

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

## China-Schock 2.0: Wie sollten Deutschland und die EU reagieren?

Sebastiaan Kruis, Veronika Püschel, Andreas Baur, Lisandra Flach,  
Jürgen Matthes, Benno Schöl, Finn Ole Semrau, Lei Li, Niklas Kirsamer

### Kommunen

Die Half Budget City als Chance  
*Uwe Schneidewind*

### Subventionen

Potentiale eines Abbaus für den Strukturwandel  
*Lars P. Feld, Andreas Freytag, Claus-Friedrich Laaser, Maximilian Langer, Astrid Rosenschon, Maximilian Thomas*

### Pflegereform

Geringe Verbreitung privater Pflegezusatzversicherungen  
*Robert Messerle, Dietmar Haun, David Scheller-Kreinsen*

### Arbeitsmarkt

Empfehlungen für neue Zuwanderungsregionen  
*Lucia Mrázová, Hanna Fischer, Jana Winter, Tim Leibert, Nadine Marmai, Jonathan Gescher, Rüdiger Wink*

### Glasfaserausbau

Herausforderungen bei der Finanzierung  
*Julian Knips, Christian Wernick*

### Mietpreisbremse

Auswirkungen auf das Mietwohnungsangebot?  
*Ralph Henger, Konstantin A. Kholodilin, Michael Voigtländer*

### Ehegattensplitting

Fiskalische Wirkungen aktueller Reformoptionen  
*Philipp Toussaint, Sebastian Schultis*

### Automobilindustrie

Teil der Verteidigungsindustrie in Europa  
*Vakhtang Partsvaniya, Bodo Sturm*

### Konjunktur

Auswirkungen von Niedrigwasser  
*Nils Jannsen, Saskia Meuchelböck*



# Wirtschaftsdienst

## Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

### Leitartikel

|                 |                                                            |     |
|-----------------|------------------------------------------------------------|-----|
| U. Schneidewind | Die Half Budget City als Chance kommunaler Neuorientierung | 622 |
|-----------------|------------------------------------------------------------|-----|

### Kommentare

|                   |                                                              |     |
|-------------------|--------------------------------------------------------------|-----|
| E. Weber          | Gesetzliche Rentenversicherung: Die Zukunft der Rente mit 63 | 624 |
| S. Übelmesser     | Einkommensteuerreform: Reformdruck bleibt trotz Entlastung   | 625 |
| R. von Maydell    | Bürokratieabbau: Umsetzung erfordert Anreize                 | 626 |
| H. Beck, A. Prinz | Fußball: Der gescheiterte Infantino-Coup                     | 627 |
| F. L. Sell        | Außenhandel: Chinas EU-Politik                               | 628 |

### Zeitgespräch

|                        |                                                                                            |     |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|                        | <b>China-Schock 2.0: Wie sollten Deutschland und die EU reagieren?</b>                     | 629 |
| S. Kruis, V. Püschel   | China – vom Absatzmarkt zum Konkurrenten der deutschen Industrie                           | 630 |
| A. Baur, L. Flach      | Europäische Zölle gegen China auf dem Prüfstand                                            | 637 |
| J. Matthes             | Wie wirkt der China-Schock 2.0 auf die deutsche Industrie, und wie sollen wir reagieren?   | 643 |
| B. Schöl, F. O. Semrau | China-Schock 2.0 trifft Deutschland: Was kann der Industrial Accelerator Act leisten?      | 648 |
| L. Li, N. Kirsamer     | Wie aus geoökonomischer Restriktion Innovation entsteht: Lehren aus dem USA-China-Konflikt | 656 |

### Analysen

|                           |                                                                                              |     |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| L. Feld et al.            | Subventionsabbau: Potential für den Strukturwandel in Deutschland                            | 663 |
| R. Messerle et al.        | Geringe Verbreitung privater Pflegezusatzversicherungen – Implikationen für die Pflegereform | 669 |
| L. Mrázová et al.         | Arbeitsmarktintegration: Pfadabhängigkeiten und Empfehlungen für neue Zuwanderungsregionen   | 675 |
| J. Knips, C. Wernick      | Sinkende Dynamik im Glasfaserausbau: Herausforderungen bei der Finanzierung                  | 682 |
| R. Henger et al.          | Hat die Mietpreisbremse Auswirkungen auf das Mietwohnungsangebot?                            | 687 |
| P. Toussaint, S. Schultis | Besteuerung von Ehegatten: Fiskalische und distributive Wirkungen aktueller Reformoptionen   | 692 |

### Ökonomische Trends

|                            |                                                                    |     |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----|
| V. Partsvaniya, B. Sturm   | Europas Automobilhersteller werden Teil der Verteidigungsindustrie | 700 |
| N. Jannsen, S. Meuchelböck | Wie stark belastet Niedrigwasser die Wirtschaft?                   | 705 |

# Die Half Budget City als Chance kommunaler Neuorientierung

Die finanzielle Situation der Kommunen in Deutschland ist dramatisch. Im Jahr 2024 belief sich das kumulierte Defizit aller deutschen Kommunen auf 24,9 Mrd. €, im Jahr 2025 waren es schon 31,9 Mrd. €. Das sind Rekorddefizite und die Prognosen für 2026 und 2027 sehen kaum besser aus.<sup>1</sup> Obwohl die Kommunen mehr Geld von Land und Bund fordern, ist Hilfe kaum in Sicht, da auch Landes- und Bundeshaushalte ihre Belastungsgrenze erreicht haben. Alle Ebenen hoffen auf das Wiederanspringen des Wachstumsmotors, war es doch nach der letzten massiven Verschuldungskrise Anfang der 2010er Jahre die rettende Dynamik. Mit den anhaltend niedrigen Wachstumsraten der deutschen Volkswirtschaft ist eine solche Erholung der öffentlichen Finanzen unwahrscheinlich. Verminderte Strategiefähigkeit, ein lähmendes Normengeflecht, Digitalisierungsdefizite und Personalmangel verschlimmern die Situation. Die Wiedergewinnung kommunaler Handlungsfähigkeit lässt sich nur mit einer mutigen Verknüpfung der Herausforderungen erlangen. Es ist daher an der Zeit, grundsätzlich über die öffentliche Aufgabenwahrnehmung in Kommunen nachzudenken.

*Personalmangel im demografischen Wandel.* Selbst bei einem finanziellen Wiedererstarken der öffentlichen Haushalte wird es angesichts des demografischen Wandels schwieriger, ausreichend Personal für Kommunen zu finden. Es kann auch nicht das Ziel sein, dass die öffentliche Hand das immer enger werdende Arbeitskräftepotenzial zum Nachteil des privaten Sektors kannibalisiert. Es gilt daher darüber nachzudenken, wie Kommunen künftig nicht nur mit weit weniger Haushaltsvolumen, sondern auch mit weniger Personal funktionieren können.

*Fehlende Strategiefähigkeit.* Die Notwendigkeit mit weniger Personal und weniger Geld auszukommen, trifft auf eine Herausforderung, die in der Logik des kommunalen Politikbetriebes liegt. Dieser ist selten strategiefähig: „Kümmern“ dominiert vor „Konzept“, emotionale Tagesaktualität dominiert langfristige Richtungsentscheidungen. Eine grundlegende Debatte über die Möglichkeit einer Stadt auf sehr viel geringerer öffentlicher Ressourcenbasis scheitert schnell an Protestwellen gegen „Kürzungsorgien“ und an gut organisierten Partialinteressen.

*Normen-Dschungel.* Erschwerend kommt hinzu, dass ein Großteil der kommunalen Aufgaben „Pflichtaufgaben“ sind, deren Ausgestaltung gesetzlich durch Bundes- und Landesvorgaben detailliert geregelt ist. Selbst dort, wo sich politische Mehrheiten vor Ort für innovative Lösungen und für einen effizienteren und effektiveren Mittelseinsatz finden ließen, scheitern diese an individualisierten Rechtsansprüchen.

*Digitalisierungsdefizite.* Fehlende Strategiefähigkeit und Übernormierung sind auch der Grund für das mangelnde Ausschöpfen der Produktivitätspotenziale durch Digitalisierung und künstliche Intelligenz (KI). Die Umsetzung des Online Zugangs-Gesetzes geriet zur Farce, völlig zersplitterte kommunale IT-Landschaften verhindern Skalierungseffekte, systematische KI-Strategien finden sich heute kaum in einer Kommune.

1 Deutscher Städtetag. (2026, 22. Juni). 30 Milliarden Euro Defizit pro Jahr: Die kommunalen Haushalte kollabieren fast überall [Pressemitteilung].

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Prof. Dr. Uwe Schneidewind**  
Oberbürgermeister a. D.  
der Stadt Wuppertal.

All diese Herausforderungen werden sich nur meistern lassen, wenn sie gemeinsam und strategisch in den Blick genommen werden. Ein pointierter Ansatz kann die Idee von „Half Budget Cities“ sein. Vermutlich müssen viele Städte durch die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und aufgrund des demografischen Wandels in 20 Jahren mit der Hälfte des heutigen Budgets und der Hälfte des heutigen Personals betrieben werden. Erst ein solch radikaler Blick ermöglicht es, den aktuellen inkrementellen politischen Debatten zu entkommen, bei denen jeder kleinste Kürzungsschritt in bestehender Logik auf massive Proteste stößt. Das Denken in einer „Half Budget City“-Logik denkt vier Ansatzpunkte in ihren Verknüpfungen zusammen:

1. *Radikale Aufgabenkritik:* Welche Aufgaben müssen eigentlich öffentlich passieren, wo kann mehr private Eigenverantwortung und private Organisation greifen? Was lässt sich durch stärkere Partnerschaften mit Unternehmen und Zivilgesellschaft lösen? An welchen Beispielen im europäischen und internationalen Kontext kann man sich dabei orientieren? Diese Fragen betreffen fast das gesamte Spektrum öffentlicher Aufgaben in Kommunen: von der Organisation der Mobilität über Grünflächenpflege bis hin zu Sozial-, Kultur- und Bildungsaufgaben.
2. *Umfassende Staatsreform:* Eine radikale Aufgabenkritik und Neudefinition werden nur in Kombination mit der aktuellen Staatsreform-Debatte zu lösen sein. Welche Schutz- und Service-Level müssen öffentlich bereitgestellt werden? Wo kann dem Bürger eine höhere Eigenverantwortung und Risikoübernahme zugemutet werden? Wo braucht es Einzelfallgerechtigkeit, wo sehr viel mehr Freiräume für kollektive Lösungen? Wo treiben lediglich Überregulierungen, der Wunsch nach vollständiger Fehlerfreiheit oder Risikovermeidung den Aufwand für staatliches Handeln? Wie sieht eine wirkungsorientierte integrative Sozial-, Jugend- und Bildungsarbeit im Quartier aus, die bessere Bildungs- und Integrationserfolge erreicht? Wie lassen sich umfassende Experimentierräume schaffen, in denen Kommunen „Half Budget City“-Ansätze langfristig erproben können?
3. *Digitalisierungs- und KI-Potenziale:* Ebenfalls eng mit der Staatsreform-Debatte hängt die Frage zusammen, wie sich die Produktivitätspotenziale von Digitalisierung und KI auf kommunaler Ebene mobilisieren lassen. Welche staatlichen Dienste sind perspektivisch über KI weitgehend zu automatisieren – von der Bauantragsbearbeitung über die Wohngeldbewilligung bis zum Einbürgerungsantrag? Welche begleitenden rechtlichen Anpassungen sind dafür notwendig?
4. *Zusätzliche Einnahmequellen mit Steuerungseffekten:* Viele Kommunen befinden sich in der Situation, dass die Armut der öffentlichen Hand auf privaten Reichtum vor Ort stößt. Die Frage nach erweiterten kommunalen Einnahmequellen liegt nah, die gleichzeitig mit richtungssicheren Steuerungseffekten verbunden sind: z. B. Instrumente wie lokale Verpackungssteuern (gegen das Müllaufkommen), Parkraumbewirtschaftung und Drittnutzer-Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Road-Pricing, solidarische Bürgertickets) sowie eine Ausgestaltung der Grundsteuer, die eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik unterstützt.

Die skizzierten Themen sind heute noch politischer Sprengstoff. Es braucht daher – auch in Kopplung mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen – Orte, an denen Debatten stattfinden und sich Neues entwickeln kann. Je länger wir die Augen vor den künftigen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns verschließen, desto stärker reduzieren sich die Handlungsräume vor Ort. Die aktuelle Staatsreformdebatte und die kommunale Finanzkrise eröffnen aktuell die Chance für grundlegendere Neuorientierung. Diese Chance gilt es zu nutzen!

## Gesetzliche Rentenversicherung

**Die Zukunft der Rente mit 63**

Die Alterssicherungskommission empfiehlt, die Rente für besonders langjährig Versicherte („Rente mit 63“) abzuschaffen. Diese soll eine lange Lebensleistung (45 Versicherungsjahre) honorieren, aber hat eine Schwäche: Anerkennung in Form von Abschlagsfreiheit gibt es nur, wenn man tatsächlich in Frührente geht. Das setzt eine Norm des Aufhörens.

Oft werden die hohen Kosten für die Abschlagsfreiheit kritisiert. Aber der eigentlich kritische Effekt ist, dass man große Fachkräftpotenziale verliert. Eine Reform könnte genau das vermeiden: Sobald vor der Regelaltersgrenze 45 Versicherungsjahre erreicht werden, gäbe es statt eines Anspruchs auf abschlagsfreie Frührente einen Sonderzuschlag auf die Rente. Und die grundsätzlichen Zuschläge würden für jeden Monat des späteren Renteneintritts ab 64 Jahren durchgängig zunehmen. Statt der früheren Rente könnte man auch zusätzliche Zuschläge erhalten. Wenn man dagegen heute die abschlagsfreie Rente nicht in Anspruch nimmt, stagniert der Rentenzugangsfaktor bis zum Regelalter.

Die Reform würde die immensen Fehlanreize der bisherigen Regelung beseitigen, aber Lebensleistung genauso anerkennen: Die Höhe des Sonderzuschlags würde finanziell der Abschlagsfreiheit entsprechen. Die Rentenzugangsmöglichkeiten wären die gleichen. Aber man würde das Signal senden, dass es sich lohnt weiterzumachen. Für die öffentlichen Haushalte würde sich das auszahlen: mehr Wertschöpfung, mehr Beiträge, mehr Steuereinnahmen.

Ob man lange Lebensleistung besonders belohnen möchte, ist eine politische Entscheidung. Wenn man das möchte, ist es jedenfalls möglich, Anerkennung und gute Anreize zu bieten. Das gilt auch, wenn die Rente mit 63 abgeschafft wird: beispielsweise im Falle von Ausnahmen für Menschen, die in besonders belastenden Tätigkeiten gearbeitet haben. Diese Menschen könnten dann zu denselben Konditionen wie bisher früher in Rente gehen, hätten aber auch den Anreiz für eine spätere Rente. Im selben Sinne sollte die Rente für schwerbehinderte Menschen reformiert werden, die bisher genauso einen abschlagsfreien Zugang zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze vorsieht. Zudem werden Ausnahmen in „Härtefällen“

diskutiert, wenn Menschen aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr arbeiten können. Das erscheint plausibel, aber das große Risiko ist, dass sich kranke Beschäftigte bis zur Zielmarke der Abschlagsfreiheit mit 65 Jahren durchschleppen. Gesundheitliche Beeinträchtigungen treten nämlich meist früher auf: Erwerbsminderungsrente wird im Schnitt mit 54 Jahren beantragt.

Besser wäre deshalb die Integration in die Erwerbsminderungsrente. Anspruch auf Erwerbsminderungsrente hat, wer aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr erwerbstätig sein kann. Für die Zeit bis zur Regelaltersgrenze werden dann Rentenpunkte fiktiv gutgeschrieben. Es gibt aber Abschläge von 0,3 % pro Monat, maximal für drei Jahre.

Härtefälle mit 45 Versicherungsjahren, die ihre Tätigkeit zwei Jahre vor dem Regelalter aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben können, hätten folgende Konditionen:

- Die Abschläge über die zwei Jahre würden 7,2 % betragen.
- Die fiktiven Rentenpunkte für die zwei Jahre würden  $2/45 = 4,45\%$  ausmachen (sofern für die gesamte Wartezeit Rentenpunkte anfielen).

Sie würden mit der Erwerbsminderungsrente um 2,75 % (7,2-4,45) schlechter abschneiden als mit der bisherigen abschlagsfreien Rente. Möchte man den verbleibenden Unterschied ausgleichen, wäre das besser nicht über die Rente mit 63 zu regeln, sondern über die Erwerbsminderungsrente. Dort könnten die Abschläge reduziert werden – nämlich auf 0,2 % pro Monat – so dass sich für Härtefälle auch bei Abschaffung der Rente mit 63 die gleiche Rentenhöhe ergibt. Das wäre auch kombinierbar mit dem Kommissionsvorschlag, bei langjährig Versicherten Berufs- statt Erwerbsunfähigkeit als Kriterium heranzuziehen.

Eine Abbruchkante bliebe den Betroffenen dabei erspart. Denn wer auch nur kurz vor der Abschlagsfreiheit gesundheitlich mit 64 Jahren nicht mehr weiterarbeiten kann, hätte für drei Jahre ein Minus von 10,8 % hinzunehmen. Zum Ausgleich könnten die Abschläge für bis zu 4,5 Jahre gelten. Der Höchstabschlag bliebe dann derselbe ( $0,3\% \times 36 \text{ Monate} = 0,2\% \times 54 \text{ Monate} = 10,8\%$ ).

Fazit: Die vorgeschlagenen Reformen würden jene unterstützen, die nicht in der Lage sind, bis zur Regelaltersgrenze zu arbeiten, und gleichzeitig mehr Beschäftigte im Arbeitsmarkt halten.

Prof. Dr. Enzo Weber  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

## Einkommensteuerreform

## Reformdruck bleibt trotz Entlastung

Bei seiner letzten Sitzung vor der Sommerpause hat der Koalitionsausschuss ein „Programm für Aufschwung und Beschäftigung“ mit 34 Maßnahmen vorgelegt. An zweiter Stelle steht die geplante Steuerreform. Der angekündigte Aufschwung dürfte von ihr allerdings kaum ausgehen. Ein großer Wurf sieht anders aus. Die Reform soll 2027 in einer ersten Stufe in Kraft treten und ab 2028 ihre volle Wirkung mit einem jährlichen Bruttoentlastungsvolumen von rund 10 Mrd. € erreichen. Ein Teil davon entfällt auf die verfassungsrechtlich gebotene Anhebung des Grundfreibetrags. Zudem soll die zweite Progressionszone des Einkommensteuertarifs leicht modifiziert werden. Dadurch würde der Spitzensteuersatz von 42 % bei Einzelveranlagung erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 70.601 € greifen – rund 700 € höher als 2026. Hinzu kommen sollen ein höherer Kinderfreibetrag und ein höheres Kindergeld sowie eine Anhebung des Arbeitnehmer-Pauschetrags. Die geplante Entlastung konzentriert sich damit auf geringe und mittlere Einkommen und fällt für Familien mit Kindern am stärksten aus. Die Gegenfinanzierung erfolgt zum Teil über eine Erhöhung der sogenannten Reichensteuer. Der Steuersatz von 45 % soll bereits ab 250.000 € statt bisher ab 277.826 € gelten; ab 280.000 € ist ein neuer Steuersatz von 47 % vorgesehen. Zusätzlich soll der Pauschalsteuersatz bei Minijobs von 2 % auf 5 % steigen.

Gemessen an den für 2025 geschätzten Einnahmen aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer von zusammen rund 340 Mrd. € bleibt das Entlastungsvolumen überschaubar. Zugleich wird die Entlastung teilweise durch Mehrbelastungen im oberen Einkommensbereich gegenfinanziert, von denen in erheblichem Umfang auch Personenunternehmen betroffen sind. Die Progression des Einkommensteuertarifs nimmt insgesamt leicht zu (Bach, 2026). Hinzu kommt ein grundlegendes Problem: Anders als in den Jahren zuvor soll die kalte Progression nicht vollständig ausgeglichen werden (Beznoska & Hentze, 2026). Auch nennenswerte Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind nicht zu erwarten. Dafür sind die Entlastungen zu gering; zugleich können die höheren Steuersätze auf unternehmerische Einkünfte Investitionsanreize schwächen. Die zaghafte Reform ist damit vor allem ein weiteres Indiz für die angespannte Haushaltslage, die der Bundesregierung kaum finanzielle Spielräume lässt.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Um trotzdem handlungsfähig zu sein, müssen drei Ansatzpunkte entschlossener verfolgt werden. *Erstens* ist ein systematischer Subventionsabbau erforderlich. Die verringerte steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen und die Streichung des Freibetrags für Belegschaftsrabatte können lediglich erste kleine Schritte sein. Seit Jahren wird gefordert – und auch im Koalitionsvertrag angekündigt –, Finanzhilfen und Steuervergünstigungen auf Zielgenauigkeit und Wirksamkeit zu überprüfen. Für 2026 weist der Subventionsbericht allein für den Bund Finanzhilfen und Steuervergünstigungen von rund 78 Mrd. € aus. Das Volumen ist seit 2021 stark gestiegen. Der Bundesrechnungshof sieht insbesondere bei nachweislich unwirksamen, ineffizienten oder umwelt- und klimaschädlichen Steuervergünstigungen erhebliche Konsolidierungspotenziale. *Zweitens* sollte die Bundesregierung aufkommensneutrale Reformen vortreiben, die Arbeitsanreize und Wachstum stärken und Bürokratie verringern. Ansatzpunkte können eine Reform der Mehrwertsteuer mit weniger Ausnahmen und einem niedrigeren Regelsatz bei zielgenauer Kompensation geringer Einkommen (Fuest, 2026), ein begrenztes Realsplitting mit höheren Kinderleistungen anstelle des Ehegattensplittings (Blömer et al., 2026) sowie eine Reform der Transferentzugsraten sein (Peichl et al., 2023). *Drittens* müssen die sozialen Sicherungssysteme strukturell reformiert werden. Mit den 2025 eingesetzten Kommissionen zur Sozialstaatsreform, zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung und zur Alterssicherung hat die Bundesregierung konkrete Reformvorschläge erarbeiten lassen. Diese sollten zügig aufgegriffen und möglichst in konsistente Gesamtpakete überführt werden.

Die genannten Ansatzpunkte zeigen, dass auch – oder gerade – bei engen fiskalischen Spielräumen zukunftsweisende Reformen möglich und notwendig sind. Jetzt kommt es darauf an, diese mit Ehrgeiz und Entschlossenheit umzusetzen.

Prof. Dr. Silke Übelmesser  
Friedrich-Schiller-Universität Jena

## Literatur

- Bach, S. (2026). Einkommensteuerreform: Keine Entlastung der Mitte – weitere Belastungen drohen. *ifo Schnelldienst*, 79(8), 14–19.
- Beznoska, M. & Hentze, T. (2026). Steuerreform sieht keinen Ausgleich der kalten Progression vor. *IW-Kurzbericht*, 45/2026. Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Blömer, M., Fuchs-Schündeln, N., Peichl, A., Schnitzer, M. & Wrohlich, K. (2026). Reformvorschlag zum Ehegattensplitting: Familien gezielter fördern. *Wirtschaftsdienst*, 106(7), 471–472.
- Fuest, C. (2026, 6. August). *Eine progressive Mehrwertsteuer hilft!* Standpunkt, ifo Institut.
- Peichl, A., Bonin, H., Stichnoth, H., Bierbrauer, F., Blömer, M., Dolls, M., Hansen, E., Hebsaker, M., Necker, S., Pannier, M., Petkov, B. & Windsteiger, L. (2023). Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize. Forschungsbericht 629. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

## Bürokratieabbau

**Umsetzung erfordert Anreize**

Bürokratieabbau gehört seit Jahren zu den Reformversprechen der deutschen und europäischen Politik. Ein Grundproblem liegt darin, dass Bürokratieabbau politisch oft als kurzfristige Entlastung versprochen wird, in der Verwaltung aber nur als dauerhafte Arbeit an Verfahren, Zuständigkeiten und Routinen wirksam werden kann. Weniger Regeln helfen nur dann, wenn Verwaltungen Verfahren auch wirklich neu strukturieren, digitalisieren und vereinfachen können. Dazu braucht es nicht nur Regulierung und Technologie, sondern auch Anreize für die Menschen, insbesondere in der Verwaltung, die solche Veränderungen vorantreiben.

Bisherige Erkenntnisse deuten jedoch darauf hin, dass die Bemühungen in Deutschland noch nicht zu einer spürbaren Entlastung geführt haben. Im Jahr 2025 etwa betrugen die direkten Bürokratiekosten aus den bundesrechtlichen Informationspflichten der Unternehmen 65 Mrd. €, was 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts entsprach und somit in einer ähnlichen Größenordnung lag wie das reguläre Verteidigungsbudget im Jahr 2025. Auch der Bürokratiekostenindex liegt Ende 2025 mit 96,36 Punkten noch nahe an seinem Basiswert (100 Punkte) von 2012.

Dabei ist nicht jeder administrative Aufwand vermeidbare Bürokratie: Die Umsetzung von Regeln – etwa für kosten-gleiche grenzüberschreitende Euro-Zahlungen – verursacht zwar Aufwand, schafft aber zugleich wirtschaftliche Vorteile für Bürger und Unternehmen. Übermäßige bürokratische Belastungen sind jedoch nicht nur ein Ärgernis, sondern beeinflussen den Markteintritt und Investitionen und somit auch die Produktivität. Die OECD verweist mit Blick auf Deutschland z. B. auf administrative Belastungen bei Unternehmensgründungen, fehlende digitale Verfahren und die mangelhafte Verknüpfung dezentraler Register. Doch allein die zunehmende Digitalisierung wird das Problem nicht lösen. Wenn alte Prozesse nur elektronisch repliziert werden, ersetzen wir die analoge Bürokratie durch digitale Bürokratie. Die Verwaltung wird erst dann schneller, einfacher und verlässlicher, wenn die Prozesse selbst verändert werden.

Dass Reformen dennoch schwer vorankommen, liegt auch an den Anreizstrukturen im öffentlichen Sektor. Ver-

waltungen arbeiten unter Bedingungen, die schwer mit denen im Privatsektor zu vergleichen sind, etwa aufgrund intensiver politischer Kontrolle, starker rechtlicher Verpflichtungen und geringer Fehlertoleranz. Politische und gesellschaftliche Ziele sind oft vielfältig, geeignete Leistungsindikatoren sind schwer zu bestimmen, und eine zu enge Kontrolle durch einzelne Kennzahlen kann falsche Anreize schaffen. Hinzu kommt, dass, wer ein Verfahren vereinfachen will, zunächst mehr Arbeit und Verantwortung übernehmen muss für Abstimmungen mit anderen Institutionen, rechtliche Fragestellungen, technische Anpassungen, Widerstände in der Organisation und das Risiko, unliebsame Probleme sichtbar zu machen. Häufig trägt die reformierende Behörde Aufwand und Risiko, während die Vorteile der Vereinfachung bei Unternehmen, Bürgern oder anderen Behörden entstehen, oft aber auch erst Jahre nach der Umsetzung der Reformen.

Wenn Reformengagement kaum durch berufliche Aufstiegsmöglichkeiten oder finanzielle Anerkennung belohnt wird, erfolgreiche Vereinfachungen selten sichtbar sind oder institutionelle Stagnation kaum direkte Nachteile hat, kann Veränderung nur schwierig ausreichend belohnt werden. Genau deshalb sollte Leistungsorientierung nicht bedeuten, die Verwaltung auf ein paar spezifische Kennzahlen zu reduzieren. Stattdessen sollte sichtbar gemacht werden, wo Verantwortung übernommen wird und wo die Verwaltung tatsächlich vereinfacht und weiterentwickelt wird. Der Sachverständigenrat schlägt vor, Verwaltungsleistungen durch Indikatorensysteme sichtbar zu machen, Ergebnisse in digitalen Dashboards zu veröffentlichen und dadurch Vergleichbarkeit zwischen Gemeinden, Kreisen und Ländern zu ermöglichen.

Der entscheidende Punkt ist nicht, den Staat wie ein Unternehmen zu behandeln. Entscheidend ist vielmehr, Reformfortschritt, Leistung und Verantwortung für die Umsetzung im öffentlichen Sektor stärker sichtbar und besser zurechenbar zu machen. Wenn nur Regeln gestrichen werden, aber Zuständigkeiten, Dateninfrastrukturen und Verantwortlichkeiten unangetastet bleiben, werden bestenfalls punktuelle Entlastungen erreicht. Wenn digitalisiert wird, aber Prozesse nicht vereinfacht werden, wird Bürokratie einfach nur ins Digitale verschoben. Und wer von Beschäftigten im öffentlichen Sektor Modernisierung erwartet, ohne Engagement attraktiv zu machen, unterschätzt den Faktor der adäquaten Anreizsetzung. Daher wird aus dem zunehmend gewünschten Bürokratieabbau wohl nur ein umsetzbares Modernisierungsprojekt werden, wenn man klare Rechtsetzung mit digitaler Infrastruktur und besseren Umsetzungsanreizen zusammenführt.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Die hier geäußerten Ansichten sind ausschließlich die des Verfassers und dürfen keinesfalls als offizieller Standpunkt der Europäischen Kommission angesehen werden.

Dr. Richard von Maydell  
European Commission Joint Research Centre, Italien

## Fußball

**Der gescheiterte Infantino-Coup**

„Scheinheilig und beschämend“ nannten Medien den jüngsten Vorstoß von FIFA-Chef Gianni Infantino, Anteile der Fußball-Weltmeisterschaft an private Investoren zu verkaufen. Es gehe der FIFA (dem internationalen Fußballdachverband) nur um Geld und Macht, nicht um das Spiel, kommentierte der Boulevard; die Seele des Spiels werde verkauft. Infantino wollte alle kommerziellen Aktivitäten der FIFA in einer Tochtergesellschaft, der FIFA Forward Enterprise (FFE), bündeln. Diese Gesellschaft sollte unter alleiniger Kontrolle der FIFA stehen, langfristige Investoren sollten Minderheitsbeteiligungen ohne Kontrollrechte an der FFE erwerben dürfen. Abgesehen davon, dass dieser Coup mit lautem Knall geplatzt ist: Was ist jenseits der Sportromantik von einem solchen Konzept zu halten?

Die FIFA ist ein Verein nach Schweizer Recht mit Sitz in Zürich, der von steuerlichen Sonderregeln profitiert, und zugleich ist sie ein Monopolunternehmen mit einer Bilanzsumme von 9,5 Mrd. US-\$. Neben ihren gewerbsmäßigen Einnahmen finanziert sie sich über Beiträge der Mitgliedsverbände. Wirtschaftlich nachvollziehbar ist daher, dass die FIFA versuchte, Kapital zu beschaffen, ohne Eigentumsrechte zu übertragen: Unternehmensführung und Kontrolle blieben bei der FIFA, den Kapitalgebern stünde lediglich das Recht auf zukünftige Erträge zu. Könnten die Kapitalgeber diese weiterverkaufen, wäre dies mit stimmrechtslosen Vorzugsaktien vergleichbar. Warum sollten Kapitalgeber Anteile an einem Unternehmen erwerben, ohne Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftsstrategie zu haben? Wegen der Ertragsstärke der FIFA, die wiederum auf ihrer Monopolstellung beruht. Die FIFA würde folglich Anteile an künftigen Monopolgewinnen verkaufen. Je höher die erwarteten Monopolrenten, desto eher wären Kapitalgeber bereit, auf Kontrolle zu verzichten.

Der Widerstand gegen dieses Geschäftsmodell wurde mit Sportromantik begründet: Man dürfe den Fußball nicht kommerzialisieren respektive monetarisieren – ein Argument, das angesichts der Milliardensummen im globalen Fußballgeschäft befremdet. Allerdings wäre der Profifußball ohne Kommerzialisierung und die damit einhergehende Professionalisierung nicht das, was er heute ist. Ein Kritikpunkt allerdings ist berechtigt: Selbst wenn die Investoren keine formalen Stimmrechte haben, könnten sie versuchen, Einfluss zu nehmen: durch Gespräche mit

dem Management oder durch öffentlich geäußerte Erwartungen an die FIFA. Dann stünden Forderungen wie mehr Spiele, größere Turniere oder zusätzliche Wettbewerbe auf dem Plan – darüber streiten sich FIFA und UEFA (der europäische Fußballdachverband) seit Längerem.

Möglicherweise befürchtete die UEFA, dass dieser Druck externer Investoren dazu führt, dass die FIFA zusätzliche Wettbewerbe einführt, die Zyklen der Weltmeisterschaften verkürzt oder die Klub-WM ausbaut, was zulasten der UEFA-Wettbewerbe wie der Champions League und anderer gehen könnte. Stimmt diese Vermutung, geht es weniger um Romantik als um handfeste Verteilungskonflikte. Die Fußballklubs hingegen befürchten womöglich noch mehr Einsatzzeiten und damit größere Belastungen für ihre Spieler. Die UEFA könnte zudem befürchten, dass auf diesem Weg das bestehende Machtverhältnis zu ihren Ungunsten verändert wird: Sollte die FIFA zusätzliche Finanzmittel erhalten, so kann sie mehr investieren und attraktivere Wettbewerbe organisieren. Dies dürfte ihre Verhandlungsmacht gegenüber der UEFA, den übrigen Mitgliedsverbandsorganisationen und den Klubs erhöhen. Der Einstieg externer Investoren würde dann nicht nur die Finanzierung, sondern auch das Kräfteverhältnis zwischen Verbänden und Klubs verändern. In diesem Machtpoker hat sich zuletzt die UEFA durchgesetzt, indem sie mit einem Boykott der FIFA-Wettbewerbe drohte – ein Hinweis darauf, dass zumindest derzeit die UEFA die (finanz-)stärkeren Unterstützer auf ihrer Seite weiß.

Zudem stand zu befürchten, dass bei einem Erfolg des Infantino-Coups weitere Sportorganisationen – die UEFA, nationale Ligen, Klubs oder das IOC – folgen könnten. Dann würde privates Kapital in den internationalen Profisport fließen und dort womöglich Einfluss gewinnen. Das muss nicht zwingend von Nachteil sein; letztlich bestimmen die Zuschauer immer noch, wie viel und welchen Sport sie sehen wollen. Profifußballklubs sind in erster Linie Wirtschaftsunternehmen, wie der Europäische Gerichtshof bereits 1995 im Bosman-Urteil festgestellt hat. Die FIFA selbst ist ebenfalls kein gemeinnütziger ‚Verein‘, sondern ein Monopolunternehmen. Daher sind sie auch – wenn auch nicht nur – als ökonomisch handelnde Akteure zu betrachten. Angesichts dessen sind ihre steuerlichen Privilegien sehr kritisch zu sehen. Würden private Investoren zugelassen, müssten diese Privilegien hinterfragt und gegebenenfalls aufgehoben werden. Zudem wäre die wettbewerbsrechtliche Sonderstellung zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern. Wer dagegen Romantik im Fußball möchte, kann diese jedes Wochenende auf dem lokalen Sportplatz erleben – dort kicken keine Millionäre.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Prof. Dr. Hanno Beck, Hochschule Pforzheim;  
Prof. em. Dr. Aloys Prinz, Universität Münster

## Außenhandel

## Chinas EU-Politik

Nicht selten hört und liest man, die EU-Kommission solle „Chinas unfaire Währungspolitik kontern“. Allerdings ist im Euroraum ausschließlich die Europäische Zentralbank für die Währungspolitik zuständig. Die Kommission kann handelspolitisch reagieren, aber keine eigene Währungspolitik betreiben. In der öffentlichen Debatte wird Handelspolitik häufig als Wirkungskanal einer vermeintlichen chinesischen Währungsmanipulation verstanden – eine analytische Vermischung, die zu Fehlinterpretationen führt. Der IWF konstatiert eine „Unterbewertung“ des Yuan und leitet diese aus einem überdurchschnittlich hohen chinesischen Leistungsbilanzüberschuss im Vergleich zu einem „normalen“ Leistungsbilanzniveau ab, gewonnen aus einem Regressionsmodell im Rahmen des „External Balance Assessment“ (EBA) (Rotunno & Ruta, 2024). Doch ein hoher Leistungsbilanzüberschuss ist kein eindeutiger Indikator für eine Unterbewertung des Yuan. Leistungsbilanzsalden spiegeln primär die Differenz zwischen inländischen Ersparnissen und Investitionen wider. Steigen die Ersparnisse – etwa durch ein restriktives Zinsniveau – und sinken die Investitionen, erhöht sich der Überschuss auch ohne jede Wechselkursmanipulation.

Genauere Indikatoren für eine Unterbewertung sind: politische Einflussnahme auf den Wechselkurs, systematische Fremdwährungskäufe durch die Zentralbank und ein anhaltender Aufwärtstrend der Devisenreserven. Die empirische Evidenz zeigt folgendes Bild: Chinas Devisenreserven bewegten sich zwischen Juli 2021 und Juli 2026 in einer engen Bandbreite von 3,24 bis 3,42 Billionen US-\$. Der Gesamtanstieg beträgt lediglich 5,56 % über fünf Jahre – im Durchschnitt etwas mehr als 1 % pro Jahr. Die monatlichen Daten der Peoples Bank of China (PBoC) bestätigen diese Stabilität. Aus solchen Zahlen ein strategisches Interventionsmuster abzuleiten, wäre unhaltbar. Der Euro-Anteil der Reserven ist unbekannt, inoffizielle Schätzungen gehen jedoch von mindestens 20 % aus.

Auch der Wechselkurs zeigt keine Manipulationsspur: Zwischen Juli 2021 und Mai 2026 hat der Yuan gegenüber dem US-Dollar nominal um 5,57 % abgewertet – wiederum rund 1 % pro Jahr. Die PBoC hat demnach insgesamt eine moderate Aufwertung des Yuan durch Fremdwährungskäufe verhindert und eine leichte Abwertung zuge-

lassen. Nicht mehr und nicht weniger. Von einer strategischen Wechselkurspolitik kann wohl keine Rede sein.

Die eigentliche Quelle der chinesischen Wettbewerbsfähigkeit liegt woanders: Seit etwa 2020 hat China seine Exportförderungs politik deutlich intensiviert. Subventionen, steuerliche Exporterstattungen („VAT rebates“) und vergünstigte Faktorpreise erhöhen die internationale Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Exportsektoren systematisch. Besonders wirksam sind Upstream Subventionen, die über Lieferketteneffekte ganze Branchen preislich entlasten. Rotunno und Ruta (2024) sowie Conconi et al. (2026) zeigen, dass diese Maßnahmen die Exportmengen signifikant erhöhen und Handelsumlenkungseffekte erzeugen – zulasten kostengünstigerer Drittstaaten, wie der EU. Die Exportdynamik Chinas beruht nicht auf Währungsmanipulation, sondern auf struktureller Förderung der Exportsektoren. Ein strategisches Zusammenspiel von Währungs- und Handelspolitik gegenüber der EU ist empirisch nicht erkennbar. Was der IWF mit seiner „Unterbewertungsdiagnose“ letztlich meint, ist die systematische Unterbewertung des (der) gesamten chinesischen Exportpreissystems (Volkswirtschaft).

Für die EZB ergibt sich daraus keine Aufgabe: Sie verfolgt kein Wechselkursziel und es gibt keine Interventionen der PBoC, die zu konterkarieren wären. Die EU hingegen muss ihre Beziehungen zu China neu justieren, ohne in ein selbstschädigendes vollständiges „Decoupling“ zu geraten. Europa darf nicht länger passiver Beobachter eines sich verschiebenden globalen (Un)Gleichgewichts sein.

Eine tragfähige europäische China-Strategie sollte *erstens* die eigene ökonomische und technologische Verwundbarkeit reduzieren, indem kritische Lieferketten, Schlüsseltechnologien und sicherheitsrelevante Kapitalflüsse geschützt werden. *Zweitens* gilt es, das ökonomische Gleichgewicht mit China wiederherzustellen – China erzielte gegenüber der EU zwischen 2020 und 2025 einen steigenden Leistungsbilanzüberschuss von rund 200 Mrd. US-\$ auf über 300 Mrd. US-\$. Dies soll durch konsequente Anwendung handelspolitischer Instrumente und durch die Stärkung des europäischen Binnenmarkts erreicht werden. Damit setzt die EU auf europäische Selbstbehauptung, ohne internationale Zusammenarbeit preiszugeben.

Prof. em. Dr. Friedrich L. Sell  
Universität der Bundeswehr München

## Literatur

- Conconi, P., Maggi, G., Sapir, A. & Vandenbussche, H. (2026). Subsidies in China: New Evidence from WTO Notifications. *CEPR Discussion Paper*, Nr. DP18645.
- Rotunno, L. & Ruta, M. (2024). China's Trade Surplus: Drivers and Global Implications. International Monetary Fund. *IMF Working Paper*, WP/24/25.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

# China-Schock 2.0: Wie sollten Deutschland und die EU reagieren?

Die zunehmende Export- und Wettbewerbsstärke chinesischer Unternehmen bei kapital- und technologieintensiven Produkten setzt die exportorientierte deutsche Industrie erheblich unter Druck. Die Beiträge diskutieren, inwiefern der China-Schock 2.0 auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen, z. B. durch starke Subventionierung, zurückzuführen ist und inwieweit er relative Schwächen der deutschen gegenüber der chinesischen Wirtschaft offenlegt. Die Beiträge erörtern, ob handelspolitische Maßnahmen wie Ausgleichszölle und industriepolitische Maßnahmen wie der Industrial Accelerator Act die Wettbewerbsbedingungen und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und der EU verbessern können. Positive Effekte wie eine Entlastung von Unternehmen und die Förderung von Investitionen und Skalierung sollten dabei gegen gegenläufigen Folgen wie verteuerte Vorleistungen und erhöhte Anreize zu defensiven Innovationen in China abgewogen werden. Statt „Europe Alone“ braucht es koordinierte Maßnahmen mit gleichgesinnten Partnern.

## China – vom Absatzmarkt zum Konkurrenten der deutschen Industrie

**Sebastiaan Kruis**, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

**Veronika Püschel**, TH Aschaffenburg

## Europäische Zölle gegen China auf dem Prüfstand

**Andreas Baur**, ifo Zentrum für Außenwirtschaft

**Lisandra Flach**, ifo Zentrum für Außenwirtschaft; Ludwig-Maximilians-Universität München

## Wie wirkt der China-Schock 2.0 auf die deutsche Industrie, und wie sollen wir reagieren?

**Jürgen Matthes**, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## China-Schock 2.0 trifft Deutschland: Was kann der Industrial Accelerator Act leisten?

**Benno Schöl**, Kiel Institut für Weltwirtschaft

**Finn Ole Semrau**, Kiel Institut für Weltwirtschaft

## Wie aus geoökonomischer Restriktion Innovation entsteht: Lehren aus dem USA-China-Konflikt

**Lei Li**, Georg-August-Universität Göttingen

**Niklas Kirsamer**, Georg-August-Universität Göttingen

**Title:** *China Shock 2.0: How should Germany and the EU respond?*

**Abstract:** *The growing export and competitive strength of Chinese companies in capital- and technology-intensive products is putting German export-oriented industry under considerable pressure. The contributions to this Zeitgespräch discuss the extent to which the 'China Shock 2.0' can be attributed to potential distortions of competition – for example, through heavy subsidisation – and to what extent it reveals relative weaknesses in the German economy compared with the Chinese economy. They examine whether trade policy measures, such as countervailing duties, and industrial policy measures, such as the Industrial Accelerator Act, can improve the competitive conditions and competitiveness of Germany and the EU. Positive effects, such as reducing the burden on businesses and promoting investment and scaling up, should be weighed against adverse consequences, such as more expensive intermediate inputs and increased incentives for defensive innovation in China. Rather than 'Europe Alone', measures should be coordinated with like-minded partners.*

Sebastian Kruis, Veronika Püschel

# China – vom Absatzmarkt zum Konkurrenten der deutschen Industrie

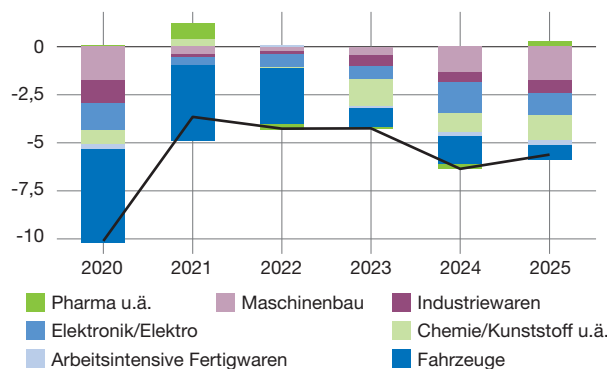
Die exportorientierte deutsche Industrie steht unter Druck. Der Anteil der deutschen Exporte am weltweiten Warenhandel ist von 8,3 % im Jahr 2016 auf 6,7 % im Jahr 2025 gesunken, während China in technologisch anspruchsvollen Industrien zunehmend zum direkten Wettbewerber wird. Anhand internationaler Handelsdaten und des Export Similarity Index wird untersucht, wie stark sich die Exportstrukturen beider Länder angenähert haben; Patent- und Exportpreisdaten ergänzen die Analyse um die technologische und preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Ein modifizierter Partner Similarity Index zeigt zudem, wie gut die deutschen und chinesischen Exportstrukturen mit der Importnachfrage wichtiger Zielmärkte übereinstimmen. Die Analyse verdeutlicht, dass chinesische gegenüber deutschen Unternehmen nicht nur auf etablierten Absatzmärkten wie der Europäischen Union an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen, sondern sich auch auf wichtigen Wachstumsmärkten eine starke Position erarbeitet haben.

Ein Blick auf die Exportentwicklung Deutschlands verdeutlicht das Ausmaß der Absatzschwäche. Die preisbereinigten Warenexporte des Verarbeitenden Gewerbes lagen im Jahr 2025 um knapp 6 % unter ihrem

Niveau des Jahres 2019 (Abbildung 1). Mit Ausnahme der Pharmaindustrie sind die Warenexporte des Verarbeitenden Gewerbes in fast allen Bereichen gesunken. Bereits seit Mitte des Jahres 2018 geht die deutsche Industrieproduktion im Trend zurück. Auch Unternehmensbefragungen weisen seit dem Jahr 2019 auf eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition der deutschen Industrie hin, die nur beim Auslaufen der Coronapandemie 2021 kurz unterbrochen wurde. Die Phase, in der mehr Unternehmen eine Verschlechterung als eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition melden, hält mit 19 aufeinanderfolgenden Quartalen historisch lange an (Europäische Kommission DG ECFIN, 2026). Die anhaltende Export- und Wettbewerbsschwäche schlägt sich zunehmend auch in realwirtschaftlichen Anpassungen wie einem Beschäftigungsabbau nieder.

**Abbildung 1**  
**Warenexporte des Verarbeitenden Gewerbes<sup>1</sup>, Deutschland**

Kumulierte Veränderungen zum Jahr 2019 in %, Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten



<sup>1</sup> Daten der Außenhandelsstatistik, ausgenommen Lebensmittelindustrie.

Quelle: Statistisches Bundesamt (o. J.); eigene Berechnungen.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Sebastian Kruis** ist Masterstudent in „Economics“ an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

**Prof. Dr. Veronika Püschel** ist Professorin für Volkswirtschaftslehre und Quantitative Methoden an der TH Aschaffenburg.

## Chinas Exportstruktur nähert sich der deutschen Exportstruktur an

Ein häufig genannter Grund für die Exportschwäche der deutschen Industrie ist der Aufstieg Chinas zu einem wettbewerbsfähigen Produzenten technologisch anspruchsvoller Industriegüter (Tordoir & Setser, 2026). Dieser Wettbewerbsdruck betrifft zwar auch die Unternehmen anderer entwickelter Volkswirtschaften, doch dürfte er Deutschland aufgrund seiner ausgeprägten Spezialisierung auf Industriegüter besonders treffen. Mit dem Export Similarity Index<sup>1</sup> (ESI) nach Finger und Kreinin (1979) lässt sich untersuchen, wie stark sich die Exportprofile Chinas und anderer Volkswirtschaften im Verarbeitenden Gewerbe auf Produktebene ähneln. Der Index nimmt Werte zwischen 0 % bei vollständig unterschiedlichen und 100 % bei identischen Exportstrukturen an.

Der ESI zeigt, dass sich die chinesische Exportstruktur zwar auch den Exportstrukturen anderer großer Volkswirtschaften angenähert hat und im Niveau teils sogar höhere Ähnlichkeiten zu diesen vorliegen. Gegenüber

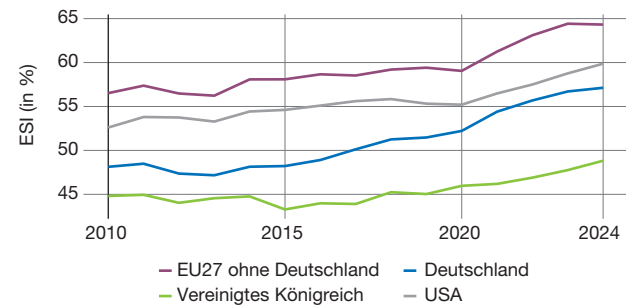
<sup>1</sup> Der Export Similarity Index (ESI) ist definiert als:

$$ESI_{AB} = \sum \min \left( \frac{X_i^A}{\sum X_i^A}, \frac{X_i^B}{\sum X_i^B} \right)$$

Wobei  $\frac{X_i^A}{\sum X_i^A}$  den Exportanteil der Produktgruppe  $i$  an den Gesamtexporten des Landes A bezeichnet. Analog gilt dies für Land B. Der Index liegt zwischen 0 % und 100 % und misst die Ähnlichkeit der Exportstrukturen beider Länder.

Abbildung 2

## Export Similarity Index<sup>1,2</sup>, Exportstruktur Chinas mit ausgewählten Vergleichsländern



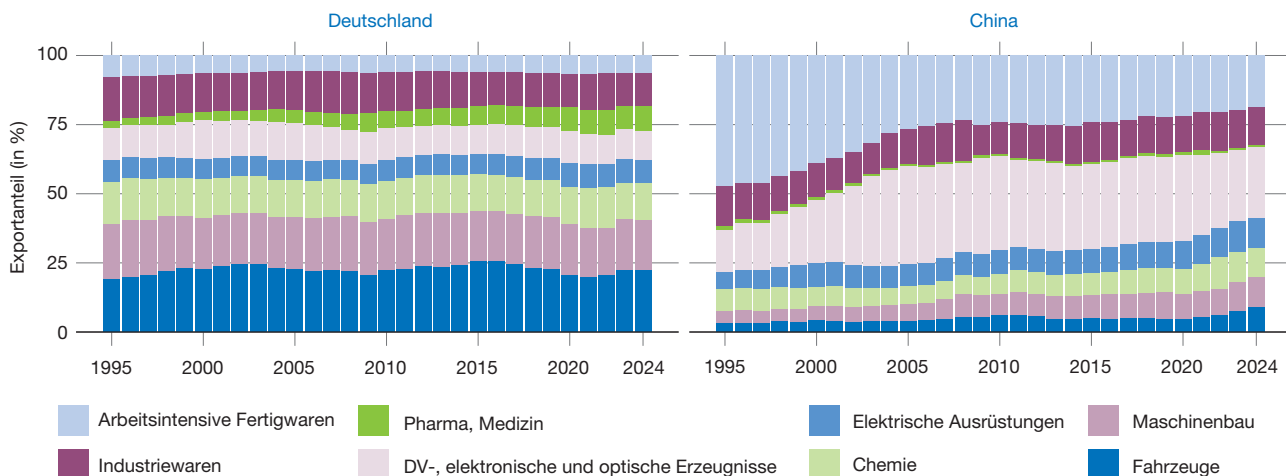
<sup>1</sup> Der Export Similarity Index (ESI) misst die Deckung sektoraler Exportprofile zweier Länder nach Produktgruppen, hier auf Ebene der SITC 3-Steller; höhere Werte zeigen eine stärkere Ähnlichkeit der Exportstruktur an. <sup>2</sup> Im Verarbeitenden Gewerbe, ausgenommen Lebensmittelindustrie.

Quelle: United Nations Statistics Division (o. J.), UN Comtrade Database; eigene Berechnungen.

Deutschland verlief diese Konvergenz in den vergangenen zehn Jahren jedoch deutlich schneller. So stieg der ESI im Verarbeitenden Gewerbe zwischen China und Deutschland von 2015 bis 2024 von 48 % auf 57 % (Abbildung 2). Dies deutet darauf hin, dass der Wettbewerbsdruck durch chinesische Unternehmen für die deutsche Exportwirtschaft in den letzten Jahren besonders stark zugenommen hat.

Abbildung 3

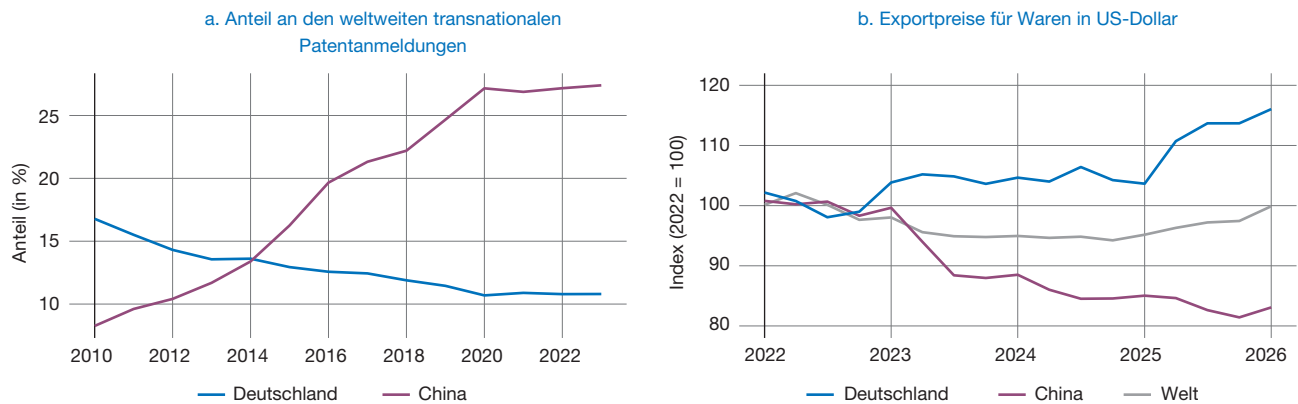
## Wandel der Exportstruktur<sup>1</sup> im Zeitverlauf, Deutschland und China



<sup>1</sup> Im Verarbeitenden Gewerbe, ausgenommen Lebensmittelindustrie.

Quelle: United Nations Statistics Division (o. J.), UN Comtrade Database; eigene Berechnungen.

Abbildung 4  
**Patentanmeldungen und Exportpreise, Deutschland und China**



Quelle: Abbildung 4a: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI). (o. J.). F&I-Dashboard – Kernindikatoren. Abbildung 4b: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (o. J.), CPB World Trade Monitor (o. J.); Statistisches Bundesamt (o. J.); Deutsche Bundesbank (o. J.); eigene Berechnungen.

### China steigt entlang der industriellen Wertschöpfungskette auf

Die seit mehreren Jahren anhaltende Exportschwäche der deutschen Unternehmen hat bislang kaum zu einer Veränderung der deutschen Exportstruktur geführt. Auf sektoraler Ebene ähnelt die Zusammensetzung der deutschen Warenexporte weiterhin stark jener der vergangenen Jahrzehnte. Nach wie vor dominieren Fahrzeug- und Maschinenbau sowie die Chemieindustrie. Lediglich die Pharmaindustrie konnte ihren Anteil an den deutschen Gesamtexporten deutlich ausbauen (Abbildung 3, links). China hat seine Exportstruktur im gleichen Zeitraum dagegen grundlegend verändert (Abbildung 3, rechts). Im Zuge des Beitritts Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 vollzog sich zunächst ein Übergang von einer stark durch Textilien und Bekleidung (hier dem Sektor „Arbeitsintensive Fertigwaren“ zugeordnet) geprägten Exportwirtschaft hin zu einer stärkeren Spezialisierung auf Elektronikprodukte, insbesondere grundlegende Konsumelektronik. Seit Mitte der 2000er Jahre ist Chinas Industrie weiter entlang der Wertschöpfungskette aufgestiegen. Dies zeigt sich sowohl in einer Verschiebung hin zu kapital- und technologieintensiveren Sektoren (industry upgrading), als auch in der Produktion von anspruchsvolleren Waren (functional upgrading). So gewann zunächst der Maschinenbau an Bedeutung, später auch die Chemieindustrie und seit den 2020er Jahren der Fahrzeugbau. Gleichzeitig verschoben sich die Waren innerhalb des Sektors „Datenverarbeitungsgeräte, elektronische und optische Erzeugnisse“ von arbeitsintensiven Montagetätigkeiten wie dem Zusammenbau von Mobil-

funkgeräten hin zu technologie- und wissensintensiveren Bereichen wie der Produktion von Computerchips.

