiber dieser Entwicklung kommen zum einen allgemeine, auch in anderen Staaten wirkende Faktoren in Betracht. Dazu zählen die demografische Alterung, ↘ZIFFER 454 das Einkommenswachstum ↘ZIFFER 455 und die Verbreitung gesundheitsschädlicher Lebensstile, ↘ZIFFER 456 die die Entstehung und das Fortschreiten vermeidbarer und zugleich kostenintensiver Erkrankungen begünstigen. Hinzu kommt der medizinisch-technische Fortschritt, ↘ZIFFERN 458 F. der neue, häufig hoch spezialisierte Diagnose- und Behandlungsmethoden hervorbringt, die sowohl in der Entwicklung als auch in der Anwendung kostenintensiv sind. Zum anderen wird die Ausgabenentwicklung der GKV durch spezifische Ausgabentreiber bestimmt, die aus der Organisation des deutschen Gesundheitswesens resultieren. ↘ZIFFER 460 Aufgrund ihres hohen Anteils an den Gesamtausgaben entfällt der größte Teil des Ausgabenanstiegs auf die Bereiche Krankenhausbehandlungen ↘ZIFFERN 461 FF. und Arzneimittel. ↘ZIFFERN 469 F.

1. Allgemeine Treiber der Gesundheitsausgaben

454. Im Zuge des demografischen Wandels altert die deutsche Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten deutlich. ↘ZIFFER 329 **Für die zukünftige Nachfrage nach Gesundheitsleistungen ist dabei weniger das von der Bevölkerung erreichte Lebensalter ausschlaggebend, sondern ob die zusätzlichen Lebensjahre in Gesundheit oder Krankheit verbracht werden** und wie stark sich die relativ teure Behandlungsphase in der Nähe des Lebensendes konzentriert (Manton, 1982; Fries, 2002; Breyer et al., 2015; Nowossadeck et al., 2024). Die empirische Literatur findet hierfür ein Nebeneinander mehrerer Effekte. Einerseits kommt es zu einer Morbiditätskompression. Dabei sinkt der Anteil der Lebensjahre mit erheblichen Einschränkungen, da Erkrankungen später einsetzen. Andererseits expandiert die Morbidität, da die Anzahl der Lebensjahre mit Diagnosen zunimmt. Dabei handelt es sich häufig um chronische Diagnosen mit geringer Beeinträchtigung. Für Deutschland illustrieren Sperlich et al. (2022) anhand von Krankenkassendaten, dass es in höheren Altersgruppen eher zu einer Kompression schwerer Erkrankungen (z. B. Herzinfarkt oder Schlaganfall) kommt, während jüngere und mittlere Altersgruppen eine Expansion chronischer Erkrankungen wie Diabetes oder Adipositas erfahren. Insgesamt spricht dies für eine Qualitätsverbesserung der Morbidität: Mehr Menschen leben länger mit chronischen Diagnosen, werden davon aber etwa bei der Erwerbstätigkeit weniger eingeschränkt.

455. **Neben der Demografie erzeugen weitere strukturelle Trends einen Aufwärtsdruck auf die Gesundheitsausgaben.** Erstens steigt mit wachsendem Einkommen die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen überproportional, sodass der Ausgabenanteil für Gesundheit auch bei konstanter Versorgungs-

struktur zunimmt. ↘ ZIFFER 335 Zweitens wirkt die „Baumolsche Kostenkrankheit". Bei arbeitsintensiven, schwer automatisierbaren Gesundheitsleistungen steigen Löhne mit der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, während die sektorale Produktivität nur langsam zunimmt. Dadurch erhöhen sich relative Preise und Ausgabenanteile auch ohne Mengenanstieg. ↘ ZIFFER 336

456. **Gesundheitsschädliche Verhaltensweisen**, wie beispielsweise Alkohol- und Tabakkonsum, Bewegungsmangel und unausgewogene Ernährung, **können den Ausgabenanstieg im Gesundheitswesen verstärken**, weil sie die Entstehung und das Fortschreiten vermeidbarer und zugleich kostenintensiver Erkrankungen begünstigen (Murray et al., 2020). Dazu zählen vor allem Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und verschiedene Krebsarten. Insbesondere wenn solche Erkrankungen früh im Lebenszyklus auftreten, ergibt sich eine höhere und länger andauernde Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Aktuelle Entwicklungen deuten darauf hin, dass sich der daraus resultierende Ausgabendruck in Deutschland in mehreren Bereichen eher verstärkt als abschwächt. So hat der gesundheitsschädliche Alkoholkonsum seit dem Jahr 2020 wieder zugenommen (Bundesdrogenbeauftragter, 2026), die bislang rückläufige Entwicklung beim Tabakkonsum hat sich abgeflacht (Starker et al., 2025) und der Anteil der von Adipositas betroffenen Bevölkerung hat seit dem Jahr 2003 von 12,2 % auf 19,7 % zugenommen (Starker et al., 2025).

Gesundheitsschädliche Lebensstile verursachen in Deutschland externe Effekte in Form von hohen Gesundheitskosten für die Solidargemeinschaft der Beitragszahler. Die Inzidenz von Adipositas steigt und laut Schätzungen betragen die jährlichen Kosten von Adipositas bis zu 113 Mrd Euro, darunter direkte Gesundheitskosten von 28 Mrd Euro (Effertz et al., 2016; Leopoldina, 2026). Bei Tabak werden die gesamtwirtschaftlichen Kosten auf rund 97,2 Mrd Euro pro Jahr geschätzt (Effertz, 2020), wovon etwa ein Drittel auf direkte Gesundheitsausgaben entfällt. Für riskanten Alkoholkonsum, dessen gesundheitsschädliche Folgen insbesondere bei Jugendlichen stark sind, werden die volkswirtschaftlichen Kosten in Deutschland je nach Abgrenzung auf 39 bis 57 Mrd Euro pro Jahr geschätzt, darunter direkte Gesundheitskosten von 8 Mrd Euro (Effertz et al., 2017; Effertz, 2020), wobei die aufgrund der kürzeren Lebenserwartung niedriger ausfallenden Rentenbezüge bereits gegengerechnet werden.

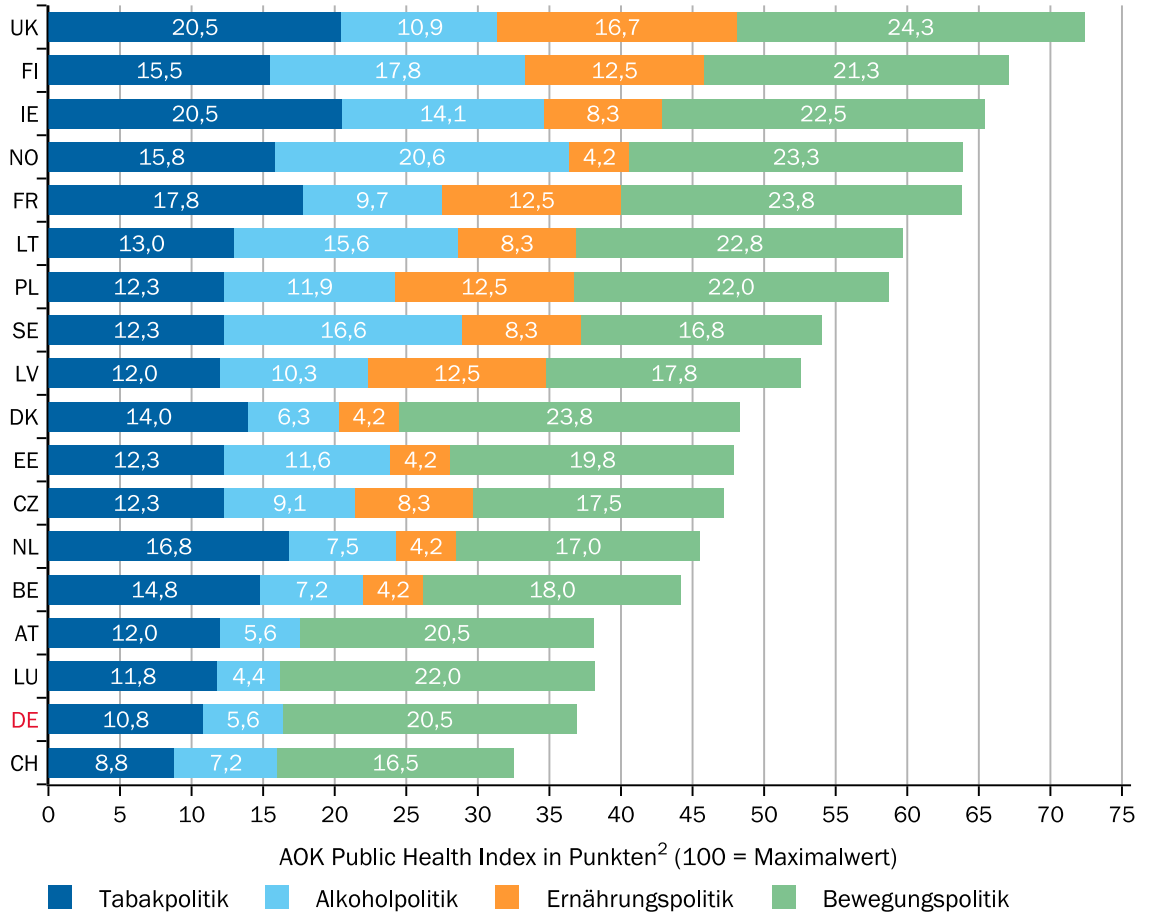
457. **Der AOK Public Health Index attestiert Deutschland im europäischen Vergleich deutlichen Nachholbedarf bei der Prävention gesundheitsschädlicher Verhaltensweisen.** ↘ ABBILDUNG 90 Der Index misst den Grad der Umsetzung wissenschaftlich empfohlener Präventionsmaßnahmen in 18 europäischen Staaten (AOK, 2025). Prävention umfasst neben Information und Bildung sowohl Verfügbarkeit und Vermarktung von Produkten (Verhältnisprävention) als auch Preissignale (Verhaltensprävention). Deutschland liegt vor allem bei verhältnispräventiven Maßnahmen im internationalen Vergleich zurück. Dazu zählen Werbeverbote und Marketingregeln (Donaldson et al., 2025; Saad et al., 2025), etwa bei an Kinder gerichteter Werbung für stark zucker- und fetthaltige Lebensmittel (von Philipsborn et al., 2022; Boyland et al., 2025). Zudem gibt es in Deutschland vergleichsweise geringe Einschränkungen der zeitlichen und räumlichen Verfügbarkeit von Alkohol und Tabak, die den ge-

sundheitsschädlichen Konsum und in der Folge dessen negative Externalitäten messbar reduzieren können (Sherk et al., 2018).

Insbesondere bei Präventionsmaßnahmen im Bereich der Ernährung schneidet Deutschland im internationalen Vergleich sehr schlecht ab. ↘ ABBILDUNG 90 So sind zentrale Präventionsinstrumente unverbindlich ausgestaltet. Mit dem Nutri-Score liegt zwar eine wissenschaftlich fundierte Nährwertkennzeichnung vor (BMLEH, 2026a), ihre Verwendung bleibt jedoch freiwillig. Reine Informationsangebote sind allerdings nur begrenzt wirksam (Jepson et al., 2010). Sie setzen voraus, dass Kinder gesundheitsbezogene Inhalte aktiv wahrnehmen, verstehen und im Alltag in Verhaltensänderungen übersetzen. Empirische Evaluationen zufolge sind Maßnahmen besonders effektiv, die entweder die Ernährungsumgebung selbst verändern, etwa verbindliche Qualitätsstandards (von Philipsborn et al., 2022; Hundeshagen et al., 2024), oder diese Übersetzungsleistung durch praktische Ernährungsbildung unterstützen (Charlton et al., 2021; van der Horst et al., 2024; Vaughan et al., 2024). Die von der Deutschen Gesellschaft für Er-

↘ ABBILDUNG 90

Präventionspolitik im internationalen Vergleich[1]



1 – UK-Vereinigtes Königreich, FI-Finnland, IE-Irland, NO-Norwegen, FR-Frankreich, LT-Litauen, PL-Polen, SE-Schweden, LV-Lettland, DK-Dänemark, EE-Estland, CZ-Tschechien, NL-Niederlande, BE-Belgien, LU-Luxemburg, AT-Österreich, DE-Deutschland, CH-Schweiz. 2 – Die Ergebnisse der vier Handlungsfelder Tabak, Alkohol, Ernährung und Bewegung fließen mit gleichen Anteilen in die Gesamtbewertung ein. Die maximal möglichen 100 Punkte im übergeordneten AOK Public Health Index ergeben sich jeweils zu 25 % aus den vier bewerteten Handlungsfeldern. Minimale Abweichungen bei den erreichten Punktzahlen können durch Rundungen entstehen.

Quelle: AOK-Bundesverband und Deutsches Krebsforschungszentrum
© Sachverständigenrat | 26-072-01

Daten (CSV)

nährung entwickelten Qualitätsstandards für die Verpflegung in Kitas und Schulen (DGE, 2023) sind jedoch nicht bundesweit verbindlich. Auch wurde bislang keine Abgabe auf stark zucker- und fetthaltige Lebensmittel implementiert.

458. **Der medizinisch-technische Fortschritt (MTF) ermöglicht neue Diagnose- und Behandlungsmethoden**, die in der Entwicklung und Anwendung oft kostenintensiv sind. Zudem erweitern Innovationen das Spektrum behandelbarer Krankheiten, wodurch insgesamt mehr Leistungen in Anspruch genommen werden (Deutscher Bundestag, 2015). Der MTF kann außerdem dazu führen, dass bisher nicht als Krankheiten anerkannte gesundheitliche Zustände diagnostiziert und/oder behandelt werden. Zuletzt kann lebensverlängernder MTF höhere Gesundheitsausgaben induzieren, weil in der verbleibenden Lebenszeit der behandelten Personen zusätzliche Aufwendungen für Krankheit und Pflege anfallen. Im Bereich der Digitalisierung kann der MTF einen Beitrag zur Kostendämpfung leisten, beispielsweise durch die Reduktion von Dokumentationszeiten und Effizienzgewinne durch eine Weiterentwicklung der IT-Infrastruktur. ↘ ZIFFERN 504 FF.

459. Grundsätzlich kann der MTF auf die Gesundheitsausgaben durch Prozessinnovationen oder Produktinnovationen kostensenkend wirken (Breyer, 2015). Kostensteigerungen sind vor allem bei solchen Produktinnovationen zu erwarten, die nicht kostensparend substituieren, sondern Behandlungsintensität, Fallzahlen und Qualitätsansprüche erhöhen, während Skaleneffekte ausbleiben und der Grenznutzen zusätzlicher Anwendungen sinkt. Wie sich der MTF auf die Gesundheitsausgaben auswirkt, bemisst sich zudem an den Regeln, nach denen Innovationen erstattungsfähig werden, etwa durch Aufnahme in den EBM, und zu welchen Konditionen sie vergütet werden. ↘ KASTEN 30 **Empirische Befunde deuten darauf hin, dass der MTF eher zu Kostensteigerungen führt** (Blanco-Moreno et al., 2013; Breyer, 2015; Cinaroglu und Baser, 2018; Mason et al., 2019). Eine Zerlegung der Leistungsausgaben in der GKV durch den Sachverständigenrat beziffert den mittleren Beitrag des MTF zum Ausgabenwachstum zwischen den Jahren 1998 und 2022 auf rund 30 %. Dies entspricht einem Anstieg der Leistungsausgaben um 0,9 % pro Jahr. ↘ KASTEN 28

↘ KASTEN 28

SVR-Analyse: Treiber der GKV-Ausgaben

Der demografische Wandel wird neben weiteren nachfrageseitigen Faktoren als zentraler Treiber für das Ausgabenwachstum im Gesundheitswesen genannt. ↘ ZIFFERN 454 F. Zusammen können diese Faktoren den zuletzt beobachteten Anstieg jedoch nur teilweise erklären (Chandra und Skinner, 2012; Pretnar und Feldman, 2026). Empirische Analysen der Ausgabenentwicklung heben die kostensteigernde Wirkung des MTF hervor und beziffern seinen Beitrag zum Ausgabenanstieg auf 25 bis 50 % (Marino und Lorenzoni, 2019). Für Deutschland schätzten Willemé und Dumont (2016) einen Beitrag von 40 % zum Anstieg der gesamten Gesundheitsausgaben in den Jahren 1981 bis 2012, was einem Ausgabenwachstum von rund 1,6 % pro Jahr entspricht. Analysen auf Basis der GKV-Ausgaben im Zeitraum 1970 bis 2009 schätzen den MTF-induzierten Anstieg auf 0,8 bis 2,3 % pro Jahr (Breyer und Ulrich, 2000; Breyer, 2015).

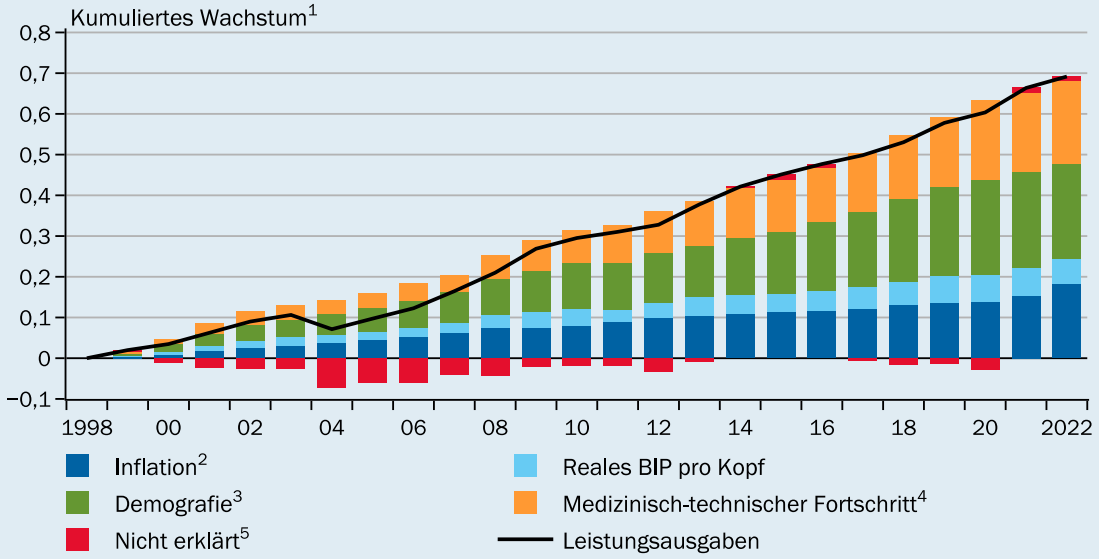
Der Sachverständigenrat folgt dem empirischen Ansatz dieser Studien und zerlegt das historische Ausgabenwachstum in den Jahren 1998 bis 2022 mit Paneldaten des BAS. Dabei wird die folgende Regressionsgleichung geschätzt:

$$\Delta \log LA_{it} = \alpha \Delta \log X_{it} + \omega \Delta \log \text{BIP}_{t-2} + \delta_t + \varepsilon_{it}$$

LA_{it} sind pro-Kopf-Leistungsausgaben im Jahr t in der Altersgruppe i. X_{it} sind Kontrollvariablen, deren Korrelation mit dem Wachstum der Leistungsausgaben durch die Schätzer α (und ω) gemessen wird. Der MTF wird hierbei durch die Proxy-Variablen Forschung und Entwicklung (FuE) und Produktivität im Gesundheitswesen gemessen. Weitere Kontrollvariablen sind Inflation, Wachstumsrate des realen pro-Kopf-BIP und Demografie (Veränderung des Anteils der 65- bis 79-Jährigen bzw. über 80-Jährigen sowie Veränderung der Restlebenserwartung). Aufgrund deskriptiver Evidenz für eine verzögerte Reaktion von Gesundheitsausgaben auf Veränderungen im BIP wird eine zeitliche Verzögerung (Lag) von 2 Jahren eingeführt (OECD, 2025). Die Nutzung altersgruppenspezifischer Lebenserwartungen in X_{it} berücksichtigt besonders hohe medizinische Kosten in den letzten Lebensjahren (Zweifel et al., 1999; Breyer und Lorenz, 2021). Alle Variablen wurden in Wachstumsraten transformiert und für die graphische Darstellung kumuliert. Jahresdummies δ_t in den Jahren t = 1998, 2004, 2020 und 2021 kontrollieren Sondereffekte von Reformen und die Corona-Pandemie.

↘ ABBILDUNG 91

Treiber des Wachstums der GKV-Leistungsausgaben



1 – Empirische Zerlegung der Leistungsausgaben ohne Krankengeld der GKV in wirtschaftliche, demografische und technische Treiber auf Basis einer Panel-Regression in Wachstumsraten. 2 – Verbraucherpreisindex. 3 – Bevölkerungsanteile älterer Personen sowie Lebenserwartung. 4 – FuE und Produktivität im Gesundheitswesen. 5 – Modellresiduen sowie Variablen für Reformen und Corona-Pandemie.

Quellen: BAS, Eurostat, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-094-01

Daten (CSV) ⭳

Die Zerlegung legt nahe, dass das Ausgabenwachstum der GKV von mehreren Faktoren abhängt. Rund 34 % des geschätzten Wachstums sind demografischen Faktoren zuzurechnen. ↘ ABBILDUNG 91 Dies entspricht einem mittleren Wachstumsbeitrag von 1 Prozentpunkt pro Jahr. Weitere 30 % ergeben sich aus der positiven Korrelation mit dem MTF, dessen mittlerer Beitrag bei rund 0,9 Prozentpunkten pro Jahr liegt. Dieser Beitrag liegt im Mittel bisheriger Schätzungen (Marino und Lorenzoni, 2019). Dabei fällt auf, dass der Beitrag der Demografie relativ stetig wächst, während der Beitrag des MTF in den vergangenen Jahren eine stärkere Dynamik aufweist. Dies ist wirtschaftspolitisch besonders relevant, da der MTF kein rein exogener

Faktor ist, sondern in seiner Ausgabenwirkung durch institutionelle Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen mitbestimmt wird.

Das verbleibende Drittel des Anstiegs ist allgemeinen Preissteigerungen und dem Anstieg des preisbereinigten BIP pro Kopf zuzurechnen. Zusätzlich haben gesundheitspolitische Reformen sowie außergewöhnliche Ereignisse wie die Corona-Pandemie einen eigenständigen Einfluss auf die Ausgabenentwicklung. So zeigt besonders die Reform des Jahres 2004 eine kostensenkende Wirkung, während die Corona-Pandemie ab dem Jahr 2021 das Ausgabenwachstum beschleunigte.

2. Spezifische Ausgabentreiber in der GKV

460. Der Anstieg der Ausgaben der GKV ↘ ZIFFER 430 unterscheidet sich deutlich zwischen den einzelnen Leistungsbereichen. ↘ ABBILDUNG 92 OBEN Die höchsten Wachstumsraten verzeichnen die Ausgaben für Behandlungspflege und häusliche Krankenpflege. Dagegen sind die Ausgaben für zahnärztliche Behandlungen und die Verwaltungskosten der Krankenkassen preisbereinigt kaum gestiegen. Hohe Wachstumsraten einzelner Leistungsbereiche gehen jedoch nicht notwendigerweise mit einem entsprechend hohen Beitrag zum Anstieg der Gesamtausgaben einher. Entscheidend ist vielmehr das Gewicht der jeweiligen Leistungsbereiche am Gesamtausgabenvolumen. ↘ ABBILDUNG 92 UNTEN **Aufgrund ihres hohen Anteils an den Gesamtausgaben entfällt der größte Teil des Anstiegs auf Krankenhausbehandlungen und Arzneimittel.** Daneben trugen auch die Ausgaben für ärztliche Behandlungen und Krankengeld spürbar zum Anstieg bei. ↘ PLUSTEXT 18 Die hohen Wachstumsraten in der Behandlungspflege schlagen sich aufgrund des geringen Ausgangsniveaus hingegen bislang nur begrenzt in den Gesamtausgaben nieder.

↘ PLUSTEXT 18

Hintergrund: Entwicklung der Ausgaben für Krankengeld

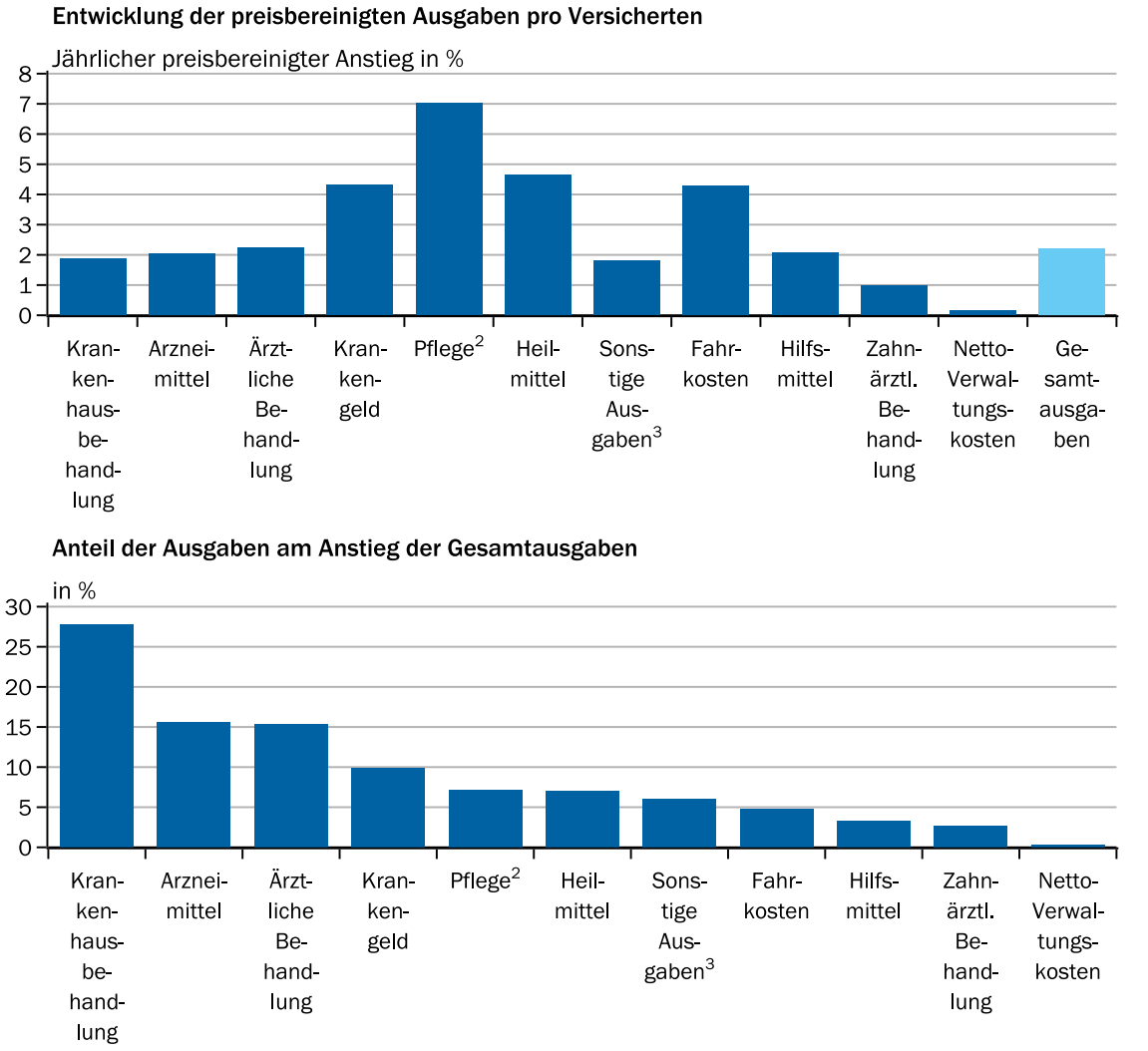
Die preisbereinigten Ausgaben pro Versicherten für Krankengeld sind in den Jahren 2005 und 2025 im Durchschnitt um 4,3 % jährlich ↘ ABBILDUNG 92 OBEN gestiegen und machen am aktuellen Rand bereits rund 6,1 % der gesamten GKV-Leistungsausgaben aus. ↘ ABBILDUNG 84 Der Anstieg dieser Ausgaben ist eng mit der Entwicklung des Krankenstands verbunden. Seit dem Jahr 2008 ist dieser deutlich gestiegen, die durchschnittlichen Krankheitstage je Versicherten nahmen von 8,6 auf 14,8 Tage im Jahr 2024 zu (Statistisches Bundesamt, 2026b). Der Krankenstand wirkt sich jedoch nur dann auf die GKV aus, wenn er durch längere Krankheitsdauern getrieben ist, da in den ersten bis zu sechs Wochen der Arbeitsunfähigkeit die Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber erfolgt.

Krankenhausbehandlungen

461. Krankenhausbehandlungen stellen mit 111,4 Mrd Euro im Jahr 2025 und einem Anteil von knapp 32 % den größten Ausgabenblock der GKV dar. Die Ausgaben je Versicherten sind in den Jahren 2005 und 2025 preisbereinigt um 1,9 % pro

↘ ABBILDUNG 92

Entwicklung der GKV-Ausgaben im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2025[1]



1 – Werte für das Jahr 2025 auf Basis der vorläufigen Rechnungsergebnisse. 2 – Behandlungspflege und häusliche Krankenpflege. 3 – Reha und Vorsorge, Früherkennungsmaßnahmen, Schwangerschaft/Mutterschaft und sonstige Ausgaben.

Quellen: BMG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-016-04

Daten (CSV) ⭳

Jahr gestiegen. ↘ ABBILDUNG 92 OBEN **Für diesen Ausgabenanstieg sind insbesondere anreizbedingte Mengenausweitungen, strukturelle Überkapazitäten sowie die Ausgestaltung der Krankenhausfinanzierung zentral.**

462. Die Abrechnung der Krankenhauskosten gegenüber der GKV erfolgt vorrangig über DRG, ein **diagnosebezogenes Fallpauschalensystem**. ↘ PLUSTEXT 19 Das DRG-System setzt ökonomische Anreize zur Ausweitung der Fallzahlen, da zusätzliche Behandlungen mit zusätzlichen Erlösen verbunden sind. Vor dem Hintergrund ausgeprägter Informationsasymmetrien zwischen Arzt und Patient eröffnet dies Spielräume für angebotsinduzierte Nachfrage (McGuire, 2000; Schneider, 2002). Empirische Studien zeigen, dass die Einführung der Fallpauschalen zwar die Kosten pro Aufenthalt tendenziell reduziert (Böcking et al., 2005), gleichzeitig jedoch die Zahl der stationären Behandlungen systematisch erhöht hat (Quentin et al., 2010; Messerle und Schreyögg, 2024; Messerle et al.,

2024). Eine Reform, die die Finanzierung stärker an den vorgehaltenen Kapazitäten als den behandelten Fällen ausrichtet, wurde von der Ampel-Regierung der 20. Legislaturperiode auf den Weg gebracht und ist Gegenstand von Gesetzgebungsvorhaben der aktuellen Bundesregierung. ↘ KASTEN 29

↘ PLUSTEXT 19

Hintergrund: Fallpauschalensystem

Die Höhe der DRG-Fallpauschalen richtet sich hauptsächlich nach Krankheitsart (Diagnose), Schweregrad der Erkrankung und Behandlungsmethode. Mit der Fallpauschale wird eine definierte Erkrankung und deren Behandlung in einer bestimmten Bandbreite der Verweildauer im Krankenhaus vergütet. Innerhalb dieser Bandbreite wird unabhängig von der tatsächlichen Verweildauer der Patientin bzw. des Patienten die gleiche, für eine mittlere Verweildauer kalkulierte Pauschale gezahlt. Für Patientinnen und Patienten mit einer deutlich längeren bzw. kürzeren Verweildauer werden in der Regel Zu- oder Abschläge auf die Fallpauschalen erhoben. Von Jahr zu Jahr werden die Pauschalen durch einen gesetzlich festgelegten Anpassungssatz angehoben (Landesbasisfallwert, § 10 KHEntgG). Dieser steigt mit dem Kostenindex für Krankenhauskosten (Orientierungswert), gemäß einer Meistbegünstigungsklausel jedoch mindestens mit der Entwicklung der GKV-Einnahmen (Grundlohnrate).

↘ KASTEN 29

Hintergrund: Krankenhausreform in Deutschland

Das im Jahr 2024 beschlossene Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVG) soll strukturelle Fehlanreize und Effizienzprobleme der bisherigen, fallzahlorientierten Krankenhausfinanzierung beheben. Das Ziel der Reform ist, Anreize zur Mengenausweitung abzuschwächen und Leistungen zu bündeln, ohne die flächendeckende Grundversorgung zu gefährden. Zugleich soll die wirtschaftliche Tragfähigkeit verbessert und eine stärkere Spezialisierung der Krankenhäuser gefördert werden (BMG, 2024).

Kern der Reform ist der Wechsel von einer nahezu vollständig fallbezogenen Vergütung hin zu einem reduzierten DRG-Anteil und einer kombinierten Finanzierung mit fallunabhängigen Vorhaltepauschalen. Diese vergüten Kliniken für das Bereithalten von Kapazitäten (Betten, Personal, Technik), unabhängig von der tatsächlichen Patientenzahl, und sollen künftig rund 60 % der Betriebskosten abdecken (BMG, 2024). Bundeseinheitliche Leistungsgruppen für Krankenhäuser in qualitätsgebundenen Versorgungsstufen sollen eine Konzentration komplexer Leistungen und eine stärkere Spezialisierung ermöglichen. Zur Unterstützung der strukturellen Anpassungen wurde ein Krankenhaustransformationsfonds mit einem Volumen von bis zu 50 Mrd Euro für die Jahre 2026 bis 2035 errichtet (BMG, 2025b). Dieser soll unter anderem Umstrukturierungen von Standorten und die Bildung telemedizinischer Netzwerkstrukturen finanzieren. Mit dem Krankenhausreformanpassungsgesetz (KHAG) plant die Bundesregierung Teile der Finanzierung des Fonds vom Gesundheitsfonds der GKV auf das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zu verlagern, um den kurzfristigen Beitragsdruck auf die GKV zu mildern (Bundesregierung, 2025). Kurz- bis mittelfristig ist durch Transformations- und Anpassungskosten sowie parallele Strukturen in der Übergangsphase mit höheren Ausgaben zu rechnen (BMG, 2024). Langfristig dürfte eine Reduktion der Betten und Krankenhausstandorte jedoch den Ausgabenanstieg dämpfen (Augurzky und Karagiannidis, 2026).

463. **Deutschland weist im internationalen Vergleich eine hohe Dichte an Krankenhäusern mit vielen kleinen Standorten und geringer Spezialisierung auf.** Empirische Effizienzanalysen für deutsche Akutkrankenhäuser zeigen, dass größere Häuser und spezialisierte Leistungsprofile systematisch mit höherer technischer Effizienz einhergehen, während kleine Kliniken mit einem breitem Leistungsspektrum ihre Gesundheitsdienstleistungen tendenziell weniger effizient erbringen (Lindlbauer und Schreyögg, 2014; Varabyova et al., 2017).

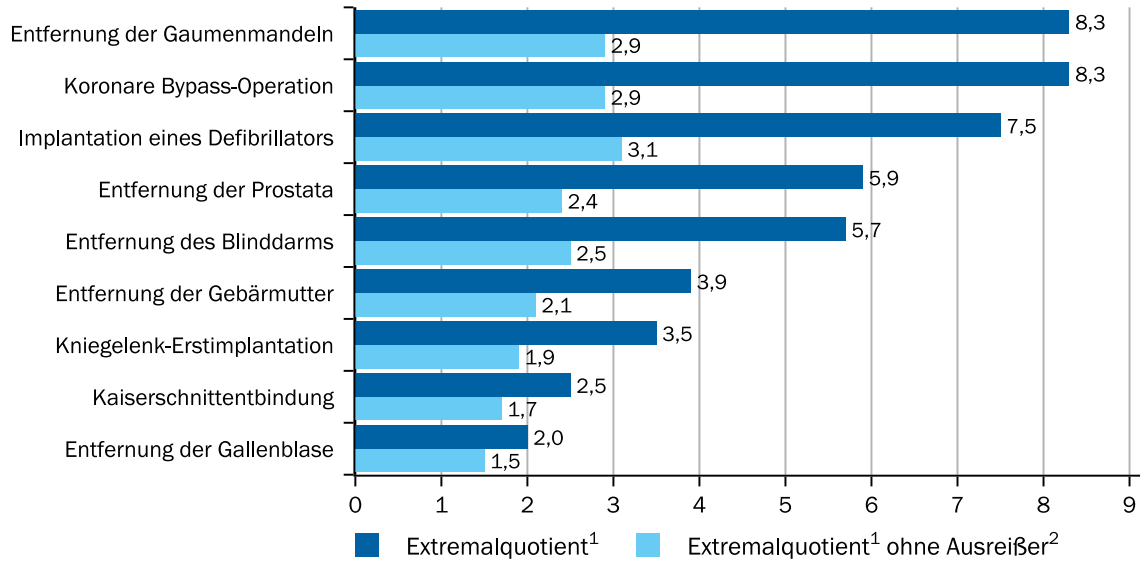
464. Die erheblichen regionalen Unterschiede in der stationären Inanspruchnahme lassen sich nicht durch Unterschiede im Bedarf erklären und deuten auf angebotsinduzierte Nachfrage und strukturelle Ineffizienzen hin. So dokumentieren Analysen auf Basis des SOEP, dass selbst nach Kontrolle von Morbidität und sozioökonomischen Faktoren systematische regionale Unterschiede der Inanspruchnahme, gemessen am Extremalquotienten ↘ GLOSSAR, bestehen. Diese Disparität weist auf Angebots- und Praxisstilunterschiede als Quelle möglicher Ineffizienzen hin (Eibich und Ziebarth, 2014). Zum einen kann der regional verschieden starke wirtschaftliche Druck Krankenhäuser dazu veranlassen, die Auslastung vorhandener Kapazitäten zu erhöhen (Reifferscheid et al., 2015). Zum anderen bestehen erhebliche Unterschiede in der Verbreitung ambulanter Operationen (Messerle et al., 2024; Tillmanns und Jäckel, 2024). Insgesamt fallen diese Unterschiede in der stationären Versorgung höher aus als in der ambulanten (Chuard und Hochuli, 2026). Nolting et al. (2011) zeigen, dass sich beispielsweise die relative Häufigkeit einer Mandeloperation bei Kindern zwischen den Landkreisen in Deutschland um mehr als den Faktor 8 unterscheidet. ↘ ABBILDUNG 93 Im Vergleich dazu scheinen regionale Unterschiede in der ambulanten Versorgung deutlich stärker durch patientenseitige Nachfrage erklärbar zu sein. So zeigen Salm und Wübker (2020) auf Basis von GKV-Routinedaten, dass in der ambulanten ärztlichen Versorgung über 90 % der regionalen Variation durch patientenseitige Nachfragefaktoren erklärt werden.

465. **Die duale Krankenhausfinanzierung** nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG, Betriebskosten über GKV-Fallpauschalen, Investitionskosten durch die Länder) **führt zu einem anhaltenden Investitionsdefizit**, da die Investitionen der Länder in die Krankenhausinfrastruktur seit dem Jahr 1991 preisbereinigt um rund 40 % zurückgegangen sind (DKG, 2025). Augurzky et al. (2024) zeigen, dass derzeit nur etwa die Hälfte des jährlichen Investitionsbedarfs von rund 6,8 Mrd Euro durch öffentliche Mittel gedeckt wird. Der von Bund, Ländern und Krankenhausträgern finanzierte Krankenhauszukunftsfonds mit einem Fördervolumen von 4,3 Mrd Euro wurde im Jahr 2020 aufgelegt, um die notwendige Modernisierung zu unterstützen (BAS, 2026a). Er kann die Finanzbedarfe jedoch nicht langfristig decken. **Krankenhäuser finanzieren notwendige Investitionen daher zunehmend aus Überschüssen der Leistungsentgelte**, ↘ KASTEN 26 **was die Anreize zur Mengenausweitung verstärkt** (DKI und BDO, 2015). Gerade bei vielen kleinen und teilweise unterausgelasteten Standorten erhöht dies den Druck, Fallzahlen zu steigern, und begünstigt vermeidbare stationäre Behandlungen.

466. Das DRG-Vergütungssystem für stationäre Krankenhausleistungen ist die wichtigste Erlösquelle der Akutkrankenhäuser. Durch die **Ausgliederung der Pflegepersonalkosten aus dem DRG-System** im Jahr 2020 wurde der Pau-

↘ ABBILDUNG 93

Regionale Unterschiede von Operationshäufigkeiten



1 – Verhältnis des Operationsindex zwischen dem Landkreis mit der höchsten und jenem mit der niedrigsten Operationshäufigkeit. 2 – Verhältnis des Operationsindex am 95. und 5. Perzentil der Operationshäufigkeit.

Quelle: Nolting et al. (2011)
© Sachverständigenrat | 26-043-01

Daten (CSV)

schalcharakter der Krankenhausvergütung teilweise abgeschwächt. Die stationären Personalkosten werden zu einem wachsenden Teil von derzeit 25 % der GKV-Ausgaben für Krankenhäuser über ein krankenhausindividuell zu vereinbarendes **Pflegebudget** finanziert, das zweckgebunden der Finanzierung der Pflegepersonalkosten dient (BMG, 2026d; Hentschker et al., 2026a). Dadurch können Kostensteigerungen in der Pflege (z. B. durch Personalaufbau oder Tarifentwicklung) unmittelbarer auf die Ausgaben der GKV durchschlagen, auch wenn Fallzahlen und Fallpauschalen unverändert bleiben (Hentschker et al., 2023). **Die parallele Finanzierung über DRG und Pflegebudget schwächt damit die kostenbegrenzende Wirkung des Pauschalsystems und erhöht zugleich die Komplexität der Vergütungsstruktur.**

467. Die Krankenhausreform zielt darauf ab, die bestehenden Fehlanreize zu reduzieren, insbesondere durch eine stärkere Entkopplung der Finanzierung von Fallzahlen und eine Förderung der Spezialisierung. ↘ KASTEN 29 Kern ist die Einführung fallunabhängiger Vorhaltepauschalen sowie bundeseinheitlicher Leistungsgruppen. Simulationsrechnungen zeigen, dass langfristig eine deutliche Reduktion der Zahl der Kliniken (von rund 1 400 auf unter 600 Standorte) bei gleichzeitiger stärkerer Spezialisierung die Behandlungsqualität verbessern und Effizienzreserven heben könnte (Böcken, 2019). Kurzfristig ist aufgrund von Transformationskosten und parallelen Strukturen allerdings mit steigenden Ausgaben zu rechnen. Diese werden in den Jahren 2026 bis 2035 durch einen von Bund und Ländern paritätisch finanzierten Transformationsfonds von insgesamt 50 Mrd Euro getragen (BMG, 2024). **Langfristige Effizienzgewinne setzen voraus, dass tatsächlich Kapazitäten abgebaut und Leistungen stärker konzentriert werden.**

468. In Deutschland ist die Krankenhausversorgung sowohl durch vergleichsweise häufige Krankenhausaufenthalte als auch durch lange Verweildauern gekennzeichnet (OECD und European Observatory, 2025; JG 2018 Ziffern 802 ff.). Dies deutet auf Fehlanreize in der sektoralen Vergütungsstruktur hin, die stationäre Behandlungen gegenüber ambulanten Leistungen begünstigen. Im Rahmen der Krankenhausreform wurde daher ab dem Jahr 2024 eine sektorengleiche Vergütung („**Hybrid-DRG**“) für ausgewählte Eingriffe eingeführt. Für diese Leistungen gilt damit eine einheitliche Fallpauschale, unabhängig davon, ob die Behandlung ambulant oder (kurz-)stationär erfolgt. Entsprechend sinken die Fallpauschalen für Krankenhäuser, während die ambulante Behandlung im Vergleich zur Abrechnung nach EBM bzw. GOÄ höher vergütet wird. **Dadurch werden die relativen Vergütungsanreize zugunsten ambulanter Behandlungen verschoben, sodass Leistungen, die in vergleichbarer Qualität ambulant erbracht werden können, verstärkt aus dem stationären Bereich verlagert werden sollen.** Perspektivisch soll dies sowohl die Zahl stationärer Fälle als auch den Bedarf an stationären Kapazitäten verringern. Erste Auswertungen weisen auf einen höheren Anteil ambulanter Behandlungen und sinkende Gesamtkosten trotz steigender Fallzahlen hin (Hentschker et al., 2026b). Allerdings besteht das Risiko, dass eine Ausweitung der Gesamtzahl der Behandlungen mögliche Kostenersparnisse teilweise kompensiert.

Arzneimittelausgaben

469. Im Jahr 2025 wurden in der GKV 58,5 Mrd Euro für Arzneimittel ausgegeben, was einem Anteil von knapp 17 % der Gesamtausgaben entspricht. ↘ ZIFFER 429 **Der Anstieg der Arzneimittelausgaben wird maßgeblich durch den Einsatz zunehmend hochpreisiger, patentgeschützter Arzneimittel getrieben.** Deutschland weist bei Arzneimitteln im internationalen Vergleich sowohl einen hohen Verbrauch als auch ein hohes Preisniveau auf (SVR Gesundheit & Pflege, 2025). Zwischen den Jahren 2005 und 2025 sind die Ausgaben für Arzneimittel je Versicherten preisbereinigt um knapp 2,1 % pro Jahr gestiegen. ↘ ABBILDUNG 92 OBEN Die Nettokosten für Arzneimittel ergeben sich aus der Summe der Ausgaben der GKV und der Zuzahlungen der Versicherten abzüglich der Hersteller- und Apothekenabschläge (Schröder et al., 2025). Im Zeitraum von 2015 bis 2024 stiegen die Nettokosten je verordneter Tagesdosis bei **patentgeschützten Arzneimitteln** um rund 106 %, bei nicht patentgeschützten Arzneimitteln um knapp 39 %. Gleichzeitig ist der Verordnungsanteil patentgeschützter Arzneimittel von 10 % auf 7 % gesunken, während ihr Anteil an den Gesamtausgaben von 53 % auf 54 % gestiegen ist. Patentgeschützte Arzneimittel machen damit trotz eines rückläufigen Anteils an den Verordnungen einen überproportional hohen Anteil an den Gesamtausgaben aus. Maßgeblich für diese Entwicklung ist der durch den MTF ausgelöste Trend hin zu hochpreisigen, individualisierten Therapien (SVR Gesundheit & Pflege, 2025).

470. Die Arzneimittelausgaben der GKV werden im Wesentlichen durch die Verschreibungshäufigkeit und den **Erstattungsbetrag** der Arzneimittel bestimmt. Versicherte in der GKV bekommen den Großteil der verschreibungspflichtigen Arzneimittel von ihrer jeweiligen Krankenkasse erstattet, während die Kosten für nicht-verschreibungspflichtige Arzneimittel zumeist nicht erstattet werden.

In seinem letzten Gutachten hat der Sachverständigenrat Gesundheit und Pflege darauf hingewiesen, dass die aktuelle Preisfindung von Arzneimitteln in der GKV den Anstieg der Arzneimittelausgaben begünstigt (SVR Gesundheit & Pflege, 2025). ↘ KASTEN 30

Kritisiert wird insbesondere, dass sich die Bepreisung innovativer Arzneimittel nicht konsequent genug am therapeutischen **Zusatznutzen** ausrichtet, gemessen an einer zweckmäßigen Vergleichstherapie, und der MTF somit in diesem Bereich erheblich kostensteigernd wirkt. Insbesondere sog. Orphan Drugs für seltene Erkrankungen profitieren von umfassenden Sonderregelungen, haben jedoch oftmals keinen nachweisbaren Zusatznutzen. ↘ KASTEN 30 Sie machen weniger als 0,1 % der verordneten Tagesdosen aus, sind jedoch für 14 % der Ausgaben im GKV-Arzneimittelmarkt verantwortlich (Schröder et al., 2025). Dies verdeutlicht die hohe Konzentration der Ausgaben auf wenige, sehr teure Arzneimittel.

↘ KASTEN 30

Hintergrund: Bepreisung verschreibungspflichtiger Arzneimittel in der GKV

Die Bepreisung verschreibungspflichtiger Arzneimittel in der GKV erfolgt in einem zweigeteilten System. Im Neumarkt für patentgeschützte Arzneimittel ohne passende Festbetragsgruppe werden die Erstattungsbeträge im sog. AMNOG Verfahren zwischen GKV-Spitzenverband und den Herstellern verhandelt. Dabei soll der Preis den therapeutischen Zusatznutzen widerspiegeln. In diesem Verfahren sind Arzneimittel nach der Zulassung unmittelbar erstattungsfähig, wobei die pharmazeutischen Unternehmen den Preis für die ersten sechs Monate frei festsetzen. Parallel wird der Zusatznutzen bewertet, auf dessen Grundlage anschließend ein Erstattungsbetrag verhandelt wird, der rückwirkend gilt (Schröder et al., 2025). Ein belegter Zusatznutzen rechtfertigt einen Zuschlag auf die Kosten der Vergleichstherapie. Fehlt er, wird der Preis meist auf das Niveau der wirtschaftlichsten Standardtherapie gedeckelt. Dieses Zusammenspiel aus frühem Marktzugang und nachgelagerter Preisverhandlung führt dazu, dass innovative Arzneimittel zunächst zu hohen Preisen in den Markt eintreten, im internationalen Vergleich jedoch schnell verfügbar sind (SVR Gesundheit & Pflege, 2025).

Im Bestandsmarkt, der vorwiegend aus Generika und patentfreien Wirkstoffen besteht, können pharmazeutischen Unternehmen ihre Preise grundsätzlich frei festlegen. Das Preisniveau wird jedoch durch Festbeträge für therapeutisch vergleichbare Arzneimittelgruppen begrenzt. Für jede dieser Festbetragsgruppen setzt der GKV-Spitzenverband eine Höchstgrenze für die Erstattung durch die GKV (BfArM, 2026).

Eine Sonderregelung gilt für Orphan Drugs, also Arzneimittel zur Behandlung seltener Erkrankungen. Für diese Arzneimittel gilt der Zusatznutzen bereits mit der Zulassung und bis zu einer Jahresumsatzgrenze als belegt, ohne dass ein empirischer Nutzennachweis erforderlich ist („fiktiver Zusatznutzen“). Spätere reguläre Nutzenbewertungen zeigen, dass bei einem erheblichen Teil der Orphan Drugs kein Zusatznutzen nachweisbar ist (SVR Gesundheit & Pflege, 2025). Zudem liegt ihr Erstattungspreis näher am ursprünglichen Markteintrittspreis als für andere Arzneimittel und ist somit tendenziell überhöht.

IV. BEITRAGSSATZENTWICKLUNG IM STATUS QUO

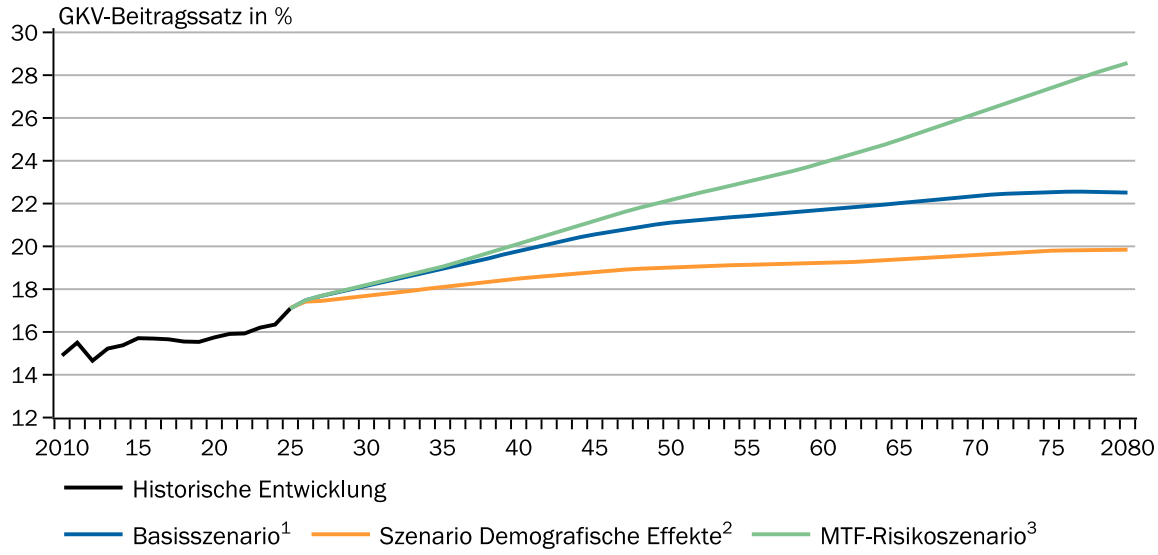
471. Der Sachverständigenrat projiziert die weitere Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der GKV auf Grundlage der Langfristsimulationen von Werding et al. (2026). Dabei wird abgeschätzt, wie sich der durchschnittliche Beitragssatz im bestehenden System der GKV unter geltender Rechtslage bis zum Jahr 2080 weiterentwickeln. Im Basisszenario werden steigende Finanzierungsbedarfe über höhere Beitragssätze ausgeglichen, während die Bundesmittel regelbasiert fortgeschrieben werden. ↘ ZIFFER 345 Daneben werden weitere Szenarien, unter anderem mit abweichenden Annahmen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung, betrachtet. ↘ PLUSTEXT 12 In der GKV wirkt neben demografischen Effekten insbesondere der MTF kostentreibend, über dessen zukünftige Entwicklung aber grundlegende Ungewissheit besteht. Im Basisszenario wird daher angenommen, dass der MTF am aktuellen Rand mit 0,9 Prozentpunkten pro Jahr zum Anstieg der Leistungsausgaben beiträgt und sich anschließend bis zum Ende des Projektionszeitraums kontinuierlich abschwächt. ↘ ZIFFER 459

472. Die Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, dass es zu einem langfristigen Anstieg der Ausgaben und Beitragssätze in der GKV kommen dürfte. ↘ ABBILDUNG 94 Der Beitragssatz dürfte im Jahr 2027 durchschnittlich auf 17,7 % und bis zum Jahr 2030 auf 18,2 % ansteigen. Danach steigt er kontinuierlich weiter auf ein Niveau von 19,8 % im Jahr 2040 und erreicht im Jahr 2080 einen Wert von 22,5 %.

473. Im Vergleich zum Basisszenario zeigt ein Szenario mit rein demografischer Dynamik, das von kostensteigernden Innovationen des MTF abstrahiert, einen deutlich geringeren Ausgabenanstieg in der GKV. Der Beitragssatz steigt in diesem Fall bis zum Jahr 2040 auf 18,5 % und bis zum Jahr 2080 auf 19,8 %. In einem Risikoszenario wird hingegen eine stärkere Wirkung des MTF unterstellt, indem dessen historische Dynamik ungebremst fortgeschrieben wird. ↘ KASTEN 28 Dies führt zu einem erheblich stärkeren Ausgabenanstieg und damit zu einem deutlich höheren Beitragssatz von 20,2 % im Jahr 2040 und 28,6 % im Jahr 2080.

↘ ABBILDUNG 94

Simulation des GKV-Beitragssatzes im Status Quo



1 – Entwicklung nach geltendem Recht bei regelbasierter Fortschreibung der Bundesmittel, erwarteter demografischer Entwicklung und unter Fortschreibung des MTF mit moderater Dynamik. 2 – Entwicklung nach geltendem Recht, bei regelbasierter Fortschreibung der Bundesmittel und bei erwarteter demografischer Entwicklung. 3 – Entwicklung nach geltendem Recht, bei regelbasierter Fortschreibung der Bundesmittel, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Fortschreibung des MTF mit ungebremster Dynamik.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-064-02

Daten (CSV)

V. REFORMOPTIONEN FÜR EINE NACHHALTIGE FINANZIERUNG DER KRANKENVERSICHERUNG

474. Der Sachverständigenrat diskutiert in diesem Abschnitt ausgaben- und einnahmenseitige Reformoptionen, die das Potenzial haben, die nachhaltige Finanzierung der GKV bei Gewährleistung eines angemessenen Leistungsniveaus zu sichern. ↘ PLUSTEXT 11 Einige weitere Reformoptionen wurden kürzlich von der FinanzKommission Gesundheit (FKG) vorgelegt. ↘ PLUSTEXT 20 Auf dieser Basis hat die Bundesregierung am 29. April 2026 im Bundeskabinett einen Entwurf für das geplante GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz verabschiedet (Bundesregierung, 2026).

