

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Arbeitszeit im Wandel – Wie sich Wohlstand trotz sinkenden Arbeitskräfteangebots sichern lässt

Susanne Wanger, Enzo Weber, Katharina Wrohlich, Andrea Hammermann, Oliver Stettes

Politikberatung

Fiskalregeln und die Grenzen der Politikberatung
Jens Boysen-Hogrefe

Gemeinschaftsdiagnose

Energiepreisschock überlagert Fiskalimpuls – Wachstumskräfte versiegen
Geraldine Dany-Knedlik, Oliver Holtemöller, Stefan Kooths, Torsten Schmidt, Timo Wollmershäuser

Sondervermögen

Zusätzlichkeit der Investitionen des Bundes aus dem SVIK aus finanzpolitischer Sicht
Dominik Grave, Armin Steinbach, Max Treuer

Energiekosten

Ölpreisschock und Kraftstoffpreise: Zum Maßnahmenpaket der Bundesregierung
Xenia Breiderhoff, Ralf Dewenter

Rentenpolitik

Die ResilienzRente: Ein Reformkonzept für eine leistungsgerechte Rentenversicherung
Robert M. Rühl

Arbeitsmarkt

Der Job-Turbo für Geflüchtete aus Sicht von Vermittlungsfachkräften: eine kritische Bilanz
Mariella Falkenhain, Sarah Bernhard

Mehr Arbeit, weniger Jobs? Konsequenzen der KI-Technologieeinführung
Toralf Pusch, Muhamed Kudic, Akua Franziska Agyepong

Sozialversicherung

Resilienz durch Solidarität: Lastenverteilung in der gesetzlichen Unfallversicherung
Stefan Mangelsdorf

Steuerpolitik

Die Grundsteuer im Zeitenwandel – Mit der Reform zurück zu den föderalen Wurzeln
René Geißler

Konjunktur

Drei Jahre ChatGPT: Auswirkungen von LLMs auf den deutschen Arbeitsmarkt
Morten Grinna Normann

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

J. Boysen-Hogrefe	Fiskalregeln und die Grenzen der Politikberatung	230
-------------------	--	-----

Kommentare

A. Wambach	Kraftstoffmaßnahmenpaket: Politischer Aktionismus	232
B. Hansjürgens	Klimaschutzprogramm 2026: Kein geschlossenes Konzept	233
T. Glauben et al.	Inankrieg: Kein Düngerengpass in Europa	234
W. B. Schmal	Mobilitätspolitik: Elektrifizierung als Haushaltsrisiko	235

Zeitgespräch

	Arbeitszeit im Wandel – Wie sich Wohlstand trotz sinkenden Arbeitskräfteangebots sichern lässt	236
S. Wanger, E. Weber	Teilzeit und Krankenstand – Potenzial für mehr Arbeitsstunden?	237
K. Wrohlich	Teilzeitarbeit von Frauen: Auswirkung finanzieller Fehlanreize und Reformoptionen	244
A. Hammermann, O. Stettes	Arbeitszeit, Produktivität, KI – wie Deutschland sein Arbeitskräfteangebot stabilisieren kann	248

Analysen

G. Dany-Knedlik et al.	Energiepreisschock überlagert Fiskalimpuls – Wachstumskräfte versiegen	253
D. Grave, A. Steinbach, M. Treuer	Zusätzlichkeit der Investitionen des Bundes aus dem SVIK aus finanzpolitischer Sicht	258
X. Breiderhoff, R. Dewenter	Ölpreisschock und Kraftstoffpreise: Zum Maßnahmenpaket der Bundesregierung	267
M. Falkenhain, S. Bernhard	Der Job-Turbo für Geflüchtete aus Sicht von Vermittlungsfachkräften: eine kritische Bilanz	271
R. M. Rühl	Die Resilienzrente: Ein Reformkonzept für eine leistungsgerechte Rentenversicherung	278
S. Mangelsdorf	Resilienz durch Solidarität: Die Lastenverteilung in der gesetzlichen Unfallversicherung	283
R. Geißler	Die Grundsteuer im Zeitenwandel – Mit der Reform zurück zu den föderalen Wurzeln	290

Ökonomische Trends

T. Pusch, M. Kudic, A. F. Agyepong	Mehr Arbeit, weniger Jobs? Konsequenzen der KI-Technologieeinführung	296
M. G. Normann	Drei Jahre ChatGPT: Auswirkungen von LLMs auf den deutschen Arbeitsmarkt	301

Fiskalregeln und die Grenzen der Politikberatung

Aktuell herrscht ein großes Unbehagen gegenüber einfachen numerischen Schuldenregeln wie der Drei-Prozent-Regel als Defizitobergrenze im Maastrichtvertrag. Solche Kennzahlen sind ökonomisch kaum begründbar; hingegen besteht die begründete Sorge, dass gerade zukunftsorientierte Ausgaben der Durchsetzung arbiträrer Grenzwerte zum Opfer fallen. Die einfache Deklaration einer Ausgabe als kreditfähige Zukunftsinvestition hat erfahrungsgemäß auch ihre Tücken. Die vor der Schuldenbremse gültige „Goldene Regel“ hat den Einbruch der öffentlichen Investitionen in den 2000er Jahren nicht verhindert. Eine Lösung scheint darin zu liegen, die Komplexität der Regeln zu erhöhen: nach der Reform der fiskalischen Überwachung in Europa werden für jedes Mitgliedsland situativ angepasste Kennzahlen festgelegt. Zur Auswertung der Bedingungen, die zu den entsprechenden Einzelfallwerten führen, kommen ökonomische bzw. ökonometrische Analysen zum Einsatz. So wird zur Festlegung des für den nun vordringlich relevanten Nettoausgabenpfads eine landesspezifische Schulden Tragfähigkeitsanalyse mit Projektionshorizonten von teilweise über 15 Jahren bemüht. Sofern die richtigen Reformen und Zukunftsinvestitionen in Aussicht gestellt werden, können Modifikationen im Projektionsmodell vorgenommen werden, die schließlich in einen für jedes Land zugeschnittenen Nettoausgabenpfad münden.

Durch mehr „Technik“ in der ökonomischen Analyse sollen die erlaubten Spielräume der öffentlichen Haushalte auf den Einzelfall zugeschnitten und damit meist erhöht werden. Eine einheitliche Defizitobergrenze, die sich am schwächsten Glied der Kette orientieren dürfte, wird wohl für die meisten Länder niedriger sein als die, die im Einzelfall richtig wäre. Zugleich gibt es durch ein solches Vorgehen einen erheblichen Bedeutungsgewinn für die makroökonomisch-quantitative Forschung und Politikberatung. Soll sie doch die Projektionen und Effektschätzungen liefern, die eine im Sinne der Nachhaltigkeit ungefährliche Ausweitung der heutigen Kreditaufnahme begründen können. Prognosen und Projektionen, insbesondere wenn sie längere Horizonte in den Blick nehmen, sind allerdings mit großer Unsicherheit behaftet. Regelmäßig ist festzustellen, dass Prognosen zum wiederholten Male nicht eingetroffen sind. Für US-Daten bringen Lunsford und West (2026) zudem Zweifel auf, dass Projektionen über einen Horizont von 25 Jahren hinaus noch sinnvoll kalibriert werden können, also zumindest die mit den Prognosen verbundene Unsicherheit adäquat erfasst werden kann. Für europäische Daten könnte dies noch problematischer sein, da die Produktivitätstrends – als entscheidender Treiber von langfristigem Wirtschaftswachstum – größeren Schwankungen als in den USA unterliegen (Boysen-Hogrefe & Hoffmann, 2026).

Erhebliche Unsicherheit herrscht auch bei der Quantifizierung von makroökonomischen Effekten von öffentlichen Investitionen oder Strukturreformen vor. Die Erkenntnisse der Volkswirtschaftslehre sind ständig in Bewegung. Dies gilt für die Ergebnisse einzelner Studien, aber auch für ganze Forschungsrichtungen. Während vor wenigen Jahrzehnten größere Datenpanel, oft regionale oder Mikrodaten, Einzug in die makroökonomische Forschung gefunden haben, um neue Identifikationsmöglichkeiten für Effekte makroökonomischer Politik abzuleiten, wird unter dem Stichwort „missing intercept“ seit einigen Jahren diskutiert, inwieweit die Ergebnisse solcher Studien ohne weiteres überhaupt auf die Makroebene übertragen werden können (Wolf, 2023). Prognosen treffen nicht ein und Effektschätzungen sind unsicher. Angesichts solcher

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Konjunktur und Wachstum am Kiel Institut für Weltwirtschaft, apl. Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der CAU Kiel und Mitglied im Arbeitskreis Steuerschätzungen des Bundesministeriums der Finanzen.

Befunde drängt sich die Frage auf, welche Rolle quantitative wirtschaftspolitische Beratung überhaupt spielen kann und soll. Eine Antwort mag sein, dass die ökonomischen Modelle vielleicht nicht immer genutzt werden sollten, um „spitze“ Zahlen zu ermitteln, sondern plausible Zahlenbereiche abzustecken. So gab es wohl kaum ein Modell, dass bei der jüngst vollzogenen Überführung des Bürgergelds in die Grundversicherung Arbeitsanreizeffekte ausgewiesen hätte, die eine Einsparung an Staatsausgaben in spürbarer Milliardenhöhe plausibilisiert hätten. Eine bestimmte Kennzahl lässt sich also vielleicht nicht ohne weiteres ableiten, aber die Narrative hinter wirtschaftspolitischen Vorschlägen können und sollten kritisch begleiten werden.

Aber wie sieht es mit Prognosen aus? Bei der Finanzplanung kommen die Akteure um „spitze“ Zahlen kaum herum. Hier ist wichtig festzuhalten, dass das Auftreten von Prognosefehlern nicht bedeutet, dass Prognosen beliebig sind. Vielmehr geht es auch hier darum, plausible und neutrale Prognosen, deren Eintreten möglich und sogar wahrscheinlich ist, zu erstellen. Eine Prognose, dass das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 2026 um über 5 % zulegt, gilt Stand jetzt als de facto ausgeschlossen. Zudem gilt es, Prognosefehler zu analysieren und aus ihnen zu lernen. So wird in der öffentlichen Debatte beim Thema Rente immer wieder angeführt, dass die ungünstigen Prognosen der 2000er Jahre nicht eingetreten sind und deswegen angesichts der nun wieder ungünstigen Prognosen vielleicht gar kein Handlungsbedarf besteht. Bei der Analyse des Prognosefehlers aus den 2000er Jahren fällt allerdings auf, dass damals unter anderem der zwischenzeitliche Anstieg der Erwerbsbeteiligung Älterer unterschätzt wurde. Dieser Anstieg steht seinerseits wohl im Zusammenhang mit den Rentenreformen, die auf die ungünstigen Prognosen folgten. Wirtschaftspolitische Beratung würde also angesichts der Analyse des Prognosefehlers genau das Gegenteil empfehlen zu einer Politik, die aus Prognosefehlern mehr oder minder den Schluss zieht, den bestmöglichen Fall anzunehmen und entsprechend untätig bleiben zu können.

Angesichts der Frage nach bedingten Fiskalregeln scheint es vielleicht plausibel, eine Rentenreform zu befürworten und bedingt durch deren positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung die Verschuldungsmöglichkeiten anzuheben – schließlich dürfte ein Beschäftigungsplus die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern. Um allerdings die Befürwortung einer Rentenreform in eine Schuldenkennzahl zu überführen, müssen wieder viele Fragen „spitz“ beantwortet werden. Welchen Einfluss hat zunächst der demografische Wandel für sich genommen? Mit welchen Elastizitäten der Erwerbsbeteiligung bezüglich Beitragssätze oder Rentenhöhe soll gerechnet werden? Um von einer Rentenreform zu einer neuen Kennzahl für die Schuldenregel zu kommen, müssen eine ganze Menge Fragen möglichst genau beantwortet werden. Die Unsicherheiten bei der Beantwortung all jener Fragen übertragen sich letztlich auf die gesuchte Kennzahl.

Kennzahlen in Fiskalregeln sind oft arbiträr und können daher der Finanzpolitik irrationale Beschränkungen auferlegen. Doch sollten die Möglichkeiten, dem durch informierte, also auf vorliegenden Informationen basierende Grenzwerte erfolgreich zu begegnen, nicht überschätzt werden. Modell- und Schätzunsicherheit lassen zur Vorsicht raten. Und Vorsicht ist das zentrale Motiv für die Existenz von Fiskalregeln.

Literatur

- Boysen-Hogrefe, J. & Hoffmann, T. (2026). From Multiplicative to Additive Growth: Redefining TFP in the European Framework. *Kiel Working Paper*, Nr. 2311.
- Lunsford, K. G. & West, K. D. (2026). An Empirical Evaluation of Some Long-Horizon Macroeconomic Forecasts. *NBER Working Paper*, Nr. 34904.
- Wolf, C. K. (2023). The Missing Intercept: A Demand Equivalence Approach. *American Economic Review*, 113(8), 2232–2269.

Kraftstoffmaßnahmenpaket

Politischer Aktionismus

Der Krieg im Iran und die faktische Blockade der Straße von Hormus haben den Ölpreis seit Ende Februar von rund 72 auf teils über 120 US-\$ pro Barrel steigen lassen. Das macht sich an den Zapfsäulen bemerkbar: Super E10 kostet aktuell deutlich über 2 €, Diesel kratzte zeitweise an der 2,50 €-Marke. Der Einbruch der ZEW-Konjunkturerwartungen um fast 59 Punkte zeigt, wie tief die Verunsicherung sitzt. Dennoch ist die Lage nicht mit der Energiekrise von 2022 vergleichbar. Europas Gasversorgung ist heute diversifizierter, und die Aufwertung des Euro federt die Preisanstiege bei den in US-Dollar gehandelten Rohstoffen ab.

Wenn Rohöl knapper wird, steigen die Preise. Das ist Schicksal. Aber mit dem Schicksal wird gehadert. Und so fühlt sich die Politik genötigt, einzugreifen. Der ausgemachte Schuldige: fehlender Wettbewerb und fehlender Eingriff durch die zuständigen Behörden. An beidem ist wenig dran. Analysen des ZEW zeigen, dass die Margen der Tankstellenbetreiber bisher nicht auffällig sind. Die Preise stiegen weitgehend im Einklang mit den Großhandelspreisen, die Margensteigerungen auf Tankstellenebene belaufen sich auf maximal 2 Cent je Liter. Anders sieht es möglicherweise auf der vorgelagerten Stufe aus. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass die Preisanstiege in Deutschland stärker ausfallen als im europäischen Durchschnitt. Dies deutet auf mögliche strukturelle Probleme im Großhandels- und Raffineriemarkt hin, nicht jedoch an der Zapfsäule. Es kann aber auch andere Gründe haben – einfache Vergleiche zwischen Ländern sind bekanntermaßen wenig verlässlich.

Die Bundesregierung reagierte zunächst mit dem Kraftstoffmaßnahmenpaket aus kartellrechtlichen Verschärfungen und einer Preiserhöhungsbeschränkung nach österreichischem Vorbild. Der Ruf nach schärferer Wettbewerbskontrolle in Krisenzeiten ist ein vertrautes Muster: Er ertönte in der Gaskrise, im Kontext der Bankenrettung in der Finanzkrise – und nun wieder. Es ist empirisch offen, ob das österreichische Modell, demzufolge Preiserhöhungen nur einmal täglich um 12 Uhr erfolgen dürfen, tatsächlich preisdämpfend wirkt. Und dieser harmlos wirkende Eingriff verletzt gleich zwei Grundsätze guter Wettbewerbspolitik: Eingriffe in die Preissetzungsfreiheit bedürfen in einer sozialen Marktwirtschaft robuster Evidenz. Und ohne Evidenz gilt: den Markt besser selbst machen lassen.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Das mögliche Problem liegt auf der Großhandels- und Raffinerieebene. Dieser Markt wird seit über zwei Jahrzehnten vom Bundeskartellamt untersucht. Im Februar 2025 schloss das Amt seine Sektoruntersuchung ab und sieht Anhaltspunkte, dass eine solche Störung des Wettbewerbs vorliegen könnte. Auf dieser Grundlage läuft seit März 2025 ein Verfahren nach § 32f GWB. Dieses 2023 neu geschaffene Instrument erlaubt dem Kartellamt, auf konzentrierten Märkten gezielt einzugreifen, ohne dass illegales Verhalten nachgewiesen werden muss. Allerdings wirkt Kartellrecht strukturell und nicht kurzfristig. Wer durch kartellrechtliche Verschärfungen eine schnelle Senkung der Spritpreise verspricht, weckt Erwartungen, die keine Wettbewerbsbehörde erfüllen kann. Die im Paket vorgesehene sektorspezifische Beweislastumkehr und die Verschärfung des § 32f GWB gehen darüber hinaus und sind ordnungspolitisch ein Rückschritt. Sonderregeln im Kartellgesetz sollten nicht unter Zeitdruck an ein Krisengesetz angehängt werden. Zu erwarten ist, dass bei der nächsten Krise die Politik vom Kartellamt noch vehementer Maßnahmen einfordern wird – die Politisierung der Wettbewerbspolitik nimmt weiter zu.

Der Aktionismus beschränkt sich nicht auf das Kartellrecht. Nahezu täglich werden neue Maßnahmen ins Spiel gebracht: Tankrabatt, Preisdeckel, Übergewinnsteuer, höhere Pendlerpauschale, geringere KfZ-Steuer. Der Koalitionsausschuss einigte sich jetzt auf eine befristete Reduzierung der Mineralölsteuer und einen 1000-Euro-Krisenbonus. Ein Grundproblem: Wer die Preissignale durch Subventionen unterdrückt, verhindert genau die Sparsamkeit, die in einer Knappheitssituation nötig ist. Ein zweites Problem: Die Maßnahmen sind motiviert durch den Gedanken, Verbraucher vor hohen Preisen zu schützen. Schutz bedarf jedoch nur, wer überfordert ist – nicht wer es sich leisten kann. Die Gaspreisbremse von 2023 entlastete Verbraucher auf Basis ihres historischen Verbrauchs, ließ damit für jede verbrauchte oder eingesparte Einheit den Marktpreis wirken. So blieb der Anreiz zum Sparen erhalten. In der Umsetzung war sie allerdings sozialpolitisch unscharf, denn die große Villa erhielt die gleiche Förderung wie das Mehrfamilienhaus, wenn beide den gleichen Vorjahresverbrauch hatten. Nun folgen auch der Krisenbonus und die Steuersenkung dem Gießkannenprinzip, statt gezielt diejenigen zu entlasten, die tatsächlich überfordert sind.

Die Regierung wäre besser beraten, sich auf einen möglichen Eskalationsfall vorzubereiten, aber die Preise so lange wie möglich wirken zu lassen. Aktionismus erzeugt Schlagzeilen, ist meist aber keine gute Wirtschaftspolitik. Das galt für den Tankrabatt 2022, und es droht auch für 2026 zu gelten.

Prof. Achim Wambach, PhD.
ZEW und Universität Mannheim

Klimaschutzprogramm 2026

Kein geschlossenes Konzept

Das von der Bundesregierung am 25. März 2026 vorgelegte Klimaschutzprogramm folgt dem Klimaschutzgesetz von 2024, nach dem jährlich über die Fortschritte im Klimaschutz berichtet werden muss. Das Programm enthält über 90 einzelne Maßnahmen, die darlegen sollen, wie in Deutschland die Klimaziele in den Jahren 2030 (-65 % Treibhausgasemissionen gegenüber 1990), 2040 (-88 %) und schließlich 2045 (dem Jahr der angestrebten Klimaneutralität) erreicht werden sollen. Die Anzahl und die Breite der Maßnahmen sind beeindruckend. Sie verteilen sich über die Sektoren (1) Energie, (2) Industrie, (3) Gebäude, (4) Verkehr, (5) Landwirtschaft und (6) den Bereich Landnutzungswandel und enthalten für jedes dieser Felder eine detaillierte Auflistung aller vorgesehenen Einzelmaßnahmen. 53 dieser Maßnahmen sind in Planung, 30 befinden sich in der Umsetzung, sieben sind bereits umgesetzt.

Dennoch kann das Programm die Erwartungen nur begrenzt erfüllen. Das liegt an mehreren Gründen. Zunächst zeigt sich, dass die Szenarioberechnungen der Bundesregierung, die sogenannten „Mit-Maßnahmen-Szenarien“ (MMS), die auf Datengrundlagen aus dem Jahr 2025 beruhen, sehr optimistisch angesetzt sind. Der das Klimaschutzgesetz begleitende Expertenrat hatte dies schon im vergangenen Jahr in seiner Stellungnahme kritisiert. Die jetzt vorliegenden MMS aus dem Jahr 2026 bestätigen dies; sie zeigen, dass in allen Sektoren die von der Bundesregierung angenommenen Werte zu optimistisch waren – die erwarteten Treibhausgasemissionen sind also im MMS 2026 höher als im MMS 2025 angenommen. Lediglich der Landnutzungssektor, bei dem eine Zielverfehlung erwartet wird, weist günstigere Zahlen auf – laut dem MMS 2026 besteht hier eine geringere erwartete Zielverfehlung, wobei für diesen Bereich anzumerken ist, dass die Abschätzungen z. B. der im Wald auftretenden Emissionen aufgrund von Klimawandel, Trockenheit und Kalamitäten besonders unsicher sind.

Dann ist festzuhalten, dass die Bundesregierung in ihrem Klimaschutzprogramm von einer vollständigen Umsetzung der Maßnahmen ausgeht und Zusätzlichkeit unterstellt, d. h., es wird angenommen, dass die einzelnen Maßnahmen in vollem Umfang die beabsichtigte Wirkung entfalten. Dies ist eine außerordentlich optimistische An-

nahme, da sie davon ausgeht, dass Implementationshürden und Widerstände ausgeräumt werden und es zudem zu keinen widersprüchlichen Effekten mit anderen Politikmaßnahmen kommt. Um dies an zwei Beispielen zu illustrieren: Im Verkehrsbereich wird eine hundertprozentige Elektrifizierung des Privatverkehrs angenommen. Dies ist auch der Hauptgrund dafür, dass der Verkehrssektor seine Klimaziele nach den Plänen der Bundesregierung erreichen wird – die rote Laterne, d. h. das Hinterherhinken bei der Erreichung der Klimaziele, wird an den Gebäudesektor und die Landwirtschaft abgegeben. Ob es jedoch tatsächlich gelingt, die verkehrsbezogenen Maßnahmen in der Realität umzusetzen, ist eine andere Frage und darf durchaus angezweifelt werden. Oder, um ein zweites Beispiel zu geben: Wie kommt die Bundesregierung dazu, anzunehmen, dass die Emissionswerte im Landnutzungssektor erreicht werden? Ist es wirklich zu erwarten, dass der Waldumbau oder die Moorwiedervernässung in einem Maße vorangetrieben werden, dass die Klimaziellücke verkleinert wird? Die Eigentümerstrukturen, langjährige Gewohnheiten, Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern oder auch entgegengesetzte Subventionen lassen hier Zweifel aufkommen.

Die Sektorbetrachtung, die dem Klimaschutzprogramm zugrunde liegt, kann aus politischer Sicht als große Stärke angesehen werden. Denn so ist jeder Sektor gezwungen, entsprechende Maßnahmen zu entwickeln, um die Klimaziele tatsächlich zu erreichen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die einzelnen Fachressorts auch an einem Strang ziehen. Ein solches Klimaschutzprogramm macht hingegen wenig Sinn, wenn etwa ein Heizungsprogramm ausgesetzt oder die Dieselsesteuerung in der Landwirtschaft aufgehoben werden, wie es nach dem Regierungswechsel geschehen ist. Man merkt dem Klimaschutzprogramm an, dass es bottom-up entwickelt wurde. Es ist durchaus schwierig, ein solches Programm zu erarbeiten, wenn einige Ministerien gegensätzliche Positionen vertreten und entgegengerichtete Maßnahmen auf den Weg bringen. Von einem in sich geschlossenen Konzept ist das Programm jedenfalls weit entfernt, dazu enthält es zu viele Einzelpunkte sowie unabgestimmte Maßnahmen, und eine Gesamtfokussierung fehlt.

Die aus Sicht der Wissenschaft bestehenden Anforderungen an die zukünftige Ausrichtung des Programms sind demnach klar: mehr Realismus bei den Maßnahmen-Szenarien und der Wirkungsabschätzung, mehr Arbeit an einer Gesamtkonzeption und mehr Geschlossenheit sowie eine stärkere Berücksichtigung möglicher Implementationsbarrieren und Risiken.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Bernd Hansjürgens
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

Irakrieg

Kein Düngerengpass in Europa

Kriege, Hunger und Erderwärmung bedrohen die Menschheit, insbesondere in Regionen des globalen Südens. In den Entwicklungszielen der Vereinten Nationen manifestiert sich darum die Absicht der Weltgemeinschaft, kriegerische Konflikte zu vermeiden sowie Armut und Hunger zu bekämpfen. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) stuft weltweit rund 700 Mio. Menschen und damit 10 % der Weltbevölkerung als unterernährt ein. In Regionen, die häufig bewaffneten Konflikten ausgesetzt sind, ist die Lage besonders dramatisch. Der Irakrieg dürfte die ohnehin schon geoökonomisch fragile Situation auf internationalen Agrarrohstoffmärkten, geprägt von massivem Protektionismus und Sanktionswettläufen, weiter destabilisieren und damit globale Ernährungsrisiken verschärfen. Der Mittlere Osten ist nicht nur selbst in hohem Maße auf Nahrungsmittelimporte angewiesen; die Region ist auch einer der Hauptlieferanten von fossilen Energieträgern sowie Düngemitteln. Fossile Energieträger und industrieller Dünger sind immer noch zentral für eine stabile und ertragreiche globale Erzeugung von Grundnahrungsmitteln.

Im Zentrum steht die Straße von Hormus. Vor Beginn des Krieges passierten ein Viertel des Seehandels mit Rohöl und ein Fünftel des Flüssiggashandels die Meerenge. Außerdem wurde ein Drittel des globalen Düngemittelhandels, beim energiereichen Stickstoff sogar annähernd die Hälfte, durch das Nadelöhr verschifft. Die Sperrung der Straße führt zu Lieferengpässen und erhöhten Fracht- und Versicherungskosten. Das schlägt sich in Preiserhöhungen an Termin- und Spotmärkten nieder. Die Preise für Öl und Düngemittel sind seit Januar 2026 um ca. 80 % gestiegen. Die Lieferengpässe bei Energieträgern belasten insbesondere Ziele in Asien, darunter China, Indien, Japan, Pakistan, die gewöhnlich zwischen 40 % und 70 % ihrer Importe via Hormus beziehen. Bei Dünger betrifft es neben Indien, Sri Lanka, Pakistan, Thailand sowie Australien und Neuseeland besonders Afrika südlich der Sahara, darunter Sudan, Tansania, Somalia, Kenia, die zumindest ein Drittel ihrer Düngemittel aus der Region beziehen.

Europa ist nicht direkt von den Lieferengpässen betroffen. Öl und Gas werden vornehmlich aus Norwegen, USA und Russland bezogen, wobei ab 2027 der Import von russischem Gas eingestellt werden soll. Düngemittel bezieht

die EU schon länger nicht mehr aus der Golfregion. Der Bedarf wird zum Großteil aus heimischer Produktion sowie Importen aus Russland, Belarus oder Nordamerika gedeckt. Steigende Energiekosten betreffen aber auch die Produktion der heimischen Industrie und Landwirtschaft.

Insgesamt sind bisher noch keine merklichen Folgen des Konflikts hinsichtlich global verfügbarer Mengen sowie des internationalen Preisniveaus von Grundnahrungsmitteln (Getreide, Raps, Mais, Kartoffeln oder Butter) beobachtbar. In vielen Fällen handelt es sich gegenwärtig um Angebotsmärkte („Carry-Markets“). Auch wenn die Preise seit Januar leicht angezogen haben, so notieren die Terminbörsen (Euronext) auf einem eher niedrigen bis moderaten Niveau im Vergleich zu den vergangenen Jahren. Bei Kartoffeln und Butter sind die Preise sogar gesunken. Ein Grund dafür liegt darin, dass in den Hauptproduktionsregionen für Getreide und Futtermittel in der nördlichen Hemisphäre Düngemittel bereits zuvor schon eingekauft und teilweise ausgebracht wurden. Somit sind für das laufende Wirtschaftsjahr keine merklichen Ertragseinbußen zu erwarten. Für Europa kann darum erstmal „Entwarnung“ gegeben werden, auch wenn Liefer- und Verarbeitungsketten von Nahrungsmitteln die höheren Energiekosten einpreisen werden. In importabhängigen Niedrigeinkommensländern hingegen scheint sich die Situation bereits jetzt schon zuzuspitzen, weil dort ein Großteil des Einkommens für Nahrung aufgewendet werden muss, kaum Lagerkapazitäten vorhanden sind und öffentliche Haushalte wenig Unterstützung leisten können. Die FAO befürchtet, dass im Zuge des Konflikts die Zahl von Hungerbetroffener Menschen um 45 Mio. steigen wird.

Weitere Maßnahmen verschärfen die bestehenden Lieferengpässe. China und Russland haben ihre Düngemittelexporte zunächst temporär eingeschränkt, um ihre heimische Nahrungsmittelproduktion zu schützen. Die EU erhebt seit Mitte 2025 Einfuhrzölle auf belarussische und russische Düngemittel, die bis 2028 massiv erhöht werden sollen. Andererseits werden gegenwärtig in der Golfregion alternative Routen zur Umgehung der Straße von Hormus aktiviert, beispielsweise der Landweg über die Dammam-Sharjah-Khorfakkan-Route. Das könnte bei einer Fortdauer des Konflikts zur Entspannung des Handelsgeschehens beitragen. Der weitere Verlauf des Konflikts ist derzeit vollkommen ungewiss. Ein langwährender Krieg würde nicht nur die globale Nahrungssicherheit weiter gefährden, sondern könnte auch Europas energieabhängige Landwirtschaft merklich belasten.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Thomas Glaben;
Dr. Tinoush Jamali Jaghdani; Prof. Dr. Jens-Peter Loy
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomie;
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Mobilitätspolitik

Elektrifizierung als Haushaltsrisiko

Im Verkehrssektor sind die Treibhausgasemissionen trotz Rezession 2025 gestiegen (BMUKN, 2026). Umso entscheidender ist für die angestrebte Zielerreichung im Rahmen des Klimaschutzgesetzes die Dekarbonisierung, die in erster Linie über die Elektrifizierung stattfinden dürfte. Aber es gibt einen Mechanismus, der politisch gerade in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte teuer werden kann: Die Energiewende wird in Deutschland in relevanten Teilen ausgerechnet über Einnahmen finanziert, deren Bemessungsgrundlage politisch gewollt schrumpft. Hier droht eine „Kannibalisierung“, die die Energiewende im Verkehr tatsächlich unterminieren könnte, weil sie Akzeptanz und Investitionsfähigkeit des Staates in der entscheidenden Transformationsphase untergräbt.

Das Problem besteht aus zwei Teilen: *Erstens* die Energiesteuer auf Benzin und Diesel. Formal ist sie nicht zweckgebunden. Faktisch ist sie eine der großen Massensteuern, die den Bundeshaushalt stabilisieren. Je stärker der Kfz-Bestand elektrifiziert wird, desto stärker sinken die Einnahmen aus dem Kraftstoffverkauf, sofern der Steuersatz nicht entsprechend erhöht wird, um die schrumpfenden Mengen zu kompensieren. Doch weitere Steuererhöhungen auf Kraftstoffe dürften politisch schwierig zu vermitteln sein. Das gleiche Problem besteht *zweitens* beim Preis der CO₂-Zertifikate. Anders als die Energiesteuer ist hier die Verbindung zur Energiewende explizit: Die Erlöse fließen in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) des Bundes. Über diesen Fonds werden Systemkosten der Transformation finanziert, von der Finanzierung der EEG-Umlage über energetische Gebäudesanierung bis hin zur Senkung der Stromnetzentgelte. Viele Elemente zahlen direkt auf einen geringeren Strompreis ein, woran sich auch die Elektrifizierung des Verkehrs entscheidet.

Ist die Transformation erfolgreich, sinkt der Verbrauch von Kraftstoffen im Verkehr – und damit die Finanzierungsbasis des KTF. Auch wenn dieser Zusammenhang nicht zwingend linear sein muss, ist er positiv korreliert. Doch Netzentgelte sind Dauerausgaben, und auch die Energiewende braucht einen langen Atem und damit fiskalische Stabilität. Eine volatile, tendenziell fallende Einnahmehasis sorgt für Unsicherheit und politische Rivalitäten: Wo Mittel fehlen, droht Stop-and-go-Politik. Förderprogramme werden gekürzt, reformiert, neu aufgelegt, wieder

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

ausgesetzt und haushalterisch verschoben. Doch wenn Bürger und Unternehmen den Eindruck gewinnen, dass der Staat seine Zusagen nicht verstetigen kann, schieben sie Entscheidungen eher auf – das beste Beispiel ist die Unsicherheit und Kaufzurückhaltung im Heizungsmarkt der vergangenen Jahre.

Wenn die Erlöse für die bestehenden Fördermaßnahmen nicht mehr ausreichen, könnten steigende Kosten, z. B. bei den Netzentgelten, die Folge sein. Dann ist der Reflex schnell: Deckel, Ausnahmen, Preisbremsen. Das schwächt die Lenkungswirkung und verschiebt die Anpassung in teurere Regulierung, in kleinteilige Verbote oder in Subventionswettläufe. Ökonomisch ist das die schlechteste Kombination: schwächere Preissignale, größere Komplexität, ergo mehr Bürokratie und ökonomische Ineffizienz.

Daraus folgt, dass langfristige Transformationsausgaben von fossilen Mengenabgaben entkoppelt werden müssen. Netze und systemische Infrastruktur sind eine Daueraufgabe. Dafür braucht es eine Finanzierung, die nicht davon abhängt, wie viele Liter Kraftstoff verkauft werden. Zugleich könnte die institutionelle Selbstbindung in Form einer Pro-Kopf-Ausschüttung der CO₂-Abgaben an die Bürger („Klimageld“) nicht nur die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen, sondern auch eine erneute, kurzfristige Vereinnahmung durch die Politik verhindern.

Wenn der Verbrennungsmotor verschwindet, fehlt nicht nur eine Steuerquelle, sondern auch ein Instrument zur Internalisierung von Infrastruktur- und Nutzungskosten. Eine nachfragebasierte Abgabe, differenziert nach Gewicht sowie Strecke, Tageszeit und Dauer der Verkehrswegunutzung, wäre ordnungspolitisch sauber und ökonomisch effizienter als der Status quo (Zombek & Schmal, 2025). Sie stellt das Äquivalenzprinzip wieder her und erhält die Finanzierung, ohne an eine bestimmte Antriebstechnologie gekoppelt zu sein. Nicht zuletzt die jüngsten Öl- und Gaspreisschocks verdeutlichen die Vorteile der Elektrifizierung im Verkehr. Doch wenn sich die Abkehr von fossilen Energieträgern beschleunigt, muss die Finanzierungsarchitektur so umgebaut werden, dass sie auch dann trägt, wenn genau diese Politik erfolgreich ist.

Dr. Wolfgang Benedikt Schmal
FORMOE – Forschungsforum Mobilitätsökonomik

Literatur

- BMUKN – Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit. (2026, 14. März). *Treibhausgasdaten zeigen: Klimaschutz braucht neuen Schub* [Pressemitteilung].
- Zombek, M. & Schmal, W. B. (2025). En Route 2029: 9 Maßnahmen für eine zukunftsgerichtete Mobilitätspolitik der nächsten Bundesregierung. *FORMOE Policy Impuls*, Nr. 1.

Arbeitszeit im Wandel – Wie sich Wohlstand trotz sinkenden Arbeitskräfteangebots sichern lässt

Die Gesellschaft altert, weshalb das Arbeitskräfteangebot sinkt. Wie kann dennoch Wohlstand gesichert werden? Ein Ansatz ist die Arbeitszeit. In Deutschland steht die hohe Teilzeitquote in der Kritik; eine Ausweitung der Arbeitsstunden wird gefordert. Die Beiträge dieses Zeitgesprächs plädieren für einen differenzierten Blick: Die hohe Teilzeitquote ist im Wesentlichen die Folge einer zuletzt gestiegenen Gesamtbeschäftigung. Zudem ist eine Ausweitung der Arbeitszeit für viele – insbesondere verheiratete Frauen – finanziell wenig attraktiv. Auch haben sich die Präferenzen der Menschen hinsichtlich der Arbeitszeit verändert. Dennoch ist ein höheres Arbeitsvolumen möglich: Es ließe sich durch bessere Anreize im Steuer- und Transfersystem, flexiblere Arbeitsmodelle und eine bessere Kinderbetreuung erreichen. Darüber hinaus eröffnen technologische Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Künstlichen Intelligenz, Produktivitätspotenziale für Wachstum.

Teilzeit und Krankenstand – Potenzial für mehr Arbeitsstunden?

Susanne Wanger, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Enzo Weber, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Universität Regensburg

Teilzeitarbeit von Frauen: Auswirkung finanzieller Fehlanreize und Reformoptionen

Katharina Wrohlich, DIW Berlin; Universität Potsdam

Arbeitszeit, Produktivität, KI – wie Deutschland sein Arbeitskräfteangebot stabilisieren kann

Andrea Hammermann, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

Oliver Stettes, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

Title: *Working time in transition: How prosperity can be sustained despite a declining labour supply*

Abstract: *The population is ageing, which is why the labour supply is shrinking. How, then, can prosperity be safeguarded? One approach is to look at working hours. In Germany, the high proportion of part-time workers is coming under criticism. There are calls for an increase in working hours. The contributions to this discussion advocate a nuanced perspective: the high proportion of part-time workers is essentially the result of a recent rise in overall employment. And for many – particularly married women – an increase in working hours is financially unattractive. People's preferences regarding working hours have also changed. Nevertheless, a higher volume of work is possible. This could be achieved through better incentives in the tax and benefits system, more flexible working models and improved childcare. Furthermore, technological developments, particularly in the field of artificial intelligence, open up productivity potential for growth.*

Susanne Wanger, Enzo Weber

Teilzeit und Krankenstand – Potenzial für mehr Arbeitsstunden?

Der demografische Wandel verringert das Erwerbspersonenpotenzial in den kommenden Jahren deutlich, während die durchschnittliche Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigen bereits seit Jahrzehnten einem Abwärtstrend folgt. So liegt die Teilzeitquote mittlerweile bei rund 40 %, und die krankheitsbedingten Fehlzeiten bewegen sich mit knapp 15 Arbeitstagen pro Jahr zuletzt auf einem hohen Niveau. Beide Entwicklungen – mehr Teilzeit und höhere Fehlzeiten – werden zum Teil als Ausdruck sinkender Arbeitsbereitschaft gedeutet. In der öffentlichen Debatte wird daraus teilweise gefolgert, das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot lasse sich durch restriktivere Regelungen oder erhöhten Druck kurzfristig substanziell ausweiten. Eine differenzierte Analyse zeigt jedoch: Zusätzliche Arbeitsstunden sind durchaus mobilisierbar – allerdings weniger durch pauschale Restriktionen als durch verbesserte Anreizstrukturen und geeignete institutionelle Rahmenbedingungen.

Die Altersstruktur der in Deutschland lebenden Bevölkerung impliziert einen deutlichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials in den kommenden Jahren. Die Zahl der Erwerbspersonen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wird ohne Zuwanderung und steigende Erwerbsquoten über 15 Jahre um 7 Mio. sinken (Hellwagner et al., 2022). Es bestehen weitere Potenziale in der Erwerbsbeteiligung einzelner Gruppen – etwa bei Frauen, Älteren oder Personen mit Migrationshintergrund. Ergebnisse von Hellwagner und Weber (2024) zeigen, dass Effekte demografischer Schrumpfung in der Vergangenheit vor allem durch eine höhere Erwerbsbeteiligung abgefangen wurden. Allerdings befindet sich die Erwerbsbeteiligung seit Jahren auf einem hohen Niveau. Mit einer Erwerbstätigenquote von 81,3 % der 20- bis 64-Jährigen liegt Deutschland deutlich über dem EU-Durchschnitt von 75,3 % (destatis, 2026a). Die Spielräume für zusätzliche Beschäftigung durch eine Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen sind also begrenzt (Hellwagner et al., 2022).

Für das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen ist jedoch nicht allein die Zahl der Erwerbspersonen maßgeblich, sondern insbesondere, wie hoch ihre geleistete Arbeitszeit pro Erwerbstätigen ist. Während die Zahl der Erwerbstätigen in den vergangenen zwei Jahrzehnten um knapp 17 % gestiegen ist, nahm das Arbeitsvolumen im

selben Zeitraum lediglich um rund 9 % zu (IAB, 2026). Das Gesamtarbeitsvolumen verteilt sich damit auf eine wesentlich höhere Anzahl von Personen; Erwerbstätige arbeiten pro Kopf deutlich weniger Stunden als noch vor 20 Jahren (Abbildung 1).

Der Rückgang der Jahresarbeitszeit der Beschäftigten ist jedoch differenziert zu betrachten. Zwar ist die Teilzeitquote seit 2005 um gut sechs Prozentpunkte auf rund 40 % gestiegen. Gleichzeitig erhöhte sich jedoch die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten von 15,3 Stunden auf 18,7 Stunden. Das liegt daran, dass sich die Struktur der Teilzeit deutlich gewandelt hat: Der Anteil der marginalen Teilzeit ging zurück, wäh-

Susanne Wanger ist Mitarbeiterin des Forschungsbereichs Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

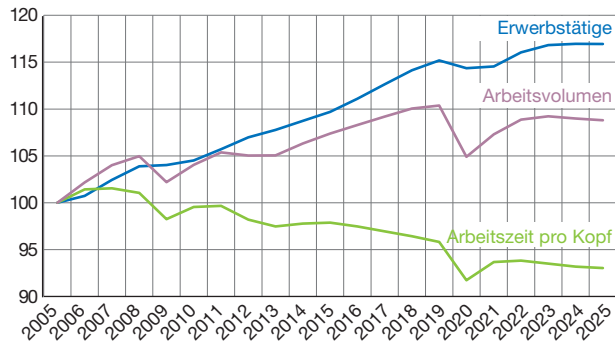
Prof. Dr. Enzo Weber ist Leiter des Forschungsbereichs Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen am IAB und Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Regensburg.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Abbildung 1
Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in Deutschland

Jahresdurchschnittswerte 2005 bis 2025, Indexwerte (2005 = 100)

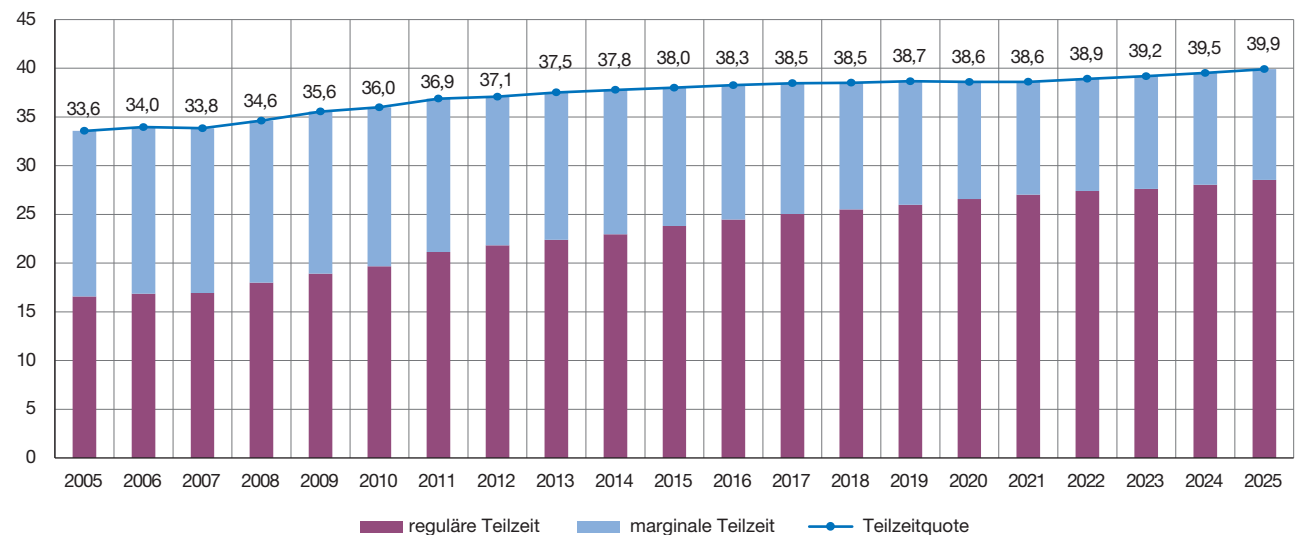


Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (Stand: Februar 2026), IAB (2026).

rend reguläre Teilzeitbeschäftigung an Bedeutung gewann (Abbildung 2). Insgesamt gingen durch die höhere Teilzeitquote in den vergangenen 20 Jahren rechnerisch 2,9 Stunden pro Beschäftigten und Jahr verloren. Durch die höhere Arbeitszeit in Teilzeit wurden allerdings ebenfalls 2,9 Stunden pro Beschäftigten und Jahr gewonnen. Rechnerisch heben sich beide Effekte auf, sodass die Teilzeit die durchschnittliche Jahresarbeitszeit in der Summe seit 2005 nicht reduziert hat.

Abbildung 2
Entwicklung der Teilzeitquote in Deutschland

Jahresdurchschnittswerte in %, 2005 bis 2025



Unter marginaler Beschäftigung wird in der Erwerbstätigenrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung folgendes zusammengefasst: Geringfügig entlohnte Beschäftigte, ausschließlich kurzfristig Beschäftigte und Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten (sogenannte 1-Euro-Jobs).

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (Stand: Februar 2026), IAB (2026).

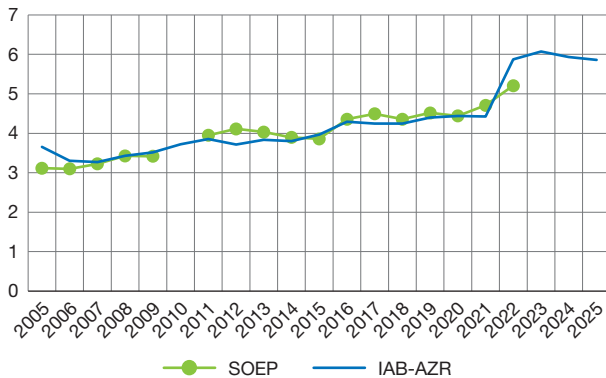
Stärker ins Gewicht fallen andere Arbeitszeitkomponenten (IAB, 2026). Bezahlte und unbezahlte Überstunden unterliegen seit Jahren einem rückläufigen Trend, der sich während der Coronapandemie nochmals verstärkte. Zugleich haben aber spiegelbildlich dazu die Überstunden über Arbeitszeitkonten deutlich zugenommen. Diese verlängern die Arbeitszeit unterm Strich nicht, sondern flexibilisieren sie – was der eigentliche Zweck von Überstunden ist.

