

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

## Lernen in allen Lebensphasen: Bildungspolitik für eine Welt im Umbruch

C. Katharina Spieß, Christina Boll, Susanne Kuger, Birgit Reißig, Axel Plünnecke,  
Friederike Hertweck

### Neuwahlen

Bundestagswahl unter neuen Vorzeichen  
*Christian Martin*

### Investitionen

Zur Bundestagswahl: Wie die Parteien die  
Investitionstätigkeit ankurbeln wollen  
*Ferdinand Fichtner, Simon Junker,  
Claus Michelsen*

### Haushaltspolitik

Der Weg zu mehr Wirkungsorientierung im  
Bundeshaushalt  
*Friedrich Heinemann*

### Exporte

Deutsches Exportmodell unter Druck  
*Jürgen Matthes, Samina Sultan*

### Arbeitsmarkt

Arbeitszeit und Arbeitsumfeld – Indikatoren,  
Entwicklungen und Bewertung  
*Olaf Hübler*

### Nobelpreis

Institutions Matter – Nobelpreis 2024 an Daron  
Acemoğlu, Simon Johnson, James Robinson  
*Dirk Sauerland*

### Unternehmen

Gründungspotenziale junger Menschen in  
Deutschland  
*Ivo Andrade, Tobias Bürger*

### Konjunktur

Die Entwicklung der Rohstoffpreise im Jahr 2024  
*Marina Eurich, Hennes Meyer*

# Wirtschaftsdienst

## Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel		
C. Martin	Bundestagswahl unter neuen Vorzeichen	78
Kommentare		
M. Broer	GKV-Finanzierung: Durch Kapitalerträge?	80
F. Hoffer	Generationenkapital: Realinvestitionen statt Aktienrente	81
A. Kölschbach Ortego, J. Steitz	Stromnetzausbau: Vorteile staatlicher Finanzierung	82
Zeitgespräch		
C. K. Spieß	<b>Lernen in allen Lebensphasen: Bildungspolitik für eine Welt im Umbruch</b>	83
	Förderung der frühen Bildung auch in alternden Gesellschaften: Warum es ein Bundesprogramm für Kitas braucht	84
C. Boll, S. Kuger, B. Reißig	Lernen als Lebensthema für alle – Anforderungen an eine weitsichtige Bildungspolitik	90
A. Plünnecke	Eine neue Bildungspolitik für eine Welt im Umbruch	94
F. Hertweck	Welche Politik führt zu besserer Bildung?	99
Analysen		
F. Fichtner, S. Junker, C. Michelsen	Zur Bundestagswahl: Wie die Parteien die Investitionstätigkeit ankurbeln wollen	104
F. Heinemann	Der Weg zu mehr Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt	112
J. Matthes, S. Sultan	Deutsches Exportmodell unter Druck – eine Analyse der Exportentwicklung nach 2015	118
O. Hübler	Arbeitszeit und Arbeitsumfeld – Indikatoren, Entwicklungen und Bewertung	125
D. Sauerland	Institutions Matter – Nobelpreis 2024 an Daron Acemoğlu, Simon Johnson, James Robinson	132
Ökonomische Trends		
I. Andrade, T. Bürger	Welche Unterstützung junge Menschen bei Unternehmensgründungen wichtig finden	138
M. Eurich, H. Meyer	Die Entwicklung der Rohstoffpreise im Jahr 2024 mit dem Fokus auf Deutschland	143

# Bundestagswahl unter neuen Vorzeichen

Die Neuwahlen zum Deutschen Bundestag finden unter besonderen Vorzeichen statt – erst zum vierten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik (nach 1972, 1982 und 2005) endet eine Legislaturperiode vorzeitig. Eine weitere Besonderheit: Die vorgezogenen Neuwahlen erfolgen nach einem geänderten Wahlrecht. Der künftige Bundestag wird nur noch aus 630 Abgeordneten bestehen und somit um rund 15 % kleiner sein als der gegenwärtige. Die Abbildung von Stimmen auf Mandate wird im neuen Bundestag noch stärker proportional als bisher erfolgen, weil die Zahl der Sitze allein durch das Zweitstimmenergebnis bestimmt sein wird. Das Bundesverfassungsgericht hat im Sommer 2024 die Abschaffung der Grundmandatsklausel gekippt. So wird auch künftig eine Partei im Bundestag vertreten sein, die drei Direktmandate erringt, auch wenn sie bundesweit weniger als 5 % der Zweitstimmen gewonnen hat. An der eigentlichen Neuerung, dass eine Pluralität im Wahlkreis nicht mehr zuverlässig mit einem Sitz im Bundestag belohnt wird, ändert die Intervention des Gerichts aber nichts.

Eine weitere Besonderheit ist die starke Polarisierung der parteipolitischen Positionen im Wahlkampf. Zum ersten Mal seit zumindest 2005 erlebt Deutschland einen scharfen Lagerwahlkampf, in dem sich die Positionen nicht nur in der Gesellschaftspolitik (insbesondere mit Blick auf die Migration) unterscheiden, sondern auch in der Wirtschaftspolitik. Die Union fordert eine Beibehaltung der Schuldenbremse, die Absenkung von Unternehmenssteuern und einen Abbau bürokratischer Hemmnisse. Dagegen setzt sich die SPD für eine Reform der Schuldenbremse ein und hält an einer aktiven staatlichen Investitionspolitik fest. Ähnliche Positionen finden sich bei den Grünen, die zusätzlich einen Schwerpunkt auf klimafreundliche Investitionen legen und für eine Beibehaltung des Länderfinanzausgleichs eintreten. Die FDP plädiert für eine strikte Haushaltsdisziplin, Bürokratieabbau und eine Beibehaltung der Schuldenbremse. Die AfD schließlich stellt die enge Verflechtung Deutschlands in der Europäischen Union in Frage und befürwortet den Austritt aus dem Euro.

Große parteipolitische Unterschiede finden sich auch auf gesellschaftspolitischer Ebene. Hier hat nach den Mordanschlägen von Magdeburg und Aschaffenburg das Thema Migration zeitweise alle anderen Themen im Wahlkampf überlagert. Friedrich Merz hat mit seiner Ankündigung, im Falle eines Wahlsiegs Deutschlands Grenzen zu schließen und alle ausreisepflichtigen Personen in Abschiebehaft zu nehmen, die Inhalte der Debatte in ein Feld verschoben, das zuvor der AfD vorbehalten war. Mit seiner Entscheidung, mit Unterstützung der AfD im Bundestag einen Entschließungsantrag durchs Parlament zu bringen, hat Merz auch parteitaktisch Neuland betreten. Der Kanzlerkandidat von CDU und CSU hatte vorher und seitdem immer wieder betont, nach der Wahl auf keinen Fall mit der AfD zusammenarbeiten zu wollen. Dies unterstreicht die schwierige strategische Situation, in der sich die Union befindet: Bündnisse sind nur links von der Union möglich. Dies aber macht die Versuchung umso verlockender, mit einer möglichen Kooperation mit der AfD wenigstens zu drohen, um damit den Preis der linken Koalitionspartner zu senken. Freilich wäre die Union gut beraten, diese Überlegungen einen Schritt weiter zu denken: Wer mit der AfD kooperiert, begibt sich in ein Abhängigkeitsverhältnis von einer in Teilen rechtsextremen



**Prof. Dr. Christian Martin**

Inhaber des Lehrstuhls  
für Vergleichende  
Politikwissenschaft an  
der Christian-Albrechts-  
Universität zu Kiel.

© Michael Allgöwer

Partei, weil ein solcher Schritt die Kooperationswilligkeit auf der Linken senkt. Mit jeder Annäherung an die AfD wächst diese Abhängigkeit. Aus dem strategischen Dilemma der Union gibt es zumindest in der gegenwärtigen Situation keinen Ausweg. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive bleibt die Aktion von Merz auch inhaltlich fragwürdig. Die Wähler:innen entscheiden sich im Zweifelsfall lieber für das Original.

Mit Blick auf die nach der Wahl notwendige Koalitionsbildung sind dementsprechend schwierige Verhandlungen zu erwarten. Die meisten Umfragen gehen derzeit von zwei möglichen Regierungsmehrheiten aus: CDU/CSU mit SPD oder CDU/CSU mit den Grünen. In beiden Fällen dürfte am Ende der Verhandlungen eine Kanzlerschaft für Friedrich Merz stehen, für Olaf Scholz scheint die politische Karriere zumindest in Berlin beendet zu sein. Allerdings steht vor allen Personalfragen die Notwendigkeit einer inhaltlichen Einigung. Obwohl im Wahlkampf viel Porzellan zerschlagen wurde, besteht kein Zweifel daran, dass die Parteien der demokratischen Mitte eine stabile Regierungskoalition bilden werden. Das diktiert schon ihr jeweiliges Eigeninteresse. Deutschland ist – sollten die Umfragen das Wahlergebnis einigermaßen korrekt vorhersagen – weit von der Unregierbarkeit entfernt. Österreichische oder französische Verhältnisse sind für Europas größte Volkswirtschaft nicht zu erwarten.

Inhaltlich muss sich die neue Regierung (in welcher Konstellation auch immer) der anhaltenden Wachstumsschwäche des Landes annehmen. Sie muss die politisch induzierte Unsicherheit beenden und Deutschland auf einen stabilen Wachstumspfad zurückführen. Praktisch alle Parteien einer breit verstandenen politischen Mitte sind sich einig, dass Regulierungen abgebaut und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden müssen. Darüber hinaus herrscht wenig Einigkeit über die geeignete Wirtschaftspolitik. Die Union schreibt in ihrem Wahlprogramm ebenso griffig wie ökonomisch falsch: „Die Schulden von heute sind die Steuererhöhungen von morgen“. Die beiden potenziellen Koalitionspartner Bündnis 90/Die Grünen („Schuldenbremse reformieren“) und SPD („Schuldenregel im Grundgesetz reformieren“) sehen dies jeweils anders. Sowohl SPD als auch die Grünen wollen einen „Deutschlandfonds“ auflegen, um Investitionen „in Deutschlands Zukunft“ (SPD) zu ermöglichen.

Wo die Positionen so weit auseinanderliegen, bieten sich Paketlösungen an, um Verhandlungsmasse zu schaffen. Politisch verantwortlich wäre es hier, die neben dem Klimawandel langfristig größte Herausforderung anzugehen, den demografischen Wandel und den sich aus ihm ergebenden Fragen zur Alterssicherung und zum Fachkräftemangel. Obwohl im Wahlkampf kaum thematisiert, wird die neue Regierung nicht um das Thema Rente herumkommen. 2023 betrug der Zuschuss des Bundes zur Rentenkasse über 112 Mrd. Euro – mehr als 23 % des gesamten Bundeshaushalts. In diesem Zusammenhang sollten auch die Zuwanderung und der Fachkräftemangel diskutiert werden. Schon 2024 wuchs die Bevölkerung in Deutschland nur aufgrund einer positiven Netto-Migrationsbilanz. Die Zahl der in Deutschland geborenen Kinder lag dagegen unterhalb der Zahl der Verstorbenen.

Ein Reformpaket aus den Themen Zuwanderung, Schuldenbremse und Rente, gepaart mit Investitionen in die Transformation der deutschen Volkswirtschaft mit Blick auf Nachhaltigkeit, Innovation und Verteidigungsfähigkeit, böte den künftigen Koalitionspartnern die Gelegenheit zum Kompromiss auf vielen Dimensionen, sodass wechselseitig scheinbar unverschiebbare Positionen aufgegeben werden können. Weil in anderen Politikfeldern etwas erreicht wird, schafft dies Manövrierfähigkeit auch gegenüber der jeweils eigenen Basis. Dass es sich dabei um ein maximal dickes Brett handelt, das hier zu bohren ist, steht außer Frage. Aus der Größe der Herausforderungen folgt aber auch, wie dringend notwendig es ist, sie produktiv zu überwinden. Hierzu sind alle verantwortlichen Akteure in der Bundesrepublik aufgerufen.

## GKV-Finanzierung

## Durch Kapitalerträge?

Der Bundeswirtschaftsminister hat aktuell vorgeschlagen, die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) auf eine breitere Bemessungsgrundlage zu stellen, damit den steigenden Ausgaben auch zusätzliche Einnahmen gegenüberstehen, ohne dass es zu einer Erhöhung der GKV-(Zusatz-)Beiträge kommt. Hierfür sollen Kapitalerträge herangezogen werden, wobei nur Personen mit sehr hohen Kapitalerträgen belastet werden sollen. Der Vorschlag ist bisher nicht ausformuliert, trotzdem soll hier eine erste Analyse vorgenommen werden.

Neben Steuereinnahmen stehen den öffentlichen Gebietskörperschaften Gebühren und Beiträge sowie den Sozialversicherungen die Sozialversicherungsbeiträge als Einnahmen zur Verfügung. Der große Unterschied zwischen Steuern einerseits und den anderen drei hier genannten Einnahmekategorien andererseits besteht darin, dass nur bei den Steuern kein Anspruch auf eine Gegenleistung besteht. Bei der Sozialversicherung hingegen gilt das Äquivalenzprinzip, wonach es einen Zusammenhang zwischen Leistung und Beitragszahlung gibt.

Ein naheliegender Ansatz wäre somit, dass zur Beitragsfinanzierung ausschließlich der Teil der Bevölkerung herangezogen wird, der zumindest die Möglichkeit hat, Leistungen z.B. der GKV in Anspruch zu nehmen. Dies sind die GKV-Mitglieder. In diesem Fall dürfte die vom Wirtschaftsminister avisierte Personengruppe mit hohen Kapitaleinkünften tatsächlich kaum belastet werden können, da sie vermutlich oftmals in der privaten Krankenversicherung (PKV) versichert ist. Die Ausnahme wäre z.B. eine Person, die aufgrund einer Erbschaft Kapitaleinkünfte in sehr großer Höhe hat, für die es aber wegen verschiedener Vorerkrankungen und/oder mehrerer Kinder finanziell attraktiver ist, in der GKV statt in der PKV versichert zu sein. Dass diese Gruppe zahlenmäßig nicht sehr groß sein dürfte, liegt nahe. Mit Mehreinnahmen in großem Umfang ist somit eher nicht zu rechnen. Klar dürfte hingegen sein, dass mit diesem Ansatz zusätzliche Verwaltungskosten entstehen. Denn wie die

GKV zum Zwecke der Beitragserhebung Informationen über diese Kapitaleinkünfte erhalten soll, ist unklar.

Ein anderer Ansatz bestünde darin, tatsächlich eine Belastung aller Bezieher von Kapitalerträgen (Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne) unter Berücksichtigung großzügiger Freibeträge vorzunehmen und die damit verbundenen Einnahmen der GKV zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall dürfte auch mit entsprechend hohen Mehreinnahmen zu rechnen sein. Allerdings ist fraglich, ob die so erzielten Einnahmen der GKV finanzverfassungsrechtlich wirklich zustehen. Die neue Abgabe wäre eine weitere Form der Besteuerung der Kapitaleinkünfte natürlicher Personen. Das Aufkommen stünde daher nach Art. 103 Abs. 6 GG Bund, Ländern und Gemeinden zu, nicht aber der GKV. Für die Einführung oder Erhöhung dieser Abgaben müsste es zudem eine Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat geben. Andernfalls könnte der Bund die grundgesetzlich festgelegte Finanzverteilung im föderalen Staat zu seinen Gunsten beeinflussen, indem immer neue Abgaben etwa zur Finanzierung der Sozialversicherungen eingeführt und damit die Steuerbasis von Ländern und Gemeinden unterminiert werden würde.

Vor diesem Hintergrund sollte dem vorgeschlagenen Weg des Bundeswirtschaftsministers nicht gefolgt werden. Sollen die Ausgaben nicht begrenzt werden, so müssen die Einnahmen steigen. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass zunächst die sogenannten versicherungsfremden Leistungen der GKV regelmäßig quantifiziert und die damit verbundenen Ausgaben aus dem allgemeinen Bundeshaushalt finanziert werden. Bei den versicherungsfremden Leistungen handelt es sich um GKV-Ausgaben, denen entgegen dem Versicherungsgedanken keine Beiträge gegenüberstehen. Zu nennen wäre etwa die beitragsfreie Mitfinanzierung von Ehegatten in der GKV. Die so entstehenden Ausgabendefizite müssten eigentlich von der Allgemeinheit, also den Steuerzahlern und damit auch den Beamten und Selbständigen, die zumeist nicht in der GKV versichert sind, mitfinanziert werden. Erfolgt dies nicht, so steigen die Beitragssätze zur GKV. Die zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen benötigten Mittel könnten durch Umschichtung im Bundeshaushalt gewonnen werden, etwa durch Minderung von Subventionszahlungen. Möglich wäre selbstverständlich auch, Steuer Mehreinnahmen durch Steuererhöhungen, z.B. auf Kapitalerträge, zu generieren. Der Bundesanteil an diesen Steuer Mehreinnahmen könnte zur Finanzierung der quantifizierten versicherungsfremden Leistungen verwendet werden.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

## Generationenkapital

## Realinvestitionen statt Aktienrente

Der Anteil der über 67-Jährigen wird von aktuell 20 % bis 2036 auf 24 % der Bevölkerung steigen. Sollen die Alten nicht verarmen, muss ein wachsender Teil des Volkseinkommens für Rentenzahlungen und Pflegeleistungen aufgewandt werden. Mit den gezielten Maßnahmen kann die demografische Herausforderung gemeistert werden:

- statt zukunftsfeindlicher Schuldenbremse eine vorausschauende staatliche Investitionspolitik in Bildung, Infrastruktur und die ökologische Transformation, um ausreichende Produktivitätszuwächse zu gewährleisten,
- eine den individuellen Erwerbsbiografien Rechnung tragende und die Entwicklung der Lebenserwartung berücksichtigende Festsetzung der Lebensarbeitszeit,
- die Berücksichtigung der überdurchschnittlichen Lebenserwartung der Besserverdienenden bei den Rentenversicherungsbeiträgen,
- eine substantielle progressive Erbschaftsteuer, bei der die Vermögen der sterbenden Rentner zur Finanzierung der Neurentner beitragen,
- eine hohe Erwerbstätigenquote,
- eine moderate Anhebung der Rentenversicherungsbeiträge,
- eine schrittweise Einbindung aller Einkommensbezieher in die gesetzliche Rentenversicherung.

Risikobehaftet und nicht zielführend ist dagegen das von der gescheiterten Koalition geplante kreditfinanzierte *Generationenkapital*. Durch den Koalitionsbruch liegt es auf Eis. Aber es steht zu befürchten, dass die Idee einer kapitalgedeckten Altersvorsorge auch in der neuen Regierung aufgegriffen wird. Dabei trägt das Generationenkapital weder zur Generationengerechtigkeit noch zur nachhaltigen Finanzierung der Renten bei. Im Rahmen des Generationenkapitals sollten bis 2045 ca. 430 Mrd. Euro an Staatsschulden aufgenommen werden. Ab 2036 sollten dann jährlich 10 Mrd. Euro an die Rentenkasse abgeführt werden. Dies entspräche etwa 0,3 bis 0,4 Prozentpunkten des Rentenversicherungsbeitrags, der nach Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von 22,7 % auf 22,3 % gesenkt werden könnte. Dafür wäre bei Schuldzinsen von ca. 2,5 % eine Brutto-Rendite von 7,5 % erforderlich. Im Vergleich: die deutschen Lebensversicherer versprechen zurzeit einen Garantiezins von 1 %. Der norwegische Staatsfonds kann-

te zwischen 1998 und 2023 eine inflationsbereinigte Netto-Rendite von 3,8 % pro Jahr erzielen. Bei einer vergleichbaren Rendite blieben im Fall des Generationenkapitals abzüglich der Schuldzinsen eine Netto-Rendite von 1,3 % oder magere 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2036.

Bei Bündnis 90/Die Grünen heißt das Generationenkapital *Bürger:innenfonds*. Auch dort will man Kredite aufnehmen und am Kapitalmarkt Überschüsse erzielen. Allerdings soll der Fonds zusätzliche Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigen und besonders in Start-ups und Wachstumsunternehmen investieren. Diese Festlegung auf Nachhaltigkeit macht es auf keinen Fall leichter ambitionierte Renditeziele zu erreichen. Die Erlöse sollen nicht zur allgemeinen Finanzierung, sondern zur Erhöhung von niedrigen und mittleren Renten genutzt werden. Wie das konkret geschehen soll, findet sich im Wahlprogramm nicht. Die Union schlägt eine kapitalgedeckte *Frühstart-Rente* vor. Der Staat soll monatlich für jedes Kind zwischen 6 und 18 Jahren 10 Euro in ein Kapitalmarktd Depot einzahlen, das dann bei Eintritt ins Rentenalter verrentet werden kann. Auf einem Bierdeckel kalkuliert, soll der Staat jährlich ca. 1 Mrd. Euro an den Kapitalmarkt transferieren, damit bei einer Rendite von 6 % im Jahr 2085 ein Rentenbetrag von 170 Euro (50 Euro zu heutigen Preisen) gezahlt werden kann. Auch dies ist kein wesentlicher Beitrag zur Finanzierung der Alterssicherung.

Statt Kredite für Realinvestitionen aufzunehmen, hofft man auf eine immerwährende Aktienhausse. Zwar sind die Aktienkurse in den vergangenen Jahren rasant gestiegen. Wer jetzt einsteigt, dürfte in den nächsten Jahren aber kaum mit vergleichbaren Wachstumsraten rechnen können. Es besteht vielmehr ein erhebliches Verlustrisiko. Insbesondere weil weltweit bei zahlreichen Pensionsfonds die Ansparphase abgeschlossen ist und jetzt die Auszahlungen gleich oder größer als die Zuflüsse sind. Damit werden Pensionsfonds tendenziell von institutionellen Aktienkäufern zu -verkäufern und fallen als systemische Kurstreiber aus. Sollten die Aktienkurse einbrechen, könnten die Schulden den Kapitalwert eines Fonds schnell übersteigen. Es würden zusätzliche Schuldzinsenzahlungen anfallen. In dem Maße, in dem die gesteigerte Nachfrage die Kurse tatsächlich nach oben treibt, erhöht sich die Vermögensungleichheit, weil Aktienbesitzer, die überwiegend zum betuchteren Teil der älteren Generation gehören, noch reicher werden. Statt sich nach dem Münchhausenprinzip an den eigenen Schulden aus dem Sumpf ziehen zu wollen, kann die Rentenversicherung durch die genannten Maßnahmen zukunftsfest gemacht und sozial und generationengerecht ausgestaltet werden.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Frank Hoffer  
Global Labour University

## Stromnetzausbau

## Vorteile staatlicher Finanzierung

Die Energiewende erfordert allein bis zum Jahr 2030 Investitionen in Höhe von rund 720 Mrd. Euro (BDEW et al., 2023). Der Großteil dieser Investitionen wird durch Banken und über den Kapitalmarkt finanziert werden können, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und die Gewinnaussichten attraktiv genug sind. Der Staat ist dafür verantwortlich, ein investitionsfreundliches Umfeld zu schaffen. Zu seinen Aufgaben gehört es, einen verlässlichen Regulierungs- und Finanzierungsrahmen zu setzen, unkalkulierbare Risiken abzusichern und Forschung, Entwicklung und Skalierung neuer Technologien zu unterstützen. Diskutabel ist, ob der Staat selbst als Großinvestor in Erscheinung treten sollte. Sinnvoll wäre dies beim Ausbau von Energieinfrastrukturen, die natürliche Monopole darstellen. Wir zeigen, dass durch die Teilverstaatlichung der Übertragungsnetzbetreiber Kapitalengpässe gemildert und Kosten reduziert werden können (Kölschbach Ortego & Steitz, 2024).

Ausgangspunkt ist der Netzentwicklungsplan, der im Übertragungsnetz Neuinvestitionen in Höhe von 300 Mrd. Euro vorsieht. Hierfür benötigen die Übertragungsnetzbetreiber bis 2037 über 70 Mrd. Euro an frischem Eigenkapital. Die Kapitalbereitstellung gestaltet sich jedoch schwierig, denn aktuelle Eigentümer und potenzielle Investoren, vor allem Infrastrukturfonds, erwarten eine höhere Rendite als die Regulierung derzeit vorsieht. Als natürliches Monopol werden die Erlöse nicht am Markt bestimmt, sondern von der Bundesnetzagentur vorgegeben. Sie legt die Eigenkapitalverzinsung fest und definiert damit, wie hoch die kalkulatorischen Kosten sind, die Netzbetreiber über die Netzentgelte auf die Verbraucher:innen umlegen dürfen.

Die Bundesnetzagentur steckt in einer Zwickmühle: Einerseits möchte sie Netzinvestitionen anreizen, andererseits muss sie die Netzentgelte in Schach halten. Zurzeit beruht ihre Hoffnung auf einer Umstellung auf eine pauschale Kapitalverzinsung ab 2026. Die Netzbetreiber könnten ihre Finanzierungsstruktur dann flexibler gestalten. Doch damit wird potenziellen Investoren nicht ausreichend entgegengekommen. Aus unserem Kapitalmarktmodell folgt, dass die Eigenkapitalrendite von etwa 7 % auf 10 % brutto steigen müsste, damit Privatinvestoren das notwendige Eigenkapital für die Übertragungsnetze bereitstellen. Dies spiegelt die mit dem enormen Kapitalbedarf einhergehenden Diversifizierungsnachteile wider (Klumpenrisiko).

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Ein Ausweg aus dem Dilemma wäre, dass der Bund selbst als Eigenkapitalgeber auftritt. Würde der Bund die Hälfte des Eigenkapitals bereitstellen, würde sich das von Privatinvestoren aufzubringende Kapital halbieren. Die Angebotskurve auf den Kapitalmärkten ist durchaus elastisch, die notwendige Erhöhung der regulatorischen Rendite könnte geringer ausfallen. Auch Ratingagenturen begrüßen einen Staatseinstieg und die damit einhergehende Klarheit in der Finanzierung (S&P, 2024). Das erleichtert die Mobilisierung von Fremdkapital. Zudem kann sich der Staat an den Kapitalmärkten günstiger refinanzieren als private Investoren. Mit seinen Beteiligungen kann er Gewinne erwirtschaften, die er verwenden kann, um Zinskosten zu zahlen und Netzentgelte zu senken. Damit gibt er de facto seine günstigen Finanzierungskosten an die Übertragungsnetzbetreiber weiter. Laut unseren Berechnungen würden die Netzkosten um bis zu 2 Mrd. Euro p.a. sinken. Die Übertragungsnetzentgelte würden um bis zu 10 % sinken, was einer Senkung der Strompreise um einen halben Cent pro Kilowattstunde entspricht. Ein effizienter Betrieb kann durch eine Weiterentwicklung der Effizienzbenchmarks der Bundesnetzagentur sichergestellt werden – Wettbewerb im eigentlichen Sinne gibt es bei Netzen sowieso nicht. Weiterhin ist ein gewisser Anteil privater Beteiligung sinnvoll, mindestens in Höhe der Sperrminorität.

Die Bereitstellung des staatlichen Eigenkapitals wäre eine finanzielle Transaktion und kann deshalb außerhalb der Schuldenbremse schuldenfinanziert werden. Die Staatschuldenquote würde sich um circa 1 Prozentpunkt erhöhen. Die Anteile könnten, wie bisher, bei der KfW oder in einer neuen staatlichen Energieinfrastrukturgesellschaft gebündelt werden. Unser Vorschlag ist weniger radikal, als es auf den ersten Blick scheint. Der Bund ist bereits mit 20 % bzw. 25 % an den Übertragungsnetzbetreibern 50Hertz und TransnetBW beteiligt. Bei der Finanzierung der Energiewende werden private Investoren und die öffentliche Hand immer zusammengehen müssen. Privates Kapital kann über Energiewendefonds gebündelt werden (BDEW et al., 2023). Dazu ergänzend sollte erforscht werden, inwiefern die öffentliche Hand selbst als Eigenkapitalgeber sinnvoll beteiligt werden kann.

Axel Kölschbach Ortego, Janek Steitz  
Dezernat Zukunft

### Literatur

- BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, VKU – Verband kommunaler Unternehmen, Deloitte. (2023). *Kapital für die Energiewende* [Positionspapier].
- Kölschbach Ortego, A. & Steitz, J. (2024). *Effekte staatlicher Beteiligungen auf den Stromnetzausbau*. [Kurzstudie des Dezernats Zukunft].
- S&P Global Ratings. (2024, 7. März). *Tear Sheet: TenneT Holding B.V.*

# Lernen in allen Lebensphasen: Bildungspolitik für eine Welt im Umbruch

Fachkräftemangel, Demokratiegefährdung, alternde Bevölkerung, digitale Transformation, Migration – die Gesellschaft verändert sich rasant, die politischen Rahmenbedingungen für gute Bildung aber bisweilen nur langsam. In dieser dynamischen Umgebung wird Lernen zum lebenslangen Thema, was sich auch in den Bildungseinrichtungen widerspiegeln muss. Doch wie beeinflussen die Veränderungen in den Lebensverhältnissen die Bildungspolitik und die Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Ländern? Wie können wir der großen Vision der Demokratie – Chancengleichheit für alle – näherkommen? Dieses Zeitgespräch beleuchtet alle Bildungsabschnitte eines Lebens: von der frühkindlichen Bildung bis zur Fortbildung in einer alternden Gesellschaft. Was funktioniert gut? Wo besteht Handlungsbedarf? Die Autor:innen bieten einen Ausblick auf die bildungspolitischen Ziele, die eine neue Bundesregierung verfolgen sollte.

## Förderung der frühen Bildung auch in alternden Gesellschaften: Warum es ein Bundesprogramm für Kitas braucht

**C. Katharina Spieß**, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB); Johannes Gutenberg-Universität Mainz

## Lernen als Lebensthema für alle – Anforderungen an eine weitsichtige Bildungspolitik

**Christina Boll**, Deutsches Jugendinstitut (DJI), München; Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA), Schwerin

**Susanne Kuger**, Deutsches Jugendinstitut (DJI), München

**Birgit Reißig**, Deutsches Jugendinstitut (DJI), München

## Eine neue Bildungspolitik für eine Welt im Umbruch

**Axel Plünnecke**, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

## Welche Politik führt zu besserer Bildung?

**Friederike Hertweck**, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

---

**Title:** *Learning in All Phases of Life: Education Policy for a World in Transition*

**Abstract:** *A shortage of skilled labour, threats to democracy, an ageing population, digital transformation, migration – society is changing rapidly, but the political framework for good education is sometimes slow to change. In this dynamic environment, learning is becoming a lifelong endeavour, which must also be reflected in educational institutions. But how do the changes in living conditions influence education policy and the distribution of competences between the federal and state governments? How can we come closer to the great vision of democracy – equal opportunities for all? This discussion will examine all stages of education throughout life: from early childhood education to further education in an ageing society. What is already working well? Where is an urgent need for action? The authors offer an outlook on the education policy goals that a new federal government should pursue.*



C. Katharina Spieß

## Förderung der frühen Bildung auch in alternden Gesellschaften: Warum es ein Bundesprogramm für Kitas braucht

Deutschland altert und immer mehr Babyboomer werden in den Ruhestand eintreten. Je nach Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung könnte die Zahl der Menschen im Erwerbsalter bis Ende der 2050er Jahre um 14 % bis 29 % abnehmen. Es müssen also alle Potenziale genutzt werden und zwar nicht nur kurz- sondern auch langfristig. Die Bildungspolitik hat dabei eine zentrale Bedeutung: Es geht unter anderem darum, die Kompetenzen von Schüler:innen zu verbessern sowie die Anteile in der Bevölkerung zu reduzieren, die keinen Schulabschluss oder beruflichen Abschluss haben. Es muss ferner das lebenslange Lernen gefördert werden. All dies sind wichtige und zentrale Ansatzpunkte für die Bildungspolitik der Zukunft. Aber es darf nicht nur kurz- und mittelfristig gedacht werden, vielmehr muss nachhaltig investiert werden: Es muss sehr viel früher angesetzt werden, nämlich bereits bei der frühen Bildung.

Wie die Theorie der Fähigkeitsentwicklung („skill formation“) von James Heckman und Ko-Autoren zeigt (z.B. Heckman, 2006; Cunha et al., 2006), ist es besonders effektiv und effizient, früh in Bildung zu investieren, da auf früh angelegten Fähigkeiten aufgebaut werden kann und sich somit später leichter neue Fähigkeiten erlernen lassen: „skills beget skills“. Frühe Bildungsinvestitionen

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

haben allerdings nicht immer positive langfristige Effekte, teilweise wirken sie nur kurzfristig. Es hängt davon ab, wie sie ausgestaltet sind und wen sie adressieren. Wenn verhindert werden soll, dass Bildungsinvestitionen frühe Bildungsungleichheiten noch verstärken, sollten insbesondere bildungsbenachteiligte Gruppen zu diesen Angeboten Zugang haben bzw. diese Angebote nutzen. Außerdem muss eine gute pädagogische Qualität gewährleistet sein.

### Der Status quo: frühe Bildung in der Familie

Frühe Bildung erfolgt zuallererst und von Anfang an in der Familie. Familien als erste Bildungsorte fördern Kinder in unterschiedlichem Maße. So entstehen bereits sehr früh Bildungsungleichheiten. Die Bildung in der Familie wird vielfach über die familiäre Anregungsqualität in Form von Eltern-Kind-Aktivitäten beschrieben, wie z. B. dem Vorlesen, dem Unternehmen von Ausflügen oder auch der gemeinsame Umgang mit digitalen Medien. Diese Aktivitäten variieren sehr stark, abhängig von dem sozioökonomischen Hintergrund der Eltern.

Dies kann am Beispiel des Vorlesens illustriert werden, einer zentralen Aktivität, um die Entwicklung von Kindern zu fördern: Kinder, denen täglich oder sogar mehrmals am Tag etwas vorgelesen wird, verfügen über einen überdurchschnittlichen Wortschatz und erzielen im Zeitverlauf auch höhere Zuwächse. Im Mittel wird mehr als der Hälfte der Kinder zwischen zwei und unter sechs Jahren täglich von ihren Eltern vorgelesen. Bereits bei dieser zentralen frühkindlichen Bildungsaktivität zeigen sich aber auch Unterschiede nach elterlicher Bildung: Mit höherem Bildungsniveau der Eltern wird mehr vorgelesen. Im Pandemiejahr 2021 haben die Unterschiede zwischen niedrigem und hohem Bildungsniveau sogar noch zugenommen: Eltern mit niedrigem Bildungsabschluss lasen im Mittel 19 Tage im Monat vor, während höher gebildete Mütter ihren Kindern an 26 Tagen vorlasen. Bemerkenswert ist allerdings auch, dass, von der Sprache der Bücher unabhängig, Kindern mit Migrationshintergrund signifikant seltener vorgelesen wird, wobei dies nicht auf Eltern zutrifft, bei denen nur ein Elternteil einen Migrationshintergrund hat. Je nach elterlichem Bildungshintergrund variiert auch das gemeinsame Fernsehen, allerdings in die andere Richtung: Mit höherem Bildungsniveau der Eltern fällt die Häufigkeit des gemeinsamen Fernsehens geringer aus (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2022).

**C. Katharina Spieß** ist Direktorin des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB) sowie Professorin für Bevölkerungsökonomie an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Sie ist u.a. Mitglied im wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und Vorsitzende des Bildungswirtschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik.

Entsprechend der Unterschiede in der familialen Anregungsqualität zeigen sich bereits im frühen Kindesalter Unterschiede in kindlichen Entwicklungsmaßen. Gleichwohl für Deutschland relativ wenig repräsentative Befunde zu frühen kognitiven und sozio-emotionalen Kompetenzen von Kindern im frühen Kindesalter vorliegen, zeigen diese, dass sich bereits in den frühen Jahren Unterschiede in den Kompetenzen von Kindern nach sozio-ökonomischem Hintergrund der Eltern beobachten lassen. Kinder aus Elternhäusern mit hohem Bildungsniveau weisen einen höheren deutschen Wortschatz auf als Kinder von Eltern mit niedrigerem Bildungsabschluss. Auch wenn alle Kinder im Zeitverlauf von vier Lebensjahren denselben Zuwachs um etwa 15 Kompetenzpunkte verzeichnen, führt derselbe Zuwachs bei unterschiedlichem Ausgangsniveau auch zu Beginn der Grundschule zu einem deutlichen Gefälle in Abhängigkeit vom höchsten Bildungsabschluss der Eltern (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2022). Allerdings berücksichtigen diese Befunde nicht, dass einige dieser Kinder früher als andere eine Kindertageseinrichtung besucht haben, worauf zusätzliche Unterschiede in den Fähigkeiten zurückzuführen sind. Darüber hinaus ist die Befundlage aufgrund weniger repräsentativer Daten nicht sehr umfassend.<sup>1</sup> Für eine evidenzbasierte Politik ist dies keine gute Ausgangslage.

### Frühe Bildung in der Familie nachhaltig fördern

Unabhängig davon stellt sich die Frage, wie der Lernort Familie durch bildungspolitische Maßnahmen verbessert werden kann. In Deutschland werden Maßnahmen zur Förderung der familialen Anregungsqualität häufig mit dem Begriff der „frühen Hilfen“ beschrieben. Frühe Hilfen zielen auf eine Stärkung elterlicher Kompetenzen ab. Sie bieten Eltern Unterstützung, Beratung und Begleitung. Angebote der frühen Hilfen kommen insbesondere aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, dem Gesundheitswesen, der Frühförderung und der Schwangerschaftsberatung. Fachkräfte dieser Bereiche arbeiten eng zusammen, um Eltern bei der Betreuung und Förderung ihrer Kinder zu unterstützen; die Angebote umfassen Hausbesuchsprogramme und Programme außerhalb der Familie. Die Wirkung solcher Hausbesuchsprogramme wurde auf der Basis kausalanalytischer Ansätze primär für US-amerikanische Beispiele belegt. Für Deutschland existieren nur wenige bildungsökonomische Studien, welche die Wirkung solcher Programme zur Unterstützung der elterlichen Erziehungskompetenz belegen (z. B. Sandner et al., 2018; Camehl et al., 2020). Diese Arbeiten belegen, dass die Wirkung entsprechender Programme nicht

1 Frühkindliche Kompetenzen wurden in Deutschland beispielsweise in der Neugeborenenkohorte des Nationalen Bildungspanels (NEPS) erfasst, wobei diese Kinder inzwischen schon im Schulalter sind.

nur direkt die Entwicklung der Kinder verändert, sondern die Wirkung teilweise auch indirekt über eine Förderung des mütterlichen Wohlbefindens erfolgt, was wiederum kindliche Entwicklungsmaße positiv beeinflussen kann (z. B. Gupta et al., 2023). Darüber hinaus existieren im anglo-amerikanischen Raum Studien, welche die große Wirkung von sehr niederschweligen und kostengünstigen Angeboten zur Förderung der familialen Anregungsqualität belegen. Dabei werden beispielsweise Programme untersucht, in denen Eltern über Textnachrichten regelmäßig daran erinnert werden, ihren Kindern vorzulesen. Entsprechende Studien belegen die Effizienz dieser Programme und geben Hinweise darauf, wann sie besonders effektiv sind (z. B. Duncan et al., 2022). Hier können kostengünstig deutlich höhere Effekte erzielt werden, als mit kostenintensiveren Hausbesuchsprogrammen oder ähnlichem.

### Bildungsort Kindertageseinrichtung (Kita)

Neben der Familie haben Kindertageseinrichtungen eine zentrale Bedeutung als frühe Lernorte (z. B. Spieß, 2017 und 2021a). In Westdeutschland hat die Kita-Inanspruchnahme von Kindern unter drei Jahren in den letzten Jahren von 10 % im Jahr 2007 auf 37 % im Jahr 2024 stark zugenommen, d. h. inzwischen besucht mehr als jedes dritte Kind dieser Altersgruppe eine Kita oder eine Kindertagespflege<sup>2</sup>. In Ostdeutschland ist im gleichen Zeitraum die Kita-Nutzung von 41 % auf 55 % gestiegen. Kinder im sogenannten Kindergartenalter (drei Jahre bis Schuleintritt) weisen schon seit vielen Jahren höhere Nutzungsquoten auf. Die Nutzungsquote der Drei- bis Fünfjährigen liegt aktuell bei etwa 90 % und unterscheidet sich kaum zwischen West- und Ostdeutschland. Bereits seit 1996 haben Kinder im Alter von drei Jahren und älter einen Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz. Seit August 2013 gibt es einen Kita-Rechtsanspruch ab dem zweiten Lebensjahr. Immer mehr Kinder nutzen Kita-Angebote auch ganztägig bzw. bis in den Nachmittag hinein. Insgesamt ist also festzuhalten, dass der Trend einer Kita-Nutzung ab dem zweiten Lebensjahr weiterhin zunimmt. Damit sind Kitas zu einem wichtigen Bestandteil der frühen Bildung geworden.

### Kita-Nutzungsunterschiede und ungedeckte Bedarfe

Allerdings gibt es nach wie vor große Unterschiede in der Nutzung von Kindertageseinrichtungen, insbesondere

2 In der Kinder- und Jugendhilfestatistik wird die Kindertagesbetreuung in die Bereiche der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege unterteilt, wobei die Kindertagespflege eine geringere Bedeutung hat. Im Jahr 2024 gab es 1,0 % mehr Kitas als im Vorjahr, jedoch 3,8 % weniger Tagesmütter und -väter als in 2023 (Statistisches Bundesamt, 2024).

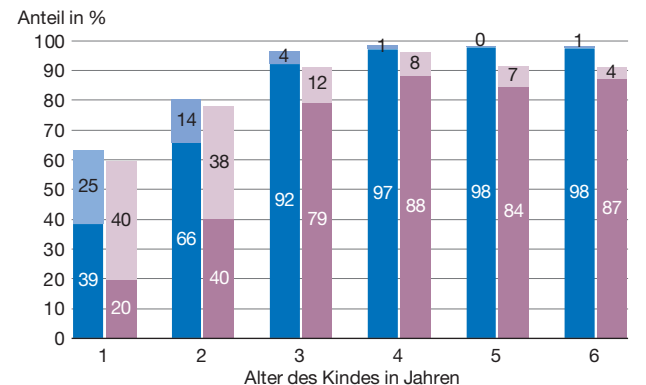
bei Kindern unter vier Jahren. Hier sind jene Gruppen unterrepräsentiert, die von einem Kita-Ausbau besonders profitieren würden. Dies sind z.B. Kinder aus Familien, die zu Hause überwiegend kein Deutsch sprechen, deren Eltern ein geringeres formales Bildungsniveau haben, die armutsgefährdet oder alleinerziehend sind. Die Nutzungsquote von Kindern aus Familien, die zu Hause überwiegend kein Deutsch sprechen, belaufen sich bei Zweijährigen zum Beispiel auf 40 %, bei den anderen Kindern sind es 66 %. Ähnliche Unterschiede zeigen sich auch für andere Altersgruppen (Abbildung 1). Bei zweijährigen Kindern aus armutsgefährdeten Familien sind es 35 % und bei der Vergleichsgruppe 70 %. Hinzukommt, dass diese Unterschiede schon viele Jahre zu beobachten sind (Schmitz et al., 2023).

Nun könnte es sein, dass diese Familien keinen Kita-Bedarf haben. Dies ist aber keinesfalls so. Insgesamt bekommt in Deutschland jede fünfte Familie mit Kindern zwischen ein und unter drei Jahren keinen Kita-Platz, obwohl ein Bedarf besteht. Bei Familien, die zu Hause kein Deutsch sprechen, sind es insgesamt 39 % – bei den Zweijährigen z.B. 38 % (Abbildung 1) und bei armutsgefährdeten Familien 33 %. Besonders betroffen sind auch bildungsferne Familien und alleinerziehende Elternteile (Huebener et al., 2023). Die benachteiligten Gruppen geben außerdem an, dass sie viel größere Schwierigkeiten bei der Kita-Suche haben. Darüber hinaus sind andere Gründe für die größeren ungedeckten Bedarfe bei Kindern aus grundsätzlich benachteiligten Familien festzumachen. Sie sind häufig über die Wege einer Kita-Bewerbung, die Kita-Kosten etc. weniger gut informiert als ihre Peers (Hermes et al., 2021). Hinzu kommt, dass gegenüber Gruppen, die einen Migrationshintergrund zu haben scheinen, auch häufiger diskriminiert wird, wenn es um die Kita-Aufnahme geht als gegenüber jenen, bei denen dies nicht der Fall ist (Hermes et al., 2023).

