
WACHSTUMSSCHWÄCHE ÜBERWINDEN – IN DIE ZUKUNFT INVESTIEREN

Jahresgutachten

23

—

24

WACHSTUMSSCHWÄCHE ÜBERWINDEN – IN DIE ZUKUNFT INVESTIEREN

Jahresgutachten

23

—

24

Mitglieder des Sachverständigenrates

Prof. Dr. Veronika Grimm

Prof. Dr. mult. Dr. h.c. Ulrike Malmendier

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

Prof. Dr. Achim Truger

Prof. Dr. Martin Werding

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

Wissenschaftlicher Stab

Sylwia Bialek-Gregory, Ph.D. • Prof. Dr. Christian Breuer • Dr. João C. Claudio • Dr. Niklas Garnadt •
Michael Kogler, Ph.D. • Dr. Thilo Kroeger • Dr. Franziska K. Lembcke • Lukas Nöh, Ph.D. •
Dr. Christian Ochsner, M.A. • Dr. Lars Other • Veronika Püschel, M.Sc. • Dr. Benedikt Runschke •
Dr. Leonard Salzmänn • Claudia Schaffranka, M.A. • Dr. Milena Schwarz • Lenard Simon, M.Sc. •
Balint Tatar, M.Sc. • Dipl.-Betriebswirtin (FH) Nadine Winkelhaus • Dr. Christopher Zuber

Geschäftsstelle

Dipl.-Betriebswirtin (FH) Adina Ehm • Jasmin Frey • Waldemar Hamm, M.Sc. • Dipl.-Volkswirtin Birgit Hein •
Lena Hemes • Maximilian Lücke, M.Sc. • Volker Schmitt • Esther Thiel

Impressum

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
c/o Statistisches Bundesamt
65180 Wiesbaden
Tel.: 0049 611 / 75 2390
E-Mail: info@svr-wirtschaft.de
Internet: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Erschienen im Dezember 2023
Preis: € 29,-

Best.-Nr.: 7700000-24700-1
ISBN: 978-3-8246-1095-2

Abgeschlossen am 27. Oktober 2023, 20:00 Uhr

© Sachverständigenrat
Gesamtherstellung: Bonifatius GmbH Druck-Buch-Verlag, 33042 Paderborn

VORWORT

1. Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung legt der Sachverständigenrat sein 60. Jahresgutachten vor. Dieses enthält den fünften nationalen Produktivitätsbericht, den der Sachverständigenrat als nationaler Ausschuss für Produktivität für Deutschland erstellt hat. Das Jahresgutachten 2023/24 trägt den Titel:

WACHSTUMSSCHWÄCHE ÜBERWINDEN – IN DIE ZUKUNFT INVESTIEREN

2. Die Corona-Pandemie und die Energiekrise haben in Europa und insbesondere in Deutschland deutliche Spuren hinterlassen. Die deutsche Wirtschaftsleistung liegt derzeit nahezu auf demselben Niveau wie zu Beginn der Corona-Pandemie vor knapp vier Jahren. Die im Jahresgutachten präsentierte Mittel- und Langfristprojektion des deutschen Produktionspotenzials deutet auf deutliche Wachstumshemmnisse für die kommenden Jahrzehnte hin. Durch die demografische Alterung wird das inländische Arbeitsvolumen sinken. Gleichzeitig sind das Produktivitätswachstum und das Wachstum des Kapitalstocks, aber auch der Modernitätsgrad des Kapitalstocks, im Vergleich zu anderen europäischen Ländern seit Jahrzehnten rückläufig. Deutschland droht somit eine Alterung nicht nur seiner Bevölkerung, sondern auch seiner industriellen Basis. Um das Wachstumspotenzial zu stärken, gilt es, beiden Entwicklungen entgegen zu wirken, durch verbesserte Erwerbsanreize, Reformen der Zuwanderungspolitik, sowie Innovations- und Investitionstätigkeit, um die Wirtschaft zu modernisieren und das Produktivitätswachstum zu steigern. Unterstützt werden sollte dies durch eine Stärkung und Integration der europäischen Kapitalmärkte. Der durch die demografische Alterung erhöhte Finanzierungsbedarf der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sollte mit einem Bündel an Reformoptionen reduziert werden. Im Gutachten diskutiert werden zudem ausführlich verschiedene Reformoptionen für das Steuer-Transfer-System, die die Armutsgefährdung reduzieren und Erwerbsanreize stärken können, ohne die öffentlichen Haushalte zusätzlich zu belasten. Die deutsche Forschungsdateninfrastruktur ist im internationalen Vergleich rückständig und sollte durch eine Anpassung der Statistikgesetzgebung und ein neues Forschungsdatengesetz verbessert werden.
3. Der Bundespräsident hat Herrn Prof. Dr. Martin Werding für eine weitere Amtsperiode von März 2023 bis Ende Februar 2028 zum Mitglied des Sachverständigenrates ernannt.
4. Anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Sachverständigenrates fand am 21. Juni 2023 eine Festveranstaltung in den Räumlichkeiten der Hessischen Landes-

vertretung in Berlin statt, zu der neben ehemaligen Mitgliedern des Sachverständigenrates, des wissenschaftlichen Stabes und der Geschäftsstelle auch Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wissenschaft und Medien geladen waren. In verschiedenen Beiträgen wurde auf die Entwicklung des Rates zurückgeblickt, seine Position und Wirkung als Gremium im Spannungsfeld der wissenschaftlichen Politikberatung erörtert sowie Perspektiven und Herausforderungen für seine zukünftige Arbeit diskutiert.