+

↘ PLUSTEXT 20

Hintergrund: Reformvorschläge der FinanzKommission Gesundheit (FKG)

Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) erarbeitet die FKG Reformvorschläge zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der GKV bei gleichzeitiger Sicherung eines hohen Qualitäts- und Leistungsniveaus (FKG, 2026). Mit dem ersten Bericht wurden Vorschläge für Maßnahmen vorgelegt, die bereits ab dem Jahr 2027 greifen sollen und damit schon kurzfristig wirksam werden. Ein zweiter Bericht mit weitergehenden mittel- und langfristigen Strukturreformen ist für Ende des Jahres 2026 angekündigt. Als zentrale Ursache der dynamischen Ausgaben-

entwicklung identifiziert die Kommission insbesondere steigende Preise und Vergütungen im Gesundheitswesen, die sich zunehmend von der Einnahmenentwicklung entkoppelt haben. Vor diesem Hintergrund legte sie ein Bündel von 66 Reformempfehlungen mit einem Entlastungspotenzial von 42,3 Mrd Euro im Jahr 2027 vor, das bis zum Jahr 2030 auf 63,9 Mrd Euro anwächst.

Die Reformvorschläge auf der Ausgabenseite zielen auf eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs. Vorgeschlagen werden Maßnahmen zur Effizienzsteigerung, zum Abbau von Über- und Fehlversorgung sowie für eine stärkere Ausrichtung an evidenzbasierter Medizin. Ergänzend werden Anpassungen bei den Kostenbeteiligungen der Versicherten vorgeschlagen. Zentrale Leitlinie ist die Rückkehr zu einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik, wonach Ausgabensteigerungen künftig enger gedeckelt werden sollen. Auf der Einnahmenseite empfiehlt die Kommission eine moderate Ausweitung der Finanzierungsbasis. Dazu zählen die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung, eine stärkere Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen sowie präventiv ausgerichtete Maßnahmen wie die Erhöhung von Verbrauchsteuern auf gesundheitsschädliche Produkte (z. B. Tabak, Alkohol und zuckerhaltige Getränke).

1. Gesundheitskosten effektiver steuern

475. Die finanzielle Anspannung der GKV ist vor allem auf einen hohen Ausgabenanstieg zurückzuführen, der wesentlich durch nicht-demografische Faktoren getrieben wird. ↘ ZIFFERN 453 FF. An erster Stelle werden hier daher ausgabenseitige Reformoptionen diskutiert. Insbesondere sollte die Finanzierung der Krankenhäuser unabhängiger von Fallzahlen ausgestaltet werden und die Vergütung sich durch Aussetzung der Meistbegünstigungsklausel stärker am tatsächlichen Kostenanstieg orientieren. Zusätzlich sollte durch Anpassungen des Pflegebudgets verhindert werden, dass Pflegekräfte für andere Tätigkeiten eingesetzt werden. Zudem sollten die Preise für neue Arzneimittel konsequent am therapeutischen Zusatznutzen ausgerichtet werden. Damit dürfte der Anstieg der beiden zentralen Treiber der GKV-Ausgaben gebremst werden. ↘ ZIFFER 460 Darüber hinaus sollten Kostenbeteiligungen zielgenauer eingesetzt und die Prävention gesundheitsschädlichen Konsumverhaltens durch Marketingregeln, verbindliche Standards für gesunde Ernährung in Kitas und Schulen sowie durch Preissignale gestärkt werden.

Durch stärkere Prävention Ausgaben langfristig dämpfen

476. **Informations- und Bildungsmaßnahmen sind ein wichtiger Bestandteil der Prävention, reichen für eine nachhaltige Verringerung gesundheitsschädlicher Verhaltensweisen jedoch häufig nicht aus** (Jepson et al., 2010). Sie setzen voraus, dass Individuen gesundheitsbezogene Informationsangebote aktiv wahrnehmen, verstehen und im Alltag in Verhaltensänderungen übersetzen. Gesundheitskompetenz ist jedoch sozial ungleich verteilt (Nickel und Knesebeck, 2020; Karran et al., 2023). Entsprechend erreichen informationsbasierte Präventionsstrategien benachteiligte Gruppen häufig schlechter (Präventionsparadox; Rose, 2001; Wissenschaftsrat, 2026) und können bestehende Unterschiede im Gesundheitsverhalten teilweise sogar noch verstärken (Kaba-Schönstein und Kilian, 2023), etwa wenn Kommunen mit sozio-

ökonomisch schwächerer Bevölkerung seltener an Programmen zur Gesundheitsförderung teilnehmen (Herbert-Maul et al., 2023). Hinzu kommt, dass gesundheitsschädlicher Konsum vielfach durch Gewohnheiten, Gegenwartspräferenz und schwache Selbstkontrolle geprägt ist, die durch reine Wissensvermittlung nur begrenzt adressiert werden (Matjasko et al., 2016). Dies spricht dafür, Informations- und Bildungsangebote durch Instrumente zu ergänzen, wie etwa **Werbeverbote und Marketingregeln sowie verbindliche Standards für gesunde Ernährung in Kitas und Schulen**.

477. **In der Verhaltensprävention kann der Staat die Lenkungswirkung von Preissignalen gezielt nutzen**, indem er über Verbrauchsteuern oder Mindestpreise die Endverbraucherpreise erhöht. Steigende Preise für gesundheitsschädliche Produkte wie Tabak, Alkohol oder stark zuckerhaltige Lebensmittel führen empirisch erhärtet zu einem Rückgang des Konsums und damit mittel- bis langfristig zu einer geringeren Krankheitslast. Für Alkohol zeigen empirische Studien konsistent negative Preiselastizitäten der Nachfrage, sodass Preiserhöhungen mit spürbaren Rückgängen im Konsum einhergehen (Wagenaar et al., 2009; Fogarty, 2010; Neufeld et al., 2022). Schätzungen zufolge könnten durch eine deutliche Erhöhung der Verbrauchsteuern relevante Anteile alkoholbedingter Krankheits- und Todesfälle vermieden werden (Kilian et al., 2022). Auch die Preiselastizität der Nachfrage für Tabakprodukte ist hoch, wobei die Reaktion bei Haushalten mit niedrigem sozioökonomischen Status besonders ausgeprägt ist (Hanewinkel und Isensee, 2003; Chaloupka et al., 2011).

478. **Deutschland schneidet bei der präventiven Ernährungspolitik im europäischen Vergleich besonders schwach ab.** ↘ ABBILDUNG 90 So wurde in Deutschland bislang keine Abgabe auf stark zucker- und fetthaltige Lebensmittel implementiert. Bisherige Präventionsmaßnahmen, etwa die im Jahr 2025 ausgelaufene Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie (BMLEH, 2026b), setzten auf freiwillige Reduktionsziele der Lebensmittelwirtschaft. Zwischenberichte zeigen Fortschritte bei einzelnen Produktgruppen, betonen jedoch fortbestehenden Handlungsbedarf (Gréa et al., 2025). **Vor diesem Hintergrund kann eine breit angelegte, am jeweiligen Zutatengehalt orientierte Abgabe als strukturelles Präventionsinstrument ansetzen** (Fischbacher et al., 2025). Im Gegensatz zu einer Ausgestaltung als Wertsteuer erzeugt ein solcher Ansatz neben der Lenkungswirkung für Konsumenten auch einen Anreiz für Produzenten, die Verwendung der besteuerten Inhaltsstoffe zu reduzieren (Bandy et al., 2020; Dickson et al., 2025).

479. Kurzfristig wirken Verbrauchsteuern auf Tabak, Alkohol oder stark zuckerhaltige Lebensmittel tendenziell regressiv, weil Haushalte im unteren Einkommensbereich im Durchschnitt einen größeren Teil ihres Einkommens für den Konsum dieser Produkte aufwenden (Klosterhalfen und Kotz, 2025; Staudigel et al., 2025). Im europäischen Vergleich sind die sozioökonomischen Ungleichheiten bei der Inzidenz dieser Risikofaktoren in Deutschland groß (OECD und European Observatory, 2025). Langfristig fallen die Preisreaktionen in diesen Gruppen häufig stärker aus, sodass Preiserhöhungen dort eine überproportionale gesundheitsbezogene Lenkungswirkung entfalten (Allcott et al., 2019) und bestehende Ungleichheiten in der Krankheitslast reduzieren können (Rogers et al., 2023; Cobiac et al., 2024). Über den Lebensverlauf dürfte die Nettoinzidenz sol-

cher Steuern bei Einbezug der langfristigen Gesundheitsgewinne und den damit verbundenen höheren Lebenserwerbseinkommen tendenziell eher progressiv ausfallen (Nomaguchi et al., 2017; Fuchs et al., 2018).

480. Für die effektive Lenkungswirkung von Abgabenerhöhungen sind mögliche Ausweichreaktionen zu berücksichtigen. Zum einen kann es bei hohem Preisgefälle zu grenzüberschreitenden Nachfrageverschiebungen kommen. Während der Preis für Tabak in Deutschland im Vergleich mit den Nachbarländern durch eine Reihe von Steuererhöhungen in der Vergangenheit bereits deutlich gestiegen ist, liegt der Preis für Alkohol auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau (Eurostat, 2025). Insofern dürften Ausweichreaktionen dort geringer ausfallen. Zum anderen dürfte die Lenkungswirkung besonders hoch ausfallen, wenn Abgabenerhöhungen breite Gütergruppen gleichermaßen belasten und dadurch Ausweichreaktionen in Substitutionsprodukte, wie beispielsweise ihrerseits potenziell gesundheitsgefährdende Süßstoffe (BfR, 2023) im Fall einer Verbrauchsteuer auf Zucker, vermieden werden (Plamper et al., 2006; Müller et al., 2010; García-Chávez et al., 2025).

Kostenbeteiligungen zielgenau einsetzen

481. Kostenbeteiligungen der Versicherten zum Zweck der Reduzierung der Nachfrage von Leistungen mit geringem medizinischen Nutzen wirken oftmals nicht zielgenau, da sie auch die Inanspruchnahme medizinisch notwendiger Leistungen reduzieren. ↘ KASTEN 27 Die medizinische Notwendigkeit von Leistungen kann in der Regel besser durch Fachpersonal als durch Versicherte beurteilt werden. **Maßnahmen zur Reduktion medizinisch nicht notwendiger Leistungen sollten daher primär bei den Leistungserbringern ansetzen.** Die Versicherten können die von ihnen verursachten Gesundheitskosten hingegen vor allem über ihren Gesundheitszustand beeinflussen. Um diesen zu verbessern, sollten die Rahmenbedingungen für ein gesundheitsförderliches Verhalten gestärkt ↘ ZIFFER 476 und die Inanspruchnahme präventiver Leistungen gefördert werden. ↘ ZIFFER 485

482. Zuzahlungen im ambulanten Bereich sind insbesondere dann sinnvoll, wenn sie bei gleicher Wirksamkeit Anreize zur **Wahl einer kostengünstigeren Gesundheitsleistung** anstelle einer höherpreisigen Alternative setzen. Dies ist aktuell im Bereich Arzneimittel und bei Kostenbeteiligungen am Zahnersatz der Fall. ↘ ZIFFERN 436 FF. Eine pauschale Ausweitung von Kostenbeteiligungen, etwa durch eine Wiedereinführung der Praxisgebühr, ist hingegen kritisch zu bewerten, da sie auch notwendige Arztkontakte reduzieren kann. Stattdessen sollten **Instrumente zur Senkung der Kosten einzelner Arztkontakte** gestärkt werden, etwa durch den Einsatz von Telemedizin oder eine verbesserte Patientensteuerung. ↘ ZIFFER 491 Zuzahlungen auf Leistungen im stationären Bereich weisen hingegen eine geringe Nachfrageelastizität auf und leisten daher primär eine **Finanzierungsfunktion**.

483. Die pauschalen Zuzahlungen zu Leistungen der GKV wurden seit dem Jahr 2004 nicht erhöht. Die FKG beziffert die potenziellen Mehreinnahmen einer **Inflationsanpassung der pauschalen Zuzahlungen** auf 1,9 Mrd Euro (FKG, 2026). Die Belastungsgrenzen für Zuzahlungen dämpfen die Mehreinnahmen je-

doch deutlich. ↘ ZIFFER 438 In Simulationen des Sachverständigenrates sinken die Mehreinnahmen unter Berücksichtigung der Belastungsgrenzen auf bis zu 1,1 Mrd Euro. Dies entspricht einer Erhöhung der Einnahmen der GKV aus Zuzahlungen um rund 22 % und würde eine unmittelbare Beitragssatzsenkung um 0,1 Prozentpunkte ermöglichen. Die tatsächlichen Mehreinnahmen dürften noch geringer ausfallen, wenn Versicherte ihr Verhalten anpassen oder weitere Versicherte die Belastungsgrenze erreichen. Zudem können höhere Zuzahlungen die Ausgaben einzelner Krankenkassen erhöhen, da sie bei Überschreiten der Belastungsgrenzen die Kosten tragen und diese nicht über den Morbi-RSA ausgeglichen werden (FKG, 2026).

484. Eine isolierte Erhöhung der Zuzahlungen hätte zugleich verteilungsrelevante Effekte. Zwar begrenzen die geltenden Belastungsgrenzen von 2 % des Bruttoeinkommens (bzw. 1 % für chronisch Kranke) die jährliche Gesamtbelastung, jedoch wirken punktuell anfallende, pauschale Zuzahlungen vor Erreichen dieser Schwellen insbesondere für einkommensschwache Haushalte mit Liquiditätsrestriktionen belastend. Empirische Evidenz zeigt, dass Kostenbeteiligungen gerade bei vulnerablen Gruppen zu gesundheitlich nachteiligen Verhaltensanpassungen führen können. ↘ KASTEN 27 Um diese Verteilungseffekte abzufedern, wäre eine zu Jahresbeginn erfolgende **Zuzahlungsbefreiung von Versicherten mit niedrigem Einkommen** zusätzlich zu den bestehenden Belastungsgrenzen sinnvoll (WHO, 2025). Die Krankenkassen könnten diese auf Antrag der Versicherten umsetzen. Eine analoge Befreiungsregelung besteht bereits beim Festzuschusssystem zum Zahnersatz. ↘ ZIFFER 502

485. Kostenbeteiligungen in Form von Bonusprogrammen zur Förderung präventiven Verhaltens zeigen in ihrer aktuellen Ausgestaltung nur begrenzt Wirkung (Deutscher Bundestag, 2021a). Auf Seiten der Versicherten belohnen sie häufig nicht nur Verhaltensänderungen, sondern auch bereits bestehendes Verhalten, sodass Selektions- und Mitnahmeeffekte auftreten. Um effektive Verhaltensänderungen anzuregen, sollten Bonusprogramme nur solche Leistungen fördern, die einen wissenschaftlich erwiesenen zusätzlichen Nutzen für die Gesundheit haben (BVA, 2018). Breiter angelegte Kostenbeteiligungen wie Selbstbehalte wirken sich weder gezielt noch positiv auf Präventionsbemühungen aus (Brot-Goldberg et al., 2017). Auf Seiten der Krankenkassen könnte eine Weiterentwicklung des Morbi-RSA Anreize schaffen, in effektive Präventionsleistungen und -anreize zu investieren. ↘ ZIFFER 434 Reformvorschläge umfassen insbesondere eine Erhöhung des finanziellen Volumens (Drösler et al., 2025), eine Ausweitung auf weitere Präventionsmaßnahmen (Berndt et al., 2025) sowie Anpassungen der Krankheitsgewichtung im Morbi-RSA (Häckl et al., 2016).

486. Neben Kostenbeteiligungen hat auch die Digitalisierung des Gesundheitswesens das Potenzial, das Verhalten der Versicherten zu beeinflussen und dadurch Gesundheitskosten zu senken. Dabei könnte die im Jahr 2025 eingeführte elektronische Patientenakte (ePA) für digitales Nudging genutzt werden, indem die Versicherten individualisierte und digitale Erinnerungen an Vorsorgeuntersuchungen, Impfauffrischungen oder Medikamenteneinnahme erhalten (Strandbygaard et al., 2010; Milkman et al., 2021; GKV-Spitzenverband, 2026c). Zudem könnte die Möglichkeit, Abrechnungsdaten in der ePA einzusehen, grundsätzlich zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit den eigenen Gesund-

heitskosten und damit zu einer kostenbewussteren Inanspruchnahme beitragen. Auch Abrechnungsbetrug könnte so einfacher von den Versicherten entdeckt werden (Deutsches Ärzteblatt, 2023; GKV-Spitzenverband, 2025). Da die Nutzerfreundlichkeit und die tatsächliche Nutzung der ePA noch erheblich verbessert werden können, bleibt dieses Potenzial derzeit größtenteils ungenutzt (von Kalckreuth et al., 2025; BMG, 2026e). ↘ ZIFFERN 504 FF.

Krankenhausfinanzierung und Angebotsstruktur bedarfsgerecht ordnen

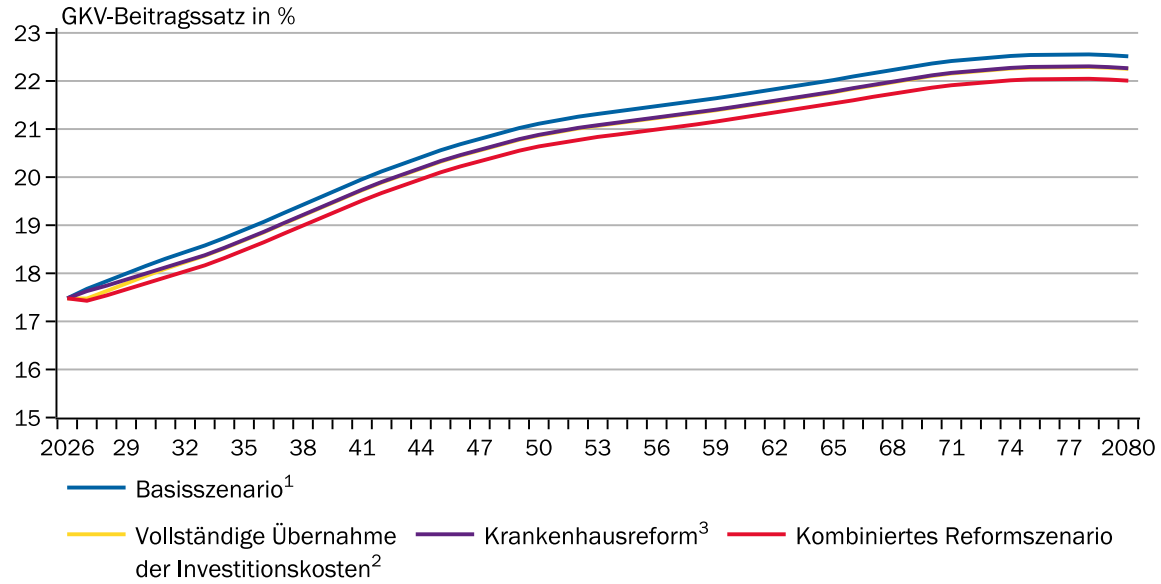
487. **Eine nachhaltige Begrenzung des Ausgabenanstiegs im Krankenhausbereich erfordert ein Zusammenspiel aus Strukturreformen, angepassten Vergütungsmechanismen und einer klareren Finanzierungsverantwortung.** Die von der Vorgängerregierung in der 20. Legislaturperiode angestoßene Krankenhausreform eröffnet die Möglichkeit, durch stärkere Spezialisierung, eine bessere Qualitätssicherung und eine weitergehende Entkopplung der Finanzierung der Krankenhäuser von der Zahl der behandelten Patienten Effizienzreserven zu heben und die Versorgungsqualität zu stärken (BMG, 2024). Damit adressiert sie zentrale strukturelle Ursachen des Ausgabenanstiegs im Krankenhausbereich.

Eine konsequente Umsetzung der Reform könnte den durchschnittlichen Beitragssatz dauerhaft um bis zu 0,4 Prozentpunkte senken. Nach den derzeitigen Änderungen im Rahmen des KHAG dürfte jedoch nur etwa die Hälfte dieses Entlastungspotenzials realisiert werden (Augurzky und Karagiannidis, 2026). Einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen dieser Ziele können bundeseinheitlich definierte Leistungsgruppen für Krankenhäuser mit klar überprüfbaren Qualitätskriterien leisten. ↘ KASTEN 29 Im Zuge der Überarbeitung der Reform zeichnet sich jedoch ab, dass Qualitätsmaßstäbe gelockert und Umsetzungsfristen sowie Ausnahmeregelungen verlängert werden. ↘ ZIFFER 467 Übergangs- und Ausnahmeregelungen sollten daher eng auf Fälle begrenzt werden, in denen sie nachweislich erforderlich sind, um Versorgungslücken zu verhindern. Auf Basis der Simulationen des Sachverständigenrates dürfte eine **Umsetzung der abgeschwächten Reform** ab dem Jahr 2026 den **Beitragssatz** im Jahr 2030 gegenüber dem Basisszenario **um bis zu 0,2 Prozentpunkte auf 18,0 % senken**. ↘ ABBILDUNG 95 Gemessen an den Ausgaben für stationäre Behandlungen und am vermuteten Ausmaß der Ineffizienzen im deutschen Gesundheitswesen erscheinen diese Effekte als eher klein.

488. Neben strukturellen Reformen können auch Anpassungen der Vergütungsmechanismen zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs beitragen. Um den Ausgabenanstieg in der stationären Versorgung kurzfristig zu begrenzen, könnte die **Meistbegünstigungsklausel** für die nächsten Jahre ausgesetzt werden. ↘ PLUSTEXT 19 An ihre Stelle könnte in dieser Zeit ein Mechanismus treten, der die Vergütung auf die tatsächliche Kostenentwicklung (Orientierungswert) begrenzt. Die Effekte der einmaligen Aussetzung der Klausel im Jahr 2026 verdeutlicht die Größenordnung: Für das Jahr 2026 werden dadurch Ausgabensteigerungen der GKV von bis zu 1,8 Mrd Euro vermieden (Deutscher Bundestag, 2025a). Dies wirkt sich zudem als Basiseffekt in den Folgejahren aus, weil spätere Steigerungen auf einem entsprechend niedrigeren Ausgangsniveau ansetzen.

↘ ABBILDUNG 95

Effekte von Reformen der Krankenhausfinanzierung auf den GKV-Beitragssatz



1 – Entwicklung nach geltendem Recht bei regelbasierter Fortschreibung der Bundesmittel, erwarteter demografischer Entwicklung und unter Fortschreibung des MTF mit moderater Dynamik. 2 – Effekte einer vollständigen Übernahme der Investitionskosten der Krankenhäuser durch die Länder. 3 – Effekte der Krankenhausreform bei einer Umsetzung aller von der Vorgängerregierung in der 20. Legislaturperiode geplanten Maßnahmen.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-131-01

Daten (CSV)

Um den Ausgabenanstieg stärker zu dämpfen, könnte an die Stelle einer Orientierung an der durchschnittlichen Kostenentwicklung eine Vergleichsgröße treten, die die Qualität der Versorgung einbezieht und die effiziente Leistungserbringung stärkt. Jedoch könnte eine zu strikte Indexierung längerfristig zu Versorgungslücken führen, insbesondere wenn die Krankenhauskosten aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts oder außergewöhnlicher Kostenschocks der Krankenhäuser stärker wachsen als erwartet. ↘ ZIFFERN 458 F. Zur Vermeidung systemischer Unterfinanzierung könnte eine Reform der Meistbegünstigungsklausel um eine **befristete Ausnahmeregel** ergänzt werden, etwa bei Pandemien. Die Aktivierung könnte an formale Feststellungen geknüpft werden, beispielsweise an die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (§ 5 IfSG). In Krisenjahren wäre dann ein zeitlich befristeter Aufschlag möglich.

489. **Um Fehlanreize der separaten Pflegefinanzierung zu reduzieren und gleichzeitig eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Pflegepersonal sicherzustellen, ist eine rechtlich und operativ eindeutige Abgrenzung der finanzierungsfähigen Pflegedienstleistungen** („Pflege am Bett“) **entscheidend**. Dadurch wird das Risiko begrenzt, dass Pflegekräfte für pflegefremde Tätigkeiten eingesetzt und entsprechende Kosten dem Pflegebudget zugerechnet werden. Eine Reform des Pflegebudgets sollte darauf abzielen, dass Kostensteigerungen weniger unmittelbar an die Versicherten weitergegeben werden, sondern die Leistungserbringer stärker Verantwortung für eine effiziente Personal- und Budgetorganisation tragen. ↘ ZIFFER 466 Zudem sollten Verbesserungen der pflegerischen Personalausstattung im Krankenhausbereich sektorübergreifend betrachtet werden, da Personalaufbau im stationären Sektor bei Pflegekräf-

teengpässen mit Verdrängungseffekten und damit potenziellen Versorgungsdefiziten in anderen Bereichen, beispielsweise bei der Altenpflege, einhergehen können.

490. Der sinkende Investitionszuschuss der Länder verstärkt den Anreiz für Krankenhäuser, notwendige Modernisierungen über zusätzliche Behandlungserlöse zu finanzieren. ↘ ZIFFER 465 Das Investitionsdefizit wirkt damit nicht nur als Finanzierungsproblem, sondern verstärkt zugleich die Anreize zur Mengenausweitung. Eine stärkere Wahrnehmung ihrer Verantwortung für Krankenhausinvestitionen durch die Länder könnte diese Anreize verringern. **Eine vollständige Übernahme der Investitionskosten durch die Länder würde die GKV um bis zu 4,5 Mrd Euro jährlich entlasten.** ↘ KASTEN 26 Damit würden die Beitragszahlenden entlastet, zugleich stiege jedoch der Konsolidierungsdruck in den Landeshaushalten und damit potenziell die Belastung der Steuerzahlenden.

Wie groß die Förderlücke langfristig ausfällt, hängt zudem von der konsequenten Umsetzung der Krankenhausreform ab: Sinkt die Zahl der Krankenhausstandorte, können sich langfristig auch der Erhaltungs- und Instandsetzungsbedarf reduzieren. Die mittelfristigen Umstellungskosten sollen über den Transformationsfonds abgefedert werden. Dieser ist bis zum Jahr 2035 befristet und wird zur Hälfte aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds – also aus GKV-Mitteln – finanziert (BAS, 2026b). Er kann damit den Übergang unterstützen, ersetzt Investitionen der Länder aber nicht dauerhaft. Hierfür bedarf es eines Aufwuchses der Landesmittel in der Größenordnung des verbleibenden Investitionsbedarfs nach Abschluss der Reform. Auf Basis der Simulationen des Sachverständigenrates dürfte eine vollständige Übernahme der Investitionskosten ab dem Jahr 2026 den Beitragssatz gegenüber dem Basisszenario dauerhaft um bis zu 0,2 Prozentpunkte reduzieren. ↘ ABBILDUNG 95

491. Ein weiterer zentraler Hebel zur Ausgabendämpfung liegt in der Reduktion vermeidbarer stationärer Behandlungen. Deutschland weist im internationalen Vergleich einen sehr hohen Anteil solcher vermeidbarer stationärer Behandlungen auf (OECD und European Observatory, 2025). ↘ ZIFFER 468 Ein Teil dieser Fälle lässt sich durch einen **Ausbau der ambulanten Versorgung** und eine **bessere Lenkung von Patienten** entlang der Versorgungskette vermeiden, ohne die Versorgungsqualität zu verschlechtern. Zum einen kann der **Katalog für Ambulantes Operieren (AOP-Katalog)** weiterentwickelt werden, sodass geeignete Eingriffe regelhaft ambulant erfolgen. Dafür braucht es klare Qualitäts- und Nachsorgeanforderungen, um Versorgungslücken zu vermeiden. Zum anderen kann eine Ausweitung sektorneutraler Vergütungen, beispielsweise Hybrid-DRGs, die Anreize bei Leistungserbringern so verändern, dass die Wahl zwischen ambulanter und (kurz-)stationärer Behandlung stärker medizinisch statt ökonomisch bestimmt wird (Hengel et al., 2026). Zudem kann ein Ausbau der Patientensteuerung in der Primärversorgung dazu beitragen, vermeidbare stationäre Behandlungen zu reduzieren (Sripa et al., 2019; Marchildon et al., 2021). So können hausarztzentrierte Modelle die Versorgung stärker bündeln, unnötige Facharztkontakte und Doppeluntersuchungen verringern und die ambulante Nachsorge verlässlich organisieren (Hofmann und Mühlenweg, 2017; Gerlach und Szecsenyi, 2020).

Arzneimittelpreise stärker am Zusatznutzen ausrichten

492. Der Anstieg der Arzneimittelausgaben der GKV wurde in den vergangenen Jahren vor allem durch neue, patentgeschützte Arzneimittel getrieben. ↘ ZIFFERN 469 F. Angesichts der steigenden Zahl neuer, individualisierter Therapieverfahren infolge des medizinisch-technischen Fortschritts kommt der **Ausgestaltung der Preisbildung für Arzneimittel** eine zentrale Rolle für den zukünftigen Ausgabenanstieg der GKV zu.

Hierbei existiert jedoch ein Zielkonflikt. Strengere, nutzenbasierte Preisregeln können zwar zur Begrenzung der Ausgaben der GKV beitragen und für die Hersteller die Anreize erhöhen, belastbare Evidenz und therapeutischen Zusatznutzen zu generieren. Gleichzeitig besteht aber das Risiko, dass niedrigere erwartete Erlöse zu einer verzögerten Markteinführung neuer Arzneimittel führen und die Innovationstätigkeit der Hersteller, insbesondere bei inkrementellen Innovationen, mindern. Empirische Studien zeigen, dass es durch eine strengere Preisregulierung zu einer verzögerten Markteinführung neuer Arzneimittel kommen kann (Kamphuis et al., 2021; Büssgen und Stargardt, 2023). Es existiert jedoch keine eindeutige empirische Evidenz, in welchem Umfang Preisregulierung die Innovations- und Standortentscheidungen pharmazeutischer Unternehmen beeinflusst (SVR Gesundheit & Pflege, 2025). Zudem ist die Förderung und Finanzierung von privatwirtschaftlichen Forschung und Entwicklungsaktivitäten nicht Teil der gesetzlich verankerten Aufgaben der GKV (SVR Gesundheit & Pflege, 2025). Eine Förderung des Pharmastandorts Deutschland sollte daher nicht über Preismechanismen, sondern über geeignete, bspw. aus Steuermitteln finanzierte Fördermaßnahmen erfolgen.

493. Der Sachverständigenrat Gesundheit und Pflege hat zuletzt umfassende Reformvorschläge vorgelegt, nach denen die Bepreisung innovativer Arzneimittel stärker am therapeutischen Zusatznutzen orientiert werden könnte (SVR Gesundheit & Pflege, 2025). So könnte unter anderem das bisherige Privileg für Orphan Drugs, einen fiktiven Zusatznutzen ohne reguläre Bewertung zu erhalten, abgeschafft werden. Der Entwurf zum GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz sieht dagegen eine gewisse Lockerung der bisherigen Preisregulierung vor. So sollen in der Zukunft auch Arzneimittel mit geringem oder nicht quantifizierbarem Zusatznutzen wieder einen höheren Preis als die Vergleichstherapie beanspruchen können, um die damit einhergehende Innovation zu honorieren. Nur für Arzneimittel ohne Zusatznutzen bzw. mit nicht belegtem Zusatznutzen sollen weiterhin enge Preisgrenzen gesetzt werden. Flankiert werden diese Maßnahmen durch einen dynamischen Herstellerabschlag, der den Ausgabenanstieg bei patentgeschützten Arzneimitteln mit verhandeltem Erstattungsbetrag stärker an die Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen koppelt. Zugleich sieht der Gesetzentwurf für Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen eine Befreiungsmöglichkeit von diesem dynamischen Herstellerabschlag vor, wenn klinische Prüfungen in relevantem Umfang in Deutschland durchgeführt wurden und die Wirkstoffproduktion in Deutschland einen relevanten Beitrag zur bedarfsgerechten Versorgung erwarten lässt (Bundesregierung, 2026). Solche standortpolitischen Ausnahmen zulasten der GKV sind aus den zuvor bereits genannten Gründen abzulehnen. ↘ ZIFFER 492

2. Finanzierung neu kalibrieren

494. Die Finanzierung der GKV kann vor allem durch Reformen auf der Ausgabenseite stabilisiert werden. ↘ ZIFFER 475 Reformvorschläge für die GKV konzentrieren sich dennoch häufig auf die Einnahmenseite. Oft würden solche Vorschläge zwar den absehbaren Anstieg der Beitragssätze der GKV begrenzen, die mit der Finanzierung der Gesundheitskosten verbundenen Belastungen jedoch nicht vermindern, sondern nur verlagern. Dies würde zugleich den Druck verringern, bestehende Ineffizienzen im Gesundheitswesen zu überwinden. Manche Vorschläge passen zudem nicht zum bestehenden, historisch gewachsenen dualen Krankenversicherungssystem mit GKV und PKV. Größere Verbesserungen ließen sich nur durch sehr grundlegende Reformen erreichen, die jedoch auch mit möglichen Nachteilen einhergehen. ↘ KASTEN 31 Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden einnahmenseitige Reformoptionen behandelt, die im bestehenden Beitragssystem der GKV als umsetzbar erscheinen. Betrachtet werden die Auswirkungen einer Erhöhung des Bundeszuschusses zur Deckung der NBL ↘ ZIFFER 495 sowie einer Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern. ↘ ZIFFERN 496 F. Ergänzend werden die Effekte einer stärkeren Anhebung der BBG als mit dem allgemeinen Lohnwachstum, einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf weitere Einkunftsarten sowie einer Heraufsetzung der Jahresarbeitsentgeltgrenze oder der Einbeziehung weiterer Personenkreise, etwa der Beamtinnen und Beamten, in die GKV diskutiert. ↘ ZIFFERN 499 FF.

↘ KASTEN 31

Hintergrund: Alternative Finanzierungsmöglichkeiten der GKV durch Steuern vs. Prämien

Diskussionen über grundlegende Reformen der Einnahmenseite der GKV lassen sich auf zwei grundsätzliche Alternativen zuspitzen, die sich ansatzweise auch im internationalen Vergleich beobachten lassen: eine vollständige Steuerfinanzierung von Gesundheitsausgaben oder eine Finanzierung über einkommensunabhängige Prämien. ↘ ZIFFERN 448 FF. Es ist fraglich, inwiefern entsprechende Reformen im historisch gewachsenen deutschen Gesundheitssystem umsetzbar wären. Trotzdem ist es interessant, die jeweils absehbaren institutionellen und ökonomischen Konsequenzen genauer zu beleuchten, weil dabei beiderseits Vor- und Nachteile zutage treten.

Beim Übergang zu einer vollständigen Steuerfinanzierung des Gesundheitssystems würden die heutigen Beiträge zur GKV entfallen und müssten durch entsprechend höhere Steuern ersetzt werden. Ausgehend vom aktuellen Beitragsaufkommen ergäbe sich ein zusätzlich benötigtes Steueraufkommen von rund 350 Mrd Euro. Die Verteilungswirkungen eines solchen Systemwechsels hingen maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Gegenfinanzierung ab. Eine Finanzierung über Einkommensteuern würde tendenziell progressiv wirken, während eine stärkere Finanzierung über indirekte Steuern, wie die Umsatzsteuer, eher regressiv wirken würde. Damit ließen sich die Verteilungswirkungen zwar bei der Umstellung gestalten, im weiteren Verlauf der Haushaltsentwicklung würden sie aber deutlich intransparenter als im bestehenden Beitragssystem. Zudem würde einerseits die bei einer Beitragsfinanzierung resultierende, prinzipielle Begrenzung des Budgets für staatliche Gesundheitsleistungen aufgehoben. Andererseits würden sie auf Dauer ohne besondere Priorisierung in die Konkurrenz um allgemeine Haushaltsmittel einbezogen. Die Auswirkungen auf Arbeitsanreize hingen ebenfalls wesentlich davon ab, in welchem Umfang das erforderliche Steueraufkommen durch Steuern auf Erwerbseinkommen generiert würde. Tendenziell dürfte die Belastung des Fak-

tors Arbeit jedoch geringer ausfallen als im Status quo, sofern die Finanzierung zumindest teilweise über andere Steuerquellen erfolgt. Ein wichtiger Vorteil wäre, dass durch eine Steuerfinanzierung bisher privat Versicherte in die Umverteilung einbezogen würden, die bislang nur innerhalb der Gruppe der GKV-Versicherten stattfindet. Gleichzeitig würde das Geschäftsmodell der PKV grundsätzlich infrage gestellt. Private Krankenversicherungen könnten lediglich Zusatzversicherungen für Leistungen anbieten, die nicht im Leistungskatalog der GKV enthalten sind. Eine vollständige Abschaffung der PKV würde allerdings an rechtliche Hürden stoßen. ↘ ZIFFER 501 Schließlich würden sich bei einer vollständigen Steuerfinanzierung auch die Lenkungsmöglichkeiten gegenüber den Versicherten verändern. Während es durch unterschiedliche Zusatzbeiträge und Wahltarife aktuell zumindest teilweise Anreize für Kostenbewusstsein oder die Wahl kostengünstiger Versorgungsformen gibt, wäre eine solche Leistungssteuerung in einem ausschließlich steuerfinanzierten System weitgehend aufgehoben. Steuerungswirkungen gegenüber den Leistungserbringern könnten bei vollständiger Steuerfinanzierung nicht mehr über den Wettbewerb und die Vertragsgestaltung der Krankenkassen erfolgen, sondern müssten allein über regulatorische Instrumente, Vergütungsstrukturen und Budgetierungen angestrebt werden.

Ein Wechsel hin zu einem System mit einkommensunabhängigen Prämien in der GKV würde die Versicherungsfunktion der Krankenversicherung von der Umverteilungsfunktion trennen. Eine solche Trennung kann ökonomisch sinnvoll sein, da Versicherungs- und Umverteilungsziele über verschiedene Instrumente effizienter und transparenter verfolgt werden können. Um regressive Verteilungswirkungen zu vermeiden, müsste die bislang innerhalb der GKV erfolgende Umverteilung in das allgemeine Steuer- und Transfersystem verlagert werden, sodass sich daran auch in diesem Fall bisher privat Versicherte beteiligen würden. Die Prämienfinanzierung müsste dabei fest mit einem verlässlichen und möglichst bürokratiearmen Sozialausgleich verbunden werden, was schwierig sein dürfte. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates würde eine kostendeckende Prämie im Jahr 2025 bei etwa 390 Euro (bzw. 480 Euro bei weiterhin beitragsfreier Mitversicherung von Kindern) liegen und einkommensschwache Haushalte finanziell überfordern. Der Sozialausgleich müsste dauerhaft an die Entwicklung der Prämien gekoppelt und möglichst automatisiert ausgestaltet werden, um Fälle von Nicht-Inanspruchnahme zu vermeiden. Ein Vorteil eines solchen Systems bestünde darin, dass die Finanzierung der Gesundheitsausgaben nicht mehr direkt mit dem Faktor Arbeit verknüpft wäre. Einkommensabhängige Beiträge erhöhen derzeit die marginale Belastung von Erwerbseinkommen; bei pauschalen Prämien würde diese Belastung aufgehoben. Zugleich würden durch den steuerfinanzierten Sozialausgleich, ähnlich wie bei einer vollständigen Steuerfinanzierung, neben Arbeitseinkommen auch andere Einkommensarten herangezogen. Hierbei würden jedoch weiterhin marginale Belastungen von Erwerbseinkommen entstehen. Zudem würde auch der Sozialausgleich in die allgemeine Budgetkonkurrenz geraten, was die Verlässlichkeit seiner Finanzierung beeinträchtigen kann. Pauschale Prämien erweitern die Steuerungsmöglichkeiten gegenüber Versicherten, weil sie differenziertere Tarife mit Selbstbehalten, Beitragsrückerstattungen oder Zusatzversicherungen erlauben. Hierdurch könnte der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen gestärkt werden. Nochmals erweitern ließen sich diese Steuerungsmöglichkeiten, wenn die Prämien nicht mehr hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden, sondern die Arbeitgeberanteile in höhere Bruttolöhne überführt und die Prämien allein von den Versicherten übernommen werden. In diesem Fall müssten künftige Prämiensteigerungen vollständig von den Versicherten getragen werden, diese würden Prämienunterschiede aber stärker wahrnehmen. Zudem ließen sich Prämien für Personen definieren und erheben, die bisher beitragsfrei mitversichert sind, wie etwa nicht-erwerbstätige Ehegatten ohne Betreuungspflichten. ↘ ZIFFER 497 Die Steuerungsmöglichkeiten gegenüber Leistungserbringern blieben grundsätzlich erhalten und könnten durch ein stärkeres Versorgungsmanagement der Kassen intensiviert werden. Schließlich könnte ein System mit einkommensunabhängigen Prämien weiterhin parallel zur PKV bestehen.

In Form pauschaler Zusatzbeiträge, die marginale Entscheidungen der Versicherten über ihren Versicherungsschutz beeinflussen sollten, ohne einen abrupten Systemwechsel vorzunehmen, wurde ein solches Modell in der Vergangenheit in Deutschland bereits kurzzeitig erprobt. Es wurde jedoch wieder abgeschafft, bevor belastbare Erkenntnisse über die Auswirkungen auf Wettbewerb und Versichertenverhalten gewonnen werden konnten. ↘ PLUSTEXT 17

Anpassungen bei NBL und beitragsfreier Mitversicherung

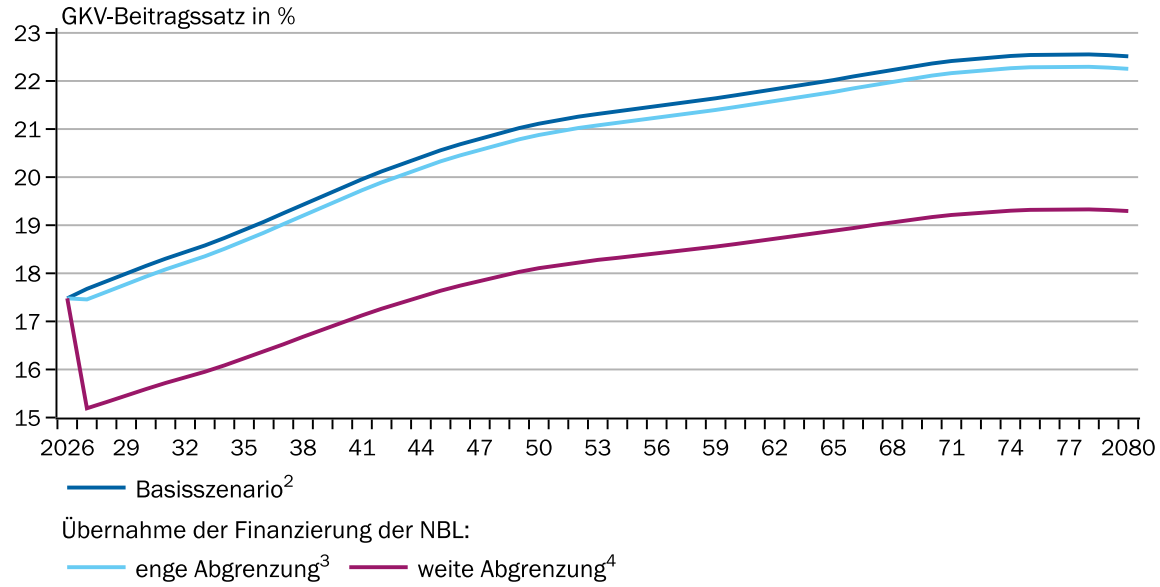
495. Durch den Bundeszuschuss beteiligt sich der Bund an den Kosten für Leistungen, die die GKV aus gesamtgesellschaftlichem Interesse erbringt. ↘ ZIFFER 433 Der Bundeszuschuss soll diese sog. NBL pauschal abdecken. Mangels einer rechtlichen Definition lässt sich jedoch nicht genau feststellen, in welchem Umfang der Zuschuss solche Leistungen abdeckt. Bei enger Abgrenzung der NBL deckt der aktuelle reguläre Bundeszuschuss in Höhe von 14,5 Mrd Euro die tatsächlich anfallenden und dem Bund zuzurechnenden NBL um rund 4 Mrd Euro zu wenig. ↘ KASTEN 26 Bei weiter Abgrenzung, die insbesondere die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern als nicht beitragsgedeckt einstuft, beträgt die Unterdeckung bis zu 40 Mrd Euro. **Eine Erhöhung des Bundeszuschusses in diesen Größenordnungen würde den Beitragssatz dauerhaft um 0,2 bis 2,5 Prozentpunkte senken**, ↘ ABBILDUNG 96 den langfristigen Anstieg des Beitragssatzes insgesamt jedoch nur geringfügig dämpfen. Gleichzeitig wäre ein höherer Bundeszuschuss ohne entsprechende, je nach Umfang der NBL unter Umständen substanzielle Anpassungen im Bundeshaushalt nicht finanzierbar.

In jedem Fall sollte eine **Dynamisierung** des Bundeszuschusses vorgenommen werden, damit sein Anteil an den Gesamteinnahmen nicht sinkt. ↘ ABBILDUNG 87 Insbesondere sollte der Bundeszuschuss nicht zur Konsolidierung des Bundeshaushalts abgesenkt werden. Zudem sollte der Bund zeitnah zumindest die für Grundsicherungsgeldbeziehende gezahlte Pauschale von aktuell 133 Euro auf 221 Euro erhöhen, entsprechend dem Beitrag bei einem Arbeitsentgelt mit Nettoeinkommen in Höhe des durchschnittlichen Grundsicherungsgelds. Dies würde zu **Mehreinnahmen der GKV von** mindestens **4,2 Mrd Euro** führen und den Beitragssatz um knapp 0,2 Prozentpunkte senken. ↘ KASTEN 26

496. Eine der größten als nicht beitragsgedeckt einstufbaren Leistungen ist die **beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern**, die nicht selbst oder nur geringfügig erwerbstätig sind. Die Leistungsausgaben für beitragsfrei mitversicherte Ehepartner beliefen sich für das Jahr 2023 gemäß Schätzungen von Albrecht und Ochmann (2025) auf rund 11,4 Mrd Euro. Im Vergleich zur beitragsfreien Mitversicherung von Kindern lässt sich diese nicht immer durch die Erwartung späterer Beiträge zur Umlagefinanzierung der GKV rechtfertigen. Eine Ausnahme könnte die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern bilden, die Kindererziehung übernehmen. Berechnungen auf Basis des SOEP zeigen, dass lediglich ein Drittel der Ehepaare mit einem beitragsfrei mitversicherten Ehepartner ein Kind unter 18 Jahren hat. **Von der beitragsfreien Mitversicherung profitieren somit in nennenswertem Umfang Ehepartner, die keine Kinder erziehen.** Sie begünstigt Alleinverdienerhaushalte und verringert die Erwerbsanreize. ↘ KASTEN 32

↘ ABBILDUNG 96

Effekte der Finanzierung der NBL[1] auf den GKV-Beitragssatz



1 – Effekte einer Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen (NBL) durch den Bundeshaushalt. 2 – Entwicklung nach geltendem Recht bei regelbasierter Fortschreibung der Bundesmittel, erwarteter demografischer Entwicklung und unter Fortschreibung des MTF mit moderater Dynamik. 3 – Die enge Abgrenzung umfasst die „begründbar“ nicht beitragsgedeckten Leistungen (siehe Tabelle 25) exklusive der Förderlücke bei den Krankenhausinvestitionen. 4 – Die weite Abgrenzung umfasst die „begründbar“ und „teilweise begründbar“ nicht beitragsgedeckten Leistungen (siehe Tabelle 25) exklusive der Förderlücke bei den Krankenhausinvestitionen.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-130-01

Daten (CSV) ⭳

↘ KASTEN 32

Hintergrund: Mögliche Erwerbsanreizeffekte durch die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV

Die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnerinnen und Ehepartnern führt zu einem sprunghaften Anstieg der effektiven Grenzbelastungen für Zweitverdienende, da bereits eine geringfügige Überschreitung der Einkommensgrenze den Wegfall der beitragsfreien Mitversicherung und damit die Pflicht zur Zahlung eigener GKV-Beiträge auslöst. ↘ ZIFFER 353

Mehrere empirische Studien für die USA zeigen, dass eine beitragsfreie Krankenversicherung für verheiratete Frauen negative Effekte auf deren Erwerbsbeteiligung hat. Die Studien beruhen überwiegend auf dem Vergleich von Frauen, deren Ehemänner über eine arbeitgeberfinanzierte Krankenversicherung verfügen, und solchen ohne diesen Zugang. Diese Identifikationsstrategie setzt voraus, dass der Krankenversicherungsschutz des Ehemanns exogen ist. Diese Annahme ist jedoch problematisch, wenn Haushalte eine gemeinsame Arbeitsangebotsentscheidung treffen (Gruber und Madrian, 2002). Die geschätzten Effekte für die Erwerbsbeteiligung von Frauen reichen von etwa 2,6 % bis zu 12 % (Olson, 1998; Buchmueller und Valletta, 1999; Cebi und Wang, 2013).

Eine Simulationsstudie mit SOEP-Daten aus dem Jahr 2010 von Müller et al. (2013) betrachtet ein hypothetisches Szenario einer aufkommensneutralen Reform für Deutschland. Sie schätzen, dass die Erwerbsquote von Müttern um 1,1 Prozentpunkte zunehmen würde, wenn alle bisher beitragsfrei mitversicherten Ehepartner einen monatlichen Beitrag in Höhe von 132,15 Euro (182,85 Euro in Preisen des Jahres 2025) entrichten müssten. Allerdings müssten vor allem Paare mit vielen und jüngeren Kindern Einkommensverluste hinnehmen, da unter diesen Familien häufiger Alleinverdiener-Paare zu finden sind, bei denen der Zweitverdie-

nende sein Arbeitsangebot nur begrenzt ausweiten kann. ↘ TABELLE 26 Es wäre daher sinnvoll, die beitragsfreie Mitversicherung für kindererziehende Ehepartner beizubehalten.

↘ TABELLE 26

Änderung der Erwerbsquote von Müttern und des Haushaltseinkommens im Szenario[1]: „Wegfall der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV“

	Änderung der Erwerbsquote von Müttern	Änderung der durchschnittlichen Arbeitsstunden von Müttern	Änderung des verfügbaren Haushaltsnetto-einkommens[2]
	Prozentpunkte	absolut (%)	Euro/Monat in Preisen des Jahres 2025[3]
Gesamt	1,1	1,4 Stunden (3,9 %)	23,5
Familie mit 1 Kind[4]	0,9	0,4 Stunden (3,3 %)	30,4
Familie mit 2 Kindern[4]	1,3	0,5 Stunden (4,4 %)	16,6
Familie mit 3 Kindern[4]	1,4	0,5 Stunden (6,5 %)	– 4,2
Jüngstes Kind < 1 Jahr	0,4	0,2 Stunden (7,2 %)	– 29,1
Jüngstes Kind ≥ 1 Jahr und < 2 Jahre	1,6	1,2 Stunden (5,7 %)	9,7
Jüngstes Kind ≥ 2 und < 3 Jahre	1,3	1,4 Stunden (3,8 %)	20,8
Alleinerziehende	0,2	0,3 Stunden (0,8 %)	15,2
Einkommen: 1. Quartil	0,1	0,3 Stunden (0,7 %)	6,9
Einkommen: 2. Quartil	1,2	1,4 Stunden (4,7 %)	8,3
Einkommen: 3. Quartil	1,7	2,3 Stunden (6,5 %)	24,9
Einkommen: 4. Quartil	1,4	1,4 Stunden (3,8 %)	15,2

1 – Alle bisher beitragsfrei mitversicherten Ehepartnerinnen und Ehepartner müssen einen monatlichen GKV-Beitrag in Höhe von 132,15 Euro im Jahr 2010 (182,85 Euro in Preisen des Jahres 2025) bezahlen. Basierend auf dem Steuer-Transfermodell STMS des DIW, Datenbasis SOEP 2010 und FiD 2010. 2 – Erwartungswert der Einkommensänderungen nach Anpassung von Beschäftigung und Betreuungsform. 3 – Inflationsbereinigung anhand des Verbraucherpreisindex nach Berechnungen des Sachverständigenrates. 4 – Kinder unter zwölf Jahren, es können weitere ältere Kinder im Haushalt leben.

Quellen: Müller et al. (2013), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-082-01

Daten (XLSX)

497. **Durch die Erhebung von Beiträgen für bisher beitragsfrei mitversicherte Ehepartnerinnen und Ehepartner könnte die GKV entlastet und Erwerbsanreize für Zweitverdienende erhöht werden.** Um zu vermeiden, dass Paare belastet werden, die aufgrund von Kindererziehung ihr Arbeitsangebot kaum ausweiten können, ↘ KASTEN 32 erscheint eine Fortführung der beitragsfreien Mitversicherung während der ersten Jahre der Kindererziehung als sinnvoll. Für aktuell beitragsfrei mitversicherte Ehepartnerinnen und Ehepartner, die keine Kinder erziehen, müsste ein angemessener Beitrag definiert werden. So könnte, ähnlich wie bei der freiwilligen Versicherung in der GKV, ein Mindestbeitrag festgelegt werden. Für freiwillig GKV-Versicherte ist dies im Jahr 2026 mit durchschnittlich 222,80 Euro der Beitrag, der auf ein fiktives monatliches Einkommen von 1 318,33 Euro anfallen würde (BMG, 2026f). Die FKG schätzt die möglichen Mehreinnahmen durch die Erhebung eines Mindestbeitrags für Ehepaare ohne Kinder unter sechs Jahren bei Ausnahme von Ehepartnerinnen und Ehepartner über der Regelaltersgrenze auf bis zu 4,4 Mrd Euro

(FKG, 2026). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die tatsächlichen Mehreinnahmen der GKV ändern, wenn die Beitragserhebung die erwünschten positiven Erwerbsanreizeffekte entfaltet. Bei Aufnahme einer Beschäftigung durch die bisher beitragsfreien Ehepartnerinnen oder Ehepartner würde der Mindestbeitrag entfallen, gleichzeitig würden jedoch zusätzliche Beitrags- und Steuereinnahmen generiert. Der positive Effekt könnte dadurch begrenzt werden, dass bereits die Aufnahme eines Midijobs knapp über der Minijobgrenze für den Wegfall des Mindestbeitrags ausreichen würde (Breyer, 2025).

498. Im Entwurf des GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetzes wird eine Begrenzung der beitragsfreien Mitversicherung auf Ehepartnerinnen und Ehepartner mit Kindern bis zum vollendeten 7. Lebensjahr, mit Kindern mit Behinderungen, mit zu pflegenden Angehörigen sowie nach Erreichen der Regelaltersgrenze vorgeschlagen (Bundesregierung, 2026). In anderen Fällen sollen Mitglieder mit derzeit beitragsfrei mitversicherten Ehepartnerinnen und Ehepartnern einen Beitragszuschlag in Höhe von 2,5 % der beitragspflichtigen Einnahmen zahlen. Der zu zahlende Betrag ist dadurch stets deutlich niedriger als der Mindestbeitrag für freiwillig GKV-Versicherte und führt zu geringeren Einnahmen als von der FKG veranschlagt. Aufgrund der niedrigen Beiträge ist zudem fraglich, ob die Erwerbsanreize für Zweitverdienende durch die Beitragserhebung signifikant erhöht werden.