### Pädagogische Qualität variiert stark

Man kann außerdem empirisch belegen, dass Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien in Kitas mit einer schlechteren pädagogischen Qualität Aufnahme finden, sofern sie einen Kita-Platz erhalten. Auch wenn hier differenzierte Analysen zeigen, dass dies nicht auf alle Gruppen in gleichem Maße zutrifft (Stahl et al., 2018). Insgesamt und unabhängig von Nutzungsunterschieden nach sozioökonomischen Merkmalen sind große regionale Qualitätsunterschiede in Deutschland auszumachen. Dies wird seit vielen Jahren immer wieder kritisiert und bemängelt. Entsprechend hat der Bund mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiQuTG, 2019, kurz „Gute-KiTa-Gesetz“) versucht, in Richtung einer einheitlicheren

**Abbildung 1**  
Kita-Nutzungsquoten und ungedeckter Bedarf nach der dominierenden Sprache im Elternhaus



Quelle: Huebener et al. (2023).

pädagogischen Qualität die Länder zu unterstützen. Ein aus Bundesmitteln mitfinanzierter Maßnahmenkatalog ermöglichte es den Ländern, selbst zu wählen, welche Handlungsfelder sie priorisieren. Dabei sind jedoch keine bundeseinheitlichen Qualitätsmindeststandards als Zielvorgabe für alle Länder geschaffen worden. Nach einem Monitoring und einer Evaluation des Gute-KiTa-Gesetzes wurde dieses unter dem Namen „KiTa-Qualitätsgesetz“ ab Januar 2023 bis Ende 2024 verlängert. Ziel war dabei die bundesweite Steigerung der Qualität in der Kindertagesbetreuung – es sollte ein Schritt zur Entwicklung eines Qualitätsentwicklungsgesetzes mit bundesweiten Standards noch in der nun abgelaufenen Legislaturperiode sein. Ein Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des KiTa-Qualitätsgesetzes wurde im August 2024 im Bundeskabinett beschlossen, das parlamentarische Verfahren konnte allerdings nicht mehr abgeschlossen werden. Über den im Gesetzentwurf festgelegten Zeitraum hinaus fordert der Bundesrat die Bundesregierung dazu auf, auch ab 2025 die finanzielle Verantwortung bei der Kindertagesbetreuung sicherzustellen (Bundesrat, 2024).

Allerdings wollen die Länder auch keinerlei weitergehende qualitative Anforderungen an die Finanzierungsbeteiligung des Bundes knüpfen, was aus einer Wirkungsperspektive sinnvoll wäre – so könnte eine zielgerechte Veranschlagung der Mittel sichergestellt werden. Dies ist mit dem bisherigen Modell nicht zwingend möglich, da den Ländern die Finanzmittel vom Bund über eine veränderte Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen übermittelt werden. Aus ökonomischer Perspektive unstrittig ist, dass der Bund sich an den Kosten beteiligt. Vor dem Hintergrund der Überlegungen, welche Nutzungsströme der

Gesellschaft und Volkswirtschaft mit einem Kita-Besuch zukommen, ist eine Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die frühe Bildung und Betreuung in Kitas zu rechtfertigen (Spieß, 2021b). So profitiert der Bund kurzfristig über die Einkommenssteuermehreinnahmen und -minderausgaben in anderen Bereichen, die beispielsweise mit der gestiegenen Erwerbstätigkeit von Müttern verbunden sind – eine Zunahme im Erwerbsvolumen, was auf einen weiteren Kita-Ausbau für Kinder unter drei Jahren zurückgeht (z. B. Müller & Wrohlich, 2020). Langfristig profitiert der Bund auch über die „Bildungsfunktion“ von Kitas, da mit einer guten frühen Bildung in Kitas im Erwachsenenalter der Kinder höhere Einkommen und geringere Fürsorgeausgaben verbunden sein können (z. B. Havnes & Mogstad, 2011). Im Übrigen können mit einer besseren pädagogischen Qualität auch höhere Löhne bei Müttern erzielt werden (Stahl & Schober, 2020), was darauf hindeutet, dass auch über eine bessere Bildungsqualität dem Bund zusätzliche Mehreinnahmen entstehen können.

### Ansatzpunkte für eine Kita-Politik der nächsten Legislaturperiode

All dies verdeutlicht, wie wichtig weitere Reformen und weitere Investitionen im Bereich der frühen Bildung in Deutschland wären. Gleichwohl Kita-Politiken letztlich Sache der Länder und Kommunen sind, hat der Bund hier eine Steuerungs- und Gesetzgebungskompetenz, die er nutzen kann. Er könnte an folgenden Punkten ansetzen.

- *Entwicklungsstand der Kinder früher erheben – Grundlagen für eine evidenzbasierte Kita-Politik schaffen.* Eine evidenzbasierte Bildungspolitik setzt die Kenntnis darüber voraus, wie Bildungsungleichheiten und frühe Kompetenzunterschiede verteilt sind. Vielfach findet im deutschen Bildungssystem aber primär eine Inputsteuerung statt, ohne dabei auch Outcome-Maße miteinzubeziehen. Dies trifft insbesondere auch auf den Bereich der frühen Bildung zu. Von daher sollte es ein Ziel sein, einheitliche Standards zur Abbildung des Entwicklungsstands von Kindern im Kita-Alter zu etablieren. Hier könnten Lernstandserhebungen im schulischen Bereich ein Vorbild sein, die aber an die entsprechenden Altersgruppen und Bildungsphasen angepasst werden müssten (Roßbach & Spieß, 2019). Dies würde es ermöglichen, Entwicklungsunterschiede frühzeitig zu erkennen und zu adressieren. Die Sprachstandserhebungen in einigen Bundesländern gehen bereits in diese Richtung, sind aber noch nicht ausreichend.
- *Weiterer und nachhaltiger Ausbau der frühen Hilfen.* Um den Bildungsort Familie zu stärken, sollten die frühen Hilfen weiterhin ausgebaut werden, um gezielt jene Familien zu unterstützen, deren Anregungsqualität verbessert werden kann. Diese frühen Hilfen müssen Eltern und Kinder im Blick haben. Aus einer bildungsökonomischen Perspektive ist das Wohlbefinden der Eltern für die kindliche Entwicklung von hoher Relevanz. Insofern sollte auch die Bildungspolitik das Wohlbefinden von Eltern stärker in den Blick nehmen. Der Bund hat bisher vor allem Modellprojekte unterstützt – was aufgrund der Zuständigkeit des Bundes in diesem Bereich auch vielfach nicht anders möglich ist. Was benötigt wird, sind jedoch nachhaltige Angebote, welche die Familien in ihrem sozialen Nahraum unterstützen. Hinzu kommt, dass niederschwellig und kostengünstige digitale Unterstützungsangebote ausgebaut werden könnten, um die elterliche Anregungsqualität in Familien zu verbessern.
- *Weiterer Ausbau der Kindertagesbetreuung.* Da nach wie vor Kita-Plätze fehlen und insbesondere die Bedarfe der Gruppen, die von einer guten Bildung in Kitas besonders profitieren, nicht gedeckt werden können, muss der Ausbau der Kita-Platzkapazitäten weiter voranschreiten – und zwar vor allem für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr. Dabei ist eine wohnortnahe Bereitstellung des Platzangebots für Familien mit ungedeckten Bedarfen von besonderer Bedeutung. Hier sind vor allem die Kommunen und die Länder gefragt. An diesem Ausbau muss sich aber auch der Bund weiterhin finanziell beteiligen. Dies muss in Abhängigkeit der Bedarfe in den Regionen geschehen, denn insbesondere in Ostdeutschland gibt es sogar Regionen mit Überkapazitäten.
- *Familien gezielt über Kita-Zugänge und Kita-Leitungen über die Bedeutung dieser Zugänge informieren.* Dem ungedeckten Bedarf, insbesondere der Familien, die von einem Kita-Besuch besonders profitieren, sollte entsprochen werden. Sie müssen bessere und umfangreichere Informationen zu Kita-Zugängen erhalten – dies muss eine gemeinsame Aufgabe der Kommunen, der Länder und des Bundes sein. Familienkassen können beispielsweise Familien aktiv über ihr Anrecht auf einen Kita-Platz informieren. Zentrale Kita-Anmelde- und Vergabeverfahren, die konsequent angewandt werden, könnten den Suchaufwand für Familien signifikant verringern. Es wäre auch sinnvoll, potenziell benachteiligten Familien proaktiv einen Kita-Platz vorzuschlagen. Bei einem solchen Opt-Out-Verfahren hätten Familien, die momentan keinen Bedarf sehen oder andere Betreuungsvorstellungen haben, die Option, den vorgeschlagenen Platz abzulehnen (Huebener et al., 2023). Eine weitere Möglichkeit zur besseren Bedarfsdeckung könnte in einer finanziellen Incentivierung bestehen, sodass Einrichtungen eine höhere Förderung

erhalten, wenn sie Kinder aufnehmen, die bisher unterrepräsentiert sind. Angesichts der häufigen Nennung von Kostengründen bei der Nichtnutzung durch potenziell benachteiligte Familien sollte bei bestehenden Kita-Gebühren eine Gebührenstaffelung bundesweit festgeschrieben werden, die das Familieneinkommen berücksichtigt (Huebener et al., 2023).<sup>3</sup> Darüber hinaus sollten Kita-Leitungen explizit dafür sensibilisiert werden, Bewerbungen von grundsätzlich benachteiligten Familien besonders zu prüfen. Diskriminierungen bei dem Zugang zu Kitas dürften nicht vorkommen, sondern hier müssen Strukturen geschaffen werden, die dies verhindern.

- *Einheitliche Mindeststandards für Kita-Qualität festlegen.* Um Ungleichheiten in der Kita-Qualität zu verhindern, seien sie regionaler oder sozioökonomischer Art, sind weiterhin einheitliche Qualitätsmindeststandards im Bereich der Strukturqualität (dazu zählen etwa maximale Gruppengrößen, der Kind-Fachkraft-Schlüssel, Ausbildungsstandards etc.) notwendig, um allen Kindern die gleiche Kita-Mindestqualität zu garantieren. Obwohl sich dies die „Ampel-Koalition“ vorgenommen hatte, kam es nicht zu deren Umsetzung. Dieses Vorhaben auf Bundesebene sollte aber dringend weiterverfolgt werden. Die Regionen, die darüber hinaus mit niedrigeren Geburtenraten und damit verbundenen Kita-Überkapazitäten konfrontiert sind, sollten diese nutzen, um den Kind-Fachkraft-Schlüssel zu verbessern – pädagogische Fachkräfte sollten, soweit möglich, in ihrem Berufsfeld gehalten werden.
- *Mehr pädagogische Fachkräfte gewinnen, fort- und weiterbilden.* Einer der maßgeblichsten Faktoren für einen Kita-Ausbau und eine bessere Kita-Qualität ist die Aus- und Weiterbildung des pädagogischen Fachpersonals. Die Qualifizierung frühpädagogischer Fachkräfte, wie sie der Bund z. B. mit der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) begonnen hat, sollte nachhaltig und mit verstärkter Kraft vorangetrieben werden. Es bedarf einer fachlich fundierten und bundesweit einheitlichen Verständigung darüber, was die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen der frühpädagogischen Fachkräfte sein sollen. Sie sollten dann bundesweit in den Ausbildungs- und Studiengängen vermittelt werden, die auf die Arbeit in frühpädagogischen Einrichtungen vorbereiten. Um mehr Fachkräfte für diesen zentralen Zukunftsbereich zu gewinnen, müssen – wie in der Pandemie immer

wieder betont wurde – diese systemrelevanten Berufe entsprechend aufgewertet werden. Das betrifft insbesondere die Entlohnung von pädagogischen Fachkräften. Darüber hinaus sollten pädagogische Fachkräfte aus allen Gruppen der Bevölkerung rekrutiert werden, also mehr Fachkräfte mit Migrationshintergrund und mehr Männer. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Etablierung von multiprofessionellen Teams, um die pädagogischen Fachkräfte bei ihren Arbeiten zu entlasten. Darüber hinaus ist in den Kitas eine Personalpolitik notwendig, die es pädagogischen Fachkräften ermöglicht, bis zum Rentenalter in ihren Berufen zu arbeiten.

- *Eltern und Kinder gemeinsam in Zentren für Familien adressieren.* Die frühe Bildung in den Familien und auch Kitas sollte Eltern und Kinder adressieren. Entsprechende Befunde zeigen, dass eine gemeinsame Fokussierung am effektivsten und effizientesten ist. Entsprechend könnten Kitas zu Zentren für Familien ausgebaut werden. In jedem sozialen Nahraum und insbesondere in jenen mit einem hohen Anteil grundsätzlich benachteiligter Kinder sollten diese Zentren Eltern und Kinder adressieren (Spieß, 2020; Schmitz & Spieß, 2019). Pädagogische Fachkräfte sollten sich deshalb mit einer entsprechenden Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich spezialisieren können. Darüber hinaus sollten sich Kitas weiter öffnen und breite Förderangebote integrieren. Eine Entwicklung hin zu familienorientierten Zentren, wie sie teilweise schon begonnen wurde, kann Investitionen in die frühe Bildung noch rentabler und nachhaltiger machen, da die Familien als Ganzes und nicht das Kind allein als Adressat des Bildungsauftrags gelten.
- *Bildungsfonds und Kita-Programm auf Bundesebene.* Die frühe Bildung ist zentral für alle weiteren Bildungsetappen. Eine Finanzierung der frühen Bildung durch die Kommunen, Länder und Bund – wie sie bisher stattfindet – führt jedoch zu großen Unterschieden in den Angeboten. Von daher sollte die Idee eines bundesweiten Bildungsfonds weiterverfolgt werden. Dies sollte ein Fond sein, der von jährlichen Haushaltsverhandlungen ausgeschlossen wäre und der sich aus Steuergeldern finanzieren könnte – er könnte endlich mit einer dauerhaften Finanzierungsbeteiligung des Bundes an den Kosten einer Kita verbunden sein. Darüber hinaus könnte aus einem solchen Bildungsfonds letztlich auch eine Art „Startchancenprogramm“ für Kitas finanziert werden, da auch im Kita-Bereich über die oben genannten Maßnahmen hinaus gezielt jene Einrichtungen zu fördern sind, welche in Einzugsgebieten mit vielfach benachteiligten Familien liegen. Einschlägige Vorschläge, wie die Gelder aus einem Bildungsfonds auf der Basis eines Sozialindex für Kinderta-

<sup>3</sup> Eine komplette Gebührenabschaffung, als auch der Vorschlag eines kostenfreien Mittagessens ist mit großen Mitnahmeeffekten bei einkommensstärkeren Gruppen verbunden und von daher wenig effizient.

geseinrichtungen vergeben werden könnten, liegen bereits vor (Espenhorst, 2024).

Eine neue Bundesregierung hat demnach vielfältige Ansatzpunkte, um weiter und vermehrt in eine gute frühe Bildung zu investieren und entsprechende Rahmenbedingungen festzusetzen. Nur so können wir vermeiden, dass wir in einer alternden Gesellschaft jene knapper werdenden Potenziale nicht voll ausschöpfen.

## Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. (2022). *Bildung in Deutschland 2020*. Ein indikatorengeprägter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. W. Bertelsmann Verlag.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2024a, Oktober). *Bundeskabinett beschließt Entwurf für weiterentwickeltes KiTa-Qualitätsgesetz*.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2024b, Oktober). *Gesamtstrategie Fachkräfte in Kitas und Ganztags*.
- Bundesrat. (2024, September). *Entschiebung des Bundesrates "Finanzielle Verantwortung des Bundes bei der Kindertagesbetreuung auch ab dem Jahr 2025 sicherstellen"*.
- Camehl, G. F., Spiess, C. K. & Hahlweg, K. (2020). The Effects of a Parenting Program on Maternal Well-Being: Evidence from a Randomized Controlled Trial. *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, 20(4).
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lance, L. & Masterov, D. (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. In E. A. Hanushek & F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education* (1: 697–812). North Holland.
- Duncan, G., Kalil, A., Mogstad, M. & Rege, M. (2022). Investing in Early Childhood Development in Preschool and at Home. University of Chicago. *Becker Friedman Institute for Economics Working Paper*, Nr. 2022-58.
- Espenhorst, N. (2024). *Gerechtigkeit von Anfang an. Ein Sozialindex für Kindertageseinrichtungen* (Expertise). Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband.
- Gupta, N. D., Jessen, J. & Spiess, C. K. (2023). Maternal life satisfaction and child development from toddlerhood to adolescence. *BiB Working Paper*, 2/2023. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Havnes, T. T. & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal*, 3(2), 97–129.
- Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.

- Hermes, H., Lorgetporer, P., Peter, F. & Wiederhold, S. (2021). Application Barriers and the Socioeconomic Gap in Child Care Enrollment. *CESifo Working Paper*, Nr. 9282.
- Hermes, H., Lorgetporer, P., Mierisch, F., Peter, F. & Wiederhold, S. (2023). Discrimination on the Child Care Market: A Nationwide Field Experiment, *IZA DP*, Nr. 16082.
- Huebener, M., Schmitz, S., Spieß, C. K. & Binger, L. (2023, September). Frühe Ungleichheiten. Zugang zur Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive. *FES diskurs*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- KiQuTG. (2019, September). Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz).
- Müller, K.-U. & Wrohlich, K. (2020). Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. *Labour Economics*, 62(101776).
- Roßbach, H.-G. & Spieß, C. K. (2019). Frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen: Rahmenbedingungen und Entwicklungen. In O. Köller et al. (Hrsg.), *Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale* (1. Aufl., 409–440).
- Sandner, M., Cornelissen, T., Jungmann, T. & Herrmann, P. (2018). Evaluating the effects of a targeted home visiting program on maternal and child health outcomes. *Journal of Health Economics*, 58, 269–283.
- Schmitz, S. & Spieß, C. K. (2019). *Familien im Zentrum. Unterschiedliche Perspektiven auf neue Ansatzpunkte der Kinder-, Eltern- und Familienförderung*. Materialband herausgegeben von der Heinz und Heide Dürr Stiftung, Berlin.
- Schmitz, S., Spieß, C. K. & Huebener, M. (2023). Weiterhin Ungleichheiten bei der Kita-Nutzung. Größter ungedeckter Bedarf in grundsätzlich benachteiligten Familien. *Bevölkerungsforschung Aktuell*, 44(Nr. 2), 3–8.
- Spieß, C. K. (2017). Early Childhood Education and Care Services and Child Development: Economic Perspectives for Universal Approaches. In Robert A. Scott et al. (Eds.), *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*.
- Spieß, C. K. (2020). Zentren für Familien: Nationale und internationale Evidenz – ein Resümee aus familienökonomischer Perspektive. *Sozialer Fortschritt*, 69, 545–560.
- Spieß, C. K. (2021a). Kita-Ökonomik – eine Perspektive für Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(3), 1–13.
- Spieß, C. K. (2021b). Zehn Ansatzpunkte für die Kita-Politik der nächsten Legislaturperiode. *DIW aktuell*, 70(8). Sonderausgaben zur Bundestagswahl.
- Stahl, J. F., Schober, P. S. & Spieß, C. K. (2018). Parental Socio-Economic Status and Childcare Quality: Early Inequalities in Educational Opportunity? *Early Childhood Research Quarterly*, 44, 304–317.
- Stahl, J. F. & Schober, P. S. (2020). Early Education and Care Quality: Does It Matter for Maternal Working Hours? *Social Science Research*, 86(102378).
- Statistisches Bundesamt. (2024, Oktober). *Zahl der unter Dreijährigen in Kindertagesbetreuung um 1% gesunken*.

**Title:** Promoting Early Education Even in Ageing Societies: Why We Need a Starting Opportunities Programme for Day Care Centres

**Abstract:** Germany is facing demographic change, with the number of people in employment set to fall significantly by 2050. A sustainable education policy is crucial to counteract the shortage of skilled labour. Early investment in education, especially in disadvantaged families, is particularly effective according to skills formation theory. Families and day care centres play a central role here. In order to reduce educational inequalities, measures such as the expansion of early childcare, better support for parents and standardised quality standards for daycare centres are required. An education fund could ensure long-term, equivalent provision.

Christina Boll, Susanne Kuger, Birgit Reißig

## Lernen als Lebensthema für alle – Anforderungen an eine weitsichtige Bildungspolitik

Die Welt ist in vielerlei Hinsicht im Umbruch – (auch) die deutsche Gesellschaft kann in diesem Wandel nur bestehen und den erreichten Wohlstand erhalten, wenn sie anpassungs- und damit lernfähig bleibt. Wie bereits das Zeitgespräch in der Januar-Ausgabe dieser Zeitschrift herausgearbeitet hat (Wirtschaftsdienst, 2025), ist Bildung hierfür ein Schlüsselfaktor. Bildungspolitik ist dann erfolgreich, wenn sie die Lernbegeisterung von Kindern schon in jungen Jahren aufnimmt, festigt und über alle Bildungsstufen hinweg beständig nährt und erhält. Auf den einzelnen Bildungsstufen warten unterschiedliche Aufgaben auf die Bildungspolitik.

### Kita – viele Profiteure, aber nicht für jedes Kind offen

Am Anfang der Bildungskarriere steht die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Sie ist ein Teilbereich des Bildungssystems, von dem viele und sehr unterschiedliche Gruppen von Nutznießern profitieren. Dies sind *erstens* die Kinder selbst, die durch die soziale Interaktion mit anderen Kindern, den empathischen, wertschätzenden und respektvollen Interaktionen mit den erwachsenen Fachkräften sowie durch eine abwechslungsreiche und anregende Lernumgebung wichtige Impulse für ihre ganzheitliche Entwicklung erhalten. *Zweitens* profitieren die Eltern,

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

die in ihrer Fürsorge- und Erziehungsarbeit unterstützt werden, die wertvolle Tipps für einen altersangemessenen und förderlichen Umgang mit ihren Kindern erhalten und die in ihrer Betreuungs- und Aufsichtsfunktion Entlastung erfahren und so Familie und Beruf besser vereinbaren können. *Drittens* profitiert das in der Bildungskarriere nachfolgende Schulsystem, welches auf den in der frühen Bildung gelegten Grundlagen aufbaut – etwa, wenn Kinder schon vor dem Schuleintritt gelernt haben, dass in der Kita oder Schule andere Regeln gelten als zuhause, dass man in einer Gruppe die Rechte aller gegeneinander abwägen und ausbalancieren muss oder wie hilfreich grundlegende Kenntnisse in der deutschen Alltags- und Bildungssprache sind. Schließlich profitiert mittelbar auch die Wirtschaft, etwa, wenn Mütter nach der Geburt von Kindern dem Arbeitsmarkt früher und in größerer Zahl wieder zur Verfügung stehen und Kinder als zukünftige Fachkräfte frühzeitig einen positiven Start in das Bildungssystem erhalten. *Viertens* profitiert die Gesellschaft als Ganzes von einem schon in frühen Jahren erfolgreich gelegten Grundstein für Bildung, etwa hinsichtlich ihrer Demokratiefestigkeit: Höhere Bildungsabschlüsse Erwachsener gehen mit höheren Zustimmungswerten zur demokratischen Grundordnung und höherem Vertrauen in demokratische Institutionen einher (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung, 2024).

Umso bedauerlicher ist es, dass die massive Expansion des Systems der letzten Jahre nicht zu einer stärker gleichberechtigten Teilhabe an früher Bildung geführt hat, sondern dass weiterhin erhebliche Selektivitäten im Zugang vorherrschen (Spieß, 2025). Im Bereich der frühen Bildung wurden in den letzten knapp 20 Jahren rund 10.800 (plus 24 %) Kitas neu geschaffen bzw. die Zahl verfügbarer Plätze in Kitas knapp verdreifacht. Das gelang, weil auch die Zahl der Fachkräfte stark gestiegen ist (von 2013 bis 2023 auf 39 %). Allerdings ist zugleich auch der elterliche Betreuungsbedarf (vor allem für die jüngeren Kinder) gestiegen, sodass selbst bei vergleichbarem Bedarf an früher Bildung noch immer 1- und 2-jährige Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund, mit (noch) nicht erwerbstätigen Müttern und mit Armutsgefährdung in Kitas unterrepräsentiert sind (Kayed et al., 2023). Obwohl diese Kinder sehr von der Anregungsumwelt Kita profitieren würden, können sie sie seltener in Anspruch nehmen und ihnen wird das Profitieren von Bildung schon in frühem Alter erschwert. Neuere Befunde weisen sogar auf systematische Zugangsbarrieren durch ungleiche Aufnahmechancen durch die Kitas und ihre Träger hin (z. B. Hermes et al., 2023).

**PD Dr. Christina Boll** leitet am Deutschen Jugendinstitut (DJI) in München die Abteilung Familie und Familienpolitik und ist Gastprofessorin für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA).

**Prof. Dr. Susanne Kuger** ist Forschungsdirektorin am Deutschen Jugendinstitut (DJI) in München.

**Prof. Dr. Birgit Reißig** leitet am DJI die Außenstelle Halle (Saale) und den Forschungsschwerpunkt Übergänge im Jugendalter.

## Schule – nur für manche(n) ein Wohlfühlort

Die Zugangsschwierigkeiten setzen sich im weiteren Bildungsverlauf fort. Vergleichbare Disparitäten lassen sich auch für die Beteiligung an den nicht überall im ausreichenden Maß verfügbaren Plätzen in die Unterrichtszeit ergänzenden Angeboten wie dem schulischem Ganztag oder Hort finden (Hüsken et al., 2024). Dabei sind gerade die den Unterricht ergänzenden Angebote der Ort, an dem Schule mehr sein kann als nur eine Quelle für die Wissensvermittlung. Der interessengeleitete Besuch von Wahlkursen im Ganztag und von außercurricularen Angeboten ermöglicht die Berücksichtigung unterschiedlicher Neigungen und Entwicklungsgeschwindigkeiten, fördert soziales Lernen und bietet eine facettenreiche Anregung für die ganzheitliche Entwicklung sowie die Ausbildung individueller Stärken. Dabei fühlen sich bei weitem nicht alle Schüler:innen wohl in der Schule. Gerade während der ersten Jahre, in denen die Grundlagen für eine positive Einstellung zum Lernen und lebenslanger Bildung gelegt werden könnten, nimmt das Wohlbefinden der Schüler:innen jedes Jahr weiter ab (Simm & Hofherr, 2024). Die Werte erreichen etwa in der neunten Klasse ihren Tiefpunkt und steigen dann bei denen, die die Schule fortsetzen, noch einmal geringfügig an. Junge Menschen in gymnasialen Bildungsgängen geben etwas höhere Werte zu ihrem Wohlbefinden an als ihre Peers in nicht-gymnasialen Bildungsgängen. Erwartbar ist der empirisch auffindbare Zusammenhang zwischen höherem Wohlbefinden und besseren Schulnoten ebenso wie zwischen höherem Wohlbefinden und höherer Selbstwirksamkeit. Eindrücklich zeigt jedoch der deutliche Zusammenhang zwischen Wohlbefinden in der Schule und einer Einschätzung dazu, wie gut man sich mit den Mitschüler:innen versteht, dass Schule auch eine Begegnungsstätte ist und sich die dortigen Kontakte stark darauf auswirken, welchen Eindruck Schule insgesamt bei Schüler:innen hinterlässt. Die Lernerfahrungen, die junge Menschen von Kindesbeinen an in Bildungsinstitutionen machen, dürften ihre Bildungsaufgeschlossenheit auch in nachfolgenden Lebensphasen prägen. Davon beispielsweise, inwieweit sie eigene Pläne umsetzen können oder an Barrieren scheitern, wird abhängen, inwieweit sie auch im Erwerbsleben noch die nötige Bereitschaft und Energie mobilisieren können, kontinuierlich weitere Lerngelegenheiten zu suchen und aufzugreifen. Welche Signale sendet in dieser Hinsicht das an die Schule anschließende Berufsbildungssystem?

## Berufsbildungssystem unter Druck

International wird das deutsche Berufsbildungssystem häufig für seine über die duale Ausbildung hergestellte enge Verknüpfung von Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und den damit leichteren Übergängen in die Erwerbsarbeit gelobt. Eine im internationalen Vergleich geringe Jugendarbeitslosenquote (ca. 6%) scheint dies zu bestätigen. Innerhalb

Deutschlands findet sich allerdings eine differenziertere Debatte und das Ausbildungssystem ist in den letzten Dekaden deutlich unter Druck geraten. Es verliert an Attraktivität. So ist insgesamt die Zahl an Auszubildenden zurückgegangen – von 1,51 Mio. im Jahr 2010 auf 1,22 Mio. im Jahr 2022 (BIBB, 2024). Neben der demografischen Entwicklung sind auch der gestiegene Trend zu höheren schulischen Abschlüssen und damit verbunden eine höhere Affinität ein Studium zu beginnen, Gründe für die rückläufige Auszubildendenzahl. Zudem hat die Coronapandemie den negativen Trend bei der Aufnahme einer Berufsausbildung verstärkt. Zuletzt konnte eine leichte Erholung nach der Pandemie verzeichnet werden. Drei Entwicklungen beschreiben die Herausforderungen des Berufsbildungssystems: (1) *Personen ohne Abschluss*: Es ist der höchste Stand seit Jahrzehnten an unter 35-Jährigen ohne eine berufliche Qualifizierung zu verzeichnen. Im Jahr 2022 lag deren Anteil bei 19,1% (BIBB, 2024) und damit deutlich höher als der Anteil vor zehn Jahren (2014: 13,3%, BIBB, 2017). Besondere junge Erwachsene mit fehlenden Schulabschlüssen und mit Migrationshintergrund sind davon betroffen. Die Folgen sind fragmentierter Erwerbsverläufe und häufigere Phasen von Arbeitslosigkeit.

Die Geburt eines Kindes kann dazu beitragen, dass junge Menschen das Bildungssystem dann ohne einen Abschluss verlassen und zugleich Schwierigkeiten haben, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen: Rund 60% der 15- bis 24-jährigen Frauen mit minderjährigen Kindern im Haushalt und ohne (bisherigen) berufsqualifizierenden Abschluss waren in 2021 weder erwerbstätig noch in Schule oder Ausbildung (BMFSFJ, 2025, S. 259). In dieser Gruppe ist das Risiko des Bezugs von Sozialleistungen besonders hoch. Insbesondere mit Kleinkindern und ohne berufsqualifizierenden Abschluss haben leistungsbeziehende Mütter große Schwierigkeiten, eine Beschäftigung – gar eine, die den Leistungsbezug beendet – aufzunehmen (Hohmeyer & Boll, 2024). Hier braucht es unkonventionelle Wege von Politik und Unternehmen, den Qualifikationserwerb zu unterstützen, beispielsweise durch Modelle der Teilzeitausbildung als bisher wenig genutzte Chance für Menschen mit Sorgeaufgaben, Familie und Ausbildung zu verbinden und der Fachkräftegewinnung für Unternehmen (BMFSFJ 2025). (2) *Passungsprobleme im dualen System*: Immer öfter wird auf das sogenannte Passungsproblem verwiesen. Es beschreibt die paradoxe Situation, dass sowohl Jugendliche keinen (direkten) Zugang zu Ausbildungen finden und gleichzeitig Ausbildungsstellen unbesetzt bleiben. Dabei lassen sich große regionale Unterschiede ausmachen, sodass Jugendliche an bestimmten Orten auf ein weniger großes Angebot an Ausbildungsplätzen treffen. Daneben erfüllt ein Teil der Jugendlichen aus Sicht der Unternehmen (noch) nicht die Anforderungen, die in einer Ausbildung an sie gestellt werden (z. B. fachliche und sprachliche Kompetenzen). Aber auch ein fehlendes Interesse seitens der jungen Menschen an bestimmten Berufen – vor allem im



Dienstleistungsbereich und im Handwerk – sorgen für Passungsprobleme. Diese wurden durch die Coronapandemie verstärkt. Es fehlten vor allem auch Angebote der beruflichen Orientierung (Ausbildungsmessen und Praktika). (3) *Ein sub-optimales Übergangssystem*: Der Übergangssektor bildet neben dem dualen System und dem Schulberufssystem den dritten Sektor des beruflichen Ausbildungssystems, vermittelt jedoch keine beruflichen Abschlüsse. Trotz eines Rückgangs der Eintritte zwischen den Jahren 2005 und 2014 um 40 % hat sich das Übergangssystem als eine Einmündungsoption für junge Menschen stabilisiert. Neben Jugendlichen mit schwierigen Startbedingungen (z. B. fehlende Schulabschlüsse, individuelle Problemlagen) bieten die Angebote des Übergangssystems auch in gesellschaftlich schwierigen Zeiten, z. B. Anstieg der Gruppe der Neuzugewanderten 2015/2016 oder die Coronakrise, die Möglichkeit für Zwischenschritte nach der Schule. In den dortigen Angeboten können Schulabschlüsse nachgeholt und verbessert sowie berufsvorbereitende Maßnahmen absolviert werden. Allerdings besteht für die jungen Frauen und Männer auch die Gefahr von „Maßnahmenkarrieren“, die einen zügigen Übergang in eine berufliche Ausbildung zumindest erschweren.

Diese Befunde lassen vor allem für Jugendliche mit schlechteren Startchancen das Versprechen des Berufsbildungssystems zweifelhaft erscheinen, zumindest teilweise soziale Benachteiligungen im Schulsystem auszugleichen und somit eine wichtige sozialintegrative Funktion zu erfüllen. Dabei lässt sich zeigen, dass die Jugendlichen durchaus mit hohen Aspirationen auf den Übergang von der Schule in den Beruf schauen.

Jüngste Auswertungen auf Basis des DJI-Survey AID:A machen deutlich, dass vor allem junge Frauen und Jugendliche mit beidseitigem Migrationshintergrund aus nicht-gymnasialen Bildungsgängen über einen weiteren Schulbesuch ihre Bildungsvoraussetzungen verbessern wollen – teilweise, um später sogar ein Studium anzuschließen. Ansonsten dominiert der Wunsch eine berufliche Ausbildung zu starten (Hofherr, 2024). Den recht klaren Vorstellungen zu den angestrebten Perspektiven nach der Schule – nur wenige haben noch keine Vorstellung darüber – steht eine deutlich gestiegene Unsicherheit bezüglich der Umsetzungschancen gegenüber. In verschiedenen DJI-Studien hat dies ca. die Hälfte der Jugendlichen als größte Problembelastung genannt (Reißig et al., 2018; Fehser et al., 2024). Die aufgeführten Befunde verweisen auf die Bereiche, in denen für eine zukunftsfähige Berufsbildung gehandelt werden muss. Exemplarisch lassen sich folgende Bereiche benennen (Arbeitsgruppe 9+1, 2022).

### **Berufsorientierung muss lebenslang funktionieren**

Die Bedeutung von Berufs- (und Studien-)orientierung wird bereits seit langem weithin betont. Hierbei wird der

Blick oft allein auf eine frühzeitig einsetzende Orientierung gelegt. So wichtig dies ist, so sehr darf Berufsorientierung nicht mit dem Verlassen der allgemeinbildenden Schule enden. Im Lebenslauf können immer wieder Phasen eintreten, die eine berufliche (Um-)Orientierung erfordern. In der Phase der vorberuflichen Bildung müssen die Grundlagen dafür geschaffen werden. Es müssen eine solide Wissensbasis sowie Berufswahlbereitschaft und -kompetenz für solche wiederholten Orientierungsphasen entwickelt und Unsicherheiten über die Umsetzungsschritte abgebaut werden. Zudem sind von Beginn an auch mögliche berufliche Entwicklungsstufen mitzudenken und einzuplanen. Berufsorientierung impliziert auf diese Weise Karriereplankonzepte.

### **Übergangssektor als Chancenverbesserungssystem**

Ein stabiler Anteil junger Menschen mündet in die Angebote des Übergangssektors. Damit diese Maßnahmen nicht vom Übergang in eine berufliche Ausbildung wegführen, muss der Übergangssektor als ein Chancenverbesserungssystem begriffen und entsprechend aufgebaut werden. Basis hierfür bilden die individuellen Bedarfe der jungen Menschen. Hier, wie auch in der Berufsorientierung sowie in der Berufsausbildung, sind die Angebote dual – also mit praktischen Anteilen – zu gestalten. Einzelne Module dieser Angebote müssen stärker an der Berufsausbildung ausgerichtet und damit auch anrechenbar sein auf eine später aufzunehmende Berufsausbildung. Dies würde leichtere Übergänge in die Regelausbildung ermöglichen und zudem positiv auf die Motivation der jungen Menschen auswirken, diese Angebote mit guter Perspektive auf einen unmittelbaren Anschluss zu durchlaufen.

### **Berufsausbildung weiterentwickeln**

Nicht nur die ausbildungsvorbereitenden Prozesse bedürfen der Anpassung und Verbesserung, auch die Berufsausbildung selbst muss sich weiterentwickeln, um zukunftsfähig zu bleiben. Flexibilität und Zielgruppenorientierung sind dabei wichtige Schlüssel. Für besondere Zielgruppen (z. B. Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund, geringqualifizierte Personen, Quereinsteiger:innen) kann die Teilzeitausbildung auch mit entsprechender Unterstützung und zusätzlicher Förderung gewinnbringend sein. Mit einer erhöhten Flexibilität – z. B. einer Kombination von Berufsausbildung und Weiterbildung – können auch leistungsstärkere Gruppen erreicht werden. Zudem kann eine Modularisierung von Berufsausbildungsinhalten – bei Wahrung des Berufsprinzips – vorgenommen werden. Damit lässt sich Komplexität reduzieren sowie die Konzipierung individueller Berufslaufbahnen besser ermöglichen. Zudem erleichtert sie die Anrechnung von Berufsbildungsleistungen.

## Bildungsbenachteiligte bei Weiterbildung mitnehmen

Die Anforderung, sozial inklusiver zu werden, besteht auch für Fort- und Weiterbildungsangebote. Die Beteiligung daran seitens der Erwachsenenbevölkerung nimmt mit fortschreitendem Alter deutlich ab. Zwar liegt Deutschland im internationalen Bereich hinsichtlich des Anteils der Bevölkerung, die in den letzten zwölf Monaten an einer Weiterbildung teilgenommen hat, noch oberhalb des EU-27 Mittelwerts (Daten aus BMBF, 2024); Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung, 2024). Allerdings nimmt die überwiegende Mehrheit der Erwachsenen eher Bildungsangebote im non-formalen Bereich (55 % der 18- bis unter 70-Jährigen) oder in informellen Kontexten (70 %) wahr, von denen kaum Informationen über die Qualität des Angebots oder die Nachhaltigkeit des Lernerfolgs vorliegen. Nur 5 % dieser Altersgruppe nahm an einem formalen Angebot im Rahmen einer 2. Bildungsphase teil. Die Teilnahme an formalen und non-formalen Bildungsaktivitäten und auch deren Entwicklung in den letzten Jahren ist dabei ebenfalls sozial höchst ungleich: jüngere Menschen, solche mit höherem Bildungsstand und Erwerbstätige bilden sich häufiger fort als ältere Menschen, solche mit niedrigeren Bildungsabschlüssen und Arbeitslose. Geschlechterunterschiede waren dagegen zuletzt nicht erkennbar. Bedenklich stimmt, dass der Anteil derjenigen ohne beruflichen Abschluss, die an formalen Bildungsangeboten teilnahmen, zuletzt immer weiter abnahm. Angesichts einer steigenden Lebenserwartung, an die in Zukunft auch das Ruhestandseintrittsalter noch stärker angepasst werden muss, wird sich berufliche Weiterbildung zunehmend auch im höheren Erwerbsalter noch auszahlen. Die Aufgeschlossenheit dafür muss aber in jungen Jahren gelegt und über die Bildungslaufbahn hinweg lebendig gehalten werden. Um Innovationskraft und Produktivität der erwerbsfähigen Bevölkerung in der Breite zu erhöhen, wird es dabei entscheidend darauf ankommen, ob es gelingt, auch bildungsbenachteiligte Gruppen mitzunehmen.

### Fazit

Bildung ist eine zentrale Stellschraube für Produktivität und Wachstum sowie ein entscheidender Stabilitätsanker für unsere Demokratie. Damit ist Bildung eine doppelte „conditio sine qua non“ für künftigen Wohlstand. In unserer sich dynamisch verändernden Welt muss Lernen ein Lebensthema sein, für alle: Wir können es uns nicht erlauben, jemanden

zurückzulassen. Bildungspolitik muss daher konsequent teilhabe- und lebensverlaufsorientiert ausgerichtet sein – mit durchlässigen Bildungswegen, innovativen Gelegenheitsstrukturen und dem konsequenten Abbau von Zugangsbarrieren auf allen Stufen der Bildungslaufbahn. Wie sehr sich insbesondere frühe staatliche Bildungsinvestitionen auch für die Gesellschaft als Ganzes lohnen, könnte noch eindrücklicher wissenschaftlich dokumentiert werden, wenn geeignete Lebensverlaufsdaten vorlägen. Eine weitsichtige, empiriegestützte Bildungspolitik schafft hierfür die Voraussetzungen.

### Literatur

- Arbeitsgruppe 9+1. (2022). *Zukunftsfähig bleiben! 9 + 1 Thesen für eine bessere Berufsbildung*.
- Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung. (2024). *Bildung in Deutschland 2024*. Ein indikatorengeprägter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung. wbv Publikation.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung. (2017). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2017. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung. (2024). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2024. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2024). *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2022. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES-Trendbericht*.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). (2025). *Zehnter Familienbericht. Unterstützung allein- und getrennterziehender Eltern und ihrer Kinder – Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen*. Bundestagsdrucksache 20/14510.
- Fehser, S., Tillmann, F., Kleint, I. & Reißig, B. (2024). *Was geht? 2.0. Die Hallesche Kinder- und Jugendstudie 2024*. (Bd. 2). Stadt Halle (Saale).
- Hermes, H., Lergetporer, P., Mierisch, F., Peter, F. & Wiederhold, S. (2023). *Discrimination on the Child Care Market: A Nationwide Field Experiment*. CESifo Working Paper, Nr. 10368.
- Hofherr, S. (2024). *Perspektiven nach der Schule*. In *AID:A 2023 Blitzlichter. Zentrale Befunde des DJI-Surveys zum Aufwachsen in Deutschland* (S. 71–74). wbv Publikation.
- Hohmeyer, K. & Boll, C. (2024). *Übergänge in Beschäftigung und Beendigung des SGB-II-Leistungsbezugs von Müttern nach der Geburt des ersten Kindes*. IAB-Forschungsbericht, Nr. 19/2024. IAB.
- Hüsken, K., Lippert, K. & Kuger, S. (2024). *Außerunterrichtliche Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkindern: Bedarf und Nutzung*. *DJI-Kinderbetreuungsreport 2024* (Studie 2 von 6). DJI.
- Kayed, T., Wieschke, G. J. & Kuger, S. (2023). *Der Betreuungsbedarf im U3- und U6-Bereich: Zugangsselektivität und bedarfsgerechte Angebote*. *DJI-Kinderbetreuungsreport 2023* (Studie 1 von 7). DJI.
- Reißig, B., Tillmann, F., Steiner, C. & Recksiedler, C. (2018). *Was kommt nach der Schule? Wie sich Jugendliche mit Hauptschulbildung auf den Übergang in die Ausbildung vorbereiten*. DJI.
- Simm, I. & Hofherr, S. (2024). *Wohlbefinden von Schülerinnen und Schülern*. In *Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), AID:A 2023 Blitzlichter. Zentrale Befunde des DJI-Surveys zum Aufwachsen in Deutschland*. wbv Publikation, S. 22–24.
- Wirtschaftsdienst. (2025). *Zeitgespräch: Neuwahlen in Deutschland: Empfehlungen an die neue Bundesregierung*. *Wirtschaftsdienst*, 105(1), 8–47.

### Title: Learning as a Life Issue for All – Requirements for a Far-Sighted Education Policy

**Abstract:** We discuss the importance of a sustainable education policy for the prosperity and stability of society. Early childhood education, schools and vocational training must all be seen as a lifelong learning project in order to promote equal opportunities. Despite the expansion of day care centres and schools, inequalities in access to education persist, especially for children from disadvantaged backgrounds. Vocational education and training is under pressure as the number of trainees is falling and there are matching problems. Education policy must therefore be inclusive in order to open up educational and career opportunities for all.