Der gemessene Krankenstand ist seit 2022 um rund 1,5 Prozentpunkte gestiegen. Ein Teil dieses Anstiegs dürfte auf eine bessere Erfassung zurückgehen, seit durch die elektronische Krankenschreibung gelbe Zettel nicht mehr „unter den Tisch fallen“. Fehlzeiten beeinflussen das Arbeitsvolumen unmittelbar: Ein Krankentag weniger pro Beschäftigten und Jahr würde den Krankenstand aktuell um knapp 0,5 Prozentpunkte reduzieren und das Arbeitsvolumen somit um 0,5 Prozentpunkte erhöhen. Ein Anstieg der Krankentage seit 2022 zeigt sich nicht ausschließlich in administrativen Krankenkassendaten, sondern auch in Befragungsdaten wie beispielsweise dem SOEP (Abbildung 3), aber in geringerem Umfang. Zudem berichten weitere europäische Länder seit 2022 über erhöhte krankheitsbedingte Fehlzeiten. Dies spricht dafür, dass neben Erfassungseffekten auch reale gesundheitliche und strukturelle Faktoren eine Rolle spielen.

Insgesamt verdeutlicht der Rückgang der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit, dass Anpassungen über die individuelle Arbeitszeit für die künftige Entwicklung des

Abbildung 3
Entwicklung der Krankenstandsquoten

Anteil der Krankentage an allen Arbeitstagen im Jahr in %, 2005 bis 2025



SOEP-Auswertungen auf die Frage: „Wieviele Tage haben Sie wegen Krankheit im Vorjahr nicht gearbeitet?“

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (AZR) (Stand: Februar 2026), IAB (2026); SOEP-Core, v40.1 (SOEP, 2025).

Arbeitsvolumens an Bedeutung gewinnen. Vor dem Hintergrund des demografisch bedingten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials stellt sich daher die Frage, ob und in welchem Umfang zusätzliche Arbeitsstunden – sei es durch längere Arbeitszeiten oder durch geringere Fehlzeiten – realisiert werden können.

Teilzeitstrukturen und Potenziale zur Erhöhung des Arbeitsvolumens

Deutschland weist im europäischen Vergleich eine hohe Teilzeitquote auf. Insbesondere für Frauen ist Teilzeitarbeit über den gesamten Erwerbsverlauf hinweg von großer Bedeutung, während sie bei Männern weiterhin eine deutlich geringere Rolle spielt (Wanger, 2025). Bei Frauen steigt der Anteil der Teilzeit insbesondere mit der Familiengründung und bleibt auch danach die Haupteinwerbungsform. Neben der Kinderbetreuung spielt zudem die Pflege von Angehörigen hierfür eine relevante Rolle.

Im Gegensatz dazu überwiegt bei Männern die Vollzeitarbeit; Teilzeit tritt bei ihnen vor allem in Übergangsphasen des Erwerbslebens auf – etwa während der schulischen oder akademischen Ausbildung oder im Übergang in den Ruhestand, beispielsweise in Form von Altersteilzeit oder Minijobs in der Rente. Während der Familienphase, also in der Zeit der Familiengründung und Kindererziehung, arbeiten Männer hingegen meist in Vollzeit.

Die Hauptgründe für Teilzeitarbeit unterscheiden sich entsprechend deutlich nach Alter und Geschlecht (Abbil-

dung 4). In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion wurde gefordert, das Recht auf Teilzeit stärker auf bestimmte Gründe – Kinderbetreuung, Pflege und Bildung – zu beschränken. Die Ergebnisse des Mikrozensus zeigen jedoch, dass diese Motive zwar einen großen Anteil, jedoch nicht die Mehrheit der Teilzeitfälle erklären.

Die häufig gewählte Kategorie „Ich möchte Teilzeit arbeiten“ ist dabei analytisch wohl nur bedingt trennscharf. Da im Mikrozensus jeweils nur ein Hauptgrund angegeben werden kann, werden unterschiedliche Lebenslagen in einer Sammelkategorie gebündelt. Denn manche zutreffenden Gründe sind explizit aufgeführt, andere nicht (vgl. auch Abbildung 4). So können hinter dieser Antwort sowohl individuelle Präferenzen als auch belastende Arbeitsbedingungen, Ausübung eines Ehrenamtes, lange Pendelzeiten oder Fehlanreize im Steuer- und Abgabensystem stehen. Überdurchschnittlich häufig findet sich diese Angabe zudem bei älteren Erwerbstätigen, die ihre Arbeitszeit im Übergang zum Ruhestand reduzieren, wobei Teilzeit einen längeren Verbleib im Erwerbsleben ermöglicht. Teilzeit fungiert hier vielfach als Instrument zur Stabilisierung längerer Erwerbsverläufe. Eine pauschale Interpretation dieser Gruppe als Ausdruck einer arbeitsmarktpolitisch problematischen „Lifestyle-Teilzeit“ greift daher zu kurz.

Teilzeit ist Ausdruck vielfältiger Präferenzen und ein zentrales Element erfolgreicher Arbeitsmarktintegration. Der deutliche Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit in den vergangenen Jahrzehnten wäre ohne flexible Teilzeitmodelle nicht möglich gewesen. Auch für Studierende, Ältere oder Personen in Weiterbildungsphasen stellt Teilzeit eine Brücke in den Arbeitsmarkt dar. Gleichwohl besteht hier ein beträchtliches Potenzial an zusätzlichen Arbeitsstunden. Befragungsergebnisse zeigen, dass ein relevanter Anteil der Teilzeitbeschäftigten – insbesondere in geringfügiger Beschäftigung – ihre Arbeitszeit gerne ausweiten würde, sofern die Rahmenbedingungen stimmen (Wanger & Weber, 2023). Rund ein Drittel der Teilzeitbeschäftigten mit Verlängerungswunsch strebt eine Vollzeitbeschäftigung an, während der größere Teil nur um einige Stunden aufstocken möchte.

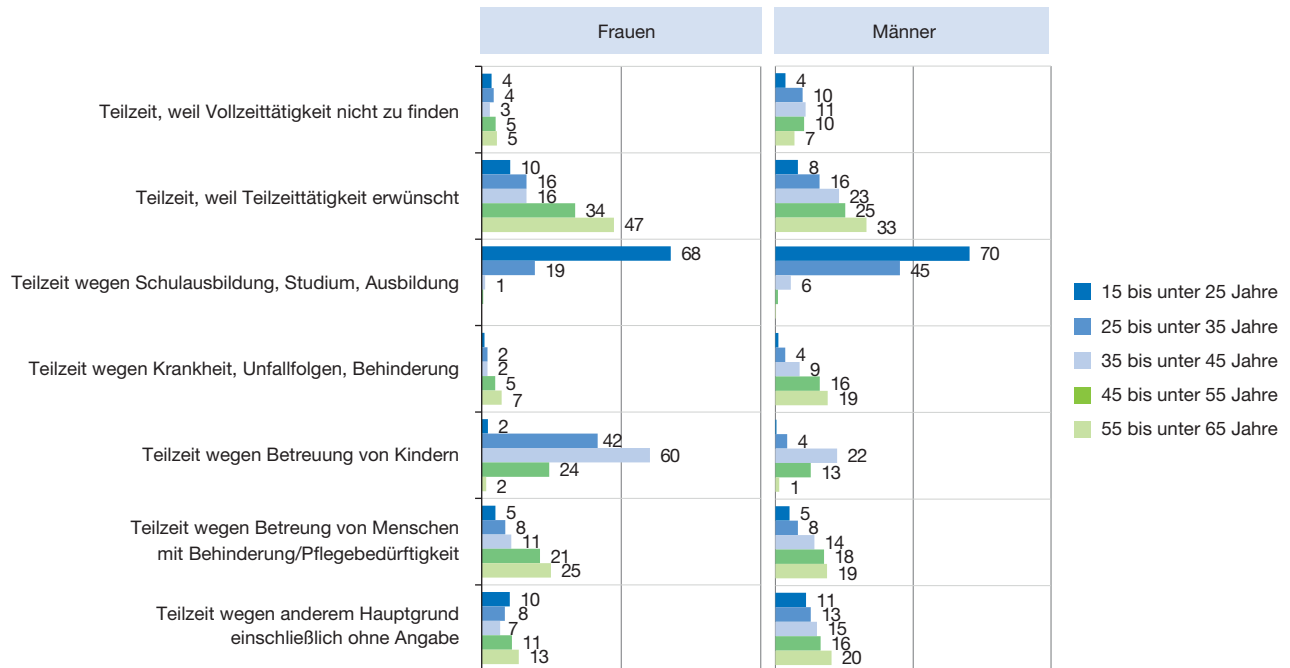
Rechnerisch entspricht die von Teilzeitbeschäftigten gewünschte zusätzliche Arbeitszeit einem Vollzeitäquivalent von 1,2 Mio. Stellen, rund zwei Drittel davon entfallen auf Frauen (Wanger, 2026). Bei dem zusätzlichen Arbeitsvolumen handelt es sich um ein rein rechnerisches Potenzial. Qualifikationsanforderungen, regionale Unterschiede und betriebliche Restriktionen dürften verhindern, dass es vollständig realisiert werden kann.

Es gibt eine Reihe von Ansätzen, wie sich Arbeitszeitdiskrepanzen vermeiden oder abbauen lassen (Weber

Abbildung 4

Hauptgrund für Teilzeit nach Geschlecht und Altersgruppen

Anteile in %, Abhängig Erwerbstätige, 2024



Quelle: destatis (2026b).

& Zimmert, 2018). Dazu gehören Rahmenbedingungen, die insbesondere Frauen in ihrer Erwerbstätigkeit unterstützen, wie eine partnerschaftliche Aufgabenteilung, umfassende und flexible Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie bessere steuerliche Anreize für eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Ehefrauen (Herrmann et al., 2026). Bei Minijobs ist an eine Regelung zu denken, die sicherstellt, dass Betriebe diese weiterhin möglichst einfach und flexibel einsetzen können und zugleich deren steuer- und abgabenrechtliche Begünstigung vermeidet. Unmittelbar könnte die Förderung von Prämien für Teilzeitaufstockung verstärkt werden, wenn die Minijobgrenze überschritten wird (Jäger & Weber, 2024). Auch die Betriebe selbst können hier ihren Beitrag leisten, etwa indem sie flexiblere Arbeitszeitmodelle fördern oder indem sie die oft sehr starre Trennung zwischen Voll- und Teilzeit abbauen und so dem Risiko einer Teilzeitfalle entgegenwirken (Hellwagner et al., 2022). Denn viele Teilzeitbeschäftigte erfahren Nachteile bei Lohn, Weiterbildung und Karrierechancen.

Einflussfaktoren krankheitsbedingter Fehlzeiten

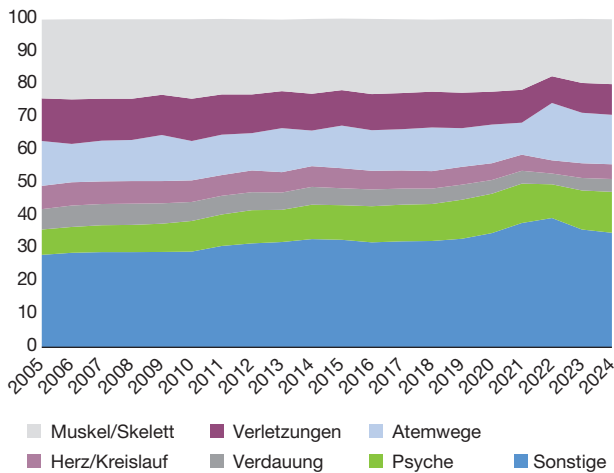
Parallel zur Debatte über Teilzeitarbeit wird in der öffentlichen Diskussion ein Anstieg krankheitsbedingter Fehlzeiten

thematisiert. Der gemeldete Krankenstand (IAB, 2026) ist im Jahr 2022 sprunghaft gestiegen; dieser basiert in Deutschland auf administrativen Daten der gesetzlichen Krankenversicherung (Abbildung 5). Deren Entwicklung wird nicht nur durch gesundheitliche Veränderungen, sondern auch durch institutionelle Regelungen und das Erhebungsverfahren beeinflusst. Ein Teil des Anstiegs ist statistisch erklärbar. So werden seit der Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung die Fehlzeiten vollständiger erfasst. Besonders stark stieg die Zahl akuter Atemwegserkrankungen (Abbildung 5). Gerade bei kurzen Krankheitsfällen dürfte vor Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung die Übermittlung der Papierbescheinigung an die Krankenkassen unterblieben sein, weil Versicherte keine ausreichenden Anreize dazu hatten (DAK, 2025).

Zudem fiel die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung in eine Phase außergewöhnlicher gesundheitlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Nach dem Auslaufen der pandemiebedingten Schutzmaßnahmen kam es zu einem deutlich verstärkten Infektionsgeschehen, insbesondere bei Atemwegserkrankungen. Darüber hinaus dürften sich Verhaltensmuster von Beschäftigten verändert haben, etwa durch eine

Abbildung 5 Anteil einzelner Diagnosegruppen am Krankenstand der AOK

Anteile in %, 2005 bis 2024



Quelle: AOK-Fehlzeitenreports 2006 bis 2025 (Schenkel et al., 2025).

erhöhte Sensibilität gegenüber Infektionsrisiken und eine geringere Akzeptanz von Präsentismus (DAK, 2025).

Fehlzeiten variieren deutlich mit dem Alter. Ältere Erwerbstätige weisen im Durchschnitt längere krankheitsbedingte Ausfallzeiten auf, auch wenn sie seltener krankgeschrieben werden als jüngere Beschäftigte (Schenkel et al., 2025). Der demografische Wandel und die gestiegene Erwerbsbeteiligung Älterer verstärken diesen Effekt.

Auch arbeitsplatzbezogene Merkmale sind relevant. Physisch belastende Tätigkeiten, Schichtarbeit, geringe Autonomie sowie hohe zeitliche und psychische Anforderungen sind mit erhöhten Fehlzeiten assoziiert (Hammer et al., 2019). Umgekehrt zeigen Beschäftigte mit größerem Einfluss auf ihre Arbeitszeitgestaltung oder mit Möglichkeiten zum Homeoffice tendenziell geringere Krankenstände, wobei hier auch Präsentismus eine Rolle spielen kann (Fassbender et al., 2025). Während der langfristige Strukturwandel hin zu weniger körperlich belastenden Tätigkeiten und verbesserte Arbeitssicherheit in der Vergangenheit zu sinkenden Fehlzeiten beigetragen haben, ist seit Mitte der 2000er Jahre ein deutlicher Anstieg psychischer Erkrankungen zu beobachten (Abbildung 5). Zunehmende Digitalisierung, Arbeitsverdichtung und Personalengpässe stellen zusätzliche Belastungsfaktoren dar (Ahlers, 2024).

Ein weiterer Einflussfaktor ist die institutionelle Ausgestaltung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Deutschland hat im europäischen Vergleich großzügige Regelungen

(DAK, 2025). Bei Erkrankungen gibt es asymmetrische Information zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern. Deshalb kann man Missbrauch eindämmen, wenn man Krankmeldungen Nachteile in Form von eingeschränkter Lohnfortzahlung auferlegt. In einigen europäischen Ländern existieren sogenannte Karenztage, bei den für ein bis drei Krankheitstage keine oder nur eine reduzierte Lohnfortzahlung gewährt wird. Solche Regelungen setzen unmittelbare finanzielle Anreize, kurzfristige Krankmeldungen zu vermeiden. Ökonomische Studien zeigen, dass restriktivere Regelungen die Zahl der Krankentage kurzfristig reduzieren können. Das liegt allerdings nicht nur an weniger Blaumachen, sondern auch daran, dass mehr Beschäftigte krank arbeiten, um die Einkommensverluste zu vermeiden. Denn benachteiligt werden durch solche Regelungen auch alle, die tatsächlich krank sind.

Die temporäre Absenkung der Lohnfortzahlung in Deutschland zwischen 1996 und 1998 ging zwar mit einem messbaren Rückgang der Fehlzeiten einher (Ziebart, 2025), der Effekt war jedoch begrenzt, da tarifvertragliche Regelungen vielfach weiterhin eine vollständige Entgeltfortzahlung sicherstellten. Zudem sind mögliche Nebenwirkungen restriktiverer Regelungen zu berücksichtigen: Sie können Präsentismus fördern und damit gesundheitliche Belastungen, Krankheitsverschleppungen, eine erhöhte Ansteckungsdynamik sowie das Risiko von Unfällen und Fehlern nach sich ziehen – mit negativen Folgen für Produktivität und langfristige Erwerbsfähigkeit.

Will man Missbrauch ohne diese Nebenwirkungen eindämmen, kommen zielgenauere Maßnahmen in Betracht. Schon heute können Arbeitgeber ein Attest früher als am vierten Tag verlangen. Denkbar wäre so etwas auch für eine nicht-telefonische Krankschreibung. Zudem könnte wie in Österreich der Einsatz von Versicherungsärzten verstärkt werden. Ein positives Mittel kann auch sein, die Extraleistung anderer Beschäftigter besonders zu honorieren, die krankheitsbedingte Ausfälle auffangen.

Erfahrungen aus skandinavischen Ländern zeigen, dass Teilzeit-Krankschreibungen Fehlzeiten reduzieren können, indem sie Menschen, die nur teilweise arbeitsfähig sind, ermöglichen, mit reduzierter Arbeitszeit zu arbeiten. Besonders bei Langzeiterkrankungen von über vier Monaten hat sich dieses Modell bewährt (Andrén & Andrén, 2025), da es die Dauer der Arbeitsunfähigkeit verkürzt und die schrittweise Reintegration in den Arbeitsprozess erleichtern kann. Vorteile bestehen vor allem in Berufen mit flexiblen Arbeitszeitmodellen, während Teilzeit-Krankschreibungen in körperlich anstrengenden Tätigkeiten mit hohen Anforderungen an die körperliche Belastbarkeit und Koordination kaum umsetzbar sind. Zudem bergen sie das Risiko, dass Beschäftigte trotz unzureichender Genesung

zu früh wieder arbeiten bzw. dass eine Erwartungshaltung entsteht, auch bei Krankheit Aufgaben zu übernehmen.

Aber auch Betriebe nehmen eine wichtige Rolle bei der Reduzierung von Fehlzeiten ein, indem sie Gesundheitsangebote anbieten, betriebliches Gesundheitsmanagement betreiben und eine positive Arbeitsatmosphäre schaffen. Denn betriebliche Regelungen und eine unterstützende Organisationskultur können krankheitsbedingte Fehlzeiten reduzieren; insbesondere ein wertschätzendes Führungsverhalten spielt hierbei eine zentrale Rolle (Schnabel & Lechmann, 2019).

Fazit

Weder die hohe Teilzeitquote noch der gestiegene Krankenstand lassen sich pauschal als Ausdruck sinkender Arbeitsmoral interpretieren. Teilzeit ist vielfach Voraussetzung hoher Erwerbsbeteiligung, insbesondere für Frauen und Ältere. Der jüngste Anstieg der Fehlzeiten ist zum Großteil auf institutionelle Gründe zurückzuführen. Gleichwohl bestehen rechnerische Potenziale für zusätzliche Arbeitsstunden – sowohl über eine bessere Ausschöpfung freiwilliger Arbeitszeitwünsche als auch über eine gesundheitsförderliche Reduktion vermeidbarer Fehlzeiten.

Wichtig sind passgenaue Rahmenbedingungen. Es gibt bereits seit längerem eine Reihe von Reformvorschlägen (Wrohlich, 2023; Blömer et al., 2021), wie ein höherer Erwerbsumfang von Frauen realisiert werden könnte. Insbesondere muss die formal schon bestehende Gleichberechtigung am Arbeitsmarkt besser als bisher umgesetzt werden. Besonders entscheidend wäre, dass die berufliche Entwicklung von Frauen in der Kinderphase nicht mehr abknickt (Weber, 2025). Die Handlungsansätze zielen insbesondere auf die Rahmenbedingungen hinsichtlich hochwertiger Betreuungsangebote, Erwerbsanreize und flexiblerer, selbstbestimmter Arbeitszeitregelungen ab. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass diese Maßnahmen gleichermaßen Männer mit einbeziehen müssen, um auch ihnen die Möglichkeit zu geben, Beruf und Familie besser als bisher zu leben.

Das zweite große Potenzial liegt bei Älteren. Hier sind kürzere und flexiblere Arbeitszeiten sogar oft ein Mittel für die Betriebe, um Beschäftigte länger im Beruf zu halten (Czepek et al., 2017) und somit das Arbeitsvolumen zu erhöhen. Solche Bemühungen können durch ein Rentensystem unterstützt werden, das Anreize für ein Weiterarbeiten setzt. Dazu schlägt Weber (2026) eine Reform mit durchgängigen Zuschlägen von 0,5 % pro Monat und bei langer Lebensleistung Sonderzuschlägen statt abschlagsfreiem Frührentenanspruch vor.

Auch im Bereich krankheitsbedingter Fehlzeiten bestehen Hebel, um das Arbeitsvolumen zu stabilisieren. Hier dürften weniger restriktive Ansätze als präventive Maßnahmen, gesundheitsgerechte Arbeitsbedingungen und eine nachhaltige Sicherung der Erwerbsfähigkeit Ansatzpunkte sein. Zudem sind Teilzeit und Krankenstand nicht unabhängig voneinander zu sehen, sondern über Arbeitszeitbelastung und Erholungsmöglichkeiten miteinander verknüpft.

In der Arbeitszeit liegen noch erhebliche Potenziale. Aufgabe von Politik ist es aber nicht, den Menschen Ansagen zu machen, wie lange sie arbeiten sollen. Sondern Politik muss Rahmenbedingungen gestalten, Anreize verbessern und Unterstützung bereitstellen. Auf dieser Basis entscheiden die Menschen dann selbst – ohne strukturelle Hürden im Weg.

Literatur

- Ahlers, E. (2024, Oktober). Was erklärt den hohen Krankenstand in den Betrieben? *WSI-Kommentar*, Nr. 003. Hans-Böckler-Stiftung.
- Andrén, D. & Andrén, T. (2025). *Part-time sick leave: an attractive solution for a complex situation*. SSRN.
- Blömer, M., Brandt, P. & Peichl, A. (2021). Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem. *ifo Forschungsberichte*, Nr. 126.
- Czepek, J., Gürtzgen, N., Moczall, A. & Weber, E. (2017). Halten rentenberechtigter Mitarbeiter in den Betrieben: Vor allem kürzere und flexiblere Arbeitszeiten kommen zum Einsatz. *IAB-Kurzbericht*, 16/2017.
- DAK. (2025). *Der Rekord-Krankenstand: Fakten und Mythen, Schwerpunktanalyse im Auftrag der DAK-Gesundheit*. IGES Institut GmbH.
- Destatis. (2026a, 2. März). *Abhängig Erwerbstätige aus Hauptwohnsitzhaushalten: Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen, Beschäftigungsumfang*. Genesis-Online, Code 12211-0011.
- Destatis. (2026b, 2. März). *Deutschland im EU-Vergleich 2026*.
- Fassbender, L., Perleberg, M. & Meyer, S.-C. (2025). Präsentismus und Absentismus – Verbreitung und Zusammenhänge mit ausgewählten Arbeitsbedingungen. *baua: Bericht kompakt*. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- Hammer, S., Deitermann, M., Bradaran, G., Siedle, S., Bugge, K. & Haas, C. T. (2019). Gesundheit und Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz aus Mitarbeiterperspektive. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 73(03), 295–311.
- Herrmann, M., Herrmann, F., Kinne, L. & Wrohlich, K. (2026). *Erwerbsbeteiligung von Frauen ab 45: Empirische Evidenz zum Einfluss finanzieller Anreize*. Bertelsmann Stiftung.
- Hellwagner, T., Söhnlein, D., Wanger, S. & Weber, E. (2022, 21. November). Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt. *IAB-Forum*.
- Hellwagner, T. & Weber, E. (2024). Labor Market Adjustments to Population Decline: A Historical Macroeconomic Perspective, 1875-2019. *IAB-Discussion Paper*, 05/2024.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2026, 3. März). *Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung für das Jahr 2025: Teilzeitbeschäftigte arbeiteten 13,2 Millionen Stunden* [Presseinformation].
- Jäger, S. & Weber, E. (2024, 24. Juli). Mangel an Arbeitskräften, Raus aus der Minijobfalle! Ein Gastbeitrag von Simon Jäger und Enzo Weber. *Spiegel*.
- Schnabel, C. & Lechmann, D. S. J. (2019). Präsentismus und Absentismus von Arbeitnehmern: zwei Seiten derselben Medaille? *Wirtschaftsdienst*, 99(6), 404–410.

- Schenkel, A., Meyer, M., Düring, A. & Baumgardt, J. (2025). Krankheitsbedingte Fehlzeiten in der deutschen Wirtschaft im Jahr 2024. In B. Badura, A. Ducki, M. Meyer, J. Baumgardt & H. Schröder (Hrsg.), *Fehlzeiten-Report 2025: KI und Gesundheit – Möglichkeiten nutzen, Risiken bewältigen, Orientierung geben* (S. 345–422). Springer-Verlag Berlin.
- Socio-Economic Panel (SOEP). (2025). *Daten der Jahre 1984-2023, SOEP-Core v40.1, EU Edition – Update*.
- Wanger, S. & Weber, E. (2023). Arbeitszeit: Trends, Wunsch und Wirklichkeit. *IAB-Forschungsbericht*, 16/2023.
- Wanger, S. (2025, 18. März). Die Arbeitszeitunterschiede zwischen Frauen und Männern verringern sich nur langsam (Serie „Equal Pay Day 2025“). *IAB-Forum*.
- Wanger, S. (2026). Das Arbeitskräftepotenzial von Frauen - ein Weg aus dem Fachkräftemangel? In S. Bothfeld, C. Hohendanner, P. Schütt & A. Yollu-Tok (Hrsg.), *Geschlechtergerecht gestalten. Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik* (S. 75–90).
- Weber, E. (2025, 27. Mai). Wir müssen mehr arbeiten - an den richtigen Stellen! *Focus Online*.
- Weber, E. (2026, 20. März). Eine Rentenreform fürs Weiterarbeiten. *IAB-Forum*.
- Weber, E. & Zimmert, F. (2018). Arbeitszeiten zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Wie Diskrepanzen entstehen und wie man sie auflöst. *IAB-Kurzbericht*, Nr. 13.
- Wrohlich, K. (2023). Reformen bei Elterngeld und Ehegattensplitting könnten gleichstellungspolitische Impulse setzen. *Wirtschaftsdienst*, 103(9), 600–602.
- Ziebarth, N. R. (2025). Karenztage und Absenkung der Lohnersatzrate – eine ökonomische Einordnung. In B. Badura, A. Ducki, M. Meyer, J. Baumgardt & H. Schröder (Hrsg.), *Fehlzeiten-Report 2025: KI und Gesundheit – Möglichkeiten nutzen, Risiken bewältigen, Orientierung geben* (S. 675–685). Springer Berlin Heidelberg.

Title: *Part-time work and sick leave – potential for more working hours?*

Abstract: *Demographic change will significantly reduce the labour force potential in the coming years, whilst the average annual working hours per employee have been on a downward trend for decades. The proportion of part-time workers now stands at around 40%, and absenteeism due to illness has recently remained at a high level, at just under 15 working days per year. Against this backdrop, compensating for this through additional working hours is becoming increasingly important. Both trends – more part-time work and higher absenteeism – are sometimes interpreted as a sign of declining willingness to work. In the public debate, some conclude that the overall labour supply can be substantially expanded in the short term through more restrictive regulations or increased pressure. However, a nuanced analysis shows that additional working hours can certainly be mobilised – though less through blanket restrictions than through improved incentive structures and appropriate institutional frameworks.*

Katharina Wrohlich

Teilzeitarbeit von Frauen: Auswirkung finanzieller Fehlanreize und Reformoptionen

Etwa die Hälfte der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen ist in Teilzeit erwerbstätig. Die Quote ist deutlich höher als bei Männern. Während über Lifestyle-Teilzeit debattiert wird, liegen häufig andere Gründe vor: Soziale Normen, der deutlich höhere Anteil der von Frauen geleisteten unbezahlten Sorgearbeit sowie negative finanzielle Anreize machen es für verheiratete Frauen unattraktiv, Erwerbsarbeit auszuweiten. Eine Reform des Ehegattensplittings, die Abschaffung der steuerlichen Begünstigung von Minijobs sowie der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung können die finanzielle Attraktivität von Erwerbsarbeit für Frauen erhöhen. Die höheren Belastungen in Folge der Reformen sollten durch Rückverteilung aufgefangen werden.

Als im Januar dieses Jahres der Wirtschaftsflügel der CDU den Vorschlag machte, das Recht auf Teilzeitarbeit einzugrenzen, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, zog dies eine kontroverse öffentliche Debatte nach sich. Befürworter:innen einer Einschränkung des Rechtsanspruchs auf Teilzeit argumentierten, dass vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in Deutschland insgesamt mehr gearbeitet werden müsse, um Wirtschaftswachstum und soziale Sicherungssysteme zu erhalten. Dem wurde von Gegner:innen des Vorstoßes entgegengehalten, dass Teilzeiterwerbstätigkeit häufig nicht aus „Lifestyle“-Gründen gewählt wird, sondern dass vielmehr die Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit, belastende Arbeitsbedingungen sowie finanzielle Anreize des Steuersystems, welche eine Ausweitung der Erwerbsarbeit insbesondere für verheiratete Frauen häufig finanziell unattraktiv machen, ausschlaggebend sind.

Entwicklung von Teilzeitquote und Arbeitsvolumen

Tatsächlich ist die Teilzeitquote in Deutschland aktuell hoch. Sie ist seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich gestiegen und betrug im Jahresdurchschnitt 2025 40 % (IAB, 2025). Dies ist eine Verdoppelung zum Jahr 1992, als die Teilzeitquote abhängig Beschäftigter knapp 20 % betrug (IAB, 2025). Allerdings bedeutet dies nicht, dass das Arbeitsvolumen insgesamt in Deutschland dadurch gesunken ist – im Gegenteil. Da im gleichen Zeitraum auch

die Erwerbstätigenquote gestiegen ist, von knapp 67 % im Jahr 1992 auf über 77 % im Jahr 2024 (Statistisches Bundesamt, 2026), wurde zuletzt insgesamt sogar deutlich mehr gearbeitet als zuvor. Das Arbeitsvolumen aller abhängig Beschäftigten erreichte 2025 einen Höhepunkt. Es betrug 54,9 Mrd. Stunden; im Jahr 1992 waren es 51,8 Mrd. Stunden gewesen (IAB, 2025).

Der Anstieg der Teilzeitquote geht also mit einem Anstieg der Erwerbstätigenquote einher – beide Entwicklungen sind zu einem großen Teil durch die Veränderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen bestimmt. Während die Erwerbstätigenquote der Frauen zu Beginn der 1990er Jahre noch bei 56 % lag, stieg sie bis 2024 auf knapp 74 %. Die Erwerbstätigenquote der Männer ist im selben Zeitraum ebenfalls gestiegen, allerdings in deutlich geringerem Umfang – von 77 % im Jahr 1992 auf knapp 81 % im Jahr 2024. Ein großer Teil der erwerbstätigen Frauen arbeitet aktuell in Teilzeit – die Teilzeitquote unter den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen betrug 2024 etwa 50 %, während sie bei Männern nur etwa 13 % betrug (IAQ, o. D.).

Neben diesem ausgeprägten Unterschied in der Teilzeitquote nach Geschlecht gibt es auch innerhalb der Gruppe der Frauen große Unterschiede nach Alter. Die Teilzeitquote

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Katharina Wrohlich ist Professorin für Öffentliche Finanzen, Gender- und Familienökonomie an der Universität Potsdam und Leiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am DIW Berlin.

bei den 25- bis 35-jährigen Frauen liegt mit etwa 35 % beispielsweise deutlich niedriger als bei den 35- bis 65-jährigen Frauen, für die sie über 53 % beträgt (IAQ, 2026).

Der typische Verlauf der Erwerbsarbeitszeit über den Lebenslauf unterscheidet sich deutlich zwischen Frauen und Männern: In beiden Gruppen ist der Teilzeitanteil zunächst (bei den unter 20-Jährigen) hoch und sinkt anschließend. Bei Frauen steigt er ab etwa 30 Jahren wieder an, während er bei Männern weiter sinkt und dauerhaft niedrig bleibt. Für Frauen hingegen bleibt der Teilzeitanteil dauerhaft hoch bis zum Ende des Erwerbslebens (Herrmann & Wrohlich, 2025).

Soziale Normen

Häufig wird als ein Grund für die hohe Teilzeitquote unter Frauen in Deutschland die starke gesellschaftliche Norm des „Zuverdienst-Modells“ genannt. Damit ist ein Modell der Arbeitsteilung in Paarhaushalten gemeint, bei dem der Mann als Hauptverdiener vollzeiterwerbstätig ist, während die Frau in Teilzeit erwerbstätig ist und „hinzuverdient“.

Tatsächlich liegt Deutschland – was die gesellschaftlichen Normen zur Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern betrifft – europaweit im Mittelfeld zwischen konservativen und egalitären Einstellungen der Bevölkerung. Eine mögliche Art, diese Normen zu messen bzw. zu erfassen, ist die Erfragung der Zustimmung zu der Aussage „Es ist die Aufgabe des Mannes, Geld zu verdienen, die Frau ist für Haushalt und Familie zuständig“. Die Zustimmung in der Bevölkerung Deutschlands beträgt 14 % – dieser Wert liegt im unteren Mittelfeld der europäischen Länder (Menkhoff & Wrohlich, 2024; Schmieder & Wrohlich, 2021). Insbesondere die Zustimmung zur Erwerbstätigkeit von Müttern allgemein hat in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland stark zugenommen. Die Zustimmung konkret zur Vollzeiterwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern ist jedoch nach wie vor deutlich geringer (Barth et al., 2020). Diese Einstellungen spiegeln sich in den Daten zur Arbeitsteilung bei Paaren mit Kindern bis zu 10 Jahren wider: In mehr als der Hälfte dieser Haushalte arbeitet der Vater in Vollzeit, die Mutter in Teilzeit (Gambaro et al., 2024).

Mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes gehen jedoch die Einstellungen zur idealen Arbeitszeit von Müttern und ihre tatsächliche Arbeitszeit auseinander. Nach der „idealen Erwerbsarbeitszeit“ von Müttern und Vätern gefragt, werden für Mütter mit Kindern bis zu 12 Jahren im Durchschnitt 20 bis 30 Erwerbsarbeitsstunden als „ideal“ angesehen.¹ Ist das jüngste Kind jedoch älter als 12 Jahre,

¹ Für Väter werden durchweg Erwerbsarbeitsstunden von 35 bis 38 Stunden als „ideal“ angesehen.

so steigen die „idealen“ Erwerbsarbeitsstunden für Mütter auf 36 Stunden pro Woche (Bujard & Kleinschrot, 2024). Die tatsächlichen Arbeitsstunden steigen jedoch nicht im gleichen Maß mit zunehmendem Alter des Kindes an.

Offenbar sind die sozialen Normen bezüglich der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern nach der Phase mit jungen Kindern egalitärer als die tatsächliche Verteilung der Arbeitszeit von Frauen und Männern.

Sorgearbeit, Arbeitsbedingungen, negative Anreize

Wenn die Teilzeiterwerbstätigkeit von Frauen im mittleren Lebensalter, deren Kinder nicht mehr intensiv betreungsbedürftig sind, also offenbar nicht durch soziale Normen oder gesellschaftliche Leitbilder bestimmt wird – welche anderen Faktoren sind dann relevant? Ein Grund für den hohen Anteil an teilzeiterwerbstätigen Frauen in dieser Lebensphase könnte in der anhaltend ungleichen Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit liegen. Unter unbezahlter Sorgearbeit, häufig auch „Care-Arbeit“ genannt, werden Tätigkeiten wie Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen, Haushaltstätigkeiten wie Kochen, Putzen, Waschen, Einkäufe und Besorgungen sowie Reparaturen zusammengefasst. In Deutschland nimmt der geschlechtsspezifische Unterschied in der unbezahlten Sorgearbeit, der sogenannte „Gender Care Gap“, ab der Phase der Familiengründung stark zu. Mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes nimmt der Gender Care Gap wieder ab, jedoch übernehmen auch bei kinderlosen Paaren oder bei Paaren mit älteren Kindern Frauen deutlich mehr unbezahlte Sorgearbeit als Männer (Samtleben, 2019; Schäper et al., 2023). Diese anhaltend ungleiche Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit in Paarhaushalten könnte eine Erklärung sein, weshalb Frauen auch mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes ihre Erwerbsarbeitsstunden nicht erhöhen.

Als weiterer Grund für die hohe Teilzeitquote unter Frauen werden belastende Arbeitsbedingungen, insbesondere in frauendominierten Tätigkeitsfeldern (z. B. in den Bereichen Pflege, soziale Dienste sowie Bildung und Betreuung), genannt (Becka et al., 2016; DGB, 2024).

Schließlich werden auch negative finanzielle Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit, insbesondere für verheiratete Frauen, als Grund für die hohe Teilzeitquote angeführt. Diese ergeben sich insbesondere aus dem Zusammenspiel von Ehegattensplitting, der steuerlichen Behandlung der Einkünfte aus Minijobs und der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartner:innen in der gesetzlichen Krankenversicherung (Blömer et al., 2021). Die Kombination dieser drei Elemente des Steuer- und Transfersystems führt dazu, dass eine Ausweitung der

Erwerbsarbeitszeit für verheiratete Zweitverdiener:innen über die Minijob-Grenze hinaus – zumindest kurzfristig – finanziell unattraktiv ist (Gambaro et al., 2024).

In einer aktuellen Studie wurden die Auswirkungen dieser drei Einflussfaktoren (Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit, Arbeitsbedingungen und finanzielle Anreize) auf Basis einer Vignettenstudie untersucht (Herrmann et al., 2026). Dabei wurden einer großen Anzahl von Befragten Vignetten vorgelegt, in denen die Situation einer hypothetischen Frau dargestellt wurde. In diesen Vignetten wurden der Familienstand (verheiratet) und das Alter der Frau (47 Jahre) sowie der Erwerbsstatus des Ehemannes (Vollzeit) konstant gehalten, während andere Merkmale, insbesondere die Aufteilung der Sorgearbeit (hauptsächlich bei der Frau oder hälftig mit dem Mann geteilt), die Arbeitsbedingungen (eher angenehm oder eher belastend) und die finanziellen Anreize (berechnet einmal bei gemeinsamer steuerlicher Veranlagung und einmal bei getrennter Veranlagung) zufällig variiert wurden. Den Befragten wurde in jeder Vignette das hypothetische Nettoeinkommen des Haushalts an vier Punkten angezeigt – bei Nicht-Erwerbstätigkeit, bei geringfügiger Erwerbstätigkeit, bei Teilzeit- und Vollzeittätigkeit der Frau. Alle Befragten wurden gebeten, sechs zufällig gezogene Vignetten danach zu beurteilen, welchen Erwerbsstatus, also welche optimale Arbeitszeit, sie für die Frau wählen würden.

Die Ergebnisse der Vignettenstudie zeigen klar, dass die Aufteilung der Sorgearbeit sowie die Arbeitsbedingungen signifikante Auswirkungen auf die Erwerbsentscheidungen haben, die die Befragten für die Vignettenpersonen treffen. Je gleicher die Aufteilung der Sorgearbeit zwischen den Ehepartner:innen, und je angenehmer die Arbeitsbedingungen, desto größer ist der gewünschte Erwerbsumfang. Zudem spielen auch die finanziellen Anreize eine wesentliche Rolle: Vergleicht man die Erwerbsentscheidungen in den Vignetten, in denen das Nettoeinkommen unter gemeinsamer Besteuerung (Splitting-Verfahren) berechnet wurde, mit den Erwerbsentscheidungen, die die Befragten in den Vignetten angeben, in denen das Nettoeinkommen unter Annahme der getrennten Veranlagung berechnet wurde, zeigt sich ein signifikant höheres Arbeitsangebot bei der getrennten Veranlagung. Die Erwerbsbeteiligung wäre um 1,3 Prozentpunkte höher, und die durchschnittliche Arbeitszeit läge um knapp 5 % über der im Fall der gemeinsamen Veranlagung. Diese Ergebnisse liegen sehr nahe an den Ergebnissen früherer Simulationsstudien, in denen auf Basis struktureller Arbeitsangebotsmodelle ein Übergang vom Ehegattensplitting zur Individualbesteuerung simuliert wurde.²

² Sehr ähnliche Ergebnisse wurden z. B. in den Studien von Bach et al. (2020) sowie von Blömer et al. (2021) gefunden.

Änderungen könnten Erwerbsvolumen erhöhen

Die Tatsache, dass Zweitverdiener:innen in Deutschland mitunter eine sehr hohe steuerliche Grenzbelastung haben, die eine Ausweitung der Arbeitszeit finanziell sehr unattraktiv macht, wurde in den letzten Jahren häufig beschrieben. Zahlreiche Akteure der wirtschaftspolitischen Beratung haben das Problem immer wieder thematisiert, beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018), die OECD (2025), der IWF (Dao et al., 2019) sowie mehrere Wirtschaftsforschungsinstitute (Bach et al., 2020; Blömer et al., 2021; Jessen, 2023). Konkrete Reformvorschläge zum Ehegattensplitting liegen seit vielen Jahren auf dem Tisch. Ein Realsplitting mit Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags beispielsweise würde einerseits nach wie vor Unterhaltsverpflichtungen bis zu einer gewissen Grenze steuerlich berücksichtigen, andererseits die finanziellen Anreize zur Ausdehnung der Erwerbsarbeit bei teilzeitbeschäftigten Frauen verbessern (Bach et al., 2020).

Verstärkt werden könnte dieser positive Effekt durch eine gleichzeitige Reform der Minijobs. Einkünfte aus Minijobs werden mit einer zweiprozentigen Pauschalsteuer besteuert. Das bedeutet für verheiratete Minijobber:innen, dass bei Überschreiten der Minijob-Grenze das Einkommen gemeinsam mit dem der Partnerin oder des Partners besteuert wird – daraus ergibt sich ein großer Sprung im Grenzsteuersatz an der Minijob-Grenze. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist es nicht nachvollziehbar, dass die geringfügige Beschäftigung im Vergleich zu regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung einerseits finanziell so attraktiv gemacht wird, während andererseits Arbeitnehmer:innen aufgefordert werden, „Lifestyle“-Teilzeit zugunsten einer Vollzeittätigkeit aufzugeben. Durch die Abschaffung der speziellen steuerlichen Regelung für Minijobs würden die Anreize zur Ausdehnung der Erwerbstätigkeit deutlich gestärkt.

Aktuell wird auch eine Reform des dritten Elements in diesem Zusammenspiel diskutiert, der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartner:innen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Auch von dieser gehen negative Arbeitsanreize für verheiratete Zweitverdiener:innen aus, insbesondere wird dadurch die Ausdehnung der Arbeitszeit über die Minijob-Grenze hinaus finanziell unattraktiv. Derzeit wird als Alternative zur beitragsfreien Mitversicherung vorgeschlagen, dass nicht erwerbstätige Ehepartner:innen pauschal einen Betrag von 225 € pro Monat für die Kranken- und Pflegeversicherung leisten sollten. Dies würde die Anreize, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. die Arbeitszeit über die Geringfügigkeitsgrenze hinaus auszuweiten, verbessern. Allerdings wären die Verteilungs-

wirkungen einer solchen Reform ganz anders als bei einer Reform des Ehegattensplittings. Im Fall einer pauschalen Versicherung nicht erwerbstätiger Ehepartner:innen würden Paare mit niedrigem Haushaltseinkommen relativ zu ihrem Einkommen deutlich höher belastet als Paare mit höherem Einkommen – dies wäre bei einer Reform des Ehegattensplittings hin zu einem Realsplitting mit Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags nicht der Fall.

Fazit

Obwohl das Thema Stärkung der finanziellen Anreize für die Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Zweitverdiener:innen seit geraumer Zeit regelmäßig aufkommt, kam es bisher in den Bereichen Ehegattensplitting, Minijobs und beitragsfreier Mitversicherung in der GKV zu keinen größeren Reformen. Im Gegenteil: Die Geringfügigkeitsgrenze wurde in den letzten Jahren sukzessive angehoben, wodurch die Attraktivität dieser Erwerbsform weiter zugenommen hat. Aktuell löst die Arbeitszeitdebatte und die damit verbundene Frage, wie Wirtschaftswachstum und soziale Sicherungssysteme vor dem Hintergrund des demografischen Wandels auch in Zukunft gesichert werden können, womöglich ein Momentum aus, das für Reformen genutzt werden könnte. Eine Reform des Ehegattensplittings, kombiniert mit einer Reform der Minijobs und der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartner:innen in der gesetzlichen Krankenversicherung, könnte das Erwerbsvolumen verheirateter Frauen spürbar steigern. Allerdings sollten gleichzeitig Maßnahmen getroffen werden, die Steuerpflichtige an anderen Stellen entlasten, denn alle drei Maßnahmen – Reform des Ehegattensplittings, der Minijobs und der beitragsfreien Mitversicherung – bewirken zunächst eine mitunter deutliche Mehrbelastung der betroffenen verheirateten Paare. Die fiskalischen Mehreinnahmen sollten daher wieder rückverteilt werden, beispielsweise durch eine Reform des Steuertarifs oder eine Erhöhung kindbezogener Leistungen.

Literatur

Bach, S., Fischer, B., Haan, P. & Wrohlich, K. (2020). Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss. *DIW Wochenbericht*, 87(41), 785–794.

- Barth, D., Jessen, J., Spieß, C. K. & Wrohlich, K. (2020). Mütter in Ost und West: Angleichung bei Erwerbstätigenquoten und Einstellungen, nicht bei Vollzeit-erwerbstätigkeit. *DIW Wochenbericht*, 87(38), 699–706.
- Becka, D., Evans, M. & Öz, F. (2016). Teilzeitarbeit in Gesundheit und Pflege: Profile aus Perspektive der Beschäftigten im Branchen- und Berufsvergleich. *IAT Forschung Aktuell*, Nr. 04/2016. Institut Arbeit und Technik.
- Blömer, M., Brandt, P. & Peichl, A. (2021). *Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem*. Bertelsmann Stiftung.
- Bujard, M. & Kleinschrot, L. (2024). Wie viel sollten Mütter und Väter arbeiten? Idealvorstellungen variieren in und nach der Rushhour des Lebens. *Bevölkerungsforschung Aktuell*, 45(1), 3–9.
- Dao, M. C., Perry, V., Klemm, A. & Hebous, S. (2019). Germany: Selected issues. *IMF Country Report*, Nr. 19/214. International Monetary Fund.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund. (2024, November). *Personalreport Öffentlicher Dienst 2024: Warum Teilzeit? Arbeit in Kitas und Ganztagschulen*.
- Gambaro, L., Gehlen, A., Spieß, C. K., Wrohlich, K. & Ziege, E. (2024). Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit bei Eltern: Wunsch und Wirklichkeit liegen teils weit auseinander. *DIW Wochenbericht*, 91(29), 459–466.
- Herrmann, F. & Wrohlich, K. (2025). Gender Pay Gap steigt in allen Bildungsgruppen mit dem Alter stark an. *DIW Wochenbericht*, 92(10), 131–137.
- Herrmann, F., Kinne, L. & Wrohlich, K. (2026). *Erwerbsbeteiligung von Frauen ab 45: Empirische Evidenz zum Einfluss finanzieller Anreize*. Bertelsmann Stiftung.
- IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. (2026, 23. Februar). *Teilzeitquoten nach Alter und Geschlecht 2024*. Sozialpolitik-aktuell.de.
- IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. (o. D.). *Sozialversicherungspflichtige nach Arbeitszeitumfang 1999 - 2024*. Sozialpolitik-aktuell.de.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2025, 2. September). *Teilzeitquote überschreitet erstmals die 40-Prozent-Marke* [Presseinformation].
- Jessen, R. (2023). *Ehegattensplitting: Abschaffung könnte Fachkräftemangel reduzieren* (RWI Impact Notes). RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Menkhoff, L. & Wrohlich, K. (2024). Einstellungen zu Geschlechterrollen sind in Deutschland im Laufe der Zeit egalitärer geworden. *DIW Wochenbericht*, 91(46), 717–724.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *OECD Economic surveys: Germany 2025*, 2025/15.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). *Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24*.
- Samtleben, C. (2019). Auch an erwerbsfreien Tagen erledigen Frauen einen Großteil der Hausarbeit und Kinderbetreuung. *DIW Wochenbericht*, 86(10), 139–144.
- Schäper, C., Schrenker, A. & Wrohlich, K. (2023). Gender Pay Gap und Gender Care Gap steigen bis zur Mitte des Lebens stark an. *DIW Wochenbericht*, 90(9), 99–105.
- Schmieder, J. & Wrohlich, K. (2021). Gender Pay Gap im europäischen Vergleich: Positiver Zusammenhang zwischen Frauenerwerbsquote und Lohnlücke. *DIW Wochenbericht*, 88(9), 141–147.
- Statistisches Bundesamt. (2026, 5. Februar). *Erwerbstätigenquoten 1991 bis 2024* [Datensatz].
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. (2018, September). *Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten* (Gutachten 02/2018). Bundesministerium der Finanzen.