Ausweitung der Bemessungsgrundlage oder des versicherten Personenkreises

499. Die Einnahmen der GKV ließen sich zudem durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage, entweder durch Anhebung der BBG oder durch den Einbezug weiterer Einkommensarten, vergrößern. Eine **Erhöhung der BBG auf das Niveau der JAEG** (von 69 750 auf 77 400 Euro jährlich) würde Versicherte ohne Versicherungsfreiheit mit Einkommen über der aktuellen BBG stärker in die Finanzierung der GKV einbeziehen. Gleichzeitig würden für Versicherte mit Versicherungsfreiheit und Einkommen über der aktuellen BBG Anreize zum Wechsel in die PKV steigen. Dies könnte die zusätzlichen Einnahmen der GKV dämpfen. Im Entwurf des GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetzes wird eine einmalige, außerordentliche Erhöhung der BBG um 3 600 Euro vorgeschlagen. Gleichzeitig soll die JAEG um 3 600 Euro erhöht werden, um Wechsel in die PKV zu begrenzen. Eine deutlichere Anhebung oder vollständige Abschaffung der BBG könnte verfassungsrechtliche Konflikte aufwerfen (Deutscher Bundestag, 2021b). So gilt in der GKV im Gegensatz zur GRV nicht das Äquivalenzprinzip. Einer Erhöhung des individuellen Beitrags stehen damit nicht höhere Leistungen gegenüber, sodass sich der steuerähnliche Charakter der GKV-Finanzierung weiter verstärken würde. ↘ ZIFFER 448 Um Ausweichreaktionen in die PKV abzufangen, müsste sowohl bei einer Anhebung der BBG als auch bei der Einbeziehung weiterer Einkommensarten auch die JAEG angepasst werden (Deutscher Bundestag, 2010). Dies ist aus den genannten Gründen systemlogisch konsequent, wirft jedoch ebenfalls verfassungsrechtliche Fragen auf. ↘ ZIFFER 501

Eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage in der GKV um **weitere Einkommenskomponenten** wie Zinsen, Dividenden oder Mieteinnahmen würde die

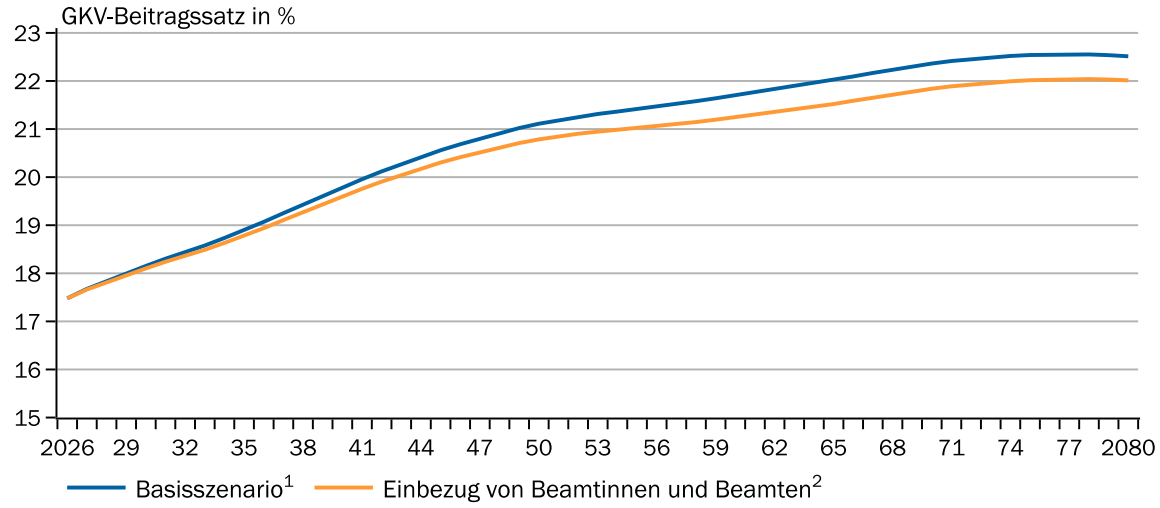
Finanzierungsbasis formal verbreitern. Sie beträfe jedoch nur Pflichtversicherte, da bei freiwillig Versicherten aktuell bereits alle Einkommensarten bis zur BBG einbezogen werden. Nach Berechnungen von Steuernagel und Thum (2023) auf Basis des Jahres 2019 würden die beitragspflichtigen Einkommen um höchstens 2,5 % steigen, was die Einnahmen der GKV um 4,2 Mrd Euro erhöht hätte. Aufgrund von administrativen Kosten sowie Ausweichreaktionen, insbesondere Wechsel in die PKV bei Überschreiten der JAEG, dürfte der Nettoeffekt noch geringer ausfallen. Eine Ausweitung auf Kapitaleinkünfte würde zudem die Anreize zur Erzielung von Kapitaleinkünften senken. Ein Einbezug weiterer Einkommensarten erscheint daher nicht als sinnvoll.

500. Die Einbeziehung (von Teilen) der Privatversicherten in die GKV, etwa durch die Anhebung der JAEG oder durch die Überführung der Beamtinnen und Beamten in die GKV, hätte ebenfalls positive einnahmenseitige Effekte. Aufgrund der einkommens- und risikobezogenen Selektion in die PKV stünden deutlich höhere beitragspflichtige Einkommen der Privatversicherten ihren knapp höheren Leistungsausgaben gegenüber, die sich aus der ungünstigeren Altersstruktur ergeben. ↘ TABELLE 27 ANHANG Bei einem hypothetischen **Einbezug aller Privatversicherten in die GKV** ergäbe sich nach Schätzungen von Ochmann et al. (2020) für das Referenzjahr 2016 ein positiver Nettofinanzüberschuss von bis zu 10,6 Mrd Euro pro Jahr, was seinerzeit einer Absenkung des ausgabendeckenden Beitragssatzes um maximal 0,7 Beitragssatzpunkte entsprochen hätte. Wenn jedoch gleichzeitig das Vergütungsvolumen in der ambulanten Versorgung so angepasst worden wäre, dass die bisherigen Ausgaben der PKV zusätzlich von der GKV erbracht werden, hätte der Nettofinanzüberschuss maximal 4,3 Mrd Euro pro Jahr betragen und nur eine Senkung des ausgabendeckenden Beitragssatzes um maximal 0,3 Punkte ermöglicht (Ochmann et al., 2020).

Als Reformszenario erscheint eine **Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten** in die GKV als möglich. Simulationen des Sachverständigenrates ergeben, dass ein Einbezug aller neu Verbeamteten den Beitragssatz im Zeitverlauf graduell senken kann. ↘ ABBILDUNG 97 Im Jahr 2030 würde dies den Beitragssatz um 0,05 Prozentpunkte reduzieren, im Jahr 2040 um 0,19 Prozentpunkte. Wie eine Simulation der Effekte des Einbezugs von Beamtinnen und Beamten in GKV und Sozialer Pflegeversicherung (SPV) für deren Finanzen und für die staatlichen Beihilfeausgaben zeigt, würde dies die öffentlichen Haushalte während einer langen, von der Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten in den verschiedenen Systemen geprägten Übergangsphase zusätzlich belasten. ↘ ABBILDUNG 99 ANHANG Ochmann et al. (2017) simulieren die finanziellen Effekte einer andersartigen Reform, bei der ab sofort alle Beamtinnen und Beamte derselben Versicherungspflicht in der GKV bis zur JAEG unterworfen werden wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In diesem Reformszenario wären 88 % der Beamtinnen und Beamten in der GKV versichert. Dies würde ebenfalls Mehreinnahmen für die GKV generieren und zugleich Nettoentlastungen für die öffentlichen Haushalte und die Beamtinnen und Beamten erzeugen. Als weiterer Reformvorschlag wird die Einführung einer pauschalen Beihilfe nach dem Vorbild einiger Länder diskutiert, bei der der Dienstherr einen Zuschuss in Höhe des Arbeitgeberanteils zum GKV-Beitrag leistet (Deutscher Bundestag, 2025b). Dies würde es den Beamtinnen und Beamten ermöglichen, sich ohne finanzielle Nachteile gegenüber PKV-Verträgen in der GKV zu versichern.

↘ ABBILDUNG 97

Effekte des Einbezugs von Beamtinnen und Beamten auf den GKV-Beitragssatz



1 – Entwicklung nach geltendem Recht bei regelbasierter Fortschreibung der Bundesmittel, erwarteter demografischer Entwicklung und unter Fortschreibung des MTF mit moderater Dynamik. 2 – Einbezug von ab dem Jahr 2027 neu verbeamteten Personen in die GKV.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-132-01

Daten (CSV)

501. **Reformen, die zu einer vollständigen Abschaffung der PKV führen würden, stünden vor erheblichen rechtlichen Hürden**, insbesondere hinsichtlich der Verwendung der gebildeten Kapitalrücklagen (Deutscher Bundestag, 2010). Eine einheitliche Versicherungspflicht zu einem bestimmten Stichtag nach dem Vorbild der Niederlande, die ihr duales Krankenversicherungssystem zum Jahr 2006 vereinheitlichte, erscheint daher nicht als umsetzbar (Greß und Lüngen, 2017). Stattdessen werden verschiedene Übergangslösungen durch eine allgemeine Versicherungspflicht in der GKV mit einem Bestandsschutz für Altverträge der PKV und einer Wechselmöglichkeit in die GKV vorgeschlagen (Rothgang und Götze, 2013; Greß und Lüngen, 2017). Als Folge würden die Tarife bestehender PKV-Mitglieder ohne Neuzugänge stark altern. Probleme bereiten dabei jedoch regelmäßig die Fragen, welche Rolle die gebildeten Alterungsrückstellungen dabei spielen können und ob der Gesundheitsfonds der GKV Zugriff darauf erhalten darf. In jedem Fall würde die heutige Teilkapitaldeckung zukünftiger Gesundheitskosten damit abgewickelt. Anstelle einer Versicherungspflicht in der GKV bestehen weitere Möglichkeiten zur Stärkung der Wahl- und Wechselrechte zwischen GKV und PKV (Kingreen, 2025).

ANHANG

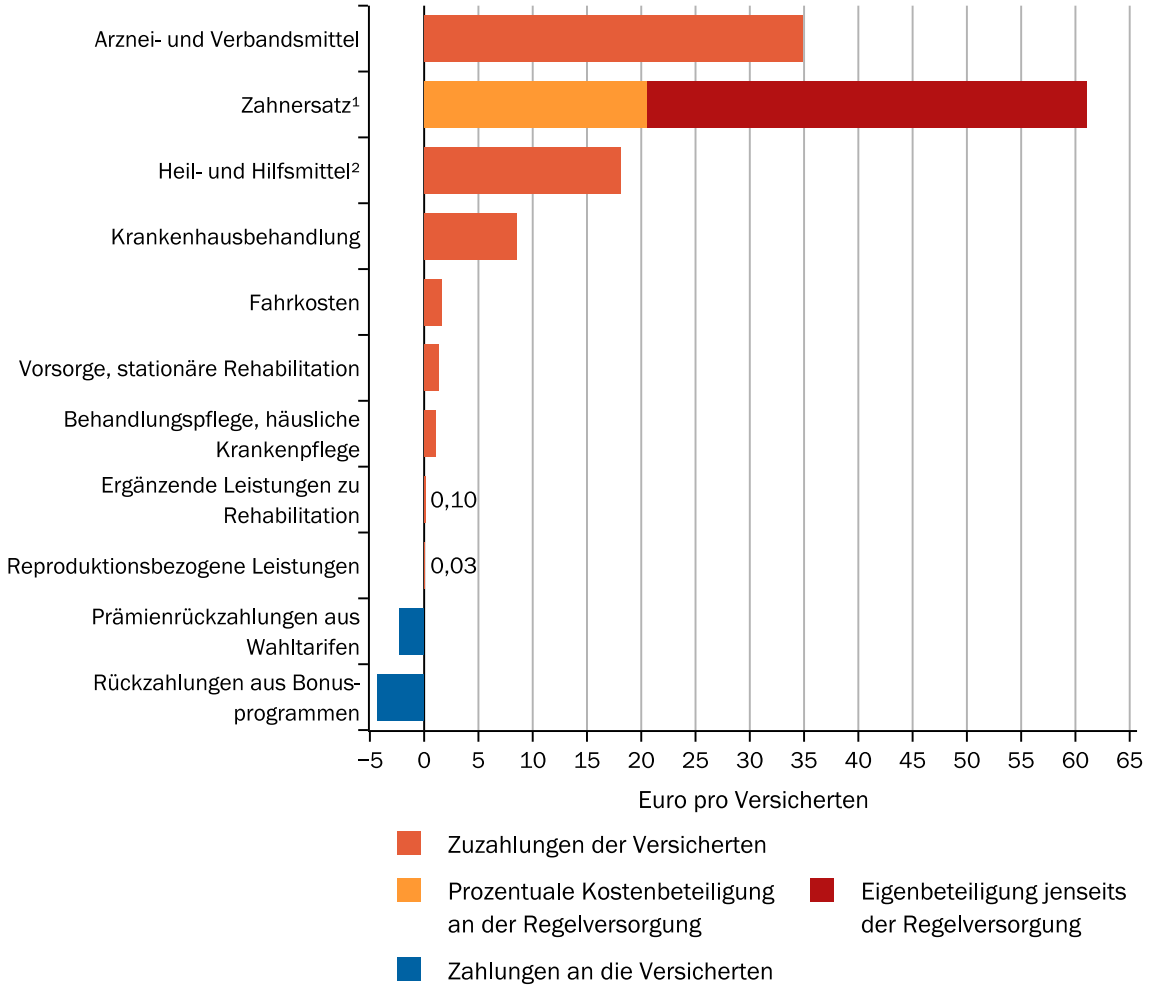
1. Kostenbeteiligungen

502. In der GKV werden Kostenbeteiligungen hauptsächlich in Form von Zuzahlungen erhoben. ↘ ZIFFER 437 Eine Ausnahme bildet das Festzuschusssystem beim Zahnersatz. Für Zahnersatz gewährt die GKV, abhängig vom Vorsorgeverhalten der Versicherten, befundbezogene Festzuschüsse in Höhe von 60 bis 75 % der Durchschnittskosten der Regelversorgung. Der verbleibende Anteil an diesen Kosten sowie Mehrkosten bei der Wahl höherwertiger Leistungen sind von den Versicherten zu tragen und lagen im Jahr 2024 durchschnittlich bei 61 Euro je

↘ ABBILDUNG 98

Kostenbeteiligungen in der GKV nach Leistungsbereichen im Jahr 2024

Durchschnittlicher Betrag pro versicherter Person



1 – Beim Zahnersatz entspricht die prozentuale Kostenbeteiligung an der Regelversorgung der Differenz zwischen dem Festzuschuss der GKV zur Regelversorgung und den Kosten der Leistung. Das Festzuschusssystem beim Zahnersatz wirkt als Teilversicherung, die Eigenbeteiligungen zur Regelversorgung werden daher formal nicht als Zuzahlungen geführt. 2 – Heilmittel sind nichtärztliche therapeutische Leistungen wie etwa Physiotherapie. Hilfsmittel sind sächliche medizinische Produkte wie zum Beispiel Rollstühle.

Quellen: BMG, KZBV, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-108-01

Daten (CSV)

Versicherten. ↘ABBILDUNG 98 Insgesamt werden so zwei Drittel der Kosten für Zahnersatz privat getragen. Die Kostenbeteiligung an der Regelversorgung unterliegt nicht der Belastungsgrenze, lediglich für Versicherte unterhalb definierter Einkommensgrenzen (1 582 Euro Bruttoeinkommen bei Alleinstehenden im Jahr 2026) werden die Kosten der Regelversorgung auf Antrag vollständig übernommen.

503. Wahltarife mit Selbstbehalten, Beitragsrückerstattungen oder Leistungsbeschränkungen sind ein weiteres Instrument der Kostenbeteiligung in der GKV. Trotz Erstattungsmöglichkeiten von bis zu 600 Euro jährlich nutzten im Jahr 2024 lediglich 1 % der GKV-Versicherten Tarife mit Selbstbehalten oder Beitragsrückerstattungen (BMG, 2026g), wodurch es nur zu geringen Zahlungen der Krankenkassen an die Versicherten kam. ↘ABBILDUNG 98 In der PKV ist die Kostenbeteiligung durch solche Instrumente deutlich höher. Selbstbehalte können dort bei Vertragsabschluss absolut oder prozentual gewählt werden und sind auf 9 000 Euro jährlich begrenzt. Sie lagen im Jahr 2026 durchschnittlich bei 575 Euro (PKV-Verband, 2026c). Im Jahr 2023 zahlte die PKV Beitragsrückerstattungen in Höhe von 3,1 % der Einnahmen an die Versicherten aus (PKV-Verband, 2025).

2. Elektronische Patientenakte – Potenzial und Hürden

504. Ein wichtiger Baustein für die Digitalisierung im Gesundheitswesen ist die einheitliche ePA, die seit dem Jahr 2025 für Leistungserbringer verpflichtend ist. Durch die Vermeidung von Doppeluntersuchungen und eine effizientere sektorenübergreifende Kommunikation zwischen Leistungserbringern bietet die ePA erhebliches Einsparpotenzial (Haas, 2017). Internationale Studien zur Einführung einer ePA zeigen, dass diese die Produktivität im Gesundheitswesen steigern, die Durchschnittskosten von Krankenhäusern um bis zu 12 % senken und Dokumentationszeiten langfristig signifikant reduzieren kann (Campanella et al., 2016; Highfill, 2020).

505. Die realisierten Einsparungen hängen maßgeblich von der flächendeckenden Nutzung der ePA ab. Um diese zu begünstigen, wurde die ePA mit einer Opt-out-Regelung eingeführt, bei der GKV-Versicherte automatisch einbezogen werden und einer Teilnahme aktiv widersprechen müssen. Für Privatversicherte besteht eine solche Regelung bislang nicht (SVR Gesundheit & Pflege, 2024). Die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer, die die ePA aktiv verwenden, lag im Februar 2026 jedoch bei nur 4 Millionen (4,8 %) Versicherten (BMG, 2026e). Dies ist durch Hürden in der digitalen Nutzung für die Versicherten sowie einer schleichenden Annahme durch die Arztpraxen begründet (vzbv, 2026).

506. Diese Umsetzungsschwierigkeiten deuten auf tieferliegende Probleme der Digitalisierung im deutschen Gesundheitswesen hin. Die mangelnde Bedienungsfreundlichkeit bei digitalen Angeboten von Behörden ist in Deutschland ein grundsätzliches Problem (Initiative D21 und TUM, 2024). Ebenso haben die Vielzahl der beteiligten Akteure sowie das Fehlen einer übergreifenden Koordinationsinstanz und messbarer Zielvorgaben die Digitalisierung des Gesundheits-

wesens bisher verzögert (Caumanns, 2019; Bratan et al., 2022; BRH, 2025). Solange diese Defizite fortbestehen, dürfte das Einsparpotenzial der ePA weitgehend ungenutzt bleiben (SVR Gesundheit & Pflege, 2025).

Auch die Nutzung der ePA-Daten für Forschungszwecke bleibt aufgrund rechtlich-technischer Hürden bislang hinter ihrem Potenzial zurück (SVR Gesundheit & Pflege, 2025). Dabei könnten bevölkerungsweite Gesundheitsdaten erhebliche Fortschritte ermöglichen, etwa bei der Früherkennung von Krankheiten oder in der Versorgungsforschung (SVR Gesundheit, 2021).

507. Internationale Erfahrungen zeigen, welche Maßnahmen eine erfolgreiche Nutzung der ePA ermöglichen. Dänemark kombiniert finanzielle Anreize für Ärztinnen und Ärzte mit einer automatischen Integration der ePA in Arztpraxissysteme, einer einheitlichen Registrierung über ein nationales Portal und transparentem Datenzugriff für Patientinnen und Patienten, wodurch eine vollständige Adoption durch Ärztinnen und Ärzte erreicht wurde (Commonwealth Fund, 2010; Jensen und Thorseng, 2017; Dewing et al., 2018). In Estland ist die ePA Teil eines verpflichtenden elektronischen Informationssystems, das weitere Funktionen wie etwa e-Rezepte und e-Abrechnungen umfasst und von nahezu allen Ärztinnen und Ärzten genutzt wird (Metsallik et al., 2019).

3. Zusätzliche Tabellen und Abbildungen

↘ TABELLE 27

Sozioökonomische Charakteristika nach Krankenversicherungstyp

	Einheit	GKV	PKV	Differenz
		%		Prozentpunkte
Demografische Zusammensetzung				
Alter	Jahre	51,1	55,5	4,3
Frauen	%	53,0	39,4	– 13,6
Kinder unter 14 Jahren im Haushalt	%	17,8	19,0	1,2
Hohe Bildung[1]	%	29,3	62,2	32,9
Erwerbsstruktur				
Erwerbstätig[2]	%	64,6	62,2	– 2,5
Beamtinnen und Beamte[2]	%	0,7	44,4	43,7
Selbständige[2]	%	6,4	26,5	20,1
Angestellte[2]	%	73,4	25,8	– 47,6
Arbeiterinnen und Arbeiter[2,3]	%	19,5	3,3	– 16,2
Arbeitslos	%	3,8	0,4	– 3,5
Rentnerinnen und Rentner	%	21,4	28,6	7,2
Nicht erwerbstätig	%	8,2	6,1	– 2,2
Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf[4]	Euro	27 501	45 162	17 661
Gesundheitszustand				
Gute Gesundheit[5]	%	45,0	54,4	9,4
Chronisch krank	%	46,9	42,4	– 4,4
Arztbesuch in den letzten 3 Monaten	Anzahl	2,5	2,5	– 0,0
Krankenhausnächte im Vorjahr	Anzahl	1,2	0,8	– 0,3
Body-Mass-Index[6]		26,7	25,6	– 1,0
Raucherinnen und Raucher	%	23,8	14,7	– 9,1

1 – Tertiäre Bildung nach ISCED-2011. 2 – Beamtinnen und Beamte, Selbständige, Arbeiterinnen und Arbeiter, Angestellte anteilig an den erwerbstätigen Versicherten. 3 – Inkl. Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten. 4 – Äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 5 – Selbstangabe, einen „sehr guten“ oder „guten“ Gesundheitszustand zu haben. 6 – Körpergewicht (kg)/quadrierte Körpergröße (m^2); Maß zur Einordnung von Übergewicht (≥ 25).

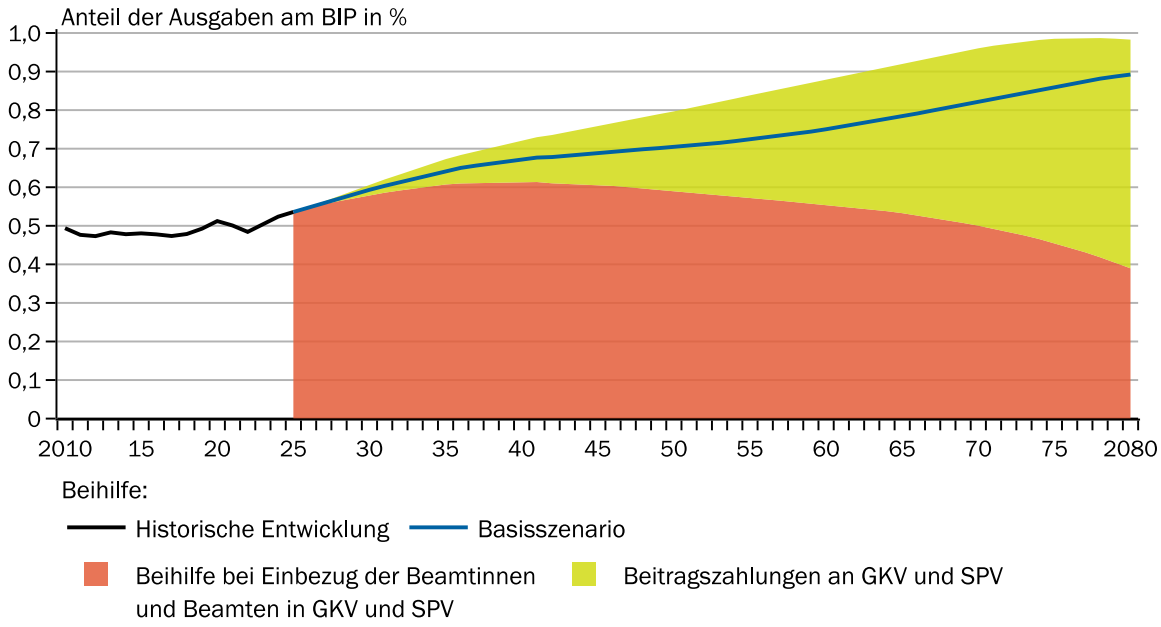
Quellen: SOEP v40.1, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 26-067-02

Daten (XLSX)

↘ ABBILDUNG 99

Effekt des Einbezugs von Beamtinnen und Beamten[1] in GKV und SPV auf die Ausgaben der öffentlichen Haushalte



1 – Einbezug von ab dem Jahr 2027 neu verbeamteten Personen in die GKV und die SPV.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-133-01

Daten (CSV)

LITERATUR

Albrecht, M. und R. Ochmann (2025), Versicherungsfremde Leistungen in der GKV: Systematische Darstellung und Bewertung vorliegender Ansätze zur Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), Ergebnisbericht für das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), IGES Institut, Berlin.

Allcott, H., B.B. Lockwood und D. Taubinsky (2019), Regressive sin taxes, with an application to the optimal soda tax, Quarterly Journal of Economics 134 (3), 1557–1626.

AOK (2025), AOK PLUS fordert Paradigmenwechsel im Gesundheitssystem: Public-Health-Index der AOK zeigt: Deutschland muss mehr Prävention wagen, Pressemitteilung, Dresden, 4. Dezember.

Arabadzhyan, A., R. Santos und L. Siciliani (2025), The effect of waiting times on health outcomes for coronary bypass and angioplasty, Journal of Economic Behavior & Organization 240, 107150.

Aron-Dine, A., L. Einav und A. Finkelstein (2013), The RAND Health Insurance Experiment, three decades later, Journal of Economic Perspectives 27 (1), 197–222.

Aron-Dine, A., L. Einav, A. Finkelstein und M. Cullen (2015), Moral hazard in health insurance: Do dynamic incentives matter?, Review of Economics and Statistics 97 (4), 725–741.

Augurzky, B., T.K. Bauer und S. Schaffner (2006), Copayments in the German health system – Do they work?, RWI Discussion Paper 43, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Augurzky, B. und C. Karagiannidis (2026), Die Krankenhausstrukturen zukunftsfest machen!, RWI Impact Notes, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Augurzky, B., A.R. Reichert, C.M. Schmidt und A. Wübker (2026), Participation in a bonus program for preventive behavior and its association with health care expenditures, Empirica 53 (1), 231–252.

Augurzky, B., S. Weiler und A. Pilny (2024), Krankenhaus Rating Report 2024: Wirtschaftliche Lage deutscher Krankenhäuser hat sich 2022 erneut verschlechtert, Pressemitteilung, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 27. Juni.

Bandy, L.K., P. Scarborough, R.A. Harrington, M. Rayner und S.A. Jebb (2020), Reductions in sugar sales from soft drinks in the UK from 2015 to 2018, BMC Medicine 18 (1), 20.

BAS (2026a), Krankenhauszukunftsfonds, Bundesamt für Soziale Sicherung, https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/themen/krankenhauszukunftsfonds-1/, abgerufen am 31.3.2026.

BAS (2026b), Transformationsfonds, Bundesamt für Soziale Sicherung, https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/themen/transformationsfo/ueberblick, abgerufen am 31.3.2026.

Berndt, B., M. Müller, I. Urukova, R. Böttcher und R. Müller (2025), Analyse zu Präventionsanreizen im reformierten Risikostrukturausgleich, WIG2-Gutachten im Auftrag der Interessensgemeinschaft Betriebliche Krankenversicherung, Wissenschaftliches Institut für Gesundheitsökonomie und Gesundheitssystemforschung, Leipzig.

Berndt, B., I. Urukova, R. Böttcher, L. Wedekind und T. Höpfner (2024), Identifikation versicherungsfremder Leistungen und Quantifizierung der damit verbundenen Ausgabenanteile am GKV-Beitragssatz, WIG2-Expertise im Auftrag der IKK gesund plus, Wissenschaftliches Institut für Gesundheitsökonomie und Gesundheitssystemforschung, Leipzig.

BfArM (2026), Arzneimittel-Festbeträge, Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, Bonn und Köln.

BfR (2023), Süßungsmittel: Mehrheit der Studien bestätigt keine Gesundheitsbeeinträchtigung – allerdings ist die Studienlage unzureichend, BfR-Stellungnahme 004/2023 vom 07. Februar 2023 (Bewertungsstand 23. September 2019), Bundesinstitut für Risikobewertung, Berlin.

Blanco-Moreno, Á., R.M. Urbanos-Garrido und I.J. Thuissard-Vasallo (2013), Public healthcare expenditure in Spain: Measuring the impact of driving factors, Health Policy 111 (1), 34–42.

Blümel, M., A. Spranger, K. Achstetter, A. Maresso und R. Busse (2020), Germany: Health system review, Health Systems in Transition 22 (6), European Observatory on Health Systems, Policies, Kopenhagen.

BMG (2026a), Leistungen der (gesetzlichen) Krankenversicherung, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/l/leistungskatalog, abgerufen am 30.3.2026.

BMG (2026b), Versicherungsfremde Leistungen, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/v/versicherungsfremde-leistungen, abgerufen am 31.3.2026.

BMG (2026c), Zuzahlungen der privaten Haushalte in der gesetzlichen Krankenversicherung, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.gbe-bund.de/gbe/isgbe.archiv?p_indnr=664&p_archiv_id=7340430&p_sprache=D&p_action=A, abgerufen am 24.4.2026.

BMG (2026d), Finanzergebnisse der GKV, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/krankenversicherung/zahlen-und-fakten-zur-krankenversicherung/finanzergebnisse, abgerufen am 24.4.2026.

BMG (2026e), Gemeinsam Digital 2026: Digitalisierungsstrategie für das Gesundheitswesen und die Pflege, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2026f), Beiträge, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/beitraege, abgerufen am 24.4.2026.

BMG (2026g), Versicherte in der gesetzlichen Krankenversicherung mit Wahltarifen nach § 53 SGB V im Jahresdurchschnitt, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.gbe-bund.de/gbe/isgbe.archiv?p_indnr=856&p_archiv_id=7340431&p_sprache=D&p_action=A, abgerufen am 24.4.2026.

BMG (2025a), Zuzahlungsregelungen der gesetzlichen Krankenversicherung, Informationsblatt 223–6, Bundesministerium für Gesundheit, Bonn und Berlin.

BMG (2025b), Verordnung zur Verwaltung des Transformationsfonds im Krankenhausbereich (Krankenhaustransformationsfonds-Verordnung – KHTFV), Drucksache 64/25, Bundesrat, 7. Februar.

BMG (2024), Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsqualität im Krankenhaus und zur Reform der Vergütungsstrukturen (Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz – KHVVG), Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 15. April.

BMLEH (2026a), Nutri-Score, Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, https://www.bmleh.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittel-kennzeichnung/freiwillige-angaben-und-label/nutri-score/nutri-score_node.html, abgerufen am 24.4.2026.

BMLEH (2026b), Reduktions- und Innovationsstrategie, Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, https://www.bmleh.de/DE/themen/ernaehrung/gesunde-ernaehrung/reduktionsstrategie/reduktionsstrategie_node.html, abgerufen am 31.3.2026.

Böcken, J. (2019), Mit weniger als der Hälfte der Krankenhäuser wären Patienten in Deutschland besser versorgt, Pressemitteilung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 15. Juli.

Böcking, W., U. Ahrens, W. Kirch und M. Milakovic (2005), First results of the introduction of DRGs in Germany and overview of experience from other DRG countries, Journal of Public Health 13 (3), 128–137.

Boyland, E. et al. (2025), Food marketing, eating and health outcomes in children and adults: A systematic review and meta-analysis, British Journal of Nutrition 133 (6), 781–805.

Bratan, T. et al. (2022), E-Health in Deutschland: Entwicklungsperspektiven und internationaler Vergleich, Studie zum deutschen Innovationssystem 12-2022, Fraunhofer ISI im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Breyer, F. (2025), Gesetzliche Krankenversicherung: Mitversicherung abschaffen?, Wirtschaftsdienst 105 (11), 773.

Breyer, F. (2015), Demographischer Wandel und Gesundheitsausgaben: Theorie, Empirie und Politikimplikationen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 16 (3), 215–230.

Breyer, F. und N. Lorenz (2021), The "red herring" after 20 years: Ageing and health care expenditures, European Journal of Health Economics 22 (5), 661–667.

Breyer, F., N. Lorenz und T. Niebel (2015), Health care expenditures and longevity: Is there a Eubie Blake effect?, European Journal of Health Economics 16 (1), 95–112.

Breyer, F. und V. Ulrich (2000), Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: Eine Regressionsanalyse, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 220 (1), 1–17.

BRH (2025), Verwaltungsdigitalisierung: Empfehlungen für die 21. Legislaturperiode, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Bundesrechnungshof, Potsdam.

BRH (2021), Gegenstand und Auskömmlichkeit des Bundeszuschusses an die gesetzliche Krankenversicherung, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO

über die finanzielle Lage der gesetzlichen Krankenversicherung Gz.: IX 1-2020-0345, Bundesrechnungshof, Potsdam.

Brot-Goldberg, Z.C., A. Chandra, B.R. Handel und J.T. Kolstad (2017), What does a deductible do? The impact of cost-sharing on health care prices, quantities, and spending dynamics, Quarterly Journal of Economics 132 (3), 1261–1318.

Buchmueller, T.C. und R.G. Valletta (1999), The effect of health insurance on married female labor supply, Journal of Human Resources 34 (1), 42–70.

Bundesdrogenbeauftragter (2026), Alkoholkonsum in Deutschland, https://datenportal.bundesdrogenbeauftragter.de/alkohol, abgerufen am 24.4.2026.

Bundesregierung (2026), Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz), Deutscher Bundestag, 16. April.

Bundesregierung (2025), Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Krankenhausreform (Krankenhausreformanpassungsgesetz – KHAG), Deutscher Bundestag, 5. August.

Bünnings, C., H. Schmitz, H. Tauchmann und N.R. Ziebarth (2015), How health plan enrollees value prices relative to supplemental benefits and service quality, SOEPpaper on Multidisciplinary Panel Data Research 741, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Busse, R., M. Blümel, F. Knieps und T. Bärnighausen (2017), Statutory health insurance in Germany: A health system shaped by 135 years of solidarity, self-governance, and competition, The Lancet 390 (10097), 882–897.

Büssgen, M. und T. Stargardt (2023), Does health technology assessment compromise access to pharmaceuticals?, European Journal of Health Economics 24 (3), 437–451.

BVA (2018), Sonderbericht zum Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung, Bundesversicherungsamt, Bonn.

Campanella, P. et al. (2016), The impact of electronic health records on healthcare quality: A systematic review and meta-analysis, European Journal of Public Health 26 (1), 60–64.

Caumanns, J. (2019), Zur Diskussion: Stand der Digitalisierung im deutschen Gesundheitswesen, Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen 143, 22–29.

Cebi, M. und C. Wang (2013), Employer-provided health insurance and labor supply of married women, Eastern Economic Journal 39 (4), 493–510.

Chaloupka, F.J., K. Straif und M.E. Leon (2011), Effectiveness of tax and price policies in tobacco control, Tobacco Control 20 (3), 235–238.

Chandra, A., E. Flack und Z. Obermeyer (2024), The health costs of cost sharing, Quarterly Journal of Economics 139 (4), 2037–2082.

Chandra, A., J. Gruber und R. McKnight (2010), Patient cost-sharing and hospitalization offsets in the elderly, American Economic Review 100 (1), 193–213.

Chandra, A. und J. Skinner (2012), Technology growth and expenditure growth in health care, Journal of Economic Literature 50 (3), 645–680.

Charlton, K., T. Comerford, N. Deavin und K. Walton (2021), Characteristics of successful primary school-based experiential nutrition programmes: A systematic literature review, Public Health Nutrition 24 (14), 4642–4662.

Chuard, C. und P. Hochuli (2026), Unpacking regional variation in health care: Insights from internal migration in Switzerland, CSS Institut Working Paper 2025/02, CSS Institute for Empirical Health Economics, Luzern.

Cinaroglu, S. und O. Baser (2018), The relationship between medical innovation and health expenditure before and after health reform, Health Policy and Technology 7 (4), 379–387.

Cobiac, L.J. et al. (2024), Impact of the UK soft drinks industry levy on health and health inequalities in children and adolescents in England: An interrupted time series analysis and population health modelling study, PLOS Medicine 21 (3), e1004371.

Commonwealth Fund (2010), 100 Percent of primary care doctors in Denmark use electronic medical records, Pressemitteilung, The Commonwealth Fund, New York, NY, 11. März.

Costantini, S. (2025), How do mental health treatment delays impact long-term mortality?, American Economic Review 115 (5), 1672–1707.

Cylus, J., I. Papanicolas und P.C. Smith (Hrsg.) (2016), Health system efficiency: How to make measurement matter for policy and management, Health policy series 46, European Observatory on Health Systems, Policies sowie Regionalbüro für Europa der Weltgesundheitsorganisation, Kopenhagen.

Darzi, A. (2024), Independent investigation of the National Health Service in England, Independent report, Department of Health, Social Care, London.

Dauth, C. (2021), The effects of private versus public health insurance on health and labor market outcomes, IAB-Discussion Paper 3/2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

De Pietro, C. et al. (2015), Switzerland: Health system review, Health Systems in Transition 17 (4), European Observatory on Health Systems, Policies sowie Regionalbüro für Europa der Weltgesundheitsorganisation, Kopenhagen.

Deutscher Bundestag (2025a), Gesetz zur Befugniserweiterung und Entbürokratisierung in der Pflege – Drucksachen 21/1511, 21/1935, 21/2641, 21/2642 – Anrufung des Vermittlungsausschusses, Drucksache 21/2893, Unterrichtung durch den Bundesrat, 24. November.

Deutscher Bundestag (2025b), Beamte in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Pauschale Beihilfe in einzelnen Bundesländern, WD 8 – 3000 – 046/25, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

Deutscher Bundestag (2021a), Dokumentation: Bonusprogramme der gesetzlichen Krankenkassen für gesundheitsbewusstes Verhalten, WD 9 – 3000 – 090/20, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

Deutscher Bundestag (2021b), Ausarbeitung: Verfassungsrechtliche Grenzen einer An- oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen der Einführung einer Bürgerversicherung, Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 429/10 WD 3 – 3000 – 035/21, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

Deutscher Bundestag (2015), Technischer Fortschritt im Gesundheitswesen: Quelle für Kostensteigerungen oder Chance für Kostensenkungen?, Drucksache 18/4283, Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, Berlin.

Deutscher Bundestag (2010), Ausarbeitung: Verfassungsmäßigkeit einer Bürgerversicherung, WD 3 – 3000 – 486/10, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

Deutsches Ärzteblatt (2023), Patienten sollen in ePA ärztliche Abrechnungen überprüfen, https://www.aerzteblatt.de/news/patienten-sollen-in-epa-aerztliche-abrechnungen-ueberpruefen, abgerufen am 24.4.2026.

Dewing, C., T. Jones und S.K. Steffensen (2018), The future of patient data: A Danish perspective, DTU Business Healthcare und Future Agenda, London.

DGE (2023), DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas, 6. Auflage Auflage, Deutsche Gesellschaft für Ernährung, Bonn.

Dickson, A., M. Gehrsitz und J. Kemp (2025), Does a spoonful of sugar levy help the calories go down? An analysis of the UK soft drinks industry levy, Review of Economics and Statistics 107 (6), 1754–1763.

DKG (2025), Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern 2025, Deutsche Krankenhausgesellschaft, Geschäftsbereich II – Krankenhausfinanzierung und Versorgungsplanung, Berlin.

DKI und BDO (2015), Investitionsfähigkeit der deutschen Krankenhäuser, Deutsches Krankenhausinstitut, BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Köln.

Dlouhý, M. und P. Havlík (2024), Efficiency evaluation of 28 health systems by MCDA and DEA, Health Economics Review 14 (1), 59.

Donaldson, S.I. et al. (2025), Association between exposure to digital alcohol marketing and alcohol use: A systematic review and meta-analysis, The Lancet Public Health 10 (11), e912–e922.

Drösler, S. et al. (2025), Gutachten zu den Wirkungen des Risikostrukturausgleichs im korrigierten Jahresausgleich 2021, Wissenschaftlicher Beirat zur Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs beim Bundesamt für Soziale Sicherung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Bonn.

Effertz, T. (2020), Die volkswirtschaftlichen Kosten von Alkohol- und Tabakkonsum in Deutschland, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.), DHS Jahrbuch Sucht 2020, Pabst Science Publishers, Lengerich, 225–234.

Effertz, T., S. Engel, F. Verheyen und R. Linder (2016), The costs and consequences of obesity in Germany: A new approach from a prevalence and life-cycle perspective, European Journal of Health Economics 17 (9), 1141–1158.

Effertz, T., F. Verheyen und R. Linder (2017), The costs of hazardous alcohol consumption in Germany, European Journal of Health Economics 18 (6), 703–713.

Eibich, P. und N.R. Ziebarth (2014), Analyzing regional variation in health care utilization using (rich) household microdata, Health Policy 114 (1), 41–53.

Eurostat (2025), Kaufkraftparitäten, Preisniveauindizes sowie nominale und reale Ausgaben nach analytischen Kategorien – basierend auf dem Coicop 1999, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/PRC_PPP_IND, abgerufen am 24.4.2026.

Felder, S. und A. Werblow (2008), A physician fee that applies to acute but not to preventive care: Evidence from a German deductible program, Journal of Contextual Economics – Schmollers Jahrbuch 128 (2), 191–212.

Fischbacher, S., F.-W. Dippel und O. Schöffski (2025), Zuckersteuer: Wie lange können wir es uns noch leisten, nichts zu tun?, Aktuelle Ernährungsmedizin 50 (01), 29–35.

FKG (2026), Erster Bericht der FinanzKommission Gesundheit: Empfehlungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung ab 2027, FinanzKommission Gesundheit, Berlin.

Fogarty, J. (2010), The demand for beer, wine and spirits: A survey of the literature, Journal of Economic Surveys 24 (3), 428–478.

Fries, J.F. (2002), Aging, natural death, and the compression of morbidity (1980), Bulletin of the World Health Organization 80 (3), 245–250.

Fuchs, A., G. Del Carmen und A.K. Mukon (2018), Long-run impacts of increasing tobacco taxes: Evidence from South Africa, Weltbank, Washington, DC.

Fusco, N., B. Sils, J.S. Graff, K. Kistler und K. Ruiz (2023), Cost-sharing and adherence, clinical outcomes, health care utilization, and costs: A systematic literature review, Journal of Managed Care & Specialty Pharmacy 29 (1), 4–16.

García-Chávez, C.G., T. Barrientos-Gutierrez, S.W. Ng, J.A. Rivera und M.A. Colchero (2025), Changes in sugar-sweetened beverages and non-essential energy-dense food purchases overall and by type before and after the implementation of taxes in Mexico: Repeated cross-sectional national surveys (2008–2018), BMJ Public Health 3 (1), e001524.

Gerlach, F. und J. Szecsenyi (2020), Evaluation der Hausarztzentrierten Versorgung (HZV) in Baden-Württemberg, Zusammenfassung der Ergebnisse, Goethe-Universität Frankfurt am Main und Universitätsklinikum Heidelberg, Frankfurt am Main und Heidelberg.

GKV-Spitzenverband (2026a), Die gesetzlichen Krankenkassen, https://www.gkv-spitzenverband.de/krankenversicherung/kv_grundprinzipien/alle_gesetzlichen_krankenkassen/alle_gesetzlichen_krankenkassen.jsp, abgerufen am 30.3.2026.

GKV-Spitzenverband (2026b), Selbstverwaltung, Solidarität und Sachleistung, https://www.gkv-spitzenverband.de/krankenversicherung/kv_grundprinzipien/selbstverwaltung_gkv/gkv_selbstverwaltung_1.jsp, abgerufen am 30.3.2026.

GKV-Spitzenverband (2026c), Gesundheitsförderung und Prävention gesamtgesellschaftlich stärken, Positionspapier, Berlin.

GKV-Spitzenverband (2025), Arbeit und Ergebnisse der Stelle zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen, Bericht des Vorstands an den Verwaltungsrat gem. §§ 197 Absatz 5 SGB V, 47a SGB XI, Berlin.

GKV-Spitzenverband (2018), Stellungnahme des GKV-Spitzenverbandes vom 02.11.2018 zu den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Selbstbestimmte Familienplanung ermöglichen" (Drucksache 19/2514) und der Fraktion DIE LINKE "Verhütungsmittel kostenfrei zur Verfügung stellen" (Drucksache 19/2699), Berlin.

Godøy, A., V.F. Haaland, I. Huitfeldt und M. Votruba (2024), Hospital queues, patient health, and labor supply, American Economic Journal: Economic Policy 16 (2), 150–181.

Gréa, C. et al. (2025), Produktmonitoring 2024: Ergebnisbericht, MRI-Bericht, Max Rubner-Institut, Karlsruhe.

Greß, S. und M. Lüngen (2017), Die Einführung einer Bürgerversicherung: Überwindung des ineffizienten Systemwettbewerbs zwischen GKV und PKV, Gesundheits- und Sozialpolitik 71 (3–4), 68–74.

Greß, S. und K. Stegmüller (2014), Stellungnahme zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2014 – BT-Drucksache 18/1050, Deutscher Bundestag, Berlin, 4. April.

Gruber, J. und B. Madrian (2002), Health insurance, labor supply, and job mobility: A critical review of the literature, NBER Working Paper 8817, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Haas, P. (2017), Elektronische Patientenakten: Einrichtungsübergreifende Elektronische Patientenakten als Basis für integrierte patientenzentrierte Behandlungsmanagement-Plattformen, Expertise, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Häckl, D., I. Weinhold, N. Kossack und C. Schindler (2016), Gutachten zu Anreizen für Prävention im Morbi-RSA, WIG2-Gutachten für den IKK, Wissenschaftliches Institut für Gesundheitsökonomie und Gesundheitssystemforschung, Leipzig.

Han, K.-T., W. Kim, A. Song, Y.J. Ju, D.-W. Choi und S. Kim (2021), Is time-to-treatment associated with higher mortality in Korean elderly lung cancer patients?, Health Policy 125 (8), 1047–1053.

Hanewinkel, R. und B. Isensee (2003), Umsetzung, Akzeptanz und Auswirkungen der Tabaksteuererhöhung in Deutschland vom 1. Januar 2002, SUCHT 49 (3), 168–179.

Hengel, P., U. Nimptsch, C. Pioch und R. Busse (2026), Ambulant-sensitive Krankenhausfälle: Ambulantisierungspotenzial für Hybrid-DRGs und AOP-Katalog sowie Trends seit der Corona-Pandemie. Analyse der deutschlandweiten Krankenhausabrechnungsdaten 2018–2023, Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen 201, 60–68.

Hentschker, C., G. Goerdt und D. Scheller-Kreinsen (2023), Das Pflegebudget der Krankenhäuser im dritten Jahr der Umsetzung: Analysen und Entwicklungen, in: Klauber, J., J. Wasem, A. Beivers und C. Mostert (Hrsg.), Krankenhaus-Report 2023: Schwerpunkt: Personal, Springer, Berlin und Heidelberg, 251–264.

Hentschker, C., R. Messerle, J. Schlüter, J. Schmitt und J. Malzahn (2026b), Effekte der Hybrid-DRG-Einführung – eine Analyse auf Basis von AOK-Daten, Monitor Versorgungsforschung (01/26), 73–81.

Hentschker, C., C. Mostert-Brenck und D. Scheller-Kreinsen (2026a), Das Pflegebudget: eine empirische Zwischenbilanz, WIdO e-Paper 6, Wissenschaftliches Institut der AOK, Berlin.

Herbert-Maul, A., K. Abu-Omar, M. Till, T. Fleuren, A.R. Wolff und A.K. Reimers (2023), Präventionsdilemma auf kommunaler Ebene? Einflussfaktoren auf die Teilnahme von Kommunen an Maßnahmen zur Gesundheitsförderung, Prävention und Gesundheitsförderung 18 (3), 327–334.

Highfill, T. (2020), Do hospitals with electronic health records have lower costs? A systematic review and meta-analysis, International Journal of Healthcare Management 13 (1), 65–71.

Hofmann, S.M. und A.M. Mühlenweg (2017), Primary care physicians as gatekeepers in the German healthcare system: Quasi-experimental evidence on coordination of care, quality indicators, and ambulatory costs, American Journal of Medical Research 4 (2), 47–72.

Hoh, C. und I. Honekamp (2010), Co-payment as a solution to the moral hazard problem in the pharmaceutical market?, MPRA Paper 27425, Munich Personal RePEc Archive und Universitätsbibliothek der Ludwig-Maximilians-Universität München, München.

Hullegie, P. und T.J. Klein (2010), The effect of private health insurance on medical care utilization and self-assessed health in Germany, Health Economics 19 (9), 1048–1062.

Hundeshagen, C., H. Rosmann und J. Lindenmeier (2024), The effect of obligatory versus voluntary school food standard implementation on the fulfillment of the school food standard requirements in Germany, NFS Journal 37, 100197.

Initiative D21 und TUM (2024), eGovernment MONITOR 2024: Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger*innen – Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, Initiative D21 und Technische Universität München, Berlin und München.

Jensen, T.B. und A.A. Thorseng (2017), Building national healthcare infrastructure: The case of the Danish e-health portal, in: Aanestad, M., M. Grisot, O. Hanseth und P. Vassilakopoulou (Hrsg.), Information Infrastructures within European Health Care, Springer, Cham, 209–224.

Jepson, R.G., F.M. Harris, S. Platt und C. Tannahill (2010), The effectiveness of interventions to change six health behaviours: A review of reviews, BMC Public Health 10 (1), 538.

Johansson, N., N. Jakobsson und M. Svensson (2019), Effects of primary care cost-sharing among young adults: Varying impact across income groups and gender, European Journal of Health Economics 20 (8), 1271–1280.

Kaba-Schönstein, L. und H. Kilian (2023), Gesundheitsförderung und soziale Benachteiligung/Gesundheitsförderung und gesundheitliche Chancengleichheit, in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.), Leitbegriffe der Gesundheitsförderung und Prävention: Glossar zu Konzepten, Strategien und Methoden, https://doi.org/10.17623/BZGA:Q4–i052–3.0.

Kamphuis, B., A.-M. Fontrier, J. Gill, O. Efthymiadou, H. Salyga und P. Kanavos (2021), Access to medicines in Europe: Delays and challenges for patient access, LSE Consulting, London School of Economics, London.

Karran, E.L. et al. (2023), Do health education initiatives assist socioeconomically disadvantaged populations? A systematic review and meta-analyses, BMC Public Health 23 (1), 453.

KH-Regierungskommission (2025), Reform der Investitionskostenfinanzierung für die Krankenhäuser in Deutschland Bestandsinvestitionen und Strukturinvestitionen, Dreizehnte Stellungnahme und Empfehlung, Regierungskommission für eine moderne und bedarfsgerechte Krankenhausversorgung, Berlin.

Kiil, A. und K. Houlberg (2014), How does copayment for health care services affect demand, health and redistribution? A systematic review of the empirical evidence from 1990 to 2011, European Journal of Health Economics 15 (8), 813–828.

Kilian, C., P. Rovira, M. Neufeld, J. Manthey und J. Rehm (2022), Potenzielle Auswirkungen erhöhter Alkoholsteuern auf die alkoholbedingte Krankheitslast in Deutschland: Eine Modellierungsstudie, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 65 (6), 668–676.

Kingreen, T. (2025), Eine integrierte Krankenversicherungsordnung: Zu versicherungs- und verfassungsrechtlichen Fragen der Ausgestaltung und Zulässigkeit, Working Paper Forschungsförderung 372, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Klosterhalfen, S. und D. Kotz (2025), Proportionate income spent on nicotine and tobacco products and the use of untaxed cigarettes in Germany: Findings from a cross-sectional survey, BMJ Public Health 3 (2), e003340.

Kroneman, M., J. de Jong, K. Polin und E. Webb (2025), The Netherlands: Health system summary 2024, European Observatory on Health Systems, Policies sowie Regionalbüro für Europa der Weltgesundheitsorganisation, Kopenhagen.

Leopoldina (2026), Prävention stärken & neue Therapieansätze nutzen: Wie lässt sich die Adipositas-Epidemie eindämmen?, Leopoldina Fokus 5, Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Halle (Saale).

Lewis, A.K., K.E. Harding, D.A. Snowdon und N.F. Taylor (2018), Reducing wait time from referral to first visit for community outpatient services may contribute to better health outcomes: A systematic review, BMC Health Services Research 18 (1), 869.

Lindlbauer, I. und J. Schreyögg (2014), The relationship between hospital specialization and hospital efficiency: Do different measures of specialization lead to different results?, Health Care Management Science 17 (4), 365–378.

Manning, W.G., J.P. Newhouse, N. Duan, E.B. Keeler, A. Leibowitz und M.S. Marquis (1987), Health insurance and the demand for medical care: Evidence from a randomized experiment, American Economic Review 77 (3), 251–277.

Manton, K.G. (1982), Changing concepts of morbidity and mortality in the elderly population, The Milbank Memorial Fund Quarterly / Health and Society 60 (2), 183–244.

Marchildon, G.P. et al. (2021), Achieving higher performing primary care through patient registration: A review of twelve high-income countries, Health Policy 125 (12), 1507–1516.

Marino, A. und L. Lorenzoni (2019), The impact of technological advancements on health spending: A literature review, OECD Health Working Paper 113, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Mason, A. et al. (2019), Drivers of health care expenditure: Final report, CHE Research Paper 169, University of York, Centre for Health Economics, York.

Matjasko, J.L., J.H. Cawley, M.M. Baker-Goering und D.V. Yokum (2016), Applying behavioral economics to public health policy, American Journal of Preventive Medicine 50 (5), S13–S19.

McGuire, T.G. (2000), Physician agency, in: Culyer, A.J. und J.P. Newhouse (Hrsg.), Handbook of Health Economics, Bd. 1A, Elsevier Science, Amsterdam, 461–536.

Messerle, R., F. Hoogestraat und E.-M. Wild (2024), Which factors influence the decision of hospitals to provide procedures on an outpatient basis? Mixed-methods evidence from Germany, Health Policy 150, 105193.

Messerle, R. und J. Schreyögg (2024), Country-level effects of diagnosis-related groups: Evidence from Germany's comprehensive reform of hospital payments, European Journal of Health Economics 25 (6), 1013–1030.

Metsallik, J., P. Ross, D. Draheim und G. Piho (2019), Ten years of the e-health system in Estonia, CEUR Workshop Proceedings 2336.

Milkman, K.L. et al. (2021), A megastudy of text-based nudges encouraging patients to get vaccinated at an upcoming doctor's appointment, Proceedings of the National Academy of Sciences 118 (20), e2101165118.

Müller, K.-U. et al. (2013), Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, Politikberatung kompakt 73, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Müller, S., D. Piontek, A. Pabst, S.E. Baumeister und L. Kraus (2010), Changes in alcohol consumption and beverage preference among adolescents after the introduction of the alcopops tax in Germany, Addiction 105 (7), 1205–1213.

Murray, C.J. et al. (2020), Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990–2019: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019, The Lancet 396 (10258), 1223–1249.

Neufeld, M. et al. (2022), Impact of introducing a minimum alcohol tax share in retail prices on alcohol-attributable mortality in the WHO European Region: A modelling study, The Lancet Regional Health – Europe 15, 100325.

Nickel, S. und O. von dem Knesebeck (2020), Do multiple community-based interventions on health promotion tackle health inequalities?, International Journal for Equity in Health 19 (1), 157.

Nolting, H.-D. et al. (2011), Faktencheck Gesundheit: Regionale Unterschiede in der Gesundheitsversorgung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Nomaguchi, T., M. Cunich, B. Zapata-Diomedi und J.L. Veerman (2017), The impact on productivity of a hypothetical tax on sugar-sweetened beverages, Health Policy 121 (6), 715–725.

Nowossadeck, S., E. Nowossadeck, F. Tetzlaff und J. Tetzlaff (2024), Wie hat sich die Lebenserwartung ohne funktionelle Einschränkungen in Deutschland entwickelt? Eine Analyse mit Daten des Deutschen Alterssurveys (DEAS), Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 67 (5), 564–571.