5. Der Sachverständigenrat veröffentlichte am 14. Juli 2023 einen Policy Brief mit dem Titel „Der Inflation Reduction Act: Ist die neue US-Industriepolitik eine Gefahr für Europa?“, in dem er die Auswirkungen des amerikanischen Inflation Reduction Act für Europa sowie geeignete Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten diskutierte.
6. Gemeinsam mit dem Conseil d'analyse économique (CAE) veröffentlichte der Sachverständigenrat eine Stellungnahme mit dem Titel „Wie Europa auf den Inflation Reduction Act reagieren sollte“, in der er die Auswirkungen des amerikanischen Inflation Reduction Act für Europa sowie geeignete Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten erörterte.
7. Im Lauf des Jahres 2023 hat der Sachverständigenrat mit dem Bundeskanzler, dem Bundesminister für Arbeit und Soziales (BMAS), dem Bundesminister für besondere Aufgaben, dem Bundesminister der Finanzen (BMF), dem Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sowie leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der jeweiligen Ministerien aktuelle arbeitsmarkt-, finanz- und wirtschaftspolitische Fragen erörtert.
8. Mit dem Präsidenten und weiteren Mitgliedern des Vorstands sowie leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Deutschen Bundesbank diskutierte der Sachverständigenrat Fragen aus den Bereichen Konjunktur, Geldpolitik und Finanzmarktstabilität.
9. Mit der Präsidentin und weiteren Mitgliedern des Direktoriums sowie leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Europäischen Zentralbank diskutierte der Sachverständigenrat Fragestellungen der Geldpolitik sowie der wirtschaftlichen Entwicklung im Euro-Raum.
10. Mit der Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit (BA), dem Direktor und dem Vizedirektor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) diskutierte der Sachverständigenrat aktuelle arbeitsmarktpolitische Fragen.
11. Der Sachverständigenrat erörterte mit den Vorsitzenden bzw. Präsidenten und weiteren Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) sowie der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) aktuelle wirtschaftspolitische Fragestellungen.
12. Im Januar 2023 richtete der Sachverständigenrat gemeinsam mit der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland den vierten Nationalen Produktivitätsdialog aus. Der Sachverständigenrat stellte dort den nationalen Produk-

tivitätsbericht vor und diskutierte mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern über die Produktivitätsentwicklung in Deutschland.

13. Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Prof. Dr. Oliver Holtemöller und Dr. Götz Zeddies, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), sowie Dr. Tobias Kohlstruck, Stiftung Marktwirtschaft, präsentierten und diskutierten die Ergebnisse ihrer Forschung im Rahmen eines Workshops zum Thema Beamtenversorgung in Deutschland mit einem Mitglied des Sachverständigenrates.
14. Prof. Dr. Constanze Janda, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, erörterte im Austausch mit einem Mitglied des Sachverständigenrates die rechtlichen Aspekte der Beamtenversorgung in Deutschland.
15. Mit Dr. Alex von Frankenberg, High-Tech Gründerfonds, Uli Grabenwarter, Europäischer Investitionsfonds, Prof. Dr. Andreas Schrimpf und Prof. DPhil Hyun Song Shin, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Nicolas Véron, Bruegel und dem Peterson Institute for International Economics, und Dr. Eva Wimmer, Bundesministerium der Finanzen, sprach ein Mitglied des Sachverständigenrates zu den Themen Kapitalmärkte, Verbriefungen und Wagniskapital.
16. Dipl.-Volkswirt Hermann Buslei, Prof. Dr. Peter Haan und Dr. Johannes Geyer, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), erstellten für den Sachverständigenrat eine Expertise, die auf Basis von Simulationsrechnungen die Wirkungen verschiedener GRV-Reformoptionen auf die Armutsgefährdung im Alter darstellt.
17. Prof. Adam J. Levitin, J.D., Georgetown University Law Center, erstellte für den Sachverständigenrat eine Expertise zu den regulatorischen und institutionellen Unterschieden zwischen den Verbriefungsmärkten in den USA und der EU.
18. Dr. Maximilian Blömer und Prof. Dr. Andreas Peichl, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. (ifo Institut, Zentrum für Makroökonomik und Befragungen), erstellten für den Sachverständigenrat eine Expertise zu den Auswirkungen von Reformen in der Grundsicherung und beim Ehegattensplitting auf Erwerbsanreize, Verteilungsmaße und die öffentlichen Haushalte.
19. Der wissenschaftliche Stab des Sachverständigenrates hat sich in Vorbereitung auf das Jahresgutachten mit verschiedenen Institutionen getroffen, um dafür relevante Fragestellungen zu diskutieren. Der Sachverständigenrat dankt der Australischen Botschaft in Deutschland, dem Australian Treasury in UK, Bloomberg Economics, dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), der Deutschen Bundesbank, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (DG Econ), dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), dem Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel), Morgan Stanley Research sowie der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose für den wertvollen Austausch.