Axel Plünnecke

## Eine neue Bildungspolitik für eine Welt im Umbruch

Die deutsche Wirtschaft steht vor großen Umbrüchen, geprägt von geopolitischen Unsicherheiten und den langfristigen „4D“-Trends: Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografie und Deglobalisierung. Von allen vier Trends gleichzeitig betroffen sind nach einer Befragung des Instituts der deutschen Wirtschaft 30 % aller Unternehmen, bei größeren Unternehmen ab 250 Mitarbeiter:innen im verarbeitenden Gewerbe sogar 90 %. Die Stärkung der Innovationskraft der Unternehmen ist zentral, um die Herausforderungen zu meistern, doch fehlende Fachkräfte stellen eine große Hürde für die Unternehmen dar. 44 % der Unternehmen sehen fehlende Fachkräfte als Problem bei der Digitalisierung, 29 % beim Klimaschutz. Vor allem MINT-Fachkräfte (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik) fehlen bereits heute und werden langfristig weiter knapp (Demary et al., 2024).

Aktuell verliert Deutschland im internationalen Vergleich an Innovationskraft: Während die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland von 2,4 % im Jahr 2000 auf 3,1 % des BIP im Jahr 2022 stiegen, konnten andere wichtige Konkurrenzländer wie die USA, Südkorea oder China die FuE-Ausgaben noch stärker steigern. Auch eine Betrachtung der Anteile der Outputkategorie internationale Patentanmeldungen ist nach Auswertungen der IW-Patentdatenbank im selben Zeitraum rückläufig, während Länder wie China und Südkorea deutliche Fortschritte machen (Anger et al., 2024a).

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Prof. Dr. Axel Plünnecke** leitet das Cluster Bildung, Innovation, Migration am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Der Ausblick für die Entwicklung der Innovationskraft in Deutschland ist auf Basis aktueller Daten zur Demografie und den Kompetenzen der Schüler:innen ungünstig. Kein anderes der wichtigsten Konkurrenzländer Deutschlands im Innovationswettbewerb weist zugleich ein so ungünstiges zahlenmäßiges Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Alter von 15 bis 19 zur Bevölkerung im Alter von 60 bis 64 in Kombination mit bereits niedrigen und weiter sinkenden Kompetenzwerten in Mathematik bei den 15-Jährigen auf. Im internationalen Vergleich schneiden bei PISA ähnlich gering erfolgreiche Länder wie die USA und Schweden bei der Altersstruktur deutlich besser ab. Bei der Altersstruktur auch stark herausgeforderte Länder wie China, Japan und Südkorea hingegen konnten ihr hohes Niveau an Mathematik-Kompetenzen bei den 15-Jährigen in den letzten Jahren erfolgreich halten (Anger et al., 2024a).

### Unternehmensumfrage

Die Unternehmen wurden Anfang 2024 im IW-Zukunftspanel um ihre Einschätzung gebeten, wie bedeutsam die in Abbildung 1 folgenden Faktoren sind, damit die deutsche Wirtschaft die angesprochenen Transformationen (Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografie, Deglobalisierung) bewältigen und gestalten kann. Dabei konnten die Unternehmen eine Bewertung auf einer Skala von 0 (völlig unwichtig) bis 100 (unbedingt erforderlich) vornehmen (Demary et al., 2024). Mit einem Median von 96 kommt aus Sicht der Unternehmen dem Faktor ‚zusätzliche Bildungsinvestitionen des Staates‘ die größte Bedeutung zu, um die Herausforderungen der Transformation zu meistern (Abbildung 1 oberste Zeile).

### Potenziale der Zuwanderung heben

In den nächsten zehn Jahren scheiden in Deutschland rund 13,2 Mio. Menschen im Alter von 55 bis 64 Jahren aus dem Erwerbsleben aus, während nur 8,5 Mio. Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren nachrücken. Jüngere Menschen haben doppelt so häufig einen Migrationshintergrund wie ältere. Ohne Zuwanderung wäre die demografische Altersstruktur noch ungünstiger. Zuwanderung führt jedoch zu Herausforderungen im Bildungssystem, da Kinder mit Migrationshintergrund oft schlechtere Kompetenzen in Deutsch und Mathematik haben. Diese Unterschiede beginnen im Kindergarten, setzen sich in der Grundschule fort und zeigen sich auch bei PISA-Tests (Anger et al., 2024b).

Abbildung 1

### Wie bedeutsam sind die folgenden Faktoren, damit die deutsche Wirtschaft die angesprochenen Transformationen bewältigen und gestalten kann?



Das IW-Zukunftspanel befragt Unternehmer:innen. Die 46. Befragungswelle wurde im Zeitraum November 2023 bis Januar 2024 durchgeführt. Angegeben sind die Mediane auf einer Skala von 0 (völlig unwichtig) bis 100 (unbedingt erforderlich) von befragten Unternehmer:innen N, von N = 549 (bei Faktor Diversifizierung) bis 620 (bei Faktor mehr Investitionen in Bildung), d. h. beim ersten Faktor Investitionen in das Bildungssystem beträgt der Median 96 bei N = 620 befragten Unternehmer:innen.

Quelle: Demary et al. (2024).

Schlechtere Ergebnisse hängen mit mangelnden Deutschkenntnissen, wenig Büchern oder geringeren sozioökonomischen Ressourcen im Elternhaus zusammen. Die exzessive Nutzung sozialer Medien von Jugendlichen in der Freizeit und pandemiebedingte Schulschließungen beeinträchtigten ebenso die Leistungen. Vorschulische Förderung wie tägliches Vorlesen oder Kita-Besuche ist besonders wichtig für benachteiligte Kinder, doch diese Gruppen besuchen im abnehmenden Maße eine Kita. Erschwerend für bessere Bildungschancen kommt hinzu, dass an weiterführenden Schulen Jugendliche mit Migrationshintergrund oft Schulen besuchen, in denen über die Hälfte der Schüler:innen einen Migrationshintergrund aufweisen, was den Spracherwerb zusätzlich erschwert (Anger et al., 2024b). Ferner zeigen aktuelle Auswertungen, dass der Anteil der Minderjährigen mit Eltern ohne berufsqualifizierenden Abschluss von 2011 bis 2021 von 11,4 % auf 17,6 % gestiegen ist. Vor allem in westdeutschen Großstädten ist der Anteil dieser Kinder besonders hoch (Geis-Thöne, 2025). Gezielte Maßnahmen in der frühen Bildung und bessere sprachliche Förderung sind essenziell, um die Teilhabechancen aller Kinder zu stärken und den Fachkräftemangel langfristig abzumildern.

#### Bessere Bildungspolitik

Für das Gelingen der Transformation (Demografie, Digitalisierung, Dekarbonisierung und Deglobalisierung) ist es wichtig, die Potenziale aller Kinder zu heben, die In-

novationskraft zu stärken und die Offenheit für Wandel zu sichern (Plünnecke, 2024).

#### Potenziale heben

Um die Potenziale aller Kinder besser zu heben, sind vor allem Maßnahmen in Kitas und Schulen notwendig. Frühkindliche Bildungsmaßnahmen sind effektiv, um herkunftsbedingte Ungleichheiten abzubauen, insbesondere durch Sprachförderung für Kinder aus nicht-deutschsprachigen Haushalten. Programme wie die Sprach-Kitas (2016 bis 2023) zeigten, dass gezielte Förderung und Familienbeteiligung die sprachliche Entwicklung nachhaltig unterstützen. Nach Ende des Programms wurden Elemente in einige Länderförderkonzepte übernommen, jedoch oft nur befristet. Dauerhafte, bundesweite Lösungen sind nötig.

Verpflichtende Sprachstandserhebungen vor dem Schuleintritt und darauf aufbauende Fördermaßnahmen sollten bundesweit einheitlich gestaltet und durch Vergleichsarbeiten ergänzt werden. Aktuell gibt es große Unterschiede zwischen den Bundesländern. Ein weiteres Problem ist der Mangel an Betreuungsplätzen: 2024 fehlten noch 306.000 Plätze für Kinder unter drei Jahren. Zudem nehmen Kinder mit Migrationshintergrund seltener an frühkindlicher Betreuung teil. Bei Drei- bis Sechsjährigen ist die Betreuungsquote zwischen 2012 und 2022 gesunken. Eine verstärkte Förde-

rung der Teilnahme bleibt dringend erforderlich (Anger et al., 2024b).

Gezielte Sprach- und Leseförderung ist essenziell für den Bildungserfolg, da Lesekompetenzen die Grundlage anderer Bildungsbereiche bilden. Frühzeitige Förderung und Programme wie Lautleseverfahren oder Tutorings in kleinen Gruppen haben sich bewährt. Eltern sollten stärker eingebunden werden. Multiprofessionelle Teams und Familienzentren können individuelle Förderung verbessern und Eltern entlasten. Sprachkurse für Eltern stärken die Zusammenarbeit mit Schulen und Nachhilfeprogramme entlasten ressourcenschwache Familien (BMFSFJ, 2021).

Das Startchancen-Programm unterstützt in den kommenden zehn Jahren rund 4.000 Schulen mit hohem Unterstützungsbedarf, um Bildungsungleichheiten abzubauen. Nach Berechnungen des IWs ist das Startchancen-Programm aus Sicht der öffentlichen Haushalte hoch rentabel, selbst wenn nur die Hälfte der Zielvorgabe des Startchancen-Programms erreicht würde. Eine Ausweitung des Programms auf bis zu 40 % der Schulen sollte daher dringend vorgenommen werden (Geis-Thöne & Plünnecke, 2024).

#### Innovationskraft stärken

Um die Innovationskraft zu stärken, sollten Maßnahmen zur MINT-Förderung und Innovationsimpulse der Hochschulen ausgebaut werden.

*MINT-Förderung:* Der Rückgang der MINT-Studierenden und schulischen Leistungen ist besorgniserregend. Von 2016 bis 2023 sank die Zahl der MINT-Studienanfänger deutlich, und die Mathematik-Kompetenzen der 15-Jährigen verschlechterten sich von 2012 bis 2022. Problematisch dabei ist auch, dass sich Emotionen und Motivationslagen zum Mathe-Unterricht in diesen zehn Jahren sehr ungünstig entwickelt haben (Lewalter et al., 2023). Der MINT-Unterricht an Schulen sollte deutlich gestärkt werden. Themen wie Klimaschutz sollten stärker in den MINT-Kontext eingebunden werden, um junge Menschen im Unterricht für MINT zu motivieren (Anger et al., 2024a). Der MINT-Lehrkräftemangel erfordert neue Ansätze wie Ein-Fach-Lehrkräfte, erleichterte Quereinstiege verbundenen mit besseren Förderprogrammen und bessere Zugangsmöglichkeiten für Zuwanderer mit ausländischen Abschlüssen (Anger et al., 2023).

Eltern und Lehrkräfte spielen eine Schlüsselrolle bei der Förderung geschlechtsneutraler Studien- und Berufswahl. Eltern schätzen dabei selbst bei gleichen Mathematik-Leistungen ihrer Kinder die Leistungen der Söhne höher ein als die Leistungen der Töchter. Die Schulen soll-

ten bessere Feedback-Instrumente zu den Stärken der Schülerinnen entwickeln und eine klischeefreie Studien- und Berufswahl stärker im Lehrplan verankern. Neben der Verantwortungspartnerschaft von Schule und Eltern sind weitere Partnerschaften für die Bildungswege der Jugendlichen wichtig und sollten gefördert werden. Exemplarisch kann hier das Netzwerk SCHULEWIRTSCHAFT genannt werden, in dem bundesweit rund 400 regionale Netzwerke klischeefreie Berufsorientierung, ökonomische Bildung und MINT-Förderung anbieten und unterstützen (BMFSFJ, 2021).

*Hochschulen:* Eine aktuelle Unternehmensbefragung durch das IW zeigt, dass Unternehmen in Deutschland für einen erfolgreichen Transformationsprozess von Hochschulen verschiedene Innovationsimpulse wünschen, insbesondere durch Wissenstransfer, akademische Weiterbildung, Forschungsk Kooperationen und Start-Ups. Unternehmen mit hoher Digitalisierung legen besonderen Wert auf die Ausbildung internationaler Absolventen (Anger et al., 2025, im Erscheinen).

Deutschland liegt bei Forschungsausgaben an Hochschulen gemessen an Spitzenländern wie Dänemark oder der Schweiz deutlich zurück und erreicht im Vergleich der wichtigsten Wettbewerbsländer einen Mittelfeldplatz. Auswertungen der IW-Patentdatenbank zeigen, dass auch bei internationalen Patentanmeldungen die Hochschulen der Schweiz und Dänemarks gemessen an der Größe der Länder gut abschneiden (Haag et al., 2024). Um auf die internationalen Spitzenländer aufzuholen, sollten die Forschungsausgaben an den Hochschulen in Deutschland um etwa 0,3 Prozentpunkte am BIP erhöht werden. Auch Kooperationen mit der Wirtschaft sowie die Förderung von Start-ups und Gründungskultur sollten verstärkt werden. Die Digitalisierung und Dekarbonisierung erfordern ein erweitertes akademischen Weiterbildungsangebot der Hochschulen, das berufsbegleitend und flexibel sein sollte. Kompetenzen zu globalen Themen wie China-Expertise und interkulturelle Fähigkeiten gewinnen an Bedeutung (Plünnecke, 2024).

Internationale Studierende, die häufig MINT-Fächer wählen, tragen erheblich zur Fachkräftesicherung bei. Um dies weiter zu fördern, sind mehr Ressourcen für die Begleitung der international Studierenden für ihren Studienerfolg und den erfolgreichen Übergang in den Arbeitsmarkt nötig. Der rechtliche Rahmen sollte angepasst werden, um Hürden wie Finanzierungsnachweise zu reduzieren. Für zusätzliche rund 100.000 internationale Studienanfänger:innen sind jährliche zusätzliche Ausgaben von rund 0,6 Mrd. Euro notwendig. Verschiedene Szenariorechnungen zeigen, dass selbst unter ungünstigen Annahmen zum späteren Verbleib in Deutschland diese Ausgaben langfristig zu

deutlich höheren Mehreinnahmen der öffentlichen Hand führen. Dazu stabilisieren die Zuwanderer über die Hochschulen den demografiebedingten Rückgang des Wachstumspotenzials (Geis-Thöne et al., 2025, im Erscheinen). Ressourcen für Begleitprogramme der international Studierenden sollte folglich nachhaltig gesichert und ausgeweitet werden, um die positiven Effekte auf Wachstum und Staatshaushalt weiter zu stärken.

### Offenheit für Wandel

Um die Offenheit für Wandel zu sichern, sollte Weltoffenheit weiter vermittelt und die digitale Teilhabe gesichert werden. Weltoffenheit und gesellschaftlicher Zusammenhalt spielen eine wichtige Rolle im Unternehmenskontext. Laut IW-Personalpanel schätzen mehr als zwei Drittel der Unternehmen die „proeuropäische Haltung in der Gesellschaft“ (73,5%), den „Zugang zu internationalen Netzwerken“ (70,7%) und die „Weltoffenheit der Region“ (69,4%) als eher oder sehr wichtig ein. Studien belegen, dass Auslandsaufenthalte Weltoffenheit fördern. Beispielsweise identifizieren sich nach einem Erasmus-Aufenthalt mehr Studierende als EU-Bürger (Anger et al., 2025, im Erscheinen).

Auch politisch wird die Bedeutung von Mobilität betont. Die EU-Kommission (2024 bis 2029) hat die Förderung von Bildung und Zusammenhalt als Priorität. Das Programm Erasmus+ wird dabei als Schlüsselinstrument genannt. Um die Reichweite zu erhöhen, empfiehlt der Draghi-Report eine fünfmalige Budgeterhöhung, um ein „Erasmus für alle“ zu ermöglichen. Aktuell erreicht das Programm nur 15% der jungen Menschen im akademischen Bereich (Anger et al., 2025, im Erscheinen).

Um die Offenheit für Wandel zu fördern, ist es auch wichtig, die digitale Teilhabe junger Menschen zu fördern. Die International Computer and Information Literacy Study (ICILS) vergleicht die Digitalisierungskompetenzen deutscher Schüler:innen international. Deutsche Achtklässler erreichen einen Mittelwert von 502 Punkten – signifikant über dem internationalen Durchschnitt (476), aber unter den Ergebnissen von 2018 (518) und 2013 (523). Über 40% der Schüler:innen erreichen nur die beiden niedrigsten Kompetenzstufen, was ihnen die aktive Teilhabe an einer digitalen Gesellschaft erschwert (Eickelmann et al., 2024).

Die Hälfte der Lehrkräfte in Deutschland fördert die Überprüfung der Glaubwürdigkeit digitaler Informationen, nur 38% lehren den Vergleich von Fakten aus Internetquellen mit anderen Quellen. Deutschland liegt damit unter dem internationalen Durchschnitt. Zudem haben weniger Lehrkräfte an digitalisierungsbezogenen Fortbildungen teilgenommen. Es besteht dringender Bedarf an mehr

Fortbildungen und Unterrichtsangeboten zur Stärkung digitaler Mündigkeit (Eickelmann et al., 2024).

Die Kultusministerkonferenz fordert die Fortsetzung des Digitalpakts. Wichtig ist dazu eine frühzeitige Medienbildung ab der Kita und verpflichtender Informatikunterricht in der Schule. Trotz Fortschritten ist der Ausbau der digitalen Infrastruktur, besonders des Internetzugangs an Schulen, weiterhin nötig. Mit der zunehmenden Digitalisierung gewinnt künstliche Intelligenz (KI) an Bedeutung. Es sind Konzepte notwendig, um Chancen und Risiken der KI-Nutzung zu adressieren. KI-Tools können Lehrkräfte unterstützen, bergen jedoch das Risiko, eigenständigen Arbeiten der Schüler:innen zu beeinträchtigen.

### Zusammenfassung

Deutschland steht vor der Herausforderung Demografie, Dekarbonisierung, Digitalisierung und Deglobalisierung zu bewältigen. Innovationskraft und Fachkräftesicherung sind entscheidend, jedoch verliert Deutschland seine frühere herausragende Position bei Forschungsausgaben und Patentanmeldungen. Demografische Probleme und sinkende MINT-Kompetenzen verschärfen die Lage. Zuwanderung gleicht dies in Teilen aus, doch das Bildungssystem schöpft Potenziale nicht aus, insbesondere beim steigenden Anteil der Kinder aus bildungsfernen Haushalten.

Für eine erfolgreiche Transformation sind stärkere MINT-Bildung, bessere Förderung von Kindern aus bildungsfernen Haushalten und Offenheit für Wandel zentral. Kitas brauchen verbindliche Sprachförderung, Schulen Ganztagsangebote, multiprofessionelle Teams und mehr Autonomie. MINT-Förderung erfordert verbesserten Mathematik-Unterricht und Berufsorientierung. Hochschulen sollten Forschungsausgaben erhöhen, Wirtschaftskooperationen ausbauen und Studienplätze für die Zuwanderung über die Hochschulen ausweiten und durch Begleitprogramme unterstützen. Digitale Bildung stärkt Teilhabechancen.

Die Bundespolitik sollte ein Qualitätspaket an Kitas mit den Schwerpunkten auf Sprachförderung auflegen, das Startchancenprogramm ausweiten, einen nationalen Aktionsplan MINT beschließen und Programme für mehr Zuwanderung über die Hochschulen und deren Begleitung sowie einen weiteren Digitalpakt umsetzen.

### Literatur

Anger, C., Betz, J., Geis-Thöne, W. & Plünnecke, A. (2023). *MINT-Herbstreport 2023. Mehr MINT-Lehrkräfte gewinnen, Herausforderungen der Zukunft meistern* (Gutachten für BDA, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall).

- Anger, C., Betz, J. & Plünnecke, A. (2024a). *MINT-Herbstreport 2024. MINT-Förderung – Der Schlüssel zu Innovation und Wachstum* (Gutachten für BDA, Gesamtmetall und MINT Zukunft schaffen).
- Anger, C., Betz, J. & Plünnecke, A. (2024b). *Bildungsmonitor 2024, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*.
- Anger, C., Betz, J., Plünnecke, A. & Schleiermacher, T. (2025, im Erscheinen). *Die Bedeutung studienbezogener Auslandsaufenthalte im Transformationsprozess der deutschen Wirtschaft* (Gutachten für den DAAD).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021). *Neunter Familienbericht, Eltern sein in Deutschland*, Drucksache 19/27200.
- Demary, V., Matthes, J., Plünnecke, A., Schaefer, T. & Schmitz, E. (2024). Herausforderungen der Transformation für die Unternehmen in Deutschland. *IW-Trends*, 51(3), 89–106.
- Eickelmann, B., Fröhlich, N., Bos, W., Gerick, J., Goldhammer, F., Schaumburg, H., Schwippert, K., Senkbeil, M. & Vahrenhold, J. (Hrsg.). (2024). *ICILS 2023 #Deutschland. Computer- und informationsbezogene Kompetenzen und Kompetenzen im Bereich Computational Thinking von Schüler\*innen im internationalen Vergleich*. Waxmann.
- Geis-Thöne, W. (2024). 306.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige fehlen. Eine Betrachtung der Entwicklung von Bestand und Bedarf an Betreuungsplätzen. *IW-Report*, Nr. 40.
- Geis-Thöne, W. & Plünnecke, A. (2024). *Investitionen in Kinder wirkungsvoll gestalten* (Gutachten im Auftrag des Deutschen Komitee für UNICEF e.V.).
- Geis-Thöne, W. (2025). Aufwachsen in bildungsfernen Familien. Ergebnisse des Mikrozensus zu Häufigkeit und Folgen. *IW-Trends*, 2024, 51(4), 95–114.
- Geis-Thöne, W., Obst, T., Plünnecke, A., Betz, J. (2025, im Erscheinen). *Volkswirtschaftliche Effekte der Zuwanderung über die Hochschulen* (Gutachten für den DAAD).
- Haag, M., Kohlisch, E. & Koppel, O. (2024). Patentanmeldungen aus dem Hochschulbereich. Internationales Ranking nach Ländern und einzelnen Hochschulen. *IW-Kurzbericht*, Nr. 79.
- Lewalter, D., Diedrich, J., Goldhammer, F., Köller, O. & Reiss, K. (Hrsg.) (2023). *PISA 2022, Analyse der Bildungsergebnisse in Deutschland*.
- Plünnecke, A. (2024). Agenda 2030 für die Bildungspolitik. Herausforderungen der Transformation meistern. *IW-Policy Paper*, Nr. 14.

---

**Title: Education Policy for a Successful Transformation**

**Abstract:** Germany faces challenges of demographics, decarbonisation, digitisation and deglobalisation. Innovative strength and securing skilled labour are crucial, but Germany is losing strength in research and patents. Demographic problems and declining STEM skills are exacerbating the situation. Immigration partly compensates for this, but the education system is not utilising the potential, especially among children from educationally disadvantaged households. What is needed is more STEM education, all-day school programmes, language support, more research spending at universities and more teaching capacity for international students. Federal policy should implement a quality package for early childhood education, an expansion of the “Startchancen” programme, a national STEM action plan and an additional digital pact.

Friederike Hertweck

## Welche Politik führt zu besserer Bildung?

Das Bildungssystem ist das Fundament für die individuelle und gesellschaftliche Entwicklung und spielt somit eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit eines Landes. Die Qualität der Bildung hat weitreichende Auswirkungen auf das individuelle Wohlstandspotenzial und auch auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. In einer zunehmend digitalisierten und globalisierten Welt sind gut ausgebildete Fachkräfte zudem von entscheidender Bedeutung für die Innovationskraft und die wirtschaftliche Stärke einer Nation. Ein starkes Bildungssystem fördert daher nicht nur das individuelle Potenzial von Kindern und Jugendlichen, sondern trägt in erheblichem Maße zur Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und zur nachhaltigen Entwicklung des gesamten Arbeitsmarktes bei.

Jedoch spiegeln die aktuellen Entwicklungen in den Ergebnissen der internationalen Schulleistungstests PISA oder auch der IQB-Bildungstrends, welche die Bildungsstandards von Schüler:innen in Deutschland messen, einen besorgniserregenden Rückgang des Leistungsniveaus sowie eine wachsende Ungleichheit im Zugang zu Bildungsressourcen wider. Das Bildungssystem wird darüber hinaus durch einen gravierenden Fachkräftemangel belastet, der sich sowohl im vorschulischen Bereich als Notbetreuungen als auch im schulischen Kontext in Form von Unterrichtsausfällen deutlich zeigt. Zusätzlich nimmt die Belastung der Lehrkräfte durch administrative Tätigkeiten, aber auch durch Unsicherheit im Umgang mit neuen Technologien wie z. B. ChatGPT zu. Angesichts dieser vielschichtigen Herausforderungen ist es erforderlich, bildungspolitische Maßnahmen zu entwickeln, die das Bildungssystem nachhaltig stärken. Datenbasierte Forschung und evidenzbasierte Ansätze aus internationalen Kontexten zeigen, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, Personalstrukturen zu optimieren, Lehrkräfte zu entlasten und Bildungsübergänge zu verbessern. Nur durch gezielte, fundierte Reformen kann das Bildungssystem zukunftsfähig gestaltet und die Bildungsungleichheit verringert werden.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

### Aktuelle Herausforderungen

Die Entwicklung des deutschen Bildungssystems über das vergangene Jahrzehnt lässt sich durch die Ergebnisse internationaler und nationaler Studien wie der erwähnten PISA- und IQB-Studie verdeutlichen. Die PISA-Studie 2022 der OECD zeigt einen signifikanten Rückgang der Mathematik- und Lesekompetenzen, der einem Verlust von bis zu einem gesamten Schuljahr gleichkommt. Besonders alarmierend ist, dass bis zu 30 % der getesteten 15-Jährigen in Mathematik die Mindestanforderungen nicht erreichten (OECD, 2023). Auch der IQB-Bildungstrend 2023 liefert ein ähnliches Bild und unterstreicht die Problematik einer bundesweit sinkenden Bildungsqualität (Stanat et al., 2023).

Diese negativen Entwicklungen werden von einem Mangel an Lehrkräften begleitet, welcher sich über die kommenden Jahre in einzelnen Bundesländern noch verschärfen wird (KMK, 2023). Gleichzeitig erfahren Lehrkräfte eine zunehmende Mehrbelastung durch administrative Aufgaben und haben somit weniger Zeit für ihre pädagogische Arbeit. Auch im frühkindlichen bzw. vorschulischen Bildungsbereich gibt es einen Fachkräftemangel, der nicht selten dazu führt, dass Kindergärten die Betreuungszeiten reduzieren oder nur „Notöffnungen“ anbieten, welche wiederum direkte Auswirkungen auf die Berufstätigkeit der Eltern und somit auf den Arbeitsmarkt haben. Zudem können mitunter Förderungen im Kindergarten nicht so umgesetzt werden, wie es mit mehr Personal möglich wäre, was zu einer Reduzierung der Qualität führen kann (Birkel-Barmsen, 2024).

Eine weitere ernstzunehmende Herausforderung ist das unzureichende Wissen zum individuellen Verhalten an Bildungsübergängen. Die Schulabbruchquoten steigen seit 2020 wieder an, sodass immer mehr junge Menschen aus dem Bildungssystem „verschwinden“. Auch ist aus der Bildungsforschung bekannt, dass sich an sehr frü-

**Friederike Hertweck, Ph.D.,** ist Wissenschaftlerin am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.



hen Bildungsübergängen soziale Ungleichheiten festigen (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung, 2024). Dies betrifft nicht nur den Wechsel von der Grundschule auf die weiterführende Schule, sondern startet schon beim Besuch einer Kindertagesstätte (Hermes et al., 2021). Durch unvollständiges Wissen zu diesen Übergängen und eine noch schwache, wenn auch steigende Verzahnung der einzelnen Bildungsabschnitte bleibt teilweise unklar, wozu einzelne Aspekte des vorgelagerten Bildungsabschnittes langfristig führen bzw. wie die Bildung in einem Bildungsabschnitt die Erträge des nachfolgenden Abschnitts verbessern kann.

Und schließlich führen auch die großen Krisen unserer Zeit, wie die Nachwirkungen der Coronapandemie, die Klimakrise und der Krieg in der Ukraine bei Jugendlichen zu Unsicherheit. Bildungspolitik muss daher nicht nur Wissensvermittlung, sondern auch Resilienzförderung und die Entwicklung sozialer Kompetenzen umfassen, um junge Menschen auf die Zukunft vorzubereiten.

### Reformen der Ampelregierung

Die Ampelkoalition ist 2021 mit dem Ziel gestartet, das Bildungssystem umfassend zu reformieren und ein „Jahrzehnt der Bildungschancen“ einzuläuten (SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP, 2021). Viele der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen wurden umgesetzt bzw. vorbereitet. So trat im vorschulischen Bildungsbereich zum 1. Januar 2025 das Gute-Kita-Gesetz in Kraft, das die Qualität der frühkindlichen Bildung unter anderem durch einen verbesserten Betreuungsschlüssel fördern soll. Im Bereich der schulischen Bildung soll zum einen mit dem Startchancen-Programm mehr Chancengerechtigkeit ermöglicht werden, indem der Einfluss der sozialen Herkunft auf Bildungserfolge verringert wird (BMBF, 2024). Zum anderen wurde im Dezember 2024 der Digitalpakt 2.0 zwischen Bund und Ländern beschlossen, der auf die Verbesserung der digitalen Infrastruktur an Schulen, die Fortbildung von Lehrkräften und die Entwicklung innovativer Lehrmethoden abzielt. Die Umsetzung steht jedoch unter dem Vorbehalt der Haushaltsentscheidung der künftigen Bundesregierung (KMK, 2024a). Und schließlich wurden Reformen in den Bereichen der beruflichen Bildung, der Hochschulbildung und der Weiterbildung eingeleitet – darunter die Änderungen des Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), der Pakt für die beruflichen Schulen und die Weiterentwicklung der Nationalen Weiterbildungsstrategie. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Chancengerechtigkeit in allen Bildungsbereichen zu erhöhen und lebenslanges Lernen zu fördern. Letzteres wird als Grundvoraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und beruflichen Erfolg in Zeiten gesellschaftlichen Wandels

und großer Transformationsprozesse betrachtet (Deutscher Bundestag, 2024).

Die Ampelregierung hat in den vergangenen drei Jahren zahlreiche Initiativen zur Modernisierung des Bildungssystems und zur Förderung von Chancengerechtigkeit auf den Weg gebracht. Dennoch bleiben nicht nur der Fachkräftemangel, sondern auch Herausforderungen an Bildungsübergängen und die Einbeziehung neuer Technologien zentrale Herausforderungen.

### Fachkräftemangel im vorschulischen und schulischen Bereich

Um den vielfältigen Anforderungen der heutigen Schulrealität – insbesondere im Bereich des Ganztags, der Integration Geflüchteter oder der Betreuung der technischen Infrastruktur – gerecht zu werden, müssen Schulen personell entsprechend ausgestattet sein. Dabei ist es nicht immer zwingend erforderlich, mehr Lehrkräfte einzustellen. In Ländern wie Kanada und Estland arbeiten beispielsweise multiprofessionelle Teams innerhalb der Schulfamilie so zusammen, dass entsprechend geschultes Fachpersonal besondere Aufgaben wie den Ausbau der technischen Infrastruktur oder die Auswertung von Daten zu Kompetenzen übernimmt (Hertweck, 2024). Dadurch werden Lehrkräfte von diesen Aufgaben entlastet, sodass mehr Zeit für die pädagogische und soziale Arbeit bleibt. Teilweise wird der Einsatz von multiprofessionellen Teams im Bildungsbereich schon explizit in den Wahlprogrammen erwähnt (unter anderem Bündnis 90/Die Grünen, 2025; FDP, 2024; SPD, 2025).

Ein weiterer Schritt zur Bekämpfung des Fachkräftemangels besteht in der Erhöhung der Attraktivität des Lehrberufs sowie in der Verbesserung der Studien- und Ausbildungsbedingungen für angehende Lehrkräfte und Erzieher:innen. Dieser Punkt hat, wie den Wahlprogrammen der meisten Parteien zur Bundestagswahl 2025 zu entnehmen ist, mittlerweile einen hohen Stellenwert auf der politischen Agenda. So wird etwa gefordert, die Ausbildungen für Erzieher:innen zu vergüten oder zumindest das Schulgeld abzuschaffen. Zudem wird teilweise angeregt, das Lehramtsstudium stärker in ein duales Studium zu überführen (FDP, 2024; Die Linke, 2025). Obwohl dieses Konzept von der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission (SWK) der Kultusministerkonferenz teilweise kritisch betrachtet wird (SWK, 2023), wurden bereits seit dem Wintersemester 2024/2025 an einigen Hochschulen in mehreren Bundesländern erste duale Lehramtsstudiengänge eingeführt. Studierende erhalten nicht nur eine Vergütung für ihr Studium, sondern sammeln bereits ab dem zweiten oder dritten Semester als Assistenzlehrkräfte praktische Erfahrungen im Schulbetrieb.

## Sinnvoller Einsatz von Künstlicher Intelligenz

Der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) im Bildungsbereich stellt eine bedeutende Chance dar, das Lernen und Lehren in Schulen innovativ und individualisiert zu gestalten – und somit auch Lehrende zu entlasten. Die Bildungsministerkonferenz verabschiedete im Oktober 2024 eine Handlungsempfehlung zum Umgang mit KI, die darauf abzielt, Schulen einen konstruktiv-kritischen Umgang mit diesen Technologien zu ermöglichen und deren Potenziale optimal zu nutzen. Diese Empfehlung markiert einen wichtigen Schritt, um KI als Teil der schulischen und unterrichtlichen Weiterentwicklung zu etablieren und gleichzeitig die notwendigen ethischen und datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen (KMK, 2024b).

Ein zentrales Einsatzfeld von KI in Schulen sind intelligente, tutorielle Systeme und adaptive Lernprogramme, die individuell auf die Lernbedürfnisse der Schüler:innen zugeschnitten sind. Diese Systeme können personalisierte Lernpfade entwickeln, die den Lernfortschritt überwachen und gezielt auf Schwächen oder Stärken eingehen. Sie bieten eine wertvolle Unterstützung, indem sie es Lehrkräften ermöglichen, mehr auf die individuellen Bedürfnisse ihrer Schüler:innen einzugehen, ohne dass sie dabei aufwendige personalisierte Lernpläne für jede einzelne Schülerin und jeden einzelnen Schüler erstellen müssen. In Kombination mit anderen digitalen Werkzeugen, etwa im Prüfungs- und Korrekturbereich, kann KI zudem eine Entlastung für Lehrkräfte schaffen und die Qualität der Rückmeldungen und Bewertungen verbessern (Meurers, 2024).

Da die Entwicklung und Implementierung von KI-Systemen aufwendig und kostspielig sind, übersteigt dies häufig die Kapazitäten einzelner Bundesländer. Daher scheint es angebracht, dass auf nationaler Ebene gemeinsame Standards entwickelt und eine enge Kooperation innerhalb der Bildungsministerkonferenz etabliert wird. Nur durch Zusammenarbeit und gemeinsame Anstrengungen können die Potenziale von KI im Bildungssystem nachhaltig genutzt und gleichzeitig die damit einhergehenden gesellschaftlichen, ethischen und datenschutzrechtlichen Fragestellungen berücksichtigt werden. Einzelne Parteien haben den verantwortungsvollen Einsatz von KI im Bildungsbereich bereits in ihre Wahlprogramme aufgenommen (unter anderem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2025; SPD, 2025).

## Kohärentes Konzept für Bildungsübergänge

Ein weiterer zentraler Lösungsansatz für die Verbesserung des Bildungssystems ist die verstärkte Betrachtung

von Bildungsübergängen, also Phasen, in denen Schüler:innen, aber auch junge Erwachsene, von einer Bildungsstufe zur nächsten übertreten. Diese Übergänge, wie etwa der Wechsel vom Kindergarten in die Grundschule oder der Übergang von der Schule in die Ausbildung bzw. das Studium, sollten nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Vielmehr muss ein durchgehendes, kohärentes Konzept entwickelt werden, das eine kontinuierliche Förderung ermöglicht und die Herausforderungen jedes Übergangs individuell adressiert.

Ein beispielhaftes Modell für die Wichtigkeit eines kohärenten Übergangs stellt die sprachliche Bildung dar. Kinder, die am Ende ihrer Kita-Zeit noch nicht ausreichend sprachlich gefördert wurden, haben oft Schwierigkeiten, in der Grundschule schnell und nachhaltig Anschluss zu finden und sich in den Unterricht zu integrieren. Ein kontinuierlicher Ansatz zur sprachlichen Förderung, der bereits in der Kita beginnt und bis zum Übergang in die Grundschule, wenn nicht sogar in die weiterführende Schule, fortgesetzt wird, ist notwendig, um Chancengleichheit zu gewährleisten und Kinder bestmöglich zu integrieren. Nicht umsonst steht die Integration der sprachlichen Bildung in den Kindergartenalltag (unter anderem Die Linke, 2025), verpflichtende Sprachtests (unter anderem FDP, 2024) oder ein verpflichtendes Kindergartenjahr zur Verbesserung der sprachlichen Kompetenzen (unter anderem CDU & CSU, 2025) in den Wahlprogrammen zahlreicher Parteien.

Ähnlich bedeutend sind aber auch die Übergänge in den Arbeitsmarkt. Nicht nur die Zahl der Schulabbrecher:innen steigt kontinuierlich an, auch der weiterhin hohe Anteil an jungen Erwachsenen, die ihre Ausbildung oder ein Studium abbrechen, ist vor allem dann kritisch, wenn über den weiteren Verbleib bzw. die weiteren Bildungswege der Jugendlichen nicht viel bekannt ist. Der Übergang von der Schule in den Beruf ist bedeutend, läutet er doch die langfristige Arbeitsmarktbeteiligung ein. Dieser Übergang ist aber oft mit fehlender Orientierung und Unsicherheiten verbunden.

## Durchführung von Evaluationen und bildungsökonomischer Forschung

Ein weiterer wichtiger Ansatz zur nachhaltigen Stärkung des Bildungssystems besteht in der Integration von begleitenden Evaluationen bildungspolitischer Maßnahmen und somit einer stärkeren Verzahnung von Praxis, Wissenschaft und Politik. Dazu ist es notwendig, eine solide Datenbasis zu schaffen. Die Einführung einer Schüler-ID, wie sie von der CDU vorgeschlagen wird (CDU & CSU, 2025), könnte ein erster Schritt sein, um Bildungskarrieren nachverfolgen zu können. Ein bundesweites Bildungsverlaufsregister, das den gesamten Verlauf der formalen Bildung eines Schülers oder einer Schülerin dokumentiert,

würde es ermöglichen, Bildungsmaßnahmen langfristig zu verfolgen und ihre Auswirkungen auf verschiedene Bildungsergebnisse und berufliche Laufbahnen zu analysieren. Die Schaffung eines kohärenten Datenregisters, das eine fundierte, interdisziplinäre Forschung ermöglicht, würde nicht nur die Bildungsforschung bereichern, sondern auch eine klare Grundlage für die Entwicklung von Politikmaßnahmen bieten, die das Wohlergehen der gesamten Gesellschaft nachhaltig fördern. Es könnte überdies in Betracht gezogen werden, neben flächendeckenden Leistungsstanderhebungen die Kinder und Jugendlichen auch zu ihrem Wohlbefinden zu befragen, ähnlich wie es bereits in Dänemark zur Stärkung der Resilienz praktiziert wird (Hertweck, 2024).

Auch die stärkere Integration von bildungsökonomischer Forschung in die bildungspolitische Debatte kann wertvolle Erkenntnisse darüber liefern, wie bildungspolitische Maßnahmen die langfristige Erwerbstätigkeit oder die Arbeitsmarktperspektiven der nächsten Generation beeinflussen. In diesem Zusammenhang sollte der Leitsatz „Bildungspolitik ist Arbeitsmarktpolitik“ (Isphording & Zorn, 2024) noch stärker in der politischen Diskussion verankert werden. Konkrete Maßnahmen und Reformen im vorschulischen und schulischen Bildungsbereich wirken sich direkt auf die künftige Arbeitsmarktentwicklung aus; oft jedoch erst mit erheblicher Verzögerung. Daher ist es wichtig, dass Bildungspolitik nicht isoliert von arbeitsmarktpolitischen Zielen gedacht wird. Nur durch die Berücksichtigung dieser Wechselwirkungen kann eine nachhaltig erfolgreiche Bildungspolitik entwickelt werden, die sowohl den individuellen Bedürfnissen der Lernenden als auch den Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht wird.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass eine effektive Bildungspolitik nicht nur auf kurzfristige Ziele ausgerichtet sein darf, sondern auf eine langfristige, evidenzbasierte Analyse und die enge Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis angewiesen ist. Nur so können Maßnahmen ergriffen werden, die sowohl die Bildungschancen für die Schüler:innen verbessern als auch den Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht werden. Eine gut ausgerichtete Bildungspolitik kann aber nicht nur die Bildungschancen verbessern, sondern auch als integraler Bestandteil der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Sozial- und Familienpolitik fungieren. Geringere Bildungsungleichheit und bessere Bildungsergebnisse haben nachweislich starke positive Auswirkungen auf zahlreiche gesellschaftliche Herausforderungen, wie Armut, Gesundheit und Kriminalität. Um die langfristigen Bildungsrenditen – sowohl monetär als auch nicht-monetär – präzise bestimmen zu können, ist eine engere Verzahnung von Bildungsdaten mit anderen relevanten

gesellschaftlichen Daten, etwa aus den Bereichen Arbeitsmarkt und Gesundheit, von entscheidender Bedeutung (Hertweck et al., 2023).

Und schließlich führen die großen Krisen unserer Zeit, wie die Nachwirkungen der Coronapandemie, die Klimakrise und der Krieg in Europa, zu einem Gefühl der Unsicherheit bei Jugendlichen. Es wird zunehmend deutlich, dass Bildungspolitik nicht nur als eine Frage der Wissensvermittlung, sondern auch als eine Frage der Resilienzförderung verstanden werden muss. Eine moderne Bildungspolitik sollte daher nicht nur auf die fachliche Bildung abzielen, sondern auch die Entwicklung von Resilienz und sozialen Kompetenzen fördern, um junge Menschen auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Auch das haben europäische Nachbarländer wie Dänemark bereits erkannt und führen zusätzlich zu Kompetenzerhebungen flächendeckende Befragungen zum Wohlbefinden der Schüler:innen durch (Hertweck, 2024).

Die Herausforderungen, vor denen das deutsche Bildungssystem steht, sind komplex und tiefgreifend und betreffen alle Bildungsstufen. Um nachhaltige Veränderungen zu bewirken, muss eine ganzheitliche Strategie entwickelt werden, die auf langfristige Reformen abzielt und die Strukturen des Bildungssystems nachhaltig stärkt. Eine Bildungspolitik kann nur dann erfolgreich sein, wenn alle relevanten Akteure – von den Fachkräften im Bildungssystem über Politik und Wissenschaft bis hin zur Zivilgesellschaft – eng zusammenarbeiten.

---

## Literatur

- Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung. (2024). *Bildung in Deutschland 2024*. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung. wbv Publikation.
- Birkel-Barmsen, J. (2024). Zum Personalrekrutierungserfolg von Kita-Trägern: Der Einfluss von kollektiven Anreizen und Trägermerkmalen auf die Dauer der Stellennachbesetzung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 27, 1447–1466.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2024, 2. Februar). *Bund und Länder einigen sich auf Startchancen-Programm* [Pressemittteilung 4/2024].
- Bündnis 90/Die Grünen. (2025). *Zusammen wachsen*. Regierungsprogramm 2025.
- CDU & CSU. (2025). *Politikwechsel für Deutschland*. Wahlprogramm von CDU und CSU.
- Deutscher Bundestag. (2024, 12. Juni). 29. *BAföG-Reform beschlossen* [Kurzmeldung hib 410/2024].
- Die Linke. (2025). *Alle wollen regieren. Wir wollen verändern. Reichtum teilen. Preise senken. Füreinander*. Wahlprogramm.
- FDP. (2024). *Alles lässt sich ändern*. Das Wahlprogramm der FDP zur Bundestagswahl 2025.
- Hermes, H., Lergepore, P., Peter, F. & S. Wiederhold. (2021). Behavioral barriers and the socioeconomic gap in child care enrollment. *IZA Discussion Paper*, 14698.
- Hertweck, F. (2024). *Datengestützt zum Erfolg: Internationale Beispiele für eine evidenzbasierte Transformation des Bildungssystems*. Vodafone Stiftung.