Ochmann, R., M. Albrecht und G. Schiffhorst (2020), Geteilter Krankenversicherungsmarkt: Risikoselektion und regionale Verteilung der Ärzte, IGES-Studie, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Ochmann, R., M. Albrecht und G. Schiffhorst (2017), Krankenversicherungspflicht für Beamte und Selbstständige: Teilbericht Beamte, IGES-Studie, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

OECD (2025), Health at a Glance 2025: Germany, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD und European Observatory (2025), Länderprofil Gesundheit 2025: Deutschland, State of Health in the EU, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie European Observatory on Health Systems, Policies, Paris und Brüssel.

Olson, C.A. (1998), A comparison of parametric and semiparametric estimates of the effect of spousal health insurance coverage on weekly hours worked by wives, Journal of Applied Econometrics 13 (5), 543–565.

Pendzialek, J.B., D. Simic und S. Stock (2016), Differences in price elasticities of demand for health insurance: A systematic review, European Journal of Health Economics 17 (1), 5–21.

PKV-Verband (2026a), PKV-Zahlenportal, Verband der Privaten Krankenversicherung, https://www.pkv-zahlenportal.de/werte/2014/2024/12, abgerufen am 11.4.2026.

PKV-Verband (2026b), Nachhaltige Finanzierung in der Privaten Krankenversicherung, Verband der Privaten Krankenversicherung, https://www.pkv.de/wissen/private-krankenversicherung/nachhaltige-finanzierung/, abgerufen am 24.4.2026.

PKV-Verband (2026c), Ausgestaltung und Wirkung von Selbstbehalten, Interne Arbeitsunterlage, Verband der Privaten Krankenversicherung, Köln.

PKV-Verband (2025), Beitragsrückerstattung der privaten Krankenversicherer weiter auf hohem Niveau, Pressemitteilung, Verband der Privaten Krankenversicherung, Köln, 24. Februar.

Plamper, E., G. Klever Deichert und K.W. Lauterbach (2006), Auswirkungen der Tabaksteuererhöhungen in Deutschland auf den Tabakkonsum und Konsequenzen für die Gesundheitspolitik, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 49 (7), 660–664.

Pretnar, N. und M. Feldman (2026), Health sector structural change, American Economic Journal: Macroeconomics, im Erscheinen.

Prudon, R. (2025), Is delayed mental health treatment detrimental to employment?, Review of Economics and Statistics, im Erscheinen, https://doi.org/10.1162/rest.a.257.

Quentin, W., A. Geissler, D. Scheller-Kreinsen und R. Busse (2010), DRG-type hospital payment in Germany: The G-DRG system, Euro Observer 12 (3), 4–7.

Reifferscheid, A., N. Pomorin und J. Wasem (2015), Ausmaß von Rationierung und Überversorgung in der stationären Versorgung: Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage in deutschen Krankenhäusern, Deutsche Medizinische Wochenschrift 140 (13), e129–e135.

Reinhardt, K. (2025), TOP IV: Novellierung der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ), Rede, 129. Deutscher Ärztetag, Leipzig, 30. Mai.

Rogers, N.T. et al. (2023), Associations between trajectories of obesity prevalence in English primary school children and the UK soft drinks industry levy: An interrupted time series analysis of surveillance data, PLOS Medicine 20 (1), e1004160.

Rose, G. (2001), Sick individuals and sick populations, International Journal of Epidemiology 30 (3), 427–432.

Rothgang, H. und R. Götze (2013), Perspektiven der solidarischen Finanzierung, in: Jacobs, K. und S. Schulze (Hrsg.), Die Krankenversicherung der Zukunft: Anforderungen an ein leistungsfähiges System, WIdO-Reihe, KomPart, Berlin, 125–173.

Saad, C. et al. (2025), Effectiveness of tobacco advertising, promotion and sponsorship bans on smoking prevalence, initiation and cessation: A systematic review and meta-analysis, Tobacco Control, im Erscheinen, https://doi.org/10.1136/tc–2024–058903.

Salm, M. und A. Wübker (2020), Sources of regional variation in healthcare utilization in Germany, Journal of Health Economics 69, 102271.

Schmitz, H. (2013), Practice budgets and the patient mix of physicians – The effect of a remuneration system reform on health care utilisation, Journal of Health Economics 32 (6), 1240–1249.

Schmitz, H. und N.R. Ziebarth (2017), Does price framing affect the consumer price sensitivity of health plan choice?, Journal of Human Resources 52 (1), 88–127.

Schneider, U. (2002), Beidseitige Informationsasymmetrien in der Arzt-Patient-Beziehung: Implikationen für die GKV, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 71 (4), 447–458.

Schreyögg, J. und M.M. Grabka (2010), Copayments for ambulatory care in Germany: A natural experiment using a difference-in-difference approach, European Journal of Health Economics 11 (3), 331–341.

Schröder, H., P.A. Thürmann, M. Thiede, S. Enners und R. Busse (Hrsg.) (2025), Arzneimittel-Kompass 2025 – Die Preisfrage: Wege zu fairen Lösungen, Springer, Berlin.

Sherk, A. et al. (2018), Alcohol consumption and the physical availability of take-away alcohol: Systematic reviews and meta-analyses of the days and hours of sale and outlet density, Journal of Studies on Alcohol and Drugs 79 (1), 58–67.

Shigeoka, H. (2014), The effect of patient cost sharing on utilization, health, and risk protection, American Economic Review 104 (7), 2152–2184.

Simonsen, M., L. Skipper, N. Skipper und A. Illemann Christensen (2021), Spot price biases in non-linear health insurance contracts, Journal of Public Economics 203, 104508.

Sperlich, S. et al. (2022), Die langzeitliche Entwicklung von Morbidität und Gesundheit in Deutschland – mehr Gesundheit für alle?, in: Siegrist, J., U. Stößel und A. Trojan (Hrsg.), Medizinische Soziologie in Deutschland: Entstehung und Entwicklungen, Gesundheit und Gesellschaft, Springer VS, Wiesbaden, 179–203.

Sripa, P., B. Hayhoe, P. Garg, A. Majeed und G. Greenfield (2019), Impact of GP gatekeeping on quality of care, and health outcomes, use, and expenditure: A systematic review, British Journal of General Practice 69 (682), e294–e303.

Starker, A., A. Schienkiewitz, S. Damerow und R. Kuhnert (2025), Verbreitung von Adipositas und Rauchen bei Erwachsenen in Deutschland – Entwicklung von 2003 bis 2023, Journal of Health Monitoring 10 (1), e12990.

Statistisches Bundesamt (2026a), Gesundheitsausgaben nach Ausgabenträgern, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Gesundheitsausgaben/Tabellen/ausgabentraeger.html, abgerufen am 31.3.2026.

Statistisches Bundesamt (2026b), Krankenstand, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/krankenstand.html, abgerufen am 31.3.2026.

Statistisches Bundesamt (2025a), Zur Krankenversicherung befragte Personen für das Jahr 2023, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Gesundheitszustand-Relevantes-Verhalten/Tabellen/kv_befragtepersonen-geschl-versicherungsverh.html, abgerufen am 31.3.2026.

Statistisches Bundesamt (2025b), 72 000 Menschen ohne Krankenversicherungsschutz, Pressemitteilung N060, Wiesbaden, 29. Oktober.

Statistisches Bundesamt (2025c), Arztpraxen erzielten 2023 zwei Drittel ihrer Einnahmen aus Kassenabrechnung, Pressemitteilung 431, Wiesbaden, 4. Dezember.

Stauder, J. und T. Kossow (2017), Selektion oder bessere Leistungen – Warum sind Privatversicherte gesünder als gesetzlich Versicherte?, Das Gesundheitswesen 79 (03), 181–187.

Staudigel, M., K.M.F. Emmert-Fees, M. Laxy und J. Roosen (2025), The demand for non-alcoholic beverages across income groups and implications for sugar-sweetened beverage taxation in Germany, Q Open 5 (2), qoaf020.

Steuernagel, A. und M. Thum (2023), Wie viel Beitragsaufkommen lässt sich durch die Einbeziehung zusätzlicher Einkommenskomponenten in der Sozialversicherung erzielen?, ifo Dresden berichtet 30 (5), 14–18.

Strandbygaard, U., S.F. Thomsen und V. Backer (2010), A daily SMS reminder increases adherence to asthma treatment: A three-month follow-up study, Respiratory Medicine 104 (2), 166–171.

SVR Gesundheit (2021), Digitalisierung für Gesundheit: Ziele und Rahmenbedingungen eines dynamisch lernenden Gesundheitssystems, Gutachten 2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Bonn.

SVR Gesundheit (2018), Bedarfsgerechte Steuerung der Gesundheitsversorgung, Gutachten 2018, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, Bonn.

SVR Gesundheit & Pflege (2025), Preise innovativer Arzneimittel in einem lernenden Gesundheitssystem, Gutachten 2025, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen und in der Pflege, Bonn.

SVR Gesundheit & Pflege (2024), Fachkräfte im Gesundheitswesen: Nachhaltiger Einsatz einer knappen Ressource, Gutachten 2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen und in der Pflege, Bonn.

Thönnes, S. (2019), Ex-post moral hazard in the health insurance market: Empirical evidence from German data, European Journal of Health Economics 20 (9), 1317–1333.

Tillmanns, H. und D. Jäckel (2024), Entwicklung der Ambulantisierung, in: Klauber, J., J. Wasem, A. Beivers, C. Mostert und D. Scheller-Kreinsen (Hrsg.), Krankenhaus-Report 2024: Strukturreform, Springer, Berlin und Heidelberg, 225–268.

van der Horst, K. et al. (2024), Outcomes of children's cooking programs: A systematic review of intervention studies, Journal of Nutrition Education and Behavior 56 (12), 881–892.

Varabyova, Y., C.R. Blankart, A. Torbica und J. Schreyögg (2017), Comparing the efficiency of hospitals in Italy and Germany: Nonparametric conditional approach based on partial frontier, Health Care Management Science 20 (3), 379–394.

Varabyova, Y. und J.-M. Müller (2016), The efficiency of health care production in OECD countries: A systematic review and meta-analysis of cross-country comparisons, Health Policy 120 (3), 252–263.

Vaughan, K.L., J.E. Cade, M.M. Hetherington, J. Webster und C.E.L. Evans (2024), The impact of school-based cooking classes on vegetable intake, cooking skills and food literacy of children aged 4–12 years: A systematic review of the evidence 2001–2021, Appetite 195, 107238.

von Kalckreuth, N., M. Kopka, C. Schmid, C. Kratzer, A. Reptuschenko und M.A. Feufel (2025), Trustworthiness of the electronic health record in Germany: An exploratory, user-centered analysis, Frontiers in Digital Health 7, 1473326.

von Philipsborn, P., K. Geffert, C. Klinger, A. Hebestreit, J. Stratil und E.A. Rehfuess (2022), Nutrition policies in Germany: A systematic assessment with the Food Environment Policy Index, Public Health Nutrition 25 (6), 1691–1700.

vzbv (2026), Elektronische Patientenakte: Viel Potenzial, bislang wenig Nutzen, Pressemitteilung, Verbraucherzentrale Bundesverband, Berlin, 18. Februar.

Wagenaar, A.C., M.J. Salois und K.A. Komro (2009), Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: A meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies, Addiction 104 (2), 179–190.

Walendzik, A., C. Abels und J. Wasem (2021), Die Umsetzung neuer Untersuchungs- und Behandlungsmethoden in die vertragsärztliche Kollektivversorgung und in die privatärztliche ambulante Versorgung, Das Gesundheitswesen 85 (05), 462–470.

Walendzik, A., S. Greß, M. Manouguian und J. Wasem (2008), Vergütungsunterschiede im ärztlichen Bereich zwischen PKV und GKV auf Basis des standardisierten Leistungsniveaus der GKV und Modelle der Vergütungsangleichung, Diskussionsbeitrag aus dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften 165, Universität Duisburg-Essen, Essen.

Werbeck, A., A. Wübker und N.R. Ziebarth (2021), Cream skimming by health care providers and inequality in health care access: Evidence from a randomized field experiment, Journal of Economic Behavior & Organization 188, 1325–1350.

Werding, M. et al. (2026), Alterungsschub und Sozialbeiträge: Simulationen zu GKV und Pflegeversicherung, SVR-Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin, im Erscheinen.

WHO (2025), European health report 2024: Keeping health high on the agenda, Regionalbüro für Europa der Weltgesundheitsorganisation, Kopenhagen.

Willemé, P. und M. Dumont (2016), Machines that go 'ping': Medical technology and health expenditures in OECD countries, Health Economics 25 (3), 387–388.

Winkelmann, R. (2004), Co-payments for prescription drugs and the demand for doctor visits – Evidence from a natural experiment, Health Economics 13 (11), 1081–1089.

Wissenschaftsrat (2026), Für Prävention und Gesundheitsförderung handeln in Wissenschaft, Versorgung und Gesellschaft, Positionspapier 3003–26, Köln.

Xu, M. und B. Bittschi (2022), Does the abolition of copayment increase ambulatory care utilization?: A quasi-experimental study in Germany, European Journal of Health Economics 23 (8), 1319–1328.

Zeeb, H. et al. (2025), Public health in Germany: Structures, dynamics, and ways forward, The Lancet Public Health 10 (4), e333–e342.

Zweifel, P., S. Felder und M. Meiers (1999), Ageing of population and health care expenditure: A red herring?, Health Economics 8 (6), 485–496.

6

SOZIALE PFLEGEVERSICHERUNG: FOKUSSIEREN UND GENERATIONENGERECHT FINANZIEREN

I. Einleitung

II. Pflegebedarf und -organisation
1. Pflegebedürftige
2. Pflegende

III. Absicherung des Pflegerisikos
1. Struktur und Leistungen der Pflegeversicherung
2. Finanzielle Situation der SPV

IV. Eigenanteile und gesellschaftliche Kosten der Pflege
1. Finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen
2. Auswirkungen informeller Pflege

V. Zukünftige Finanzierung der Pflegeausgaben im demografischen Wandel

VI. Reformoptionen für eine nachhaltige Finanzierung der Pflege
1. Zugang zu Leistungen und Leistungsumfang der SPV korrigieren
2. Teilversicherungssystem beibehalten
3. Kapitaldeckung in der SPV stärken

Eine andere Meinung

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

↘ Die Ausgaben der SPV sind seit Einführung des 2. Pflegestärkungsgesetzes im Jahr 2017 stark gestiegen. Gründe dafür sind der vereinfachte Zugang zu sowie die starke Ausweitung der Leistungen. Die demografische Alterung lässt die Pflegekosten künftig weiter steigen.

↘ Die SPV sollte eine Teilversicherung bleiben. Eine Rückführung des Zugangs zu Leistungen der SPV auf ein fachlich empfohlenes Niveau sowie die Abschaffung von Leistungszuschlag und Entlastungsbetrag würden den Ausgabenanstieg deutlich dämpfen.

↘ In Kombination mit einer kohortenspezifischen Kapitaldeckung können solche Reformen ein angemessenes Leistungsniveau mit generationengerechter Finanzierung langfristig sichern.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV) wurde in Deutschland im Jahr 1995 als fünfter Zweig der Sozialversicherung eingeführt, um das finanzielle Risiko von Pflegebedürftigkeit teilweise abzusichern und soziale Härten aufgrund von Pflegebedürftigkeit abzufedern. Pflegebedürftigkeit tritt überwiegend im hohen Alter auf und ist damit auf wenige Jahre begrenzt. Die daraus entstehenden finanziellen Belastungen können große Teile der Bevölkerung selbst tragen, weil überwiegend Angehörige die Pflege übernehmen und viele Pflegebedürftige auf Vermögen zur Finanzierung der Pflege zurückgreifen können.

Die Ausgaben der SPV sind in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Dies ist wesentlich auf die Reformen der letzten zehn Jahre, insbesondere auf das 2. Pflegestärkungsgesetz (PSG II) aus dem Jahr 2017, zurückzuführen. Das PSG II hat den Zugang zu Leistungen stark vereinfacht und die Leistungen sprunghaft ausgeweitet. Der im Jahr 2022 eingeführte Leistungszuschlag zur Absenkung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Versorgung hat die Ausgaben weiter erhöht. Mit der demografischen Alterung werden die Ausgaben weiter steigen, während gleichzeitig die Einnahmen langsamer wachsen. Da die SPV umlagefinanziert ist, werden deshalb fortlaufend Beitragssatzerhöhungen notwendig werden. Bis zum Jahr 2040 rechnet der Sachverständigenrat unter Annahme des geltenden Rechts und einer Lohndynamisierung der Leistungen der SPV mit einer Steigerung des Beitragssatzes von aktuell durchschnittlich 3,7 % auf 5,2 % der beitragspflichtigen Einnahmen. Diese Entwicklung ist aus drei Gründen problematisch. Erstens führen höhere Beitragssätze zu einer stärkeren intergenerationellen Umverteilung zulasten der jüngeren Generationen. Zweitens belasten höhere Beitragssätze Personen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze relativ stärker als Personen oberhalb. Drittens können steigende Beitragssätze die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen.

Um das strukturelle Finanzierungsproblem der SPV zu adressieren, sollte der im Jahr 2017 erleichterte Zugang zu Leistungen der SPV auf ein fachlich empfohlenes Maß zurückgeführt werden. Zudem sollten wenig zielgenaue Leistungen, insbesondere der Leistungszuschlag in der vollstationären Versorgung und der Entlastungsbetrag in allen Pflegegraden, entfallen. In Kombination mit einer kohortenspezifischen Kapitaldeckung könnten diese Reformen ein angemessenes Leistungsniveau langfristig stabilisieren und für eine generationengerechte Verteilung der finanziellen Belastungen aus Pflegebedürftigkeit sorgen.

I. EINLEITUNG

508. Pflegebedürftigkeit ist ein elementares Lebensrisiko, das für Betroffene und ihre Familien mit erheblichen organisatorischen und finanziellen Belastungen verbunden sein kann. Während früher fast ausschließlich Familienangehörige die Pflege übernommen haben, ist dies heute im Zuge gesunkener Geburtenraten, einer höheren Erwerbsbeteiligung und einer steigenden Anzahl Alleinlebender deutlich seltener der Fall. Angehörige bleiben auch heute noch der wichtigste Bestandteil der Pflegeversorgung, ihre Leistungen werden aber zunehmend mit anderen Versorgungsformen kombiniert. ↘ZIFFERN 524 FF. Im Jahr 1995 wurde die Soziale Pflegeversicherung (SPV) als eigenständiger Zweig der Sozialversicherungen eingeführt. ↘ZIFFERN 533 FF. Sie soll einen Teil des mit der Pflegebedürftigkeit verbundenen finanziellen Risikos solidarisch auf die Versichertengemeinschaft verteilen. Zudem soll sie sicherstellen, dass notwendige Pflegeleistungen verlässlich bereitstehen, Pflegebedürftige ihre Lebensqualität und eine aktive gesellschaftliche Teilhabe erhalten können sowie Angehörige entlastet werden.

509. In Deutschland waren im Jahr 2024 rund 6,0 Millionen Menschen bzw. 7,2 % der Bevölkerung nach dem Sozialrecht pflegebedürftig. ↘ZIFFER 518 Diese Anzahl lag im Jahr 2016 noch bei rund 2,9 Millionen Menschen bzw. 3,6 % der Bevölkerung. Der unerwartet starke Anstieg ist vor allem auf die Umsetzung des 2. Pflegestärkungsgesetzes (PSG II) zurückzuführen, mit dem eine neue Definition von Pflegebedürftigkeit und ein neues Begutachtungsverfahren eingeführt wurden. ↘ZIFFER 541 Das Risiko, pflegebedürftig zu sein, steigt mit zunehmendem Alter und vor allem ab 75 Jahren stark an. **Durch die demografische Alterung der Gesellschaft dürfte die Anzahl der Pflegebedürftigen auch künftig weiter ansteigen.** ↘ZIFFER 523

510. Im Jahr 2023 wurden rund 74 % der Pflegebedürftigen zu Hause durch Angehörige (informelle Pflege) oder ambulante Pflegedienste versorgt. ↘ZIFFERN 524 FF. Rund 14 % wurden vollstationär in Pflegeheimen betreut. Die übrigen 12 % entfielen auf Pflegebedürftige mit Pflegegrad 1.

Informelle Pflege wird zu einem großen Teil von Personen im erwerbsfähigen Alter erbracht und dabei überwiegend von Frauen übernommen. ↘ZIFFER 525 Das Angebot professioneller Pflege wurde in Deutschland seit Einführung der SPV kontinuierlich ausgebaut. ↘ZIFFER 528 Der Versorgungsgrad variiert regional jedoch stark. Der weitere Ausbau stößt vor allem aufgrund von Arbeitskräfteengpässen an eine Grenze. ↘ZIFFER 531 Potenziell produktivitätserhöhende Technologien wie z. B. Automatisierung und Digitalisierung werden in der Pflege bisher nur begrenzt genutzt. ↘ZIFFER 532

511. Die SPV ist als Teilversicherungssystem konzipiert. Das heißt, **Pflegebedürftige müssen einen Teil der Pflegekosten aus eigenem Einkommen und Vermögen oder über den Abschluss privater Versicherungen finanzieren**. ↘ZIFFERN 548 FF. Diese Eigenanteile sind in den vergangenen Jahren aufgrund der kräftigen Lohnsteigerungen in der Pflege sowohl in der häuslichen als auch der stationären Versorgung angestiegen. ↘ZIFFERN 549 FF. Ein nennenswerter Anteil älterer Menschen verfügt über Einkommen und Vermögen, das grund-

sätzlich zur Finanzierung dieser Pflegekosten herangezogen werden kann. ↘ ZIFFERN 552 FF. Reichen diese Mittel nicht aus, sind alle Pflegebedürftigen über die steuerfinanzierte und bedarfsgeprüfte „Hilfe zur Pflege“ solidarisch abgesichert. ↘ ZIFFER 557

512. **Ein erheblicher Teil der Pflegekosten wird zudem in Form informeller Pflege von Angehörigen und anderen nahestehenden Personen getragen.** Dies kann für die Pflegepersonen mit spürbaren zeitlichen Belastungen sowie teils dauerhaften Nachteilen für Erwerbstätigkeit, Einkommen und Alterssicherung verbunden sein. ↘ ZIFFERN 558 FF. Die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarkteffekte durch die Übernahme informeller Pflege fallen jedoch vergleichsweise gering aus. ↘ ZIFFERN 561 F.

513. Bis zum Jahr 2008 stagnierte die Ausgabenentwicklung der SPV, gemessen am Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf einem Niveau von rund 0,8 %. ↘ ZIFFERN 541 FF. **Mit Inkrafttreten des PSG II im Jahr 2017 beschleunigte sich der Ausgabenanstieg drastisch.** Im Jahr 2025 lag der Anteil der Ausgaben der SPV am BIP bei rund 1,7 %. Maßgeblich sind hierfür ein vereinfachter Leistungszugang, die Erhöhungen der Leistungen im Bereich der informellen und ambulanten Pflege sowie der im Jahr 2022 eingeführte Leistungszuschlag in der vollstationären Versorgung.

514. **Die Finanzsituation der umlagefinanzierten SPV ist trotz der sukzessiven Erhöhung des Beitragssatzes in den vergangenen Jahren defizitär.** ↘ ZIFFER 544 Ohne kostendämpfende Maßnahmen dürften bereits kurzfristig weitere Steigerungen des Beitragssatzes nötig sein. Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, dass nach geltendem Recht und unter Annahme einer Lohndynamisierung der Leistungen der SPV, bei der das Leistungsniveau tendenziell konstant bleibt, der Beitragssatz von aktuell durchschnittlich 3,7 % auf 4,7 % im Jahr 2030 zunehmen dürfte. Danach setzt sich dieser Anstieg kontinuierlich fort. Für das Jahr 2040 rechnet der Sachverständigenrat mit einem Beitragssatz von 5,2 %. Künftig wird das strukturelle Finanzierungsproblem – steigende Ausgaben, mit denen die Einnahmen bei unveränderten Beitragssätzen nicht Schritt halten – maßgeblich durch die demografische Alterung getrieben.

515. **Die zu erwartende Beitragssatzentwicklung ist in dreierlei Hinsicht problematisch.** Erstens belastet sie vor allem jüngere Generationen und verschärft dadurch intergenerationelle Verteilungskonflikte. Zweitens belastet sie Personen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze ↘ GLOSSAR relativ stärker als Personen darüber. Drittens kann sie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. ↘ ZIFFERN 350 FF. Daher sollten weitere Beitragssatzerhöhungen gedämpft oder ganz vermieden werden.

516. Der Sachverständigenrat konzentriert sich bei den diskutierten Reformoptionen auf Ansätze, die aus ökonomischer Perspektive geeignet sind, die strukturellen Finanzierungsprobleme der SPV nachhaltig zu bewältigen. Im Fokus steht eine Reform der SPV, die unter den veränderten Finanzierungsbedingungen sowohl den Anforderungen der Generationengerechtigkeit gerecht wird als auch eine bedarfsgerechte Versorgung sicherstellt und dabei die Eigenverantwortung der Pflegebedürftigen durch Eigenanteile stärkt. Dabei wird sie mit dem Zielkonflikt zwischen dem Umfang der Leistungen, der Höhe des Beitragssatzes und der Hö-

he der Eigenanteile konfrontiert sein. Eine einzelne Maßnahme kann nicht alle drei Dimensionen gleichzeitig adressieren, dafür ist ein **Bündel von Maßnahmen notwendig**.

517. Die grundlegende Ausrichtung der SPV als Teilversicherungssystem sollte erhalten bleiben. Zur Dämpfung des Ausgabenanstiegs sollte zunächst der Zugang zu Leistungen der SPV auf das vom Expertenbeirat zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs (Expertenbeirat) im Jahr 2013 fachlich empfohlene Maß zurückgenommen werden. ↘ ZIFFERN 576 FF. Dadurch würde sich sowohl die Zahl der anerkannt Pflegebedürftigen als auch die Höhe der Einstufung der Pflegebedürftigkeit verringern. Leistungen, denen es an Zielgenauigkeit fehlt, sollten nicht mehr von der Pflegeversicherung übernommen werden. Hierzu zählen der Leistungszuschlag in der vollstationären Versorgung ↘ ZIFFER 586 und der Entlastungsbetrag ↘ ZIFFER 579 in allen Pflegegraden, die zusammen im Jahr 2025 rund 15 % der Gesamtausgaben der SPV ausmachten. Über die Einführung einer kohortenspezifischen Kapitaldeckung innerhalb der SPV könnte das Leistungsniveau stabilisiert und die finanzielle Lastenverteilung generationengerechter ausgestaltet werden. ↘ ZIFFERN 591 FF.

II. PFLEGEBEDARF UND -ORGANISATION

1. Pflegebedürftige

518. **Ein Mensch gilt als pflegebedürftig, wenn er aufgrund von Einschränkungen Unterstützung im Alltag benötigt** (Mathes et al., 2017). Die Einordnung orientiert sich an funktionalen Beeinträchtigungen und den damit verbundenen Einschränkungen. In Deutschland orientiert sich der für die pflegerische Versorgung maßgebliche Pflegebedürftigkeitsbegriff des Sozialgesetzbuchs ↘ PLUSTEXT 21 eng am Funktionsmodell der Pflegewissenschaften. Er regelt zugleich den Zugang zu Leistungen der Pflegeversicherung. Im Folgenden wird der Begriff der Pflegebedürftigkeit gemäß dem Verständnis des deutschen Sozialrechts verwendet. Dieser bildet dabei nur jene Einschränkungen ab, die im Rahmen eines Antragsverfahrens festgestellt werden.

+

↘ PLUSTEXT 21

Hintergrund: Pflegebedürftigkeit im Sinne des deutschen Sozialrechts

Mit Einführung der SPV im Jahr 1995 wurde der Pflegebedürftigkeitsbegriff gesetzlich geregelt (§ 14 SGB XI; § 15 SGB XI). Bis zum Jahr 2016 wurde Pflegebedürftigkeit in drei Stufen eingeteilt, die sich am zeitlichen Aufwand für körperbezogene Pflege orientierten. Um die Bedürfnisse von Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen besser zu berücksichtigen, wurde mit dem 2. Pflegestärkungsgesetz (PSG II) im Jahr 2017 ein neuer, umfassenderer Pflegebedürftigkeitsbegriff eingeführt. Dabei wurden die drei Pflegestufen durch fünf Pflegegrade ersetzt, deren Zuordnung sich an der Selbständigkeit der Betroffenen orientiert. Als pflegebedürftig gilt eine Person, wenn sie aufgrund körperlicher, kognitiver oder psychischer Beeinträchtigungen in ihrer Selbständigkeit über mindes-

tens sechs Monate eingeschränkt und daher auf Hilfe durch Dritte angewiesen ist. Die Pflegebedürftigkeit wird im Rahmen einer unabhängigen Begutachtung durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen festgestellt. Dabei werden Beeinträchtigungen in sechs Bereichen bewertet: Mobilität, kognitive und kommunikative Fähigkeiten, gesundheitsbedingte Verhaltensweisen und psychische Problemlagen, Selbstversorgung, Bewältigung von und selbstständiger Umgang mit krankheits- oder therapiebedingten Anforderungen und Belastungen sowie die Gestaltung des Alltagslebens und sozialer Kontakte. Anhand dieser Bewertung wird der jeweiligen Person einer der fünf Pflegegrade zugeordnet und damit der Leistungsumfang der Pflegeversicherung bestimmt.

519. Das **Risiko, pflegebedürftig zu sein**, liegt zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr noch bei 5,9 %. Es steigt jedoch zwischen dem 75. und 80. Lebensjahr auf 21,9 % an. ↘ ABBILDUNG 100 OBEN LINKS Mit zunehmendem Alter steigen zugleich die Pflegeintensität und der damit verbundene Pflegeaufwand. ↘ ABBILDUNG 100 UNTEN LINKS Mit Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eines neuen Begutachtungsverfahrens im Jahr 2017 kam es zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl an Pflegebedürftigen. ↘ PLUSTEXT 21 ↘ ABBILDUNG 100 OBEN RECHTS Dies ist unter anderem auf Verhaltensanpassungen der Bevölkerung zurückzuführen, die sich in einer vermehrten Inanspruchnahme von Pflegeleistungen infolge des neu geschaffenen niedrigschwelligen Zugangs zur Pflege niederschlagen (Bundesregierung, 2015; Schwinger et al., 2023). ↘ ZIFFER 541

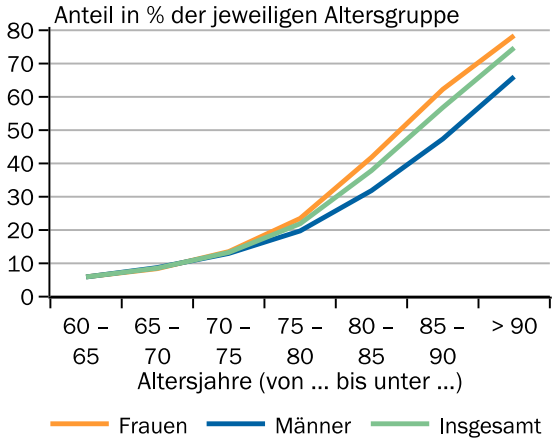
520. **Das Risiko, pflegebedürftig zu werden, variiert systematisch mit Einkommen und Beruf** (Geyer et al., 2021). Armutsgefährdete Männer, d. h. mit einem Einkommen unterhalb von 60 % des Medianeinkommens, werden im Durchschnitt fast sechs Jahre früher pflegebedürftig als Männer mit einem Einkommen von mehr als 150 % des Medianeinkommens. Bei Frauen beträgt dieser Abstand knapp vier Jahre. Beschäftigte mit überwiegend körperlicher Tätigkeit werden im Mittel rund vier Jahre früher pflegebedürftig als Beschäftigte im Beamtendienst.

521. **Pflegebedürftigkeit entsteht aus medizinischer Sicht aufgrund multipler Faktoren.** Bei älteren Menschen geht sie häufig auf Herz- und Kreislauferkrankungen, Langzeitfolgen von Krebserkrankungen, körperliche Einschränkungen infolge chronischer Krankheiten sowie auf psychische und kognitive Beeinträchtigungen zurück (Gerlinger, 2022). Eine besondere Bedeutung kommt neurodegenerativen Erkrankungen wie der Alzheimer-Krankheit und der Parkinson-Krankheit zu, die mit fortschreitenden kognitiven Einschränkungen bis hin zu Demenz und mit zunehmenden funktionellen Beeinträchtigungen einhergehen können. Auch soziale Lebenslagen, psychisches Wohlbefinden, die subjektive Gesundheitseinschätzung, das Geschlecht sowie Wechselwirkungen mit der Medikation beeinflussen das individuelle Pflegerisiko (Jacobs et al., 2017). Für die im Jahr 2023 verstorbenen Pflegebedürftigen betrug die durchschnittliche Dauer der Pflegebedürftigkeit 46,8 Monate (Rothgang und Müller, 2024). Davon zu unterscheiden ist die stichtagsbezogene Verweildauer in der Pflegebedürftigkeit. Diese belief sich im Jahr 2023 auf 57,3 Monate. Für Pflegebedürftige in vollstationären Einrichtungen lag die Verweildauer in einer solchen Einrichtung zu diesem Stichtag bei 37,8 Monaten.

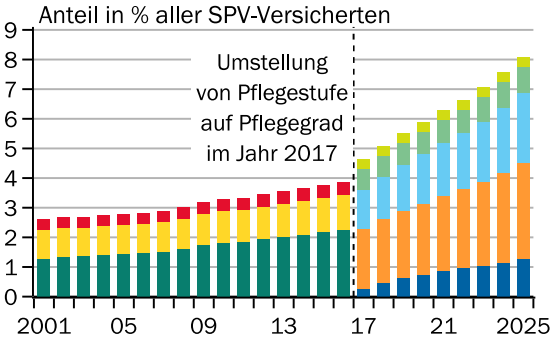
↘ ABBILDUNG 100

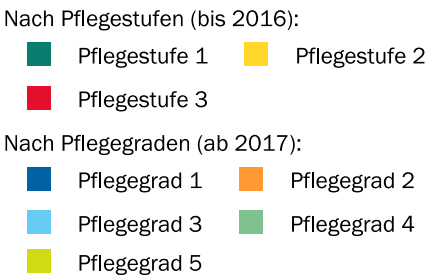
Entwicklung der Pflegebedürftigkeit

Anteil der Pflegebedürftigen[1] steigt ab einem Alter von 75 Jahren stark an

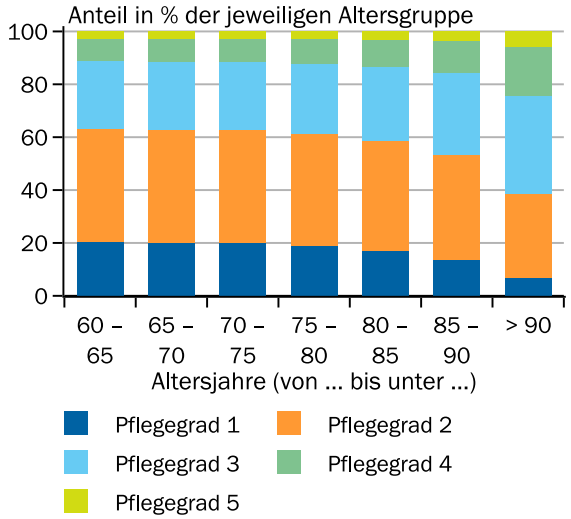


Anstieg der Leistungsempfangenden[2] der SPV vor und nach Einführung des PSG II[3]

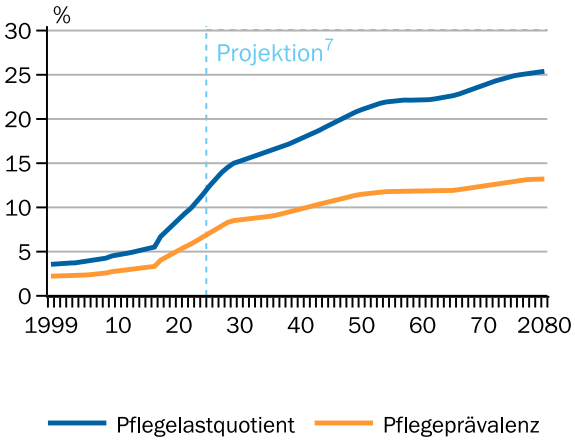




Pflegeintensität steigt in den letzten Lebensjahren stark an[4]



Pflegelastquotient[5] steigt deutlich stärker an als Pflegeprävalenz[6]



1 – Berechnet als Anteil der Leistungsempfangenden der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) an allen SPV-Versicherten der jeweiligen Altersgruppe bzw. des jeweiligen Geschlechts im Jahr 2025. 2 – Berechnet als Anteil der Leistungsempfangenden der SPV an allen SPV-Versicherten im jeweiligen Jahr. 3 – 2. Pflegestärkungsgesetz. 4 – Stand 31. Dezember 2025. Pflegeintensität: Ausmaß des Pflegeaufwands, der für einen pflegebedürftigen Menschen erforderlich ist und sich im Pflegegrad widerspiegelt. 5 – Das Verhältnis von Leistungsempfangenden der SPV zu 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren. 6 – Das Verhältnis von Leistungsempfangenden der SPV zur Gesamtbevölkerung. 7 – Für die Jahre 2025 bis 2030 werden die zuletzt beobachteten, nicht-demografisch bedingten Steigerungen der Zahl der Leistungsempfangenden mit sukzessiver Abschwächung fortgeschrieben. Im weiteren Zeitverlauf werden konstante alters- und geschlechtsspezifische Pflegeprävalenzen unterstellt.

Quellen: BMG, SIM.24, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-083-01

Daten (CSV)

522. **Ob mit steigender Lebenserwartung die Pflegeprävalenz der Bevölkerung steigt**, also der Anteil der Pflegebedürftigen an der Gesamtbevölkerung zunimmt, **ist schwierig abschätzbar**. Bei einer qualitativen Verbesserung der Morbidität ↘ GLOSSAR ist davon auszugehen, dass mehr Menschen bis ins höhere Alter mit chronischen Erkrankungen leben, dabei jedoch länger funktional leistungsfähig bleiben. ↘ ZIFFER 454 Gleichzeitig ist zu erwarten, dass altersassoziierte Erkrankungen wie Krebserkrankungen, Schlaganfälle, Frakturen oder demenzielle Erkrankungen sowie multimorbide gesundheitliche Probleme häufiger auftreten (Rechel et al., 2013).

523. **Die demografische Alterung dürfte** bis Ende der 2070er-Jahre **zu einer steigenden Anzahl an Pflegebedürftigen beitragen**. Dies gilt unter der Annahme konstanter altersspezifischer Pflegeprävalenzen, also wenn der Anteil der Pflegebedürftigen in den einzelnen Altersgruppen unverändert bleibt. Die geburtenstarken Jahrgänge, geboren zwischen den Jahren 1955 und 1969 (Babyboomer), werden den Arbeitsmarkt voraussichtlich bis zum Jahr 2035 nahezu vollständig verlassen haben. Im Jahr 2030 erreicht der erste geburtenstarke Jahrgang, Geburtsjahr 1955, die Schwelle von 75 Lebensjahren, ab der das Risiko, pflegebedürftig zu sein, deutlich zunimmt. ↘ ABBILDUNG 100 OBEN LINKS Zudem verschiebt sich die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung aufgrund niedriger Geburtenzahlen und einer steigenden Lebenserwartung.

Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, dass sowohl der Pflegelastquotient, also der Anteil der Pflegebedürftigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, als auch die Pflegeprävalenz in Deutschland bis zum Jahr 2080 deutlich zunehmen dürften. ↘ ABBILDUNG 100 UNTEN RECHTS Im europäischen Vergleich zeigt sich ein ähnlicher Trend. Für die Europäische Union (EU) wird prognostiziert, dass der Anteil der über 50-Jährigen mit Pflegebedarf von 11,6 % im Jahr 2020 auf rund 14,1 % im Jahr 2070 steigen wird (Belmonte und Nedee, 2024).

2. Pflegende

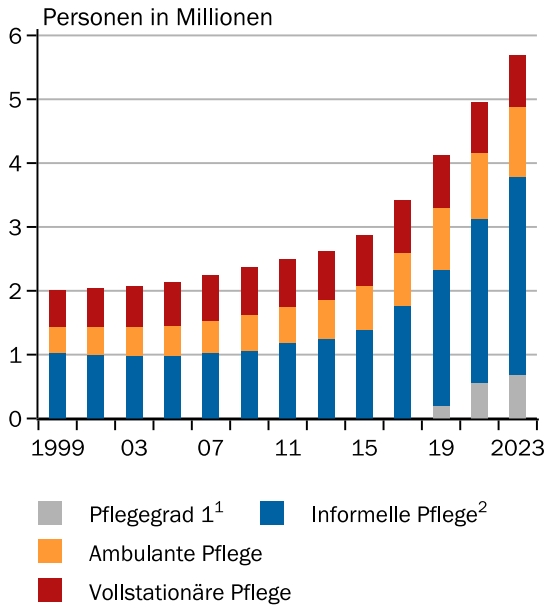
524. Die Versorgung der Pflegebedürftigen wird in Deutschland durch verschiedene Akteure und über ein Trägervielfalt-Modell gewährleistet. Eine wichtige Rolle spielt dabei die **informelle Pflege**. ↘ ABBILDUNG 101 LINKS Dabei handelt es sich um nicht-professionelle, unbezahlte Pflege, meist durch Angehörige. Auch in anderen Ländern ist informelle Pflege die häufigste Art der Versorgung. Unterschiede im Anteil informeller Pflege hängen unter anderem mit der Organisation des Pflegesystems zusammen, insbesondere mit dem Zugang zu formellen Leistungen und der Unterstützung informell Pflegender (Verbakel, 2018; Rocard und Llena-Nozal, 2022; Llena-Nozal et al., 2025). Daneben hat sich in den vergangenen Jahrzehnten die **Live-in-Betreuung** etabliert, bei der überwiegend aus dem Ausland stammende Personen im Haushalt der Pflegebedürftigen leben und ähnlich wie Angehörige nicht-professionelle Pflege übernehmen (Fischer und Stempfle, 2024). ↘ KASTEN 33

Diese beiden Arten von Pflege lassen sich abgrenzen von der formellen Pflege, die von professionellen, ausgebildeten Pflegekräften im Rahmen **ambulanter Pflegedienste** oder **stationärer Einrichtungen** erbracht wird. Professionel-

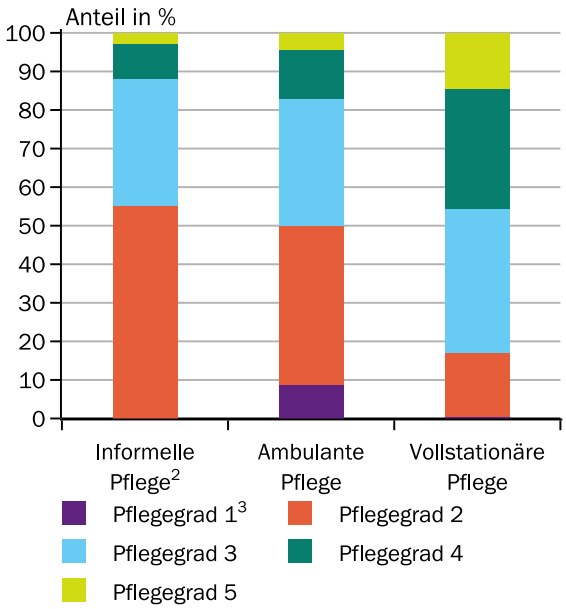
↘ ABBILDUNG 101

Entwicklung und Verteilung der pflegerischen Versorgung

74 % der Pflegebedürftigen wurden im Jahr 2023 informell oder ambulant zu Hause gepflegt



Rund 45 % der vollstationär Pflegebedürftigen hatten im Jahr 2023 Pflegegrad 4 oder 5



1 – Pflegebedürftige mit teilstationärer Pflege sowie Pflegebedürftige, die ausschließlich landesrechtliche bzw. keine Leistungen erhalten. 2 – Empfängerinnen und Empfänger von ausschließlich Pflegegeld nach § 37 SGB XI. 3 – Ohne Pflegebedürftige mit teilstationärer Pflege sowie ohne Pflegebedürftige, die ausschließlich landesrechtliche bzw. keine Leistungen erhalten.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-040-01

Daten (CSV)

le Pflege wird in sehr unterschiedlichen Strukturen und von unterschiedlichen Trägern angeboten. ↘ KASTEN 34 Unterschieden werden private Träger, freigemeinnützige Träger der Wohlfahrtsverbände und Kirchen sowie öffentliche Träger, insbesondere Gemeinden und Gemeindeverbände.

525. **Rund 55 % der Pflegebedürftigen wurden im Jahr 2023 informell zu Hause durch Angehörige gepflegt.** ↘ ABBILDUNG 101 LINKS Berechnungen des Sachverständigenrates auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zufolge belief sich im Jahr 2023 die Anzahl der informell Pflegenden in Deutschland auf rund 7 Millionen Personen. Davon entfielen etwa 5,1 Millionen auf Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 66 Jahren. Die rentennahen Jahrgänge der 50- bis unter 66-Jährigen bilden die größte Gruppe unter den informell Pflegenden. Frauen sind in allen Altersgruppen der Pflegenden überproportional stark vertreten. Neben der individuellen Präferenz zur Pflege Angehöriger wird der Umfang an informeller Pflege auch durch die Leistungsstruktur der Pflegeversicherung beeinflusst (Kesternich et al., 2025). Insbesondere pauschale Geldleistungen der SPV, die flexibel verwendet werden können, begünstigen informelle Pflege. ↘ ZIFFER 536

↘ KASTEN 33

Fokus: Live-in-Betreuung (Live-in-Care/24-Stunden-Pflege)

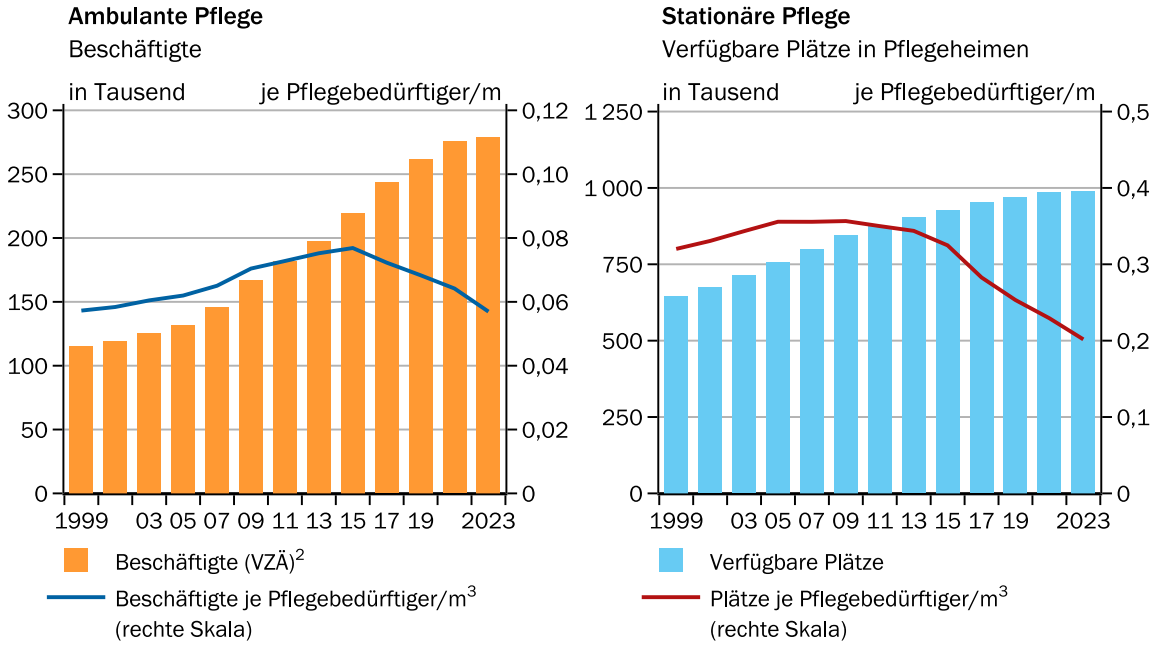
Bei der Live-in-Betreuung wohnen und arbeiten Personen im Haushalt der Pflegebedürftigen und übernehmen dort Hilfe im Alltag, Betreuungsdienstleistungen und grundpflegerische Tätigkeiten. Sie ist daher vor allem als Substitut für Pflege durch Angehörige sowie für haushaltsnahe und betreuerische Unterstützungsangebote einzuordnen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass insbesondere bei schwer pflegebedürftigen Menschen vielfach auch weitergehende pflegerische Tätigkeiten übernommen werden (Leiber, 2024). Insoweit kann die Live-in-Betreuung teilweise auch als Substitut für ambulante Pflegedienste verstanden werden, auch wenn dies rechtlich nur begrenzt vorgesehen ist. Die vorrangig weiblichen betreuenden Personen stammen oftmals aus Mittel- und Osteuropa und werden über Agenturen temporär nach Deutschland vermittelt (BMG et al., 2024). Studien gehen von einer zunehmenden Relevanz von Live-in-Betreuung in der häuslichen Versorgung aus und schätzen, dass jährlich zwischen 200 000 und 700 000 Personen in Deutschland tätig sind (Petermann et al., 2020; BMG et al., 2024; Leiber, 2024). Die monatlichen Kosten für eine Live-in-Betreuung liegen je nach Arbeitsmodell zwischen 2 000 und 3 000 Euro (Büscher et al., 2023).

In der Praxis existieren drei Arbeitsmodelle: das Arbeitgeber-, das Entsende- und das Selbständigenmodell. Im Arbeitgebermodell ist die pflegebedürftige Person oder jemand aus ihrem Haushalt selbst Arbeitgeber der betreuenden Person. Im Entsendemodell beschäftigt und entsendet eine Agentur die betreuende Person als Arbeitnehmer oder Selbstständige zum Pflegebedürftigen. Im Selbständigenmodell besteht kein Angestelltenverhältnis und die betreuende Person erhält ein Honorar. Insbesondere im Selbständigen- und Entsendemodell finden sich häufig Formen der Scheinselbständigkeit sowie undeklarierte Arbeitsverhältnisse (Habel und Tschenker, 2022; Leiber, 2024). Werden betreuende Personen abhängig beschäftigt, gelten die allgemeinen Schutzvorschriften zu Arbeits- und Ruhezeiten (Habel und Tschenker, 2022). Trotz der verbreiteten Bezeichnung als „24-Stunden-Pflege“ ermöglicht der aktuelle rechtliche Rahmen nach Einschätzung des BMG (BMG, 2024a) eine Betreuung von maximal 12 Stunden pro Werktag inklusive Bereitschaftszeiten. Letztere sind nach dem Bundesarbeitsgericht (BAG) grundsätzlich mit dem Mindestlohn zu vergüten (BAG, 2021). Entsprechend kann das Arbeitnehmermodell mit erhöhten Kosten und bürokratischem Aufwand für die Pflegebedürftigen verbunden sein (Leiber, 2024).

526. Im Jahr 2023 erhielten rund 19 % der Pflegebedürftigen professionelle Pflege zu Hause durch ambulante Pflegedienste. ↘ ABBILDUNG 101 LINKS Die Anzahl der ambulanten Pflegedienste ist in den letzten 20 Jahren um 45,1 % und die Anzahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten um 120 % gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2023). ↘ ABBILDUNG 102 LINKS **Rund 14 % der Pflegebedürftigen wurden im Jahr 2023 vollstationär in Pflegeheimen versorgt.** Dieser Anteil hat sich seit dem Jahr 1999 halbiert, obwohl die absolute Anzahl an vollstationär versorgten Pflegebedürftigen gestiegen ist. Der rückläufige Anteil hängt mit der Verdreifachung der informell Gepflegten sowie mit einem Anstieg der Anzahl der ambulant Versorgten zusammen. ↘ ABBILDUNG 101 LINKS Dies ist auf die starke Zunahme der Pflegebedürftigen mit niedrigen Pflegegraden seit der PSG-II-Reform zurückzuführen. ↘ ABBILDUNG 100 OBEN RECHTS Die Versorgung besonders starker Pflegebedürftigkeit ist in stationären Einrichtungen mit einem Anteil der Pflegegrade 4 und 5 von 45 % an allen vollstationär versorgten Pflegebedürftigen am höchsten. ↘ ABBILDUNG 101 RECHTS Die Anzahl der stationären Einrichtungen wurde in den Jahren 1999 bis 2023 um 86 % erhöht. Die Anzahl der

↘ ABBILDUNG 102

Entwicklung des Angebots in ambulanter und stationärer Pflege[1]



1 – Die zugrundeliegenden Statistiken werden nur in zweijähriger Frequenz erhoben. Stand im Dezember des jeweiligen Jahres. 2 – Beschäftigte werden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ausgewiesen. Ein VZÄ entspricht der Arbeitszeit einer vollzeitbeschäftigten Person. Teilzeitbeschäftigte werden mit 0,5 VZÄ berücksichtigt. Ohne Personen in Ausbildung, Umschulung oder im Praktikum sowie ohne Helfende im freiwilligen sozialen Jahr bzw. im Bundesfreiwilligendienst. 3 – Ab dem Jahr 2017 ohne Pflegegrad 1.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-081-01

Daten (CSV)

Plätze ist im selben Zeitraum um 53 % gestiegen, die Einrichtungen sind also im Durchschnitt kleiner geworden. Das Verhältnis von Beschäftigten in der ambulanten Pflege sowie von Pflegeheimplätzen zur Anzahl der Pflegebedürftigen ist hingegen stark rückläufig. ↘ ABBILDUNG 102

↘ KASTEN 34

Fokus: Alternative Versorgungskonzepte in der Pflege

In der Pflege haben sich ergänzend zu den klassischen Versorgungsformen alternative Angebote etabliert, die teilweise nur lokal verfügbar oder bislang nur modellartig erprobt sind und nicht entscheidend dazu beitragen, die insgesamt knappen Pflegekapazitäten zu vergrößern.