Die Annäherung der Exportprofile wird auch anhand der Entwicklung der relativen Spezialisierung der deutschen Warenexporte gegenüber den chinesischen Warenexporten deutlich. Die relative Spezialisierung betrachtet die Differenz der in Abbildung 3 dargestellten Exportanteile je Produktgruppe zwischen Deutschland und China. In den traditionellen deutschen Kernbranchen, insbesondere dem Fahrzeug- und Maschinenbau sowie der Chemieindustrie, hat sich die relative Spezialisierung Deutschlands im Vergleich zu China seit Mitte der 2010er Jahre deutlich verringert. Gerade in diesen Industrien dürfte sich der Wettbewerbsdruck daher besonders stark erhöht haben. Eine Ausnahme bildet bislang die Pharmaindustrie. Dort hat die deutsche Industrie ihre relative Spezialisierung gegenüber China ausgebaut. Zugleich gehört die Pharmaindustrie zu den wenigen großen deutschen Industrien, deren Exporte derzeit nicht rückläufig sind (Abbildung 1).

### Chinas technologische und preisliche Wettbewerbsfähigkeit steigt

Die Annäherung der produktspezifischen Exportprofile geht mit einer steigenden technologischen und preislichen Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen einher. Ein Indikator für den technologischen Aufholprozess ist die Entwicklung transnationaler Patentanmeldungen. Deren Zahl ist in China sowohl absolut als auch gemessen am Anteil an den weltweiten Patentanmeldungen

zwischen 2010 und 2023 deutlich gestiegen. Die deutschen transnationalen Patentanmeldungen entwickelten sich im selben Zeitraum dagegen nur schwach (Abbildung 4, links). Patentzahlen bilden technologischen Fortschritt jedoch nur teilweise ab, da sich unter anderem die Patentierungsneigung zwischen Ländern und Branchen unterscheidet (OECD, 2025).

Der technologische Aufstieg Chinas ging in den vergangenen Jahren zudem mit sinkenden Exportpreisen einher. Seit dem Jahr 2022 sanken die Preise chinesischer Warenexporte in US-Dollar um rund 15 %, während die Exportpreise deutscher Waren im gleichen Zeitraum um rund 15 % gestiegen sind (Abbildung 4, rechts). Damit dürfte sich das Preis-Leistungs-Verhältnis chinesischer Industrieprodukte gegenüber deutschen Erzeugnissen merklich verbessert haben. Insgesamt konkurrieren chinesische Anbieter zunehmend nicht mehr allein über niedrigere Preise, sondern verbinden diese mit einem technologisch fortschrittlichen Warenangebot.

Zu den vergleichsweise niedrigen Exportpreisen dürften neben der Unterbewertung des Yuan gegenüber dem Euro (Matthes, 2024) weitere Faktoren beigetragen haben. Hierzu zählt etwa die chinesische Industrie- und Subventionspolitik, die den Aufbau erheblicher Produktionskapazitäten begünstigt hat. Garcia-Macia et al. (2025) schätzen die fiskalischen Kosten der chinesischen Industriepolitik für das Jahr 2023 auf rund 4,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), wobei knapp die Hälfte auf direkte Unternehmenssubventionen entfällt. DiPippo et al. (2022) kommen für das Jahr 2019 zwar auf eine niedrigere Größenordnung von rund 1,7 % des BIP, zeigen aber zugleich, dass die staatliche Industrieförderung Chinas im internationalen Vergleich außergewöhnlich umfangreich ist. Für Deutschland schätzen sie entsprechende fiskalische Kosten von lediglich rund 0,4 % des BIP. Darüber hinaus dürfte die derzeit schwache chinesische Binnennachfrage die Exportorientierung chinesischer Unternehmen zusätzlich verstärken. Nach Schätzungen von Aprigliano et al. (2026) erklärt sie mehr als die Hälfte des jüngsten Anstiegs der chinesischen Exporte in Länder außerhalb der USA; auf die Subventionen dagegen entfällt knapp ein Viertel.

### Konkurrenz auf dem Heimatmarkt, traditionellen Absatzmärkten und Zukunftsmärkten

Mit der Annäherung der Exportprofile und der gestiegenen preislichen und technologischen Wettbewerbsfähigkeit treten chinesische Unternehmen auf den internationalen Absatzmärkten in direkte Konkurrenz zur deutschen Industrie. Zur Analyse dieser Wettbewerbsdynamik werden im Folgenden zwei Dimensionen betrachtet. Zum

einen wird untersucht, welche Marktanteile deutsche und chinesische Unternehmen auf den jeweiligen Absatzmärkten erzielen. Zum anderen wird analysiert, inwieweit ihre Exportstruktur der Importnachfrage der jeweiligen Ziellmärkte entspricht. Hierzu haben wir den Partner Similarity Index von de Soyres et al. (2025) modifiziert: Der Bilaterale Partner Similarity Index<sup>2</sup> (BPSI) misst die Übereinstimmung zwischen der Importstruktur eines Ziellandes nach Produktgruppen und der Exportstruktur des Partnerlandes in dieses Zielland nach Produktgruppen, während de Soyres et al. (2025) die gesamte Exportstruktur des Partnerlandes betrachten. Der Index nimmt Werte zwischen 0 % und 100 % an. Ein hoher Wert zeigt an, dass die Exportstruktur eines Landes die Importstruktur des Ziellandes über ein breites Produktspektrum hinweg gut widerspiegelt. Ein niedriger Wert bedeutet dagegen, dass sich die Exporte auf wenige Produktgruppen konzentrieren oder vor allem in Produktgruppen erfolgen, die in der Importnachfrage des Ziellandes ein geringes Gewicht haben. Der BPSI misst nur die Ähnlichkeit der Warenstruktur, nicht den Marktanteil eines Partnerlandes.

### Wettbewerb auf dem deutschen und chinesischen Markt

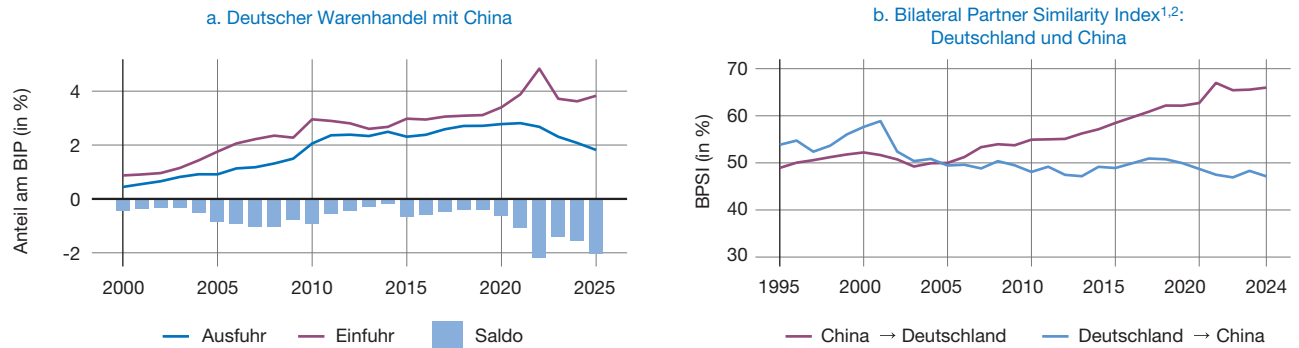
Die deutschen Warenexporte profitieren inzwischen deutlich weniger vom Wachstum der chinesischen Wirtschaft. Salzmann und Schulz (2026) zeigen, dass die Elastizität der deutschen Warenexporte gegenüber dem chinesischen BIP-Wachstum seit Mitte des Jahres 2023 negative Werte aufweist. Ein höheres Wirtschaftswachstum Chinas geht damit nicht mehr mit steigenden Exporten deutscher Unternehmen einher. Dies könnte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass chinesische Unternehmen zunehmend jene Produkte produzieren und am heimischen Markt absetzen, die deutsche Unternehmen traditionell am chinesischen Markt verkauft haben, etwa Fahrzeuge (Matthes, 2026). Zudem dürfte sich auch der Wettbewerbsdruck chinesischer Unternehmen auf dem deutschen Markt verschärft haben. Die deutschen Importe aus China entsprechen derzeit knapp 4 % des BIP, etwa doppelt so viel wie die deutschen Exporte nach China (Abbildung

2 Der Bilaterale Partner Similarity Index (BPSI) ist definiert als:

$$BPSI_{A \rightarrow B} = \sum_i \min \left( \frac{M_i^B}{\sum_i M_i^B}, \frac{X_i^{A \rightarrow B}}{\sum_i X_i^{A \rightarrow B}} \right)$$

wobei  $M_i^B$  die Importe des Ziellandes  $B$  der Produktgruppe  $i$  und  $X_i^{A \rightarrow B}$  die Exporte des Partnerlandes  $A$  in das Zielland  $B$  in Produktgruppe  $i$  bezeichnen. Der BPSI vergleicht die Importstruktur eines Ziellandes mit der Exportstruktur eines bestimmten Partnerlandes in dieses Zielland. Ein Wert von 100 % bedeutet, dass sich die Exporte des Partnerlandes hinsichtlich ihrer Produktstruktur genauso auf die einzelnen Produktgruppen verteilen wie die gesamten Importe des Ziellandes.

Abbildung 5

**Deutscher Warenhandel und Bilateral Partner Similarity Index mit China**

<sup>1</sup> Der Bilateral Partner Similarity Index (BPSI) misst die Ähnlichkeit des bilateralen Exportprofils eines Landes in einen Zielmarkt mit dem gesamten Importprofil dieses Zielmarktes nach Produktgruppen, hier auf der Ebene der SITC 3-Steller. <sup>2</sup> Im Verarbeitenden Gewerbe, ausgenommen Lebensmittelindustrie.

Quelle: Abbildung 5a: Statistisches Bundesamt. (o. J.); eigene Berechnungen. Abbildung 5b: United Nations Statistics Division. (o. J.), UN Comtrade Database; eigene Berechnungen.

5, links). China ist für die deutsche Industrie zunehmend weniger ein Absatzmarkt als Wettbewerber auf dem heimischen Markt.

Die hohen Importe aus China spiegeln sich auch in der steigenden Passgenauigkeit der chinesischen Exportstruktur für den deutschen Markt wider (Abbildung 5, rechts). Der BPSI ist in den vergangenen 20 Jahren deutlich gestiegen und erreichte zuletzt einen Wert von rund 66 %. Für deutsche Exporte nach China war der BPSI dagegen im Trend leicht rückläufig und lag zuletzt unter 50 %. Eine Annäherung des deutschen Exportangebots an die chinesische Importstruktur war in den vergangenen Jahren somit nicht zu beobachten.

**Zunehmender Wettbewerb auf dem EU-Markt**

Der mit Abstand wichtigste Absatzmarkt für deutsche Waren ist die EU, gefolgt von den USA. Beide Märkte unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Wettbewerbsdynamik zwischen deutschen und chinesischen Unternehmen. Auf dem EU-Markt ohne Deutschland gewinnt China seit Jahren Marktanteile hinzu, während der Anteil deutscher Waren an den Importen der übrigen EU-Mitgliedstaaten tendenziell leicht rückläufig ist. Im Jahr 2024 entfielen noch rund 18 % der Importe der übrigen EU-Mitgliedstaaten auf Deutschland, auf China etwa 12 %. Derzeit ist Deutschland damit stärker im europäischen Markt verankert als China. Die produktspezifische Passgenauigkeit der chinesischen Exportstruktur und der Importnachfrage der EU-Mitgliedstaaten ohne Deutschland nimmt jedoch kontinuierlich zu. Deutsche Exporte weisen mit einem BPSI von knapp 84 % zwar weiterhin eine deut-

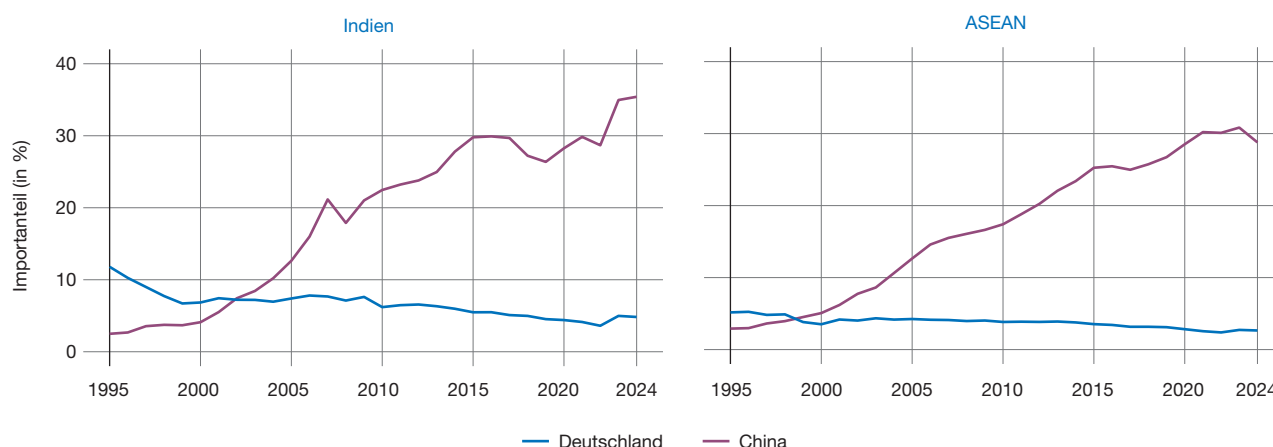
lich höhere Passgenauigkeit auf, der Abstand zu China hat sich in den vergangenen Jahren jedoch verringert. Seit dem Jahr 2000 ist der Wert für chinesische Exporte in die EU von 51 % auf 66 % im Jahr 2024 gestiegen. China gewinnt somit nicht nur Marktanteile, sondern passt seine Produktpalette zunehmend an die Importnachfrage der EU-Staaten an. Dies dürfte den Wettbewerbsdruck auf deutsche Unternehmen in den kommenden Jahren zusätzlich erhöhen.

In den USA zeigt sich dagegen ein etwas anderes Bild. Zwar stammen weiterhin deutlich mehr US-Importe aus China als aus Deutschland, der chinesische Importanteil ist in den vergangenen Jahren infolge der US-Handelspolitik jedoch zurückgegangen (Freund et al., 2024), von 27 % im Jahr 2017 auf 16 % im Jahr 2024. Der deutsche Anteil stagniert dagegen weitgehend bei 6 %. Der BPSI für beide Länder entwickelt sich seit Jahren nahezu seitwärts und lag zuletzt bei gut 60 %. Anders als auf dem EU-Markt deutet dies darauf hin, dass chinesische Unternehmen ihre Exportstruktur in den USA zuletzt nicht weiter an die dortige Importnachfrage angepasst haben. Deutsche Unternehmen konnten aus dem leichten Rückgang chinesischer Marktanteile bislang jedoch ebenfalls keine nennenswerten zusätzlichen Absatzchancen ableiten.

**China sichert sich wichtige Wachstumsmärkte**

Neben den traditionellen Absatzmärkten lohnt sich ein Blick auf dynamisch wachsende Schwellen- und Entwicklungsländer. Stellvertretend werden hier Indien und die ASEAN-Staaten betrachtet, zu denen beispielsweise

Abbildung 6

**Anteile Deutschlands und Chinas<sup>1</sup> an den Importen Indiens und der ASEAN-Staaten**

<sup>1</sup> Im Verarbeitenden Gewerbe, ausgenommen Lebensmittelindustrie.

Das Aggregat umfasst nicht durchgehend alle Mitglieder. Vietnam (1995-1996, 2024), die Philippinen (2010-2024) und Kambodscha (1996-1999) meldeten in diesen Jahren keine Daten und bleiben sowohl im Anteil als auch in der zugrunde liegenden Summe unberücksichtigt.

Quelle: United Nations Statistics Division (o. J.), UN Comtrade Database; eigene Berechnungen.

se Vietnam, Thailand, die Philippinen und Indonesien zählen. Aufgrund ihrer im internationalen Vergleich hohen Wachstumsraten (International Monetary Fund, 2026) dürften diese Volkswirtschaften in den kommenden Jahren einen wachsenden Anteil an der globalen Importnachfrage auf sich vereinen. Für die Exportwirtschaft gewinnen diese Märkte daher an Bedeutung.

Chinesische Unternehmen bedienen in diesen Ländern bereits einen hohen Anteil der Importe. In Indien und den ASEAN-Staaten ist der Anteil chinesischer Waren an den Gesamtimporten in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegen und liegt inzwischen jeweils bei rund einem Drittel. Der Anteil deutscher Waren ging dagegen gegenüber den 2000er Jahren leicht zurück und betrug zuletzt weniger als 5 % (Abbildung 6). Parallel zu den steigenden Marktanteilen hat sich die chinesische Exportstruktur immer stärker an die Importnachfrage dieser Volkswirtschaften angenähert. In Indien liegt der chinesische BPSI inzwischen bei knapp 69 % und damit merklich über dem deutschen Wert von 53 %, der in den vergangenen Jahren tendenziell leicht gesunken ist. Auch in den ASEAN-Staaten nahm der chinesische BPSI kontinuierlich zu und übertraf zuletzt den deutschen Wert. China liefert somit nicht nur einen immer größeren Anteil der Importe dieser Länder, sondern bietet zugleich einen Produktmix an, der zunehmend stärker mit der dortigen Importstruktur übereinstimmt. Diese Entwicklung ist aus deutscher Sicht besonders relevant, weil In-

dien und die ASEAN-Staaten künftig überdurchschnittlich zum Wachstum der weltweiten Nachfrage beitragen dürften. China hat sich auf wichtigen Wachstumsmärkten bereits eine starke Marktstellung aufgebaut. Für die deutsche Industrie besteht damit das Risiko, nicht nur auf bestehenden Absatzmärkten Marktanteile zu verlieren, sondern auch kaum an der dynamisch wachsenden Nachfrage vieler Schwellen- und Entwicklungsländer zu partizipieren.

**Fazit**

Die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und China haben sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend verändert. Mit Chinas Integration in den Welthandel entstand für deutsche Unternehmen ein wichtiger Absatzmarkt. Inzwischen tritt China jedoch zunehmend selbst in jenen Industrien als Wettbewerber auf, auf die sich die deutsche Exportwirtschaft traditionell spezialisiert hat. Der zunehmende Wettbewerbsdruck zeigt sich mittlerweile auf nahezu allen für die deutsche Industrie relevanten Märkten. Die zentrale Herausforderung für die deutsche Wirtschaft besteht nicht allein darin, bestehende Marktanteile in den heute wichtigen Absatzmärkten EU und USA zu verteidigen. Entscheidend wird auch sein, die technologische Wettbewerbsfähigkeit weiter zu stärken, neue Produkte und Geschäftsmodelle zu entwickeln und in den in Zukunft stärker wachsenden Märkten, wie z. B. Indien und den ASEAN-Staaten, vermehrt Fuß zu fassen.

## Literatur

- Aprigliano, V., Bencivelli, L., Borin, A., Conteduca, F. P., Corsello, F., Federico, S., Giordano, C., Leone, F., Mancini, M., Panon, L., Patrignani, L. & Pica, S. (2026). China Shock 2.0: structural drivers and implications for the euro area. Questioni di Economia e Finanza. *Occasional Papers*, Nr. 1025. Banca d'Italia.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. (o. J.). *CPB World Trade Monitor*.
- de Soyres, F., Fisgin, E., Gaillard, A., Santacreu, A. M. & Young, H. (2025). The Sectoral Evolution of China's Trade. *FEDS Notes*. Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Deutsche Bundesbank. (o. J.). *Statistiken der Bundesbank: Makroökonomische Zeitreihen und Echtzeitdaten*.
- DiPippo, G., Mazzocco, I. & Kennedy, S. (2022). *Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective* [CSIS Report]. Center for Strategic and International Studies.
- Europäische Kommission (DG ECFIN) – Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen. (2026). *Business and Consumer Surveys – Time Series: Industry/Business Climate Indicator (BCI)*, saisonbereinigte Daten (gesamter Sektor).
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI). (o. J.). *F&I-Dashboard – Kernindikatoren*.
- Finger, J. M. & Kreinin, M. E. (1979). A Measure of „Export Similarity“ and Its Possible Uses. *The Economic Journal*, 89(356), 905–912.
- Freund, C., Mattoo, A., Mulabdic, A. & Ruta, M. (2024). Is US trade policy reshaping global supply chains? *Journal of International Economics*, 152, 104011.
- Garcia-Macia, D., Kothari, S. & Tao, Y. (2025). Industrial Policy in China: Quantification and Impact on Misallocation. *IMF Working Paper*, WP 25/155.
- International Monetary Fund. (2026). *World economic outlook update, July 2026: Global economy in crosscurrents of war and technology*.
- Matthes, J. (2024). Chinas Wechselkurs: Höchste Zeit für eine Aufwertung gegenüber dem Euro. *IW-Kurzbericht*, 73/2024. Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Matthes, J. (2026). *China-Schock trifft vor allem die Autoindustrie*. Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Measuring Science and Innovation for Sustainable Growth*. OECD Publishing.
- Salzmann, L. & Schulz, P. (2026). *Why are German exports benefiting less from global growth than they used to?* EconStor Preprints 341913, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics.
- Statistisches Bundesamt. (o. J.). *GENESIS-Online: Die Datenbank des Statistischen Bundesamtes*.
- Tordoir, S. & Setser, B. (2026). *China shock 2.0: The cost of Germany's complacency*. Center for European Reform.
- United Nations Statistics Division. (o. J.). *UN Comtrade Database*.

**Title:** China – From export market to Germany's industrial competitor

**Abstract:** Germany's export-oriented manufacturing sector is under increasing pressure. Germany's share of global merchandise exports declined from 8.3% in 2016 to 6.7% in 2025, with export losses now affecting almost the entire manufacturing sector. At the same time, Chinese firms have strengthened their competitive position across a wide range of industries, including the automotive sector. Trade data show that Chinese firms are not only intensifying competition with German exporters in traditional markets such as the European Union, but are also much more strongly positioned in fast-growing emerging and developing economies, thereby consolidating their presence in the markets of the future.

Andreas Baur, Lisandra Flach

## Europäische Zölle gegen China auf dem Prüfstand

In Reaktion auf den „China-Schock 2.0“ werden zusätzliche EU-Zölle auf chinesische Importe prominent diskutiert. Doch sie sind kein Allheilmittel: Zum Abbau von Abhängigkeiten greifen sie im Zeitalter globaler Lieferketten nur begrenzt, Ausgleichszölle können gerade die exportorientierte Industrie belasten, und Handelsbilanzdefizite lassen sich mit ihnen nur schwer zurückführen. Zölle ersetzen zudem keine Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. Der Beitrag arbeitet mögliche Trade-offs heraus und plädiert für ein koordiniertes Vorgehen mit Verbündeten statt „Europe Alone“.

Die Wirtschaftsbeziehungen mit China werden auf absehbare Zeit eine der größten handelspolitischen Herausforderungen für Deutschland und Europa darstellen. Dafür gibt es mehrere Gründe: Zum einen stellt Chinas wachsende Dominanz bei der Bereitstellung vieler wichtiger Produkte und Vorleistungen ein substantielles Risiko für die europäische Wirtschaftssicherheit dar. Die aktive Nutzung von Exportkontrollen bei Seltenen Erden zeigt, dass die Volksrepublik bereit ist, diese Dominanz für geoökonomische Zwecke gezielt einzusetzen. Darüber hinaus drängt sich angesichts des wachsenden Wettbewerbsdrucks aus China in immer mehr Kernbranchen der europäischen Wirtschaft die Frage auf, inwiefern europäische Unternehmen hier einem unfairen Verdrängungswettbewerb gegenüberstehen, der durch weitreichende staatliche Subventionierung in China und eine unterbewertete chinesische Währung getrieben wird. Hinzu kommen die wachsenden Handelsungleichgewichte mit China, die sich aus deutscher und europäischer Sicht aus ansteigenden Importen aus China bei gleichzeitig sinkenden Exporten nach China ergeben (Abbildung 1).

Angesichts dieser Herausforderungen, die vermehrt unter dem Label „China-Schock 2.0“ zusammengefasst und diskutiert werden, erscheint eine wirtschaftspolitische Reaktion der Europäischen Union (EU) unumgänglich. Die aktuelle Diskussion über potenzielle Gegenmaßnahmen dreht sich dabei verstärkt um die Einführung von zusätzlichen EU-Einfuhrzöllen auf chinesische Produkte (Benner, 2026; Tordoir & Setser, 2026; VDMA, 2026). In manchen Debattenbeiträgen erscheinen solche Zölle fast wie eine Art „silver bullet“, die gleich mehrere Probleme auf ein-

mal löst: Zölle, so die Hoffnung, können nicht nur einen Beitrag zum Abbau kritischer Abhängigkeiten gegenüber China leisten, sondern auch faire Wettbewerbsbedingungen wiederherstellen und dabei helfen, wachsende Handelsbilanzdefizite zurückzuführen. Es gibt in der Tat Argumente dafür, dass Zölle Teil eines europäischen Maßnahmenpakets sein sollten. Je nach Ausgestaltung kann ihr Einsatz aber mit erheblichen wirtschaftlichen Kosten und nicht intendierten Folgen verbunden sein. Die sich daraus ergebenden Trade-offs diskutieren wir im Folgenden.

### Abbau von Abhängigkeiten im Zeitalter globaler Lieferketten

Bei vielen kritischen Gütern sind Deutschlands Importe stark konzentriert, und häufig nimmt China dabei eine dominante Rolle als Zulieferer ein. Zölle werden daher zunehmend als Instrument zur Reduktion der daraus resultierenden Abhängigkeiten diskutiert. In diesem Kontext hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in einem Gutachten zur Versorgungssicherheit die Einführung eines Diversifizierungszolls zur Diskussion gestellt (Wissenschaftlicher Beirat beim

**Dr. Andreas Baur** ist stellvertretender Bereichsleiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft.

**Prof. Dr. Lisandra Flach** ist Leiterin des ifo Zentrums für Außenwirtschaft und Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomik der Globalisierung, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

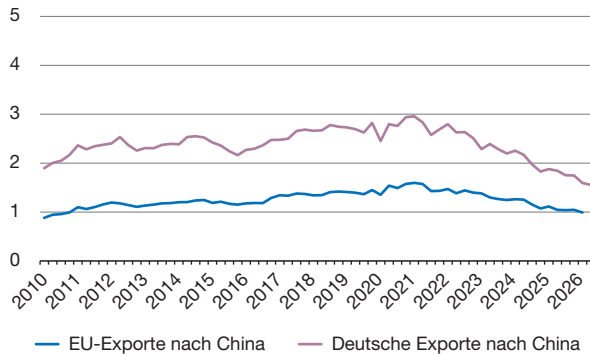
© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Abbildung 1  
Deutsche und EU-Exporte nach und Importe aus China

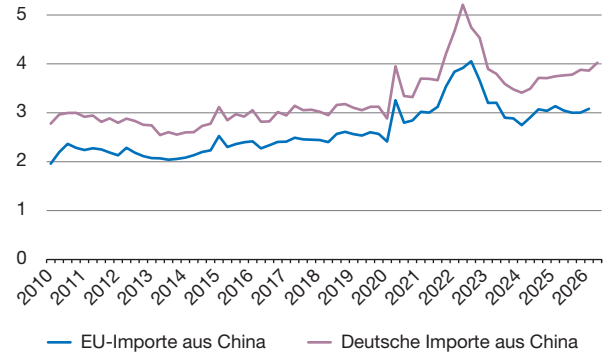
Warenexporte nach China

in % des BIP (kalender-, und saisonbereinigt)



Warenimporte aus China

in % des BIP (kalender-, und saisonbereinigt)



Quelle: Eurostat (2026a,b), Statistisches Bundesamt (2026a,b).

BMWK, 2023). Die Idee dahinter ist, beim Import kritischer Güter zusätzliche Zölle zu erheben, sobald der Anteil eines Lieferlandes einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. So sollen Unternehmen Anreize zu einer stärkeren Diversifizierung ihrer Lieferbeziehungen erhalten. Der Charme eines solchen Zolls läge zudem darin, dass er sich grundsätzlich nicht gegen ein spezifisches Land richtet, auch wenn er in der Praxis in vielen Fällen Einfuhren aus China treffen würde.<sup>1</sup>

Die US-amerikanische Zollpolitik unter Donald Trump scheint auf den ersten Blick zu bestätigen, dass Zölle zum Abbau von wirtschaftlichen Abhängigkeiten von China beitragen können. Zu Beginn seiner ersten Amtszeit war die Volksrepublik mit einem Anteil von 21 % an den US-Gesamtimporten der mit Abstand größte Importpartner der Vereinigten Staaten. Infolge der eingeführten Zölle fiel dieser Anteil bis 2024 deutlich auf 13 % und lag im vierten Quartal 2025 bei nunmehr rund 8 % (Alfaro & Chor, 2026). Im Zeitalter globaler Lieferketten entstehen Abhängigkeiten jedoch nicht nur durch direkte Importbeziehungen. Chinesische Wertschöpfung gelangt auch indirekt in die Vereinigten Staaten, weil sie vielfach als Vorleistung in Exporten aus Drittländern enthalten ist. Mehrere Studien zeigen, dass das indirekte China-Exposure der Vereinigten Staaten in den letzten Jahren tatsächlich gestiegen ist: So haben alternative Zuliefererländer wie Vietnam oder Mexiko ihre eigenen Importe aus China deutlich ausgeweitet, und auch die Investitionen chinesischer Unternehmen in

diesen Ländern sind nach Einführung der US-Zölle deutlich gewachsen. Die direkte Abhängigkeit der Vereinigten Staaten von chinesischen Importen ist also gesunken, die indirekte Abhängigkeit über globale Lieferketten aber gestiegen (Alfaro & Chor, 2023; Freund et al., 2024; Garred & Yuan, 2025; Wang et al., 2025). Berechnungen des Peterson Institute for International Economics zufolge hat sich der Anteil Chinas an der importierten Wertschöpfung der Vereinigten Staaten daher trotz rückläufiger direkter Importe insgesamt kaum verändert (Lovely & Wan, 2026). Die US-Zölle haben somit vor allem die Struktur der globalen Lieferketten verändert, weniger das Ausmaß der Abhängigkeit von China selbst: Chinesische Wertschöpfung erreicht den US-Markt nun über komplexere und längere Wege.

Dass bei indirekten Abhängigkeiten konventionelle Einfuhrzölle schnell an ihre Grenzen stoßen, ist auch der aktuellen US-Administration bewusst, wie ein kürzlich veröffentlichter Bericht zu Zollvermeidungstaktiken über Drittländer zeigt („The Great Transshipment Scam“). Es sind durchaus Wege denkbar, wie Zölle auch indirekte Handelsverflechtungen zumindest teilweise erfassen können. Dazu zählen strengere und umfassendere Ursprungsregeln, wie sie in vielen „reziproken“ Handelsdeals der Trump-Administration in Aussicht gestellt werden, oder komponentenspezifische Zölle, wie sie die USA im August 2026 bei Drohnen eingeführt haben. Der bürokratische Aufwand dafür ist allerdings erheblich, und auch der Handel mit unbeteiligten Drittländern kann auf diese Weise in Mitleidenschaft gezogen werden.

Klar ist: Je mehr Länder beim Abbau wirtschaftlicher Abhängigkeiten an einem Strang ziehen, desto eher lässt sich das Problem indirekter Abhängigkeiten eindämmen.

<sup>1</sup> Die WTO-Konformität eines solchen Zolls ist offen: Schwellenwerte und Zollsatz gelten für alle Handelspartner gleich, sodass ex ante keine Diskriminierung vorliegt. Ex post fällt die Behandlung je nach Marktanteil aber auseinander. Eine Rechtfertigung aufgrund der Sicherheitsausnahme des Art. XXI GATT ist denkbar, aber nicht erprobt (Felbermayr, 2026).

Vor diesem Hintergrund ist auch das Bemühen der aktuellen US-Administration zu sehen, bei kritischen Rohstoffen eine breite internationale Allianz zu schmieden und damit eine Diversifizierung auf globaler Ebene zu ermöglichen. Die EU sollte den Abbau wirtschaftlicher Abhängigkeiten von China daher nicht im Alleingang verfolgen, sondern in Abstimmung mit gleichgesinnten Ländern. Das würde De-Risking-Maßnahmen nicht nur effektiver, sondern auch kostengünstiger machen. Darüber hinaus gilt es, das übrige Instrumentarium zur Stärkung der Wirtschaftssicherheit nicht außer Acht zu lassen und gegenüber dem Einsatz von Zöllen abzuwägen. Dazu zählen eine verstärkte Lagerhaltung oder, bei kritischer Infrastruktur und Cyberrisiken, gegebenenfalls auch strikte Vorgaben für Software und Komponenten.

### Ausgleichszölle für eine exportorientierte Industrie

Neben Wirtschaftssicherheit und Resilienz rücken auch globale Marktverzerrungen verstärkt in den Fokus, die durch das staatskapitalistische System Chinas verursacht werden. Einer kürzlich vorgelegten OECD-Studie zufolge lassen sich seit 2005 rund 60 % der Marktanteils Gewinne chinesischer Unternehmen auf staatliche Subventionen zurückführen (OECD, 2026). Darüber hinaus mehrten sich die Stimmen, die eine künstlich unterbewertete chinesische Währung anprangern. Einem Bericht des Internationalen Währungsfonds (IWF) zufolge liegt diese Unterbewertung bei rund 20 % (IWF, 2026); nach anderen Einschätzungen sogar bei mehr als 30 % (Setser, 2026). Die Verlierer der daraus resultierenden Marktverzerrungen liegen auf der Hand: Es sind inländische Unternehmen, die in direkter Konkurrenz zu chinesischen Anbietern stehen und im schlimmsten Fall durch einen ruinösen Preiswettbewerb aus dem Markt gedrängt werden. Wie weit dieses Risiko reicht, ist umstritten: Das französische Hochkommissariat für Strategie und Planung kommt zu dem Ergebnis, dass mittelfristig rund 70 % der deutschen Industrieproduktion einem rasch wachsenden Importdruck aus China ausgesetzt sind (Grjebine et al., 2026). Nicht zu unterschätzen sind dabei auch die möglichen Folgen für die öffentliche Akzeptanz offener Märkte. Wenn sich der Eindruck verfestigt, dass im Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen kein „level playing field“ herrscht und Arbeitsplätze unfairen Handelsbedingungen zum Opfer fallen, kann sich der daraus resultierende Unmut schnell gegen ein offenes Wirtschaftsmodell und den regelbasierten Welthandel insgesamt richten. Das zeigt nicht zuletzt das US-amerikanische Beispiel (Colantone et al., 2022).

Für wettbewerbsverzerrende Handelspraktiken und die damit verbundenen wirtschaftlichen Schäden sieht das Recht der Welthandelsorganisation (WTO) explizit die

Möglichkeit von Antidumping- und Antisubventionszöllen vor. Die EU hat von diesen Zöllen gegenüber China auch in der Vergangenheit regen Gebrauch gemacht. Ein prominentes Beispiel dafür sind die unternehmensspezifischen Ausgleichszölle auf chinesische E-Autos, die im Herbst 2024 verhängt wurden.

Allein aus ökonomischer Sicht ist allerdings nicht zwingend klar, dass subventionierte Produkte aus dem Ausland prinzipiell mit Zöllen belegt werden sollten. Die ehemalige Fed-Vorsitzende und US-Finanzministerin Janet Yellen bemerkte einmal mit Blick auf subventionierte Produkte aus China, die Mainstream-Ökonomik empfehle für solche Produkte eigentlich, eine Dankeskarte zu schreiben.<sup>2</sup> Letztlich stellen diese Subventionen ein Geschenk an europäische Käufer dar – seien es private Haushalte oder Unternehmen, die subventionierte Produkte als Vorleistungen einsetzen. Damit ist zugleich klar, dass genau diese Gruppe bei Ausgleichszöllen ökonomische Einbußen hinnehmen muss. Ist der Kauf subventionierter Produkte zudem aufgrund positiver Externalitäten aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert, wie potenziell bei Solarpaneelen oder Elektroautos, entstünden durch Ausgleichszölle weitere volkswirtschaftliche Kosten (Rodrik, 2025).

Die Erfahrungen mit den Zöllen der ersten Trump-Administration, die sich in erster Linie gegen chinesische Einfuhren richteten, sind in dieser Hinsicht ein warnendes Beispiel: Die mit Zöllen verbundenen Kosten können nicht nur Konsument:innen treffen, sondern schlagen entlang der Wertschöpfungsketten auch auf der Produzentenseite durch. Empirische Studien zeigen, dass die US-Zölle der eigenen Industrie durch die Verteuerung importierter Vorleistungen insgesamt sogar geschadet und Industriearbeitsplätze gekostet haben (Flaaten & Pierce, 2026; Handley et al., 2025; Ossa & Redding, 2026). Von diesem Wirkungskanal sind insbesondere exportorientierte Unternehmen stark betroffen, denn teurere Vorleistungen verschlechtern ihre Wettbewerbsposition gegenüber ausländischen Mitbewerbern. Beim Einsatz von Ausgleichszöllen sollten Kosten und Nutzen daher sorgfältig abgewogen werden, selbst wenn man ausschließlich die Produzentenseite im Blick hat. Für einen pauschalen Zoll auf chinesische Importe spricht aus dieser Perspektive wenig.

In der aktuellen Debatte entsteht stellenweise der Eindruck, dass der gestiegene Wettbewerbsdruck aus China

2 Was sie selbst, so Yellen im Jahr 2024, aber nicht mehr tun würde: „People like me grew up with the view: If people send you cheap goods, you should send a thank-you note. That is what standard economics basically says. I would never ever again say, ‘Send a thank-you note!’“ (Duehren, 2024).

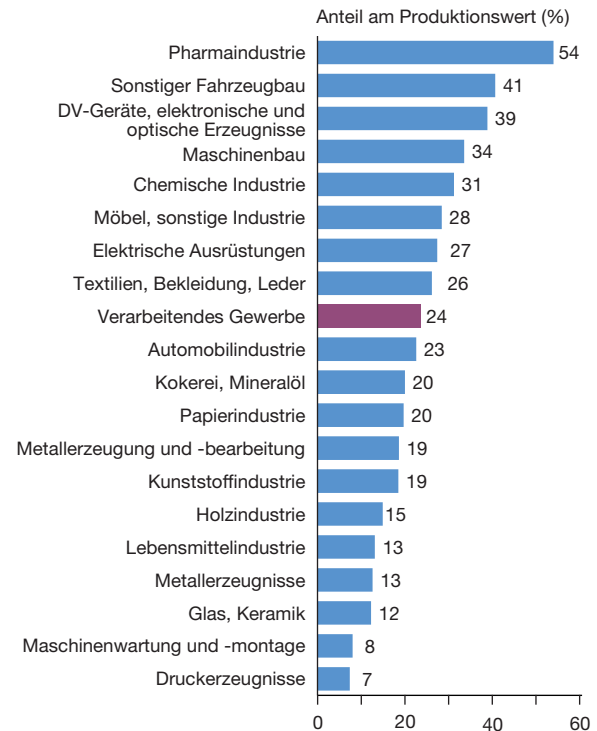
nahezu ausschließlich auf staatlichen Subventionen und auf einer unterbewerteten Währung beruhe. Was aber, wenn chinesische Anbieter ihren europäischen Wettbewerbern selbst dann den Rang ablaufen, wenn Ausgleichszölle für ein „level playing field“ sorgen? Zölle mögen den Wettbewerbsdruck auf dem heimischen Markt vorübergehend lindern; sie sind längerfristig aber kein Ersatz für Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit. Nachlassender Wettbewerbsdruck kann die Innovationsanreize geschützter Industrien sogar zusätzlich schwächen (Akcigit et al., 2026). In diesem Kontext sollte auch die Rolle chinesischer Investitionen in Europa sowie die sich daraus ergebenden Möglichkeiten für Technologietransfers diskutiert werden.

Hinzu kommt, dass Ausgleichszölle nur in begrenztem Maße zu fairen Wettbewerbsbedingungen beitragen können. Neben den bereits diskutierten indirekten Importen chinesischer Wertschöpfung über Drittländer besteht eine erhebliche Lücke darin, dass solche Zölle nicht auf Drittmärkten greifen. Sie können gegebenenfalls auf dem europäischen Binnenmarkt mögliche Marktverzerrungen ausgleichen, während europäische Anbieter auf Auslandsmärkten weiterhin subventionierter chinesischer Konkurrenz gegenüberstehen.<sup>3</sup> Für die europäische Industrie wiegt das schwer, denn sie setzt rund ein Viertel ihrer Produktion auf Märkten außerhalb der EU ab, einzelne Branchen sogar deutlich mehr (Abbildung 2). Genau deshalb wäre „Europe Alone“ auch bei der Adressierung globaler Marktverzerrungen durch die chinesische Wirtschaft kein guter Ratgeber. Die EU sollte stattdessen gezielt Verbündete für ein koordiniertes Vorgehen gewinnen. Mit den Herausforderungen chinesischer Marktverzerrungen steht sie bei Weitem nicht allein da: Viele andere Länder wie Japan, Südkorea oder das Vereinigte Königreich sehen sich in weiten Teilen mit denselben Fragen konfrontiert. Und auch wenn die Vereinigten Staaten derzeit einen isolationistischen Kurs verfolgen, könnten sich perspektivisch auch hier neue Möglichkeiten für ein abgestimmtes Vorgehen ergeben (Campbell & Doshi, 2026). Um die Bemühungen um ein koordiniertes Vorgehen nicht zu unterminieren, sollte die EU darauf achten, mit ihren eigenen Maßnahmen nicht potenzielle Verbündete zu treffen: Beispiele dafür wären Buy-European-Vorgaben, die selbst Partner mit EU-Handelsabkommen ausschließen, oder Safeguard-Zölle, die nicht nach der Herkunft der Einfuhren differenzieren. Würden solche Maßnahmen international Schule machen, wäre am Ende gerade die exportorientierte europäische Industrie der Verlierer.

3 Chowdhry et al. (2026) dokumentieren für das vergangene Jahrzehnt Marktanteilsverluste europäischer Anbieter auf Drittmärkten, zeigen aber auch, dass sich diese nur teilweise auf das chinesische Exportwachstum zurückführen lassen (im Fall Deutschlands auf etwa ein Drittel).

## Abbildung 2 Wie stark hängen EU-Industriebranchen von Drittmärkten ab?

Absatz in Nicht-EU-Ländern nach Industriebranche (2024)



Quelle: Eurostat (2026c), Berechnungen der Autor:innen.

## Handelsungleichgewichte adressieren mit europäischen Section-301-Zöllen?

Angesichts der wachsenden Handelsbilanzdefizite und ihrer systemischen Ursachen steht auch die Überlegung im Raum, nicht mit produktspezifischen Zöllen nach WTO-Recht zu reagieren, sondern einen allgemeinen Zoll auf alle chinesischen Importe zu nutzen (Grjebine et al., 2026) oder zumindest ein flexibleres, sektorübergreifendes Zollinstrument zu schaffen, wie es die USA mit den Section-301-Zöllen haben (Tordoir & Setser, 2026). Die Hoffnung, auf diesem Wege ein bilaterales Handelsbilanzdefizit direkt zu verringern, steht allerdings auf wackligen Füßen. Aus ökonomischer Sicht spricht wenig dafür, dass dauerhaft erhobene Zölle Handelsungleichgewichte wirksam zurückführen können, da diese letztlich intertemporale Spar- und Investitionsentscheidungen widerspiegeln (Gourinchas et al., 2026). Darüber hinaus ist es gerade aus deutscher Perspektive ein Spagat, ein bilaterales Handelsbilanzdefizit mit China zu einem grundsätzlichen Problem zu erklären, während man zuvor bei eigenen Überschüssen im Handel mit den Vereinigten Staaten

(aus guten Gründen) betont hat, dass die bilaterale Handelsbilanz keine wirtschaftspolitisch sinnvolle Zielgröße darstellt (Obstfeld, 2025; Ossa & Redding, 2026).

Dennoch könnte man argumentieren, dass solche Zölle als Druckmittel dienen können, damit China bei den strukturellen Ursachen der globalen Ungleichgewichte im eigenen Land ansetzt, wie der schwachen Binnennachfrage oder der Wechselkurspolitik (Setser & Vallée, 2026). Hinzu kommt der Einwand, in Brüssel fehlten die administrativen Kapazitäten, um produktspezifische Zölle nach WTO-Recht in ausreichendem Maße zu verhängen. Ist die WTO-Konformität von Zöllen gegen chinesische Produkte vor diesem Hintergrund letztlich nur „nice to have“? Benötigt die EU ein flexibles, sektorübergreifendes Zollinstrument nach dem Vorbild der US-amerikanischen Section 301?

Selbst wenn sich ein solches Instrument zügig im Gesetzgebungsverfahren schaffen ließe, bliebe ein entscheidender Unterschied zu den USA bestehen: Die EU sieht sich einem bindenden Streitbeilegungsverfahren auf WTO-Ebene gegenüber. Die unter der ersten Trump-Administration eingeführten Section-301-Zölle gegen China wurden beispielsweise von einem WTO-Panel als regelwidrig eingestuft. Aufgrund des blockierten WTO-Berufungsgremiums konnten die USA jedoch Berufung bei einem handlungsunfähigen Gremium einlegen und so ein bindendes Urteil verhindern (WTO, 2020). Gerade aufgrund dieser Blockademöglichkeit hat die EU den Interims-Berufungsmechanismus MPIA (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement) mitbegründet, dem auch China angehört. Anders als die USA hat sie sich damit einer verbindlichen Streitbeilegung verpflichtet. Gegen Section-301-ähnliche EU-Zölle dürfte Peking daher ein WTO-Verfahren anstrengen. Dass ein MPIA-Schiedsgericht solche Zölle dann als nicht WTO-konform einstuft, ist alles andere als unwahrscheinlich. Wer daher für ein europäisches Section-301-Instrument plädiert, sollte die längerfristigen Konsequenzen bedenken und sich bereits heute den schwierigen Grundsatzfragen zur Zukunft des multilateralen Handelssystems stellen. Kann die EU an imperfekten, aber WTO-konformen Instrumenten festhalten?<sup>4</sup> Die Vorteile des multilateralen Handelssystems sind unbestritten; gleichzeitig erkennt selbst eine Reihe namhafter Ökonomen multilateraler Organisationen

(unter anderem der derzeitige WTO-Chefökonom Robert W. Staiger) an, dass das bestehende Regelwerk aufgrund geopolitischer Spannungen an seine Grenzen stößt und eine Reform notwendig wäre, etwa in Form geopolitisch begründeter Ausnahmen von Meistbegünstigung und Reziprozität (Mattoo et al., 2026). Doch wie realistisch ist eine solche Reform mittel- bis langfristig? Und falls sie ausbleibt: Wäre dann der US-amerikanische Weg tatsächlich alternativlos, den Umgang mit China außerhalb des WTO-Rahmens zu organisieren? Welche Auswirkungen hätte ein solcher Schritt auf den regelbasierten Handel mit unbeteiligten Drittländern und auf das multilaterale System insgesamt? Ein ungeplantes Hineinstolpern in einen völkerrechtlich bindenden MPIA-Schiedsspruch wäre jedenfalls die schlechteste aller Antworten auf diese Fragen.

### Chinesische Gegenreaktionen?

Die Erfahrungen mit der US-Zollpolitik zeigen: China wird sich sicherlich gegen neue europäische Importrestriktionen wehren. Es könnte mit Gegenzöllen reagieren, aber beispielsweise auch mit verschärften Exportkontrollen bei kritischen Rohstoffen oder mit Zwangsmaßnahmen gegen europäische Unternehmen, die in China tätig sind. Solche Gegenreaktionen müssen notwendigerweise in das Kalkül über mögliche Einfuhrzölle einfließen. Auch deshalb könnte sich die Orientierung an WTO-Regeln als Vorteil erweisen. Das würde signalisieren, dass die EU chinesische Importe nicht pauschal aussperren will, sondern zielgerichtet und mit Augenmaß vorgeht. Viele einzelne produktspezifische Verfahren hätten zudem den Vorteil, jeweils weniger prominent zu sein als ein umfassender und öffentlichkeitswirksam angekündigter „China-Zoll“. Sie böten damit weniger Anlass für demonstrative Vergeltungsmaßnahmen.

Nicht nur angesichts möglicher Gegenmaßnahmen bleibt es wichtig, weiterhin das Gespräch mit China zu suchen. Auch wenn es derzeit wenig erfolgversprechend erscheint, sollte ausgelotet werden, ob man sich nicht doch auf gemeinsame Leitplanken verständigen kann, innerhalb derer De-Risking-Maßnahmen und gezielte Ausgleichszölle gegen Marktverzerrungen wechselseitig akzeptiert werden. Auch China dürfte Interesse daran haben, nicht in ein unkontrolliertes De-Coupling-Szenario zu stolpern. Aktuelle Signale aus Peking wie auch die Reaktion auf die schon erwähnten europäischen E-Auto-Zölle stimmen allerdings wenig hoffnungsvoll. Spätestens seit den Erfahrungen mit der Trump-Administration scheint die Volksrepublik davon auszugehen, gegenüber der EU alle relevanten Trümpfe in der Hand zu halten. Auch hier gilt: Ein Europe-Alone-Ansatz birgt ein größeres Risiko. In einer Allianz mit anderen Ländern verfügt die EU über deutlich mehr Verhandlungsmacht, und China dürfte sich

4 Grundsätzlich ist nicht ausgemacht, dass bereits alle Möglichkeiten im Rahmen der WTO in den Blick genommen wurden, um chinesischen Marktverzerrungen entgegenzutreten. Lester (2026) weist beispielsweise darauf hin, dass die EU auch gegen die chinesische Währungspolitik ein WTO-Verfahren einleiten könnte, das aufgrund der MPIA-Mitgliedschaft Chinas potenziell auch in einem bindenden Schiedsspruch mündet. Artikel XV:4 GATT untersagt es Mitgliedern, die Ziele des Abkommens durch Eingriffe in den Wechselkurs zu unterlaufen. Die Bestimmung ist bislang allerdings unerprobt, ihre Auslegung entsprechend offen.

schwerer tun, mit aggressiven Gegenmaßnahmen einen Handelskrieg vom Zaun zu brechen.

## Fazit

Zölle sind kein Allheilmittel: Sie sind ein wirtschaftspolitisches Instrument, das mit ökonomischen Kosten und nicht intendierten Folgen verbunden ist. Vor den resultierenden Trade-offs sollte man nicht die Augen verschließen. Hinzu kommt, dass die Eignung von Zöllen stark von der jeweiligen Zieldimension abhängt. Aus diesem Grund benötigt ihr Einsatz eine präzise Begründung, eine zielgenaue Kalibrierung sowie eine Abwägung gegenüber anderen Instrumenten. Entscheidend ist bei allen Maßnahmen in Reaktion auf den China-Schock 2.0, dass die EU nicht nach der Devise „Europe Alone“ verfährt, sondern aktiv nach Verbündeten sucht und diese nicht mit unilateralem Protektionismus vor den Kopf stößt. Vor allem aber sollte die Debatte nicht auf Zölle verengt werden. Die Herausforderungen, die sich aus den Wirtschaftsbeziehungen mit China ergeben, sind mehrdimensional. Entsprechend muss die EU das gesamte Instrumentarium der Wirtschafts- und Handelspolitik in den Blick nehmen.

## Literatur

- Akcigit, U., Ates, S. T. & Impullitti, G. (2026). Innovation and trade policy in a globalized world. *Journal of Political Economy Macroeconomics*, 4(2), 211–255.
- Alfaro, L. & Chor, D. (2023). Global supply chains: The looming “Great Reallocation”. *NBER Working Paper*, Nr. 31661. National Bureau of Economic Research.
- Alfaro, L. & Chor, D. (2026). An anatomy of the Great Reallocation in US supply chain trade. *IMF Economic Review*.
- Benner, T. (2026). The coming clash between China and Europe: Why a trade war can't be avoided. *Foreign Affairs*.
- Campbell, K. M. & Doshi, R. (2026). How alliances survive. *Foreign Affairs*.
- Chowdhry, S., Erhardt, K. & Hinz, J. (2026). Competing with China in third markets. *Kiel Policy Brief*, Nr. 213. Kiel Institute for the World Economy.
- Colantone, I., Ottaviano, G. & Stanig, P. (2022). The backlash of globalization. In G. Gopinath, E. Helpman & K. Rogoff (Hrsg.), *Handbook of international economics* (Bd. 5, S. 405–477).
- Duehren, A. (2024, April). Janet Yellen missed the first „China shock.“ Can she stop the second? *Wall Street Journal*.
- Eurostat. (2026a). *EU27 (from 2020) trade by SITC product group (ext\_st\_eu27\_2020sitc)* [Datensatz].
- Eurostat. (2026b). *Gross domestic product (GDP) and main components (output, expenditure and income) – quarterly data (namq\_10\_gdp)* [Datensatz].
- Eurostat. (2026c). *EU inter-country supply, use and input-output tables (FI-GARO), Ausgabe 2026 (Release Juli 2026): Industry-by-industry inter-country input-output table* [Datensatz].
- Felbermayr, G. (2026). The economics of diversification tariffs. *Oxford Review of Economic Policy*, 42(1), 212–229.
- Flaen, A. & Pierce, J. (2026). Disentangling the effects of the 2018–2019 tariffs on a globally connected U.S. manufacturing sector. *Review of Economics and Statistics*, 1–15.
- Freund, C., Mattoo, A., Mulabdic, A. & Ruta, M. (2024). Is US trade policy reshaping global supply chains? *Journal of International Economics*, 152, 104011.
- Garred, J. & Yuan, S. (2025). Relocation from China (with Chinese characteristics). *Journal of Development Economics*, 176, 103510.
- Gourinchas, P.-O., Kindberg-Hanlon, G., Patnam, M., Rotunno, L. & Ruta, M. (2026). Global imbalances, tariffs, and industrial policy. *Journal of Economic Perspectives*, 40(3), 145–170.
- Grjebine, T., Lefebvre, P. & Torres, M. (2026). *The Chinese steamroller: Quantifying the systemic threat to Europe's industrial base*. Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan.
- Handley, K., Kamal, F. & Monarch, R. (2025). Rising import tariffs, falling exports: When modern supply chains meet old-style protectionism. *American Economic Journal: Applied Economics*, 17(1), 208–238.
- IWF – Internationaler Währungsfonds. (2026). *External sector report 2026: Amid rising imbalances, the case for rebalancing*.
- Lester, S. (2026, Juni). Does the EU need its own Section 301 to counter China's distortions? *International Economic Law and Policy Blog*.
- Lovely, M. E. & Wan, C. Y. (2026). Made with China: Global supply chains and the limits of US decoupling. *PIIE Policy Brief*, Nr. 26-12. Peterson Institute for International Economics.
- Mattoo, A., Ruta, M. & Staiger, R. W. (2026). Trade cooperation in an age of geopolitics. *Finance & Development*, 63(2), 34–37.
- Obstfeld, M. (2025). The US trade deficit: Myths and realities. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2025, 139–194.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2026). *OECD MAGIC database of industrial subsidies*. OECD Publishing.
- Ossa, R. & Redding, S. (2026). The economics of tariffs. *NBER Working Paper*, Nr. 34915. National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, D. (2025). *Shared prosperity in a fractured world: A new economics for the middle class, the global poor, and our climate*. Princeton University Press.
- Setser, B. W. (2026, 2. August). *The world should not ignore China's obviously undervalued currency*. Council on Foreign Relations.
- Setser, B. W. & Vallée, S. (2026). The real problem with global trade: How China's currency manipulation is warping the world economy. *Foreign Affairs*.
- Statistisches Bundesamt. (2026a). *Aus- und Einfuhr (kalender- und saisonbereinigt) (Außenhandel): Deutschland, Monate, Länder und Ländergruppen (Tabelle 51000-0021)* [Datensatz]. GENESIS-Online.
- Statistisches Bundesamt. (2026b). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktberechnung – Saisonbereinigte Vierteljahresergebnisse nach X13 (Fachserie 18, Reihe 1.3, [Berichtsquartal])*.
- Tordoir, S. & Setser, B. W. (2026). *China shock 2.0: The cost of Germany's complacency*. Centre for European Reform.
- VDMA. (2026). *VDMA-Positionspapier China: Für Wettbewerbsfähigkeit und fairen Wettbewerb*.
- Wang, Z., Wei, S.-J., Yu, X. & Zhu, K. (2025). Measuring FDI and trade-related interdependence across countries: The case of the United States and China. *NBER Working Paper*, Nr. 34226. National Bureau of Economic Research.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK. (2023). *Leitplanken zur Stärkung der Versorgungssicherheit*. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.
- WTO – World Trade Organization. (2020, 15. September). *DS543: United States – Tariff measures on certain goods from China*.

**Title:** *Rethinking EU tariffs on China: objectives and trade-offs*

**Abstract:** Additional EU tariffs on Chinese imports are currently under discussion as a response to “China shock 2.0”. Their effectiveness, however, depends on the objective they are meant to serve. In an era of global value chains, tariffs can reduce import dependencies only up to a point. They might burden export-oriented industries and are unlikely to reduce trade imbalances. Nor can they substitute for measures to strengthen competitiveness and innovative capacity. The article sets out the trade-offs at stake and argues for coordinated action with allies rather than acting unilaterally.