- Hertweck, F., Isphording, I. E., Matthwes, S., Schneider, K. & Spieß, C. K. (2023). Bildungsdaten: Datenlücken durch ein Bildungsverlaufsregister schließen. *Wirtschaftsdienst*, 103(11), 733–736.
- Isphording, I. E. & Zorn, D. (2024). Bildungspolitik ist Arbeitsmarktpolitik. *Wirtschaftsdienst*, 104(8), 524–526.
- KMK – Kultusministerkonferenz. (2023, Dezember). Lehrkräfteeinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2023 – 2035 – Zusammengefasste Modellrechnungen der Länder. *Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation*, Nr. 238.
- KMK – Kultusministerkonferenz. (2024a, 13. Dezember). Gemeinsame Erklärung zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Konferenz der Bildungsministerinnen und Bildungsminister der Länder für einen Digitalpakt 2.0.
- KMK – Kultusministerkonferenz. (2024b). *Handlungsempfehlung für die Bildungsverwaltung zum Umgang mit Künstlicher Intelligenz in schulischen Bildungsprozessen*. Beschluss der Bildungsministerkonferenz vom 10.10.2024.
- Meurers, D. (2024, März). KI-Methoden für konkrete Herausforderungen in der Bildung: Effektives Fördern und Fordern ermöglichen. *Analysen & Argumente*, 527. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- OECD. (2023). *PISA 2022 results (Volume I): The state of learning and equity in education*. OECD Publishing.
- SPD. (2025). *Mehr für dich. Besser für Deutschland*. Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025. Beschlussfassung vom außerordentlichen Bundesparteitag 2025 am 11. Januar 2025.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP. (2021). *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.
- Stanat, P., Schipolowski, S., Schneider, R., Weirich, S., Henschel, S. & Sachse, K. A. (Hrsg.). (2023). *IQB-Bildungstrend 2022: Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*. Waxmann.
- SWK – Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz. (2023). *Lehrkräftegewinnung und Lehrkräftebildung für einen hochwertigen Unterricht [Gutachten]*.

---

#### Title: Which Policy Leads to Better Education?

**Abstract:** The education system is crucial for individual and social development and a country's competitiveness. Current studies show a decline in the quality of education and growing inequality. Challenges such as a shortages of skilled labour and high workloads for teachers, combined with inadequate educational transitions, are exacerbating the situation. The coalition government has introduced reforms, including the Good Childcare Act and the Digital Pact 2.0, but implementation remains difficult. Future measures must focus on innovation, AI integration and coherent educational transitions in order to promote equal opportunities and resilience.

Ferdinand Fichtner, Simon Junker, Claus Michelsen

## Zur Bundestagswahl: Wie die Parteien die Investitionstätigkeit ankurbeln wollen

Deutschland befindet sich in einer andauernden Schwächephase. Die Wirtschaft ist seit dem Ausbruch der Coronapandemie nicht mehr gewachsen. Vor diesem Hintergrund stellt sich im Vorfeld der Bundestagswahl die Frage, wie die Parteien die Investitionstätigkeit ankurbeln wollen und welche Wirkungen damit erzielt werden können. Die Wahlprogramme der Parteien, die realistische Chancen auf eine Regierungsbeteiligung haben, unterscheiden sich in der Wahl der Instrumente und dem Umfang der Entlastungen für den Unternehmenssektor. Vergleichend untersucht werden die gesamtwirtschaftlichen Effekte der unterschiedlichen Maßnahmen, die Impulse für die Investitionstätigkeit sowie die Effizienz der Maßnahmen. Unter dem Strich entfalten die Maßnahmen von FDP und Union die kräftigsten konjunkturellen Impulse, während die Maßnahmen von SPD und Grünen zielgerichteter und damit effizienter sind. Insgesamt hängen die Wirkungen maßgeblich von der Höhe der eingesetzten Mittel ab.

Die deutsche Wirtschaft ist in den vergangenen fünf Jahren nicht gewachsen. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag zum Jahresende 2024 in etwa auf dem Niveau des Schlussquartals des Jahres 2019. Die Dauerkrise hat unterschiedliche Ursachen: Die Folgen der Pandemie und der Energiekrise wegen des russischen

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Die Autoren danken Stefan Bach, DIW Berlin, für ausführliche Diskussionen sowie die Simulation und Aufbereitung der fiskalischen Wirkungen und Verteilungswirkungen, die durch die steuerpolitischen Vorschläge der Parteien entstehen. Diese Analyse erscheint demnächst als DIW aktuell (Bach, 2025).

Angriffs auf die Ukraine haben vor allem die deutsche Industrie erheblich belastet. Lieferengpässe sorgten für Unterbrechungen der Produktion, Gewinne wurden durch spürbar gestiegene Energie- und Vorleistungskosten geschmälert. Die restriktivere Geldpolitik hat zudem die weltweite Nachfrage nach Investitionsgütern gedrückt – für die exportorientierte deutsche Wirtschaft eine besondere Belastung. Hinzu kommt die große Unsicherheit über die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik Deutschlands (Junker & Michelsen, 2024) gepaart mit globalen Unsicherheiten und einem Nachfragerückgang auf den chinesischen Märkten (Dany-Knedlik et al., 2024, S. 730).

Schwerer wiegen allerdings strukturelle Probleme und Anpassungsprozesse. Bereits deutlich vor den Krisen der vergangenen Jahre war die Industrieproduktion rückläufig. Dies betrifft Kernbereiche des Verarbeitenden Gewerbes wie die Automobilindustrie, die unter erheblichen Konkurrenzdruck geraten ist. Auch der Maschinen- und Anlagenbau muss sich immer größerem Wettbewerb aus China stellen. Konsens gibt es zudem darüber, dass die Infrastruktur an Leistungsfähigkeit eingebüßt hat und das Gründungs- und Innovationsgeschehen zu schwach ist – auch, weil die bürokratischen Belastungen hoch sind oder die Planungs- und Verwaltungsprozesse lange dauern (SVR, 2024).

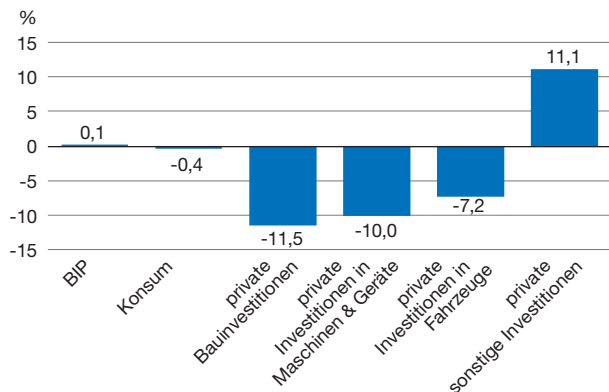
Die inländische Nachfrage ist derzeit ausgesprochen schwach. Der Inflationsdruck hat die Kaufkraft der Haushalte reduziert. Die Finanzpolitik wirkt angesichts der Konsolidierungsbemühungen zusätzlich restriktiv. Vor allem bereiten fehlende Investitionen Sorgen. Seit Jahren wird

**Prof. Dr. Ferdinand Fichtner** lehrt an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

**Dr. Simon Junker** ist Mitarbeiter beim Verband Forschender Arzneimittelhersteller (vfa) in Berlin.

**Dr. Claus Michelsen** ist Geschäftsführer Wirtschaftspolitik beim vfa in Berlin und Dozent für Wirtschaftswissenschaften an der Leuphana Universität Lüneburg.

Abbildung 1  
**Änderung der realen Größen zwischen dem  
 Schlussquartal 2019 und dem dritten Quartal 2024**



Quelle: eigene Berechnungen, Statistisches Bundesamt.

die Investitionslücke im Bereich der öffentlichen Infrastruktur bemängelt (Clemens et al., 2021). Schleichend hat auch der private Kapitalstock an Modernität eingebüßt – in den letzten Jahren massiv. Gegenüber dem Jahresende 2019 – dem Höchstwert der realen Wirtschaftsleistung vor der Coronakrise – gingen die privaten Bauinvestitionen um 11,5% zurück, die Investitionen in Maschinen und Geräte um 10% und die in Fahrzeuge um 7,2% (Abbildung 1). Gegenüber dem höchsten Wert der Investitionstätigkeit zum Jahresbeginn 2019 sanken die privaten Ausrüstungsinvestitionen sogar um fast 15%. Noch drastischer sind die Investitionen in Maschinen und Geräte gesunken – sie liegen über 17% unterhalb ihres Höchstwerts.

Deshalb ist es zu begrüßen, dass die Parteien, die realistische Chancen auf eine Regierungsbeteiligung haben, Vorschläge unterbreiten, wie die unternehmerische Investitionsdynamik gesteigert werden kann. Die Ansätze sind gleichwohl deutlich verschieden. Ihre gesamtwirtschaftliche Wirkung wird im folgenden Beitrag analysiert.

### Vorschläge zur Belebung der Investitionstätigkeit

Die Parteien stimmen in ihrer Analyse überein, dass sich die Rahmenbedingungen für Investitionen in Deutschland verschlechtert haben. Betont werden dabei unterschiedliche Ursachen und Verantwortliche. Im Kern allerdings herrscht Einigkeit darüber, dass wichtige Standortfaktoren verbesserungswürdig sind. Alle Parteien betonen die hohen Bürokratiekosten, die die Produktivität schmälern. Übereinstimmung herrscht auch darin, dass wichtige Infrastrukturen an Qualität eingebüßt haben oder nicht schnell genug ausgebaut werden. Dies senkt die Effizienz des privat eingesetzten Kapitals. Auch der Fachkräftemangel wird unisono als Hemmnis für den Standort the-

matisiert. Schließlich gibt es auch eine große Einigkeit darin, dass die Energiekosten gesenkt und die Liefersicherheit erhalten werden müssen.

Große Unterschiede zeigen sich aber darin, ob und welche finanziellen Investitionsanreize gewährt werden sollen. Union (CDU & CSU, 2025) und FDP (2025) schlagen weitreichende Steuererleichterungen vor. SPD (2025) und Bündnis 90/Die Grünen (2025) setzen dagegen auf Prämien für Investitionen, die als Steuergutschrift ausgezahlt werden. Hinzu kommen Vorschläge zur Stärkung der öffentlichen Investitionstätigkeit. Die einzelnen Vorschläge unterscheiden sich grundsätzlich, aber auch bei scheinbar ähnlichen Vorschlägen liegen im Detail wichtige Unterschiede.<sup>1</sup>

### Vorschläge der CDU/CSU

Die wichtigsten Vorschläge der Union zur Stärkung der Investitionstätigkeit sind steuerlicher Natur. Geplant ist, den Körperschaftsteuersatz in vier Jahresschritten von 15% auf 10% abzusenken. Dies würde im Jahr 2026 die Unternehmen um rund 4,5 Mrd. Euro entlasten (2030 dürften es schließlich 20 Mrd. Euro sein, abhängig von der Ertragslage der Unternehmen). Auch die Veränderungen bei der Einkommensteuer (insgesamt geschätzt gut 30 Mrd. Euro Entlastung, davon 10 Mrd. Euro für Unternehmenseinkommen), darunter eine Senkung der Tarif-Knickstelle und eine Erhöhung der Einkommensgrenze beim Spitzensteuersatz, sowie die Abschaffung des Solidaritätszuschlags (anfänglich 5,3 Mrd. Euro) wirken sich positiv auf die Unternehmensbilanzen aus. Hinzu kommen Veränderungen bei Abschreibungs- und Verlustverrechnungsregeln, die sich auf voraussichtlich 7 Mrd. Euro Entlastungswirkung aufsummieren. Ebenfalls erheblich sind mit zusammen 6,7 Mrd. Euro die Absenkung der Stromsteuer und die Entlastung bei den Netzentgelten. Unter dem Strich und unter Berücksichtigung weiterer kleinerer Maßnahmen beabsichtigt die Union, die Unternehmen im Jahr 2026 um 28 Mrd. Euro zu entlasten.

### Vorschläge der FDP

In noch größerem Umfang plant die FDP, den Unternehmenssektor steuerlich zu entlasten. Deren noch etwas weitreichendere Pläne bei der Körperschaftsteuer würden den Unternehmen ebenfalls schrittweise über einen Zeitraum von vier Jahren beträchtlichen Handlungsspielraum zurückgeben, beginnend mit 5,4 Mrd. Euro im Jahr 2026. Geplante Erleichterungen bei Verlustverrechnung und Abschreibungen schlagen mit 16 Mrd. Euro zu Buche, eine Absenkung der Stromsteuer auf den EU-Min-

<sup>1</sup> Die Aufkommenswirkungen der Maßnahmen basieren größtenteils auf Bach (2025).

destsatz mit 2,8 Mrd. Euro. 17,5 Mrd. Euro mehr Mittel ergeben sich für 2026 aus der Abschaffung des Solidaritätszuschlags und der deutlichen Veränderung des Einkommensteuertarifs bei den Unternehmen, insbesondere für die Spitzeneinkommen. Insgesamt plant die FDP Entlastungen, die sich anfangs auf ein Volumen von 42 Mrd. Euro belaufen dürften.

### Vorschläge der Grünen

Andere Schwerpunkte setzen die Grünen. Zentraler Vorschlag des Programms ist ein Fonds, der zur Finanzierung investiver Ausgaben genutzt werden soll. Finanziert werden sollen damit unter anderem Investitionen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur auf allen föderalen Ebenen, des Netzausbaus aber auch Investitionszuschüsse an Unternehmen. Für den Fonds ist kein Gesamtvolumen und keine zeitliche Perspektive benannt. Er dürfte aber in der Größenordnung der öffentlich diskutierten Investitionsbedarfe liegen (Dullien et al., 2024). Um die Finanzierung zu sichern, ist eine Reform der Schuldenbremse angekündigt. Konkreter ausformuliert – und in den vorliegenden Berechnungen berücksichtigt – ist eine Investitionsprämie für Unternehmen: Diese soll als Steuergutschrift – unabhängig davon, ob Gewinne erzielt werden – in Höhe von 10 % der Anschaffungskosten von Maschinen, Geräten und Fahrzeugen ausgezahlt werden. Das Volumen der Prämie dürfte sich im kommenden Jahr auf rund 26 Mrd. Euro belaufen. Zudem planen die Grünen die Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif (rund 1,2 Mrd. Euro) und die Abschaffung des Solidaritätszuschlags bei der Körperschaftsteuer (rund 2,4 Mrd. Euro). Beide Maßnahmen dürften die Unternehmen steuerlich um circa 3,6 Mrd. Euro entlasten und damit die Investitionsspielräume vergrößern. Die Absenkung der Stromsteuer und die vollständige Finanzierung der Netzentgelte aus dem Fonds dürften, wie bei der Union, weitere Entlastungen für die Unternehmen mit sich bringen. Insgesamt ergeben sich Einnahmen und Entlastungen der Unternehmen in Höhe von 36 Mrd. Euro.

### Vorschläge der SPD

Die SPD schlägt vor, öffentliche Investitionen aus einem Fonds zu finanzieren. Dieser soll zunächst ein Volumen von 100 Mrd. Euro haben und die Eigenkapitaldecke von öffentlichen Unternehmen stärken, die damit wiederum am Kapitalmarkt zusätzliche Mittel aufnehmen können. Notwendige Details für eine Modellierung dieses Fonds fehlen allerdings, dieser Kanal ist in den Berechnungen nicht berücksichtigt. Die SPD schlägt zudem den „Made in Germany Bonus“ vor, der als Steuergutschrift 10 % der Investitionskosten für Maschinen und Geräte unterstützt. Das Volumen dürfte sich auf rund 18 Mrd. Euro belaufen.

Zudem plant die SPD die Deckelung der Netzentgelte auf drei Cent und die Absenkung der Stromsteuer. Dies entlastet die Unternehmen, im gleichen Umfang wie bei Union und Grünen. Die geplanten Veränderungen bei der Einkommensteuer – bei der Erbschaft- und Superreichen-Vermögensteuer – hingegen belasten die Unternehmen bzw. deren Eigentümer:innen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro. Unter dem Strich ergeben sich alles in allem dennoch Entlastungen in Höhe von 23 Mrd. Euro.

### Wirkungskanäle und Modellierung

Die Unterschiede in den Wahlprogrammen sind mit Blick auf die Zusammensetzung und die geplanten Volumina erheblich. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte können modelliert und entsprechende Maßnahmen evaluiert werden. Für die Analyse wird ein strukturelles Modell der deutschen Volkswirtschaft verwendet. Dieses bildet die Verflechtungen innerhalb der deutschen Wirtschaft ab und wird anhand vorliegender Daten der amtlichen Statistik geschätzt. Das Modell enthält dabei wesentliche gesamtwirtschaftliche Größen, wie die Investitionen in Ausrüstungen, Bauten oder Forschungsaktivitäten, die in diesem Rahmen durch Faktoren wie Zinsen, den Auslastungsgrad der Wirtschaft und Preise bestimmt werden. Dabei werden all diese Größen gleichzeitig betrachtet, um neben den direkten Effekten möglicher Gesetzesänderungen auch die Wechselwirkung zwischen allen wirtschaftlichen Größen wie der Beschäftigung, Löhnen und Zinsen erfassen zu können.<sup>2</sup>

Für die Simulation werden die beschriebenen Maßnahmen in Modellgrößen überführt (Tabelle 1). Steuersenkungen und Entlastungen bei Energiekosten steigern die Unternehmensgewinne nach Steuern, haben aber keinen direkten Einfluss auf Geschäftsmodell oder Produktionsprozesse der Unternehmen, insbesondere auf deren Kapitalintensität. Ein Teil der freiwerdenden Mittel wird an Anteilseigner ausgeschüttet. Die verbliebenen Mittel fließen in Investitionen in den heimischen Kapitalstock und in finanzielle Vermögenstitel, die zu einem guten Teil auch Auslandsinvestitionen umfassen. Niedrigere Steuern machen Deutschland für Investitionen – auch aus dem Ausland – attraktiver. Ausgeschüttete Erträge schieben den Konsum an. Beides bringt steigende Beschäftigung und zusätzliche Einkommen mit sich. Auch Veränderungen bei der Verlustverrechnung wirken in ähnlicher Weise. Entsprechende Maßnahmen werden als Änderung der Unternehmensgewinne modelliert. Welcher Teil der Gewinne in neue Anlagen investiert, zu welchen Teilen die höheren Erträge konsumiert werden und welche dynamischen Effekte sich daraus ergeben, wird im Rahmen des Modells ermittelt.

<sup>2</sup> Das Modell basiert auf Albig et al. (2016).

**Tabelle 1**  
**Minimale/maximale jährliche Aufkommenswirkung**  
**der Impulse für 2026 bis 2030**

in Mrd. Euro

Maßnahme	CDU/CSU	FDP	Grüne	SPD
Absenkung Stromsteuer <sup>1</sup>	2,8	2,8	2,8	2,8
Absenkung Netzentgelte <sup>2</sup>	3,9	-	3,9	3,9
Absenken der Körperschaftsteuer <sup>3</sup>	4,5-18,0	5,4-21,6	-	-
Erleichterungen bei Abschreibungen & Verlustverrechnung <sup>4</sup>	7	16	-	-
Abschaffung Solidaritätszuschlag <sup>5</sup>	5,3	5,3	2,4	-
übrige Entlastungen bei der Einkommensteuer <sup>5</sup>	4,7	12,2	1,2	-1,4
Investitionsprämie	-	-	25,6	17,8
Summe	28,2-41,7	41,7-57,9	35,9	23,1

Basierend auf der Bemessungsgrundlage des Jahres 2026; Die Körperschaftsteuer soll gemäß der Programme von Union und FDP in mehreren (hier unterstellt: vier gleichen) Schritten in den Jahren 2026 bis 2029 umgesetzt werden. Deshalb sind hier Spannweiten angegeben. In der Simulation steigen die tatsächlichen Aufwendungen zusätzlich weiter an, da sich auch die Bemessungsgrundlage verschiebt. Dies gilt für alle simulierten Größen.

<sup>1</sup> Das europäische Minimum der Stromsteuer liegt bei 0,50 Euro/MWh. Die reguläre Steuer beträgt 20,50 Euro/MWh und wurde in den vergangenen Jahren bereits für die Unternehmen des produzierenden Gewerbes abgesenkt. <sup>2</sup> Netzentgelte variieren regional und nach Anbieter. Im ersten Quartal 2024 betragen die durchschnittlichen Netzentgelte für Haushalte 11,62 Cent/KWh im Durchschnitt. Für gewerbliche Kunden lagen sie bei 9,42 Cent/KWh und für Industriekunden bei 4,12 Cent/KWh. <sup>3</sup> Die Unternehmensteuern setzen sich aus unterschiedlichen Bestandteilen zusammen. Die Gewerbesteuer und die Körperschaftsteuer sind dabei die wichtigsten Steuern. Damit die Unternehmensteuerbelastung auf unter 25 % sinkt, müsste die Körperschaftsteuer um rund 5 Prozentpunkte gesenkt werden. Sowohl CDU/CSU als auch die FDP haben angekündigt, die Senkung in mehreren Schritten zu vollziehen. Simuliert wird eine vollständige Absenkung nach insgesamt vier Jahren. <sup>4</sup> Hierunter fallen unterschiedliche Maßnahmen, z. B. der unbeschränkte Verlustvor- und Verlustrücktrag, Anpassungen bei der Abschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter oder die Aktualisierung der durchschnittlichen Abschreibungsdauern in den AfA-Tabellen. <sup>5</sup> Der Solidaritätszuschlag beträgt derzeit 5,5 % der Körperschaft- bzw. Einkommensteuer. Eine Abschaffung entlastet daher auch den Unternehmenssektor. Auch eine Veränderung des Einkommensteuertarifs entlastet Selbständige. Hierzu wurden die geschätzten Entlastungen bei der Einkommensteuer auf Grundlage von Informationen aus der Einkommensteuerstatistik auf Unternehmen (Einkunftsarten Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständige Arbeit) aufgeteilt.

Quelle: eigene Berechnungen, Wahlprogramme der Parteien.

Die Investitionsprämien wirken über zwei Kanäle. *Erstens* erhalten Unternehmen, die ohnehin und unabhängig von der Prämie in Deutschland investiert hätten – der Umfang der gewerblichen Ausrüstungsinvestitionen beläuft sich aktuell auf über 250 Mrd. Euro im Jahr –, durch die Subvention einen Zuschuss, der effektiv wie eine Unternehmensteuersenkung wirkt und als Erhöhung der Unternehmensgewinne im Modell abgebildet werden kann.

*Zweitens* entfaltet die Prämie eine Lenkungswirkung: Sie macht aus unternehmerischer Sicht Investitionen nach Steuern und Subventionen günstiger, da die Prämie einen Teil der Investitionsausgaben subventioniert. Die Prämie wird deshalb über einen zweiten Kanal als Preisänderung für Investitionsgüter modelliert, der zusätzliche Investitionen anschiebt. Auf diese Weise wird der mit der Prämie verbundene Anreiz für die Unternehmen abgebildet, die Produktionstechnologie zu ändern, um die Kapitalintensität in der Produktion zu erhöhen. Als Analogie kann der CO<sub>2</sub>-Preis herangezogen werden: Dieser stellt grüne Produkte relativ zu umweltschädlichen Produkten besser und verändert so das Verhalten von Unternehmen und Haushalten.

Dies trifft in ähnlicher Weise auch auf Änderungen in den Abschreibungsmodalitäten zu. Dieses Instrument wird allerdings nur von der CDU/CSU und auch hier nur in inkrementeller – dennoch sinnvoller – Form vorgeschlagen. Die angedachten Aktualisierungen der allgemeinen Nutzungsdauern von Maschinen und Geräten in den AfA-Tabellen wurden zuletzt umfassend in den 1990er Jahren vorgenommen. Angesichts der zwischenzeitlichen Veränderungen und gestiegenen Bedeutung digitaler Anteile in Anlagegütern, ist dies deshalb richtig und überfällig.

Die von den Vorschlägen der Parteien ausgehenden Impulse sind in Tabelle 1 zusammengefasst, basierend auf der Bemessungsgrundlage des Jahres 2026. Für die Folgejahre wird unterstellt, dass das Volumen der Impulse entlang der allgemeinen Wirtschaftsleistung zunimmt.

### Simulation der Wirkungen

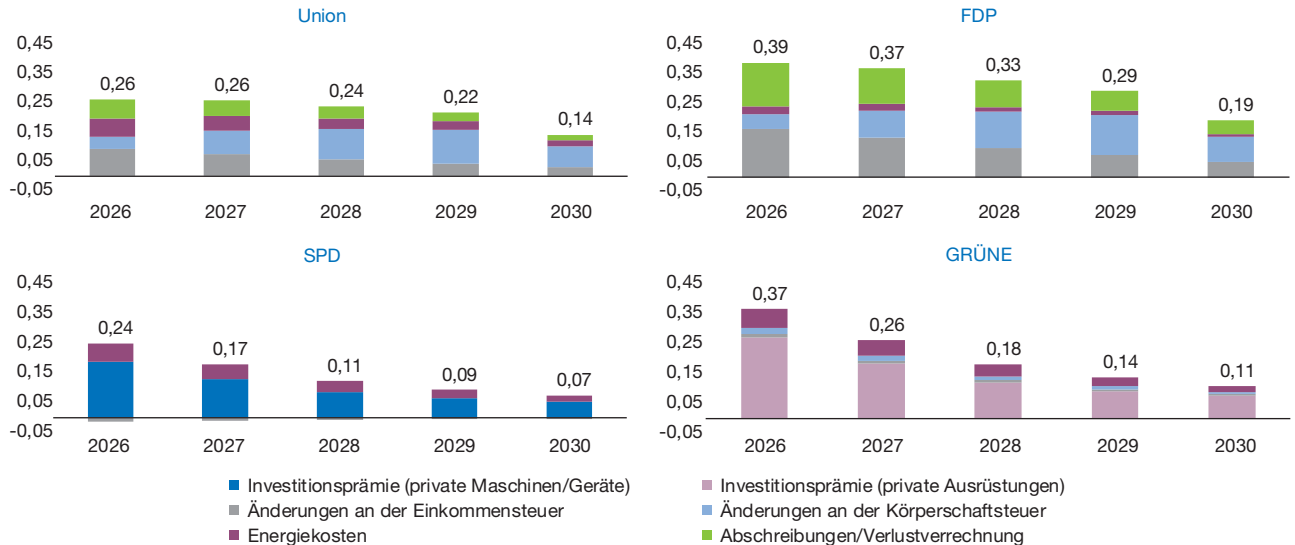
Die Wirkungen der Maßnahmen werden im Rahmen des skizzierten Modells evaluiert. Dieses setzt auf dem letzten verfügbaren Datenstand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) auf und simuliert die Maßnahmen über einen mittelfristigen Zeitraum von fünf Jahren. In der kurzen Frist werden Produktion und Arbeitszeit im Wesentlichen durch die Nachfrage nach Gütern bestimmt, die ihrerseits von den Einkommen sowie einer Vielzahl politischer Rahmenbedingungen wie Zinsen, verschiedenen Steuern und den Ausgaben des Staates für verschiedene Güterarten beeinflusst wird. Die Unternehmen passen zudem bei schwankender Produktivität und Arbeitszeit die Beschäftigung an, womit wiederum Veränderungen bei den Einkommen verbunden sind. Auf lange Sicht ist die Produktion hingegen durch das Produktionspotenzial – also den Kapitalstock, die Bevölkerungsentwicklung und das Erwerbsverhalten sowie das Technologieniveau – festgelegt. Übergangsweise kann dieses Produktionspotenzial über- oder unterausgelastet werden, dies zieht jedoch Preisanpassungen nach sich, die in der mittleren Frist dafür sorgen, dass die Nachfrage – und damit die Produkti-



Abbildung 2

**Gesamtwirtschaftliche Effekte auf die konjunkturelle Entwicklung**

Abweichung in % gegenüber der Baseline



Quelle: eigene Berechnungen.

on – sich den Produktionsmöglichkeiten annähert und das Produktionspotenzial wieder normal ausgelastet wird.

Die durch die wirtschaftspolitischen Maßnahmen angezeigten höheren Investitionen verändern dabei auch das Produktionspotenzial und damit dauerhaft den Wachstumspfad. Ein erheblicher Teil der Effekte ist aber auch vorübergehender Natur und wird über die Zeit durch eine höhere Teuerung abgeschmolzen.

**Gesamtwirtschaftliche Effekte**

Der Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Effekte zeigt, dass alle Vorschläge sichtbare konjunkturelle Effekte entfalten. Dabei spielen die Größenordnung und das zeitliche Profil der Programme eine Rolle.

Die Maßnahmen der CDU/CSU erhöhen das BIP im Jahr 2026 – angenommen wird, dass im Jahr 2025 keine der geplanten Maßnahmen wirksam werden – um 0,26 %. Am stärksten fallen dabei die Entlastungen bei Solidaritätszuschlag und Einkommensteuer (0,09 Prozentpunkte), Abschreibungen und Verlustverrechnung (0,07 Prozentpunkte) und den Energiekosten (0,06 Prozentpunkte) ins Gewicht (Abbildung 2). Die angefachte Konjunktur flaut indes in den darauffolgenden Jahren wieder ab, was sich in abschmelzenden Beiträgen der Maßnahmen widerspiegelt. Lediglich bei der Senkung der Unternehmensteuer nehmen die Effekte über die ersten vier Jahre zu, da jedes Jahr eine weitere schrittweise Reduktion der Steuersätze

in Kraft tritt. Zusammengenommen wird die reale Wirtschaftsleistung bis in das Jahr 2030 um 1,1 % erhöht.

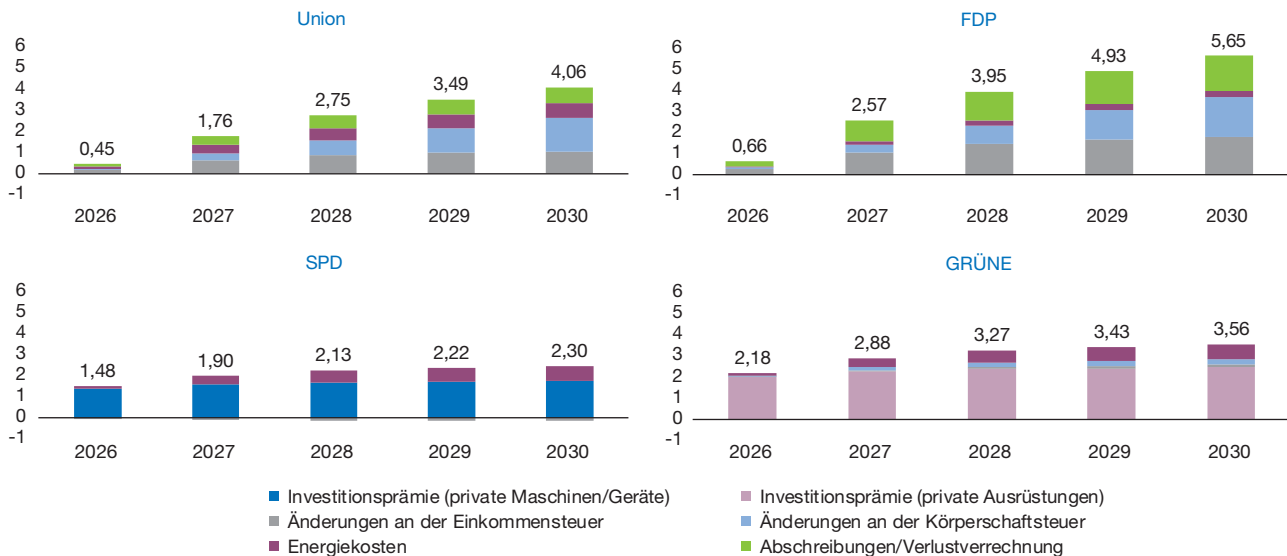
Die von der FDP vorgeschlagenen Maßnahmen würden die gesamtwirtschaftliche Leistung zunächst um 0,39 % erhöhen, da die Entlastungen bei der Einkommensteuer stärker bei den Unternehmenseinkünften zu Buche schlagen (0,16 Prozentpunkte) und auch die Erleichterungen bei Abschreibungen und der Verlustverrechnung höher angesetzt sind (0,15 Prozentpunkte). Ansonsten flaut der Konjunkturimpuls, ähnlich wie bei der Union, nur allmählich ab, da die schrittweise Senkung der Unternehmensteuern bis 2029 jährliche Zusatzimpulse liefert. Alles in allem wird die Wirtschaftsleistung über den betrachteten Fünf-Jahres-Zeitraum um 1,6 % erhöht.

Die Impulse bei den Grünen liegen anfangs mit 0,37 % nahe bei dem hohen Impuls der FDP. Die Entlastungen bei der Stromsteuer und den Netzentgelten entsprechen denen bei Union und SPD. Die Investitionsprämie entfaltet starke Effekte (0,27 % im Jahr 2026), weil sie die Investitionen sowohl über den effektiv sinkenden Anschaffungspreis als auch über einen damit steigenden Cash-Flow anregt. Die Änderungen bei der Einkommensteuer sowie die Abschaffung des Solidaritätszuschlags bei der Körperschaftsteuer fallen dagegen kaum ins Gewicht. Anders als bei Union und FDP flauen die Impulse rascher ab, da in den Folgejahren keine zusätzlichen Maßnahmen in Kraft treten. Über alle Jahre betrachtet liegt der Konjunkturreffekt bei 1,0 %.

Abbildung 3

**Effekte auf die private Investitionstätigkeit in Ausrüstungen**

Abweichung in % gegenüber der Baseline



Quelle: eigene Berechnungen.

Bei der SPD fällt der Effekt geringer aus: Zwar wirken die Entlastungen bei Stromsteuer und Netzentgelten wie bei Union und Grünen (und stärker als bei der FDP), neben der Investitionsprämie sind allerdings keine weiteren Entlastungen vorgesehen. Die Prämie hat jedoch spürbare Wirkung (0,19 Prozentpunkte im ersten Jahr und kumuliert 0,52 Prozentpunkte). Geringer als bei den Grünen fällt sie deswegen aus, weil sie durch die Einschränkung auf – die mutmaßlich produktiveren – Investitionen in Maschinen und Geräte auf einen geringeren Wirkungsradius zielt. Denkbar wäre, dass diese Fokussierung mit einer dynamischeren Produktivitätsentwicklung einhergeht. Aber auch ohne dies zu berücksichtigen, fällt der Gesamteffekt – trotz der geringeren Kosten – mit 0,7 % zusätzlicher Wirtschaftsleistung ähnlich aus wie bei den anderen Parteien.

Durch die kräftigere Konjunktur führen die Vorschläge aus den Wahlprogrammen zu einer etwas höheren Inflation in Deutschland. In der Spitze (im Jahr 2027) liegt die Rate um gut 0,1 Prozentpunkte (SPD) bzw. rund 0,2 Prozentpunkte (bei Union, Grünen und FDP) höher als sie ohne die wirtschaftspolitischen Impulse ausfallen würde. In den Folgejahren geht sie allmählich zurück.

**Effekte auf die Investitionstätigkeit**

Der Großteil der Maßnahmen zielt primär auf eine Stimulierung der privaten Ausrüstungsinvestitionen ab. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte speisen sich aber zu einem guten Teil auch aus zusätzlichem Konsum, der durch

ausgeschüttete Cash-Flows der Unternehmen und indirekt über die stimulierte Konjunktur angeregt wird. Während dieser Effekt bereits rasch abklingt, bauen sich die realen Investitionen allmählich auf. Im Durchschnitt bis 2030 liegt der Einfluss, den die Impulse über den Konsum auf das BIP haben, trotzdem beim gut anderthalb- (SPD, Grüne) bis knapp vierfachen (FDP, Union) des Einflusses über die privaten Investitionen.

Weil die Nachfrage nach privaten Ausrüstungsinvestitionsgütern ein vergleichsweise kleines Volumen hat, fällt der Anstieg des Wachstums der Investitionen über die fünf Jahre zusammen genommen dennoch deutlich größer aus als die Veränderungen beim BIP-Wachstum und liegt im zweistelligen Bereich (SPD: 10 Prozentpunkte, Union: 13 Prozentpunkte, Grüne: 15 Prozentpunkte, FDP: 18 Prozentpunkte).

Dabei sind die Effekte bei SPD und Grünen von Anfang an hoch und nahe dem Jahresmittel von 2,0 bzw. 3,1 Prozentpunkten, überwiegend aufgrund der Investitionsprämien (Abbildung 3). Bei Union und FDP bauen sich die Effekte dagegen langsam von 0,5 bzw. 0,7 Prozentpunkten im Jahr 2026 auf 4,1 bzw. 5,7 Prozentpunkte im Jahr 2030 auf. Neben den Steuersenkungen, die sich über vier Jahre erstrecken, schlagen sich auch die zunehmenden Unternehmensüberschüsse aufgrund der Änderungen bei der Einkommensteuer und bei den Abschreibungen und Verlustverrechnungen erst nach und nach in den Investitionen nieder.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass in der hier ange- stellten kurzfristigen Betrachtung von den vorgeschla- genen Maßnahmen teils spürbare kurzfristige Konjunk- tureffekte ausgehen. Nicht überschätzt werden sollte indes der Einfluss auf die längerfristige Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Die aus den Maßnahmen erwach- sende Auswirkungen auf das Produktionspotenzial sind im Vergleich zu den kurzfristigen Effekten überschaubar. Dies liegt vor allem daran, dass der für das Produktions- potenzial relevante Kapitalstock mit einem Gesamtwert von über 28 Billionen Euro um ein Vielfaches größer ist als die jährliche Investitionstätigkeit. Die zusätzlichen In- vestitionen bewegen diese Größe deshalb kurzfristig in nur sehr geringem Maße. Dennoch schwenkt die deut- sche Wirtschaft durch die Maßnahmen auf einen etwas höheren Wachstumspfad ein, woraus sich in der langen Sicht spürbare Ausweitungen der Produktion ergeben könnten.

### Effizienz der Maßnahmen

Die auf unternehmerische Aktivität zielenden Maßnahmen wirken am stärksten bei der FDP, gefolgt von der Union. Zu beachten ist aber, dass die Maßnahmen mit unter- schiedlichen Kosten einhergehen: Im Jahr 2026 betragen diese 28 Mrd. Euro bei der Union, 42 Mrd. Euro bei der FDP, 23 Mrd. Euro bei der SPD und 36 Mrd. Euro bei den Grünen. Über die Folgejahre steigen die Kosten auch im Zuge der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung an.

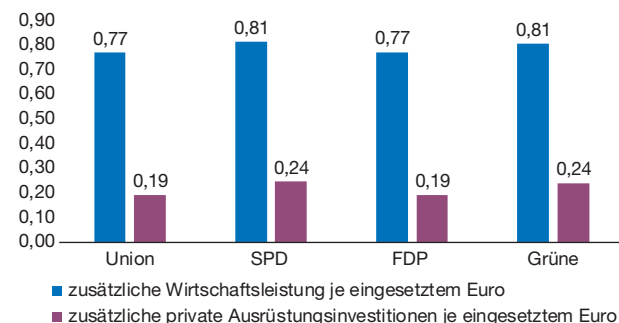
Um die Effizienz des Mitteleinsatzes zu beurteilen, sind die Erträge in Relation zu den Aufwendungen zu betrachten (Abbildung 4). Dabei ist zwischen gesamtwirtschaftlichen Effekten und denen auf die Investitionstätigkeit zu unter- scheiden. Pro eingesetztem Euro erzielen Union und FDP im Mittel 0,77 Euro an zusätzlicher Wirtschaftsleistung. Bei den Grünen und bei der SPD sind es 0,81 Euro, und damit ein etwa 5 % höherer Ertrag gegenüber der Union und der FDP.<sup>3</sup>

Diesen Vorsprung erzielen Grüne und SPD mit der In- vestitionsprämie. Diese verschiebt im Vergleich zu den Steuerentlastungen auch die Preisrelation zugunsten der

3 Die hier dokumentierten Verhältnisse aus Erträgen und Entlastungen sind nicht unmittelbar mit gängigen Betrachtungen von Fiskalmultipli- katoren vergleichbar. Üblicherweise werden die Erträge einmaliger Im- pulse über einen Zeitraum von mehreren Jahren aufsummiert und ins Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln gesetzt. In dieser Betrachtung kommen in jedem Jahr zusätzliche Impulse hinzu, deren Wirkungen dann über immer kürzere Zeiträume summiert werden. Beispielsweise dokumentieren Clemens et al. (2024), dass die mit Investitionszuschüs- sen an private Unternehmen zusätzlich angestoßene Wirtschaftsleis- tung nach fünf Jahren die eingesetzten Mittel deutlich übersteigt. Dies gilt mit Abstrichen auch für kurzfristig angelegte Konjunkturprogramme. Öffentliche Investitionsprogramme, insbesondere die mit Fokus auf Bil- dung und Forschung hingegen, tragen sich nach fünf Jahren selbst.

Abbildung 4

### Zusätzliche Wirtschaftsleistung bzw. Investitionen je eingesetztem Euro



Quelle: eigene Berechnungen.

Kapitalbildung. Union und FDP können mit einem ein- gesetzten Euro zusätzliche Investitionen in Höhe von 19 Cent anschieben. Bei der SPD und bei den Grünen be- trägt dieser Wert 24 Cent und liegt damit rund ein Viertel über den Werten von FDP und Union.

Die Programme der SPD und der Grünen wirken daher etwas zielgenauer mit Blick auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen. Damit sind auch die Impulse für das längerfristige Wachstum bei diesen Programmen stärker angelegt.

### Fazit

In den Wahlprogrammen der Parteien, die realistische Chancen auf eine Regierungsbeteiligung haben, stehen vor allem die Wirtschaftskrise und die ausbleibenden In- vestitionen im Zentrum der Vorschläge für die nächste Le- gislaturperiode. Dabei unterscheiden sich die Programme der Parteien in der Wahl der Instrumente, dem Umfang der Entlastungen und damit auch mit Blick auf ihre Wir- kung. In diesem Beitrag wurde auf die Entlastungen für den Unternehmenssektor fokussiert.

Die kräftigsten konjunkturellen Impulse gehen dabei von den Vorschlägen der FDP und der Union aus. Dies liegt maßgeblich an der Höhe der eingesetzten Mittel. Bei- spielsweise plant die FDP in voller Jahreswirkung mehr als doppelt so große Entlastungen, verglichen mit den Vorschlägen der SPD, dem Programm mit den gering- sten Entlastungen für die Unternehmen. Die Impulse für die Investitionstätigkeit sind bei SPD und Grünen zielgerich- teter. Dort werden deutliche, um 25 % höhere Wirkungen je eingesetztem Euro erreicht als bei CDU und FDP. Dies liegt an dem gewählten Mechanismus der Investitions- prämie, der nicht nur die Erträge der Unternehmen stärkt,

sondern auch die Preise der Anlageinvestitionen kalkulatorisch senkt.

Alles in allem ist im hier betrachteten Fünfjahreszeitraum keines der Programme auch nur ansatzweise selbstfinanzierend für den Staat. Zwar fallen durch die etwas stärkere konjunkturelle Entwicklung die Steuer- und Beitragseinnahmen wohl etwas höher aus als im Referenzszenario ohne Impulse aus den Wahlprogrammen. Die Einnahmen aus dieser zusätzlichen Wirtschaftsleistung dürften aber nicht die Ausfälle decken, die der öffentlichen Hand aus Steuersenkungen und Subventionen entstehen. Dies bedeutet, dass innerhalb des Haushalts erhebliche Umschichtungen vorgenommen oder eine Vorfinanzierung auf anderen Wegen organisiert werden muss. Das kurzfristige Potenzial zur Haushaltsumschichtung – die „freie Spitze“, also die Mittel, die nicht aus längerfristigen Verpflichtungen gebunden sind – beläuft sich auf circa 10 % des Bundeshaushalts. Bei Ländern und Kommunen dürfte diese freie Spitze geringer sein. Im Bundeshaushalt gäbe es also Gestaltungsspielraum von rund 50 Mrd. Euro (Steinbach, 2024). Hierfür müssten allerdings sämtliche anderen Vorhaben auf absehbare Zeit auf Eis gelegt werden. In Anbetracht der klima- und sicherheitspolitischen Herausforderungen ist dies herausfordernd.