Die Angebote lassen sich anhand des Wohnortes der Pflegebedürftigen und der Inanspruchnahme von informellen und professionellen Pflegedienstleistungen unterscheiden. Bei der häuslichen Versorgung von Pflegebedürftigen können Betreuungsdienste hinzugezogen werden, die Hilfestellung im Alltag wie z. B. bei der Haushaltsführung oder der Gestaltung von Freizeitaktivitäten leisten (Rellecke et al., 2018; Nolting und Rellecke, 2020). Diese Betreuungsdienste bieten keine pflegerischen Tätigkeiten an, daher müssen Betreuungskräfte keine Pflegefachkräfte sein, sondern lediglich über eine qualifizierte Berufsausbildung verfügen (GKV-Spitzenverband, 2021). Betreuungsdienste können von den Pflegebedürftigen über den Entlastungsbetrag oder ab Pflegegrad 2 zusätzlich über einen Teil der Pflegesachleistungen finanziert werden. ↘ TABELLE 28

Das Pilotprogramm der Quartierspflege ist ein alternatives Versorgungskonzept, bei dem mehr pflegerische Unterstützung in der häuslichen Versorgung geleistet werden kann

(Gesellschaft für Gemeinsinn, 2026). Zusätzlich zu einer pflegerischen Versorgung durch ambulante Pflegedienste werden hier nachbarschaftliche sowie familiäre Unterstützung im direkten Wohnumfeld der Pflegebedürftigen einbezogen und durch ein hauptamtliches Quartiersmanagement koordiniert, begleitet und weiterentwickelt. Formal handelt es sich dabei um einen ambulanten Pflegedienst, der über die entsprechenden ambulanten Leistungen der Pflegeversicherung finanziert werden kann. ↘ TABELLE 28

Für Menschen, die zu Hause leben, aber zeitweise professionelle Versorgung benötigen, gibt es Tages- und Nachtpflegeangebote (BMG, 2026a). Pflegebedürftige werden dabei zeitweise in einer stationären Pflegeeinrichtung untergebracht, es handelt sich also um eine teilstationäre Versorgungsart. Pflegebedürftige ab Pflegegrad 2 können dieses Versorgungsangebot über die teilstationären Sachleistungen, die zusätzlich zum Pflegegeld oder den Pflegesachleistungen gewährt werden, finanzieren. ↘ TABELLE 28

Daneben gibt es gemeinschaftliche Wohnformen, die sich im Grad der professionellen Unterstützung unterscheiden. In ambulant betreuten Wohngruppen leben mehrere pflegebedürftige Personen in einer gemeinsamen Wohnung mit privaten und gemeinschaftlich genutzten Bereichen (Stolarz et al., 2006). Die Versorgung erfolgt über ambulante Pflege- und Betreuungsdienste, die die Wohngemeinschaft je nach Bedarf unterstützen. Bei der „stambulanten" Versorgung erfolgt hingegen eine Unterbringung in einer stationären Einrichtung mit professioneller 24-Stunden-Betreuung. Der Unterschied zur vollstationären Versorgung besteht darin, dass nicht das gesamte Leistungspaket in Anspruch genommen werden muss, sondern auch Angehörige die Möglichkeit haben, Aufgaben eigenständig zu übernehmen und so Kosten zu sparen. Formal gelten beide Wohnformen als ambulante Versorgung. Dementsprechend können Pflegebedürftige die Kosten mithilfe der ambulanten Leistungen der SPV finanzieren. Zusätzlich haben sie noch Anspruch auf den monatlichen Wohngruppenzuschlag in Höhe von 224 Euro. Bei der „stambulanten" Pflege besteht, trotz Unterbringung in einer stationären Einrichtung, kein Anspruch auf den Leistungszuschlag nach § 43c SGB XI, was im Vergleich zur vollstationären Unterbringung zu höheren Eigenanteilen führt (Nolting et al., 2023). ↘ TABELLE 28

527. Die **Angebots(-infra-)struktur** der Pflege ist in Deutschland durch einen freien Marktzutritt der Anbieter bestimmt. Sie wird nur begrenzt staatlich gesteuert (Klie et al., 2025). Dies unterscheidet den Pflegebereich grundlegend vom Gesundheitswesen, in dem die Kapazitäten von Krankenhäusern sowie ambulanten Arztpraxen staatlich reguliert sind, um eine bedarfsgerechte medizinische Versorgung sicherzustellen (Greß und Jesberger, 2023). Die Verantwortung für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur liegt formal bei den Ländern (§ 9 SGB XI). Dazu leisten manche Länder Zuschüsse zu den **Investitionskosten** von Pflegeeinrichtungen, die ansonsten von den Pflegebedürftigen zu tragen wären. Die Höhe der Investitionskostenförderung unterscheidet sich zwischen den Ländern deutlich. Diese sollte sich ursprünglich an den Einsparungen der Sozialhilfeträger durch die Leistungen der SPV orientieren (rund 5 bis 6 Mrd Euro jährlich), lagen in der Praxis mit 1,0 Mrd Euro im Jahr 2024 aber deutlich darunter (GKV-Spitzenverband, 2024; BMG, 2025a). ↘ ZIFFER 588 Die Förderung kann entweder als subjektorientierte Förderung, etwa als einkommens- und vermögensabhängiges Pflegewohngeld, erfolgen oder, wie in der Mehrheit der Länder, als objektorientierte Förderung die Pflegeeinrichtungen direkt unterstützen (Ochmann und Braeseke, 2023). Die Investitionskostenförderung folgt in den

meisten Ländern keiner systematischen regionalen Bedarfsplanung (Greß und Jesberger, 2023).

528. **Die Versorgung mit professionellen Pflegedienstleistungen ist regional sehr unterschiedlich.** Das Verhältnis von ambulanten Pflegekräften zu ambulant Pflegebedürftigen schwankte im Kreisvergleich im Jahr 2023 zwischen 0,15 (Donnersbergkreis) und 0,9 (Heidelberg); das von Pflegeheimplätzen zu stationär Pflegebedürftigen zwischen 0,5 (Straubing-Bogen) und 2,4 (Goslar) (BBSR, 2025). Stellenweise zeigen sich demnach regionale Knappheiten oder Überkapazitäten. Auch bei der Verfügbarkeit spezialisierter Angebote gibt es deutliche regionale Unterschiede, beispielsweise bei der Versorgung von Demenzkranken oder der Palliativversorgung (Ditscheid et al., 2023; WIdO, 2025). Für eine genauere Betrachtung der regionalen Pflegeinfrastruktur und ihrer Auslastung sowie einer Bewertung etwaiger regionaler Kapazitätsengpässe und ihrer Ursachen fehlt die notwendige Datengrundlage. Dies erschwert auch die bedarfsgemäße Planung. Eine entsprechende Datengrundlage soll bis Ende des Jahres 2026 erstellt werden (BMG, 2025a).

529. **Die Qualität der Pflege wird durch die Vergütungsstruktur und Trägerschaft der Pflegeanbieter beeinflusst.** So kann Vergütung nach Zeit statt nach Leistung eine flexiblere und bedarfsgerechtere Pflege ermöglichen (Büscher et al., 2007; Miller, 2009). ↘ KASTEN 35 Studien für die USA zeigen, dass auch die Art der Trägerschaft die Qualität der Pflege und die Gesundheit der Pflegebedürftigen kausal beeinflusst. Gewinnorientierte Trägerschaft geht mit höheren Hospitalisierungsraten einher als bei gemeinwohlorientierten Anbietern (Grabowski et al., 2013; Bos et al., 2017). Zudem haben Pflegeheime mit Private-Equity-Beteiligung höhere Mortalitätsraten als andere private Anbieter (Gupta et al., 2024).

↘ KASTEN 35

Fokus: Organisation der Pflege im Ausland – Das Buurtzorg-Modell

In den Niederlanden hat sich mit dem Buurtzorg-Modell („Nachbarschaftshilfe“) eine alternative ambulante Pflegeform etabliert, die sich durch kleine, selbstverwaltete Teams auszeichnet (Büscher et al., 2022). Die Teams arbeiten eng mit lokalen Netzwerken wie Verwandten oder der Nachbarschaft zusammen und werden nach Zeitaufwand vergütet. Dies ermöglicht eine flexible, an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen ausgerichtete Dienstleistung. Zur Begrenzung der Kosten wird auf eine Managementebene verzichtet, jedoch stehen einige erfahrene Pflegekräfte als Coaches sowie eine gemeinsame IT-Infrastruktur zur Verfügung. Evaluierungen des Buurtzorg-Modells weisen auf eine höhere wahrgenommene Pflegequalität und Steigerungen der Zufriedenheit der Pflegekräfte und Pflegebedürftigen hin (Büscher et al., 2022; Hegedüs et al., 2022; Ruotsalainen et al., 2023). Kostensenkungen sind hingegen nicht eindeutig belegt. In Deutschland wird das Buurtzorg-Modell seit dem Jahr 2018 erprobt, wobei derzeit noch zwei Teams aktiv sind. Eine belastbare Evaluierung dafür gibt es bisher noch nicht (Büscher et al., 2022).

Institutionelle Rahmenbedingungen erschweren eine Etablierung des Modells in Deutschland. Beispielsweise ist eine Vergütung nach Zeit nach dem Sozialgesetzbuch zwar grundsätzlich möglich (§ 89 Abs. 3 SGB XI). In den föderalen Vereinbarungen ist eine allgemeine Zeitvergütung jedoch nicht in jedem Bundesland explizit ausgewiesen (BMG, 2024a). Es ist daher zu vermuten, dass sie nicht überall als regulärer Bestandteil des Leistungskatalogs vorgese-

hen ist. Hinzu kommt, dass der Akademisierungsgrad in der Pflege in Deutschland vergleichsweise gering ist. Das könnte die Suche nach Pflegekräften erschweren, die für selbstverwaltetes Arbeiten ausreichend qualifiziert sind (Büscher et al., 2022).

530. **Die Preise für ambulante und stationäre Pflegeleistungen werden unterschiedlich bestimmt.** In der ambulanten Pflege verhandeln Pflegedienste bzw. deren Verbände mit den Pflegekassen und Sozialhilfeträgern über den Leistungskatalog und dessen Vergütung auf Ebene der Länder. Ambulant versorgte Pflegebedürftige können aus diesem Leistungskatalog Leistungen in Abhängigkeit von ihrem Budget wählen.

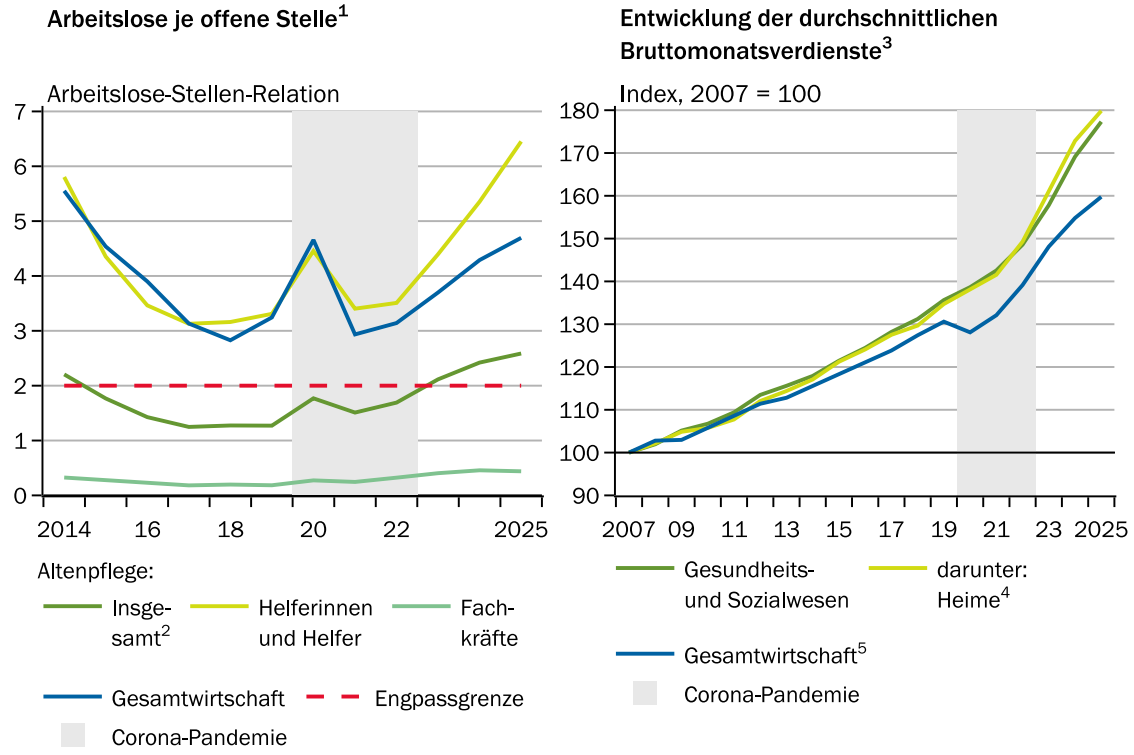
In der stationären Pflege gibt es diese Wahlmöglichkeit nicht. Das monatliche Heimentgelt ist für alle Bewohnerinnen und Bewohner gleich hoch und umfasst die pflegebedingten Aufwendungen, die Kosten für Unterkunft und Verpflegung, die Investitionskosten und eine Umlage für Ausbildungskosten. Diese Preise werden direkt zwischen den Einrichtungen und den Pflegekassen sowie den Sozialhilfeträgern verhandelt.

531. **Der Pflegesektor leidet seit Jahren unter ausgeprägten Fachkräfteengpässen** (BA, 2025). Der Vergleich der Anzahl der Arbeitslosen mit der Anzahl offener Stellen zeigt deutliche Engpässe bei Pflegefachkräften, die sich seit dem Jahr 2014 nur leicht abgemildert haben. ↘ ABBILDUNG 103 LINKS Zwar ist das Arbeitsangebot an Pflegehilfskräften deutlich gestiegen, diese sind jedoch nur für 36 % der offenen Stellen qualifiziert. Die Löhne in der Pflege sind mit einem Anstieg um 80 % seit dem Jahr 2007 stärker gewachsen als in anderen Wirtschaftszweigen (60 %). ↘ ABBILDUNG 103 RECHTS Dies ist auf wiederholte Anhebungen des Pflegemindestlohns seit seiner Einführung im Jahr 2010 zurückzuführen sowie auf die Einführung des Tariferfordernisses im Jahr 2022, das Pflegeeinrichtungen zur Vergütung auf Tarifniveau verpflichtet (BMAS, 2025). Dies dürfte sich positiv auf die Attraktivität des Berufs ausgewirkt haben, denn die Anzahl der Pflegeauszubildenden mit neu abgeschlossenem Ausbildungsvertrag ist in den Jahren 2023 und 2024 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr um 4,3 % bzw. 9,3 % gestiegen (Giar und Neumann, 2025). In den Jahren 2012 bis 2019 hingegen lag der jährliche Anstieg nur bei durchschnittlich 3,5 % (BIBB, 2021). 22 % der aktuellen Pflegekräfte werden bis zum Jahr 2033 aufgrund von Verrentung aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (Klie, 2024). Zudem arbeiten rund drei Fünftel der Beschäftigten in Teilzeit (BA, 2025). Das Beschäftigungswachstum wird inzwischen ausschließlich durch Arbeitskräfte aus dem Ausland getragen (IAB, 2024).

532. **Automatisierung und Digitalisierung zur Optimierung der Prozesse und der Entlastung der Mitarbeitenden in der Pflege werden in Deutschland bislang nur begrenzt eingesetzt** (IGES, 2022; Essity, 2025). In verschiedenen Pilotprojekten werden soziale Roboter in der Pflege genutzt (HMD, 2025; vdek, 2025). Die Anbindung an die Telematikinfrastruktur (TI) ↘ GLOSSAR schreitet nur langsam voran. Die TI ermöglicht die sektorenübergreifende Vernetzung im Gesundheitswesen und den Austausch patientenrelevanter Daten zwischen Leistungserbringern und Pflegekassen. Ab dem 1. Dezember

↘ ABBILDUNG 103

Arbeitsmarktentwicklung in der Altenpflege



1 – Stand Dezember des jeweiligen Jahres. Es wird zwischen den Anforderungsniveaus Helferinnen und Helfer, Fachkräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie Expertinnen und Experten unterschieden. Offene Stellen sind bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) gemeldete Arbeitsstellen gemäß der Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010). 2 – Spezialistinnen und Spezialisten sowie Expertinnen und Experten machen im Bereich Altenpflege einen geringfügigen Anteil aus und werden nicht gesondert ausgewiesen. 3 – Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 4 – Umfassen Pflegeheime, Altenheime, stationäre Einrichtungen zur psychosozialen Betreuung, Suchtbekämpfung u. Ä., und sonstige Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime). 5 – Alle Wirtschaftszweige ohne Gesundheits- und Sozialwesen und ohne Land- und Forstwirtschaft und Fischerei. Gewichtet nach der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-119-01

Daten (CSV)

2026 erfolgt die Abrechnung in der Pflege ausschließlich vollelektronisch über die TI (BMG, 2025b). Obwohl die Anbindung seit Juli 2025 verpflichtend ist, waren Ende September 2025 erst 35 % der Pflegedienste und 23 % der Pflegeheime an die TI angeschlossen, weitere 24 % bzw. 21 % befanden sich im Anschlussprozess (von Broich-Oppert und Wiesenberg, 2025).

III. ABSICHERUNG DES PFLEGERISIKOS

1. Struktur und Leistungen der Pflegeversicherung

533. Bis zum Jahr 1995 mussten in Deutschland die Pflegebedürftigen und deren Angehörige für die finanziellen Belastungen aus Pflegebedürftigkeit aufkommen. Da Teile der Bevölkerung nur unzureichend für diesen Fall vorsorgten, kam es zu einer steigenden Inanspruchnahme von Sozialhilfe (Bundesregierung, 1993). **Zur Schließung dieser Vorsorgelücke und zur Konsumglättung der Haushalte im Lebenszyklus wurde im Jahr 1995 eine verpflichtende Absicherung gegen das finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit eingeführt** und mit der SPV der fünfte Zweig der Sozialversicherung etabliert. Durch die Versicherungspflicht sollten zwei Anreizprobleme überwunden werden, die bei einer rein freiwilligen Versicherung zu einer zu geringen Versicherungsabdeckung führen könnten. Einerseits besteht das Problem adverser Selektion, das aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen Versicherten und Versicherern dazu führen kann, dass Personen mit niedriger Wahrscheinlichkeit für Pflegebedürftigkeit es vorziehen, sich nicht zu versichern (Rothschild und Stiglitz, 1976; Finkelstein und McGarry, 2006). Dieses unvollständige Risikopooling führt für die verbleibenden Beitragszahlenden zu einem höheren Prämienniveau. Andererseits besteht das Moral-Hazard-Problem, bei dem Menschen es im Vertrauen auf die staatliche Grundsicherung vorziehen, sich nicht freiwillig zu versichern.

534. Durch die **Ausgestaltung als umlagefinanziertes System** mit Beitragszahlungen, die sich am Einkommen und einheitlichen Leistungsansprüchen orientieren, **sollte dem Grundsatz Rechnung getragen werden**, dass die **Pflegebedürftigkeit** ein **elementares Lebensrisiko** darstellt, das zumindest **teilweise solidarisch getragen werden sollte**. Ziel der Pflegeversicherung war es jedoch nicht, das finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit vollständig abzusichern. Vielmehr ging es darum, dafür zu sorgen, dass ein überwiegender Teil der Pflegebedürftigen nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sein würde (Bundesregierung, 1993). Die Pflegeversicherung ist deshalb als Teilversicherungssystem ausgestaltet und orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip ↘ GLOSSAR. Der Einsatz eigener Mittel der Pflegebedürftigen und auch die Unterstützung von Familienangehörigen wird demnach vorausgesetzt. Diese Ausgestaltung begrenzt typische Moral-Hazard-Risiken von Vollversicherungen, die sich z. B. in einer Überinanspruchnahme von Leistungen zeigen können. ↘ ZIFFER 436 So zeigen Konetzka et al. (2019) für die USA, dass Pflegebedürftige mit einer privaten Pflegeversicherung insbesondere mehr häusliche Pflegeleistungen nutzen als ohne.

535. Träger der SPV sind die Pflegekassen, die organisatorisch unter dem Dach der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) angesiedelt sind. Alle Versicherten der GKV sind auch automatisch in der SPV versichert. ↘ PLUSTEXT 16 Personen, die eine private Krankenversicherung abgeschlossen haben, sind ebenfalls verpflichtet, eine private Pflegeversicherung (PPV) abzuschließen. Anders als bei Krankenversicherungen ist der Leistungsumfang sowohl für die SPV als auch für die PPV

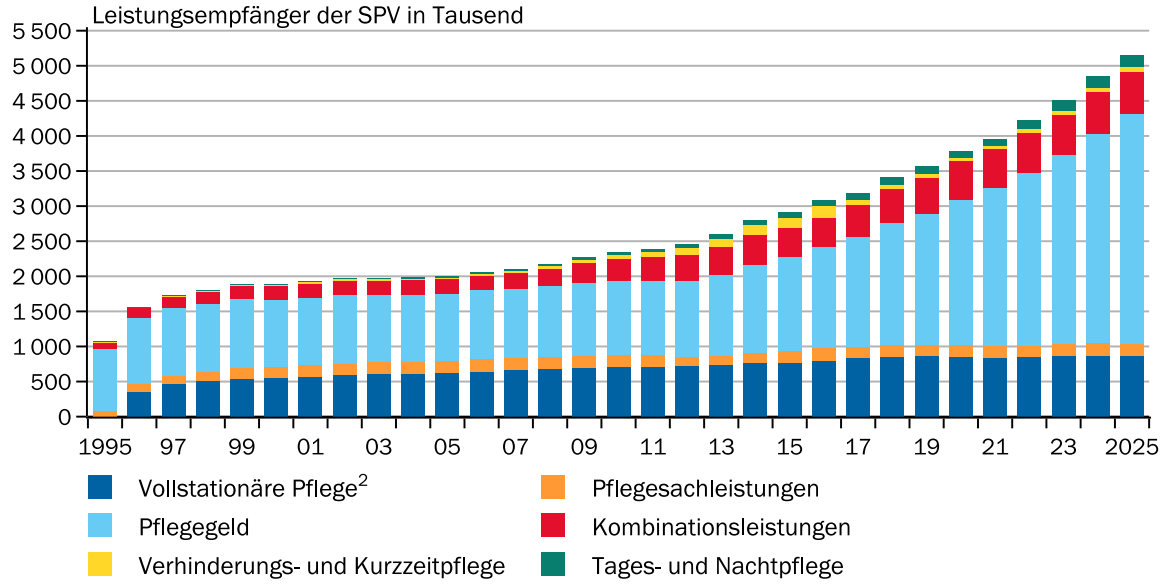
gesetzlich vorgeschrieben und für alle Versicherten identisch. Gesetzlich festgeschrieben ist zudem, dass die Prämie für eine private Pflegeversicherung nicht höher sein darf als der Höchstbeitrag zur SPV. Dieser entspricht der Beitragsbemessungsgrenze ↘ GLOSSAR ↘ PLUSTEXT 15 multipliziert mit dem SPV-Beitragssatz. Versicherungsmathematisch höhere Prämien der privaten Pflegeversicherung werden über eine Umlage von allen Privatversicherten getragen.

536. **Die Leistungen der Pflegeversicherung richten sich nach dem Bedarfsprinzip.** ↘ GLOSSAR Sie sind abhängig von der Schwere der Pflegebedürftigkeit und werden nach Art der Versorgung differenziert. ↘ PLUSTEXT 22 ↘ TABELLE 28 Die Pflegeversicherung folgt dabei dem Grundsatz „ambulant vor stationär". Pflegebedürftige sollen so lange wie möglich in ihrer häuslichen Umgebung gepflegt werden und nur in Fällen, in denen dies gemessen am Pflegebedarf nicht mehr möglich ist, in eine stationäre Einrichtung umziehen. Finanziell fördert die Pflegeversicherung diesen Grundsatz z. B. über die Gewährung von Pflegegeld, Pflegesachleistungen und die Übernahme von Rentenversicherungsbeiträgen von Pflegenden. Für die stationäre Pflege hatte der Gesetzgeber die Übernahme der pflegebedingten Kosten vorgesehen, nicht jedoch der Kosten für Unterkunft und Verpflegung (Bundesregierung, 1993). ↘ ZIFFER 550 Faktisch tragen Pflegebedürftige in der stationären Versorgung heute auch Teile der pflegebedingten Kosten, Investitionskosten und Kosten für die Ausbildung der Pflegekräfte.

537. Der hohe Anteil informeller und ambulanter Pflege spiegelt sich in der Inanspruchnahme von Leistungen der SPV wider. ↘ ABBILDUNG 104 **Am häufigsten werden Leistungen zur Unterstützung der Pflege zu Hause in Anspruch genommen.** Hierzu zählt beispielsweise das Pflegegeld, eine Geldleistung, die den Pflegebedürftigen zur Sicherstellung der erforderlichen Pflege- und

↘ ABBILDUNG 104

Entwicklung der Zusammensetzung der in Anspruch genommenen Leistungen der SPV[1]



1 – Jahresdurchschnitte. Aufgrund der Einführung der stationären Leistungen im Juli 1996 deckt das Jahr 1996 nur das 2. Halbjahr ab. Einschließlich Mehrfachzählungen durch den gleichzeitigen Bezug mehrerer Leistungen. Ab dem Jahr 2017 im ambulanten Bereich ohne Pflegegrad 1, da für diesen kein Leistungsanspruch für die genannten Leistungsarten besteht. 2 – Inklusive der vollstationären Pflege in Behindertenheimen.

Quelle: BMG
© Sachverständigenrat | 26-057-01

Daten (CSV)

Betreuungsmaßnahmen frei zur Verfügung steht. Umfragen deuten darauf hin, dass das Pflegegeld in vielen Fällen an pflegende Angehörige weitergegeben, aber auch zur Deckung laufender Ausgaben oder zum Kauf von nicht durch die Pflegeversicherung vorgesehenen Dienstleistungen genutzt wird, wie beispielsweise für Haushaltshilfen (Klie, 2022; Büscher und Klie, 2024).

538. **Die Inanspruchnahme von Leistungen der SPV ist stark angestiegen.** Geyer et al. (2023) zeigen auf Basis des SOEP, dass unter den in Privathaushalten lebenden Personen, die angeben, pflegebedürftig zu sein, der Anteil derjenigen mit Bezug von Leistungen der SPV von knapp 73 % im Jahr 2012 auf rund 83 % im Jahr 2020 gestiegen ist. Nach eigenen Auswertungen des Sachverständigenrates ergibt sich für das Jahr 2023 ein Anteil von rund 84 %. Im Jahr 2001 lag dieser Wert noch bei etwa 56 %.

↘ PLUSTEXT 22

Hintergrund: Zentrale Leistungen der Pflegeversicherung

Sobald bei einer Person Pflegebedürftigkeit festgestellt wurde, ↘ PLUSTEXT 21 besteht ein Anspruch auf Leistungen der Pflegeversicherung in Abhängigkeit von der Art der Versorgung. Für die Pflege zu Hause gibt es zwei zentrale Leistungen, das Pflegegeld und die Pflegesachleistungen. Die zu pflegende Person erhält monatlich Pflegegeld, wenn die Pflege überwiegend privat organisiert wird (z. B. durch Angehörige, Freunde oder Ehrenamtliche). Das Geld kann flexibel dafür genutzt werden, die private Pflege zu ermöglichen oder zu organisieren. Das Budget für Pflegesachleistungen können Pflegebedürftige für ambulante Pflegedienste, Betreuung oder Entlastungen nutzen; die Pflegekasse zahlt für die erbrachten Leistungen dann bis zur jeweiligen Höchstgrenze direkt an den Anbieter. Wer beides nutzt, kann Pflegegeld und Pflegesachleistungen zu einer Kombinationsleistung verbinden. Dabei wird das Pflegegeld anteilig zum nicht ausgeschöpften Teil der Sachleistungen ausgezahlt. Zusätzlich gibt es den Entlastungsbetrag (bis zu 131 Euro pro Monat) für Unterstützung im Alltag, etwa für Betreuung oder Hilfe im Haushalt. Ergänzend werden Kosten für Pflegehilfsmittel teilweise übernommen (z. B. für Verbrauchsmittel oder technische Hilfsmittel). Außerdem werden Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung (z. B. für den Umbau eines Badezimmers) sowie Kosten für digitale Pflegeanwendungen und ergänzende Unterstützungsleistungen finanziell unterstützt. Wenn die private Pflegeperson vorübergehend ausfällt (z. B. Urlaub oder Krankheit), greift der gemeinsame Jahresbetrag für Verhinderungspflege (z. B. Ersatzpflege zu Hause) und Kurzzeitpflege (z. B. vorübergehende Pflege in einer Einrichtung). Als teilstationäre Pflegeoption unterstützt die Pflegeversicherung finanziell die Tages- und Nachtpflege. Eine stagnierende Verfügbarkeit von Kurzzeitpflegeplätzen und die geringe Verfügbarkeit von Nachtpflegeangeboten schränkt die Inanspruchnahme dieser Leistung jedoch faktisch ein (Rothgang et al., 2025).

Kann eine Person nicht zu Hause gepflegt werden, gibt es für die vollstationäre Pflege (Pflegeheim) pauschale monatliche Leistungen je nach Pflegegrad. Seit dem Jahr 2022 zahlt die Pflegeversicherung zudem Leistungszuschläge in der vollstationären Versorgung, die mit der Aufenthaltsdauer steigen und den zu zahlenden Eigenanteil an den pflegebedingten Aufwendungen prozentual reduzieren.

↘ TABELLE 28

Leistungsansprüche der Versicherten im Jahr 2026 gegenüber der Pflegeversicherung[1]

		Pflegegrad				
		1	2	3	4	5
Pflegegeld[2]	Euro	0	347	599	800	990
Pflegesachleistungen[2,3]	Euro	0	796	1 497	1 859	2 299
Zusätzliche Leistungen in ambulant betreuten Wohngruppen	Euro	224	224	224	224	224
Entlastungsbetrag	Euro	131	131	131	131	131
Gemeinsamer Jahresbetrag für Verhinderungspflege und Kurzzeitpflege[3,4]	Euro	0	3 539	3 539	3 539	3 539
Teilstationäre Tages- und Nachtpflege[3]	Euro	0	721	1 357	1 685	2 085
Vollstationäre Pflege[5]	Euro	131	805	1 319	1 855	2 096
Pflegehilfsmittel, die zum Verbrauch bestimmt sind	Euro	42	42	42	42	42
Technische und sonstige Pflegehilfsmittel		100 % der Kosten[6]				
Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds		4 180 Euro je Maßnahme und Pflegebedürftigem im Haushalt				
Digitale Pflegeanwendungen	Euro	40	40	40	40	40
Ergänzende Unterstützungsleistungen	Euro	30	30	30	30	30
Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen für Pflegepersonen	Euro	0	198,62	316,32	514,94	735,63
Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für Pflegepersonen	Euro	0	51,42	51,42	51,42	51,42
Zuschüsse zur Krankenversicherung für Pflegepersonen bei Pflegezeit[7]	Euro	230,71	230,71	230,71	230,71	230,71
Zuschüsse zur Pflegeversicherung für Pflegepersonen bei Pflegezeit	Euro	47,46	47,46	47,46	47,46	47,46
Pflegeunterstützungsgeld für Beschäftigte während einer kurzzeitigen Arbeitszeitverhinderung		Für bis zu 10 Arbeitstage je Kalenderjahr: 90 % bei Bezug von beitragspflichtigen Einmalzahlungen in den letzten 12 Kalendermonaten vor der Freistellung von der Arbeit unabhängig von deren Höhe 100 % des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts				

1 – Alle Beträge werden monatlich ausgezahlt. 2 – Das Pflegegeld und die Pflegesachleistungen können auch miteinander kombiniert werden. 3 – Pflegebedürftige können unter bestimmten Voraussetzungen (zusätzlich) den Entlastungsbetrag in Höhe von 131 Euro pro Monat für diese Leistungen einsetzen. 4 – Wird die Verhinderungspflege durch nahe Angehörige oder Haushaltsmitglieder erbracht, beträgt der Jahresbetrag das Zweifache des Pflegegelds. Anwendbar für Pflegeaufwendungen für bis zu acht Wochen im Kalenderjahr. 5 – Zusätzlich gewährt die Pflegeversicherung folgende nach der Verweildauer gestaffelte Leistungszuschläge: Ab dem ersten Monat 15 % des zu zahlenden Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen, nach 12 Monaten 30 %, nach 24 Monaten 50 % und nach 36 Monaten 75 %. 6 – Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine Zuzahlung von 10 %, höchstens 25 Euro je Pflegehilfsmittel, zu leisten. 7 – Zur Berechnung wurden der allgemeine Beitragssatz von 14,6 % sowie der durchschnittliche Zusatzbeitragssatz von 2,9 % in der gesetzlichen Krankenversicherung zugrunde gelegt. Bei Mitgliedern der Gesetzlichen Krankenversicherung können sich wegen der Berücksichtigung des kassenindividuellen Zusatzbeitragssatzes Abweichungen ergeben.

Quelle: BMG

© Sachverständigenrat | 26-007-01

Daten (XLSX)

2. Finanzielle Situation der SPV

539. **Die SPV ist fast ausschließlich beitragsfinanziert.** ↘ ABBILDUNG 105 OBEN Der Beitragssatz ist seit Einführung der SPV von zunächst 1,0 % im Jahr 1995 auf zuletzt 3,6 % der beitragspflichtigen Einnahmen ↘ ZIFFER 431 im Jahr 2026 angestiegen. Kinderlose Mitglieder zahlen einen Zuschlag in Höhe von 0,6 Prozentpunkten. Vom zweiten bis zum fünften Kind werden Abschläge in Höhe von 0,25 Prozentpunkten pro Kind vorgenommen. Der Beitragssatz wird auf die beitragspflichtigen Einnahmen bis zur Beitragsbemessungsgrenze ↘ GLOSSAR erhoben und von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden jeweils zur Hälfte aufgebracht. Die Pflegekassen ziehen die Beiträge ein und behalten so viele Mittel, wie sie zur Ausgabendeckung im laufenden Monat benötigen. Überschüssige Einnahmen werden an den Ausgleichsfonds abgeführt. ↘ PLUSTEXT 23

+

↘ PLUSTEXT 23

Hintergrund: Ausgleichsfonds

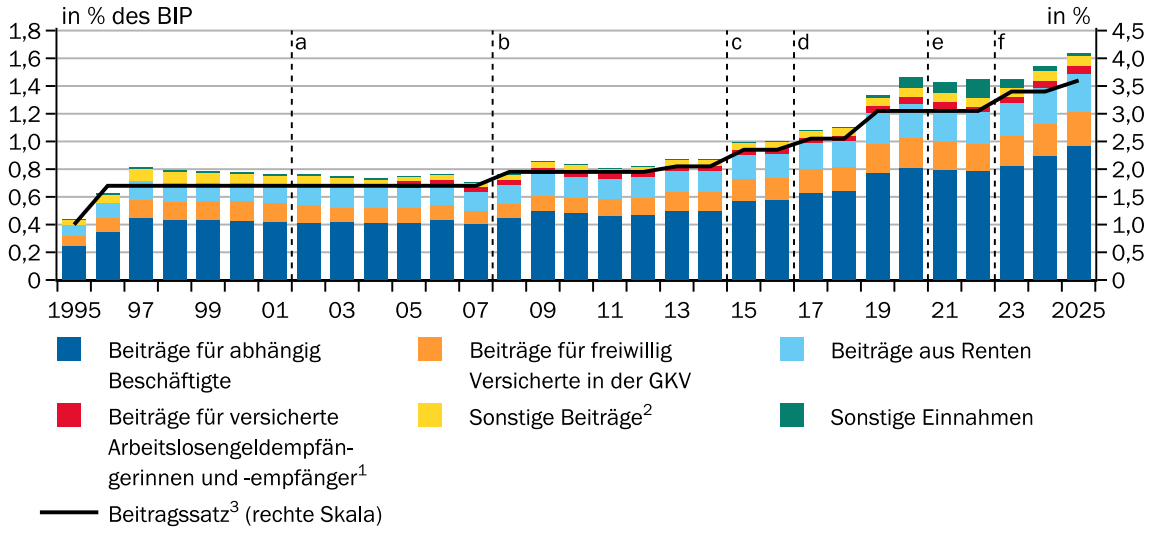
Ein zentrales Steuerungselement der SPV ist der Ausgleichsfonds, der vom Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) verwaltet wird. Er dient einerseits als Liquiditätsreserve und stellt andererseits einen Finanzausgleich zwischen den einzelnen Pflegekassen her, um der unterschiedlichen Risikostruktur der einzelnen Pflegekassen Rechnung zu tragen. Die Ausgabendeckungsquote legt fest, wie hoch die im Ausgleichsfonds vorzuhaltende Reserve im Verhältnis zu einer durchschnittlichen Monatsausgabe sein soll.

540. Die SPV hat seit dem Jahr 2020 in unregelmäßigen Abständen Steuerzuschüsse vom Bund erhalten, ↘ ABBILDUNG 105 OBEN um durch die Corona-Pandemie bedingte Mehrausgaben auszugleichen. ↘ KASTEN 36 Anders als in anderen Sozialversicherungszweigen, in denen Steuerzuschüsse zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen (NBL) gezahlt werden, war dies in der SPV lange Zeit nicht vorgesehen. Im Jahr 2022 wurde eine **pauschale Beteiligung des Bundes** an den Aufwendungen der SPV mit jährlich 1 Mrd Euro beschlossen, die zur Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2024 bis 2027 jedoch wieder ausgesetzt wurde. Ab dem Jahr 2028 soll dieser Bundeszuschuss wieder gezahlt werden.

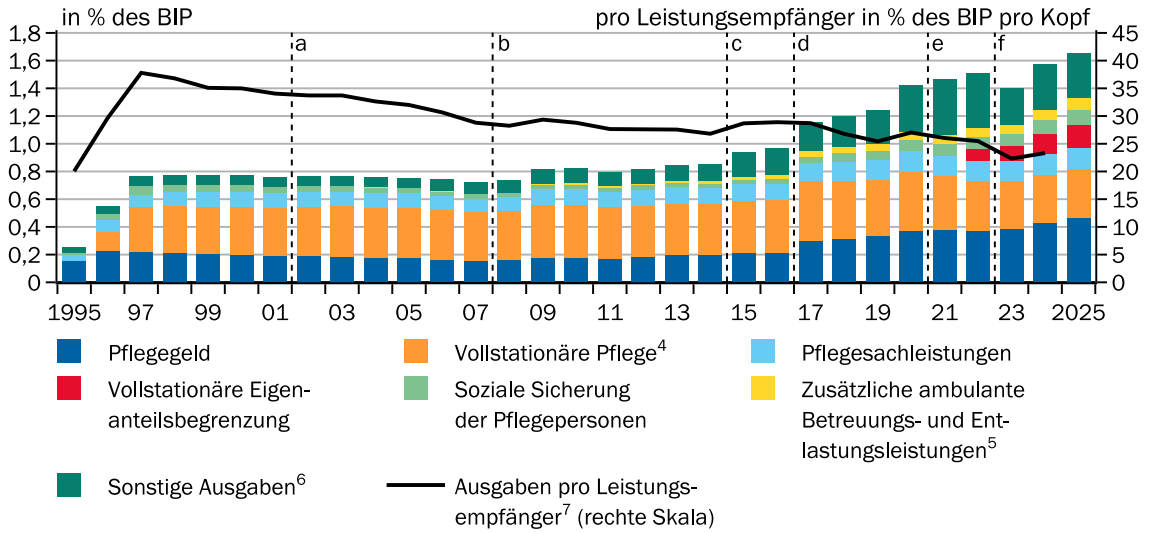
↘ ABBILDUNG 105

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der SPV

Einnahmen: Finanzierung fast ausschließlich über Beiträge



Ausgaben: Erweiterung des Leistungszugangs und der -ansprüche trugen maßgeblich zum Anstieg bei



1 – Umfasst ALG I- und ALG II-Empfängerinnen und Empfänger. 2 – Einschließlich der Differenz zu den Gesamtbeiträgen. 3 – Stand: 1. Juli des jeweiligen Jahres. Ohne Berücksichtigung des im Jahr 2005 eingeführten Kinderlosenzuschlags. 4 – Ohne die Leistungsausgaben für vollstationäre Pflege in Behindertenheimen, aber einschließlich der stationären Vergütungszuschläge und der Vergütungszuschläge für zusätzliches Personal in vollstationären Einrichtungen. 5 – Beinhaltet den im Rahmen im Jahr 2017 durch das PSG II eingeführten Entlastungsbetrag zur Unterstützung Pflegebedürftiger. 6 – Einschließlich der Leistungsausgaben für Verhinderungspflege, Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflege, Hilfsmittel und Leistungen zur Wohnumfeldverbesserung, vollstationäre Pflege in Behindertenheimen, Pflegeberatung, sonstige Leistungsausgaben, die Hälfte der Kosten des Medizinischen Dienstes, Verwaltungsausgaben und Zuführungen zum Pflegevorsorgefonds. 7 – In den Jahren 1995 und 1996 zeigen sich Einführungseffekte. Die erste Stufe des Pflege-Versicherungsgesetzes sah lediglich die Übernahme von Leistungen im ambulanten Bereich vor. Zum 1. Juli 1996 wurde in einer zweiten Stufe des Gesetzes auch die Übernahme von Leistungen im stationären Bereich eingeführt.

a – Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz (PflEG) 2002. b – Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (PfWG) 2008. c – 1. Pflegestärkungsgesetz (PSG I) 2015. d – 2. und 3. Pflegestärkungsgesetz (PSG II + III) 2017. e – Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG) 2021. f – Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetz (PUEG) 2023.

Quellen: BMAS, BMG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-009-01

Daten (CSV)

↘ KASTEN 36

Fokus: Nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) in der SPV

Die SPV bezahlt wie die GKV ↘ KASTEN 26 und die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) nicht nur Leistungen für beitragspflichtige Mitglieder, sondern auch andere Leistungen, die als versicherungsfremde Leistungen klassifiziert werden können. Dabei handelt es sich um Leistungen, die von gesamtgesellschaftlichem Interesse sind und eigentlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden sollten. Welche Leistungen der SPV hierunter fallen, ist gesetzlich nicht klar definiert und umstritten. Wie bei der GKV könnte hierunter die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen bzw. geringfügig beschäftigten Ehegatten oder Lebenspartnern sowie Kindern gezählt werden.

Umstritten ist, ob Lohnersatzleistungen in Form des Pflegeunterstützungsgelds für Pflegende bei kurzzeitiger Arbeitsverhinderung (§ 44a SGB XI) oder die Beiträge zur Renten-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung für Personen, die nicht erwerbsmäßig Angehörige pflegen (§ 44 SGB XI; Bundesrat, 2019), als versicherungsfremde Leistungen einzustufen sind. Zum einen übernimmt die Pflegeversicherung die Sozialversicherungsbeiträge als Teil der Arbeitskosten, wenn stattdessen professionelle Pflegekräfte die Pflegeleistungen erbringen. Zum anderen wird die Attraktivität der Laienpflege, die günstiger ist als professionelle Pflege, durch die soziale Absicherung der Angehörigen erhöht, was die Ausgaben der SPV potenziell begrenzt (Greß et al., 2019). Die soziale Sicherung von Pflegenden hat im Jahr 2025 Ausgaben in Höhe von 4,8 Mrd Euro verursacht (BMG, 2026b). Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ schätzt, dass eine steuerliche Bezuschussung der Rentenbeiträge für nicht erwerbsmäßig Pflegende den Beitragssatz der Pflegeversicherung unmittelbar um etwa 0,3 Prozentpunkte senken würde (BMG, 2025a).

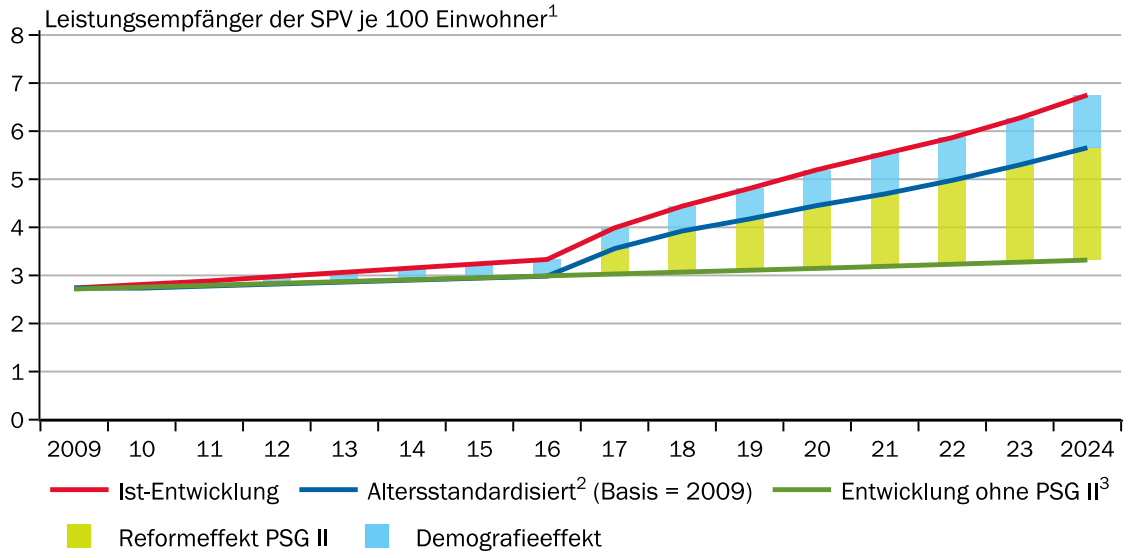
Als einmalige NBL kann zudem die Erstattung der Corona-Pandemie-bedingten Mehraufwendungen und Mindereinnahmen betrachtet werden. Im Rahmen des Pflege-Rettungsschirms hat die SPV Pflegeeinrichtungen von März 2020 bis Juni 2022 insgesamt 7,3 Mrd Euro gezahlt. Darüber hinaus trugen die Pflegekassen Testkosten in Höhe von 4,4 Mrd Euro und den Pflegebonus von rund 1,4 Mrd Euro. Der Ausgleichsfonds wurde dadurch stark belastet. Ein Rechtsgutachten im Auftrag der DAK-Gesundheit stuft die Finanzierung dieser Kosten aus Beitragsmitteln der SPV als unzulässige Zweckentfremdung ein (Felix, 2024). Dementsprechend wird eine vollständige Rückzahlung dieser Kosten aus Steuermitteln gefordert. Der Bund hat dem Ausgleichsfonds zur Kompensation dieser Ausgaben bisher Steuermittel in Höhe von 5,5 Mrd Euro bereitgestellt. Abzüglich einer GKV-Umlage zur Beteiligung an den Pandemiekosten der SPV in ambulanten und stationären Hospizen (§ 150 Abs. 4 SGB XI) in Höhe von 1,6 Mrd Euro verbleibt bei der SPV ein Fehlbetrag von 6 Mrd Euro. Der Sozialverband VdK strebt Musterklagen gegen die Zweckentfremdung der Beitragsmittel an (Frediani, 2026).

541. Bis zum Jahr 2008 stagnierten die Ausgaben der SPV gemessen am BIP. Danach folgte eine Phase mit lediglich geringen Steigerungen aufgrund angepasster Leistungen ↘ ABBILDUNG 107 und der demografischen Entwicklung. ↘ ABBILDUNG 106 **In Folge der PSG-II-Reform steigen die Ausgaben der SPV seit dem Jahr 2017 stark an.** Maßgeblich hierfür ist die Verdoppelung der Anzahl der sozialrechtlich registrierten Pflegebedürftigen zwischen den Jahren 2017 und 2024. Dieser Anstieg ging zu 70 % auf die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und des neuen Begutachtungsassessments (NBA) im Rahmen der PSG-II-Reform zurück und überstieg die Erwartungen bei Einführung der Reform bei Weitem (Bundesregierung, 2015). ↘ ABBILDUNG 106 Der starke Anstieg ist nicht allein auf die Ausdehnung des Leistungskatalogs auf Personen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen zurückzuführen. Auch die Absenkung der

↘ ABBILDUNG 106

Einfluss von Demografie und PSG II auf die Entwicklung der Pflegeprävalenz

Anstieg der Pflegeprävalenz nur in geringem Maße demografisch bedingt



1 – Ab dem Jahr 2011: Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2011, ab dem Jahr 2022: Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2022. 2 – Als Basis für die Altersstandardisierung wurde das Jahr 2009 zugrunde gelegt. 3 – Als Basis dient die altersstandardisierte Zeitreihe, die ab dem Jahr 2017 mit dem linearen Trend der Jahre 2009 bis 2016 fortgeschrieben wird.

Quellen: BMG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-060-01

Daten (CSV)

Schwellenwerte – sowohl zur Erreichung der neuen Pflegegrade als auch zur Berechnung der Punktwerte innerhalb der Module des NBA – unterhalb des vom Expertenbeirat im Jahr 2013 fachlich empfohlenen Niveaus hat die Zugangshürden zu Leistungen der SPV gesenkt und Einstufungen in höhere Pflegegrade erleichtert (BMG, 2025c). ↘ PLUSTEXT 24 Bei der Überleitung aller Pflegebedürftigen aus den Pflegestufen in die Pflegegrade Ende des Jahres 2016 kam es außerdem in der Regel zu einer Besserstellung, verbunden mit höheren Ansprüchen und Mehrausgaben (BMG, 2013; Rothgang et al., 2019). Rund 29 % der Überleitungsfälle aus dem Jahr 2017 bezogen im Jahr 2024 noch Leistungen der SPV.

↘ PLUSTEXT 24

Hintergrund: Expertenbeirat zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs

Der Expertenbeirat zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs wurde im Jahr 2012 vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) eingesetzt. Seine Aufgabe bestand darin, ein wissenschaftlich fundiertes Begutachtungsinstrument zu entwickeln, und die Umsetzung eines stärker an Selbstständigkeit orientierten Pflegebedürftigkeitsbegriffs in der SPV vorzubereiten (BMG, 2013). Kern der Empfehlungen war die Abkehr von der minutengenauen Leistungslogik hin zu einer Bewertung von Selbstständigkeit. An die Stelle von Minutenwerten traten punktbasierte Zugangsschwellen zwischen Pflegegraden, die eine fachlich konsistente Abgrenzung ermöglichen sollten. Dadurch konnten insbesondere kognitive und psychische Einschränkungen sowie Aspekte der Alltagsgestaltung besser berücksichtigt werden. Der Ansatz wurde sowohl von den späteren Anwendern als auch in der Wissenschaft grundsätzlich positiv bewertet, insbesondere wegen der differenzierteren Erfassung von Selbständigkeitspotenzialen und

Bedarfen (GKV-Spitzenverband, 2015). Zugleich wurden früh Umsetzungsfragen und konzeptionelle Grenzen diskutiert, etwa hinsichtlich der Einheitlichkeit der Begutachtung und der begrenzten Eignung für Personalbemessung (Rothgang et al., 2015; Brühl et al., 2016). Im politischen Umsetzungsprozess wich der Gesetzgeber jedoch in zentralen Punkten von den Empfehlungen des Expertenbeirats ab. Insbesondere wurden die Schwellenwerte zur Erreichung der Pflegegrade 1 bis 3 abgesenkt und die Schwellenwerte in den Modulen 1 (Mobilität), 4 (Selbstversorgung) und 6 (Gestaltung des Alltagslebens und soziale Kontakte) des NBA, die die bei der Begutachtung erreichten Punktwerte in gewichtete Punkte des NBA übersetzen, niedriger gewählt. Außerdem wurde durch umfassendere Bestandsschutzregeln sichergestellt, dass es im Zuge der Systemumstellung zu keinen Leistungsverschlechterungen kommen würde.

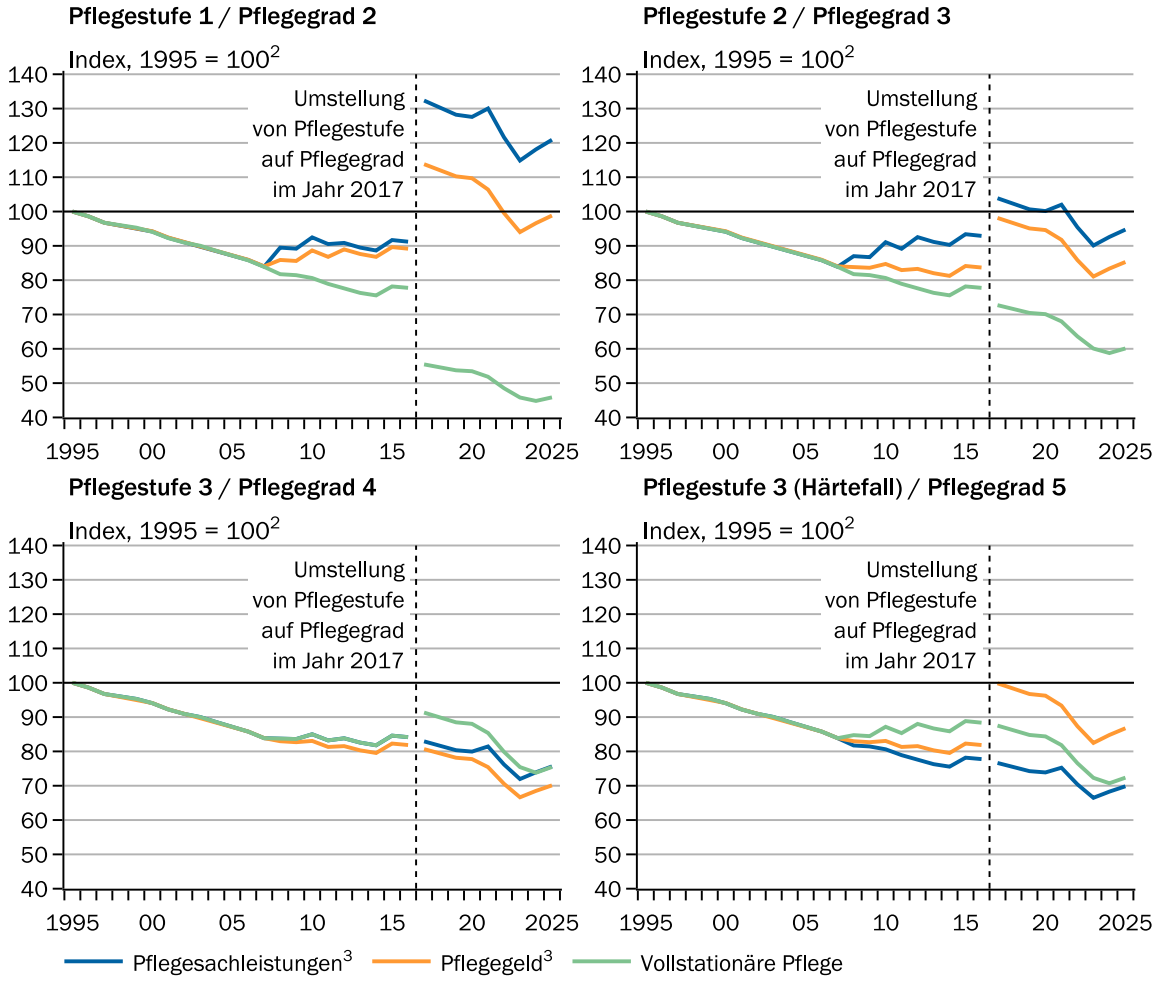
542. Eine automatische Dynamisierung der Leistungen der SPV ist nicht vorgesehen. Mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz aus dem Jahr 2008 wurde die Bundesregierung beauftragt, erstmals im Jahr 2014 und anschließend im Dreijahresrhythmus die Leistungsbeträge zu überprüfen und über Anpassungsbedarf zu entscheiden. Der Maßstab dieser Prüfung ist die kumulierte Inflationsentwicklung der vorangegangenen drei Jahre, gemessen an der Kerninflationsrate (§ 30 SGB XI). Die Erhöhung darf den Anstieg der Bruttolöhne im selben Zeitraum nicht überschreiten. Im Zeitverlauf erfolgten die Anpassungen – auch vor dem Hintergrund politischer Zielsetzungen zur Stärkung der häuslichen Pflege – in Abhängigkeit von den Pflegegraden sehr ungleichmäßig. ↘ ABBILDUNG 107 **Im Jahr 2017 wurden die Leistungen der SPV im Rahmen der PSG-II-Reform sprunghaft erhöht**, vor allem beim Pflegegeld und den Pflegesachleistungen, mit Anpassungen, die deutlich über der Preisentwicklung lagen. Dies könnte zur steigenden Inanspruchnahme von Leistungen der SPV beigetragen haben, ↘ ZIFFER 538 wie dies z. B. für die Erhöhung der Leistungen für zusätzliche Betreuungsmöglichkeiten (§ 45b SGB XI) der Fall gewesen ist (Rothgang et al., 2010, 2014, 2019). Mit dem Inkrafttreten des Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetzes im Jahr 2023 wurde der Prüfauftrag der Bundesregierung aus dem Gesetz gestrichen. Stattdessen ist die nächste Erhöhung der Leistungen zum 01. Januar 2028 gesetzlich festgelegt (§ 30 SGB XI).

543. Im Jahr 2022 kam es mit Einführung des gestaffelten Leistungszuschlags auf die pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Versorgung zu einer weiteren Leistungsausweitung. Dieser Leistungszuschlag steigt mit der Aufenthaltsdauer und wird unabhängig von der finanziellen Bedürftigkeit ausgezahlt (§ 43c SGB XI). **Die Einführung der Leistungszuschläge in der vollstationären Pflege hat zu erheblichen Mehrausgaben der SPV beigetragen.** Nach Angaben des BMG (2024b) beliefen sich die Ausgaben der SPV für die Leistungszuschläge im Jahr der Einführung auf 3,6 Mrd Euro ↘ ABBILDUNG 105 UNTEN und fielen damit um 30 % höher aus als ursprünglich prognostiziert (BRH, 2024). Seitdem sind die Ausgaben kontinuierlich gestiegen und betrugen im Jahr 2025 7,1 Mrd Euro. Nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Instituts der Privaten Krankenversicherungen könnten sie bis zum Jahr 2029 auf bis zu 13,9 Mrd Euro pro Jahr steigen (Bahnsen, 2025).