Title: *Part-time work among women: the impact of financial incentives and options for reform*

Abstract: *Around half of women in employment subject to social insurance contributions work part-time; this proportion is significantly higher than for men. Whilst there is debate in Germany about 'lifestyle part-time work', other reasons are often at play: social norms, the significantly higher proportion of unpaid care work performed by women, and negative financial incentives often make it unattractive, particularly for married women, to increase their hours of paid work. A reform of the joint taxation of married couples, the abolition of tax breaks for mini-jobs, and of non-contributory co-insurance could make paid work more attractive to women. The increased financial burdens on married couples should be offset through redistribution, e.g. via a revised tax scale or higher child-related benefits.*

Andrea Hammermann, Oliver Stettes

Arbeitszeit, Produktivität, KI – wie Deutschland sein Arbeitskräfteangebot stabilisieren kann

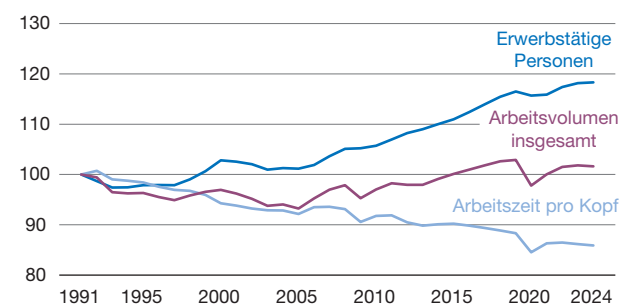
Längere Arbeitszeiten können einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Arbeitskräfteangebots leisten, während Investitionen in technologischen und organisatorischen Fortschritt notwendig sind, um die Arbeitsproduktivität zu steigern. Vor diesem Hintergrund geht der Beitrag der Frage nach, wie sich das Arbeitskräfteangebot in Deutschland trotz des demografischen Wandels stabilisieren und der Wohlstand langfristig sichern lässt. Empirische Befunde legen nahe, dass KI und Humankapital in der Regel komplementär wirken und KI-Anwendungen menschliche Arbeit eher ergänzen als ersetzen. Entscheidend für den Erhalt des Wohlstands ist somit, beide Hebel – Arbeitszeit und Produktivität – gemeinsam zu nutzen.

Im Jahr 2024 belief sich das Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen in Deutschland laut Angaben der Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, 2025) auf 61,36 Mrd. Stunden. Im Vergleich zum Jahr 1991 ist das Arbeitsvolumen damit um 1,6 % angestiegen (Abbildung 1). Heute stehen in Deutschland insgesamt mehr Arbeitsstunden zur Verfügung als zu Beginn der 1990er Jahre. Dies ist vor allem auf den deutlichen Anstieg der Erwerbstätigenzahlen in den letzten 20 Jahren zurückzuführen. Dazu beigetragen hat zum einen die gestiegene Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen und Älteren (Statistisches Bundesamt, 2026b; 2026c) und zum anderen die Netto-Zuwanderung nach Deutschland (Statistisches Bundesamt, 2025). Im gleichen Zeitraum ist die durchschnittliche Arbeitszeit pro Kopf deutlich – um rund 14 % – gesunken, da Frauen und Ältere häufig in Teilzeit arbeiten. Ab dem zweiten Quartal 2025 lag die Teilzeitquote erstmalig über 40 % und hat sich damit seit Beginn der 1990er Jahre mehr als verdoppelt. Die Anzahl an Überstunden ist insgesamt rückläufig (IAB, 2025). Zur Beantwortung der Frage, ob heute mehr oder weniger gearbeitet wird als früher, braucht es also einen differenzier-ten Blick auf die Arbeitszeitstatistik.

Die Anzahl der Erwerbstätigen mit Arbeitsort in Deutschland (Inlandskonzept) ist im Jahrdurchschnitt 2025 nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes (2026d) nun erstmalig seit 20 Jahren – mit Ausnahme des ersten Pandemiejahres 2020 – im Vergleich zum Vorjahr wieder

Abbildung 1
Entwicklung des Arbeitszeitvolumens seit 1991

Indexwerte mit 1991=100



IAB-Arbeitszeitrechnung (Berechnungen des IAB FB MAKRO), Änderung der Zeitreihen ab 1991 im Rahmen der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes im August 2024.

Quelle: IAB (2025), Stand: November 2025.

leicht gesunken. Ferner kamen auf 100 Personen im Alter von 20 bis 65 Jahren im Jahr 2024 bereits ca. 39 Personen, die 65 Jahre und älter waren (Statistisches Bundesamt, 2026a). Das Verhältnis, welches als Altenquotient bezeichnet wird, hat sich seit 1991 fast durchgängig er-

Dr. Andrea Hammermann ist Senior Economist für Personalökonomik am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

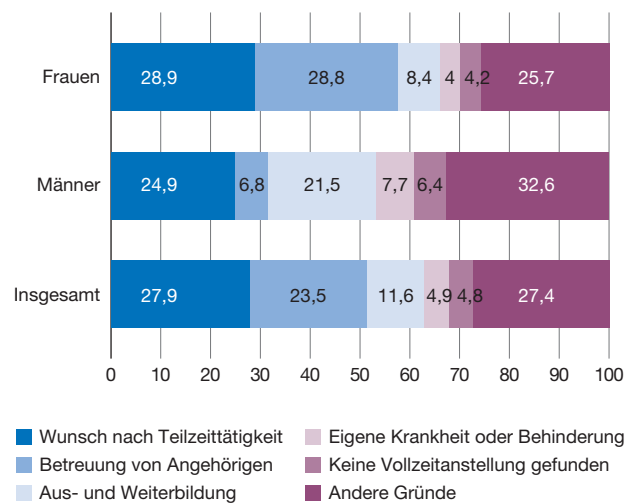
Dr. Oliver Stettes ist Leiter des Themenclusters Arbeitswelt und Tarifpolitik am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Abbildung 2 Gründe für Teilzeit

Anteil in %, 2024



Hauptgrund, warum Kinder, Menschen mit Behinderungen oder pflegebedürftige Personen selbst betreut werden¹, in %

Möchte die Betreuung selbst übernehmen	65,3
Kein geeignetes Betreuungsangebot zu den benötigten Tageszeiten	11,1
Betreuungsangebot zu teuer	5,2
In der Nähe kein passendes Angebot	3,1
Andere Gründe	15,4

¹ Nur Teilzeitkräfte, die in Teilzeit hauptsächlich aufgrund der Betreuung von Angehörigen wie Kindern und Pflegebedürftigen arbeiten; runderungsbedingte Abweichungen möglich.

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt (2026e).

höht – allein zwischen 1998 und 2006 stieg der Altenquotient von 25 auf 33. Damit stehen Personen im Erwerbsalter heute immer mehr potenzielle Rentner gegenüber – mit steigenden Herausforderungen für den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme.

Aufgrund des demografischen Wandels wird für die nächsten Jahre der Rückgang des Erwerbersonnenpotenzials auf dem Arbeitsmarkt deutlich spürbar werden. Dadurch dürften sich die bereits existierenden Arbeitskräfteengpässe weiter verschärfen. Da die Erwerbsbeteiligung in Deutschland sich bereits im Vergleich der EU-Länder auf einem hohen Niveau befindet und die Fachkräftezuwanderung auch durch die ähnlich verlaufende demografische Entwicklung in vielen anderen Industrieländern, aus denen Fachkräfte nach Deutschland zuwandern, beschränkt ist, rückt die Arbeitszeit als zusätzliches

Potenzial in den Fokus der öffentlichen Debatte. Die niedrige Jahresarbeitszeit in Deutschland im internationalen Vergleich bezogen auf die Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren zeigt, dass hier Potenziale zur Stabilisierung des Arbeitskräfteangebotes liegen könnten (Schäfer et al., 2025, S. 6).

Gegenläufige Entwicklung individueller Arbeitszeitpräferenzen

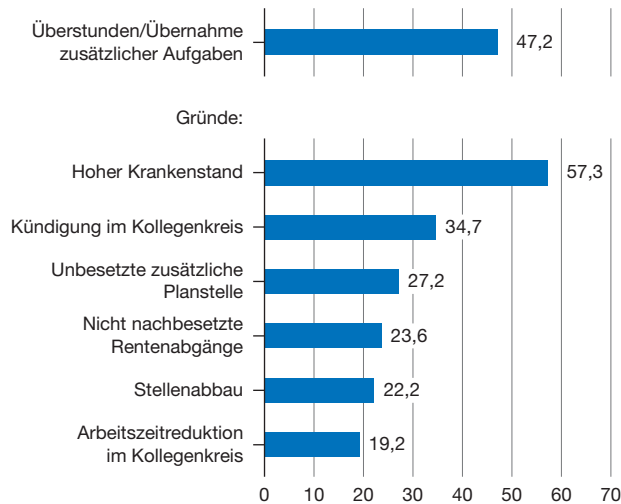
Die gesellschaftspolitische Debatte über eine bessere Ausschöpfung des Arbeitszeitpotenzials als eine Stellenschraube für wirtschaftliches Wachstum und eine positive Einkommensentwicklung trifft auf eine gegenläufige Entwicklung sinkender individueller Arbeitszeitpräferenzen, und zwar in allen Altersgruppen (Hammermann & Schäfer, 2024). Die Gründe, in Teilzeit zu arbeiten, sind vielfältig (Statistisches Bundesamt, 2026e). Für Frauen spielt die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen eine deutlich größere Rolle als für Männer. Für rund 29 % der teilzeittätigen Frauen, aber nur 7 % der teilzeittätigen Männer liegt hier das Hauptmotiv für verkürzte Arbeitszeiten (Abbildung 2). Gleichzeitig zeigt die Statistik jedoch auch, dass 29 % der Frauen und 25 % der Männer in Teilzeit arbeiten, weil sie keine Vollzeitstelle wünschen. Zudem geben 65 % der Teilzeitkräfte mit Betreuungspflichten an, diese auch selbst wahrnehmen zu wollen. Ein unzureichendes Betreuungsangebot und zu hohe Kosten spielen eine deutlich geringere Rolle. Insofern ist eine gute Betreuungs- und Pflegeinfrastruktur zwar ein wichtiger Faktor, vor allem für das Arbeitskräfteangebot von Frauen, die den größeren Anteil an unentgeltlicher Sorgearbeit übernehmen. Das Arbeitszeitpotenzial, welches sich durch eine bessere Betreuungs- und Pflegeinfrastruktur heben ließe, ist jedoch begrenzt (Juncke et al., 2025) und setzt zudem voraus, dass offene Stellen in Erziehung und Pflegeberufen trotz sinkendem Arbeitskräftepotenzial besetzt werden könnten.

Nichtsdestotrotz zeigt die IW-Beschäftigtenbefragung 2025, dass ein Großteil der Beschäftigten – insgesamt 77 % – unter gewissen Bedingungen bereit wäre, ihre Arbeitszeiten auszudehnen. Neben einer geringeren Abgabenlast auf das Einkommen ist die Gestaltung der Arbeitsorganisation relevant – insbesondere die Lage der Arbeitszeit und Homeofficemöglichkeiten (Schäfer & Stettes, 2025). Somit ist einerseits der Staat gefragt, die finanziellen Anreize für die Ausweitung von Arbeitszeiten zu prüfen, andererseits können die Arbeitgeber über die Gestaltung der jeweiligen Arbeitsbedingungen das Arbeitskräfteangebot beeinflussen.

Einerseits wünschen sich Beschäftigte flexible Gestaltungsmöglichkeiten, andererseits verlässlich planba-

Abbildung 3
Kompensation von Ausfällen und unbesetzten Stellen aus Sicht der Beschäftigten

Anteil der Beschäftigten, die Überstunden machen bzw. zusätzliche Aufgaben übernehmen müssen mit Angabe von Gründen (Mehrfachnennung) in %, 2025.



IW-Beschäftigtenbefragung 2025 mit 4.977 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sowie Beschäftigten, die als einziger Erwerbstätigkeit einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen; Gründe nur wenn Überstunden bzw. Übernahme von zusätzlichen Aufgaben.

Quelle: IW (2025).

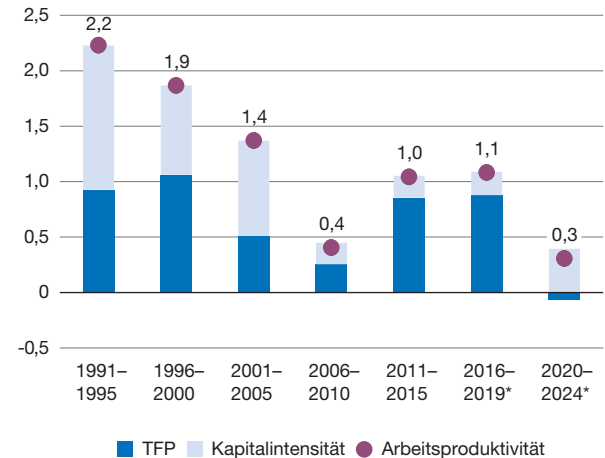
re Arbeitszeiten. Insbesondere in Berufsgruppen mit Schichtdiensten bzw. festen Servicezeiten, die nur geringe Spielräume bei der Arbeitszeitgestaltung zulassen, braucht es eine vorausschauende und zuverlässige Planung der Arbeitszeiten im Team. Kurzfristige Einsätze, um beispielsweise Ausfälle von Kollegen zu kompensieren, erschweren die Koordination von Beruf und Privatleben. Knapp die Hälfte aller Beschäftigten musste im Jahr 2025 zusätzliche Aufgaben übernehmen bzw. Überstunden machen (Abbildung 3). Hohe Krankenstände und freiwillige Personalabgänge sind hierfür die Hauptursachen.

Beitrag einer steigenden Arbeitsproduktivität für einen stabilen Wachstumspfad

Unter der Vorbedingung der knapper werdenden Resource menschlicher Arbeitskraft müssen Arbeit möglichst effizient organisiert und die Potenziale technologischer und organisatorischer Entwicklungen für das Produktivitätswachstum eruiert werden. Wenn es nicht gelingt, das Arbeitskräfteangebot hinreichend zu stabilisieren, bräuchte es einen starken Anstieg der Arbeitsproduktivität, um das moderate Wirtschaftswachstum

Abbildung 4
Entwicklung und Determinanten der Arbeitsproduktivität in Deutschland

Jahresdurchschnittliche Beiträge des Wachstums der Kapitalintensität und der Totalen Faktorproduktivität (TFP) in Prozentpunkten zur jahresdurchschnittlichen Veränderung der Arbeitsproduktivität (reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde) in %.



* Die Krise im Jahr 2020 und die darauffolgende Erholung im Jahr 2021 werden (analog zu den Jahren 2009 und 2010) einem Zeitraum zugeordnet.

Quelle: Bardt und Grömling (2025, S. 30).

der jüngsten Vergangenheit zu halten und damit das reale Pro-Kopf Einkommen zu stabilisieren. Der Zusammenhang zwischen dem Arbeitskräfteangebot und der Produktivität in Bezug auf die Produktionsleistung lässt sich anhand der einfachen Gleichung (1) beschreiben. Um die gesamtwirtschaftliche Produktionsleistung und damit das Einkommen je Einwohner (Y/B) zu halten, bräuchte es bei einem sinkenden Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung (L/B) eine entsprechend höhere Produktionsleistung je Erwerbstätigen (Y/L).

$$\frac{Y}{B} = \frac{L}{B} \times \frac{Y}{L} \tag{1}$$

Bardt und Grömling (2025) berechnen in ihrer Wachstumsprojektion für den Zeitraum 2025 bis 2035, dass es mit Blick auf das durchschnittliche jährliche Produktivitätswachstum der letzten drei Jahrzehnte von 1,2 % einen kräftigen Schub auf gut 1,8 % bräuchte. Dabei war zuletzt im Grunde kein Zuwachs mehr zu verzeichnen (Abbildung 4). Bereits vor der Covid-19-Pandemie war die Arbeitsproduktivität spürbar langsamer gewachsen als noch zu Beginn der 1990er Jahre. Bei einem ähnlichen Beitrag der Kapitalintensivierung zum Produktivitätswachstum wie in dem betrachteten Zeitraum seit 1991 müsste der Wachstumsimpuls durch den technisch-organisatorischen Fortschritt laut Bardt und Grömling (2025)

rund doppelt so hoch ausfallen wie in dem genannten Referenzzeitraum. Hoffnungen liegen hier vor allem auf dem technologischen Fortschritt, der mit einer stärkeren Verbreitung von Künstlicher Intelligenz (KI) verbunden wird. Doch worin liegen die Potenziale der KI-Intensivierung und welche Wachstumserwartungen sind realistisch?

Einfluss von KI auf die Produktivität

Die makroökonomischen Potenziale, die in KI gesehen werden, variieren in der Literatur stark von über 2,5 % Wachstum pro Jahr bis zu 0,6 % über 10 Jahre (vgl. zum Überblick OECD, 2024, S. 8). Für Deutschland berechnen Zika et al. (2025) mittels Szenariotechnik, dass das Wirtschaftswachstum durch die verstärkte Entwicklung und den Einsatz von Künstlicher Intelligenz jährlich um durchschnittlich 0,8 Prozentpunkte höher ausfallen könnte. Kumuliert über 15 Jahre entspräche dies einer zusätzlichen Wertschöpfung von 4,5 Bio. €. Eine IW-Projektion der Produktivitätsentwicklung, die die potenziellen Effekte von KI mitberücksichtigt, zeigt ein jahresdurchschnittliches Produktivitätswachstum in Deutschland von 0,9 % für die Jahre 2025 bis 2030 und von 1,2 % für die Jahre 2030 bis 2040 (Demary et al., 2025, S. 32–33). Damit wird voraussichtlich lediglich das schwache Wachstum der 2000er Jahre erreicht.

Eine notwendige Voraussetzung dafür, dass KI das Produktivitätswachstum beschleunigt, ist eine zunehmende Nutzung und Integration von KI in den Unternehmen. Die Adaptionsgeschwindigkeit ist zwar enorm. Im Jahr 2024 gaben 27 % der Unternehmen in Deutschland an, KI einzusetzen, doppelt so viele wie ein Jahr zuvor (Kerkhoff et al., 2024, S. 40). Dennoch zögern viele Unternehmen derzeit noch, weil sie z. B. noch auf der Suche nach geeigneten Anwendungsfeldern sind bzw. die Kosten den Nutzen übersteigen (Scheufen et al., 2025). Mit lediglich vier von zehn der Unternehmen, die KI einsetzen, fällt auch der Anteil der KI-Anwender überraschend klein aus, der über positive Produktivitätseffekte berichtet (Hammermann et al., 2024, S. 79). Ein Grund ist, dass KI-Anwendungen häufig nur erprobt und noch nicht im Unternehmen ganz ausgerollt wurden. Für einen wertschöpfenden Einsatz sind zudem in der Regel ergänzende Investitionen in die technische Infrastruktur oder das Humankapital der Belegschaft erforderlich bzw. braucht es angepasste Prozesse und Strukturen. Die Implementierung neuer Technologien braucht Zeit und in der Implementierungsphase kann es sogar zu Produktivitätseinbußen kommen, da die Fehleranfälligkeit zu Beginn besonders hoch ist und sich neue Routinen erst etablieren müssen (Hammermann et al., 2024, S. 86).

Zentral für die mittel- bis längerfristigen Produktivitätspotenziale von KI ist die Frage nach der Automatisierung

oder Komplementarität menschlicher Arbeit. Also die Frage, inwieweit sich mithilfe von KI-Anwendungen Arbeitsprozesse automatisieren und damit die Kosten der Produkt- bzw. Dienstleistungserstellung reduzieren lassen oder ob sich die Leistungsfähigkeit der Arbeit steigern lässt, beispielsweise indem Arbeitsabläufe beschleunigt werden und eine stärkere Spezialisierung auf Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung stattfindet. Bisherige Untersuchungen weisen tendenziell stärker auf eine Komplementarität der KI-Nutzung hin, durch die menschliche Arbeit ergänzt, nicht aber ersetzt wird (Demary et al., 2025, S. 36; Seele & Stettes, 2025; Hammermann et al., 2023).

Schlussfolgerung

Dies lässt vorläufig den Schluss zu, dass KI nur dann produktivitätswirksam eingesetzt werden kann, wenn die entsprechenden Kompetenzen im Umgang mit den jeweiligen Anwendungen im Arbeitskontext ausgebildet werden. Sorgen und Ängste können die Adaptionsgeschwindigkeit in Unternehmen hingegen hemmen. So äußern Beschäftigte, die bereits mit KI-Anwendungen zu tun haben, häufig die Sorge, dass ihr berufliches Können und Wissen aufgrund des technischen Fortschritts in den nächsten beiden Jahren an Wert verliert (Hammermann & Kürten, 2025). Damit Unternehmen und ihre Belegschaften mit dem technologischen Fortschritt Schritt halten und im internationalen Wettbewerb bestehen, müssen sie mit KI experimentieren können, um nützliche Einsatzfelder zu identifizieren und sich mit den Anwendungen vertraut zu machen. Weiterbildungen können den effektiven und effizienten Umgang mit KI unterstützen. Die Komplementarität von Humankapital und KI ist zentral für die unternehmerische Wertschöpfung. Und es bedarf klarer betrieblicher Regelungen zum Umgang mit dem Datenschutz und Urheberrechten.

Stärkere Anreize für eine Ausweitung von Arbeitszeiten könnten zusätzlich zu Erwerbsanreizen und Zuwanderung helfen, das Arbeitskräfteangebot zu stabilisieren. Gleichzeitig braucht es Investitionen in den technisch-organisatorischen Fortschritt, um die Arbeitsproduktivität zu steigern. Die Antwort auf die Frage nach dem Erhalt des Wohlstands in Deutschland ist also ein „Sowohl als auch“ und kein „Entweder oder“. Gerade die jüngsten technologischen Entwicklungen im Bereich der Künstlichen Intelligenz nähren jedoch bei vielen den alten Traum von mehr Freizeit und weniger Arbeit durch Automatisierung. Ob dieser in Erfüllung geht, steht in den Sternen. Ob dieser auch wünschenswert ist, steht ohnehin auf einem anderen Blatt. Individuelle Wünsche nach Verkürzung der Arbeitszeit und Teilzeit sind zu respektieren. Gesamtwirtschaftlich stellen sie allerdings eine Herausforderung dar, nicht nur mit Blick auf die Folgen des demografischen

Wandels für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, sondern auch für Unternehmen, die hierzulande in neueste Technologien investieren wollen und hierfür Personal mit den erforderlichen Kompetenzen benötigen.

Literatur

- Bardt, H. & Grömling, M. (2025). Hemmnisse und Herausforderungen bei der Bewältigung der demografischen Produktivitätslücke in Deutschland. *IW-Trends*, Nr. 2, 25–45.
- Demary, V., Grömling, M., Kestermann, C., Scheufen, M., Seele, S., Stettes, O. & Trenz, M. (2025). *Wie wird KI die Produktivität in Deutschland verändern*. Gutachten im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft.
- Hammermann, A. & Kürten, L. (2025). Generative KI: Schritt halten durch gezielte Kompetenzentwicklung. *IW-Kurzbericht*, Nr. 24.
- Hammermann, A. & Schäfer, H. (2024). Arbeitszeitwünsche von jungen Beschäftigten. *IW-Kurzbericht*, Nr. 24.
- Hammermann, A., Monsef, R. & Stettes, O. (2023). KI und der Arbeitsmarkt: Eine Analyse der Beschäftigungseffekte. *IW-Report*, Nr. 55.
- Hammermann, A., Monsef, R. & Stettes, O. (2024). Produktiver mit KI? Wie Unternehmen und Beschäftigte die Produktivitätseffekte einschätzen. *IW-Trends*, Nr. 4, 75–94.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2025, November). *IAB-Arbeitszeitrechnung* [Datensatz].
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft. (2025). *IW-Beschäftigtenbefragung 2025* [Datensatz].
- Juncke, D., Mohr, S. & Stoll, E. (2025). *Mehr ist möglich! Was Betriebe tun können, damit Mütter ihre Arbeitszeitwünsche umsetzen können*. Prognos.
- Kerkhoff, A., Licht, T., Menkhoff, M. & Wohlrabe, K. (2024). Die Nutzung von KI in der deutschen Wirtschaft. *ifo Schnelldienst*, Nr. 8.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Miracle or Myth? Assessing the macroeconomic productivity gains of Artificial Intelligence. *OECD Artificial Intelligence Papers*, Nr. 29.
- Schäfer, H. & Stettes, O. (2025). Die Bereitschaft zu längeren Arbeitszeiten ist hoch – wenn die Bedingungen stimmen. *IW-Kurzbericht*, Nr. 79.
- Schäfer, H., Schröder, C. & Stettes, O. (2025). *Erhöhung des Arbeitsvolumens*. Kurzstudie im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Schwaben.
- Scheufen, M., Engels, B. & Schmitz, E. (2025). Ziele, Nutzen-Kosten-Verhältnis und Hemmnisse Künstlicher Intelligenz in der deutschen Wirtschaft. *IW-Trends*, Nr. 2, 67–86.
- Seele, S. & Stettes, O. (2025). KI-Nähe im Job zahlt sich aus. *IW-Kurzbericht*, Nr. 45.
- Statistisches Bundesamt. (2025, 24. Juni). *Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland von 1950 bis 2024*.
- Statistisches Bundesamt. (2026a). *Demografischer Wandel – Bevölkerung im Erwerbsalter und Seniorinnen und Senioren*.
- Statistisches Bundesamt. (2026b). *Demografischer Wandel – Erwerbstätigkeit älterer Menschen*.
- Statistisches Bundesamt. (2026c, 5. Februar). *Erwerbstätigenquoten 1991 bis 2024*.
- Statistisches Bundesamt. (2026d, 30. Januar). *Erwerbstätigenrechnung – Erwerbstätige in Deutschland. Jahresdurchschnitte in 1 000 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %*.
- Statistisches Bundesamt. (2026e, 30. Januar). *28 % der Teilzeitbeschäftigten arbeiten auf eigenen Wunsch reduziert* [Pressemitteilung Nr. N007].
- Zika, G., Hassemer, T., Hummel, M., Krebs, B., Maier, T., Mönnig, A., Schneemann, C., Weber, E. & Zenk, J. (2025). Künstliche Intelligenz: Potenzielle Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt. *IAB-Forschungsbericht*, Nr. 23.

Title: *Working hours, productivity, AI – how Germany can stabilise its labour supply*

Abstract: *Extending working hours could help stabilise the labour supply. At the same time, investments in technological and organisational progress are needed to increase labour productivity. The answer to the question of how to preserve prosperity in Germany is therefore a “both–and,” not an “either–or.” Recent technological developments in the field of artificial intelligence are reviving the old dream of more leisure time and less work through automation. However, existing empirical evidence suggests that the use of AI and human capital is generally complementary.*

Geraldine Dany-Knedlik, Oliver Holtemöller, Stefan Kooths, Torsten Schmidt, Timo Wollmershäuser

Energiepreisschock überlagert Fiskalimpuls – Wachstumskräfte versiegen

Nach einem mehrjährigen Abschwung hat im Verlauf des vergangenen Jahres eine Erholung in Deutschland eingesetzt. Während die exportorientierte Industrie angesichts weiter abnehmender Wettbewerbsfähigkeit, hoher geopolitischer Unsicherheit und handelspolitischer Belastungen kaum Tritt fasste, wurde die Erholung maßgeblich von der Binnenwirtschaft getragen. Der Energiepreisschock, der durch den Iran-Krieg ausgelöst wurde, dämpft die Erholung, dürfte sie aber nicht vollständig zum Erliegen bringen. Dafür sorgt der erheblich expansive Kurs der Finanzpolitik, der vor allem Unternehmen der Verteidigungsindustrie und des Tiefbaus stützt. Im Großteil des Verarbeitenden Gewerbes bleibt die Lage jedoch verhalten. Das Bruttoinlandsprodukt dürfte in diesem Jahr um 0,6 % und im Jahr 2027 um 0,9 % zunehmen, nachdem die Wirtschaftsleistung im Vorjahr mit einem Anstieg von 0,2 % kaum mehr als stagniert hat. Im Vergleich zum Herbstgutachten 2025 haben die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute damit ihre Prognose für das laufende Jahr deutlich um 0,6 Prozentpunkte und für das kommende Jahr um 0,4 Prozentpunkte nach unten korrigiert.

Die Weltwirtschaft wird im Frühjahr 2026 von einem kräftigen Energiepreisschock getroffen. Der militärische Konflikt im Persischen Golf hat mit der Straße von Hormus einen der zentralen Transportkorridore der globalen Energieversorgung weitgehend blockiert. Da in dieser Region jeweils rund ein Fünftel der weltweiten Rohölförderung und LNG-Produktion konzentriert ist, haben die eingeschränkten Transportkapazitäten zu einem deutlichen Anstieg der Energiepreise und zu erhöhter Volatilität an Rohstoff- und Finanzmärkten geführt. Der Preis von Erdöl der Sorte Brent übersprang die 100-US-Dollar-Marke; im Januar hatte er noch bei 65 US-\$ gelegen. Gleichzeitig verdoppelte sich der Gaspreis in Europa (Dutch TTF) zwischenzeitlich auf 60 € je MWh.

Energiepreisschock trifft auf robuste Weltwirtschaft

Die Institute gehen in ihrer Prognose davon aus, dass die Straße von Hormus im Laufe des zweiten Quartals wieder voll passierbar wird und dass im zweiten Halbjahr die Exporte von Öl und Flüssiggas aus der Region nach und nach wieder an das Vorkriegsniveau herankommen. Im

Einklang mit den Terminmarktnotierungen wird unterstellt, dass die Energiepreise zwar ab dem Sommer wieder sinken, aber am Ende des kommenden Jahres immer noch

Dr. Geraldine Dany-Knedlik ist Leiterin des Bereichs Prognose und Konjunkturpolitik in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin.

Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist stellvertretender Präsident und leitet die Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Prof. Dr. Stefan Kooths ist Direktor des Forschungszentrums Konjunktur und Wachstum am Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Prof. Dr. Torsten Schmidt ist Leiter des Kompetenzbereichs Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist Leiter der Konjunkturforschung und -prognosen am ifo Institut für Wirtschaftsforschung in München.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

über dem Niveau liegen, das ohne die Kriegsfolgen zu erwarten gewesen wäre.

Unter solchen Bedingungen sind die Auswirkungen des Konflikts auf die weltweite Teuerung zwar deutlich spürbar, aber nicht drastisch, und der Dämpfer für die weltweite Produktion ist begrenzt und vorübergehend. Ab dem zweiten Halbjahr 2026 dürfte das Expansions tempo wieder zunehmen, auch weil der Energiepreisschock auf eine Weltwirtschaft trifft, die sich in den vergangenen Jahren als bemerkenswert robust erwiesen hat. So expandierte trotz deutlich erhöhter US-Zölle die globale Produktion im Jahr 2025 mit nahezu unverändertem Tempo. Dazu trugen auch Impulse aus dem Technologie-sektor bei, welcher sich zunehmend als zentraler Treiber der Weltkonjunktur erweist. Davon profitieren neben den USA die fortgeschrittenen asiatischen Volkswirtschaften, insbesondere Taiwan und Südkorea. Da zugleich die Finanzpolitik in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften überwiegend leicht expansiv ausgerichtet ist, sind die Voraussetzungen für eine Fortsetzung der robusten weltwirtschaftlichen Expansion weiterhin gegeben.

Alles in allem erwarten die Institute Zuwachsraten der Weltproduktion von jeweils 2,5 % in den Jahren 2026 und 2027. Der Krieg im Nahen Osten wird die wirtschaftliche Aktivität dabei vor allem in der ersten Jahreshälfte 2026 belasten. Das Jahresergebnis dürfte dadurch um etwa 0,3 Prozentpunkte gedrückt werden. Damit revidieren die Institute ihre Prognose gegenüber dem Herbst 2025 trotz der neuen Belastungen durch den Energiepreisanstieg für das Jahr 2026 um 0,2 Prozentpunkte nach oben. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die US-Zollpolitik die Weltwirtschaft weniger belastet als im Herbst erwartet, was sich auch in der höheren Zuwachsrate der Weltproduktion im Jahr 2025 äußert. Insbesondere in den USA fallen die dämpfenden Effekte geringer aus.

Untypische Erholung in Deutschland

Nach einem mehrjährigen Abschwung hat in Deutschland im Verlauf des vergangenen Jahres eine Erholung eingesetzt. Die Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten ging allmählich zurück, und die Auftragslage im Produzierenden Gewerbe verbesserte sich. Die konjunkturelle Wende nahm einen für die deutsche Wirtschaft untypischen Verlauf. Während die exportorientierte Industrie angesichts weiter abnehmender Wettbewerbsfähigkeit, hoher geopolitischer Unsicherheit und fortbestehender handelspolitischer Belastungen kaum Tritt fasste, wurde die Erholung maßgeblich von der Binnenwirtschaft getragen. Schub entwickelte der private Konsum, gestützt von kräftigen Einkommenszuwächsen und rück-

läufiger Inflation. Im vierten Quartal setzten zudem die Investitions- und Konsumausgaben des Staates deutliche Impulse. Dementsprechend hat sich die Auftragslage bislang vor allem bei Unternehmen in Wirtschaftsbereichen verbessert, die unmittelbar von höheren Rüstungs- und Infrastrukturausgaben profitieren.

Der Energiepreisschock, der durch den Iran-Krieg ausgelöst wurde, wird die Inflationsrate im zweiten Quartal 2026 auf 2,9 % steigen lassen und den privaten Haushalten Kaufkraft entziehen. Zwar wird in dieser Prognose unterstellt, dass die Energiepreise allmählich wieder sinken. Da sie aber längere Zeit spürbar höher liegen werden als vor Ausbruch des Krieges, werden die Unternehmen die gestiegenen Energiekosten weitergeben. Im Jahresdurchschnitt wird die Inflationsrate voraussichtlich 2,8 % im Jahr 2026 und 2,9 % im Jahr 2027 betragen. Während im laufenden Jahr der Anstieg der Energiepreise die Inflation dominiert, macht sich im kommenden Jahr vor allem die verzögerte Weitergabe der höheren Energiekosten in der Kerninflationsrate bemerkbar. Der Anstieg der Verbraucherpreise ohne Energie wird von durchschnittlich 2,4 % im Jahr 2026 auf 2,8 % im Jahr 2027 steigen.

Energiepreisschock dämpft Erholung

Insgesamt wird der Energiepreisschock die Erholung in Deutschland dämpfen, dürfte sie aber nicht vollständig zum Erliegen bringen. Dafür sorgt der erheblich expansive Kurs der Finanzpolitik. Zwar werden in der vorliegenden Prognose keine Maßnahmen zur Kompensation des Kaufkraftentzugs, wie etwa ein Tankrabatt, unterstellt. Aber die kräftige Ausweitung der Neuverschuldung für Verteidigung, Infrastruktur und Klimaschutz erhöht die Staatsausgaben und stützt vor allem Unternehmen der Verteidigungsindustrie und des Tiefbaus. Im Großteil des Verarbeitenden Gewerbes bleibt die Lage dennoch verhalten. Zwar mehren sich die Hinweise darauf, dass die Exporte ihre Talsohle durchschreiten und sich im Jahresverlauf etwas festigen. Gleichwohl gehen vom Auslandsgeschäft vorerst nur geringe Impulse aus. So lasten neben der US-Zollpolitik auch die gestiegenen Energiepreise und die damit verbundene Unsicherheit auf den deutschen Ausfuhren. Daher werden sich die inländischen Unternehmensinvestitionen wohl nur allmählich erholen. Zusätzlich werden sie, wie auch die Wohnbauinvestitionen, durch die strafferen Finanzierungsbedingungen gebremst.

Alles in allem dürfte das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland im Jahr 2026 um 0,6 % und im Jahr 2027 um 0,9 % zunehmen, nachdem die Wirtschaftsleistung im Vorjahr mit einem Anstieg von 0,2 % kaum mehr als stagniert hat. Dabei wird der Anstieg der Wirtschafts-

leistung im laufenden und im kommenden Jahr durch die höhere Anzahl an Arbeitstagen um 0,2 bzw. 0,1 Prozentpunkte überzeichnet. Im Vergleich zum Herbstgutachten 2025 haben die Institute damit ihre Prognose für das laufende Jahr deutlich um 0,6 Prozentpunkte und für das kommende Jahr um 0,4 Prozentpunkte nach unten revidiert.

Dazu tragen einerseits die dämpfenden Effekte durch die höheren Energiepreise bei. Insgesamt dürfte der dieser Prognose zugrunde gelegte Energiepreisschock den Anstieg der Wirtschaftsleistung in diesem und im kommenden Jahr um jeweils etwa 0,3 Prozentpunkte senken. Andererseits kommt darin auch eine Neubewertung struktureller Faktoren zum Ausdruck, die zu einer als schwächer eingeschätzten industriellen Dynamik führen. Vor allem deshalb liegen in der vorliegenden Prognose die Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes, die Warenexporte und die Unternehmensinvestitionen spürbar niedriger als noch im Herbst veranschlagt. Stärker als im Herbstgutachten wird hingegen der expansive Fiskalimpuls insbesondere im Jahr 2027 eingeschätzt, da von einem verstärkten Mittelabfluss aus den Sondervermögen und von geringeren Konsolidierungsbemühungen ausgegangen wird. Dies erhöht für sich genommen den Anstieg der Wirtschaftsleistung im kommenden Jahr. Unter dem Strich setzt sich zwar die gesamtwirtschaftliche Erholung nach einem Dämpfer im ersten Halbjahr fort. Im Vergleich zum Herbstgutachten ist das Tempo der Erholung allerdings spürbar gedrosselt.

Durch den expansiven Kurs der Finanzpolitik erhöht sich der Fehlbetrag der öffentlichen Haushalte von 2,7 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2025 auf 3,7 % im Jahr 2026 und 4,2 % im Jahr 2027. Der Bruttoschuldenstand steigt im selben Zeitraum von 63,6 % auf 67,2 % der Wirtschaftsleistung. Am Arbeitsmarkt überlagern sich weiterhin konjunkturelle und strukturelle Faktoren. Die gesamtwirtschaftliche Erholung dürfte erst mit Verzögerung im kommenden Jahr sichtbar werden. Die Institute erwarten daher einen erneuten Rückgang der Erwerbstätigkeit im laufenden Jahr um jahresdurchschnittlich 100.000 Personen, gefolgt von einem Anstieg im Jahr 2027 um 42.000 Personen. Umgekehrt nimmt die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2026 um 54.000 zu und sinkt im folgenden Jahr um 66.000 Personen. Die Arbeitslosenquote steigt der Prognose zufolge im laufenden Jahr auf 6,4 %, bevor sie im kommenden Jahr auf 6,2 % zurückgeht.

Prognoserisiken durch Iran-Krieg und Strukturwandel

Die größten Risiken für die vorliegende Prognose ergeben sich aus dem weiteren Verlauf des Iran-Krieges. In der

Prognose wird angenommen, dass sich die unmittelbaren konjunkturellen Auswirkungen des Krieges zunächst vor allem in Form höherer Energiepreise bemerkbar machen. Dabei werden die Markterwartungen vom 20. März 2026 für den Verlauf der Energiepreise zugrunde gelegt. Die vergangenen Wochen haben jedoch gezeigt, dass einzelne Kriegseignisse sowohl die Kassa- als auch die Terminkurse stark beeinflussen. Entsprechend können die konjunkturellen Folgen des Energiepreisschocks abhängig vom Kriegsverlauf mehr oder weniger stark ausfallen. Im ungünstigsten Fall können die negativen realwirtschaftlichen Folgen noch größer werden, wenn sich der Konflikt im Nahen Osten auf weitere Länder ausweitet oder die Finanzmärkte stärker in Mitleidenschaft zieht. Neben höheren Energiepreisen besteht bei einer weiteren Zuspitzung des Konflikts und einer längeren Sperrung der Straße von Hormus das Risiko, dass gravierende Lieferkettenprobleme und damit verbundene Produktionsbehinderungen auftreten.

Zudem gibt es bei der vorliegenden Prognose weiterhin erhebliche Unsicherheiten über die Auswirkungen des Strukturwandels in Deutschland, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe. Die Bruttowertschöpfung, die Produktion, die Exporte, die Investitionen und die Beschäftigung des einstigen Konjunkturmotors waren in den vergangenen Jahren rückläufig. Dabei ist unklar, welchen Anteil daran vorübergehend-konjunkturelle und welchen dauerhaft-strukturelle Faktoren haben. In der vorliegenden Prognose wird zwar von einer Expansion der industriellen Aktivität ab der Jahresmitte 2026 ausgegangen. Einem kräftigen Anziehen, wie es in früheren gesamtwirtschaftlichen Erholungsphasen zu beobachten war, steht jedoch die spürbar gesunkene Wettbewerbsfähigkeit entgegen. Daher dürfte ein Teil der Produktionskapazitäten in den vergangenen Jahren obsolet geworden sein. Die Erholungsspielräume der Industrie könnten jedoch auch viel größer ausfallen, falls der Rückgang der Produktionskapazitäten überschätzt wurde. Entsprechend könnte eine Normalisierung des Auslastungsgrades mit einem kräftigeren Anziehen der industriellen Aktivität einhergehen.

Potenzialwachstum kommt zum Erliegen

Das Potenzialwachstum kommt mittelfristig zum Erliegen. Durch die demografisch bedingte Verknappung des Arbeitskräfteangebots und den nur schwachen Anstieg des Trends der Arbeitsproduktivität wird die Potenzialrate von derzeit schätzungsweise 0,2 % bis zum Ende des Jahrzehnts auf 0,0 % sinken. Vor diesem Hintergrund dürften die Expansionsspielräume mit steigender Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten im Jahr 2027 bereits ausgeschöpft sein.

Deutschland weist im internationalen Vergleich eine niedrige durchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen auf. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die hohe Teilzeitquote. Diese geht mit einer hohen Arbeitsmarktpartizipation von Gruppen einher, die überdurchschnittlich häufig in Teilzeit arbeiten. Neben Frauen reduzieren zunehmend auch Männer ihre Arbeitszeit aus familiären Gründen. Hinzu kommen strukturelle Verschiebungen am Arbeitsmarkt, insbesondere ein Beschäftigungsaufbau in Bereichen mit unterdurchschnittlichen Arbeitszeiten, etwa im Gesundheits- und Sozialwesen, sowie ein Beschäftigungsrückgang in der Industrie, die durch überdurchschnittliche Arbeitszeiten gekennzeichnet ist. Schließlich machen sich auch die Folgen des demografischen Wandels bemerkbar. Nicht zuletzt in Folge von Rentenreformen ist die Lebensarbeitszeit in den vergangenen Jahrzehnten stärker gestiegen als in anderen Ländern. Eine zunehmende Arbeitsmarktbeteiligung der älteren Jahrgänge mit unterdurchschnittlichen Wochenarbeitszeiten lässt die durchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen sinken. Mit Blick auf die kommenden Jahre dürfte der demografische Wandel das Arbeitsvolumen weiter verringern und damit das Wachstum des Produktionspotenzials merklich dämpfen. Dabei werden sich die Triebkräfte verschieben. Während sich der in den vergangenen Jahrzehnten bedeutsame Effekt zunehmender Arbeitsmarktpartizipation von Frauen an Bedeutung verloren hat, schlägt das zunehmende Gewicht älterer Arbeitskräfte an der gesamten Arbeitsleistung stärker zu Buche.

Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftspolitik ist in der gegenwärtigen Lage doppelt gefordert: Während mit Blick auf die Wachstumsschwäche schon seit Jahren akuter Handlungsbedarf besteht, gilt es zugleich, der Versuchung zu widerstehen, auf die akuten Energiepreisspitzen mit interventionistischem Aktionismus zu reagieren. So senkt zwar etwa ein Tankrabbatt zunächst den inländischen Endpreis für Kraftstoffe in dem Maße, wie er an die Verbraucher weitergegeben wird. Dadurch wird jedoch das Preissignal verzerrt, sodass notwendige Nachfragereduktionen ausbleiben, und die globale Nachfrage nach Erdöl wird gestützt, was die Weltmarktpreise weiter erhöht. Insgesamt werden damit die Anreize zur Einsparung fossiler Energieträger reduziert und der staatliche finanzielle Aufwand käme im Ergebnis auch kurzfristig nicht den inländischen Verbrauchern, sondern nicht zuletzt den auswärtigen Lieferanten zugute. Je größer der Anteil eines Landes an der Nachfrage auf den jeweiligen Weltmärkten ist, desto bedeutsamer wird dieser Effekt. Daher sollten derartige Eingriffe möglichst EU-weit unterbleiben. Sozialpolitisch motivierte Hilfen zur Abfederung höherer Energiekosten erfolgen am besten in Form von nicht zweckgebundenen Transfers. Beispiels-

weise könnte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, die Regelsätze der Grundsicherung unterjährig an höhere Lebenshaltungskosten anzupassen. In der Wachstumspolitik sollte es darum gehen, regulatorisch bedingte Bremsen für private ökonomische Aktivität konsequent zu lösen, um Potenzialreserven zu heben. Dies gilt für alle potenzialrelevanten Faktoren und damit neben den Investitions- und Innovationsbedingungen nicht zuletzt mit Blick auf die Arbeitsanreize.