Jürgen Matthes

# Wie wirkt der China-Schock 2.0 auf die deutsche Industrie, und wie sollen wir reagieren?

Die weltweite Expansion chinesischer Exporte, insbesondere von technologieintensiven Produkten, trifft die deutsche Wirtschaft hart. Laut Schätzungen hat die China-Konkurrenz von 2019 bis 2025 zu einer Einbuße des realen Bruttoinlandsprodukts der deutschen Wirtschaft von etwa 1,4 % geführt; die Zahl der Erwerbstätigen im deutschen Verarbeitenden Gewerbe fiel dadurch um schätzungsweise 400.000 Stellen. Trotz technologischen Aufholens dürften die Wettbewerbsvorteile der chinesischen Wirtschaft zu einem größeren Teil auf Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere durch starke Industriesubventionen und eine Unterbewertung des Yuan, zurückzuführen sein. Um ein faires Wettbewerbsumfeld herzustellen, sollte die Europäische Union sektorweite Ausgleichszölle erheben – am besten mit gleichgesinnten Staaten in einem Ausgleichszollklub. Preisbasierte Ausgleichszölle sind ordnungspolitisch geboten und wirken weniger stark als die in der EU diskutierten mengenbasierten Instrumente.

Der erste China-Schock traf in den 2000er Jahren vor allem die USA (Autor et al., 2016) – und auch manche südeuropäische Staaten, weil China als neuer Konkurrent in Sektoren weniger anspruchsvoller Industrieproduktion vordrang, in denen diese Länder spezialisiert waren. Deutschlands Produktpalette war in dieser Zeit noch weitgehend komplementär zum chinesischen Angebot. Das und die Expansion deutscher Exporte nach China sind wichtige Gründe dafür gewesen, dass die China-Schock-Forschung in der Mitte der 2010er Jahre für Deutschland per Saldo keine nennenswerten negativen Effekte festgestellt hat (Dauth et al., 2014).

Das hat sich mit dem zunehmenden technologischen Aufholen Chinas im Laufe der 2010er Jahre und in diesem Jahrzehnt fundamental verändert. Deutschland ist davon besonders betroffen (Tordoir & Setser, 2026; Barkin & Williams, 2026; HCSP, 2026; SVR Wirtschaft, 2026; Matthes, 2026a): China dringt – angetrieben auch von einer dezierten Industriepolitik – zunehmend in die Bereiche vor, in denen die deutsche Wirtschaft große Spezialisierungsvorteile hat – wie vor allem im Automobil- und Maschinenbau sowie in den Bereichen Chemie/Pharma. Die Überschneidungen der Produktpalette wurden so zunehmend größer (SVR Wirtschaft, 2026, Kasten 5). Sie sind in Deutschland im Vergleich der Industrieländer überdurchschnittlich hoch. Vor allem die starke Spezialisierung auf die Auto-

mobilitätsindustrie macht die deutsche Wirtschaft anfällig. Besonders betroffen ist Deutschland auch dadurch, dass die Industrie (noch) einen relativ großen Anteil an der Gesamtwirtschaft hat. Zudem ist die deutsche Wirtschaft stärker als die Wirtschaft vieler anderer Industrieländer exportorientiert, sodass der Verlust von Weltmarktanteilen an China in den vergangenen Jahren (Deutsche Bundesbank, 2025) die heimische Produktionsbasis besonders trifft.

## Wettbewerbsvorteile Chinas: Unfaire Elemente relevanter als faire Elemente

Der Preis- und Wettbewerbsdruck durch chinesische Unternehmen ist enorm, da sie oft mit extremen Niedrigpreisen auf dem Weltmarkt aktiv sind, wie z. B. eine IW-Umfrage (Matthes & Schmitz, 2024) zeigt. Hinter Preisunterbietungen von oft über 30 % und nicht selten von 50 % und mehr stehen teils faire und teils unfaire Elemente, letztere sind Wettbewerbsverzerrungen. Dabei spricht viel dafür, dass die unfairen Elemente in der Gesamtschau über die chinesische Industrie deutlich überwiegen, auch wenn das für einzelne Wirtschaftszweige wie E-Autos und Batterien möglicherweise nicht gilt. Chinas Wirtschaft ist insgesamt zweifellos besser, innovativer und effizienter geworden. Aber anders als vor einigen Dekaden auf-

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

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

holende Länder wie Japan und Südkorea ist China beim Besserwerden nicht teurer, sondern billiger geworden. Es spricht viel dafür, dass dahinter signifikante Wettbewerbsverzerrungen stehen; die Evidenz dafür ist umfassend und überzeugend:

*Industriesubventionen:* China subventioniert seine Industrie sehr viel stärker als andere Staaten. Das hat zuletzt die OECD (2026) mit einer aufwendigen Methodik für Firmen aus 15 wichtigen Sektoren deutlich gezeigt. Demnach lagen die Industriesubventionen im Jahr 2024 im Durchschnitt in China etwa sechsmal höher als in der Region OECD-Europa. Wichtiger noch: Die OECD schätzt ökonomisch, dass sich rund 60 % der globalen Marktanteils Gewinne Chinas zwischen 2005 und 2023 kausal auf die erfassten Subventionen zurückführen lassen. Dabei sind wichtige Subventionen, wie etwa staatliche Eigenkapitalbeteiligung, noch nicht einmal erfasst.

*Yuan-Unterbewertung:* Es ist davon auszugehen, dass der chinesische Yuan 20 % bis knapp 30 % unterbewertet ist (Tordoir & Setser, 2026; Setser, 2026); damit besteht ein Aufwertungsbedarf von 25 % bis etwa 40 %. Die Unterbewertung führt dazu, dass chinesische Unternehmen weltweit zu künstlich stark verbilligten Preisen in Konkurrenz zu europäischen Firmen treten. Aus der Perspektive des Euroraums spielt zudem noch eine Rolle, dass der Yuan gegenüber dem Euro im Vergleich zu Anfang 2020 nicht aufgewertet hat, obwohl die industriellen Erzeugerpreise im Euroraum 2021 und 2022 im Zuge der Lieferkettenengpässe und der Energiekrise – anders als in China – sehr stark gestiegen sind. Gegenüber Anfang 2020 besteht damit heute ein enormer relativer Erzeugerpreisnachteil von rund 35 % bis 40 % gegenüber China (auf einheitlicher Währungsbasis) (Matthes et al., 2026). Parallel zur Entstehung dieses Nachteils stieg das deutsche Handelsbilanzdefizit mit China auf ein Vielfaches. Doch trotz der mit den gestiegenen Nettoimporten verbundenen höheren Nachfrage nach Yuan wertete die chinesische Währung nicht auf.

Wenn man davon ausgeht, dass nach der OECD-Schätzung rund 60 % der chinesischen Marktanteilsgewinne subventionsbedingt sind, und noch berücksichtigt, dass die OECD die chinesischen Subventionen nur unvollständig erfasst und dass der Yuan deutlich unterbewertet ist, bleibt nicht allzu viel an fairen Elementen übrig, um die wirtschaftliche Expansion Chinas auf Kosten der Industrieländer auf dem Weltmarkt zu erklären. Ebenso dürften Subventionen und die Yuan-Unterbewertung das Gros der Preisvorteile Chinas im Industriedurchschnitt erklären. Ein wichtiges zusätzliches Problem dabei ist, dass der große Wettbewerbsdruck, dem international tätige deutsche Unternehmen unterliegen, deren Anreiz erhöht,

Produktion in das künstlich verbilligte chinesische Ökosystem zu verlagern.

### **China-Konkurrenz trägt maßgeblich zur De-Industrialisierung in Deutschland bei**

Auf Basis einer Studie von Goldman Sachs (2025) und von Berechnungen der Deutschen Bundesbank (2025) zu deutschen Exportmarktanteilsverlusten lässt sich grob schätzen, dass die China-Konkurrenz im Zeitraum 2019 bis 2025 zu einer Einbuße des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) der deutschen Wirtschaft von etwa 1,4 % geführt hat (für eine detailliertere Herleitung siehe Matthes, 2026a). Der größte Teil davon ist auf deutsche Exportmarktanteilsverluste gegenüber China zurückzuführen. Wenn man vereinfachend annimmt, dass die BIP-Einbuße zu 80 % in der Industrie anfällt und dass wegen geringer Arbeitsproduktivitätsänderungen im Betrachtungszeitraum die Wertschöpfungsverluste mit proportionalen Arbeitsplatzverlusten einhergehen, hat die China-Konkurrenz dazu geführt, dass die Zahl der Erwerbstätigen im deutschen Verarbeitenden Gewerbe zwischen 2019 und 2025 um etwa 400.000 geringer ausfiel. Insgesamt sank die Erwerbstätigkeit in der Industrie in diesem Zeitraum um rund 520.000 Stellen. Auch wenn eine genaue Quantifizierung der china-bedingten Industriearbeitsplatzverluste kaum möglich ist, zeigt diese sehr grobe Schätzung doch eine klare qualitative Tendenz. Demnach ist das Gros der De-Industrialisierung in Deutschland auf die (in weiten Teilen unfaire) China-Konkurrenz zurückzuführen.

### **Ausgleichszölle sind kein Protektionismus, sondern Ordnungspolitik**

Das IW spricht sich mit Nachdruck für sektorweite Ausgleichszölle aus (Matthes et al., 2026), um chinesische Wettbewerbsverzerrungen zu eliminieren und der davon bedrohten europäischen Produktion ein Level Playing Field zu ermöglichen, also ein faires internationales Wettbewerbsumfeld. Diese Politikempfehlung ist nicht unkontrovers. Denn als Ökonomen haben wir gelernt: Zölle sind Protektionismus. Sie schaden der eigenen Wirtschaft, verteuern Importe zum Nachteil der Käufer, eliminieren Innovationsanreize der Unternehmen und nehmen der Politik den Reformdruck (dazu unter anderem Chowdhry et al., 2026). Das gilt sicherlich für Trumpsche Zölle auf alle Länder mit dem Ziel der Einnahmeerzielung und ohne wettbewerbspolitische Begründung – aber nicht für Ausgleichszölle. Diese Differenzierung ist entscheidend für die Debatte über den richtigen Umgang mit chinesischen Wettbewerbsverzerrungen.

Die Höhe von Ausgleichszöllen sollte sich vor allem an dem Ausmaß der direkten und indirekten chinesischen Subventionen sowie gegebenenfalls an dem Aufwer-

tungsbedarf einer unterbewerteten Währung bemessen. Eng gefasste Antisubventions-Ausgleichszölle gibt es bereits im Recht der WTO und der EU; doch dieses Instrument gilt es schneller zu machen und breiter sektorweit anzuwenden, wie im Grundsatz auch das Koalitionspapier von Anfang Juli 2026 vorsieht (BMF, 2026). Weil Ausgleichszölle nur den unfairen (auf Wettbewerbsverzerrungen zurückgehenden) Teil der China-Konkurrenz aus dem Markt nehmen, lassen sie per Definition den fairen Teil bestehen. Darin liegt der entscheidende Unterschied zu Schutz- oder Strafzöllen, die bedrohte Industrien pauschal vor ausländischer Konkurrenz schützen sollen. Deshalb sind Ausgleichszölle kein Protektionismus.

Auch Innovationsanreize werden nicht eliminiert, wenn der faire Wettbewerbsdruck bestehen bleibt. Sollten heimische Firmen auf dem Level Playing Field nicht standhalten, müssen sie längerfristig aus dem Markt ausscheiden. Effiziente und gut aufgestellte innovative europäische Unternehmen überleben dagegen und können prosperieren statt unter unfairer Wettbewerbsdruck schrumpfen und irgendwann aufgeben zu müssen. Ausgleichszölle können Innovationen sogar fördern. Denn wenn (durch Wettbewerbsverzerrungen ermöglichte) chinesische Niedrigpreise heimischen Firmen die Geschäfts- und Gewinnperspektiven nehmen, verlieren sie Anreize und Möglichkeiten zu investieren und zu innovieren.

Bei Ausgleichszöllen bleibt auch für die Politik der Reformdruck bestehen. Denn damit heimische Firmen auf dem Level Playing Field nicht mit zu großen Klötzen am Bein zu kämpfen haben, muss der Staat sie entlasten von überzogenen Belastungen bei Bürokratie, Sozialabgaben, Steuern und Energiekosten. Zudem bleiben Bildungs- und Forschungsförderung zentral für die Innovationsfähigkeit deutscher Firmen. Zweifellos ist es unverzichtbar, dass die Politik die eigenen Hausaufgaben macht, gerade auch um das Investitionsumfeld zu verbessern. Doch selbst ambitionierte Reformen werden bei einem Kostenachteil gegenüber China von gut 35 % bei Weitem nicht genug helfen können. Im Übrigen hat die deutsche Wirtschaft gegenüber anderen wichtigen Handelspartnern kaum an preislicher Wettbewerbsfähigkeit verloren, weil diese auch teurer wurden (Matthes, 2026a).

Ausgleichszölle sind zudem Ordnungspolitik im besten wettbewerbspolitischen Sinne. Denn sie sollen eine ideale globale Wettbewerbsordnung nachbilden, in der es eine starke globale Wettbewerbsbehörde gäbe, die China mit Ordnungsrecht untersagen würde, so stark subventionierte Produkte auf dem Weltmarkt zu verkaufen. Da es eine solche starke Institution nicht gibt (und wohl nie geben wird), sind Ausgleichszölle eine Art zweitbestes Instrument. Sie sollten im besten Fall von den Handelspartnern Chinas ko-

ordiniert erhoben werden, um der idealen globalen Wettbewerbswelt möglichst nahezukommen. Weil eine gute Wettbewerbspolitik der Kern der Ordnungspolitik ist, erscheint es schwer nachvollziehbar, dass sich ordoliberalen Ökonomen oft so vehement gegen Ausgleichszölle aussprechen.

In der idealen Wettbewerbswelt gibt es im Übrigen kein Recht auf den Einkauf zu subventionierten Niedrigpreisen. Daher steht die grundsätzliche Ablehnung von Ausgleichszöllen mit dem Argument, heimische Käufer müssten höhere Preise zahlen, ordnungspolitisch auf wackeligen Füßen.

### Wie relevant sind durch Ausgleichszölle verteuerte Vorleistungen?

Gleichwohl ist in der Realität nicht zu leugnen, dass Downstream-Produzenten aufgrund von Ausgleichszöllen höhere Preise für importierte Vorleistungen von Upstream-Herstellern in der Wertschöpfungskette eines Gutes zahlen müssen. Daher sorgen sie sich um ihre Wettbewerbsfähigkeit. Diese Sorgen werden politisch bedeutsam, wenn eine größere Zahl von Downstream-Produzenten aus Eigeninteresse gegen den Ausgleichszollschutz von wenigen Upstream-Produzenten ist. In der Folge fällt es vielen Industrieverbänden schwer, sich in dieser Frage klar zu positionieren.

Doch hier ist ein genauerer Blick und eine Differenzierung nötig. Denn nicht jede Erhöhung von Vorleistungspreisen hat relevante negative Folgen (etwa Marktanteilsverluste) für die Downstream-Produzenten. Dazu müssen verschiedene Voraussetzungen gelten: *Erstens* müssen die relevanten Vorleistungen einen hinreichend großen Anteil an den Inputkosten des Downstream-Herstellers ausmachen, sodass sich der Produktpreis nennenswert erhöht. *Zweitens* muss dieses Downstream-Unternehmen in einem Markt mit hoher Wettbewerbsintensität aktiv sein. Ist das nicht der Fall, so dürften höhere Inputkosten zu einem großen Teil auf die Kunden überwältzt werden können. Das dürfte in der Regel für Unternehmen gelten, die ein stark differenziertes kundenspezifisches Angebot, wichtige Alleinstellungsmerkmale haben oder die Spezialanbieter in einer Nische sind. Anekdotische Evidenz deutet darauf hin, dass solche Firmen in Deutschland relativ häufig vorkommen, etwa im Maschinenbau oder anderen technologisch anspruchsvollen Branchen wie der Medizintechnik. Gleichwohl sind bei deutlicher Erhöhung der Inputkosten negative Folgen für Downstream-Anbieter denkbar.

### Plädoyer für einen wettbewerbspolitischen Ausgleichszollklub von gleichgesinnten Partnern

Das gilt aber nicht, wenn die ausländischen Wettbewerber des heimischen Downstream-Produzenten auch höhere

Preise für die Vorleistungsgüter zahlen müssen – wie es in der idealen globalen Wettbewerbsordnung der Fall wäre. Denn werden alle internationalen Downstream-Konkurrenten teurer, ändert sich deren relative Wettbewerbsfähigkeit zueinander nicht. Es kommt also nicht zu Marktanteilsverlusten für den heimischen Downstream-Produzenten. Hier ist eine Fallunterscheidung nötig mit Blick auf die Frage, wo relevante Wettbewerber produzieren.

Sind Downstream-Konkurrenten in der EU angesiedelt, erhöhen sich deren Vorleistungspreise auch, da Upstream-Ausgleichszölle auf EU-Ebene erhoben werden. Allerdings würde auf dem EU-Markt ein Wettbewerbsnachteil gegenüber chinesischen Downstream-Anbietern drohen, die weiter auf günstige chinesische Vorleistungen zugreifen können. Doch hier können richtig kalibrierte Ausgleichszölle auf chinesische Downstream-Produkte, die auch die Subventionen auf der Vorleistungsebene mit erfassen, den heimischen Downstream-Anbieter vor Marktanteilsverlusten in der EU an China schützen.

Der Blick muss aber noch erweitert werden. So könnte der heimische Downstream-Produzent Marktanteile in der EU und auf dem Weltmarkt an Downstream-Konkurrenten aus anderen Drittländern verlieren, die keine Upstream-Ausgleichszölle erheben. Daher sollte es das Ziel der EU sein, einen Ausgleichszollklub mit jenen Ländern zu schließen, in denen die relevanten Wettbewerber angesiedelt sind. Zudem braucht es einen solchen Klub-Ansatz, um europäische Upstream- und Downstream-Produzenten in wichtigen Exportmärkten außerhalb der EU vor unfairer Wettbewerb aus China zu schützen. Einen solchen wettbewerbspolitischen Klub von gleichgesinnten Partnern zu schaffen, ist sicherlich eine mittel- bis längerfristige Aufgabe.

Dies dürfte mit anderen europäischen Ländern am ehesten umsetzbar sein. Zu den betreffenden Ländern zählen vor allem das Vereinigte Königreich und die Schweiz, die im globalen Handel wichtige Wettbewerber und zugleich relevante Absatzmärkte für Produkte aus der EU sind. Auch die Türkei sowie viele kleinere EFTA- und Balkanstaaten sollten einbezogen werden. Die EU sollte diesen Ansatz daher entschlossen und ohne Verzögerung verfolgen und versuchen, diese Nachbarländer für einen Beitritt zu diesem Kreis zu gewinnen. Sollten sie sich dieser Initiative widersetzen, verschafft der große EU-Markt Brüssel einen gewissen Hebel.

Ebenso ist eine Koordination mit den USA erstrebenswert, auch wenn nicht klar ist, ob die unberechenbare US-Administration sich darauf einlässt. Aber selbst wenn die USA nicht dabei sein sollten, wären die Nachteile begrenzt, da die USA chinesische Einfuhren stark dis-

kriminieren. Daher profitieren US-Downstream-Anbieter ohnehin nicht mehr oder zumindest deutlich weniger von künstlich verbilligten chinesischen Einfuhren. Zudem sind EU-Ausfuhren von Upstream- und Downstream-Produkten auf dem wichtigen US-Markt im Vorteil, wenn US-Einfuhren aus China mit höheren Zöllen belegt sind.

Auch andere Industrieländer, die in mehr oder weniger großem Ausmaß sowohl Wettbewerber als auch Absatzmärkte sind, gilt es in den Blick zu nehmen – wie Kanada, Japan, Südkorea und Australien. Im Gegenzug dafür, dass die EU deren Produkte auf dem EU-Markt durch Ausgleichszölle vor unfairer Konkurrenz aus China schützt, sollte Brüssel fordern, dass diese Länder auch EU-Produkte auf ihren Märkten gleichermaßen schützen. Gerade Japan und Südkorea dürften wohl daran interessiert sein, da ihre Importanteile im für sie wichtigen EU-Markt in jüngerer Vergangenheit rückläufig waren, während Chinas Anteile stiegen.

Bestehende Freihandels- oder Assoziationsabkommen der EU mit vielen dieser Staaten sollten um diese Art der wettbewerbspolitischen Kooperation bei Ausgleichszöllen ergänzt werden. Auch eine Zusammenarbeit im Rahmen der noch stärker auszubauenden Kooperation zwischen der EU und dem transpazifischen Bündnis CPTPP (dem unter anderem Australien, Kanada, Mexiko und Japan angehören) (Matthes, 2026b) kann hierfür genutzt werden. Dabei geht es auch um die Einbindung wichtiger Schwellenländer gerade in der ASEAN-Region (Vereinigung südostasiatischer Länder) und Südamerika. Auch hier könnte eine gewisse Bereitschaft zur Kooperation bestehen, da deren Industrien auch durch die chinesische Exportexpansion unter Druck kommen und sie in immer größere Abhängigkeiten zu China zu geraten drohen.

Selbst die WTO-Regeln sehen in Artikel 14 des WTO-Antidumping-Agreements die grundsätzliche Möglichkeit vor, dass Staaten freiwillig die Ausgleichszölle anderer Staaten auf Antrag übernehmen können, auch wenn hierzu Einstimmigkeit im Council on Goods der WTO nötig sein dürfte (Matthes, 2026c, 2026d). Für die Übergangszeit, bis ein Ausgleichszollklub aufgestellt ist, könnte die EU prüfen, ob ein Duty-Drawback-System möglich ist. Damit erhalten Downstream-Exporteure Zollkosten auf Upstream-Importe zurück. Ein solches haben die Tigerstaaten wie Südkorea in den 1960er Jahren angewendet (Matthes, 2004). Allerdings ist dieser Weg nur sinnvoll, wenn er sich ohne zu großen administrativen Aufwand umsetzen lässt.

### Wie umgehen mit der Gefahr eines Handelskrieges?

Ausgleichszölle stoßen auch deshalb auf Zurückhaltung oder gar Ablehnung, weil die Sorge besteht, dass China

harte Vergeltung übt und ein Handelskrieg ausbricht. Tatsächlich ist diese Gefahr da. Allerdings sind Ausgleichszölle ein faires und legitimes Mittel gegen chinesische Wettbewerbsverzerrungen. Es geht nur darum, Chinas Protektionismus auszugleichen. Auf dieser normativen Ebene sind Ausgleichszölle also das Mittel der Wahl und China müsste sie hinnehmen, wenn Fairness der Maßstab seines Handelns wäre. Aber in der harten Realität nutzt China seine Wirtschaftsmacht und droht offen mit Vergeltungsmaßnahmen, bis hin zu für uns schmerzhaften Exportbeschränkungen bei seltenen Erden. Peking würde sich damit normativ ein zweites Mal ins Unrecht setzen. Doch realpolitisch müssen wir das einkalkulieren, denn im Umgang mit China zählt das normative Richtig und Falsch wenig.

Daher braucht es eine zweigleisige Strategie für Deutschland und die EU. Im Rahmen des gerade auf EU-Ebene eingerichteten Trade and Investment Consultation Mechanism (TIC) geht es darum, um Einsicht bei China zu werben, dass die Evidenz zu Wettbewerbsverzerrungen objektiv stichhaltig und ausreichend belegt ist und dass das Ausmaß der unfairen Konkurrenz die europäische Industrie stark bedroht, sodass legitime Handelsschutzmaßnahmen wie Ausgleichszölle unausweichlich sind, wenn sich am unfairen Konkurrenzdruck nichts ändert.

Auf der anderen Seite braucht es auch auf Seiten der EU glaubwürdiges Drohpotenzial, um Chinas Vergeltung zu verhindern oder zumindest eng begrenzt zu halten. Es gibt immer noch Abhängigkeiten Chinas von der EU, auch wenn hierüber im Detail zu wenig Transparenz herrscht. Vor allem aber sind Chinas Unternehmen angesichts der heimischen Wirtschafts- und Profitschwäche für Umsatz und vor allem für Gewinne auf den großen EU-Absatzmarkt angewiesen – der bei einer Eskalation auch weit über Ausgleichszölle hinaus für China verschlossen werden könnte. Falls China einen Handelskonflikt mit Vergeltungsmaßnahmen gegen gerechtfertigte Ausgleichszölle beginnt, sollte die EU diese Hebel auch einsetzen. Es ist zudem eine Illusion zu glauben, dass es nur bei Ausgleichszöllen zu chinesischen Vergeltungsmaßnahmen kommen würde. Denn in der EU werden derzeit andere Instrumente wie Importquoten (Schutzmaßnahmen) und

europäische Präferenzquoten, Buy-European-Ansätze und Local-Content-Vorschriften diskutiert. Diese mengenbasierten Ansätze würden chinesische Anbieter teilweise aus dem Markt ausschließen. Ausgleichszölle wirken als preisbasierte Instrumente weniger hart, zielen klar auf das Problem der Wettbewerbsverzerrungen und lassen den fairen Teil der Konkurrenz aus China weiter zu. Es spricht daher einiges dafür, dass China sich eher auf Ausgleichszölle als auf quotenbasierte Ansätze einlassen könnte.

## Literatur

- Autor, D.H., Dorn, D. & Hanson, G. H. (2016). The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade. *Annual Review of Economics*, 8, 205–240.
- Barkin, N. & Williams, G. (2026). *Germany's "China Shock" Revisited*. Rhodium Group.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2026, Juli). *Ein Programm für Aufschwung und Beschäftigung*. Ergebnisse des Koalitionsausschusses.
- Chowdhry, S., Erhardt, K. & Hin, J. (2026). Competing with China in third markets. *Kiel Policy Brief*, Nr. 213. Kiel Institut für Weltwirtschaft.
- Dauth, W., Findeisen, S. & Südekum, J. (2014). The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration. *Journal of the European Economic Association*, 12(6), 1643–1675.
- Deutsche Bundesbank. (2025). Was steckt hinter dem mehrjährigen Rückgang der deutschen Exportmarktanteile? *Monatsbericht Juli*.
- Goldman Sachs. (2025). *The Shadow of the Dragon: China's Export Surge and Euro Area Growth Headwinds*.
- HCSP – Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan. (2026). *The Chinese Steamroller: Quantifying the systemic Threat to Europe's Industrial Base*.
- Matthes, J. (2004). Entwicklungsländer – Ökonomische Performance und Erfolgsstrategien im Zeitalter der Globalisierung. *IW-Analysen*, Nr. 6.
- Matthes, J. (2026a). Chinas Beitrag zur De-Industrialisierung – eine grobe Abschätzung. *IW-Kurzbericht*, Nr. 43.
- Matthes, J. (2026b). Free and Fair Trade Club – Deeper Cooperation Between the EU and the CPTPP. *Intereconomics*, 61(4), 233–239.
- Matthes, J. (2026c). *Handels- und Industriepolitik für eine neue Zeit*. Gutachten im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.
- Matthes, J. (2026d). Competitive Distortions in trading with China: How best to react? In *Strengthening EU Economic Security*, (im Erscheinen).
- Matthes, J., Kunath, G. & Sultan, S. (2026). Globale Ungleichgewichte – Wo liegen die größten Anpassungslasten? Gutachten gefördert vom Auswärtigen Amt. *IW-Report*, Nr. 28.
- Matthes, J. & Schmitz, E. (2024). Konkurrenzdruck aus China für deutsche Firmen. *IW-Report*, Nr. 30.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2026). *MAGIC Database of Industrial Subsidies*.
- SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2026). *Frühjahrgutachten 2026*.
- Setser, B. (2026). The World Should Not Ignore China's Undervalued Currency. Blogbeitrag in *Follow the Money*. Council of Foreign Relations.
- Tordoir, S. & Setser, B. (2026). *China shock 2.0 – The cost of Germany's complacency*.

**Title:** *How is the "China Shock 2.0" affecting German industry, and how should we respond?*

**Abstract:** *The global expansion of Chinese exports, particularly of technology-intensive products, is hitting the German economy hard. According to estimates, competition from China is likely to have led to a decline in the German economy's real gross domestic product of around 1.4 per cent between 2019 and 2025; the number of people in employment in the German manufacturing sector is likely to have fallen by around 400,000 as a result. Despite technological catch-up, the competitive advantages of the Chinese economy are likely to be attributable to a large extent to distortions of competition, in particular through heavy industrial subsidies and an undervalued yuan. To create a level playing field, the EU should impose sector-wide countervailing duties – ideally in conjunction with like-minded countries within a countervailing duty club. Price-based countervailing duties are necessary from a regulatory perspective and have a less severe impact than the volume-based instruments currently under discussion in the EU.*

Benno Schöl, Finn Ole Semrau

# China-Schock 2.0 trifft Deutschland: Was kann der Industrial Accelerator Act leisten?

Der China-Schock 2.0 legt Schwächen der deutschen Wettbewerbsfähigkeit offen und setzt das Exportmodell in Kernindustrien unter Druck. Dieser Beitrag bewertet den Industrial Accelerator Act als Teil der europäischen Antwort. Low-Carbon- und Herkunftskriterien bei öffentlicher Beschaffung und der Vergabe von Fördermitteln können Investitionen, Skalierung und Resilienz stärken, wenn sie technologiespezifisch begründet sind und Wettbewerb erhalten. Gegen Marktverzerrungen durch chinesische Industriepolitik sind sie jedoch nicht das geeignete Instrument. Langfristig braucht es einen Politikinstrumentenmix aus Handelspolitik, verlässlicher Klimapolitik, gezielten Resilienzmaßnahmen und besseren Standortbedingungen.

Der zunehmende Wettbewerbsdruck Chinas in kapital- und technologieintensiven Industrien setzt das deutsche Exportmodell erheblich unter Druck. Anders als die erste Welle chinesischer Exportkonkurrenz nach dem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) 2001 betrifft dieser Druck nicht mehr vor allem arbeitsintensive Standardprodukte, sondern zunehmend Kernbereiche der deutschen Industrie (Tordoir & Setser, 2026). China konkurriert heute auf globalen Drittmärkten in Branchen wie Fahrzeugbau, Maschinenbau, Chemie, Elektronik, Batterien und bei weiteren komplexen Industriegütern (Chowdhry et al., 2026). Damit wächst die Sorge, dass nicht nur einzelne Unternehmen unter die Räder der als China-Schock 2.0 bezeichneten Entwicklung geraten, sondern zentrale Wertschöpfungsketten, Arbeitsplätze und technologische Kompetenzen dauerhaft geschwächt werden.

Hinter dem China-Schock 2.0 steht eine weiterentwickelte chinesische Industrie- und Handelspolitik. Während Anfang der 2000er Jahre noch industrielle Beschäftigung, Produktionskapazität und Exportintegration im Vordergrund standen, geht es heute um technologische Aufwertung, strategische Industrien und führende Po-

sitionen in zukunftsrelevanten Wertschöpfungsketten. China betreibt Industriepolitik damit nicht mehr nur als Aufholstrategie, sondern auch als Strategie technologischer und geopolitischer Positionierung unter dem Ziel globaler Technologieführerschaft bis Mitte des Jahrhunderts (Zenglein & Holzmann, 2019). Fang et al. (2025) illustrieren diese Entwicklung auf Basis von Millionen chinesischer Regierungsdokumente empirisch und zeigen, dass chinesische Industriepolitik über die Zeit stärker auf Hightech- und neue Industrien, technologische Innovation, Forschung und Entwicklung, Clusterbildung und Lieferketteninstrumente ausgerichtet wurde. Die gezielte Förderung strategischer Industrien ermöglicht China Skalierung, beschleunigt Lernkurven und stärkt den Einfluss auf technische Standards. Zudem wird über die Wechselkurspolitik die preisliche Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Exporte zusätzlich gestärkt (IMF, 2026).

Die Entwicklung auf Drittmärkten bestätigt die Relevanz des China-Schocks 2.0 für die deutsche Wirtschaft. China hat dort deutlich an Bedeutung gewonnen, und die-

Wir danken Frank Bickenbach, Johannes Binder, Dirk Dohse, Katharina Erhardt, Holger Görg, Wan-Hsin Liu und Oliver Ruhnau für ihre hervorragende Unterstützung. Wir danken zudem dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie für die finanzielle Förderung unter dem Förderkennzeichen 01PLAB01.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Benno Schöl** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Industrial Policy Lab am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

**Dr. Finn Ole Semrau** ist stellvertretender wissenschaftlicher Leiter des Industrial Policy Lab am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

se Zugewinne gehen häufig mit Marktanteilsverlusten fortgeschrittener Volkswirtschaften einher. Die deutsche Wirtschaft ist dabei besonders exponiert, da sich die Exportstruktur stark mit der chinesischen überschneidet; die Marktanteilsverluste in Drittstaaten sind erheblich (Chowdhry et al., 2026).

Zugleich lässt sich nur ein Teil der deutschen Marktanteilsverluste in Drittländern durch Chinas Exportexpansion erklären. Die im Vergleich zu weiteren globalen Wettbewerbern stärkeren Marktanteilsverluste deuten vielmehr auf eine allgemeine Verschlechterung der deutschen Wettbewerbsposition hin (Chowdhry et al., 2026). Entsprechend birgt die Diskussion über den China-Schock 2.0 die Gefahr, Faktoren zu verdecken, die unabhängig von China zur relativen Verschlechterung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

Vor diesem Hintergrund diskutieren wir im Folgenden den Industrial Accelerator Act (IAA), das industriepolitische Aushängeschild der Europäischen Kommission. Der IAA wurde am 4. März 2026 als Verordnungsvorschlag vorgelegt und wird nun im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament verhandelt (European Commission, 2026). Wir diskutieren insbesondere, welchen Beitrag der IAA im Umgang mit dem China-Schock 2.0 leisten kann und wo andere Politikinstrumente besser geeignet sind. Da der IAA im Kern auf ausgewählte energieintensive Industrien und grüne Technologien zielt, steht dabei insbesondere seine Einbettung in den energie- und klimapolitischen Instrumentenmix im Fokus.

### **Industrial Accelerator Act als Teil der europäischen Antwort auf den China-Schock 2.0**

Der IAA nutzt öffentliche Nachfrage, Standards sowie den konditionierten Zugang zu Förderung als industriepolitische Hebel und bündelt hierzu neue Instrumente. Dazu gehören insbesondere Low-Carbon-Anforderungen und Herkunftskriterien. Die Herkunftskriterien folgen einem „Made with Europe“-Ansatz, der gegenüber verlässlichen Partnerländern offenbleibt, China aber faktisch weitgehend außen vor lässt. Hinzu kommen Anforderungen an ausländische Direktinvestitionen, die ebenfalls vor allem auf chinesische Investitionen zielen (Binder et al., 2026). Damit reagiert der IAA in zentralen Teilen auf hohe chinesische Produktionskonzentrationen in strategischen Industrien und soll Produktionskapazitäten in der Europäischen Union oder bei verlässlichen Partnern stärken (European Commission, 2026; Binder & Semrau, 2026).

Die Maßnahmen des IAA erfassen nicht die gesamte Industrie, sondern ausgewählte Sektoren und Techno-

logien. Die Nachfrageinstrumente richten sich auf energieintensive Grundstoffe wie Stahl, Beton und Mörtel einschließlich des verwendeten Zements sowie Aluminium, auf die Elektromobilität und auf für die Dekarbonisierung zentrale grüne Technologien. Für Batterien, Photovoltaik, Windenergie, Wärmepumpen und Elektrolyseure gelten unter anderem Herkunftskriterien in der öffentlichen Beschaffung, bei Auktionen oder in Förderprogrammen.

Mit dem IAA versucht die Kommission, Dekarbonisierung, Wettbewerbsfähigkeit und geopolitische Resilienz in einem gemeinsamen Rahmen zu adressieren. Weder Dekarbonisierung noch Resilienz rechtfertigen für sich genommen jedoch automatisch die Kombination von Low-Carbon- und Herkunftskriterien. Aus Dekarbonisierungsperspektive ist zunächst unerheblich, wo ein emissionsarmes Produkt hergestellt wird. Aus Resilienzperspektive kommt es umgekehrt vor allem darauf an, dass ein Produkt verfügbar ist, nicht darauf, ob es CO<sub>2</sub>-arm hergestellt wurde.

Bei den vom IAA umfassten energieintensiven Industrien kann die Kombination von Low-Carbon- und Herkunftskriterien dennoch industriepolitisch plausibel sein, wenn sie industrielle Dekarbonisierung in Europa und bei verlässlichen Partnern unterstützt, Wettbewerbsfähigkeit in klimaneutralen Produktionsverfahren stärkt und resilienzpoltisch relevante industrielle Fähigkeiten erhält. Diese Begründung trägt jedoch nicht bei allen energieintensiven Grundstoffen gleichermaßen. Für die Bewertung ist insbesondere zu berücksichtigen, wie der IAA in den breiteren klima-, energie- und handelspolitischen Instrumentenmix eingebettet ist.

### **Industrial Accelerator Act im energie- und klimapolitischen Instrumentenmix**

Für die Dekarbonisierung bleibt der europäische Emissionshandel der Eckpfeiler. Als marktbasiertes Instrument setzt er für die erfassten Emissionen einen einheitlichen Preis und überlässt es den Unternehmen, wie sie Emissionen am kostengünstigsten reduzieren. Ein glaubwürdiger langfristiger CO<sub>2</sub>-Preispfad schafft die Grundlage für Investitionen in Elektrifizierung, Energieeffizienz und klimaneutrale Produktionsverfahren. Politische Ausnahmen und Zweifel an der künftigen Verbindlichkeit dieses Preispfads erzeugen dagegen Unsicherheit und schwächen die Lenkungswirkung des Systems (Revoltella & Kalantzis, 2026).

Subventionen und Nachfrageinstrumente können den Emissionshandel ergänzen, wenn zusätzliche Marktversagen bestehen, insbesondere bei geringer technologischer Reife, hohen Anfangsinvestitionen sowie Lern- und

Skaleneffekten (Jaffe et al., 2005; Fischer & Newell, 2008; Meissner et al., 2026). Die im IAA vorgesehenen Ankermärkte können durch gesicherte Nachfrage Investitionen und Skalierung in CO<sub>2</sub>-arme Produktionstechniken fördern und damit Industrien im technologischen Umbruch unterstützen. Im Folgenden diskutieren wir den IAA in diesem Kontext sowie im Rahmen der industriepolitischen Begründung.

Bei Beton und Mörtel einschließlich des verwendeten Zements ist insbesondere das Resilienzargument schwach. Die Produktion erfolgt aufgrund hoher Transportkosten ohnehin weitgehend regional, sodass Herkunftskriterien kaum bestehende Importabhängigkeiten reduzieren (Jäger & Redeker, 2026). Low-Carbon-Kriterien können dennoch klimapolitisch sinnvoll sein, wenn sie Investitions- und Skalierungshemmnisse adressieren, die der Emissionshandel allein nicht ausreichend überwindet.

Bei Aluminium ist eine resilienzpoltische Begründung plausibler. Aluminium ist ein strategisch wichtiges Vorprodukt, und der globale Markt ist zu einem gewissen Grad konzentriert. China hat einen Anteil von 56 % der Produktionskapazitäten (U.S. Geological Survey, 2026). Das Ziel, einer weiter zunehmenden Konzentration und damit stärkeren Abhängigkeit von China vorzubeugen, erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass Deutschland mit ungefähr 68 % den überwiegenden Teil seiner Aluminiumimporte aus der EU bezieht.<sup>1</sup> Der IAA kann daher als Instrument verstanden werden, entsprechende Aluminiumkapazitäten innerhalb der EU und bei verlässlichen Partnerländern abzusichern. Die breite Einbeziehung von Partnerländern begrenzt dabei die Abschottungswirkung und damit die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb.

Für Stahl sieht der bisherige Entwurf Low-Carbon-Anforderungen ohne allgemeine Herkunftskriterien vor. Die Kommission begründet dies damit, dass der Schutz vor globalen Überkapazitäten bereits durch eine separate handelspolitische Maßnahme adressiert wird, während der IAA gezielt Investitionen in emissionsarme Stahlproduktion unterstützen soll (European Commission, 2026). Hier greift somit eine Aufteilung unterschiedlicher Politikinstrumente zur Erreichung unterschiedlicher Ziele. Der IAA ergänzt den Emissionshandel, indem eine Anker Nachfrage nach CO<sub>2</sub>-arm produziertem Stahl geschaffen wird, während Handelspolitik als Reaktion auf Überkapazitäten infolge chinesischer Industriepolitik genutzt wird.

<sup>1</sup> Eigene Darstellung auf der Grundlage von BACI, CEPII. Anteil an den weltweiten Importen nach Deutschland im Jahr 2024 der im HS-Kapitel 76 enthaltenen Produkte. HS-Kapitel 76 bezeichnet dabei Kapitel 76 des Harmonisierten Systems (HS – Harmonized System) zur Klassifikation von Waren im internationalen Handel.

Damit bleibt der Wettbewerb für grünen Stahl erhalten, denn auch China könnte zukünftig die Low-Carbon-Anforderungen erfüllen. Zusätzlich ergänzt der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) den Emissionshandel, indem auf dem heimischen Markt Wettbewerbsnachteile durch den CO<sub>2</sub>-Preis adressiert werden.

Das Beispiel Stahl verdeutlicht die Bedeutung eines zielgerichteten Instrumentenmixes in der grünen Transformation der energieintensiven Industrie. Der IAA kann den Emissionshandel ergänzen, CBAM kann Wettbewerbsnachteile durch CO<sub>2</sub>-Preise begrenzen und Handelspolitik kann auf Marktverzerrungen und Überkapazitäten reagieren. Dieser Instrumentenmix ersetzt jedoch nicht die Verbesserung der allgemeinen Standortbedingungen, insbesondere die Weiterentwicklung des Energiesystems zur Senkung der Stromkosten.

Dafür sollten erneuerbare Energien weiter ausgebaut und zugleich kosteneffizienter in das Stromsystem integriert werden. Dazu können eine geeignete Abgrenzung der Gebotszonen, also stärker räumlich differenzierte Strompreissignale, und mehr grenzüberschreitender Stromhandel beitragen (Emelianova et al., 2025; Zachmann et al., 2024). Ebenso wichtig sind zusätzliche Flexibilität, etwa durch Batteriespeicher, sowie ein intelligenter Netzausbau, beispielsweise durch die Überbauung und gemeinsame Nutzung von Netzanschlüssen für Wind- und Photovoltaikanlagen (Czock et al., 2025). Gerade weil Stromkosten und Flexibilität für die industrielle Transformation zentral sind, können energiepolitische Fehlanreize die Wirkung industriepolitischer Instrumente erheblich schwächen.

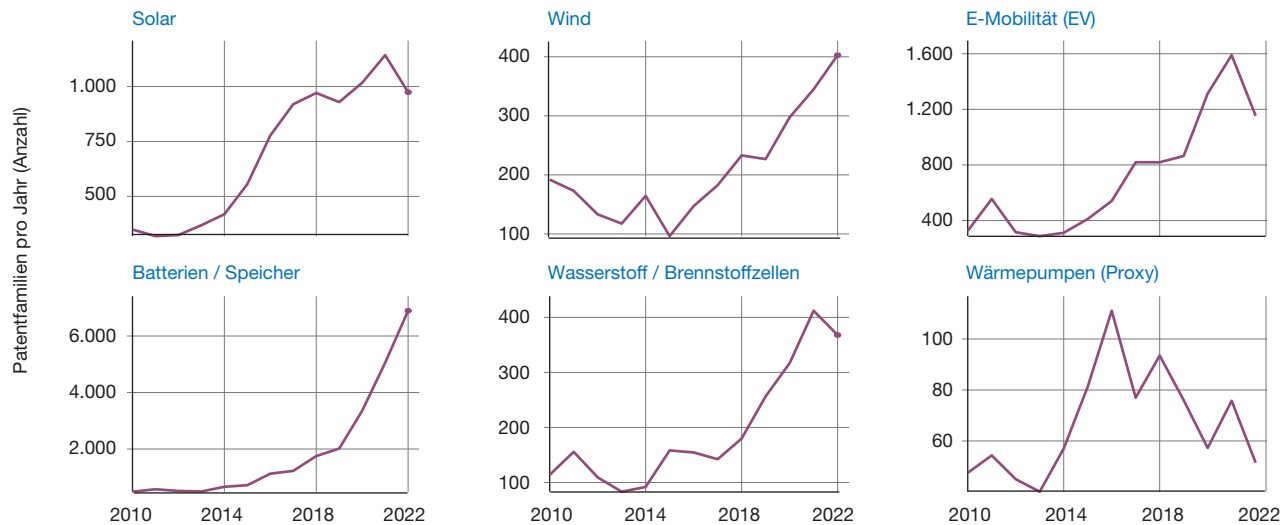
Die Energiekosten stehen auch im Fokus der deutschen Regierung, die für 2026 bis 2028 den Industriestrompreis eingeführt hat (BMWE, 2026). Der Industriestrompreis ersetzt diese strukturellen Reformen nicht. Die Entlastung federt hohe Energiekosten vorübergehend ab, behebt aber nicht deren Ursachen. Zugleich bindet der Industriestrompreis erhebliche fiskalische Mittel und kann Anreize für notwendige Anpassungen zur Energieeffizienz und Dekarbonisierung schwächen. Neben energieintensiven Industrien zielt der IAA auch auf einzelne grüne Schlüsseltechnologien. In diesen Technologien konkurriert die EU im internationalen Wettbewerb insbesondere mit China. Im Folgenden diskutieren wir den IAA in diesem Kontext.

### Grüne Technologien zwischen Wettbewerb und Resilienz

Die chinesische Regierung behandelt grüne Technologien als zentrales Feld des globalen Industrie- und

Abbildung 1

## Chinesische Patentanmeldungen in IAA-relevanten grünen Technologien, 2010 bis 2022



Nach 2022 sind die Daten aufgrund des Publikationsverzugs unvollständig. Die Datenbank berücksichtigt nur veröffentlichte Anmeldungen für Erfindungspatente, die bei mindestens zwei Ämtern für geistiges Eigentum geschützt wurden. Damit liegt der Fokus auf hochwertigen Patenten. Wärmepumpen werden über die CPC-Kategorie „Integration erneuerbarer Energien in Gebäuden“ approximiert. Batterien/Speicher zeigt alle Speichertechnologien.

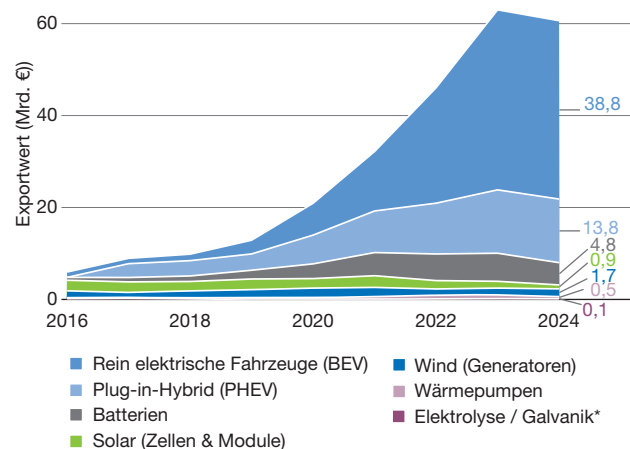
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von IEA Energy Technology Patents Data Explorer (2025).

Innovationswettbewerbs. Der aktuelle Fünfjahresplan ordnet neue Energien, neue Materialien, intelligente Fahrzeuge, Speichertechnologien und Wasserstoff in eine Strategie industrieller Modernisierung, technologischer Eigenständigkeit und neuer Wachstumstreiber ein (State Council of China, 2026). Angebotsseitige Förderung, Nachfrageanreize, günstige Finanzierung, öffentliche Beschaffung und staatliche Koordination sind dabei fest in der chinesischen Industriepolitik verankert (Bickenbach et al., 2024).

Abbildung 1 illustriert die Anmeldung von Patenten in China zwischen 2010 und 2022 in IAA-relevanten grünen Technologien.<sup>2</sup> Die Dynamik ist deutlich: In fünf von sechs betrachteten Technologiefeldern sind die Patentanmeldungen stark gestiegen. Lediglich die verwendete Approximation für Wärmepumpen zeigt nach einem

Abbildung 2

## Deutsche Exporte in ausgewählten grünen Technologien, 2016 bis 2024

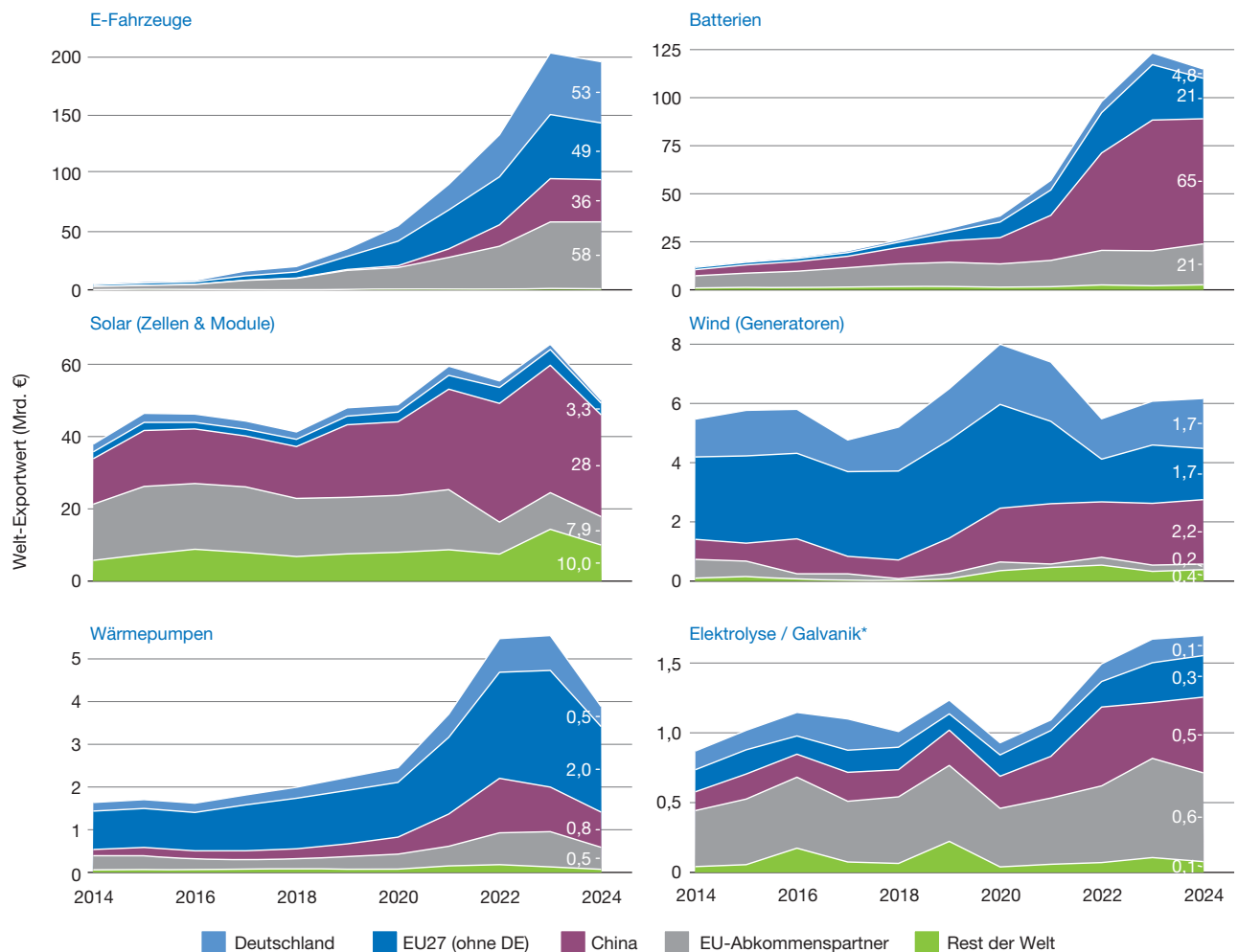


Werte in jeweiligen Preisen (Mrd. €). Wir folgen Jäger und Redeker (2026) in den verwendeten HS Codes pro Technologie. \*Elektrolyseure werden mittels des breiteren Code 8543.30 dargestellt. HS bezeichnet dabei Harmonisiertes System (Harmonized System), was zur Klassifikation von Waren im internationalen Handel verwendet wird.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von BACI, CEPII.

<sup>2</sup> Patentdaten liegen auch für Deutschland vor. Jedoch verzichten wir auf eine gemeinsame Darstellung, da die absoluten Zahlen nicht direkt vergleichbar sind. Deutsche Patentaktivitäten sind insbesondere in den Technologien Wasserstoff und Brennstoffzellen, Elektromobilität und Wind zu beobachten. In den Technologien Solar und Wärmepumpen ist die Anzahl der Anmeldungen seit 2010 deutlich zurückgegangen. Für Batterien und Speicher sind nur begrenzt Patentaktivitäten zu beobachten.

Abbildung 3  
Globaler Exportmarkt in ausgewählten grünen Technologien, 2014 bis 2024



Entwicklung der Exportwerte in Mrd. € zwischen 2014 und 2024 aufgeteilt nach den Regionen Deutschland, EU27 (ohne Deutschland), EU-Partnerländer nach IAA-Definition, China und übrige Welt. Werte in jeweiligen Preisen (Mrd. €). Wir folgen Jäger und Redeker (2026) in den verwendeten HS Codes pro Technologie. \*Elektrolyseure werden mittels des breiteren Code 8543.30 dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von BACI, CEPII.

anfänglichen Anstieg ein sinkendes Niveau.<sup>3</sup> Besonders auffällig ist seit 2018 der Anstieg der Patentaktivität bei Batterien und Speichertechnologien, Wind, Elektromobilität und Brennstoffzellen. In der Solartechnologie war ein vergleichbarer Anstieg bereits zwischen 2014 und 2018 sichtbar; seitdem hat sich die Zahl der Patentanmeldungen auf hohem Niveau stabilisiert.

Doch auch die EU und insbesondere Deutschland sind in mehreren der vom IAA umfassten grünen Technologien stark aufgestellt. Abbildung 2 zeigt, dass die deutschen Exporte in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen sind, vor allem durch den globalen Hochlauf der Elektromobilität. Abbildung 3 illustriert ergänzend die globalen Exportwerte zwischen 2014 und 2024 für Deutschland, die EU27 ohne Deutschland, EU-Partnerländer nach der Definition des IAA, China und die übrige Welt. Zusammengekommen zeigen die Abbildungen, dass Deutschland und Europa den internationalen Wettbewerb mit China in grünen Technologien weiterhin maßgeblich prägen.

3 Wärmepumpen werden über die CPC-Kategorie „Integration erneuerbarer Energien in Gebäuden“ approximiert.

Bestehende industrielle Fähigkeiten in Deutschland und Europa rechtfertigen jedoch die im IAA vorgesehene Unterstützung nicht automatisch. Entscheidend ist vielmehr, ob der IAA ein konkretes technologiespezifisches Problem adressiert: etwa offene Lern- und Skaleneffekte, einen noch nicht entschiedenen Technologiewettlauf oder konkrete Abhängigkeitsrisiken.

Bei der Photovoltaik ist der Fall für die im IAA vorgesehenen Herkunftskriterien kritisch zu beurteilen. Für die etablierte Zell- und Modultechnologie ist die industriepolitische Begründung schwach. China dominiert große Teile der globalen Wertschöpfungskette, während die dadurch gesunkenen Preise den Ausbau erneuerbarer Energien weltweit vergünstigen. Diese Kostenvorteile nicht zu nutzen, verteuert die Energiewende unnötig und würde damit dem Aufbau eines wettbewerbsfähigen Energiesystems entgegenwirken. Auch eine Lieferunterbrechung erscheint aus Resilienzgründen weniger kritisch, da sie nicht die Stromerzeugung bereits installierter Anlagen beeinträchtigt. Eine Verzögerung der Dekarbonisierung wäre zwar wahrscheinlich, aber der hohe technologische Reifegrad erleichtert grundsätzlich den Aufbau alternativer Produktionskapazitäten (Hottenrott et al., 2025). Anders zu bewerten sind einzelne Komponenten wie Wechselrichter. Hier können aufgrund möglicher Fernsteuerung eigenständige Sicherheits- und Cybersicherheitsrisiken bestehen. Die Kommission hat die Bedeutung von Wechselrichtern für ein auf Photovoltaik, Batterien und Windenergie basierendes resilientes Energiesystem erkannt und sofort gültige Maßnahmen zur Cybersicherheit verkündet, die Hochrisikoländer einschließlich China von der Vergabe europäischer Fördermittel für Wechselrichter ausschließen (IEA, 2026a).

Bei Batterien fällt die Bewertung anders aus. Hier sind weiterhin erhebliche technologische Fortschritte und Kostensenkungen zu erwarten, während Batterien sowohl für die Elektromobilität als auch für die Speicherung erneuerbarer Energien zentral sind (IEA, 2024). Angesichts der starken Produktionskonzentration in China können gezielte Maßnahmen zur Diversifizierung von Produktions- und Bezugsquellen, wie im IAA vorgesehen, zielführend sein. Dabei sollte der im IAA eingeschlagene Weg beibehalten werden: keine europäische Autarkie, sondern ein wettbewerbsfähiger Markt unter Einbindung verlässlicher Partnerländer.