544. Aufgrund der beschriebenen Ausgabentreiber ist die **finanzielle Situation der SPV** derzeit defizitär, trotz wiederholter kräftiger Erhöhungen des Beitrags-

↘ ABBILDUNG 107

Preisbereinigte Entwicklung ausgewählter Leistungen der SPV[1]



1 – Die Überleitung der Pflegebedürftigen von den Pflegestufen in die Pflegegrade erfolgte beim Jahreswechsel 2017 in Abhängigkeit der jeweiligen Pflegestufe und der Alltagskompetenz. So wurden bspw. Pflegebedürftige mit Pflegestufe 1 ohne eingeschränkte Alltagskompetenz in den Pflegegrad 2 überführt. Pflegebedürftige mit eingeschränkter Alltagskompetenz hingegen wurden ausgehend von Pflegestufe 1 in Pflegegrad 3 überführt. Bei der Überleitung galt außerdem der Grundsatz, dass Pflegebedürftige finanziell nicht schlechter gestellt werden durften (Besitzstandsschutz § 141 SGB XI). Die hier dargestellte Zuordnung versucht möglichst gleiche Pflegebedarfe gegenüberzustellen, entspricht aber nicht zwingend den Übergangspfaden zum Reformzeitpunkt. 2 – Der Index bezieht sich auf den preisbereinigten maximalen Leistungsanspruch eines Pflegebedürftigen gegenüber der Pflegeversicherung. Die Preisbereinigung erfolgte mit dem Verbraucherpreisindex. 3 – Berücksichtigt nicht die im Zeitraum von 2012 bis 2016 gültigen pauschalen Erhöhungen für Personen mit dauerhaft eingeschränkter Alltagskompetenz (demenzbedingte Funktionsstörungen, geistige Behinderungen oder psychische Erkrankungen).

Quellen: Bundesverwaltungsamt, Deutsche Bundesbank, Portal Sozialpolitik, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-027-01 Daten (CSV)

satzes und eines weiteren Anstiegs um 0,2 Prozentpunkte zu Beginn des Jahres 2025 auf 3,6 % (bzw. 4,2 % für Kinderlose, die älter als 23 Jahre sind). Auch die Liquiditätsreserven der Pflegekassen sind weitestgehend aufgebraucht. ↘ PLUSTEXT 23 Das BMG rechnet für die Jahre 2025 und 2026 mit Defiziten in Höhe von 0,5 Mrd Euro bzw. 3,5 Mrd Euro (BRH, 2025). Bis zum Jahr 2029 dürfte das jährliche Defizit ohne Anpassungen des Beitragssatzes auf 12,3 Mrd Euro anwachsen.

545. In Antizipation der steigenden Pflegebedürftigkeit der Babyboomer-Generation und der damit verbundenen finanziellen Belastungen für die SPV wurde im Jahr 2015 der **Pflegevorsorgefonds (PVF)** eingerichtet. Diesem sollen jährlich

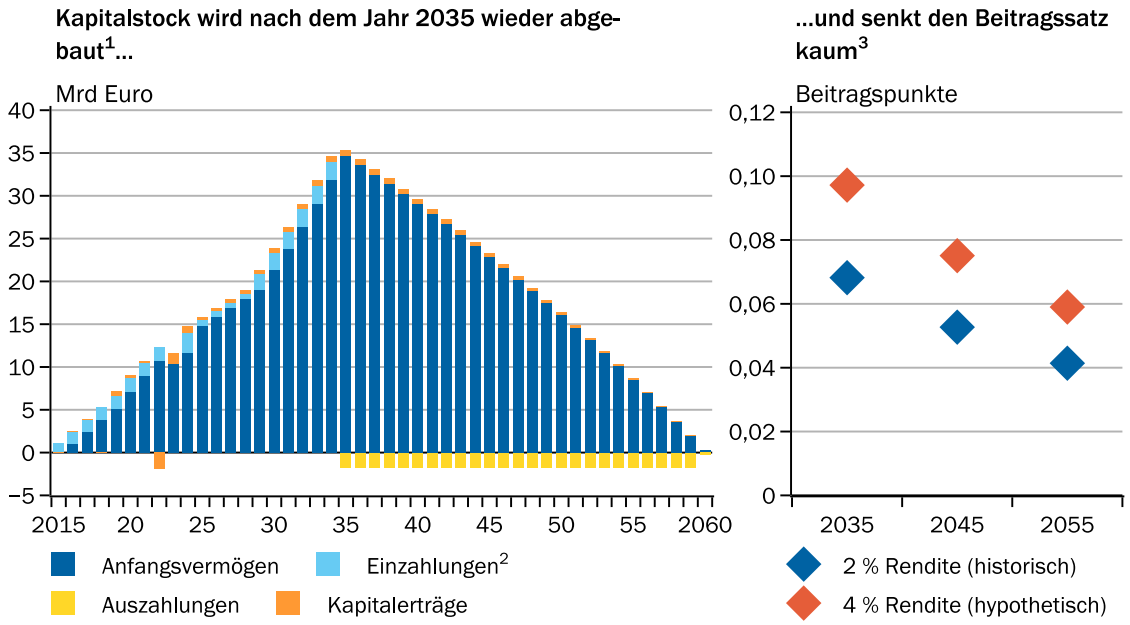
Mittel in Höhe von 0,1 Prozentpunkten der beitragspflichtigen Einnahmen zugeführt und bis zum Jahr 2034 durch die Deutsche Bundesbank unter Einbeziehung eines Anlageausschusses angelegt werden. Ab dem Jahr 2035 ist vorgesehen, die angesparten Mittel schrittweise zur Stabilisierung der künftigen Beitragssätze zu verwenden.

546. **Die Ausgestaltung des PVF weist mehrere strukturelle Schwächen auf** (Breyer, 2025). Erstens sind die jährlichen Zuführungen gering. Zweitens beginnt die Entnahmephase bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem der demografisch bedingte Ausgabenanstieg voraussichtlich noch nicht seinen Höhepunkt erreicht hat. Dieser wird erst um das Jahr 2050 erwartet. Als temporäre Reserve steht der Fonds damit gerade in der Phase besonders hoher Belastung nur noch eingeschränkt zur Verfügung. Drittens ist der Pflegevorsorgefonds institutionell nicht ausreichend gegen politische Kurzfristinteressen abgesichert. Die in den vergangenen Jahren wiederholt reduzierten oder ausgesetzten Zuführungen verdeutlichen die begrenzte Verlässlichkeit des bestehenden Rahmens. So wurde mit Inkrafttreten des Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetzes im Jahr 2023 eine Mittelzuführung in Höhe von 1,7 Mrd Euro um ein Jahr verschoben. Zur Sanierung des Bundeshaushalts wurde der Bundeszuschuss zur SPV für die Jahre 2024 bis 2027 ausgesetzt. Diese fehlenden Mittel werden durch eine Reduzierung der Einzahlungen der SPV in den Vorsorgefonds um 1 Mrd Euro jährlich ausgeglichen. Schließlich ist, viertens, die Anlagestrategie vergleichsweise konservativ ausgerichtet, sodass die erzielte Rendite bislang gering ausfällt. Die bisherige annualisierte nominale Rendite beträgt rund 2 %. ↘ ABBILDUNG 108 Angesichts des langen Zeithorizonts ist dieses Renditeniveau deutlich geringer als möglich.

547. In seiner derzeitigen Ausgestaltung dürften die **positiven Effekte des PVF** auf die Finanzierung der SPV **begrenzt** bleiben. Unter der Annahme einer nominalen Rendite von 2 % und jährlicher Zuführungen in Höhe von 0,1 Beitragssatzpunkten, ↘ ZIFFER 545 die aufgrund der zuletzt reduzierten bzw. ausgesetzten Einzahlungen erst ab dem Jahr 2028 wieder vollständig erfolgen sollen, ergibt sich bis zum Jahr 2035 ein Kapitalstock von rund 35 Mrd Euro. ↘ ABBILDUNG 108 LINKS Der Kapitalstock wird ab dem Jahr 2035 wieder abgebaut und dürfte den Beitragssatz bis zum Jahr 2055 um weniger als 0,1 Beitragssatzpunkte senken (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2022; Bundesregierung, 2023). ↘ ABBILDUNG 108 RECHTS Selbst wenn künftig im PVF eine höhere nominale Rendite erreicht werden könnte, etwa durch eine weniger konservative Anlagestrategie, bliebe die künftige Entlastungswirkung begrenzt. ↘ ABBILDUNG 108 RECHTS Ohnehin dürften die Möglichkeiten dafür begrenzt sein, da die gesetzliche Grundlage des PVF vorsieht, dass der in Aktien oder Aktienfonds angelegte Anteil des Sondervermögens ab dem Jahr 2035 über einen Zeitraum von höchstens zehn Jahren gänzlich abzubauen ist (§ 134 Abs. 2 SGB XI).

↘ ABBILDUNG 108

Kapitalentwicklung und Beitragssatzeffekte des Pflegevorsorgefonds



1 – Tatsächliche Entwicklung bis zum Jahr 2025. Ab dem Jahr 2026 wird eine jährliche Rendite von 2 % unterstellt, welche die historische Rendite im Zeitraum 2016 bis 2024 approximiert. Negativzinsen und Verwaltungskosten können zu negativen Kapitalerträgen führen. 2 – Die Einzahlungen des Jahres 2023 erfolgten im Jahr 2024. 3 – Unterstellt wird die Entwicklung des linken Panels, sowie Beitragssatz- und SPV-Ausgabenentwicklungen gemäß den Simulationen in Werding et al. (2026). Bei einer höheren Rendite von 4 % werden Auszahlungen i. H. v. 6,8 % anstatt 5 % des Endvermögens 2034 unterstellt, um den Auszahlungszeitraum konstant zu halten.

Quellen: BMG, SIM.24, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-116-01

Daten (CSV)

IV. EIGENANTEILE UND GESELLSCHAFTLICHE KOSTEN DER PFLEGE

1. Finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen

548. **Die SPV übernimmt als Teilversicherungssystem lediglich einen Teil der Pflegekosten.** Der restliche Teil muss von den Pflegebedürftigen selbst aus Einkommen, Vermögen oder durch Abschluss einer privaten Pflegezusatzversicherung finanziert werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können Pflegebedürftige auch auf ergänzende allgemeine (z. B. Wohngeld-Plus) oder pflegespezifische staatliche Leistungen (z. B. Pflegewohngeld) zurückgreifen. In begrenztem Umfang können auch Angehörige zur Finanzierung der Pflegekosten herangezogen werden. Pflegebedürftige, bei denen die genannten Finanzierungsquellen nicht zur Deckung der Pflegekosten ausreichen, haben Anspruch auf Sozialhilfe („Hilfe zur Pflege“).

549. **Dies gilt auch für die häusliche Pflege, bei der trotz der Leistungen der SPV Eigenanteile bei den Pflegebedürftigen verbleiben.** Im Jahr 2019 berichteten 38,8 % und im Jahr 2023 44,7 % der Leistungsbeziehenden von privaten Zuzahlungen (Schwinger und Zok, 2024). Unter denjenigen, die solche Eigenzahlungen leisteten, lagen die durchschnittlichen monatlichen Kos-

ten bei knapp 200 Euro im Jahr 2019 und bei 290 Euro im Jahr 2023. Der Anstieg ist maßgeblich auf höhere Zuzahlungen für ambulante Pflegedienste zurückzuführen. Diese Beträge könnten die tatsächliche Belastung jedoch unterschätzen, da größere Einmalaufwendungen, beispielsweise für altersgerechte Umbauten, sowie insbesondere nicht-monetäre Eigenbeiträge nicht erfasst werden. ↘ZIFFERN 560 FF. Eigene Auswertungen auf Basis des SOEP legen nahe, dass etwa 20 % der Pflegebedürftigen ab 66 Jahren in Haushalten unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze leben. Bei nicht pflegebedürftigen Personen sind es 18 %.

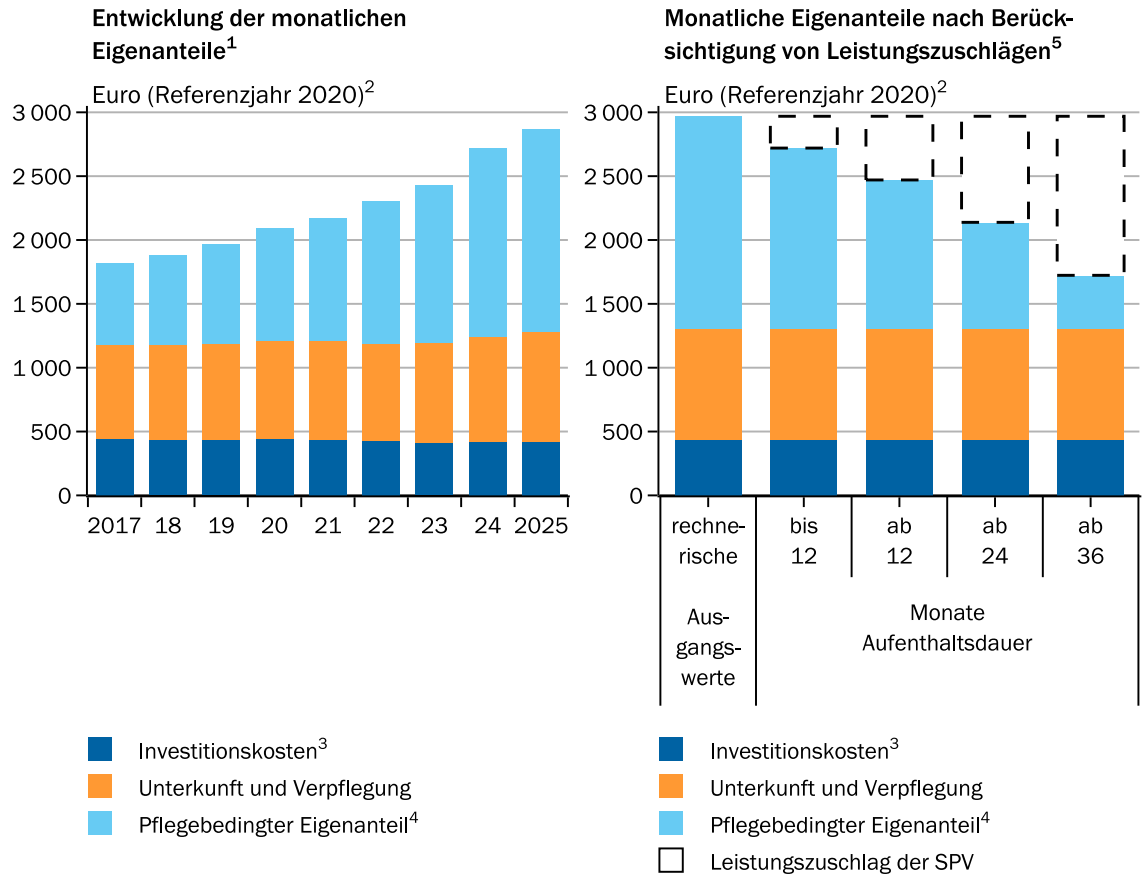
550. **Auch die Zuzahlungen in der stationären Pflege sind in den vergangenen Jahren preisbereinigt kontinuierlich gestiegen.** ↘ABBILDUNG 109 LINKS Sie setzen sich aus dem pflegebedingten Eigenanteil, den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie den Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen zusammen, die anteilig auf die Pflegebedürftigen umgelegt werden können. Ein wesentlicher Treiber dieses Anstiegs sind die in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Lohnkosten des Pflegepersonals (Roth, 2026; vdek, 2026). ↘ZIFFER 531

551. Der im Jahr 2022 eingeführte Leistungszuschlag mindert den Eigenanteil an den pflegebedingten Aufwendungen in der vollstationären Pflege und steigt mit der Aufenthaltsdauer. ↘PLUSTEXT 22 Er hatte zum Ziel, die Bewohnerinnen und Bewohner stationärer Pflegeeinrichtungen vor finanzieller Überforderung durch steigende Eigenanteile zu schützen und damit mittelbar auch die Inanspruchnahme der „Hilfe zur Pflege“ zu begrenzen. Dadurch reduziert sich der durch pflegebedürftige Personen zu zahlende pflegebedingte Eigenanteil deutlich. ↘ABBILDUNG 109 RECHTS **Die Zahlung der Leistungszuschläge erfolgt ohne Berücksichtigung der individuellen Einkommens- und Vermögenssituation** des Pflegebedürftigen. In vergleichbaren sozialen Pflegeversicherungssystemen wie in Japan oder Korea erfolgt hingegen sowohl eine Einkommens- als auch eine Vermögensprüfung (Campbell et al., 2009; Karmann und Sugawara, 2021; OECD, 2024).

552. **Ein nennenswerter Teil der älteren Bevölkerung verfügt über Vermögen, das zur Finanzierung der Pflegekosten eingesetzt werden kann.** Nach Berechnungen des Sachverständigenrates auf Basis des SOEP weisen rund 27 % der Personen ab 66 Jahren kurz vor dem Übergang in die Pflegebedürftigkeit ein reales Nettovermögen von mehr als 100 000 Euro auf. ↘ABBILDUNG 110 LINKS Im Nettovermögen ist dabei auch der individuelle Anteil am Immobilienvermögen berücksichtigt. Etwa 60 % der Personen verfügen über ein reales Nettovermögen von mehr als 10 000 Euro. Eine Analyse von Pimpertz und Stockhausen (2024) auf Basis des SOEP untersucht die Finanzierungspotenziale privater Haushalte im Fall vollstationärer Pflege einschließlich des Leistungszuschlags und unter Berücksichtigung eines Schonvermögens von 10 000 Euro je Haushaltsmitglied. Die Kosten für vollstationäre Pflege liegen im ersten Jahr bei knapp 30 000 Euro und über einen Zeitraum von fünf Jahren bei knapp 120 000 Euro. Den Ergebnissen zufolge können in Deutschland rund 55 % der Rentnerhaushalte die Kosten für eine Person in vollstationärer Pflege für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren aus ihrem Einkommen und Vermögen tragen,

↘ ABBILDUNG 109

Eigenanteile in der stationären Pflege



1 – Keine Berücksichtigung der nach Wohndauer gestaffelten Leistungszuschläge (§ 43c SGB XI). Stichtag ist der 31. Dezember des jeweiligen Jahres bzw. für Sachsen-Anhalt der 21. Oktober 2025. 2 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (VPI) mit dem Basisjahr 2020. 3 – Investitionskosten umfassen die Kosten des Heimbetreibers für bauliche Maßnahmen (Neubau, Umbau und Sanierung), für technische Anlagen sowie für Abschreibungen des Gebäudes. Diese Kosten dürfen anteilig auf die Bewohnerinnen und Bewohner umgelegt werden. 4 – Der pflegebedingte Eigenanteil gilt für alle Bewohnerinnen und Bewohner eines Pflegeheims, variiert jedoch zwischen den Heimen. Er reduziert sich durch einen von der Aufenthaltsdauer abhängigen Zuschuss der Pflegekassen, der nur in der rechten Grafik berücksichtigt wird. Der pflegebedingte Eigenanteil beinhaltet Ausbildungsumlagen. 5 – Stichtag ist der 1. Januar 2026. Seit dem 1. Januar 2022 gilt eine Begrenzung des Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen durch Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI. Zum 1. Januar 2024 wurden die Leistungszuschläge erhöht. Seitdem erhalten Pflegebedürftige, die bis zu einem Jahr in einer vollstationären Pflegeeinrichtung wohnen von der Pflegeversicherung einen Zuschlag in Höhe von 15 % ihres zu zahlenden Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen. Pflegebedürftige mit einer Wohndauer zwischen einem und zwei Jahren 30 %, solche mit einer Wohndauer von zwei bis drei Jahren 50 % und alle die bereits länger als drei Jahre in einem Pflegeheim leben, erhalten 75 % der Eigenanteile durch die Pflegekasse erstattet.

Quellen: Statistisches Bundesamt, vdek, WIdO, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-058-01

Daten (CSV)

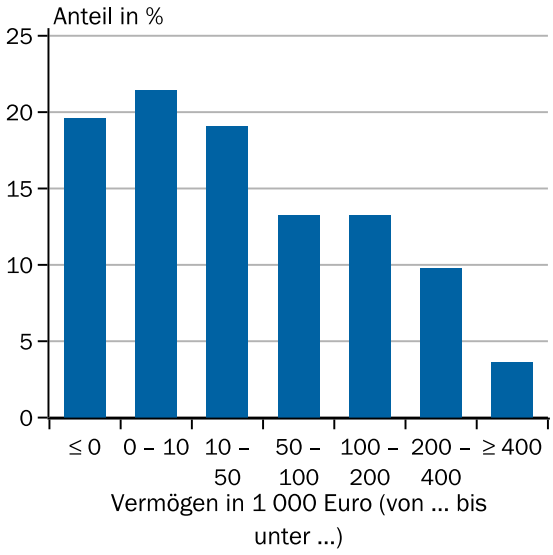
wenn die selbstgenutzte Immobilie dem Schonvermögen zugerechnet wird. Wird sie nicht dem Schonvermögen zugerechnet, wären dazu rund 72 % in der Lage.

553. **Pflegebedürftige weisen im Vergleich zum Rest der Bevölkerung niedrigere Vermögen auf**, wohingegen sich die Einkommenssituation kaum unterscheidet. Für Personen ab 60 Jahren lag das durchschnittliche Nettovermögen bei Pflegebedürftigen im Jahr 2017 um rund 60 000 Euro und das Medianvermögen um 51 000 Euro niedriger als beim Rest der Bevölkerung (Geyer et al., 2023). Dieser Unterschied dürfte sich zum Teil aus dem Einsatz des Vermögens zur Finanzierung pflegebedingter Ausgaben erklären lassen. Eine Analy-

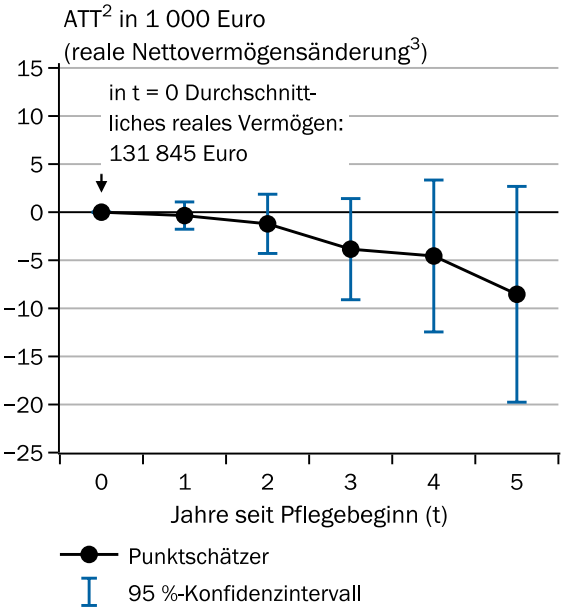
↘ ABBILDUNG 110

Vermögenssituation von Pflegebedürftigen

Knapp 60 % der Personen beim Übergang in die Pflegebedürftigkeit besitzen mehr als 10 000 Euro Vermögen[1]



Vermögen sinkt durch Pflegebedürftigkeit nur wenig



1 – Beinhaltet Personen, die in t = 0 nicht pflegebedürftig sind und in t = 1 pflegebedürftig werden. Dargestellt ist deren Vermögensverteilung in t = 0. 2 – Average treatment effect on the treated; Durchschnittlicher jährlicher Effekt von Pflegebedürftigkeit auf die Veränderung des realen Nettovermögens für Personen, die ab t = 1 pflegebedürftig werden. Zum Zeitpunkt t = 0 ist keine der betrachteten Personen pflegebedürftig. Ab t = 1 werden Pflegebedürftige mit statistisch vergleichbaren Nicht-Pflegebedürftigen verglichen. Die Vergleichbarkeit wird durch die Bildung einer statistisch vergleichbaren Kontrollgruppe auf Basis sozioökonomischer Merkmale in t = 0 hergestellt, einschließlich des Ausgangswerts des realen Nettovermögens in Preisen des Jahres 2021. Für die Analyse wird die Methodik von Schmitz und Westphal (2017) auf Grundlage des SOEP (v40.1) verwendet. Die Schätzung umfasst die Jahre 2002 bis 2017 sowie Personen im Alter von über 65 Jahren. 3 – Im Vergleich zu t = 0. Das Nettovermögen setzt sich zusammen aus selbstgenutztem Wohneigentum, sonstigem Immobilienvermögen, Finanzvermögen, privaten Versicherungen und Bausparverträgen sowie Betriebs- und Sachvermögen abzüglich Schulden.

Quellen: Schmitz und Westphal (2017), SOEP v40.1, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-103-01

Daten (CSV)

se des Sachverständigenrates auf Basis des SOEP untersucht die Vermögensentwicklung von Personen, die pflegebedürftig werden, im Vergleich zu Personen, die im selben Zeitraum nicht pflegebedürftig werden. ↘ ABBILDUNG 110 RECHTS Die Personen in der Ausgangsstichprobe weisen ein durchschnittliches Vermögen von 131 845 Euro auf. Die Personen sind im Mittel 73 Jahre alt, Frauen und Männer sind nahezu gleich stark vertreten. In den ersten fünf Jahren nach Eintritt der Pflegebedürftigkeit zehren die Betroffenen im Durchschnitt nur in begrenztem Umfang Vermögen auf, nämlich rund 8 500 Euro bzw. 6,5 % des Vermögens vor der Pflegebedürftigkeit. ↘ ABBILDUNG 110 RECHTS Der vergleichsweise geringe Vermögensverzehr legt nahe, dass die niedrigeren Vermögen Pflegebedürftiger auch auf ungünstigere sozioökonomische Ausgangsbedingungen zurückzuführen sein können, die sowohl das Risiko von Pflegebedürftigkeit als auch die Vermögensbildung im Lebensverlauf beeinflussen. ↘ ZIFFER 520

554. Eine **private Absicherung** der finanziellen Risiken, die nicht durch die SPV abgedeckt werden, kann durch eine private Pflegezusatzversicherung erfolgen. Versicherte können zwischen drei Modellen wählen: Bei der Pflegetagegeldversi-

cherung werden im Pflegefall feste, frei verfügbare Zahlungen geleistet. Bei der Pflegekostenversicherung werden pflegebedingte Kosten gegen einen Nachweis erstattet. Bei der Pflegerentenversicherung erfolgen bei Pflegebedürftigkeit lebenslange Rentenzahlungen.

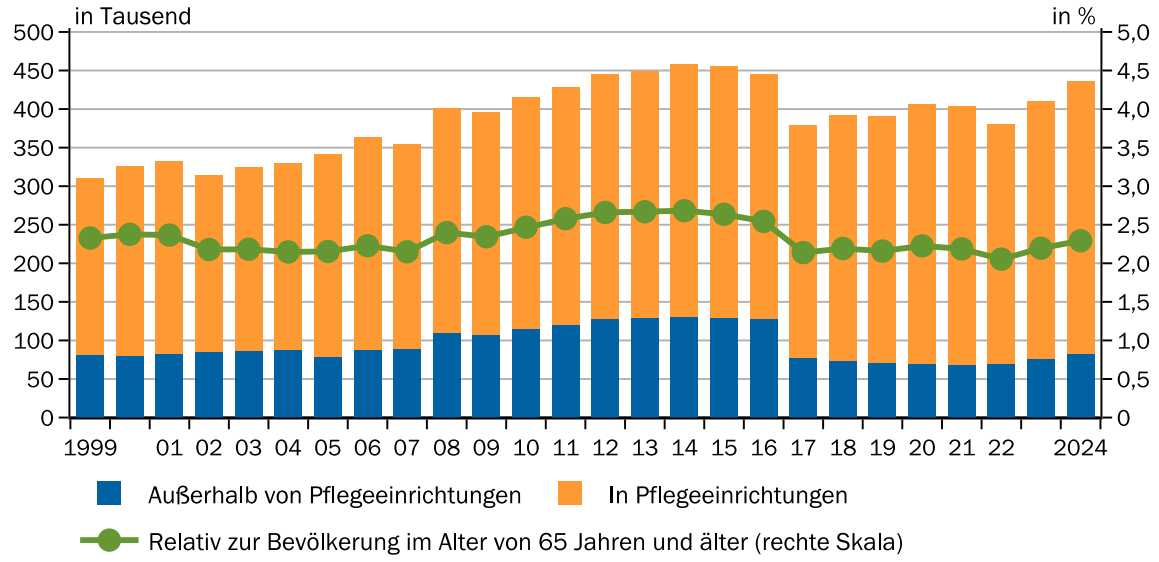
555. Im Jahr 2024 besaßen in Deutschland etwa 3,2 Millionen Personen eine private **Pflegezusatzversicherung** (GDV, 2025). Insgesamt konzentriert sich die Verbreitung stark auf Haushalte mit überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen (Haun, 2025). Die Zahl der abgeschlossenen Pflegezusatzversicherungen hat sich seit dem Jahr 2010 etwa verdoppelt. Ein Großteil, etwa 94 %, entfiel im Jahr 2024 auf die Pflegetagegeldversicherung. Damit sich auch Personen absichern können, die wegen ihres Alters oder aufgrund von Vorerkrankungen nur sehr teure oder gar keine Verträge abschließen können, gibt es staatlich geförderte Pflegegeldtarife, auch „Pflege-Bahr“ genannt (BMG, 2026c). Hier unterstützt der Staat die private Pflegevorsorge mit einer Zulage von 60 Euro im Jahr, und der Abschluss erfolgt ohne Gesundheitsprüfung.

556. Pflegebedürftige können zur Finanzierung der Eigenanteile unter Erfüllung der Voraussetzungen auch Wohngeld-Plus zur Unterstützung der allgemeinen Wohnkosten in Anspruch nehmen. Bei vollstationärer Pflege kommt in manchen Ländern zudem Pflegewohngeld zur Übernahme der Investitionskosten in Betracht. ↘ZIFFER 527 Reichen Einkommen, Vermögen und diese Leistungen nicht aus oder besteht kein Anspruch darauf, greift die **Sozialhilfe** in Form der **„Hilfe zur Pflege“**. Im Jahr 2024 erhielten in Deutschland insgesamt knapp 436 000 Personen „Hilfe zur Pflege“. ↘ABBILDUNG 111 Nach Einführung der Leistungszuschläge im Jahr 2022 für die vollstationäre Pflege kam es zu einer leichten Reduktion der Empfängerzahlen. Zwischen den Jahren 2022 und 2024 ist die Empfängerzahl um 14,7 % angestiegen. Der Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von „Hilfe zur Pflege“ an der Bevölkerung über 65 Jahren ist seit dem Jahr 1999 jedoch stabil. Dies deutet darauf hin, dass sich das Sozialhilferisiko aufgrund von Pflegebedürftigkeit im Alter langfristig nicht grundlegend verändert hat. Die überwiegende Mehrheit (81 %) der Empfängerinnen und Empfänger erhielt „Hilfe zur Pflege“ in einer Pflegeeinrichtung. Im Jahr 2023 belief sich die „Hilfe zur Pflege“-Quote in Einrichtungen, gemessen am Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von „Hilfe zur Pflege“ an allen voll- und teilstationär versorgten Pflegebedürftigen, auf 34,3 %.

557. **Der Zugang zur „Hilfe zur Pflege“ erfolgt bedarfsgeprüft.** Pflegebedürftige müssen ihr laufendes Einkommen grundsätzlich vollständig einsetzen. Beim Vermögen gilt seit dem Jahr 2023 ein Schonbetrag von 10 000 Euro für Alleinstehende, darüber hinausgehendes Vermögen ist einzusetzen. Selbstgenutztes Wohneigentum bleibt in der Regel erhalten, solange ein Ehepartner oder eingetragener Lebenspartner dort wohnt. Für unterhaltspflichtige Kinder gilt seit dem Jahr 2020 eine hohe Freigrenze: Eine Heranziehung erfolgt erst ab einem Jahresbruttoeinkommen von über 100 000 Euro. Maßgeblich ist dabei nur das Einkommen des unterhaltspflichtigen Kindes selbst, der Ehepartner ist gegenüber den Schwiegereltern nicht direkt unterhaltspflichtig. Dies führt dazu, dass bei verheirateten Paaren eine Heranziehung nur erfolgt, wenn das unterhaltspflichtige Kind selbst die Einkommensgrenze überschreitet. Selbst dann sieht das Gesetz vor, dass eine Prüfung der Einkommensverhältnisse nur bei konkreten An-

↘ ABBILDUNG 111

Empfängerinnen und Empfänger von „Hilfe zur Pflege“ in den Jahren 1999 bis 2024[1]



1 – Die Daten umfassen im Zeitraum 2005 bis 2007 alle Bundesländer außer Bremen. Für das Jahr 2007 ist eine Untererfassung festzustellen, in Nordrhein-Westfalen fehlen bei der „Hilfe zur Pflege“ ungefähr 14 500 Fälle und im Saarland bei der Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen ungefähr 700 Fälle. Die Zahlen der Jahre 2017 und 2018 schließen Empfängerinnen und Empfänger der ausschließlichen „Hilfe zur Pflege“ nach dem 7. Kapitel SGB XII ohne festgestellten Pflegegrad aus. Bremen berücksichtigt zusätzlich Personen nach § 264 Absatz 2 SGB V.

Quellen: BMG, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-054-02

Daten (CSV)

haltspunkten für ein entsprechend hohes Einkommen zulässig ist (§ 94 Abs. 1a SGB XII). Ohne solche Hinweise wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für eine Heranziehung nicht vorliegen. Vor diesem Hintergrund ist die Heranziehung von Angehörigen praktisch stark eingeschränkt.

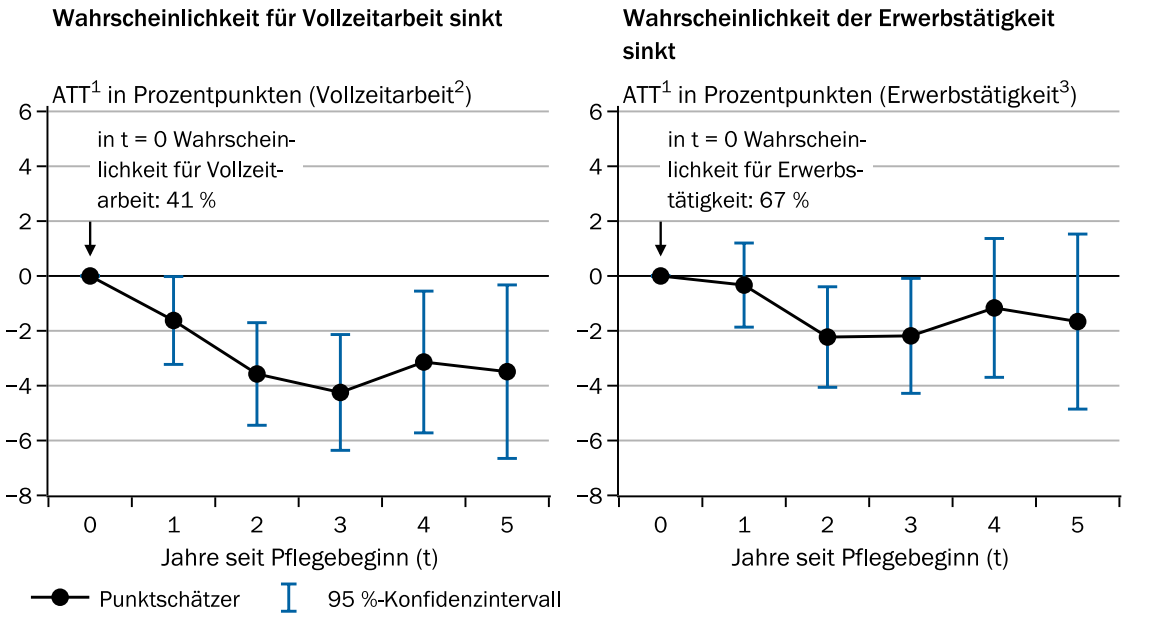
2. Auswirkungen informeller Pflege

558. **Informelle Pflege ist mit zeitlichem Aufwand verbunden, der sich auf Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und langfristige Erwerbsverläufe der Pflegenden auswirken kann.** Auswertungen des Sachverständigenrates auf Basis des SOEP für das Jahr 2023 zeigen, dass informell Pflegende im erwerbsfähigen Alter von 25 bis 64 Jahren unter der Woche durchschnittlich 2,6 Stunden pro Tag für Pflege aufwenden. Bei informell Pflegenden ab 65 Jahren liegt die tägliche Pflegezeit mit 3,7 Stunden höher.

559. Eine Analyse des Sachverständigenrates auf Basis des SOEP, die sich methodisch an Schmitz und Westphal (2017) orientiert, zeigt für Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren, dass die Übernahme informeller Pflege anhaltende Auswirkungen auf Vollzeitbeschäftigung und Erwerbstätigkeit hat. ↘ ABBILDUNG 112 Drei Jahre nach Beginn der Pflegetätigkeit ist die Wahrscheinlichkeit, vollzeitbeschäftigt oder überhaupt erwerbstätig zu sein, um 4,2 bzw. 2,2 Prozentpunkte geringer als vor der Aufnahme der Pflegetätigkeit. **Informelle Pflege geht damit nicht nur mit kurzfristigen Anpassungen des Arbeitsangebots einher, sondern senkt im Durchschnitt das Lebenseinkommen und damit auch die Alterssicherung der Pflegenden.** Gleichzeitig entstehen

↘ ABBILDUNG 112

Informelle Pflege und Arbeitsangebot



1 – Average treatment effect on the treated; Durchschnittlicher jährlicher Effekt informeller Pflege auf die jeweils betrachtete Zielvariable für Personen, die ab t = 1 Pflege übernehmen. Zum Zeitpunkt t = 0 leistet keine der betrachteten Personen Pflege. Ab t = 1 werden informell Pflegende mit statistisch vergleichbaren Nicht-Pflegenden verglichen. Die Vergleichbarkeit wird durch die Bildung einer statistisch vergleichbaren Kontrollgruppe auf Basis sozioökonomischer Merkmale in t = 0 hergestellt, einschließlich des Ausgangswerts der jeweiligen Zielvariable. Für die Analyse wird die Methodik von Schmitz und Westphal (2017) auf Grundlage des SOEP (v40.1) verwendet. Die Schätzung umfasst die Jahre 2015 bis 2023 sowie Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren. 2 – Indikatorvariable mit Wert 1 bei Vollzeitbeschäftigung. Die Wahrscheinlichkeit, in Vollzeit zu arbeiten, sinkt drei Jahre nach Beginn der Pflege um rund 4,2 Prozentpunkte. 3 – Indikatorvariable mit Wert 1 bei Erwerbstätigkeit. Die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, sinkt drei Jahre nach Beginn der Pflege um rund 2,2 Prozentpunkte.

Quellen: Schmitz und Westphal (2017), SOEP v40.1, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-101-01

Daten (CSV)

auch gesellschaftliche Kosten aufgrund geringerer Steuerzahlungen, niedrigerer Sozialversicherungsbeiträge sowie höherer Ausgaben für Sozialleistungen (Geyer et al., 2017).

560. Die empirische Literatur kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Schmitz und Westphal (2017) zeigen für Frauen im Alter von 25 bis 64 Jahren, dass die Wahrscheinlichkeit einer Vollzeitbeschäftigung nach Übernahme informeller Pflege um bis zu 5 Prozentpunkte sinkt. Korfhage und Fischer-Weckemann (2024) schätzen für Frauen im Alter von 55 bis 67 Jahren einen Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden infolge informeller Pflege um 2,6 %. Ehrlich et al. (2019) zeigen zudem für Frauen im Alter von 25 bis 59 Jahren, dass nach Beendigung einer Pflegetätigkeit keine erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht, die Arbeitszeit wieder auszuweiten oder in den Arbeitsmarkt zurückzukehren.

561. **Das entgangene Erwerbseinkommen, die niedrigere Humankapitalbildung und die während der Pflegezeit erhöhten Abschreibungen auf das Humankapital verlagern pflegebedingte Risiken teilweise von den Pflegebedürftigen auf die Angehörigen.** Ein finanzieller Ausgleich dafür liegt im Ermessen der Pflegebedürftigen. So können sie das Pflegegeld, an die unterstützenden Angehörigen weitergeben. Die Pflegenden erhalten außerdem Rentenversicherungsbeiträge für die geleisteten Pflegezeiten. ↘ TABELLE 28 In-

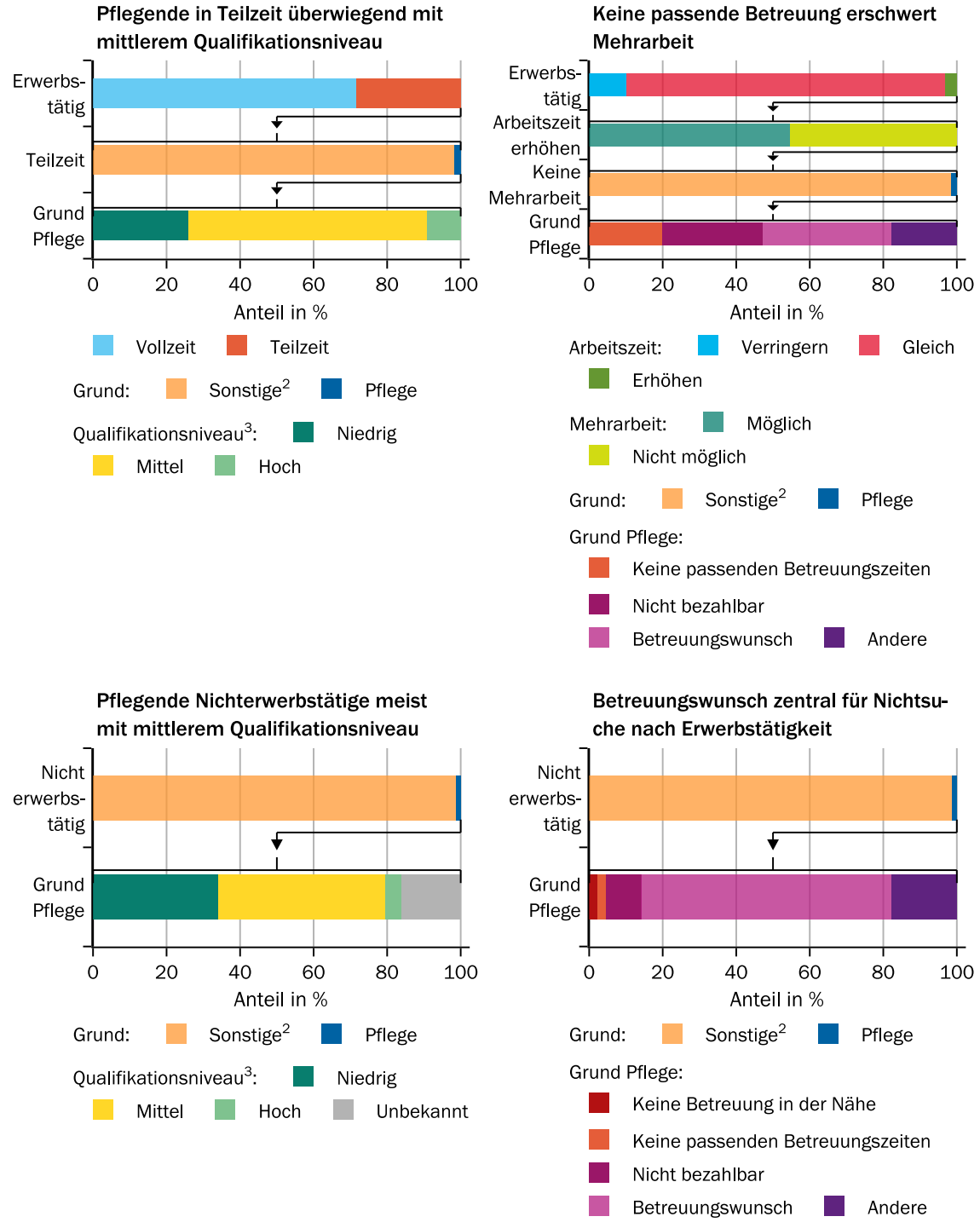
formelle Pflege bedeutet also, dass ein erheblicher Teil der Pflegekosten durch Eigenleistungen privater Haushalte getragen wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob pflegebedingte Teilzeit- oder Nichterwerbstätigkeit eher Ausdruck individueller Präferenzen oder vielmehr Folge wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Bedingungen ist. In der Literatur stehen vor allem die Opportunitätskosten der Pflegenden und Pflegezuschüsse als zentrale Determinanten von Pflegeentscheidungen im Vordergrund (Barczyk und Kredler, 2018; Mommaerts, 2025). Barczyk et al. (2025) zeigen auf Basis europäischer Daten, dass daneben auch Pflegepräferenzen der Pflegebedürftigen und deren Angehörigen eine wichtige Rolle spielen.

562. **Pflege ist nur bei einem kleinen Teil der 25- bis 64-Jährigen der Grund für Teilzeitbeschäftigung oder Nichterwerbstätigkeit.** Laut dem Mikrozensus aus dem Jahr 2023 ist Pflege für 0,5 % der betrachteten Erwerbsbevölkerung ein Grund für Teilzeitbeschäftigung und für 1,3 % der betrachteten Nichterwerbstätigen im Alter von 25 bis 64 Jahren ein Grund für die Nichterwerbstätigkeit. ↘ ABBILDUNG 113 OBEN LINKS UND UNTEN LINKS Im Vergleich dazu ist Kinderbetreuung für 7,5 % der Erwerbsbevölkerung ein Grund für Teilzeitbeschäftigung und für 11 % der Nichterwerbstätigen ein Grund für die Nichterwerbstätigkeit. Insgesamt betrifft die pflegebedingte Teilzeitarbeit und Nichterwerbstätigkeit rund 300 000 Personen, die überwiegend über ein mittleres Qualifikationsniveau verfügen. Darüber hinaus zeigt sich, dass nur 0,02 % der Erwerbsbevölkerung, die ihre Arbeitszeit gerne erhöhen würde, daran aus Pflegegründen gehindert wird. ↘ ABBILDUNG 113 OBEN RECHTS Für diese Gruppe ist vor allem das Fehlen einer passenden Betreuungsmöglichkeit ausschlaggebend. Unter den Nichterwerbstätigen spielt dagegen häufiger der Wunsch eine Rolle, die Pflege selbst zu übernehmen. ↘ ABBILDUNG 113 UNTEN RECHTS

563. Insgesamt deuten die Ergebnisse auf Basis des Mikrozensus des Jahres 2023 darauf hin, dass die aus informeller Pflege resultierenden unmittelbaren **Arbeitsmarkteffekte** in der Gesamtbetrachtung vergleichsweise klein sind. Rund 161 000 Erwerbstätige reduzieren ihre Arbeitszeit im Rahmen einer Pflegefreistellung nach dem Pflegezeitgesetz oder dem Familienpflegezeitgesetz. Die daraus resultierende Differenz zwischen den normalerweise und den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden entspricht knapp 0,11 % des Arbeitsvolumens der Erwerbsbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren bzw. rund 36 200 Vollzeitäquivalenten auf Basis einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden. Für pflegebedingt Teilzeitbeschäftigte ergibt der Vergleich zwischen den gewünschten und den normalerweise geleisteten Arbeitsstunden einen zusätzlichen Verlust von rund 0,01 % des Arbeitsvolumens bzw. rund 3 000 Vollzeitäquivalenten. Hinzu kommen knapp 30 000 Nichterwerbstätige, die grundsätzlich arbeiten möchten, dies aufgrund von Pflegeverpflichtungen derzeit jedoch nicht können. Unter Annahme der durchschnittlichen Wochenarbeitsstunden der betrachteten Erwerbstätigen von 35,44 Stunden entspricht dies einem Verlust von 0,08 % des Arbeitsvolumens bzw. rund 26 300 Vollzeitäquivalenten. Insgesamt beläuft sich damit der pflegebedingte Verlust auf knapp 0,2 % des Arbeitsvolumens bzw. auf rund 65 500 Vollzeitäquivalente.

↘ ABBILDUNG 113

Pflegebedingte Teilzeitarbeit und Nichterwerbstätigkeit[1]



1 – Im Jahr 2023 und Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren. 2 – Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit, Aus- oder Fortbildung, Kündigungsfristen im bestehenden Job, Betreuung von Kindern, andere familiäre Gründe, andere persönliche Gründe, anderer Hauptgrund. 3 – Das Qualifikationsniveau basiert bei Erwerbstätigen auf der aktuell ausgeübten Tätigkeit und bei Nichterwerbstätigen auf der zuletzt ausgeübten Tätigkeit. Auf Basis der 12 Berufskategorien der Blossfeld-Klassifikation werden drei Qualifikationsniveaus unterschieden. Das niedrige Qualifikationsniveau umfasst Agrarberufe, einfache manuelle Berufe, einfache Dienste sowie einfache kaufmännische und Verwaltungsberufe. Das mittlere Qualifikationsniveau umfasst qualifizierte manuelle Berufe, Techniker, qualifizierte Dienste, Semiprofessionen sowie qualifizierte kaufmännische und Verwaltungsberufe. Das hohe Qualifikationsniveau umfasst Ingenieure, Professionen und Manager.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, DOI: 10.21242/12211.2023.00.00.3.1.0, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-115-01

Daten (CSV)

V. ZUKÜNFTIGE FINANZIERUNG DER PFLEGEAUSGABEN IM DEMOGRAFISCHEN WANDEL

564. Die jüngsten starken Ausgabensteigerungen in der SPV sind maßgeblich durch den vereinfachten Zugang zu Leistungen und die Erhöhung der Leistungen der SPV durch das PSG II im Jahr 2017 getrieben. Dies hat aufgrund der Umlagefinanzierung der SPV zu steigenden Beitragssätzen geführt. **Die demografische Alterung hat die Ausgaben der SPV bisher noch kaum beeinflusst. Künftig wird sie jedoch der maßgebliche Treiber sein.** Hieraus ergibt sich ein strukturelles Finanzierungsproblem der SPV. Durch die Alterung der Bevölkerung und den wachsenden Anteil von Menschen im hohen Alter mit erhöhtem Pflegebedürftigkeitsrisiko steigen die Ausgaben selbst bei unverändertem Leistungsniveau. Die beitragspflichtigen Einnahmen können damit jedoch nicht Schritt halten: Der Anteil der Menschen im Erwerbsalter sinkt, während der Anteil der Personen im Ruhestand zunimmt. Dadurch gehen die beitragspflichtigen Einnahmen relativ zurück und die Einnahmen der SPV wachsen langsamer als die Ausgaben.

565. Der Sachverständigenrat projiziert die weitere Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der SPV auf Grundlage der Langfristsimulationen von Werding et al. (2026). Dabei wird abgeschätzt, wie sich der Beitragssatz im bestehenden System der SPV unter geltender Rechtslage bis zum Jahr 2080 weiterentwickelt. Dieser wird als durchschnittlicher Beitragssatz berechnet und beinhaltet auch die Zu- und Abschläge für Versicherte mit und ohne Kinder.

Im **Basisszenario** werden **sämtliche Leistungen der SPV mit der Bruttolohnentwicklung dynamisiert** und steigende Finanzierungsbedarfe über höhere Beitragssätze ausgeglichen. Obwohl das geltende Recht derzeit keine Dynamisierung über das Jahr 2028 hinaus vorsieht, wird im Basisszenario damit **ein konstantes Leistungsniveau der SPV unterstellt**. Denn wenn die Leistungen mit der Bruttolohnentwicklung fortgeschrieben werden, steigen auch die Eigenanteile der Pflegebedürftigen im gleichen Maß an. Die Belastung durch Eigenanteile bleibt damit relativ zum Bruttolohn konstant. Damit unterstellt der Sachverständigenrat im Basisszenario ein für die Pflegebedürftigen günstiges Szenario. Dies entspricht einem diskutierten Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“. ↘ KASTEN 37 ANHANG

566. Darüber hinaus werden bei den Langfristsimulationen verschiedene **Annahmen** zur künftigen Entwicklung von Bevölkerung und gesamtwirtschaftlichem Produktionspotenzial getroffen. ↘ PLUSTEXT 12 Im Kontext der SPV werden die geschlechts- und altersspezifischen Pflegeprävalenzen aus dem Jahr 2024 konstant gehalten. Aufgrund der zunehmenden Lebenserwartung verlängert sich damit die Verweildauer in Pflegebedürftigkeit. Die Struktur der Inanspruchnahme einzelner Leistungen der SPV wird im Simulationszeitraum auf dem Niveau des Jahres 2024 konstant gehalten, aufgrund einer angenommenen steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen kommt es lediglich zu einer leichten Verlagerung

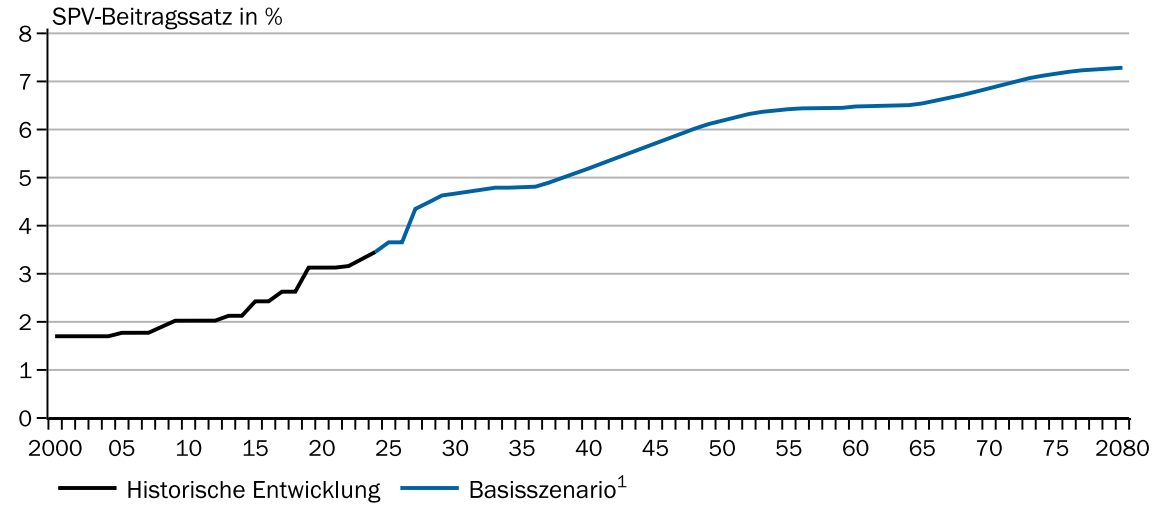
der Pflege in den stationären Bereich. Sensitivitätsanalysen etwa zur Bedeutung einer steigenden Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen oder alternativen Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung können dem Arbeitspapier von Werding et al. (2026) entnommen werden.

567. **Die Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, dass die demografische Alterung bei konstantem Leistungsniveau zu einem stetigen Anstieg der Ausgaben und Beitragssätze in der SPV führen wird.** ↘ ABBILDUNG 114 Der durchschnittliche Beitragssatz dürfte im Basisszenario bis zum Jahr 2030 von aktuell 3,7 % auf 4,7 % ansteigen. Danach steigt er kontinuierlich bis zum Jahr 2040 auf ein Niveau von 5,2 % und erreicht im Jahr 2080 einen Wert von 7,3 %. Eine solche Entwicklung ist aus drei Gründen problematisch. Steigende Beitragssätze führen zu einer stärkeren intergenerationellen Umverteilung zulasten der jüngeren Generationen. Bei gleichbleibender Beitragsbemessungsgrenze ↘ GLOSSAR und Bemessungsgrundlage werden insbesondere Personen mit Einnahmen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze ↘ GLOSSAR relativ stärker belastet als solche oberhalb der Grenze. Zusätzlich könnte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt werden.

568. **Leistungsausweitungen und die damit möglicherweise einhergehenden steigenden Beitragssätze führen in einem umlagefinanzierten System zu einer stärkeren intergenerationellen Umverteilung zulasten jüngerer Generationen** (Bahnsen et al., 2020). Sofern alle Versicherten unmittelbar Anspruch auf die Leistungsausweitungen haben, profitieren Leistungsberechtigte oder Personen, die bereits kurz davor stehen, leistungsberechtigt zu sein, von Einführungsgewinnen. Jüngere Versicherte erhalten im Fall von Pflegebedürftigkeit zwar den gleichen Leistungsanspruch, zahlen die höheren Beiträge jedoch voraussichtlich über einen längeren Zeitraum und tragen damit ungleich mehr zur Finanzierung dieser Leistungen bei.