Finanzpolitik auf Abwegen

Im Jahr 2019 beliefen sich die Staatsausgaben in Deutschland auf 45,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Die Einnahmequote lag etwas darüber, so dass der Staat einen Überschuss von 1,3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erzielte. Seitdem hat sich die Situation grundlegend geändert. Die Staatsausgaben sind um fünf Prozentpunkte auf 50,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gestiegen, davon werden 2,7 % durch Neuverschuldung finanziert. In den vergangenen beiden Jahren 2024 und 2025 waren es vor allem die Sozialausgaben (monetäre und sachliche Sozialleistungen des Staates), die mit Anstiegen um jeweils etwa 70 bis 80 Mrd. € zum Anstieg der Staatsausgaben beigetragen haben. Der Anstieg der Bruttoinvestitionen, deren beabsichtigter Anstieg als Begründung für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SIVK) herangezogen wurde, belief sich im Jahr 2025 auf 13,5 Mrd. €, während die Neuverschuldung auf Vorjahresniveau blieb. Ohne die Verfassungsänderung hätte das Finanzierungsdefizit des Staates im Jahr 2025 um etwa 2 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt niedriger ausfallen müssen, was wohl deutlich niedrigere Investitionen bedeutet hätte.

Allerdings ist nunmehr kaum davon auszugehen, dass der Anstieg der Staatsschulden in den kommenden Jahren auch nur annähernd abgebremst wird. Angesichts des SIVK und der Bereichsausnahme Verteidigung bei der Schuldenbremse ist der EU-Fiskalrahmen der limitierende Faktor für die öffentlichen Finanzen Deutschlands. Der in dieser Hinsicht maßgebliche mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Plan (FSP) sieht unter Berücksichtigung der nationalen Ausweichklausel für Verteidigung in den Jahren 2025 bis 2029 kumuliert eine Obergrenze von 15,2 % für den Aufwuchs der Nettoprimärausgaben vor. Bei den Nettoprimärausgaben handelt es sich im Wesentlichen um die konjunkturbereinigten Staatsausgaben abzüglich der Zinsausgaben. Nach Schätzung der Institute ist der Spielraum bereits im Jahr 2027 komplett ausgeschöpft (2025: +3,8 %; 2026: +5,5 %; 2027: +5,2 %). Dementsprechend wird die Schuldenquote im Jahr 2027 bereits 67,2 % betragen und über den Planzahlen im FSP liegen (66,5 %).

Tabelle 1

Szenarien für Nettoausgabenpfad und Schuldenquote

	Ist	Prognose		Szenario 1		Szenario 2		Szenario 3	
	2025	2026	2027	2028	2029	2028	2029	2028	2029
Nettoprimärausgaben (Zunahme in %)	3,8	5,5	5,2	1,7	1,6	-2,4	0,3	1,7	1,6
Staatsausgabenquote (% in Relation zum BIP)	50,5	52,0	52,5	51,9	51,7	49,9	49,2	51,9	51,7
Staatseinnahmenquote (% in Relation zum BIP)	47,9	48,3	48,3	48,3	48,3	48,3	48,3	50,3	50,9
Defizitquote (% in Relation zum BIP)	2,7	3,7	4,2	3,7	3,5	1,7	0,9	1,7	0,9
Schuldenquote (% in Relation zum BIP)	63,6	65,5	67,2	68,9	71,1	66,9	66,5	66,9	66,5

Szenario 1: Nettoprimärausgabenanstieg wie im FSP und konstante Staatseinnahmenquote. Szenario 2: konstante Einnahmequote und Stabilisierung der Schuldenquote wie im FSP. Szenario 3: Nettoprimärausgabenanstieg und Schuldenquote wie im FSP.

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Deutscher mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan, Berechnungen der Institute.

Wir betrachten nun drei Szenarien für die Entwicklung in den beiden restlichen Jahren, die im FSP abgebildet sind (2028 und 2029) (Tabelle 1). Dabei wird die mittelfristige Schätzung für das Bruttoinlandsprodukt gemäß der modifizierten EU-Methode der Institute zugrunde gelegt. Im ersten Szenario (Nettoprimärausgabenanstieg wie im FSP und konstante Staatseinnahmenquote) ergibt sich 2029 eine Schuldenquote von 71,1 % infolge von Defiziten in Höhe von 3,7 % im Jahr 2028 und 3,5 % im Jahr 2029. Im zweiten Szenario (konstante Staatseinnahmenquote und Stabilisierung der Schuldenquote wie im FSP) müssten die Nettoprimärausgaben im Jahr 2028 um 2,4 % sinken und im Jahr danach nur um 0,3 % steigen, damit das Defizit (inklusive Zinsausgaben) auf 1,7 % im Jahr 2028 und 0,9 % im Jahr 2029 zurückgeht. Im dritten Szenario (Nettoprimärausgabenanstieg und Schuldenquote wie im FSP) wird schließlich betrachtet, um wieviel die Einnahmenquote erhöht werden müsste, um bei gegebenem FSP-Ausgabenpfad die FSP-Schuldenquote zu erreichen. In diesem Fall müssten die Abgaben so erhöht werden,

dass die Staatseinnahmenquote von 48,3 % im Jahr 2027 auf 50,9 % im Jahr 2029 steigt. Eine Stabilisierung der Schuldenquote ist somit nur mit massiven Ausgabenkürzungen oder Abgabenerhöhungen erreichbar. Unterbleiben solche Konsolidierungsschritte, wird die Schuldenquote trendmäßig weiter steigen, was schließlich zu Konflikten mit dem EU-Fiskalrahmen führen dürfte.

Insgesamt hat sich die Finanzpolitik damit in eine Situation manövriert, die bereits in naher Zukunft erhebliche Anpassungen erfordert, um die Stabilität der Staatsfinanzen zu wahren. Ein Ausweichen in weiter steigende Verschuldung (unter Missachtung des EU-Regelwerks) würde bereits Mitte der 2030er Jahre dazu führen, dass die strukturellen Defizitspielräume praktisch vollständig für die dann deutlich höheren Zinslasten gebunden wären. Umso wichtiger werden standortstärkende Reformen, die Potenzialreserven heben. Hierzu gehört nicht zuletzt eine Konzentration des Staates auf seine Kernaufgaben, um mittelfristig wieder Spielräume für Abgabensenkungen zu erlangen.

Title: Energy price shock overshadows fiscal stimulus – Growth drivers dry up

Abstract: Following a downturn that lasted several years, a recovery began in Germany during the past year. While export-oriented industry struggled to make headway amid further declines in competitiveness, high geopolitical uncertainty, and persistent trade policy burdens, the recovery was driven largely by the domestic economy. The energy price shock triggered by the war in Iran is likely to dampen the recovery in Germany, but not bring it to a complete standstill. This will be ensured by the significantly expansionary fiscal policy, which primarily supports companies in the defense industry and civil engineering. In most of the manufacturing sector, however, the situation remains subdued. Gross domestic product is expected to grow by 0.6% this year and by 0.9% in 2027, compared with a rise of just 0.2% last year. Compared to the Joint Economic Forecast of Autumn 2025, the institutes have thus revised their forecast downward by a significant 0.6 percentage points for the current year and by 0.4 percentage points for the coming year.

Dominik Grave, Armin Steinbach, Max Treuer

Zusätzlichkeit der Investitionen des Bundes aus dem SVIK aus finanzpolitischer Sicht

Die am Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) geäußerte Kritik kulminierte zuletzt im Vorwurf der Zweckentfremdung der Mittel durch Verschiebungen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen – und somit einer Missachtung der Zusätzlichkeit der Investitionen. Der Vorwurf geht aus finanzpolitischer Sicht fehl. Denn haushaltswirtschaftliche Verschiebungen schließen eine finanzpolitische Zusätzlichkeit nicht aus. Anders als bei einer rein haushaltswirtschaftlichen oder verfassungsrechtlichen Perspektive auf Zusätzlichkeit steht für die Beurteilung der finanzpolitischen Zusätzlichkeit der Vergleich der Investitionen der geltenden Finanzplanung mit den geplanten Investitionen unter der Vorgängerregierung (Ampel-Koalition) im Mittelpunkt. Nur ein kontrafaktisches Investitionsszenario zur unter der Ampel-Koalition bestehenden Finanzplanung kann den finanzpolitischen Zusatzimpuls des SVIK plausibel machen. Der Vergleich mit dem Kontrafaktum zeigt, dass 168,3 Mrd. € von insgesamt 176,9 Mrd. € und damit rund 95 % der in den Jahren bis 2028 geplanten Investitionen des SVIK aus einer finanzpolitischen Perspektive zusätzlich sind.

Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) markiert eine finanzpolitische Zäsur zugunsten der Priorisierung öffentlicher Investitionen zur strukturellen Modernisierung Deutschlands. Damit adressiert das SVIK insbesondere den in Deutschland bestehenden Investitionsrückstand, der sich über Jahre hinweg unter den finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eines starken Fokus auf die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite herausgebildet hat. War die erste Reaktion auf die Einführung des SVIK zahlreicher Wirtschaftsforschungsinstitute, internationaler Institutionen sowie Finanzmarktakteure überwiegend positiv, hat die konkrete Umsetzung des Sondervermögens teils deutliche Skepsis hervorgerufen. Insbesondere die Zusätzlichkeit der vorgesehenen Investitionsmittel wurde nachdrücklich kritisiert. Dieses Papier greift die Limitationen dieser Kritikpunkte auf. Es unterscheidet zu diesem Zweck zwischen einer verfassungsrechtlichen, haushaltswirtschaftlichen und finanzpolitischen Zusätzlichkeit.

Neben der als unzureichend ambitionierten und auf die Finanzplanung abstellenden verfassungsrechtlichen

Zusätzlichkeit zielt die Kritik am SVIK im Kern auf eine haushaltswirtschaftliche Zusätzlichkeit ab, indem sie bemängelt, dass Posten aus dem Kernhaushalt in das SVIK bzw. den Klima- und Transformationsfonds (KTF) verschoben wurden. An der Oberfläche erscheinen diese Eingriffe als Indizien dafür, dass das Ziel der Zusätzlichkeit tatsächlich missachtet wurde. Denn die aktuelle Finanzplanung der Bundesregierung weist die Investitionen des SVIK nicht in vollem Umfang aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive im additiven Sinne zusätzlich zur Finanzplanung der Vorgängerregierung aus (siehe Kasten 1).

Diese Betrachtungsweise ist jedoch verkürzt. Vielmehr ist aus ökonomischer Sicht darauf abzustellen, ob das Sondervermögen in korrespondierender Höhe einen finanzpolitischen Impuls setzt und damit zusätzlich erfolgt. Dies kann nur auf Grundlage eines Abgleichs mit

Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach ist Leiter der volkswirtschaftlichen Grundsatzabteilung im Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Dominik Grave und **Max Treuer** sind Referenten in der Grundsatzabteilung im BMF.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Kasten 1

Definition und Differenzierung der Zusätzlichkeit

Der Begriff „Zusätzlichkeit“ ist ein kontextabhängiger Begriff, dessen Bedeutung je nach Anwendungsbereich unterschiedlich ausgelegt wird. Im finanz- und wirtschaftspolitischen Diskurs wird Zusätzlichkeit häufig funktional verstanden, also als ein Kriterium zur Bewertung, ob eine Maßnahme einen zusätzlichen finanzpolitischen Impuls schafft.

Die **verfassungsrechtliche Zusätzlichkeit** ist gemäß § 4 Absatz 3 SVIK-Gesetz (SVIKG) in Konkretisierung von Art. 143h Grundgesetz (GG) gewährleistet, solange im Kernhaushalt eine um finanzielle Transaktionen bereinigte Investitionsquote im Soll von mindestens 10 % eingehalten wird. Dies ist über den gesamten Zeitraum der geltenden Finanzplanung gewährleistet. Hingegen würde, wie teilweise gefordert, eine Festlegung der Investitionsquote auf Grundlage von Ist-Zahlen der Logik der Haushaltssteuerung widersprechen und die finanzpolitische Steuerung erheblich beeinträchtigen können.

Die **haushaltswirtschaftliche Zusätzlichkeit** misst die Additivität der Investitionen in Abgrenzung zu bestehenden oder geplanten Haushaltsansätzen. Dieser Ansatz bezieht sich also auf Vergleiche von in Haushaltspositionen (Titeln) vorgesehenen Investitionsmitteln zwischen dem Kernhaushalt, Klima- und Transformationsfonds (KTF) und SVIK. Verschiebungen von Investitionsmitteln aus dem Kernhaushalt in das SVIK sind mit Errichtung des Sondervermögens aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive dann erfolgt, wenn bereits im Kernhaushalt geplante Ansätze um neue Maßnahmen oder Investitionsmittel erweitert wurden. Derartige Verschiebungen sind gemäß § 17 Abs. 5 Bundeshaushaltsordnung (BHO) geboten, da Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln zu veranschlagen sind. Dies betrifft beispielsweise die Aufstockung der Mittel für den Erhalt der Schienenwege oder den Wohnungsbau. Eine grundsätzliche Nachvollziehbarkeit der aus dem Kernhaushalt in das SVIK übergegangenen Titel ist über die Wirtschaftspläne gewährleistet.

Dieser Beitrag fokussiert auf die **finanzpolitische Zusätzlichkeit**. Sie stellt auf den Vergleich mit einem kontrafaktischen Investitionsszenario der Finanzplanung der Ampel-Koalition mit der bestehenden Finanzplanung ab. Dabei werden zentrale haushalts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen der Finanzplanung der Ampel-Koalition über geeignete Annahmen berücksichtigt.

einem sinnvollen Referenzszenario beantwortet werden – dieses Referenzszenario kann nur ein kontrafaktisches sein und muss eine mehrjährige Perspektive einnehmen, um der Überjährigkeit von SVIK und KTF Rechnung zu tragen. Die Finanzplanung der Ampel-Koalition wies bekanntermaßen in erheblichem Umfang Handlungsbedarfe in Gestalt von Globalen Minderausgaben (GMAs) aus. Ein Vergleich zwischen der geltenden Finanzplanung und der modifizierten Finanzplanung unter der Ampel-Koalition verdeutlicht, dass die Investitionen aus dem SVIK – neben dem ohnehin verfassungsrechtlich verankerten Zusätzlichkeitskriterium in § 4 Abs. 3 SVIKG – auch aus finanzpolitischer Perspektive zusätzlich erfolgen. Dies drückt sich in einer finanzpolitischen Zusätzlichkeitsquote der Investitionsmittel aus dem SVIK in Höhe von 95 % aus. Die diesem Vergleich zugrundeliegenden Annahmen werden plausibilisiert. Auch mit Blick auf die Handlungsbedarfe in der aktuellen Finanzplanung bis zum Jahr 2029 ergibt sich kein anderes Ergebnis. Eine möglichst wachstumsfördernde Umsetzung des SVIK soll durch ein begleitendes Wirkungsmonitoring gewährleistet werden, dessen Ziel die Sicherstellung einer ziel-

und wirkungsorientierten Haushaltsführung sowie effizienten Verausgabung von Investitionsmitteln aus dem SVIK ist.

Replik auf die Kritik zur Zusätzlichkeit der Investitionen

Beznoska et al. (2025), Hentze (2025, 2026), Höslinger und Lay (2026), SVR (2025) und Deutsche Bundesbank (2026) kritisieren, dass ein großer Teil der SVIK-Mittel nicht zu einer echten Erhöhung öffentlicher Investitionen führe, sondern reguläre Haushaltsmittel ersetze oder Spielräume für andere Ausgaben schaffe. Dabei kommen erhebliche Zweifel zum Ausdruck, ob die vorhandenen gesetzlichen Regelungen die Zusätzlichkeit und Transparenz der Mittelverwendung wirksam gewährleisten können.

Höslinger und Lay (2026) und Hentze (2026) kritisieren die Verwendung der Investitionsmittel aus dem SVIK durch Vergleiche des realisierten Investitionsniveaus mit dem realisierten Niveau der Ampel-Koalition. Bei einem

unmittelbaren und um finanzielle Transaktionen bereinigten Vergleich der Investitionen zwischen dem Ist 2024 und 2025 schlussfolgern Höslinger und Lay (2026), dass Investitionen in Höhe von lediglich 1,3 Mrd. € zusätzlich erfolgten und damit rund 95 % der Investitionsmittel aus dem SVIK zweckentfremdet wurden. Bei einem durch Fortschreibung der Investitionsquote aus dem Jahr 2024 angestellten Vergleich, erhöht sich die Zweckentfremdung auf rund 98 % der Investitionsmittel aus dem SVIK.¹ Dieser Ansatz greift methodisch allerdings zu kurz und läuft damit aus folgenden Gründen ins Leere:

Vergleich einzelner Jahre trotz Überjährigkeit

Eine jährliche Betrachtung der Kreditaufnahme ist nicht geeignet, um die Mittelverwendung für einen überjährigen Investitionsrahmen zu bewerten, der sich aus SVIK, KTF und Zusätzlichkeit im Kernhaushalt zusammensetzt. Denn aufgrund der Überjährigkeit des SVIK können nicht abgeflossene Investitionsmittel in Folgejahren nachveranschlagt werden. Beim KTF können nicht verausgabte Investitionsmittel einer Rücklage zugeführt werden. Dadurch ist gewährleistet, dass die gesamten Investitionsmittel in Höhe von 500 Mrd. € aus dem SVIK abfließen können (wenngleich zeitverzögert). Die nicht abgeflossenen Investitionsmittel im Jahr 2025 treiben damit die „Zweckentfremdungsquote“ künstlich in die Höhe. Zwar weisen Höslinger und Lay (2026) geringere „Zweckentfremdungsquoten“ in den Jahren 2026 ff. aus. Auch diese dürften aufgrund der nicht berücksichtigten Überjährigkeit der Investitionsmittel aber nach oben verzerrt sein. Im Ergebnis misst die „Zweckentfremdungsquote“ zu einem großen Teil den unvollständigen Mittelabfluss statt einer vermeintlich missbräuchlichen Mittelverwendung.

Keine Berücksichtigung veränderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen

Eine finanzpolitische Beurteilung der Zusätzlichkeit setzt immer die Bestimmung eines kontrafaktischen Szenarios voraus. Die kontrafaktische Annahme in den bestehenden Studien zum SVIK besteht darin, dass ohne die Einrichtung des Sondervermögens das realisierte oder veranschlagte Investitionsniveau des Jahres 2024 im

Jahr 2025 gehalten worden wäre. Die „Zweckentfremdungsquote“ unterstellt implizit, dass die finanzpolitischen Rahmenbedingungen im Jahr 2024 auf das Jahr 2025 übertragbar sind. Dies ignoriert jedoch, dass sich die Rahmenbedingungen zwischen den Jahren 2024 und 2025 fundamental verändert haben. Die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen im Jahr 2025 sind aufgrund ursprünglich hoher Handlungsbedarfe nicht mit dem Vorjahr vergleichbar. Ohne die Einrichtung des SVIK wären die Investitionen als disponible Ausgaben im Jahr 2025 voraussichtlich spürbar gesunken, sodass eine Fortschreibung der Investitionsquote methodisch ungeeignet erscheint. Zudem gab es bis Oktober 2025 eine vorläufige Haushaltsführung, die nicht unwesentlich zu einem verringerten Investitionsmittelabfluss beigetragen hat.

Strukturbruch durch Bereichsausnahme

Höslinger und Lay (2026) und Hentze (2025, 2026) vernachlässigen die Rahmenbedingungen, die auf einer stark veränderten Struktur des Bundeshaushalts durch die Bereichsausnahme für sicherheits- und verteidigungsrelevante Ausgaben beruhen. Da sich in der Folge die Gesamtausgaben des Kernhaushalts deutlich erhöht haben, wäre für die Einhaltung der in Höslinger und Lay (2026) fortgeschriebenen Investitionsquote im Jahr 2025 ein höheres Investitionsvolumen erforderlich gewesen. Dies trifft insbesondere auch auf die Ergebnisse in Höslinger und Lay (2026) für die Jahre 2026 ff. aufgrund der sukzessiven starken Erhöhung der sicherheits- und verteidigungsrelevanten Ausgaben zu.

Ausgangsbasis 2024 ungeeignet

Das Jahr 2024 erscheint aufgrund von Sondereffekten als Basis für die Betrachtung von Zusätzlichkeit nur bedingt geeignet. Die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und des Wirtschaftsplans 2024 für den KTF war nur aufgrund von Rückgriffen auf bestehende Rücklagen möglich. Die im Jahr 2024 erreichte hohe Investitionsquote im Kernhaushalt und das Niveau der investiven Ausgaben im KTF weisen einen von Höslinger und Lay (2026) unberücksichtigten Sondereffekt auf. Während die geplante Rücklagenentnahme im Kernhaushalt letztendlich nicht erforderlich war, erfolgte im KTF eine außergewöhnlich hohe Beanspruchung der Rücklage.²

¹ Hierzu ermitteln Höslinger und Lay (2026) zunächst eine Investitionslücke, die sich aus einer hypothetischen Investitionsquote 2025 – definiert als erforderliche Investitionen zur Erreichung der aus dem Jahr 2024 fortgeschriebenen Investitionsquote – abzüglich der tatsächlichen Investitionen 2025 zusammensetzt. Damit untersucht die Investitionslücke eine hypothetische Additivität der realisierten Investitionen. Aufbauend auf der Investitionslücke bzw. einem Vergleich der realisierten Investitionen im Jahr 2024 mit dem im Jahr 2025 erreichten Niveau leiten Höslinger und Lay (2026) im Verhältnis zur Kreditaufnahme des SVIK eine „Zweckentfremdungsquote“ ab.

² Dieser Entnahme standen zwar hauptsächlich die stark gestiegenen Ausgaben für die Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gegenüber. Letztendlich wurde mit der Rücklagenentnahme aber das Niveau der investiven Ausgaben im KTF im Jahr 2024 angesichts der erhöhten EEG-Ausgaben abgesichert. Gleichzeitig war durch die in den Vorjahren über den KTF geleistete Finanzierung der EEG-Förderung aus dem Kernhaushalt im Jahr 2025 bereits ein erheblicher Anteil der Ausgaben gebunden.

Hinzu kommt, dass die für 2025 vorgesehenen europäischen Zuschüsse im Kontext des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans erst im Jahr 2026 erfolgen und damit im Jahr 2025 nicht zur Verfügung standen. Die Folge dieser Sondereffekte ist, dass die Investitionen im Jahr 2024 deutlich höher als im Jahr 2025 ausfallen konnten und damit maßgeblich zu der in Höslinger und Lay (2026) ermittelten hohen „Zweckentfremdungsquote“ beigetragen haben. Die „Zweckentfremdungsquote“ fällt deutlich geringer aus, wenn als Referenz der Mittelwert der Investitionsquote aus den Jahren 2015 bis 2024 hinzugezogen wird.

Neben Vergleichen der realisierten Investitionen wird die Kritik an der Umsetzung des SVIK in vielen Studien aus einem Vergleich von Finanzplanungen abgeleitet. Dabei werden die in der aktuellen Finanzplanung der Bundesregierung vom 01.09.2025 (unter Berücksichtigung von Kernhaushalt, SVIK und KTF) insgesamt vorgesehenen Investitionen mit den vorgesehenen Investitionen der Finanzplanung der Vorgängerregierung vom 30.08.2024 (unter Berücksichtigung von Kernhaushalt und KTF) verglichen. Auf dieser Grundlage kritisiert auch der Sachverständigenrat Wirtschaft in seinem Jahresgutachten 2025/26 die vermeintlich unzureichende Zusätzlichkeit der Investitionsmittel aus dem SVIK (SVR, 2025). Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Verpflichtung zur Einhaltung einer Investitionsquote von mindestens 10 % des Kernhaushalts zwar formell bestehe, de facto die geplanten zusätzlichen Ausgaben gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung der Vorgängerregierung jedoch gering ausfallen und viele Ausgaben bereits geplante Projekte ersetzen könnten. Ein erheblicher Teil der SVIK-Mittel ersetze reguläre Investitionsansätze im Kernhaushalt. Der SVR schätzt, dass bis 2030 weniger als die Hälfte der veranschlagten SVIK-Mittel als tatsächlich zusätzliche Investition einzuordnen seien. Dadurch blieben die erhofften Wachstums- und Produktivitätseffekte durch die Schaffung des SVIK deutlich hinter den Möglichkeiten zurück. Im Vergleich zu einer investitionsorientierten Ausrichtung des SVIK falle die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2030 rund 5 Prozentpunkte höher aus (SVR, 2025). Auch die Deutsche Bundesbank (2026) argumentiert, dass ein substanzieller Anteil der kreditfinanzierten Mittel zunächst zur Stabilisierung des Haushalts oder zur Kompensation anderer Ausgaben diene. Es entstünde ein „Verschiebebahnhof“, bei dem die zugehörige Kreditaufnahme formal investiv verbucht werde, faktisch jedoch reguläre Haushaltsmittel substituere. Dadurch könne die Staatsverschuldung steigen, ohne dass im gleichen Umfang eine produktive Kapitalbildung erfolge. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen werde somit stärker belastet, als es bei strikt zusätzlichen Investitionen der Fall wäre.

Unmittelbare Vergleiche zwischen der Finanzplanung der Ampel-Koalition mit der geltenden Finanzplanung ignorieren jedoch die in der damaligen Finanzplanung ausgewiesenen hohen Bodensatz-GMAs und Handlungsbedarfe, dessen Reduzierung voraussichtlich zu einer Verringerung öffentlicher Investitionen geführt hätte. Auf die Limitationen eines solchen, unmittelbaren Vergleichs von Finanzplanungen verweist auch die Deutsche Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom Januar 2026 (Deutsche Bundesbank, 2026, S. 105-106). Die Messung der Zusätzlichkeit anhand des Kriteriums, inwieweit die Ausgaben über frühere Planungen hinausgehen oder konkrete neue Projekte finanziert würden, sei wenig praktikabel und transparent, da ein Vergleich mit früheren Haushaltsplanungen nur mit größeren Einschränkungen und allenfalls vorübergehend adäquat möglich sei (Deutsche Bundesbank, 2026, S. 105-106).

Die Deutsche Bundesbank (2026) schlägt im Kern ein alternatives, neues Kriterium der Zusätzlichkeit vor, das den Aufwuchs der Infrastrukturinvestitionen in Relation zum BIP gegenüber einem Vergleichsjahr betrachtet. Dazu kann der Zuwachs infrastrukturnaher Investitionen in Relation zum BIP gegenüber dem Ergebnis eines Vergleichsjahres gesetzt werden. Zusätzlich sind in diesem Rahmen nur Investitionsausgaben, die stärker wachsen als die allgemeine Wirtschaftstätigkeit und deren Preisentwicklung.³ Grundsätzlich berücksichtigt der Vorschlag der Bundesbank aber nur unzureichend, dass die BIP-Entwicklung einer hohen Volatilität, regelmäßigen Revisionen und einer Vielzahl verschiedener Einflussfaktoren unterliegen kann. Mitunter sind dabei Konstellationen denkbar, in denen Investitionen, trotz eines realisierten Rückgangs, als zusätzlich ausgewiesen werden. Darüber hinaus können unerwünschte Anreize für eine prozyklische Absenkung von Investitionen in Rezessionsphasen gesetzt werden. Um insbesondere zyklische Schwankungen auszuschließen und ein proportionales Wachstum des öffentlichen Kapitalstocks mit der Wirtschaftsleistung zu ermöglichen, erscheint ein Abstellen auf das Produktionspotenzial für die Herleitung einer ökonomischen Perspektive sinnvoller.

Für den in diesem Papier angestellten Vergleich der Investitionen unter der aktuellen Finanzplanung mit einer kontrafaktischen Finanzplanung der Ampel-Koalition ist allerdings eine Anknüpfung an Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) (wie von der Bundesbank vorgeschlagen) ungeeignet. Denn eine prospektive Vergleichbarkeit von Finanzplanungen auf

3 Die Definition infrastrukturnaher Investitionen des Bundesbank-Vorschlags umfasst dabei Bau- und Sachinvestitionen sowie Investitionszuschüsse an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen.

Grundlage von VGR-Aggregaten erfordert eine erheblich größere Anzahl diskretionärer Annahmen für eine kontrafaktische Szenariobetrachtung (Zuordnung von Haushaltstiteln zu VGR-Aggregaten, Phasenverschiebung).

Zusätzlichkeit der Investitionen aus dem SVIK aus finanzpolitischer Sicht

Für eine finanzpolitische Analyse der Zusätzlichkeit der Investitionen ist die Konstruktion eines geeigneten kontrafaktischen Referenzszenarios erforderlich, das ausgehend von den szenario-spezifischen Rahmenbedingungen eine hinreichend hohe Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen finanzpolitischen und ökonomischen Realisierung aufweist. Dazu muss die Finanzplanung der Ampel-Koalition für die Jahre 2025 bis 2028 unter Berücksichtigung der GMAs entsprechend angepasst werden. Hierzu wird die Bodensatz-GMA auf ein Niveau in Höhe von 8 Mrd. € (rund 2 % der Gesamtausgaben) abgesenkt, das in der relevanten Literatur als kompatibel mit der Haushaltspraxis angesehen wird (Nebel, 2024). Die Handlungsbedarf-GMA wird vollständig aufgelöst. Die nachfolgende Betrachtung beruht auf der Annahme, dass die Absenkung von Bodensatz-GMA und die Auflösung von Handlungsbedarf-GMA in der kurzen Frist insbesondere über eine Kürzung disponibler, nicht gesetzlich oder vertraglich gebundener Ausgaben erfolgt wäre. Im Einklang mit der empirischen Literatur (Alesina & Ardagna, 2010) wird dabei angenommen, dass die notwendige Konsolidierung im Kernhaushalt zu 40 % über Kürzungen öffentlicher Investitionen aufgelöst worden wäre. Ob der nicht durch Investitionskürzungen aufgelöste Anteil der GMAs über andere Ausgabenkürzungen oder Einnahmeverbesserungen realisiert worden wäre, bleibt dabei in dieser Betrachtung offen. Die Annahme zur Auflösung der Handlungsbedarfe im Kernhaushalt kann nicht vollständig analog auf den KTF übertragen werden, insb. aufgrund des höheren Anteils investiver Ausgaben im KTF (gemessen an den veranschlagten Mitteln der Hauptgruppe 7 und 8 gemäß Gruppierungsplan nach der BHO). Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden mit 60 % eine etwas höhere Reduzierung der GMAs zulasten von Investitionen im KTF gegenüber dem Kernhaushalt angenommen. Darüber hinaus wird unterstellt, dass die Bodensatz-GMA per Annahme auf 10 % der Programmausgaben des KTF hätte abgesenkt werden müssen.

Basierend auf diesen Annahmen hätten sich die kontrafaktischen Investitionen der Ampel-Koalition bei einer ausfinanzierten Finanzplanung auf 75,1 Mrd. € im Jahr 2025 sowie 73,4 Mrd. € im Jahr 2026 belaufen (siehe Zeile IX in Tabelle 1). In der gesamten Finanzplanung der Ampel-Koalition von 2025 bis 2028 würden sich in

diesem kontrafaktischen Szenario Investitionen in Höhe von rund 282,3 Mrd. € ergeben. Unter der Bundesregierung sind gemäß Finanzplanung im selben Zeitraum rund 450,6 Mrd. € (investive Ausgaben im Kernhaushalt und KTF zuzüglich Investitionsmittel aus dem SVIK) und damit rund 168,3 Mrd. € zusätzlich gegenüber dem kontrafaktischen Szenario einer ausfinanzierten Planung der Ampel-Koalition vorgesehen (siehe Zeile XII in Tabelle 1). Dies entspricht in etwa den im selben Zeitraum vorgesehenen Investitionen aus dem SVIK in Höhe von insgesamt rund 176,9 Mrd. € (Bundessäule und Zuführungen an den KTF). Damit ergibt sich eine finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote von rund 95 %. Die finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote ergibt sich als Anteil der über die ausfinanzierte Finanzplanung der Ampel-Koalition hinausgehenden Investitionen an den Investitionsmitteln des SVIK (Ziele XII / XI). Die finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote über die einzelnen Finanzplanjahre sind in Abbildung 1 aufgeführt. Sollten Mittel für öffentliche Investitionen nicht abfließen und die jährliche finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote somit geringer ausfallen, können diese Investitionsmittel aufgrund der Überjährigkeit der Kreditemächtigung des SVIK sowie der Rücklagenbildung im KTF in Folgejahren durch Nachveranschlagungen kompensiert werden.

Damit ist der Vorwurf des Verschiebebahnhofs bei finanzpolitischer Betrachtung im Sinne einer Substitution ohnehin geplanter Investitionen nicht nachvollziehbar. Er drängt sich allein bei einer oberflächlichen haushaltswirtschaftlichen Betrachtungsweise eines schlichten Vergleichs von Einzelplänen der Ampel-Planungen mit denen der neuen Regierung auf. Hingegen sind bei finanzpolitischer Betrachtung nahezu alle Investitionen des SVIK zusätzlich.

Plausibilisierung der Annahmen

Die in Tabelle 1 ausgewiesenen Ergebnisse der Szenarioanalyse weisen naturgemäß eine äußerst hohe Sensitivität auf gegenüber den Annahmen bezüglich (1) der Höhe der sogenannten Bodensatz-GMA und (2) des Beitrags der Ausgaben für Investitionen zur Auflösung der Handlungsbedarfe insgesamt. Im Folgenden werden diese zentralen Annahmen plausibilisiert.

Plausibilisierung Höhe GMA

Der Zweck der sogenannten Bodensatz-GMA besteht darin, eine Überschätzung der tatsächlichen Ist-Ausgaben zu vermeiden. Bei einer zu niedrigen GMA würden diese in der Haushaltsplanung überschätzt und es verbleiben ungenutzte Mittel. In den Jahren nach 2015 bis zum Ausbruch der Coronapandemie ist dies in be-

Tabelle 1

Vergleich der Investitionsplanung der Ampel-Koalition mit aktueller Investitionsplanung¹

in Mrd. €		2025	2026	2027	2028	Σ
1. RegE (Kernhaushalt und KTF) der Ampel-Koalition						
I.	Bodensatz-GMA / Handlungsbedarf Kernhaushalt	12/0	17/13	8/13	8/38,9 ²	
II.	Differenz zur Absenkung auf Bodensatz-GMA von 8 Mrd. € (rund 2 % der Gesamtausgaben)	4,0	22,0	13,0	38,9	
III.	40 % Auflösung zulasten von Investitionen	1,6	8,8	5,2	15,6	
IV.	GMA KTF i.H.v. 9 Mrd. €	9,0	9,0	9,0	9,0	
V.	Differenz zur Absenkung auf rund 10 % der KTF-Programmausgaben	5,3	5,4	5,3	5,1	
VI.	60 % Auflösung zulasten von Investitionen	3,2	3,2	3,2	3,1	
VII.	III + VI: Gesamte Investitionskürzungen	4,8	12,0	8,4	18,6	43,8
VIII.	Investitionen im 1. RegE 2025 und KTF (bereinigt um finanzielle Transaktionen)	79,9	85,4	81,0	79,8	326,1
IX.	VIII-VII: Reduzierte Investitionen im 1. RegE 2025	75,1	73,4	72,6	61,2	282,3
Wirtschaftsplan 2025 sowie Wirtschaftsplan 2026 mit interner Finanzplanung für 2027 und 2028 (Kernhaushalt, KTF, SVIK) der aktuellen Bundesregierung³						
X.	Investitionen der neuen Bundesregierung (bereinigt um finanzielle Transaktionen)	98,3	118,3	115,8	118,2	450,6
XI.	davon: Investitionen SVIK (Bundessäule und KTF) ⁴	28,9	49,7	48,5	49,8	176,9
XII.	X-IX: Über kontrafaktische Planung der Ampel-Koalition hinausgehende Investitionen aus aktueller Finanzplanung	23,2	44,9	43,2	57,0	168,3

¹ Abweichungen durch Rundungen möglich. ² In der Finanzplanung der Ampel-Koalition war ein Aussetzen von Tilgungszahlungen im Jahr 2028 vorgesehen, solange die gesamtstaatliche Schuldenstandquote im Jahr 2028 nahe der Obergrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 60 % des BIP liegt. Bei Erfüllung dieses Kriteriums hätte der Handlungsbedarf im Jahr 2028 um 9,2 Mrd. € höher ausfallen können. Damit wäre unter den Rahmenbedingungen dieser Analyse die finanzpolitische Zusatzlichkeitsquote für die Investitionsmittel aus dem SVIK gestiegen. ³ Um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zwischen der Finanzplanung der Ampel-Koalition und der aktuellen Bundesregierung zu gewährleisten, wird für das Jahr 2025 nicht auf die realisierten Investitionen gemäß vorläufigem Haushaltsabschluss, sondern auf die im Wirtschaftsplan enthaltene Investitionsplanung abgestellt. ⁴ Die Höhe der Investitionsmittel aus dem SVIK in der Finanzplanung kann sich mit den Wirtschaftsplänen 2027 und 2028 noch leicht ändern.

Quelle: eigene Darstellung.

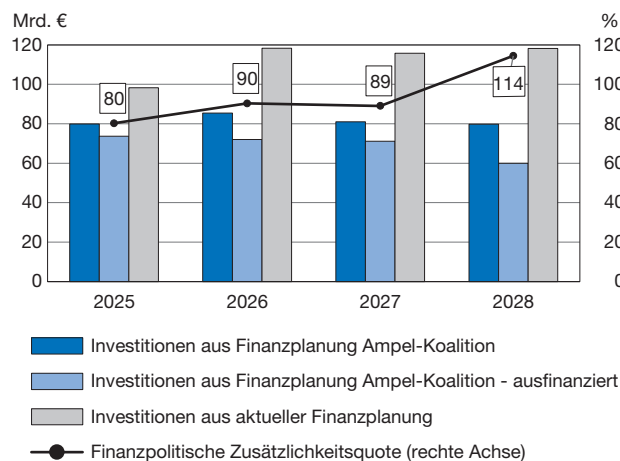
trächtlichem Ausmaß geschehen. So bildete der Bund in diesen Jahren Rücklagen von insgesamt fast 50 Mrd. €, die zum Teil auch aus Mehreinnahmen aufgebaut wurden. Als Reaktion auf diese Erfahrung werden seit einiger Zeit vermehrt Bodensatz-GMAs eingeplant (Boysen-Hogrefe, 2024). Es existiert dabei allerdings keine klar definierte verfassungsrechtliche Höchstbegrenzung für die GMAs. In einer Gesamtschau von Haushaltspraxis, Kommentarliteratur und Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte erscheinen GMAs in Höhe von 1 bis 2 % des Bundeshaushalts als Höchstgrenze vertretbar (Nebel, 2024). Entsprechend basiert die in der Darstellung getroffene Annahme auf einer GMA in Höhe von 2 %. Beim KTF waren in der Finanzplanung der Ampel-Koalition jährliche GMAs in Höhe von 9 Mrd. € enthalten. Gleichzeitig war die Rücklage nach Planung der Ampel-Koalition im Jahr 2025 vollständig aufgebraucht, sodass die Reduzierung der GMAs nicht durch weitere Entnahmen aus der Rücklage hätte erbracht werden können. Mit Blick auf die aktuelle Finanzplanung im KTF belaufen sich die GMAs auf bis zu 1,8 Mrd. €. Das entspricht rund 4,5 % der Programmausgaben. Angesichts des unvoll-

ständigen Mittelabflusses im Ist 2025 wird in obiger Berechnung eine etwas geringere Absenkung der Bodensatz-GMA im KTF auf 10 % der Programmausgaben angenommen. Unter der weniger konservativen und an der geltenden Finanzplanung orientierten Annahme einer Bodensatz-GMA in Höhe von 5 % im KTF erhöhen sich die Investitionskürzungen in der kontrafaktischen Finanzplanung der Ampel-Koalition. Entsprechend steigt die finanzpolitische Zusatzlichkeitsquote unter dieser Annahme auf rund 98 %.

Plausibilisierung Reduzierung der Investitionen

Wie letztlich die Auflösung der Handlungsbedarfe bei einer tatsächlichen Realisierung der Finanzplanung der Ampel-Koalition herbeigeführt worden wäre, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, beispielsweise den politischen Prioritäten, dem Anteil der bereits gebundenen Ausgaben oder der gesamtwirtschaftlichen Lage. Grundsätzlich können die Handlungsbedarfe nicht nur über Ausgabekürzungen, sondern auch durch Einnahmeverbesserungen aufgelöst werden. Allerdings ist

Abbildung 1
Finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote der Investitionsmittel aus dem SVIK¹



¹ Bereinigt um finanzielle Transaktionen. Eine finanzpolitische Zusätzlichkeitsquote von über 100 % im Jahr 2028 bedeutet, dass die in der geltenden Finanzplanung vorgesehenen Investitionsmittel gegenüber den Investitionen im Szenario einer ausfinanzierten Finanzplanung der Ampel-Koalition über die Investitionsmittel des SVIK hinausgehen.

Quelle: eigene Darstellung.

dabei zu berücksichtigen, dass zu erwartende Steuermehreinnahmen in der Finanzplanung der Ampel-Koalition bereits berücksichtigt waren und substanzielle Steuererhöhungen in Anbetracht der schwachen gesamtwirtschaftlichen Lage (reales BIP-Wachstum 2024: -0,2 %) und den Prioritäten der die damalige Regierungskoalition tragenden Parteien nicht zu erwarten waren. Daneben hätte die Reduzierung der GMAs durch anderweitige Maßnahmen erreicht werden können, beispielsweise über einen Notlagenbeschluss gemäß Art. 115 Abs. 2 GG oder Änderungen des finanzpolitischen Rahmens im Grundgesetz sowie Ausweitungen finanzieller Transaktionen. Faktisch war Ende des Jahres 2024 allerdings keiner dieser Wege in der damaligen Koalition konsensfähig. Im Vergleich zum Notlagenbeschluss oder Änderungen des finanzpolitischen Rahmens im Grundgesetz mit erforderlicher 2/3 Mehrheit im Bundestag und Bundesrat liegen die Umsetzungshürden bei Ausgabekürzungen deutlich niedriger. Vor diesem Hintergrund erscheinen Kürzungen der Bundesausgaben zur Auflösung der Handlungsbedarfe unter der Ampel-Koalition deutlich wahrscheinlicher als die übrigen, zuvor genannten Alternativen.

Die Komposition der erforderlichen Ausgabenkürzung kann dabei aber nur über Annahmen abgeschätzt werden. Aufgrund unterschiedlicher institutioneller und po-

litischer Zwänge sind in der Historie öffentliche Investitionen stärker von Sparmaßnahmen betroffen als Sozialausgaben (Breunig & Busemeyer, 2012). Das schließt aber nicht aus, dass auch einzelne gesetzliche Sozialausgaben abgesenkt werden. Blossey (2025) geht davon aus, dass notwendige Haushaltskürzungen in erster Linie und in der kurzen Frist auf Investitionen und in zweiter Linie und im Laufe der Zeit auf Sozialausgaben abzielen, da einige Haushaltsposten kurzfristig schwieriger zu kürzen seien als andere. Dabei sind sowohl bei konsumtiven als auch investiven Ausgaben Verpflichtungsermächtigungen sowie gesetzliche Bindungen zu beachten.

In der Forschungsliteratur liegen die Quantifizierungen zu Konsolidierungsanstrengungen zulasten öffentlicher Investitionen in etwa auf der in dieser Analyse zugrunde gelegten Höhe. Allerdings existieren kaum empirische Studien, die sich unmittelbar auf den in diesem Papier dargestellten Kontext übertragen lassen. Dennoch kann aus der bestehenden Literatur eine sinnvolle Abschätzung abgeleitet werden. Laut einer empirischen Untersuchung von Konsolidierungsphasen in einer umfangreichen Stichprobe verschiedener Länder (Alesina & Ardagna, 2010), tragen öffentliche Investitionen in ausgabeseitigen Konsolidierungsphasen zu rund 38 % zur fiskalischen Anpassung bei. Die in obiger Tabelle getroffene Annahme erscheint auch deshalb plausibel, da eine initiale Reduzierung der GMAs im 1. Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 aufgrund der divergierenden politischen Prioritäten der damaligen Koalitionsparteien nicht zu erwarten war und damit Einsparungen vor allem und zuvorderst bei disponiblen Ausgaben, insbesondere öffentlichen Investitionen, hätten erfolgen müssen. Im Hinblick auf die Reduzierung der GMAs im KTF kann die Komposition aus investiven und konsumtiven Ausgaben im KTF herangezogen werden. Der Entwurf der Ampel-Koalition für den KTF-Wirtschaftsplan 2025 sah nicht-investive Ausgaben in Höhe von 7,5 Mrd. € vor. Dies entspricht einem Anteil von rund 22 % der Programmausgaben, der Anteil investiver Ausgaben (absolut 26,9 Mrd. €) im KTF betrug hingegen rund 78 %. Zur Reduzierung der GMAs im KTF auf rund 10 % der Programmausgaben, hätten disponible Ausgaben verringert werden müssen. Aufgrund des deutlich höheren Anteils investiver Ausgaben im KTF als im Kernhaushalt – der Anteil investiver Ausgaben bereinigt um finanzielle Transaktionen im Kernhaushalt war mit 11,5 % und 12,9 % in der Finanzplanung der Ampel-Koalition deutlich geringer als im KTF – erscheint es plausibel, eine anteilig höhere Auflösung der GMA zulasten von Investitionen anzunehmen als im Kernhaushalt. Denn der Anteil investiver Ausgaben im KTF liegt damit um mehr als das 6-fache höher als im Kernhaushalt.

Auch unter Berücksichtigung einer konservativeren Annahme, wonach die Reduzierung der GMAs im Kernhaushalt zulasten öffentlicher Investitionen in Höhe von 30 % und im KTF in Höhe von 50 % erfolgt, ist ein Großteil der Investitionsmittel des SVIK aus finanzpolitischer Sicht zusätzlich. Demnach erfolgen 158,4 Mrd. € von 176,9 Mrd. € und damit rund 90 % der Investitionsmittel aus dem SVIK zusätzlich.

Handlungsbedarfe in der aktuellen Finanzplanung bis zum Jahr 2029

Die Validität der Schlussfolgerung der finanzpolitischen Zusätzlichkeit auf Basis der dargestellten Szenarioanalyse könnte dadurch begrenzt sein, dass auch die aktuelle Finanzplanung signifikante und noch aufzulösende Handlungsbedarfe enthält. Bei der Auflösung der Handlungsbedarfe ist jedoch zu berücksichtigen, dass die materiell-rechtliche Anforderung an die Zusätzlichkeit der Ausgaben aus dem SVIK, die erfüllt sein muss, damit die Kreditermächtigung des SVIK genutzt werden kann, eine Untergrenze für die Investitionen im Kernhaushalt des Bundes konstituiert. Ausgabeseitige Kürzungen können demnach nur insofern zulasten von Investitionen erfolgen, als dass die Investitionsquote nach § 4 Abs. 3 SVIKG in Konkretisierung von Artikel 143h GG i.H.v. mindestens 10 % im Kernhaushalt für die Zusätzlichkeit der Investitionen aus dem SVIK eingehalten werden muss. Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen vor den Grundgesetzänderungen im März 2025 sahen keine solche gesicherte Untergrenze für Investitionen im Kernhaushalt vor.

In der aktuellen Finanzplanung belaufen sich die Investitionsquoten im Kernhaushalt auf jeweils 10,6 % in den Jahren 2027 und 2028. Eine Auflösung der Handlungsbedarfe auf der Ausgabenseite könnte somit nur geringfügig durch verringerte öffentliche Investitionen realisiert werden. Eine Auflösung der Handlungsbedarfe durch Verbesserungen der Einnahmeseite würde zu einem Anstieg der Gesamtausgaben im Kernhaushalt führen. Zur Einhaltung der Investitionsquote nach § 4 Abs. 3 SVIKG in Konkretisierung von Artikel 143h GG wäre daher eine anteilige Ausweitung der Investitionen im Kernhaushalt notwendig.