Auch bei Elektrolyseuren besteht ein plausibler industriepolitischer Fall. Der Technologiewettlauf ist noch offen und es ist davon auszugehen, dass der Markt mit dem Hochlauf von grünem Wasserstoff deutlich wächst. Grüner Wasserstoff spielt insbesondere bei der Dekarbonisierung schwer vermeidbarer Emissionen in der Stahl-

und Chemieindustrie sowie in weiteren energieintensiven Prozessen eine wichtige Rolle (Cammeraat et al., 2022). Europa verfügt zudem über industrielle und technologische Fähigkeiten, während Lern- und Skaleneffekte weiterhin relevant sind. Nachfrage- und Herkunftskriterien sowie beschleunigte Verfahren können daher Skalierung unterstützen, Investitionssicherheit schaffen, zur Verringerung der Kostenlücke gegenüber fossilbasiertem Wasserstoff beitragen und einer künftigen einseitigen Abhängigkeit von China vorbeugen. Zugleich bleibt die Förderung einer grünen Wasserstoffwirtschaft komplex, da der Markthochlauf entscheidend von verlässlicher Regulierung, ausreichender Infrastruktur für Erzeugung, Transport und Nutzung sowie wettbewerbsfähigen Stromkosten abhängt (IEA, 2026b).

Bei Windenergie, Wärmepumpen und Elektromobilität ist die technologische Reife höher, zugleich bestehen in Europa ausgeprägte industrielle Kapazitäten und Fähigkeiten. Eine Stärkung der Nachfrage durch den IAA kann Skalierung unterstützen. Mit zunehmender technologischer Reife nimmt die Bedeutung von Lerneffekten durch staatlich unterstützte Skalierung jedoch ab (Peterson & Semrau, 2024). Entsprechend begrenzt ist der zu erwartende Beitrag des IAA zur langfristigen europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Hinzu kommt, dass Herkunftskriterien den Wettbewerb einschränken und dadurch Innovationsanreize schwächen können, was wiederum die relative Position europäischer Unternehmen auf Drittmärkten beeinträchtigen kann (Binder et al., 2026). Wo der Wettbewerb durch chinesische Industriepolitik stark verzerrt ist, wie etwa in der Windbranche und in der Elektromobilität (Bickenbach et al., 2024), sollten handelspolitische Instrumente, etwa Ausgleichszölle, das bevorzugte Mittel bleiben.

Besonders deutlich zeigt sich diese Abwägung in der Elektromobilität. Chinesische Hersteller haben den technologischen Umbruch zur Elektromobilität genutzt, um deutlich Marktanteile zu gewinnen. Als Folge ist die Autoindustrie vom China-Schock 2.0 besonders stark betroffen (Chowdhry et al., 2026). Zugleich kann der IAA hier über öffentliche Nachfrage und Herkunftskriterien einen vergleichsweise großen Einfluss auf die europäische Nachfrage entfalten (Jäger & Redeker, 2026). Dennoch sollte auch hier die Aufrechterhaltung von Wettbewerb im Vordergrund stehen, damit europäische Hersteller nicht nur im Binnenmarkt geschützt werden, sondern auch auf Drittmärkten dauerhaft wettbewerbsfähig bleiben.

In diesem Kontext ist auch die handels- und geopolitische Dimension des IAA relevant. Mit dem IAA stellt die Kommission die Weichen, den Binnenmarkt als Verhandlungs- und Standortinstrument zu nutzen. Für chinesische Autohersteller bleibt der europäische Markt

für Elektroautos attraktiv. Im Design des IAA ist zudem lokale Wertschöpfung, nicht die Nationalität der Hersteller, für die Erfüllung der Herkunftskriterien entscheidend. Folglich könnten auch chinesische Hersteller die Anforderungen erfüllen, wenn sie in Europa oder bei verlässlichen Partnern produzieren und in entsprechende Wertschöpfungsketten eingebunden sind. Dies ist ein wichtiges Designelement, weil es Wissenstransfer ermöglichen kann, wenn technologisch führende Unternehmen Produktionsstandorte in Europa eröffnen. Gleichzeitig kann die europäische Autoindustrie im technologischen Umbruch unterstützt werden.

Eine alternative strategische Intention bestünde darin, China über den IAA stärker in reziproke Beschaffungsmärkte einzubinden, etwa durch einen Beitritt zum bisher nicht von China unterzeichneten WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. Bei einem Beitritt auf Augenhöhe könnten chinesische Anbieter die Bedingungen des IAA grundsätzlich erfüllen, während die europäische Industrie einen verbesserten Marktzugang in China erhielte. Eine solche Öffnungslogik wird in der aktuellen IAA-Diskussion aus unserer Sicht jedoch vernachlässigt, insbesondere angesichts der Diskussion über eine engere Definition der einbezogenen Partnerländer und der Möglichkeit der Kommission, einzelne Länder per delegiertem Rechtsakt auszuschließen.

Insgesamt zeigt die technologiespezifische Betrachtung, dass der IAA bei grünen Technologien vor allem dort überzeugt, wo technologische Lernprozesse noch offen sind, europäische Fähigkeiten bestehen und künftige Abhängigkeiten vermieden werden können. Die Maßnahmen des IAA sollten dabei regelmäßig überprüft werden. Mit zunehmender technologischer Reife, sinkenden Lernpotenzialen und einer stärkeren Diversifizierung der Produktionskapazitäten kann ihre ursprüngliche Rechtfertigung entfallen.

### Wie Industriepolitik gestaltet werden sollte

Der China-Schock 2.0 legt Schwächen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie offen. Die Antwort kann jedoch weder darin bestehen, Chinas Industriepolitik spiegelbildlich zu kopieren, noch bestehende industrielle Strukturen pauschal zu schützen. Eine solche Strategie würde die Ursachen der Verwundbarkeit verfehlen. Der Druck aus China ist real. Er trifft jedoch auf Standort- und Wettbewerbsprobleme, die Deutschland und Europa selbst bearbeiten müssen.

*Erstens* muss Industriepolitik europäisch gedacht werden. Entscheidend ist nicht, ob Deutschland allein im

Wettbewerb mit China bestehen kann, sondern ob Europa die Marktgröße, Forschungskapazitäten, industrielle Basis und Partnernetzwerke strategisch bündelt. Entsprechend sinnvoll ist der „Made with Europe“-Ansatz des IAA-Entwurfs. Europa stärkt die eigenen Fähigkeiten in strategischen Bereichen, bleibt aber gegenüber verlässlichen Partnern offen und erhält damit Wettbewerb sowie Marktchancen in Drittländern.

*Zweitens* braucht europäische Industriepolitik mehr Zielklarheit. Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und Dekarbonisierung dürfen nicht unter einem industriepolitischen Sammelbegriff vermischt werden. Wettbewerbsfähigkeit verlangt Innovation, Skalierung, Produktivität und gute Standortbedingungen. Resilienz verlangt Diversifizierung, verlässliche Partner und eine gezielte Absicherung kritischer Abhängigkeiten. Dekarbonisierung verlangt glaubwürdige CO<sub>2</sub>-Preise, internationale Kooperation, Infrastruktur und die Skalierung sauberer Technologien. Diese Ziele können sich ergänzen, sind aber nicht identisch und erfordern unterschiedliche Instrumente. Marktverzerrungen durch chinesische Industriepolitik und daraus entstandene Überkapazitäten sollten primär handelspolitisch adressiert werden. Industriepolitische Instrumente sind dagegen vor allem dort sinnvoll, wo Lern- und Skaleneffekte oder konkrete Abhängigkeitsrisiken bestehen.

*Drittens* sollte Klimapolitik nicht als Gegensatz zu Industriepolitik diskutiert werden. Eine glaubwürdige und kosteneffiziente Klimapolitik kann zugleich industrielle Zukunftsfähigkeit stärken. China behandelt grüne Technologien als strategische Märkte. Die EU sollte deshalb auf einen verlässlichen Emissionshandel, eine leistungsfähige Energie- und Infrastrukturpolitik sowie gezielte Instrumente für Innovation, Skalierung und Nachfrage setzen. Unter diesen Bedingungen können Klimapolitik und industrielle Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft zusammenwirken.

*Viertens* ersetzt der IAA keine Strukturreformen und sollte als ein Baustein eines breiteren Instrumentenmixes verstanden werden. Besonders plausibel ist der Einsatz dort, wo öffentliche Nachfrage, Dekarbonisierung und industrielle Skalierung zusammenfallen oder konkrete strategische Abhängigkeiten bestehen. Der IAA ersetzt weder einen glaubwürdigen Emissionshandel noch eine Energiepolitik, die Netze, Speicher, Flexibilität und kosteneffiziente Stromerzeugung adressiert. Ebenso wenig ersetzt der IAA eine breite Innovations- und Standortagenda. Der sektorale Fokus begrenzt zudem die Reichweite des IAA, während die Wettbewerbsprobleme des China-Schocks 2.0 deutlich darüber hinausgehen.

Die Antwort auf den China-Schock 2.0 lautet daher: Europa braucht Industriepolitik, aber nicht jede Industriepolitik ist zielführend. Erfolgreiche Industriepolitik muss präzise sein, ihre Ziele trennen, Instrumente passend auswählen und den Blick nach vorne richten. Sie darf nicht lediglich bestehende Strukturen verteidigen, sondern muss Europas Fähigkeit stärken, in Zukunftstechnologien und industriellen Transformationsprozessen innovativ und wettbewerbsfähig zu sein. Der IAA ist damit ein wichtiger, aber begrenzter Testfall für europäische Industriepolitik. Entscheidend ist nun, die Instrumente konsequent an klaren Zielen, technologiespezifischen Marktbedingungen und ihrem tatsächlichen Beitrag zu Innovation, Skalierung und Resilienz auszurichten.

## Literatur

- Bickenbach, F., Dohse, D., Langhammer, R. J. & Liu, W.-H. (2024). Foulspiel? Zu Höhe und Umfang der Industriesubventionen in China. *Kiel Policy Brief*, Nr. 173. Kiel Institut für Weltwirtschaft.
- Binder, J., Dohse, D., Görg, H., Liu, W.-H., Schöl, B. & Semrau, F. O. (2026). The EU Industrial Accelerator Act: Strategic Ambitions and Design Challenges. *Intereconomics*, 61(4), 240–248.
- Binder, J. & Semrau, F. O. (2026). Der IAA: Ein Schritt in die richtige Richtung – aber nur ein Schritt. *China.Table*.
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2026, 16. April). *Industriestrompreis wird eingeführt – Europäische Kommission genehmigt das Entlastungsinstrument für die energieintensive Industrie* [Pressemitteilung].
- Cammeraat, E., Dechezleprêtre, A. & Lalanne, G. (2022). Innovation and industrial policies for green hydrogen. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Nr. 125.
- Chowdhry, S., Erhardt, K. & Hinz, J. (2026). Competing with China in third markets. *Kiel Policy Brief*, Nr. 213. Kiel Institut für Weltwirtschaft.
- Czock, B., Dressler, M., Keutz, J., Restel, L., Ruhnau, O. & Schnaars, P. (2025). *Optimierte Netzan Anschlüsse von Wind und PV: Wie sich durch Überbauung Netzausbaukosten einsparen lassen* [Kurzstudie]. Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln.
- Emelianova, P., Hoffmann-Willers, P. & Ruhnau, O. (2025). Redistribution through cross-border electricity trade: How to achieve Pareto improvement? *EWI Working Paper*, Nr. 25/11. Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln.
- European Commission. (2026). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework of measures for the acceleration of industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors and amending Regulations (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 and (EU) 2024/3110. COM(2026) 100 final.
- Fang, H., Li, M. & Lu, G. (2025). Decoding China's industrial policies. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, Nr. 33814.
- Fischer, C. & Newell, R. G. (2008). Environmental and technology policies for climate mitigation. *Journal of Environmental Economics and Management*, 55(2), 142–162.
- Hottenrott, H., Inderst, R., Janeba, E., Schmidt, K., Wambach, A. & Zulehner, C. (2025). Industriepolitik in Europa. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 26(3), 272–289.
- IEA – International Energy Agency. (2024). *Batteries and Secure Energy Transitions*.
- IEA – International Energy Agency. (2025). *Energy Technology Patents Data Explorer*.
- IEA – International Energy Agency. (2026a, 29. Juli). *Inverter supply chains and cybersecurity*.
- IEA – International Energy Agency. (2026b). *Global Hydrogen Review 2026*.
- IMF – International Monetary Fund. (2026). People's Republic of China: 2025 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the People's Republic of China. *IMF Country Report*, Nr. 26/44.
- Jaffe, A. B., Newell, R. G. & Stavins, R. N. (2005). A tale of two market failures: Technology and environmental policy. *Ecological Economics*, 54(2–3), 164–174.
- Jäger, P. & Redeker, N. (2026). *Paradigm Shift in Principle, Paper Tiger in Practice? How to Make the Industrial Accelerator Act Count*. Hertie School Jacques Delors Centre.
- Meissner, L. P., Peterson, S. & Semrau, F. O. (2026). It's not a sprint, it's a marathon: reviewing governmental R&D support for environmental innovation. *Journal of Environmental Planning and Management*, 69(1), 1–27.
- Peterson, S. & Semrau, F. O. (2024). Innovationspolitik für die Transformation zur Klimaneutralität. *Wirtschaftsdienst*, 104(5), 301–305.
- Revoltella, D. & Kalantzis, F. (2026). The EU emissions trading system works but most industrial decarbonisation is still to come. *Bruegel Analysis*, 22/2026.
- State Council of China. (2026). The Draft Outline of the 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China (中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要 (草案)).
- Tordoir, S. & Setser, B. (2026). *China Shock 2.0: The Cost of Germany's Complacency*. Centre for European Reform.
- U.S. Geological Survey. (2026, Mai). *Mineral commodity summaries 2026*. U.S. Geological Survey.
- Zachmann, G., Batlle, C., Beaude, F., Maurer, C., Morawiecka, M. & Roques, F. (2024). Unity in power, power in unity: Why the EU needs more integrated electricity markets. *Bruegel Policy Brief*, 2024/03.
- Zenglein, M. J. & Holzmann, A. (2019). *Evolving Made in China 2025 - China's industrial policy in the quest for global tech leadership*. *Mercator Papers on China*, Nr. 8. Mercator Institute for China Studies.

**Title:** The “China Shock 2.0” hits Germany: What can the Industrial Accelerator Act achieve?

**Abstract:** China Shock 2.0 exposes weaknesses in German competitiveness and puts the export model under pressure in core industries. This article assesses the EU's proposed Industrial Accelerator Act as part of the European response. We argue that low-carbon and origin criteria in public procurement and the allocation of grants can support investment, scaling and resilience where they are technology-specific and preserve competition. Yet they are not the best instrument to address market distortions associated with Chinese industrial policy. Long-term competitiveness requires a broader policy mix of trade policy, reliable climate policy, targeted resilience measures and better framework conditions.

Lei Li, Niklas Kirsamer

# Wie aus geoökonomischer Restriktion Innovation entsteht: Lehren aus dem USA-China-Konflikt

Geoökonomische Restriktionen werden zunehmend eingesetzt, um den Zugang von Rivalen zu Märkten, Technologien und kritischen Inputs zu erschweren. Gleichzeitig verändern solche Maßnahmen aber auch die Anreize in der betroffenen Volkswirtschaft. Sie können neue Märkte für heimische Alternativen schaffen, die Erträge aus Innovationen erhöhen, industriepolitische Unterstützung auslösen und Talente stärker auf strategische Engpässe lenken. Dieser Beitrag entwickelt das Konzept der defensiven Innovation und greift die Ergebnisse von Bao et al. (2025) auf. Die Studie zeigt, dass der Technologie-Konflikt zwischen den USA und China die chinesische Arbeitsnachfrage und die Hochschulzulassung stärker in Richtung F&E-intensiver Tätigkeiten und MINT-Fächer verschoben hat. Die wirtschaftspolitische Lehre daraus ist nicht, dass Restriktionen zwangsläufig scheitern, sondern dass sich ihre langfristige Wirksamkeit nicht allein aus den kurzfristigen Störungen ableiten lässt, die sie verursachen.

Die internationale Wirtschaftsordnung ist zunehmend von geopolitischer Rivalität geprägt. Zölle, handelspolitische Schutzmaßnahmen, Exportkontrollen, Sanktionen, Entity Lists, Investitionsprüfungen, extraterritoriale Regeln und Beschränkungen des Technologietransfers dienen längst nicht mehr nur klassischen handelspolitischen Zielen. Sie sind vielmehr zu Instrumenten wirtschaftlicher Machtpolitik geworden. Während traditioneller Protektionismus vor allem heimische Produzenten vor ausländischer Konkurrenz schützen soll, können geoökonomische Maßnahmen ein weitergehendes Ziel verfolgen: die künftigen wirtschaftlichen und technologischen Fähigkeiten eines anderen Landes zu beeinflussen, indem dessen Zugang zu Märkten, fortschrittlichen Technologien, kritischen Inputs und spezialisierter Ausrüstung eingeschränkt wird. Wir bezeichnen solche Maßnahmen als geoökonomische Restriktionen.

Die Logik dieser Maßnahmen ist zunächst einleuchtend: Wird der Zugang heute begrenzt, soll das Zielland morgen geschwächt werden. Das Zielland reagiert jedoch aktiv auf diesen Druck. Fällt ein etablierter Lieferant aus oder wird die Nutzung des benötigten Inputs riskanter, so steigt der Anreiz, heimische Alternativen zu entwickeln. Kunden im Zielland können gezwungen sein, Produkte

zu erproben, die zuvor als zu teuer, technologisch unterlegen oder zu unsicher galten. Gleichzeitig machen Restriktionen bestehende Importabhängigkeiten sichtbar und können technologische Engpässe ins Zentrum der Industriepolitik rücken. Unternehmen richten ihre Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (F&E-Aktivitäten) neu aus, Regierungen konzentrieren ihre Unterstützung stärker auf betroffene Technologien, und Kapital sowie Talente fließen in Bereiche, die plötzlich strategisch an Bedeutung gewinnen. Diese Reaktion bezeichnen wir als defensive Innovation: Innovation und Investitionen in technologische Fähigkeiten, die durch die drohende oder tatsächliche Beschränkung des Zugangs zu strategisch wichtigen Märkten, Technologien oder Inputs ausgelöst werden. Geoökonomische Restriktionen können erhebliche kurzfristige Kosten verursachen und zugleich Anreize schaffen, genau jene Abhängigkeiten zu verringern, auf denen ihre Wirksamkeit beruht. Die entscheidende wirtschaftspolitische Frage lautet daher nicht, ob Restriktionen grundsätzlich wirken oder grundsätzlich nach hinten

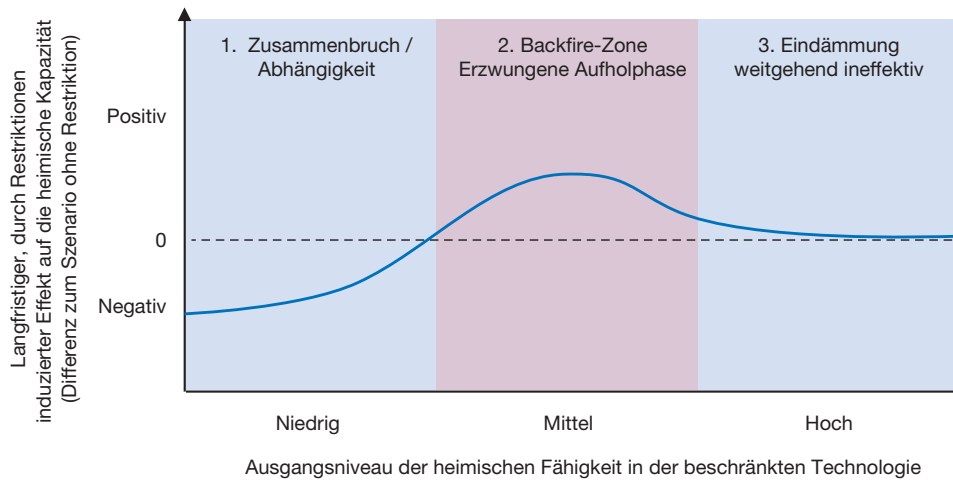
**Prof. Lei Li, Ph.D.**, hat an der Georg-August-Universität Göttingen die Professur für Wirtschaft und Politik Chinas inne.

**Niklas Kirsamer** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Lei Li.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Abbildung 1  
Die Backfire Zone



Quelle: eigene Darstellung.

losgehen. Entscheidend ist vielmehr, unter welchen Bedingungen sie bestehende Abhängigkeiten aufrechterhalten – und wann sie stattdessen die Entwicklung eines neuen Wettbewerbers beschleunigen.

### Die Backfire Zone

Abbildung 1 veranschaulicht dieses dynamische Problem anhand des technologischen Ausgangsniveaus der betroffenen Branche im Zielland. Die horizontale Achse zeigt das Ausgangsniveau relativ zum technologischen Stand, die vertikale Achse den langfristigen Effekt der Restriktion gegenüber einer Entwicklung ohne Restriktion. Ein negativer Wert bedeutet eine dauerhafte Schwächung, ein positiver Wert zusätzlichen technologischen Fähigkeitsaufbau; ein Wert nahe Null zeigt nur geringe langfristige Veränderungen. Entscheidend sind dabei nicht Produktion oder Investitionen allein, sondern dauerhafte Verbesserungen bei Produktivität, Kosten, Qualität, Zuverlässigkeit, technologischer Eigenständigkeit, geringerer Abhängigkeit vom beschränkten Input und Wettbewerbsfähigkeit auf Drittmärkten.

Ist das technologische Ausgangsniveau des Ziellandes gering, so lässt sich die durch die Restriktion fehlende Komponente nur schwer ersetzen. Es fehlen etwa Wissen, Zulieferer, Produktionserfahrung oder spezialisierte Fachkräfte; für eine erfolgreiche Substitution ist es zu früh und es kommt zum Zusammenbruch oder zu dauerhafter Abhängigkeit der Industrie des Ziellandes. Bei mittlerem Niveau existieren bereits grundsätzlich funktionsfähige Alternativen, die aber teurer, weniger zuverlässig oder noch nicht ausreichend im Markt erprobt sind. Restriktionen können dann Kunden, F&E und politische Unterstützung

auf diese Anbieter umlenken und dadurch Lernen, Validierung und technologisches Aufholen beschleunigen. Bei hohem Ausgangsniveau bestehen bereits leistungsfähige Substitute, und die Abhängigkeit ist gering; zusätzliche Restriktionen entfalten daher wenig Wirkung. Für eine wirksame Eindämmung ist es zu spät. Der Zusammenhang ist somit nicht monoton und bedeutet ausdrücklich nicht, dass Restriktionen zwangsläufig nach hinten losgehen. Der Kanal der defensiven Innovation wirkt aber vor allem in der Backfire-Zone und ist der zentrale Mechanismus, der technologisches Aufholen nach der Einführung einer Restriktion erklären kann.

Ein konkretes Beispiel findet sich in der Literatur zu industriellem Lernen und temporärem Schutz heimischer Industrien. Juhász (2018) zeigt, dass stärker vor britischer Konkurrenz geschützte Regionen des französischen Kaiserreichs während der napoleonischen Blockade die mechanisierte Baumwollspinnerei stärker ausbauten und dass Teile dieses Effekts auch nach dem Ende der Blockade fortbestanden. Moderne Exportkontrollen unterscheiden sich zwar von klassischen Schutzmaßnahmen für junge Industrien, doch die wirtschaftliche Logik ist ähnlich: Kunden, Produktionserfahrung und Markterprobung können die langfristige technologische Entwicklung beeinflussen. Bei geoökonomischen Restriktionen kann dieses Marktfenster für einen aufstrebenden Wettbewerber teilweise durch das Ausland selbst entstehen.

### Fünf Kanäle defensiver Innovation

Konkret wirkt defensive Innovation durch fünf unterschiedliche Kanäle:

1. **Renditen, geschaffen durch künstliche Knappheit schaffen Markteintrittsreize.** Ein heimischer Anbieter kann kommerziell tragfähig werden, wenn ein überlegenes ausländisches Produkt nicht mehr verfügbar, teurer oder politisch riskanter ist. Die Restriktion macht das Substitut nicht unmittelbar besser, erhöht aber die Rendite von Markteintritt, Produktion und technologischer Weiterentwicklung. Ob daraus dauerhafte Fähigkeiten entstehen, hängt von den folgenden Kanälen ab.
2. **Die Umlenkung der Nachfrage ermöglicht Lernen und Validierung.** Neue Anbieter müssen Zuverlässigkeit im praktischen Einsatz beweisen, erhalten ohne Erfolgsbilanz jedoch kaum Kunden. Wir nennen dies eine Kundenvalidierungsfalle. Beschränkungen können Kunden dazu zwingen, Alternativen zu testen. Reale Aufträge schaffen Produktionserfahrung, technisches Feedback, Zuverlässigkeitstests und Reputation – Faktoren, die sich durch Subventionen allein nur schwer ersetzen lassen.
3. **Knappheit erhöht die Rendite von Innovation.** Wird der Import einer Technologie unsicher, steigt der Wert einer heimischen Lösung für den fehlenden Technologiebaustein. Dadurch können F&E-Aktivitäten zunehmen, selbst wenn betroffene Unternehmen zugleich Einbußen bei Verkäufen, Inputs oder ihrer aktuellen Produktivität erleiden.
4. **Politische Aufmerksamkeit mobilisiert Industriepolitik.** Restriktionen machen Abhängigkeiten und Engpässe sichtbar und können steuerliche Unterstützung, Kredite, öffentliche Beschaffung, F&E, Infrastruktur sowie den Aufbau heimischer Zulieferer auslösen. Zugleich zeigen sie, wo Substitution besonders schwierig ist und welche Unternehmen einer Lösung am nächsten sind. Dies kann knappe öffentliche Ressourcen gezielter lenken, garantiert aber keinen Erfolg: Geschützte Kapazitäten können wachsen, ohne dass Produktivität, Qualität oder technologische Autonomie zunehmen.
5. **Talente verlagern sich zu strategisch wichtigen Technologien.** Technologische Fähigkeiten hängen auch von Ingenieuren, Wissenschaftlern und spezialisierten Fachkräften ab. Die Literatur zur Talentallokation betont die Bedeutung der Verteilung von Humankapital für Wachstum (Murphy et al., 1991); Engpasskomplementaritäten zeigen, dass eine einzelne fehlende Fähigkeit komplexe Produktionssysteme begrenzen kann (Kremer, 1993). Steigen Löhne, offene Stellen und Forschungsmöglichkeiten in betroffenen Branchen, so können Ingenieure und Erfinder dorthin wechseln, studierende ihre Studienwahl anpassen und Hochschulen Programme ausweiten. Humankapital kann damit zum

entscheidenden Faktor für dauerhaften technologischen Fortschritt werden. Da sich Bildung langsamer anpasst als Produktion oder Handel, kann dieser Effekt länger anhalten als die Restriktion selbst.

Daraus ergibt sich in den betroffenen Bereichen folgende dynamische Sequenz: geoökonomische Restriktion → defensive Innovation → erhöhte Arbeitsnachfrage → Anstieg in Löhnen und offenen Stellen → erhöhte Mobilität von Arbeitskräften und Erfindern → Studienentscheidungen und Hochschulkapazitäten → künftige technologische Fähigkeiten.

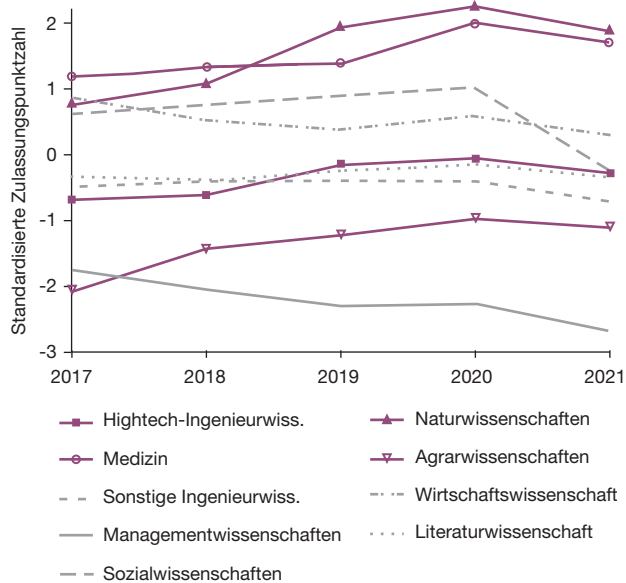
### Was die innovationsökonomische Forschung zeigt

Aktuelle Studien zeigen, dass geoökonomischer Druck sowohl Humankapital als auch Innovation beeinflussen kann. Flynn et al. (2024) dokumentieren im Zuge der Spannungen zwischen den USA und China eine geringere Mobilität von Nachwuchsforschenden, einen schwächeren grenzüberschreitenden Wissensaustausch sowie Produktivitätsverluste von 8 % bis 11 % bei in den USA tätigen Forschenden chinesischer Herkunft. Der eingeschränkte Zugang zu Kooperationspartnern und Wissensnetzwerken kann also erhebliche Kosten verursachen. Andere Arbeiten zeigen zugleich Anpassungsreaktionen in der Industrie. Huang et al. (2024) stellen fest, dass von US-Antidumpingmaßnahmen betroffene chinesische Exporteure ihre Patentaktivität steigerten. Liu et al. (2025) zeigen, dass Sanktionen über die US Entity List die Abwanderung von Erfindern aus betroffenen Unternehmen erhöhten und dadurch Wissen auf nicht sanktionierte Firmen überging. Chen et al. (2026) dokumentieren schließlich, dass staatliches Risikokapital Finanzierungslücken bei zollbelasteten Hightech-Start-ups teilweise ausglich und deren Patentaktivität unterstützte.

### Geoökonomischer Druck und die Allokation von Talenten

Bao et al. (2026) untersuchen einen Teil dieser Anpassung, der in Studien auf Unternehmensebene häufig unberücksichtigt bleibt: die Frage, ob technologische Rivalität auch das künftige Angebot an spezialisierten Fachkräften verändert. Dafür nutzen sie Daten aus Chinas zentraler Hochschuleaufnahmepprüfung, dem Gaokao. Der Datensatz umfasst die Jahre 2017 bis 2020 und insgesamt 1.266 Hochschulen in allen 31 Provinzen des chinesischen Festlands. Bewerber:innen wählen konkrete Kombinationen aus Hochschule und Studienfach. Die Zulassungspunktzahl eines Studiengangs entspricht dabei der Punktzahl des letzten zugelassenen Studierenden. Ein höherer Grenzwert im Marktgleichgewicht zeigt daher, dass ein Studienfach innerhalb eines Jahres, eines

Abbildung 2  
Die NCEE-Zulassungspunktzahlen nach Studienfach



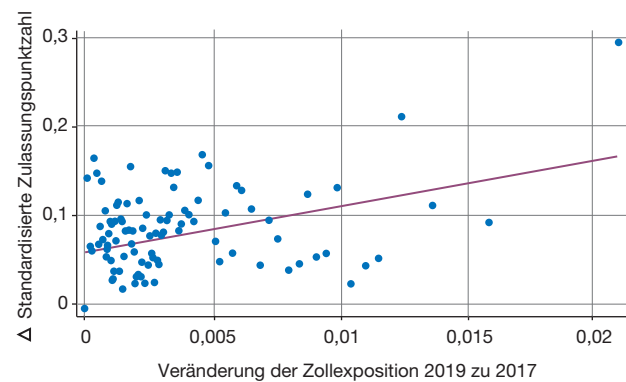
Anmerkungen: Diese Abbildung zeigt die Entwicklung der Zulassungspunktzahlen über die zweistelligen Fachkategorien der chinesischen zentralen Hochschulaufnahmeprüfung (National College Entrance Examination, NCEE) zwischen 2017 und 2021. Die vertikale Achse gibt standardisierte Zulassungspunktzahlen wieder. Für jede Fachkategorie wird die standardisierte Zulassungspunktzahl als der mit den Studienanfängerzahlen gewichtete Durchschnitt der standardisierten Punktzahlen aller Studienfächer dieser Kategorie gebildet. Die roten Verläufe entsprechen den MINT-Disziplinen, der Medizin und den Agrarwissenschaften. Die grauen Verläufe entsprechen den geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern. Zu den Hightech-Ingenieurwissenschaften zählen Fächer wie Maschinenbau, Mikrosystemtechnik (MEMS), Präzisionsmesstechnik, Elektro- und Informationstechnik sowie Künstliche Intelligenz.

Quellen: Bao et al. (2025); Daten zur Studienplatzvergabe der Hochschulen aus den offiziellen Bewerbungsleitfäden der einzelnen Provinzen.

Prüfungstyps und einer Provinz stärker nachgefragt wird und selektiver geworden ist.

Für die Analyse verwenden Bao et al. (2026) zwei Maße dafür, wie stark einzelne Regionen und Studienfächer vom Konflikt zwischen den USA und China betroffen waren. Das erste Maß basiert auf den Veränderungen der US-Zölle. Mithilfe der Exportstrukturen aus der Zeit vor dem Handelskonflikt wird bestimmt, welche Provinzen und Produkte besonders stark betroffen waren. Anschließend werden die Produkte bestimmten Branchen und diese wiederum den Studienfächern zugeordnet, aus denen die Unternehmen typischerweise ihre Absolvent:innen rekrutieren. Auf diese Weise lässt sich vergleichen, welche Regionen und Studienrichtungen stärker oder schwächer dem handelspolitischen Druck ausgesetzt waren. Zusätzlich nutzen Bao et al. (2026) die Aufnahme chinesischer Unternehmen und Institutionen in die US-amerikanische

Abbildung 3  
Zollexposition und Zulassungspunktzahl



Anmerkungen: Diese Abbildung zeigt ein in Klassen unterteiltes Streudiagramm, das den Zusammenhang zwischen der Veränderung des Handelsengagements und der Veränderung der standardisierten Zulassungsnoten nach Studienfach während des Handelskriegs zwischen den USA und China veranschaulicht. Die horizontale Achse zeigt die Veränderung der Zollexposition und damit der Handelsabhängigkeit auf der Ebene „Provinz × Studienfach“ von 2017 und 2019. Die vertikale Achse zeigt die Veränderung der standardisierten Hochschulzulassungspunktzahl von 2018 und 2020 auf der Ebene „Provinz × Hochschule × Bildungszweig × Studienfach“. Die Sekundarstufe II in China ist in der Regel in einen geisteswissenschaftlichen, einen naturwissenschaftlichen und einen kombinierten Bildungszweig unterteilt.

Quelle: Bao et al. (2025). Das Maß für die Ausgangsexposition wird auf Grundlage detaillierter Änderungen der US-Zölle ermittelt. Zolldaten der Allgemeinen Zollverwaltung der Volksrepublik China, des United States Census Bureau, des Büros des Handelsbeauftragten der Vereinigten Staaten (USTR), des WITS-Zolldatensatzes und der United States International Trade Commission (USITC); Beschäftigungsdaten aus der American Community Survey (ACS); Daten zu Hochschulzulassungen aus den offiziellen Zulassungsleitfäden der einzelnen Provinzen.

Entity List als direkteres Maß für technologische Beschränkungen.

Bereits die deskriptiven Ergebnisse deuten auf eine Verschiebung der Talentverteilung hin. Nach 2018 wurden naturwissenschaftliche und technologieorientierte ingenieurwissenschaftliche Studiengänge im Vergleich zu den Geistes- und Sozialwissenschaften selektiver. Abbildung 2 zeigt diese Entwicklung anhand der Zulassungsgrenzwerte. Abbildung 3 setzt anschließend die Veränderungen in der Exposition gegenüber dem Handelskonflikt mit den Veränderungen der Zulassungspunktzahlen einzelner Kombinationen aus Hochschule und Studienfach in Beziehung.

Das zentrale Ergebnis widerspricht der Erwartung, dass der Handelskonflikt die Attraktivität der betroffenen Studienfächer allein über eine schwächere Exportnachfrage verringert. Ein Anstieg der Zollexposition um einen Prozentpunkt erhöht den standardisierten Zulassungsgrenzwert um etwa 2 % bis 3 % einer Standardabweichung (Abbildung 3). Für eine durchschnittliche Kombination

aus Provinz, Bildungszweig und Jahr entspricht dies einem Anstieg des Grenzwertes um rund 393 Plätzen in der Prüfungsrangliste. Das bedeutet, dass eine Student:in 393 Studierende zusätzlich übertreffen muss, um in den gewünschten Studiengang zu kommen. Über diesen aus Abbildung 3 ablesbaren mittleren Effekt hinaus fällt die Reaktion an nationalen Eliteuniversitäten besonders stark aus, an lokalen Elitehochschulen schwächer und besteht praktisch gar nicht an regulären Hochschulen. Auch zwischen den Studienfächern zeigen sich deutliche Unterschiede: Der Effekt konzentriert sich auf Natur- und Ingenieurwissenschaften, während sich für Wirtschaftswissenschaften, Management und Geisteswissenschaften kein vergleichbares Muster findet.

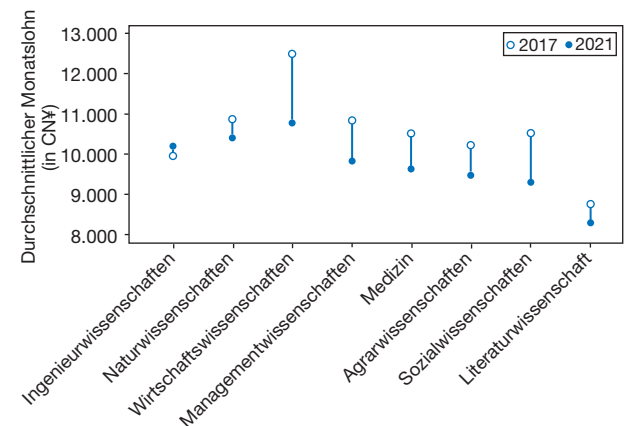
Gleichzeitig reagierten auch die Hochschulen selbst. In stärker betroffenen Studienfächern wurden zusätzliche Studienplätze geschaffen, insbesondere an Eliteuniversitäten. Das Ergebnis bleibt jedoch bestehen, auch wenn nicht die absolute Zahl der Studienplätze betrachtet wird, sondern der Anteil eines Studienfachs an allen Studienplätzen einer Hochschule. Dies ist besonders aufschlussreich, weil eine bloße Ausweitung der Kapazitäten normalerweise zu niedrigeren Zulassungsgrenzwerten führen würde. Stattdessen stiegen sowohl die Zahl der Studienplätze als auch die Selektivität. Zusätzliche Fallstudien zeigen zudem, dass sich die Trends vor Beginn des Handelskonflikts nicht systematisch unterschieden haben und die Ergebnisse außerdem bestehen bleiben, wenn Hochschulen in Pilotstädten von „Made in China 2025“ sowie das Pandemiejahr 2020 aus der Analyse ausgeschlossen werden.

Ein zweites, direkteres Maß für technologische Beschränkungen – die Aufnahme in die US-amerikanische Entity List – stützt diese Interpretation zusätzlich. Bao et al. (2026) identifizieren 437 chinesische Hightech-Unternehmen und Forschungseinrichtungen, die zwischen 2017 und 2020 in die Liste aufgenommen wurden, und ordnen sie den jeweiligen Provinzen, Branchen und Studienfächern zu. Auch hier zeigt sich dasselbe Muster: Je stärker ein Studienfach von den Beschränkungen der Entity List betroffen ist, desto stärker steigt die Zulassungsselektivität – vor allem in MINT-Fächern an nationalen Eliteuniversitäten. Da die Entity List unmittelbar den Zugang zu Technologien und Vorleistungen beschränkt, spricht dieser Befund dafür, dass die beobachtete Reaktion im Bildungsbereich über eine reine Anpassung an schwächere Exportnachfrage hinausgeht.

#### Arbeitsnachfrage hilft, die Verschiebung in Richtung MINT zu erklären

Die bisherigen Ergebnisse werfen eine zentrale Frage auf: Warum steigt die Attraktivität von Natur- und Inge-

**Abbildung 4**  
**Veränderung der Durchschnittslöhne nach Studienfach**



Anmerkungen: Diese Abbildung zeigt die mittleren Löhne 2021 und 2017 über die Studienfächer hinweg.

Quelle: Bao et al. (2025); Lohndaten der chinesischen Online-Stellenplattform Qian Cheng Wu You 51job.com (<http://www.51job.com>).

neurwissenschaften, obwohl die betroffenen Branchen gleichzeitig unter dem Druck der Restriktionen stehen? Die Arbeitsmarktdaten deuten auf zwei gegenläufige Effekte hin.

Der erste ist der klassische negative Handelsnachfrageeffekt. Handelspolitischer Protektionismus schwächt die Nachfrage aus dem Ausland, verringert die Produktion und setzt Beschäftigung und Löhne in besonders betroffenen Branchen unter Druck. Bao et al. (2026) zeigen anhand umfangreicher Daten aus Online-Stellenanzeigen, dass die durchschnittlichen Monatslöhne in den meisten der acht betrachteten Studienfelder zwischen 2017 und 2021 zurückgingen (Abbildung 4). Auch MINT-Fächer blieben davon nicht verschont: Die mit Naturwissenschaften verbundenen Löhne sanken, während die Löhne in ingenieurwissenschaftlichen Berufen nur leicht stiegen. Abbildung 4 zeigt somit nicht, dass Absolvent:innen von MINT-Fächern durch den Handelskonflikt durchweg besser gestellt wurden. Gemessen am absoluten Lohnniveau blieb der negative Handelsnachfrageeffekt deutlich spürbar.

Der zweite Effekt entsteht durch die zuvor beschriebenen Kanäle der defensiven Innovation. Unternehmen, deren Zugang zu ausländischen Märkten, Vorleistungen und Technologien eingeschränkt wird, haben stärkere Anreize, Produktionsengpässe zu überwinden, heimische Alternativen zu entwickeln und technologische Abhängigkeiten zu verringern. Dadurch steigt ihre relative

Nachfrage nach Forschenden, Ingenieur:innen sowie anderen technisch qualifizierten Arbeitskräften. Dieser zweite Effekt muss nicht stark genug sein, um den allgemeinen Lohnrückgang umzukehren. Er kann MINT-Fächer dennoch attraktiver machen, wenn Löhne und offene Stellen in technischen Berufen weniger stark zurückgehen oder stärker zunehmen als in alternativen Tätigkeiten. Abbildung 4 steht daher im Einklang mit diesem Mechanismus: Zwar stiegen die MINT-bezogenen Löhne insgesamt nicht, sie entwickelten sich jedoch stabiler als die Löhne in mehreren Nicht-MINT-Bereichen, insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften, im Management, in der Medizin, in den Agrar- und in den Sozialwissenschaften.

Nachdem Abbildung 4 die Lohnentwicklung nach Studienfächern betrachtet, prüfen Bao et al. (2026) den Mechanismus der relativen Arbeitsnachfrage noch direkter auf Ebene von Städten und Berufsgruppen. Ein Anstieg der Exposition gegenüber dem Handelskonflikt um einen Prozentpunkt ist mit einer um rund 13,7 % höheren Nachfrage und 2,8 % höheren Löhnen für F&E-Berufe relativ zu Nicht-F&E-Berufen verbunden. Auch Stellen, für die ingenieur- oder naturwissenschaftliche Abschlüsse erforderlich sind, verzeichneten günstigere Lohnentwicklungen als Stellen im Managementbereich. Der klassische negative Handelsnachfrageeffekt verschlechterte somit die Arbeitsmarktergebnisse insgesamt, während der zweite Kanal der defensiven Innovation die Zusammensetzung der Arbeitsnachfrage zugunsten innovationsintensiver Qualifikationen verschob.

Die Koexistenz beider Effekte löst den scheinbaren Widerspruch zwischen Abbildung 4 und den Ergebnissen zur Hochschulzulassung auf. Studierende vergleichen bei ihrer Studienfachwahl die erwarteten Löhne und Beschäftigungsaussichten verschiedener Fächer. MINT-Studiengänge können daher auch dann attraktiver werden, wenn die entsprechenden Löhne absolut sinken – vorausgesetzt, ihre relativen Perspektiven verbessern sich. Studierende wandten sich also nicht deshalb stärker den MINT-Fächern zu, weil die betroffenen Branchen insgesamt florierten. Sie reagierten vielmehr auf einen Arbeitsmarkt, der insgesamt unter dem Handelsschock litt, während die Nachfrage nach technischen Fachkräften durch den Kanal der defensiven Innovation relativ zunahm.

Dies entspricht auch den Ergebnissen des vorherigen Abschnitts: Der Anstieg der Zulassungsgrenzwerte ist an nationalen Eliteuniversitäten am stärksten, an lokalen Elitehochschulen schwächer und an regulären Hochschulen praktisch nicht vorhanden. Bao et al. (2026) zeigen damit nicht, dass die US-Restriktionen China insgesamt bereits technologisch gestärkt haben. Sie weisen vielmehr

einen früheren, aber potenziell weitreichenden Zusammenhang nach: Geoökonomischer Druck kann die Erträge bestimmter Qualifikationen, die Nachfrage der Studierenden und die Hochschulkapazitäten so verändern, dass das künftige Angebot an spezialisierten technologischen Fachkräften wächst.

### Lehren aus den US-Restriktionen

Die Erfahrungen aus den US-Technologierestriktionen zeigen, dass ihre Wirkung stark vom Zeitpunkt und vom technologischen Ausgangsniveau des Ziellandes abhängt. Restriktionen können Abhängigkeiten besonders dann aufrechterhalten, wenn es keine tragfähige Alternative gibt. Anders kann es aussehen, wenn bereits ein technisch noch unterlegenes, aber grundsätzlich nutzbare Substitut vorhanden ist. Die Halbleiterlithografie verdeutlicht dieses Spannungsfeld. Das über Entwicklungs- und Produktionsstätten in den USA verfügende Unternehmen ASML hat weiterhin einen deutlichen technologischen Vorsprung, insbesondere bei Extreme Ultraviolet (EUV) Systemen, die zentral für die Produktion moderner Chips sind, während chinesische Hersteller bei Durchsatz, Präzision und Zuverlässigkeit noch erhebliche Lücken aufweisen. Reuters (2026) berichtete jedoch, dass China mit der Produktion im Inland entwickelter Immersions-Deep Ultraviolet-Anlagen (einer wichtigen Zwischenstufe im Produktionsprozess) begonnen habe und Auslieferungen an große chinesische Chiphersteller geplant seien. Eine unmittelbare kommerzielle Bedrohung für ASML stellen diese Anlagen bislang nicht dar. Kundentests und Erfahrungen im praktischen Einsatz schaffen jedoch genau jene Möglichkeiten zur Validierung und zum Lernen, die einem aufstrebenden Wettbewerber zuvor gefehlt haben.

Daraus ergibt sich eine weitergehende wirtschaftspolitische Frage: Trägt die Nutzung technologischer Engpassmacht tatsächlich dazu bei, diesen Engpass dauerhaft zu sichern? Die Verweigerung des Zugangs kann einen technologischen Vorsprung schützen, indem Wettbewerbern zentrale Technologien und Werkzeuge vorenthalten werden. Gleichzeitig kann sie dazu führen, dass Kunden, Forschung, Finanzierung und Talente verstärkt in die Entwicklung heimischer Alternativen fließen. Daraus folgt nicht, dass Exportkontrollen grundsätzlich aufgegeben werden sollten. Ziele der nationalen Sicherheit können erhebliche wirtschaftliche Kosten rechtfertigen. Entscheidend ist vielmehr, zwischen der kurzfristigen Wirkung einer Zugangsverweigerung und deren langfristigen Folgen hinsichtlich technologischer Abhängigkeiten zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist besonders relevant, wenn US-Maßnahmen auch europäische Zulieferer betreffen, da mögliche Sicherheitsgewinne und wirtschaft-

liche oder technologische Kosten nicht zwangsläufig im selben Land entstehen.

Auch die europäische Wirtschaftsgeschichte bietet hierfür ein aufschlussreiches Beispiel. Anfang der 1970er Jahre stärkten US-amerikanische Bedingungen für den Start der französisch-deutschen Symphonie-Satelliten in Europa die Forderung nach einer eigenen Trägerrakete. Das daraus hervorgegangene Ariane-Programm musste zunächst technische Zuverlässigkeit unter Beweis stellen und das Vertrauen potenzieller Kunden gewinnen. Im Laufe der Zeit entwickelte sich daraus nicht nur größere technologische Eigenständigkeit, sondern auch kommerzieller Erfolg: Ariane wurde zu einem führenden Anbieter auf dem internationalen Markt für Satellitenstarts (Luton & Schmitt, 1999; ESA, 2003, ArianeGroup, 2024). Die damaligen Umstände unterscheiden sich deutlich vom heutigen Konflikt um Halbleitertechnologien. Die wirtschaftliche Logik ist jedoch vergleichbar: Wird der Zugang zu einer wichtigen Technologie eingeschränkt, kann dies die Entwicklung und Erprobung einer Alternative beschleunigen, die später selbst zu einem ernsthaften Wettbewerber wird.

## Fazit

Die Rückkehr geoökonomischer Restriktionen markiert einen grundlegenden Wandel in der internationalen Wirtschaftspolitik. Während solche Maßnahmen früher vor allem danach beurteilt wurden, wie sie sich auf Handelsströme auswirken, zielen sie heute zunehmend darauf ab, die technologische Entwicklung anderer Länder zu beeinflussen. Doch wirtschaftliche Abhängigkeit ist nicht statisch. Restriktionen können den Zugang zu Märkten, Wissen und kritischen Inputs erschweren. Gleichzeitig können sie heimische Alternativen attraktiver machen, Nachfrage umlenken, Innovationsanreize erhöhen, technologische Engpässe sichtbar machen, industriepolitische Unterstützung auslösen und die Verteilung von Talenten verändern. Welche dieser Wirkungen überwiegt, hängt entscheidend davon ab, welche Fähigkeiten im betroffenen Land bereits vorhanden sind und wie gut es gelingt, den äußeren Druck in Lernen und technologische Weiterentwicklung zu übersetzen.

Bao et al. (2026) zeigen, dass sich solche Anpassungsprozesse nicht auf bestehende Unternehmen beschränken. Der Technologie-Konflikt zwischen den USA und China erhöhte die relative Nachfrage nach Beschäftigten in Forschung und Entwicklung und lenkte sowohl die Nachfrage der Studierenden als auch die Hochschulkapazitäten stärker in Richtung MINT-Fächer, insbesondere an Eliteuniversitäten. Daraus folgt nicht, dass technologische Restriktionen zwangsläufig ihr Ziel verfehlen. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass politische Entscheidungsträger nicht nur berücksichtigen sollten, welche Technologien einem Zielland heute vorenthalten werden. Ebenso wichtig ist die Frage, welche Anreize dadurch entstehen, eigene Alternativen zu finanzieren, zu erproben und die dafür benötigten Fachkräfte auszubilden. Technologische Abhängigkeit bleibt nur so lange eine Quelle wirtschaftlicher und politischer Macht, wie ihre Nutzung nicht zugleich die Entwicklung von Alternativen beschleunigt.

## Literatur

- ArianeGroup. (2024). *The genesis of Ariane 1 and the start of a fabulous space journey for Europe*.
- Bao, X., Chen, Q., Huang, Z., Li, L. & Wang, M. (2026). *Technological Rivalry and the Allocation of Talent: Evidence from China's College Admission* [Working Paper].
- Chen, Y. J., Gong, R. K. & Li, J. (2026). Industrial Policy in a New Era: Government Venture Capital in the US-China Trade War. *Journal of Development Economics*, 178, 103599.
- ESA – European Space Agency. (2003, 15. Februar). *15 February 2003: Last Ariane 4 launch*.
- Flynn, R., Glennon, B., Murciano-Goroff, R. & Xiao, J. (2024). Building a Wall Around Science: The Effect of U.S.-China Tensions on International Scientific Research. *NBER Working Paper*, Nr. 32622.
- Huang, K. G., Jia, N. & Ge, Y. (2024). Forced to Innovate? Consequences of United States' Anti-Dumping Sanctions on Innovations of Chinese Exporters. *Research Policy*, 53(1), 104899.
- Juhász, R. (2018). Temporary Protection and Technology Adoption: Evidence from the Napoleonic Blockade. *American Economic Review*, 108(11), 3339–3376.
- Kremer, M. (1993). The O-Ring Theory of Economic Development. *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 551–575.
- Liu, X., Liu, Y., Makarin, A. & Wen, J. (2025). Export Controls and Innovation in Sanctioned Countries. *CEPR Discussion Paper*, Nr. 20690.
- Luton, J.-M. & Schmitt, D. (1999). The Ariane Project. *Fusion Engineering and Design*, 46(2–4), 449–455.
- Murphy, K. M., Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1991). The Allocation of Talent: Implications for Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 503–530.
- Reuters. (2026, 28. Juli). *China starts production of home-grown immersion DUV chipmaking tools, source says*.

**Title:** *How innovation emerges from geoeconomic constraints: Lessons from the US-China conflict*

**Abstract:** *Geoeconomic restrictions are increasingly used to constrain rivals' access to markets, technologies and critical inputs. Yet restrictions also change the incentives of the targeted economy: they can create markets for substitutes, raise the return to innovation, mobilise industrial policy and redirect talent toward strategic bottlenecks. This article develops the idea of defensive innovation and examines Bao et al. (2025), who show that exposure to the U.S.-China technology conflict shifted Chinese labour demand and university admissions toward R&D-intensive and STEM fields. The policy lesson is not that restrictions necessarily fail, but that their long-run effectiveness cannot be inferred from short-run disruption alone.*

Lars P. Feld, Andreas Freytag, Claus-Friedrich Laaser, Maximilian Langer, Astrid Rosenschon, Maximilian Thomas

# Subventionsabbau: Potential für den Strukturwandel in Deutschland

Die Subventionen in Deutschland nehmen zu. Zwischen 2024 und 2026 sind die Finanzhilfen um ein Drittel gestiegen, ihre Quote am Bruttoinlandsprodukt hat sich seit 2019 etwa verdoppelt. Und rund drei Viertel des Volumens entfallen auf Maßnahmen ohne erkennbaren wirtschaftsfördernden Charakter. Der Abbau von Subventionen ist deshalb kein haushaltstechnisches Detail, sondern eine wachstumspolitische Frage. Freiwerdende Mittel sollten nicht in neue selektive Subventionsprogramme fließen, sondern für niedrigere Unternehmenssteuern und Grundlagenforschung verwendet werden.

Die Gewährung von Subventionen hat sich zu einem zentralen Instrument der deutschen Wirtschaftspolitik entwickelt. Für das Jahr 2026 ergibt sich nach den Berechnungen des Freiburger Subventionsberichts ein geplantes Subventionsvolumen des Gesamtstaates von 321,3 Mrd. € (Feld et al., 2026). Das entspricht 7,05 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und rechnerisch 7.012 € je Erwerbstätigem. Im Jahr 2019 hatte die Subventionsquote noch bei 5,7 % gelegen.

Gleichzeitig werden die Handlungsspielräume der Finanzpolitik enger. Die Alterung der Bevölkerung erhöht die Zuschussbedarfe der Sozialversicherungen und die Verteidigungsausgaben steigen. Zwar hat die Grundgesetzänderung vom März 2025 die Verschuldungsmöglichkeiten erweitert, den Konsolidierungsbedarf aber nur zeitlich verschoben. Wer zusätzliche Mittel für Verteidigung, Infrastruktur, Bildung und Forschung bereitstellen und zugleich die Abgabenbelastung senken will, muss an anderer Stelle Ausgaben kürzen.

Der Beitrag untersucht, inwieweit ein Abbau von Subventionen wirtschaftliche Anpassungsprozesse unterstützen und fiskalische Spielräume schaffen kann. Im Mittelpunkt stehen die Finanzhilfen des Bundes. Auf den Vergleich der amtlichen mit der erweiterten Abgrenzung folgt eine Bestandsaufnahme von Niveau, Zusammensetzung und Dynamik, die zugleich danach unterscheidet, welcher Teil

der Finanzhilfen ökonomisch begründbar ist. Es folgen die Argumente für einen Abbau, die Gründe für sein bisheriges Ausbleiben sowie die Bedingungen, unter denen er gelingen kann.

## Abgrenzung des Subventionsbegriffs

Zwischen dem Freiburger Subventionsbericht (Feld et al., 2026) und dem amtlichen Subventionsbericht des Bundes

**Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld** ist Direktor des Walter Eucken Instituts Freiburg und Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomie an der Universität Freiburg.

**Prof. Dr. Andreas Freytag** ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Fellow am CESifo Research Network und Honorarprofessor an der Universität Stellenbosch.