## Literatur

- Albig, H., Clemens, M., Fichtner, F., Gebauer, S., Junker, S. & Kholodilin, K. (2016). *Zunehmende Ungleichheit verringert langfristig Wachstum: Analyse für Deutschland im Rahmen eines makroökonomischen Strukturmodells*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Bach, S. (2025). *Steuerreformvorschläge der Parteien: Ambitionierte Entlastungen für arbeitende Mitte und Unternehmen treiben Defizite*. DIW aktuell, 105.
- Bündnis 90/Die Grünen. (2025). *Zusammen wachsen*. Regierungsprogramm 2025.
- CDU & CSU. (2025). *Politikwechsel für Deutschland*. Wahlprogramm von CDU und CSU.
- Clemens, M., Fratzscher, M. & Michelsen, C. (2021). Ein Investitionsprogramm zur Krisenbewältigung. *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 168–171.
- Clemens, M., Michelsen, C. & Rieth, M. (2024). *An Estimation and Decomposition of the Government Investment Multiplier*.
- Dany-Knedlik, G., Holtemöller, O., Kooths, S., Schmidt, T. & Wollmershäuser, T. (2024). Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024: Deutsche Wirtschaft im Umbruch. *Wirtschaftsdienst*, 104(10), 730–734.
- Dullien, S., Gerards Iglesias, S., Hüther, M. & Rietzler, K. (2024). Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. *IMK Policy Brief*, Nr. 168.
- FDP. (2025). *Alles lässt sich ändern*. Das Wahlprogramm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2025.
- Junker, S. & Michelsen, C. (2024). Wirtschaftspolitische Unsicherheit: Investitionen bleiben aus. *MacroScope Economic Policy Brief*, 11/24.
- SPD. (2025). *Mehr für dich. Besser für Deutschland*. Regierungsprogramm der SPD.
- Steinbach, A. (2024, 23. September). *Stellungnahme zur Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestags*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/25*.

### Title: German Bundestag Election: Effects of the Parties' Investment Plans

**Abstract:** *The German economy is stuck in a structural crisis, with GDP hardly rising above its pre-COVID-19 level. In the run-up to the federal election, political parties propose various incentives for private investment and disagree about the extent of the intended stimulus for the corporate sector. The article examines the overall economic effects of these measures, the impulses for investment activity and the efficiency of the instruments. While the measures envisaged by FDP and CDU/CSU have the strongest economic impulses, the measures taken by SPD and the Greens are more targeted and therefore more efficient.*

Friedrich Heinemann

# Der Weg zu mehr Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt

Deutschland gilt im internationalen Vergleich als Nachzügler in Sachen wirkungsorientierter Haushaltsführung. Zwar hat der Bund seit den 2000er Jahren Fortschritte auf dem Weg zu einer stärker wirkungsorientierten Steuerung des Mitteleinsatzes gemacht. So besteht beispielsweise eine Evaluierungspflicht, Ausgaben werden regelmäßig überprüft und die Top-Down-Budgetierung hat die Eigenverantwortung der Ressorts für einen zielgerichteten Mitteleinsatz gestärkt. Dennoch existieren immer noch vielfältige Hindernisse, um tatsächlich zu den Vorreitern der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung aufzuschließen zu können. Um eine solche Haushaltsführung in den kommenden Jahren zu stärken, empfiehlt sich ein breit angelegtes Maßnahmenbündel. Dieses Instrumentarium zur Hebung von Effizienzreserven im Bundeshaushalt sollte die nächste Bundesregierung engagiert nutzen.

Eigentlich muss es verwundern, dass eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (zwoH) in Deutschland nicht schon seit langem eine gängige Praxis ist, denn die Grundidee dieses Ansatzes ist eine Selbstverständlichkeit. Sie besteht darin, Haushaltsprogramme auf Ziele auszurichten, die Wirkungen der eingesetzten Mittel kontinuierlich mit geeigneten Indikatoren und Evaluationen zu beurteilen und bei fehlender Wirksamkeit die Budgetallokation zu korrigieren. Eine solche Steuerung öffentlicher Haushalte sichert nicht nur die Effizienz im Mitteleinsatz.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dieser Beitrag stützt sich auf ein vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt zur Konzeptionalisierung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung im Bundeshaushalt (Deloitte & ZEW, 2024).

Sie leistet darüber hinaus einen Beitrag zur Legitimation staatlichen Handelns. Der Staat, der seinen Bürgern über Steuern Ressourcen entzieht, sollte alles daran setzen, der Öffentlichkeit zu zeigen, dass der Mitteleinsatz zielgerichtet erfolgt und lohnend ist. Damit wirkt eine funktionierende zwoH letztlich einer Politikverdrossenheit entgegen, die sich aus der Wahrnehmung von Staatsversagen speist.

## Inputorientierung prägt die deutsche Haushaltspolitik

Trotz dieser unmittelbar einsichtigen Logik steht die haushaltspolitische Praxis in Deutschland noch nicht in einem umfassenden Einklang mit den Leitprinzipien der Wirkungsorientierung. In politischer und medialer Denkweise wird das Engagement für ein bestimmtes Politikziel regelmäßig in erster Linie am Mitteleinsatz festgemacht. Oft gilt immer noch derjenige als guter Klimapolitiker, der den größten Klimafonds durchsetzt, diejenige als gute Arbeitsmarktpolitikerin, welche die meisten Milliarden für arbeitsmarktpolitische Programme mobilisiert und derjenige als bester Verteidigungsminister, der das höchste Verteidigungsbudget auf den Weg bringt. Wenn diese Mittel dann auch noch planmäßig und vollständig abfließen und keine formalen Regeln verletzt werden, erhält eine Politik immer noch vorschnell das Gütesiegel „erfolgreich“. Diese Inputorientierung einer Bewertung nur an den eingesetzten Ressourcen steht im offensichtlichen Gegensatz zur Wirkungsorientierung mit ihrer Bewertung nach Ergebnissen.

**Prof. Dr. Friedrich Heinemann** leitet den Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.

In internationalen Vergleichen gilt Deutschland in Sachen Performance-Orientierung dann auch als Nachzügler. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ordnet Deutschland in einer Viererklassifikation dem schwächsten Typus (OECD, 2019) zu. Die Zugehörigkeit zu dieser Gruppe des „Presentational Performance Budgeting“ ist so definiert, dass zwar Performance-Indikatoren außerhalb des Budgets erhoben werden, diese jedoch noch nicht in das Haushaltsdokument, die Haushaltsführung und haushaltspolitische Entscheidungen integriert sind. Am weitesten fortgeschritten sind den OECD-Bewertungen zufolge hingegen Länder wie Kanada, das Vereinigte Königreich, Norwegen und Estland, die dem „Managerial Performance Approach“ zugeordnet werden. In dieser Klasse werden Wirkungsindikatoren bereits in den Haushalt integriert und beeinflussen die Haushaltsentscheidungen und -implementation.

### Von Input und Output zu Outcome und Impact

Im Hinblick auf die von der Input- zur Ergebnisorientierung abzielende Grundintention der zwoH sind die folgenden vier Begriffe für das genauere Verständnis essenziell:

- Ein *Input* beschreibt die für ein Programm oder ein Politikfeld eingesetzten Ressourcen wie etwa die Haushaltsmittel für ein arbeitsmarktpolitisches Qualifizierungsprogramm zur Förderung der Beschäftigungsperspektive von Langzeitarbeitslosen.
- Ein *Output* steht für die im Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung bereitgestellten Leistungseinheiten wie im Beispiel die durch das Arbeitsmarktprogramm finanzierten Personen-Seminarstage.
- Ein *Outcome* stellt auf die mit der öffentlich finanzierten Leistung erzielten unmittelbaren Wirkungen ab wie etwa die Häufigkeit der Aufnahme einer Beschäftigung für Teilnehmer der Maßnahme („Interventionsgruppe“) im Vergleich zu einer ähnlichen Gruppe von Langzeitarbeitslosen, die nicht an der Maßnahme teilgenommen hat („Kontrollgruppe“).
- Ein *Impact* betont schließlich die Wirkungen, die längerfristiger Natur sind und über die unmittelbar vom Programm adressierten Gruppen hinausgehen. Das kann im Beispiel ein positiver Einfluss des Arbeitsmarktprogramms auf die langfristige Erwerbsbiografie der Teilnehmer und sich dadurch ergebende gesamtgesellschaftliche Folgen (Potenzialwachstum, Einkommens- und Vermögensverteilung, Finanzierungssituation der Sozialversicherungen) sein.

Ein Budgetsystem, das über die reine Inputbetrachtung hinausgeht, entwickelt sich zunehmend in Richtung Ziel- und Wirkungsorientierung. Für eine echte Ziel- und Wirkungsorientierung muss allerdings auch die Grenze zwischen „Output-“ und „Outcome“-Orientierung überschritten werden, weil erst mit den „Outcomes“ die Wirkungen öffentlicher Leistungserstellung in den Blick geraten. Auch wenn eine Entwicklung von der Input- zur Output-Orientierung noch nicht die Schwelle zur Ziel- und Wirkungsorientierung überschreitet, stellt diese dennoch bereits einen wichtigen Zwischenschritt dar. Durch die Gegenüberstellung von Input (Geldmittel) und Output (öffentliche Leistungserstellung) werden bereits Effizienzbetrachtungen möglich, auch wenn dadurch noch keine Aussagen zur Effektivität eines Programms getroffen werden können.

### Der New Deal hat in den USA die Wirkungsorientierung vorangetrieben

Angesichts der eingangs erwähnten Funktion der zwoH, die Steuererhebung zu legitimieren, verwundert es nicht, dass sich die Wirkungsorientierung dort besonders früh entwickelt hat und heute stark ausgeprägt ist, wo – wie in den USA – eine besonders hohe Steueraversion besteht. Bereits in den 1900er und 1910er Jahren begannen US-Kommunen in New York und Chicago, erste Ansätze des Performance Budgeting umzusetzen. Schon 1912 stand bei diesen Neuerungen die „sorgfältige Betrachtung der erreichten Ergebnisse“ im Vordergrund, die mit den im Vorjahr eingesetzten Haushaltsmitteln erzielt worden waren, um daraus Schlüsse für zukünftige Haushaltsjahre zu ziehen (Nguyen, 2007, S. 94). Nach dem Zweiten Weltkrieg fand die Ziel- und Wirkungsorientierung mit den Empfehlungen der Hoover-Kommission im Jahr 1949 Eingang in den US-Bundshaushalt. In der Literatur zur historischen Entwicklung der Wirkungsorientierung werden sowohl die Einführung der Einkommensteuer in den USA 1913 als auch der New Deal der 1930er-Jahre als wichtige Meilensteine betrachtet. Die zunehmende Ausweitung der Staatstätigkeit und ein verstärkter Steuerzugriff führten zu wachsendem öffentlichem Druck auf den Staat, transparenter und effizienter zu agieren. Das Performance Budgeting kann als Reaktion auf diesen Druck verstanden werden.

Innerhalb der OECD gehörten zwischen den 1960er und 1980er Jahren auch die anderen angelsächsischen Länder wie Kanada, das Vereinigte Königreich, Australien und Neuseeland zu den Vorreitern der Ziel- und Wirkungsorientierung in öffentlichen Haushalten (Ho, 2018; OECD, 2007). Erst in den 1990er Jahren wurde diese Ausrichtung zu einem breiten Trend, als Wirkungsbetrachtungen in die Haushaltssysteme der Mehrheit der OECD-Länder integ-

riert wurden (OECD, 2007, S. 20). Häufig waren finanzielle und wirtschaftliche Krisen mit hohem Konsolidierungsbedarf ein entscheidender Auslöser für die Einführung von Ziel- und Wirkungsorientierungssystemen (OECD, 2007, S. 24). In Europa spielten der Maastrichter Prozess der 1990er Jahre und die Konvergenzkriterien für die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion eine wesentliche Rolle bei der Einführung solcher Systeme in Ländern wie Finnland, den Niederlanden und Spanien (van Nispen & Posseth, 2009). In Mittel- und Osteuropa wirkten die Anforderungen des Transformationsprozesses und die Vorbereitungen auf den EU-Beitritt als Katalysator (Schick, 2003).

### Wirkungsbetrachtungen seit den 2000er Jahren auch im Bundeshaushalt (vor)angekommen

Über die Parteigrenzen hinweg gibt es in Deutschland heute immerhin einen grundsätzlichen Konsens, dass der Bund in seiner Haushaltspolitik die zweiH kontinuierlich stärken sollte. Die drei letzten Bundesregierungen mit ihren unterschiedlichen Parteifarben haben sich allesamt in den der Regierungsarbeit zugrunde liegenden Koalitionsverträgen von 2013, 2017 und 2021 zum Ziel einer stärkeren Wirkungsorientierung bekannt (Deloitte & ZEW, 2024, Abschnitt 9.2). Den Worten sind schon über die letzten Jahrzehnte immer wieder auch Taten gefolgt. So ist die Sichtweise, dass der Bund noch in keiner Weise wirkungsorientiert agiere, schon lange nicht mehr richtig.

So formuliert § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) schon seit langem den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und eine Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aller finanzwirksamen Maßnahmen. Auch wenn somit die Methodik, der Aufwand und die Häufigkeit von Erfolgsüberprüfungen variieren können, steht das „ob“ einer solchen Analyse gesetzlich grundsätzlich außer Frage. Evaluationsverpflichtungen sind zudem durch die „Subventionspolitischen Leitlinien“ verschärft worden. Die Bundesregierung hat mit diesen Leitlinien bereits im Jahr 2006 Regeln formuliert, die für Subventionen in der Verantwortung des Bundes zu berücksichtigen sind, und diese Regeln seitdem weiter konkretisiert. Dazu zählt die Verpflichtung, alle Subventionen „grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz“ zu evaluieren (BMF, 2021, S. 12).

Seit dem Jahr 2012 kommt für die interne Haushaltsaufstellung das sogenannte Top-Down-Verfahren zur Anwendung. Dabei werden nicht mehr alle Programmwünsche von unten nach oben („Bottom-Up“) zusammengetragen. Stattdessen wird den einzelnen Ressorts ein Budgetrahmen zugewiesen, innerhalb dessen sie ihre

Prioritäten setzen sollen. Eine solche Herangehensweise erhöht im Idealfall die Eigenverantwortung der Ressorts und setzt Anreize zur zielgerichteten Allokation der Mittel im Licht von Wirksamkeitsüberlegungen. Ebenfalls beginnend im Jahr 2012 sind die Ministerien aufgefordert, in den Vorworten der Einzelpläne und in den Vorbemerkungen der Fachkapitel die mit dem Mitteleinsatz verbundenen Ziele zu nennen und darzulegen, wie der Mitteleinsatz die Zielerreichung fördert.

Ein sehr wichtiges weiteres Element zur Steigerung der Wirkungsorientierung sind die seit 2015 erfolgenden Spending Reviews. Dabei handelt es sich um ressortübergreifende themenbezogene Haushaltsanalysen, die ausdrücklich auf die ziel- und wirkungsorientierte Betrachtung ausgerichtet sind. Diese Analysen untersuchen bestehende Maßnahmen, Fördervorhaben und -programme, gesetzliche Leistungen oder auch Querschnittsaufgaben der Verwaltung im Hinblick auf die Klarheit der Zieldefinition, die Zielerreichung und deren Effizienz. Dieser übergreifende Charakter der Analysen trägt einem Kerngedanken der zweiH Rechnung, Haushalte im Rahmen einer übergreifenden Programmlogik zu steuern und das Zusammenwirken von Programmen in verschiedenen Ressorts nicht aus den Augen zu verlieren. Einer übergreifenden Perspektive dient auch das vor kurzem begonnene „Tagging“ (Markieren) von Ausgaben in Bezug auf ihren Zusammenhang zu den Sustainable Development Goals (SDG). Auch dieser Ansatz fördert eine stärker integrierte Perspektive auf den Haushalt statt der reinen Ressortbetrachtung.

### Analyse von Schwachstellen offenbart verbleibende Hindernisse

Trotz all dieser Fortschritte verbleiben vielfältige Defizite, die für den Bund eine stärker wirkungsorientierte Sicht- und Entscheidungsweise bislang behindern (Deloitte & ZEW, 2024, Abschnitt 9). Das beginnende übergreifende Tagging des Haushalts im Hinblick auf die SDGs bleibt unvollständig, solange keine sorgfältige Analyse erfolgt, inwieweit eine Haushaltsposition nicht nur mit einem SDG irgendwie assoziiert werden kann, sondern tatsächlich eine Wirkung erzielt. Trotz der genannten rechtlich bindenden Vorgaben zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die Praxis über die Ressorts hinweg zudem sehr unterschiedlich. Es gibt Fachressorts, die die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als bloße Formalie betrachten, um den Ansprüchen des § 7 BHO zu genügen. Andere Ministerien sind weiter fortgeschritten.

Auch die Evaluationskultur ist trotz der Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien sehr heterogen. Die Evaluationspraxis folgt noch keinen verbindlichen, strukturierten

Vorgaben. Das, was „Evaluation“ genannt wird, können methodisch stark unterschiedliche Herangehensweisen sein, auf einem Spektrum zwischen wissenschaftlich fundierter Analyse unter Einbezug externer unabhängiger Evaluatoren bis hin zu einem Meinungsbeitrag aus dem programmverantwortlichen Fachreferat. Auch gibt es keine einheitliche Praxis, was die Regelmäßigkeit in der Durchführung von Evaluationen anbelangt. In Experteninterviews wurde zudem deutlich gemacht, dass Evaluationen haushaltspolitische Entscheidungen kaum beeinflussen. Über in den Evaluationen zutage getretene Misserfolge wird kaum offen diskutiert oder gar werden daraus Schlussfolgerungen durch Anpassungen des Haushalts gezogen. Ähnliches gilt für die Spending Reviews, die zwar wertvolle übergreifende Erkenntnisse liefern, aber deren Wirkung für Haushaltsentscheidungen noch nicht immer klar erkennbar ist.

Aus der fehlenden Relevanz von Evaluationen für haushaltspolitische Entscheidungen ergeben sich Anreizwirkungen. Wenn es nicht darauf ankommt, in methodisch überzeugender Weise Politikwirkungen zu belegen, um eine Budgetallokation zu erhalten, dann bestehen auch keine Anreize, eine sorgfältige Wirkungsanalyse zu betreiben. Auch gibt es in der Aus- und Weiterbildung von Bundesbeamten im Bereich Haushalt bislang nur eine geringe Aufmerksamkeit für die zwoH. Dies belegt die Recherche einschlägiger Lehrtexte zum Haushaltsrecht, die für die Bundesverwaltung genutzt werden.

Ein weiterer Schwachpunkt, der in Deutschland die Wirkungsorientierung hemmt, ist der geringe Digitalisierungsgrad der öffentlichen Verwaltung. Daten spielen für die Erfolgsmessung eine entscheidende Rolle. Diese müssen bestimmte Anforderungen erfüllen und im Ideal Fall „SMART“ sein (specific: spezifisch; measurable: messbar; attainable: erreichbar; relevant; timely: zeitnah). Damit ist gemeint, dass sie auf das Politikinstrument bezogen messbar und erreichbar sind, eine relevante Information zur Zielerreichung liefern und zum Zeitpunkt einer anstehenden Haushaltsentscheidung auch verfügbar sind. Außerdem sollen sie wie oben dargelegt ein Outcome oder sogar einen Impact messen und sollten nicht bei der Messung von öffentlichen Leistungseinheiten, den Outputs, stehen bleiben. All das zu erfüllen, ist in der Praxis für Indikatoren sehr schwierig. Es wird gänzlich unmöglich, wenn die Indikatorik nicht bereits mit dem Programmdesign mitbedacht wird und letztlich wegen einer schlechten digitalen Infrastruktur oder auch einer restriktiven Datenschutzauslegung nicht rechtzeitig zur Verfügung steht.

Ein weiteres Handicap für die zwoH im Bundeshaushalt ist die fehlende Kostentransparenz aufgrund des kame-

ralen Ansatzes im Bundeshaushalt. Weil der umfassende Ressourcenverzehr inklusive Abschreibungen auf Kapital und Rückstellungen vor allem für Pensionslasten nicht gemessen wird, sind Kosteninformationen unvollständig. Dies führt zu Fehleinschätzungen im Hinblick auf die Effizienz von Maßnahmen, wenn Wirkungen ins Verhältnis zu unvollständig gemessenen Kosten gesetzt werden.

### Fortentwicklung sollte umfassend ansetzen

Diese Analyse der Schwachstellen macht deutlich, dass eine Strategie zur verstärkt wirkungsorientierten Haushaltsführung umfassend ansetzen muss. Es ist nicht damit getan, Zielindikatoren im Haushaltsdokument zu formulieren und alleine damit auf Besserung zu hoffen. Stattdessen sollten die begünstigenden Faktoren der Wirkungsorientierung in ihrer Gesamtheit adressiert werden. Dann wäre mit wechselseitigen Verstärkungseffekten zu rechnen. Beispielsweise dürften Abgeordnete und Haushaltsbeamte mit einem guten Kenntnisstand und ausgerüstet mit besseren digitalen Datenzugängen größere Anreize haben, Wirkungsinformationen in den Budgetentscheidungen und in der Programmimplementation zu nutzen. Die Evaluationskultur würde sich schnell fortentwickeln, wenn Ressorts ohne qualitativ hochwertige Evaluationen ihre Budgetwünsche nicht mehr durchsetzen könnten. Mit dieser multidimensionalen Denkweise hat das im April 2024 vorgelegte Deloitte-ZEW-Gutachten eine Liste von Reformen vorgeschlagen, die in den kommenden Jahren die zwoH für den Bundeshaushalt voranbringen würden (Kasten 1).

Diese Vorschläge sind verschieden aufwändig und haben einen unterschiedlichen Charakter. Bestimmte Maßnahmen wie ein prominentes Bekenntnis der (neuen) Bundesregierung zur zwoH oder die Verabschiedung eines Leitdokuments zielen auf die politische Selbstverpflichtung und Bewusstseinsmehrung ab. Andere, wie die Veröffentlichung von Evaluations- und Indikatorenleitfäden oder die Stärkung des Themas in der Aus- und Fortbildung, adressieren Wissensdefizite. Ein Bündel von weiteren Reformvorschlägen betrifft die Infrastruktur, in der sich die zwoH weiter gut entwickeln könnte, und die stärkere Berücksichtigung dieser modernen Haushaltssteuerung in den laufenden Digitalisierungsvorhaben des Bundes oder die Vernetzung der existierenden Datenlabore in den Ministerien.

Ein größerer Komplex von Vorschlägen befasst sich mit Ansätzen, das Evaluationssystem zu verbessern durch eine bessere Qualitätssicherung und Transparenz über Evaluationsergebnisse. Abgerundet wird die Liste durch Ansätze wie die Bürokratiebremse oder flexibler



## Kasten 1

**Die Deloitte-ZEW-Empfehlungsliste zur Stärkung der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) im Bundeshaushalt**

- Gemeinsames Bekenntnis der Regierung zur zwoH, das die Umsetzung ihrer Entwicklung mit einem starken politischen Signal unterstützt.
- Einführung von ressortinternen Programmklauseuren, die jährlich entscheiden, wie politische Vorgaben in sinnvolle Zielsetzungen übersetzt und in entsprechende Programme überführt werden können.
- Veröffentlichung eines zentralen Dokuments, das eine einheitliche Systemdefinition der zwoH sowie deren Kerninhalte im Bund etabliert.
- Veröffentlichung und Verankerung eines Musterindikatorenleitfadens, der einen ressortübergreifenden Orientierungsrahmen zur Erstellung von Indikatoren schafft.
- Veröffentlichung eines Evaluationsleitfadens als ressortübergreifenden Orientierungsrahmen zur Durchführung von Evaluationen.
- Ausweitung des „Tagging“ auf Politikfelder außerhalb der SDGs und der zügige Beginn erster Maßnahmen des „Analysing“.
- Schaffung institutioneller Anreize, die geeignet sind, ein genuines Eigeninteresse betroffener Organisationseinheiten an der Umsetzung der zwoH zu fördern.
- Berücksichtigung der Inhalte der zwoH in Aus-, Fort- und Weiterbildungsunterlagen zum Haushaltsrecht.
- Stärkere haushaltsbezogene Vernetzung der Datenlabore der Bundesministerien zur Förderung des interministeriellen Datenverkehrs für eine erleichterte Indikatorenbildung.
- Stärkere haushaltsbezogene Begleitung und Mitwirkung an digitalen Vorhaben und Lösungen des Bundes.
- Stärkere Einbindung der Kompetenzstelle für Evaluierung im Statistischen Bundesamt in Belangen von Evaluationen.
- Etablierung einer Qualitätssicherung von Fördervorhaben und -programmen durch ein dreistufiges Controlling-Konzept.
- Eine stringente Veröffentlichung von Evaluationsergebnissen.
- Berücksichtigung der „Bürokratiebremse“ zur Entlastung des Verwaltungspersonals bei der weiteren Entwicklung der zwoH.
- Einrichtung einer flexibel einsetzbaren Personaleinheit, die zu Beginn der zwoH-Reformen für eine bedarfsgerechte Unterstützung zur Verfügung steht.
- Verstärkte Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung zur besseren Darstellung einer für die zwoH wesentlichen Kostentransparenz.

Quelle: Deloitte und ZEW (2024).

Personaleinheiten, die dem Ressourcenproblem Rechnung tragen, weil zumindest in der Implementationsphase neue und zusätzliche Anforderungen entstehen können.

### **Bund nutzt Spending Reviews um Veränderungen anzustoßen**

Die Vorschlagsliste des Deloitte-ZEW-Gutachtens ist in weiten Teilen in den 11. Spending Review des Bundes eingeflossen, dessen Abschlussbericht im April 2024 vom Bundeskabinett zustimmend zur Kenntnis genommen wurde (BMF, 2024). Das Instrument der Spending Reviews wird auch danach eingesetzt, um die Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung voranzutreiben. So hat das Bundeskabinett ebenfalls im April 2024 den 12. Spending Review beschlossen, der dem Thema „Umset-

zung von Empfehlungen zur Ziel- und Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt“ gewidmet ist und für den das Bundesministerium der Finanzen beauftragt wurde, diesen mit weiteren Ressorts durchzuführen. Somit besteht ein etablierter institutioneller Rahmen, innerhalb dessen etliche der oben genannten Schritte angegangen werden könnten.

Für die weiteren Fortschritte hängt nun viel davon ab, ob und inwieweit die nächste Bundesregierung die zwoH priorisiert. Vieles spricht dafür, dass dies eine für sie angeratene Vorgehensweise wäre. Diese nächste Bundesregierung steht in der Haushaltspolitik vor der Herausforderung einer harten Budgetrestriktion. Die Demografie und der Kontrollverlust bei den Sozialausgaben kommen zusammen mit einer strukturellen Wachstumskrise und neuen unabweisbaren Aufgaben

in der Verteidigungspolitik. In der dadurch ausgelösten Debatte um eine mögliche Reform der Schuldenbremse kommen Überlegungen zu Effizienzsteigerungen in der Haushaltspolitik bislang zu wenig Aufmerksamkeit zu. Aufgrund der immer noch fehlenden Konsequenz in der zweiH schlummern auf der Ausgabenseite des Budgets vermutlich hohe Milliardenbeträge an Effizienzreserven, die sich durch Abschmelzen erfolgloser oder ineffizienter Programme heben lassen. Darauf deuten auch international vergleichende Effizienzanalysen zum öffentlichen Sektor hin. Deutschland gehört hier zu den Ländern, die im Vergleich zu anderen OECD-Ländern mit vergleichbarem Umfang und Qualität öffentlicher Leistungen mehr Geld ausgeben (Heinemann, 2022). Würde nur ein Teil dieser Effizienzreserven gehoben, dann würde dies merklich zur Verbesserung der Haushaltslage beitragen. Die zweiH ist eines der aussichtsreichen Mittel, diesem Ziel näher zu kommen und noch dazu den Menschen zu beweisen, dass der Staat das leistet, was er verspricht – oder zumindest immer wieder aus Fehlern lernt und diese korrigiert.

## Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2021). *28. Subventionsbericht des Bundes* (Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2024). *Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit. Monatsbericht April.*
- Deloitte & ZEW. (2024, 2. Februar). *Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen, Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung.*
- Heinemann, F. (2022, 12. Juli). *Lassen sich Zukunftsinvestitionen ohne Schulden finanzieren?* (Expertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft).
- Ho, Alfred Tat-Kei (2018). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 78(5), 748–758.
- Nguyen, H.-P. (2007). Performance Budgeting: Its Rise and Fall. *MPRA Paper*, 9415.
- OECD. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD.
- OECD. (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. OECD Publishing.
- Schick, A. (2003). The Performing State, Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71–103.
- van Nispen, F. & Posseth, J. (2009). Performance Informed Budgeting in Europe: The Ends Justify the Means, Don't They? *EUI Working Papers*, RSCAS 2009/39.

### Title: *The Path to More Impact Orientation in the Federal Budget*

**Abstract:** *In international comparison, Germany is considered a latecomer when it comes to performance budgeting. After clarifying the central concepts of goal- and impact-oriented budgeting and its historical foundations, the article describes the progress that the federal government has made since the 2000s towards a more impact-oriented management of its funds. For example, there is a regular evaluation obligation, in which comprehensive spending reviews are carried out and top-down budgeting strengthens the responsibility of the ministries for the targeted use of funds. Nevertheless, there are still numerous obstacles to overcome in order to catch up with the pioneers of performance budgeting. This article shows how a broadly conceived package of measures could strengthen impact orientation in the coming years. We recommend that the next government coalition make committed use of this set of instruments to leverage efficiency reserves in the federal budget.*

Jürgen Matthes, Samina Sultan

# Deutsches Exportmodell unter Druck – eine Analyse der Exportentwicklung nach 2015

Der Export als traditionell starker Wachstumsmotor der deutschen Wirtschaft ist ins Stottern geraten. Dabei kam es schon nach 2015 zu anhaltenden Einbußen bei der Exportperformance auf den deutschen Absatzmärkten. In diesem Beitrag wird analysiert, in welchen Zielländern und Warengruppen besondere Exportschwächen zu erkennen sind und welche Ursachen dies haben könnte. Insgesamt wird deutlich: Die Einbußen finden sich oft gerade da, wo vormalige Stärken lagen. Es zeigen sich zwar auch Auswirkungen von Protektionismus und geopolitischen Konflikten. Aber vor allem scheint eine Erosion der deutschen Wettbewerbsfähigkeit eine Rolle zu spielen, was die Dringlichkeit wirtschaftspolitischer Reformen unterstreicht.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich schon seit einiger Zeit in einer Stagnationsphase (Bardt et al., 2024; Hüther, 2025). Auch die Exportwirtschaft ist in der Krise. Es ist daher an der Zeit, eine genauere Bestandsaufnahme der Exportschwäche vorzunehmen. Wie äußert sie sich, wie wirkt sie sich auf das Wirtschaftswachstum aus und welche Ursachen hat sie?

## Verschlechterte deutsche Exportperformance

Ein geeignetes Maß zur Einschätzung der deutschen Exportentwicklung ist die von der Organisation for Econo-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dieser Artikel ist eine stark verkürzte und anders gegliederte Fassung eines kürzlich publizierten ausführlichen IW-Reports (Matthes & Sultan, 2025).

mic Co-operation and Development (OECD) berechnete Exportperformance. Dieser Indikator kann als eine Art länderspezifischer Weltmarktanteil interpretiert werden. Er erfasst, wie sich die realen Exporte von Waren und Dienstleistungen eines Landes relativ zu seinen Zielmärkten entwickeln. Die Entwicklung der Zielmärkte wird gemessen als Veränderung der Importe der Exportzielmärkte, gewichtet mit den länderspezifischen relativen Anteilen der jeweiligen Zielmärkte. Die Berechnung erfolgt preisbereinigt und volumenbasiert sowie auf Basis von US-Dollar-Angaben. Wenn die realen Exporte in einem Jahr schwächer (stärker) wachsen als die Exportzielmärkte, sinkt (steigt) die Exportperformance.

Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Exportperformance für Deutschland. Unter Schwankungen blieb der Exportperformance-Index der OECD zwischen 2000 und 2015 im Trend konstant. Im Jahr 2000 verzeichnete der Index den Wert 0,96, im Jahr 2015 den Wert 0,97. Danach ging die deutsche Exportperformance stetig um insgesamt über 11 % auf einen von der OECD geschätzten Wert von 0,86 im Jahr 2024 zurück. Bis 2026 prognostiziert die OECD einen weiteren Rückgang auf 0,83. Der Rückgang der Exportperformance nach 2015 ist der größte seit der durch die Wiedervereinigung bedingten Exportschwäche Anfang der 1990er Jahre.

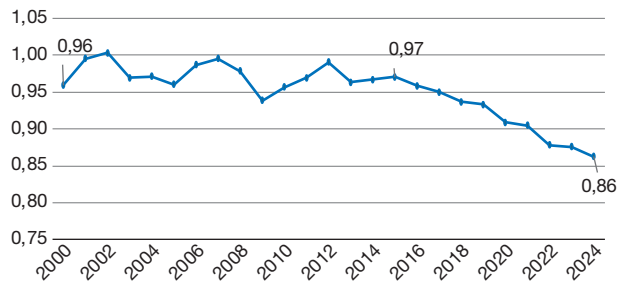
Aufbauend auf der Erkenntnis, dass Deutschlands Exportperformance im Jahr 2015 eine Trendwende vollzieht, ermöglicht Abbildung 2 einen tieferen Blick. Auf der linken Seite wird zunächst die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des Exportperformance-Indexes dargestellt. Nach 2015 ging sie bis 2024 (Schätzung) im Jahresdurchschnitt um 1,3 % deutlich zurück. Darüber hinaus stellt

**Jürgen Matthes** leitet das Cluster Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

**Dr. Samina Sultan** ist Senior Economist für europäische Wirtschaftspolitik und Außenhandel am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

**Abbildung 1**  
**Veränderung der Exportperformance Deutschlands im Langfrist-Vergleich**

Index der deutschen Exportperformance bezogen auf deutsche Exporte von Waren und Dienstleistungen, preisbereinigt, auf US-Dollar-Basis



Schätzung für 2024.

Quelle: OECD (2024).

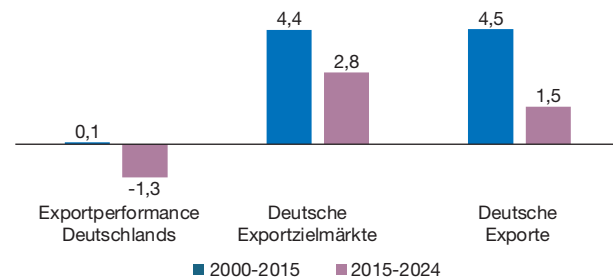
die Abbildung die beiden Komponenten der Exportperformance dar. Die deutschen Exportzielmärkte wuchsen zwischen 2000 und 2015 noch mit real 4,4 %, nach 2015 aber nur noch mit 2,8 % im Jahresdurchschnitt. Das Wachstum der realen deutschen Exporte von Waren und Dienstleistungen betrug zwischen 2000 und 2015 noch jahresdurchschnittlich rund 4,5 % und war damit ähnlich hoch wie das der deutschen Exportzielmärkte. Nach 2015 ging der Zuwachs der deutschen Exporte (auf US-Dollar-Basis) auf nur noch 1,5 % im Jahresdurchschnitt stark zurück und fiel zudem wesentlich geringer aus als das Wachstum des Marktpotenzials.

Damit ergibt sich die folgende Kernaussage: Im Zeitraum 2015 bis 2024 gab es in zweierlei Hinsicht eine Verschlechterung. *Erstens* wuchsen die deutschen Exportzielmärkte (im Zuge eines geringeren Wachstums des Welthandels) deutlich schwächer als zuvor. *Zweitens* partizipierten die deutschen Exporte an diesem Potenzial nicht mehr voll, sondern nur noch stark unterproportional.

Die jahresdurchschnittlichen Veränderungsraten der realen Exporte von Waren und Dienstleistungen gemäß den deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) liegen in den beiden Betrachtungszeiträumen in ähnlicher Größenordnung (2000 bis 2015: 4,5 %; 2015 bis 2023: 1,6 %). Damit zeigt sich keine nennenswerte Verzerrung durch die Umrechnung auf US-Dollar-Basis, was bei der Exportperformance der OECD für den internationalen Vergleich nötig ist. Bei der weiteren Aufteilung des Zeitraums ab 2015 in zwei Abschnitte von jeweils vier Jahren wird deutlich, dass sich die deutschen realen Exporte vor allem nach 2019 sehr schwach

**Abbildung 2**  
**Veränderung der Exportperformance Deutschlands und ihrer Komponenten vor und nach 2015**

Jahresdurchschnittliche Veränderung in % bezogen auf deutsche reale Exporte von Waren und Dienstleistungen; OECD, US-Dollar-Basis



Schätzung für 2024. VGR: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

Quelle: OECD (2024); Statistisches Bundesamt (2024); Institut der deutschen Wirtschaft (2024).

entwickelten. Während die realen Exporte zwischen 2015 und 2019 insgesamt noch um jahresdurchschnittlich 2,6 % zunahmen, war zwischen 2019 und 2023 nur noch eine Steigerung von jahresdurchschnittlich 0,6 % zu verzeichnen.

In der Folge fiel auch der Beitrag der deutschen Exporte zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sehr viel geringer aus. Zwischen 2000 und 2015 trugen die realen Exporte im Jahresdurchschnitt noch schätzungsweise 1,8 Prozentpunkte zum BIP-Wachstum bei. Nach 2015 verringerte sich der Wachstumsbeitrag auf jahresdurchschnittlich 0,8 Prozentpunkte und damit auf weniger als halb so viel wie zuvor. Nach 2019 waren es nur noch knapp 0,3 Prozentpunkte pro Jahr.

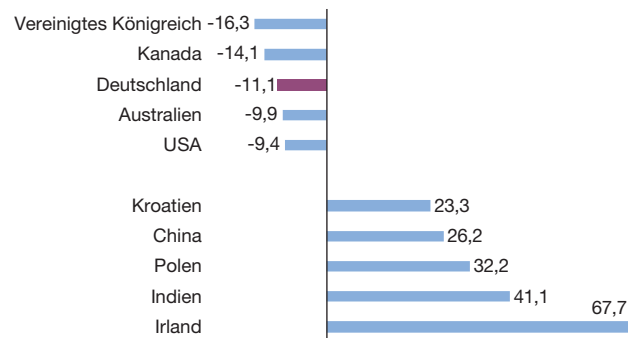
Somit lässt sich festhalten, dass bereits nach 2015 und vor allem ab 2019 der Export als Wachstumsmotor für die deutsche Wirtschaft stark ins Stocken geraten ist. Die Exportschwäche hat damit nennenswert zur gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche beigetragen.

**Gewinner und Verlierer bei globaler Exportposition**

Angesichts der Exportschwäche Deutschlands, stellt sich die Frage, wie sich die Entwicklung bei anderen Ländern darstellt. Dazu wird im Folgenden ein Blick auf die größten Gewinner und Verlierer bei der Entwicklung der Exportperformance geworfen. Der Fokus wird dabei jeweils auf die fünf Staaten mit der stärksten Verschlechterung und der stärksten Verbesserung nach 2015 gelegt. Die OECD erfasst dabei alle OECD-Länder sowie zehn Schwellenländer, unter anderem China, Indien, Brasilien und die Türkei.

### Abbildung 3 Top-5-Gewinner und Top-5-Verlierer bei der Exportperformance

Veränderung der Exportperformance zwischen 2015 und 2024 in %



Schätzung für 2024.

Quelle: OECD (2024); Institut der deutschen Wirtschaft (2024).

Abbildung 3 macht deutlich: Deutschland weist nach 2015 die dritt schlechteste Entwicklung bei der Exportperformance auf. Lediglich das Vereinigte Königreich und Kanada schneiden noch schlechter ab, Australien und die USA nur wenig besser. Dagegen haben einige andere Länder sehr starke Verbesserungen erreicht. Das gilt vor allem für Irland, wobei hier vermutlich die Sonderrolle des Landes zu berücksichtigen ist als (auch aus Steuergründen gewählter) Holdingstandort. Doch auch die Exportperformance von Indien (+41%), Polen (+32%), China (+26%) und Kroatien (+23%) hat sich nach 2015 stark verbessert.

Auch ein anderer Indikator für die globale Exportentwicklung zeigt ein ähnliches Bild: die nominalen Weltexportanteile im Handel mit Waren und Dienstleistungen (Matthes & Sultan, 2025). Hier schneidet Deutschland ebenfalls als dritt schlechtestes Land ab mit einem Anteilsrückgang von 6,9% auf 6,2% zwischen 2015 und 2024 (OECD-Schätzung). Nur Japan und die USA müssen noch etwas größere Anteilsverluste verbuchen. Hinter Deutschland finden sich das Vereinigte Königreich und Frankreich unter den Top 5 der Verlierer. Auf der Gewinnerseite sind dagegen Irland, China, Indien, Polen und Australien.

Offensichtlich stehen vor allem wichtige große G7-Industrieländer nach 2015 auf der Verliererseite bei ihrer globalen Exportposition. Deutschland, das Vereinigte Königreich und die USA sind bei beiden Indikatoren unter den Top 5 der Verlierer. Doch auch Japan, Frankreich und Kanada gehören bei beiden Indikatoren zum Kreis der größeren Verlierer, wenn man den Blick auf die schlechtesten Zehn richtet. Die schlechte Entwicklung bei den Industrieländern ist aber kein durchgängiges Phänomen. Länder wie Dänemark und Schweden sowie Spanien und Portu-

gal zählen nicht zu den Verlierern und können je nach Indikator ihre Position teilweise leicht ausbauen.

Dagegen sind einige aufstrebende Staaten die klaren Gewinner bei der Entwicklung auf dem Weltexportmarkt. Neben den Schwellenländern China und Indien zählt dazu vor allem auch Polen. Das gute Abschneiden Irlands ist wie bereits erwähnt vermutlich auch mit Sondereffekten zu erklären. Es besteht aber ein wichtiger Unterschied zwischen China und den übrigen Aufholländern. Denn China baut seine Position ausgehend von einem sehr viel höheren Niveau noch weiter aus: auf einen nominalen Weltexportanteil von schätzungsweise fast 12% im Jahr 2024. Dagegen erreichen Indien (2,6%) und Polen (1,5%) trotz großer Fortschritte bislang nur niedrige einstellige Anteile.

### Gewinner und Verlierer bei globalen Importanteilen

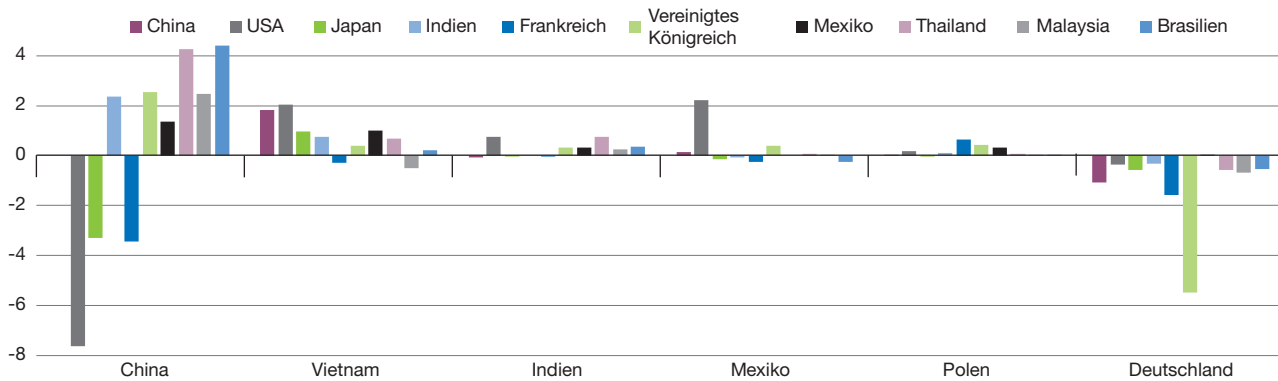
Um der verschlechterten deutschen Exportperformance auf den Grund zu gehen, wird im Folgenden analysiert, ob und inwieweit Deutschland auf den wichtigsten globalen Absatzmärkten Anteile abgeben musste. Für diese Analyse werden internationale Außenhandelsdaten der UN Comtrade Datenbank verwendet. Diese Daten liegen nur nominal und für den Warenhandel vor, während die Exportperformance ein reales Konzept ist und auch den Dienstleistungshandel umfasst. Diese methodischen Unterschiede erschweren einen direkten Vergleich.