In der Gesamtbetrachtung mit den Ausgaben für Investitionen aus dem SVIK ergibt sich ein gesicherter und damit verlässlicher mittelfristiger Investitionspfad, der einen materiellen Unterschied zur vorherigen Finanzplanung markiert. Auch die Institute der Gemeinschaftsdiagnose gehen in ihren Gutachten aus dem Herbst 2025 davon aus, dass die Konsolidierungsmaßnahmen für die bestehenden Handlungsbedarfe über Einsparungen

bei disponiblen Ausgaben im Kernhaushalt des Bundes erfolgen, die im Rahmen ihrer Prognose vorrangig dem Staatskonsum zuzuordnen sind (Gemeinschaftsdiagnose, 2025).

Fazit und Ausblick

Die in der politischen und wissenschaftlichen Debatte teils drastische und aufgeladene Kritik am SVIK im Hinblick auf die Zusätzlichkeit stellt größtenteils auf ungeeignete Referenzszenarien ab und vernachlässigt dabei die hohen Bodensatz- und Handlungsbedarf GMAs in der Finanzplanung der Ampel-Koalition. Die vorliegende Szenariobetrachtung zeigt, dass die Investitionen aus dem SVIK nicht nur aus verfassungsrechtlicher, sondern auch aus finanzpolitischer Sicht zusätzlich erfolgen.

Damit sich die aus dem SVIK finanzierten investiven Impulse in ein anhaltend höheres Wirtschaftswachstum übersetzen, ist neben komplementären Reformen zur Stärkung privater Investitionen vor allem eine effektive und effiziente Umsetzung der geplanten öffentlichen Investitionen ausschlaggebend. Dazu soll auch ein indikatorgestütztes Wirkungsmonitoring für die Investitionen aus dem SVIK beitragen, das derzeit in der Bundesregierung entwickelt wird. Das Monitoring wird im Sinne einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung die Fortschritte und Wirkungen der aus dem SVIK ermöglichten finanzwirksamen Maßnahmen aggregiert auf Ebene der Haushaltstitel im SVIK darstellen. Durch das Monitoring könnten frühzeitig Investitionshemmnisse und -hürden identifiziert und die Ergebnisse bei der jährlichen Veranschlagung der Mittel des SVIK herangezogen werden, insbesondere wenn Maßnahmen oder Investitionsmittel in einzelnen Bereichen nicht abfließen wie geplant oder sich Wirkungen nicht wie erwartet einstellen. Damit soll das Monitoring nicht nur Transparenz schaffen, sondern auch ein umfassendes Steuerungselement bilden, das zu einer möglichst hohen Wirkung der Investitionsmittel beitragen kann. Als Pilotprojekt setzt es einen wichtigen Impuls für eine zunehmend ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung und leistet damit einen wichtigen Beitrag, um die Qualität öffentlicher Finanzen in Deutschland zu stärken.

Literatur

- Alesina, A. & Ardagna, S. (2010). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. *The University of Chicago Press*, 24(1).
- Beznoska, M., Burstedde, A. & Hentze, T. (2025). Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Der Bund investiert nur wenig zusätzlich. *IW-Kurzbericht*, 81/2025.
- Blossey, N. (2025). Austerity and Social Spending: Estimating the Long-Run Effects of Fiscal Adjustment. *British Journal of Political Science*, 55. Online veröffentlicht durch Cambridge University Press.

- Boysen-Hogrefe, J. (2024). Zur Angemessenheit der Globalen Minder Ausgaben in der jüngsten. *IfW Kiel Insight*, 2024.09.
- Breunig, C. & Busemeyer, M. R. (2012). Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending. *Journal of European Public Policy*, 19(6).
- Deutsche Bundesbank. (2026). *Monatsbericht Januar 2026*. Deutsche Bundesbank.
- Gemeinschaftsdiagnose. (2025). *Expansive Finanzpolitik kaschiert Wachstumsschwäche*. Gemeinschaftsdiagnose.
- Hentze, T. (2025). Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: ein Verschiebepark mit vielen Gleisen. *IW Kurzbericht*, 92/2025.
- Hentze, T. (2026). *86 Prozent des Sondervermögens zweckentfremdet*. Institut der Deutschen Wirtschaft.
- Höslinger, E. & Lay, M. (2026). Monitoring der Investitionen des Bundes: Werden zusätzliche Schulden auch für zusätzliche Investitionen verwendet? *ifo Schnelldienst digital*, 7(4), 1–12.
- Nebel, A. (2024). Bundeshaushaltsrecht. In Piduch, A. (2024), *Bundeshaushaltsrecht* (55. Erg.-Lfg. Artikel 110 Grundgesetz, Rn 26). Kohlhammer Verlag.
- SVR – Sachverständigenrat Wirtschaft. (2025). *Jahresgutachten – Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen*.

Title: *The additionality of federal government investments from the Special Fund for Infrastructure and Climate Neutrality from a fiscal policy perspective*

Abstract: *Criticism of the Special Fund for Infrastructure and Climate Neutrality (SVIK) has recently culminated in the accusation that transfers from the core budget to the SVIK represent a misuse of funds and violate the principle of additionality. From a fiscal policy perspective, this accusation is misguided, because budget transfers do not preclude fiscal additionality. From the point of view of fiscal policy (unlike from a purely budgetary or constitutional perspective), compliance with the additionality principle is assessed primarily by comparing the investments in the current fiscal plan with the planned investments under the previous government (the traffic-light coalition). The assessment in this paper differs from previous analyses by explicitly taking into account the high savings requirements faced by the traffic-light coalition. Only a counterfactual investment scenario based on the fiscal planning under the traffic-light coalition can plausibly demonstrate the fiscal policy stimulus provided by the SVIK. The comparison with the counterfactual scenario shows that €168.3 billion out of a total of €176.9 billion – and thus around 95 % of the SVIK’s planned investments up to 2028 – are additional from a fiscal policy perspective. This renders the accusation of “fund-shuffling” meaningless, at least as regards to the federal share of the SVIK.*

Xenia Breiderhoff, Ralf Dewenter

Ölpreisschock und Kraftstoffpreise: Zum Maßnahmenpaket der Bundesregierung

Seit dem Krieg der USA und Israels gegen den Iran sowie dem damit verbundenen Ölpreisschock wird in Deutschland vermehrt über mögliche Maßnahmen zur Reduktion der Kraftstoffpreise diskutiert. Bundestag und Bundesrat haben einem Gesetzentwurf der Bundesregierung zugestimmt, der die Einführung des österreichischen Regulierungsmodells, das nur eine Preiserhöhung pro Tag erlaubt, vorsieht. Darüber hinaus beinhaltet das Gesetz eine Reihe weiterer Maßnahmen wie etwa die Schärfung der Missbrauchsaufsicht, die dem Bundeskartellamt mehr Befugnisse gegenüber den Mineralölkonzernen verschafft. Die Regelungen sind seit dem 1. April 2026 wirksam. Einigen, wie dem Bundesfinanzminister Lars Klingbeil, gehen diese Regelungen noch nicht weit genug. Sie verweisen auf Länder wie Luxemburg, das die Kraftstoffpreise durch staatlich festgelegte Preisobergrenzen reguliert.

Kraftstoffpreise sind bereits seit vielen Jahren in Deutschland und auch in anderen europäischen Ländern in der Diskussion. Besonders in Deutschland herrscht eine hohe Konzentration im Raffineriemarkt, beim Großhandel und in einigen regionalen Tankstellenmärkten. Einige Länder haben bereits mehr oder weniger starke Regulierungen eingeführt, um Kraftstoffpreise zu begrenzen. Dazu zählen Transparenzmaßnahmen wie die Einführung der deutschen Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K), die die Tankstellenbetreiber dazu verpflichtet, die Preise in Echtzeit zu veröffentlichen, und damit lediglich einen vergleichsweise milden Markteingriff darstellt. Es existieren aber auch direkte Preisregulierungen durch den Staat, etwa in Form von Preisobergrenzen, wie sie sowohl in Belgien als auch in Luxemburg praktiziert werden.

Treten darüber hinaus – wie auch aktuell – weitere, durch exogene Schocks verursachte Preiserhöhungen auf, werden nicht selten weitergehende Maßnahmen gefordert. Ein jüngeres Beispiel ist die durch den Ukraine-Krieg ausgelöste Energiekrise im Jahr 2022, die zu steigenden Kraftstoffpreisen geführt hat. Einige europäische Länder wie Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien reagierten daraufhin mit sogenannten Tankrabatten, indem eine temporäre Steuersenkung durchgeführt wurde, um die Verbraucher entsprechend zu entlasten. Kritisiert wurde der Tankrabbatt in Deutschland vor allem aufgrund der

Vermutung, dass die Steuersenkungen nicht vollständig an die Verbraucher weitergegeben wurden. Die empirische Evidenz bestätigt dies über den gesamten Zeitraum betrachtet tatsächlich. Zwar wurde insbesondere in der Anfangsphase des Rabatts ein Großteil durchgereicht, jedoch wurden die Preise zunächst überproportional erhöht und die Weitergaberraten variierten zwischen den Kraftstoffarten und über die Zeit sowie teilweise auch regional. Zudem war der Tankrabbatt eine teure, nicht sehr treffsichere Maßnahme, die insbesondere den Vielfahrern zugutekam (Bernhardt et al., 2023; Kahl, 2024; Fuest et al., 2022).

Die nun beschlossenen und darüber hinaus diskutierten Maßnahmen sind allesamt nicht geeignet, die Auswirkungen eines Kostenschocks zu verhindern. Allerdings sind sie teilweise in der Lage, die überproportionalen Preiserhöhungen, die insbesondere durch die Marktmacht der Mineralölkonzerne hervorgerufen werden, zu reduzieren. Geeignete Eingriffe sollten also an dieser Stelle ansetzen und nicht zu einer Aussetzung des Marktmechanismus führen.

Xenia Breiderhoff, M. Sc., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

Prof. Dr. Ralf Dewenter ist Professor für VWL, insbesondere Industrieökonomik an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Einführung von Transparenzfördernden Maßnahmen

Transparenzfördernde Maßnahmen im Tankstellenmarkt, wie die Einführung der MTS-K, können grundsätzlich unterschiedliche Wirkungen entfalten: Zum einen erhöhen sie die vertikale Transparenz, sodass Verbraucher besser informiert sind und Preise leichter vergleichen können, was wiederum zu einer Intensivierung des Wettbewerbs führen sollte. Zum anderen steigt jedoch auch die horizontale Transparenz, da Wettbewerber jederzeit über die Preise ihrer Konkurrenten informiert sind, was grundsätzlich ebenfalls zu intensiverem Wettbewerb führen kann. Gleichzeitig können diese Informationen jedoch ebenso genutzt werden, um eine Koordination zwischen den Wettbewerbern zu erleichtern (Dewenter et al., 2017). Dies gilt insbesondere, wenn Kraftstoffpreise von den Anbietern, wie mittlerweile üblich, automatisiert festgelegt werden. Transparenzfördernde Maßnahmen stellen somit zwar ein Instrument dar, das die Wettbewerbsintensität erhöhen und Preisaufschläge reduzieren soll, ihre Wirkung ist jedoch nicht eindeutig.

Die empirische Evidenz zu Transparenzsteigernden Maßnahmen ist ambivalent. Während in Deutschland nach der Einführung der MTS-K Ende 2013 zunächst leichte Preiserhöhungen beobachtet werden konnten, lassen sich mittlerweile geringe Preisreduktionen feststellen (Dewenter et al., 2017; Horvath, 2019; Montag et al., 2026). Für Frankreich, das ähnliche Maßnahmen ergriffen hat, konnte hingegen kein signifikanter Effekt erhöhter Markttransparenz festgestellt werden (Bernhardt et al., 2025). Für Österreich ist die empirische Evidenz über die Wirkung ähnlicher Maßnahmen uneindeutig. Einige Arbeiten haben einen preissenkenden Effekt gemessen, andere dagegen konnten nur insignifikante Preisänderungen feststellen (Becker et al., 2021; Bernhardt et al., 2025). Allerdings wurden in Österreich innerhalb weniger Monate unterschiedliche Regulierungen eingeführt, sodass eine genaue Identifikation der einzelnen Eingriffe kaum möglich ist.

Die Besonderheit der österreichischen Transparenzmaßnahmen besteht darin, dass – anders als in Deutschland – nicht alle Preise vollständig über Apps offengelegt werden. Stattdessen werden auf einer offiziellen Seite für einen Suchstandort die zehn nächstgelegenen Tankstellen angezeigt, wobei nur die fünf günstigsten mit Preisangaben gelistet sind.¹ Auf diese Weise können die Verbraucher gezielt die günstigsten Tankstellen ansteuern, gleichzeitig wird der Wettbewerb zwischen den Anbietern

intensiviert, da diese stärker um die begrenzte Aufmerksamkeit der Konsumenten konkurrieren. Durch eine solche Reduktion der Informationen wird eine Koordination zwischen den Wettbewerbern erschwert und potenziellen Preiserhöhungen entgegengewirkt (Martin, 2024).

Regulierung von Preisen und Preisänderungen

Das beschlossene Maßnahmenpaket der Bundesregierung sieht vor, dass auch in Deutschland das sogenannte österreichische Modell eingeführt wird (BMWE, 2026). Es erlaubt Tankstellen genau eine Preiserhöhung pro Tag (in Österreich jeweils um 12 Uhr)², wobei die Anbieter die Preise weiterhin in unbegrenzter Zahl senken können. Die Empirie zeigt, dass dieser Eingriff zu geringeren Preisschwankungen, also zu mehr Stabilität geführt hat (Becker et al., 2021; Fasoula & Schweickert, 2020). Hinsichtlich der Preiseffekte ist die Evidenz jedoch uneinheitlich. Zum Teil finden die Analysen für die Einführung der Maßnahme im Jahr 2009 insbesondere bei Benzin einen preisreduzierenden Effekt, der im Zeitverlauf abnimmt (Becker et al., 2021). Allerdings lässt sich eine langfristige Wirkung nicht eindeutig identifizieren, da die Regulierung 2011 angepasst wurde und zusätzlich eine Transparenzmaßnahme eingeführt wurde. Andere finden dagegen für die ursprüngliche Regulierung von 2009 keinen signifikanten Preiseffekt, identifizieren jedoch für die Revision von 2011 einen preisreduzierenden Effekt (Bernhardt et al., 2025). Insgesamt erschwert die Kombination aus Preisregulierung und Transparenzmaßnahme, ähnlich zu der Maßnahme in Deutschland, eine kausale Trennung der Effekte, sodass nicht eindeutig bestimmt werden kann, welcher Einfluss auf welche Maßnahme zurückzuführen ist.

Ebenso können sowohl Verbraucher als auch Anbieter auf Regulierungen reagieren. In Westaustralien z. B. wurde 2001 eine Regulierung eingeführt, nach der die Preise nur einmalig täglich festgesetzt und anschließend für 24 Stunden nicht mehr verändert werden durften. Empirisch zeigt sich, dass die Preise zunächst sinken, da die Koordination zwischen den Anbietern vorübergehend gestört wird. Dieser Effekt ist jedoch nicht persistent: Die Anbieter passen ihre Strategien an und sind trotz der Regelung weiterhin in der Lage, sich zu koordinieren. Die Regulierung erweist sich damit – abgesehen von geringeren Preisschwankungen – weitgehend als wirkungslos (Wang, 2009).

Mit der Einführung der Gesetzesänderungen hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass sie sich auch

¹ Zu Beginn der Maßnahme wurden diese Informationen lediglich über die offizielle Website spritpreisrechner.at bereitgestellt. Mittlerweile existieren jedoch auch private Seiten und Apps, die umfangreichere Informationen zur Verfügung stellen und somit zur Transparenz beitragen.

² Bei der erstmaligen Einführung der Maßnahme im Jahr 2009 durften Preiserhöhungen einmal täglich um Mitternacht erfolgen (BGBl 2009, II, Nr. 190). Mit der Reform im Jahr 2011 wurde dieser Zeitpunkt auf 12:00 Uhr mittags verlegt (BGBl 2010, II, Nr. 484).

weitere Maßnahmen vorbehält, sollten die Preise dauerhaft hoch bleiben. Den wohl stärksten potenziellen Eingriff in den Kraftstoffmarkt stellen die von Finanzminister Klingbeil präferierten Preisregulierungen nach luxemburgischem Vorbild dar, bei dem die Preise für Benzin und Diesel durch eine Preisobergrenze gedeckelt werden sollen. Damit würde der Regulierer nicht nur die Margen vorgeben, sondern müsste auch fortlaufend über detaillierte Kosteninformationen verfügen, um diese zu berechnen. Der Eingriff könnte bei detaillierter Informationslage zwar insofern wirken, dass die Maximalpreise regulatorisch gesenkt würden. Zudem würden Preisschwankungen abnehmen, weil die Preisobergrenze den Wettbewerb in der Preissetzung einschränkt.

Allerdings kann eine Deckelung auch dazu führen, dass der Preis seine Lenkungswirkung verliert, da Verbraucher sich beim Konsum nicht mehr an den tatsächlichen Knappheitspreisen, sondern an den geringeren regulierten Preisen orientieren. Gleichzeitig könnten steuerliche Anpassungen erforderlich werden, wenn den Anbietern eine gewisse Rendite erhalten bleiben soll. Insgesamt besteht eine erhöhte Gefahr ineffizienter Preise durch den Staatseingriff. Darüber hinaus ist es ebenso möglich, dass zwar die Höchstpreise durch die Regulierung sinken, die Durchschnittspreise aber steigen und damit die Verbraucher schlechter gestellt werden als ohne eine Regulierung (Berezvai & Helfrich, 2024; Gatsios et al., 2026).

Die empirische Evidenz zeigt ebenso, dass insbesondere starre Preisdeckel, wie sie etwa in Ungarn praktiziert wurden, zu Marktaustritten und einer Verringerung des Wettbewerbs führen können, was nach ihrer Aufhebung ein dauerhaft höheres Preisniveau begünstigt. Aber auch bei dynamisch angepassten Preisdeckeln zeigt die empirische Evidenz, dass diese als Orientierungspunkt für Anbieter dienen, zu einer Angleichung der Preise und einer geringeren Preisstreuung führen und so implizite Kollusion erleichtern, was ebenfalls langfristig zu einem höheren Preisniveau führen kann (Sen et al., 2011; Berezvai & Helfrich, 2024; Gatsios et al., 2026).

Verschärfung des Wettbewerbsrechts

Neben der Einführung des österreichischen Modells enthält das Maßnahmenpaket aber noch weitere Maßnahmen: So werden dem Bundeskartellamt mehr Kompetenzen zugewiesen, indem eine „Beschleunigung und Effektivierung von Verfahren nach Sektoruntersuchungen“ eingeführt wird. Dem Kartellamt wird damit die Möglichkeit verschafft, deutlich einfacher und schneller verhaltensorientierte sowie strukturelle Maßnahmen einzuleiten, wenn eine Sektoruntersuchung zu dem Ergebnis kommt, dass eine Störung des Wettbewerbs vorliegt (BMW, 2026).

Ebenso wird eine erweiterte Transparenzpflicht gegenüber Wettbewerbsbehörden eingeführt, die den überhöhten Preisen auf Kraftstoffmärkten entgegenwirken soll. Konkret sollen Mineralölunternehmen verpflichtet werden, Preisentwicklungen sowie zugrundeliegende Kostenstrukturen offenzulegen und entsprechende Preiserhöhungen sachlich zu begründen. Damit werden die Hürden für das Eingreifen des Bundeskartellamts gesenkt und die Effektivität der kartellrechtlichen Durchsetzung erhöht. Gleichzeitig kommt es zu einer Beweislastumkehr: Nicht mehr ausschließlich das Bundeskartellamt muss missbräuchlich überhöhte Preise nachweisen, sondern Unternehmen müssen darlegen, dass ihre Preise angesichts der bestehenden Kosten gerechtfertigt sind.

Eine Feststellung von Preisüberhöhungen ist regelmäßig mit großen Problemen behaftet. Zum einen verfügt die Wettbewerbsbehörde oftmals nicht über ausreichende Informationen, eine Preisüberhöhung zu determinieren. Zum anderen ist es nicht trivial, die dazu notwendigen kontrafaktischen Preise zu berechnen. Durch eine erweiterte Offenlegungspflicht und die damit verbundene Verpflichtung, die Preisaufschläge zu rechtfertigen, wird es in Zukunft deutlich einfacher, Preismissbrauch zu identifizieren. Zugleich handelt es sich um eine präventive Maßnahme, da Anreize für Unternehmen geschaffen werden, Preise stärker an den tatsächlichen Kosten auszurichten. Auch wenn die Unternehmen einen gewissen Spielraum bei der Begründung ihrer Preisgestaltung haben, dürfte es angesichts internationaler Rohölmärkte schwierig sein, steigende Margen plausibel zu erklären, wenn diese im Zeitverlauf oder im Vergleich zu anderen europäischen Ländern deutlich abweichen. Die Beweislastumkehr entlastet damit das Bundeskartellamt und erhöht zugleich den Druck auf die Mineralölunternehmen. Insgesamt zielt die Maßnahme darauf ab, die Preissetzung im Kraftstoffmarkt stärker zu disziplinieren, ohne unmittelbar in die Preisbildung einzugreifen.

Fazit

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die bisher umgesetzten und diskutierten Maßnahmen zur Senkung der Kraftstoffpreise vor allem darauf abzielen, die Auswirkungen von Marktmacht und damit Preisüberhöhungen und überhöhte Gewinne zu begrenzen. Den Folgen exogener Schocks wie dem aktuellen Ölpreisschock lässt sich damit nur insoweit begegnen, als ein wettbewerblicher Markt Kostensteigerungen zwar vollständig weitergibt, jedoch nicht darüber hinausgehende Preissteigerungen verursacht.

Es kann jedoch durchaus sinnvoll sein, die Marktmacht der Mineralölkonzerne mit geeigneten Maßnahmen zu

begrenzen; allerdings sollte man nicht in Aktionismus verfallen und eine Überregulierung vornehmen. Eingriffe wie direkte Preisregulierungen und Preisobergrenzen oder Maßnahmen wie Tankrabatte sind teuer und in der Wirkung oft zweifelhaft. Die Anwendung des österreichischen Modells begrenzt dagegen zunächst die Volatilität der Preise, ob es auch zu sinkenden Durchschnittspreisen führt, ist ungewiss. Allerdings sollte unbedingt nach einiger Zeit überprüft werden, ob es tatsächlich zu Preisenkungen gekommen ist.

Sinnvoll erscheint es vor allem, den Spielraum des Bundeskartellamts zu erweitern und ihm durch eine Beweislastumkehr ein schärferes Instrument an die Hand zu geben. Eine hohe Konzentration auf Vorleistungsmärkten sowie eine ausgeprägte vertikale Integration führen regelmäßig dazu, dass Kraftstoffpreise nicht nur überhöht sind, sondern auch dem Muster „Rockets and Feathers“ folgen. Sie reagieren auf steigende Ölpreise rasch, während sie bei sinkenden Preisen nur verzögert nachgeben. Auch eine Verschärfung der Missbrauchsaufsicht löst nicht die Probleme, die durch exogene Schocks hervorgerufen werden; jedoch können die negativen Auswirkungen von Marktmacht dadurch begrenzt werden.

Literatur

- Becker, M., Pfeifer, G. & Schweikert, K. (2021). Price effects of the Austrian fuel price fixing act: a synthetic control study. *Energy Economics*, 97, 105207.
- Berezvai, Z. & Helfrich, D. (2024). The impact of a short-term fuel price cap on market prices after its removal: Evidence from Hungary. *Energy Strategy Reviews*, 54, 101472.
- Bernhardt, L., Breiderhoff, X. & Dewenter, R. (2023). The impact of the Tax reduction on fuel prices in Germany – A synthetic difference-in-differences approach. *Review of Economics*, 74(2), 141–160.

- Bernhardt, L., Breiderhoff, X. & Dewenter, R. (2025). New evidence on price effects of transparency regulations in European fuel markets. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 25(1), 4.
- BGBl. (2009). Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen, Pub. L. No. II 190, Bundesgesetzblatt.
- BGBl. (2010). Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen, Pub. L. No. II 484, Bundesgesetzblatt.
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2026, März). Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes zur Anpassung von Kraftstoffpreisen und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kraftstoffmaßnahmenpaket).
- Dewenter, R., Heimeshoff, U. & Lüth, H. (2017). The impact of the market transparency unit for fuels on gasoline prices in Germany. *Applied Economics Letters*, 24(5), 302–305.
- Fasoula, E. & Schweikert, K. (2020). Price regulations and price adjustment dynamics: Evidence from the Austrian retail fuel market. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, 54(1), 21–39.
- Fuest, C., Neumeier, F. & Stöhlker, D. (2022). Der Tankrabatt: Haben die Mineralölkonzerne die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 23(2), 74–80.
- Gatsios, G., Genakos, C. & Papadokanstantaki, S. (2026). *The Impact of Price Ceiling Regulation: Evidence from the Retail Gasoline Market*. SSRN.
- Horvath, M. (2019). Germany's market transparency unit for fuels: Fostering collusion or competition? *Ruhr Economic Papers*, 836.
- Kahl, M. P. (2024). Was the German fuel discount passed on to consumers? *Energy Economics*, 138, 107843.
- Martin, S. (2024). Market transparency and consumer search—Evidence from the German retail gasoline market. *The RAND Journal of Economics*, 55(4), 573–602.
- Montag, F., Sagimuldina, A. & Winter, C. (2026). When does mandatory price disclosure lower prices? Evidence from the German fuel market. *Journal of Political Economy Microeconomics*, 4(1).
- Sen, A., Clemente, A. & Jonker, L. (2011). Retail gasoline price ceilings and regulatory capture: Evidence from Canada. *American law and economics review*, 13(2), 532–564.
- Wang, Z. (2009). (Mixed) strategy in oligopoly pricing: Evidence from gasoline price cycles before and under a timing regulation. *Journal of Political Economy*, 117(6), 987–1030.

Title: Oil price shock and fuel prices: On the German government's package of measures

Abstract: Since the war waged by the US and Israel against Iran and the resulting oil price shock, there has been increasing discussion in Germany about possible measures to reduce fuel prices. The Bundestag and Bundesrat approved a draft bill from the Federal Government that provides for the introduction of the Austrian regulatory model, which allows only one price increase per day. Furthermore, the bill includes a number of other measures, such as tightening anti-abuse supervision, which grants the Federal Cartel Office greater powers over oil companies. The regulations have been in force since 1 April 2026. Some, such as Federal Finance Minister Lars Klingbeil, believe these regulations do not go far enough. They point to countries such as Luxembourg, which regulates fuel prices through state-imposed price caps.

Mariella Falkenhain, Sarah Bernhard

Der Job-Turbo für Geflüchtete aus Sicht von Vermittlungsfachkräften: eine kritische Bilanz

Mit dem Job-Turbo sollen Geflüchtete schnell und nachhaltig in Arbeit gebracht werden. Dieses Ziel erscheint ambitioniert angesichts zahlreicher struktureller Hürden. Dieser Beitrag untersucht, wie Vermittlungsfachkräfte in deutschen Jobcentern den Job-Turbo und seine operativen Vorgaben sowie die Rahmenbedingungen für die Vermittlung von Geflüchteten einschätzen. Es zeigt sich ein deutliches Bild: Fachkräfte lehnen den Job-Turbo mehrheitlich ab, bewerten die Ziele für die gesamte Zielgruppe als schwer erreichbar und enge Vorgaben zur Häufigkeit von Beratungsgesprächen als wenig förderlich. Vermittlungsfachkräfte in spezialisierten Sonderteams sehen die Reform leicht positiver. Die Ergebnisse können für Probleme auf der Arbeitsebene der Arbeitsverwaltung sensibilisieren und sind relevant für die Nachhaltigkeit der Reform.

Seit dem Ausbruch des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine sind mehr als 1 Mio. Menschen aus der Ukraine nach Deutschland geflohen. Zwischen Juni 2022 und März 2025 eingereiste Ukrainer:innen hatten direkt Anspruch auf Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II. Zunächst wurden ukrainische Geflüchtete in Sprachkurse vermittelt, mit dem Ziel, qualifikationsadäquate Beschäftigung zu ermöglichen. Angesichts der im internationalen Vergleich moderaten Beschäftigungsraten hat die Bundesregierung Ende 2023 den Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten eingeführt. Dieser sieht vor, Ukrainer:innen und Geflüchtete aus anderen Kriegs- und Krisenregionen nach bestandem Integrationskurs, also bereits mit geringen Deutschkenntnissen, schnell in Arbeit zu vermitteln. Die Jobcenter wurden damit zu zentralen Umsetzungsakteuren einer Reform, die von hohem politischem Erwartungsdruck begleitet war. Schnelle Vermittlung in Arbeit soll erreicht werden durch häufigere Termine im Jobcenter, Sanktionen bei Verletzung der Mitwirkungspflichten und bei Terminversäumnissen sowie die verstärkte Ansprache und Einbindung von Arbeitgebern. Berufsbegleitende Sprachkurse und Weiterbildungsmöglichkeiten sollen zur Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration beitragen (BA, 2023, 2024).

Bisher liegen nur wenige Erkenntnisse zu den Wirkungen des Job-Turbos vor. Eine Studie internationaler Arbeits-

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

marktforscher zeigt vor allem bei Ukrainer:innen positive Entwicklungen bei Terminhäufigkeit und Erwerbsaufnahmen seit Einführung des Job-Turbos. Bei Geflüchteten aus anderen Herkunftsländern fällt dieser Effekt weniger stark aus (Hainmueller et al., 2026). Eine Befragung von Jobcenterbeschäftigten könnte Hinweise dafür liefern, wie diese Unterschiede zustande kommen.

Die Perspektive der Jobcenter

Dieser Beitrag ergänzt die Debatte um die Perspektive der Jobcenter, bei denen die Umsetzungsverantwortung für den Job-Turbo liegt. Konkret fokussieren wir auf die Sicht der Vermittlungsfachkräfte, die tagtäglich im direkten Kontakt mit Leistungsberechtigten stehen und durch ihr Handeln deren Erfahrungen des Sozialstaats prägen (Senghaas et al., 2025). Zwar stellt die Untersuchung

Dr. Mariella Falkenhain ist stellvertretende Leiterin des Forschungsbereichs Erwerbslosigkeit und Teilhabe am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Dr. Sarah Bernhard ist wissenschaftliche Leiterin der Online-Jobcenter-Befragung im Forschungsbereich Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit am IAB in Nürnberg.

keine Wirkungsanalyse dar, dennoch sind Einstellungen und Bewertungen von Vermittlungsfachkräften aus verschiedenen Gründen relevant. *Erstens* sind Vermittlungsfachkräfte zentrale Akteure in der Umsetzung des Job-Turbos und für ein kontextsensibles Verständnis der Reform grundsätzlich unerlässlich. *Zweitens* sind Vermittlungsfachkräfte selbst Adressat:innen von Veränderung geworden, da sich die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit, offizielle Ziele und die Weisungslage geändert haben. Diese Veränderungen können unterschiedlich erlebt und gedeutet werden. *Drittens* sind Vermittlungsfachkräfte als Street-Level Bureaucrats die Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft. Sie agieren in institutionell abgesteckten Räumen und werden zu de facto Policy-Makers, indem sie ihre Ermessensspielräume unterschiedlich nutzen (Lipsky, 1980; Hupe & Hill, 2007). Individuelle Einschätzungen zu Fairness, Wirksamkeit und Erreichbarkeit von Reformzielen sowie zur Motivation und Würdigkeit (deservingness) von Leistungsbeziehenden können Ermessensentscheidungen maßgeblich beeinflussen (Rice, 2012; Belabas & Gerrits, 2017).

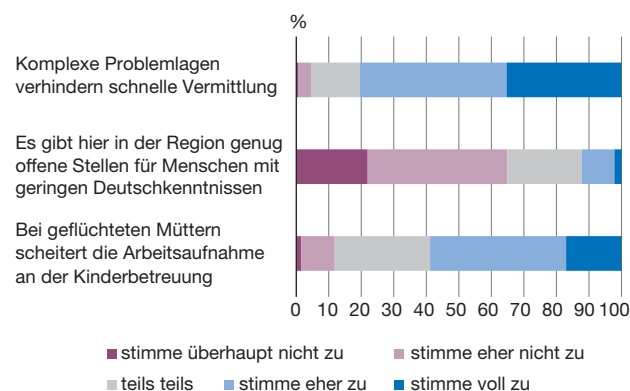
Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat Anfang 2024 und Anfang 2025 bundesweit über 3.000 Jobcenter-Beschäftigte im Rahmen der standardisierten Online-Jobcenter-Befragung (OnJoB) zu ihrem Arbeitsalltag und ihrer Meinung zur Grundsicherung befragt (Bernhard et al., 2024b). Die zweite Befragung Anfang 2025 enthielt darüber hinaus ein Fragemodul zur Beratung und Vermittlung von Geflüchteten. Die hier dargestellten Auswertungen enthalten Antworten von mehr als 1.100 Vermittlungsfachkräften, die zum Zeitpunkt der zweiten Befragung Geflüchtete betreut haben.

Schwierige Rahmenbedingungen für schnelle Vermittlung in Arbeit

Vermittlungsfachkräfte, die mit Geflüchteten arbeiten, agieren typischerweise im Spannungsfeld zwischen institutionellen Vorgaben und schwierigen Rahmenbedingungen (Hagelund & Kavli, 2009; Sundbäck, 2024). So erschwert eine Reihe von strukturellen Faktoren die Vermittlung von Geflüchteten in Arbeit, darunter psychosoziale Belastungen durch Krieg, Flucht und Verlust von Familie, Heimat und Status, Sprachbarrieren, fehlende Passung von Qualifikationen aus dem Herkunftsland mit Anforderungen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt oder langwierige Anerkennungsprozesse beruflicher Abschlüsse, aber auch befristete Aufenthaltstitel und unklare Zukunftsperspektiven.

Die weit überwiegende Mehrheit der befragten Vermittlungsfachkräfte erlebt die Rahmenbedingungen als schwierig. Der Aussage „komplexe Problemlagen verhin-

Abbildung 1
Einschätzungen zu strukturellen Herausforderungen bei der Vermittlung von Geflüchteten in Arbeit



Antworten von je rund 1.150 Vermittlungsfachkräften, die mit Geflüchteten arbeiten.

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung 2025, eigene Berechnungen.

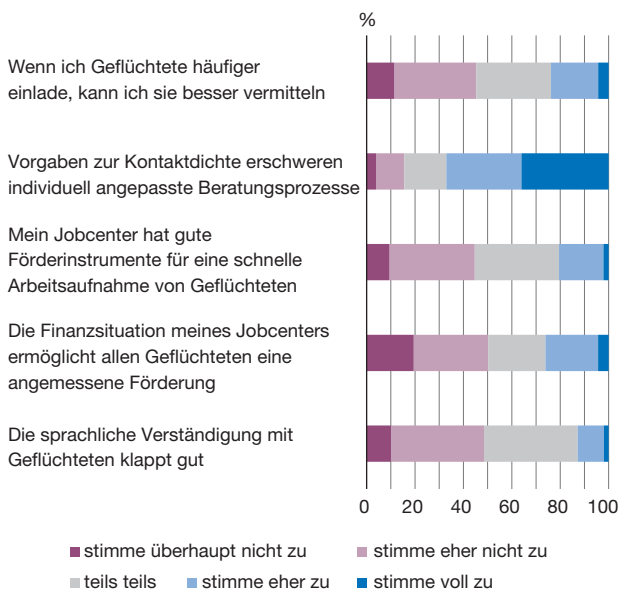
dern schnelle Vermittlung“ stimmen auf einer fünfstufigen Antwortskala 80 % der Befragten „eher“ oder „voll und ganz“ zu (Abbildung 1). Die meisten haben darüber hinaus Zweifel bezüglich der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes: Nur 13 % der Vermittlungsfachkräfte stimmen der Aussage zu, es gäbe genug offene Stellen für Menschen mit geringen Deutschkenntnissen. Das Antwortverhalten variiert hier je nach regionaler Arbeitsmarktlage. Schließlich gibt es viel Zustimmung (59 %) zu einer Aussage, die fehlende Kinderbetreuung als Arbeitsmarkthemmnis von geflüchteten Frauen benennt.

Diese Antwortmuster sind über alle befragten Vermittlungsfachkräfte konsistent, unabhängig von institutioneller Rahmung (bezüglich Trägerschaft des Jobcenters und Spezialisierung in Sonderteams). Sie zeigen: Die große Mehrheit der Vermittlungsfachkräfte, die Geflüchtete betreuen, sieht das Ziel des Job-Turbos – schnelle Erwerbsaufnahme auch ohne fortgeschrittene Deutschkenntnisse – als schwer erreichbar an.

Unbeliebte Vorgaben, knappe Ressourcen

Die Vermittlungsfachkräfte wurden auch nach den neuen Vorgaben im Rahmen des Job-Turbos und nach den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Ressourcen in der Arbeit mit Geflüchteten gefragt. Eine zentrale, neue Vorgabe im Rahmen des Job-Turbos war die Intensivierung von Kontakten mit Geflüchteten hin zu durchschnittlich einem Kontakt alle sechs Wochen in den ersten sechs Monaten nach Beendigung des Integrationskurses. Laut

Abbildung 2
Einschätzungen zu Vorgaben, Instrumenten und Ressourcen



Antworten von je rund 1.150 Vermittlungsfachkräften, die mit Geflüchteten arbeiten.

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung 2025, eigene Berechnungen.

dahinter liegender Wirklogik soll häufigeres Einladen ins Jobcenter einerseits bessere Beratung und Vermittlung möglich machen, andererseits aber auch Druck zur Arbeitssuche erzeugen. Wengleich die Kontakthäufigkeit seit Einführung des Job-Turbos deutlich zugenommen hat – bei Ukrainer:innen stärker als bei Personen aus anderen Herkunftsländern (Hainmueller et al., 2026), so liegen bisher keine Erkenntnisse zur konkreten Ausgestaltung des intensivierten Kontakts vor und dazu, wie dieser von Vermittlungsfachkräften bewertet wird.

Die Umfrage zeigt wenig Zustimmung zu der Aussage, Vermittlung gelänge durch häufigeres Einladen besser. Gerade rund 24 % der Vermittlungsfachkräfte stimmen der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu (Abbildung 2). Weiterhin stimmen 67 % der Befragten der Aussage eher oder voll zu, Vorgaben zur Kontaktdichte würden individuell angepasste Beratungsprozesse erschweren. Während die erste Antwortverteilung auch die schwierigen Rahmenbedingungen widerspiegeln dürfte, deutet die zweite an, dass Vorgaben zur Kontaktdichte den wahrgenommenen Ermessens- und Entscheidungsspielraum einschränken. Eine ablehnende Haltung gegenüber Vorgaben zur Kontaktdichte wird noch stärker von Vermittlungsfachkräften in kommunalen Jobcentern vertreten.

Sie unterliegen nicht den zentralen fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit.

Ein Blick auf die weiteren Antworten liefert mögliche Erklärungen für die kritische Bewertung der Kontaktdichtevorgaben: Nur 20 % der Vermittlungsfachkräfte stimmen der Aussage zu, es stünden in ihrem Jobcenter gute Förderinstrumente für Geflüchtete zur Verfügung. 26 % bewerten die finanzielle Situation ihres Jobcenters als ausreichend, um alle Geflüchteten angemessen fördern zu können. Schließlich beschreiben lediglich 13 % der Befragten die sprachliche Verständigung mit Geflüchteten als gut.

Offensichtlich fehlt es vielen Vermittlungsfachkräften in der Arbeit mit Geflüchteten an Instrumenten und Ressourcen. Wenn Programme fehlen, die zielgruppenspezifischen Bedarfen Rechnung tragen oder wenn nicht genug Geld da ist, um bestehende Fördermöglichkeiten zu nutzen, dann kann Beratung ins Leere laufen. Der intensivierte Kontakt als prozedurale Veränderung kann auch dann leer drehen, wenn die sprachliche Verständigung schwer ist und damit Unterstützungsbedarfe gar nicht erst identifiziert und institutionelle Anliegen nur schwer kommuniziert werden können (Falkenhain & Hirseland, 2024a).

Die Einschätzung ihrer Zustimmung zu den abgefragten Aussagen stellt die Befragten vor die Herausforderung, eine Art Mittelwert für alle ihre Beratungsfälle zu bilden, obwohl z. B. die sprachliche Verständigung mit der einen Klientin mühelos klappt und mit dem anderen Klienten kaum möglich ist. Die großen Anteile der Antwort „teils teils“ bei einigen Fragen (Abbildung 2) – 39 % bei sprachlicher Verständigung, 35 % bei Förderinstrumenten, 31 % bei „besser vermitteln durch häufigeres Einladen“ – dürfte auf die Heterogenität der Zielgruppe und der Erfahrungen von Vermittlungsfachkräften hinweisen. Einerseits ist dies wenig verwunderlich. Und doch deuten die Antworten auf die Problematik einer Reform hin, deren ambitioniertes Ziel uniform für eine heterogene Gruppe definiert wird.

Darüber hinaus deutet die häufig kritische Einschätzung der finanziellen Ressourcen („Förderung für alle Geflüchteten“) darauf hin, dass Vermittlungsfachkräfte selektiv aktivieren müssen. Für Fördermaßnahmen werden unter einem solchen selektiven Setting der Tendenz nach eher erfolversprechende Personen ausgewählt als solche, mit denen das Programmziel „schnelle Vermittlung in Arbeit“ als kaum erreichbar angesehen wird, die aber aufgrund zahlreicher Nachteile Unterstützung prinzipiell dringender benötigen würden. Dieses Muster – in der Arbeitsmarktsoziologie auch *creaming* (oder *Rosinen picken*) und *parking* genannt – ist typisch für *work-first*

Tabelle 1

Einstellung von Fachkräften in Sonderteams „Flucht und Migration“ und im Regelbetrieb

	Vorgaben zur Kontaktdichte erschweren individuell angepasste Beratungsprozesse	Wenn ich Geflüchtete häufiger einlade, kann ich sie besser vermitteln	Jobcenter hat gute Förderinstrumente für eine schnelle Arbeitsaufnahmen von Geflüchteten	Die sprachliche Verständigung mit Geflüchteten klappt gut	Die Finanzsituation meines Jobcenters ermöglicht allen Geflüchteten eine angemessene Förderung
Sonderteam „Flucht und Migration“ (Ref. Regelbetrieb)	-0,01	0,24 ***	0,12 *	0,12 *	-0,04
Fallzahl	1.147	1.141	1.143	1.156	1.130

Regressionen zur Zustimmung zu der jeweiligen Aussage auf einer fünfstufigen Skala (von 1 = stimme überhaupt nicht zu bis 5 = stimme voll zu) mit weiteren nicht ausgewiesenen Kontrollvariablen (Alter (auch quadriert), Geschlecht, (Fach-)Hochschulreife, berufliche Qualifikation, Spezialisierung auf Personen mit schwerwiegenden Hemmnissen, Beschäftigungsdauer im Jobcenter (auch quadriert), Arbeitgeberin und Jobcenterträgerschaft, SGB-II-Vergleichstyp); Signifikanzniveau * 10 % / ** 5 % / *** 1 %.

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung 2025, eigene Berechnungen.

Programme (Peck & Theodore, 2000). Möglich wäre auch, dass die Aktivierungsbemühungen angesichts begrenzter Budgets und des politischen Erwartungsdrucks zunächst in Richtung ukrainischer Leistungsberechtigter kanalisiert wurden, zulasten von Geflüchteten aus anderen Ländern.

Die kritische Bewertung der Kontaktdichteerhöhung könnte schließlich auch im Zusammenhang mit einem hohen Betreuungsschlüssel und knappen zeitlichen Ressourcen stehen. Laut Umfrage betreuen Vermittlungsfachkräfte, die in Vollzeit mit Geflüchteten und anderen Klient:innen-Gruppen arbeiten, im Durchschnitt 216 Leistungsberechtigte. So ist es nicht unwahrscheinlich, dass eine Erhöhung der Kontakte mit Geflüchteten zu mehr kurzen, standardisierten Beratungsgesprächen oder mehr Kurztelefonaten geführt hat. Diese könnten ausreichen, um Leistungen für arbeitsmarktnahe Klient:innen zu erbringen, nicht aber, um komplexe Problemlagen zu bearbeiten (Baethge-Kinsky et al., 2007).

Internationale Studien zu intensiver Beratung kommen zu einem ähnlichen Schluss: Mehr Beratungsgespräche im Jobcenter können ein effektives Instrument sein, um die Jobsuche von Leistungsberechtigten zu unterstützen und zu beschleunigen; sie wirken aber nicht für alle gleich (Rosholm, 2014). Bei arbeitsmarktnahen Menschen wirkt intensiver Kontakt oft als entscheidender Push, entweder direkt durch die Bereitstellung von Förderangeboten und die gemeinsame Identifizierung von Erwerbspfaden oder indirekt als mahnende Erinnerung. Diese positiven Effekte bleiben bei arbeitsmarktfernen Personen allerdings (oft) aus (Rosholm, 2014). Gerade für Menschen mit multiplen Problemlagen bedeuten mehr Termine im Jobcenter nicht zwingend passgenauere Hilfe; sie können stattdessen sogar konträre Wirkungen entfalten und

Belastungen generieren (Danziger & Seefeldt, 2000; Dunford-Stenger et al., 2021).

Sonderteams bewerten häufigere Kontakte mit Geflüchteten leicht positiver

Jobcenter organisieren sich je nach Zusammensetzung der Leistungsberechtigten ganz unterschiedlich. Teilweise gibt es Spezialteams von Vermittlungsfachkräften beispielsweise nur für Geflüchtete, für Jüngere oder für andere, besonders benachteiligte Gruppen. Teilweise beraten Teams von Vermittlungsfachkräften jedoch auch ohne zielgruppenspezifische Spezialisierung eine breite Gruppe von Leistungsberechtigten. In zwei Drittel der teilnehmenden Jobcenter gab mindestens eine befragte Person an, in einem spezialisierten Team für Geflüchtete zu arbeiten. Dabei variiert der Anteil der Jobcenter mit solchen spezialisierten Teams regional stark.¹ Analysiert man mit Hilfe von multivariaten Methoden, wie die erfragten Einstellungen zur Arbeit mit Geflüchteten mit dem Spezialisierungsgrad von Vermittlungsfachkräften korrelieren, dann zeigen sich einige interessante Unterschiede (Tabelle 1).

Vermittlungsfachkräfte in Sonderteams „Flucht und Migration“ bewerten die Aussage, dass häufigeres Einladen ins Jobcenter die Vermittlung von Geflüchteten erleichtert, etwas positiver als ihre Kolleg:innen, die im Nor-

1 In den SGB-II-Vergleichstypen Ia, Ib und Ic (Landkreise in Bayern bzw. Süddeutschland mit unterdurchschnittlicher Quote erwerbsfähiger Leistungsberechtigter) ist sie mit 36 bis 48 % am niedrigsten, während sie in den Typen IIIb, IIIc, IIId und IIle (d. h. in Regionen mit durchschnittlicher oder überdurchschnittlicher Quote erwerbsfähiger Leistungsberechtigter vor allem im städtischen Raum) mit über 80 % am höchsten ist. Zu den SGB-II-Vergleichstypen, siehe Dauth et al. (2013).

malbetrieb mit Geflüchteten arbeiten. Auch sehen Vermittlungsfachkräfte in Sonderteams die zur Verfügung stehenden Förderinstrumente für die Zielgruppe und die sprachliche Verständigung mit Geflüchteten etwas weniger kritisch.