**Dr. Astrid Rosenschon** und **Dr. Claus-Friedrich Laaser** waren Researcher am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

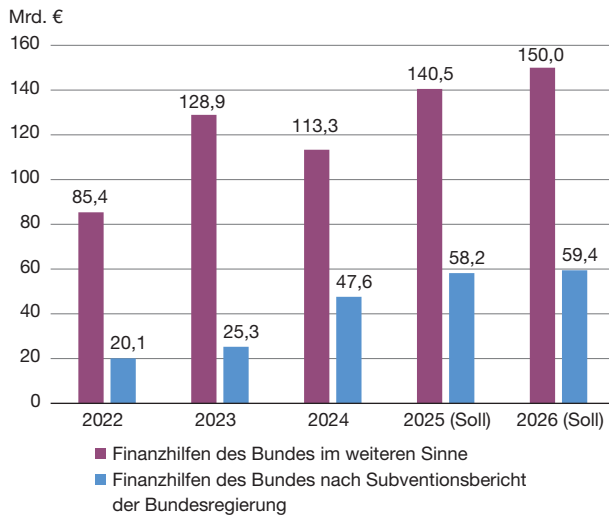
**Maximilian Langer** ist Researcher am Walter Eucken Institut Freiburg.

**Maximilian Thomas** ist Forschungsgruppenleiter am Walter Eucken Institut Freiburg.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Abbildung 1  
Die Entwicklung der Bundesfinanzhilfen, 2022 bis 2026



Quelle: BMF (2023, 2024, 2025a, 2025b, 2025c, 2025d); eigene Darstellung und Berechnungen.

(BMF, 2025c) bestehen erhebliche Unterschiede (Abbildung 1). Die im Freiburger Bericht ausgewiesenen Finanzhilfen des Bundes belaufen sich für das Jahr 2026 auf 150 Mrd. € und sind damit etwa zweieinhalbmal so hoch wie die im amtlichen Bericht ausgewiesenen 59,4 Mrd. €.

Die Unterschiede beruhen auf dem enger gefassten Subventionsbegriff der Bundesregierung und lassen sich auf drei Ursachen zurückführen (Boss & Rosenschon, 2000, 2002; Laaser & Rosenschon, 2020):

1. Der erweiterte Begriff knüpft an der Wirkung an, nicht am Empfänger: Als Subvention gilt jede selektive staatliche Leistung, die an dem betreffenden Markt mit Allokationsverzerrungen einhergeht. Ob der Begünstigte ein gewinnorientiertes Unternehmen oder eine Organisation ohne Erwerbszweck ist, spielt dabei keine Rolle. Einbezogen sind deshalb auch Zuwendungen an halbstaatliche Anbieter, die private Güter im Sinne der ökonomischen Theorie erzeugen. Der amtliche Bericht erfasst demgegenüber im Grundsatz nur Zahlungen an Unternehmen, lässt davon aber zahlreiche Ausnahmen zu.
2. Der amtliche Bericht erfasst den Unternehmenssektor nicht vollständig: So werden die Subventionen zugunsten der Deutschen Bahn AG weitgehend ausgrenzt. Welches Ausmaß diese Lücke annimmt, zeigt eine Gegenüberstellung für den Verkehrssektor:

Für die Sollwerte des Jahres 2018 wies der amtliche Bericht dort neun Positionen über knapp 600 Mio. € aus, während der damalige Kieler Subventionsbericht 39 weitere Positionen über 20,3 Mrd. € erfasste, die im Bundesbericht überhaupt nicht auftauchten (Laaser & Rosenschon, 2019, S. 29–30). Zudem bleiben staatliche Leistungen unberücksichtigt, wenn sie der Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben zugerechnet werden, etwa Teile der Kulturförderung (Boss & Rosenschon, 2000). In der landwirtschaftlichen Sozialpolitik ist die Erfassung ebenfalls uneinheitlich: Die Zuschüsse zur Krankenversicherung der Landwirte werden nicht als Subventionen geführt, die Zuschüsse zur Unfallversicherung dagegen schon.

3. Der amtliche Subventionsbericht führt eine Reihe von Steuervergünstigungen nur nachrichtlich auf, ohne sie in das ausgewiesene Volumen einzubeziehen; nach dem erweiterten Begriff werden diese Tatbestände weitgehend eingerechnet. Hinzu kämen die Einnahmeverzichte aus der kostenfreien Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, für die derzeit keine aktuellen Daten vorliegen und die in der genannten Gesamtsumme deshalb fehlen.

### Niveau, Zusammensetzung und Dynamik der Subventionen

Das gesamtstaatliche Subventionsvolumen beläuft sich im Jahr 2026 auf 321,3 Mrd. €, nach 306,6 Mrd. € im Vorjahr. Die Subventionsquote erreicht damit 7,05 % des BIP. Der bisherige Höchstwert von 7,17 % stammt aus dem Jahr 2023, war damals aber wesentlich von den befristeten Krisenhilfen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds getragen. Der heutige Wert ist demgegenüber von strukturellen Steigerungen bestimmt.

Die Finanzhilfen dominieren die deutsche Subventionspolitik. Von den 321,3 Mrd. € entfallen 236,1 Mrd. € auf Ausgabensubventionen (rund 73 %), und 85,3 Mrd. € auf Steuervergünstigungen; im Jahr 2022 hatte der Anteil der Finanzhilfen noch bei 63 % gelegen. Den größten Teil trägt der Bund mit 150 Mrd. €, auf die Länder und Gemeinden entfallen 80,9 Mrd. €, der Rest auf die Marktordnungsausgaben der EU und die Bundesagentur für Arbeit.

Die Dynamik geht fast vollständig vom Bund aus. Seine Finanzhilfen haben sich seit dem Jahr 2020 mehr als verdoppelt; allein zwischen 2024 und 2026 nehmen sie um 32,4 % zu, während das nominale BIP in demselben Zeitraum voraussichtlich um 7,6 % wächst (ifo Institut, 2026, Statistisches Bundesamt, 2026). Die Finanzhilfequote des Bundes erreicht mit 3,3 % des BIP einen historischen Höchststand und hat sich seit 2019 etwa verdoppelt.

Bei den Finanzhilfen besteht eine starke Konzentration: Im Jahr 2026 vereinen die fünf größten Programme 47,2 % des Finanzhilfevolumens auf sich. Betrachtet man stattdessen die Subventionsbereiche, dominieren die umweltpolitisch motivierten Finanzhilfen mit 48,3 Mrd. € und die Finanzhilfen an den Verkehrssektor mit 42,5 Mrd. €; auf beide Bereiche entfallen zusammen mehr als 60 % des Finanzhilfevolumens. Treiber sind die Umweltsubventionen, die sich seit 2018 von 2,9 Mrd. € auf das rund 17-Fache erhöht haben, während die nominale Wirtschaftsleistung um das 1,35-Fache gestiegen ist. Zugleich hat sich der Charakter der Förderpolitik verändert: Auf sektorspezifische Hilfen an Unternehmen entfallen mit 61,8 Mrd. € oder 41,2 % des Finanzhilfevolumens so wenig wie nie zuvor in der Zeitreihe, während branchenübergreifende Programme auf 56 Mrd. € (37,3 %) gewachsen sind. Die verbleibenden 32,2 Mrd. € (21,4 %) fließen als Transfers und Zuwendungen an private und staatliche Organisationen ohne Erwerbszweck.

Ökonomisch sind diese Mittel sehr unterschiedlich zu bewerten. Als potenziell wachstumsfördernd und ökonomisch legitimiert gelten die Zuschüsse an Unternehmen für Forschung und Entwicklung sowie die Finanzhilfen mit Infrastrukturcharakter. Auf die Infrastruktur entfallen 33,5 Mrd. € oder 22,3 % des Finanzhilfevolumens, auf Forschung und Entwicklung mit 5,7 Mrd. € lediglich 3,8 %. Der Rest von 110,8 Mrd. € lässt sich keiner der beiden Kategorien zuordnen.

### Warum ein Abbau geboten ist

Subventionen sind ökonomisch gerechtfertigt, wenn ein relevantes Marktversagen vorliegt und das Instrument unter Berücksichtigung von Zielgenauigkeit, Mitnahmeeffekten, Verwaltungs- und Finanzierungskosten sowie politökonomischen Verzerrungen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer höheren Wohlfahrt führt. In der Subventionspraxis sind beide Bedingungen selten erfüllt.

Ein grundlegender Einwand betrifft die Vorstellung, der Staat könne durch gezielte Förderung erfolgreiche Technologien und Branchen auswählen. Subventionen fließen keineswegs nur an Verlierer des Strukturwandels; ein wachsender Teil richtet sich an Technologien, die politisch als zukunftsträchtig gelten. Gerade hier stellt sich das von Hayek (1989) beschriebene Problem der Anmaßung von Wissen: Staatliche Akteure verfügen nicht über die Informationen, die erforderlich wären, um künftige Gewinner zuverlässig zu identifizieren. Die Gefahr von Fehlallokationen ist bei Zukunftstechnologien nicht kleiner als bei der Erhaltung überkommener Strukturen, nur weniger sichtbar, weil der Irrtum erst später offenkundig wird.

Daneben sprechen sechs Argumente für Subventionskürzungen. *Erstens* werden unrentable Betriebe und Produktionsstrukturen am Leben gehalten und der Strukturwandel verzögert, also die Umlenkung von Arbeit und Kapital in produktivere Verwendungen aufgehalten. *Zweitens* gehen Investitions- und Effizienzförderungen in erheblichem Maße mit Mitnahmeeffekten einher, wenn die geförderten Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären (Olsthoorn et al., 2017). *Drittens* bedeutet die Bindung von Steuermitteln, dass alternative Verwendungen nicht zum Zuge kommen; die Senkung von Steuerlasten, der Abbau von Verschuldung oder höhere Ausgaben für Bildung, Infrastruktur und Grundlagenforschung. *Viertens* verursacht die Abwicklung der Programme erhebliche Bürokratiekosten, nicht nur beim Staat, sondern auch bei den antragstellenden Unternehmen. *Fünftens* verfestigt sich eine Rent-Seeking-Mentalität: Mit steigender Förderintensität wächst die Attraktivität nicht-produktiver Einflussnahme gegenüber marktbasierten Einkommensstrategien. Trägt der Steuerzahler einen Teil des unternehmerischen Risikos, werden zudem riskante Vorhaben und Überkapazitäten begünstigt.

*Sechstens* sind Subventionen schwer zurückzuführen. Mit dem Strukturwandel und infolge der durch die Förderung selbst ausgelösten Verhaltensänderungen können ursprünglich berechnete Maßnahmen ihre Grundlage verlieren, ohne dass die Förderung endet. Wer eine Subvention einführt, geht deshalb eine faktisch längere Bindung ein, als die vorgesehene Programmlaufzeit erwarten lässt.

### Warum der Abbau bisher unterbleibt

Dass Subventionsabbau trotz angespannter Haushaltslage nur begrenzte Aufmerksamkeit erhält, hat im Wesentlichen vier Gründe. *Erstens* hat die Grundgesetzänderung vom März 2025 zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten geschaffen und damit den unmittelbaren Konsolidierungsdruck gemindert. *Zweitens* haben die landwirtschaftlichen Proteste im Frühjahr 2024 die Zurückhaltung gegenüber Kürzungen verstärkt. *Drittens* gelten Subventionen in vielen Branchen inzwischen als fester Bestandteil der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und werden entsprechend eingefordert. Über die Jahre hinweg ist so ein Umfeld entstanden, in dem staatliche Förderung zum strategischen Instrument der Interessenvertretung geworden ist. Gut organisierte Akteure profitieren überproportional; begünstigt werden etablierte Marktteilnehmer, was Markteintritt und Wettbewerb beeinträchtigt. *Viertens* ist die gestiegene Nachfrage nach Subventionen eine Reaktion auf strukturelle Standortnachteile: hohe Lohnzusatzkosten, wachsende Bürokratiekosten, im internationalen Vergleich hohe Energiepreise sowie hohe Unternehmenssteuersätze. Unter diesen Bedingungen ist

es einzelwirtschaftlich rational, gezielte Förderung zu fordern, statt auf allgemeine Entlastungen zu setzen.

### Wie der Abbau gelingen kann

Aussichtsreicher als der Abbau einzelner Subventionen ist ein gleichmäßiger Abbau nach der in den Kieler Berichten mehrfach beschriebenen „Rasenmähermethode“, eingebettet in ein verbindliches, mehrjähriges Reformprogramm. Der Vorteil liegt in der Gleichbehandlung: Ein für alle Begünstigten gleicher Satz dürfte eher als fair empfunden werden; das Vorgehen verteilt die Last auf alle Schultern und lässt Zeit für Anpassungen. Die Widerstände lassen sich weiter verringern, wenn der Abbau als Paket mit Steuersenkungen und konsequenter Entbürokratisierung verknüpft wird (Boss & Rosenschon, 2011; Freytag & Rebeggiani, 2025). Das adressiert zugleich die vierte der genannten Ursachen: Wer die Standortbedingungen insgesamt verbessert, senkt den Anreiz, sich selektiv Kompensation zu verschaffen.

Die pauschale Subventionskürzung mit der „Rasenmähermethode“ geht allerdings mit zwei Problemen einher. *Erstens* beruht ein erheblicher Teil der Finanzhilfen auf gesetzlichen oder verfassungsrechtlich geschützten Ansprüchen und lässt sich nicht ohne Weiteres proportional kürzen. Wer den gleichmäßigen Abbau ankündigt, ohne diese Bindungen zu prüfen, verspricht mehr, als er halten kann. *Zweitens* senkt ein einheitlicher Satz zwar das Subventionsniveau, unterscheidet aber nicht zwischen ökonomisch sinnvoller und potenziell schädlicher Förderung. Die folgende Betrachtung von vier Bereichen, auf die mit Verkehr, Umwelt, Wohnungsvermietung und Landwirtschaft zusammen rund zwei Drittel der Bundesfinanzhilfen entfallen, dient deshalb nicht der Auswahl einzelner Empfänger. Sie zeigt vielmehr, in welchen Bereichen ein pauschaler Abbau rechtlich oder ökonomisch an Grenzen stößt.

**Verkehr.** Auf den Verkehrssektor entfallen 42,5 Mrd. € an Finanzhilfen und weitere 7,1 Mrd. € an Steuervergünstigungen. Ökonomisch sind dabei zwei Ebenen zu trennen. Die Transportleistung selbst ist ein privates Gut: Sie ist rivalisierend, und zahlungsunwillige Nutzer lassen sich über den Fahrpreis ausschließen. Eine Subventionierung des Betriebs bedarf deshalb einer eigenständigen Begründung über externe Effekte, üblicherweise der Verlagerung von der Straße auf die Schiene. Zielgenauer wäre es allerdings, den Straßenverkehr entsprechend seiner externen Kosten zu bepreisen, statt die Schiene zu verbilligen. Anders liegt der Fall beim Netz: Die Schieneninfrastruktur ist ein natürliches Monopol mit hohen versunkenen Kosten, sodass eine vollständige Finanzierung über Trassenpreise die Nutzung unter das effiziente Niveau drücken würde.

Die in Art. 87e Abs. 4 GG verankerte Gewährleistungsverantwortung des Bundes hat hier eine sachliche Grundlage; eine Mindesthöhe der Förderung lässt sich daraus jedoch nicht ableiten, und die Investitionsmittel stehen nach § 8 Bundesschienenwegeausbaugesetz unter Haushaltsvorbehalt. Frei disponibel sind dementsprechend die Investitionszuschüsse für Erhalt, Ausbau und Digitalisierung des Schienennetzes von zusammen 18,1 Mrd. € sowie kleinere Posten wie die Zuschüsse zur Reduzierung der Trassenpreise und zum barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen (573 Mio. €). Einfachgesetzlich gebunden sind dagegen die Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr (13,4 Mrd. €) und die Zuweisungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (1,2 Mrd. €): Höhe, Verteilung und Dynamisierung sind gesetzlich festgeschrieben, eine Kürzung erfordert eine Gesetzesänderung und berührt die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern; der Anspruch der Länder aus Art. 106a GG ist der Höhe nach allerdings nicht festgelegt. Nicht disponibel sind die Zahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen für die Pensionen der Ruheständler (5,6 Mrd. €). Dass ein bloßer Mittelaufwuchs wenig bewirkt, zeigt die Bilanz: Seit 2018 summieren sich die Bahnhilfen auf 188,3 Mrd. €, während der Bundesrechnungshof (2023, S. 30) festhält, dass „die Zuverlässigkeit des Systems Eisenbahn weiter abgenommen [hat], obwohl der Bund immer mehr Haushaltsmittel bereitstellt“. Das Problem liegt weniger in der Höhe der Mittel als in einer Finanzierungslogik, die den Neubau gegenüber dem Substanzerhalt begünstigt (Bundesrechnungshof, 2019).

**Umwelt und Klima.** Die umweltpolitisch motivierten Finanzhilfen bilden mit 48,3 Mrd. € den größten Einzelblock und sind zugleich ein wesentlicher Treiber der jüngsten Dynamik. Während sich staatliches Eingreifen im Klimaschutz grundsätzlich mit den externen Kosten von Treibhausgasemissionen begründen lässt, stellt sich die Frage nach der geeigneten Instrumentenwahl. Eine breit angelegte CO<sub>2</sub>-Bepreisung rechnet diese Kosten unmittelbar den Emittenten zu und setzt technologieneutrale Anreize zur Emissionsminderung, während die Förderung einzelner Technologien voraussetzt, dass der Staat geeignete und kostengünstige Vermeidungspfade identifizieren kann. Verteilungswirkungen einer umfassenden CO<sub>2</sub>-Bepreisung können grundsätzlich durch gezielte Transfers an einkommensschwache Haushalte abgedefert werden. Hinzu kommt eine Inkonsistenz der Förderpolitik: Plötz et al. (2024) identifizieren für das Jahr 2020 neben 72 emissionsmindernden Begünstigungen 17 gegenläufige Maßnahmen, deren Volumen mit 7,4 Mrd. € dasjenige der klimafreundlichen Maßnahmen von 6,7 Mrd. € übersteigt.

**Wohnungsvermietung.** Der Sektor wird mit 5 Mrd. € an Finanzhilfen und 1 Mrd. € an Steuervergünstigungen geför-

dert; allein die Bundesmittel für den Sozialen Wohnungsbau sind von 103 Mio. € im Jahr 2020 auf 2,7 Mrd. € im Jahr 2026 gestiegen. Haushaltsrechtlich sind diese Mittel disponibel, ökonomisch spricht wenig für die gewählte Form. Die Objektförderung ist in ihrer Treffsicherheit eingeschränkt, führt zu Fehlbelegungen, wenn die Einkommen der Begünstigten steigen, bindet die Förderung an die Wohnung und damit die Mobilität der Begünstigten und ist verwaltungsaufwendiger als ein direkter Transfer. Ein Übergang zur subjektbezogenen Förderung über das Wohngeld wäre treffsicherer, wobei das fiskalische Sparpotenzial geringer ausfällt als das Fördervolumen: Das Wohngeld müsste kompensatorisch aufgestockt werden, der Ertrag ergibt sich aus dem Effizienzgewinn des Instrumentenwechsels.

**Landwirtschaft.** Der Sektor bezieht mit rund 11,2 Mrd. € Mittel aus mehreren Quellen: 2,7 Mrd. € an Finanzhilfen vom Bund, 4,5 Mrd. € an Marktordnungsausgaben der EU, 2,7 Mrd. € Finanzhilfen der Länder und 1,3 Mrd. € an Steuervergünstigungen. Der Ansatzpunkt für Kürzungen liegt hier anders als in den übrigen Bereichen. Die Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Sozialpolitik in Höhe von 1,7 Mrd. €, darunter 1,6 Mrd. € für die Krankenversicherung der Landwirte, beruhen auf gesetzlichen Leistungsansprüchen und stoßen rasch an die Grenze des Vertrauensschutzes; die Zuschüsse zur Alterssicherung werden ohnehin den Sozialausgaben zugerechnet und erscheinen nicht im ausgewiesenen Subventionsvolumen. Haushaltsrechtlich disponibel ist dagegen die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, das wichtigste Instrument der nationalen Agrarpolitik (BMLEH, 2026). Die auf die Agrarstruktur zielenden Zahlungen von 477 Mio. € haben den Charakter von Erhaltungssubventionen (Boss & Rosenschon, 2010), während der Küstenschutz ein öffentliches Gut ist und ausgenommen bleiben sollte. Da die Gemeinschaftsaufgabe mischfinanziert ist – die Länder tragen in der Regel 40 %, beim Küstenschutz 30 % (Laaser & Rosenschon, 2013) –, wirkt eine Kürzung des Bundesanteils gehebelt auf das Gesamtvolumen. Das Zielbild besteht wiederum in einem Instrumentenwechsel: gezielte Einkommenshilfen für wirtschaftlich schwächere Betriebe, etwa als Ausgleich für Leistungen der Landschaftspflege, anstelle einer Vielzahl von Einzelprogrammen.

Über alle vier Bereiche hinweg zeigt sich dasselbe Muster: Wo Kürzungen rechtlich schwierig sind, ist nicht der Betrag, sondern das Instrument der eigentliche Ansatzpunkt. Objektförderung lässt sich durch Subjektförderung ersetzen, Technologieförderung durch Bepreisung, Programmviefalt durch gezielte Einkommenshilfen. Solche Instrumentenwechsel greifen dort, wo ein pauschaler Prozentsatz nichts ausrichtet, und sie machen den Abbau

dauerhaft, weil sie die Begründung für die Förderung entfallen lassen.

### Schlussfolgerungen

Die Subventionspolitik des Bundes hat eine Dynamik entwickelt, die sich weder aus dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum noch aus einer verbesserten ökonomischen Begründung der einzelnen Maßnahmen erklären lässt. Die Finanzhilfen sind zwischen 2024 und 2026 um ein Drittel gestiegen, ihre Quote am BIP hat sich seit dem Jahr 2019 etwa verdoppelt, und rund drei Viertel des Volumens entfallen auf Maßnahmen ohne erkennbaren wirtschaftsfördernden Charakter. Zugleich erreichen die Finanzhilfen das Neunfache der Ausgaben für Grundlagenforschung. Diese Prioritätensetzung ist erklärungsbedürftig.

Der Abbau von Subventionen ist deshalb kein haushaltstechnisches Detail, sondern eine wachstumspolitische Frage. Freiwerdende Mittel sollten nicht in neue selektive Programme fließen, sondern in eine niedrigere Unternehmenssteuerbelastung und in die Grundlagenforschung, bei der der Staat nicht vorab bestimmte Technologien oder Unternehmen als Gewinner auswählen muss.

Die Dringlichkeit ergibt sich aus dem Zeitfenster. Demografisch bedingte Mehrausgaben, steigende Verteidigungslasten und die auslaufenden Spielräume der Sondervermögen werden die Haushalte enger machen. Wie sehr diese Frage bereits entschieden wurde, ohne gestellt worden zu sein, zeigt die jüngere Haushaltspolitik: Als mit der Verteidigung und der Infrastruktur zwei große zusätzliche Aufgaben zu finanzieren waren, geschah dies über schuldenfinanzierte Sondervermögen, während eine budgetneutralere Umschichtung aus den Finanzhilfen nicht ernsthaft zur Debatte stand. Wer den Abbau jetzt regelgebunden und über mehrere Jahre gestreckt beginnt, kann ihn gestalten und den Betroffenen Anpassungszeit geben; wer wartet, wird ihn später unter Zeitdruck vornehmen müssen. Der Freiburger Subventionsbericht liefert dafür die Datengrundlage. Die politische Entscheidung, sie zu nutzen, steht aus.

### Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023). *Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022.*
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024). *Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2023.*
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025a). *Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2025.*
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025b). *Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2026.*
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025c). *30. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2023 bis 2026.*

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025d). *Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2024*.
- BMLEH – Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (2026). *GAK-Rahmenplan 2026–2029: Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*.
- Boss, A. & Rosenschon, A. (2000). Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung. *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 356. Institut für Weltwirtschaft.
- Boss, A. & Rosenschon, A. (2002). Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 392/393. Institut für Weltwirtschaft.
- Boss, A. & Rosenschon, A. (2010). Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht. *Kieler Diskussionsbeiträge*, 479/480. Institut für Weltwirtschaft.
- Boss, A. & Rosenschon, A. (2011). *Subventionsabbau in Deutschland* [Gutachten]. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Bundesrechnungshof. (2019). *Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG am Bundesinteresse*.
- Bundesrechnungshof. (2023). *Dauerkrise der Deutschen Bahn AG – Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung. Sonderbericht nach § 99 BHO*.
- Feld, L. P., Freytag, A., Laaser, C.-F., Langer, M., Rosenschon, A. & Thomas, M. (2026). *Der Freiburger Subventionsbericht 2025/2026: Die Finanzhilfen des Bundes – ökonomisch fragwürdig und intransparent finanziert*. Hrsg. von der Stiftung Familienunternehmen, erstellt vom Walter Eucken Institut.
- Freytag, A. & Rebeggiani, L. (2025). Ein Neustart für Deutschland: Reform-Impulse für 2025. *Streichlicht VWL*, Nr. 15. KCV KompetenzCenter für angewandte Volkswirtschaftslehre. FOM Hochschule für Oekonomie & Management.
- Hayek, F. A. von (1989). The pretence of knowledge. *American Economic Review*, 79(6), 3–7.
- ifo Institut. (2026). *ifo Konjunkturprognose Herbst 2025: Erholungskräfte gewinnen Oberhand*.
- Laaser, C.-F. & Rosenschon, A. (2013). Subventionen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2011/2012: Der Kieler Subventionsbericht. *Kieler Diskussionsbeiträge*, 516/517. Institut für Weltwirtschaft.
- Laaser, C.-F. & Rosenschon, A. (2019). Kieler Subventionsbericht: Steigende Subventionen des Bundes bis zum Jahr 2018. Mit einer Schwerpunktanalyse Verkehrssubventionen. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, Nr. 22. Institut für Weltwirtschaft.
- Laaser, C.-F. & Rosenschon, A. (2020). Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, Nr. 29. Institut für Weltwirtschaft.
- Olsthoorn, M., Schleich, J., Gassmann, X. & Faure, C. (2017). Free riding and rebates for residential energy efficiency upgrades: A multi-country contingent valuation experiment. *Energy Economics*, 68, 33–44.
- Plötz, P., Rohde, C., Repenning, J., Auf der Maur, A., Becker, L., Braungardt, S., Deurer, J., Dünnebeil, F., Friedrichsen, N., Heidt, C., Hennenberg, K., Hermann, H., Jöhrens, J., Kasten, P., Köppen, S., Lutz, C., Scheffler, M., Thamling, N. & Wünsch, M. (2024). *Quantifizierung der Treibhausgaswirkung von staatlichen Begünstigungen in Deutschland. Bericht zum Vorhaben Wissenschaftliche Unterstützung Klimapolitik und Maßnahmenprogramm (14-BE-2203)*. Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, ifeu, Prognos, GWS.
- Statistisches Bundesamt. (2026). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Wichtige gesamtwirtschaftliche Größen in Milliarden Euro* [Datenstand: 25. August 2026].

**Title:** *Reduction of subsidies: potential for structural change in Germany*

**Abstract:** *This article examines the extent to which reducing subsidies can support economic adjustment processes and create fiscal headroom. It focuses on federal financial aid. A comparison of the official definition with an expanded definition is followed by an assessment of the aid's level, composition, and dynamics, distinguishing between the portions that are economically justifiable and those that are not. The article concludes by outlining the arguments for a reduction, the reasons why this has not yet occurred, and the conditions necessary for success.*

Robert Messerle, Dietmar Haun, David Scheller-Kreinsen

# Geringe Verbreitung privater Pflegezusatzversicherungen – Implikationen für die Pflegereform

**Angesichts steigender Pflegekosten und Haushaltszwänge, wird eine Reform des Pflegeversicherungssystems, das Pflegerisiken wirksam absichert, immer herausfordernder. Welche Rolle können dabei freiwillige Zusatzversicherungen spielen? Empirische Befunde zeigen: Freiwillige Märkte sind klein und sozial selektiv geblieben. Die steuerliche Förderung hat die Verbreitung nur wenig verändert und im Wesentlichen zu Mitnahmeeffekten geführt. Eine breite Deckung entstand nur in verpflichtenden, öffentlich organisierten Systemen. Dennoch wird erneut eine steuerliche Förderung freiwilliger Zusatzversicherungen diskutiert – das Instrument mit der schwächsten Evidenzgrundlage. Der Beitrag erörtert diesen Ansatz aus gesundheitsökonomischer und internationaler Perspektive, beleuchtet die verfügbare Evidenz und zeigt Implikationen für die Pflegereform auf.**

Seit ihrer Einführung im Jahr 1995 ist die gesetzliche Pflegeversicherung als Teilleistungssystem ausgelegt, das eine Eigenbeteiligung und somit eine ergänzende private Finanzierung durch Einkommen, Vermögen oder private Pflegezusatzversicherungen vorsieht. Seitdem wird diskutiert, in welchem Umfang eine zusätzliche private Vorsorge erforderlich ist (BMGS, 2003 [„Rürup-Kommission“]; Deutscher Bundestag, 2012 [„Pflege-Bahr“]; Rothgang et al., 2020). Die Frage hat an Dringlichkeit gewonnen. Die Eigenanteile in der stationären Pflege erreichten zuletzt durchschnittlich 2.700 € pro Monat (nach Zuschlägen, WIdO, 2026). Zudem droht der sozialen Pflegeversicherung (SPV) nach den Projektionen des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) ein Defizit, das bis 2030 auf bis zu 17 Mrd. € pro Jahr anwachsen könnte (BMG, 2026).

In dieser Lage werden auch private Pflegezusatzversicherungen (PZV) als Handlungsoption zur Absicherung von Pflegerisiken diskutiert. So kombiniert der Referentenentwurf des Pflege neuordnungsgesetzes (PNOG) vom Juni 2026 eine ab 2029 an der Kerninflation orientierte Leistungsdynamisierung mit dem erklärten Ziel des Ausbaus der freiwilligen privaten Pflegevorsorge, insbesondere über steuerliche Begünstigung (BMG, 2026). Teilweise wird argumentiert, dass die Voraussetzungen für

einen freiwilligen Markt für PZV besonders vorteilhaft und sie daher „der beste Schutz gegen das Risiko langer Pflegebedürftigkeit“ seien. So könne ein 35-Jähriger die pflegebedingten Eigenanteile bereits für rund 55 € im Monat vollständig absichern (Genett, 2026, S. 168).

Angesichts begrenzter staatlicher Mittel stellt sich jedoch die Frage: Kann freiwillige, staatlich geförderte Privatvorsorge die Lücken der sozialen Sicherung schließen und ist ihre Förderung eine zielführende Verwendung staatlicher Mittel? Der Beitrag zieht dafür die empirische Bilanz der PZV in Deutschland, ordnet sie ökonomisch ein, prüft sie an der internationalen Erfahrung sowie am Feld der geförderten Altersvorsorge und leitet daraus Implikationen für die Pflegereformdebatte ab.

**Dr. Robert Messerle** ist Forschungsbereichsleiter Gesundheitspolitik/Systemanalysen am Wissenschaftlichen Institut der AOK.

**Dietmar Haun** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Gesundheitspolitik/Systemanalysen am Wissenschaftlichen Institut der AOK.

**Dr. David Scheller-Kreinsen** ist Geschäftsführer des Wissenschaftlichen Instituts der AOK.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

### Geringe, sozial selektive Verbreitung in Deutschland

Drei Jahrzehnte nach der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung hat die PZV nur in geringem Umfang eine ergänzende Funktion zur gesetzlichen Pflegeversicherung übernommen. Laut den zuletzt verfügbaren Daten für das Jahr 2024 verfügten rund 4,1 Mio. Personen, das entspricht etwa 5 % der Bevölkerung, über eine ergänzende Absicherung (PKV-Verband, 2026b). Die Verbreitung ist, gefördert wie ungefordert, seit einigen Jahren stagnierend bis rückläufig. Auch die Einführung betrieblicher PZV in der Chemiebranche im Jahr 2021 konnte den insgesamt stagnierenden Markttrend nicht nachhaltig umkehren. Die größte Bedeutung haben die nicht geförderten Pflegetagegeldversicherungen mit über 3 Mio. Versicherten. Die seit 2013 staatlich geförderte Tagegeldversicherung („Pflege-Bahr“) stagniert bei ca. 900.000 Versicherten. Pflegekostenversicherungen bleiben mit 370.000 Versicherten marginal (PKV-Verband, 2026b). Eine umfassende Abdeckung der Pflegelücke ist über hohe Versicherungsbeträge theoretisch möglich, aber mit erheblichen Prämien verbunden, sodass die PZV meist nur einen Teil der Kosten deckt. Zudem verbleibt das Risiko steigender Pflegekosten in der Regel beim Versicherten – über steigende Beiträge oder die Übernahme der Restkosten.

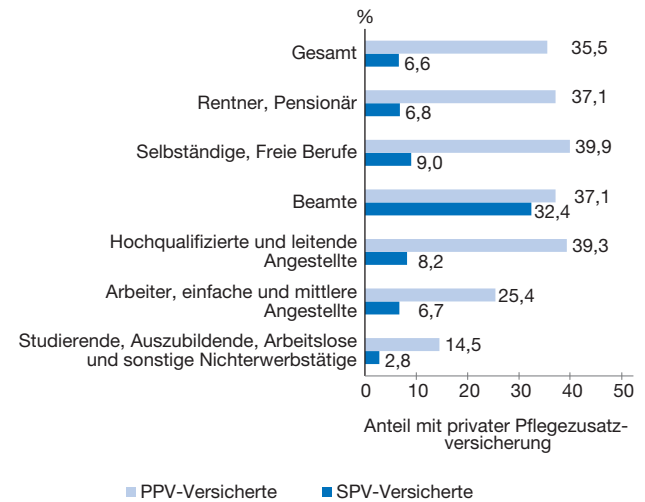
Neben der niedrigen Gesamtzahl der PZV ist auch deren Verteilung aufschlussreich (Abbildung 1). Laut SOEP-Auswertungen besitzt in der privaten Pflegepflichtversicherung (PPV, ca. 9 Mio. Versicherte) rund jeder dritte Versicherte eine PZV, in der SPV (ca. 75 Mio. Versicherte) hingegen nur gut jeder zwanzigste. Innerhalb beider Systeme steigt die Verbreitung steil mit Einkommen und beruflicher Stellung, in der PPV allerdings auf deutlich höherem Niveau: Sie reicht von ca. 7 % bei Arbeitern und einfachen bzw. mittleren Angestellten in der SPV bis zu ca. 40 % bei Selbstständigen in der PPV. In Gruppen, für die die Eigenanteile vermutlich das größte finanzielle Risiko darstellen, wie z. B. Rentner in der SPV, ist die Verbreitung sehr gering. Es ist zu vermuten, dass die PZV in der Praxis somit weniger der Existenzsicherung als dem Vermögensschutz einkommensstarker Haushalte dient.

### Warum sich Pflege so schwer versichern lässt

Dieser Befund ist kein deutscher Sonderfall. In der ökonomischen Literatur wird dieses Phänomen als „Long-Term Care Insurance Puzzle“ bezeichnet: Trotz des erheblichen finanziellen Risikos bleibt die Verbreitung privater Pflegeversicherungen weit hinter den Erwartungen der Standardtheorie zurück, wonach risikoscheue Individuen ein solches finanzielles Risiko in deutlich größerem Umfang versichern müssten (Brown & Finkelstein, 2007;

Abbildung 1

### Besitz einer privaten Pflegezusatzversicherung nach Versichertengruppen, 2024



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des sozio-oekonomischen Panels SOEPv41 (Goebel et al., 2019), Befragungsjahr 2024; Population: Personen in Privathaushalten, 18 Jahre und älter.

Lambregts & Schut, 2020). Schon Albrecht und Ochmann (2020) folgerten, dass freiwillige Zusatzversicherungen die Sicherungslücken kaum füllen können.

Ein Teil der Erklärung liegt auf der Angebotsseite: Das Pflegerisiko ist aus ökonomischer Sicht schwer zu versichern. Gemessen an etablierten Versicherbarkeitskriterien (Eling & Ghavibazoo, 2019) weist die PZV mehrere grundlegende Probleme auf: die schwierige Vorhersagbarkeit von Pflegebedürftigkeit, Informationsasymmetrien, bei echter Risikoübernahme die hohen erforderlichen Versicherungsprämien und gleichzeitig die Notwendigkeit, Leistungen zu begrenzen. Zwischen Vertragsabschluss im Erwerbsalter und Leistungsfall liegen mehrere Jahrzehnte, über die alle zentralen Kalkulationsparameter unsicher sind: Pflegeprävalenzen, -dauern und -intensitäten, Zinsen und die Kostenentwicklung. Die Eintrittswahrscheinlichkeiten sind zudem nicht unabhängig voneinander, da medizinischer Fortschritt und steigende Lebenserwartung die Pflegeprävalenz systematisch verschieben können.

Besonderes Gewicht hat dabei das Kostenrisiko. Da Pflege personalintensiv und kaum automatisierbar ist, führen steigende Löhne häufig auch zu steigenden Pflegekosten. Produktivitätssteigerungen können diesem Effekt nur begrenzt entgegenwirken. Die Pflege wird daher häufig als Anwendungsfall der sogenannten Baumolschen Kostenkrankheit beschrieben (Baumol, 1967). Die OECD erwartet für die OECD-Länder bis 2050 eine Verdopplung der

öffentlichen Pflegeausgaben (Blavet et al., 2026). Anders als das individuelle Pflegerisiko lässt sich dieses Risiko auch nicht wegdiversifizieren. Kostensteigerungen treffen alle Versicherten eines Bestands gleichzeitig, weshalb die Poolung vieler Verträge hier nicht hilft (Cutler, 1993). Versicherer müssen das Risiko daher auf die Versicherten übertragen, sei es über nominale Pauschalleistungen oder über spätere Beitragsanpassungen. Alternativ begrenzen sie das Geschäft bis hin zum Marktaustritt. Entsprechende Entwicklungen mit hohen Beitragsanpassungen bei PZV sind auch in Deutschland zu beobachten (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, 2021).

Auch auf der Nachfrageseite bleibt die Versicherungsneigung hinter dem zurück, was die Risikolage erwarten ließe. Dafür wurden mehrere strukturelle Gründe identifiziert (Eling & Ghavibazoo, 2019; Lambregts & Schut, 2020):

- *Erstens* existieren enge Substitute: Familiäre Pflege, das eigene Vermögen und die nachrangige öffentliche Fürsorge übernehmen faktisch Versicherungsfunktionen. Hinzu kommt, dass Haushalte häufig eine unspezifische Vorsorge bevorzugen: Sie sparen allgemein Vermögen an, statt sich zweckgebunden gegen Pflegebedürftigkeit zu versichern (Kochskämper et al., 2020).
- *Zweitens* werden PZV im jüngeren Alter häufig als wenig relevant wahrgenommen, verteuern sich jedoch mit zunehmendem Alter deutlich. Zudem kann die Erwartung eines geringeren Grenznutzens finanzieller Mittel im Pflegefall, also im gesundheitlich beeinträchtigten Zustand, die Zahlungsbereitschaft und damit die Nachfrage nach PZV reduzieren, da zusätzliches Einkommen oder Vermögen in diesem Zustand als weniger nutzenstiftend angenommen wird.
- *Drittens* begünstigt adverse Selektion die Marktverengung. Personen mit einem subjektiv höheren Pflegerisiko sind eher bereit, eine Versicherung abzuschließen, als Personen mit geringerem Risiko. Da Versicherer diese Risikounterschiede nur unvollständig beobachten können, spiegeln die Prämien tendenziell die durchschnittlich höhere Risikobelastung des Versichertenkollektivs wider. Dies verteuert den Versicherungsschutz und verdrängt insbesondere risikoärmere Personen aus dem Markt.

### Erfahrungen aus anderen Ländern

International konnten sich private PZV aus diesen Gründen nicht wesentlich verbreiten (de Biase & Dougherty, 2023). In Frankreich, einem der größten Märkte weltweit mit einer Marktdurchdringung von etwa 11 %, werden

im Kern Pauschalleistungen, die den Pflegetagegeldversicherungen ähneln, als Zusatz zur öffentlichen Teilabsicherung versichert. Der Markt entstand vor allem über Gruppenverträge, die Arbeitgeber oder Verbände abschließen. Die Prämien sind niedrig, der Leistungsumfang ist jedoch begrenzt und deckt die tatsächlichen Heimkosten nur zu einem Bruchteil (Doty et al., 2015).

In den USA wurden initiale Fehlkalkulationen später über große Beitragserhöhungen im Bestand korrigiert. Gleichzeitig ging die Zahl der aktiven Anbieter stark zurück und der Bestand schrumpfte von ca. 7 Mio. auf zuletzt 5,8 Mio. eigenständige Policen (Smetek et al., 2026). In Israel galten für die individuellen Policen garantierte Prämien bei lebenslanger Deckung, deren Anpassung die Aufsicht praktisch nie zuließ. Bei Vertragsdauern von 30 Jahren erwies sich dieses Produktdesign jedoch als nicht nachhaltig. Im Jahr 2019 wurde der Vertrieb eingestellt. Bestehen blieb allein die über die Krankenkassen vertriebene Kurzzeitdeckung mit begrenzter Leistungshöhe und maximal fünf Leistungsjahren (Ben-Meir & Zaray-Mizrahi, 2026). Ein freiwilliger Markt, der umfassende Leistungen mit Risikoübernahme dauerhaft getragen hätte, ist in der dokumentierten Erfahrung also nicht erkennbar.

Auch die Nachfragehemmnisse zeigen sich international. Bedarfsgeprüfte staatliche Leistungen können die Nachfrage nach privaten Pflegeversicherungen reduzieren, da private Versicherungsleistungen den Anspruch auf staatliche Unterstützung teilweise verdrängen und somit den individuellen Nutzen der Versicherung mindern. Für das US-amerikanische Medicaid belegen dies Brown und Finkelstein (2008). Vergleichbare Anreizeffekte sind auch bei der deutschen Hilfe zur Pflege zu erwarten.

Eine steuerliche Förderung änderte an der Verbreitung von privaten Pflegeversicherungen im internationalen Kontext wenig. Für die USA zeigen Evaluationsstudien beispielsweise, dass die Verbreitung durch staatliche Subvention nur geringfügig erhöht wurde. Sie kam dabei überwiegend einkommensstarken Haushalten zugute und kostete mehr, als sie an Fürsorgeausgaben einsparte (Courtemanche & He, 2009; Goda, 2011).

Eine breite Deckung entstand demgegenüber dort, wo der Gesetzgeber auf eine Versicherungspflicht ohne Austrittsmöglichkeit und eine öffentliche Organisation setzte: Singapur ersetzte sein freiwilliges Modell 2020 durch die verpflichtende, staatlich verwaltete CareShield-Life-Versicherung (Panesar, 2025). Washington State führte 2019 die erste obligatorische Pflegeversicherung der USA ein. Der Beitrag beträgt 0,58 % des Lohns, die Leistung ist auf ein Lebenszeitbudget von 36.500 US-\$ begrenzt. Das einmalige Austrittsrecht wurde überwiegend von ein-

kommensstarken Beschäftigten genutzt (insgesamt fast 13 %, Munnell, 2024), was die Selektionsrisiken solcher Ausnahmen illustriert. Im OECD-Querschnitt finanziert die private Pflegeversicherung kaum mehr als einen kleinen einstelligen Prozentanteil der Pflegeausgaben; die Hauptlast trägt fast überall die öffentliche Hand (de Biase & Dougherty, 2023).

### Eine Parallele zur geförderten Altersvorsorge

Die Frage, ob finanzielle Förderung die Verbreitung freiwilliger PZV wirksam erhöht, stellt sich nicht nur in der Pflege. Die Erfahrungen aus der Altersvorsorge liefern einen aufschlussreichen Vergleich. So zeigen Geyer et al. (2021), dass die Riester-Rente einkommensschwache und von Altersarmut bedrohte Bevölkerungsgruppen nur unzureichend erreicht und ihre Verbreitung seit Jahren stagniert. Das Vereinigte Königreich setzte in der betrieblichen Altersvorsorge statt auf Freiwilligkeit auf eine automatische Einschreibung mit Widerspruchsrecht, ohne die Förderung zu erhöhen. Die Wirkung war erheblich: Die Teilnahmequote stieg um ca. 36 Prozentpunkte. Am stärksten wuchs sie bei Geringverdienern und Jüngeren (Cribb & Emmerson, 2020) – also genau in den Gruppen, die von Zulagen und Steuervorteilen kaum erreicht werden. Entscheidend scheint also der Zugang zu sein, weniger die Höhe der Anreize.

Über die Analogie zwischen Pflege- und Altersvorsorge hinaus schlagen Fachexperten zunehmend vor, beide Bereiche institutionell miteinander zu verknüpfen (Eling & Ghavibazoo, 2019; Vidal-Meliá et al., 2020). Insbesondere kombinierte Renten- und Pflegeprodukte sowie die Einbeziehung von Pflegeleistungen werden als Bestandteil kollektiver Alterssicherungssysteme diskutiert. Dahinter steht die Überlegung, dass beide Absicherungsprobleme eng miteinander verbunden sind und gemeinsame Lösungen Selektions-, Nachfrage- und Finanzierungsprobleme reduzieren können. Pflegebedürftigkeit sollte demnach als Bestandteil der Alterssicherung und nicht als davon getrenntes Risiko betrachtet werden.

### Folgerungen für die Reformdebatte

Zunächst ist festzuhalten, dass ein berechenbares Kernsystem der gesetzlichen Pflegeversicherung die Voraussetzung für Zusatzversicherungen ist: Erst eine verlässliche Ausgabenpolitik macht das Restrisiko für Anbieter wie Nachfrager von PZV kalkulierbar (Mayhew et al., 2010). Die PNOG-Dynamisierung kann ein Schritt in diese Richtung sein, sofern sie im Kontext von Haushaltszwängen und mit Blick auf die Lohnnebenkosten durchgeführt werden kann.

Die im PNOG-Entwurf skizzierte Förderstrategie für freiwillige PZV scheint hingegen angesichts der vorliegenden empirischen und theoretischen Befunde nicht geeignet zu sein, um Pflegerisiken für breite Teile der Bevölkerung abzusichern. Steuerliche Anreize können die Nachfrage zwar erhöhen, die Effekte bleiben aber begrenzt und konzentrieren sich auf einkommens- und vermögensstarke Haushalte (Courtemanche & He, 2009; Goda, 2011; Haun, 2025). Hinzu kommt: Die Hilfe zur Pflege ist ebenso wie das US-amerikanische Medicaid bedürftigkeitsgeprüft und fungiert als nachgelagerte Absicherung. Dadurch sinkt insbesondere für Personen mit geringen und mittleren Vermögen der zusätzliche Nutzen einer privaten PZV, da im Pflegefall bereits ein staatliches Sicherheitsnetz besteht (Brown & Finkelstein, 2008). Steuerliche Anreize dürften daher vor allem Personen erreichen, die ohnehin zum Abschluss einer Zusatzversicherung bereit wären, während die Absicherungslücke für weite Teile der Bevölkerung weitgehend bestehen bleibt.

Auch der Bericht der Bundesregierung zur Pflegefinanzierung legt nahe, dass eine breit wirksame Entlastung eine verpflichtende Einbeziehung benötigt (Bundesregierung, 2024). Der von der privaten Krankenversicherung berufene Expertenrat hält eine hinreichend breite Abdeckung nur bei obligatorischer Ausgestaltung für erreichbar (Experten-Rat Pflegefinanzen, 2025); sein Vorschlag einer obligatorischen, kapitalgedeckten „Pflege+“-Versicherung adressiert mit Annahmezwang, Provisionsverzicht, sozialer Komponente und einkalkulierter Dynamisierung zentrale dokumentierte Probleme.

Die internationale Erfahrung zeigt jedoch, dass es bei obligatorischen kapitalgedeckten Lösungen weitere Herausforderungen gibt:

- *Erstens* besteht das Risiko späterer Beitragsanpassungen, das sich auch im deutschen Bestand der PPV trotz Kapitaldeckung und positiver Selektion gezeigt hat (PKV-Verband, 2026a).
- *Zweitens* besteht das politische Risiko des versicherten Objekts: Der Eigenanteil ist eine politisch festgelegte Größe, die durch Leistungszuschläge und nun voraussichtlich durch die PNOG-Dynamisierung bereits mehrfach verändert wurde. Im Vereinigten Königreich kam ein privater Pflegeversicherungsmarkt nie über Nischen hinaus (Mayhew et al., 2010). Die als Voraussetzung für kalkulierbare Produkte geltende lebenslange, öffentlich finanzierte Kostenobergrenze (Commission on Funding of Care and Support, 2011) wurde mehrfach verschoben und 2024 endgültig aufgegeben.

- *Drittens* bleiben die grundsätzlichen Grenzen privater Versicherung bei aggregierten, nicht diversifizierbaren Kostenrisiken bestehen (Cutler, 1993).
- *Viertens* erfordert jede Pflichtlösung einen Sozialausgleich für einkommensschwache Versicherte. Auch das Pflege+-Konzept sieht hierfür Prämienzuschüsse vor (Experten-Rat Pflegefinanzen, 2025). Abschätzungen beziffern die Kosten für die Prämienübernahme einkommensschwacher bzw. armutsgefährdeter Gruppen auf jährlich mindestens 6 bis 9 Mrd. € (Scheller-Kreinsen, 2025).

Die Grenzen privater, individueller kapitalgedeckter Lösungen sprechen allerdings nicht gegen Kapitaldeckung als solche. Zusätzliche Kapitalbildung lässt sich auch kollektiv organisieren. Mit dem Pflegevorsorgefonds existiert bereits ein Instrument ohne individuelle Risikoprüfung und Vertriebskosten. Bei einer geeigneteren Investitionsstrategie könnte es die Pflegeversicherung auch tatsächlich unterstützen. Die Vor- und Nachteile einer Beitrags- bzw. Steuerfinanzierung wären abzuwägen. Die Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) argumentiert im Kontext des vorgeschlagenen kohortenspezifischen „Pflegevorsorgefonds II“ (SVR Wirtschaft, 2026) ausdrücklich, dass die Vorsorgelücke nicht allein der freiwilligen privaten Vorsorge überlassen werden sollte (Hermann et al., 2026). Angesichts der oben skizzierten Befunde erscheinen kollektive Fondslösungen als die naheliegendere Form zusätzlicher Kapitaldeckung. Ihr zentrales Risiko, der politische Zugriff, wäre institutionell abzusichern. Wie real dieses Risiko ist, zeigt der bestehende Fonds: Seine Zuführungen wurden für die Jahre 2024 bis 2027 von jährlich 1,7 auf 0,7 Mrd. € gekürzt (§ 135 SGB XI).

## Fazit

Aus diesen Befunden ergibt sich eine abgestufte Empfehlung. Wenn das Ziel verfolgt wird, die Bevölkerung bzw. die SPV-Versicherten über alle sozioökonomischen Schichten hinweg gegen das finanzielle Risiko langer Pflegebedürftigkeit abzusichern, kann es aus ökonomischer Sicht mittelfristig sinnvoll sein, die Option einer Verzahnung von Pflege- und Alterssicherung zu prüfen. Das wäre ein Bruch mit tradierten sozialpolitischen Pfaden, setzt aber an den gemeinsamen Ursachen der geringen Vorsorgebereitschaft an: Langlebighkeits- und Pflegerisiko wirken in der Kalkulation gegenläufig. Kombinierte Produkte aus Rente und Pflegeleistung könnten Selektionseffekte deshalb teilweise ausgleichen und insgesamt ein niedrigeres Prämienniveau ermöglichen (Murtaugh et al., 2001).

Die dahinterstehende Intuition: Bleibt die versicherte Person lange gesund, wird die Rente über einen längeren Zeitraum ausgezahlt, während die Pflegekosten sinken. Tritt hingegen früh Pflegebedürftigkeit ein, steigen die Pflegekosten, während sich die Rentenlaufzeit statistisch verkürzt. Dadurch wird das Gesamtrisiko berechenbarer und der Kreis der versicherbaren Personen wächst, da kombinierte Produkte mit minimaler Risikoprüfung auskommen und auch Personen mit höheren Risiken offenstehen könnten (Murtaugh et al., 2001). Gekoppelt an die derzeit diskutierte verpflichtende, kapitalgedeckte Altersvorsorge ließe sich zudem das Zugangsproblem lösen.

Kurzfristig sollte die Verlässlichkeit des Kernsystems der SPV Priorität haben, da dieses System als Anker für die finanzielle Absicherung von Pflegerisiken unverzichtbar ist (vgl. die britischen Erfahrungen mit dem Kostendeckel). Wenn das Ziel weiterer Regelungen eine möglichst breite zusätzliche Absicherung oder die effiziente Verwendung staatlicher Mittel ist, sollte auf die Ausweitung der steuerlichen Förderung von freiwilligen PZV verzichtet werden. Denn sie ist das am schwächsten empirisch wie theoretisch belegte und verteilungspolitisch problematischste Instrument. Soweit kapitalgedeckte Elemente gewünscht sind, sprechen die Befunde für kollektive statt individuelle Lösungen. Diese könnten in Form einer institutionell stärker abgesicherten Kapitalbildung im Rahmen der SPV (SVR Wirtschaft, 2026) realisiert werden.

## Literatur

- Albrecht, M. & Ochmann, R. (2020). Ergänzende private Vorsorge für den Fall der Pflegebedürftigkeit: Stand und Perspektiven. In K. Jacobs, A. Kuhlmei, S. Greß, J. Klauber & A. Schwinger (Hrsg.), *Pflege-Report 2020: Neuausrichtung von Versorgung und Finanzierung* (S. 221–234). Springer.
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 57(3), 415–426.
- Ben-Meir, A. & Zaray-Mizrahi, D. (2026, 4. Juli). Lessons learnt from long-term care insurance in Israel. *The Actuary*.
- Blavet, T., Lorenzoni, L. & Rapp, T. (2026). Future long-term care expenditure trajectories across OECD countries. *OECD Health Working Papers*, Nr. 194. OECD Publishing.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2026, 5. Juni). *Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Pflegeversicherung (Pflege-neuordnungsgesetz – PNOG)*.
- BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. (2003). *Bericht der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*.
- Brown, J. R. & Finkelstein, A. (2007). Why is the market for long-term care insurance so small? *Journal of Public Economics*, 91(10), 1967–1991.
- Brown, J. R. & Finkelstein, A. (2008). The interaction of public and private insurance: Medicaid and the long-term care insurance market. *American Economic Review*, 98(3), 1083–1102.
- Bundesregierung. (2024). *Bericht zur zukunftssicheren Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung*. Deutscher Bundestag.
- Commission on Funding of Care and Support. (2011). *Fairer Care Funding: The Report of the Commission on Funding of Care and Support*.
- Courtemanche, C. & He, D. (2009). Tax incentives and the decision to purchase long-term care insurance. *Journal of Public Economics*, 93(1–2), 296–310.

- Cribb, J. & Emmerson, C. (2020). What happens to workplace pension saving when employers are obliged to enrol employees automatically? *International Tax and Public Finance*, 27, 664–693.
- Cutler, D. M. (1993). Why doesn't the market fully insure long-term care? *NBER Working Paper*, Nr. 4301. National Bureau of Economic Research.
- de Biase, P. & Dougherty, S. (2023). From local to national: Delivering and financing effective long-term care. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, Nr. 45. OECD Publishing.
- Deutscher Bundestag. (2012). *Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung (Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz – PNG) BT-Drucksache 17/9369*.
- Doty, P., Nadash, P. & Racco, N. (2015). Long-term care financing: Lessons from France. *Milbank Quarterly*, 93(2), 359–391.
- Eling, M. & Ghavibazoo, O. (2019). Research on long-term care insurance: Status quo and directions for future research. *Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 44(2), 303–356.
- Experten-Rat Pflegefinanzen. (2025). *Update: Pflege+ Versicherung stationär*.
- Genett, T. (2026). Pflegereform 2026: Kommt die generationengerechte Zeitenwende noch rechtzeitig? Warum eine Sanierung der sozialen Sicherung ohne Pflegestabilitätspakt unmöglich ist. In U. Reipschläger, C. Schulte & N. Osterkamp (Hrsg.), *Gesundheitswesen aktuell 2026* (S. 152–172). BARMER Institut für Gesundheitssystemforschung.
- Geyer, J., Grabka, M. M. & Haan, P. (2021). 20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart. *DIW Wochenbericht*, 88(40), 667–673.
- Goda, G. S. (2011). The impact of state tax subsidies for private long-term care insurance on coverage and Medicaid expenditures. *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 744–757.
- Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C. & Schupp, J. (2019). The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), 345–360.
- Haun, D. (2025). Rolle und Verbreitung von privaten Pflegezusatzversicherungen. *G+G Wissenschaft (GGW)*, 25(1), 34–38.
- Hermann, T., Runschke, B., Schnitzer, M. & Schwarz, M. (2026). Soziale Pflegeversicherung unter Druck: Einordnung der geplanten Pflegereform. *Wirtschaftsdienst*, 106(8), 20–26.
- Kochskämper, S., Neumeister, S. & Stockhausen, M. (2020). Unspezifische Vorsorge – reicht es für die Pflege? *IW-Report*, Nr. 44. Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Lambregts, T. R. & Schut, F. T. (2020). Displaced, disliked and misunderstood: A systematic review of the reasons for low uptake of long-term care insurance and life annuities. *Journal of the Economics of Ageing*, 17, 100236.
- Mayhew, L., Karlsson, M. & Rickayzen, B. (2010). The role of private finance in paying for long term care. *Economic Journal*, 120(548), F478–F504.
- Munnell, A. H. (2024). *Washington State establishes a long-term care program* (Issue in Brief 24-17). Center for Retirement Research at Boston College.
- Murtaugh, C. M., Spillman, B. C. & Warshawsky, M. J. (2001). In sickness and in health: An annuity approach to financing long-term care and retirement income. *Journal of Risk and Insurance*, 68(2), 225–253.
- Panesar, D. (2025). Singapore's health reforms in response to an aging society. *Journal of Public Health Policy*, 46, 847–857.
- PKV-Verband – Verband der Privaten Krankenversicherung. (2026a). *Beitragserhöhung in der Pflegeversicherung 2026*.
- PKV-Verband – Verband der Privaten Krankenversicherung. (2026b). *PKV-Zahlenportal*.
- Rothgang, H., Domhoff, D., Friedrich, A.-C., Heinze, F. & Kalwitzki, T. (2020). *Alternativen zur Finanzierung der Pflegeversicherung: Abschlussbericht im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung*. Hans-Böckler-Stiftung.
- Scheller-Kreinsen, D. (2025, 27. März). Jüngere Menschen unterschätzen oft ihr Pflegerisiko. *ÄrzteZeitung*, Nr. 13/25, 19.
- Smetek, S., Gunnlaugsson, A., Giese, C. & Clemens, Q. (2026, 1. Januar). *The long-term care insurance industry through 2024: Summary statistics and observations from the Experience Reporting Forms*. Milliman.
- SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2026). *Frühjahrgutachten 2026, Kapitel 4: Soziale Pflegeversicherung*.
- Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen. (2021, 22. März). *Pflegezusatzversicherungen: Beitragserhöhungen von 60 bis 100 Prozent*.
- Vidal-Meliá, C., Ventura-Marco, M. & Pla-Porcel, J. (2020). An NDC approach to helping pensioners cope with the cost of long-term care. *Journal of Pension Economics & Finance*, 19(1), 80–108.
- WIdO – Wissenschaftliches Institut der AOK. (2026). *Entwicklung der Eigenanteile in der vollstationären Pflege* (Datenstand 30. Juni 2026).