Dabei zeigt sich insgesamt erneut die deutsche Schwäche (Matthes & Sultan, 2025): Bezogen auf die gesamten globalen Importe, sank der deutsche Anteil zwischen 2015 und 2023 von knapp 7,7% auf gut 6,9% um mehr als 0,7 Prozentpunkte. Deutschland verzeichnet Anteilsverluste auf allen der weltweit fünf größten Importmärkten gemessen am Importwert im Jahr 2023 (ausgenommen Deutschland). In den USA – dem größten globalen Importmarkt mit einem Anteil von 14,3% im Jahr 2023 – ging der deutsche Anteil zwischen 2015 und 2023 nur um 0,4 Prozentpunkte zurück und damit unterdurchschnittlich im Vergleich zum globalen Anteilsverlust von rund 0,7 Prozentpunkten. Überdurchschnittliche Importanteilsverluste musste Deutschland dagegen unter den fünf größten Importländern im Vereinigten Königreich (-5,5 Prozentpunkte), in Frankreich (-1,6 Prozentpunkte) und China (-1,1 Prozentpunkte) hinnehmen.

Darüber hinaus verliert Deutschland auch in anderen Ländern. Zwischen 2015 und 2023 gab es den stärksten Rückgang beim deutschen Importanteil in Russland (-10,5 Prozentpunkte), was sanktionsbedingt sein dürfte. Ansonsten verliert Deutschland stark überproportional an Importanteil in einigen wichtigen EU-Staaten wie Tschechien (-5,1 Prozentpunkte), Österreich (-4,9 Prozentpunk-

**Abbildung 4**  
**Entwicklung Deutschlands und ausgewählter Länder auf wichtigen Importmärkten**

Veränderung der Importanteile der auf der horizontalen Achse abgebildeten Länder an den Importen der in der Legende genannten Länder zwischen 2015 und 2023 in Prozentpunkten



Quellen: UN Comtrade (2025); Institut der deutschen Wirtschaft (2024).

te), Spanien (-2,5 Prozentpunkte) und Polen (-2,1 Prozentpunkte). Unter den insgesamt 193 betrachteten Staaten ist die deutsche Anteilsentwicklung bei 131 Staaten zwischen 2015 und 2023 negativ. Lediglich in 39 Ländern konnte Deutschland seinen Importanteil ausbauen. Das sind aber global betrachtet eher kleine Märkte wie Montenegro, Malta oder Usbekistan. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man aus der deutschen Perspektive die wichtigsten deutschen Exportpartner betrachtet (Matthes & Sultan, 2025).

Zurück zur Betrachtung der Entwicklung deutscher Importanteile auf wichtigen Märkten: Wenn Deutschland dort verliert, stellt sich die Frage, welche anderen Länder Anteile gewinnen. Dafür werden in Abbildung 4 erneut die fünf größten Importmärkte betrachtet sowie zusätzlich fünf ausgewählte schnell wachsende Schwellenländer mit relativ großen Importmärkten (Indien, Mexiko, Thailand, Malaysia und Brasilien). Auf diesen Märkten wird die deutsche Anteilsentwicklung verglichen mit der von fünf ausgewählten Wettbewerbern aus verschiedenen Kontinenten (China, Vietnam, Mexiko, Indien und Polen).

Deutschland hat auch in dieser erweiterten Sicht auf fast allen betrachteten Märkten (bis auf Mexiko) Importanteile verloren. Dagegen hat China in den betrachteten Schwellenländern sehr stark zugelegt und nimmt Ländern wie Deutschland hier stark Marktanteile ab. Demgegenüber gingen China in den USA, Japan und Frankreich Importmarktanteile verloren, wohl auch als Ergebnis eines geopolitisch bedingten De-Riskings des Westens und höherer Handelsbarrieren in den USA. Importmarktanteile auf vielen Märkten gewinnen konnten darüber hinaus vor al-

lem Vietnam sowie etwas weniger Indien und Polen, und noch etwas eingeschränkter Mexiko (Matthes & Sultan, 2025).

Insgesamt bestätigt sich das Bild, dass Deutschland Marktanteile auf fast allen wichtigen Märkten verliert und China und/oder andere Schwellenländer hier gewinnen. Deutschlands schlechte Exportentwicklung ist jedoch teilweise auch auf mehr Protektionismus und geopolitische Konflikte zurückzuführen. Denn der Brexit ist eine wesentliche Ursache für die verschlechterten Exporte in das Vereinigte Königreich. Die Russland-Sanktionen haben naturgemäß zu starken Exportrückgängen geführt. Und auch bei China stehen die durch hohe protektionistische Subventionen geförderten Autarkiebestrebungen, die zum Rückgang der deutschen Exportzuwachsraten nach China beitrugen, im Kontext von Geopolitik und Handelskriegen. Gleiches gilt für die Bestrebungen deutscher Firmen, den chinesischen Markt statt durch Exporte zunehmend durch Produktion vor Ort zu bedienen.

**Warengruppen mit den größten Verlusten**

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die deutschen Anteile bei den wichtigsten Warengruppen entwickelt haben, um auch aus dieser Perspektive der deutschen Exportschwäche nachzugehen. Internationale Handelsdaten der UN Comtrade haben den Nachteil, dass sie nicht der gängigen Abgrenzung der Wirtschaftszweige entsprechen. Daher bietet es sich an, die Abgrenzung der deutschen Außenhandelsstatistik gemäß dem Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken zu verwenden. Allerdings wird die vergleichende Analyse der nominalen deutschen Ausfuhr-

wicklung zwischen den Zeiträumen 2000 bis 2015 und 2015 bis 2023 durch starke Preisanstiege nach 2019 erschwert.

Im Ergebnis zeigt sich das folgende Bild: Relativ schlecht entwickelten sich die wertmäßigen deutschen Ausfuhren nach 2015 in den für Deutschland wichtigen Zweisteller-Warengruppen: Kraftwagen und -teile, Maschinen, chemische und pharmazeutische Produkte sowie Sonstige Fahrzeuge. Ein tendenziell ähnliches Bild ergibt sich auch bei der (von Preissteigerungen unabhängigeren) Betrachtung der deutschen Ausfuhr auf Basis von Gewichtsangaben sowie bei der Betrachtung der globalen Importanteile mithilfe der UN Comtrade Daten (Matthes & Sultan, 2025). Damit lässt sich als Tendenzaussage festhalten: Die deutschen Exporte entwickeln sich vor allem in einigen wichtigen Warengruppen schlecht, in denen Deutschland traditionell stark war.

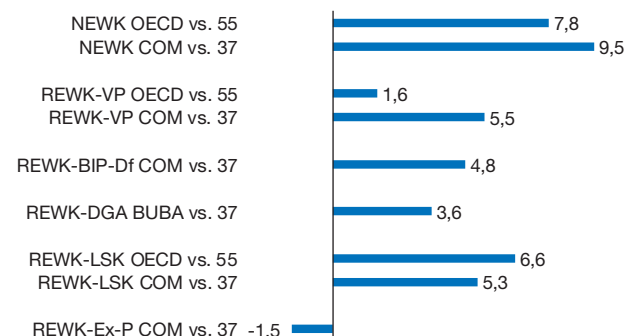
### Eher leicht verschlechterte preisliche Wettbewerbsfähigkeit, ...

Ein Grund für die deutlich verschlechterte Exportentwicklung könnte eine geringere Wettbewerbsfähigkeit sein. Der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit ist schillernd und kann durch zahlreiche Indikatoren gemessen werden (Matthes, 2005; IW, 2012). Ein ergebnisorientierter Indikator ist beispielsweise die oben dargestellte Exportperformance. Ein gebräuchlicher ursachenbezogener Indikator zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit ist der reale effektive Wechselkurs. Mit ihm lässt sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft messen. Der reale effektive Wechselkurs gibt das Austauschverhältnis zwischen einem festgelegten Warenkorb im Inland gegenüber dem handelsgewichteten Durchschnitt der Partnerländer an (Deutsche Bundesbank, 2023).

Reale Wechselkurse basieren auf einer Kombination von nominalen Wechselkursen, wie sie an Devisenmärkten gelten, und von Preis- oder Kostenindikatoren. Wenn der bilaterale nominale Wechselkurs zwischen zwei Ländern konstant bleibt, aber die Preise/Kosten in Land A deutlich stärker steigen als in Land B, dann wertet Land A real auf gegenüber Land B – seine Produkte werden relativ gesehen teurer, was durch eine nominale Abwertung wieder ausgeglichen werden kann. Reale Wechselkurse lassen sich nicht nur bilateral zwischen zwei Ländern berechnen, sondern auch zwischen Land A und seinen (wichtigsten) Handelspartnern. Man spricht dann von einem effektiven realen Wechselkurs. Es gibt verschiedene Preis- und Kostenindikatoren, die zur Berechnung verwendet werden können: Verbraucherpreise, Exportpreise, Produzentenpreise, BIP-Deflatoren, Deflatoren des Gesamtabsatzes oder auch Lohnstückkosten. Welcher

**Abbildung 5**  
**Preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands**  
**anhand verschiedener Indikatoren**

Veränderung der jeweiligen Indikatoren zwischen 2015 und 2023 in %



NEWK/REWK: nominaler/realer effektiver Wechselkurs; VP: Verbraucherpreise; BIP-Df: BIP-Deflator; DGA: Deflator des Gesamtabsatzes; LSK: Lohnstückkosten; Ex-P: Exportpreise; COM: Europäische Kommission; BUBA: Deutsche Bundesbank; vs. X: Zahl der Handelspartner für den jeweiligen effektiven Wechselkurs.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2024); Europäische Kommission (2024); OECD (2024); Institut der deutschen Wirtschaft (2024).

reale effektive Wechselkurs zu betrachten ist, kann nicht eindeutig bestimmt werden und hängt auch von der Fragestellung ab.

Daher werden in Abbildung 5 verschiedene nominale und reale effektive Wechselkurse betrachtet, mit denen die Veränderung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zwischen 2015 und 2023 abgeschätzt werden kann. Sie stammen aus verschiedenen Quellen und unterscheiden sich auch nach dem Länderkreis, mit dem Deutschland verglichen wird (37 oder 55 Länder). Der Blick auf die Entwicklung der nominalen effektiven Wechselkurse (NEWK) zeigt, dass es seit 2015 aus deutscher Sicht nominal und effektiv zu einer Aufwertung von zwischen knapp 8 % und knapp 10 % gekommen ist. Die Unterschiede machen deutlich, dass es relevant ist, wie groß der Kreis der Handelspartner beim Vergleich gezogen wird. Gleiches gilt für die verschiedenen realen effektiven Wechselkurse (REWK), deren Entwicklung sich je nach realer Bezugsgröße (bei Preisen und Kosten) und je nach Quelle und dem verglichenen Länderkreis ebenfalls unterscheidet.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass die verschiedenen realen effektiven Wechselkurse weniger gestiegen sind als die nominalen effektiven Wechselkurse. Damit lässt sich schlussfolgern, dass die Preis- und Kostenentwicklung in der deutschen Wirtschaft etwas geringer war als im gewichteten Durchschnitt ihrer Handelspartner. Dies hat die

nominale Aufwertung bei realer Betrachtung etwas abgemildert.

Die meisten der ermittelten realen effektiven Wechselkurse zeigen ein ähnliches Bild: eine reale Aufwertung in einer breiten Spanne um etwa 4 % (von 1,6 % bis 6,6 %). Nur bei den Exportpreisen ist eine reale effektive Abwertung von 1,5 % zu verzeichnen. Dieser Befund deutet darauf hin, dass die deutschen Unternehmen im Vergleich zu ihren Handelspartnerländern wegen relativ stärkerer Kostendynamik, aber relativ geringerer Exportpreisveränderungen Einbußen bei den Gewinnmargen hinnehmen mussten.

Exportpreise bilden nicht wie die anderen Maße die Preis- oder Kostenentwicklung auf der Inputebene ab, sondern die Preisentwicklung auf der Absatzebene (Matthes & Sultan, 2025). Damit sind sie der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exporteure konzeptionell näher und damit für die hier zu treffende Einschätzung besonders relevant. Zudem lässt sich (auch) für den deutschen realen effektiven Wechselkurs auf Basis von Exportpreisen ökonomisch ein statistisch hoch signifikanter Zusammenhang zur Entwicklung der realen deutschen Ausfuhren nachweisen (Deutsche Bundesbank, 2016).

Insgesamt ist der Befund nicht eindeutig. So hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber den wichtigsten Handelspartnern auf Basis der verschiedenen realen effektiven Wechselkurse seit 2015 tendenziell leicht verschlechtert, am meisten tendenziell auf Lohnstückkostenbasis. Es erscheint aber kaum plausibel, die leicht verschlechterte preisliche Wettbewerbsfähigkeit als alleinige Ursache für die starke Verschlechterung der deutschen Exportperformance und der deutschen Anteilsverluste bei den globalen Exporten und Importen anzusehen.

Offenbar sind Kosten und Preise bei einigen wichtigen deutschen Handelspartnern auch relativ stark gestiegen, vermutlich vor allem in Europa. Das gilt allerdings nicht für China, wo Kosten und Preise wesentlich weniger stark zulegten. Das zeigt sich daran, dass Chinas nominaler effektiver Wechselkurs zwischen 2015 und 2023 nur geringfügig abwertete, Chinas realer effektiver Wechselkurs je nach Indikator aber sehr viel stärker. Beispielsweise sank der reale effektive Wechselkurs auf Basis der Exportpreise gegenüber 37 Ländern in China zwischen 2015 und 2023 um über 22 %, während dieser Indikator für Deutschland nur um 1,5 % zurückging. Damit klafft zwischen Deutschland und China inzwischen eine große Lücke in der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Obwohl das deutsche Handelsbilanzdefizit gegenüber China heute deutlich höher liegt als im Jahr 2015, hat Chinas nomina-

ler Wechselkurs gegenüber dem Euro nicht aufgewertet, wie es zu erwarten gewesen wäre. Das spricht dafür, dass der chinesische Yuan gegenüber dem Euro deutlich unterbewertet ist (Matthes, 2024).

### ... und vor allem deutlich schlechtere nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit

Da die preisliche Wettbewerbsfähigkeit allein keine ausreichende Erklärung für die verschlechterte deutsche Exportperformance nach 2015 liefert, stellt sich die Frage, ob nicht-preisliche Faktoren weiterhelfen können. Das Konzept der nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit ist relativ vage und stellt darauf ab, dass es über Preise und Kosten hinausgehende Faktoren gibt, welche die Nachfrage nach Produkten oder Exporten beeinflussen. Anders als bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gibt es jedoch keine einschlägigen Indikatoren. Bickenbach et al. (2014) nennen als mögliche Faktoren zur Erfassung nicht-preislicher Wettbewerbsfähigkeit die Qualifikation der Arbeitskräfte, produktbegleitende Dienstleistungen, die Forschungsintensität und die Qualität der Exporte. Sie versuchen, diese Faktoren zu messen, müssen aber feststellen, dass dies mit den international verfügbaren Indikatoren nur eingeschränkt möglich ist. Weitere nicht-preisliche Faktoren, welche die Leistungsfähigkeit von Exportfirmen beeinflussen, können darüber hinaus z. B. bürokratischer Aufwand, Fachkräftengpässe oder das technologische Aufholen von Schwellenländern wie China sein.

Eine Möglichkeit, diese und weitere denkbare nicht-preisliche Faktoren weitgehend abzudecken, ist die Verwendung eines breiten Indikators für internationale Wettbewerbsfähigkeit. Das World Competitiveness Ranking des International Institute for Management Development zum Beispiel vergleicht 67 Länder und verwendet dabei 336 Indikatoren aus den vier Oberkategorien wirtschaftliche Performance, staatliche und unternehmerische Effizienz sowie Infrastruktur (IMD, 2024). Dabei sind Faktoren wie Bürokratie und Regulierungen ebenso erfasst wie Fachkräftengpässe, Infrastrukturmängel und Forschungsindikatoren. Dieses und ähnliche Rankings haben zum Ziel, die allgemeine Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, Wachstum und Wohlstand zu schaffen und zu erhalten, abzubilden. Sie sind aber mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren (Matthes, 2005; IW, 2012).

Im Ergebnis des aktuellen IMD-Rankings ist Deutschland abgerutscht. In den letzten zehn Jahren kam es zu einem starken Rückgang von Platz sechs im Jahr 2014 auf Platz 24 im Jahr 2024, was wirtschaftspolitisch als Warnsignal interpretiert werden kann (Hüther, 2025). Nur am Ende der wirtschaftlichen Stagnationsphase Mitte der 2000er Jahre war Deutschland ähnlich schlecht platziert. Dieser



starke Abstieg im Ranking fällt in die Zeit der Verschlechterung der Exportperformance ab 2015 und dürfte daher auch einen relevanten Erklärungsbeitrag dazu liefern.

### Fazit

Der Export sendet deutliche Warnsignale. Er ist kaum noch Wachstumsmotor für die deutsche Wirtschaft, denn die BIP-Wachstumsbeiträge des Exports sind ab 2015 und vor allem nach 2019 deutlich zurückgegangen. Eine anhaltende Verschlechterung nach 2015 wird auch gemäß der OECD-Exportperformance deutlich, die eine Art länderspezifischen Weltexportanteil misst. Dieser Indikator zeigt zudem, dass die deutsche Exportschwäche nach 2015 im Vergleich zum Zeitraum 2000 bis 2015 zwei Ursachen hat: ein geringeres Wachstum der Exportzielmärkte und eine deutlich verringerte Partizipation Deutschlands an diesem Marktwachstum.

Im internationalen Vergleich weist Deutschland nach 2015 die dritt schlechteste Entwicklung der Exportperformance unter den von der OECD betrachteten Staaten auf. Das Gleiche gilt für die nominalen Weltexportanteile. Dieses Schicksal teilen zwar die meisten großen G7-Staaten, andere Industrieländer wie Schweden und Dänemark aber nicht. Deutlich verbesserte Exportentwicklungen weisen dagegen vor allem einige Schwellenländer wie Indien, China, Polen und Vietnam auf. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, droht in einer Welt weiterhin schwachen Welthandelswachstums und zunehmenden Protektionismus die Gefahr, dass Anteilsverluste für Deutschland in Zukunft auch zu absoluten Exportrückgängen führen könnten und die Rolle der Exporte als wichtiger Wachstumsmotor dauerhaft beeinträchtigt wird.

Deutschlands Exportschwäche resultiert aus einer Erosion seiner vormaligen Stärken. So bröckelt die deutsche Position nach 2015 in allen der fünf wichtigsten globalen Importländer (am wenigsten noch in den USA) und darüber hinaus in wichtigen Schwellenländern, wo vor allem China zumeist hohe Marktanteile dazugewinnt. In der Gesamtschau verliert Deutschland nach 2015 in 131 von 193 Importländern Importanteile. Ein Teil der Einbußen lässt

sich durch Protektionismus und Geopolitik erklären, etwa mit Blick auf die verschlechterte Exportentwicklung in das Vereinigte Königreich sowie nach China und Russland.

Auch bei den für Deutschland traditionell besonders wichtigen Produktgruppen sind tendenziell die größten Einbußen zu verzeichnen: bei Kraftfahrzeugen, Maschinen sowie bei chemischen und auch bei pharmazeutischen Erzeugnissen.

Als weitere Ursache für diesen besorgniserregenden Befund scheint tendenziell eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit infrage zu kommen, aber vor allem eine stark verschlechterte nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit, die auch Aspekte wie Bürokratie, Infrastrukturmängel und Fachkräftengpässe umfasst. Hier muss die Wirtschaftspolitik einer neuen Bundesregierung energisch ansetzen.

### Literatur

- Bardt, H., Beznoska, M., Demary, M., Grömling, M., Henger, R., Hentze, T., Kolev-Schaefer, G., Obst, T., Pimpertz J., Schäfer, H., Seele, S. & Taft, N. (2024). Es wird nicht besser. IW-Konjunkturprognose Winter 2024. *IW-Report*, 45.
- Bickenbach, F., Bode, E., Fritsch, U., Görg, H., Görlich, D. & Schwörer, T. (2014). Die Bedeutung von Vorleistungsimporten und nichtpreislicher Wettbewerbsfähigkeit für den deutschen Leistungsbilanzsaldo. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 6.
- Deutsche Bundesbank. (2016). Der Einfluss alternativer Indikatoren der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auf den realen Güterexport. *Monatsbericht Januar*, 13–31.
- Deutsche Bundesbank. (2023). Ist die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und des Euroraums günstig? *Monatsbericht Oktober*, 13–39.
- Hüther, M. (2025). Eine Agenda für die neue Legislaturperiode: Wettbewerbsfähigkeit und Transformation. *IW-Policy Paper*, 1.
- IMD – International Institute for Management Development (2024). *World Competitiveness Booklet 2024*.
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft (2012, September). *Die Messung der industriellen Standortqualität in Deutschland* (Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)).
- Matthes, J. (2005). Die Position Deutschlands in Rankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit. *IW-Trends*, 32(4), 61–75.
- Matthes, J. (2024). Chinas Wechselkurs: Höchste Zeit für eine Aufwertung gegenüber dem Euro. *IW-Kurzbericht*, 73.
- Matthes, J. & Sultan, S. (2025). Alarmsignale vom deutschen Export: Eine empirische Bestandsaufnahme der deutschen Exportentwicklung. *IW-Report*, 5.

#### Title: *German Export Model Under Pressure – An Analysis of Export Development After 2015*

**Abstract:** Exports, traditionally a strong engine of growth for the German economy, have started to stutter. This article demonstrates that export performance on German sales markets continued to decline even after 2015. It also analyses the target countries and product groups where particular export weaknesses can be identified and the possible causes. Overall, it becomes clear that there are losses precisely where there were previously strengths. There is also evidence of protectionism and the effects of geopolitical conflicts. But above all, the erosion of German competitiveness seems to be playing a role, which emphasises the urgency for economic policy reforms.

Olaf Hübler

# Arbeitszeit und Arbeitsumfeld – Indikatoren, Entwicklungen und Bewertung

Die Forderung nach einer Work-Life-Balance und der spürbare Arbeitskräftemangel haben die öffentliche Diskussion um Arbeitszeitveränderungen verstärkt. Kann sich die Gesellschaft eine allgemeine Absenkung der Arbeitszeit leisten oder sind vielmehr längere Arbeitszeiten vonnöten? Die Beurteilung darf nicht allein auf die vereinbarte Verkürzung oder Verlängerung der Wochenarbeitszeit abstellen. Die effektiven Arbeitszeiteffekte von verschiedenen Maßnahmen müssen analysiert werden. Stellschrauben für Veränderungen ergeben sich aus einer Analyse der Auswirkungen auf die Arbeitsintensität und die Zahl der Beschäftigten. Veränderungen des Krankenstandes und der Zahl der Urlaubstage sowie Anpassungen bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung sind bedeutsam, ebenso wie beim effektiven Renteneintrittsalter.

Zwischen den Generationen – vor allem zwischen der Y- und der Z-Generation auf der einen Seite und den Babyboomern auf der anderen Seite – werden erhebliche Unterschiede in den Präferenzen für Beschäftigung und Freizeit ausgemacht. Die jüngeren Generationen haben am Beispiel ihrer Eltern gesehen, was ständige Überarbeitung und hohe Verantwortung bedeuten (Kim, 2024). Sie messen der Selbstverwirklichung einen höheren Stellenwert bei und haben nicht mehr unbedingt die berufliche Karriere als ideales Leitbild vor Augen. Als Vorteile einer Arbeitszeitverkürzung werden eine gestiegene Arbeitsproduktivität, weniger Stress, die Vermeidung gesundheitlicher Probleme, mehr Zeit für die Familie und für sich selbst, für Hobbies, Sport und Ehrenämter (Lott & Windscheid, 2023), für die Kinderbetreuung und für Bürgerbeteiligung (Hübler, 2024) genannt. Der Wunsch nach einer besseren Work-Life-Balance steht dabei im Vordergrund.

Nichtsdestotrotz meldeten Medien 2023 die absolut höchste Arbeitsstundenzahl seit der Wiedervereinigung (Tagesschau, 2024). Als ein wichtiger Indikator müsste hier die relative Stundenzahl, d. h. die Gesamtarbeitsstundenzahl, geteilt durch die Bevölkerungszahl, herangezogen werden. Die Bevölkerungszahl hat vor allem durch Flüchtlinge aus der Ukraine seit 2022 zugenommen, ohne dass damit die Arbeitsstundenzahl merklich gestiegen ist.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

## Empirische Untersuchung

Im Folgenden wird mit Hilfe der OLS-Methode die Entwicklung verschiedener Arbeitsmarktindikatoren geschätzt. Die verwendete Methode ist ein Kompromiss zwischen einem linearen und einem nichtlinearen Modell höherer Ordnung. Wegen der kurzen Zeitreihe wäre ein nichtlineares Prognosemodell höherer Ordnung kaum vernünftig schätzbar. Um aber Dynamik partiell abbilden zu können, wird als einfaches nichtlineares Modell ein quadratischer Ansatz gewählt.

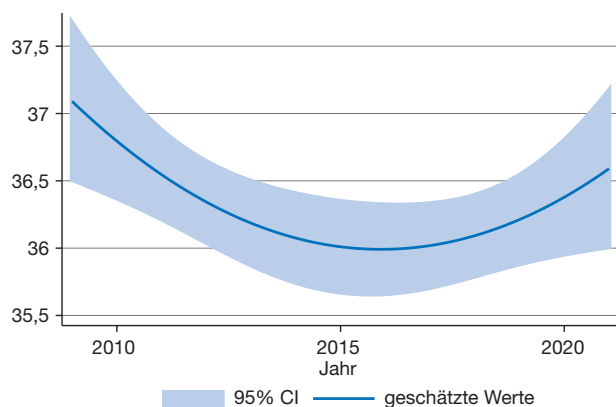
## Arbeitszeit

Zunächst wird die *Wochenarbeitszeit* betrachtet. Basierend auf den Daten von 2009 bis 2021 wird die Entwicklung mit Hilfe eines quadratischen Vorhersage-Plots geschätzt und als Konfidenzintervall abgebildet (Abbildung 1). Die Graphik zeigt die effektiv geleisteten Arbeitsstunden unter Einbeziehung möglicher Überstunden. Es zeigt sich, dass die verminderte effektive Arbeitszeit eher in der Mitte des Vorhersagezeitraums zum Tragen ge-

**Prof. em. Dr. Olaf Hübler** lehrte empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie an der Leibniz Universität Hannover.

Abbildung 1  
Schätzung der mittleren Wochenarbeitszeit

in Stunden



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Statista (2024a), Eurostat.

kommen ist. Von 2008 bis 2021 ist die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 35,6 auf 34,7 gefallen, wobei sie bei Männern stärker zurückgeht als bei Frauen. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland am unteren Ende der Skala mit einer vergleichsweise niedrigen Wochenarbeitszeit (Statista, 2024b).

In den letzten Jahren wird nicht selten eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit und einer 4-Tage-Woche befürwortet (Hansen, 2024; Tobsch et al., 2018). Eine erste Pilotstudie (Backmann & Hoch, 2024), basierend auf der Teilnahme von 45 Organisationen aus verschiedenen Branchen, kommt zu recht positiven Einschätzungen über die Wirkungen einer 4-Tage-Woche: Verbesserung der Lebenszufriedenheit, weniger Stress, verbesserte psychische und physische Gesundheit. Eine Kompensation der verminderten Arbeitszeit durch Überstunden wurde nicht festgestellt. Die Unternehmen setzten effizientere Arbeitsprozesse ein. So wurde z. B. der zeitliche Aufwand für Besprechungen reduziert. Offen bleibt, ob die festgestellten Vorteile auch langfristig bestehen bleiben, welche Auswirkungen sich auf andere Bereiche ergeben, ob sich der Fachkräftemangel noch verstärkt (Abbate, 2023). Die Mehrheit der Erwerbstätigen steht einer 4-Tage-Woche keineswegs ablehnend gegenüber. Eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit wird durchaus gewünscht, und dies gilt für alle Altersgruppen (IW Medien / iwd, 2024a; Pennekamp & Welter, 2024). Wenn Wochenarbeitszeitverkürzungen gewünscht werden, muss dem Fachkräftemangel auf anderen Wegen begegnet werden. Anwerbungen aus dem Ausland und längere Lebensarbeitszeiten sind Möglichkeiten. Das Statistische Bundesamt zeigt, dass wieder mehr Menschen zwischen 63 und 67 Jahren arbeiten.

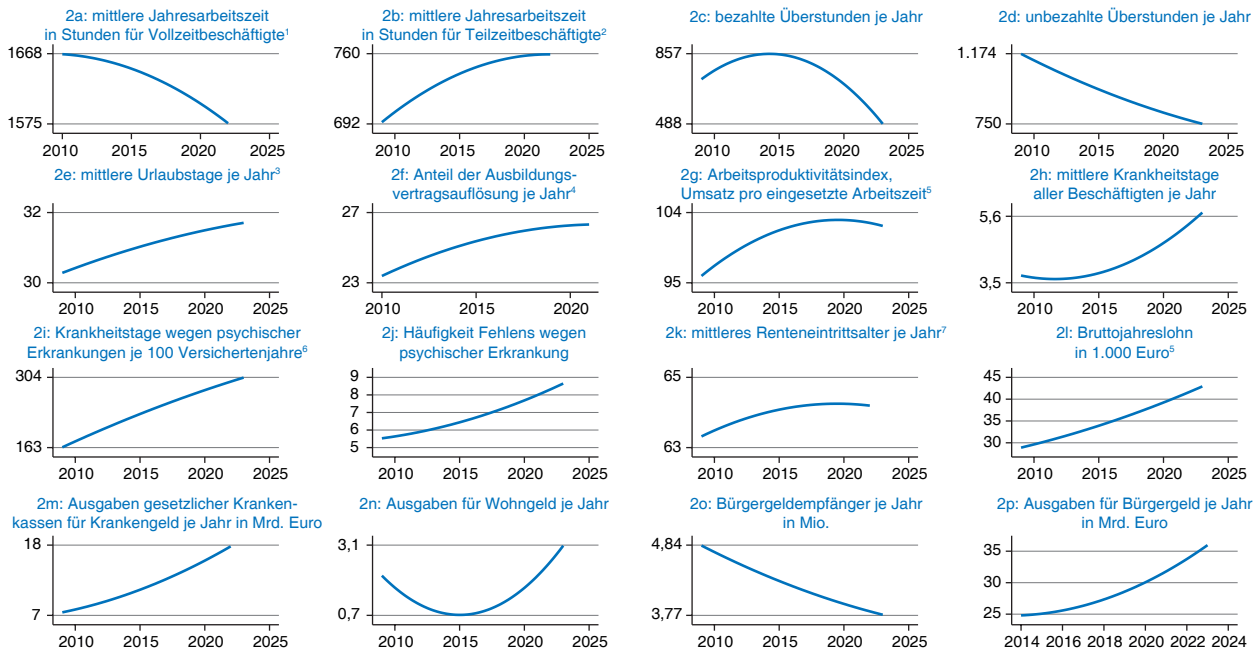
Eine andere Kennziffer ist das *Arbeitszeitvolumen*. Die Gesamtarbeitsstundenanzahl pro Jahr und Beschäftigten ist bis mindestens 2005 rückläufig. Je nach Datenquelle und Indikator zeigt sich danach ein mehr oder weniger starker Anstieg (Statistisches Bundesamt, 2023/2022). 2023 wird ein Höchststand im vereinigten Deutschland erreicht. Für Vollzeitbeschäftigte ist die geschätzte Jahresstundenzahl durchgängig rückläufig. Dies gilt auch für die nichtlineare Prognose (Abbildung 2a). Bei den Teilzeitbeschäftigten zeigt sich für 2001 bis 2023 ein kontinuierlicher Anstieg (Abbildung 2b) (Statista, 2024c). Reine Teilzeittätigkeit mit starrer Arbeitszeit ist jedoch nicht das, was sich Erwerbstätige, insbesondere Mütter, wünschen. Flexible Arbeitszeiten sind besonders gefragt. Das geht aus einer Befragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung hervor. Demnach würden nur etwa 25 % der Frauen und 29 % der Männer eine Stelle mit starren Arbeitszeiten wählen (Kunze, 2024).

Die *Überstunden* weisen in Deutschland seit Beginn des Jahrtausends eine fallende Tendenz auf. Dies gilt, von Schwankungen abgesehen, sowohl für bezahlte als auch für unbezahlte Überstunden (Abbildung 2c und 2d). 2001 mit rund 28 Überstunden pro Arbeitnehmer und 2016 mit rund 23 Stunden war der Umfang für beide Überstundenarten gleichgroß. In den Jahren dazwischen wichen sie zum Teil deutlich voneinander ab. Die unbezahlten Überstunden lagen sonst über denen der bezahlten, abgesehen von 2000/2001.

Die voraussichtliche *Lebensarbeitszeit* für 2021 wurde für Deutschland mit 38,8 Jahren angegeben. Dabei liegt Deutschland im europäischen Vergleich im oberen Mittelfeld. Es gibt durchaus Beschäftigte, die anstreben, bereits im Alter von 40 Jahren die Erwerbstätigkeit zu beenden, sogenannte Frugalisten, die zunächst einige Jahre sehr viel und lange pro Tag und Woche arbeiten und das dabei erzielte Einkommen im erheblichen Umfang sparen, um früh in Rente gehen zu können (Röse, 2024). Alternativ zu den Lebensarbeitsjahren kann die Gesamtarbeitsstundenanzahl (Jahresarbeitszeitstunden x Lebensarbeitsjahre) über das Erwerbsleben hinweg betrachtet werden. Hier lag Deutschland 2021 im europäischen Vergleich auf Platz 26 (Enste et al., 2023). Wenn an den Wochen- oder Jahresarbeitszeiten nichts geändert werden kann und soll, bleiben nur die Erwerbsjahre als Stellschraube.

Einwendungen gegen eine Erhöhung der Anzahl der Lebensarbeitsjahre basieren auf dem Argument, dass es für Ältere schwerer ist, einen neuen Job zu finden (Kühne, 2024; Wacket, 2024; Stepstone, 2024). Diese Aussage ist nur bedeutsam, wenn Entlassungen dem vorangehen. Gesuchten Fachkräften wird jedoch nur selten betriebsbedingt gekündigt. Insgesamt bleiben ältere Mitarbeiter,

Abbildung 2  
Arbeitszeit und Arbeitsumgebung



Quelle: <sup>1</sup>Statistisches Bundesamt, 2023/2022; <sup>2</sup>Statista, 2024c; <sup>3</sup>Statistisches Bundesamt, 2025; <sup>4</sup>Statistisches Bundesamt, 2024b; <sup>5</sup>Statistisches Bundesamt, 2024c; <sup>6</sup>Statista, 2024f; <sup>7</sup>Statista, 2024g.

Facharbeiter und Führungskräfte in der Zwischenzeit wieder länger als in der Vergangenheit beschäftigt (IW Medien / iwd, 2023). Borchart et al. (2021) halten dem entgegen, dass bei älteren Menschen schon der Arbeitsalltag häufig als zu starke Belastung empfunden wird. Das scheint auch für Führungskräfte zu gelten (o. V., 2024). Sie glauben nicht, ihren Job bis zum üblichen Renteneintrittsalter ausüben zu können. Berufsspezifische Belastungen müssen bei dieser Aussage Berücksichtigung finden. Altersteilzeitbeschäftigung bietet einen möglichen Ausweg. Auch dieses Modell bleibt nicht ohne Widerspruch. Langjährige Berufserfahrung geht zumindest teilweise verloren (Diemand et al., 2024). Es sollte ermöglicht werden, gegebenenfalls auch über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus, weiterhin Vollzeit zu arbeiten, wenn die Person gesundheitlich dazu in der Lage und gewillt ist. Die Lebenszufriedenheit ist bei den 66- bis 70-Jährigen am höchsten, wenn sie erwerbstätig sind, wie der Informationsdienst der deutschen Wirtschaft (IW Medien / iwd, 2024b) anhand einer Auswertung des SOEP für die Jahre 2005 bis 2021 zeigt. Böckerman et al. (2024) kommen zu dem Ergebnis, dass Betriebe, die eine optimale Zusammensetzung ihrer Belegschaft unter Berücksichtigung von Weiterbildung auch älterer Arbeitskräfte anstreben, hohe Zufriedenheitswerte und ein starkes Engagement bei den älteren Beschäftigten erreichen.

Derartige Management-Praktiken motivieren ältere Arbeitskräfte länger erwerbstätig zu bleiben.

Die Arbeitszeit kann durch Änderungen des Arbeitsumfeldes direkt oder indirekt beeinflusst werden. Zum Arbeitsumfeld gehören gesetzliche und tarifliche Vorgaben, die berufliche Aus- und Weiterbildung, die Arbeitsproduktivität, gesundheitliche Auswirkungen der Erwerbstätigkeit, Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt und finanzielle Anreize des Arbeitsmarktes.

#### Gesetzliche und tarifliche Vorgaben

Gesetzliche und tarifliche Vorgaben nehmen Einfluss auf die effektive Arbeitszeit. Je mehr gesetzliche Feiertage es gibt und je mehr Urlaubstage vereinbart worden sind, umso geringer fällt die Gesamtarbeitszeit aus. Bei der durchschnittlichen Zahl der genommenen Urlaubstage lassen sich über die Jahre hinweg nur geringe Veränderungen feststellen (Statistisches Bundesamt, 2025). 1991 waren dies 30,1 Tage. Praktisch unverändert ergab sich 2023 ein Wert von 30,0 Tagen. Messbar höhere Werte finden sich für die Corona-Jahre 2020 bis 2022 mit 32,4, 32,2 bzw. 31,8 Tagen (Abb. 2e) (Statistisches Bundesamt, 2024a). Unterschiede bei der Zahl der gesetzlichen Feiertage existieren.

tieren zwischen den Bundesländern. Baden-Württemberg und Bayern haben jeweils zwölf freie Tage, während sich diese auf zehn oder elf in sieben Bundesländern belaufen (Statista, 2024d). Noch größer sind die Abweichungen zwischen den europäischen Ländern (Statista, 2024e).

### Berufliche Aus- und Weiterbildung

Die Zahl der Auszubildenden in Deutschland weist zunächst eine steigende Zahl (1950: 1 Mio.; 1980: 1,7 Mio.) und danach eine rückläufige Tendenz auf (1990: 1,5 Mio.; 2023: 1,2 Mio.) (Statista, 2024e). Zwar gehen Ausbildungs- und Weiterbildungszeit zunächst zulasten beruflicher Erwerbstätigkeit. Die Qualität der Berufstätigkeit kann und soll jedoch durch die Erweiterung der individuellen Fähigkeiten verbessert werden, vorausgesetzt diese Phase führt zu einem erfolgreichen Abschluss. Empirisch zeigt sich ein wenig erfreuliches Bild. Im Zeitraum von 2010 bis 2021 lag die Vertragsauflösungsquote bei Berufsausbildungen in Deutschland zwischen 23 % und 26,7 % mit ansteigender Tendenz (Abbildung 2f) (Statistisches Bundesamt, 2024b). Zwischen Berufen und den Bundesländern lassen sich starke Unterschiede erkennen. Während z. B. bei den Kochberufen 48,4 % ihre Ausbildung 2012 abgebrochen haben, liegt dieser Wert bei den Bankkauleuten lediglich bei 6,1 %. Unter den Bundesländern weist Mecklenburg-Vorpommern 2011 mit 33,9 % die höchste Abbruchquote auf. In Baden-Württemberg betrug sie 20,9 %.

### Arbeitsproduktivität

Der Index der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen in Deutschland zeigt durchgängig eine leichte Erhöhung für den Zeitraum 1991 bis 2023 mit gewissen Schwankungen nach unten in den Jahren 2008, 2009, 2012, 2013, 2018, 2020, 2022, 2023 jeweils gegenüber dem Vorjahr (Statistisches Bundesamt, 2024c), bedingt durch die Finanzkrise, COVID-19 und den Ukrainekrieg. Nicht ganz so eindeutig ist das Ergebnis, wenn ein quadratischer (und damit nichtlinearer) Ansatz der Schätzung zugrunde gelegt wird. Es zeigt sich bis 2020 steigende Produktivität, gefolgt von einem leichten Rückgang (Abbildung 2g).

### Gesundheitliche Auswirkungen

Im Zeitraum 1993 bis 2023 sinkt in den ersten Jahren zunächst die Zahl der Krankmeldungen. Ab 2012 nimmt diese jedoch zu (Abbildung 2h), besonders deutlich ab 2021. 2007 gab es die niedrigsten Fehlzeiten seit 1991. Im Durchschnitt wurden 8,1 Krankheitstage registriert. 2023 waren dagegen in Deutschland Arbeitnehmer:innen durchschnittlich 15,2 Arbeitstage krank gemeldet (Statistisches Bundesamt, 2024d). Auffällig ist, dass die Arbeitsunfähigkeitsfälle aufgrund psychischer Erkrankungen von

1997 bis 2022 kontinuierlich gestiegen sind. Am stärksten zeigt sich dieser Zuwachs am Ende dieses Zeitraums (Abbildung 2i und 2j) (Statista, 2024f).

Besonders bei einzelnen Berufsgruppen wie Kita-Beschäftigten und seit Ausbruch von COVID-19 ist der Zuwachs an Krankmeldungen auffällig. Das gilt insbesondere für Erkältungskrankheiten und psychische Erkrankungen. Krankmeldungen, die mit Atemwegsbeschwerden begründet sind, sollten aufgrund der Zunahme von Homeoffice eher rückläufig sein. Dieser Effekt wird jedoch nicht beobachtet. Für letztere Erkrankungen könnte zunehmender Arbeitsstress ausschlaggebend sein. Der DGB kommt in einer Studie zu dem Ergebnis, dass der Fachkräftemangel bei den Beschäftigten für steigenden Arbeitsdruck und höhere Belastungen sorgt. Anhand der Daten des SOEP findet sich nach subjektiver Beurteilung der Beschäftigten jedoch keine eindeutige Bestätigung für die Hypothese, dass der Zeitdruck bei der Arbeit zugenommen hat. Lediglich am Ende des betrachteten Zeitraums 2008 bis 2022, d. h. für 2022, finden sich gewisse Hinweise auf wachsende Belastungen im Arbeitsleben.<sup>1</sup> Daten für den aktuellen Rand sind im SOEP noch nicht vorhanden, sodass Vorsicht im Hinblick auf verallgemeinerbare Aussagen geboten ist.

### Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt

Der Fluktuationskoeffizient (Hammermann et al., 2022) weist einen nichtsignifikanten negativen linearen Zusammenhang mit der Wochenarbeitszeit für den Zeitraum 2009 bis 2020 auf. Demgegenüber sind der prozentuale Anteil der Arbeitnehmerkündigungen an allen Personalabgängen und die Wochenarbeitszeit signifikant negativ korreliert. Wenn also Arbeitnehmer häufig kündigen, dann neigen sie auch zu einer geringeren Arbeitszeit als andere Arbeitnehmer.

Das Renteneintrittsalter in Deutschland weist über die Jahre hinweg deutliche Schwankungen auf. Während zu Beginn der 1960er Jahre bis 1980 ein Rückgang zu verzeichnen war, folgte danach zunächst ein erster Anstieg, der nochmals von einem Rückgang bis 1997 abgelöst wurde. In den folgenden Jahren hat das Renteneintrittsalter ständig zugenommen, unterbrochen von zwei kurzen Phasen der Stagnation. 2022 entsprach das durch-

<sup>1</sup> Herangezogen wird das Ergebnis der Frage, ob man sich gehetzt oder unter Zeitdruck fühlt. Für 2022 liegt der Durchschnittswert unter dem der anderen Jahre (1, wenn immer belastet, ..., 5, wenn nie belastet) – 2022: 3,08; 2020: 3,29; 2018: 3,15; 2014: 3,12; 2012: 3,17; 2010: 3,19; 2008: 3,15. Wenn auf den Prozentsatz derjenigen abgestellt wird, die sich immer unter Zeitdruck fühlen, dann erhält man für 2022 einen Wert, der über dem für frühere Jahre liegt – 2022: 5,21; 2020: 3,56; 2018: 4,61; 2014: 4,51; 2012: 3,66; 2010: 3,73; 2008: 3,84.

schnittliche Renteneintrittsalter mit 64,4 Jahren ungefähr wieder dem Wert von 1970 (Statista, 2024g). Eine quadratische Prognoseschätzung für den Zeitraum 2009 bis 2022 (Abbildung 2k) offenbart einen klaren Anstieg des Renteneintrittsalters bis 2019, um danach bis 2021 wieder leicht abzufallen.