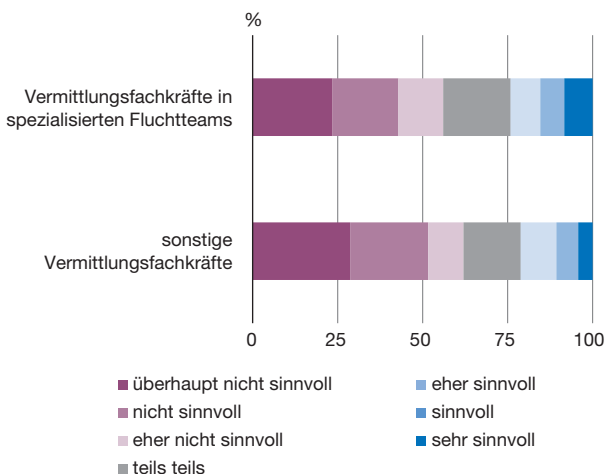
Die Unterschiede in der Bewertung sind für die Praxis der Fallbearbeitung höchst relevant. So betreuen Vermittlungsfachkräfte in Sonderteams „Flucht und Migration“ ausschließlich Geflüchtete, anders als ihre Kolleg:innen im sonstigen Regelbetrieb. Der Betreuungsschlüssel ist, laut der Befragung, in Sonderteams mit geschätzt 197 Klient:innen je Vollzeitkraft zwar hoch, aber dennoch etwas günstiger als bei Vermittlungsfachkräften, die im Regelbetrieb Geflüchtete betreuen. Dort sind es geschätzt 216 Klient:innen je Vollzeitkraft. Zwar ist auch die Gruppe der Geflüchteten stark heterogen, und doch dürften die zentralen strukturellen Herausforderungen für fluchtspezifische Sonderteams vergleichbarer sein als für Vermittlungsfachkräfte, die zusätzlich zu Geflüchteten auch weitere Gruppen beraten. Es ist also anzunehmen, dass Vermittlungsfachkräfte in Sonderteams über mehr gruppenspezifisches Erfahrungswissen verfügen als Kolleg:innen im sonstigen Regelbetrieb und dies stetig, unter anderem über Lernen im Team, erweitern (Foldy & Buckley, 2010; Lotta et al., 2023). Dies zeigte sich auch in einer früheren Studie des IAB², in deren Rahmen eine Teamleiterin eines Sonderteams „Flucht und Migration“ auf den informellen Charakter des gemeinsamen Lernens hinwies:

Wir experimentieren sehr viel. Es steht alles nicht in irgendwelchen Handbüchern und so. Es ist einfach diese Erfahrung. Wir haben einen sehr aktiven Team-austausch. Also unsere Teambesprechungen sind so, dass natürlich ich als Teamleitung die ganzen Handlungsempfehlungen und sonst was natürlich kommunizier', aber der andere Teil ist dann mehr so gemeinsame Entwicklung von Beratungstechniken.

Ein hoher Grad an Erfahrungswissen und Behandlungstiefe kann sich positiv auf das Selbstwirksamkeitsverständnis von Fachkräften in der Beratung und Vermittlung auswirken, was sich in der Antwort zu den positiven Effekten von häufigerem Einladen widerspiegeln dürfte. Außerdem ist denkbar, dass in Sonderteams bereits für die Aufgabe motivierte Vermittlungsfachkräfte eingestellt werden, teils auch mit fremdsprachigen Kompetenzen, was wiederum sprachensible Beratung ermöglicht. Auch dürften Führungskräfte stärker daran interessiert sein,

2 Das Forschungsprojekt „Integration und Teilhabe von Flüchtlingen im SGB II“ wurde von 2017 bis 2022 unter der Leitung von Dr. Andreas Hirsland am IAB durchgeführt und umfasste unter anderem Interviews mit Jobcenter-Beschäftigten (Falkenhain & Hirsland, 2024b).

Abbildung 3
Einschätzungen zum Job-Turbo



Antworten von rund 1.150 Vermittlungsfachkräften, die mit Geflüchteten arbeiten auf die Frage „Wie sinnvoll finden Sie den Job-Turbo?“

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung 2025, eigene Berechnungen.

zielgruppenspezifische Förderprogramme einzukaufen und anzubieten, wenn konzentrierte Expertise und gute Beratungsstrukturen in Form von Sonderteams vorliegen.

Laut der Studie von Hainmueller et al. (2026) konnten bei Sonderteams nicht mehr Beratungstermine mit und Erwerbseintritte von Geflüchteten im Vergleich zu Jobcentern ohne Sonderteams verzeichnet werden. Die hier diskutierten Befragungsdaten weisen allerdings darauf hin, dass die institutionelle Rahmung durchaus relevant ist, da sie Einstellungen zur eigenen Arbeit beeinflussen kann. Dies könnte vor allem dann wichtig werden, wenn es um die Nachhaltigkeit der Reform geht und damit auch um den Umgang von Vermittlungsfachkräften mit schwierigen Fällen, die bisher – der Logik von creaming und parking folgend – nicht vorrangig adressiert wurden.

Job-Turbo wird als wenig sinnvoll eingeschätzt

Wenig überraschend nach vielen schlecht bewerteten Einzelaspekten fällt die Gesamteinschätzung zum Job-Turbo bei Vermittlungsfachkräften, die unter anderem Geflüchtete betreuen, negativ aus (Abbildung 3). Lediglich 21 % der Befragten bewerten die Reform auf einer 7-stufigen Skala als „eher sinnvoll“, „sinnvoll“ oder „sehr sinnvoll“, während 62 % sie als „eher nicht sinnvoll“, „nicht sinnvoll“ oder „überhaupt nicht sinnvoll“ beschreiben. An dieser Einschätzung hat sich zwischen beiden Erhebungszeitpunkten 2024 und 2025 kaum etwas verändert. Entsprechend der leicht positiveren Einschätzung der

Einzelaspekte unter Fachkräften in Sonderteams bewerten diese auch die Reform insgesamt weniger negativ.

Diskussion und Fazit

Die hier vorgestellten Daten zeigen, dass Vermittlungsfachkräfte in der Arbeit mit Geflüchteten mit diversen Herausforderungen konfrontiert sind: schwierige Rahmenbedingungen, begrenzte finanzielle Ressourcen und zielgruppenspezifische Förderprogramme, erschwerte sprachliche Verständigung. Die Vorgaben zur Häufigkeit von Beratungsgesprächen sowie der Job-Turbo insgesamt werden von den Vermittlungsfachkräften mehrheitlich kritisch gesehen.

Die Ergebnisse stellen nicht in Frage, dass der Job-Turbo für einige Gruppen gewirkt hat. Sie verweisen aber auf eine Reihe von Problemzusammenhängen in der Umsetzung: *Erstens* dürfte die kritische Bewertung des Job-Turbos insgesamt im Zusammenhang stehen mit Arbeitsüberlastung, die sich aus der Einführung des Job-Turbos und der parallel stattfindenden Bürgergeldreform ergeben hat (Bernhard et al., 2024a; Verdi, 2025). Gerade wenn neue Handlungsvorschriften nicht mit besserer Ressourcenausstattung einhergehen, stehen Vermittlungsfachkräfte vor dem Dilemma, mehr mit dem gleichen (doing more with the same) erreichen zu sollen (Hupe & Buffat, 2014). Dies kann zu Überlastung und Unzufriedenheit führen. *Zweitens* dürfte auch eine wahrgenommene Störung der Praxis durch top-down Anweisungen und großen politischen Druck, Ergebnisse zu generieren, mitursächlich sein für den skeptischen Blick auf den Job-Turbo und die mit ihm verbundenen Vorgaben (Süddeutsche Zeitung, 2024). *Drittens* deuten inhaltsanalytische Auswertungen der offenen Kommentare aus der OnJoB Befragung 2024 darauf hin, dass Vermittlungsfachkräfte das Ziel des Job-Turbos (schnelle Vermittlung) als widersprüchlich zu den Zielen der parallelen Bürgergeldreform (Beratung auf Augenhöhe) bewertet haben. Auch das Risiko von Ungleichbehandlung wurde genannt, wenn mehr Anstrengungen für Geflüchtete weniger Zeit für andere Leistungsberechtigte bedeuten (Bernhard et al., 2024a).

Zusammenfassend können die hier vorgestellten Ergebnisse helfen, für Problemlagen auf der Arbeitsebene der Arbeitsverwaltung zu sensibilisieren bzw. ein Ansatzpunkt sein, diese besser zu verstehen und ihnen entgegenzuwirken. Die Befragungsergebnisse und internationale Studien regen außerdem an, die faktische Zunahme von Beratungsgesprächen mit Vorsicht zu interpretieren. In erster Linie handelt es sich um eine Veränderung der zeitlichen Struktur der Fallbearbeitung, die sich ganz unterschiedlich auf die Intensität und Qualität der Fallbearbeitung auswirken kann (Baethge-Kinsky et al., 2007,

S. 120–124). Die hier skizzierten Ergebnisse deuten auch an, dass eine knappe Ressourcenausstattung und ambitionierte Reformziele zu selektiven Aktivierungsbemühungen führen können. Es bleibt weiterer Forschung vorbehalten, dies genauer zu untersuchen – sowohl mit quantitativen als auch mit qualitativen Methoden.

Trotz eines Anstiegs der Beschäftigungsquote von Ukrainer:innen seit Einführung des Job-Turbos bleibt die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten eine große Herausforderung für Vermittlungsfachkräfte deutscher Jobcenter. Denn weiterhin stammt ein gutes Viertel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Grundsicherung aus der Ukraine oder einem der acht Hauptasylherkunftsländer (Statistik der BA, 2026). Die hier vorgestellten Daten verweisen auf die Notwendigkeit, bessere Voraussetzungen für gute, adressatengerechte Beratung und Vermittlung zu schaffen.

Wie anfangs betont, stellen die hier vorgestellten Ergebnisse keine Wirkungsevaluation des Job-Turbos im engen Sinne dar. Allerdings können Bewertungen und Einstellungen von Vermittlungsfachkräften sehr wohl folgenreich sein. Die Sicht von Vermittlungsfachkräften ist nur eine Perspektive auf den Job-Turbo. Ein gutes Verständnis der Wirkungen des Job-Turbos wird die Integration verschiedener Perspektiven erfordern, darunter die der Arbeitgeber und vor allem die der Adressat:innen (Geflüchteten) selbst.

Literatur

- BA – Bundesagentur für Arbeit. (2023). *Fachliche Empfehlungen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit Arbeitsmarktzugang*.
- BA – Bundesagentur für Arbeit. (2024). *Gemeinsam Zukunft gestalten – Arbeitsmarktchancen für geflüchtete Menschen*.
- Baethge-Kinsky, V., Bartelheimer, P., Henke, J., Wolf, A., Land, R., Willisch, A. & Kupka, P. (2007). Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II (Konzeptstudie) nsDL-Kon. *IAB Forschungsbericht*, Nr. 15/2007.
- Belabas, W. & Gerrits, L. (2017). Going the Extra Mile? How Street-level Bureaucrats Deal with the Integration of Immigrants. *Social Policy & Administration*, 51(1), 133–150.
- Bernhard, S., Osiander, C. & Ramos Lobato, P. (2024a). Jobcenter-Beschäftigte finden die verschiedenen Elemente des Bürgergeldes unterschiedlich sinnvoll. *IAB Forum*.
- Bernhard, S., Nützel, U.-M., Osiander, C., Ramos Lobato, P. & Zins, S. (2024b). OnJoB: Die Online-Jobcenter-Befragung Bürgergeld. *IAB Forschungsbericht*, 17/24.
- Danziger, S. K. & Seefeldt, K. S. (2000). Ending welfare through work first: Manager and client views. *Families in Society*, 81(6), 593–601.
- Dauth, W., Dorner, M. & Blien, U. (2013). Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich: Vorgehensweise und Ergebnisse. *IAB-Forschungsbericht*, Nr. 11.
- Dunford-Stenger, A., Holcomb, S., Hetling, A. & Krepcio, K. (2021). Defining and Pursuing Goals in a Work First Environment: An Analysis of Public Assistance Recipients' Experience and Perception of Public Policy on the Frontlines. *Human Service Organizations Management, Leadership and Governance*, 45(1), 13–28.
- Falkenhain, M. & Hirsland, A. (2024a). „Wir sind 'ne lernende Organisation“: interkulturelle Begegnungen im Jobcenter. *IAB-Forum*.

- Falkenhain, M. & Hirsland, A. (2024b). Limits of Activation? Street-level responses to the 2015 Refugee Challenge in German job centers. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 1–15.
- Foldy, E. G. & Buckley, T. A. (2010). Re-Creating Street-Level Practice: The Role of Routines, Work Groups, and Team Learning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 23–52.
- Hagelund, A. & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 259–270.
- Hainmueller, J., Marbach, M., Hangartner, D., Harder, N. & Vallizadeh, E. (2026). Refugee Labor Market Integration at Scale: Evidence from Germany's Fast-Track Employment Program. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 123(14).
- Huqe, P. & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.
- Huqe, P. & Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russel Sage Foundation.
- Lotta, G., Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2023). Practicing Knowledge-Agency in Highly Vulnerable Communities: The Frontlines of Governance in Delivering Brazilian Human Services. *Public Management Review*, 27(8), 1938–1958.
- Peck, J. & Theodore, N. (2000) 'Work first': Workfare and the regulation of contingent labour markets. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1), 119–138.
- Rice, D. (2012). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro- Institutional Theory of Policy Implementation. *Administration & Society*, 45(9), 1038–1062.
- Rosholm, M. (2014). *Do case workers help the unemployed ? Evidence for making a cheap and effective twist to labor market policies for unemployed workers*.
- Senghaas, M., Röhrer, S., Köppen, M. & Bernhard, S. (2025). Rollenverständnisse von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern und ihre Bedeutung für das Sanktionshandeln. *Zeitschrift für Sozialreform*, 71(1), 87–113.
- Statistik der BA – Bundesagentur für Arbeit. (2026). *Erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach Staatsangehörigkeit. Berichtsmonat: Oktober 2025*.
- Süddeutsche Zeitung. (2024, 4. Juni). *Job-Turbo für Ukraine-Flüchtlinge in der Kritik*.
- Sundbäck, L. (2024). *Between the Client and the Institutional System : Street-level Bureaucrats' Discretion, Positioning, and Trust in Institutional Encounters with Forced Migrants in Finland and Sweden*. *Social Policy and Society*, 1–14.
- Verdi. (2025). *Jobcenter-Beschäftigte am Limit: Bundesregierung verschärft mit Bürgergeld-Reform die Bürokratiepflichten – und damit die ohnehin prekäre Arbeitsbelastung [Pressemitteilung]*.

Title: *The Job-Turbo for refugees from the perspective of placement officers: a critical assessment*

Abstract: *The Job-Turbo initiative aims to help refugees find employment quickly and sustainably. This goal appears ambitious given the numerous structural challenges involved. This article examines how placement officers in German job centres assess the Job-Turbo and its operational guidelines, as well as the framework conditions for placing refugees in jobs. Based on new survey data, we show that the majority of placement officers reject the Job-Turbo, considering its objectives for the entire target group to be difficult to achieve and the guidelines on the frequency of counselling sessions to be constraining. Placement officers in specialized refugee teams view the reform slightly more positively. The findings can raise awareness of problems at the frontline of employment services and are relevant to the sustainability of the reform.*

Robert M. Rühl

Die ResilienzRente: Ein Reformkonzept für eine leistungsgerechte Rentenversicherung

Die Rentendebatte kreist um alte Konzepte – doch die demografischen Herausforderungen verlangen andere Ansätze. Mit der „ResilienzRente“ wird ein Modell vorgestellt, das die strukturelle Benachteiligung einer geringeren Lebenserwartung korrigiert, die mit niedrigeren Einkommen einhergeht. Eine Simulation der Effekte bis 2060 zeigt: Systemstabilität und Beitragsgerechtigkeit lassen sich durch degressive Mechanismen wirksam miteinander verbinden.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) weist eine systematische Umverteilung zugunsten höherer Einkommen auf. Ursache ist ein Konstruktionsproblem: Die Rentenansprüche werden in monatlichen Zahlungen bemessen, obwohl die zugrunde liegende Lebensleistung ein gesamtes Erwerbsleben umfasst. Da Personen mit höherem Einkommen signifikant länger leben, beziehen sie nicht nur höhere Monatsrenten, sondern diese auch über einen längeren Zeitraum. Der positive Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zudem weiter verstärkt (Auerbach et al., 2017; Haan et al., 2020).

Betrachtet man die Rentenversicherung über den gesamten Lebensverlauf, wird dieser Effekt besonders deutlich. Setzt man die Summe der erwarteten Rentenzahlungen ins Verhältnis zu den geleisteten Beiträgen, ergibt sich die interne Rendite der GRV. Diese variiert erheblich zwischen einzelnen Versicherten und fällt für Personen mit höherer Lebenserwartung systematisch günstiger aus (Richter & Werding, 2020). Bereits Breyer (2013) leitet daraus die Notwendigkeit einer Reform der Entgeltpunktlogik ab. Entsprechende Ansätze wurden jüngst auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021) sowie vom Sachverständigenrat (SVR Wirtschaft, 2023) aufgegriffen.

Die zentrale Frage lautet daher nicht, ob, sondern wie die implizite Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt werden kann, und wie sich dadurch zugleich die Herausforderungen des demografischen Wandels ent-

schärfen lassen. Herkömmliche Reformansätze wie eine Anhebung des Rentenalters oder eine stärkere Kapitaldeckung adressieren intragenerative Verzerrungen nicht.

Die ResilienzRente als integriertes Reformkonzept

Ein wirksamer Reformansatz kann auf den Ideen von Breyer (2013) und dem Sachverständigenrat (2023) aufbauen. Durch eine degressive Zuteilung von Entgeltpunkten (mit steigendem Einkommen gibt es weniger zusätzliche Entgeltpunkte) können Rentenansprüche gezielter gesteuert werden, ohne die individuelle Rangposition der Versicherten zu verletzen. Eine solche Ausgestaltung bewegt sich – bei Wahrung der ordinalen Äquivalenz und ausschließlicher Anwendung auf künftige Anwartschaften – im verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wie eine Analyse der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2023) nahelegt. Mehr Lebensleistung bedeutet dann auch in Zukunft eine höhere Rente. Wird diese Maßnahme mit einer getrennten Anpassung von Bestands- und Zugangsrenten kombiniert, wobei Bestandsrenten mit der Inflation und Zugangsrenten weiterhin mit der bestehenden Rentenanpassungsformel wachsen, entsteht ein integriertes Konzept: die ResilienzRente.

Resilienz beschreibt in diesem Zusammenhang die Fähigkeit der GRV, ihre Leistungs- und Beitragssatzziele in einem fortgesetzten demografischen Schock gleichzeitig

Der vorliegende Artikel ist eine gekürzte, aktualisierte und ergänzte Version einer Dissertation von Rühl (2024).

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dr. Robert M. Rühl ist Lehrbeauftragter für Versicherungsökonomik und Versicherungsbetriebslehre an der Universität Bayreuth und Vorstandsassistent bei der Versicherungsgruppe die Bayerische.

aufrechtzuerhalten. Relativ gleiche Rente für relativ gleiche Leistung: Das ist das Kernversprechen der Teilhabequivalenz, das deutlich gestärkt und neu etabliert würde.

Mit der Degression in der Entgeltpunkte-zuteilung soll der Grenzertrag an Entgeltpunkten (EP) mit steigendem Einkommen abnehmen. Der Lebenserwartungsvorteil hoher Einkommen wird demnach durch absolut niedrigere hinzukommende Rentenansprüche ausgeglichen. Die ungewollte Umverteilung wird bereits in der Anspruchsentstehung systematisch reduziert. Mathematisch ist dies auf verschiedenen Wegen darstellbar, denen sich aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht im Detail gewidmet wird. Im Rahmen dieser Untersuchung sollen exemplarisch drei Typen von Degressionsmodellen betrachtet werden.¹

Alle Varianten sind so angelegt, dass sie – wie unter geltendem Recht – für ein durchschnittliches Einkommen pro Jahr weiterhin einen EP zuteilen. Innerhalb der Versicherungsgemeinschaft, die in diesem Jahr aktiv einzahlt, findet aber eine Umgewichtung der Einzahlungsleistungen statt: Niedrige Einzahlungsbeträge werden aufgewertet (erhalten relativ mehr EP), hohe Einzahlungsbeträge werden in der Anspruchsentstehung reduziert. Dies gleicht unmittelbar bei Anspruchserwerb die Renditeunterschiede aus: Die GRV verteilt nun weniger über unterschiedliche Lebenserwartungen um. Drei mögliche Ausgestaltungsformen der neuen Entgeltpunkte-zuteilung finden sich in Abbildung 1. Q_t stellt das Einkommen eines Versicherten relativ zum Durchschnittseinkommen aller Versicherten dar, EP_t die durch Beiträge auf dieses Einkommen erworbenen Entgeltpunkte; jeweils in einem beliebigen Jahr t nach Einführung der Reform.

Die in Abbildung 1 dargestellten Degressionsvarianten erzielen durch ihre Ausgestaltung unterschiedlich starke (Rück-)Umverteilungseffekte. Das ihnen gemeinsame Ziel der Angleichung der internen Rendite lässt sich auch erreichen, wenn von den bei hohen Einkommen abgeschöpften (überzähligen) Entgeltpunkten nichts an niedrige Einkommen „weitergereicht“ wird. Da die ResilienzRente langfristig niedrige Renten stützen soll, ist eine Aufwertung kleiner

1 Lineare Degression mit

$$EP(Q) = \begin{cases} 1,75 \times Q, & Q \leq 0,5 \\ 1,75 \times 0,5 + 0,25 \times (Q - 0,5), & Q > 0,5 \end{cases}$$

Stufendegression mit

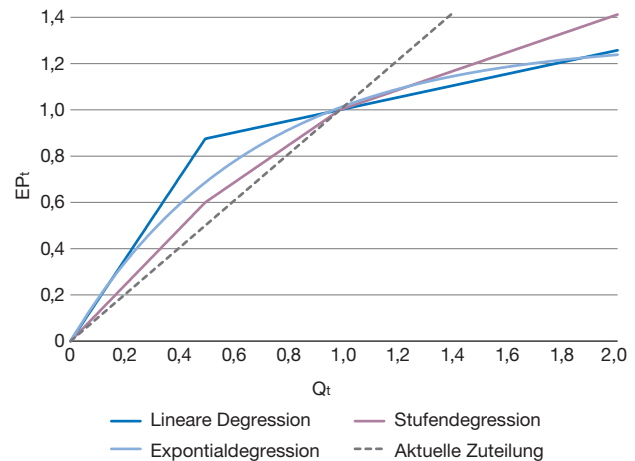
$$EP(Q) = \begin{cases} 1,2 \times Q, & Q < 0,5 \\ 1,2 \times 0,5 + 0,8 \times (Q - 0,5), & 0,5 \leq Q < 1 \\ 1,2 \times 0,5 + 0,8 \times (1 - 0,5) + 0,4 \times (Q - 1), & Q \geq 1 \end{cases}$$

Exponentialdegression mit

$$EP(Q) = 1,3 \times (1 - e^{-1,5Q})$$

Es sind zahlreiche Ausgestaltungsvarianten denkbar (Rühl, 2024).

Abbildung 1
Verschiedene Degressionstypen



Quelle: eigene Darstellung.

Einkommen bei der Anwartschaftsentstehung vorzuziehen. Überdies werden in den vorgeschlagenen drei Varianten die reduzierten Anwartschaften oberhalb des Durchschnittseinkommens nicht vollumfänglich weitergereicht. Dadurch reduziert sich die Gesamtauszahlungsleistung in der Zukunft und die GRV spart Rentenauszahlungen ein. Eine Umkehrung der Rangfolge findet nicht statt: Höhere Beitragsleistungen führen weiterhin zu höheren Rentenansprüchen.

Der zweite Anker der ResilienzRente ist die Trennung von Zugangs- und Bestandsrenten. Solange ein Versicherter aktiv am Erwerbsleben teilnimmt, werden seine absoluten Rentenansprüche (wie unter geltendem Recht) mit den Löhnen dynamisiert. Ist der Renteneintritt erreicht, steigen die Renten fortan mit der Preisentwicklung. Die Kaufkraft einer Rente bleibt auf dem Niveau des Renteneintritts erhalten. Die Verbindung beider Maßnahmen soll sowohl zu einer schnellen als auch nachhaltigen Entlastung der GRV und einer Annäherung an eine gleichmäßige Rendite für alle Einkommensgruppen führen.

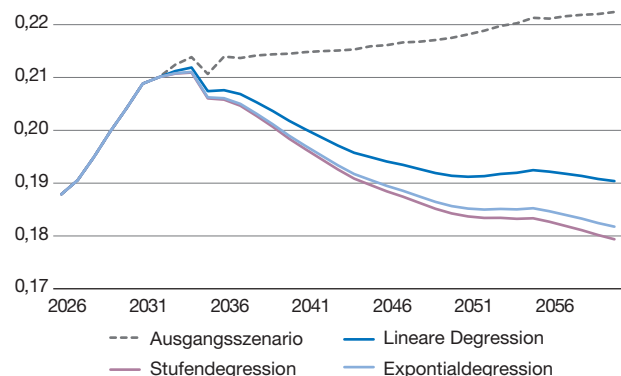
Ein Prognosemodell

Die Auswirkungen der Anpassungen werden anhand eines einfachen Gleichgewichtsmodells der GRV auf Basis der 15. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Destatis) und der Versichertenstatistik der Deutschen Rentenversicherung (DRV) bis zum Jahr 2060 berechnet.² Ausgangspunkt sind eine angenommene In-

2 Detaillierte Erläuterung des Modells bei Rühl (2024). Im Unterschied zur dortigen Modellvariante werden sämtliche Bundesmittel und ein reduzierter Korrekturfaktor in die Prognose einbezogen. Die jüngst erschienene 16. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bestätigt die hier zugrundegelegten demografischen Trends in den Kernannahmen.

Abbildung 2
Beitragssätze unter verschiedenen Reformregimes

Anteil am beitragspflichtigen Bruttoverdienst



Quelle: eigene Darstellung.

flation von 2 % und ein unterstelltes Nominallohnwachstum von 3 %. Der Bundeszuschuss wächst ebenfalls mit 3%. In der Modellrechnung wird davon ausgegangen, dass der aktuelle Reformpfad („Haltelinie“ bis 2031, ab dann neues Recht) eingehalten wird. In der Prognose entfaltet die Reform ab dem Jahr 2032 schrittweise ihre Wirkung, wobei der Einfluss der degressiven Entgeltanteile erst allmählich an Bedeutung erlangt.³

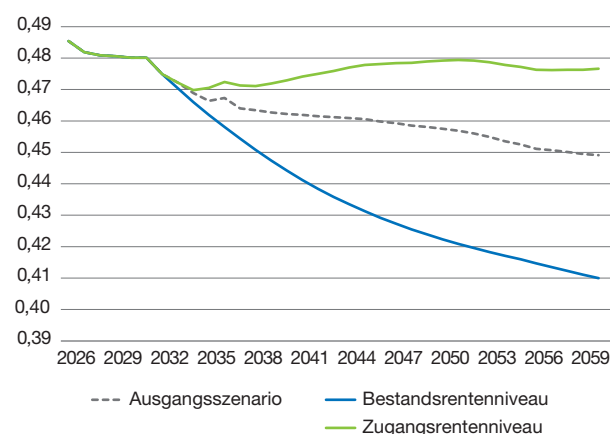
Wirkungen der Resilienzrente auf die Beitragssätze

Die Modellrechnungen zeigen, dass die Inflationsanpassung der Bestandsrenten eine unmittelbare Wirkung auf die Beitragssätze entfaltet und die Bedeutung der degressiven EP-Zuteilung mit fortschreitender Zeit zunimmt (Abbildung 2). Die Spreizung zwischen den Reformvarianten erklärt die unterschiedlich hohen Beitragssätze zum Ende des Betrachtungszeitraums. Da sie zusätzlich alle weniger umverteilen als entziehen, fällt der Beitragssatz langfristig erheblich niedriger aus als im Ausgangsszenario (geltendes Recht). Die Reform ist also – egal in welcher Form sie durchgeführt wird – beitragsatzsenkend. Ein Anstieg der Beitragssätze bis in die 2030er Jahre kann gleichwohl nicht verhindert werden, da die bestehende Rechtslage ein Standardrentenniveau von mindestens 48 % fest schreibt. Abbildung 2 zeigt auch: Je stärker der Eingriff, desto drastischer können die Beitragssätze im Zeitverlauf wieder zurückgehen und das gegenwärtige Niveau gegebenenfalls sogar noch unterschreiten. Der abrupte Abfall des Beitragssatzes in 2036 ist dem Einsetzen

3 Dies liegt daran, dass die Reform nicht rückgreifend wirkt; ein Arbeitnehmer mit im Jahr 2032 45 Jahren durchgehender Beitragsleistung hat davon nur ein Jahr unter der Resilienzrente eingezahlt; im Jahr 2047 ist bereits ein Drittel der Beitragsjahre im neuen Modell erfasst.

Abbildung 3
Entwicklung des Standardrentenniveaus

Standardrente relativ zum Durchschnittsentgelt



Quelle: eigene Darstellung.

des Generationenkapitals geschuldet, dessen Wirkung aber im Ausgangsszenario bereits im Folgejahr verpufft.

Bestands- und Zugangsrenten im Reformmodell

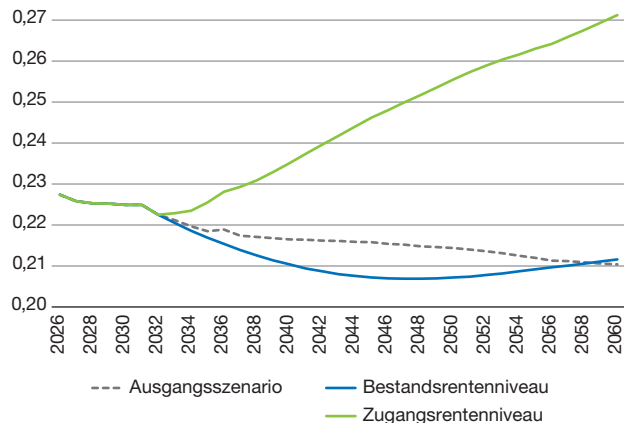
Eine Absenkung der Beitragssätze allein kann nicht Ziel einer Reform sein. Ohne die Betrachtung der Entwicklung der Rentenniveaus ist nicht erkennbar, ob die GRV ihrem Versicherungszweck nachkommt. Die Betrachtung muss zudem aufgeteilt werden: Durch die Inflationsanpassung der Bestandsrenten hat das Standardrentenniveau allein keine Aussagekraft mehr. Die Modellrechnungen zeigen, dass das Bestandsrentenniveau sinkt. Hingegen liegt das Zugangsrentenniveau für 45 Beitragsjahre und durchschnittliches Einkommen in allen Szenarien oberhalb des Status quo (Abbildung 3).⁴

Je höher das Einkommen, desto stärker fallen die Einbußen an Entgeltpunkten in allen Varianten aus. Zugleich zeigt sich, dass die Resilienzrente geeignet ist, niedrige Renten zunächst zu stabilisieren und in der langen Frist deutlich aufzuwerten. Auch die Medianrente profitiert langfristig erheblich von den vorgeschlagenen Änderungen. Dadurch wird ein Ausgleich der intragenerativen Umverteilung erreicht, während die intergenerative Umverteilung durch nach 2035 sinkende Beitragssätze abgemildert wird.

4 Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde nur die Darstellung der Exponentialdegression gewählt. Die Ergebnisse der anderen Optionen zeigen eine gleichgerichtete Wirkung mit unterschiedlich starker Verteilungs- und Einsparwirkung.

Abbildung 4 Entwicklung des Rentenniveaus für niedrige Einkommen

Rente im 2. Einkommensdezil relativ zum Durchschnittsentgelt



Quelle: eigene Darstellung.

Kurz- bis mittelfristig fällt das Bestandsrentenniveau niedriger Renten in der Reformvariante unter das Niveau des Ausgangspfades (Abbildung 4). Ursache hierfür ist die Preisdynamisierung der Bestandsrenten. Trotz deutlich steigender Zugangrenten dominiert zunächst das zahlenmäßige Übergewicht von Bestands- und Zugangrentnern mit überwiegend klassisch gebildeten Rentenanwartschaften, sodass dieser Übergangseffekt nur durch ergänzende sozialpolitische Maßnahmen abzufedern ist.

In der langen Frist erfahren niedrige Renten jedoch eine erhebliche Aufwertung, wodurch das Risiko von Altersarmut erkennbar reduziert wird. Der Reformvorschlag wirkt damit in mehrfacher Hinsicht korrigierend auf bestehende Ungleichheiten und strukturelle Herausforderungen. Die Ergebnisse belegen die Wirksamkeit der Resilienz-Rente deutlich.

Arbeitsanreize, Äquivalenz und Verteilung

Die Argumente für die ResilienzRente liegen auf der Hand: Langfristig geringere Altersarmutsrisiken, stabile Finanzen der GRV, sinkende Beiträge ab Mitte der 2030er Jahre und eine Abmilderung intragenerativer Umverteilung. Gegen eine solche Reform lassen sich aber auch Einwände erheben. So befürchteten Mitglieder des Sachverständigenrates, dass eine solche Reform die geltenden Äquivalenzbeziehungen verletzen oder das Arbeitsangebot stark negativ beeinflussen könne (SVR Wirtschaft, 2023). Es ist nicht auszuschließen, dass die Absenkung der internen Rendite hoher Einkommen das Arbeitsangebot in oberen Einkommensbereichen dämpft; Ausmaß und Persistenz

solcher Effekte hängen davon ab, ob Rentenanwartschaften im individuellen Arbeitsangebot eine relevante Entscheidungsgröße darstellen oder gegenüber dem laufenden Erwerbseinkommen nachrangig bleiben.

Die Aufwertung kleiner Anwartschaften erhöht den Arbeitsanreiz, insbesondere im Übergangsbereich zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Wer bei hohen Einkommen negative Arbeitsanreize befürchtet, muss im Umkehrschluss fragen, ob das gegenwärtige Arbeitsangebot dort tatsächlich nur auf dem Renditevorteil beruht. Dies erscheint unplausibel; aber selbst, wenn eine solche Kausalbeziehung zuträfe, ließe sich aus Gründen der intragenerativen Gerechtigkeit kein schlüssiges Gegenargument ableiten.

Die langfristige Senkung der rentenbezogenen Lohnnebenkosten führt zu sinkenden Arbeitskosten sowohl auf Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite, was wiederum für einen stärkeren Arbeitsanreiz bei der gesamten Erwerbsbevölkerung spräche. Ältere Arbeitnehmer hätten einen starken Anreiz zu längerer Arbeit, um weiterhin von der Lohnanpassung der Rentenanwartschaften zu profitieren. Jedes zusätzliche Erwerbsjahr ermöglicht eine höhere Kaufkraft im Ruhestand. Auch eine übermäßige Abwanderung in die Selbstständigkeit ist nicht zu erwarten: Die Selbstständigkeit hält kein Altersvorsorgesystem bereit, und die Beitragssätze sinken mittel- bis langfristig auf ihr Ausgangsniveau. Angesichts dieser Aussichten stellt sich die Frage, warum sich nicht bereits jetzt viel mehr Menschen in selbstständiger Arbeit befinden, zumal das Sozialabgabenniveau unverändert hoch ist.

Verfechter der reinen Äquivalenz übersehen zudem, dass sich die GRV stets im Spannungsfeld zweier Hauptprinzipien befand: Äquivalenz und Solidarität. Die reine Äquivalenz hat überdies in der GRV nie gegolten. Bereits der Versicherungsstatus (Teilhabe) begründet ein Anrecht auf Zahlung einer Rente. Die stärkere Heranziehung hoher Einkommen zur nachhaltigen Finanzierung hat klar solidarische Elemente und reduziert zudem die bestehende Umverteilung in der GRV – sie schafft tatsächlich mehr Äquivalenz, wo diese bisher zu wenig Berücksichtigung fand. Die Ausgestaltung der Degression ist dabei kein Selbstzweck, sondern muss so gesetzt werden, dass die Reduktion intragenerativer Umverteilung nicht in eine Überentlastung künftiger Beitragszahler umschlägt.

Mehrheiten, Verlierer und Reformbarrieren

Der ökonomischen Logik der ResilienzRente steht die Frage nach ihrer Durchsetzbarkeit im politischen Willensbildungsprozess gegenüber. Politische Mehrheiten für ambitionierte Reformvorhaben werden häufig weniger

durch ihre ökonomische Stringenz oder Effizienz erlangt, sondern vielmehr aus der individuellen Erkenntnis der Wähler zu den persönlichen Folgen eines solchen Projekts. Was gesamtgesellschaftlich rational ist, muss es aus individueller Sicht nicht sein. Eine vollständige Umsetzung der ResilienzRente hängt daher auch davon ab, was die Wähler mit ihr gewinnen oder verlieren.

Die ResilienzRente besteht aus zwei Reformkomponenten: Der degressiven Entgeltpunktezuteilung und der Preisdynamisierung der Bestandsrenten. Wie die Prognose zeigt, profitiert der Großteil der Bevölkerung von der neuen Entgeltpunktezuteilung; eine Zustimmung der Mehrheit der Wähler wäre diesem Teil der Reform also gewiss. Bestandsrentner zum Zeitpunkt der Reform sind ebenfalls nicht betroffen, rentennahe Jahrgänge nur mit einem geringen Teil ihrer Anwartschaft. Eine Umsetzung erscheint realistisch. Die intendierte Preisdynamisierung der Bestandsrenten hingegen führt langfristig zu einer Absenkung der internen Rendite der GRV für das gesamte Versichertenkollektiv. Bestandsrentner werden unmittelbar betroffen, und dies bei einem steigenden Rentnerquotienten. Die größere Zahl der Rentner macht sich in (indirekten) Abstimmungen über Rentenreformen bemerkbar. Für Bestandsrentner ist eine Zustimmung zur ResilienzRente rational unattraktiv.

Die Wirksamkeit der ResilienzRente setzt die vollständige Umsetzung beider Reformkomponenten und damit besondere politische Bedingungen voraus. Erforderlich wäre entweder eine Bündelung der Reformelemente mit Maßnahmen, bei der individuelle Verluste einzelner Gruppen durch wahrnehmbare gesamtwirtschaftliche oder fiskalische Vorteile überlagert werden, oder ein externer Anpassungsdruck, der Präferenzstrukturen verändert. Solange Rentenreformen primär anhand kurzfristiger Effekte bewertet werden, bleibt der politische Spielraum für Maßnahmen begrenzt, deren Nutzen erst mittelfristig sichtbar wird. Die politische Umsetzbarkeit ist damit weniger eine Frage ökonomischer Konsistenz als institutioneller und kommunikativer Rahmenbedingungen.

Perspektiven einer resilienteren Rentenversicherung

Die ResilienzRente verdeutlicht, dass auch Reformkonzepte abseits der traditionellen Pfade Erfolg versprechen und mehrere Herausforderungen gleichzeitig adressieren

können. Sobald die reflexhafte Fixierung auf eine nur zum Teil bestehende Äquivalenzbeziehung aufgegeben wird und sich der Blick für die bestehenden Umverteilungsspekte weitet, werden neue Wege für die Rentenversicherung erschlossen. Durch Degression und Trennung von Anwartschaft und Bestand lassen sich Verteilungswirkungen adressieren, ohne die bisherigen Rangfolgen der Versicherten nach ihren Beitragsleistungen zu verletzen.

Für die weitere Ausgestaltung sind insbesondere empirische Fragen zentral: das Ausmaß einkommensabhängiger Renditedifferenzen, die sich daraus ergebende, geeignete Form und Intensität der Degression sowie etwaige Übergangsmechanismen zwischen Status quo und neuem Rentenregime. Eine auf dieser Basis kalibrierte Reform könnte entscheidend dazu beitragen, die langfristige Tragfähigkeit der GRV zu erhöhen, ohne neue systemische Verzerrungen zu erzeugen. Die aktuell öffentlich diskutierten Reformoptionen lassen das eigentliche Konstruktionsproblem unberührt. Der demografische Druck wird strukturelle Reformen früher oder später daher erzwingen. Die Frage ist damit nicht, ob Strukturreformen kommen, sondern wann und wie: vorausschauend gestaltet oder unter dem Druck akuter Finanzierungsprobleme. Die ResilienzRente ist ein Angebot für den ersten Fall.

Literatur

- Auerbach, A. J., Charles, K. K., Coile, C. C., Gale, W., Goldman, D., Lee, R., Lucas, C. M., Orszag, P. R., Sheiner, L. M., Tysinger, B., Weil, D. N., Wolfers, J. & Wong, R. (2017). How the Growing Gap in Life Expectancy May Affect Retirement Benefits and Reforms. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 42(3), 475–499.
- Breyer, F. (2013). Gesetzliche Rente: Bedeutet Teilhabeäquivalenz Verteilungsnutralität? – Ein weiterer Irrtum. *Wirtschaftsdienst*, 93(2), 117–119.
- Haan, P., Kemptner, D. & Lüthen, H. (2020). The rising longevity gap by lifetime earnings – Distributional implications for the pension system. *The Journal on the Economics of Ageing*, 17(C), 1–24.
- Richter, W. F. & Werding, M. (2020). Unterschiedliche Lebenserwartungen und Rentenanpassung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(4), 398–402.
- Rühl, R. M. (2024). *Neue Wege der Rentenversicherung – Möglichkeiten und Perspektiven einer demographiefesteren Altersvorsorge*. NMP-Verlag.
- SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. *Jahresgutachten 2023/24*.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. (2023). *Grenzen der Zulässigkeit eines degressiven Rentenmodells*, WD 6 – 3000 – 001/23.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2021). *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*. BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Title: ResilienzRente: A reform proposal for a merit-based pension scheme

Abstract: *The pension debate revolves around outdated concepts – yet demographic challenges demand different approaches. The 'ResilienzRente' presents a model that addresses the structural disadvantage of lower life expectancy associated with lower incomes. A simulation of the effects up to 2060 shows that pension stability and contribution fairness can be effectively combined through degressive mechanisms.*

Stefan Mangelsdorf

Resilienz durch Solidarität: Die Lastenverteilung in der gesetzlichen Unfallversicherung

Die gesetzliche Unfallversicherung steht durch Strukturwandel und demografische Veränderungen unter Druck, da bestehende Rentenansprüche einer wegbrechenden Beitragsbasis gegenüberstehen. Im Zuge der Reform 2008 wurde die Zahl der Berufsgenossenschaften drastisch reduziert und ein neuer Lastenausgleich etabliert. Eine erste Bilanz zeigt, dass das System seitdem wirksam stabilisiert wurde, besonders betroffene Branchen entlastet wurden und zugleich Anreize zur Prävention aufrechterhalten werden. Ein anhaltender Trend: klassische Industriebranchen gehören vermehrt zu den Empfängern. Insgesamt stärkt die Reform die Resilienz und Finanzierungsbasis der GUV, auch wenn zukünftige Transformationen neue Herausforderungen für die Tragfähigkeit mit sich bringen.

Die gesetzliche Unfallversicherung (GUV) ist ein zentrales Element des deutschen Sozialstaats. Sie schützt Beschäftigte vor den Folgen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und sichert damit nicht nur individuelle Existenzen, sondern auch das Vertrauen in die soziale Ordnung. Doch wirtschaftliche Krisen, demografische Veränderungen und grundlegende ökonomische Transformationsprozesse stellen ihre Finanzierungsgrundlagen immer wieder infrage. Die Beitragsbasis der Berufsgenossenschaften ist eng an die Branchenstruktur gebunden. Schrumpfen einzelne Wirtschaftszweige, bleiben die Rentenlasten aus vergangenen Jahrzehnten dennoch bestehen – eine Schieflage, die ohne Ausgleich sowohl die Stabilität des Systems als auch die soziale Gerechtigkeit gefährden würde.

Die Lastenverteilung (LV) nach §§ 176ff. SGB VII ist vor diesem Hintergrund mehr als ein technisches Verfahren: Sie ist Ausdruck solidarischer Verantwortung zwischen den Wirtschaftszweigen. Indem die finanziellen Folgen des Strukturwandels gemeinschaftlich getragen werden, werden extreme Belastungen einzelner Berufsgenossenschaften verhindert und die Funktionsfähigkeit der Unfallversicherung gewahrt. Ihre Ausgestaltung gewährleistet einen Ausgleich zwischen Eigenverantwortung und kollektiver Solidarität.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Wirkung der Lastenverteilung zwischen den Berufsgenossenschaften als

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Instrument zur Stabilisierung der GUV. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie dieser Mechanismus strukturelle Ungleichgewichte ausgleicht und die langfristige Resilienz des Systems sichert – eine sozialpolitische Aufgabe von wachsender Bedeutung in Zeiten tiefgreifender wirtschaftlicher Transformation.

Grundsätzliches zur gesetzlichen Unfallversicherung

Die gesetzliche Unfallversicherung verfolgt in erster Linie das Ziel, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu verhindern – die Prävention steht im Zentrum ihres Auftrags. Erst wenn trotz aller Maßnahmen ein Unfall oder eine Berufskrankheit eintritt, greift die zweite Säule der GUV – die umfassende Rehabilitation und Entschädigung. Sie stellt sicher, dass die Erwerbsfähigkeit wiederhergestellt wird oder im Falle bleibender Beeinträchtigungen angemessene kompensatorische Leistungen erbracht werden.

Die GUV ist im Siebten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VII 1996) geregelt. Für die gewerbliche Wirtschaft sind die Berufsgenossenschaften (BG) die Träger der GUV. Sie haben die frühere Arbeitgeberhaftpflicht abgelöst: Unternehmen sind kraft Gesetzes Mitglied einer BG, und diese übernimmt im Schadensfall die Leistungen un-

Prof. Dr. Stefan Mangelsdorf ist Professor für Empirische Wirtschafts- und Sozialforschung sowie Statistik an der Hochschule der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (HGU).

abhängig vom Verschulden des Arbeitgebers. Beschäftigte genießen Versicherungsschutz nur für Gesundheitsgefahren, die im Zusammenhang mit der Ausübung einer versicherten Tätigkeit stehen. Dies umfasst die berufliche Tätigkeit und bestimmte damit zusammenhängende Wege. Neben abhängig Beschäftigten können kraft Satzung auch weitere Personengruppen einbezogen werden, etwa Unternehmer und Unternehmerinnen oder Angehörige. Die Aufwendungen einer BG werden in einem nachträglichen Umlageverfahren auf die beitragspflichtigen Mitgliedsunternehmen umgelegt. Die Beitragshöhe richtet sich dabei nach dem Arbeitsentgelt der Beschäftigten und der Gefahrenklasse, die auf Basis der Unfallrisiken der jeweiligen Branche festgelegt wird.

Für nicht verbeamtete Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind dagegen die UV-Träger der öffentlichen Hand (UVTöH) zuständig. Darüber hinaus sind bei Ihnen etwa Kinder in Tageseinrichtungen, Schüler, Studierende oder ehrenamtlich Tätige versichert. Ihre Aufwendungen werden mit Haushaltsmitteln der öffentlichen Hand bestritten. Sie sind nicht in die Lastenverteilung integriert.