**Title:** Low uptake of private supplementary long-term care insurance – implications for long-term care reform

**Abstract:** In view of rising long-term care costs and budgetary constraints, reforming the long-term care insurance system to provide effective cover against long-term care risks is becoming increasingly challenging. What role can voluntary supplementary insurance play in this regard? Empirical findings show that voluntary markets have remained small and socially selective. Tax incentives have had little effect on uptake and have essentially led to windfall effects. Broad coverage has only been achieved in compulsory, publicly organised systems. Nevertheless, tax incentives for voluntary supplementary insurance – the policy instrument with the weakest evidence base – are once again under discussion. This article examines this approach from a health economics and international perspective, reviews the available evidence and highlights implications for long-term care reform.

Lucia Mrázová, Hanna Fischer, Jana Winter, Tim Leibert, Nadine Marmai, Jonathan Gescher, Rüdiger Wink

# Arbeitsmarktintegration: Pfadabhängigkeiten und Empfehlungen für neue Zuwanderungsregionen

**Der demografische Wandel und der Rückgang der Erwerbsbevölkerung erhöhen in vielen strukturschwachen Regionen den Bedarf an internationalen Fach- und Arbeitskräften. Deren Arbeitsmarktintegration wird jedoch häufig durch strukturelle, institutionelle und gesellschaftliche Barrieren erschwert. Auf Grundlage regionaler Daten und qualitativer Erhebungen untersucht der Beitrag die zugrunde liegenden Pfadabhängigkeiten und leitet am Beispiel des Burgenlandkreises in Sachsen-Anhalt wirtschaftspolitische Handlungsansätze für neue Zuwanderungsregionen ab.**

Der demografische Wandel stellt viele Regionen Deutschlands vor erhebliche wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen. Prognosen zufolge ist eine jährliche Nettozuwanderung von zwischen 280.000 und 400.000 Personen notwendig, um den demografisch bedingten Rückgang des Arbeitskräftepotenzials auszugleichen (Fuchs et al., 2021; Kubis & Schneider, 2024). Insbesondere strukturschwächere Regionen Ostdeutschlands sind seit Jahrzehnten von tiefgreifenden Transformationsprozessen und einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang geprägt (Leibert, 2026). Gleichzeitig erschweren geringe Migrationserfahrungen die Gewinnung und die langfristige Bindung von Arbeits- und insbesondere Fachkräften. Eine solche geringe Migrationserfahrung ist kennzeichnend für sogenannte neue Zuwanderungsregionen, in denen die Ankunft von Migrant:innen soziale Veränderungen und neue Integrationsprozesse anstoßen kann (McAreavey & Argent, 2018). Dieser Artikel untersucht am Beispiel des Burgenlandkreises in Sachsen-Anhalt, wie strukturschwache Regionen Zuwanderung gestalten und neue Integrationsprozesse etablieren können.

## Demografische und wirtschaftliche Entwicklungen im Burgenlandkreis

Für den Burgenlandkreis wird ein Bevölkerungsrückgang von 20,5 % bis 2040 prognostiziert – die stärkste Schrumpfung in Sachsen-Anhalt (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 2026). Hauptursache dafür ist die

natürliche Bevölkerungsentwicklung, da die Sterbefälle deutlich die Geburtenzahlen übersteigen (Leibert, 2026). Die Zuwanderung, insbesondere aus dem Ausland, schwächt die demografische Alterung zwar ab, kann die negative Bevölkerungsentwicklung jedoch nicht kompensieren. Trotz gestiegener Zuwanderung lag der Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Jahr 2024 im Burgenlandkreis mit 8 % weit unter dem Bundesdurchschnitt von 15 % (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2026a, eigene Berechnungen), was die Möglichkeiten zur Gewinnung und zur langfristigen Bindung internationaler Arbeitskräfte begrenzt.

Insbesondere die Erwerbsbevölkerung geht überproportional stark zurück: Im Burgenlandkreis sank der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung von 63 % (2011) auf 58 % (2024), was zu einer strukturel-

**Dr. Tim Leibert** ist Senior Researcher am Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL).

**Lucia Mrázová** und **Jonathan Gescher** sind wissenschaftlicher Mitarbeiter:innen am IfL.

**Dr. Nadine Marmai, Hanna Fischer und Jana Winter** sind wissenschaftliche Mitarbeiter:innen an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) Leipzig.

**Prof. Rüdiger Wink** ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der HTWK Leipzig.

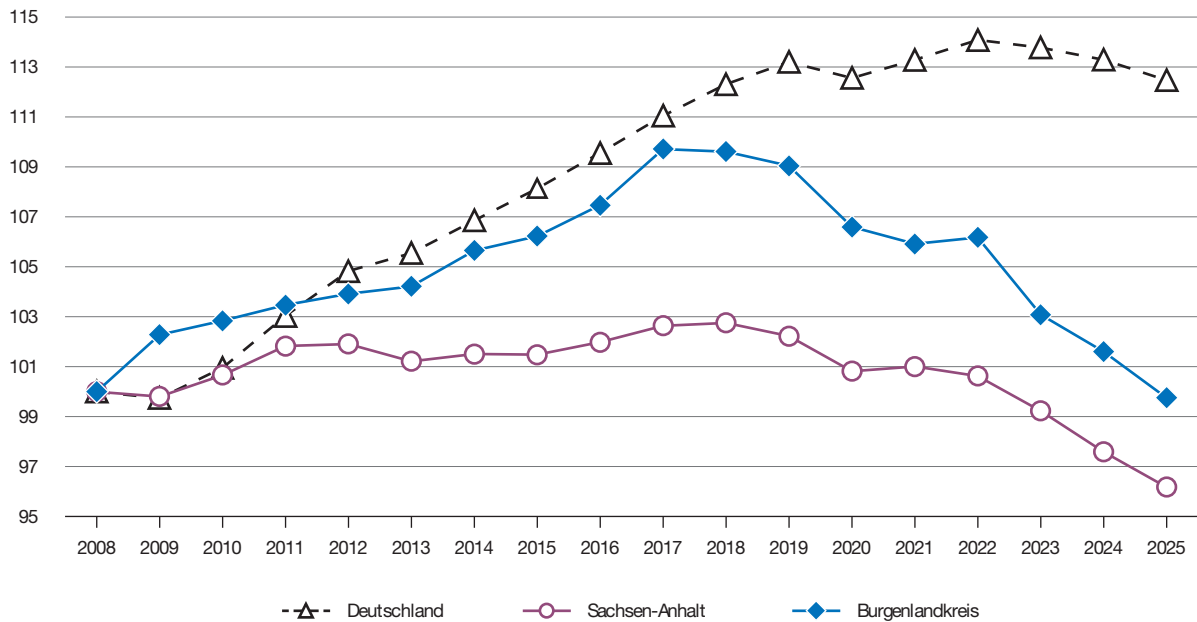
© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Abbildung 1

**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit deutscher Staatsbürgerschaft im Burgenlandkreis, 2008–2025**

Index 2008 = 100



Quelle: Eigene Darstellung, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2026).

len Verknappung von jungen Arbeitskräften führt (BiSMit, 2024). Auch die Beschäftigungsentwicklung verdeutlicht die zunehmende Arbeitskräftknappheit. Während die Zahl deutscher sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nach 2017 zurückging (Abbildung 1), nahm die Zahl ausländischer Beschäftigter insbesondere seit 2020 deutlich zu (Abbildung 2). Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen wird in Abbildung 1 und 2 relativ zum jeweiligen Ausgangswert im Jahr 2008 (Index = 100) dargestellt. Bei der Interpretation der Wachstumsraten sind die unterschiedlichen Ausgangsniveaus zu beachten, sowie Effekte infolge des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, die den deutlichen Anstieg im Burgenlandkreis seit 2020 teilweise begründen.

Internationale Beschäftigte federn den Rückgang der deutschen Beschäftigung damit teilweise ab. 2025 hatten im Burgenlandkreis 11 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine ausländische Staatsangehörigkeit – mehr als im Durchschnitt in Gesamt-Sachsen-Anhalt, aber deutlich weniger als im Bundesdurchschnitt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2026a).

In Sachsen-Anhalt konzentriert sich die Beschäftigung von Migrant:innen auf wenige, vielfach systemrelevante Berufsfelder wie Lebensmittelherstellung, Gastgewerbe, Verkehr und Logistik (Abbildung 3). Zugleich sind sie überdurchschnittlich häufig in Arbeitnehmerüberlassung

tätig und arbeiten oftmals unter ihrem Qualifikationsniveau (Brücker et al., 2020; Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 2025).

Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass die Potenziale internationaler Arbeitskräfte bislang nur teilweise ausgeschöpft werden und insbesondere bei der qualifikationsadäquaten Beschäftigung sowie der Integration migrantischer Frauen in den Arbeitsmarkt weiterhin erhebliche Herausforderungen bestehen.

### Pfadabhängigkeiten als Integrationsherausforderungen

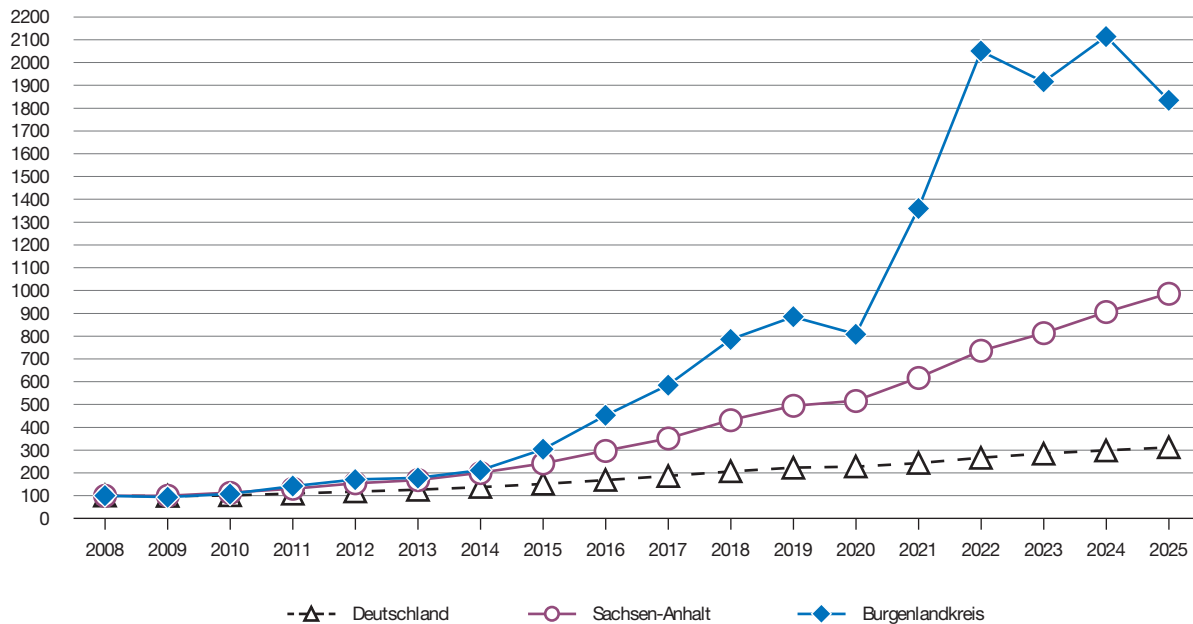
Die Gewinnung und langfristige Bindung internationaler Arbeits- und Fachkräfte in Ostdeutschland und damit auch im Burgenlandkreis wird durch zwei historisch gewachsene Pfadabhängigkeiten weiter erschwert (Wink et al., 2025).<sup>1</sup> Die erste Pfadabhängigkeit ist historisch-wirtschaftlich bedingt: Die Region verfügt über geringe Migrationserfahrungen. Die abgeschotteten Arbeitsmärkte der DDR und die überwiegend befristete Beschäftigung ausländischer

<sup>1</sup> Pfadabhängigkeiten bezeichnen, dass frühere Entscheidungen, Ereignisse oder Entwicklungen den weiteren Verlauf eines Prozesses beeinflussen und bestimmte spätere Möglichkeiten wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher machen.

Abbildung 2

**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Burgenlandkreis, 2008–2025**

Index 2008 = 100



Quelle: Eigene Darstellung, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2026).

discher Vertragsarbeiter:innen verhinderten den Aufbau dauerhafter migrantischer Netzwerke und breiter Migrationserfahrungen (Lange, 2021). So hatten 1990 rund 60 % der DDR-Bürger:innen keinen Kontakt zu Zugewanderten, während umgekehrt zwei Drittel der Zugewanderten in ihrer Freizeit keinen Kontakt zu DDR-Bürger:innen hatten (Glorius, 2020). Bis heute fehlt ein kontinuierlicher Prozess der erfolgreichen Integration internationaler Arbeitskräfte – insbesondere, weil (ko-)ethnische Unterstützungsstrukturen nur begrenzt vorhanden sind, die andernorts zentrale Ankerfunktionen übernehmen.

Die Region ist überwiegend durch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) geprägt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2026b; Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 2021). Damit fehlen vielfach die personellen und finanziellen Ressourcen, die Großunternehmen im Wettbewerb um Fachkräfte für Ausbildung, Qualifizierung sowie die Rekrutierung und Integration ausländischer Beschäftigter einsetzen können (Pierenkemper et al., 2023).

Zusätzlich sind geringe Zuwanderungsanteile ein Grund dafür, dass Erfahrungen im Umgang mit Migration, Vielfalt und internationaler Beschäftigung häufig weniger ausgeprägt sind. Davon profitierte in den vergangenen Jahren insbesondere die in Teilen rechtsextreme AfD, die

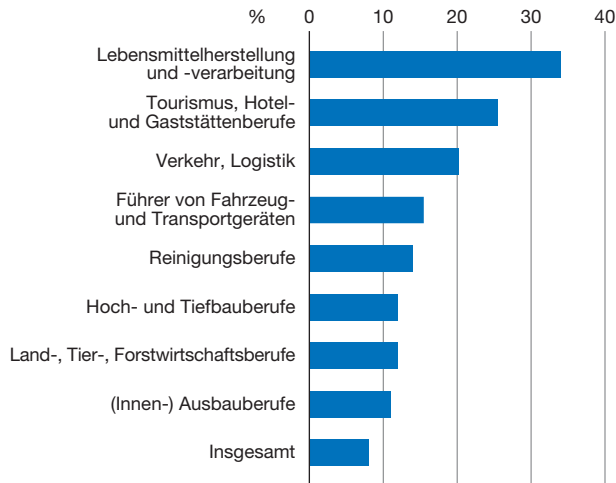
diese Entwicklung politisch instrumentalisierte, während zugleich die Zahl rechtsmotivierter Gewalttaten deutlich zunahm. Wie stark sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Bleibeperspektive von Menschen mit Migrationsgeschichte auswirken können, zeigt eine aktuelle Studie. Demnach erwägt rund ein Drittel der Einwohner:innen mit Migrationsgeschichte, Sachsen-Anhalt zu verlassen (Dülken & von Oswald, 2026). Als zentrale Wegzugsgründe werden mangelnde Willkommenskultur, Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen sowie ein fehlendes soziales Umfeld genannt (Abbildung 4).

Besonders alarmierend ist, dass gerade junge Zugewanderte, auch mit guten Deutschkenntnissen und hohen Bildungsabschlüssen, einen Wegzug in andere Bundesländer oder ins Ausland erwägen. Als Gründe nennen sie ein Klima der Ablehnung und Erfahrungen mit Racial Profiling durch die Polizei (Dülken & von Oswald, 2026). Verstärkt wird diese Entwicklung durch den Abbau migrationsbezogener Unterstützungsstrukturen (Antidiskriminierungsstelle Sachsen-Anhalt et al., 2025). Für die Region ist das auch wirtschaftlich relevant: Ihre Attraktivität für internationale Fachkräfte sinkt – und bestehende Arbeits- und Fachkräftengpässe könnten sich dadurch weiter verschärfen.

Die zweite Pfadabhängigkeit betrifft die räumliche Konzentration migrantischer Netzwerke. Internationale Zuge-

**Abbildung 3**  
**Anteilen ausländischer Beschäftigter am Arbeitsort in Sachsen-Anhalt, 2025**

nach Klassifikation der Berufe (KldB 2010)



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2025), eigene Berechnungen.

wanderte siedeln sich bevorzugt dort an, wo bereits soziale Kontakte, Communities und niedrigschwellige Unterstützungsangebote bestehen (Massey et al., 1993; Tanis, 2020). Nach dem Auslaufen staatlicher Wohnsitzauflagen orientieren sich viele Zugewanderte bei ihrer Wohnortwahl an solchen Netzwerken, wodurch Großstädte und etablierte Ankunftsregionen zusätzliche Standortvorteile gewinnen (Leibert, 2026). Strukturschwache Regionen konkurrieren damit um internationale Arbeitskräfte unter erschwerten Bedingungen. Beide Pfadabhängigkeiten verstärken sich gegenseitig: Geringe Zuwanderung erschwert die Entstehung migrantischer Netzwerke, deren Fehlen die Region wiederum für weitere Zuwanderung unattraktiver macht. So entsteht ein Kreislauf aus geringer Zuwanderung, schwachen Integrationsstrukturen und sinkender Attraktivität, der demografische Schrumpfung und ökonomische Erosion verstärken kann. Eine pfadbrechende Strategie erfordert den Erhalt und Ausbau institutioneller Unterstützungsstrukturen, bessere Arbeitsmarktchancen sowie die Förderung lokaler Netzwerke und gesellschaftlicher Offenheit, um die Attraktivität für Migrant:innen zu erhöhen. Der Burgenlandkreis hat hierfür verschiedene Ansätze entwickelt, die auch anderen neuen Zuwanderungsregionen als Handlungsoptionen dienen können.

### Integrationsansätze aus dem Burgenlandkreis

Die Erkenntnisse und abgeleiteten Handlungsempfehlungen beruhen auf qualitativen Fokusgruppen, Interviews

**Abbildung 4**  
**Hauptgründe zur Abwanderung aus Sachsen-Anhalt unter den befragten Zugewanderten, 2025**



Quelle: Dülken & von Oswald (2026), Anzahl der befragten N = 184.

und Workshops mit Zugewanderten, Behörden, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen des Interreg-Europe-Projekts MILEstone.<sup>2</sup>

### Offene sowie transparente und rechtliche sowie administrative Rahmenbedingungen

Ein zentrales Hemmnis der (Arbeitsmarkt-)Integration besteht in der Fragmentierung migrationsbezogener Verwaltungs- und Beratungsleistungen. Um Zugänge zu Arbeit, Qualifizierung und Anerkennungsverfahren zu vereinfachen, hat der Burgenlandkreis als Vorreiter im Jahr 2018 eine zentrale Anlaufstelle für Migrant:innen und Schutzsuchende in der Verwaltung gegründet. Als One-Stop-Shop bündelt die Migrationsagentur – kurz MiA – die Ausländerbehörde, Jobcenter, Jugendamt und Sozialhilfe für Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund unter einem Dach (Abbildung 5). Zusätzlich wurde das Integrationsnetzwerk im Burgenlandkreis als Wissens- und Vernetzungsplattform aufgebaut, das ca. 70 Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zusammenbringt.

Gleichzeitig sehen sich lokale Behörden, auch im Burgenlandkreis, zunehmend mit neuen strukturellen Her-

<sup>2</sup> MILEstone steht für Migrants' Integration in Local Economies und ist ein Interreg-Europe-Projekt zur interregionalen Politikernkooperation. Kern des Projekts: Drittstaatsangehörige sind in europäischen Arbeitsmärkten systematisch unterqualifiziert beschäftigt – formale Qualifikationen werden nicht anerkannt, Zugang zu Weiterbildung und Selbstständigkeit ist erschwert. MILEstone zielt darauf, regionale und lokale Förderinstrumente so zu verbessern, dass berufliche Bildung und Unternehmensgründung durch Migrantinnen und Migranten besser unterstützt werden.

Abbildung 5

**VielFalter\* Migrationsagentur Burgenlandkreis: Alles unter einem Dach**

Quelle: Anna Lena Hemmer & Anne Limpert, 2023.

ausforderungen konfrontiert. Insbesondere bundesweite Kürzungen im Bereich der Migrations- und Asylberatung, der Integrationsarbeit sowie psychosozialer Unterstützungsangebote seit 2023 führen zu einer schrittweisen Schwächung bestehender Integrationsstrukturen und erschweren die gesellschaftliche und berufliche Integration.

#### Personenzentrierter Ansatz

Aufgrund von Zeitdruck und mangelnden Personalressourcen liegt der Fokus in der Arbeitsmarktintegration von Migrant:innen vielfach auf einer möglichst schnellen und einfachen Arbeitsaufnahme, während Qualifikationen, berufliche Erfahrungen und langfristige Integrationsperspektiven weniger berücksichtigt werden. Die Interviews deuten darauf hin, dass viele Zugewanderte unzureichend über Möglichkeiten der Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse informiert werden und ihre vorhandenen Kompetenzen und Qualifikationen nicht berücksichtigt werden. Dies begünstigt eine Beschäftigung unterhalb ihres Qualifikationsniveaus und trägt zu einer höheren Anzahl an Migrant:innen in niedrig entlohnenden Tätigkeiten bei. Innerhalb der standardisierten Prozesse können jedoch Unterschiede auftreten, die durch die jeweiligen Sachbearbeiter:innen beeinflusst werden. Die Interviews weisen auf unterschiedliche, teils stereotype Einschätzungen der Potenziale deutscher und migrantischer Klient:innen hin. Um internationale Arbeits- und Fachkräfte langfristig an

die Region zu binden, sollten Anerkennungsverfahren vereinfacht, Beratungsstrukturen fachlich sowie ressourcenspezifisch gestärkt und Verwaltungsangestellte kontinuierlich zu migrationsrechtlichen und interkulturellen Fragestellungen weitergebildet werden. Regelmäßige Supervisionen und stabile institutionelle Rahmenbedingungen können dazu beitragen, auch unter hoher Arbeitsbelastung Beratungsqualität und Verfahrenssicherheit aufrechtzuerhalten. Um dies gesetzlich zu verankern, sollte die Einführung eines Landesantidiskriminierungsgesetzes (LADG) vorangetrieben werden, da das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) keine spezifischen Regelungen zur Bekämpfung von Diskriminierung durch Behörden enthält.

#### Mehrsprachigkeit in Verwaltungen

Der Zugang zu Dienstleistungen ist außerdem stark von sprachlichen Fähigkeiten abhängig. Sprachbarrieren, unzureichende Finanzierung kultureller Mediation sowie eine nicht bedarfsgerechte Verfügbarkeit von Dolmetschleistungen und digitalen Übersetzungswerkzeugen erhöhen das Risiko von Missverständnissen, Informationsverlusten und können so zu Fehlentscheidungen und Verzögerungen in Verwaltungsverfahren führen. Die Befunde des MILEstone-Projekts zeigen, dass viele Migrant:innen die sprachliche Unterstützung in Behörden als unzureichend wahrnehmen und häufig auf informelle Hilfe durch Familienangehörige oder Ehrenamtliche angewiesen sind. Investitionen in Sprachmittlung und mehrsprachige Verwal-

tungsstrukturen können Transaktionskosten senken und Integrationsprozesse beschleunigen. Gleichzeitig sollten Verwaltungsangestellte im Gebrauch einfacher Sprache sowie in der Verwendung von Visualisierungen geschult werden, um Prozesse verständlicher zu machen. Um die Passgenauigkeit von Unterstützungsangeboten zu erhöhen, wurde im Burgenlandkreis der Migrant:innenrat (MiL-RAt) als Methode der Peer-Arbeit von Beschäftigten der Migrationsagentur gegründet. Damit soll das Ziel verfolgt werden, Verwaltungsprozesse zu verbessern und migrantische Mitarbeitende zu unterstützen (Burgenlandkreis, 2024).

#### Offenheit der Region gegenüber Migration

Die Ergebnisse des MILEstone-Projekts zeigen ein ambivalentes Bild der Lebens- und Integrationsbedingungen im Burgenlandkreis. Viele Befragte schätzen die soziale Nähe, den erschwinglichen Wohnraum, kurze Wege und die verfügbare Kinderbetreuung. Zugleich erschweren begrenzte berufliche Entwicklungsmöglichkeiten, Infrastrukturdefizite sowie fehlende kulturelle und soziale Angebote die langfristige regionale Bindung. Fehlende Kontakte zur lokalen Bevölkerung, lückenhafte migrantische Netzwerke und weit verbreitete Rassismus- und Diskriminierungserfahrungen (Loschert et al., 2025) können das Gefühl, nicht willkommen zu sein, sowie soziale Isolation verstärken. Regionale Offenheit ist ein wichtiger wirtschaftspolitischer Standortfaktor. Begegnungsangebote, Maßnahmen gegen Diskriminierung sowie die aktive Beteiligung migrantischer Communities am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben können die Attraktivität strukturschwacher Regionen erhöhen und Abwanderung verringern.

Damit gesellschaftliche Offenheit dauerhaft wirksam werden kann, muss sie institutionell verankert werden. Öffentliche Institutionen, Zivilgesellschaft und Unternehmen sollten Migrationsdiskurse sachlich mitgestalten und rechtspopulistischen Deutungen entgegenwirken. Dafür ist die stärkere Repräsentation von Menschen mit Migrationsgeschichte in den Entscheidungsstrukturen dieser Organisationen zentral. Verlässliche Beschwerde-, Präventions- und Sanktionsmechanismen sichern dies institutionell ab.

#### Wirtschaftliche Struktur der Region – Situation am Arbeitsmarkt

Der Arbeits- und Fachkräftemangel in ländlichen Räumen erfordert auch seitens der Unternehmen Strategien zur Gewinnung und Bindung internationaler Arbeitskräfte. Im Burgenlandkreis sind Migrant:innen aktuell überproportional in niedrig entlohnenden, befristeten und informellen Be-

schäftigungsverhältnissen tätig, die mit geringerer gesellschaftlicher Anerkennung und erhöhtem Ausbeutungsrisiko einhergehen (Brücker et al., 2020; Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 2025).

Diese Beschäftigungssituation ist auch auf bestehende Integrationshürden zurückzuführen. So sind Migrant:innen häufig mit Vorurteilen in verschiedenen Phasen des Erwerbslebens konfrontiert, etwa bei der Einstellung, beim Aufstieg oder bei der Weiterbildung. Insbesondere Frauen mit Kopftuch sehen sich vielfach einer ablehnenden Haltung potenzieller Arbeitgeber gegenüber. Unternehmen verweisen auf mangelnde Erfahrung im Umgang mit migrantischen Beschäftigten, Sprachbarrieren sowie bürokratische Anforderungen. Zudem wurde von Vorbehalten innerhalb der Belegschaft berichtet, bis hin zu Kündigungsandrohungen im Falle der Einstellung von Migrant:innen (Fokusgruppeninterview, November 2023).

Erfahrungen aus dem Burgenlandkreis zeigen zugleich, dass Unternehmen durch betriebliche Sprachförderung, transparente Entwicklungsperspektiven und eine wertschätzende Organisationskultur die Integration unterstützen. Beispielsweise bieten einige Unternehmen betriebsinterne, bedarfsgerechte Sprachkurse mit branchenspezifischen Inhalten sowie flexible Arbeitszeitmodelle an, um die Vereinbarkeit mit Schichtarbeit zu erleichtern – unterstützt durch den Erfahrungsaustausch innerhalb des Integrationsnetzwerks.

Dafür ist eine engere Kooperation zwischen Verwaltung und Arbeitgebern nötig, etwa durch Abbau bürokratischer Hürden, zentrale Ansprechstellen und die Vermittlung des Nutzens solcher Zusammenarbeit. Im Burgenlandkreis entstand u.a. die Pilotmaßnahme CareerPaths, die Unternehmensbesuche für Migrant:innen als potenzielle Mitarbeitende organisiert. Auch Schulungen und Antidiskriminierungsmaßnahmen können ein wertschätzendes Arbeitsumfeld fördern. Beispielsweise entwickelt, erprobt und evaluiert das Projekt Culture and Care (Cult-Care) als Teil der Translationsregion für digitalisierte Gesundheitsversorgung (TDG) eine digitale Lernplattform für kultursensible Pflegekompetenzen. Sie richtet sich an Pflegeschüler:innen, Lehr- und Pflegekräfte und soll die Versorgung von Patient:innen mit Migrationshintergrund sowie die interkulturelle Zusammenarbeit in Pflegeteams verbessern.

#### Fazit und Handlungsempfehlungen

Die erfolgreiche Integration internationaler Fach- und Arbeitskräfte sollte gerade in schrumpfenden ländlichen Regionen als zentraler Bestandteil einer langfristigen Regional- und Fachkräftestrategie verstanden werden, um

Zuwanderung wirksam für die Fachkräftesicherung und eine pfadbrechende Regionalentwicklung zu nutzen. Dafür braucht es leistungsfähige Verwaltungsstrukturen, einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, gesellschaftliche Offenheit und inklusive Arbeitsbedingungen. Im Burgenlandkreis bestehen mit der MiA und dem Integrationsnetzwerk etablierte Strukturen, die Integrationsprozesse koordinieren und den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern können.

Die Befunde aus dem MILEstone-Projekt verweisen jedoch auf ein Strukturproblem, das über den Burgenlandkreis hinaus für neue Zuzugsregionen relevant ist: Zuwanderung allein löst den Fachkräftemangel nicht. Anerkennungshürden, fehlende berufliche Entwicklungsperspektiven und Diskriminierung können dazu führen, dass vorhandene Qualifikationen ungenutzt bleiben oder Zugewanderte die Region wieder verlassen. So kann ein sich selbst verstärkender Zusammenhang zwischen schwachen Integrationsstrukturen, geringer Zuwanderung und sinkender regionaler Attraktivität entstehen.

Eine zukunftsfähige Integrationspolitik sollte deshalb über die unmittelbare Arbeitsmarktintegration hinausgehen. Personenzentrierte und mehrsprachige Verwaltungsstrukturen sind dabei unabdinglich. Ein offenes gesellschaftliches Klima ist dabei ebenso entscheidend wie institutionelle Strukturen, da ausgrenzende Migrationsdiskurse Zuzug hemmen und Abwanderung begünstigen können. Integration bleibt damit eine gemeinsame Verantwortung von Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

## Literatur

Antidiskriminierungsstelle Sachsen-Anhalt, ENTKNOTEN, OFEK e. V. & LAMSA e. V. (2025). *Ressourcen für Sie – Antidiskriminierungsstelle Sachsen-Anhalt*.

- BiSMit – Bildung im Strukturwandel in Mitteldeutschland. (2024). *Dash-board: Bildungsmonitoring* [Datensatz].
- Brücker, H., Kosyakova, Y. & Schuß, E. (2020). Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. In *Forschungsdaten für die Kinder- und Jugendhilfe* (S. 187–209). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Burgenlandkreis. (2024). *Baselinestudy Burgenlandkreis*.
- Dülken, B. & von Oswald, A. (2026). *Sachsen-Anhalt: Vom Transit- zum Bleibeland*.
- Fuchs, J., Söhnlein, D. & Weber, B. (2021). *Projektion des Erwerbspersonpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen*.
- Glorius, B. (2020). Migrationsgeschichte Ostdeutschlands I. Von der Zeit der DDR bis in die 1990er-Jahre. In *Regionalentwicklung in Ostdeutschland: Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie* (S. 211–222). Springer.
- Hemmer, A. L. & Limpert, A. (2023). *Vielfalter\* – Migrationsagentur Burgenlandkreis: Alles unter einem Dach*.
- Kubis, A. & Schneider, L. (2024). *Zuwanderung und Arbeitsmarkt: Eine Analyse für Deutschland und die Bundesländer*.
- Lange, M. (2021). The legacy of state socialism on attitudes toward immigration. *Journal of Comparative Economics*, 49(3), 733–750.
- Leibert, T. (2026). Demografischer Wandel und regionale Disparitäten: Herausforderungen für die Arbeitsmärkte. In F. Gesemann, D. Filsinger & S. Münch (Hrsg.), *Handbuch Lokale Integrationspolitik* (S. 141–164). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431–466.
- McAreevey, R. & Argent, N. (2018). Migrant integration in rural new immigration destinations: An institutional and triangular perspective. *Journal of Rural Studies*, 64, 267–275.
- Pierenkemper, S., Jansen, A. & Orange, F. (2023). *Internationale Fachkräfte in KMU – Weniger Bürokratie, mehr Fachkräfte*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2026a). *Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort nach Geschlecht, Nationalität und Altersgruppen*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2026b, 19. Februar). *Regionaldatenbank Deutschland* [Text].
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt. (2021). *Branchen- und Größenverteilungen Sachsen-Anhalt* [Datensatz].
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt. (2025). *Statistischer Bericht Erwerbstätigkeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte*.
- Tanis, K. (2020). Regional distribution and location choices of immigrants in Germany. *Regional Studies*, 54(4), 483–494.
- Wink, R., Fischer, H., Marmai, N. & Winter, J. (2025). Reinforcing path dependencies: The struggle to attract and integrate foreign workers in regions undergoing structural change. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 84(1), 1–4.

**Title:** *Labour market integration in new migration destinations: path dependencies and economic policy approaches*

**Abstract:** *Demographic change and the shrinking workforce are increasing the demand for international skilled workers and employees in many structurally weak regions. However, their integration into the labor market is often hindered by structural, institutional, and societal barriers. Based on regional data and qualitative research, this paper examines the underlying path dependencies and, using the Burgenland district as a case study, derives economic policy recommendations for emerging immigration regions.*

Julian Knips, Christian Wernick

# Sinkende Dynamik im Glasfaserausbau: Herausforderungen bei der Finanzierung

Die Anzahl der mit Glasfaser versorgten bzw. versorgbaren Haushalte in Deutschland ist zuletzt stark angestiegen. Aktuelle Veröffentlichungen deuten jedoch darauf hin, dass diese Dynamik zeitnah wieder abnehmen könnte. Zahlreiche Unternehmen stellen ihre Expansionsziele infrage, sodass auch die politisch definierten Ziele zur Abdeckung und Nutzung von Glasfaseranschlüssen in Gefahr sind. Neben mangelnder Nachfrage und steigenden Baukosten werden auch steigende Finanzierungskosten infolge des Endes der Nullzinspolitik als Ursache genannt. Wir arbeiten heraus, wie sich die Finanzierungsmöglichkeiten und -konditionen zwischen Unternehmen verschiedener Eigentümerstrukturen und Geschäftsmodelle unterscheiden und wie die Unternehmen auf die steigenden Herausforderungen reagieren. Die staatliche Förderung günstigerer Kredite für Unternehmen sowie klare Regeln für die Abschaltung der Kupfernetze können dazu beitragen, die Dynamik des Glasfaserausbaus aufrechtzuerhalten.

Der Ausbau von Glasfaser bis in die Häuser bzw. Wohnungen (FTTH – Fiber to the Home) hat in den letzten Jahren stark an Fahrt aufgenommen und dazu geführt, dass Deutschland im internationalen Vergleich bei der Glasfaserverfügbarkeit aufgeholt hat.<sup>1</sup> Seit Ende 2020 ist die Zahl der Homes Passed (HP)<sup>2</sup> von 6,7 Mio. auf 24,6 Mio. Anschlüsse gestiegen, sodass von einer Homes-Passed-Abdeckung von ca. 55 % auszugehen ist (Bundesnetzagentur, 2025b). Diese Dynamik zählt auf das Ziel eines „flächendeckenden Glasfaserausbau[s] FTTH“ im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung ein (CDU, CSU & SPD, 2025).

Jüngst mehrten sich jedoch die Anzeichen, dass einige Unternehmen ihre Ausbauaktivitäten herunterfahren bzw. auf die Verdichtung, Erstellung und Aktivierung von Hausanschlüssen in bestehenden Ausbaubereichen konzentrieren und den großflächigen (Neu-)Ausbau reduzieren. Die-

se Entwicklungen schlagen sich auch in den Prognosen von Marktbeobachtern nieder (Wernick et al., 2026). Die Deutsche Telekom hat ihre Ausbauziele von ca. 2,5 Mio. neuen HP pro Jahr bislang bekräftigt (Deutsche Telekom, 2026); gleichwohl dürfte sich auch hier die Frage stellen, ob, und wenn ja, wann die Telekom reagiert und ihrerseits die Ausbaugeschwindigkeit aufgrund des geringeren Wettbewerbsdrucks drosselt, insbesondere, wenn es sich hierbei nicht um einen kurzzeitigen Rückgang, sondern um einen mittelfristigen Trend handeln sollte.

## Gründe für die sinkende Dynamik des Glasfaserausbaus

Es gibt diverse Gründe, warum die unter Druck stehenden Unternehmen ihre Ausbauziele reduzieren und weniger stark in den Ausbau und hierbei insbesondere in neue Expansionsgebiete investieren. Auf der Kostenseite schlagen sich neben den allgemeinen Kostensteigerungen (insbesondere bei Energie) vor allem die gestiegenen

1 Im Folgenden verwenden wir durchgehend die Formulierung FTTH und subsumieren darunter auch Fiber to the Building (FTTB-)Anschlüsse, bei denen die Glasfaser bis in den Gebäudekeller verlegt wird.

2 Als „Home Passed“ werden Haushalte bezeichnet, bei denen eine Glasfaserleitung in unmittelbarer Nähe der Grundstücksgrenze vorbeiführt; es ist nicht notwendigerweise ein Hausanschluss ausgebaut oder gar aktiv.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Julian Knips** ist Senior Economist am Wissenschaftlichen Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) in Bad Honnef.

**Dr. Christian Wernick** ist Abteilungsleiter Unternehmen und Strategien am WIK.

Baukosten nieder. Der Baupreisindex für den Straßenbau ist von 2020 bis 2025 um 49 % gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2026). Verzögerungen beim Netzausbau (z. B. aufgrund von fehlenden Baukapazitäten und Fachkräften (VKU, 2024)) führen dazu, dass viele Projekte erst später als geplant fertiggestellt werden und Umsätze generieren.

Auf der Einnahmenseite stellen sich insbesondere die vergleichsweise niedrigen Take-up-Raten, d. h. die geringen prozentualen Anteile von gebuchten bzw. aktivierten Anschlüssen an den technisch versorgbaren Kunden, als Herausforderung dar.<sup>3</sup> Die Take-up-Rate liegt im Gesamtmarkt bei etwa 24 %, bei den Wettbewerbern der Deutschen Telekom beträgt sie ca. 30 % (Bundesnetzagentur, 2025b). Hinzu kommt, dass auch die durchschnittlichen Umsätze je Kunde (average revenue per user (ARPU)) bislang hinter den prognostizierten Erwartungen zurückgeblieben sind. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Anbieter, wenn überhaupt, nur geringe Preisaufschläge beim Wechsel von xDSL- auf FTTH-Technologie durchsetzen können (Braun et al., 2023). Im Ergebnis sind die Geschäftsergebnisse vieler im FTTH-Ausbau engagierter Anbieter hinter den Erwartungen zurückgeblieben, was insbesondere bei den Unternehmen ins Gewicht fällt, die über kein Bestandsgeschäft auf anderen Infrastrukturen verfügen.

Neben der geschäftlich-operativen Seite, auf der die Unternehmen zu geringe Cashflows generieren und unter gestiegenen Ausgaben leiden, ist schließlich auch die Finanzierungsseite zu betrachten. Auch wenn der Hauptrefinanzierungssatz der Europäischen Zentralbank seit Mitte 2025 stabil ist und davor sogar gesenkt wurde, liegt er mit 2,15 % immer noch deutlich höher als in der Niedrig- bzw. Nullzinsphase und könnte aufgrund einer möglichen steigenden Inflation infolge des Irankrieges in näherer Zukunft wieder erhöht werden.

### Finanzierungsmöglichkeiten für Glasfaser ausbauende Unternehmen

In dieser Phase niedriger Zinsen sind die meisten investorenfinanzierten Glasfaser ausbauenden Unternehmen in den Markt gestartet, haben ihre initialen Finanzierungen mit maximalem, günstigem Fremdkapitalhebel abgeschlossen und Ende der 2010er Jahre den Ausbau begonnen. Bei branchentypischen Finanzierungszyklen von etwa sieben Jahren (Forzati & Pantalissi, 2024, S. 55)

bedeutet dies, dass sich viele dieser Unternehmen aktuell in der Refinanzierung ihres Fremdkapitals befinden.

Neben schlechteren Zinskonditionen haben die im vorigen Abschnitt beschriebenen operativen Aspekte, wie insbesondere die niedrigen Take-up-Raten, generell zu einer gewissen Investorenzurückhaltung geführt. Einige institutionelle Investoren, die bereits in großem Stil in Glasfaserprojekte investiert sind, sind aufgrund der resultierenden Klumpenrisiken auch vorsichtig damit, zusätzliche Kreditmittel für Glasfaserunternehmen bereitzustellen.

Grundsätzlich streben die im FTTH-Ausbau engagierten Unternehmen Eigen- zu Fremdkapitalverhältnisse von 20 % bis 40 % zu 60 % bis 80 % an (Knips et al., 2025). Branchentypisch ist, dass während der Ausbauphase in Ermangelung freier Cashflows kaum Eigenkapital aus dem Geschäftsbetrieb heraus gebildet werden kann. Vielmehr müssen hier in der Regel gerade bei Unternehmen, die neu in den Markt eintreten, Investoren als (Teil-)Eigentümer gewonnen werden. Es ist davon auszugehen, dass Eigenkapitalgeber neuer, mit stärker ausgeprägten Investitionsrisiken behafteter Glasfaserunternehmen höhere Eigenkapitalrenditen erwarten als die Eigenkapitalgeber/Aktionäre etablierter börsennotierter Telekommunikationsunternehmen.

Für die Fremdfinanzierung kommen maßgeblich zwei Typen von Instrumenten infrage, die Ausgabe von Anleihen sowie die Aufnahme von Krediten bei Banken und institutionellen Investoren, welche sich wiederum in kurzfristige Kreditlinien, mittel- bis langfristige Unternehmensfinanzierungen oder mittel- bis langfristige Projektfinanzierungen unterscheiden lassen (Knips et al., 2025).

Je nach Unternehmenstyp unterscheiden sich insbesondere die zur Verfügung stehenden mittel- bis langfristigen Fremdfinanzierungsarten: Anleihen als Finanzierungsmöglichkeit kommen für Unternehmen infrage, die hohe, regelmäßige und stetige Cashflows generieren, mit denen fixe Zinszahlungen bedient werden können. Sie setzen ein Rating einer Ratingagentur voraus. Unternehmen mit einer hohen Verschuldung, einem ungünstigen Verhältnis zwischen Verschuldung und EBITDA (Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen) sowie fehlenden Ratings sind diese hingegen verschlossen. Auch Unternehmensfinanzierungen setzen stabile Cashflows voraus, was Glasfaser ausbauende Unternehmen ohne nennenswertes Bestandsgeschäft von dieser Finanzierungsquelle ebenfalls (weitgehend) ausschließt. Entsprechend bleibt diesen als Fremdfinanzierungsquelle nur die Nutzung von Projektfinanzierungen. Projektfinanzierungen sind individuell auf das jeweilige Projekt und seinen Businessplan

<sup>3</sup> Die Take-up-Rate ist nach Branchenkonventionen definiert als Anteil der „Homes Activated“, also aktivierter Kunden, an den „Homes Passed“, also der Zahl der potenziellen Kunden, bei denen die Glasfaser in unmittelbarer Nähe der Grundstücksgrenze vorbeiführt.

zugeschnitten, wobei es sich bei einem Projekt im Falle des Glasfaserausbaus nicht um ein konkretes Ausbauprojekt handeln muss, sondern aus Finanzierungssicht auch mehrere (oder sogar alle) Ausbauprojekte eines Unternehmens umfasst sein können. Eine Besonderheit der Projektfinanzierung ist, dass das Erreichen bzw. Nichterreichen konkreter Meilensteine mit entsprechenden Implikationen Vertragsbestandteil der Finanzierung wird, wie z. B. die Verknüpfung der Auszahlung von Kredittranchen an den Ausbaufortschritt (sogenannte Covenants).

Während investorenfinanzierte und andere eigenständige, privatwirtschaftliche „New Entrants“ ohne nennenswertes Bestandsgeschäft in erheblichem Umfang auf Projektfinanzierungen angewiesen sind, stehen großen, etablierten börsennotierten Unternehmen wie der Deutschen Telekom, Vodafone und e.on, die die Risiken des Glasfaserausbaus über Cashflows aus anderen Bereichen (DSL/Kabel-Netz, Mobilfunk, Energie) absichern können und Zugang zum organisierten Kapitalmarkt haben, Anleihen als kostengünstige(re) Fremdfinanzierungsform zur Verfügung. Auch Stadtwerke, die in einigen Regionen sehr aktiv im Glasfaserausbau sind, können, vorausgesetzt sie leihen sich das Geld „gegen die gesamte Bilanz“ des Mutterunternehmens, von günstigeren Finanzierungskonditionen profitieren (Knips et al., 2025).

Dementsprechend finanzieren sich große börsennotierte Telekommunikationsunternehmen deutlich günstiger als das Gros der New Entrants im Glasfaserausbau. So gab die Deutsche Telekom am 28. April 2026 eine Anleihe im Wert von 750 Mio. € mit zwölf Jahren Laufzeit und einem Zinskupon von 3,375 % und damit ca. 0,63 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen 12-Monats-EURIBOR (Euro InterBank Offered Rate, Referenzzinssatz im Interbankengeschäft) im April aus. Es ist zu erwarten, dass sich andere börsennotierte Großunternehmen im Telekommunikationssektor gegebenenfalls etwas, jedoch nicht deutlich teurer finanzieren. So lag der nach Ausgabevolumen gewichtete Zinskupon der ausstehenden Anleihen der Vodafone zuletzt einen halben Prozentpunkt über dem entsprechenden Wert der Deutschen Telekom (Knips et al., 2025).

Auf der anderen Seite finanzieren sich Unternehmen aus der Glasfaserbranche mit hohen Schulden und relativ geringen Cashflows laut Medienberichten mit 3 bis 4 Prozentpunkten über dem 12-Monats-EURIBOR bei Laufzeiten im Bereich von sieben Jahren (Rohde, 2025). Das korrespondiert auch mit den entsprechenden Zinssätzen, die von der KfW im Investitionskredit Digitale Infrastruktur angesetzt werden (KfW, o. D.).

Auch bei der erwarteten Eigenkapitalrendite liegen investorenfinanzierte Glasfaserunternehmen deutlich hö-

her als große börsennotierte Telekommunikationsunternehmen. So rechnet die Bundesnetzagentur für die Deutsche Telekom mit einem Eigenkapitalkostensatz vor Steuern von 7,71 % (Bundesnetzagentur, 2025a). Währenddessen wird für risikoreiche Investitionen von New Entrants im Bereich des kompletten Neuaufbaus von Glasfaser-Infrastruktur („Greenfield“) ein Wert von 10 bis 15 % (Torres, 2023) je nach Umfang des Kapitaleinsatzes und Sicherheit der zukünftigen Umsatzströme angesetzt (Hamilton Lane, 2024).

In Summe ist damit davon auszugehen, dass zwischen etablierten börsennotierten Großunternehmen mit Aktivitäten im FTTB/H-Ausbau und neuen Wettbewerbern bei den durchschnittlichen Finanzierungskosten ein Delta von mindestens 2,5 Prozentpunkten besteht, was umgelegt auf branchentypische Ausbaukosten und Betrachtungszeiträume rein finanzierungskostenbedingten Mehrkosten in Höhe von mindestens 3 € monatlich pro aktiviertem Anschluss entspricht (Knips & Wernick, 2026). Dies impliziert, dass Unternehmen ohne Zugang zu Anleihen und Unternehmensfinanzierungen, um wettbewerbsfähig zu sein, höhere Umsätze pro Kunde, höhere Take-up-Raten oder niedrigere Ausbaukosten als ihre Konkurrenten erreichen müssen.

Preiserhebungen zeigen, dass sich die Endkundenpreise für Glasfaserprodukte national orientierter Anbieter in der Regel nicht erheblich voneinander unterscheiden. Unternehmen, die sich in ihrem Engagement auf sehr ländliche Gebiete konzentrieren, können jedoch infolge geringeren Wettbewerbsdrucks und einer schlechteren Ist-Versorgung (noch) Preisaufschläge gegenüber dem nationalen Niveau realisieren (Braun et al., 2023). Fraglich ist, ob diese bei einer zunehmenden Verfügbarkeit leistungsfähiger Breitbandanschlüsse und einem wachsenden regulatorischen Druck zur Öffnung der Netze für dritte Vorleistungsanbieter perspektivisch aufrechterhalten werden können.

Die Take-up-Raten für Glasfaseranschlüsse liegen in Deutschland insgesamt auf vergleichsweise niedrigem Niveau, auch wenn alternative Netzbetreiber ihre Netze im Durchschnitt etwas besser auslasten als die Deutsche Telekom. Die Durchschnittskosten für den Glasfaserausbau lassen sich durch die Auswahl und den Zuschnitt der Ausbaugebiete in gewissem Umfang beeinflussen. Konkret lässt sich dies dadurch erreichen, dass der Ausbaumfang auf die kostengünstiger erschließbaren Haushalte begrenzt wird.

In der Praxis lässt sich in der Tat beobachten, dass gerade investorenfinanzierte Unternehmen überwiegend abseits der bereits gut erschlossenen und wettbewerbsintensi-

veren urbanen Gebiete bevorzugt punktuell in ländlichen und halbstädtischen Regionen aktiv sind, wo ein größeres Potential für Preisaufschläge bei gleichzeitig hohen Take-up-Raten erwartet wird. Im Zuge der wachsenden Glasfaserverfügbarkeit nimmt die Zahl solcher Gebiete jedoch kontinuierlich ab.

### **Zusammenhang von operativen Herausforderungen und schwierigerer Finanzierungssituation**

Wie beschrieben haben viele Unternehmen, die heute im Markt aktiv sind, Ende der 2010er bis Anfang der 2020er Jahre mit dem Glasfaserausbau begonnen und dementsprechend zu dieser Zeit Finanzierungen aufgenommen. Zwar wurden die Zinskonditionen nicht in jedem Fall für die gesamte Laufzeit starr festgelegt, jedoch zumindest auf Basis des niedrigen allgemeinen Zinsniveaus gegen zu starke Steigerungen abgesichert. Bei üblichen Finanzierungszyklen für Glasfaserprojekte von rund sieben Jahren müssen sich die Unternehmen aktuell bzw. in näherer Zukunft zu deutlich gestiegenen Zinsen refinanzieren.

Dies bedeutet, dass operative Herausforderungen wie die Erzielung einer geplanten Take-up-Rate für die Unternehmen Hand in Hand gehen mit der verschlechterten Finanzierungssituation. Wenn die Glasfaser ausbauenden Unternehmen höhere Take-up-Raten erreichen würden, wären sie auch robuster gegenüber einem erhöhten Zinsniveau aufgestellt. In der aktuellen Situation kann die verschlechterte Finanzierungslage aber dazu beitragen, dass Unternehmen keine neuen Ausbauprojekte mehr starten und sich auf die Nachverdichtung, also das Anschließen von Gebäuden in der unmittelbaren Umgebung der bereits verlegten Glasfaserinfrastruktur, konzentrieren.

Für die Unternehmen kann dies jedoch auch den Anfang einer Negativspirale bedeuten: Zunächst stellt sich die Herausforderung der Beschaffung von Mitteln für die Nachverdichtung in Gebieten, in denen bisherige Vertriebsbemühungen nicht zum gewünschten Erfolg geführt haben. Die mit der Nachverdichtung verbundenen Kosten für das Herstellen von Haus- und Wohnungsanschlüssen liegen höher als beim initialen Ausbau (Wernick et al., 2024a), sind aber gleichwohl niedriger als die komplette Neuerschließung in bislang nicht versorgten Gebieten. Abgesehen von der zwar notwendigen, aber zugleich operativ und vertrieblisch aufwändigen Nachverdichtung stellt der Verzicht auf eine weitere Expansion zum jetzigen Zeitpunkt auch eine strategisch riskante Weichenstellung dar, da der Ausbauwettbewerb um attraktive Cluster heute und nicht in der Zukunft stattfindet. Schließlich stellt sich beim Verzicht auf weitere Expansionen auch die Frage nach der mittel- bis langfristigen Wettbewerbsfähigkeit

in einem Markt, der durch Größen- und Verbundvorteile charakterisiert ist (Lachmann et al., 2025). In letzter Konsequenz kann ein Rückzug vom Markt die logische Konsequenz darstellen.

In Anbetracht der gesamtwirtschaftlichen Relevanz flächendeckender Glasfasernetze für den Standort Deutschland handelt es sich hierbei nicht um ein Problem spezifischer Unternehmen oder Typen von Unternehmen. Es ist unbestritten, dass der flächendeckende Ausbau von Glasfasernetzen eine Aufgabe ist, die kein Unternehmen allein stemmen kann (Deutsche Telekom, 2019). Wesentlich für die Ausbauintensität und -geschwindigkeit ist angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Replizierbarkeit der Infrastruktur vor allem der Wettbewerbsdruck um First-Mover-Vorteile bei der Ersterschließung der Ausbauggebiete. Führt man sich vor Augen, dass in den letzten Jahren regelmäßig mehr als die Hälfte aller FTTH-Anschlüsse durch Wettbewerber der Deutschen Telekom errichtet worden sind, wird offensichtlich, dass bei dauerhaft fehlendem Druck im Ausbauwettbewerb auch ein deutlicher Rückgang des Engagements der Telekom und anderer etablierter Anbieter droht. Im Ergebnis könnte sich die Glasfasererschließung um Jahre verzögern mit negativen gesamtwirtschaftlichen Implikationen für den Standort Deutschland.

### **Wirtschaftspolitische und regulatorische Handlungsmöglichkeiten**

Mögliche Optionen für die öffentliche Hand, um die Dynamik des Glasfaserausbaus aufrecht zu erhalten, können an zwei Seiten ansetzen. Einerseits können günstigere Kredite bereitgestellt werden bzw. über Garantien ermöglicht werden. Dies könnte z. B. über die KfW geschehen, die bereits entsprechende Förderkredite anbietet. Mit dem Deutschlandfonds wurde kürzlich ein Dach geschaffen, unter dem unter anderem vergünstigte Kredite im Energiebereich bereitgestellt werden (Bundesregierung & KfW, 2025). Vergleichbares wäre auch im Bereich digitaler Infrastruktur als risikoabsorbierende Maßnahme denkbar, auch wenn Bürgschaftsprogramme sehr genau ausgestaltet sein müssten, um effektiv zu sein und keine zu großen Klumpenrisiken für die öffentliche Hand einzugehen.

Darüber hinaus kann die öffentliche Hand dazu beitragen, die Nachfrage nach Anschlüssen zu verbessern und so die Herausforderungen durch die verschlechterten Finanzierungskonditionen für die Unternehmen zu dämpfen – auch wenn es zuvorderst Aufgabe der Unternehmen sein sollte, ihre Anschlüsse besser zu vermarkten und/oder höhere ARPUs zu generieren. Als Erstes sind hier klare Regelungen zur Abschaltung der Kupfernetze und zur Migration der Kunden auf Glasfasernetze zu nennen,

damit die ausbauenden Unternehmen einen hohen Grad an Planungssicherheit haben. Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung hat hierzu Eckpunkte herausgebracht (BMDS, 2025). Ebenso wurde jüngst ein Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur (2026) veröffentlicht und auch der Entwurf des Digital Networks Act enthält entsprechende einschlägige Vorgaben.