↘ ABBILDUNG 114

Simulation des SPV-Beitragssatzes im Status Quo



1 – Fortschreibung des geltenden Rechts, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Annahme einer an die Bruttolohnentwicklung gekoppelten Dynamisierung der Leistungen.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-065-01

Daten (CSV)

569. Aufgrund des Zusammenwirkens von Beitragsbemessungsgrenze, fehlenden Freibeträgen und dem vorwiegenden Einbezug von Arbeitseinkommen ist die **Belastungswirkung der Beitragssätze nicht einheitlich**: Bis zur Beitragsbemessungsgrenze ↘ GLOSSAR wirken die Beiträge proportional zum Einkommen. Oberhalb der Bemessungsgrenze tritt jedoch eine regressive Wirkung ein, da zusätzliche Einkommen nicht mehr zur Finanzierung herangezogen werden und die durchschnittliche Belastung mit steigendem Einkommen sinkt.

570. **Steigende Beitragssätze können die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen.** ↘ ZIFFERN 350 FF. Sie dämpfen bei unvollständiger Überwälzung das Wachstum der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und erhöhen zugleich die Arbeitskosten der Unternehmen. Dadurch werden sowohl das Arbeitsangebot und der Konsum der privaten Haushalte als auch die Arbeitsnachfrage der Unternehmen gebremst, was das Wirtschaftswachstum insgesamt schwächt. In international exponierten Sektoren verschlechtert sich zudem die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, was Investitionen und Standortentscheidungen negativ beeinflussen kann. Gleichzeitig wird über geringere Bemessungsgrundlagen das Aufkommen einkommensbezogener Steuern gemindert, was zu fiskalischen Einbußen führt. Außerdem könnte es zu einem Ausweichverhalten bei freiwillig GKV- und damit auch SPV-Versicherten kommen, indem sie sich eher für eine risikobasierte private Kranken- und Pflegeversicherung entscheiden und sich so dem Solidarsystem entziehen.

VI. REFORMOPTIONEN FÜR EINE NACHHALTIGE FINANZIERUNG DER PFLEGE

571. Bisherige Reformen in der Pflege konzentrierten sich vor allem auf eine Verbesserung der pflegerischen Versorgung. Die damit verbundenen Mehrausgaben wurden über das Umlagesystem durch Beitragssatzerhöhungen und damit vor allem von den jüngeren Generationen finanziert. Die Ausgabenentwicklung wurde jedoch regelmäßig unterschätzt, was weitere Anpassungen des Beitragssatzes nötig machte. ↘ ZIFFER 541 Zuletzt wurde über das Abschmelzen der Reserven der Pflegekassen das Finanzierungsproblem in die Zukunft verschoben. **Strukturelle Reformen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzierung der SPV blieben bisher aus.** ↘ PLUSTEXT 11 Eine Ausnahme hiervon ist der im Jahr 2015 eingeführte PVF, dessen Ausgestaltung jedoch erhebliche Schwächen aufweist. ↘ ZIFFER 546 Erste Vorschläge für Reformen in der Versorgung und der Finanzierung der Pflegeversicherung hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ im Dezember 2025 vorgelegt. ↘ KASTEN 37 ANHANG

572. **Der Sachverständigenrat konzentriert sich in diesem Abschnitt auf Reformoptionen, die unter den veränderten Finanzierungsbedingungen** sowohl den Anforderungen der Generationengerechtigkeit gerechter werden als auch eine bedarfsgerechte Versorgung sicherstellen und dabei die Eigenverantwortung der Pflegebedürftigen durch Eigenanteile stärken. Dabei besteht jedoch ein Zielkonflikt zwischen dem Umfang der Leistungen der SPV, der Höhe

des Beitragssatzes und der Höhe der Eigenanteile der Pflegebedürftigen. Eine einzelne Maßnahme kann diesen Zielkonflikt nicht lösen, vielmehr ist ein Bündel von Maßnahmen notwendig. Die grundsätzliche Ausrichtung der SPV als Teilversicherungssystem sollte beibehalten werden.

573. Zur Begrenzung des Ausgabenwachstums sollte zunächst der Zugang zu Leistungen der SPV wieder stärker an das vom Expertenbeirat im Jahr 2013 fachlich empfohlene Niveau angepasst werden. ↘ ZIFFERN 576 FF. Dies würde sowohl die Anzahl der Anspruchsberechtigten als auch die durchschnittliche Einstufung der Pflegebedürftigkeit reduzieren. Darüber hinaus sollten Leistungen mit geringer Zielgenauigkeit nicht mehr von der SPV übernommen werden. Dazu zählen insbesondere der Leistungszuschlag in der vollstationären Versorgung ↘ ZIFFER 586 sowie der Entlastungsbetrag ↘ ZIFFER 579 über alle Pflegegrade hinweg. Ergänzend könnte durch die Einführung einer kohortenspezifischen Kapitaldeckung innerhalb der SPV das derzeitige Leistungsniveau gesichert und die Verteilung der finanziellen Lasten generationengerechter gestaltet werden. ↘ ZIFFERN 591 FF.

574. Eine günstige **Ausgabenentwicklung** der SPV sollte auch über eine systematische Ergänzung der pflegerischen Versorgung um **präventive Ansätze** erreicht werden. Diese sollten das Ziel verfolgen, das Risiko des Eintritts von Pflegebedürftigkeit zu verringern, die Pflegebedürftigkeit zeitlich zu verzögern und den Übergang in schwerere Pflegegrade zu begrenzen. Die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ vorgeschlagenen freiwilligen regelmäßigen Vorsorgeuntersuchungen im Sinne eines Gesundheits-Check-ups könnten frühzeitig gesundheitliche Risiken identifizieren und die Einleitung präventiver Maßnahmen ermöglichen (BMG, 2025d). International wurden mit vergleichbaren Monitoring-Instrumenten (z. B. präventive Hausbesuche) günstige Wirkungen auf den Eintritt von Pflegebedürftigkeit und auf die Kosteneffektivität verzeichnet (Liimatta et al., 2019; Bannenberg et al., 2021; OECD, 2025). Darüber hinaus gelten zur Prävention von Pflegebedürftigkeit insbesondere Maßnahmen zur Förderung körperlicher und kognitiver Aktivität, sozialer Teilhabe sowie einer gesundheitsförderlichen Ernährung als wirksam (Kuhlmey und Budnick, 2024).

575. Zur Stärkung der Einnahmenseite der SPV bieten sich in erster Linie Reformen an, die eine Steigerung des Arbeitsvolumens begünstigen. ↘ ZIFFER 396 Bei weiteren Maßnahmen müssen ähnliche Abwägungen wie in der GKV getroffen werden. Zusätzliche Einnahmen könnten über eine Beitragspflicht für bisher beitragsfrei versicherte Ehepartner ohne jüngere Kinder generiert werden. ↘ ZIFFER 497 Die aktuell diskutierte Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze ↘ GLOSSAR für die Pflegeversicherung könnte ebenfalls die Einnahmen steigern, ginge jedoch auch mit verstärkten Ausweichanreizen bei höheren Einkommen, verfassungsrechtlichen Fragestellungen sowie einer weiter zunehmenden steuerähnlichen Ausgestaltung der Finanzierung einher. ↘ ZIFFER 499 Auch ein Einbezug von allen neuen Beamtinnen und Beamten könnte die Einnahmen erhöhen und damit den Beitragssatz der SPV im Zeitverlauf graduell senken. ↘ ABBILDUNG 120 ANHANG Dies ginge jedoch mit erheblichen fiskalischen Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte in einer langen Übergangsphase einher. ↘ ZIFFER 500

Analog zu den anderen Sozialversicherungszweigen sollten gesamtgesellschaftliche Aufgaben der SPV klar abgegrenzt und steuerfinanziert werden. ↘ ZIFFER 391

Aus Sicht des Sachverständigenrates zählt hierzu die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern während der ersten Jahre der Kindererziehung. ↘ ZIFFER 391 Außerdem erscheint die einmalige Erstattung der Mehrausgaben durch die Corona-Pandemie sachgerecht. ↘ ZIFFER 540

1. Zugang zu Leistungen und Leistungsumfang der SPV korrigieren

576. Die PSG-II-Reform hat sowohl den Zugang zu Leistungen der SPV vereinfacht als auch den Umfang der Leistungen ausgeweitet. Dies hat zu einem erheblichen Ausgabenanstieg geführt. Ein erster Ansatzpunkt zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung der SPV sollte daher eine kritische Überprüfung dieses Leistungskatalogs sein.

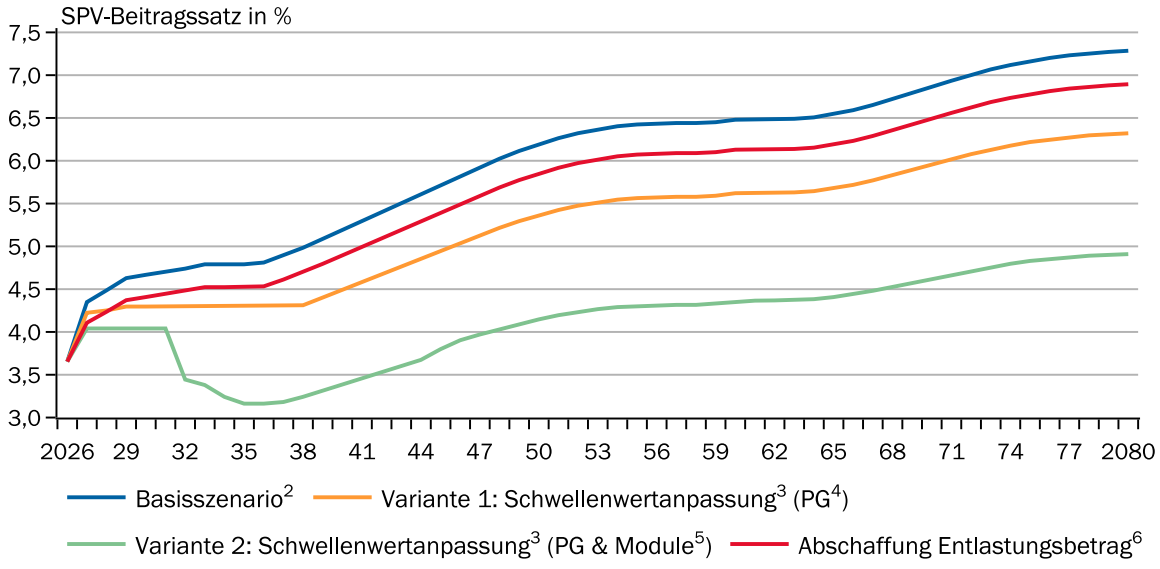
577. So ist der Zugang zu Leistungen der Pflegeversicherung und das Erreichen höherer Pflegegrade mit der PSG-II-Reform stärker erleichtert worden, als dies pflegewissenschaftlich begründbar wäre. ↘ ZIFFER 541 Ein wesentlicher Beitrag zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung der SPV sollte daher sein, für alle künftigen Erstanträge und Höherstufungen die **Schwellenwerte** an die vom Expertenbeirat im Jahr 2013 ↘ PLUSTEXT 24 fachlich empfohlenen Werte anzupassen und damit zu erhöhen, wie auch von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ vorgeschlagen. ↘ KASTEN 37 ANHANG Dies würde den Zugang zu Leistungen der SPV begrenzen und so das jährliche Wachstum der Anzahl an Pflegebedürftigen dämpfen. Gleichzeitig würde dies den Wechsel in höhere Pflegegrade mit entsprechend höheren Leistungsansprüchen erschweren und sich dadurch dämpfend auf die Ausgaben der SPV auswirken.

578. Die **Effekte einer solchen Reform** auf den Beitragssatz hat der Sachverständigenrat auf Basis von zwei Varianten simuliert. ↘ ABBILDUNG 115 In der ersten Variante wird lediglich der Schwellenwert erhöht, der für die Erreichung der Pflegegrade 1 bis 3 maßgeblich ist. In der zweiten Variante werden zusätzlich die Schwellenwerte innerhalb der Module des NBA angehoben. Beide Anpassungen wirken sich sowohl darauf aus, ob ein Pflegegrad erreicht wird, als auch darauf, wie hoch die Pflegebedürftigkeit eingestuft wird. In beiden Varianten ergeben sich nachhaltig dämpfende Effekte auf den Beitragssatz. Dieser liegt im Jahr 2040 in der ersten Variante mit 4,5 % rund 0,7 Prozentpunkte unterhalb des Basisszenarios. Noch günstigere Effekte zeigen sich bei der zweiten Variante. Der Beitragssatz läge bei dieser Variante im Jahr 2040 mit 3,4 % sogar unterhalb des heutigen Niveaus von 3,7 % und rund 1,8 Prozentpunkte unterhalb des Basisszenarios.

579. Der mit der PSG-II-Reform im Jahr 2017 in allen Pflegegraden eingeführte **Entlastungsbetrag** für die häusliche Pflege (§ 45b SGB XI) sollte abgeschafft werden. Dafür sprechen insbesondere Überschneidungen mit den Pflegesachleistungen in den Pflegegraden 2 bis 5 (§ 45a Abs. 4 SGB XI) und bürokratische Kosten bei der Anerkennung als Betreuungsdienst und durch das Kostenerstattungsprinzip (Helms und Röder, 2024; Arentz und Wasem, 2026).

↘ ABBILDUNG 115

Beitragssatzentwicklung bei Anpassung von Zugang[1] und Leistungen der SPV



1 – Die Abschätzung der Effekte beruht auf einer dem Sachverständigenrat zur Verfügung gestellten Sonderauswertung des Medizinischen Dienstes zu allen Erstgutachten bei Antragstellenden ab dem 18. Lebensjahr im Jahr 2024. 2 – Fortschreibung des geltenden Rechts, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Annahme einer an die Bruttolohnentwicklung gekoppelten Dynamisierung der Leistungen. 3 – Im Modell werden Beitragssatzsenkungen erst vorgenommen, nachdem die Reserven der SPV wieder aufgefüllt worden sind. Folglich tritt der Rückgang des Beitragssatzes nicht unmittelbar, sondern mit zeitlicher Verzögerung ein. 4 – Die Schwellenwerte der Pflegegrade (PG) legen fest, ab welchem Punktwert Pflegebedürftige dem jeweiligen Pflegegrad zugeordnet werden. In diesem Szenario werden die Schwellenwerte für die Pflegegrade 1 bis 3 auf das vom Expertenbeirat im Jahr 2013 empfohlene Niveau angehoben. 5 – Die Schwellenwerte innerhalb der einzelnen Module des NBA legen fest, wie sich die in der Begutachtung tatsächlich erreichten Punkte in gewichtete Punkte des NBA übersetzen, und beeinflussen damit die Gesamtpunktzahl im jeweiligen Modul. In diesem Szenario werden diese Schwellenwerte zusätzlich zum Szenario (PG) für die Module 1, 4 und 6 auf das vom Expertenbeirat im Jahr 2013 empfohlene Niveau angehoben. 6 – Das Ausgabenvolumen des Entlastungsbetrags wird in der BMG-Finanzstatistik nicht separat ausgewiesen. Als Näherung dient die Kategorie „Zusätzliche ambulante Betreuungs- und Entlastungsleistungen“. Deren rechnerische Inanspruchnahme lag im Jahr 2023 bei rund 40 % der ambulant versorgten Pflegebedürftigen und wird im Simulationszeitraum als konstant angenommen.

Quellen: BMG, Medizinischer Dienst Bund, SIM.24, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 26-123-01

Daten (CSV) ⭳

Beim Pflegegrad 1 kann aufgrund der lediglich geringen Beeinträchtigungen infrage gestellt werden, ob der Entlastungsbetrag zur Erhaltung der Selbständigkeit unbedingt notwendig ist. Eine Umfrage unter Gutachterinnen und Gutachtern des medizinischen Dienstes der Privaten Krankenversicherungen legt nahe, dass das Hauptmotiv für einen Pflegeantrag von Personen mit geringen Einschränkungen das Erlangen von Geldleistungen ist (Medicproof, 2024). Maßnahmen, die einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Pflegebedürftigkeit nehmen könnten (z. B. Rehabilitation oder Heilmittel), scheinen für die Antragstellenden dagegen nicht von Interesse zu sein. Ob die Leistungen des Pflegegrads 1 das intendierte Ziel der frühzeitigen Unterstützung und des wirkungsvollen Einsatzes von präventiven Maßnahmen überhaupt erreichen, kann daher infrage gestellt werden (Wasem et al., 2025). Rund 36 % der Gutachterinnen und Gutachter geben an, dass Personen mit Pflegegrad 1 keine Leistungen der Pflegeversicherung benötigen (Medicproof, 2024). Eine vollständige Abschaffung des Entlastungsbetrags würde nach Berechnungen des Sachverständigenrates den Beitragssatz im Jahr 2040 um bis zu 0,3 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario senken können. ↘ ABBILDUNG 115

2. Teilversicherungssystem beibehalten

580. **Die SPV ist als Teilversicherungssystem konzipiert und sieht als solche eine Eigenbeteiligung der Pflegebedürftigen vor.** Diese Systementscheidung trägt dem Umstand Rechnung, dass Pflegebedürftigkeit zwar ein hohes, aber in der Regel zeitlich begrenztes Lebensrisiko darstellt, dessen Kosten von weiten Teilen der Bevölkerung selbst getragen und durch eigene Vorsorge abgesichert werden können. Es ist deshalb nicht notwendig, sie vollständig zu kollektivieren. Die Leistungen der SPV wurden in der Vergangenheit unregelmäßig und mit der PSG-II-Reform zuletzt sprunghaft ausgeweitet, vor allem in der häuslichen Versorgung. ↘ZIFFER 542 Insbesondere die Leistungen in der stationären Versorgung haben nicht mit der Kostenentwicklung Schritt gehalten. Dies hat zu einem kontinuierlichen Anstieg der Eigenanteile in der stationären Versorgung geführt. ↘ZIFFER 550 Auch in der häuslichen Pflege sind die Eigenanteile zuletzt gestiegen, liegen aber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. ↘ZIFFER 549 Dies liegt maßgeblich an dem hohen Anteil und der Ausweitung der informellen Pflege, deren Kosten nicht monetär bewertet werden. ↘ZIFFERN 558 FF.

581. Um die steigenden Eigenanteile in der stationären Versorgung abzusenken oder ihren weiteren Anstieg zu begrenzen, wird von Wohlfahrtsverbänden vorgeschlagen, die SPV zu einer **Vollversicherung** auszubauen (Paritätischer Gesamtverband, 2026; VdK, 2026). Rothgang und Domhoff (2025) simulieren im Auftrag dieser Verbände eine solche Reform unter Annahme der vollständigen Übernahme der pflegebedingten Kosten in der stationären Versorgung und der Gewährung zusätzlicher Pro-Kopf-Leistungen in der häuslichen Pflege in Höhe von monatlich 230 oder 360 Euro zur Deckung der dort anfallenden Eigenanteile. ↘ZIFFER 549 Nach diesen Simulationen müsste der Beitragssatz bei einer solchen Vollversicherung je nach Höhe der Pro-Kopf-Leistungen in der häuslichen Pflege um 1 bis 1,3 Beitragssatzpunkte ansteigen. Anstelle einer Erhöhung der Beitragssätze für die SPV-Versicherten wird eine Erweiterung des Versichertenkreises auf die gesamte Wohnbevölkerung (Bürgerversicherung) und auf alle Einkommensarten sowie die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze ↘GLOSSAR auf das Niveau der GRV vorgeschlagen.

582. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ ↘KASTEN 37 ANHANG diskutiert zwei Optionen zur Begrenzung der Eigenanteile: Die Einführung eines Sockel-Spitze-Tauschs oder die Einführung einer regelgebundenen Dynamisierung der Leistungen (BMG, 2025a). Eine Dynamisierung der Leistungen anhand der Bruttolohnentwicklung und damit ein konstantes Leistungsniveau der SPV hat der Sachverständigenrat in seinem Basisszenario bereits unterstellt. ↘ZIFFER 566 Im Folgenden wird deshalb betrachtet, wie sich im Unterschied dazu ein Sockel-Spitze-Tausch auf die Beitragssatzentwicklung auswirken würde.

583. Bei einem **Sockel-Spitze-Tausch** würden Pflegebedürftige lediglich einen Sockelbetrag zahlen, während die Pflegeversicherung die darüber hinausgehenden pflegebedingten Kosten übernimmt. Im Vergleich zum Status quo würde dies die Finanzierungslasten der Pflegebedürftigen einerseits und der Pflegeversicherung bzw. der Beitragszahlenden andererseits umdrehen. Die Auswirkungen dieses Modells auf die Ausgaben und den Beitragssatz der SPV hängen maßgeblich von zwei Faktoren ab: Der Höhe des Sockels und inwiefern eine regelbasierte Fort-

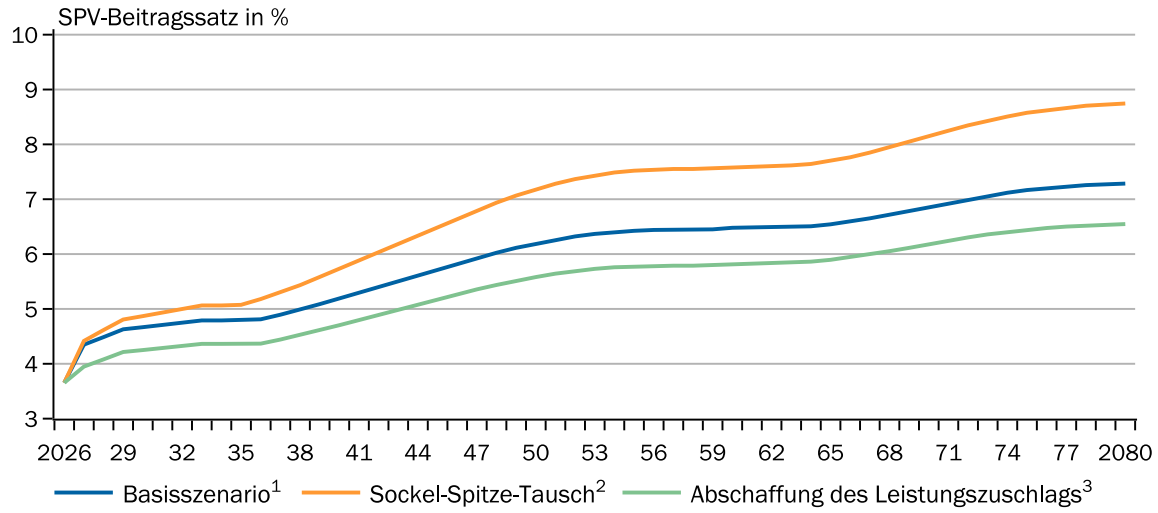
schreibung des Sockels (z. B. anhand der Preis- oder Lohnentwicklung) erfolgt. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ schlägt einen Sockel in Höhe von 1 200 Euro vor. Damit läge der Sockel erheblich unter den pflegebedingten Eigenanteilen, die heute in stationären Pflegeeinrichtungen gezahlt werden müssen (BMG, 2025a). ↘ ZIFFER 550 Der Sockel soll außerdem analog zu den jährlichen Rentenanpassungen fortgeschrieben werden.

584. Der Sachverständigenrat hat in seinen **Simulationen** berechnet, wie sich ein **Sockel-Spitze-Tausch** auf den Beitragssatz auswirkt. Grundlage ist ein Sockel von 1 762 Euro, entsprechend den im Jahr 2024 geltenden pflegebedingten Eigenanteilen in der stationären Versorgung und damit höher als der von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgeschlagene Sockel von 1 200 Euro. ↘ ZIFFER 550 Der Sockel bleibt dabei für den gesamten Simulationszeitraum nominal fixiert. Dies führt zu einer vollständigen Verlagerung künftiger Kostenanstiege auf die SPV und erhöht den Beitragssatz gegenüber dem Basisszenario mit Dynamisierung der Leistungen anhand der Bruttolohnentwicklung deutlich. ↘ ABBILDUNG 116 Durch eine solche Reform würde dieser im Jahr 2040 mit 5,7 % um rund 0,5 Beitragssatzpunkte höher liegen als im Basisszenario. Eine zusätzliche Absenkung der Eigenanteile über einen entsprechend geringer gewählten Sockel würde die Beitragssätze noch stärker steigern.

585. Begründet wird die Forderung nach einer **Absenkung der Eigenanteile** mit dem Schutz vor finanzieller Überforderung der Pflegebedürftigen. Empirisch ist jedoch nicht hinreichend belegt, dass die Eigenanteile in der Pflege zu einer finanziellen Überforderung großer Teile der Pflegebedürftigen führen. Tatsächlich wurden im Jahr 2023 nur rund 14 % der Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen versorgt und waren damit von den Eigenanteilen der stationären Versorgung betroffen. Davon bezogen rund 34 % „Hilfe zur Pflege“. ↘ ZIFFERN 526 UND 556 Zudem verfügt der überwiegende Teil der über 65-Jährigen kurz vor Ein-

↘ ABBILDUNG 116

Beitragssatzentwicklung infolge einer Reform der Eigenbeteiligung



1 – Fortschreibung des geltenden Rechts, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Annahme einer an die Bruttolohnentwicklung gekoppelten Dynamisierung der Leistungen. 2 – Unter Annahme einer nominalen Festschreibung der Eigenanteile der Pflegebedürftigen (Sockel) auf das Niveau des Jahres 2024. 3 – Begrenzung des Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen nach § 43c SGB XI.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-122-01

Daten (CSV)

tritt der Pflegebedürftigkeit über nennenswerte Vermögensbestände, die für die Finanzierung der Pflegekosten herangezogen werden können. ↘ZIFFER 552 Eine Absenkung der Eigenanteile würde diese Vermögen auf Kosten der Beitragszahlenden und zugunsten möglicher Erbinnen und Erben schützen. Zudem kann das finanzielle Risiko durch Abschluss einer privaten Pflegeversicherung versichert werden. Hilfe bei finanzieller Überforderung wird schließlich über die „Hilfe zur Pflege“ staatlich garantiert, die bedarfsgeprüft gewährt wird. ↘ZIFFER 557

586. Der im Jahr 2022 eingeführte **Leistungszuschlag** zur Begrenzung des Eigenanteils in der vollstationären Pflege (§ 43c SGB XI) **sollte daher wieder abgeschafft werden**. Dieser adressiert finanzielle Überforderung nicht zielgenau, weil keine Einkommens- und Vermögensprüfung erfolgt. Außerdem behindert der Leistungszuschlag systematisch den Einsatz innovativer Versorgungskonzepte, wie z. B. der „stambulanten“ Pflege, da Pflegebedürftige in dieser hybriden Wohnform nicht anspruchsberechtigt sind und dementsprechend höhere Eigenanteile als in einer vollstationären Unterbringung zu zahlen haben. ↘KASTEN 34 Eine Abschaffung des Leistungszuschlags würde über eine höhere Eigenbeteiligung das Subsidiaritätsprinzip der SPV stärken. ↘ZIFFER 534 Gleichzeitig könnten Anreize für eine frühzeitige Vermögensübertragung steigen, um im Pflegefall als bedürftig zu gelten. Derzeit sind Schenkungen, die länger als 10 Jahre zurückliegen, vor Rückforderungen der Sozialämter geschützt (§ 528 BGB). Um dem entgegenzuwirken, könnte diese Frist ausgeweitet werden.

587. **Eine zielgenaue Adressierung finanzieller Überforderung aufgrund von Pflegebedürftigkeit erfolgt bereits heute durch eine strenge Bedarfsprüfung bei der „Hilfe zur Pflege“.** ↘ZIFFER 557 Auch international sind Finanzierungshilfen im Pflegeheimkontext meist an eine Einkommensprüfung und teilweise auch an eine Vermögensprüfung gekoppelt (OECD, 2024). Die Abschaffung des Leistungszuschlags würde zu einer Kosten- und Lastverschiebung zu den kommunalen Trägern der „Hilfe zur Pflege“ führen. Im Jahr der Einführung des Leistungszuschlags haben sich die Ausgaben für „Hilfe zur Pflege“ um 1,2 Mrd Euro reduziert. Mit steigenden Fallzahlen würde auch das administrative Prüfaufkommen bei den Sozialhilfeträgern zunehmen. Die Bearbeitungszeit der Anträge auf „Hilfe zur Pflege“ unterscheidet sich zwischen den Sozialämtern stark (Landtag BW, 2025; Schober, 2025). Personalmangel, fehlende Belege und analoge Prozesse verzögern die Bearbeitung maßgeblich (Kloss, 2025). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach einer geeigneten Gegenfinanzierung und dem administrativen Umgang mit den höheren Fallzahlen.

588. **Zur finanziellen Entlastung der kommunalen Träger könnte auf der Länderebene ein bedarfsgeprüftes Pflegewohngeld eingeführt werden**, wie es bereits in einzelnen Ländern existiert. Dieses entlastet Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen ganz oder teilweise davon, den Investitionskostenanteil selbst zu tragen. Damit adressiert es neben dem Wohngeld-Plus, das auf die Belastung durch die Kosten für Unterkunft und Verpflegung abzielt, ↘ZIFFER 556 einen weiteren Kostenfaktor in der vollstationären Pflege und reduziert dadurch zielgenau die Inanspruchnahme von „Hilfe zur Pflege“. Dies würde dem Umstand Rechnung tragen, dass die Länder bislang unzureichend, uneinheitlich und wenig zielgerichtet ihrer Verpflichtung zur Förderung der pflegeri-

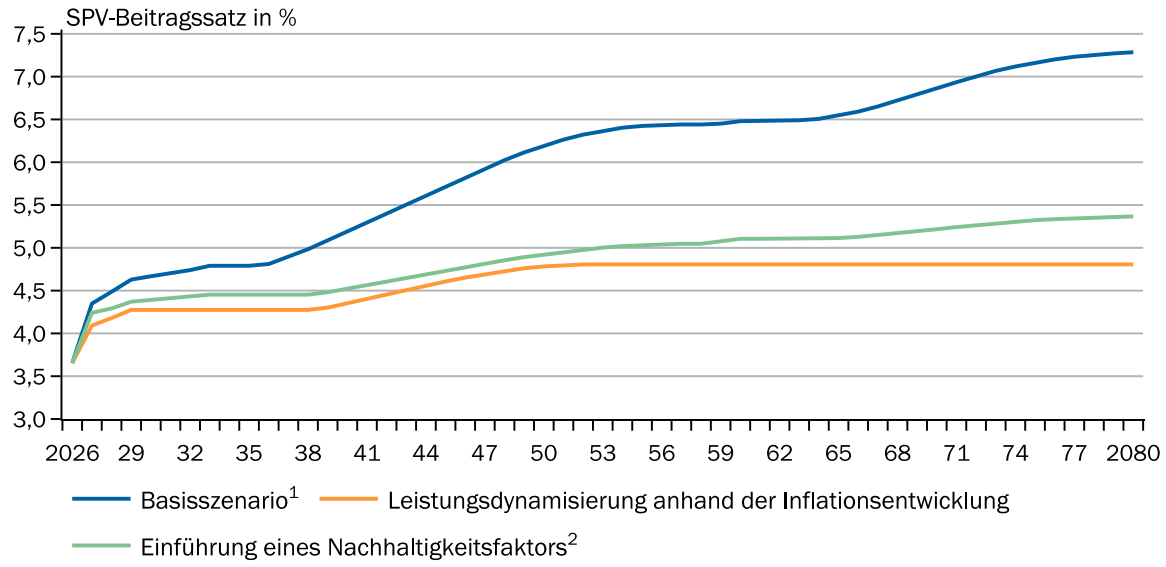
schen Versorgungsstruktur nachkommen. ↘ZIFFER 527 Die Bürokratiebelastung sollte durch die Umsetzung des Once-Only-Prinzips und eine konsequente Digitalisierung beschränkt werden (JG 2025 Ziffer 641).

589. Der künftige Anstieg der Eigenanteile sollte über eine **regelgebundene Dynamisierung der Leistungen der SPV** begrenzt und planbar werden. Derzeit ist gesetzlich lediglich eine Anpassung der Leistungen im Jahr 2028 vorgesehen, die sich an der Preisentwicklung orientieren soll. ↘ZIFFER 542 Darüber hinaus findet sie nicht automatisch statt. Die Pflegekosten folgen aufgrund des hohen Lohnanteils eher der Lohn- als der Preisentwicklung. Da die Löhne in der Regel stärker steigen als die Preise, kommt es nach geltendem Recht zwangsläufig zu einer Entwertung der Leistungen der Pflegeversicherung und damit zu im Zeitverlauf steigenden Eigenanteilen. Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, dass sich eine reine Inflationsindexierung im Vergleich zum Basisszenario mit Lohnindexierung aufgrund des sinkenden Leistungsniveaus und steigender Eigenanteile günstig auf den Anstieg der Beitragssätze auswirkt. ↘ABBILDUNG 117 Im Jahr 2040 dürfte der Beitragssatz mit 4,4 % rund 0,8 Prozentpunkte unterhalb des Basisszenarios liegen. Gleichzeitig verringert sich das Leistungsniveau im Vergleich zum Basisszenario bis zum Jahr 2060 um rund 30 %.

590. Die Verteilung der finanziellen Lasten der demografischen Alterung zwischen Pflegebedürftigen und Beitragszahlenden könnte stattdessen über die **Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors** gesteuert werden. Ähnlich wie in der GRV könnte dieser bei der regelbasierten Dynamisierung der Leistungen die Anpassungen in Abhängigkeit von der Versichertenstruktur (Veränderung des Verhältnisses von Pflegebedürftigen zu Beitragszahlenden) dämpfen und so einen

↘ABBILDUNG 117

Beitragssatzentwicklung bei verschiedenen Leistungsdynamisierungen



1 – Fortschreibung des geltenden Rechts, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Annahme einer an die Bruttolohnentwicklung gekoppelten Dynamisierung der Leistungen. 2 – Der Nachhaltigkeitsfaktor wird berechnet aus der jährlichen Änderung des Verhältnisses des Pflegebedürftigkeitsquotienten multipliziert mit einem Betafaktor in Höhe von 0,5. Der Pflegebedürftigkeitsquotient ist dabei definiert als das Verhältnis der Pflegebedürftigen zu den Beitragszahlenden.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-121-01

Daten (CSV)

intergenerationellen Lastenausgleich herstellen. In den darauf basierenden Simulationen des Sachverständigenrates wird unterstellt, dass Änderungen der Versichertenstruktur zur Hälfte von den Beitragszahlenden (über steigende Beitragssätze) und zur anderen Hälfte von den Pflegebedürftigen (über einen geringeren Anstieg der Leistungen) getragen werden. ↘ABBILDUNG 117 Dieses Szenario würde über ein bis zum Jahr 2060 um rund 20 % sinkendes Leistungsniveau und steigende Eigenanteile die künftige Beitragssatzentwicklung ebenfalls merklich dämpfen. Im Jahr 2040 dürfte der Beitragssatz mit 4,5 % rund 0,7 Prozentpunkte unterhalb des Basisszenarios liegen.

3. Kapitaldeckung in der SPV stärken

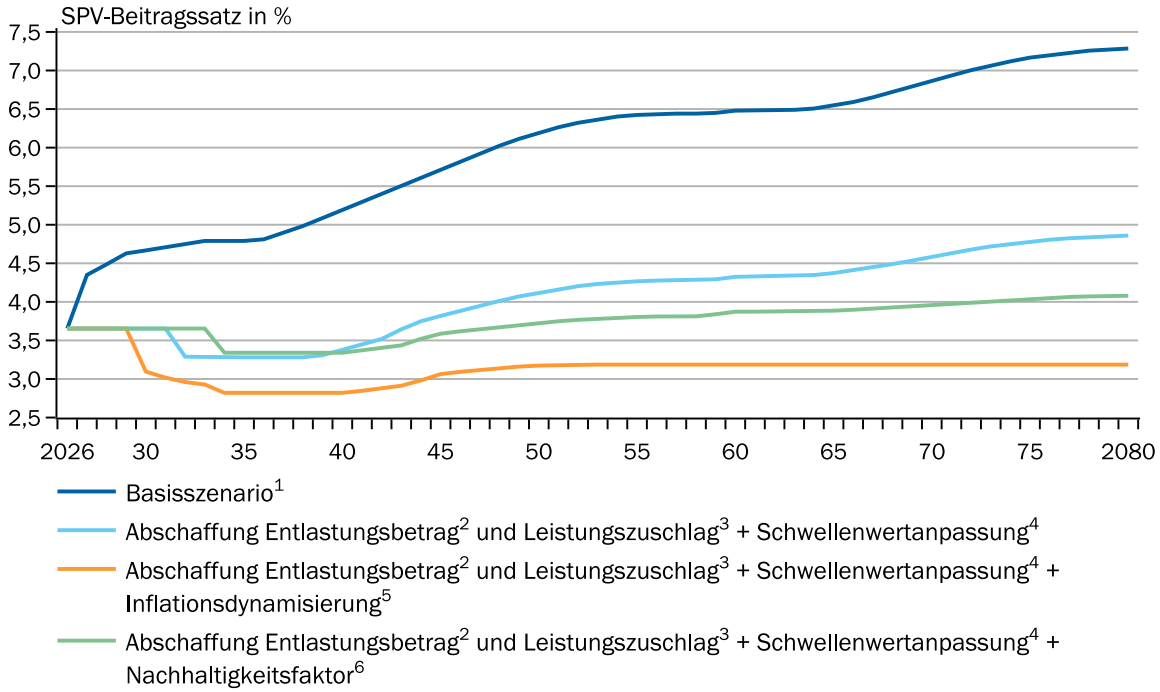
591. Die Einführung der SPV im Jahr 1995 führte für die älteren Geburtsjahrgänge, allen voran die damals bereits anerkannten Pflegebedürftigen, zu erheblichen Einführungsgewinnen. Sie hatten in ihrem Erwerbsleben bis zu diesem Zeitpunkt keine Beiträge entrichtet, konnten aber unmittelbar von den Leistungen der SPV profitieren. Die Leistungsausweitungen in der SPV, insbesondere das PSG II, haben die nachfolgenden Generationen durch stetig steigende Beitragssätze immer stärker an der Finanzierung beteiligt. ↘ABBILDUNG 78 Die demografische Alterung wird künftig zu einem weiter steigenden Beitragssatz führen. Selbst eine Kombination der ausgabendämpfenden Maßnahmen kann hieran langfristig nichts ändern. ↘ABBILDUNG 118 Kurzfristig käme es zwar zu einer deutlichen Absenkung des Beitragssatzniveaus und zu einer annähernden Stabilisierung bis zum Jahr 2040. Danach setzt sich die Entwicklung jedoch ähnlich wie im Basisszenario fort. Durch den langfristigen Beitragssatzanstieg steigt die Belastung für die jüngeren Generationen weiter an und die intergenerationelle Lastenverteilung verschärft sich.

Eine Kombination ausgabendämpfender Maßnahmen mit einer von der Lohnentwicklung abweichenden Dynamisierung der Leistungen der SPV könnte den Beitragssatz langfristig nahezu stabilisieren. ↘ABBILDUNG 118 Dies ginge aber mit einem sinkenden Leistungsniveau und steigenden Eigenanteilen einher. Um das **Leistungsniveau der SPV** nach ausgabendämpfenden Reformen **zu stabilisieren und eine generationengerechte Finanzierung zu gewährleisten, eignet sich die Stärkung kapitalgedeckter Elemente in der SPV**, deren Beiträge kohortenspezifisch ausgestaltet werden sollten.

592. Anders als in den anderen Sozialversicherungszweigen gibt es in der SPV mit dem PVF ↘ZIFFER 546 bereits einen institutionellen Ansatzpunkt für eine solche Kapitaldeckung. Allerdings weist der PVF in seiner derzeitigen Ausgestaltung grundlegende konzeptionelle und institutionelle Schwächen auf (Breyer und Janeba, 2025). ↘ZIFFER 546 Der Fonds ist als temporäre Demografiereserve ausgestaltet und auf eine schrittweise Auflösung angelegt, die bereits Mitte der 2030er-Jahre beginnt. ↘ZIFFER 546 Vor diesem Hintergrund bietet der bestehende Fonds keinen geeigneten Ausgangspunkt für eine Reform. Die Kapitaldeckung in der Pflege sollte stattdessen durch den Aufbau eines neuen, strukturell anders ausgestalteten Kapitalstocks weiterentwickelt und hierfür ein **PVF II** eingerichtet werden (Pimpertz, 2020; Breyer, 2025).

↘ ABBILDUNG 118

Beitragssatzentwicklung bei einer Kombination der ausgabendämpfenden Reformen



1 – Fortschreibung des geltenden Rechts, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Annahme einer an die Bruttolohnentwicklung gekoppelten Dynamisierung der Leistungen. 2 – Das Ausgabenvolumen des Entlastungsbetrags wird in der BMG-Finanzstatistik nicht separat ausgewiesen. Als Näherung dient die Kategorie „Zusätzliche ambulante Betreuungs- und Entlastungsleistungen“. Deren rechnerische Inanspruchnahme lag im Jahr 2023 bei rund 40 % der ambulant versorgten Pflegebedürftigen und wird im Simulationszeitraum als konstant angenommen. 3 – Begrenzung des Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen nach § 43c SGB XI. 4 – Die Schwellenwerte innerhalb der einzelnen Module des NBA legen fest, wie sich die in der Begutachtung tatsächlich erreichten Punkte in gewichtete Punkte des NBA übersetzen, und beeinflussen damit die Gesamtpunktzahl im jeweiligen Modul. In diesem Szenario werden diese Schwellenwerte zusätzlich zum Szenario (PG) für die Module 1, 4 und 6 auf das vom Expertenbeirat im Jahr 2013 empfohlene Niveau angehoben. 5 – Leistungsdynamisierung anhand der Preisentwicklung. 6 – Der Nachhaltigkeitsfaktor wird berechnet aus der jährlichen Änderung des Verhältnisses des Pflegebedürftigkeitsquotienten multipliziert mit einem Betafaktor in Höhe von 0,5. Der Pflegebedürftigkeitsquotient ist dabei definiert als das Verhältnis der Pflegebedürftigen zu den Beitragszahlenden.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-143-01

Daten (CSV)

593. Die erforderliche Größenordnung des Kapitalstocks ergibt sich aus der Finanzierungslücke, die bei einer Dämpfung des Beitragssatzes entstehen würde. Diese Dämpfung des Beitragssatzes im Umlagesystem kann über eine Fixierung des Beitragssatzes erfolgen, was zu einem stark sinkenden Leistungsniveau führt. Sie kann auch über eine regelbasierte Anpassung des Leistungsniveaus erfolgen, etwa durch eine Orientierung an der Preisentwicklung oder die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors. ↘ ZIFFERN 589 F. **Die jeweils resultierende Lücke im Leistungsniveau kann dann durch kapitalgedeckte Elemente geschlossen werden**, indem die angesparten Mittel und Erträge aus dem Kapitalstock ergänzend zur Umlagefinanzierung eingesetzt werden. Die Kapitaldeckung würde damit eine Stabilisierung des Leistungsniveaus bei gegebenem Beitragssatz ermöglichen.

594. Der PVF II sollte im Sinne einer **kohortenspezifischen Kapitaldeckung** organisiert werden, um der ungleichen Belastung der Generationen durch Einführungsgewinne und die künftige demografische Alterung entgegenzuwirken. ↘ ZIF-

FER 591 Dabei würden zusätzliche Beiträge generationenspezifisch angespart und später zur Finanzierung der Pflegeausgaben dieser jeweiligen Kohorte verwendet (Breyer, 2025). Dies ermöglicht eine stärkere Orientierung am Prinzip der Generationengerechtigkeit. Die Verknüpfung von Einzahlungen und späteren Leistungen ist deutlicher, sodass die Finanzierungslasten stärker verursachungsgerecht verteilt werden. Dies stellt sicher, dass auch die Babyboomer-Generation noch zur Finanzierung der von ihnen verursachten Finanzierungslasten beiträgt.

595. Eine kohortenspezifische Kapitaldeckung gleicht den intergenerationellen Nachteil aus, der in einem rein umlagefinanzierten System dadurch entsteht, dass ein Teil des Generationenvertrags (Erziehung von Kindern, die später das Umlagesystem finanzieren) nur unzureichend erfüllt wird. Bei der kohortenspezifischen Kapitaldeckung erfolgt die **einkommensbezogene Umverteilung** primär innerhalb der jeweiligen Kohorten (**intragenerationell**). Zudem kann das **Risiko einer fehlenden Zweckbindung** der Mittel durch eine kohortenspezifische Kapitaldeckung reduziert werden, da eine eindeutige Zuordnung der Mittel zu bestimmten Anspruchsgruppen die politische Zugriffsmöglichkeit stärker begrenzen dürfte als dies beim bisherigen PVF der Fall war (Breyer, 2024).

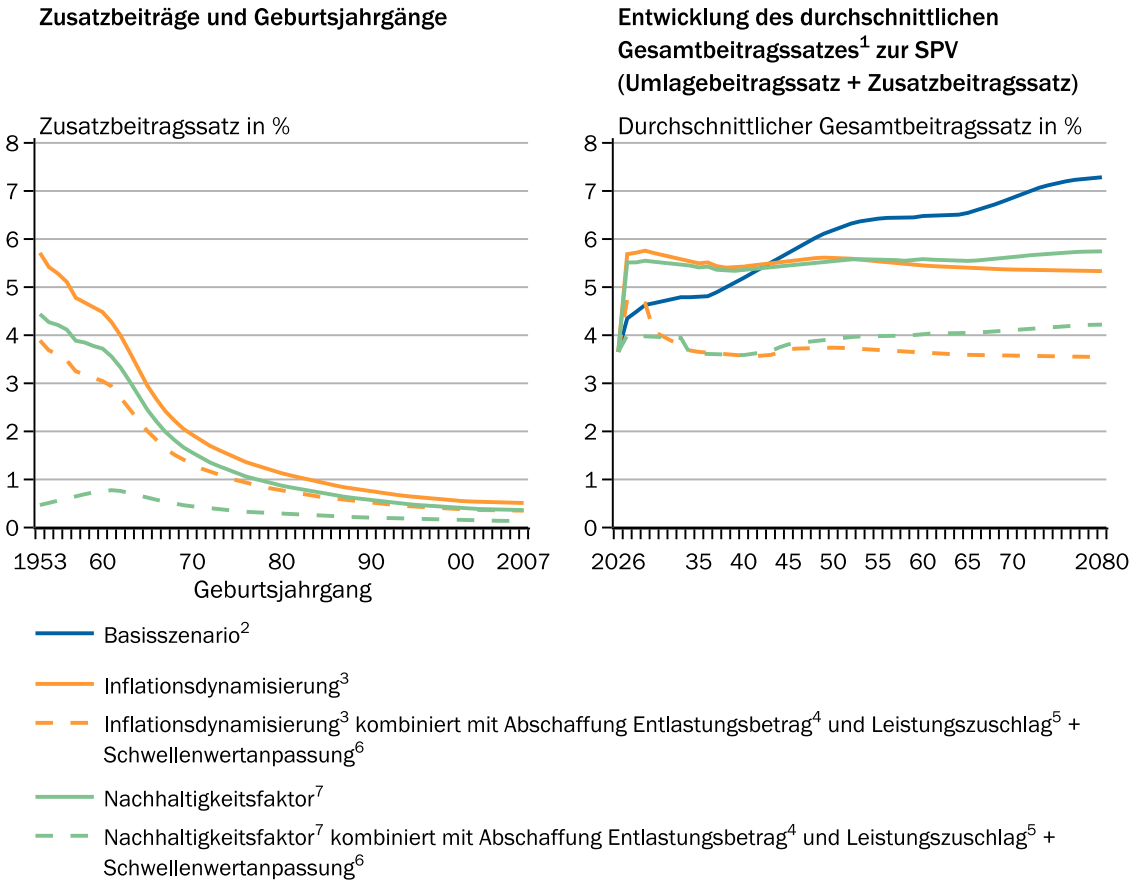
596. Für den kohortenspezifischen PVF II sollte eine stärker **langfristig ausgerichtete Anlagestrategie mit breiter internationaler Diversifizierung und einem höheren Anteil an Aktien** gewählt werden. Dies könnte die langfristige Rendite deutlich erhöhen, ohne die langfristige Stabilität der Finanzierung zu gefährden. Durch ihren langen Anlagehorizont verfügt die Kapitaldeckung in der Pflege über eine hohe Risikotragfähigkeit. Eine überwiegend konservative Anlagepolitik nutzt diesen strukturellen Vorteil nicht ausreichend aus. Die bisherige Anlagestrategie des PVF sieht nur einen geringen Aktienanteil vor und vergibt dadurch Ertragschancen der Kapitaldeckung. ↘ ZIFFER 546

597. Die Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, dass die zur Stabilisierung des Leistungsniveaus der SPV erforderlichen **kohortenspezifischen Zusatzbeiträge im PVF II stark vom Geburtsjahrgang abhängen**. ↘ ABBILDUNG 119 LINKS Für die ab dem Jahr 1953 bis Mitte der 1960er-Jahre Geborenen liegen diese – je nach Ausgestaltung der Leistungsanpassung – bei etwa 3 % bis 6 % der beitragspflichtigen Einnahmen. Für nachfolgende Generationen reduziert sich der zusätzliche Beitrag deutlich und liegt für ab dem Jahr 1980 Geborene unter 1 %. Aufgrund der vergleichsweise hohen Zusatzbeiträge der geburtenstarken Jahrgänge läge der durchschnittliche Gesamtbeitragssatz zur SPV (Beitragssatz zum Umlageverfahren + kohortengewichteter Zusatzbeitrag zur Kapitaldeckung) zunächst oberhalb des Basisszenarios. ↘ ABBILDUNG 119 RECHTS Ab Anfang der 2040er-Jahre kehrt sich dies um, und die durchschnittliche Gesamtbelastung entwickelt sich vergleichsweise günstig.

598. **Ab einem Lebensalter von 75 Jahren** (Geburtsjahr 1952) steigt die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu sein, stark an. Für diese Personen bleibt nicht mehr genügend Zeit für den Aufbau eines nennenswerten Kapitalstocks zur vollständigen Finanzierung der Lücke im Leistungsniveau. Die dafür erforderlichen Zusatzbeitragssätze wären aufgrund der kurzen Ansparphase und dem geringen Ertragspotenzial sehr hoch. Stattdessen könnte auch für die über 74-Jährigen ein Zusatzbeitrag in Höhe des Satzes für 74-Jährige erhoben werden. Die verbleibende Leistungslücke ließe sich durch die angesparten Mittel des bisherigen

↘ ABBILDUNG 119

Beitragssatzentwicklung bei der Einführung einer kohortenspezifischen Kapitaldeckung zum Ausgleich eines sinkenden Leistungsniveaus der SPV



1 – Gewichteter Durchschnitt der altersspezifischen Gesamtbeitragssätze (Umlage- und Zusatzbeitragssatz) mit der Kohortenstärke (Anzahl der Versicherten je Altersjahr) als Gewicht. 2 – Fortschreibung des geltenden Rechts, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Annahme einer an die Bruttolohnentwicklung gekoppelten Dynamisierung der Leistungen. 3 – Kohortenspezifische Kapitaldeckung mit Inflationsdynamisierung. 4 – Das Ausgabenvolumen des Entlastungsbetrags wird in der BMG-Finanzstatistik nicht separat ausgewiesen. Als Näherung dient die Kategorie „Zusätzliche ambulante Betreuungs- und Entlastungsleistungen“. Deren rechnerische Inanspruchnahme lag im Jahr 2023 bei rund 40 % der ambulant versorgten Pflegebedürftigen und wird im Simulationszeitraum als konstant angenommen. 5 – Begrenzung des Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen nach § 43c SGB XI. 6 – Die Schwellenwerte innerhalb der einzelnen Module des NBA legen fest, wie sich die in der Begutachtung tatsächlich erreichten Punkte in gewichtete Punkte des NBA übersetzen, und beeinflussen damit die Gesamtpunktzahl im jeweiligen Modul. In diesem Szenario werden diese Schwellenwerte zusätzlich zum Szenario (PG) für die Module 1, 4 und 6 auf das vom Expertenbeirat im Jahr 2013 empfohlene Niveau angehoben. 7 – Kohortenspezifische Kapitaldeckung mit Lohndynamisierung und Nachhaltigkeitsfaktor. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird berechnet aus der jährlichen Änderung des Verhältnisses des Pflegebedürftigkeitsquotienten multipliziert mit einem Betafaktor in Höhe von 0,5. Der Pflegebedürftigkeitsquotient ist dabei definiert als das Verhältnis der Pflegebedürftigen zu den Beitragszahlenden.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-124-02

Daten (CSV) ⬇

PVF decken. ↘ ZIFFERN 546 F. Ihm sollten mit Einführung des PVF II dann keine weiteren Mittel mehr zugeführt werden.

599. **Die erforderlichen kohortenspezifischen Zusatzbeiträge lassen sich deutlich reduzieren, wenn die Kapitaldeckung mit den weiteren in diesem Kapitel thematisierten Handlungsoptionen kombiniert wird.** Durch die Kapitaldeckung wird die durch die Einführung einer Inflationsindexierung oder eines Nachhaltigkeitsfaktors entstehende Lücke im Leistungsni-

veau kompensiert. Werden zusätzlich die Abschaffung des Entlastungsbetrags ↘ZIFFER 579 und der Leistungszuschläge ↘ZIFFER 586 sowie die Erhöhung der Schwellenwerte an die vom Expertenbeirat im Jahr 2013 ↘PLUSTEXT 24 fachlich empfohlenen Werte ↘ZIFFERN 541 FF. umgesetzt, verringert sich die zu schließende Leistungsniveaulücke und damit auch der erforderliche Umfang der Kapitaldeckung. ↘ABBILDUNG 118 Dies zeigt sich insbesondere bei älteren Kohorten. Die Zusatzbeiträge fallen in der kombinierten Reform deutlich niedriger aus als in der isolierten Variante der kohortenspezifischen Kapitaldeckung. ↘ABBILDUNG 119 LINKS

So sinken die erforderlichen Zusatzbeiträge für die geburtenstarken Jahrgänge der späten 1950er- und frühen 1960er-Jahre unter Inflationsindexierung auf rund 3 % der beitragspflichtigen Einnahmen. Bei Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors liegen die Zusatzbeiträge noch niedriger und gehen für ältere Kohorten auf unter 1 % zurück. Die Anpassung der Schwellenwerte führen im Vergleich zum Basisszenario zu einer günstigeren Entwicklung des Verhältnisses der Pflegebedürftigen zu den Beitragszahlenden. Dadurch wird die Leistungsdynamisierung im Vergleich zum Basisszenario weniger stark gedämpft und die zu finanzierende Lücke fällt kleiner aus. Die deutlich geringeren Zusatzbeiträge der älteren Kohorten im kombinierten Szenario wirken sich auch entsprechend günstig auf die Entwicklung des durchschnittlichen Gesamtbeitragssatzes zur SPV (Beitragssatz zum Umlageverfahren + kohortengewichteter Zusatzbeitrag zur Kapitaldeckung) aus. ↘ABBILDUNG 119 RECHTS Dieser liegt nahezu im gesamten Simulationszeitraum deutlich unterhalb des Beitragssatzniveaus im Basisszenario.

Eine andere Meinung

600. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates im Kapitel „Soziale Pflegeversicherung: fokussieren und generationengerecht finanzieren“ in einigen Punkten nicht anschließen. **Die abweichende Meinung** betrifft **erstens** die von der Ratsmehrheit wegen des Primats der Beitragssatzdämpfung vorgenommene **Neugewichtung der Ziele der Pflegeversicherung** hin zu mehr Subsidiarität und Eigenverantwortung. Dabei tritt das ursprüngliche Ziel der SPV, sicherzustellen, dass ein überwiegender Teil der Pflegebedürftigen nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist, in den Hintergrund. Sie betrifft **zweitens** die **Vernachlässigung** potenziell **gravierender verteilungspolitischer Nebenwirkungen** und **sozialer Härten** der unterbreiteten Handlungsoptionen. Daher werden **drittens** konkret die vorgeschlagenen Handlungsoptionen der **Abschaffung des Leistungszuschlags**, **der Inflationsanpassung oder des Nachhaltigkeitsfaktors** sowie der Einführung eines kohortenspezifischen **PVF II abgelehnt**. **Viertens** wird eine auf das ursprüngliche Ziel der Pflegeversicherung **fokussierte Reformstrategie** vorgezogen, die neben ausgabenseitigen Maßnahmen auch auf die **Stärkung der Einnahmenseite** setzt.