Wird die durchschnittliche Wochenarbeitszeit pro Jahr auf das durchschnittliche Renteneintrittsalter für den verfügbaren Zeitraum 2009 bis 2022 regressiert, so zeigt sich ein signifikant negativer linearer Zusammenhang. Die Hypothese, dass verkürzte Lebensarbeitszeit, also früherer Renteneintritt, und Reduktion der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit Hand in Hand gehen, erfährt keine Bestätigung. Im Gegenteil, das Weniger an Lebensarbeitszeit wird zum Teil durch ein Mehr an Wochenarbeitszeit aufgefangen. Wieviel dabei auf Rente mit 63 oder das Verhalten von Frugalisten zurückzuführen ist, lässt sich daraus nicht ablesen.

#### Finanzielle Anreize – Lohn, Krankengeld, Wohngeld und Bürgergeld

Ein interessantes Bild liefern auch monetäre Indikatoren des Arbeitsmarktes. Der *Nominal- und Reallohnindex* verläuft zyklisch zur Inflationsentwicklung. Während die Bruttolöhne und Bruttogehälter kontinuierlich angestiegen sind (Abbildung 2l), unterliegen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen deutlichen Schwankungen 1995 bis 2023 (Statistisches Bundesamt, 2024c). Zwischen Wochenarbeitszeit und durchschnittlichem Bruttolohn je Arbeitnehmer auf Jahresbasis besteht ein signifikant negativer Zusammenhang für den Zeitraum 2009 bis 2022. Der Korrelationskoeffizient ist -0,98. Die *Mindestlohnentwicklung* 2015 bis 2025 ist in Sprüngen verlaufen. Der Mindestlohn stieg von 8,50 Euro im Jahr 2015 auf 12,82 Euro im Jahr 2025.

Die Ausgaben für *Krankengeld* sind bis heute durchgängig gestiegen (Abbildung 2m). Für 2022 gegenüber 2006 zeigt sich ein Anstieg um 214 % (2006: 5,71 Mrd. Euro; 2022: 17,95 Mrd. Euro). Die Ausgaben für *Wohngeld* waren zunächst rückläufig und sind ab 2015 gestiegen (Abbildung 2n). Sie beliefen sich 2005 in Deutschland auf 1.234,9 Mio. Euro und erreichten 2022 einen Wert von 1.825,0 Mio. Euro. Zwischen den Bundesländern offenbaren sich deutliche Unterschiede, die nicht nur auf die unterschiedliche Bevölkerungszahl und die Zahl der Gebäude zurückzuführen sind. Die Zahl der *Arbeitslosen- und Sozialhilfegeldempfänger* weist einen fallenden Verlauf auf (Abbildung 2o). Der Regelsatz für *Hartz IV* und ab 2023 für das *Bürgergeld* (Abbildung 2p) betrug 409 Euro im Jahr 2017 und ist 2022 auf 449 Euro gestiegen. Vor Einführung des Bürgergeldes waren die prozentualen jährlichen Stei-

gerungsraten moderat (0,7 % bis 3,2 %). Demgegenüber sind dies 11,8 % 2023 und 12,2 % 2024 (Statista, 2024h).

#### Einordnung der empirischen Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die wöchentliche Arbeitszeit ist seit Beginn des Jahrtausends zurückgegangen. Daraus folgt eine geringere Produktions- und Dienstleistungstätigkeit, wenn diese nicht durch höhere Produktivität kompensiert wird. In den meisten Jahren ist lediglich ein geringer Anstieg zu verzeichnen und in den gesamtwirtschaftlichen Krisenjahren in Deutschland sogar ein Rückgang. Produktivitätssteigerungen sind kurzfristig, wie die letzten Jahre zeigen, nur im begrenzten Maße zu erwarten.

Für die letzten Jahre zeigt sich ein Rückgang bei der internationalen Konkurrenzfähigkeit. Managementfehler und eine geringe Investitionstätigkeit können dafür mitverantwortlich sein, aber um eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit kommt die deutsche Wirtschaft nicht herum. Die Rente mit 63 sollte in der bestehenden Form abgeschafft werden. Das Renteneintrittsalter sollte variabel sein und sich an der durchschnittlichen Lebenserwartung der unterschiedlichen Berufe orientieren.

Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte kann nur als ergänzende Strategie verfolgt werden. Ist sie doch mit erheblichen Kosten vor allem auch beim Familiennachzug (Ausgaben für Kindertagesstätten, Schulen und Wohnungsbau) und mit Unsicherheiten verbunden. Im In- und Ausland erworbene Qualifikationen sind häufig nur begrenzt vergleichbar. Gegenüber der Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte hat die Anwerbung von Migranten jedoch im Allgemeinen den Vorteil, dass sich die Altersstruktur verbessert.

Im Aus- und Weiterbildungsbereich lassen sich Verbesserungen erzielen. Die Abbruchquote der beruflichen Ausbildung könnte durch eine umfassendere Informationspolitik vor Beginn der Ausbildung und Vorpraktika reduziert werden. Der starke Anstieg an Krankheitstagen in den letzten Jahren wird unterschiedlich erklärt und muss mit Sorge betrachtet werden. Einerseits wird argumentiert, dass Stress im Erwerbsleben und andere Arbeitsbelastungen gestiegen sind, verbunden mit einer zunehmenden Gesundheitsgefährdung. Auch Führungskräfte berichten von psychischen Belastungen oder erkennen oft nicht, wann sie überlastet sind (Beeger, 2024). Andererseits ist zu betonen, dass die Beschäftigten heute mehr Wert auf eine Work-Life-Balance legen und dass daraus ein geringerer Arbeitseinsatz folgen kann, der vielleicht mit einem schnelleren und gestiegenen Krankheitsempfinden assoziiert ist.

In letzter Zeit finden sich vereinzelt unternehmensseitige Maßnahmen, mit denen versucht wird, die Krankheitsquote durch unangemeldete Krankheitskontrollen zu Hause zu senken, so beim Tesla-Werk in Grünheide. Ein Verlust an gegenseitigem Vertrauen kann damit verbunden sein. Wenn sich aus diesen Besuchen Erkenntnisse gewinnen lassen, bleibt offen, welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Vergleichbare Angaben aus anderen Bereichen wären notwendig. Ist der Krankenstand bei Tesla z. B. höher als in Betrieben der gleichen Branche, im gleichen Bundesland, im gleichen Jahr?

Während bei der Zahl der Wohngeldempfänger keine systematischen Veränderungen erkennbar sind, hat der Übergang von Hartz IV zum Bürgergeld zu einem deutlichen Anstieg der Empfängerzahl und des Regelsatzes geführt. Im Zuge dieser Entwicklung ist auch der Anstieg des Mindestlohnes zu sehen. Die Ampelregierung hatte für 2022 außerplanmäßig eine Anhebung auf 12 Euro festgelegt. Damit liegt die Erhöhung eindeutig über der Tariflohn- und Preisentwicklung (Börschlein et al., 2023). Bundeskanzler Scholz und Arbeitsminister Heil haben für die nächste anstehende Erhöhung einen Mindestlohn von 15 Euro gefordert, die auch über den Vorstellungen der Mindestlohnkommission liegen dürfte. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass eine Bürgergeld-Mindestlohn-Spirale in Gang gesetzt wird, die real weder den Mindestlohn- noch den Bürgergeldempfängern hilft, wenn durch Überwälzung, verbunden mit steigendem Konsum und höherer Inflation, die Nominalvorteile real vollständig aufgezehrt oder gar überkompensiert werden. Wenn die Arbeitnehmer die Lohnvorteile durch vermehrtes Sparen und vermindertes Arbeitsangebot für sich nutzen (Substitutionseffekt) – wie gegenwärtig, insbesondere bei besser Verdienenden, zu beobachten ist –, dann verstärkt sich der Arbeitskräftemangel. Umgekehrt kann der steigende Lohn aber auch Anreiz zu einer Erhöhung der Arbeitszeit sein (Einkommenseffekt). Die Empirie zeigt, dass im Laufe der Jahre die Gesamtarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte bei steigenden Löhnen rückläufig war. Das heißt, der Substitutionseffekt kommt auf aggregierter, gesamtwirtschaftlicher Ebene zum Tragen. Dagegen macht sich der Einkommenseffekt bei Teilzeitbeschäftigten bemerkbar. Welcher Effekt überwiegt, hängt letztlich von den durchschnittlichen individuellen Erwartungen ab.

Zu unterscheiden ist zwischen kurz- und langfristigen Überlegungen, die sowohl für Einkommens- als auch für Arbeitsangebotsüberlegungen eine Rolle spielen. Soll die Arbeitszeit eher auf Wochen- oder eher auf Lebensarbeitszeitbasis angepasst werden? Im letzteren Fall kommt das gewünschte Renteneintrittsalter ins Spiel. Es kann nicht von homogenen Verhaltensmustern ausgegangen

werden. Vielmehr sind Präferenzen für alternative Zeitverwendung, vergangene Berufserfahrungen und gruppen-spezifische Persönlichkeitsmerkmale von Bedeutung.

In den letzten Jahren ist durch strengere Aufzeichnungspflichten staatlicherseits versucht worden, genauere betriebliche Informationen zu gewinnen, um auf diesem Weg mehr Gerechtigkeit zu erzielen und um Missbrauch zu verhindern. Dabei wurden jedoch Aufwand und Ertrag nur unzureichend einander gegenüber gestellt. Es ist zwar klar, dass es für jede Maßnahme, für jeden Änderungsvorschlag Pro- und Contra-Argumente gibt. Abzuwägen ist, wie wichtig eine Maßnahme im Vergleich zu anderen zu bewerten ist, wer betroffen ist, wie groß Primär- und Sekundäreffekte sind, wie die Gesamteffekte aussehen. Danach sollte sich Sozialpolitik wieder auf die wirklich Bedürftigen beschränken. Das Fördern muss aber gleichzeitig an ein Fordern mit Blick auf einen höheren Arbeitseinsatz geknüpft sein.

Der Mittelstand sollte die Vorsorge seiner sozialen Absicherung dagegen selbst bewältigen, aber steuerlich entlastet und nicht mit bürokratischem Aufwand belastet werden. Der Wegfall von bürokratischen Regeln darf jedoch nicht dazu führen, dass Betrug erleichtert wird. Angemessene Strafen, wenn bei gelegentlich durchgeführten staatlichen Kontrollen ungesetzliches Verhalten festgestellt wird, können dem entgegenwirken.

Selbstständige könnten durchaus mit höheren Steuern belastet werden, wenn ihre Gewinne über den branchenüblichen und international vergleichbaren Werten liegen und sie ihr Einkommen nicht für inländische Investitionen verwenden. Belastungen von besser Verdienenden, unselbständig Beschäftigten dürfen für sie keinen Anreiz bieten, ihr Arbeitsangebot zu reduzieren. Oder anders ausgedrückt, wer bereit ist, länger zu arbeiten, der könnte von Belastungen ausgenommen werden.

Vieles zielt auf eine höhere gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität, die im Sinne von Boppart et al. (2024) von der Verteilung der Arbeit abhängt. Danach kann es sowohl sinnvoll sein, dass Personen mit geringer Produktivität am meisten arbeiten, als auch, dass die Produktivsten mehr als andere arbeiten müssten. Wenn im zweiten Fall die Arbeitsstunden-Lohn-Elastizität hoch ist, resultiert aus Lohnsteigerungen wirtschaftlich ein positiver Gesamteffekt.

Auf die Tarifpartner und die nächste Bundesregierung kommen gewaltige Aufgaben zu. Es muss eine Balance zwischen ökonomischer Notwendigkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz gefunden werden. Die Grundidee der Ampelregierung war, diesen beiden Zielen unter Berück-

sichtigung von Klimaschutz-Aspekten gerecht zu werden. Sie ist aber gescheitert, weil die drei Partner keine tragfähigen Kompromisse gefunden haben, sondern den Eigeninteressen Priorität eingeräumt haben. Verständlich ist ein solches Verhalten, weil Entscheidungen zunehmend schwieriger geworden sind, weil eine zunehmende Disparität beim Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu beobachten ist, weil Wirkungsmechanismen komplexer und damit weniger durchschaubar geworden sind.

## Literatur

- Abbate, P. (2023). *Fachkräftemigrationsmonitor, Fachkräfteengpässe von Unternehmen in Deutschland, Trends und Potenziale zum Zuzug ausländischer Fachkräfte*. Bertelsmann Stiftung.
- Backmann, J. & Hoch, F. (2024). *Mehr Zufriedenheit mit weniger Arbeit – Studien-Ergebnisse zum Vier-Tage-Pilotprojekt*.
- Beeger, B. (2024, 26. September). „Führungskräfte erkennen oft nicht, wann sie überlastet sind“ (Interview mit Karriereberaterin Sabine Voteler). *Faz.net – Beruf und Chance*.
- Böckerman, P., Bryson, A., Ilmakunnas, I. & Ilmakunnas, P. (2024). Does High Involvement Management Make You Work Longer? Insights from Linked Survey and Register Data. *IZA Discussion Paper*, 16827.
- Börschlein, E. B., Bossler, M., Fitzenberger, B. & Popp, M. (2023, 11. Dezember). Mit der Erhöhung auf 12 Euro liegt die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns über der Tariflohn- und Preisentwicklung. *IAB-Forum*.
- Borchart, D., Ebener, M., Tiede, R., Garthe, N. & Hasselhorn, H. M. (2021, Juni). *Ältere Beschäftigte im Unternehmen halten? Impulse für Führungskräfte*. Universität Wuppertal, Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) und Demographie Netzwerk e. V. (ddn).
- Boppart, T., Krusell, P. & Olsson, J. (2024). Who should work how much?
- Diemand, S., Kühne, A. S. & Theurer, M. (2024, 30. Januar). Wie Deutschland Arbeitskräfte stilllegt. *Faz.net*.
- Enste, Dominik H., Werding, M., Hensen, J. (2023). *Lebensarbeitszeit im internationalen Vergleich. Die Bedeutung der Silver Worker für die Fachkräftesicherung*. Studie Nr. 38. Roman Herzog Institut e.V.
- Hammermann, A., Schmidt, J. & Stettes, O. (2022). *Fluktuation auf dem deutschen Arbeitsmarkt. IW-Analysen*. Institut der deutschen Wirtschaft.
- Hansen, N. (2024, 1. Februar). *Stand der Forschung. Gesünder und produktiver dank Viertagewoche*. Tagesschau.de.
- Hübler, O. (2024). *Bürgerbeteiligung in Deutschland – Wer beteiligt sich wofür mit welchen Auswirkungen*. *ASTA Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Archiv*.
- IW Medien / iwd. (2023, 28. März). *Ältere Beschäftigte bleiben länger im Berufsleben*. Institut der deutschen Wirtschaft.
- IW Medien / iwd. (2024a). *Arbeitszeit: Was sich Beschäftigte wünschen*. Sozio-ökonomisches Panel. Institut der deutschen Wirtschaft.
- IW Medien / iwd. (2024b, 29. April). *Wer im Alter arbeitet, ist zufriedener*. Institut der deutschen Wirtschaft.
- Kim, B. H. (2024, 24. Juli). *Chef sein – nein, danke*. ARD-Finanzredaktion. Tagesschau.de.
- Kühne, A. S. (2024, 9. September). Jobs für Ältere: „Der Hammer fällt bei 55“. *Faz.net*.
- Kunze, L. (2024). *Teilzeit verliert, Zeitsouveränität gewinnt: Beschäftigte wollen flexible Arbeitszeiten*. Bertelsmann Stiftung.
- Lott, Y. & Windscheid, E. (2023). 4-Tage-Woche – Vorteile für Beschäftigte und betriebliche Voraussetzungen für verkürzte Arbeitszeiten. *Policy Brief*, WSI 5/2023.
- o. V. (2024, 26. Februar). *Deutschlands erschöpfte Führungskräfte. Zeitung für kommunale Wirtschaft*.
- Pennekamp, J. & Welter, P. (2024, 29. Mai). Nicola Fuchs-Schündeln: „Nicht nur die Generation Z will weniger arbeiten.“ *Faz.net*.
- Röse, C. (2024, 28. August). *Sparen statt ausgeben. Rente mit 40 – das Lebenskonzept der „Frugalisten“*. ARD-Finanzredaktion. Tagesschau.de.
- Statistisches Bundesamt. (2023/2022). *GENESIS-Online Datenbank*. Fachserie 18, Reihe 1.5.
- Statistisches Bundesamt. (2024a). *Genommene Urlaubstage*. Basierend auf Daten der IAB-Arbeitsvolumenrechnung.
- Statistisches Bundesamt. (2024b). *Berufsbildungsstatistik 2023*.
- Statistisches Bundesamt (2024c). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2023*. Fachserie 18, Reihe 1.4.
- Statistisches Bundesamt (2024d). *Krankenstand*. Basierend auf Daten der IAB-Arbeitsvolumenrechnung.
- Statistisches Bundesamt. (2025). *Qualität der Arbeit: Genommene Urlaubstage*.
- Statista. (2024a, 18. Juli). *Durchschnittliche Wochenarbeitszeit in Deutschland nach Geschlecht bis 2023*. Statista Research Department.
- Statista. (2024b, 20. Juni). *Durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten in den Ländern der Europäischen Union (EU-27) im Jahr 2023*. Statista Research Department.
- Statista. (2024c). *Durchschnittliche jährliche Arbeitszeit pro Erwerbstätigen (Voll- und Teilzeit) in Deutschland von 2001 bis 2023*. Basierend auf Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Statista. (2024d, 13. Mai). *Anzahl der beweglichen und unbeweglichen gesetzlichen Feiertage in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2024 (Erhebung durch DGB)*. Statista Research Department.
- Statista. (2024e). *Durchschnittliche Anzahl der Urlaubstage und der gesetzlichen Feiertage in Europa im Jahr 2022*. Basierend auf Daten von Eurofound (Network of European Correspondents, EurWORK).
- Statista. (2024f). *Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund psychischer Erkrankungen in Deutschland nach Geschlecht in den Jahren 1997 bis 2023*. Basierend auf Daten der DAK.
- Statista. (2024g). *Entwicklung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters in Deutschland in den Jahren von 1960 bis 2023*. Basierend auf Daten der Deutschen Rentenversicherung.
- Statista. (2024h). *Höhe des monatlichen Hartz IV-Regelsatzes bzw. des Bürgergelds in Deutschland von 2005 bis 2024*. Basierend auf Daten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Stepstone (2024, 10. September). *Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz betrifft 1 von 4 Personen über 50*.
- Tagesschau. (2024, 18. April). *So viele Stunden arbeiten die Deutschen*. Tagesschau.de.
- Tobsch, V., Matiaske, W., Holst, E., Schmidt, T. & Seifert, H. (2018). *Mehr oder weniger arbeiten? Es kommt darauf an, wie man fragt*. *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research*.
- Wacket, J. (2024, 19. September). *Trotz Fachkräftemangel: Warum Ältere es am Arbeitsmarkt oft schwer haben*. Tagesschau.de.

## Title: Working Time and Working Environment – Indicators, Developments and Evaluation

**Abstract:** The demand for a work-life balance and the noticeable labour shortage have intensified the public debate on changes to working hours. Can society afford a general reduction in working hours or are longer working hours necessary? The assessment should not be based solely on the agreed reduction or extension of weekly working hours. The effective working time effects of various measures must be analysed. Possible adjustments for changes result from an analysis of the effects on work intensity and the number of employees. Changes in sick leave and the number of vacation days as well as adjustments in full-time and part-time employment are significant, as is the case with the effective retirement age.



Dirk Sauerland

# Institutions Matter – Nobelpreis 2024 an Daron Acemoğlu, Simon Johnson, James Robinson

D. Acemoğlu, S. Johnson und J. Robinson erhielten 2024 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften für ihre Forschung zu den Auswirkungen von Institutionen auf den Wohlstand von Nationen. Sie erweiterten die klassische Wirtschaftstheorie um die institutionelle und politökonomische Dimension. Durch die Identifikation natürlicher Experimente zeigen sie, wie inklusive Institutionen langfristigen Wohlstand fördern, während extraktive Institutionen zu Instabilität führen. Die Wahl von Institutionen erklärt den wirtschaftlichen Erfolg – mehr noch als die Geografie. Die Arbeiten der Preisträger blieben nicht ohne wissenschaftliche Kritik. Dies zeigt nicht zuletzt, dass sie eine breite wissenschaftliche Debatte vorangetrieben haben, die noch nicht abgeschlossen ist.

Der US-amerikanisch-türkische Ökonom Daron Acemoğlu (MIT) gehörte schon seit längerer Zeit zu den „üblichen Verdächtigen“, die in der Presse im Vorfeld der Verleihung des Preises der Sveriges Riksbank für Wirtschaftswissenschaften in Gedenken an Alfred Nobel als preiswürdig genannt wurden. Am 6. Dezember 2024 erhielt er diesen Preis gemeinsam mit Simon Johnson (MIT) und James Robinson (University of Chicago). Das Nobelpreiskomitee würdigte das Forscherkollektiv für seine „Studien darüber, wie Institutionen gebildet werden und sich auf den Wohlstand auswirken“ (Prize Committee, 2024a). Die Preisträger erweitern mit ihren Arbeiten den Fokus der Wirtschaftswissenschaften um eine institutionelle und politökonomische Dimension.

## Wissenschaftliche Einordnung

Mit dieser Vergabe knüpft das Nobelpreiskomitee an die Reihe der Ehrungen von Wissenschaftler:innen aus dem

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Bereich der (Neuen) Institutionenökonomik an. Während Preisträger wie Friedrich A. von Hayek (ausgezeichnet 1974), James Buchanan (1986), Ronald Coase (1991), George Akerlof (2001) und Oliver Williamson (2009) eher für ihre theoretischen Basisarbeiten in diesem Bereich ausgezeichnet wurden, verbanden Douglas C. North (1993) sowie Elinor Ostrom (2009) bereits Theorie und Empirie. Die Begründung des Komitees macht deutlich, dass sich die Preisträger in ihren ausgezeichneten Arbeiten mit zwei großen Fragestellungen beschäftigen, die sie sowohl theoretisch als auch empirisch bearbeiten (Prize Committee, 2024a, S. 2).

Die erste Fragestellung ist typisch für die ökonomische Wachstumstheorie und betrifft die Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung bzw. des Wachstums. Legt man die Ansätze der exogenen und endogenen Wachstumstheorie (unter anderem in der Tradition von Robert Solow, Preisträger 1987, und Paul Romer, Preisträger 2018) zugrunde, so sollten die Länder mit mittleren und niedrigen Pro-Kopf-Einkommen aufgrund von Technologie- und Wissensdiffusion sowie damit verbundener Kapitalakkumulationen (technischer Fortschritt und Humankapital) langfristig zu den Ländern mit höheren Einkommen aufschließen (Konvergenz-Hypothese). Auch wenn neuere Arbeiten darauf hindeuten, dass seit den 1990er Jahren wieder eine stärkere Konvergenz zu beobachten ist (z. B. Patel et al., 2021), gibt es auch heute noch eine große Kluft zwischen den Pro-Kopf-Einkommen in den ärmsten und reichsten Ländern der Welt.

Daher nahmen Acemoğlu, Johnson und Robinson in einer Reihe von Arbeiten zu Beginn der 2000er Jahre andere

Prof. Dr. Dirk Sauerland ist Inhaber des Lehrstuhls für Institutionenökonomik und Gesundheitspolitik an der Universität Witten/Herdecke.

Voraussetzungen bzw. Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung ins Visier. Für sie sind es im Wesentlichen die politischen und ökonomischen Institutionen, die die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes beeinflussen. Damit knüpfen sie insbesondere an die Arbeiten von North (1990) an und untersuchen mit modernen empirischen Methoden genauer, welche Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung relevant sind. Dabei greifen sie auf historische Daten zurück, die sie teilweise sogar als natürliche Experimente heranziehen – eine methodische Besonderheit ihrer Forschung.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen können sie ihre *zweite* Forschungsfrage bearbeiten: Warum übernehmen Länder mit niedrigem Einkommen nicht die Institutionen, die erfolgversprechend für eine bessere wirtschaftliche Entwicklung sind? Unter diesem Fokus haben die Preisträger die Theorie des institutionellen Wandels weiterentwickelt, die ebenfalls von Douglas North begründet wurde. In diesem Zweig ihrer Arbeiten entwickeln die Preisträger ein politökonomisches Modell, das Pfandabhängigkeiten der institutionellen Entwicklung ebenso berücksichtigt, wie interessenbasierte Hemmnisse des Wandels. Auch hier versuchen sie für die theoretisch begründeten Zusammenhänge empirische Evidenz zu finden.

Acemoğlu, Johnson und Robinson haben mit ihren Arbeiten einen wesentlichen Beitrag zur methodisch komplexen und empirisch anspruchsvollen Analyse der Bedeutung von Institutionen geleistet (Prize Committee, 2024a, S. 2). Die Preisträger kombinieren ökonometrische Analysen mit historischen Fallstudien aus unterschiedlichen Zeiten und Regionen, um zu zeigen, wie institutionelle Unterschiede das langfristige wirtschaftliche Wachstum beeinflussen.

### Die Bedeutung von politischen und ökonomischen Institutionen

In zwei vielzitierten Arbeiten aus den Jahren 2001 und 2002 entwickelten die Autoren die Grundlage für ihre bis heute fortgeführten Forschungsarbeiten. In Acemoğlu, Johnson und Robinson (2001) untersuchen die Preisträger die Ursachen für die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der früheren Kolonien europäischer Länder. Die Kolonialisierung wird von den Preisträgern als natürliches Experiment genutzt, das unterschiedliche Gruppen von kolonialiserten Ländern abbildet. Dies ermöglicht es methodisch, mit einer „Interventionsgruppe“ und einer „Kontrollgruppe“ zu arbeiten und die Effekte unterschiedlicher Interventionen isoliert zu betrachten.

Die Arbeit basiert auf drei Annahmen (Acemoğlu et al., 2001, S. 1370): *Erstens*, die institutionellen Settings in

den Kolonien lassen sich unterscheiden in sogenannte extraktive Staaten (z. B. Kongo) und in neo-europäische Staaten wie etwa Australien, Neuseeland und Kanada. Mit Blick auf die privaten Eigentumsrechte, die z. B. für das Ausmaß des Handels relevant sind (Demsetz, 1967), weil sie Transaktionskosten senken, zeigen beide Regime große Unterschiede. In den neo-europäischen Staaten wurden die Eigentumsrechte durch ein quasi Kopieren der in den Kolonialmächten bestehenden Institutionen gut abgesichert, und es wurde ein politisches System mit gegenseitiger Kontrolle (checks and balances) etabliert, das längerfristig ausgerichtet war. In den extraktiven Staaten gab es keine abgesicherten privaten Eigentumsrechte. Die Kolonialisierung war allein auf die kurzfristige Ausbeutung der Ressourcen durch die Kolonialmacht ausgerichtet. *Zweitens*, die Wahl des institutionellen Regimes war nicht von der Kolonialmacht abhängig, sondern von den – durch Krankheiten determinierten – Möglichkeiten einer langfristigen Besiedelung. Waren die Bedingungen für die (Gesundheit der) Siedler schlecht, wählten die Kolonialmächte eher das extraktive Regime. Bei guten Bedingungen wurde das neo-europäische Modell implementiert. Auf Basis dieser Logik verwendeten Acemoğlu, Johnson und Robinson in ihren empirischen Analysen die von ihnen ermittelten Mortalitätsraten der Siedler als Instrumentvariable für die Qualität der Institutionen. *Drittens*, die einmal implementierten Institutionen zeigen eine hohe Persistenz. Sie blieben auch nach dem Rückzug der Kolonialmächte erhalten. Hier zeigt sich die in der Institutionenökonomik bekannte Pfadabhängigkeit von Institutionen.

In einem zweiten grundlegenden Aufsatz (Acemoğlu, Johnson & Robinson, 2002) stellen die Autoren zwei unterschiedliche Erklärungsansätze für die Entwicklung der Kolonien gegenüber und untersuchen sie empirisch: Die These, dass die geografische Lage die Entwicklungsmöglichkeiten „treibt“, z. B. von Sachs (2001) vertreten, wird mit der These kontrastiert, dass Institutionen die Treiber sind (z. B. North & Weingast, 1989, und Olson, 2000). Anhand weiterer empirischer Analysen zeigen die Preisträger, dass ehemals reiche Kolonien heute oft arm sind, während ehemals arme Kolonien heute reich sind. Sie argumentieren, dass gute Institutionen zu einem „reversal of fortune“ geführt haben: Länder, die vor der Kolonialisierung reich waren, aber schlechte Siedlungsbedingungen aufwiesen, entwickelten sich mit extraktiven Institutionen schlecht, während in armen Ländern mit guten Bedingungen eher Institutionen mit abgesichertem Privateigentum implementiert wurden. Diese institutionellen Unterschiede wurden besonders während der Industrialisierung relevant und können die bis heute bestehenden Unterschiede in der Einkommensentwicklung erklären. Wenig überraschend lautet auch bei Acemoğlu

et al. (2002) das Ergebnis: Institutions matter – more than geography!

### Das Acemoğlu-Johnson-Robinson-Modell

In einem Beitrag im Handbook of Economic Growth aus dem Jahr 2005 fassten die Autoren ihr bis dahin entwickeltes Wachstumsmodell zusammen (Acemoğlu et al., 2005). Acemoğlu, Johnson und Robinson differenzieren seither explizit zwischen zwei Arten von Institutionen (politische und ökonomische), die in jeweils zwei Ausprägungen (inklusiv und extraktiv) vorliegen können. Dabei bilden politische und ökonomische Institutionen eine Institutionenhierarchie mit Rückkopplungseffekten.

Politische Institutionen bestimmen – da sie die Staatsordnung determinieren – die de-jure-Machtverteilung in einer Gesellschaft. Sie legen fest, welche Akteure die politischen Entscheidungen in einem Land treffen. Sie bestimmen die Regeln und Normen, die die Beziehungen zwischen verschiedenen politischen Akteuren regeln sowie zwischen Bürger:innen und dem Staat. Typische politische Institutionen sind etwa Verfassungen, in denen z. B. eine Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative festgelegt werden kann. Diese Institutionen binden das Handeln der politischen Akteure und sollen ihnen Anreize geben, im Sinne des Gemeinwohls zu agieren (z. B. Buchanan, 1993).

Bei der Gestaltung dieser Institutionen ergibt sich das bekannte Problem der Selbstbindung, das auch einen institutionellen Wandel verhindern kann: Da Regelsetzer und Regelunterworfenen bei den politischen Institutionen identisch sind, gibt es erhebliche Beharrungstendenzen des institutionellen Status quo. In den Worten von Acemoğlu, Johnson und Robinson (2005, S. 392): „This creates a tendency for persistence: political institutions allocate de jure political power, and those who hold political power influence the evolution of political institutions, and they will generally opt to maintain the political institutions that give them political power.“

Mit dieser politökonomischen Begründung liefern die Preisträger – auch mit Verweis auf Coase (1960) – eine Antwort auf ihre zweite, oben genannte Fragestellung: Länder mit niedrigem Einkommen übernehmen nicht einfach diejenigen Institutionen, die erfolgsversprechend für eine bessere wirtschaftliche Entwicklung sind, weil die bestehenden politischen Institutionen vorteilhaft für die Herrschenden sind (Acemoğlu et al., 2005, S. 428–430). Die aktuell Herrschenden wären sonst die politischen Verlierer eines durch sie selbst herbeigeführten institutionellen Wandels. Einem Herrschaftswechsel auf friedlichem Weg stehen dabei auch Commitment-Probleme

der neuen Herrschenden (politische Gewinner) entgegen. Eine Kompensation der politischen Verlierer ist nicht glaubhaft dazustellen: „If those who gained political power from institutional change could promise to compensate those who lost power then there would be no incentive to block better institutions“ (Acemoğlu et al., 2005, S. 432). Oft kann selbst die Sicherheit der alten Herrschenden im Inland nicht gewährleistet werden, sodass in der Regel nur die Flucht in ein Drittland möglich ist.

Ökonomische Institutionen, wie sie im Zentrum der Arbeiten von Douglas C. North standen, sind hingegen auf der Ebene der Wirtschaftsordnung verortet. Sie werden für die Akteure in der Wirtschaft (als Regelunterworfenen) von den politischen Entscheidungsträgern festgelegt und sind daher leichter zu verändern: „Economic institutions are collective choices, and they are chosen and sustained by the state“ (Acemoğlu et al., 2005, S. 451). Ökonomische Institutionen sind die Spielregeln für wirtschaftliche Aktivitäten und beeinflussen z. B. die Anreize für Investitionen und Innovation. Hier spielt das Privatrecht (in dem unter anderem die Übertragung von Privateigentum geregelt wird) eine wichtige Rolle, aber auch Teile des öffentlichen Rechts, wenn es etwa um das Kartellrecht geht.

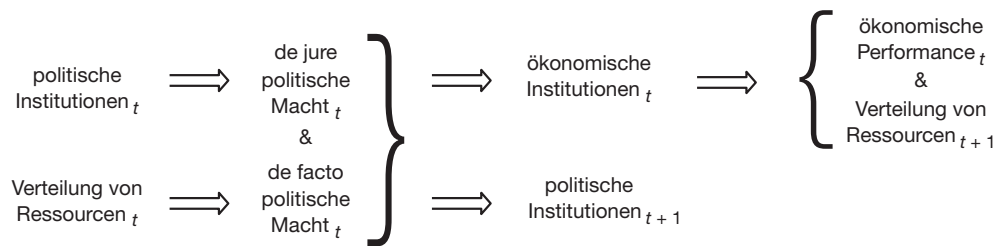
Wie die Abbildung 1 zeigt, ist die Zuordnung der de jure Macht über politische Institutionen nicht allein entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung. Im Sinne des deutschen Sprichworts „Papier ist geduldig“ spielt nicht die in einer Verfassung zugewiesene Machtverteilung die entscheidende Rolle, sondern die de facto ausgeübte politische Macht. Diese wiederum hängt von der de facto Verteilung der ökonomischen Ressourcen ab, die aus den ökonomischen Institutionen resultieren. Damit wirken die ökonomischen Institutionen zurück auf die politischen Institutionen, insbesondere auf die Verteilung der de facto Macht.

Hier zeigen sich im Acemoğlu-Johnson-Robinson-Modell (AJR-Modell) Parallelen zur deutschen Ordnungsökonomik. Eine ordoliberalen Grundidee besteht bekanntlich darin, dass – aus den historischen Erfahrungen – wirtschaftliche Macht genutzt werden kann, um über politische Einflussnahme die angestrebte Wettbewerbsordnung zu unterminieren. Im Ergebnis braucht es daher einen starken Staat, der die Spielregeln für die Wirtschaft, z. B. über eine durchsetzungsstarke Wettbewerbsaufsicht, so durchsetzt, dass ein funktionsfähiger Wettbewerb bestehen kann, wirtschaftliche Machtkonzentration, z. B. durch Monopole, verhindert wird und somit auch der Staat vor Einflussnahme geschützt bleibt (Eucken, 1952/2008).

Sowohl die politischen als auch die ökonomischen Institutionen können in zwei Ausprägungen gestaltet sein, die

Abbildung 1

## Schematische Darstellung der Zusammenhänge zwischen Institutionen und politischer Macht



Quelle: Acemoğlu, Johnson und Robinson (2005, S. 392).

die realisierte Verteilung der Ressourcen beschreiben: Inklusive Institutionen zeichnen sich durch breite gesellschaftliche Partizipation, Eigentumssicherung, eine breite, gerechte Verteilung der Ressourcen und eine politische Machtverteilung mit checks and balances aus. Sie schaffen ein Umfeld, in dem Innovationen durch schöpferische Zerstörung entstehen und wirtschaftliche Aktivitäten gedeihen können, weil die breite Bevölkerung von den wirtschaftlichen Möglichkeiten in einem Land profitiert.

Im Gegensatz dazu konzentrieren extraktive Institutionen Ressourcen und Macht in den Händen einer kleinen Elite. Diese Elite (z. B. Oligarchen) beutet die Ressourcen eines Landes zu ihren Gunsten aus, was langfristig die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung behindert.

Die Differenzierung in politische und ökonomische sowie inklusive und extraktive Institutionen ermöglichen es Acemoğlu, Johnson und Robinson, politische und ökonomische Ordnungen zu systematisieren: So sind Demokratien als politische Ordnung durch inklusive politische Institutionen gekennzeichnet, während extraktive politische Institutionen kennzeichnend für Autokratien oder Diktaturen sind. Im Bereich der ökonomischen Ordnungen haben marktwirtschaftliche (oder kapitalistische) Ordnungen, die auf einem mit adäquaten Regeln versehenen Wettbewerb basieren, inklusive Institutionen. Hingegen stehen sozialistische Ordnungen, die durch (staatliche) Monopole, einen dominierenden Einfluss des Staates auf die Wirtschaft und Oligarchen geprägt sind, für extraktive Institutionen.

Ähnlich wie bei Schumpeter (1950/2008) lassen sich also auch hier Demokratie und Marktwirtschaft (bzw. Kapitalismus) als komplementäre Ordnungen beschreiben. Die in beiden Ordnungen ermöglichten Freiheiten geben den Bürger:innen Möglichkeiten und Anreize, politisch und wirtschaftlich aktiv zu werden. So ermöglichen diese inklusiven Ordnungen es, dass sich Länder wirtschaftlich

erfolgreich entwickeln. Autokratien und sozialistisch bzw. oligarchisch geprägte Systeme sind hingegen weniger leistungsfähig, auch weil ein großer Ressourceneinsatz zur Stabilisierung des ausbeuterischen Systems über Kontroll- bzw. Zwangsmaßnahmen notwendig ist.

Das Nobelpreiskomitee betont daher, dass inklusive Institutionen langfristiges Wachstum und Wohlstand fördern, da sie die Entwicklung der Fähigkeiten und Potenziale breiter Bevölkerungsschichten unterstützen. Dagegen führten extraktive Institutionen oft zu Instabilität und wirtschaftlichem Niedergang, da sie wirtschaftliche Ressourcen und politische Macht auf wenige privilegierte Gruppen konzentrieren (Prize Committee, 2024a, S. 11–12).

### Der Bestseller – „Warum Nationen scheitern“

Einem breiteren Kreis von Leser:innen auch außerhalb der Wissenschaft wurden zwei der Preisträger spätestens im Jahr 2012 bekannt. Damals veröffentlichten Acemoğlu und Robinson das Buch „Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty“, das in viele Sprachen übersetzt wurde und auf einigen Bestsellerlisten landete (Acemoğlu & Robinson, 2012). Das Buch stellt eine Synthese ihrer theoretischen und empirischen Erkenntnisse dar und hat eine breite Debatte über die Frage ausgelöst, wie politische Machtverhältnisse und institutionelle Strukturen das wirtschaftliche Schicksal von Nationen beeinflussen.

In dem Buch bereiten Acemoğlu und Robinson das oben beschriebene AJR-Modell populärwissenschaftlich auf. Anhand vieler historischer Beispiele und zweier natürlicher Experimente erläutern sie die Überlegenheit von inklusiven Ordnungen (Marktwirtschaft und Demokratie) gegenüber extraktiven Ordnungen (Planwirtschaft und Sozialismus). Als natürliche Experimente werden die Teilungen Koreas in Nord- und Südkorea sowie Deutschlands in die Bundesrepublik Deutschland und die DDR

herangezogen. Vor der jeweiligen Teilung, so die Annahme, herrschten in den beiden Teilen Koreas und Deutschlands annähernd identische Bedingungen, z. B. die Kultur und die geografische Lage betreffend. Nach der jeweiligen Teilung änderten sich diese Faktoren nicht – aber Nordkorea und die DDR führten eine sozialistische Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung ein. Auf Basis von statistischen Analysen lässt sich dann zeigen, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den sozialistischen Ländern schlechter war als in den demokratisch verfassten Marktwirtschaften. Ein klarer Sieg also für das westliche Modell.

Das Buch wendet sich in der zweiten Hälfte einem neuen Fall zu, der das westliche Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell heute herausfordert: China. China stellt nämlich – in der oben genannten Differenzierung – ein Land dar, das eine extraktive sozialistische, politische Ordnung (mit einer dominierenden Einheitspartei) in seinen Sonderwirtschaftszonen mit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung kombiniert. Die Kernthese des Buches lautet hier: Der aktuell zu beobachtende wirtschaftliche Erfolg des chinesischen Modells kann nicht von Dauer sein. Die Autoren führen zwei Argumente zur Begründung an. *Erstens*, andauerndes ökonomisches Wachstum benötigt Innovationen – und diese wiederum einen Prozess der kreativen Zerstörung im Schumpeterschen Sinn. *Zweitens*, in einem System mit extraktiven Institutionen ist die Macht sehr begehrt. Daher werden Machtkämpfe das politische System destabilisieren (Acemoğlu & Robinson, 2012, S. 430).

### Kritik

Wie bei vielen anderen empirischen Arbeiten gibt es auch zu den nun ausgezeichneten Arbeiten von Acemoğlu, Johnson und Robinson keine ungeteilte Zustimmung. Dabei wird z. B. darauf hingewiesen, dass die institutionenökonomischen Arbeiten der drei Preisträger im Wesentlichen auf den Vorarbeiten der eingangs genannten Autor:innen beruhen und keine wirkliche Neuerung darstellen.

Ein grundlegender Kritikpunkt bezieht sich auf die in den Arbeiten aus den Jahren 2001 und 2002 verwendeten Daten und statistischen Verfahren. Hier wurde insbesondere von Albouy (2012) die Verwendung von Mortalitätsraten als Instrumentvariable für die Qualität von Institutionen in den Schätzungen von Acemoğlu, Johnson und Robinson (2001) kritisiert. Albouy (2012, S. 360) kommt zu dem Ergebnis: „Controlling for the source of the mortality rates weakens the empirical relationship between expropriation risk and mortality rates substantially. Furthermore, if these controls are added and the conjectured data are removed, the relationship virtually

disappears, suggesting that it is largely an artifact of the data's construction.“ Diese Kritik haben Acemoğlu, Johnson und Robinson (2012) in einer Replik anhand differenzierter Analysen, in denen sie die Kritik von Albouy (2012) an ihrer Datengrundlage berücksichtigen, widerlegt. Ob damit alle Zweifel an ihren Ergebnissen beseitigt sind, wird sich zeigen. Möglicherweise ist die Verleihung des Nobelpreises Ansporn für Kritiker, nach weiteren Schwachstellen in den verwendeten Daten zu suchen.

Ein zweiter Punkt thematisiert die von Acemoğlu, Johnson und Robinson herausgehobene Bedeutung der privaten Eigentumsrechte als ökonomische Institution für die wirtschaftliche Entwicklung. So weisen z. B. Ogilvie und Carus (2014) darauf hin, dass die historischen Daten ein eher uneinheitliches Bild der Bedeutung der Eigentumsrechte liefern.

Ein weiterer Kritikpunkt zielt auf die zu undifferenzierte Kategorisierung der untersuchten Länder ab. So bestehen etwa zwischen den Ländern, die der Kategorie „Demokratie & Marktwirtschaft“ zugeordnet werden, erhebliche institutionelle Unterschiede: Der auf Kooperation ausgelegte Föderalismus mit der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland lässt sich nur schwerlich mit dem eher wettbewerblich geprägten Föderalismus und der marktwirtschaftlichen Ordnung in den USA vergleichen. Um solche Unterschiede angemessen zu berücksichtigen, müssen zusätzliche Variablen in den Analysen berücksichtigt werden. Letztlich bleibt auch abzuwarten, ob die oben genannten prognostizierten Tendenzen zur Destabilisierung von extraktiven Ordnungen sich in Zukunft tatsächlich zeigen werden.

### Und heute?

Da die ausgezeichneten Arbeiten inzwischen schon mehr als 20 Jahre alt sind, stellt sich die Frage, womit sich die drei Preisträger heute beschäftigen.

James Robinson hat in den letzten Jahren insbesondere an Fragen aus dem Bereich der Entwicklungsökonomik gearbeitet. Veröffentlichungen mit seinen beiden Ko-Preisträgern sind selten zu finden.

Simon Johnson hat sich in der jüngeren Vergangenheit unter anderem mit den ökonomischen Folgen des Ukraine-Kriegs beschäftigt (Acemoğlu & Johnson, 2023b; Becker et al., 2022). Ein weiterer Forschungsschwerpunkt, den er mit Acemoğlu bearbeitet, sind die Auswirkungen von neuen Technologien auf die wirtschaftliche Entwicklung (Acemoğlu & Johnson, 2023b; Acemoğlu et al., 2023).