Grundsätzlich wäre auch eine Nachfrageförderung über sogenannte Voucher, also Geldzahlungen des Staates an die Haushalte, die einen Glasfaseranschluss nachfragen, denkbar, um die Take-up-Raten zu steigern und die Wirtschaftlichkeit des Ausbaus zu erhöhen. Wie wir an anderer Stelle gezeigt haben, gilt es dabei insbesondere, das Risiko von Mitnahmeeffekten durch ein entsprechendes Förderdesign möglichst zu reduzieren (Wernick et al., 2024b). Schließlich könnte auch ein konsequentes Öffnen der Netze für Dritte, die dann ebenfalls Anschlüsse auf den betreffenden Infrastrukturen vermarkten können, ein Mittel sein, um die Netzauslastung zu erhöhen. Es ist davon auszugehen, dass sich eine größere Anbieter- und Produktvielfalt positiv auf die Netzauslastung auswirkt. Auf diese Weise können zusätzliche Einnahmen generiert und der Konsolidierungsdruck gemindert werden (Lachmann et al., 2025).

## Literatur

BMDS – Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung. (2025). *Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration*.  
 Braun, M. R., Wernick, C. & Knips, J. (2023). Preisdifferenzierung bei leistungsgebundenen Breitbandprodukten in Deutschland. *WIK-Kurzstudie*.  
 Bundesnetzagentur. (2025a). Beschluss BK3a-25/009.

Bundesnetzagentur. (2025b, Dezember). *Telekommunikation – Tätigkeitsbericht 2024/2025*.  
 Bundesnetzagentur. (2026). *Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration*.  
 Bundesregierung & KfW. (2025, Dezember). *Deutschlandfonds: Privates Kapital für Investitionen in Deutschlands Zukunft - Faktenblatt: Der Deutschlandfonds*.  
 CDU, CSU & SPD. (2025). *Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*.  
 Deutsche Telekom. (2019, 2. Juli). *Warum wir bauen, wie wir bauen*.  
 Deutsche Telekom. (2026, 22. Januar). *Das Telekom-Netz 2026: Mehr aktive Glasfaserkunden und das Überall-Netz im Mobilfunk*.  
 Forzati, M. & Pantalissi, P. (2024). *Broadband investment handbook*. Erstellt für die Europäische Kommission.  
 Hamilton Lane. (2024). *Infrastructure: A Primer*. hamiltonlane.com.  
 KfW. (kein Datum). *Investitionskredit Digitale Infrastruktur*.  
 Knips, J. & Wernick, C. (2026). Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungskosten auf die Ökonomie des Glasfaserausbau. *WIK-Schlaglicht*.  
 Knips, J., Wernick, C. & Lachmann, M. R. (2025). Finanzierung von Glasfaser ausbauenden Unternehmen. *WIK-Diskussionsbeitrag*, Nr. 543.  
 Lachmann, M. R., Wernick, C., Plückebaum, T. & Knips, J. (2025). Konsolidierung und Kooperationen bei Glasfaser ausbauenden Unternehmen. *WIK-Kurzstudie*.  
 Rohde, H. (2025, 12. November). *Zinswende hat Deutsche Glasfaser bei Refinanzierung kalt erwischt*. boersen-zeitung.de.  
 Statistisches Bundesamt. (2026). *Preisindizes für Bauwerke, Ingenieurbau, Instandhaltung*.  
 Torres, S. (2023, 2. Februar). *Geschwindigkeit ist Trumpf: Chancen und Risiken von Investitionen in Glasfasertechnik*.  
 VKU – Verband kommunaler Unternehmen. (2024, 26. Juli). *VKU-Mitgliederumfrage: Knappe Tiefbaukapazitäten, fehlende Arbeitskräfte und strategischer Überbau der Telekom bremsen Glasfaserausbau*.  
 Wernick, C., Knips, J., Lachmann, M.R. & Strube Martins, S. (2024a). Ursachen für die wachsende Schere zwischen FTTH Homes Passed und FTTH Homes Connected. *WIK-Diskussionsbeitrag*, Nr. 526.  
 Wernick, C., Kühling, J., Knips, J. & Gries, C. (2024b). *Voucher als Instrument zur Stärkung der Nachfrage nach Glasfaser. Studie für das BMDV*.  
 Wernick, C., Lachmann, M. R. & Knips, J. (2026). *Das Vorleistungsgeschäft mit glasfaserbasierten Breitbandanschlüssen und die Rolle von Aggregator-Plattformen. Studie für vitroconnect*.

**Title:** Is the roll-out of the fibre-optic network losing momentum? Challenges for the roll-out companies

**Abstract:** The number of households in Germany connected to, or eligible for, fibre-optic broadband has risen sharply recently. However, recent reports suggest that this momentum could slow down again in the near future. Numerous companies are re-evaluating their expansion targets, meaning that the government's targets for fibre-optic coverage and take-up are also at risk. In addition to a lack of demand and rising construction costs, rising financing costs following the end of the zero-interest-rate policy are also cited as a cause. We are examining how financing options and terms differ between companies with different ownership structures and business models, and how these companies are responding to the growing challenges. Government support for more affordable loans for businesses, as well as clear rules on the phasing out of copper networks, can help to maintain the momentum of fibre-optic roll-out.

Ralph Henger, Konstantin A. Kholodilin, Michael Voigtländer

# Hat die Mietpreisbremse Auswirkungen auf das Mietwohnungsangebot?

Im Januar 2026 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Mietpreisbremse nicht gegen das Grundgesetz verstößt und somit auch verlängert werden durfte. Dabei beruft sich das Verfassungsgericht unter anderem auf fehlende Evidenz zu nachteiligen Wirkungen der Mietpreisbremse, insbesondere mit Blick auf das Wohnungsangebot. Der Beitrag zeigt jedoch, dass es zwar bislang in der deutschen Forschung an eindeutiger Evidenz mangelt, die internationale Forschung zu vergleichbaren Mietpreisregulierungen aber überwiegend einen negativen Effekt auf das Angebot an Wohnraum feststellt.

Die Mietpreisbremse ist seit ihrer Einführung im Jahr 2015 umstritten. Während die Maßnahme den einen nicht weit genug geht und Verschärfungen gefordert werden (Helbrecht et al., 2023), sehen die anderen in der Regulierung eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit des deutschen Mietwohnungsmarktes (Kholodilin & Ulbricht, 2014; Sagner & Voigtländer, 2024). Durch die Mietpreisbremse sind die Landesregierungen ermächtigt worden, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Nach § 556d BGB darf in diesen Gebieten die Miete beim Abschluss eines neuen Mietvertrags die ortsübliche Vergleichsmiete um maximal 10 % übersteigen. Allerdings sieht die Mietpreisbremse bis heute wichtige Ausnahmen vor:<sup>1</sup> So gilt die Bremse nicht für Neubauten, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt wurden, und auch die erste

Vermietung nach einer umfassenden Modernisierung ist von der Regelung befreit. Zudem genießt der Vermieter Bestandsschutz, falls bereits der vorherige Mieter eine rechtmäßig vereinbarte Miete gezahlt hat, die über der 10-Prozent-Grenze lag. Gerade aufgrund der Ausnahme für Neubauten wird vielfach davon ausgegangen, dass die Mietpreisbremse den Neubau nicht beeinträchtigt.

In dieser Weise argumentiert auch das Bundesverfassungsgericht (2026) in seinem Beschluss vom 8. Januar 2026 (Az. 1 BvR 183/25). Das Gericht hat die Verfassungsbeschwerde einer Berliner Vermieterin gegen die Verlängerung der dort geltenden Mietpreisbremse im Jahr 2020 nicht zur Entscheidung angenommen. Im Beschluss wird die Argumentation zu den Auswirkungen auf den Neubau wie folgt geführt: Das Gericht stellt zunächst fest, dass die Mietpreisbremse laut Gesetz (§ 556f BGB) ausdrücklich nicht für Wohnungen gilt, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet wurden. Durch diese Bereichsausnahme für den

<sup>1</sup> Seit ihrer Einführung im Jahr 2015 durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz (BGBl. I, 2015, S. 610) wurde die Mietpreisbremse dreimal gesetzlich angepasst. Durch das Mietrechtsanpassungsgesetz von 2018 wurden insbesondere die Auskunftspflichten des Vermieters über Ausnahmetatbestände und die Vormiete verschärft sowie die qualifizierte Rüge weitgehend durch eine einfache Rüge ersetzt (BGBl. I, 2018, S. 2648). Mit dem Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn von 2020 wurde die Verordnungsermächtigung der Länder verlängert und die Rückforderung überzahlter Miete erleichtert, insbesondere bei unterlassener Auskunft des Vermieters (BGBl. I, 2020, S. 540). Zuletzt wurde die Mietpreisbremse durch das Gesetz zur Änderung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Änderung anderer Gesetze bis Ende 2029 verlängert (BGBl. I, 2025, Nr. 163).

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Dr. Ralph Henger** ist Senior Economist im Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

**Dr. habil. Konstantin Kholodilin** ist Wissenschaftler am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin.

**Prof. Dr. Michael Voigtländer** ist Leiter des Themenclusters Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

Neubau soll sichergestellt werden, dass keine Investitionshemmnisse für die Schaffung neuen Wohnraums entstehen. Zur Frage der tatsächlichen negativen Rückwirkungen auf den Neubau führt das Gericht aus, dass es keine Anhaltspunkte dafür sieht, dass die Mietpreisbremse seit ihrer Einführung im Jahr 2015 zu einem Rückgang der Neubautätigkeit geführt hat. Schließlich bleiben aufgrund der Ausnahme von Neubauten aus der Regulierung Anreize für Investoren bestehen, neuen Wohnraum zu schaffen, da sie dort weiterhin Marktmieten erzielen können.

Tatsächlich weist die Forschung in Deutschland noch Lücken bezüglich der Frage auf, wie die Mietpreisbremse sich auf den Neubau auswirkt, was aufgrund der verzögerten Wirkungen von Mietpreisbremsen auch nicht überraschend ist. Allerdings ist Deutschland nicht das einzige Land, das Neuvertragsmietenregulierung anwendet. So existieren zahlreiche historische Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten, etwa zur fair-rent Regelung in Großbritannien, nach der zwischen 1965 und 1989 die Wiedervertragsmieten nur so stark steigen durften, als gäbe es keine Knappheit, bei der der Neubau aber ausgenommen wurde (Coleman, 1988). Auch wenn die einzelnen internationalen Regelungen aufgrund der unterschiedlichen Systeme nie vollständig vergleichbar sind, lassen sich doch über die Vielzahl der Erfahrungen Rückschlüsse auch für den deutschen Markt ableiten. Im Folgenden werden die Effekte von Mietpreisregulierungen auf die Investitionen – sowohl den Neubau als auch den Bestand – anhand von 34 international referierten Artikeln ausgewertet und schließlich mit Blick auf die deutsche Diskussion eingeordnet. Grundlage für diese Analyse ist eine Metastudie von Kholodilin (2026).

### Internationale Studien zu Mietpreisregulierungen

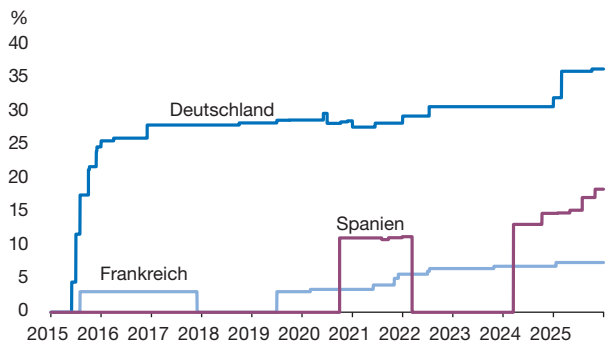
In der internationalen ökonomischen Literatur gibt es eine umfassende Diskussion über die verschiedenen Formen von Mietpreisregulierungen und ihre Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Dabei werden bei der Neuvertragsregulierung typischerweise Mietpreiskontrollen der ersten und zweiten Generation unterschieden (Turner & Malpezzi, 2003): Mietpreiskontrollen der ersten Generation sehen einen Mietenstopp oder sogar eine Absenkung der Mieten vor. Zu solchen Maßnahmen zählt etwa der Berliner Mietendeckel, der für kurze Zeit in den Jahren 2020 und 2021 in Kraft war. Zu den Modellen der zweiten Generation gehören Ansätze, die eine Abflachung der Mietpreisdynamik vorsehen und den Neubau in der Regel ausklammern. Hierzu gehört die deutsche Mietpreisbremse.

Internationale Beispiele für Mietpreisregulierungen der zweiten Generation finden sich beispielsweise in den

USA. So dürfen etwa in Kalifornien seit 2019 die Mieten nur um jährlich 5 % zuzüglich der Inflationsrate steigen, für den Neubau gilt jeweils eine Ausnahme von 15 Jahren (Tenant Protection Act, 2019). Ähnliche Regelungen wurden 2019 im Staat Oregon und 2025 im Staat Washington eingeführt. Dort dürfen die Vermieter keine Mietpreisanstiege verlangen, die die Wachstumsrate der Konsumentenpreise plus 7 % (Oregon) bzw. 10 % (Washington) insgesamt im Jahr nicht übersteigen. In Europa gelten zum Teil deutlich strengere Regulierungen. Hier werden nicht nur Mietpreisanstiege beschränkt, sondern auch die Mietpreinsniveaus beim Abschluss neuer Mietverträge. Aktuell gibt es mit Irland, den Niederlanden und Schweden drei Staaten, welche flächendeckend die Neuvertragsmieten regulieren. Weit größer ist die Zahl der Staaten, die die Neuvertragsmieten nur teilweise oder segmentbezogen regulieren. Beispielhaft soll hier auf Frankreich und Spanien näher eingegangen werden, wo die Regelungen wie in Deutschland nicht im ganzen Land, sondern nur in einzelnen Regionen Anwendung finden. So führte Frankreich im Jahr 2019 eine Mietpreisbremse (encadrement des loyers) ein. Im April 2026 galt sie in 69 Gemeinden, in denen rund 7 % der Einwohner Frankreichs wohnen. In diesen Gebieten dürfen die Mieten nur 20 % über einer Referenzmiete liegen. Spanien reguliert die Neuvertragsmieten seit dem Jahr 2023 (zonas de mercado residencial tensionado). Aktuell gilt die spanische Mietpreisbremse in 314 Gemeinden mit über 18 % der Bevölkerung des Landes. Sie ist verbindlich für die sogenannten großen Vermieter (grandes tenedores), die über mehr als zehn Wohnungen (in Katalonien sind es lediglich fünf Wohnungen) und eine Wohnfläche von mehr als 1.500 Quadratmetern verfügen. Eine allgemeine Neubaubausnahme besteht bei diesen Regelungen, anders als in Deutschland und den US-Staaten, allerdings nicht. Abbildung 1 zeigt die Einführung der Mietpreisbremse in Deutschland, Frankreich und Spanien mit den jeweiligen Anteilen der betroffenen Bevölkerung. Wie sich zeigt, betrifft die Mietpreisbremse in Deutschland größere Teile der Bevölkerung als in Frankreich und Spanien. In Deutschland gilt die Mietpreisbremse in 634 Gemeinden mit rund 37 % der Bevölkerung.

Bei den quantitativen Angebotseffekten kann grundsätzlich zwischen den Auswirkungen auf das Neubauangebot und auf das Mietwohnungsangebot im Bestand unterschieden werden. Mietpreiskontrollen können dazu führen, dass weniger Wohnungen neu gebaut werden, da sie die Rentabilität einschränken können. Dabei ist zu unterscheiden, ob neu errichteter Wohnraum von der Regulierung ausgenommen ist. Wird der Neubau mitreguliert, sagt die Theorie niedrigere Mieten und damit niedrigere Renditemöglichkeiten und folglich auch weniger Investitionen voraus. Wird umgekehrt der Neubau

Abbildung 1  
Anteil der Bevölkerung, der in mietpreisregulierten  
Gemeinden wohnt



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf den Listen der Gemeinden aus den Gesetzen und amtlichen Statistiken der Bevölkerung (Destatis für Deutschland, INSEE für Frankreich und INE für Spanien).

ausgeklammert, steigen in der Theorie dort die Mieten relativ zu den regulierten Mieten an, was dazu führen kann, dass die Neubaugenehmigungen steigen. Dies gilt aber nur, wenn Neubauten zum Zeitpunkt der Gesetzgebung glaubhaft von der Regulierung ausgeklammert werden. Wird die Nichtregulierung hingegen als nicht glaubhaft angesehen, verlangen Neubauinvestoren eine höhere Risikoprämie, was die Wahrscheinlichkeit von Neubauinvestitionen reduziert. Bei den Auswirkungen der Regulierung auf das Angebot im Mietsegment ist vor allem relevant, ob durch die Regulierung Mietwohnungen vom Markt genommen werden, beispiels-

weise durch Ausweichreaktionen und die Wahl alternativer Vermietungsformen („vorübergehender Gebrauch“ (§ 549 BGB), Ferienwohnungen etc.) oder den Verkauf von Mietwohnbestand an Selbstnutzer.

Für Deutschland gibt es nur wenige Studien zum Effekt von Mietpreisregulierungen auf das Mietwohnungsangebot. In die hier zugrunde gelegte Literatursauswertung gehen fünf Studien zu Deutschland ein. Diese Studien werden in Tabelle 1 aufgeführt. Fast alle Studien fokussieren sich auf das Mietwohnungsangebot im Bestand, weshalb zwischen Neubau und Angebot im Bestand nicht differenziert wird.

Drei der deutschen Studien befassen sich mit den Auswirkungen des Mietendeckels, während die anderen zwei die Effekte der Mietpreisbremse untersuchen. Alle drei Mietendeckelstudien zeigen, dass das Einfrieren der Mietpreise mindestens kurzfristig zu einer Reduktion des Angebots geführt hat. Im Fall der Mietpreisbremse zeigen die beiden Studien eine unterschiedliche Richtung des Effekts auf. Allerdings zeigen Mense et al. (2018), die in der Tabelle mit einem positiven Effekt dargestellt sind, lediglich, dass die Abrisse von Ein- und Zweifamilienhäusern, mit dem Ziel auf ihrer Stelle Neubau zu errichten, zugenommen haben, und interpretieren dies als Indiz für eine potenziell steigende Bauaktivität zu einem späteren Zeitpunkt. Dieses Ergebnis und der damit mögliche indirekt positive Effekt auf das Angebot werden auch in der Nachfolgestudie (Mense et al., 2023) bestätigt. Für die für die Mietmärkte relevanten

Tabelle 1  
Empirische Studien zu Angebotseffekten von Mietenregulierungen in Deutschland

| Autoren                     | Untersuchungsort und -zeitraum                                                                     | Datentyp                                                                                                            | Richtung des Effekts | Mietenregulierung |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------|
| Dolls et al. (2021)         | Berlin, 2017–2021                                                                                  | Mikro: Daten zu Immobilienpreisen und Mieten von Immowelt.de                                                        | -                    | MD                |
| Hahn et al. (2024)          | Berlin, 2018–2021                                                                                  | Mikro: Angebotspreise und -mieten von Value AG und Immobilienscout24                                                | -                    | MD                |
| Mense et al. (2018)         | Gemeinden Deutschlands, 2011–2016; Gemeinden Bayerns, 2010–2016; Gemeinden Deutschlands, 2008–2016 | Mikro: Internetinserate; Makro: Verkauf von erschlossenen unbebauten Grundstücken, Abriss- und Umwandlungsstatistik | +                    | MPB               |
| Sagner & Voigtländer (2023) | Berlin, 2016–2020                                                                                  | Mikro: Angebotspreise und -mieten von Value AG                                                                      | -                    | MD                |
| Thomschke (2019)            | Berlin, Hamburg, Düsseldorf, Köln, Leipzig und München, 2012–2017                                  | Mikro: Angebotsdaten von empirica-systeme                                                                           | -                    | MPB               |

MD: Mietendeckel, MPB: Mietpreisbremse; Mikrodaten: Daten auf Ebene einzelner Haushalte oder Wohnungen, Makrodaten: Daten auf regionaler Ebene; Richtung des Effekts: + steht für eine Erhöhung des Mietwohnungsangebots, - für eine dämpfende Wirkung auf das Mietwohnungsangebot.

Quelle: eigene Darstellung.

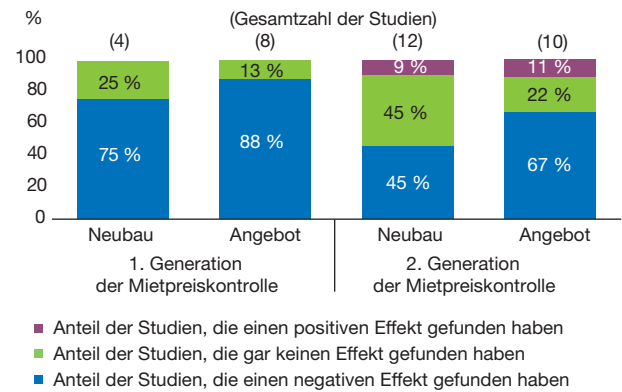
Mehrfamilienhäuser wurde hingegen kein signifikanter Effekt festgestellt.

Die internationale Studienlage ist deutlich umfangreicher. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Folgen von international angewendeten Mietpreiskontrollen. Die Basis für diese Abbildung bilden 34 Studien, in denen verschiedene Länder und Zeiträume untersucht werden. Unterschieden wird dabei zwischen Mietpreiskontrollen der ersten Generation und der zweiten Generation sowie zwischen allgemeinen Effekten auf das Angebot (Bestand und Neubau) und den Neubau im Speziellen. Deutlich wird, dass die Autoren mehrheitlich negative Auswirkungen von Mietpreiskontrollen auf das Angebot im Bestand und im Neubau sehen, wobei die Effekte auf den Neubau etwas schwächer ausfallen (weiterführend dazu Kholodilin, 2024). 88 % der Studien zeigen einen negativen Effekt zwischen Mietpreiskontrollen der ersten Generation (also Mietstopps) und dem Mietwohnungsangebot. Bei den Maßnahmen der zweiten Generation sind es mit 67 % etwas weniger. Der negative Zusammenhang zwischen dem Angebot im Wohnungsmarkt und den Mietpreiskontrollen wird als Ergebnis der geminderten Mieteinnahmen und -renditen interpretiert. So werden Anreize zum Verkauf an Selbstnutzer oder zu anderen Verwendungsmöglichkeiten, wie etwa Kurzzeitvermietungen, gesetzt. Die Effekte auf den Neubau sind etwas moderater, allerdings bezogen auf die Mietpreiskontrollen der ersten Generation immer noch deutlich: 75 % der Studien zeigen einen negativen Effekt. Bei den Maßnahmen der zweiten Generation sind es dagegen nur 45 %. Dies liegt vor allem daran, dass bei den Instrumenten der zweiten Generation Neubauwohnungen häufiger durch den Gesetzgeber von der Mietpreiskontrolle ausgenommen wurden als bei Instrumenten der ersten Generation – entweder dauerhaft (etwa in Deutschland) oder für einen bestimmten Zeitraum (beispielsweise für 15 Jahre in Kalifornien). Es wird erhofft, dass diese Ausnahmen die Anreize für Investoren erhalten. Vor dem Hintergrund der Studienergebnisse zeigt sich aber, dass die Ausnahmen nur in begrenzter Weise einen negativen Effekt auf den Neubau verhindern können.

Entscheidend für die Wirkung einer Ausnahme für den Neubau im Zusammenhang von Mietpreisregulierungen dürften zwei Aspekte sein: die Dauer der Maßnahme und die Glaubwürdigkeit der Ausnahme. Je länger die Mietenentwicklung gedämpft wird und je weiter sich die regulierten Mieten von der Marktmiete entfernen, desto größer ist der preisliche Abstand zum Neubau (Voigtländer & Whitehead, 2023). Damit wird es für die Investoren zunehmend schwieriger, ihre Angebote am Markt zu platzieren; sie konzentrieren sich daher zunehmend

Abbildung 2

### Effekte von Mietpreiskontrollen auf das Angebot an Wohnraum: internationale Untersuchungen



Analyse von insgesamt 34 Studien zu den Auswirkungen von Mietpreiskontrollen der ersten und zweiten Generation auf den Neubau und das Angebot insgesamt (Bestand und Neubau).

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Kholodilin (2026).

auf Marktteilnehmer mit höherem Einkommen, wodurch der Markt deutlich beschränkt wird. Zum anderen ist die Glaubwürdigkeit der Ausnahmen für den Wohnungsbau entscheidend. Müssen die Marktteilnehmer davon ausgehen, dass die Ausnahme nicht dauerhaft gilt, müssen sie eine höhere Anfangsmiete kalkulieren, da sie über die Zeit mit einer geringeren Mietentwicklung kalkulieren müssen. Mit einer Steigerung der Anfangsmiete wird die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung des Projektes aber reduziert, da eine höhere Anfangsmiete die Absatzchancen reduziert. Die Diskussion um die Verlängerung der Mietpreisbremse im Jahr 2025 ist ein gutes Beispiel für eine eingeschränkte Glaubwürdigkeit von Neubausausnahmen. Diskutiert wurde damals intensiv, ob man künftig nur noch die Wohnungen mit einem Baujahr ab 2019 ausnehmen sollte. Für Investoren, die zwischen 2014 und 2018 gebaut haben, hätte dies zu einer Einschränkung in der künftigen Mietengestaltung geführt. Dies hätte auch Folgewirkungen für alle künftigen Investoren gehabt, denn auch sie hätten nicht mehr sicher sein können, dass die Ausnahme dauerhaft Bestand hat. Auch wenn die Anpassung der Ausnahme letztlich nicht vorgenommen wurde, bleibt bei Investoren eine größere Unsicherheit. Da künftige Mietsteigerungen einer höheren Unsicherheit unterliegen, müssen sie als Kompensation mit einer höheren Anfangsmiete kalkulieren. Eine höhere Anfangsmiete lässt sich am Markt mitunter aber nicht durchsetzen, weshalb die Wahrscheinlichkeit für einen Neubau sinkt.

## Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag trägt die internationalen Forschungsergebnisse hinsichtlich des Effekts von Mietpreiskontrollen auf den Wohnungsbau und das Angebot im Mietwohnungsmarkt zusammen und ordnet sie ein. Auf Basis einer Auswertung von 34 Studien zeigt sich, dass überwiegend von negativen Effekten auf das Mietwohnungsangebot im Bestand und den Neubau ausgegangen werden muss. Der Effekt auf den Bestand gilt sowohl für die Maßnahmen der ersten Generation von Mietpreisregulierungen, wie etwa den Berliner Mietendeckel, als auch für Maßnahmen der zweiten Generation, wie die Mietpreisbremse. Mit Bezug auf den Neubau zeigen sich für die Modelle der zweiten Generation insgesamt geringere Rückwirkungen; angesichts oftmals expliziter Ausnahmen für den Neubau bleiben die vielfach negativen Effekte aber bemerkenswert.

Für Deutschland ist die Studienlage deutlich dünner. So gibt es bezogen auf den Mietendeckel nur drei und bezogen auf die Mietpreisbremse nur zwei Studien. Die Studien zum Mietendeckel zeigen alle negative Auswirkungen auf das Angebot, die Studien zur Mietpreisbremse ein heterogenes Bild. Grundsätzlich erscheint hier mehr Forschung geboten. Darüber hinaus gilt es aber auch immer die kurz- und langfristigen Entwicklungen zu unterscheiden: Je länger eine Maßnahme angewendet wird, desto wahrscheinlicher sind Verhaltensänderungen der Eigentümer, die zu einer Anpassung der Investitionspläne sowie der Nutzung im Bestand führen können. Die umfangreichen Erfahrungen, die international und in Deutschland mit Mietpreisregulierungen gesammelt wurden, sollen den Entscheidungsträgern dabei helfen, aus früheren Fehlern zu lernen und diese nicht zu wiederholen.

## Literatur

- Bundesverfassungsgericht. (2026). Beschluss des Ersten Senats vom 8. Januar 2026 – 1 BvR 183/25.
- Coleman, D. (1988). Rent control: The British experience and policy response. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1(3), 233–255.
- Dolls, M., Fuest, C., Neumeier, F. & Stöhlker, D. (2021). Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt? *Ifo Schnelldienst*, 74(3), 26–32.
- Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., Walzl, S. R. & Fongoni, M. (2024). Forward to the past: Short-term effects of the rent freeze in Berlin. *Management Science*, 70(3), 1343–1362.
- Helbrecht, I., Holm, A., Mack, R. & Schuster, F. (2023). Wohnverhältnisse in Deutschland. Bestandsaufnahme und wohnungspolitische Herausforderungen. *WSI-Report*, Nr. 86. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.
- Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, 63, 1–19.
- Kholodilin, K. A. (2026). The effects of government interventions on housing market: A meta-study of empirical literature. *Journal of Housing Economics*, 102155.
- Kholodilin, K. A. & Ulbricht, D. (2014). Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen. *DIW-Wochenbericht*, 81(15), 319–327.
- Mense, A., Michelsen, C. & Kholodilin, K. A. (2018). *Empirics on the causal effects of rent control in Germany* [Konferenzbeitrag]. Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2018: Digitale Wirtschaft, Kiel/Hamburg, Deutschland.
- Mense, A., Michelsen, C. & Kholodilin, K. A. (2023). Rent control, market segmentation, and misallocation: Causal evidence from a large-scale policy intervention. *Journal of Urban Economics*, 134, 103525.
- Sagner, P. & Voigtländer, M. (2023). Supply side effects of the Berlin rent freeze. *International Journal of Housing Policy*, 23(4), 692–711.
- Sagner, P. & Voigtländer, M. (2024). *Auswirkungen von Mietpreisregulierungen auf den Wohnungsmarkt*. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
- Tenant Protection Act. (2019). California Civil Code §§ 1946.2, 1947.12, 1951.3.
- Thomschke, L. (2019). Regional impact of the German rent brake. *German Economic Review*, 20(4), 892–912.
- Turner, B. & Malpezzi, S. (2003). A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control. *Swedish Economic Policy Review*, 10(1), 11–56.
- Voigtländer, M. & Whitehead, C. (2023). Rent controls – A timeless and controversial intervention. *International Journal of Housing Policy*, 23(4), 661–670.

**Title:** *Does the rent brake have an impact on the supply of rental housing?*

**Abstract:** *In January 2026, the Federal Constitutional Court ruled that the rent brake (Mietpreisbremse) does not violate the Basic Law and was therefore permitted to be extended. In its decision, the Court also referred to a lack of evidence regarding the adverse effects of the rent brake, particularly concerning the housing supply. The article demonstrates that, whilst there is still a lack of conclusive evidence in German research, international studies on comparable regulations predominantly find that they have a negative effect on the housing supply.*

Philipp Toussaint, Sebastian Schultis

# Besteuerung von Ehegatten: Fiskalische und distributive Wirkungen aktueller Reformoptionen

Das Ehegattensplitting ist jüngst wieder Gegenstand politischer Diskussionen geworden. In diesem Beitrag werden mögliche Reformen des Ehegattensplittings untersucht, von der Abschaffung bis hin zu familienorientierten Besteuerungsmodellen. Die Studie nutzt eine auf Mikrodaten basierende Veranlagungssimulation, um Umverteilungseffekte dieser Reformen über verschiedene Haushaltstypen und Einkommensklassen hinweg zu bewerten, wobei der Schwerpunkt auf den Auswirkungen auf die Haushaltsmitglieder liegt. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Faktorverfahren nach § 39f EStG im Zuge des Lohnsteuereinbehalts die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern verringern und eine gerechtere Verteilung der Steuerlast auf die Haushalte bewirken kann. Wird dieses Verfahren mit höheren Kinderfreibeträgen kombiniert, kann es zudem Familien effizienter unterstützen.

Das Ehegattensplitting ist jüngst wieder Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Kontroversen geworden. Dabei wird die gemeinsame Veranlagung von Ehegatten von einigen als veraltete Privilegierung der Ehe angesehen oder als Förderung von Alleinverdienerehen interpretiert (Becker, 2022, S. 5–6). Andere kritisieren die ausbleibende Berücksichtigung von Kindern bei der Veranlagung (Bergs et al., 2006). Zudem besteht ein zentraler Kritikpunkt darin, dass diejenige Person mit dem geringeren Einkommensanteil übermäßig belastet wird, was negative Arbeitsanreize mit sich bringt (Bach et al., 2012). Die Forderungen nach einer Reform des Ehegattensplittings sind derweil breit gestreut. Sie reichen von einer vollständigen Abschaffung dieser Besteuerungsform bis hin zur Berücksichtigung der gesamten Familie.

Vor dem Hintergrund der haushaltspolitischen Lage ist die politische Reformdiskussion inzwischen stärker fiskalisch aufgeladen. Bundesfinanzminister Lars Klingbeil hat im Frühjahr 2026 öffentlich angekündigt, das Ehegattensplitting für künftige Ehen in seiner heutigen Form beenden zu wollen. Mit der Abschaffung dieses „Steuersystem[s] aus dem letzten Jahrhundert“ sollen „steuerliche Fehlanreize beseitigt werden, die vor allem Frauen in der Teilzeitfalle

halten“<sup>1</sup>. Diskutiert wird seitens der SPD stattdessen ein Realsplitting, bei dem nur ein begrenzter Teil des Einkommens zwischen den Ehepartnern steuerlich übertragen werden kann. Bestehende Ehen sollen von möglichen Änderungen ausdrücklich nicht betroffen sein (Deutschlandfunk, 2026). Die Unionsparteien CDU/CSU möchten am Ehegattensplitting festhalten und Kinder künftig stärker berücksichtigen (CDU/CSU, 2025, S. 61). Insbesondere die CSU warnt vor Mehrbelastungen für Ehepaare. Aus Unionskreisen wird weiterhin die Einführung eines Familien- oder Kindersplittings als alternative Reformoption ins Spiel gebracht, während Bundesfamilienministerin Karen Prien zuletzt die Abschaffung der Lohnsteuerklasse III/V

1 „Reformen für ein starkes Land“. Rede bei der Bertelsmann Stiftung, 25.03.2026, Berlin.

**Dr. Philipp Toussaint** war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

**Sebastian Schultis** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Mitarbeiter am Center für Intergenerative Finanzwissenschaft an der WHU – Otto Beisheim School of Management in Vallendar.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

thematisierte, die bereits in der letzten Legislaturperiode auf den Weg gebracht worden war (ZDFheute, 2026). Die AfD lehnt die aktuellen Pläne der SPD zur Reform des Ehegattensplittings ab und fordert die Erweiterung des Ehegattensplittings hin zum Familiensplitting (AfD, 2026, S. 58–59). Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich klar für eine grundlegende Reform des Ehegattensplittings aus und fordern einen Systemwechsel hin zu einer individuellen Besteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag (Bündnis 90/Die Grünen, 2025). Die Linke fordert unverändert die vollständige Ablösung des Ehegattensplittings durch eine individualisierte Besteuerung, die unabhängig vom Ehestatus ausgestaltet ist, wobei lediglich ein nicht ausgeschöpfter Grundfreibetrag zwischen verheirateten oder verpartnerten Paaren steuerlich übertragbar sein soll (Die Linke, 2025, S. 16). Die FDP lehnt demgegenüber jede Abschaffung des Ehegattensplittings ab und betont dessen Funktion als Ausdruck steuerlicher Neutralität gegenüber unterschiedlichen Lebensentwürfen. Zudem betonen sie den Verfassungsauftrag des Splittings als Schutz vor einer zu hohen Steuerbelastung (FDP, o.J.).

In der steuer- und verfassungsrechtlichen Literatur wurde die Aufteilung der Einkünfte zwischen Ehepartnern zumeist unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller Steuerzahler analysiert, während sich die finanzwissenschaftliche Literatur mit den Auswirkungen dieser Aufteilung befasst hat. Was den ersten Aspekt betrifft, so wird die Aufteilung der Einkünfte zwischen Ehepartnern im Steuerrecht im Allgemeinen mit dem Grundsatz der horizontalen Gerechtigkeit begründet, da die Ehe regelmäßig im Sinne einer wirtschaftlichen Partnerschaft betrachtet wird (Prinz, 2010; Kube, 2016). Analog zur Besteuerungslogik einer Mitunternehmerschaft aus mehreren Teilhabern wird der erwirtschaftete Gewinn auf alle Personen aufgeteilt, die Teil der Mitunternehmerschaft sind. In der Literatur finden sich darüber hinaus verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der mit dem Ehegattensplitting verbundenen Anreize, die häufig die Möglichkeit von Frauen einschränken, ihr Arbeitsangebot frei zu bestimmen. So argumentierten beispielsweise Becker und Englisch (2016), dass dies gegen den Gleichheitsgrundsatz gemäß Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes verstoße. Andere Studien sind hingegen zu dem Schluss gekommen, dass die im Grundgesetz festgelegte Vorgabe der Steuergleichheit durch das Ehegattensplitting nicht verletzt werde (Kube, 2016; Kirchhof, 2020).

Vor diesem Hintergrund erscheint eine vergleichende Analyse der Reformoptionen geboten. Neben dem zentralen Element, die fiskalischen Auswirkungen der diskutierten Reformoptionen zu quantifizieren, greifen die rein fiskalischen Betrachtungen jedoch zu kurz. Die unterschiedlichen Reformvarianten bringen teils erhebliche

**Tabelle 1**  
**Überblick über die analysierten Szenarien**

| Szenario                                      | Index        | Beschreibung                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Status quo                                    | sq           | Das Szenario entspricht den geltenden steuerrechtlichen Regelungen zur gemeinsamen Veranlagung von Ehegatten (§§ 26b, 32a Abs. 5 EStG).                                                                                                 |
| Faktorverfahren mit erhöhtem Kinderfreibetrag | fakt<br>KFB  | Das Szenario entspricht den geltenden steuerrechtlichen Regelungen zum Lohnsteuerabzugsverfahren. Dem Vorschlag von Kirchhof (2020) folgend, wird das Verfahren um einen höheren Kinderfreibetrag ergänzt.                              |
| Individualbesteuerung                         | ind          | Das Szenario verwirft die Idee des Ehegattensplittings und veranlagt das zu versteuernde Einkommen aller Steuerpflichtigen individuell nach dem Einkommensteuertarif nach § 32a Abs. 1 EStG.                                            |
| Ehezusatzfreibetrag                           | ehez         | Das Szenario entspricht dem Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen (2018). Anstelle des Ehegattensplittings wird ein ungeminderter Zusatzfreibetrag für Ehepaare bei der Berechnung der Einkommensteuerlast berücksichtigt.      |
| Realsplitting für Eheleute                    | real-<br>ehe | Das Szenario geht auf einen Vorschlag von Bach et al. (2020) zurück und räumt Ehepartnern anstelle der gemeinsamen Veranlagung einen Übertragungsbetrag ein, der die Steuerlast des einen Ehepartners senkt und die des anderen erhöht. |
| Familienrealsplitting                         | real-<br>fam | Das Szenario berücksichtigt ausschließlich eine Übertragung von Beträgen der Eltern auf ihre Kinder in Höhe des äquivalenzgewichteten Grundfreibetrags, wie es beispielsweise Bergs et al. (2006) und Dorn et al. (2022) vorschlagen.   |

Quelle: eigene Darstellung.

Verteilungswirkungen mit sich: Be- und Entlastungen, die sowohl zwischen Haushalten unterschiedlicher Einkommensgruppen und Haushaltsformen als auch innerhalb der Haushalte selbst zwischen Haupt- und Nebenverdienenden auftreten. Die vorliegende Studie zielt daher darauf ab, die fiskalischen Effekte sowie die verteilungspolitischen Konsequenzen ausgewählter Reformmodelle im Vergleich zum Status quo des Ehegattensplittings darzustellen. Wie in Tabelle 1 dargestellt, werden Szenarien betrachtet, die von individualisierten Besteuerungsmodellen bis hin zu einem Ehezusatzfreibetrag, Realsplitting und Familienrealsplitting reichen. Diese werden gegenübergestellt, um eine fundierte Beurteilung der Reformoptionen zu ermöglichen und die zentralen Aspekte der aktuellen Reformdebatte abzubilden.

Die Analyse der Umverteilungswirkungen verschiedener Reformoptionen der Einkommensbesteuerung basiert auf einer Mikrosimulation individueller Steuerveranla-

gungen. Analog zum Vorgehen bei Peters (2017) und Schultis (2025) ermitteln wir zunächst die individuelle Steuerlast anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018 und der faktisch anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST). Die EVS bietet mit ihrem großen Stichprobenumfang eine repräsentative Abbildung der Einkommensverhältnisse privater Haushalte und erlaubt eine differenzierte Zuordnung zu steuerlich relevanten Einkunftsarten (Statistisches Bundesamt, 2021). Da sehr hohe Einkommen in der EVS unterrepräsentiert sind, wird diese durch die FAST (Faktisch Anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik) ergänzt, die detaillierte Informationen zu Steuerpflichtigen und deren steuerpflichtigen Einkünften enthält (Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes, 2022).<sup>2</sup> Die Kombination beider Datensätze ermöglicht eine umfassende Analyse sowohl entlang der Einkommensverteilung als auch hinsichtlich haushaltsbezogener Effekte.

Auf Basis der geltenden steuerrechtlichen Regelungen des Jahres 2018 wird für alle Beobachtungen zunächst das zu versteuernde Einkommen ermittelt. Dabei werden Einkünfte aus unterschiedlichen Einkunftsarten zusammengeführt und um Sozialversicherungsbeiträge bereinigt, wobei wir institutionelle Besonderheiten, etwa im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, berücksichtigen. Anschließend bestimmen wir die individuelle Einkommensteuerlast einschließlich relevanter Sonderregelungen wie der Abgeltungsteuer und des Familienleistungsausgleichs. Zur isolierten Betrachtung der Reformwirkungen wird angenommen, dass sich das Verhalten der Steuerpflichtigen durch die Änderungen nicht verändert. Damit lassen sich ausschließlich die unmittelbaren Verteilungswirkungen der unterschiedlichen Besteuerungsregime erfassen. Die untersuchten Szenarien unterscheiden sich durch die Art der steuerlichen Bemessung und die Verteilung der Steuerlast innerhalb von Haushalten:

#### Individualbesteuerung

In diesem Szenario wird jede Person getrennt besteuert. Maßgeblich ist ausschließlich das individuelle zu versteuernde Einkommen, ohne Berücksichtigung von Partnerschaftseffekten. Dieses System dient als Referenz für eine Individualbesteuerung.

<sup>2</sup> Bei FAST handelt es sich um eine faktisch anonymisierte Stichprobe aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, die Forschenden für wissenschaftliche Auswertungen zur Verfügung gestellt wird. Sie enthält detaillierte Angaben zu Steuerpflichtigen und deren Einkünften nach Einkunftsarten, Abzügen, Freibeträgen und festgesetzter Steuer.

#### Status quo – Ehegattensplitting

Im geltenden Recht wird bei zusammenveranlagten Ehepaaren das gemeinsame Einkommen zugrunde gelegt und gleichmäßig auf beide Partner verteilt, um die Steuerlast zu ermitteln. Dies führt insbesondere bei ungleichen Einkommen zu einer steuerlichen Entlastung. Für die Analyse wird die gesamte Steuerlast zunächst auf Haushaltsebene bestimmt und anschließend auf die einzelnen Haushaltsmitglieder verteilt. Dabei wird berücksichtigt, dass die tatsächliche Steuerbelastung innerhalb des Haushalts aufgrund von Lohnsteuerklassen ungleich verteilt sein kann.

#### Status quo – Faktorverfahren mit erhöhtem Kindergrundfreibetrag

Alternativ zum klassischen Splitting kann der Splittingvorteil bereits unterjährig über das sogenannte Faktorverfahren nach §39f EStG im Zuge des Lohnsteuereinbehalts berücksichtigt werden. Hierbei wird die steuerliche Entlastung proportional zum jeweiligen Einkommensanteil der Partner aufgeteilt. Dadurch ergibt sich eine gleichmäßigere Verteilung der Steuerlast zwischen Haupt- und Nebenverdienenden bereits auf Ebene des Lohnsteuereinbehalts und nicht erst auf Ebene der Einkommensteuer. Dem Vorschlag von Kirchhof (2020) folgend, haben wir den Kinderfreibetrag und das Kindergeld erhöht und unterstellen, dass der Kinderfreibetrag 2018 von 7.428 € auf 9.000 € und das Kindergeld von 194 € auf 235 € für das erste und zweite Kind ansteigen.<sup>3</sup> Anders als die anderen Szenarien greift dieses Szenario zum einen auf bereits bestehende steuerliche Regelungen zurück, zum anderen wirkt dieses Szenario durch den Kanal des unterjährigen Lohnsteuereinbehalts und nicht durch die Einkommensteuer. Insofern wird hier der gesetzliche Status quo nicht aufgehoben, sondern durch einen höheren Kindergrundfreibetrag ergänzt und bildet dadurch eine minimalinvasive Alternative zu einer umfänglichen Neuausrichtung der Ehegattenbesteuerung.

#### Ehezusatzfreibetrag

Dieses Reformkonzept geht auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2018) zurück und ersetzt das Splitting durch einen festen steuerlichen Freibetrag für Ehepaare. Der Freibetrag wird so auf beide Partner verteilt, dass sich unter Berücksichtigung des progressiven Steuertarifs eine möglichst geringe Gesamtsteuerlast ergibt. Ziel ist eine

<sup>3</sup> Übertragen auf das Jahr 2026 würde das etwa einem Anstieg des Kinderfreibetrags von 9.756 € auf 11.820 € und des Kindergeldes von 259 € auf 313 € entsprechen.

begrenzte Entlastung bei gleichzeitiger Stärkung der Individualbesteuerung.

#### Realsplitting für Ehepaare

Beim Reformvorschlag von Bach et al. (2020), dem Realsplitting, wird ein Teil des Einkommens vom Hauptverdiener auf den Partner übertragen. Der übertragene Betrag mindert die Steuerlast des Gebers und erhöht die Steuerlast des Empfängers. Die Höhe der Übertragung wird so gewählt, dass die Steuerbelastung des Paares insgesamt minimiert wird. Dieses Modell orientiert sich an bestehenden Regelungen für Unterhaltszahlungen.

#### Familienrealsplitting

Dieses Konzept von Bergs et al. (2006) erweitert das Realsplitting auf unterhaltsbezogene Beziehungen innerhalb der Familie. Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern werden steuerlich berücksichtigt, indem die Eltern entsprechende Beträge von ihrem zu versteuernden Einkommen abziehen können. Korrespondierend werden diese Beträge den Kindern zugerechnet, führen dort aufgrund des Grundfreibetrags jedoch in der Regel zu keiner Besteuerung. Auch hier erfolgt die Verteilung so, dass die Steuerlast im Haushalt insgesamt minimiert wird.

### Umverteilungswirkungen der Reformszenarien

#### Ungleichheits- und Aufkommenseffekte

Zur Untersuchung der Umverteilungswirkung wird die veränderte Verteilung der Einkommen abzüglich Lohn- bzw. Einkommensteuer aller Steuerpflichtigen und Haushalte im Vergleich zum Status quo analysiert. Zur Messung dieser Wirkung ziehen wir den Gini-Koeffizienten heran. Dieses statische Maß beziffert die Ungleichheit einer Einkommensverteilung zwischen 0 (absolute Gleichverteilung) und 1 (absolute Ungleichverteilung). Den Koeffizienten berechnen wir in zwei unterschiedlichen Ausprägungen. Zum einen wird die Ungleichheitswirkung auf Ebene aller Steuerpflichtigen analysiert ( $Gini^{ind}$ ), zum anderen die Ungleichverteilung der Einkommen zwischen allen Haushalten im Datensatz ( $Gini^{hh}$ ). Die Veränderung dieser beiden Ausprägungen des Gini-Koeffizienten zeigt, wie stark sich die Ungleichheit der Einkommensverteilung durch die Reformszenarien im Vergleich zum Status quo verringert (negatives Vorzeichen) oder erhöht (positives Vorzeichen) bei Betrachtung aller Steuerpflichtigen bzw. aller Haushalte. Die Veränderungen sind in Tabelle 2 zusammen mit der absoluten Veränderung des Aufkommens aus der Lohn- und Einkommensteuer abgebildet.

Tabelle 2

#### Veränderung des Gini-Koeffizienten im Vergleich zum Status quo (in Prozentpunkten) und des Steueraufkommens (in Mrd. €)

| Szenario                  | fakt KFB | ind   | ehez  | realehe | realfam |
|---------------------------|----------|-------|-------|---------|---------|
| $\Delta Gini^{ind}$       | -1,11    | -1,40 | -1,24 | 0,08    | -1,57   |
| $\Delta Gini^{hh}$        | 0,11     | 0,01  | -0,05 | -0,17   | -0,07   |
| $\Delta \text{Aufkommen}$ | -1,5     | +22,7 | -2,8  | +2,0    | +13,5   |

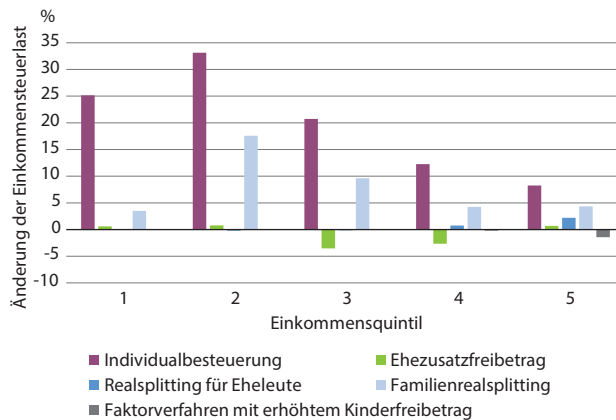
$\Delta Gini^{ind}$  gibt die Veränderung des Gini-Koeffizienten auf individueller Ebene an.  $\Delta Gini^{hh}$  beschreibt die Veränderung der Einkommensungleichheit zwischen den Haushalten. Zuletzt gibt die Variable  $\Delta \text{Aufkommen}$  die Veränderung der Steuereinnahmen an, die im Vergleich zum Aufkommen 2018 erzielt worden wären.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018 und FAST 2018.

Bei der reinen Anwendung des Faktorverfahrens in Steuerklasse IV (Szenario *fakt KFB*) reduziert sich in der individuellen Betrachtung die Ungleichheit um 1,11 Prozentpunkte. Dieser Effekt resultiert aus der gleichmäßigeren Aufteilung des Splittingvorteils zwischen den Ehepartnern; auf Haushaltsebene steigt der Gini-Koeffizient leicht an. Das liegt daran, dass sich der höhere Kinderfreibetrag regressiv auf die Steuerlast beider Ehegatten auswirkt. Da in diesem Szenario der Splittingvorteil nur auf den Lohnsteuereinkommen übertragbar ist, verändert sich das Steueraufkommen ausschließlich durch den höheren Kinderfreibetrag und das höhere Kindergeld. Im Szenario der Individualbesteuerung (Szenario *ind*), in dem das Splitting vollständig entfällt, sinkt die Ungleichheit der individuellen Nettoeinkommen um 1,40 Prozentpunkte. Ursache hierfür ist die Kombination aus ungleich verteilten Einkommen und progressiver Besteuerung. Auf Haushaltsebene zeigt sich hingegen mit +0,01 Prozentpunkten praktisch kein Effekt, da sich zwar das Einkommensniveau zusammenveranlagter Haushalte verringert, ihre relative Position jedoch kaum verändert. Der Wegfall des Splittingvorteils bewirkt in diesem Szenario ein Mehraufkommen von rund 22,7 Mrd. €.

Die Einführung eines Ehezusatzfreibetrags reduziert den Gini-Koeffizienten sowohl auf individueller Ebene (-1,24 Prozentpunkte) als auch geringfügig auf Haushaltsebene (-0,05 Prozentpunkte). Für das Realsplitting unter Ehegatten ergibt sich ein gegenläufiges Bild: Während die Ungleichheit auf individueller Ebene leicht zunimmt (+0,08 Prozentpunkte), sinkt sie auf Haushaltsebene mit 0,17 Prozentpunkten deutlich. Zurückführen lässt sich diese Beobachtung darauf, dass aufgrund der Umverteilung des steuerpflichtigen Einkommens niedrigere Einkommen auf individueller Ebene stärker belastet werden als im Status quo. Auf Haushaltsebene würden von einer solchen Besteuerungsform hohe Einkommen weniger profitieren, während niedrigere Einkommen nahezu unbeeinflusst

**Abbildung 1**  
**Relative Veränderung der Einkommensteuerlast nach Einkommensquintilen**



Die Abbildung zeigt die relative Veränderung der Einkommensteuerlast (in Prozent) gegenüber dem Status quo, differenziert nach Quintilen des individuellen Nettoeinkommens der Beobachtungen (Quintil 1 = unterstes Fünftel, Quintil 5 = oberstes Fünftel). Positive Werte bedeuten eine höhere, negative Werte eine geringere Steuerbelastung als im geltenden Recht. Je Quintil werden fünf Reformszenarien als separate Balken ausgewiesen. Lesebeispiel: Der lila Balken im ersten Quintil erreicht einen Wert von rund +25 %. Das bedeutet, dass die durchschnittliche Einkommensteuerlast der Personen im untersten Nettoeinkommensquintil bei einem Übergang zur Individualbesteuerung im Durchschnitt um etwa 25 % über der Belastung im geltenden Ehegattensplitting läge.

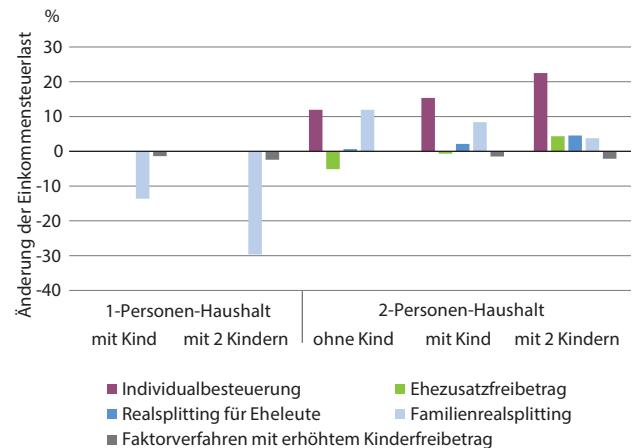
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018 und FAST 2018.

bleiben. Dadurch verringert sich die Ungleichheit. Darüber hinaus deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass die steuerliche Aufteilung innerhalb der Familie eine breitere Streuung der Begünstigten in Haushalten mit mittlerem Einkommen bewirken würde, weshalb viele einkommensstarke Seniorenhaushalte aus dem System herausfallen. Die Leistungen sind höher und werden gleichmäßiger mit der Übertragung auf ein Kind kombiniert, sodass die Ungleichheit auf individueller und häuslicher Ebene insgesamt zurückgeht. Das Steueraufkommen würde sich bei dieser Besteuerungsform nur geringfügig ändern. Das Familienrealsplitting führt zur stärksten Reduktion der individuellen Ungleichheit (-1,57 Prozentpunkte). Gleichzeitig sinkt die Ungleichheit auf Haushaltsebene leicht. Aufgrund des wegfallenden Splittingvorteils und der tariflichen Progression steigt das Aufkommen im Vergleich zum Status quo um rund 13,5 Mrd. € an.