Wirtschaftlicher Wandel und gesetzgeberische Reaktion

Die gewerbliche Unfallversicherung ist traditionell stark an die Branchenstruktur der deutschen Wirtschaft gebunden. Die Berufsgenossenschaften sind jeweils für bestimmte Gewerbebereiche zuständig, wodurch sich die wirtschaftliche Entwicklung dieser Branchen direkt auf deren Mitgliederstruktur auswirkt. Wenn sich die Zahl der Beschäftigten in einem Gewerbebereich reduziert – etwa durch Strukturwandel oder Automatisierung – bleiben die Rentenansprüche aus früheren Versicherungsfällen dennoch bestehen. Dies kann zu einer zunehmenden Belastung einzelner Berufsgenossenschaften führen, deren aktuelle Beitragsbasis nicht mehr im Verhältnis zu den historischen Leistungsansprüchen steht.

Mit dem Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz (UVMG 2008) vom 30. Oktober 2008 reagierte der Gesetzgeber auf diese strukturellen Herausforderungen. Ziel war es, die Organisation der gewerblichen Unfallversicherung an die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen, die Verwaltungsstrukturen insgesamt zu modernisieren und die Tragung der Altlasten neu zu gestalten.

Ein zentraler Bestandteil der Reformen war, die bereits begonnene Reduktion der Zahl der gewerblichen Berufsgenossenschaften weiterzuführen. Ihre Zahl wurde zwischen 2004 und 2011 durch gezielte Fusionen von 35 auf 9 reduziert. Größere Träger mit einer breiteren Mitgliederstruktur können Risiken besser streuen und wirt-

schaftliche Schwankungen einzelner Branchen leichter ausgleichen. Dadurch tragen die Fusionen zur finanziellen Stabilisierung des Systems bei.

Begleitet wurden diese organisatorischen Reformen durch die Neugestaltung des Ausgleichsverfahrens für vom wirtschaftlichen Wandel besonders negativ betroffene Berufsgenossenschaften. Das neue System der Lastenverteilung (§§ 176–181 SGB VII) basiert auf dem Prinzip der gemeinsamen, solidarischen Tragung der Rentenlasten und geht deutlich über den Spitzenlastenausgleich des bisherigen Verfahrens (sogenannter „Lastenausgleich“) hinaus. In der Praxis erwies sich das alte Verfahren als kompliziert und intransparent und verursachte regelmäßigen Anpassungsbedarf. Zentrale Ziele bei der Entwicklung der Lastenverteilung waren (Deutscher Bundestag, 2012):

- Stärkere Entlastung von Gewerbebereichen mit rückläufiger Bedeutung,
- Beibehaltung der Eigenverantwortung der einzelnen Gewerbebereiche,
- Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie
- Schaffung eines stabilen Ausgleichssystems, das keine gesetzgeberischen Eingriffe erfordert.

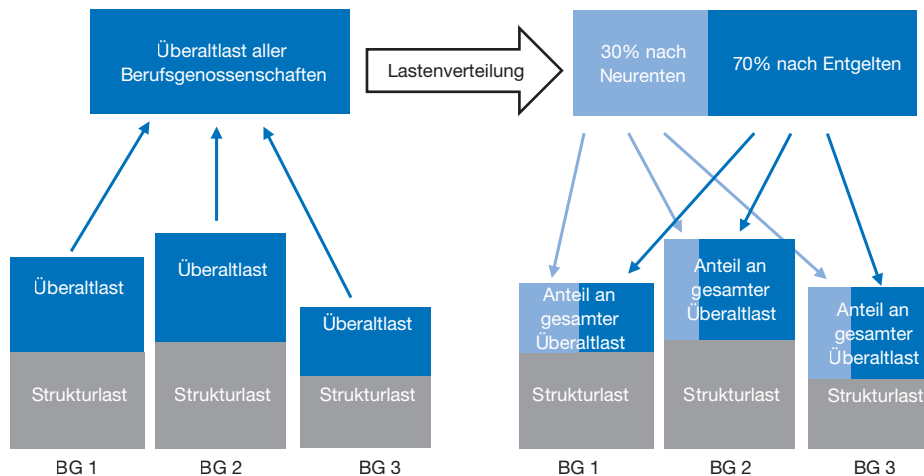
Die Einführung der Lastenverteilung erfolgte schrittweise bis zum Umlagejahr 2014, um den Berufsgenossenschaften einen geordneten Übergang zu ermöglichen. Da es deutliche Unterschiede zwischen den Umlagebeträgen nach beiden Verfahren gab, sollten so abrupte finanzielle Verwerfungen vermieden werden.

Der Verteilungsmechanismus

Um alle Ansprüche an das neue Verteilungssystem zu erfüllen, wurde ein differenziertes und klar strukturiertes Verfahren entwickelt (Abbildung 1). Jede Berufsgenossenschaft trägt zunächst die sogenannte Strukturlast. Sie entspricht gedanklich den Rentenaufwendungen, die eine Berufsgenossenschaft tragen müsste, wenn die heutigen Beschäftigungs- und Risikostrukturen schon immer bestanden hätten. Sie stellt damit die Rentenlast dar, die sich allein aus der aktuellen Struktur der Branche ergäbe – unabhängig davon, wie sich Beschäftigtenzahlen oder Unfallrisiken in der Vergangenheit entwickelt haben. Rechnerisch entspricht die Strukturlast dem Barwert aller zukünftigen Kosten der gegenwärtig neu entstehenden Rentenfälle.

Tatsächlich liegen die Rentenlasten vieler Berufsgenossenschaften über der Strukturlast, die Differenz wird als Überaltlast bezeichnet. Diese Überaltlasten aller Träger

Abbildung 1
Allgemeines Prinzip der Verteilung der Rentenlasten



Quelle: eigene Darstellung.

werden gesammelt und anschließend wieder verteilt: 30 % nach dem Anteil der Neurenten, 70 % nach den Entgeltsummen der jeweiligen Berufsgenossenschaften. Als Neurenten gelten dabei alle Renten, die erstmals im laufenden Jahr oder in einem der vier vorangegangenen Jahre festgestellt wurden. Sie dienen als aktueller Indikator für die gegenwärtige Risikosituation einer Berufsgenossenschaft.

Die Strukturlast ist zum Zeitpunkt der Umlage unbekannt und wird durch ein Vielfaches der Aufwendungen des Berichtsjahres für die Neurenten approximiert. Dabei werden Aufwendungen für Unfälle und Berufskrankheiten mit unterschiedlichen Rentenwertfaktoren multipliziert, da sich die Relationen zwischen Neurenten und Rentenwerten in beiden Gruppen deutlich unterscheiden. Bei Berufskrankheiten kommt zusätzlich ein Latenzfaktor zum Einsatz, der die langfristige Entwicklung einer Branche berücksichtigt, da zwischen Verursachung und Auftreten oft Jahrzehnte liegen. So wird sichergestellt, dass wachsende Branchen einen höheren Anteil an den Altlasten übernehmen.

Das Verfahren enthält zudem Sonderregelungen, die gewährleisten sollen, dass kleine und gemeinnützige Unternehmen nicht unverhältnismäßig belastet werden. Ebenso können für besonders stark betroffene Tarifstellen – etwa im Bergbau – Neurenten gekappt oder zusätzliche Kosten in die gemeinsame Umlage einbezogen werden. Diese Mechanismen sichern die Funktionsfähigkeit des Systems in Fällen außergewöhnlicher Altlasten.

Überlasten entstehen vor allem durch den wirtschaftlichen Wandel, der die Zahl der Versicherten verringert,

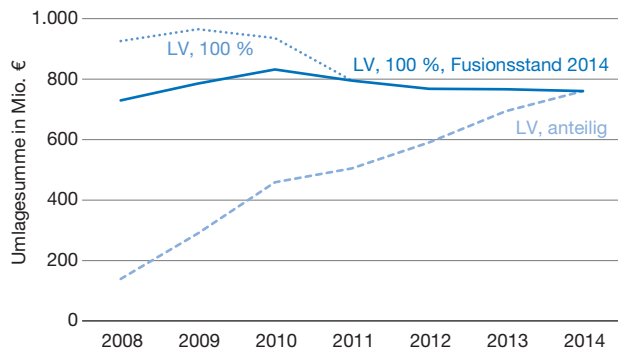
sowie durch sinkende Unfallhäufigkeit¹ und -schwere infolge von Prävention und technischem Fortschritt. Auch Entwicklungen in der Medizin und der Rehabilitation tragen dazu bei, dass weniger bleibende Einschränkungen und damit weniger neue Rentenfälle auftreten.

Die Verteilung der Überlast nach Neurenten und Entgelten im Verhältnis 30:70 war aufgrund sehr unterschiedlicher Interessen der verschiedenen Wirtschaftszweige nicht Bestandteil des vom damaligen Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG) entwickelten Konzepts. Die Verteilung nach Neurenten begünstigt Branchen mit geringer aktueller Unfallhäufigkeit und erhält Präventionsanreize. Die Entgeltverteilung stellt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den Vordergrund. Der Gesetzgeber entschied sich für dieses Verhältnis, um einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der Wirtschaftszweige zu schaffen.

Nach der Verteilung ergeben sich für die Berufsgenossenschaften Beträge, die von den tatsächlichen Rentenlasten abweichen. Ist die ermittelte Rentenlast nach der Lastenverteilung höher als die tatsächlich angefallene Rentenlast, so muss die Berufsgenossenschaft diese Differenz an eine andere Berufsgenossenschaft „leisten“, die nach der Lastenverteilung weniger tragen muss als sie

¹ In der jährlich erscheinenden Broschüre „DGUV-Statistiken für die Praxis“ stellt die DGUV umfangreiches Zahlenmaterial zur Gesetzlichen Unfallversicherung bereit. Übersicht 7 der neuesten verfügbaren Ausgabe von 2024 (DGUV, 2026, S. 27) zeigt, dass die Zahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle in der gewerblichen Wirtschaft von 26,6 pro 1.000 Vollarbeiter im Jahr 2010 auf 20,24 pro 1.000 Vollarbeiter im Jahr 2024 zurückgegangen ist. 1990 lag die Zahl noch bei 52,09 pro 1.000 Vollarbeiter (DGUV, 2010, S. 23).

Abbildung 2
Schrittweise Einführung der Lastenverteilung, 2008 bis 2014



Quelle: eigene Berechnungen aus Daten der DGUV.

tatsächlich aufgewendet hat. Die Durchführung des Verfahrens liegt beim Bundesamt für soziale Sicherung (BAS), während die DGUV, der Spitzenverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand, als Kontrollinstanz für die Berechnung fungiert. Weiterhin ermittelt die DGUV auf Basis der Renten-daten der Berufsgenossenschaften jährlich nach versiche-rungsmathematischen Grundsätzen die jeweiligen Renten-werte, anhand derer das BAS die Überprüfung der Renten-wertfaktoren vornehmen kann.

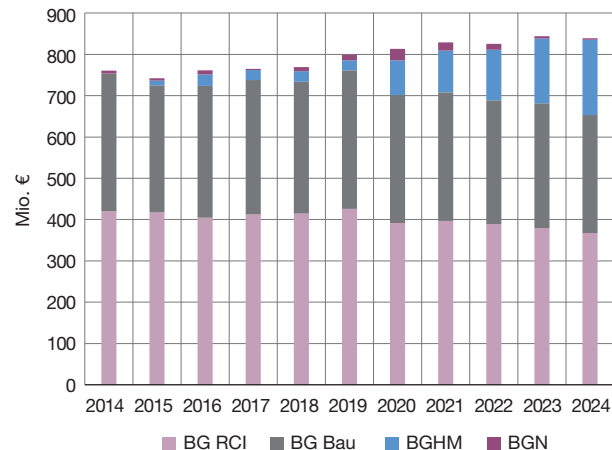
Wirkung der Lastenverteilung

Der Übergang 2008 bis 2013

Die Lastenverteilung löste ab dem Ausgleichsjahr 2008 stufenweise den alten Lastenausgleich ab, wobei sich der Anteil des neuen Verfahrens jährlich um 15 Prozent-punkte erhöhte. Im Ausgleichsjahr 2013 betrug der Anteil der Lastenverteilung 90 % und im Jahr 2014 war der alte Lastenausgleich vollständig abgelöst. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Umlagesumme der Lastenverteilung in dieser Übergangszeit. Die gestrichelte Linie stellt den Verlauf der tatsächlichen Umlage dar, so dass der schritt-weise Anstieg des Anteils gut zu erkennen ist.

Die beiden anderen Linien zeigen die Entwicklung einer (hypothetischen) vollständigen Lastenverteilung. Die gepunktete Linie zeigt die Entwicklung beim jeweiligen Fusi-onsstand und die durchgehende Linie die Umlagesumme unter aktueller Trägerstruktur. Hier wird der Einfluss der zahlreichen Fusionen deutlich: Die resultierenden größe-ren Berufsgenossenschaften können interne Belastungen

Abbildung 3
Entlastungen durch Lastenverteilung



Rohstoffe und chemische Industrie (BG RCI), BG Holz und Metall (BGHM), BG Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN).

Quelle: eigene Darstellung basierend auf DGUV.

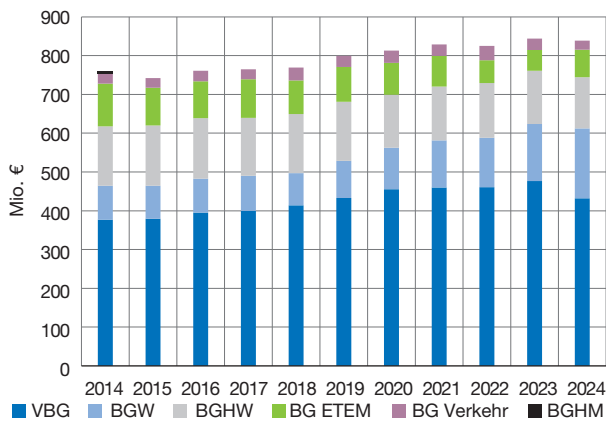
besser ausgleichen, wodurch der Bedarf an trägerüber-greifender Umverteilung sinkt.

Die Umlagesumme der Lastenverteilung bleibt nach Berei-nigung der Fusionseffekte weitgehend stabil im zeitlichen Verlauf und ist deutlich größer im Vergleich zum alten Lastenausgleich. Im Jahr 2013, dem letzten Jahr des Über-gangsprozesses, wären bedürftige Träger durch den voll-ständigen Lastenausgleich um etwa 511 Mio. € entlastet worden. Die Umlagesumme der Lastenverteilung fällt mit knapp 766 Mio. € fast 50 % größer aus.

Verteilungswirkung der Lastenverteilung

Die Entwicklung der Be- und Entlastungen durch die Lastenverteilung (siehe Abbildungen 3 und 4) spiegelt die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte wider. Größter Empfänger ist weiterhin die Berufsgenos-senschaft Rohstoffe und chemische Industrie (BG RCI) aufgrund außergewöhnlich hoher Rentenbelastungen aus dem Bergbau, denen jedoch kaum noch Beitragszahler gegenüberstehen. Zweiter großer Empfänger ist die Bau-branche (BG Bau), die ab Mitte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts in eine langanhaltende Krise geriet und bis 2005 mehr als ein Drittel der Beschäftigung verlor (Statistisches Bundesamt, 2025). Die BG Holz und Metall (BGHM) entwickelt sich spätestens ab 2020 zu einer echten Empfänger-BG. Eine rückläufige Entwicklung zeigt auch die BG Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse (BG ETEM), auch wenn sie noch auf der Zahlerseite steht.

Abbildung 4
Beiträge zur Lastenverteilung



Verwaltungs-BG (VBG), Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW), BG Handel und Warenlogistik (BGHW), BG Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse (BG ETEM), BG Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (BG Verkehr), BG Holz und Metall (BGHM).

Quelle: eigene Darstellung von Daten der DGUV.

Vor allem die klassischen Industriebranchen gehören also zu den Empfängern bzw. sind auf dem Weg dorthin.

Die BG Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN) wird in den meisten Jahren um einen geringen Betrag im einstelligen bis

knapp zweistelligen Millionenbereich entlastet. Nur während der Coronapandemie, von der sie sehr stark betroffen war, ist eine deutlich stärkere Entlastung zu beobachten.

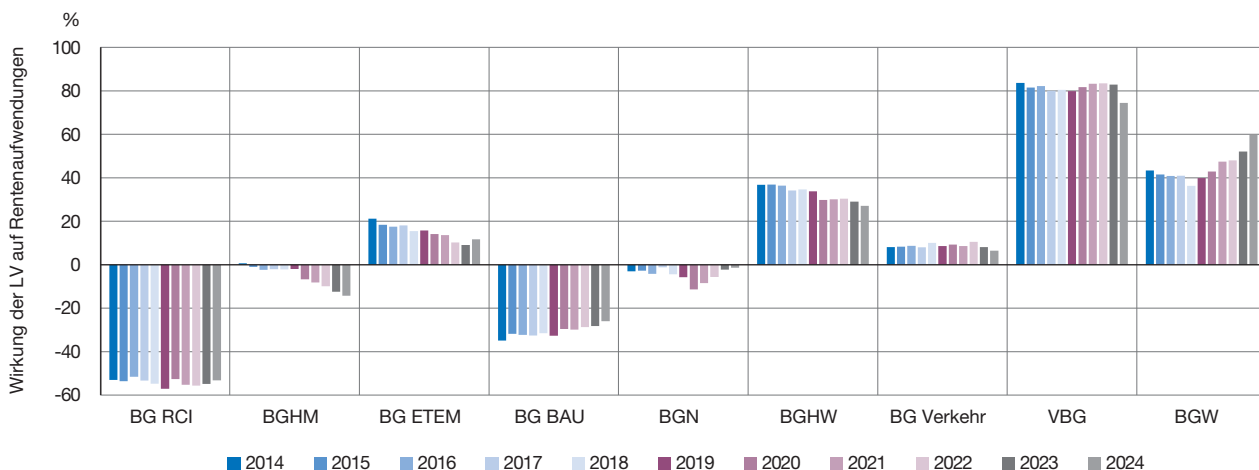
Den größten Teil der Belastungen trägt die Verwaltungs-BG (VBG), die nach Anzahl der Versicherungsverhältnisse auch die größte Berufsgenossenschaft in Deutschland ist. Weitere große Zahler sind die BG Handel und Warenlogistik (BGHW) und zunehmend die schnell wachsende Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW). Die BG Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (BG Verkehr) weist recht konstante Beiträge im niedrigen zweistelligen Millionenbereich auf.

Welche Auswirkungen die Lastenverteilung auf die Rentenaufwendungen der einzelnen Berufsgenossenschaften hat, zeigt Abbildung 5. Die durch Altlasten des Bergbaus besonders betroffene BG RCI wird um mehr als die Hälfte ihrer tatsächlichen Rentenaufwendungen entlastet. Eine Fusion mit der ehemaligen Bergbau-BG ohne ein solches Ausgleichsverfahren wäre nicht möglich gewesen.

Die Entlastung der BG BAU geht von rund einem Drittel auf etwa ein Viertel zurück. Die BGHM, 2014 noch Zahler, wird im Verlauf immer stärker entlastet und trägt 2024 nur noch etwa 86 % ihrer Rentenaufwendungen selbst. Bei der BGN erkennt man gut die kurzfristig stärkere Entlastung während der Coronapandemie.

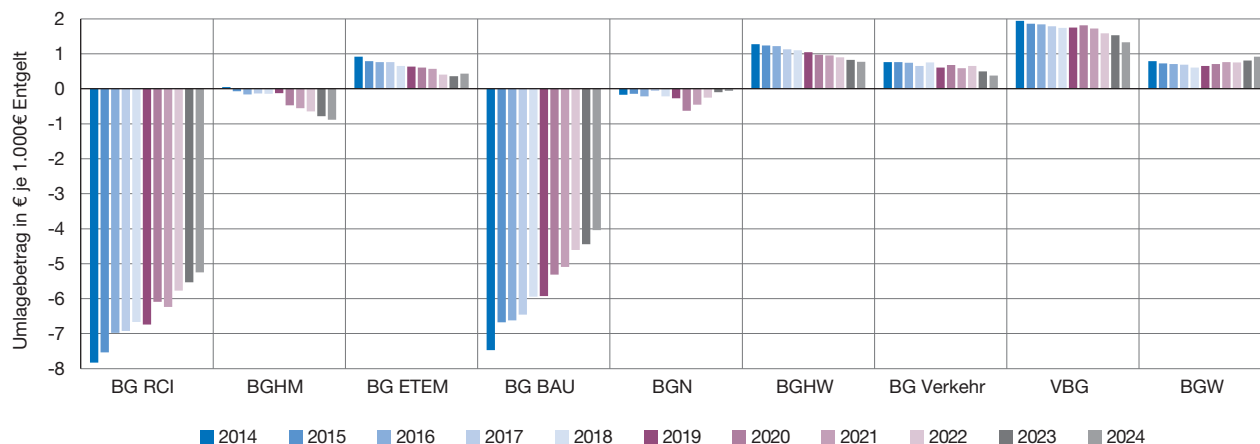
Dem gegenüber stehen stärkere Belastungen der anderen Berufsgenossenschaften. Für jeden Euro an eigenen

Abbildung 5
Wirkung der Lastenverteilung auf die Rentenaufwendungen der Berufsgenossenschaften



Rohstoffe und chemische Industrie (BG RCI), BG Holz und Metall (BGHM), BG Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse (BG ETEM), BG Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN), BG Handel und Warenlogistik (BGHW), BG Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (BG Verkehr), Verwaltungs-BG (VBG), Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW)
Quelle: eigene Berechnungen aus Daten der DGUV.

Abbildung 6
Be- und Entlastung der Beitragszahler



Quelle: eigene Berechnungen aus Daten der DGUV.

Rentenleistungen trägt die VBG im Mittel weitere ca. 0,8 € für die gemeinsam zu tragenden Rentenlasten. Die BGW trägt steigende zusätzliche Rentenlasten von zuletzt 60 %. Die Zusatzbelastungen bei der BG ETEM (Berufsgenossenschaft Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse) und der BGHW (Berufsgenossenschaft Handel und Warenlogistik) nehmen im Zeitverlauf deutlich ab, während sie bei der BG Verkehr (Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation) relativ konstant bleiben.

Insgesamt ist die Umlagesumme von 2014 auf 2024 um etwa 80 Mio. € oder 10 % gestiegen. Um die tatsächliche Be- bzw. Entlastung der Beitragszahlenden zu beurteilen, sind die Umlagebeträge zur Entgeltsumme ins Verhältnis zu setzen. Die Rentenaufwendungen der Berufsgenossenschaften schwanken vor Lastenverteilung sehr stark zwischen 1,50 € (BGW, 2024) und 21,40 € (BG BAU, 2014) je 1.000 € Entgeltsumme. Diese Unterschiede gehen vor allem auf die sehr unterschiedlich verteilten Risiken der Arbeit und die teils sehr unterschiedlichen Lohnniveaus zurück. Insgesamt sind die Belastungen jedoch rückläufig.

Die Lastenverteilung entlastete die Beitragszahlenden von BG RCI und BG BAU im Jahr 2014 um mehr als 7 € je 1.000 € Entgeltsumme (Abbildung 6). Die Wirkung auf Beitragszahler anderer Berufsgenossenschaften fällt dagegen deutlich geringer aus. Die Nettobeiträge der VBG steigen zwar über die Jahre, die tatsächliche Belastung ihrer Mitglieder liegt allerdings 2024 mit ca. 1,33 € je 1.000 € Entgelt um fast ein Drittel unter dem Niveau von 2014. Ziel der Lastenverteilung ist jedoch nicht die vollständige Beitragsangleichung. Durch die Berücksichtigung aktueller

Risikostrukturen verbleiben deutliche Unterschiede. Die nach Lastenverteilung zu tragenden Rentenaufwendungen schwanken etwa im Jahr 2024 zwischen 2,46 € (BGW) und 11,50 € (BG BAU) je 1.000 € Entgeltsumme.

Bezogen auf die Entgeltentwicklung nimmt die Verteilungswirkung der Lastenverteilung in den vergangenen 10 Jahren ab, die Entgelte steigen deutlich stärker als die Umlagesumme. Neue Entwicklungen könnten in Zukunft jedoch auch wieder zu einer wachsenden Bedeutung führen.

Fazit

Die neue Lastenverteilung hat die angestrebten Ziele erreicht. Das System sorgt heute für eine solidarische und stabile Finanzierung der Rentenlasten in der gesetzlichen Unfallversicherung. Strukturelle Ungleichgewichte zwischen den Berufsgenossenschaften, die durch wirtschaftlichen Wandel entstanden sind, werden durch die Lastenverteilung wirksam abgemildert. Die Belastungen und Entlastungen werden transparent und nachvollziehbar nach festen Kriterien verteilt, wodurch extreme finanzielle Belastungen einzelner Träger vermieden werden.

Die Reform hat zudem die Eigenverantwortung der einzelnen Berufsgenossenschaften bewahrt und gleichzeitig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Branchen berücksichtigt. Die begleitenden Fusionen haben das System zusätzlich gestärkt. Insgesamt hat sich die Lastenverteilung als robustes Instrument erwiesen, das die Stabilität und Solidarität der gesetzlichen Unfallversicherung in den vergangenen Jahren gesichert hat und auch künftig weiter sichern wird.

Doch die gesetzliche Unfallversicherung steht weiterhin vor großen Herausforderungen. Politische und technologische Entwicklungen werden die wirtschaftlichen Strukturen weiter verändern. Digitalisierung, künstliche Intelligenz und Robotik könnten riskante manuelle Arbeiten und somit die Unfallrisiken senken, zugleich aber die Finanzierungsbasis der GUV verändern. Damit stellt sich zunehmend die Frage, wie die Renten der heute Versicherten in einem künftigen Arbeitsmarkt getragen werden, der möglicherweise weniger klassische Beschäftigung umfasst.

Literatur

- Deutscher Bundestag. (2012, 17. Dezember). *Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der gemeinsamen Tragung der Rentenlast in der gesetzlichen Unfallversicherung*. Drucksache, 17/11921.
- DGUV – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung. (2010). *DGUV-Statistiken für die Praxis 2009*.
- DGUV – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung. (2026). *DGUV-Statistiken für die Praxis 2024*.
- SGB VII. (1996). https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_7/.
- Statistisches Bundesamt. (2025, 18. November). *Beschäftigung im Baugewerbe. Dashboard Deutschland*.
- UVMG – Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz. (2008, 30. Oktober). *Inhaltsverzeichnis zur Gesetzesdokumentation*, Nr. XVI/0382.

Title: *Resilience through solidarity: The impact of burden-sharing in statutory accident insurance*

Abstract: *What should be done when the contribution base for employers' liability insurance associations erodes due to structural change, yet the pension liabilities from past decades still need to be met? To prevent financial imbalances, the Accident Insurance Modernisation Act was passed in 2008, drastically reducing the number of employers' liability insurance associations and introducing a burden-sharing mechanism. Now is the time for an initial assessment. Has the reform met expectations for greater stability? This analysis shows, on the one hand, that the burden-sharing mechanism means that traditional industrial sectors in particular are among the beneficiaries or are on the way to becoming so. On the other hand, it is clear that the new system ensures the solidarity-based and stable financing of pension liabilities within statutory accident insurance.*

René Geißler

Die Grundsteuer im Zeitenwandel – Mit der Reform zurück zu den föderalen Wurzeln

Die Reform der Grundsteuer infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 2018 markiert einen tiefgreifenden institutionellen Einschnitt in das deutsche Steuer- und Föderalsystem. Sie beendet nicht nur eine jahrzehntelange Reformblockade, sondern führt auch zu einer weitgehenden Re-Differenzierung des Grundsteuerrechts zwischen den Ländern. Dieser Beitrag analysiert die Reform der Grundsteuer im Kontext ihrer historischen Entwicklung, erklärt die wesentlichen Meilensteine und arbeitet insbesondere die institutionellen Brüche und Kontinuitäten heraus, die für die Bewertung der aktuellen Reform maßgeblich sind.

Die Grundsteuer tritt im Gebiet des heutigen Deutschlands seit dem Mittelalter in mannigfacher Form auf, was sie zu einer der ältesten Steuern überhaupt macht. Selbstverständlich handelte es sich damals meist nicht um eine Grundsteuer im heutigen Sinn, da es an den Merkmalen der Staatlichkeit, einer wirklichen Steuerverwaltung oder der Formalisierung des Steuerrechts fehlte (Sahms, 2023, S. 89). Die fiskalische Bedeutung der grundsteuerähnlichen Abgaben war aber hoch, denn sie besteuerten im Wesentlichen die Landwirtschaft, als den dazumal dominierenden Sektor (Haverkamp, 1985, S. 117).

In den vielen deutschen Vorläuferstaaten war die Grundsteuer verbreitet, fiel aber infolge der kleinteiligen Struktur zwangsläufig sehr heterogen aus (Wissenschaftliche Dienste, 2020). Zu dieser Zeit setzten viele deutsche Teilstaaten einen Prozess der Formalisierung und Standardisierung in Gang, der auch symbolisch für die Entwicklung von Staatlichkeit und Verwaltung an sich steht und zur Herausbildung der klassischen Grundsteuer führte.

Es zeigt sich, dass die Geschichte bis hin zur aktuellen föderalen Neuordnung von einigen Zufällen geprägt war und gleichzeitig erstaunliche Kontinuitäten bestehen. Im Ergebnis wird sichtbar, dass die Grundsteuer über Jahrzehnte einen Prozess der Zentralisierung durchlief. Die Gesetzgebung infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) 2018 kehrt diese Entwicklungsrichtung um.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Historische Meilensteine

19. Jahrhundert bis Weimarer Republik

Mit der Herausbildung moderner Verwaltungsstrukturen im 19. Jahrhundert wurde die Grundsteuer erstmals systematisch vereinheitlicht und administrativ professionalisiert. Diese Entwicklung markiert den Beginn eines langfristigen Zentralisierungstrends, der für das Verständnis der heutigen Reform zentral ist.

In Preußen wollte z. B. Hardenberg bereits 1810 eine allgemeine Grundsteuer einführen, nicht zuletzt, um dem Staat eine belastbare, gerechte Einnahmequelle zu verschaffen. Er scheiterte am Widerstand des Adels (Sahms, 2023, S. 229).

Das erste echte Grundsteuergesetz erschien erst 1861, erfand eine Gebäudesteuer und schaffte alle historischen Privilegien ab. Das Gesetz vereinheitlichte 33 Grundsteuerrechte in den preußischen Regierungsbezirken (Brands et al., 2001, S. 51). Eine Herausforderung bestand darin, dass noch kein einheitliches Kataster und keine einheitliche Bewertung der Immobilien vorlag. Damit ging die Geburtsstunde der Katasterämter in Preußen einher. Die Professionalisierung der Verwaltung erwies sich als eine Voraussetzung der Grundsteuer und ein wichtiger Schritt hin zu moderner Staatlichkeit. Diese Novellierung war auch finanziell erfolgreich, deckte die Grundsteuer doch

Prof. Dr. René Geißler ist Professor für öffentliche Verwaltung an der Technischen Hochschule Wildau.

später einen wesentlichen Teil des preußischen Staatshaushaltes (Sahms, 2018, S. 119).

Der nächste Meilenstein der Grundsteuerentwicklung lag im Jahr 1895. Der damalige preußische Finanzminister Miquel intendierte im Grunde eine komplette Reform des Steuer- und Finanzwesens zur Stärkung der Steuergerechtigkeit, des Aufkommens und der Kommunen (Bach & Buggeln, 2020). So wurde die bis dato nur geschätzte Einkommensteuer auf das System progressiver Steuersätze mit Steuererklärung umgestellt. Das daraus folgende Steueraufkommen erwies sich als so ergiebig, dass der Staat die Ertragshoheiten der Grundsteuer und Gewerbesteuer einschließlich eines lokalen Hebesatzrechts auf die Gemeinden verlagern konnte (Sahms, 2023, S. 160). Damit wurde das noch heute gültige Fundament der Gemeindesteuern und damit eine wichtige Voraussetzung kommunaler Selbstverwaltung gelegt.

Die grundlegende Reform des Steuerstaates nach dem Ersten Weltkrieg, verbunden mit dem preußischen Finanzminister Erzberger, ließ die Grundsteuer außen vor. Sie verblieb in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Gesetzgebungskompetenz nahezu aller anderen Steuerarten wurde hingegen dem Reich zugeordnet, was noch heute eine Besonderheit des deutschen Föderalismus ist (Bach & Buggeln, 2020, S. 44).

Zentralisierung des Grundsteuerrechts in den 1930er Jahren

Das Reich versuchte mehrfach, auf die Grundsteuer Einfluss zu nehmen. So wurde 1925 ein Reichsbewertungsgesetz erlassen, um die Berechnung der Einheitswerte zu standardisieren. 1930 folgte ein Grundsteuerrahmengesetz. Beide Regelungen wurden nicht flächendeckend angewandt und erfüllten ihre Ziele nicht (Metz, 1938, S. 30). In den 1930er Jahren wurden Richtungsentscheidungen zur Grundsteuer getroffen, die bis in die Gegenwart Gültigkeit besitzen. Mit dem Bewertungsgesetz von 1934 wurde die Berechnung der Einheitswerte der Immobilien einheitlich geregelt und in die Verantwortung der staatlichen Finanzämter gestellt. Dieses Gesetz sah in Form von regelmäßigen Hauptfeststellungen eine systematische Aktualisierung der Bewertungsgrundlagen vor, die jedoch seit Anbeginn nicht erfüllt wurden.

Im Jahr 1938 zog das Reich schließlich auch die Gesetzgebungskompetenz der Grundsteuer an sich. Damit trat eine einheitliche Rechtslage an die Stelle diverser unterschiedlicher Landesnormen, die mittelbar bis 2024 in weiten Teilen Gültigkeit haben sollte. Mit diesem Reichsgesetz wurden wesentliche Grundprinzipien verankert:

- Nur die Gemeinden sind berechtigt, eine Grundsteuer zu erheben. Eine Pflicht besteht nicht.
- Der Grundbesitz wird in Agrarvermögen und allgemeines Grundvermögen unterschieden.
- Es wird ein Steuermessbetrag aus Einheitswert und Steuermesszahl berechnet.
- Die Gemeinden legen darauf den Hebesatz einheitlich für ihr Gebiet fest.
- Die Grundsteuer ist in vierteljährlichen Raten im Februar, Mai, August und November fällig.
- Der Verwaltungsprozess der Besteuerung ist zwischen Finanzämtern und Gemeinden geteilt.

Die Neuregelung der 1930er Jahre weist einige erstaunliche Parallelen zur aktuellen Grundsteuerreform auf. So waren die Einheitswerte veraltet, was infolge unterschiedlicher Wertentwicklungen Ungerechtigkeiten in der Besteuerung nach sich zog (Metz, 1938, S. 26). Die Neubewertung traf auf die Hürde schwacher Datengrundlagen und musste ein Jahr verschoben werden. Auch verband der Gesetzgeber die Neubewertung, trotz der gemeindlichen Hebesatzrechte, mit dem Versprechen der „Aufkommensneutralität“.

Neubewertung in Westdeutschland

Nach dem Zweiten Weltkrieg erließen einige Länder neue Grundsteuergesetze.¹ Praktisch war dies darin begründet, dass die Länder als Gliedstaaten bereits vor der Gründung der Bundesrepublik 1949 handlungsfähig waren. Politisch bestand sicher auch der Wunsch, die noch junge Zentralisierung der Grundsteuer zurückzudrehen. 1951 beschloss der Bundestag ein neues, bundeseinheitliches Grundsteuergesetz, was das Grundsteuergesetz von 1936 weithin übernahm.² Diese Entscheidung für ein bundeseinheitliches Grundsteuerrecht trotz föderaler Struktur vermag die historische Dominanz des Zentralisierungsgedankens aufzuzeigen, der erst durch die Reform ab 2019 aufgebrochen wurde.

In den 1950er und 1960er Jahren wurde das Grundsteuergesetz wiederholt novelliert, überwiegend aus wohnungspolitischen Gründen. Das – letztlich nicht erreichte – Ziel bestand darin, das Brachliegenlassen baureifer Grundstücke mit einer progressiven Steuer zu sanktionieren (Henger, 2018, S. 11 ff.).

Das Reichsbewertungsgesetz von 1934 galt unverändert fort und sah eine regelmäßige Hauptfeststellung

1 Auch in der DDR existierte die Grundsteuer fort. Allerdings gab es nur einen durch die Staatsregierung landesweit festgesetzten (und nie geänderten) Hebesatz und die Erträge flossen dem Staat zu (Duda, 2010, S. 134 ff.).

2 BGBI I, 1951, S. 515.

der Einheitswerte vor, die in der Geschichte des geteilten Deutschlands jedoch nur einmal umgesetzt wurde. Ende 1965 überarbeitete der Bundestag das Bewertungsgesetz. Wesentliche Änderungen ergaben sich in den Berechnungsmodi der Einheitswerte. Auf Basis dieses neuen Gesetzes wurde zum Stichtag der Wertverhältnisse 1. Januar 1964 eine Hauptfeststellung allen Grundvermögens durch die Finanzämter vorgenommen. Allerdings zog sich diese flächendeckende Hauptfeststellung sehr lang hin und die neuen Einheitswerte kamen erst mit dem Jahr 1974 zur Anwendung. Infolge der ungeplanten Verzögerung wurden die auf Grundlage 1964 berechneten Einheitswerte pauschal um 40 % angehoben (Schwartz, 2022, S. 96). Die wiederum gesetzlich vorgeschriebene Erneuerung der Hauptfeststellung alle sechs Jahre setzte der Bundesgesetzgeber angesichts dieser Erfahrung aus.³ Eine neue gesetzliche Grundlage wurde nicht geschaffen und so fehlte für eine erneute Hauptfeststellung über mehr als 40 Jahre die rechtliche Basis.

Insgesamt zeigen die wiederkehrenden Probleme veralteter Bewertungsgrundlagen und unzureichender Daten die strukturelle Persistenz der Bewertungsproblematik.

Reformversuche nach der Wiedervereinigung

Die aktuelle Reform der Grundsteuer B wurde letztlich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2018 ausgelöst. Tatsächlich waren den Akteuren die Folgen der über Jahrzehnte ausgesetzten Hauptfeststellung bewusst. Die Immobilienwerte entwickelten sich regional unterschiedlich, sodass die Einheitswerte von 1964 nicht mehr den aktuellen Wert darstellten und es unvermeidlich zu Ungleichheiten der Besteuerung kam. Dieses Problem verschärfte sich noch einmal mit dem Beitritt der DDR und den dort gegebenen Einheitswerten von 1935. Die jahrzehntelange Aussetzung der Neubewertung führte zu systematischen Bewertungsverzerrungen und letztlich zu der festgestellten Verfassungswidrigkeit der Steuerbasis.

Größere Öffentlichkeit erfuhr diese Thematik erstmals im Jahr 1995, als das Bundesverfassungsgericht durch einen Beschluss mittelbar die Vermögenssteuer aussetzte. Das BVerfG stufte es als verfassungswidrig ein, dass für Grundvermögen historische Einheitswerte herangezogen wurden und für Geldvermögen die aktuellen Marktwerte.⁴ Der Gesetzgeber wurde aufgefordert, bis Ende 1996 eine verfassungsfeste Neuregelung des Bewertungsgesetzes zu schaffen. Dies geschah nicht und somit konnte die Vermögenssteuer, welche im Ertrag den Ländern zusteht,

seit 1997 nicht mehr erhoben werden. Für diesen Verzicht bestanden fiskalische (geringes Aufkommen) und administrative (hoher Verwaltungsaufwand) Gründe. Darüber hinaus stand die damalige CDU/FDP-Koalition dieser Steuer ablehnend gegenüber und auch die Länder waren uneins.⁵ Das Urteil des BVerfG betraf überdies auch die Erbschaftssteuer, deren Steuerbasis ebenso über das Bewertungsgesetz definiert wurde. Diesbezüglich wurde der Gesetzgeber jedoch aktiv und traf zu 1996 eine Neuregelung. Damit war das Bewertungsgesetz, ursprünglich gemeinsame Basis von Erbschafts-, Vermögens- und Grundsteuer, nur noch für eine Steuerart relevant.

Die Grundsteuer war von besagtem BVerfG-Urteil nicht betroffen, gleichwohl traf die Argumentation des BVerfG materiell auch auf sie zu und die Kritik an den veralteten Einheitswerten wuchs. Die Finanzministerkonferenz war sich über die Problematik im Klaren und beauftragte 1998 eine Arbeitsgruppe. Bereits in dieser Kommission traten erhebliche und grundsätzliche Differenzen zwischen den Ländern auf, die bis zur aktuellen Reform anhielten. Bayern trat für eine wertunabhängige Grundsteuer und überdies für eine Neuverortung der Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern ein. Die Mehrheit der Länder empfahl ein Modell mit kombiniertem Ansatz von Boden- und Gebäudewerten. Das entsprechende Gesetzgebungsverfahren wurde aus dem Kreis der Länder jedoch nie angestoßen. Der Bund sah sich nicht in der Verantwortung, da es sich um eine Gemeindesteuer handelte.⁶

Im Jahr 2002 setzte die Finanzministerkonferenz eine neue Arbeitsgruppe ein. Die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz wurden beauftragt, ein Kompromissmodell zu erarbeiten. Dieses Modell sah unter anderem die Abschaffung der Grundsteuer A sowie die Grundsteuer B auf Grundlage von Bodenrichtwerten und pauschalen Gebäudewerten vor. Auch dieses Kompromissmodell wurde nicht in den Bundestag eingebracht.

Die Diskussion hielt an. In Gänze ist die Zahl der Empfehlungen und Konzepte zur Grundsteuer kaum überschaubar.⁷ Im Jahr 2010 meldete sich der Bundesfinanzhof zu Wort und wies darauf hin, dass das fortwährende Unterbleiben einer Neubewertung wegen des Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz verfassungswidrig sei.⁸ Im gleichen Jahr gründete die Finanzministerkonferenz die dritte

3 Art. 2 Abs. 1 Satz 3 BewÄndG 1965 i.d.F. des Gesetzes vom 22. Juli 1970 (BGBl I S. 1118).

4 BVerfG-Beschluss vom 22. Juni 1995, 2 BvR 552/91.

5 Die SPD als Oppositionspartei brachte einen Gesetzesentwurf ein, der abgelehnt wurde (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5504).

6 Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz (2004, S. 24).

7 Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages nahm eine Systematisierung in sechs Modelle vor (Wissenschaftliche Dienste, 2010).

8 BFHE 230, 78; 230, 93.

Arbeitsgruppe. Sie sollte drei Reformmodelle bewerten, kam jedoch zu keinem Konsens. Baden-Württemberg, Bayern und Hessen beharrten auf einem wertunabhängigen Flächenmodell der Grundsteuer.⁹ Dem widersprach z. B. der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2011, S. 44). Im Oktober 2014 erhöhte der Bundesfinanzhof den Druck, indem er die Regelungen des Bewertungsgesetzes als verfassungswidrig einschätzte und die Entscheidung darüber dem BVerfG vorlegte.¹⁰

Vor diesem Hintergrund beschloss die Finanzministerkonferenz 2016 gegen die Stimmen von Bayern und Hamburg eine Bundesratsinitiative. Die Länder wollten dem Urteil des BVerfG zuvorkommen, welches materiell erhebliche Risiken barg. Denn es war nicht absehbar, welchen Weitergeltungszeitraum das Gericht dem Gesetzgeber für eine Novellierung zugestehen würde.¹¹ Über die Änderung des Grundgesetzes sollte die seit 1949 bestehende Unklarheit in der Gesetzgebungskompetenz gelöst und dem Bund die konkurrierende Zuständigkeit über die Grundsteuer eingeräumt werden.¹² Gleichzeitig sollten die Länder Spielräume in der landesrechtlichen Festsetzung der Steuermesszahlen erhalten.¹³ Eine Intention lag auch darin, den Verwaltungsaufwand über automatisierte und amtlich vorliegende Daten gering zu halten. Diese Bundesratsinitiativen fielen dem Grundsatz der Diskontinuität infolge der Neuwahl des Bundestages 2017 zum Opfer.

BVerfG-Urteil und Novellierung der Grundsteuer ab 2019

Der erwähnte Vorlagebeschluss des Bundesfinanzhofes wurde durch das BVerfG am 10. April 2018 entschieden. Das BVerfG erklärte die Anwendung des Bewertungsgesetzes erwartbar als unzulässig.¹⁴ Damit entfiel die Grundlage der Grundsteuer und somit diese Steuer selbst. Hervorzuheben ist, dass das BVerfG nicht die veralteten Einheitswerte per se als Kernproblem sah, sondern die zwischenzeitlich entstandenen unterschiedlichen Wertentwicklungen und damit die Veränderung der Wertrelationen zwischen ehemals gleich bewerteten Immobilien. Analog dem Urteil von 1995 zur Vermögenssteuer räumte das BVerfG für eine Neureglung eine enge Frist bis Ende des Folgejahres 2019 ein. Nur in diesem Fall durfte das bestehende Recht noch fünf weitere Jahre bis 2024 angewandt werden. Daraus ergab sich die erstmalige

ge Anwendung der neuen Grundsteuer für das Kalender- und Steuerjahr 2025. Gleichzeitig musste die administrative Umsetzung des neuen Bewertungsrechts, also die flächendeckende Hauptfeststellung aller Immobilien, in dieser Fünfjahresfrist verwirklicht werden.

In der Folge erlebte die wissenschaftliche Diskussion um die Grundsteuer einen weiteren Höhepunkt. Die Vorschläge reichten von einer Abschaffung der Grundsteuer zu Gunsten eines Zuschlags auf die Einkommensteuer, über die Bodenwertsteuer bis hin zu wertbasierten Modellen.¹⁵

Im Juni 2019, gut 14 Monate nach dem BVerfG-Urteil, brachte die Bundesregierung zwei Gesetzesinitiativen in den Bundestag ein.¹⁶ Zum einen die Änderung des Grundgesetzes in Hinblick auf die noch immer strittige Gesetzgebungskompetenz, zum anderen ein Artikelgesetz zur Reform der Grundsteuer selbst, welches allein sechs Bundesgesetze betraf.¹⁷ Letzteres spiegelt den Umfang der Aufgabe wider und gleichfalls den Willen der Bundesregierung, diese jahrzehntealte Baustelle zu lösen. Inhaltlich orientierte sich die Bundesregierung am Kostenwertmodell aus Bodenrichtwert und pauschalierten Bauwerten. Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Grundsteuergesetz um die Option der Grundsteuer C ergänzt.¹⁸ Um die Zustimmung aller Länder zu erreichen, wurde die Grundsteuer als konkurrierende Gesetzgebung mit Rückholrecht der Länder verortet. Die Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung (bundeseinheitlicher Regelungsbedarf) sind weiterhin nicht plausibel. Die Zweifel verlieren aber an Relevanz durch das neue Recht der Länder, die Bewertung des Grundvermögens selbst zu regeln.

In der Sachverständigenanhörung im September 2019 wurden die bekannten Argumente und Modelle ein weiteres Mal referiert, bevor Bundestag und Bundesrat beide Gesetzesvorhaben letztlich im Oktober fristgemäß annahmen.¹⁹ Die Vorgabe des BVerfG war erfüllt und die Grundsteuer „gerettet“. Das Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Grundsteuer, über welche mehr als 20 Jahre gestritten wurde, war damit zumindest aus Sicht des Bundes binnen vier Monaten beendet.

9 Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, 2010.