Daron Acemoğlu ist auf diesem Gebiet ebenfalls sehr aktiv. Er weist auch im Jahr 2024 eine beeindruckende Produktivität auf. Oft in Zusammenarbeit mit Pascual Restrepo oder Simon Johnson analysiert er die aktuellen Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz und versucht ihre Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung abzuschätzen (z.B. Acemoğlu & Restrepo, 2019; Acemoğlu, 2025). Darüber hinaus äußert er sich auch vermehrt zu aktuellen politischen Entwicklungen insbesondere in den USA, wo etwa Elon Musk seine ökonomische Macht nutzt, um im Sinne einer ungleichen Verteilung der „Power of Persuasion“ politischen Einfluss auf Donald Trump zu nehmen (von Petersdorff-Campen, 2024). Mit Blick auf die Entwicklung des westlichen Modells liberaler Demokratien gibt sich Acemoğlu inzwischen kritisch: „Ich glaube, wir erleben gerade die Geburtsschmerzen eines neuen Modells, und wir wissen noch nicht, was das neue Modell sein wird“ (Pennekamp, 2024).

## Literatur

- Acemoğlu, D. (2025). The simple macroeconomics of AI. *Economic Policy*, 40(121), 13–58.
- Acemoğlu, D., Autor, D. & Johnson, S. (2023). Can we Have Pro-Worker AI? Choosing a path of machines in service of minds. *CEPR Policy Insight, No 123*. CEPR Press.
- Acemoğlu, D. & Johnson, S. (2023a). *Macht und Fortschritt: Unser 1000-jähriges Ringen um Technologie und Wohlstand*. Campus Verlag.
- Acemoğlu, D. & Johnson, S. (2023b). Democracy needs Ukraine to win. In Y. Gorodnichenko & V. Rashkovan (Hrsg.), *Supporting Ukraine: More critical than ever* (S. 7–12). CEPR Press.
- Acemoğlu, D. & Restrepo, P. (2019). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), 2188–2244.
- Acemoğlu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369–1401.
- Acemoğlu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231–1294.
- Acemoğlu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 1 A, S. 386–472). Elsevier.
- Acemoğlu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2012). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation: Reply. *American Economic Review*, 102(6), 3077–3110.
- Acemoğlu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.
- Albouy, D. Y. (2012). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation: Comment. *American Economic Review*, 102(6), 3059–3076.
- Becker, T., Eichengreen, B., Gorodnichenko, Y., Guriev, S., Johnson, S., Mylovannov, T., Rogoff, K., & Weder di Mauro, B. (Hrsg.). (2022). *Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*. CEPR Press.
- Buchanan, J. M. (1993). How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve “public interest” can survive and prosper? *Constitutional Political Economy*, 4(1), 1–6.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 57(2), 347–359.
- Eucken, W. (2008). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (E. Eucken & K. P. Hensel, Hrsg., 7. Aufl.). UTB. (Originalquelle veröffentlicht in 1952).
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. C. & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *Journal of Economic History*, 49(4), 803–832.
- Ogilvie, S. & Carus, A. W. (2014). Institutions and Economic Growth in Historical Perspective. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 2, S. 403–513). Elsevier.
- Olson, M. (2000). *Power And Prosperity: Outgrowing Communist And Capitalist Dictatorships*. Basic Books.
- Patel, D., Sandefur, J. & Subramanian, A. (2021). The new era of unconditional convergence. *Journal of Development Economics*, 152, 102687.
- Pennekamp, J. (2024, 10. Dezember). Seit Jahrzehnten löst die Demokratie nicht ein, was sie verspricht. *FAZ.Net*.
- Prize Committee. (2024a). *Scientific Background to the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2024*.
- Prize Committee. (2024b). *They provided an explanation for why some countries are rich and others poor. The Prize in Economic Sciences 2024. Popular Science Background*. Royal Swedish Academy.
- Sachs, J. D. (2001). Tropical Underdevelopment. *NBER Working Paper*, 8119.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy* (3. Aufl.). HarperCollins. (Originalquelle veröffentlicht in 1950).
- von Petersdorff-Campen, W. (2024, 14. Oktober). „Musk fehlt Charakter“: Ökonom Acemoğlu über die gefährliche Macht der Tech-Milliardäre. *FAZ.Net*.

**Title:** *Institutions Matter – Nobel Prize in Economic Sciences 2024 to Daron Acemoğlu, Simon Johnson and James Robinson*

**Abstract:** Daron Acemoğlu, Simon Johnson and James Robinson were awarded the Nobel Prize in 2024 for their research on the impact of institutions on the prosperity of nations. They expanded the classical economic theory of market mechanisms, capital accumulation and technology to include the institutional and political-economic dimension. By skilfully identifying natural experiments, they show how inclusive institutions promote long-term prosperity, while extractive institutions lead to instability. The choice of institutions – not geography – determines economic success. Various critiques of their work demonstrate how they advance the debate, address their identification, the role of property rights and the insufficient differentiation between countries with similar institutional structures.

Ivo Andrade, Tobias Bürger

# Welche Unterstützung junge Menschen bei Unternehmensgründungen wichtig finden

Junge Gründer:innen bringen frische Ideen und Innovationen in die Wirtschaft. Sie stehen für kreativen Unternehmergeist, Mut und neue Geschäftsmodelle. Sie sind Treiber einer digitalen und nachhaltigen Transformation und dadurch ein wichtiger Faktor für eine zukunftsfähige Wirtschaft. Doch obwohl das Interesse an der Unternehmensgründung bei jungen Menschen groß ist, bleiben die tatsächlichen Gründungsaktivitäten in Deutschland hinter den Erwartungen zurück.

Zuletzt konnten sich 40 % der jungen Menschen im Alter von 14 bis 25 Jahren eine Unternehmensgründung vorstellen, tatsächlich gründen jedoch nur wenige (Bertelsmann Stiftung, 2024). Ein Blick auf die TEA-Quote (Total early-stage Entrepreneurial Activity) zeigt, dass in Deutschland 11 % der 18- bis 24-Jährigen innerhalb der letzten 3,5 Jahre ein Unternehmen gegründet haben oder im Begriff sind, ein Unternehmen zu gründen (Global Entrepreneurship Monitor, 2024). Anhand dieser Zahlen zeigt sich eine Diskrepanz zwischen dem Interesse ein Unternehmen zu gründen und der tatsächlichen Unternehmensgründung. Dennoch stellt sich die Frage, wie diese numerische Diskrepanz zu bewerten ist. Hinkt Deutschland beim Thema junge Gründungen seinen Potenzialen hinterher?

## Potenzial noch nicht ausgeschöpft

Ein vergleichender Blick auf die TEA-Quoten anderer Industrienationen zeigt, dass die Gründungsaktivität junger Menschen in Deutschland im internationalen Vergleich

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Ivo Andrade** ist Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

**Dr. Tobias Bürger** ist Senior Project Manager und Co-Projektleiter bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

verhältnismäßig niedrig ist (Abbildung 1). So ist die Quote für die Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen mit 11 % in Deutschland nicht einmal halb so hoch wie in den USA (24,1 %) oder unserem Nachbarland, den Niederlanden (23,3 %) – prozentual sind in den USA und den Niederlanden also mehr als doppelt so viele junge Menschen im Begriff ein Unternehmen zu gründen (Global Entrepreneurship Monitor, 2024).

Gleichzeitig gibt es weitere Hinweise darauf, dass die Gründungspotenziale innerhalb Deutschlands nicht hinreichend genutzt werden. So diagnostiziert etwa die OECD (2023) in ihrer „Missing Entrepreneurs“-Studie, dass in Deutschland zusätzlich 1,6 Mio. Unternehmer:innen verfügbar sein könnten, wäre die junge Gruppe so gründungsstark wie die der 30- bis 49-Jährigen.

Die Gründe für die vergleichsweise niedrige Gründungsquote bei jungen Menschen sind vielfältig und reichen von zu hoher finanzieller Unsicherheit, fehlenden persönlichen Netzwerken, geringem Wissen über unternehmerisches Handeln und Denken bis hin zu mangelndem Zugang zu Startkapital (Bertelsmann Stiftung, 2024). Es stellt sich demnach die Frage, wie Hürden überwunden und vorhandene Potenziale hinreichend genutzt werden können (Abbildung 2).

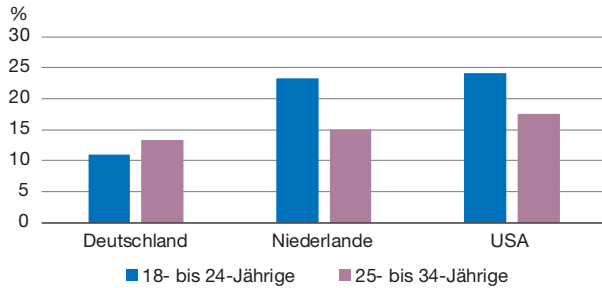
## Angemessene Unterstützungsangebote

Der Young Founders Monitor<sup>1</sup> geht der Frage nach, welche Rahmenbedingungen sich junge Gründungsinteressierte und Gründer:innen wünschen, um existierende Potenziale hinreichend zu nutzen. Dazu werden Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf ihren Einfluss auf die wahrgenommene Attraktivität ein Unternehmen zu gründen untersucht. Mittels einer Conjoint-Analyse konnten 4.752 Entscheidungen von 297 jungen Gründungsinteressierten und Gründer:innen im Alter von 18 bis 25 Jahren ausgewertet und entsprechende Präferenzprofile erstellt werden. Die Analyse zeigt, welche der Unterstützungs-

<sup>1</sup> Der Young Founders Monitor ist eine Kooperation der Körber-Stiftung, der Joachim Herz Stiftung, des Young Founders Network, des RKW Kompetenzzentrums und der Bertelsmann Stiftung unter Mitarbeit der Universität Bayreuth.

**Abbildung 1**  
**Gründungsquoten im internationalen Vergleich**

Total early-stage Entrepreneurial Activity Quote (TEA-Quote) in ausgewählten Ländern nach Altersgruppen, 2023



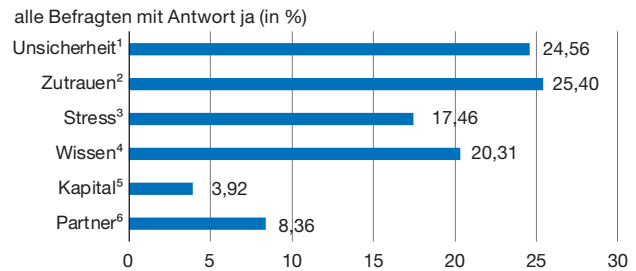
Quelle: Global Entrepreneurship Monitor (2024).

maßnahmen die Befragten bei der Unternehmensgründung am stärksten ansprechen. Die Ergebnisse machen deutlich: Alle untersuchten Unterstützungsmaßnahmen haben einen positiven Einfluss – allerdings in unterschiedlicher Stärke.

Die Conjoint-Analyse stellt eine etablierte Forschungsmethode zur Modellierung komplexer Entscheidungen dar, die es erlaubt, Aussagen über die Präferenzen von Befragten zu treffen (Green & Srinivasan, 1978). Im Rahmen der Studie wurden den Befragten Entscheidungsprofile vorgelegt, die mehrere abhängige Variablen jeweils auf

**Abbildung 2**  
**Umfrage Gründungsbarrieren**

„Und warum kannst du dir eher nicht vorstellen, dich selbständig zu machen bzw. ein Unternehmen zu gründen?“ (Mehrfachauswahl möglich)



Für die repräsentative Umfrage wurden 1.694 14- bis 25-Jährige befragt.

Folgende Aussagen sind den obigen Barrieren zugeordnet: <sup>1</sup> „Eine Selbständigkeit ist mir zu unsicher, ich strebe lieber ein sicheres Angestelltenverhältnis an.“; <sup>2</sup> „Ich habe zwar eine gute Geschäftsidee, ich traue mir aber eine erfolgreiche Selbständigkeit ehrlich gesagt nicht zu.“; <sup>3</sup> „Die Gründung einer Selbständigkeit bzw. eines Unternehmens ist mir zu stressig.“; <sup>4</sup> „Ich weiß noch zu wenig darüber, was bei der Gründung einer Selbständigkeit bzw. eines Unternehmens zu beachten ist.“; <sup>5</sup> „Ich habe zwar eine gute Geschäftsidee, weiß aber nicht, wie oder wo ich das Startkapital dafür erhalten könnte.“; <sup>6</sup> „Zur Gründung einer Selbständigkeit bzw. eines Unternehmens fehlt mir ein gute:r Geschäftspartner:in.“

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2024).

einer Skala von 1 (sehr unattraktiv) bis 7 (sehr attraktiv) umfassten. Ein Profil beinhaltet dabei sieben Unterstützungsmaßnahmen (wie z.B. verbesserte Vernetzungsmöglichkeiten oder Mentoringprogramme), die jedoch in

**Tabelle 1**  
**Unterstützungsmaßnahmen**

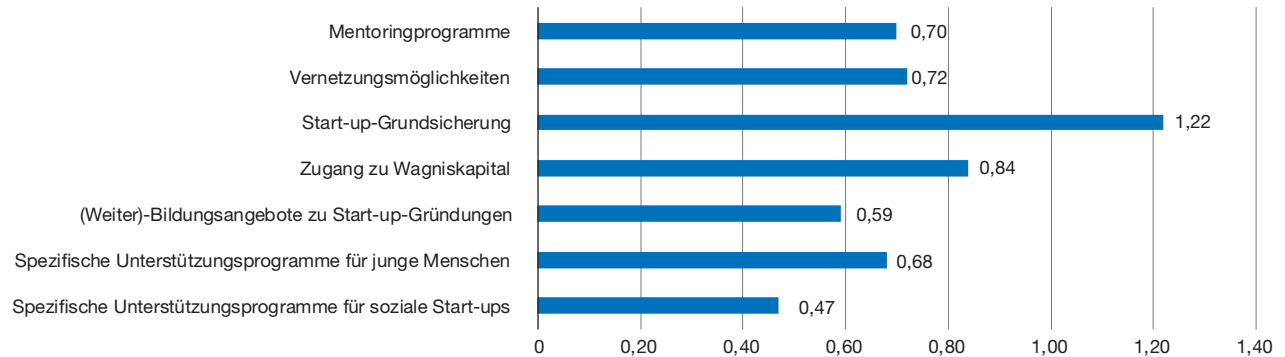
Definition der jeweils betrachteten, hypothetischen Fördermaßnahmen

Fördermaßnahmen	
Mentoringprogramme	Start-up Gründer:innen erhalten Zugang zu sehr erfahrenen Gründer:innen und Spezialisten aus ihrem Technologiefeld bzw. ihrer Branche. Diese sollen mit Ratschlägen und ihrer Erfahrung Sparringspartner für unternehmerische Aktivitäten sein.
Vernetzungsmöglichkeiten	Gründer:innen können sich untereinander, aber auch mit potenziellen Kund:innen, Investor:innen und Unterstützer:innen austauschen und sich kennenlernen.
Start-up-Grundsicherung	Alle Gründungsinteressierten können eine unbürokratische „Start-up-Grundsicherung“ (Höhe äquivalent zur allgemeinen Grundsicherung) bis zu ein Jahr für die erste Unternehmensgründung beantragen. Sie erhalten grundlegende Sozialleistungen in dieser Zeit und einen Kündigungsschutz, falls sie aktuell in einer Festanstellung sind.
Zugang zu Wagniskapital	Durch verschiedene Plattformen, Unterstützungsprogramme und Austauschformate soll der Zugang zu Wagniskapital für Gründer:innen deutlich vereinfacht werden.
(Weiter)Bildungsangebote zu Start-up-Gründungen	Flächendeckende Bildungsformate für Gründungsinteressierte/Gründer:innen z. B. zu Themen wie Business Development, Ideation, Nutzung von KI zur Verbesserung der Produktivität und Mitarbeitendenführung.
Spezifische Unterstützungsprogramme für junge Menschen	Spezifische Unterstützungsprogramme für junge Menschen wie beispielsweise Gründungsstipendien für Studierende/Auszubildende/Young Professionals.
Spezifische Unterstützungsprogramme für soziale Start-ups	Spezifische Unterstützungsprogramme wie beispielsweise Gründungsstipendien für soziale Start-ups.

Quelle: Andrade et al. (2024).



Abbildung 3  
Umfrageergebnis zu Unterstützungsmaßnahmen



Lesebeispiel: Wenn eine Start-up Grundsicherung vorliegt, steigt die Attraktivität ein Unternehmen zu gründen auf der Skala von 1 bis 7 um 1,22 Punkte.  
Rangfolge der Effektstärken (geclustert). Bei der Rangfolge der Effektstärken, werden solche Effekte in einem Cluster zusammengefasst, welche sich anhand von Slope Difference Tests nicht signifikant voneinander unterscheiden.

Quelle: Andrade et al. (2024).

unterschiedlicher Ausprägung dargestellt werden (man spricht auch davon, dass die Attribute manipuliert werden) (Tabelle 1).

Exemplarisch bedeutet dies: In jedem Profil wird ein hypothetisches Szenario skizziert, in dem verschiedene Unterstützungsmaßnahmen vorhanden sind oder nicht vorhanden sind. Ein Szenario besteht somit aus einer Kombination verschiedener Unterstützungsmaßnahmen. Zum Beispiel: In einem Szenario gibt es ceteris paribus keine Start-up Grundsicherung, dafür aber Mentoringprogramme. In einem anderen Profil gibt es eine Start-up Grundsicherung, aber keine Mentoringprogramme. Das heißt, die Ausprägung der jeweiligen Unterstützungsmaßnahmen variiert im Hinblick auf die verschiedenen Entscheidungsprofile.

Die Auswertung der Entscheidungsprofile ermöglicht die Ableitung von Rückschlüssen auf die Präferenzen bezüglich der Relevanz einzelner Unterstützungsmaßnahmen und erlaubt ebenfalls eine Einschätzung der bevorzugten Gewichtung einzelner Unterstützungsmaßnahmen gegenüber anderen. Die systematische Manipulation der Attribute (Experimentalfaktoren) gestattet zudem die Ableitung kausaler Aussagen (z. B. die Attraktivität einer Gründung verändert sich um x %, wenn der Faktor verändert wird).

Im Rahmen der Studie wurden sämtliche Befragte gebeten, 16 Entscheidungsprofile sowie ein als „Übungsprofil“ bezeichnetes Szenario zu evaluieren. Die statistische Aussagekraft basiert demnach nicht nur auf 297 Datenpunkten (Anzahl der Befragten), sondern auf der Gesamtheit aller Aussagen. Demnach liegt der statistischen Betrachtung eine relevante Stichprobengröße von n=4.752

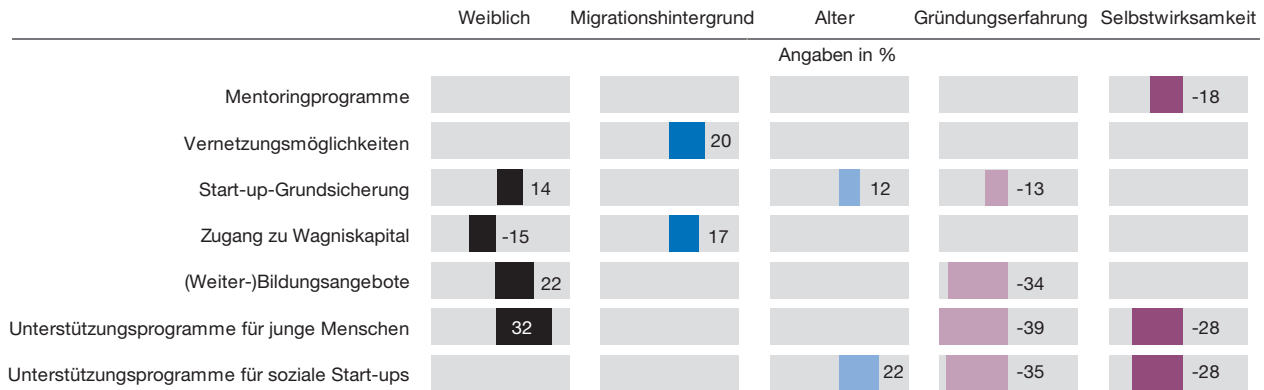
Entscheidungen zugrunde (diese Zahl ergibt sich aus 297 Befragten und 16 Entscheidungsprofilen). Durch den Einsatz robuster, geclusteter Standardfehler und Multi-Level-Regressionen (die 16 Entscheidungen werden in die jeweiligen Probanden genestet), wird die verschachtelte Struktur der Daten berücksichtigt und potenzielle Verzerrungen durch die wiederholten Entscheidungen einer Person vermieden.

Die Ergebnisse zeigen, dass alle sieben Unterstützungsmaßnahmen von den Befragten grundsätzlich positiv wahrgenommen werden und somit die Attraktivität, ein Unternehmen zu gründen, steigern. Die Effektstärke der jeweiligen Unterstützungsmaßnahmen ist allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Den stärksten Effekt hat die Start-up-Grundsicherung, mit etwas Abstand folgt der Zugang zu Wagniskapital. Dadurch wird ersichtlich, dass bei jungen Gründungsinteressierten und Gründer:innen insbesondere finanzielle Unterstützungsangebote die Attraktivität ein Unternehmen zu gründen steigern würden. Vernetzungsmöglichkeiten, Mentoringprogramme und Unterstützungsprogramme für junge Menschen bilden das Mittelfeld. Darauf folgen Bildungsangebote zu Start-up-Gründungen. Den schwächsten Effekt zeigen Unterstützungsprogramme für soziale Start-ups (Abbildung 3).

### Zielgruppenspezifische Bedürfnisse berücksichtigen

Bei genauerem Blick auf die Ergebnisse zeigt sich allerdings, dass die Wirkung der Unterstützungsmaßnahmen stark von den individuellen soziodemografischen Merkmalen abhängt. Zusätzlich zur allgemeinen Betrachtung der Effektstärken wurden bei der Analyse auch so-

Abbildung 4  
Unterschiede nach soziodemografischen Merkmalen



Interaktionseffekte sind Effekte, in denen die Wirkung einer unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable davon abhängt, wie eine andere unabhängige Variable ausgeprägt ist (Aguinis et al., 2013). Beispiel: Wie stark wirkt sich eine Start-up-Grundsicherung auf die wahrgenommene Attraktivität ein Unternehmen zu gründen aus, wenn wir Frauen und Männer vergleichen?

Lesebeispiel: Jungen Frauen sind eine Start-up Grundsicherung, (Weiter-)Bildungsangebote und Unterstützungsprogramme wichtiger als jungen Männern. Der Zugang zu Wagniskapital ist ihnen um 15 % weniger wichtig.

Quelle: Andrade et al. (2024).

nannte Interaktionseffekte untersucht. Interaktionseffekte geben Aufschluss über die Wirkung einer unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable, wenn die unabhängige Variable von der Ausprägung einer weiteren unabhängigen Variable abhängt (Aguinis et al., 2013).

In unserem Fall heißt das beispielsweise: Wie stark wirkt sich eine Start-up-Grundsicherung auf die wahrgenommene Attraktivität ein Unternehmen zu gründen aus, wenn wir Frauen und Männer vergleichen? Unterschiede in den Effektstärken zeigen sich demnach bei dem Geschlecht, dem Migrationshintergrund, dem Alter, der Gründungserfahrung und dem Vertrauen der jeweiligen jungen Menschen in ihre eigenen unternehmerischen Fähigkeiten (Selbstwirksamkeit) (Abbildung 4).

Bei jungen Frauen wirkt eine Start-up-Grundsicherung um etwa 14 % stärker aus, d.h. positiver auf die wahrgenommene Attraktivität ein Unternehmen zu gründen, als bei jungen Männern. Diese Aussage trifft auch auf spezifische Unterstützungsprogramme für junge Menschen zu, die für junge Frauen um ein Drittel (32 %) wichtiger sind. Weiterhin sind Weiterbildungsangebote für junge Frauen um 22 % wichtiger als für junge Männer. Demgegenüber ist den befragten jungen Frauen der Zugang zu Wagniskapital um 15 % weniger wichtig als jungen Männern.

Für Menschen mit Migrationshintergrund sind Vernetzungsmöglichkeiten um 20 % wichtiger als Menschen ohne Migrationshintergrund. Gleiches gilt für den Zugang

zu Wagniskapital. Fehlen Maßnahmen, die den Wagniskapitalzugang maßgeblich erleichtern, bewerten junge Menschen mit Migrationshintergrund ihre Startchancen als deutlich schlechter. Für sie ist der Zugang zu Wagniskapital bei einer Gründung um 17 % wichtiger als für Menschen ohne Migrationshintergrund.

Ältere Befragte schätzen die Attraktivität der Unternehmensgründung als geringfügig niedriger ein als jüngere, sofern kein Angebot einer Start-up-Grundsicherung besteht.<sup>2</sup> Dieses Angebot wird von älteren Befragten um 12 % höher priorisiert. Bei Unterstützungsprogrammen für soziale Start-ups ist ein vergleichbarer Zusammenhang erkennbar. Sie werden von älteren Befragten als 22 % wichtiger für die wahrgenommene Attraktivität der Unternehmensgründung eingeschätzt.

Jungen Menschen mit Gründungserfahrung ist eine Start-up-Grundsicherung weniger wichtig als jungen Menschen ohne Gründungserfahrung, zeigen die Interaktionseffekte. Die Relevanz einer solchen Grundsicherung wird von dieser Personengruppe um 13 % niedriger bewertet. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich bei jungen Menschen mit Gründungserfahrung in Bezug auf (Weiter-)Bildungsangebote zu Start-up-Gründungen (um

<sup>2</sup> Die Aussage bezieht sich auf den Vergleich zweier Gruppen von Befragten: Eine Gruppe von jüngeren Befragten, deren mittleres Alter 19,6 Jahre beträgt und eine andere Gruppe von älteren Befragten, deren mittleres Alter 24,1 Jahren beträgt.

34 % weniger wichtig), spezifische Unterstützungsprogramme (39 % weniger wichtig) und spezifische Unterstützungsprogramme für soziale Start-ups (35 % weniger wichtig). Es lässt sich grundsätzlich festhalten, dass junge Menschen, die bereits über Gründungserfahrung verfügen, auf diese Unterstützungsangebote weniger stark positiv reagieren als junge Menschen, denen Gründungserfahrungen fehlen.

Junge Menschen, die ein starkes Vertrauen in ihre unternehmerische Selbstwirksamkeit haben, erachten Maßnahmen wie spezifische Unterstützungsprogramme und (Weiter-)Bildungsangebote zu Start-up-Gründungen als weniger relevant (jeweils 28 %). Auch Mentoringprogramme sind ihnen knapp ein Fünftel weniger wichtig (18 %). Für junge Menschen, die ein hohes Vertrauen in ihre Fähigkeiten haben, unternehmerische Aufgaben erfolgreich zu bewältigen, sind Unterstützungsmaßnahmen in geringerem Maße für die Gründung eines Unternehmens relevant.

### Fazit

Unterstützungsangebote haben das Potenzial die Attraktivität einer Unternehmensgründung für junge Menschen zu steigern, wobei die Wirkung verschiedener Unterstützungsangebote variiert und sich nicht alle Angebote gleichermaßen stark positiv auswirken. Dies gilt vor allem auch dann, wenn auf soziodemografische Faktoren, wie Geschlecht, Migrationshintergrund und Alter, aber auch Gründungserfahrung und unternehmerische Selbstwirksamkeit geblickt wird. Dabei zeigt sich zudem, dass Gründungserfahrung oder vorhandene unternehmerische Selbstwirksamkeit die Notwendigkeit von Unterstützungsmaßnahmen insgesamt reduziert.

Ausgehend von den Studienergebnissen bleibt die Frage, was Entscheidungsträger:innen tun könnten, um die

Gründungsaktivitäten junger Menschen zusätzlich zu steigern. Die direkte Einbindung junger Menschen bei der Ausgestaltung von Unterstützungsangeboten kann dabei zielführend sein. Bereits existierende Unterstützungsangebote könnten hierfür ein zentraler Ansatzpunkt sein. Beispielsweise ist es denkbar, dass bereits die Kommunikation existierender Unterstützungsmaßnahmen, das heißt der Abbau von Informationsasymmetrien, zu einer Steigerung der Attraktivität und damit potenziell zu einer stärkeren Gründungsaktivität bei jungen Menschen führen kann.

Die Studienergebnisse legen nahe, dass eine Priorisierung von Unterstützungsangeboten entlang der hier vorgestellten Zielgruppen auf der Policy-Ebene sinnvoll sein könnte. Denn die Stärkung von Gründungsaktivitäten junger Menschen ist dabei nicht nur eine Frage individueller Förderung, sondern auch ein wesentlicher Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt. Wenn es gelingt, junge Menschen früh zu fördern und ihnen gezielte Unterstützung zu bieten, kann dies die Innovationslandschaft bereichern und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nachhaltig steigern.

### Literatur

- Aguinis, H., Gottfredson, R. K. & Culpepper, S. A. (2013). Best-Practice Recommendations for Estimating Cross-Level Interaction Effects Using Multilevel Modeling. *Journal of Management*, 39(6), 1490–1528.
- Andrade, I., Bürger, T., Schüler, J., Baum, M., Gorynia, N., Baharian, A. & Täube, F. (2024). *Young Founders Monitor*.
- Bertelsmann Stiftung. (2024). *Gründungsbereitschaft junger Menschen in Deutschland*.
- Global Entrepreneurship Monitor. (2024). *Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich – Länderbericht Deutschland 2023/2024*.
- Green, P. E. & Srinivasan, V. (1978). Conjoint Analysis in Consumer Research: Issues and Outlook. *Journal of Consumer Research*, 5(2), 103–123.
- OECD & European Commission. (2023). *The Missing Entrepreneurs 2023: Policies for Inclusive Entrepreneurship and Self-Employment*. OECD Publishing.

### Title: *Young People's Start-Up Potential in Germany and Opportunities for Support*

**Abstract:** *Entrepreneurial activity among young people in Germany remains low, thereby limiting Germany's future innovation potential. A conjoint analysis of 297 young entrepreneurial-minded individuals identifies financial support – such as a start-up basic income and access to venture capital – as the most effective measures for increasing the attractiveness of youth entrepreneurship besides networking, mentoring and educational offers. Targeted supporting measures could help activate an untapped entrepreneurial potential and strengthen the entrepreneurial ecosystem.*

## Konjunkturschlaglicht

# Die Entwicklung der Rohstoffpreise im Jahr 2024 mit dem Fokus auf Deutschland

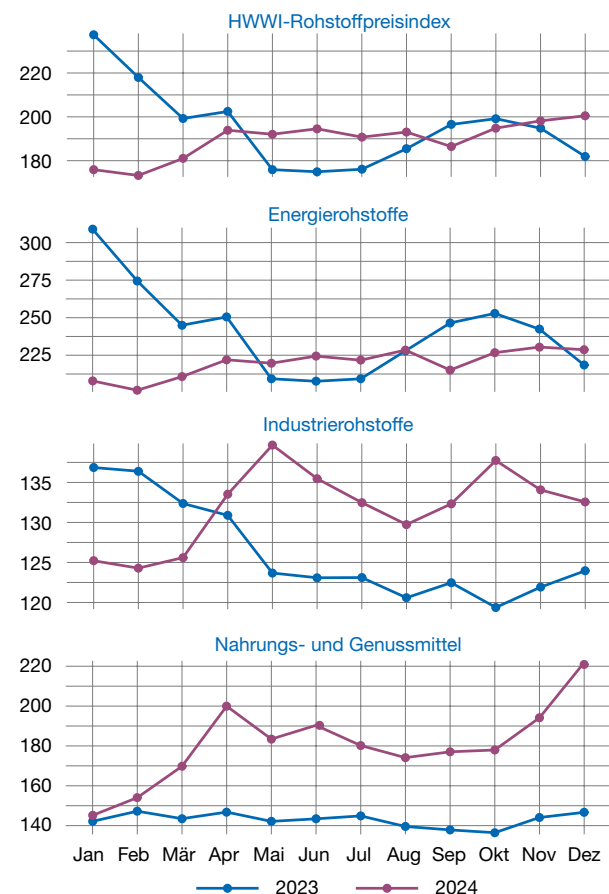
Der HWWI-Rohstoffpreisindex zeigt, wie sich die Preise der wichtigsten Rohstoffimportgüter entwickeln, indem die wichtigsten Importanteile Deutschlands mit den jeweiligen Preisen gewichtet werden. Dadurch kann ein Überblick über die Entwicklungen an den Rohstoffmärkten und deren Auswirkungen für Deutschland gegeben werden. So lag der HWWI-Rohstoffpreisindex für Deutschland im Jahr 2024 im Durchschnitt leicht unter dem Niveau des Vorjahres (Abbildung 1). Das Jahr 2023 war noch geprägt von einer Beruhigung der Märkte im Bereich der Energierohstoffe nach dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. So verzeichnete der Index 2023 ausschließlich geringere Werte im Vergleich zu den Vorjahresmonaten 2022. Im Jahr 2024 zeigte sich hingegen bereits ein anderes Bild. Zwar wies der Index in sechs Monaten niedrigere Werte im Vergleich zum Vorjahresmonat auf. Allerdings notierte der Index in den Sommermonaten und zum Jahresende bereits auf einem höheren Niveau als noch 2023 (Abbildung 1). Zu den niedrigeren Werten trugen hauptsächlich die sinkenden Preise für Energierohstoffe bei. Im Gegensatz dazu lagen vor allem die Preise für Nahrungs- und Genussmittel sowie für Industrierohstoffe ganzjährig bzw. ab April im Vergleich zum Vorjahresmonat durchgehend auf einem höheren Niveau, was zu höheren Werten des HWWI-Rohstoffpreisindex führte.

Im Vergleich zu den vergangenen Jahren war der Index für Energierohstoffe im Jahr 2024 wenig volatil, sodass kein eindeutiger Trend erkennbar ist. So notierte der Index zu Jahresbeginn unter den Werten des Vorjahresmonats, in den Sommermonaten wieder leicht über den Werten von 2023 und fiel dann wieder außer im Monat Dezember unter die Werte des Vorjahresmonats. Der Anstieg am Jahresende war vor allem auf den europäischen Gaspreis zurückzuführen. Die steigende Nachfrage aufgrund der Dunkelflaute und die schneller als erwarteten sinkenden Lagerbestände führten zu einem Preisanstieg. Hingegen lag der europäische Gaspreis in den ersten vier Monaten noch unter den Werten des Vorjahres, überschritt jedoch in den folgenden Monaten das Niveau von 2023. Grund hierfür ist die teils angespannte Situation der Angebots-

seite in Deutschland. Der Rohölindex war sowohl zu Jahresbeginn als auch ab August bis zum Jahresende unter den Werten des Vorjahresmonats, mit einem besonders starken Rückgang von -21 % im September 2024 im Vergleich zum September 2023. Im Vergleich zum Vormonat sank der Rohölindex insbesondere in der zweiten Jahreshälfte. Diese Entwicklung ist auf eine schwächelnde globale Nachfrage infolge wachsender ökonomischer Un-

Abbildung 1  
Entwicklung des HWWI-Rohstoffpreisindex und seiner Subindizes

Deutschland, US-Dollar, Index (2020 = 100)



© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

2017 bis 2019 Importgewichtung Deutschland; Datenstand: 27.01.2025.

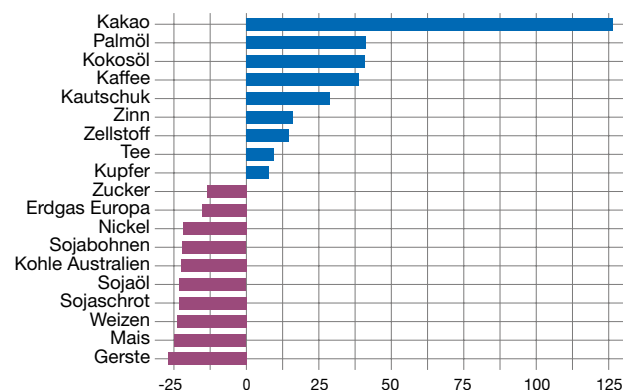
Quelle: eigene Berechnung nach Berlemann et al. (2024).

sicherheiten zurückzuführen, die auf ein ausreichendes Angebot stieß. Besonders die stagnierende Nachfrage aus China könnte das Überangebot verstärkt und somit den Druck auf die Energiepreise erhöht haben. Der Index für Kohle schwankte im Verlauf des Jahres stark und lag vor allem in der ersten Jahreshälfte als auch ab September unter den Vorjahreswerten. So verzeichnete der Index den stärksten Rückgang mit -58 % im Januar 2024 im Vergleich zum Januar 2023. Da die globale Nachfrage nach Kohle weiterhin langsamer wächst als in früheren Jahren (IEA, 2024) und die globale Fördermenge weiterhin ausgeweitet wird, hat Kohle seit 2022 signifikant an Wert verloren und konnte diesen auch im Jahr 2024 nicht ausgleichen.

Der Index für Industrierohstoffe lag bis auf die ersten drei Monate ausschließlich über den Werten des Vorjahrs. Dies ist insbesondere auf die Entwicklung der Rohstoffpreise im Agrarbereich (Kautschuk und Zellstoff) und bei den NE-Metallen (Nicht-Eisenmetalle: Zinn, Zink und Aluminium) zurückzuführen. Der Rückgang des Index für NE-Metalle zu Beginn des Jahres war vor allem durch Sorgen um die chinesische Wirtschaft und die damit verbundene nachlassende Nachfrage nach Metallen bedingt. Die darauffolgende Erholung des Index war vor allem eine Reaktion auf die expansive monetäre und fiskalische Politik, die Hoffnungen auf eine wirtschaftliche Erholung in Europa und insbesondere in China weckte und dadurch die Preise ansteigen ließ. Engpässe auf der Angebotsseite, bedingt durch die sinkende Zinkproduktion in China sowie Versorgungsengpässe bei Zinn in Indonesien und Myanmar, den zweit- und drittgrößten Produzenten, führten zu einem weiteren Preisanstieg. Somit stieg der Zinnpreis um durchschnittlich 16 % (Abbildung 2). Obwohl die Aluminiumproduktion im Jahr 2024 zunahm, führten die gestiegene Nachfrage und die damit verbundenen sinkenden Lagerbestände zu einem Preisanstieg. Bei den Agrarrohstoffen stieg insbesondere der Preis für Kautschuk, bedingt durch eine hohe Nachfrage aus China, die auf ein begrenztes Angebot aufgrund ungünstiger Wetterbedingungen in den Anbauländern Thailand, Indonesien und Vietnam traf.

Der Index für Nahrungs- und Genussmittel notierte das gesamte Jahr über den Werten von 2023 und verzeichnete tendenziell ein kontinuierliches Wachstum. Allerdings waren die einzelnen Rohstoffpreise in diesem Bereich sehr volatil. So sind ausschließlich Nahrungsmittel unter den Rohstoffen mit den vier bzw. fünf größten Preisanstiegen bzw. -rückgängen (Abbildung 2). Besonders die Kakaopreise, die auf Rekordhöhen kletterten, trugen zu diesem Anstieg bei. Der Index für Kakao lag im April um bis zu 250 % über dem Vorjahreswert und stieg 2024 im Durchschnitt um 127 %. Auch die Preise für Kaffee mit ei-

**Abbildung 2**  
**Rohstoffe mit den größten durchschnittlichen Preisanstiegen und -rückgängen im Jahr 2024**  
 in %



2017 bis 2019 Importgewichtung Deutschland; Datenstand: 27.01.25.

Quelle: eigene Berechnung nach Berleemann et al. (2024).

nem Wachstum von 39 %, Öle (insbesondere Palmöl und Kokosnussöl mit jeweils 41 % Wachstum) und Tee stiegen, wenn auch in geringerem Maße. Ein wesentlicher Faktor für die tendenziellen Preisanstiege waren ungünstige Wetterbedingungen wie langanhaltende Dürreperioden oder starke Regenfälle in den Anbauregionen in Südostasien aber auch Westafrika. Hingegen sanken die Preise für Sojaöl und Sojaschrot als auch Getreide (Weizen, Mais und Gerste). Die Indexwerte dieser Rohstoffe verringerten sich im Jahr 2024 um bis zu 27 %. Die Preise für Sojaöl und Sojaschrot sanken auch schon im Vorjahr, was vor allem auf die schwache Nachfrage zurückzuführen ist, die auf ein mehr als ausreichendes Angebot, insbesondere aus den USA und Brasilien, traf. Auch die Weizenernte in den USA fiel besser aus als erwartet und stieg um ca. 9 % (USDA, 2024). Zwar sank die Maisernte in den USA, eines der wichtigsten Exporteure, jedoch fiel sie besser aus als erwartet, was mit zu einem Preisrückgang von durchschnittlich 25 % im Jahr 2024 führte. Auch die Nachfrage nach Gerste insbesondere aus China ist 2024 zurückgegangen, was zusätzlichen Preisdruck erzeugte und die Preise um durchschnittlich 27 % sinken ließ.

Marina Eurich, Hennes Meyer  
 Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

**Literatur**

Berleemann, M., Eurich, M. & Meyer, H. (2024). HWWI Commodity Price Index: A technical documentation of the 2023 revision. *Review of Economics*, 75(1), 1–20.  
 IEA – International Energy Agency. (2024). *Coal 2024: Analysis and forecast to 2027*.  
 USDA – United States Department of Agriculture. National Agricultural Statistics Service. (2024, September). *Small Grains 2024 Summary*.

## Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

### Herausgegeben von

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
Direktor: Klaus Tochtermann  
<https://zbw.eu>

### Redaktion

Nicole Waidlein (Chefredakteurin)  
Kristin Biesenbender (Stv. Chefredakteurin)  
Johannes Eber  
Mark Kirstein  
Julia Lücke  
Christine Rickert

### Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21  
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332

E-Mail: [wirtschaftsdienst@zbw.eu](mailto:wirtschaftsdienst@zbw.eu)

Website: <https://wirtschaftsdienst.eu>

LinkedIn:

<https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw>

Bluesky:

<https://bsky.app/profile/wirtschaftsdienst.bsky.social>

## Wissenschaftlicher Beirat

**Sebastian Dullien** Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

**Gabriel Felbermayr** WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Marcel Fratzscher** DIW Berlin

**Clemens Fuest** ifo Institut

**Britta Gehrke** Freie Universität Berlin

**Veronika Grimm** Technische Universität Nürnberg

**Reint E. Groppe** Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle

**Michael Hüther** Institut der deutschen Wirtschaft

**Heike Joebges** HTW Berlin

**Kai A. Konrad** Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen

**Hagen Krämer** Hochschule Karlsruhe

**Dominika Langenmayr** Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

**Ulrike Neyer** Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Miriam Rehm** Universität Duisburg-Essen

**Marianne Saam** ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft

**Dorothea Schäfer** DIW Berlin

**Christoph M. Schmidt** RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

**Monika Schnitzer** Ludwig-Maximilians-Universität München

**Jan-Egbert Sturm** ETH Zürich

**Achim Truger** Universität Duisburg-Essen

**Achim Wambach** ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

### Urheberrecht

Der Wirtschaftsdienst erscheint im Open Access bei Sciendo. Sciendo ist ein Unternehmen von De Gruyter.

© Das Copyright verbleibt bei den Autor:innen. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autor:innen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angegeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

### Printausgabe

Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben. Ein Abo ist kostenfrei.

Redaktion Wirtschaftsdienst

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
Neuer Jungfernstieg 21  
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332

E-Mail: [wirtschaftsdienst@zbw.eu](mailto:wirtschaftsdienst@zbw.eu)

Bezugsinfo: <https://wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html>

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

### Druck

QUBUS media GmbH  
D-30457 Hannover

### Online-Ausgabe

Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:

Wirtschaftsdienst: <https://wirtschaftsdienst.eu>

Sciendo: <https://sciendo.com/journal/WD>

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

ABI/INFORM Collection (ProQuest), Baidu Scholar, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), Dimensions, EBSCO, ECONIS, EconLit, Elsevier – SCImago, Elsevier – Scopus, ExLibris, Google Scholar, IBZ (International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences), J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MIAR, MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), Norwegian Register for Scientific Journals, Series and Publishers, PAIS Index, ProQuest, ReadCube, Research Papers in Economics (RePEc), ScienceON/AccessON, Scilit, Scite\_, Semantic Scholar, Sherpa/RoMEo, TDOne (TDNet), WorldCat (OCLC), X-MOL