### Verteilungswirkungen auf Haushaltsebene

Die relative Veränderung der Einkommensteuerlast nach Einkommensquintilen (Abbildung 1) verdeutlicht die un-

**Abbildung 2**  
**Relative Veränderung der Einkommensteuerlast nach Haushaltstypen**



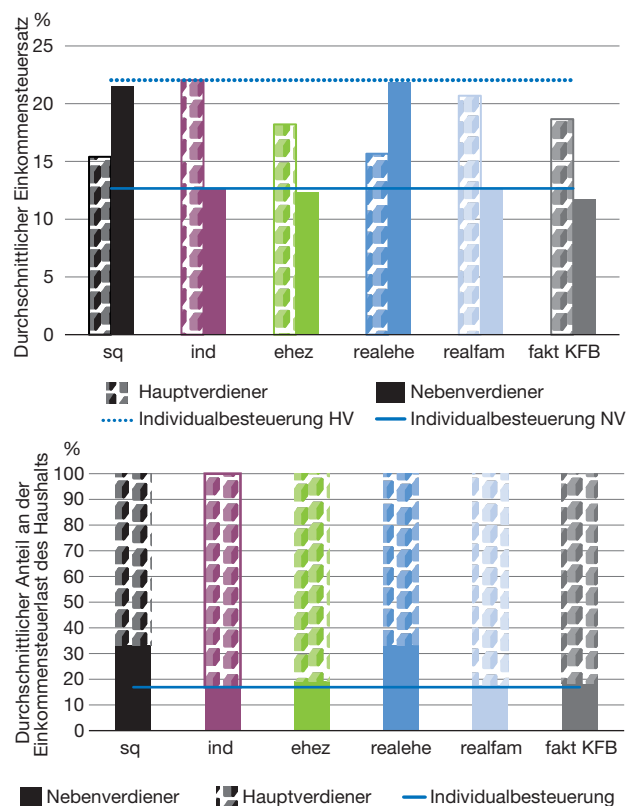
Die Abbildung zeigt die relative Veränderung der Einkommensteuerlast (in Prozent) gegenüber dem Status quo, differenziert nach Haushaltstypen. Unterschieden wird nach der Zahl der Erwachsenen im Haushalt (1- bzw. 2-Personen-Haushalt) sowie nach der Zahl der Kinder (ohne Kind, mit einem Kind, mit zwei oder mehr Kindern). Ein-Personen-Haushalte ohne Kind bleiben unberücksichtigt, da sich für sie in keinem der betrachteten Reformszenarien eine Änderung der Steuerlast ergibt. Positive Werte bedeuten eine höhere, negative Werte eine geringere Steuerbelastung als im geltenden Recht. Je Haushaltstyp werden fünf Reformszenarien als separate Balken ausgewiesen. Lesebeispiel: Der dunkelrote Balken beim 2-Personen-Haushalt mit zwei oder mehr Kindern erreicht einen Wert von rund +22 %. Das bedeutet, dass die durchschnittliche Einkommensteuerlast dieser Haushalte bei einem Übergang zur Individualbesteuerung um etwa 22 % über der Belastung im geltenden Ehegattensplitting läge.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018 und FAST 2018.

terschiedlichen Wirkmechanismen der Reformoptionen.<sup>4</sup> Die ersatzlose Streichung des Ehegattensplittings (Szenario *ind*) würde für alle, insbesondere für die Haushalte in den unteren drei Einkommensquintilen, eine Zunahme der Einkommensteuerlast – 25 % (erstes Quintil), 33 % (zweites Quintil) und 21 % (drittes Quintil) – und damit eine erhebliche Mehrbelastung bewirken. Auch Haushalte in den oberen beiden Quintilen würden durch eine reine Individualbesteuerung mit 12 bzw. 8 % im Vergleich zu den anderen Szenarien eine ausgeprägte Mehrbelastung erfahren. Von einem Ehegattenzusatzfreibetrag profitieren Haushalte des dritten und vierten Quintils mit einer Entlastung von 4 bzw. 3 % am meisten, während die Veränderungen für Steuerpflichtige in den Quintilen 1, 2, und 5, aufgrund der geringen Wirkung eines Freibetrages bei geringen bzw. sehr hohen Einkommen, mit 1 % eher gering ausfallen.

<sup>4</sup> Einkommensquintile sind fünf gleich große Bevölkerungsgruppen, die nach ihrem Einkommensniveau von arm bis reich aufgeteilt sind, um Einkommensunterschiede in der Bevölkerung zu analysieren.

**Abbildung 3**  
**Durchschnittlicher Steuersatz und Verteilung der Steuerlast im Haushalt**



In der oberen Abbildung steht HV für den Hauptverdiener und NV für den Nebenverdiener.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018 und FAST 2018.

Das Realsplitting für Ehegatten zeigt aufgrund der Anlehnung des Übertragungsbetrages an das bestehende Splittingverfahren für Steuerpflichtige in den unteren drei Quintilen keine Veränderung. Aufgrund des eingeschränkteren Vorteils werden Einkommen nur noch bis zu einem geringeren maximalen zu versteuernden Einkommen im Vergleich zum Status quo entlastet, weshalb Steuerpflichtige in den Quintilen 4 und 5 eine geringe Belastung von 1 bzw. 2 % erfahren. Unsere Ergebnisse hinsichtlich des Familienrealsplittings deuten insbesondere für Steuerpflichtige in den Quintilen 3 und 4 auf eine merkliche Mehrbelastung (+18 bzw. 10 %) im Vergleich zum Status quo hin. Steuerpflichtige in den Quintilen 1, 2 und 5 würden dagegen im Umfang von rund 3 % (erstes Quintil) bzw. 4 % (zweites und fünftes Quintil) von einer solchen Umstellung belastet.

### Verteilungswirkungen nach Haushaltstypen

Welche Verteilungswirkungen eine Reform des Ehegattensplittings auf verschiedene Haushaltsformen hätte,

zeigt Abbildung 2. Dort ist die relative Veränderung der Steuerlast in den untersuchten Reformszenarien im Vergleich zur Einkommensteuer im Status quo dargestellt.

Vor allem Ein-Personen-Haushalte mit Kindern – also Alleinerziehende, die als einzige erwachsene Person mit einem oder mehreren Kindern zusammenleben – profitieren von der Einführung eines Familienrealsplittings, bei dem die im Haushalt lebenden Kinder in die Aufteilung des zu versteuernden Einkommens einbezogen werden. Die betroffenen Haushalte erfahren hierbei eine merkliche Entlastung der Einkommensteuerlast von 13,6 % bei einem Kind bzw. 29,7 % bei zwei oder mehr Kindern. Beim Blick auf Zwei-Personen-Haushalte ergibt sich ein anderes Bild: Der Wegfall des Ehegattensplittings würde für alle Mehr-Personen-Haushalte eine Mehrbelastung zwischen 11,9 und 22,5 % darstellen. Demgegenüber wirkt der Ehezusatzfreibetrag insbesondere bei kinderlosen Haushalten entlastend (-5,1 %). Bei Haushalten mit einem Kind ist eine geringfügige Entlastung von 0,7 % zu erkennen, während durch die Reform Haushalte mit mehr als zwei Kindern um 4,3 % belastet werden. Bei einem Realsplitting für Ehepartner werden kinderlose Haushalte und Haushalte mit einem Kind lediglich leicht belastet, während Haushalte mit zwei oder mehr Kindern mit 4,6 % vergleichsweise deutliche Belastungen erfahren. Das Familienrealsplitting führt zu einer individuellen Veranlagung von kinderlosen Ehepaaren und entlastet Haushalte umso stärker, je mehr Kinder diese haben. Für verheiratete Paare, deren Kinder bereits aus dem Begünstigungskreis des Kindergeldes gefallen sind, entfällt der Vorteil somit komplett. Im Vergleich zum Status quo wirkt sich der Übertragungsbetrag für diese Haushalte nicht so stark aus, wie sich der Vorteil des Ehegattensplittings nach bestehender Regelung auswirkt, weshalb es unter dieser Reform zu einer Belastung von Haushalten mit einem Kind (+8,4 %) und mit zwei oder mehr Kindern (+3,8 %) käme.

### Verteilungswirkungen zwischen Haupt- und Nebenverdienenden

Zur Untersuchung der Umverteilungswirkung der Reformoptionen zwischen Haupt- und Nebenverdienenden stellt Abbildung 3 den durchschnittlichen Steuersatz sowie die durchschnittliche anteilige Steuerlast der Haushaltsmitglieder im Betrachtungsjahr dar.

Für die Interpretation der Ergebnisse ist die innerhäusliche Einkommens- und Steuerverteilung zentral: Auf den Hauptverdienenden entfallen 73,9 % des zu versteuernden Haushaltseinkommens, auf den Nebenverdienenden 26,1 %. Im Status quo beträgt der durchschnittliche Steuersatz 16,1 % für den Haupt- und 23,0 % für den Nebenverdienenden. Entsprechend trägt der Hauptverdienende

66,5 % der gesamten Einkommensteuerlast, der Nebenverdienende 33,5 %.

Das Faktorverfahren im bestehenden Ehegattensplitting führt zu einer Umkehr der Steuerlast im Haushalt, sodass der Hauptverdienende mit einem Durchschnittsteuersatz von 18,7 % rund 81,8 % der Einkommensteuerlast trägt. Im Vergleich zum Status quo verschiebt sich bei einer individuellen Besteuerung die Steuerlast deutlich zum Hauptverdienenden, der mit einem um 5,3 Prozentpunkte erhöhten Durchschnittsteuersatz von 21,4 % etwa 82,1 % der Steuerlast des Haushalts trägt. Ein Ehegattenzusatzfreibetrag führt ebenfalls zu einer stärkeren Belastung des Hauptverdienenden (18,2 %; 80,7 % der Steuerlast). Beim Realsplitting für Ehegatten bleibt die innerhäusliche Lastenverteilung gegenüber dem Status quo unverändert, da die Einkommensübertragung in gleicher Weise wirkt; lediglich die Steuersätze steigen für beide Partner leicht an. Das Familienrealsplitting führt durch die Freibetragsähnliche Wirkung des Übertragungsbetrages bei allen Haushalten mit Kindern dazu, dass der Hauptverdiener die Hauptlast trägt, der mit einem Durchschnittsteuersatz von 20,7 % in diesem Szenario 82,3 % der Einkommensteuerlast des Haushaltes trägt.<sup>5</sup>

## Diskussion und Fazit

Die Reform der Ehegattenbesteuerung erfordert eine klare Priorisierung zwischen der Reduktion der intrahaushalterischen Ungleichheit, der Verringerung gesamtgesellschaftlicher Ungleichheit und der Verbesserung von Erwerbsanreizen. Die untersuchten Reformoptionen unterscheiden sich deutlich entlang dieser Zieldimensionen.

Eine Umstellung auf ein reines Faktorverfahren bereits beim Lohnsteuerabzug erweist sich als verteilungsneutral auf Haushaltsebene, bewirkt jedoch innerhalb des Haushalts eine Umkehr der durchschnittlichen Steuerlast zwischen Haupt- und Nebenverdienenden, was die Ungleichheit zwischen diesen beiden verringert. Da das Faktorverfahren ein Teil des Lohnsteuereinbehaltes ist, wird für beide Ehegatten die veränderte Steuerlast bereits unterjährig sichtbar. Das dürfte zu erhöhten Erwerbsanreizen für den in Teilzeit beschäftigten Ehegatten führen. Zum anderen legt es den Anteil jedes Ehegatten am insgesamt erzielten wirtschaftlichen Ertrag offen. Da zwischen den Ehegatten typischerweise ein Ressourcen-Pooling nur in begrenztem Umfang stattfindet (Becker & Englisch, 2016), fehlt es zumeist an Transparenz, um ihren Anteil an der

wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beider Ehegatten in Summe korrekt zu erfassen. Dem steht jedoch eine höhere Belastung des Hauptverdienenden gegenüber, deren gesamtwirtschaftliche Effekte aufgrund potenziell geringer Arbeitsangebotselastizitäten unklar bleiben. Haushalte mit höheren Einkommen profitieren von einem reduzierten zu versteuernden Einkommen durch den höheren Kinderfreibetrag etwas stärker als Haushalte mit niedrigen Einkommen vom Transfer des Kindergeldes. Nichtsdestotrotz verbessert sich die Einkommenssituation von Haushalten mit Kindern im Vergleich zum Status quo.

Eine vollständige Individualbesteuerung gewährleistet eine steuerliche Gleichbehandlung unabhängig vom Familienstand und vermeidet zusätzliche Erwerbsanreizeffekte innerhalb der Ehe (Prinz, 2010; Kube, 2016). Zugleich zeigen unsere Ergebnisse, dass eine solche Form der Besteuerung zu einer Mehrbelastung führen würde. Insbesondere für Steuerpflichtige in den unteren Einkommensbereichen würde diese Besteuerungsform erhebliche Mehrbelastungen bedeuten. Betroffen wären hiervon vorrangig Mehrpersonenhaushalte mit Kindern, da bei diesem Haushaltstyp durchschnittlich größere Einkommensunterschiede festzustellen sind. Zudem stehen einer Anwendung der Individualbesteuerung nicht zuletzt verfassungsrechtliche Bedenken entgegen (vgl. Becker, 2021; Blömer et al., 2021), denen vorrangig eine in diesem Fall fehlende steuerliche Berücksichtigung gegenseitiger Unterhaltsverpflichtungen in Ehe und Familie zugrunde liegt. Eine vollindividualisierte Lösung wäre insofern allenfalls vorstellbar, wenn die getroffenen Neuregelungen die durch die Unterhaltsverpflichtung verursachte Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigen würden.

Das Familienrealsplitting stellt eine verfassungsrechtlich zulässige Alternative dar (so beispielsweise Becker & Englisch, 2016) und bewirkt auf Haushaltsebene vor allem bei Alleinerziehenden mit Kindern eine Entlastung, was wiederum zwischen den Haushaltsmitgliedern eine gleichere Einkommensverteilung induzieren würde. Gleichzeitig zeigen unsere Ergebnisse, abweichend von Bergs et al. (2007), Mehrbelastungen für Haushalte im mittleren Einkommensbereich, insbesondere im zweiten und dritten Quintil.

Ein Realsplitting zwischen den Eheleuten bewirkt hingegen nur geringe Umverteilungseffekte. Im Einklang mit den Ergebnissen von Bergs et al. (2007) und Blömer et al. (2021) stellen wir eine höhere Einkommensteuerbelastung für die oberen Einkommensbereiche fest. Das überrascht insofern wenig, als ein Realsplitting zwischen den Ehegatten in den Grenzen des § 10 Abs. 1a S. 1 Nr. 1 EStG faktisch eine Begrenzung des Splittingvorteils aus dem Ehegattensplitting für jene Steuerpflichtigen bedeutet, deren Einkommensdifferenz 13.805 € im Veranlagungsjahr

<sup>5</sup> Beim Familienrealsplitting können Beträge auf die Kinder im Haushalt übertragen werden, die in den meisten Fällen keine eigenen Einkünfte haben und somit durch den Übertragungsbetrag keine zusätzliche Steuerlast erfahren.

übersteigt. Damit einher geht auch eine stärkere Belastung insbesondere für Haushalte mit Kindern, bei denen die Elternteile nicht selten eine höhere Einkommensdifferenz in unseren Beobachtungen aufweisen. Unsere Ergebnisse weisen außerdem darauf hin, dass die Ungleichheit zwischen den Haushaltsmitgliedern durch eine solche Reform ceteris paribus nicht verringert werden kann. Zwar deuten andere Studien (z. B. Blömer et al., 2021) auf positive Arbeitsangebotswirkungen, insbesondere bei Frauen, hin; deren tatsächliches Ausmaß bleibt jedoch angesichts zusätzlicher Belastungen für Familien unsicher.

Vor dem Hintergrund der geforderten leistungsgerechten Besteuerung von Haushaltsmitgliedern und der Beseitigung negativer Arbeitsanreizeffekte für den Zweitverdiener stellen sich neben der individuellen Besteuerung vor allem das Faktorverfahren, der Ehezusatzfreibetrag sowie das Familienrealsplitting als vielversprechendste Optionen dar. Hinsichtlich der Reduktion von Ungleichheit zwischen Einkommensklassen zeigt der Ehegattenzusatzfreibetrag die stärksten Effekte. So bleibt bei der Entscheidung für oder gegen eine Reformoption die Frage, welche Aufkommenseffekte und Besteuerungskosten am ehesten mit dem Staatshaushalt vereinbar sind. Das Faktorverfahren mit erhöhtem Kinderfreibetrag wäre administrativ einfach umsetzbar, da die erforderliche Gesetzesgrundlage bereits besteht und das Verfahren auch heute bereits zur Anwendung kommen kann. Die Steuerklassen III und V bei der Lohnsteuer abzuschaffen und das Kindergeld sowie den Kinderfreibetrag zu erhöhen, stellt eine überwindbare Hürde dar. Die Befolgungskosten bei den Steuerpflichtigen dürften sich derweil kaum verändern, weil der Lohnsteuerabzug über den Arbeitgeber erfolgt, der seinerseits nun über die – ohnehin bereits wählbare – Option des Faktorverfahrens abrechnet. Liegt das staatliche Interesse neben einer verringerten Ungleichheit auch auf zusätzlichen Einnahmen für den Staatshaushalt, dann sind das Familienrealsplitting und das Ehe-Realsplitting geeignetere Optionen.

## Literatur

AfD – Alternative für Deutschland. (2025). *Zeit für Deutschland: Bundestagswahlprogramm 2025*.

- Bach, S., Geyer, J., Haan, P. & Wrohlich, K. (2012). Schwache Argumente für das Ehegattensplitting. *Wirtschaftsdienst*, 92(9), 620–625.
- Bach, S., Fischer, B., Haan, P. & Wrohlich, K. (2020). Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss. *DIW Wochenbericht*, 87(41).
- Becker, J. (2021). Das Ehegattensplitting in der wirtschaftlichen Realität der intakten Durchschnittssee. *Steuer und Wirtschaft*.
- Becker, J. (2022). *Ehegattenbesteuerung in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung.
- Becker, J. & Englisch, J. (2016). Reform der Familienbesteuerung: Reformbedarf und Reformoptionen beim Ehegattensplitting. *Der Betrieb*, 9, 3–4.
- Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A. & Schaefer, T. (2006). Das Familienrealsplitting als Reformoption in der Familienbesteuerung. *Wirtschaftsdienst*, 86(10), 639–644.
- Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A. & Schaefer, T. (2007). Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. *Review of Economics*, 58(1), 1–27.
- Blömer, M., Brandt, P. & Peichl, A. (2021). Raus aus der Zweitverdienerfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem. *ifo Forschungsberichte*, Nr. 126.
- Bundesministerium der Finanzen. (2018). *Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Nr. 02/2018.
- Bündnis 90/Die Grünen. (2025). *Zusammen wachsen: Regierungsprogramm 2025*.
- CDU/CSU. (2025). *Politikwechsel für Deutschland: Wahlprogramm von CDU und CSU zur Bundestagswahl 2025*.
- Deutschlandfunk. (2026, 16. April). *Klingbeil schlägt Ersatz für Ehegattensplitting vor*.
- Die Linke. (2025). *Alle wollen regieren. Wir wollen verändern: Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2025 [Langfassung]*.
- Dorn, F., Fuest, C., Koch, L. & Neumeier, F. (2022). Reform der Familienbesteuerung. *Steuer und Wirtschaft*, 99(2), 119–128.
- Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes. (2022). *Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) 2018*.
- FDP – Freie Demokratische Partei. (o. J.). *Faire Steuern für Paare: Ehegattensplitting beibehalten*.
- Kirchhof, G. (2020). Die Zukunft der Familienbesteuerung und die Frage nach einem steuerlichen System privater Aufwendungen. *Finanz-Rundschau*, 102, 749–756.
- Kube, H. (2016). Stand und Perspektiven der Ehegatten- und Familienbesteuerung. *Steuer und Wirtschaft*, 93(4), 332–342.
- Peters, F. (2017). Der Ruf nach Steuersenkungen und seine Folgen: Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Einkommensteuerreformvorschläge. *Sozialer Fortschritt*, 66(6), 415–432.
- Prinz, A. (2010). Grundlagen der Familienbesteuerung unter Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte. *Finanz-Rundschau*, 92(3), 105–113.
- Schultis, S. (2025). Solidarische Steuerpolitik? Intra- und intergenerative Umverteilungswirkungen eines abgeflachten Mittelstandsbauchs. *Sozialer Fortschritt*, 74(8–9), 439–460.
- Statistisches Bundesamt. (2021). *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018 [Datensatz]*.
- ZDFheute. (2026, 8. März). *Prien für Reformpläne: Streit über Ehegattensplitting spaltet Koalition*.

**Title:** *Taxation of spouses: Fiscal and distributional effects of current reform options*

**Abstract:** *The German system of income splitting for married couples has recently re-emerged as a subject of political debate. This paper examines possible reforms of the system, ranging from its complete abolition to family-oriented taxation models. The study employs a microdata-based tax simulation to evaluate the redistributive effects of these reforms across different household types and income groups, with a particular focus on intra-household impacts. Our findings suggest that the factor method provided for under § 39f EStG, as applied to payroll tax withholding, can help reduce gender inequality and promote a more equitable distribution of the tax burden among households. Combined with higher child tax credits, the method may also provide more effective financial support for families.*

Vakhtang Partsvaniya, Bodo Sturm

# Europas Automobilhersteller werden Teil der Verteidigungsindustrie

Der Krieg in der Ukraine hat Europas Sicherheitslage grundlegend verändert und die Nachfrage nach industriellen Kapazitäten in der Verteidigungsindustrie deutlich erhöht. Zugleich setzen die Konkurrenz aus China, Trumps Zollpolitik und ungenutzte Produktionskapazitäten die europäische Automobilindustrie unter erheblichen Anpassungsdruck und machen den Verteidigungssektor für Automobilhersteller zunehmend interessant. Mehrere große Hersteller prüfen oder verfolgen bereits Partnerschaften mit der Rüstungsindustrie – als pragmatische Antwort auf schrumpfende zivile Märkte und wachsende Verteidigungshaushalte. Der Beitrag analysiert diese Entwicklung im verschärften geopolitischen Wettbewerb und zeigt, dass eine selektive Integration in militärische Lieferketten am wahrscheinlichsten ist und industrielle Kapazitäten in Europa zunehmend als strategisches Sicherheitsgut begriffen werden.

Jahrzehntelang gehörten die europäischen Automobilhersteller zu den stärksten Symbolen für Europas fortschrittliche industrielle Entwicklung in Friedenszeiten. Volkswagen, Mercedes-Benz, Renault und andere große Hersteller bauten ihre Geschäftsmodelle auf Exportmärkten, grenzüberschreitenden Lieferketten und dem Übergang zu grüner Mobilität auf. Diese Welt verschwindet nicht, aber sie verändert sich rasch. Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, Chinas industrieller Aufstieg, Donald Trumps Zollpolitik und die chronische Unterauslastung der europäischen Automobilkapazitäten zwingen Europas Automobilhersteller dazu, ihre industrielle Rolle zu überdenken. Das Ergebnis ist nicht die Militarisierung der Automobilindustrie, sondern etwas Subtileres: Europas Automobilhersteller beginnen zunehmend systematisch an der Verteidigungswirtschaft des Kontinents mitzuwirken.

Dieser Wandel ist bereits sichtbar. Volkswagen hat die Möglichkeit geprüft, in seinem Werk in Osnabrück Komponenten für Israels Raketenabwehrsystem „Iron Dome“ zu produzieren (Manager Magazin, 2026). Mercedes-Benz hat signalisiert, dass es für eine verteidigungsbezogene Produktion offen ist, sofern dies wirtschaftlich sinnvoll wäre (Wall Street Journal, 2026). Renault ist noch einen

Schritt weiter gegangen und ist eine Partnerschaft mit dem französischen Rüstungsunternehmen Turgis Gaillard eingegangen, um die Produktion von Militärdrohnen zu unterstützen (Le Monde, 2026a). Diese Fälle sollten nicht als spontane Verwandlung von Automobilunternehmen in Rüstungshersteller interpretiert werden. Die wichtigere Entwicklung ist die allmähliche Verwischung der Grenzen zwischen der zivilen Industriebasis Europas und seinen verteidigungsindustriellen Bedürfnissen.

## Auf der Suche nach neuen Kapazitäten

Diese Entwicklung fällt nicht zufällig in die heutige Zeit, sondern in eine Phase, in der die europäische Automo-

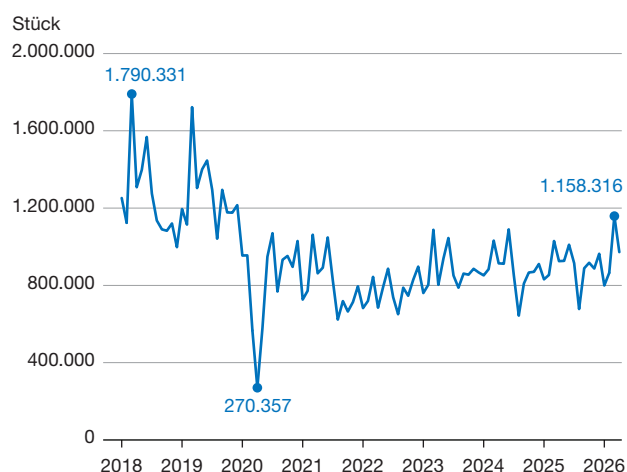
**Prof. Vakhtang Partsvaniya, Ph.D.**, ist Professor an der Caucasus University und Senior Research Fellow am CSB Research Center in Tbilissi, Georgien.

**Prof. Dr. Bodo Sturm** ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Quantitative Methoden an der Fakultät Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftsingenieurwesen an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur (HTWK) in Leipzig und Research Associate am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Abbildung 1  
Neuzulassungen von Personenkraftwagen in Europa



Quelle: ACEA (2026a), Monatsberichte (2018 bis 2026.)

bilindustrie aus mehreren Richtungen gleichzeitig unter Druck steht. Der europäische Automobilmarkt wächst nur langsam und bleibt hinter seinem Niveau vor der Pandemie zurück (Abbildung 1). Die Umstellung auf Elektrofahrzeuge erfordert enorme Investitionen in Plattformen, Software, Batterien, Ladeinfrastruktur und neue Lieferketten. Gleichzeitig drängen chinesische Hersteller mit preisgünstigen Elektro- und Hybridfahrzeugen auf den europäischen Markt, gestützt durch massive Marktmacht auf den Heimatmärkten, staatliche Unterstützung und die Kontrolle über weite Teile der Batterielieferkette (CarNewsChina, 2026).

Im Jahr 2025 stiegen die Neuzulassungen in der EU im Vergleich zum Vorjahr nur um 1,8 %, während sich die Nachfragestruktur weiterhin rasch veränderte: Batterie-Elektrofahrzeuge erreichten einen Marktanteil von 17,4 %, Hybrid-Elektrofahrzeuge machten 34,5 % aus, während der kombinierte Anteil von Benzin- und Dieselaautos von 45,2 % im Jahr 2024 auf 35,5 % zurückging (ACEA, 2026b).

Der Druck macht sich in Beschäftigungs- und Produktionsentscheidungen bemerkbar. Volkswagen hat mit den Gewerkschaften vereinbart, bis 2030 mehr als 35.000 Stellen in Deutschland abzubauen und die Produktionskapazitäten zu reduzieren (Reuters, 2024). Nissan plant, etwa 10 % seiner europäischen Belegschaft abzubauen (Financial Times, 2026). Bosch hat den Abbau von rund 13.000 Stellen angekündigt, vor allem in seiner Automobilsparte (Reuters, 2025a). Der Technologiekonzern ZF streicht Tausende von Arbeitsplätzen in seinem Getriebe-geschäft (Reuters, 2025b). Das Problem ist nicht einfach

eine konjunkturelle Schwäche. Der europäische Automobilsektor passt sich an eine neue Industriestruktur an, in der alte Produktionsvolumina, alte Technologiemixe und alte Exportannahmen keine Rentabilität mehr garantieren.

Die Nachfrage im Verteidigungsbereich nimmt hingegen zu. Seit der russischen Vollinvasion in der Ukraine haben sich die europäischen Regierungen von der Logik der niedrigen Verteidigungsausgaben aus der Zeit nach dem Kalten Krieg abgewandt und legen nun neuen Wert auf militärische Bereitschaft, Abschreckung und industrielle Widerstandsfähigkeit (Knezović & Tkalec, 2025; Marsh et al., 2025; Mejino-Lopez & Wolff, 2025). Die Verteidigungsausgaben der EU beliefen sich im Jahr 2025 auf 381 Mrd. €, was 2,1 % des BIP entspricht – ein Anstieg von 63 % gegenüber dem Niveau von 2020 (European Council, 2026). Deutschlands Verteidigungsausgaben stiegen von 47 Mrd. € im Jahr 2020 (1,4 % des BIP) auf 101 Mrd. € im Jahr 2025 (2,3 % des BIP) – mehr als eine Verdopplung innerhalb von fünf Jahren (SIPRI, 2026). Der Verteidigungssektor benötigt nicht nur Raketen, gepanzerte Fahrzeuge und fortschrittliche Waffensysteme, sondern auch Transportplattformen, elektronische Komponenten, Reparaturkapazitäten, Motoren, Logistiksysteme und standardisierte Fertigungsprozesse.

#### Warum Automobilhersteller für die Rüstungsproduktion wichtig sind

Genau hier können Automobilhersteller nützlich sein. Automobilfabriken sind nicht mit Rüstungswerken austauschbar, aber sie verfügen über Fähigkeiten, die Rüstungsunternehmen oft benötigen: Serienfertigung, Qualitätskontrolle, Koordination der Lieferkette, Softwareintegration und Kostendisziplin (Mueller, 2025). Das Drohneprojekt von Renault veranschaulicht diese Logik. Das Unternehmen steigt nicht einfach in ein traditionelles Verteidigungsgeschäft ein. Es nutzt sein Fertigungs-Know-how zur Produktion eines neuartigen Militärprodukts: Drohnen der nächsten Generation. Die Produktionslinien sollen in den Renault-Werken in Le Mans und Cléon in Betrieb genommen werden. Die ersten Prototypen werden für September 2026 erwartet, und bei voller Kapazität könnte das Unternehmen pro Monat bis zu 600 Drohnen, vergleichbar mit der iranischen Shahed, produzieren (Atlamazoglou, 2026). Dennoch sollten die Hindernisse nicht unterschätzt werden. Die Automobil- und die Rüstungsproduktion unterliegen unterschiedlichen Regulierungsrahmen, Sicherheitsanforderungen, Zertifizierungsprozessen, Beschaffungsvorschriften und politischen Auflagen (Hoeffler, 2023).

Auch die Politik wird eine Rolle spielen. In Deutschland und Frankreich wird die Verlagerung ziviler Industrieka-

Tabelle 1  
Russlands Automobilmarkt vor und nach dem  
Ukrainekrieg

| Rang | Russland, 2021:<br>Verkauf neuer |           | Russland, 2025:<br>Verkauf neuer |           |
|------|----------------------------------|-----------|----------------------------------|-----------|
|      | Pkw                              | Einheiten | Pkw                              | Einheiten |
| 1    | Lada                             | 350.714   | Lada                             | 329.890   |
| 2    | Kia                              | 205.801   | Haval                            | 173.302   |
| 3    | Hyundai                          | 167.331   | Chery                            | 99.810    |
| 4    | Renault                          | 131.552   | Geely                            | 94.047    |
| 5    | Toyota                           | 97.941    | Belgee                           | 68.064    |
| 6    | Škoda                            | 90.443    | Changan                          | 66.242    |
| 7    | Volkswagen                       | 86.108    | Jetour                           | 36.472    |
| 8    | Nissan                           | 51.338    | Solaris                          | 34.484    |
| 9    | BMW                              | 46.802    | Tenet                            | 33.484    |
| 10   | Mercedes-Benz                    | 43.011    | Toyota                           | 29.144    |

Quelle: Association of European Businesses (2022), Avtostat (2026).

pazitäten in die Rüstungsproduktion unweigerlich Gewerkschaften, regionale Regierungen und die öffentliche Sensibilität gegenüber einer zunehmenden Militarisierung mit einbeziehen. Europäische Regierungen versuchen, die Beschaffung im Verteidigungsbereich zu beschleunigen, doch bürokratische Trägheit bleibt ein echtes Hindernis (Reuters, 2026a).

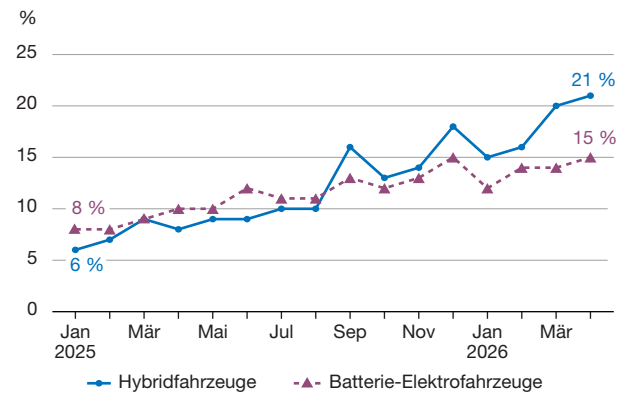
Aus diesem Grund ist das realistischste Szenario nicht eine massive Umstellung der europäischen Automobilindustrie auf den Verteidigungssektor. Es ist vielmehr eine selektive Integration in die militärischen Lieferketten. Automobilhersteller dürften dabei eher Teil einer ergänzenden Produktionsbasis werden, als spezialisierte Rüstungsunternehmen zu ersetzen.

### Der russische, chinesische und US-amerikanische Kontext

Diese Entwicklung hat auch eine direkte russische Dimension. Europäische Automobilhersteller, die Russland einst als wichtigen Markt und Produktionsstandort betrachteten, positionieren sich nun zunehmend auf der anderen Seite der europäischen Sicherheitsarchitektur. Nach der russischen Vollinvasion in der Ukraine wurden diese industriellen Beziehungen durch westliche Sanktionen, den Rückzug von Unternehmen und russische Gegenmaßnahmen unterbrochen (Partsvaniya, 2023), darunter Moskaus Entscheidung, Renault und Daimler Truck auf die eigene Sanktionsliste zu setzen (Kommersant, 2025a, 2025b).

Der Wandel zeigt sich auch in der Struktur des russischen Automobilmarktes. Im Jahr 2021, kurz vor dem Krieg, ge-

Abbildung 2  
Anteil der chinesischen Automobilhersteller am europäischen Markt für Elektrofahrzeuge



Quelle: Telegraph (2026).

hörten zu den meistverkauften Marken in Russland noch Renault, Škoda, Volkswagen, BMW, Mercedes-Benz und andere europäische Marken. Bis 2025 hatte sich das Bild dramatisch gewandelt: Diese Marken waren aus den Spitzenplätzen der Rangliste verschwunden, während chinesische Marken wie Haval, Chery, Geely und andere einen Großteil der verbliebenen Lücke gefüllt haben (Bi et al., 2025; Partsvaniya, 2024) (Tabelle 1).

China stellt eine weitere Herausforderung dar. Europäische Automobilhersteller verlieren nicht nur in China an Boden, sondern sehen sich auch innerhalb Europas der chinesischen Konkurrenz gegenüber. Chinesische Marken bauen den Absatz von Elektro- und Hybridfahrzeugen aus (Bloomberg, 2026), errichten Händler- und Servicenetzwerke und verlagern die Produktion nach Europa (Autonews, 2026; siehe Abbildung 2). Einige europäische Unternehmen prüfen zudem eine Zusammenarbeit mit chinesischen Herstellern, um ungenutzte Produktionsanlagen zu nutzen und Arbeitsplätze zu erhalten (Telegraph, 2026). Stellantis hat beispielsweise erwogen, europäische Kapazitäten zur Unterstützung der Produktion im Zusammenhang mit Leapmotor einzusetzen, während Firmen wie Dongfeng, BYD und andere chinesische Konzerne im Zusammenhang mit industriellen Möglichkeiten in Europa diskutiert wurden (Reuters, 2026b).

Langfristig wirft dies jedoch eine strategische Frage auf: Wer wird die industrielle Zukunft Europas kontrollieren? Wenn ungenutzte Kapazitäten in der Automobilindustrie von chinesischen Firmen übernommen werden, könnte Europa zwar Fabriken erhalten, aber gleichzeitig nach

und nach die Kontrolle über Technologie, Lieferketten und die industrielle Ausrichtung verlieren.

Genau diese Sorge steht hinter dem von der EU vorgeschlagenen „Industrial Accelerator Act“ (European Commission, 2026). Bei dem Gesetzentwurf geht es nicht nur um Dekarbonisierung oder Industrieförderung. Er spiegelt einen umfassenderen Versuch wider, sicherzustellen, dass die europäischen Industriekapazitäten einen strategischen Mehrwert für Europa schaffen. Indem Brüssel „Made in the EU“-Kriterien für Elektrofahrzeuge definiert und diese mit der öffentlichen Beschaffung und der Einhaltung von Flottenvorschriften für Unternehmen verknüpft, versucht man zu verhindern, dass Europa lediglich zu einer Montageplattform für ausländisch kontrollierte Lieferketten wird.

Das Spannungsverhältnis ist offensichtlich. Chinesische Investitionen können dazu beitragen, europäische Werke am Laufen zu halten. Doch sofern sie nicht mit einem hinreichenden lokalen Wertschöpfungsanteil, Technologietransfer und einer sinnvollen Kontrolle über die Lieferketten einhergehen, könnten sie Europas strategische Verwundbarkeit eher vertiefen als verringern. In diesem Sinne geht es beim Wettbewerb um ungenutzte Kapazitäten in der Automobilindustrie nicht nur um Autos.

Der US-amerikanische Kontext verstärkt dasselbe Dilemma aus einem anderen Blickwinkel. Europäische Automobilhersteller sind seit langem auf einen verlässlichen Zugang zum amerikanischen Markt angewiesen. Die Vereinigten Staaten machten im Jahr 2024 wertmäßig 22 % des EU-Fahrzeugexportmarktes aus, und Europa exportierte in diesem Jahr fast 758.000 Autos im Wert von 39 Mrd. € in die Vereinigten Staaten (ACEA, 2025). Insbesondere für deutsche Premiummarken ist der amerikanische Markt eine der wichtigsten Säulen ihres weltweiten Absatzes und ihrer Rentabilität.

Die jüngste amerikanische Handelspolitik hat diesen Markt jedoch instabiler gemacht (Tabelle 2). Vor Trumps Zolleskalation betrug der US-Zoll auf importierte Personenkraftwagen 2,5 %. Im Jahr 2025 führte Washington einen zusätzlichen Zoll von 25 Prozentpunkten auf importierte Autos und Teile ein, wodurch der effektive Zollsatz für Personenkraftwagen auf 27,5 % stieg. Das spätere Handelsabkommen zwischen den USA und der EU senkte den Satz auf 15 %, doch selbst dieses Kompromissniveau liegt weit über dem Niveau der Zeit vor der Zollerhöhung von 2025 (European Commission, 2025). Wiederholte Drohungen mit einer erneuten Zolleskalation setzen die europäischen Exporteure unter Druck (Le Monde, 2026b). Für eine Branche, die auf globalen Märkten und vorhersehbaren Handelsregeln basiert, ist

Tabelle 2

### US-Zölle auf EU-Automobilimporte: vom stabilem Marktzugang zu Zollunsicherheit

| Zeitraum / Maßnahme                                           | US-Zoll auf EU-Automobile                                                     |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Ausgangssituation vor Trump                                   | 2,5 %                                                                         |
| Nach Trumps Eskalation der Automobilzölle im Jahr 2025        | 27,5 % – der neue Zollsatz von 25 % zusätzlich zum bestehenden Satz von 2,5 % |
| Nach dem Handelsabkommen zwischen den USA und der EU von 2025 | 15 %                                                                          |
| Angedrohte erneute Zölle                                      | 25 % oder höher                                                               |

Quelle: European Commission (2025), eigene Berechnungen.

dies kein nebensächliches Thema. Zölle verringern nicht nur die Rentabilität von Exporten, sondern erhöhen auch die Unsicherheit bei der Investitionsplanung und der Geschäftsstrategie.

### Strategische Anpassung

Was soll Europa mit seiner industriellen Basis in einer Zeit schwacher ziviler Nachfrage, chinesischer Konkurrenz, russischer Aggression, amerikanischem Protektionismus und ungewisser Sicherheitsverpflichtungen der USA tun? Eine Option besteht darin, Fabriken zu schließen, Arbeitsplätze abzubauen und eine geringere industrielle Präsenz in Kauf zu nehmen. Eine andere besteht darin, neue Verwendungszwecke für bestehende Kapazitäten in Sektoren zu finden, die für die Sicherheitspolitik von zentraler Bedeutung geworden sind. Die Verteidigung ist einer der wenigen Sektoren, in denen die Nachfrage steigt, die Finanzierung politisch gesteuert wird und die industriellen Kapazitäten strategisch wertvoll sind.

Das bedeutet nicht, dass Europas Automobilhersteller die zivilen Märkte aufgeben. Es bedeutet auch nicht, dass Europa sich in Richtung einer Kriegswirtschaft bewegt. Das wahrscheinlichere Ergebnis ist ein Hybridmodell, bei dem Teile der zivilen industriellen Basis selektiv in Verteidigungslieferketten integriert werden. Diese Verschiebung sollte nicht überbewertet, aber auch nicht als unbedeutend abgetan werden. Die europäische Automobilindustrie wird nicht militarisiert. Sie passt sich einer Welt an, in der die industrielle Kapazität selbst zu einem Sicherheitsgut geworden ist. Das Zeitalter der Globalisierung machte Europas Automobilhersteller zu Symbolen für offene Märkte und zivilen Wohlstand. Das Zeitalter des strategischen Wettbewerbs könnte sie zu einem Teil von etwas Größerem machen: zu einem Element der entstehenden sicherheitsindustriellen Architektur Europas.

## Literatur

- ACEA – European Automobile Manufacturers' Association. (2025, März). *Fact Sheet: EU-US vehicle trade*.
- ACEA – European Automobile Manufacturers' Association. (2026a, 9. September). *Motor vehicle registrations in Europe, by country, 2018-2026*.
- ACEA – European Automobile Manufacturers' Association (2026b, 27. Januar). *New car registrations: +1.8% in 2025; battery-electric 17.4% market share* [Pressemitteilung].
- Association of European Businesses. (2022, 13. Januar). *Year 2021 ends with 4.3% car sales market increase* [Pressemitteilung].
- Atlamazoglou, S. (2026, 23. Januar). *Why French Carmaker Renault Is Now Building Kamikaze Drones*. *The National Interest*.
- Autonews. (2026, 27. April). *Chinese automakers to triple overseas production, targeting Europe, Latin America*.
- Avtostat. (2026, 13. Januar). *Продажи новых легковых автомобилей в России в 2025 году и в декабре* [Verkäufe von neuen Pkw in Russland im Jahr 2025 und im Dezember].
- Bi, R., Kou, Z. & Xu, M. (2025). The unintended spillover effects of economic sanctions: evidence from the Russia-Ukraine war. *Applied Economics Letters*, 1–7.
- Bloomberg. (2026, 22. Mai). *Chinese Brands Snap Up Record 15% of Europe's Electric-Car Sales*.
- CarNewsChina. (2026, 5. Februar). *China accounted for 35.6% of the global automotive market in 2025, a new record high*.
- European Commission. (2025). *The EU-US trade deal: Restoring stability and predictability*.
- European Commission. (2026). *Industrial Accelerator Act*.
- European Council. (2026). *EU defense in numbers*.
- Financial Times. (2026, 5. Mai). *Nissan to cut 10% of Europe workforce in global restructuring*.
- Hoeffler, C. (2023). Beyond the regulatory state? The European Defence Fund and national military capacities. *Journal of European Public Policy*, 30(7), 1281–1304.
- Knezović, S. & Tkalec, M. (2025). Defense Spending, Conflict and Economic Growth in Europe. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 31(4), 461–486.
- Kommersant. (2025a, 10. Oktober). *Правительство включило Renault в санкционный список* [Die Regierung hat Renault in die Sanktionsliste aufgenommen].
- Kommersant. (2025b, 30. Juni). *Россия ввела санкции против немецкого автоконцерна Daimler Truck* [Russland hat Sanktionen gegen den deutschen Autokonzern Daimler Truck verhängt].
- Le Monde. (2026a, 7. Mai). *Renault cautiously enters military drone production*.
- Le Monde. (2026b, 5. Mai). *Trump's renewed threats against European car industry further undermine Turnberry deal*.
- Manager Magazin. (2026, 23. März). *VW will offenbar Teile für Israels „Iron Dome“ fertigen*.
- Marsh, N., Oliveira Martins, B. & Mawdsley, J. (2025). The European Iron Network: the remaking of the political economy of European defence production following the Ukraine War. *Journal of European Integration*, 1–21.
- Mejino-Lopez, J. & Wolff, G. B. (2025). Boosting the European defence industry in a hostile world. *Intereconomics*, 60(1), 34–39.
- Mueller, T. (2025). Strategic options for the European defence industry in the 2020s. *Defense & Security Analysis*, 41(1), 49–80.
- Partsvaniya, V. (2023, 13. Oktober). Time bomb: How sanctions are draining the Russian automotive industry. *Riddle Russia*.
- Partsvaniya, V. (2024, 30. August). Beijing in the driver's seat: What's the danger of Chinese cars flooding the Russian market? *The Insider*.
- Reuters. (2024, 21. Dezember). *VW reaches union deal to cut 35,000 German jobs after gruelling talks*.
- Reuters. (2025a, 25. September). *Bosch to cut 13,000 jobs to bring down costs in tough autos market*.
- Reuters. (2025b, 1. Oktober). *Auto supplier ZF Group to cut 7,600 jobs in powertrain unit by 2030*.
- Reuters. (2026a, 20. Mai). *Germany seeks to make defence procurement agency more agile*.
- Reuters. (2026b, 8. Mai). *Stellantis, Leapmotor deepen ties with joint EV production in Europe*.
- SIPRI. (2026). *SIPRI Military Expenditure Database, Stockholm International Peace Research Institute* [Database].
- Telegraph. (2026, 23. Mai). *China takes over Europe's decaying car factories*.
- Wall Street Journal. (2026, 15. Mai). *Mercedes-Benz CEO Says Carmaker Is Willing to Enter Defense Production*.

Title: *Europe's automakers are becoming part of the defense economy*

**Abstract:** The war in Ukraine has fundamentally altered Europe's security landscape and significantly increased demand for industrial capacity within the defence sector. At the same time, competition from China, Trump's tariff policy and unused production capacity are putting the European automotive industry under considerable pressure to adapt, making the defence sector increasingly attractive to car manufacturers. Several major manufacturers are already exploring or pursuing partnerships with the defence industry – as a pragmatic response to shrinking civilian markets and growing defence budgets. This article analyses this development against the backdrop of intensifying geopolitical competition and shows that selective integration into military supply chains is the most likely outcome, and that industrial capacity in Europe is increasingly being regarded as a strategic security asset.

## Konjunkturschlaglicht

## Wie stark belastet Niedrigwasser die Wirtschaft?

Das Niedrigwasser des Jahres 2018 hat gezeigt, dass durch Beeinträchtigungen des Gütertransports spürbare gesamtwirtschaftliche Auswirkungen drohen. Niedrigwasserphasen im Rhein sind besonders kritisch, da der Rhein die mit Abstand wichtigste Binnenwasserstraße Europas ist. Auch für Deutschland ist seine Bedeutung zentral: 86 % des Güterverkehrs der Binnenschifffahrt finden im Rheingebiet einschließlich seiner Nebenflüsse statt. Zwar macht die Binnenschifffahrt nur rund 4 % der gesamten Beförderungsmenge in Deutschland aus. Mit mehr als 80 % entfällt ein Großteil davon jedoch auf Massengüter wie flüssige Mineralölzeugnisse, Eisenerze, Steine und Erden, Kohle oder chemische Erzeugnisse. Da diese Güter häufig am Anfang von Produktionsketten stehen, können Störungen ihres Transports auch die Produktion auf nachgelagerten Stufen beeinträchtigen.

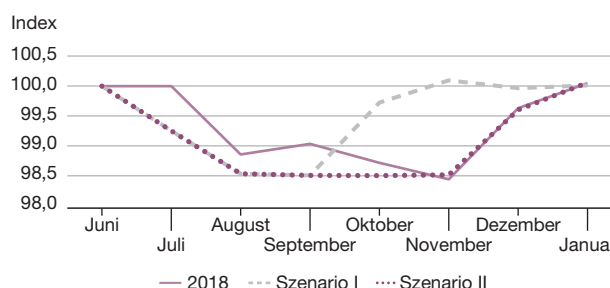
Die Pegelstände im Rhein beeinflussen die Binnenschifffahrt insbesondere dann, wenn kritische Marken unterschritten werden. Als gängiger Schwellenwert, ab dem die Schifffahrt merklich beeinträchtigt wird, gilt für die Messstation Kaub ein Pegelstand von knapp 80 cm. Zwischen den Jahren 1991 und 2025 wurde dieser Pegelstand an etwa 3 % der Tage unterschritten. Anhand der Anzahl der Niedrigwassertage in einem Monat lassen sich die Auswirkungen auf die monatliche Produktion im Produzierenden Gewerbe für Deutschland abschätzen (Ademmer et al., 2023). Den Schätzungen (basierend auf Daten von 1991 bis 2019) zufolge sinkt die Produktion durch einen Niedrigwassertag um etwa 0,04%.<sup>1</sup> Entsprechend würde die Produktion im Produzierenden Gewerbe bei einem Monat mit 30 Tagen Niedrigwasser um 1,2 % sinken. Sofern die Niedrigwasserphase länger anhält, würde die Produktion ab dem zweiten Monat um 1,5 % gedämpft werden, da die Auswirkungen zum Teil verzögert auftreten. Bei einem Anteil des Produzierenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung von knapp 30 % könnte das Bruttoinlandsprodukt bei ausgeprägten Niedrigwasserphasen ceteris paribus somit um fast 0,5 %

gedrückt werden. Freilich haben Niedrigwasserphasen in der Vergangenheit nicht allzu lange angehalten und mit steigenden Pegelständen erholt sich die Produktion wieder, so dass auf Jahressicht größere Effekte auf die Wirtschaftsleistung wenig wahrscheinlich sind.

Die Niedrigwasserphase im Jahr 2018 war besonders prägnant. Damals wurde zwischen August und Dezember Niedrigwasser im Rhein verzeichnet, mit einer vorübergehenden Erholung im September und einer endgültigen Entspannung im Dezember. Der empirischen Analyse zufolge wurde das Produktionsniveau im Produzierenden Gewerbe dadurch im dritten Quartal um 0,7 % und im vierten Quartal um 1 % gedämpft; entsprechend könnte die Wirtschaftsleistung insgesamt im dritten Quartal um 0,2 % und im vierten Quartal um 0,3 % gedrückt worden sein. Trotz dieser sichtbaren kurzfristigen Effekte fiel der gesamtwirtschaftliche Effekt für das gesamte Jahr 2018 mit rund 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts moderat aus.

Im laufenden Jahr setzte die Niedrigwasserphase gegen Mitte Juli ein. Die wirtschaftlichen Auswirkungen hängen maßgeblich von der Dauer und Intensität der Niedrigwasserphase ab. Bei einer Entspannung Ende September (Szenario I) würde sich die Produktion im Produzierenden Gewerbe im dritten Quartal um 1,2 % verringern und im vierten Quartal wieder erholen (Abbildung 1). In einem Szenario einer langanhaltenden Niedrigwasserphase wie

**Abbildung 1**  
Einfluss des Niedrigwassers auf die Produktion im Produzierenden Gewerbe



Wert von 100 entspricht dem Produktionsniveau im Produzierenden Gewerbe ohne Niedrigwasser. 2018: Einfluss des Niedrigwassers im Jahr 2018. Szenarien: im Juli 2026 begonnene Niedrigwasserphase dauert bis Ende September (I) bzw. verläuft ab Oktober wie im Jahr 2018 (II).

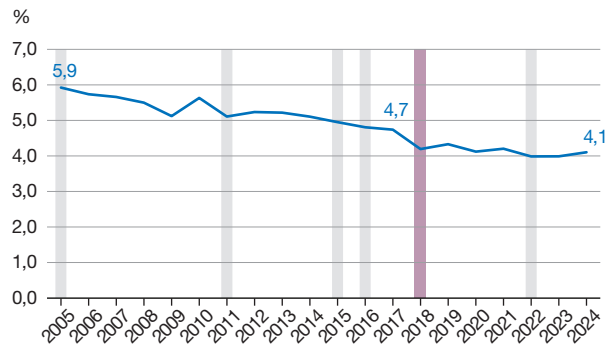
Quelle: Ademmer et al. (2023); eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Wird für andere mögliche Einflussfaktoren wie die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Luft- und Wassertemperatur sowie Dürrebedingungen kontrolliert, bleiben die Ergebnisse weitgehend unverändert.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Abbildung 2**  
**Anteil der Binnenschifffahrt an der gesamten Beförderungsmenge in Deutschland**



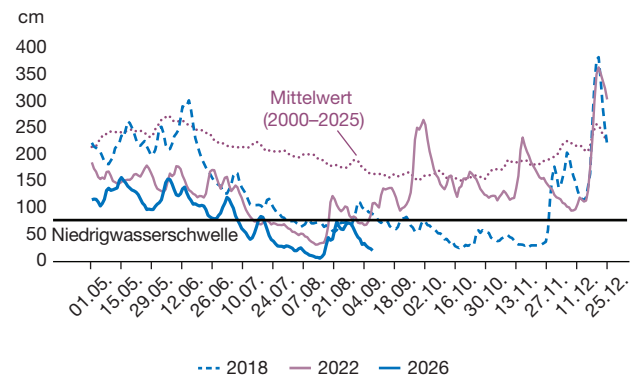
Farblich hinterlegt: Jahre mit ausgeprägten Niedrigwasserphasen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

im Jahr 2018 (in dem ab Oktober 2026 die gleiche Anzahl an Niedrigwassertagen wie im Jahr 2018 zugrunde gelegt wird), wären die Effekte entsprechend größer: Das Produktionsniveau des Produzierenden Gewerbes würde im dritten Quartal und im vierten Quartal um jeweils 1 % gedämpft werden, bevor es sich 2027 wieder normalisiert (Szenario II).

Die Schätzungen geben Auskunft über durchschnittliche Effekte von Niedrigwasser auf die Produktion in der Vergangenheit. Die tatsächlichen Auswirkungen können von sich ändernden Rahmenbedingungen abhängen. So haben sich viele Unternehmen nach 2018 stärker auf Niedrigwasserphasen eingestellt. Eine Analyse von Außenhandelsdaten auf Unternehmensebene für den Zeitraum von 2017 bis 2019 zeigt, dass Unternehmen ihre Logistik infolge der Niedrigwasserperiode 2018 anpassten (Meuchelböck, 2025). Unternehmen, die für ihre Importe auf die Binnenschifffahrt angewiesen waren, wichen verstärkt auf andere Verkehrsträger wie Straße oder Schiene aus und nutzten diese auch nach Ende der Niedrigwasserphase häufiger. Besonders ausgeprägt waren diese Anpassungen bei Produkten mit hoher Abhängigkeit von der Binnenschifffahrt sowie bei Importprodukten, die für das jeweilige Unternehmen eine hohe Bedeutung hatten. Freilich lässt sich die Binnenschifffahrt kurzfristig nicht vollständig durch andere Verkehrsträger ersetzen. Im Einklang mit den gesamtwirtschaftlichen Ergebnissen zeigt sich, dass besonders stark abhängige Unternehmen infolge ausbleibender Importe auch ihre gesamten Exporte reduzierten. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass Unternehmen in Reaktion auf die Niedrigwasserphase ihre Abhängigkeit von der Binnenschifffahrt zumindest teilweise reduziert und ihre Transportwege stärker diversifiziert haben. Auch in den aggregierten Verkehrsdaten hat die

**Abbildung 3**  
**Pegelstände in Niedrigwasserphasen**



Quelle: Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes; eigene Berechnungen.

Bedeutung der Binnenschifffahrt seit dem Niedrigwasser 2018 abgenommen: Ihr Anteil an der gesamten Beförderungsmenge in Deutschland sank von 4,7 % im Jahr 2017 auf 4,1 % im Jahr 2024 (Abbildung 2). Weitere Maßnahmen umfassen Investitionen in niedrigwassergeeignete Schiffe sowie verbesserte Wasserstandsprognosen der Bundesanstalt für Gewässerkunde. Letztere erhöhen die Planbarkeit und ermöglichen es Unternehmen, Transporte vorzuziehen und ihre Lagerhaltung frühzeitig anzupassen.

Für eher geringere Effekte als im historischen Durchschnitt spricht zudem, dass die Auslastung im Verarbeitenden Gewerbe gegenwärtig ausgesprochen niedrig ist. So dürften Transportengpässe bei geringer Auslastung weniger auf die Produktion durchschlagen als in Phasen hoher Auslastung, wie sie im Jahr 2018 zu verzeichnen war. Demgegenüber sprechen die im Vergleich zu früheren Niedrigwasserphasen niedrigen Pegelstände für größere Effekte. So waren die Pegelstände jüngst zum Teil deutlich niedriger als während der Niedrigwasserphase des Jahres 2018 (Abbildung 3). Die wirtschaftlichen Auswirkungen dürften mit niedrigeren Pegelständen zunehmen, da der Schiffsverkehr auch in Niedrigwasserphasen – wenn auch eingeschränkt – noch erfolgt und somit vom Pegel abhängt.

Dr. Nils Jannsen, Dr. Saskia Meuchelböck  
Kiel Institut, Aarhus University

## Literatur

- Ademmer, M., Jannsen, N. & Meuchelböck, S. (2023). Extreme Weather Events and Economic Activity: The Case of Low Water Levels on the Rhine River. *German Economic Review*, 24(2), 121-144.
- Meuchelböck, S. (2025). *Navigating Supply Chain Disruptions: How Firms Respond to Low Water Levels* [Working Paper]. Rethink-GSC.

## 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](mailto:wirtschaftsdienst@zbw.eu)

Website: <https://wirtschaftsdienst.eu>

LinkedIn:

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

Bluesky:

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

## Wissenschaftlicher Beirat

**Sebastian Dullien** Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

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

**Marcel Fratzscher** DIW Berlin

**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

**Florian Heider** Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE

**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](mailto:wirtschaftsdienst@zbw.eu)

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

### 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)

### Indexiert in

ABI/INFORM Collection (ProQuest), Baidu Scholar, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), Dimensions, EBSCO, ECONIS, EconLit, Elsevier – SCImago, Elsevier – Scopus, ExLibris, Google Scholar, IBZ (International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences), J-Gate, KESLI-NDL (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.**

<https://wirtschaftsdienst.eu>

OPEN ACCESS