10 Vorlagebeschluss vom 22. Oktober 2014, II R 37/14.

11 Deutscher Bundesrat, Drucksache 515/16, S. 35.

12 Deutscher Bundesrat, Drucksache 514/16.

13 Deutscher Bundesrat, Drucksache 515/16, S. 36 ff.

14 Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14.

15 Vergleiche stellvertretend das Zeitgespräch des Wirtschaftsdienst von März 2018 „Eine gerechte und aufkommensneutrale Grundsteuerreform?“ mit Beiträgen von Thomas Eigenthaler, Gisela Färber, Gerd Landsberg, Stefan Homburg, Ralph Henger, Thilo Schaefer.

16 In der Gesetzesbegründung findet sich unter anderem der höchst strittige Appell der Bundesregierung an die aufkommensneutrale Umsetzung durch die Gemeinden (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11084, S. 1). Diese Vorgabe traf in den Gemeinden auf große Ablehnung (Geißler et al., 2024, S. 5).

17 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11085, Drucksache 19/11084.

18 Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11086.

19 In dieser Anhörung des Finanzausschusses wurden 16 Positionen aus Wissenschaft und Verbänden präsentiert.

Aus Sicht der Länder war dies nicht der Fall. Sie standen nun vor der Frage, ob man eigene landesrechtliche Regelungen trafe und in welcher inhaltlichen Richtung (Zimmermann, 2019). In den beiden Folgejahren haben fünf Länder die neue Öffnungsklausel genutzt und grundsätzlich eigene Bewertungsmodelle beschlossen, welche das Bewertungsgesetz und das Grundsteuergesetz des Bundes überlagern. Elf Länder wenden das Bundesmodell der Bewertung an. Immerhin neun haben bis Ende 2025 jedoch landesrechtliche Ergänzungen beschlossen. Ohne auf die Details an dieser Stelle eingehen zu können, teilen diese landesrechtlichen Normen das Ziel, die Steuerbelastung für Wohnzwecke gegenüber Gewerbe zu mindern und setzten daher jeweils eigene Steuermesszahlen nach Nutzungsarten fest (Freier & Küsel, 2026). Im Ergebnis existieren damit in den Ländern nun zwölf unterschiedliche Varianten zur Berechnung der Einheitswerte (Tabelle 1).²⁰

Diskussion der jüngsten Reform vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung

Der historische Exkurs zur Grundsteuer zeigt, dass sie verschiedene Epochen und Systeme deutscher Staatlichkeit durch- und überlebt hat. Ausgehend von extremer Kleinteiligkeit und Varianz noch Mitte des 19. Jahrhunderts kam es bis 1938 binnen weniger Jahrzehnte zu einer vollständigen Zentralisierung des Rechts. Aus theoretischer Perspektive ist dies durchaus zu kritisieren, handelte es sich doch bereits zu diesem Zeitpunkt überwiegend um eine Gemeindesteuer. So war dieser Prozess mitnichten zwangsläufig oder konfliktfrei. Diese Zentralisierung ist nur vor dem Hintergrund der damaligen Verfassungslage erklärbar, als Rechtsstaat und Föderalismus praktisch abgeschafft waren. Die Bundesrepublik führte diese Rechtslage nach der Neugründung relativ geräuscharm fort. Politischer Widerspruch wurde erst im Zuge der Reformdiskussion der 1990er Jahre hörbar, wobei sich grundsätzliche Bestrebungen einzelner Länder nach Ausweitung legislativer Kompetenzen mit normativen Vorstellungen der Grundsteuer mischten. Beide Argumentationsstränge führten in eine Reformblockade, welche als Beispiel klassischer Politikverflechtung des deutschen Föderalismus dienen kann. Mit Bund, Ländern und Gemeinden sind alle drei administrativ-politischen Ebenen betroffen, aber auf keiner Ebene bestand ein überwältigendes Reforminteresse. Der Bund sah sich nicht in der Verantwortung, die Länder waren uneins und die Gemeinden lebten gut mit der Hebesatzautonomie.

²⁰ Die Kammereien der Gemeinden lehnen die Föderalisierung der Grundsteuer mehrheitlich ab, obgleich sie davon nicht betroffen sind (Geißler et al., 2024, S. 4).

Tabelle 1
Modelle der Grundsteuer B in den Ländern

	Bewertungsmodell	Abweichungen zum Bundesmodell
Baden-Württemberg	Modifiziertes Bodenwertmodell	
Bayern	Wertunabhängiges Flächenmodell	
Hamburg	Wohnlagemodell	
Hessen	Flächen-Faktor-Verfahren	
Niedersachsen	Flächen-Lage-Modell	
Berlin	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Bremen	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Nordrhein-Westfalen	Bundesmodell	Differenzierte Hebesätze nach Nutzungsart
Rheinland-Pfalz	Bundesmodell	Differenzierte Hebesätze nach Nutzungsart
Saarland	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Sachsen	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Sachsen-Anhalt	Bundesmodell	Differenzierte Hebesätze nach Nutzungsart
Schleswig-Holstein	Bundesmodell	Differenzierte Hebesätze nach Nutzungsart
Thüringen	Bundesmodell	Eigene Steuermesszahlen
Brandenburg	Bundesmodell	
Mecklenburg-Vorpommern	Bundesmodell	

Quelle: eigene Erhebung.

Diese Blockade wurde erst über das BVerfG-Urteil 2018 gelöst und konnte auch nur über dieses Verfassungsorgan gelöst werden. Unter dem Zeitdruck von gerade einmal 18 Monaten gelang ein bemerkenswerter Akt der Gesetzgebung, der nicht nur die infrage stehende Immobilienbewertung umfasste, sondern auch dem bundesdeutschen Föderalismus einen neuen Impuls verlieh. Bei genauerer Betrachtung war die neue Institution der konkurrierenden Gesetzgebung mit Öffnungsklausel der Länder allerdings weniger überraschend, als viele sie wahrnahmen. Tatsächlich war dies ein Vorschlag Bayerns seit 1998 und Inhalt der Gesetzgebungsinitiative von 2016. Dass diese Öffnungsklausel binnen weniger Jahre von fast allen Ländern genutzt wird, spricht für sie und für den Bedarf dezentraler Rechtsetzung. Die Rechtslagen der 16 Länder haben sich in kürzester Zeit deutlich auseinanderentwickelt; damit auch die Bewertungsmodelle, Einheitswerte und Grundsteuermessbeträge. Die Länder gewinnen ein Stück politischen Entscheidungsspielraum, können unterschiedliche Leitbilder oder Lenkungsziele umsetzen bzw. die Steuer auf den regionalen Bedarf anpassen. Dies ist der Sinn des Föderalismus, wird jedoch angesichts unterschiedlicher Steuerhöhen zukünftig

neue Debatten um Steuergerechtigkeit hervorrufen. Die zwangsläufige regionale Ungleichheit ist jedoch kein Novum, sondern war über die lokalen Hebesatzrechte seit jeher gegeben.

Das Grundproblem der Grundsteuer war in der Historie nicht die Steuer selbst, sondern die Bewertung der Steuerobjekte. Die Probleme veralteter Werte, aufwändiger Hauptfeststellungen, von Fristverstößen, Datenlücken oder Verwaltungsüberlastung bestehen seit 100 Jahren. Die Parallelen der Diskussion der 1930er, 1960er und 2020er Jahre sind frappierend. Um die regelmäßige Wertanpassung zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand zu verringern, intendiert die jüngste Reform auch eine Digitalisierung des Verfahrens zwischen Finanzämtern und Gemeinden. Ob dies gelingt, wird zumindest angezweifelt (Geißler et al., 2024, S. 4).

Fazit

Die Geschichte der Grundsteuer in Deutschland reicht weit zurück. Seit der Herausbildung des Verwaltungsstaates im 19. Jahrhundert ist die historisch gegebene große Varianz der Modelle stetig gesunken. Zwischen 1938 und 2024 existierte gar nur ein einziges, zentral gesetztes Grundsteuerrecht, dessen wesentlicher Teil, Neubewertung der Immobilien, über Jahrzehnte ausgesetzt wurde. Diese Rechtslage führte zu stetig wachsenden Ungerechtigkeiten in der Anwendung und einer politischen Reformblockade, welche erst durch das BVerfG-Urteil 2018 überwunden wurde. Im Ergebnis schwand die Zentralisierung des Grundsteuerrechts und die 16 Länder wenden aktuell 15 unterschiedliche Varianten an. Die über achtzigjährige Phase des bundeseinheitlichen Grundsteuerrechts ist beendet und die Grundsteuer bewegt sich zurück zu ihren föderalen Ursprüngen.

Literatur

- Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. (2010). *Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip*.
- Bach, S. & Buggeln, M. (2020). Geburtsstunde des modernen Steuerstaats in Deutschland 1919/1920. *Wirtschaftsdienst*, 100(1), 42–48.
- Bayerischer Staatsminister der Finanzen; Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz. (2004). *Reform der Grundsteuer*. Bericht an die Finanzministerkonferenz.
- Brands, C., Gradtke-Hanzsch, M. & Olschewski, M. (2001). 140 Jahre Grundsteuerreform. Am 21. Mai 1861 wurde das Gesetz betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer verkündet. *Vermessung Brandenburg*, 2/2001.
- Duda, S. (2010). *Das Steuerrecht im Staatshaushaltssystem der DDR*. Peter Lang Verlag.
- Freier, R. & Küsel, P. (2026). Grundsteuerreform – Auswirkungen auf die Messbeträge in einer brandenburgischen Gemeinde. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 1/2026, (im Erscheinen).
- Geißler, R., Jänchen, I. & Weiss, J. (2024). Die Reform der Grundsteuer B aus Sicht der Kammereien. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, 11/2024.
- Haverkamp, F. (1985). Die Grundsteuer. In G. Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Springer Verlag.
- Henger, R. (2018). *Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht*. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Metz, M. (1938). *Grundsteuergesetz vom 1. Dezember 1936 mit Durchführungsverordnung vom 1. Juli 1937 und den wichtigsten einschlägigen Erlassen*. J. Schweitzer Verlag.
- Sahms, R. (2018). *Theorie und Ideengeschichte der Steuergerechtigkeit*. Springer Verlag.
- Sahms, R. (2023). *Zum Teufel mit der Steuer!* Springer Verlag.
- Schwarting, G. (2022). *Kommunale Steuern*. ESV Verlag.
- Wirtschaftsdienst. (2018). Zeitgespräch: Eine gerechte und aufkommensneutrale Grundsteuerreform? *Wirtschaftsdienst*, 98(3), 159–178.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages. (2010). *Modelle zur Reform der Grundsteuer*, WD 4 – 3000 - 087/10.
- Wissenschaftliche Dienste des Bundestages. (2020). *Historische Entwicklung der Grundsteuer*, WD 4 - 3000 - 026/18.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. (2011). Reform der Grundsteuer. Stellungnahme. *Monatsbericht Bundesministerium der Finanzen*, 1/2011.
- Zimmermann, H. (2019). Grundsteuer: Die Qual der Wahl. *Wirtschaftsdienst*, 99(7), 490–493.

Title: *Property tax through the ages – A return to federal roots with the latest reform*

Abstract: *The reform of property tax following the 2018 ruling by the Federal Constitutional Court marks a profound institutional shift in the German tax and federal system. It not only brings an end to a decades-long deadlock on reform, but also leads to a significant re-differentiation of property tax law between the federal states. This article analyses the reform of property tax in the context of its historical development, explains the key milestones and, in particular, highlights the institutional breaks and continuities that are crucial for assessing the current reform.*

Toralf Pusch, Muhamed Kudic, Akua Franziska Agyepong

Mehr Arbeit, weniger Jobs? Konsequenzen der KI-Technologieeinführung

Steigt durch die zunehmende Einführung von Künstlicher Intelligenz (KI) die Arbeitsbelastung? Und sind Arbeitsplätze bedroht? Daten der WSI-Betriebsrätebefragung zeigen, dass sich KI in ihrer Wirkung – zumindest in der frühen Einführungsphase – von anderen digitalen Technologien zu unterscheiden scheint. Statt einer bei anderen Technologien häufiger auftretenden Arbeitsverdichtung berichteten viele Betriebsräte eher von Arbeitsentlastung, und nach einem Beobachtungszeitraum von zwei Jahren zeigte sich per Saldo ein leichter Stellenaufbau.

Die Einführung digitaler Technologien in Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft gilt gegenwärtig als nahezu alternativloser Modernisierungsimperativ in der öffentlichen Debatte. Es dominiert die Vorstellung, dass Digitalisierung – insbesondere der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) – in sämtlichen Arbeits- und Handlungsbereichen möglichst rasch und umfassend zu intensivieren sei, um sowohl die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken als auch die prozessualen Abläufe in Verwaltungen und anderen öffentlichen Einrichtungen effizienter zu gestalten. Diese Einschätzung ist in Deutschland besonders ausgeprägt, nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines weit verbreiteten Narrativs der sich verschärfenden technologischen Rückständigkeit – insbesondere im Vergleich zu den USA und der Volksrepublik China (KfW Research, 2024). Die dortigen Investitionen in Rechenzentren – nicht zuletzt für die Entwicklung und Anwendung von KI äußerst relevant – lassen die deutschen Investitionen in diesem Bereich als Randnotiz erscheinen (Kerkmann & Fokuhl, 2025). Mit der Hightech-Agenda – initiiert von der Bundesregierung – wird dieser Befund offensiv aufgegriffen und förderpolitisch begleitet. KI wird dort als „zentraler Hebel für Deutschlands technologische Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit“ definiert (BMFTR, 2025, S. 7). Bis 2030 sollen demnach 10 % der Wirtschaftsleistung KI-basiert erwirtschaftet werden. Diese strategische Neuausrichtung kommt in mindestens zweierlei Hinsicht voll zum Tragen.

Erstens, öffentliche Einrichtungen weisen einen erheblichen Digitalisierungsrückstand auf. Verwaltungsprozesse sind vielerorts noch papierbasiert, fragmentiert und personalintensiv organisiert. Auch wenn Deutschland im letzten verfügbaren E-Government Entwicklungs-Index der Vereinten Nationen (UN, 2024) Platz 12 im weltweiten Vergleich erzielen konnte – eine erhebliche Verbesserung im Vergleich zur vorherigen Erhebung – verbleiben dennoch vielfältige ungelöste Herausforderungen. Um die Implementierung digitaler Lösungen in der Verwaltung weiter voranzutreiben, wurde eigens das Ministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung mit dem Start der aktuellen Bundesregierung ins Leben gerufen. *Zweitens*, der Digitalisierungsfortschritt in der Privatwirtschaft ist sehr heterogen. Während Großunternehmen und DAX-Konzerne vielfach über ausgereifte Digitalstrategien verfügen, stehen kleine und mittlere Unternehmen häufig erst am Beginn ihres digitalen Transformationspfades. Gerade der Mittelstand steht damit vor einem doppelten Anpassungsdruck. Er soll einerseits Produktivitätsreserven heben und innovative (digitale) Geschäftsmodelle er-

Dr. Toralf Pusch leitet das Referat Arbeitsmarktanalyse am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.

Prof. Dr. Muhamed Kudic hat die Professur für Intrapreneurship und Digitale Transformation an der Technische Hochschule Ostwestfalen-Lippe inne.

Akua Franziska Agyepong absolviert ein Freiwilliges Soziales Jahr am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

schließen. Andererseits fehlen nicht selten Ressourcen, Expertise und institutionelle Routinen für eine sozialverträgliche Implementierung neuer Technologien.

Im vorliegenden Beitrag wollen wir uns der Einführung neuer digitaler Technologien und den damit einhergehenden Effekten auf Arbeit zuwenden. Wie eingangs erwähnt, sind deren Effekte in der Digitalisierungsdebatte oftmals überwiegend positiv konnotiert. Gleichzeitig gibt es angesichts der schnellen Entwicklung von KI verbreitete Unsicherheit und Befürchtungen hinsichtlich des sicheren Einsatzes und dessen Folgen für die Beschäftigung. So hat ein kürzlich erschienener Bericht, wonach KI schon in naher Zukunft die Bildungsrendite von Hochqualifizierten bedrohen könnte, am Tag des Erscheinens in den USA ein Börsenbeben ausgelöst (Van Geenen & Shah, 2026).

Die voranstehenden Ausführungen werfen substantielle Fragen nach den arbeitsbezogenen Implikationen der Einführung digitaler Technologien – insbesondere KI-basierter Technologien – in Betrieben und öffentlichen Einrichtungen auf, insbesondere im Hinblick auf Arbeitsintensität und Beschäftigungsstabilität. Der Beitrag von Pusch et al. (2024) hatte hierzu bereits erste Hinweise auf kurzfristige Effekte geliefert. Offen blieb jedoch, ob diese Auswirkungen vorübergehend sind oder sich im Zeitverlauf verfestigen oder abschwächen. Der vorliegende Beitrag knüpft hieran an und wirft im Rahmen einer wiederholten Erhebung einen Blick auf die Effekte zwei Jahre nach der ersten Befragung. Zudem wird mit KI eine Schlüsseltechnologie in den Fokus gerückt, deren Implementierungstiefe und Transformationspotenzial deutlich über anderweitige Digitaltechnologieeinführungen hinausgehen. Dabei konzentrieren wir uns auf zwei wesentlichen Fragen, die eine hohe Bedeutung für die Akzeptanz von KI haben: Sind durch KI Arbeitsplätze bedroht und wie wirkt sich KI auf die Arbeitsbelastung der Beschäftigten aus?

Datengrundlage

Datengrundlage dieses Beitrags ist die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung, eine repräsentative Panel-Erhebung (Behrens & Brehmer, 2025).¹ An der Befragung nehmen jeweils ca. 3.700 Betriebs- und Personalräte teil, wobei die Betriebsräte etwa drei Viertel der Befragung stellen.² Mitbestimmte Betriebe und Dienststellen stehen für ca. 43 % der Beschäftigten in Deutschland (Hohendanner & Kohaut, 2025). Sie stellen eine spezielle Betriebsauswahl dar, die jedoch für einen wesentlichen Teil

des Innovationsgeschehens in Deutschland steht. Mitbestimmte Betriebe fallen oftmals in eine mittlere Größenkategorie (durchschnittliche Betriebsgröße in der Befragung 2023: 440 Beschäftigte). Das produzierende Gewerbe macht ca. 30 % der Betriebe aus.

Die in den beiden Befragungswellen 2023 und 2025 erhobenen Informationen beziehen sich auf digitale Technologien, die im Jahr vor der ersten Befragungswelle, also beginnend im Jahr 2022 bis 2023 eingeführt wurden. Die Auswahl umfasst fünf Technologien³:

1. *Internet der Dinge*, d. h. die Kommunikation von mit Sensoren ausgestatteten Objekten oder Maschinen über das Internet,
2. *Managementinformationssysteme*, wie z. B. Systeme oder Dienste, die Informationen zur Entscheidungsfindung bereitstellen,
3. *Plattfordmdienste und Cloud-Lösungen*, wie z. B. Software, die nicht auf lokalen Rechnern, sondern im Internet gespeichert ist,
4. *Audiovisuelle Technologien*, z. B. Augmented Reality (AR) oder Virtual Reality (VR) Lösungen,
5. *Künstliche Intelligenz*, z. B. generative Sprachmodelle, Einführung von Methoden des maschinellen Lernens oder Einführung von Muster- und Bilderkennungsverfahren in der Produktion.

Einführung digitaler Technologien in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst

Tabelle 1 liefert einen Überblick über die Nutzung digitaler Technologien, die im Jahr vor der Befragung 2023 eingeführt wurden. Von den im Jahr 2023 befragten Betrieben hatten mit 54 % gut die Hälfte mindestens eine der Technologien im Vorjahr eingeführt, wobei den höchsten Anteil an allen Betrieben Plattformdienste und Cloud-Lösungen (42 %) stellten, gefolgt von Managementinformationssystemen (16 %). Technologien aus dem Bereich der KI hatten immerhin 10 % der Betriebe eingeführt. In nicht wenigen Fällen hatten Betriebe sogar mehrere der abgefragten Technologien gleichzeitig eingeführt. Im Jahr 2025 waren diese Technologien überwiegend noch in Nutzung und ihre Effekte wurden in diesen Fällen ein zweites Mal erhoben.

1 Grundlage ist eine Zufallsziehung aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit.

2 Genaue Fallzahlen: 3.713 befragte Betriebs- und Personalräte insgesamt im Jahr 2023, davon 2.712 Betriebsräte und 1.001 Personalräte, für 2025 sind die entsprechenden Fallzahlen: 3.703, 2.774 und 929.

3 Die Auswahl basiert auf einem Technologiekatalog der EU (Gossé et al., 2022).

Tabelle 1
Betriebe mit fortwährender Nutzung digitaler Technologien

2022 eingeführt, Anteilswerte

	2023	2025
mindestens eine Technologieeinführung ¹	54 %	50 %
Internet der Dinge	11 %	6 %
Managementinformationssysteme	16 %	11 %
Plattformdienste und Cloud-Lösungen	42 %	40 %
Audiovisuelle Technologien	12 %	10 %
Künstliche Intelligenz	10 %	8 %

¹ Im Jahr 2023 hatten 1.467 der befragten Betriebe mindestens eine der Technologien eingeführt, davon konnten im Jahr 2025 718 Betriebe erneut befragt werden, die die Technologien noch verwendeten. Fallzahlen für die Einzeltechnologien orientieren sich an diesen Werten.

Quelle: WSI Betriebs- und Personalrätebefragungen 2023 und 2025, beschrieben in Mayerböck und Krüger (2023), WSI (2026), eigene Berechnungen.

Tabelle 2 bietet, analog zu oben, einen Überblick über die Einführung digitaler Technologien im öffentlichen Dienst. Bei den Dienststellen gab es im Jahr 2023 in allen betrachteten Feldern etwas weniger Technologieeinführungen, obwohl diese mit durchschnittlich 549 Beschäftigten im Schnitt sogar größer waren als die befragten Betriebe. Die Ergebnisse der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung unterstützen also die eingangs formulierte Annahme eines größeren Nachholbedarfs bei der Digitalisierung im öffentlichen Dienst. Auch in der Gesamtschau hatten mit 46 % der befragten Dienststellen knapp 10 % weniger mindestens eine der abgefragten Digitaltechnologien eingeführt als bei den mitbestimmten Betrieben. Den ersten Platz nimmt auch im öffentlichen Dienst die Einführung von Plattformdiensten und Cloud-Technologien ein (35 %), wie im Falle der Betriebe gefolgt von Managementinformationssystemen (11 %). Systeme aus dem Bereich der KI wurden in 7 % der Dienststellen eingeführt, im Jahr 2025 waren sie in 5 % der Dienststellen noch in Nutzung.

Die im Folgenden berichteten Effekte und Begleitumstände der Technologieeinführung wurden im Jahr 2023 nur für die Haupttechnologie abgefragt, die den größten Anteil der Beschäftigten betraf. Im Jahr 2025 wurden sie hingegen für alle Einzeltechnologien abgefragt, sofern die Betriebe schon 2023 an der Befragung teilgenommen hatten und die Technik noch in Nutzung hatten. Bei unserem Überblick fokussieren wir uns auf die Auswirkungen der Einführung von KI-Systemen. Dabei stehen Effekte auf Arbeitsintensität und Arbeitsplatzeffekte im Vordergrund, bei denen von einem deutlichen Interesse der Betriebs- und Personalräte auszugehen ist, da diese Themen mitbestimmungsrelevant sind.

Tabelle 2
Dienststellen mit fortwährender Nutzung digitaler Technologien

2022 eingeführt, Anteilswerte

	2023	2025
mindestens eine Technologieeinführung ¹	46 %	42 %
Internet der Dinge	5 %	3 %
Managementinformationssysteme	11 %	8 %
Plattformdienste und Cloud-Lösungen	35 %	31 %
Audiovisuelle Technologien	10 %	11 % ²
Künstliche Intelligenz	7 %	5 %

¹ Im Jahr 2023 hatten 460 der befragten Dienststellen mindestens eine der Technologien eingeführt, davon konnten im Jahr 2025 249 Dienststellen erneut befragt werden, die die Technologien noch verwendeten. Fallzahlen für die Einzeltechnologien orientieren sich an diesen Werten.

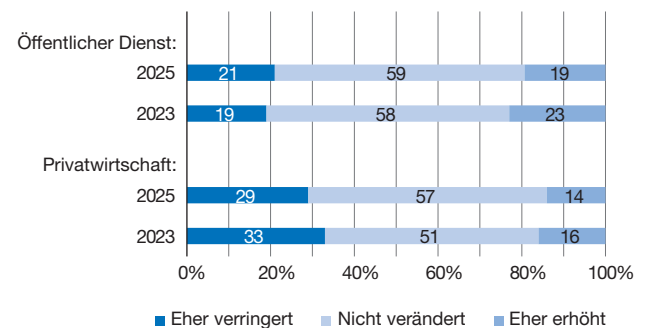
² Der etwas höhere Anteilswert als im Jahr 2023 ist durch die Zusammensetzung der Panelstichprobe zustande gekommen, die im Jahr 2025 nur etwa halb so groß ist wie die Stichprobe des Jahres 2023. Bei kleinen Stichprobengrößen geben die stets mit statistischer Unsicherheit behafteten Zahlen eher eine Tendenz an.

Quelle: WSI Betriebs- und Personalrätebefragungen 2023 und 2025, beschrieben in Mayerböck und Krüger (2023), WSI (2026), eigene Berechnungen.

Effekte von KI auf die Arbeitsbelastung

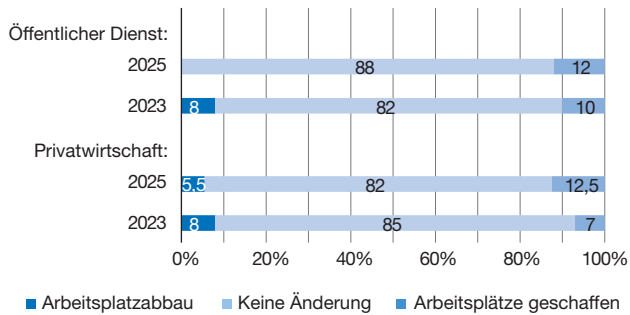
Abbildung 1 veranschaulicht die Effekte von KI-Einführung auf die Arbeitsbelastung. Zunächst fällt auf, dass gut 50 % der Befragten, sowohl im betrieblichen Kontext als auch in öffentlichen Einrichtungen, keine wesentliche Veränderung der Arbeitsintensität wahrnehmen, ein Muster, dass auch im intertemporalen Vergleich Bestand hat und sich zudem leicht verfestigt. Im öffentlichen Dienst halten

Abbildung 1
Effekte von KI-Einführung auf die Arbeitsbelastung



Quelle: WSI Betriebs- und Personalrätebefragungen 2023 und 2025, beschrieben in Mayerböck und Krüger (2023), WSI (2026), eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Effekte von KI-Einführung auf den Personalbestand



Quelle: WSI Betriebs- und Personalrätebefragungen 2023 und 2025, beschrieben in Mayerböck und Krüger (2023), WSI (2026), eigene Berechnungen.

sich die Einschätzung von arbeitsbelastenden und -entlastenden Wirkungen der KI-Einführung in etwa die Waage, mit einer leichten Tendenz zu arbeitsentlastender Wirkung im Jahr 2025. Die befragten Betriebsräte berichteten im Jahr 2023 mit 33 % deutlich häufiger über eine Verringerung der Arbeitsintensität als über eine zunehmende Arbeitsbelastung, ein Wert der in der Folgebefragung 2025 etwas geringer ausfällt.

Effekte von KI auf den Personalbestand

Während im Schnitt aller in der WSI-Befragung erfassten Technologien im ersten Befragungsjahr netto ein leichter Beschäftigungsaufbau stattfand (Pusch et al., 2024), sieht es bei den Effekten der KI-Einführung auf den Personalbestand etwas anders aus. Zwar berichten auch bei dieser Technologie mit gut 80 % die meisten Betriebs- und Personalräte keine Änderungen im Personalbestand durch die Einführung der Technologie. Allerdings war der Anteil der Betriebs- und Personalräte, die die Arbeitsplatzeffekte in ihrem Betrieb (Dienststelle) negativ einschätzten, im Jahr 2023 jeweils etwa so hoch wie der Anteil mit einer positiven Einschätzung. Zwei Jahre später haben die nochmals befragten Betriebs- und Personalräte ihre Einschätzung allerdings geändert. Jeweils etwa 12 % schätzten die Beschäftigungseffekte positiv ein, während negative Beschäftigungseffekte seltener berichtet wurden. Somit gleicht sich das Bild bei den Beschäftigungseffekten von KI demjenigen bei den anderen erfassten Technologien an.

Ein zentrales Ergebnis ist, dass sich KI in ihrer Wirkung – zumindest in der frühen Einführungsphase – von anderen digitalen Technologien zu unterscheiden scheint. Statt einer bei den anderen Technologien häufiger auftretenden

Arbeitsverdichtung⁴ berichteten viele Betriebsräte eher von Arbeitsentlastung, und nach einem Beobachtungszeitraum von zwei Jahren zeigte sich per Saldo ein leichter Stellenaufbau.

Die Ergebnisse zur Arbeitsbelastung unterstreichen dabei insbesondere die Stabilität der wahrgenommenen Effekte. Im betrieblichen und öffentlichen Beschäftigungskontext berichtet weiterhin eine Mehrheit der Betriebs- und Personalräte von keiner wesentlichen Veränderung der Arbeitsbelastung. Insgesamt deutet der Längsschnittvergleich darauf hin, dass KI-Einführung bislang weder zu einer systematischen Arbeitsverdichtung noch zu abrupten Veränderungen der Arbeitsorganisation geführt hat. Die Befunde zu den Beschäftigungseffekten ergänzen dieses Bild der relativen Stabilität. Auch die intertemporalen Vergleiche relativieren kurzfristige Substitutionsängste (für die es mit Blick auf internationale Studien auch keine einheitliche Evidenz gibt⁵) – zumindest für mitbestimmte Betriebe im betrachteten Zeitraum.

Einschränkend bleibt anzumerken, dass es sich bei den Betrieben teilweise um Pionieranwender der Technologien handeln dürfte. Die Entwicklung von KI-Sprachmodellen nahm ab 2023 Fahrt auf, als die erste hier verwendete Befragungswelle erhoben wurde. Zudem dürften die Arbeitsplatzeffekte von KI in Betrieben mit betrieblicher Mitbestimmung systematisch anders ausfallen als in den nicht mitbestimmten Teilen der Wirtschaft, da Betriebsräte Einführungsprozesse aktiv mitgestalten.⁶ Ferner legen die Ergebnisse nahe, dass die unmittelbaren Effekte der KI-Einführung eher inkrementeller Natur sind. Veränderungen in Arbeitsbelastung und Beschäftigung treten – wenn überhaupt – moderat auf. Dies könnte darauf hindeuten, dass KI in vielen Betrieben bislang vor allem unterstützend eingesetzt wird und bestehende Tätigkeiten ergänzt, anstatt sie unmittelbar zu ersetzen.

Darüber hinaus wurden in Welle 2023 auch die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten für die Hauptnutzer der Technologien abgefragt. Es zeigt sich, dass KI-Weiterbildungen in ca. 80 % der Betriebe und Dienststellen mit KI-Einführung angeboten wurden. Die durchschnittliche Dauer der Weiterbildungen für die KI-Systeme betrug nach Angaben der Betriebsräte 33 Stunden (Personalräte: 30 Stunden).⁷ Zum Vergleich: Nach Angaben aus dem Bun-

4 Im Jahr 2023 berichteten ca. 30 % der Betriebsräte bei den übrigen Technologien von einer Arbeitsverdichtung, ca. 18 % von einer Verringerung der Arbeitsbelastung.

5 Vgl. del Rio-Chanona et al. (2025).

6 Laut Angaben in der Befragung 2025 haben sich knapp 80 % der Betriebsräte in Betrieben mit Einführung von KI auch mit der Technologieeinführung befasst.

7 Medianwerte: 20 Stunden (Betriebsräte) bzw. 15 Stunden (Personalräte).

desministerium für Bildung und Forschung (BMBF, 2024, S. 44) lag der Medianwert der Fortbildungsdauer bei betrieblichen Weiterbildungen im Jahr 2022 bei einem Tag (neueste verfügbare Zahlen). Für die zukünftige Entwicklung bleibt jedoch offen, ob die berichteten Effekte auch bei einer breiteren und tiefergehenden Integration von KI-Technologien bestehen bleiben. Mit zunehmender technologischer Reife und einer stärkeren Einbettung entsprechender Anwendungen in betriebliche Prozesse ist zu erwarten, dass sich sowohl Arbeitsanforderungen als auch Qualifikationsprofile der Beschäftigten weiter verändern. Vor diesem Hintergrund erscheint es besonders relevant, die Rolle betrieblicher Mitbestimmung sowie betrieblicher Gestaltungs- und Aushandlungsprozesse weiterhin empirisch zu beobachten und analytisch zu begleiten.

Darüber hinaus wäre es für zukünftige Studien aufschlussreich, die Einführung digitaler Technologien stärker im Kontext demografischer Entwicklungstendenzen zu analysieren. Hier ist die Frage bedeutsam, inwieweit neue digitale Technologien einen substanziellen Beitrag zur Abmilderung demografischer Herausforderungen – etwa im Hinblick auf Fachkräftengpässe oder alternde Belegschaften – leisten können. Ebenso bedarf die Frage nach den Produktivitätswirkungen der Einführung digitaler Technologien einer vertieften empirischen Untersuchung. In dieser Hinsicht ist die bestehende Evidenz bislang noch begrenzt, sodass weiterer Forschungsbedarf besteht, um die längerfristigen ökonomischen und arbeitsorganisatorischen Effekte der Digitalisierung vertiefend beurteilen zu können.

Literatur

- Behrens, M. & Brehmer, W. (2025). Betriebs- und Personalratsarbeit in Zeiten der COVID-Pandemie. In B. Kohlrusch, K. Schulze Buschhoff, E. Peters (Hrsg.), *Was von Corona übrig bleibt*.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2024). *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2022: Ergebnisse des Adult Education Survey – AES-Trendbericht*.
- BMFTR – Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt. (2025). *Hightech Agenda Deutschland*.
- del Rio-Chanona, R. M., Ernst, E., Merola, R., Samaan, D. & Teutloff, O. (2025). *AI and jobs: A review of theory, estimates, and evidence*. arXiv.
- Gossé, J., Hoffreumon, C., van Zeebroeck, N. & Bughin, J. (2022). *Survey of businesses on the data economy (A study prepared for the European Commission)*.
- Kerkmann, C. & Fokuhl, J. (2025, 29. September). Rechenzentren für KI – Deutschland droht Investitionslücke. *Handelsblatt*.
- KfW Research. (2024, 3. September). *Deutschlands Position bei der Digitalisierung im internationalen Vergleich*, 469.
- Hohendanner, C. & Kohaut, S. (2025). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2024. *WSI-Mitteilungen*, 78(4), 297–303.
- Mayerböck, A. & Krüger, T. (2023). *WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023 – Methodenbericht*, UZ Bonn.
- Pusch, T., Kudic, M., Gerbracht, M. & Hochhaus, J. (2024). Transformation der Arbeit durch die Einführung neuer digitaler Technologien. *Wirtschaftsdienst*, 104(5), 356–358.
- UN – United Nations. (2024). *E-government development index 2024*.
- Van Geelen, J. & Shah, A. (2026, 22. Februar). *The 2028 global intelligence crisis*. Citrini Research.
- WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut. (2026). *WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2025 – Methodenbericht*. UZ Bonn.

Title: *More work, fewer jobs? The consequences of introducing AI technology*

Abstract: *Is the increasing use of artificial intelligence (AI) leading to a rise in workload? And are jobs at risk? Data from the WSI works council survey suggests that AI's impact – at least in the early stages of implementation – appears to differ from that of other digital technologies. Instead of the increased workload more frequently observed with other technologies, many works council members reported a reduction in workload, and after a two-year observation period, the overall result was a slight increase in jobs.*

Konjunkturschlaglicht

Drei Jahre ChatGPT: Auswirkungen von LLMs auf den deutschen Arbeitsmarkt

Technologischer Wandel ist ein kontinuierlicher Prozess, der Arbeitsmärkte seit jeher beeinflusst. Schon Ökonomen wie David Ricardo warnten offen vor einer Zukunft, in der rasante technologische Entwicklungen (menschliche) Arbeit überflüssig und wertlos machen würden (Ricardo, 1821 in Hollander, 2019). Die neueste Technologie, die als Bedrohung für den Arbeitsmarkt gilt, ist die Entwicklung von Werkzeugen der künstlichen Intelligenz, insbesondere von Large Language Models (LLMs). Inwieweit LLMs und andere KI-Werkzeuge zu Arbeitersersetzung oder Arbeitsergänzung führen, ist eine offene Frage, mit der sich die Forschung aktuell auseinandersetzt (Brynjolfsson et al., 2025; Klein Teeselink, 2025; Humlum & Vestergaard, 2025).

Da auch in der deutschen Wirtschaft als wissensbasierte Volkswirtschaft LLMs in vielen Anwendungsbereichen in Frage kommen, untersuchen wir mithilfe eines etablierten Messinstruments zur Erfassung der Nutzung von LLMs (Eloundou et al., 2024) die Folgen der LLM-Nutzung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Dieses Messinstrument berücksichtigt die mit einem bestimmten Beruf verbundenen Aufgaben sowie das Ausmaß, in dem die jeweilige Aufgabe teilweise, vollständig oder deutlich effizienter durch ein LLM erledigt werden kann. Der Anteil der mit einem Beruf verbundenen Aufgaben, die von LLMs ausgeführt werden können, liefert ein Maß für die LLM-Exposition auf Berufsebene.

Anhand monatlicher Daten der Bundesagentur für Arbeit analysieren wir die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, der Stellensuche und der Stellenanzeigen. Im Fokus stehen dabei die breiten Auswirkungen auf einen großen Teil der Arbeitsplätze, anstatt auf einzelne am stärksten betroffene Berufe. So wollen wir die allgemeine Wirkung von LLMs über viele Berufe und Branchen hinweg messen und ihre Wirkung als „general purpose technology“ bewerten. Wir teilen Berufe in zwei Gruppen: solche, die stark von LLMs betroffen sind (z. B. IT-Berufe) und solche, in denen aufgrund des Aufgabenprofils weniger Substitution durch KI erwartet werden kann (z. B. Handwerker oder Pflegepersonal).

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

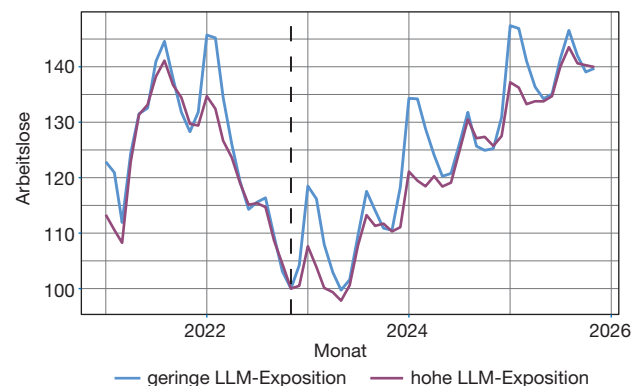
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Unsere Hauptergebnisse zeichnen das Bild eines laufenden Wandels, der den Arbeitsmarkt bisher jedoch nicht wesentlich verändert. Wenn wir die Berufe differenziert nach der mittleren LLM-Exposition und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in diesen Gruppen untersuchen, sehen wir keinen signifikanten Unterschied seit der Einführung von ChatGPT im November 2022 (Abbildung 1). Die registrierte Arbeitslosigkeit ist in beiden Gruppen (geringe und hohe LLM-Exposition) gestiegen, aber es gibt keinen Unterschied zwischen den stärker und weniger exponierten Berufsgruppen. ChatGPT allein verursacht also keine zusätzliche Arbeitslosigkeit in Deutschland. Kurz gesagt: Obwohl die Zahl der Arbeitslosen im Januar 2026 auf über 3 Mio. gestiegen ist, ist es unwahrscheinlich, dass KI dafür verantwortlich ist. Stattdessen ist ein breiter Rückgang auf dem Arbeitsmarkt zu verzeichnen. Sollte es bereits KI-induzierte Arbeitslosigkeit geben, spielt diese eher eine untergeordnete Rolle und konzentriert sich auf kleinere Segmente des Arbeitsmarktes.

Betrachtet man Arbeitssuchende (sowohl Arbeitslose als auch Erwerbstätige), zeigt sich ein signifikanter Effekt, insbesondere im Jahr 2025 (Abbildung 2). Dieser Effekt deutet darauf hin, dass Beschäftigte in Berufen mit hoher LLM-Exposition zwar nicht entlassen werden, aber

Abbildung 1
Entwicklung der Arbeitslosen differenziert nach der LLM-Exposition der Berufe

November 2022 = 100

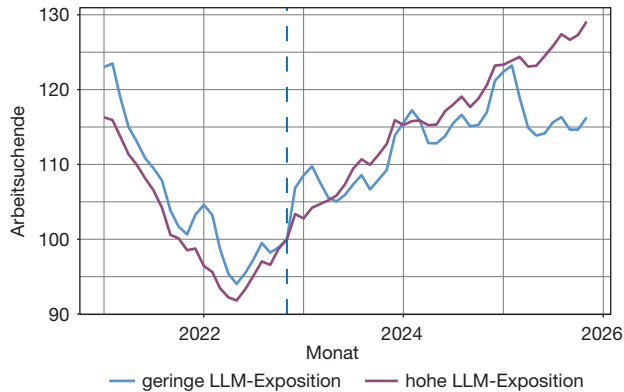


Die gestrichelte Linie zeigt die Einführung von ChatGPT im November 2022 an.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2026), eigene Darstellung.

Abbildung 2
Entwicklung der Arbeitssuchenden differenziert nach LLM-Exposition der Berufe

November 2022 = 100



Die gestrichelte Linie zeigt die Einführung von ChatGPT im November 2022 an.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2026), eigene Darstellung.

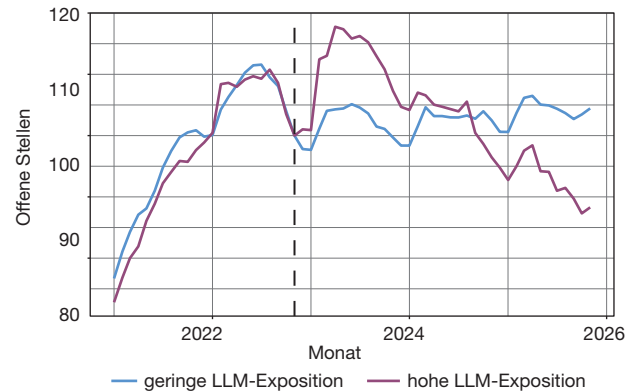
dennoch auf den Technologieschock mit verstärkter Jobsuche reagieren. Das Ergebnis bleibt signifikant, wenn der Grad der LLM-Exposition als erklärende Variable (anstatt eines einfachen Median-Splits) verwendet wird. Dies stützt die Interpretation, dass die Erwerbsbevölkerung selbst auf die (höhere oder geringere) Exposition von LLMs reagiert.

Die Ergebnisse zu den Auswirkungen auf die Anzahl an offenen Stellen sind uneinheitlich (Abbildung 3). Während die Stellen mit geringer LLM-Exposition abgesehen von jahreszeitlich üblichen Schwankungen auf einem annähernd konstanten Niveau geblieben sind, zeigten sich für Jobs mit hoher LLM-Exposition starke Bewegungen. Die Daten zeigen einen Anstieg der Arbeitskräftenachfrage nach der Einführung von ChatGPT, gefolgt von einem starken Rückgang etwa ein halbes Jahr später. Dies deutet auf eine geringere Nachfrage nach LLM-exponierten Berufen hin, was sich anhand multivariater Analysen jedoch nicht eindeutig belegen lässt. Ein plötzlicher Nachfrageanstieg mit anschließendem Rückgang könnte darauf hindeuten, dass Unternehmen zwar die Rollen, für die LLMs nützlich sind, richtig identifiziert haben, aber noch nicht abschätzen können, in welchem Umfang sie für die Nutzung der Tools zusätzliche Arbeitskräfte benötigen.

Dass die Arbeitslosigkeit nicht steigt, die Betroffenen aber deutlich häufiger nach neuen Jobs suchen, zeigt die doppelte Wirkung von LLMs wie ChatGPT: Einerseits wirken sie als klassischer Technologieschock, indem sie Aufgaben übernehmen, automatisieren und die Produktivität verändern. Andererseits fungieren sie als Informations-

Abbildung 3
Entwicklung der offenen Stellen differenziert nach LLM-Exposition der Berufe

November 2022 = 100



Die gestrichelte Linie zeigt die Einführung von ChatGPT im November 2022 an.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2026), eigene Darstellung.

schock, der den Beschäftigten ihre Situation vor Augen führt und sie aktiv zur Jobsuche motiviert.

Diese Ergebnisse decken sich mit Befunden aus Dänemark, einem Land mit sehr ähnlichen Arbeitsmarktinstitutionen. Auch dort zeigt sich, dass solche strukturellen Veränderungen nicht zu einem plötzlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit führen, sondern die Beschäftigten vielmehr dazu anregen, sich nach neuen Stellen umzusehen und ihre Aufgaben zu verändern, ohne dass massenhaft Jobs vernichtet werden (Humlum & Vestergaard, 2025). Institutionelle Unterschiede könnten wiederum erklären, warum einige – wenn auch nicht alle – Studien mit US-Daten zu abweichenden Ergebnissen kommen: So berichten beispielsweise Brynjolfsson et al. (2025) von einem tatsächlichen Beschäftigungsrückgang bei jungen Arbeitskräften in KI-exponierten Berufen.

Morten Grinna Normann
 Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Literatur

Brynjolfsson, E., Chandar, B. & Chen, R. (2025). *Canaries in the Coal Mine? Six Facts about the Recent Employment Effects of Artificial Intelligence*. Stanford Digital Economy Lab.
 Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P. & Rock, D. (2024). GPTs are GPTs: Labor market impact potential of LLMs. *Science*, 384, 1306–1308.
 Hollander, S. (2019). Retrospectives: Ricardo on Machinery. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 229–242.
 Humlum, A. & Vestergaard, E. (2025). Large Language Models, Small Labor Market Effects. *NBER Working Paper*, 33777.
 Klein Teeselink, B. (2025). *Generative AI and Labor Market Outcomes: Evidence from the United Kingdom*.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

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

Redaktion

Marianne Saam (Herausgeberin)
Kristin Biesenbender (Redaktionsleitung)
Johannes Eber
Mark Kirstein
Julia Lücke
Christine Rickert

Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-302

E-Mail: 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

Nicola Fuchs-Schündeln Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Clemens Fuest ifo Institut

Britta Gehrke Freie Universität Berlin

Veronika Grimm Technische Universität Nürnberg

Reint E. Gropp 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

Dorothea Schäfer Universität Bremen

Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München

Moritz Schularick Kiel Institut

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 Paradigm. Paradigm ist ein Unternehmen von De Gruyter Brill.

© 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.

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-302

E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Online-Ausgabe

Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:

Wirtschaftsdienst: <https://wirtschaftsdienst.eu>

Paradigm: <https://reference-global.com/journal/WD>

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indiziert 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

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

**Aufgeschlagen.
Gelesen.
Neu gedacht.**

www.wirtschaftsdienst.eu

OPEN ACCESS