Zielverschiebung weder notwendig noch überzeugend begründet

601. Die Ratsmehrheit hält es für erforderlich, in der SPV weitere Beitragssatzsteigerungen zu dämpfen oder ganz zu vermeiden. Hierfür will sie die Eigenverantwortung der Pflegebedürftigen durch höhere Eigenanteile stärken. Sie ist dafür bereit, einen erheblichen Anstieg von Anzahl und Anteil der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, die auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind, in Kauf zu nehmen. Damit nimmt die **Ratsmehrheit** gegenüber der ursprünglichen Zielsetzung der SPV eine **erhebliche Zielverschiebung** vor.

Wie Rothgang (2026) betont, bestand die ursprüngliche **Hauptlegitimation der SPV** darin, die bei stationärer Pflege andernfalls drohende **pflegebedingte Sozialhilfeabhängigkeit zu verhindern**. Die Pflegeversicherung sollte dafür eine Grundversorgung sicherstellen, die im Regelfall ausreichen sollte, die pflegebedingten Aufwendungen abzudecken, was zunächst auch erreicht worden sei. Mittlerweile allerdings sind die Eigenanteile in der stationären Pflege so stark gestiegen, dass nach Schätzungen von Rothgang et al. (2026) 37,1 % der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund suchte und sucht die Politik nach Möglichkeiten der Begrenzung der Eigenanteile. Die **Ratsmehrheit** setzt sich davon deutlich ab und **steuert in die entgegengesetzte Richtung**.

602. Die **Ratsmehrheit** begründet die von ihr befürwortete **deutliche Zielverschiebung** hin zu mehr Eigenverantwortung und höheren Eigenanteilen mit der Notwendigkeit der Dämpfung der Beitragssatzentwicklung. Diese wiederum sei erforderlich, um erstens intergenerationelle Verteilungskonflikte zu entschärfen, zweitens um zu vermeiden, dass Versicherte unterhalb der Beitragsbe-

messungsgrenze durch Anhebungen der Beitragssätze relativ stärker belastet würden als Versicherte darüber und drittens, um eine Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu vermeiden.

603. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erscheint eine **sehr starke Priorisierung** des Ziels der **Beitragssatzdämpfung** allerdings **nicht erforderlich**, da die referierten gesamtwirtschaftlich negativen Effekte von Beitragssatzerhöhungen lediglich moderat ausfallen. ↘ZIFFERN 377 FF. Zudem kann der von der Ratsmehrheit vorgeschlagene PVF II je nach Kombination mit anderen Reformvarianten in einem Übergangszeitraum von über 15 Jahren durchaus zu einem kräftigen Anstieg des Gesamtpflegeversicherungsbeitragssatzes (SPV-Satz + Zusatzbeitragssatz) führen. Unterstellt man geringere Renditen aus der Kapitaldeckung als die von der Ratsmehrheit angenommenen realen 5 % würde sich das Niveau der Zusatzbeiträge erhöhen und die Dauer des Übergangszeitraums mit höheren Gesamtbeitragssätzen verlängern. Ein ähnlicher potenzieller Widerspruch zwischen den Zielvorgaben der Ratsmehrheit und dem befürworteten PVF II ergäbe sich in diesem Fall aufgrund der Beitragssatzanhebungen auch bezüglich der monierten relativ stärkeren Mehrbelastung von Versicherten unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze gegenüber jenen oberhalb der Grenze. Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, die geeignet wäre, das Problem zu lindern, wird im Kontext der SPV von der Ratsmehrheit allerdings diskutiert.

Drastischer Anstieg der Hilfe-zur-Pflege-Quote zu erwarten

604. Nach Berechnungen von Rothgang et al. (2026) lag die Hilfe-zur-Pflege-Quote (HzP-Quote) von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern im Jahr 2025 bei 36,8 %. Für das Jahr 2026 wird ein Anstieg auf 37,1 % erwartet. **Die Vorschläge der Ratsmehrheit würden insgesamt zu einem drastischen Anstieg der HzP-Quote führen.** Dafür sind im Wesentlichen zwei Faktoren verantwortlich: Erstens und vor allem die vorgeschlagene Streichung des Leistungszuschlags, der gestaffelt nach Aufenthaltsdauer im Pflegeheim die Eigenanteile spürbar begrenzt. Zweitens dürfte selbst die von der Ratsmehrheit als günstig für die Versicherten eingestufte bruttolohnbezogene Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung einen weiteren Anstieg der HzP-Quote nicht verhindern können. Hinzu kommen erhebliche Risiken, die vom PVF II und der von der Ratsmehrheit im JG 2023 befürworteten Dämpfung der Rentenanpassung ausgehen.

605. Die Ratsmehrheit schlägt die Abschaffung des Leistungszuschlags vor. Nach Berechnungen von Rothgang et al. (2026) hätte ein **Verzicht auf die Einführung des Leistungszuschlags** im Jahr 2022 allerdings im vergangenen Jahr zu einer um über 7 Prozentpunkte **höheren HzP-Quote** von 43,9 % geführt, wobei die Differenz unter den gesetzten Annahmen bis zum Jahr 2035 auf über 10 Prozentpunkte und die HzP-Quote auf 52,7 % ansteigen könnte.

606. Die von der Ratsmehrheit im Basisszenario angenommene bruttolohnbezogene Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung könnte grundsätzlich für eine Stabilisierung der HzP-Quote in etwa auf dem heutigen Niveau geeignet sein. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn die Bruttolöhne in der Pflege sich wie die gesamtwirtschaftlichen Bruttolöhne entwickeln. Dann wachsen zwar

die pflegebedingten Eigenanteile auch mit dieser Rate. Aber wenn die Einkommen der Rentnerinnen und Rentner ebenfalls bruttolohnbezogen wachsen, können sie den Anstieg der Eigenanteile daraus finanzieren, und die HzP-Quote bliebe konstant. Wie Rothgang (2026) und Rothgang et al. (2026) argumentieren, ist jedoch aufgrund der starken Arbeitsnachfrage nach Pflegekräften bei den pflegebedingten Heimkosten sowohl mit einer überdurchschnittlichen Lohnentwicklung als auch mit einem zusätzlichen Aufwuchs an Arbeitskräften zu rechnen, sodass die **HzP-Quote selbst bei bruttolohnbezogener Leistungsanpassung** weiter steigen dürfte. Unter den von Rothgang et al. (2026) auf Basis des mittleren Szenarios des Wissenschaftlichen Instituts der AOK (WIdO, 2026) bezüglich der pflegebedingten Eigenanteile getroffenen Annahmen käme es gegenüber dem heutigen Niveau bis zum Jahr 2035 zu einem Anstieg der HzP-Quote um 5 Prozentpunkte auf 42,1 %.

Hinzu kommen Risiken aus dem PVF II: Sollte die tatsächliche Rendite hinter der dort vorausgesetzten hohen Rendite von real 5 % pro Jahr zurückbleiben, würden die Leistungen der Pflegeversicherung geringer als angenommen ausfallen und die zu leistenden Eigenanteile der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner dementsprechend weiter ansteigen. Würden schließlich die Reformvorschläge der Ratsmehrheit für Änderungen bei der Rentenanpassung umgesetzt (JG 2023 Ziffern 420 ff.), würden die Rentenbezüge zudem deutlich langsamer als die Bruttolöhne steigen, sodass die steigenden Eigenanteile von einigen Rentnerinnen und Rentnern nicht mehr aus eigener Kraft geleistet werden könnten.

Steigende finanzielle und administrative Belastung der Kommunen zu erwarten

607. Der bei einer Umsetzung der Vorschläge der Ratsmehrheit zu erwartende **drastische Anstieg der HzP-Quoten** und der Fallzahlen der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zur Pflege würde die **Kommunen vor massive finanzielle Probleme stellen**. Folgt man Rothgang et al. (2026), so würde allein der Wegfall der Leistungszuschläge perspektivisch zu einer Verdopplung der realen HzP-Ausgaben führen. Vernachlässigt man zu illustrativen Zwecken den Bestandsschutz für Heimbewohnerinnen und Heimbewohner, die aktuell Leistungszuschläge beziehen, würden sich im laufenden Jahr die HzP-Ausgaben der Kommunen bei Wegfall der Leistungszuschläge von 4,5 Mrd Euro auf 9 Mrd Euro verdoppeln. Langfristig könnten Ausgabensteigerungen von 10 Mrd Euro und mehr nötig werden. Es ist offensichtlich, dass die Kommunen vor dem Hintergrund ihrer extrem angespannten Finanzlage mit einem negativen Budgetsaldo von 31,9 Mrd Euro im vergangenen Jahr nicht in der Lage sind, solche zusätzlichen Belastungen zu stemmen.

Die Ratsmehrheit stellt zwar fest, dass ihr Vorschlag „zu einer Kosten- und Lastverschiebung zu den kommunalen Trägern der Hilfe zur Pflege führen“ dürfte und dass sich die Frage nach einer geeigneten Gegenfinanzierung stelle. ↘ ZIFFERN 586 F. Hierfür schlägt sie jedoch lediglich die Einführung eines bedarfsgeprüften Pflegewohngeldes auf Länderebene zur Entlastung der Pflegebedürftigen vom Investitionskostenanteil vor. Diese Maßnahme dürfte jedoch aufgrund des rela-

tiv geringen Anteils der Investitionskosten an den gesamten Eigenanteilen der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner die zusätzliche Belastung der Kommunen nicht annähernd ausgleichen können. Zudem würde eine solche Maßnahme die Belastungen der Kommunen in Ländern, in denen ein Pflegewohngeld, wie etwa in Nordrhein-Westfalen, bereits existiert, überhaupt nicht mindern.

608. Aufgrund der steigenden Fallzahlen bei den HzP-Empfängerinnen und -Empfängern und einer flächendeckenden Einführung des Pflegewohngeldes würden die Kommunen auch administrativ erheblich gefordert. Auch die Ratsmehrheit stellt fest, dass sich die Frage nach dem administrativen Umgang stelle. Hinzu kommt, dass nach der Wohngeldreform (Wohngeld plus) im Jahr 2023 bereits der Zugang zu einem weiteren bedarfsgeprüften Transfer erheblich ausgeweitet wurde, den auch die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner nutzen können. Damit stünden nunmehr drei bedarfsgeprüfte Transfers zur Verfügung, die von den Kommunen administriert werden müssten: Die Hilfe zur Pflege, das vorrangig zu nutzende Pflegewohngeld für die Investitionskosten und das Wohngeld plus für Unterkunft und Verpflegung. Dies stellt für die Kommunen und die betroffenen Heimbewohnerinnen und Heimbewohner zweifellos einen **Zuwachs an Bürokratie** dar. Wie die Ratsmehrheit zu Recht anmerkt, könnten dessen Auswirkungen zwar perspektivisch durch die Umsetzung des Once-Only-Prinzips und eine konsequente Digitalisierung begrenzt werden. Ob und wann dies gelingt, ist jedoch schwer vorhersehbar.

Ausgestaltung des PVF II problematisch und riskant

609. Die Ratsmehrheit schlägt einen **kohortenspezifischen PVF II** vor, in dem die einzelnen Kohorten der Versicherten zusätzliche Beiträge ansparen, die mit möglichst hohen Renditen vornehmlich an den internationalen Kapitalmärkten angelegt werden sollen. In der Auszahlungsphase sollen die angesparten Mittel dann dazu genutzt werden, die durch Nachhaltigkeitsfaktor oder Inflationsausgleich gesenkten Leistungen der Pflegeversicherung auf das Niveau anzuheben, das sich bei bruttolohnbezogener Anpassung ergäbe.

Die kohortenspezifischen, mit dem Lebensalter zunehmenden Zusatzbeitragssätze könnten **rechtlich problematisch** sein. So weist Breyer (2025) für sein kohortenspezifisches Modell mit einheitlichen Zusatzbeitragssätzen darauf hin, dass geklärt werden müsse, ob es rechtlich zulässig sei, Leistungen der Pflegeversicherung nach dem Geburtsjahr zu staffeln. Im Modell der Ratsmehrheit wäre dementsprechend die Frage zu klären, ob eine Staffelung der Beitragssätze nach dem Geburtsjahr möglich ist. Als problematisch könnte sich dabei erweisen, dass die Zusatzbeitragssätze bis zum Geburtsjahrgang 1953 kräftig ansteigen, um nach diesem – letztlich **willkürlich gesetzten – Alter** konstant zu bleiben. Gleichzeitig würden ausschließlich die vor dem 1.1.1953 Geborenen in den Genuss der Auszahlungen des PVF I kommen, mit denen deren kürzungsbedingte Pflegelücke geschlossen werden soll.

610. Wenn es nicht zu einem Systembruch in der SPV kommen soll, bei dem die Lasten der Zusatzbeiträge einseitig nur den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgebürdet würden, müssten die Zusatzbeiträge bei abhängig Beschäftigten wie

in der SPV und beim bisherigen PVF I weiterhin paritätisch von Beschäftigten und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erhoben werden. In diesem Fall müssten die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dann je nach Alter ihrer Beschäftigten unterschiedliche hohe Beitragssätze abführen, wobei für ältere Beschäftigte deutlich höhere Beiträge als für jüngere bezahlt werden müssten. Es stellt sich die Frage nach möglichen Anreizwirkungen im Hinblick auf die Attraktivität der Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Begünstigung von Frühverrentungen.

611. Die vorgeschlagene Kapitaldeckung beim PVF II birgt erhebliche Risiken. Die Ratsmehrheit möchte die Mittel anders als im bisherigen PVF I renditeträchtiger auf den internationalen Kapitalmärkten anlegen. Dabei unterstellt sie eine reale Rendite von 5 % pro Jahr. Dies ist grundsätzlich schon optimistisch. Darüber hinaus steigt bei kürzeren Anlagezeiträumen, die für die älteren Kohorten gelten, das Risiko deutlich geringerer Renditen oder sogar von Kapitalverlusten. **Das kapitalmarktbedingte Risiko würde im Modell der Ratsmehrheit voll von den Versicherten getragen, die dann durch höhere Eigenanteile belastet würden.** Dieses Risiko besteht grundsätzlich für alle Anlagehorizonte und Kohorten. Die Erfahrungen mit Kursentwicklungen aus vergangenen Jahrzehnten lassen sich nicht einfach extrapolieren.

Aus diesem Grund wäre eine vorsichtigere Herangehensweise mit einer niedrigeren unterstellten Rendite angemessen gewesen. So weist Breyer (2025) zwar auf die Möglichkeit realer Renditen von 4 oder 5 % bei international diversifizierter Kapitalanlage hin, legt seinen Berechnungen jedoch eine reale Rendite von 3 % zugrunde. Bei einer solchen **niedrigeren Rendite** fielen die **notwendigen kohortenspezifischen Zusatzbeitragssätze** zur Schließung der von der Ratsmehrheit befürworteten Pflegelücke jedoch noch erheblich größer aus. Werden sie auf der Basis höherer Renditen bemessen, geht die Differenz voll zulasten der in der SPV Versicherten.

Gravierende verteilungspolitische Nebenwirkungen und soziale Härten zu erwarten

612. Die Umsetzung der **Vorschläge der Ratsmehrheit** würde mit erheblichen verteilungspolitischen Nebenwirkungen und sozialen Härten einhergehen. Dies betrifft erstens die drastisch steigende Notwendigkeit der Inanspruchnahme von bedarfsgeprüften Sozialleistungen wie dem Pflegewohngeld und vor allem der Hilfe zur Pflege. Dadurch würde das **ursprüngliche Ziel der Pflegeversicherung weiter ausgehöhlt**, und der für viele pflegebedürftige Menschen demütigende Gang zum Sozialamt dürfte immer häufiger werden.

613. Zweitens betrifft es den **übergangsweise erheblichen Beitragssatzanstieg** durch den PVF II, der für viele Versicherte unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze mit einer relativen Mehrbelastung gegenüber Versicherten oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und gegenüber Privatversicherten verbunden wäre. Drittens würden Rentnerinnen und Rentner, die von den Zusatzbeiträgen des PVF II betroffen wären, je nach Reformoption mit **zusätzlichen Beitragssätzen von bis zu 5,4 %** belastet. Dadurch wäre mit einem spürbaren weiteren

Anstieg der Armutsrisikoquote für Rentnerinnen und Rentner sowie auch mit einer **weiter steigenden Grundsicherungsquote Älterer** zu rechnen. Unterstellt man eine geringere Rendite für den PVF II, müssten die Zusatzbeitragssätze nochmals spürbar höher ausfallen.

Ausgabenseitige Fokussierung der SPV und Stärkung der Einnahmenseite als Alternative

614. Statt die von den Heimbewohnerinnen und Heimbewohner zu tragenden Eigenanteile und damit auch die HzP-Quote immer weiter steigen zu lassen, sollte eine **Reform der Pflegeversicherung wieder auf deren ursprüngliches Ziel abstellen und einen weiteren Anstieg der HzP-Quote wirksam verhindern**. Hierzu könnte eine Variante des von der Ratsmehrheit abgelehnten **Sockel-Spitze-Tausches**, d. h. eine **Deckelung der Eigenanteile** dienen. Wie simuliert würde dies für sich genommen die Ausgaben der Pflegeversicherung und damit den Beitragssatz deutlich steigern. Wenn, anders als in den Simulationen unterstellt, der Deckel für die Eigenanteile mit der Inflationsrate oder dem Lohnwachstum dynamisiert würde, würde der Anstieg über die Zeit etwas gemindert (Rothgang et al., 2026). Dasselbe gilt, falls im Gegenzug der Leistungszuschlag weitgehend ohne Bestandsschutz, also für neue Pflegefälle, abgeschafft würde. Da der Deckel für die Eigenanteile allerdings deutlich unter dem aktuellen Wert der Eigenanteile angesetzt werden müsste, um einem weiteren Anstieg der HzP-Quote wirksam vorbeugen zu können, beispielsweise bei 1 200 Euro, wäre dennoch mit einem erheblichen Anstieg des Beitragssatzes zu rechnen (Rothgang, 2026). Dieser lässt sich jedoch dämpfen, wenn die Ausgabenseite der SPV im Sinne ihrer ursprünglichen Funktion refokussiert und gleichzeitig die Einnahmenseite der SPV gestärkt wird.

615. Die Simulationen des Rates zeigen, dass eine **Refokussierung der Ausgabenseite** für sich genommen **erhebliche Finanzierungsspielräume** eröffnen würde. So würde eine Abschaffung des Entlastungsbetrags sowie die Heraufsetzung der Schwellenwerte für die Pflegegrade zusammen mittelfristig eine Senkung des Beitragssatzes um etwa einen Prozentpunkt ermöglichen. Sie könnte aber auch für eine Deckelung der Eigenanteile genutzt werden. Würden die Schwellenwerte auch innerhalb der Module angepasst – was allerdings eine sehr weitgehende Einschränkung darstellen würde – ergäbe sich sogar ein ausgabenseitiger Spielraum von insgesamt zwei Beitragspunkten.

616. **Einnahmenseitig** sollte die SPV – wie auch von der Ratsmehrheit vorgeschlagen – zunächst durch eine **Übernahme versicherungsfremder Leistungen** durch den Bund **gestärkt** werden. Zumindest sollte der Bund der SPV endlich die noch nicht erstatteten **Mehraufwendungen** aufgrund der **Corona-Pandemie** in Höhe von 6 Mrd Euro überweisen. Wenn dieser Betrag zur Auffüllung der Reserven der SPV verwendet würde, ließe sich der im Jahr 2027 bevorstehende kräftige Anstieg des Beitragssatzes spürbar dämpfen. Würden über die Position der Ratsmehrheit hinausgehend zusätzlich die Kosten der Alterssicherung der Pflegepersonen über einen Bundeszuschuss **steuerfinanziert**, würde das die SPV zusätzlich unmittelbar um 0,3 Beitragspunkte entlasten. Zudem sollten die **Länder wirksamer zu höheren Investitionskosten ver-**

pflichtet werden. Wenn sie – wie ursprünglich bei Einführung der Pflegeversicherung vorgesehen – Zuschüsse in Höhe der eingesparten Sozialhilfe leisten würden, wären dafür bis zu 5 Mrd Euro zusätzlich erforderlich. Diese Mittel würden unmittelbar die Eigenanteile der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner reduzieren. Finanziert werden könnten sie beispielsweise über eine **Reform der Erbschaftsteuer**.

Die SPV sollte zudem durch eine deutliche Anhebung von Jahresarbeitsentgeltgrenze und Beitragsbemessungsgrenze einnahmenseitig gestärkt werden. Mittelfristig könnte die Einbeziehung etwa der Beamtinnen und Beamten zu einer weiteren Entlastung bei den Beitragssätzen führen.

Literatur zum Minderheitsvotum

Breyer, F. (2025), Kapitaldeckung in der Pflegeversicherung – die Rolle der Eigentumsrechte, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 26 (1), 49–61.

Rothgang, H. (2026), Steigende Eigenanteile in der Pflege: Warum Leistungsdynamisierung nicht ausreicht, Wirtschaftsdienst 106 (3), 171–175.

Rothgang, H., T. Mamontova und C. Wagner (2026), Hilfe zur Pflege in Pflegeheimen – Entwicklung der Sozialhilfequote 2024–2035 unter Berücksichtigung aktueller Reformoptionen, Sonderanalyse im Auftrag der DAK-Gesundheit, Universität Bremen, Bremen.

WIdO (2026), Entwicklung der Eigenanteile in der vollstationären Pflege, Wissenschaftliches Institut der AOK, Berlin.

ANHANG

↘ KASTEN 37

Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“

Der „Zukunftspakt Pflege“ ist eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden. Er verfolgt das Ziel, die SPV einerseits auf eine stabile finanzielle Grundlage zu stellen und andererseits eine ausreichende pflegerische Versorgung sicherzustellen. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe wurden am 11. Dezember 2025 veröffentlicht. Sie lassen sich in die Bereiche Versorgung und Finanzierung unterscheiden (BMG, 2025a).

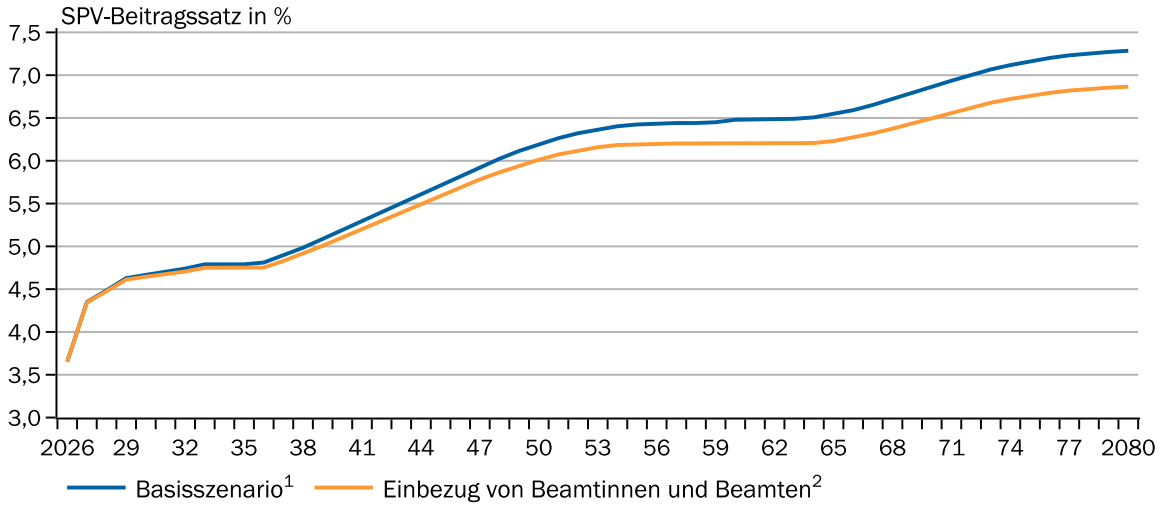
Um Pflegebedürftigkeit zu verhindern oder hinauszuzögern, soll die Prävention gestärkt werden. Dazu könnten beispielsweise der vorgeschlagene freiwillige Vorsorge-Check „U 60+“ sowie der Ausbau präventiver Hausbesuche beitragen. Für die Pflege zu Hause soll das Leistungsangebot der „fachlichen Begleitung und Unterstützung“ neu gebündelt und durch ein Notfallbudget für Krisensituationen ergänzt werden. Um eine flächendeckende Versorgung zu garantieren, sollen Pflegekassen und Kommunen künftig leichter selbst als Träger von Einrichtungen auftreten können. Finden Betroffene kein passendes Angebot, sollen die Kassen zur Vermittlung oder zum Case Management verpflichtet sein. Das BMG soll zudem eine engere Zusammenarbeit zwischen Kassen und Ländern prüfen, um die wohnortnahe Infrastruktur zu stärken. Des Weiteren soll eine verbesserte Personalplanung der Kommunen durch verstärkten Datenaustausch und ein systematisches Pflegepersonal-Monitoring ermöglicht werden. In vollstationären Einrichtungen sollen Träger mehr Eigenverantwortung beim Personaleinsatz erhalten, während die Länder eine gezielte Investitionsförderung für digitale Effizienzsteigerungen prüfen. Außerdem sollen Innovationen im Bereich Digitalisierung und Künstliche Intelligenz (KI) zusätzlich durch die Schaffung spezieller Innovationsräume gezielt gefördert werden.

Eine nachhaltige Finanzierung soll durch Maßnahmen auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite erreicht werden. Dabei soll das Teilversicherungssystem der Pflegeversicherung beibehalten werden. Gleichzeitig sollen die Eigenanteile begrenzt bleiben. Um die Ausgabensteigerung zu bremsen, sollen die Schwellenwerte der Pflegegrade 1 bis 3 angepasst und eine intensivierte Begleitung und Beratung zu Beginn des Pflegebezugs eingeführt werden. Der Entlastungsbetrag in Pflegegrad 1 soll entfallen, um stattdessen die neue fachliche Begleitung zu finanzieren und die Ausgabenentwicklung zu stabilisieren. Zur Begrenzung der Eigenanteile werden zwei Modelle zur Wahl gestellt: Ein „Sockel-Spitze-Tausch“ mit einem festen Eigenanteil von 1 200 Euro im Monat oder eine regelmäßige Dynamisierung der Leistungen orientiert an Inflation oder Lohnentwicklung. Zudem soll der Pflegevorsorgefonds renditestärker weiterentwickelt und auf Dauer angelegt werden.

Die Einnahmen der Pflegeversicherung sollen durch eine höhere Beitragsbemessungsgrenze, einen Finanzausgleich mit der privaten Pflegeversicherung und die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten gestärkt werden. Zusätzlich sind Pauschalbeiträge für geringfügig Beschäftigte sowie ein gestaffelter Zusatzbeitrag in Höhe von 0,1 Beitragssatzpunkten für geburtenstarke Jahrgänge im Gespräch. Die Rentenbeiträge für Pflegende sollen vollständig durch Steuermittel finanziert, der Bundeszuschuss dauerhaft um jährlich 1 Mrd Euro erhöht und die Pandemiekosten der SPV mit Steuermitteln erstattet werden. Ergänzend werden obligatorische oder freiwillige Zusatzversicherungen vorgeschlagen.

↘ ABBILDUNG 120

Beitragssatzentwicklung bei Einbezug von Beamtinnen und Beamten



1 – Fortschreibung des geltenden Rechts, bei erwarteter demografischer Entwicklung und unter Annahme einer an die Bruttolohnentwicklung gekoppelten Dynamisierung der Leistungen. 2 – Einbezug von ab dem Jahr 2027 neu verbeamteten Personen in die SPV.

Quellen: BMG, SIM.24
© Sachverständigenrat | 26-140-01

Daten (CSV)

LITERATUR

Arentz, C. und J. Wasem (2026), Reform der Pflegeversicherung: Effizientere Leistungen und stärkere Kapitaldeckung, Wirtschaftsdienst 106 (3), 155–160.

BA (2025), Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Mai 2025, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

BAG (2021), Urteil vom 24. Juni 2021: Mindestlohn – Bereitschaft – ausländische Betreuungskräfte, 5 AZR 505/20, Bundesarbeitsgericht, Erfurt, 24. Juni.

Bahnsen, L. (2025), Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile nach § 43c SGB XI – Rückblick und Ausblick, WIP-Kurzanalyse Januar 2025, Wissenschaftliches Institut der PKV, Köln.

Bahnsen, L., S. Fetzer, F. Franke und C. Hagist (2020), Gone with the windfall – Germany's Second LTC Strengthening Act and its intergenerational implications, Journal of the Economics of Ageing 17, 100254.

Bannenberg, N., O. Førland, T. Iversen, M. Karlsson und H. Øien (2021), Preventive home visits, American Journal of Health Economics 7 (4), 457–496.

Barczyk, D., Y.K. Koh und M. Kredler (2025), Preference heterogeneity versus economic incentives: What determines the choice to give care to the elderly?, SSRN Scholarly Paper 5738769, Social Science Research Network, Rochester, NY.

Barczyk, D. und M. Kredler (2018), Evaluating long-term-care policy options, taking the family seriously, Review of Economic Studies 85 (2), 766–809.

BBSR (2025), INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Ausgabe 07/2025, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Belmonte, M. und A. Nedee (2024), Demographic projections of long-term care needs in the EU up to 2070, Policy Brief JRC136608, Europäische Kommission – Joint Research Centre, Ispra.

BIBB (2021), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021: Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.

BMAS (2025), Pflegemindestlohn erhöht, Pressemitteilung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 1. Juli.

BMG (2026a), Teilstationäre Tages- oder Nachtpflege, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/online-ratgeber-pflege/leistungen-der-pflegeversicherung/teilstationaere-pflege, abgerufen am 17.4.2026.

BMG (2026b), Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung: Ist-Ergebnisse ohne Rechnungsabgrenzung, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2026c), Pflege-Vorsorgeförderung, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/p/pflege-vorsorgefoerderung, abgerufen am 23.4.2026.

BMG (2025a), Fachliche Eckpunkte für eine nachhaltige Struktur- und Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung, Stand: 11. Dezember 2025, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2025b), Gesetz zur Befugniserweiterung und Entbürokratisierung in der Pflege, Bundesministerium für Gesundheit, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/detail/gesetz-befugniserweiterung-entbuerokratisierung-pflege, abgerufen am 22.4.2026.

BMG (2025c), Sachstandsbericht für die 2. Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege", Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2025d), Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Zukunftspakt Pflege: Optionen für eine nachhaltige Struktur- und Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung – Roadmap, Stand: 11. Dezember 2025, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2024a), Übersicht über vereinbarte ambulante Leistungskomplexe in den Bundesländern zum Stichtag 31.12.2023, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2024b), Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung: Ist-Ergebnisse ohne Rechnungsabgrenzung, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

BMG (2013), Bericht des Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

Bos, A., P. Boselie und M. Trappenburg (2017), Financial performance, employee well-being, and client well-being in for-profit and not-for-profit nursing homes: A systematic review, Health Care Management Review 42 (4), 352–368.

Breyer, F. (2025), Kapitaldeckung in der Pflegeversicherung – die Rolle der Eigentumsrechte, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 26 (1), 49–61.

Breyer, F. (2024), Reformbedarf für eine generationengerechte Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung, Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Berlin.

Breyer, F. und E. Janeba (2025), Mehr Kapitaldeckung in der Pflegeversicherung, ifo Schnelldienst 78 (12), 27–31.

BRH (2025), Information über die Entwicklung des Einzelplans 15 (Bundesministerium für Gesundheit) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Bundesrechnungshof, Bonn.

BRH (2024), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für Gesundheit über die Prüfung der Begrenzung des Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen – Pflegestatistik, Bundesrechnungshof, Bonn.

Brühl, A., K. Planer und S. Bensch (2016), Zur Diskussion: Entwicklungsperspektiven für das Neue Begutachtungsassessment, Pflege & Gesellschaft 21 (1), 78–87.

Bundesrat (2019), Entschließung des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, Drucksache 106/19, Berlin, 1. März.

Bundesregierung (2023), Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung der Pflegevorsorge, Antwort der Bundesregierung der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/8505 – Drucksache 20/8756, Deutscher Bundestag, Berlin, 11. Oktober.

Bundesregierung (2015), Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II), Drucksache 18/5926, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 7. September.

Bundesregierung (1993), Entwurf eines Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz — PflegeVG), Drucksache 12/5617, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 4. September.

Büscher, A., H. Budroni, A. Hartenstein, B. Holle und B. Vosseler (2007), Auswirkungen von Vergütungsregelungen in der häuslichen Pflege, Pflege & Gesellschaft 12 (4), 343–359.

Büscher, A., E.M. Gruber, L. Peters, R. Ostermann, T. Becker und M. Bruns (2022), Evaluation eines Modellprojekts zur Umsetzung des niederländischen Buurtzorg-Modells in Deutschland, Abschlussbericht, Hochschule Osnabrück, FH Münster und Netzwerk Gesundheitswirtschaft Münsterland im Auftrag des GKV-Spitzenverbands, Osnabrück und Münster.

Büscher, A. und T. Klie (2024), Pflegegeld und privat organisierte Pflegearrangements, in: Schwinger, A., A. Kuhlmey, S. Greß, J. Klauber, K. Jacobs und S. Behrendt (Hrsg.), Pflege-Report 2024: Ankunft der Babyboomer: Herausforderungen für die Pflege, Springer, Berlin und Heidelberg, 235–252.

Büscher, A., S. Stelzig, L. Peters, A. Lübben und I. Yalymova (2023), Zu Hause pflegen – zwischen Wunsch und Wirklichkeit, VdK-Pflegestudie Abschlussbericht, Sozialverband VdK Deutschland, Berlin.

Campbell, J.C., N. Ikegami und S. Kwon (2009), Policy learning and cross-national diffusion in social long-term care insurance: Germany, Japan, and the Republic of Korea, International Social Security Review 62 (4), 63–80.

Ditscheid, B. et al. (2023), Inanspruchnahme von Palliativversorgung am Lebensende in Deutschland: zeitlicher Verlauf (2016–2019) und regionale Variabilität, Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz 66 (4), 432–442.

Ehrlich, U., K. Möhring und S. Drobnič (2019), What comes after caring? The impact of family care on women's employment, Journal of Family Issues 41 (9), 1387–1419.

Essity (2025), Studie zu Digitalisierung und Robotik in der Pflege: Große Chancen, kaum genutzt, Pressemitteilung, München, 5. November.

Felix, D. (2024), Die Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie über den Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung: Ein verfassungswidriger Zugriff auf Sozialversiche-

rungsbeiträge, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der DAK-Gesundheit, Universität Hamburg, Hamburg.

Finkelstein, A. und K. McGarry (2006), Multiple dimensions of private information: Evidence from the long-term care insurance market, American Economic Review 96 (4), 938–958.

Fischer, B. und E. Stempfle (2024), Live-in-Care und andere Unterstützungsformen für zeitintensive Betreuung und Pflege, Diakonie Deutschland, Berlin.

Frediani, J. (2026), Update: VdK klagt gegen Zweckentfremdung von Pflege-Beiträgen, https://www.vdk.de/aktuelles/aktuelle-meldungen/artikel/update-vdk-klagt-gegen-zweckentfremdung-von-pflege-beitraegen/, abgerufen am 14.4.2026.

GDV (2025), Pflegezusatzversicherung, Gesamtverband der Versicherer, https://www.gdv.de/gdv/statistik/statistiken-zur-deutschen-versicherungswirtschaft-uebersicht/private-krankenversicherung/pflegezusatzversicherung-137906, abgerufen am 14.4.2026.

Gerlinger, T. (2022), Pflegebedürftigkeit als soziales Risiko, https://www.bpb.de/themen/gesundheit/gesundheitspolitik/516008/pflegebeduerftigkeit-als-soziales-risiko/, abgerufen am 12.3.2026.

Gesellschaft für Gemeinsinn (2026), Das Programm QuartierPflege, https://www.xn--gemeinsinn-strken-2qb.de/quartierpflege, abgerufen am 8.4.2026.

Geyer, J., P. Haan und T. Korfhage (2017), Indirect fiscal effects of long-term care insurance, Fiscal Studies 38 (3), 393–415.

Geyer, J., P. Haan, H. Kröger und M. Schaller (2021), Need for long-term care depends on social standing, DIW Weekly Report 11 (44/45), 339–346.

Geyer, J., P. Haan und P. Neitzsch (2023), Einkommen von Pflege- und anderen Haushalten fast identisch – große Unterschiede bei Vermögen, DIW Wochenbericht 90 (43), 597–603.

Giar, K. und M. Neumann (2025), Die Pflegeausbildungsstatistik – Einführung und Weiterentwicklung in Zeiten des Fachkräftemangels, WISTA – Wirtschaft und Statistik 6/2025, 64–75.

GKV-Spitzenverband (2024), Soziale Pflegeversicherung zukunftsfest machen: Jetzt, Positionspapier zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, Berlin.

GKV-Spitzenverband (2021), Richtlinien des GKV-Spitzenverbandes nach § 112a SGB XI zu den Anforderungen an das Qualitätsmanagement und die Qualitätssicherung für ambulante Betreuungsdienste vom 17.07.2019 mit Änderung vom 08.02.2021, Berlin.

GKV-Spitzenverband (2015), Praktikabilitätsstudie zur Einführung des neuen Begutachtungsassessments NBA in der Pflegeversicherung, Schriftenreihe Modellprogramm zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung Band 12, Berlin.

Grabowski, D.C., Z. Feng, R. Hirth, M. Rahman und V. Mor (2013), Effect of nursing home ownership on the quality of post-acute care: An instrumental variables approach, Journal of Health Economics 32 (1), 12–21.

Greß, S., D. Haun und K. Jacobs (2019), Zur Stärkung der Solidarität bei der Pflegefinanzierung, in: Jacobs, K., A. Kuhlmey, S. Greß, J. Klauber und A. Schwinger (Hrsg.), Pflege-Report 2019: Mehr Personal in der Langzeitpflege – aber woher?, Springer, Berlin und Heidelberg, 241–254.

Greß, S. und C. Jesberger (2023), Auswirkungen des ordnungspolitischen Rahmens der Pflegeversicherung auf die Qualität der pflegerischen Versorgung, in: Schwinger, A., A. Kuhlmey, S. Greß, J. Klauber und K. Jacobs (Hrsg.), Pflege-Report 2023: Versorgungsqualität von Langzeitgepflegten, Springer, Berlin und Heidelberg, 145–155.

Gupta, A., S.T. Howell, C. Yannelis und A. Gupta (2024), Owner incentives and performance in healthcare: Private equity investment in nursing homes, Review of Financial Studies 37 (4), 1029–1077.

Habel, S. und T. Tschenker (2022), Reduktion der Arbeitszeit in der Live-In-Pflege – Eine interdisziplinäre Untersuchung von Maßnahmen der Vermittlungsagenturen, Study 471, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Haun, D. (2025), Rolle und Verbreitung von privaten Pflegezusatzversicherungen, G+G Wissenschaft 25 (1), 34–38.

Hegedüs, A., A. Schürch und I. Bischofberger (2022), Implementing Buurtzorg-derived models in the home care setting: A scoping review, International Journal of Nursing Studies Advances 4, 100061.

Helms, F. und L. Röder (2024), 125-Euro-Entlastungsbetrag: Entlastung für die häusliche Pflege?, Ergebnisbericht Studie 2024, pflege.de, Hamburg.

HMD (2025), Pilotprojekt zum Einsatz von Robotik zur Schaffung inklusiver Arbeitsplätze, Pressemitteilung, Hessisches Ministerium für Digitalisierung und Innovation, Wiesbaden, 24. Juni.

IAB (2024), Das Beschäftigungswachstum in der Pflege wird inzwischen ausschließlich von ausländischen Beschäftigten getragen, Pressemitteilung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, 15. Oktober.

IGES (2022), Effizienzpotentiale einer verbesserten Koordinierung in der ambulanten Pflege, Handlungsleitfaden, IGES Institut, Berlin.

Jacobs, K., A. Kuhlmey, S. Greß, J. Klauber und A. Schwinger (Hrsg.) (2017), Pflege-Report 2017: Die Versorgung der Pflegebedürftigen, Schattauer, Stuttgart.

Karmann, A. und S. Sugawara (2021), Comparison of the Japanese and German nursing-home sectors: Implications of demographic and policy differences, SSRN Scholarly Paper 3193163, Social Science Research Network, Rochester, NY.

Kesternich, I., A. Romahn, J. Van Biesebroeck und M. Van Damme (2025), Cash or care? Insights from the German long-term care system, HCHE Research Paper 31, Hamburg Center for Health Economics, Hamburg.

Klie, T. (2024), Pflegereport 2024: Die Baby-Boomer und die Zukunft der Pflege – Beruflich Pflegende im Fokus, Beiträge zur Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung 47, medhochzwei, Heidelberg.

Klie, T. (2022), Pflegereport 2022: Häusliche Pflege – das Rückgrat der Pflege in Deutschland: Analysen, Befunde, Perspektiven, Beiträge zur Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung 41, medhochzwei, Heidelberg.

Klie, T., M. Ranft und N.-M. Szepan (2025), Reset Pflegeversicherung: Strukturreform Pflege und Teilhabe III, Kuratorium Deutsche Altershilfe, Berlin.

Kloss, S. (2025), Pflegeheimkosten: Warum Hilfeanträge Monate brauchen, https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/pflegekosten-hilfe-antraege-lange-bearbeitung-sozialamt-100.html, abgerufen am 13.4.2026.

Konetzka, R.T., D. He, J. Dong und J.A. Nyman (2019), Moral hazard and long-term care insurance, Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice 44 (2), 231–251.

Korfhage, T. und B. Fischer-Weckemann (2024), Long-run consequences of informal elderly care and implications of public long-term care insurance, Journal of Health Economics 96, 102884.

Kuhlmey, A. und A. Budnick (2024), Prävention in der Pflege gestalten: Pflegebedürftigkeit vermindern, Selbstständigkeit erhalten, in: Schwinger, A., A. Kuhlmey, S. Greß, J. Klauber, K. Jacobs und S. Behrendt (Hrsg.), Pflege-Report 2024: Ankunft der Babyboomer: Herausforderungen für die Pflege, Springer, Berlin und Heidelberg, 100–107.

Landtag BW (2025), Bearbeitung von Anträgen auf Hilfe zur Pflege durch die Sozialämter, Drucksache 17/9244, Landtag von Baden-Württemberg, 28. Juli.

Leiber, S. (2024), Die Ankunft der Babyboomer: Was tun mit der „24-Stunden-Pflege“?, in: Schwinger, A., A. Kuhlmey, S. Greß, J. Klauber, K. Jacobs und S. Behrendt (Hrsg.), Pflege-Report 2024: Ankunft der Babyboomer: Herausforderungen für die Pflege, Springer, Berlin und Heidelberg, 87–98.

Liimatta, H., P. Lampela, P. Laitinen-Parkkonen und K.H. Pitkala (2019), Effects of preventive home visits on health-related quality-of-life and mortality in home-dwelling older adults, Scandinavian Journal of Primary Health Care 37 (1), 90–97.

Llena-Nozal, A., J. Barszczewski und J. Rauet-Tejeda (2025), How do countries compare in their design of long-term care provision? A typology of long-term care systems, OECD Health Working Paper 182, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Mathes, T. et al. (2017), Instrumente zur Erfassung des individuellen Pflegebedarfs, HTA-Bericht 134, Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information, Köln.

Medicproof (2024), Pflegegrad 1 in der Begutachtung – Datenanalyse und Gutachterbefragung, Wissenschaftliches Dossier, Köln.

Miller, H.D. (2009), From volume to value: Better ways to pay for health care, Health Affairs 28 (5), 1418–1428.

Mommaerts, C. (2025), Long-term care insurance and the family, Journal of Political Economy 133 (1), 1–52.

Nolting, H.-D. und J. Rellecke (2020), Pflegerische Betreuungsmaßnahmen in der Praxis, Leitfaden für den GKV-Spitzenverband, IGES Institut, Berlin.

Nolting, H.-D., J. Talamo, L. Wentz und J.K. Wolff (2023), Evaluation des Modells Hausgemeinschaftskonzept „Haus Rheinaue“ der BeneVit Holding GmbH in Wyhl, Abschlussbericht für den GKV-Spitzenverband, IGES Institut, Berlin.

Ochmann, R. und G. Braeseke (2023), Berichtspflicht der Länder zu Förderung und Investitionskosten von Pflegeeinrichtungen, Ergebnisbericht für das Bundesministerium für Gesundheit, IGES Institut, Berlin.

OECD (2025), The economic benefit of promoting healthy ageing and community care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2024), Is care affordable for older people?, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Paritätischer Gesamtverband (2026), Pflege? Aber sicher! Aufruf für eine solidarische Pflegevollversicherung, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband, Berlin.

Petermann, A., G. Jolly und K. Schrader (2020), Fairness und Autonomie in der Betreuung in häuslicher Gemeinschaft – Ergebnisse einer empirischen Studie, in: Städtler-Mach, B. und H. Ignatzi (Hrsg.), Grauer Markt Pflege: 24-Stunden-Unterstützung durch osteuropäische Betreuungskräfte, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 99–122.

Pimpertz, J. (2020), Kapitalgedeckt finanzierte Pflegekosten – Gutachten, Machbarkeitsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Pimpertz, J. und M. Stockhausen (2024), Vorsorge für den stationären Pflegefall: Wie lange reichen Vermögen und Einkommen deutscher Rentnerhaushalte?, Gutachten für den PKV-Verband, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Rechel, B. et al. (2013), Ageing in the European Union, The Lancet 381 (9874), 1312–1322.

Rellecke, J., H.-D. Nolting und J. Krieger (2018), Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung gem. § 125 SGB XI: Wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der Modellvorhaben gem. § 125 Abs. 2 SGB XI zur Erprobung der Leistungen der häuslichen Betreuung durch Betreuungsdienste, Abschlussbericht für den GKV-Spitzenverband, IGES Institut, Berlin.

Rocard, E. und A. Llena-Nozal (2022), Supporting informal carers of older people: Policies to leave no carer behind, OECD Health Working Paper 140, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Roth, S.J. (2026), Der Pflegemindestlohn sollte bei der Pflege-Reform auf den Prüfstand, Wirtschaftsdienst 106 (3), 161–165.

Rothgang, H., C. Burfeindt, J. Cwikla und R. Müller (2025), BARMER Pflegereport 2025: Pflegeverläufe bei Akutereignissen und Erkrankungen mit progredientem Verlauf, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Band 48, BARMER Institut für Gesundheitssystemforschung, Berlin.

Rothgang, H. und D. Domhoff (2025), Beitragssatzeffekte einer Pflegebürgervollversicherung, Gutachten im Auftrag des Bündnis für eine solidarische Pflegevollversicherung, Universität Bremen, Bremen.

Rothgang, H., M. Hasseler, M. Fünfstück, L. Neubert und J. Czwikla (2015), Evaluation des NBA: Erfassung von Versorgungsaufwänden in stationären Einrichtungen, Endbericht, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Bremen.

Rothgang, H., S. Iwansky, R. Müller, S. Sauer und R. Unger (2010), BARMER GEK Pflegereport 2010 – Schwerpunktthema: Demenz und Pflege, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Band 5, BARMER GEK, Schwäbisch Gmünd.

Rothgang, H. und R. Müller (2024), BARMER Pflegereport 2024: Pflegerisiko und Pflegedauer, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Band 47, BARMER Institut für Gesundheitssystemforschung, Berlin.

Rothgang, H., R. Müller, R. Mundhenk und R. Unger (2014), BARMER GEK Pflegereport 2014 – Schwerpunkt: Zahnärztliche Versorgung Pflegebedürftiger, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Band 29, BARMER GEK, Berlin.

Rothgang, H., A. Schmid, L. Maaß, B. Preuß und C. Wagner (2019), Wissenschaftliche Evaluation der Umstellung des Verfahrens zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit (§ 18c Abs. 2 SGB XI) – Abschlussbericht: Statistische Untersuchung (Los 4), SOCIUM – Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Universität Bremen im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Bremen.

Rothschild, M. und J. Stiglitz (1976), Equilibrium in competitive insurance markets: An essay on the economics of imperfect information, Quarterly Journal of Economics 90 (4), 629–649.

Ruotsalainen, S., M. Elovainio, S. Jantunen und T. Sinervo (2023), The mediating effect of psychosocial factors in the relationship between self-organizing teams and employee wellbeing: A cross-sectional observational study, International Journal of Nursing Studies 138, 104415.

Schmitz, H. und M. Westphal (2017), Informal care and long-term labor market outcomes, Journal of Health Economics 56, 1–18.

Schober, G. (2025), Bewohnern droht Rauswurf aus Pflegeheimen, https://www.tagesschau.de/investigativ/report-mainz/sozialhilfe-pflege-100.html, abgerufen am 13.4.2026.

Schwinger, A., K. Jürchott, C. Tsiasioti, S. Matzk und S. Behrendt (2023), Epidemiologie der Pflege: Prävalenz und Inanspruchnahme sowie die gesundheitliche Versorgung von Pflegebedürftigen in Deutschland, Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz 66 (5), 479–489.

Schwinger, A. und K. Zok (2024), Häusliche Pflege im Fokus: Eigenleistungen, Belastungen und finanzielle Aufwände, WIdO monitor 1/2024, Wissenschaftliches Institut der AOK, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2023), Zahl der Beschäftigten in ambulanten Pflegediensten binnen 20 Jahren mehr als verdoppelt, Pressemitteilung N029, Wiesbaden, 11. Mai.

Stolarz, H., U. Kremer-Preiß und H. Kieschnick (2006), Ambulant betreute Wohngruppen, Arbeitshilfe für Initiatoren, Bertelsmann Stiftung und Kuratorium Deutsche Altershilfe, Gütersloh und Köln.

vdek (2026), Pflegebedürftige in Pflegeheimen müssen erneut mehr aus eigener Tasche bezahlen: Eigenanteil steigt auf durchschnittlich 3.245 Euro im ersten Aufenthaltsjahr, Pressemitteilung, Verband der Ersatzkassen, Berlin, 22. Januar.

vdek (2025), Pilotprojekt belegt: Humanoide Roboter können die Gesundheit von Pflegebedürftigen verbessern, Pressemitteilung, Verband der Ersatzkassen, Kiel und Lübeck, 9. April.

VdK (2026), Pflegeversicherung, Sozialverband VdK Deutschland, https://www.vdk.de/themen/pflege/pflegeversicherung/, abgerufen am 1.4.2026.

Verbakel, E. (2018), How to understand informal caregiving patterns in Europe? The role of formal long-term care provisions and family care norms, Scandinavian Journal of Public Health 46 (4), 436–447.

von Broich-Oppert, M. und M. Wiesenberg (2025), Pflege im Fokus: Befragung von ambulanten und stationär tätigen Pflegekräften sowie von pflegenden Angehörigen, gematik insights Ausgabe 5, gematik – Nationale Agentur für Digitale Medizin, Berlin.

Wasem, J., C. Arentz, T. Büttner, C. Papaspyratos und C. Rolfs (2025), Stellungnahme des Experten-Rat „Pflegefinanzen“ zum Start der Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Ministerebene zur Reform der Pflegeversicherung und zum Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Verantwortung für Deutschland“, April 2025, Experten-Rat Pflegefinanzen, Köln.

Werding, M. et al. (2026), Alterungsschub und Sozialbeiträge: Simulationen zu GKV und Pflegeversicherung, SVR-Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin, im Erscheinen.

WIdO (2025), Unzureichende Flüssigkeitszufuhr bei Demenz – QCare Qualitätsatlas Pflege, Wissenschaftliches Institut der AOK, https://qualitaetsatlas-pflege.de/fluessigkeitsversorgung-bei-demenz/kreise/anteil/2023, abgerufen am 22.4.2026.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2022), Nachhaltige Finanzierungen von Pflegeleistungen, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

ANHANG

I. Sachverständigenratsgesetz

II. Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

III. Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

I. SACHVERSTÄNDIGENRATSGESETZ

Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 216 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesministerien und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

II. STABILITÄTS- UND WACHSTUMSGESETZ

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)

– Auszug –

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);

2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;

3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

...

III. GUTACHTEN UND EXPERTISEN DES SACHVERSTÄNDIGENRATES

Jahres- und Sondergutachten

1964/65	Stabiles Geld – Stetiges Wachstum
1965/66	Stabilisierung ohne Stagnation
1966/67	Expansion und Stabilität
1967/68	Stabilität im Wachstum; darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“
1968/69	Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung
1969/70	Im Sog des Booms; darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Juli 1968 „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; Sondergutachten vom 25. September 1969 „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969 „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“
1970/71	Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen; darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Mai 1970 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“
1971/72	Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen; darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971 „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“
1972/73	Gleicher Rang für den Geldwert; darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972 „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“
1973/74	Mut zur Stabilisierung; darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“
1974/75	Vollbeschäftigung für morgen; darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“
1975/76	Vor dem Aufschwung; darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975 „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“
1976/77	Zeit zum Investieren
1977/78	Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung
1978/79	Wachstum und Währung; darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978 „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“
1979/80	Herausforderung von außen
1980/81	Unter Anpassungszwang
1981/82	Investieren für mehr Beschäftigung; darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“
1982/83	Gegen Pessimismus; darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982 „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“
1983/84	Ein Schritt voran
1984/85	Chancen für einen langen Aufschwung

1985/86	Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung; darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985 „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“
1986/87	Weiter auf Wachstumskurs
1987/88	Vorrang für die Wachstumspolitik
1988/89	Arbeitsplätze im Wettbewerb
1989/90	Weichenstellungen für die neunziger Jahre
1990/91	Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands; darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990 „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“
1991/92	Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken; darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991 „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“
1992/93	Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit
1993/94	Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken
1994/95	Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen; darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“
1995/96	Im Standortwettbewerb; darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995 „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“
1996/97	Reformen voranbringen; darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996 „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“
1997/98	Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft; darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997: „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“
1998/99	Vor weitreichenden Entscheidungen
1999/00	Wirtschaftspolitik unter Reformdruck
2000/01	Chancen auf einen höheren Wachstumspfad
2001/02	Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus
2002/03	Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum
2003/04	Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren
2004/05	Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland
2005/06	Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen
2006/07	Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen
2007/08	Das Erreichte nicht verspielen
2008/09	Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken
2009/10	Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen
2010/11	Chancen für einen stabilen Aufschwung
2011/12	Verantwortung für Europa wahrnehmen

2012/13	Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland; darin enthalten: Sondergutachten vom 5. Juli 2012 „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“
2013/14	Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik
2014/15	Mehr Vertrauen in Marktprozesse
2015/16	Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt; darin enthalten: Sondergutachten vom 28. Juli 2015 „Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum“
2016/17	Zeit für Reformen
2017/18	Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik
2018/19	Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen
2019/20	Den Strukturwandel meistern; darin enthalten: Sondergutachten vom 12. Juli 2019 „Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik“
2020/21	Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken; darin enthalten: Sondergutachten vom 22. März 2020 „Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie“
2021/22	Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit
2022/23	Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten
2023/24	Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren
2024/25	Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren
2025/26	Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen

Expertisen

2006a	Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer (April 2006) verfasst unter Mitwirkung des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79
2006b	Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell
2007	Staatsverschuldung wirksam begrenzen
2008	Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen
2009	Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang
2010	Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem
2011	Herausforderungen des demografischen Wandels

Das aktuelle Jahresgutachten kann als Buchausgabe über den Buchhandel oder direkt über die IBRo Versandservice GmbH bezogen werden. Die älteren Jahresgutachten sind inzwischen vergriffen. Sämtliche Jahresgutachten sind als Bundestags-Drucksachen erschienen und über den Verlag Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH erhältlich. Alle Jahresgutachten, Sondergutachten und Expertisen stehen außerdem zum kostenlosen Download unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de zur Verfügung.