20. Im Lauf des Jahres trugen folgende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Rahmen der SVR-Seminarreihe vor: Prof. Dr. Christoph Böhringer, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, zum CO₂-Grenzausgleichssystem, Dr. Alexander Erler und Dr. Tobias Schmidt, Deutsche Bundesbank, zu Vermögen und Finanzen von privaten Haushalten, Dr. Alexander Schiersch, DIW, zu Produktivität von Cloud-Nutzung, Theresa Neef, DIW und Freie Universität Berlin, zu Einkommensungleichheit, Paloma Lopez-Garcia, Ph.D., und Dr. Wolfgang Modery, EZB, zu Produktivität, Prof. Dr. Yigitcan Karabulut, Frankfurt School of Finance & Management, zum Zusammenhang zwischen Finanzwissen und Portfoliorenditen, Tommaso Bighelli, IWH, zum Strukturwandel, Dr. Steffen Viete, KfW Research, zum deutschen Venture Capital-Markt, Dr. Marc Bataille und Dr. Torben Stühmeier, Monopolkommission, zum Wettbewerb im Bahnsektor, Dr. Robert Grundke und Zeev Krill, OECD DE-Desk, zum Länderbericht für Deutschland, Sarah Arndt, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, zu Inflationstransmission, und Prof. Arthur Seibold, Ph.D., Universität Mannheim, zu berufsspezifischer Heterogenität im Renteneintritt sowie dem Einfluss von Altersreferenzpunkten auf Renteneintrittsentscheidungen. Der Sachverständigenrat dankt allen für ihre Zeit und die wertvollen Diskussionen.
21. Zur Dateninfrastruktur in Deutschland tauschte sich der wissenschaftliche Stab mit Dr. Hanna Brenzel, Statistisches Bundesamt, Prof. Dr. Falko Fecht, Deutsche Bundesbank, Marcel Hürter, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, und Prof. Regina Riphahn, Ph.D., Verein für Socialpolitik und Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, aus.
22. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) stellte dem Sachverständigenrat umfassende Datensätze über Indikatoren der Grundsicherung zur Verfügung. An dieser Stelle gebührt Martin Petermüller besonderer Dank.
23. Das Deutsche Aktieninstitut (DAI) stellte dem Sachverständigenrat historische Daten zur Aktienmarkteteiligung zur Verfügung.
24. Dr. Imke Brüggemann-Borck, Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund), stellte dem Sachverständigenrat Tabellen zur Höhe nicht beitragsgedeckter Leistungen in verschiedenen Jahren zur Verfügung.
25. Jacopo Cimadomo, Ph.D., EZB, stellte dem Sachverständigenrat Ergebnisse aus einer Analyse zur Risikoteilung in der Eurozone und den USA zur Verfügung.
26. Das wissenschaftliche Institut der AOK (WIDÖ) stellte dem Sachverständigenrat Daten zu den Arbeitsunfähigkeitstagen ihrer Versicherten zur Verfügung.
27. Till Bücker, Sibel Demir, Marie Fichtner, Josef Heilig, Michael Indenkämpen, Johannes Klopstein, Antonia Koch, Clara Leis, Torge Marxsen, Lotte Nacke, Andrey Samarskiy, Jacob Schildknecht, Paul Schmidt-Engelbertz, Clara Sophie Stiegler, Josefin Sünemann und Moritz Wagner haben den Sachverständigenrat und seinen wissenschaftlichen Stab während ihrer Praktika engagiert unterstützt.
28. Der Sachverständigenrat dankt dem Statistischen Bundesamt für die ausgezeichnete Zusammenarbeit und wertvolle Unterstützung sowie für zur Verfügung

gestelltes Datenmaterial, insbesondere für die von Dr. Alexandros Altis und Tanja Seel aus einer Sonderauswertung zur Altersstruktur von Beamten in Deutschland zur Verfügung gestellten Daten sowie für die vom Statistischen Bundesamt erarbeiteten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Mit Luis Federico Flores und Dr. Claudia Fries hat sich der wissenschaftliche Stab zur Saisonbereinigung sowie mit Chris Gabriel-Islam und Carsten Monzert zu Scannerdaten ausgetauscht. Besonders zu würdigen ist die Arbeit der Kapitelbetreuerinnen und -betreuer. Mit ihrer fachlichen Expertise leisteten sie einen unschätzbaren wertvollen Beitrag zur Qualitätssicherung des Jahresgutachtens.

29. Ein besonderer Dank gebührt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle des Sachverständigenrates, Geschäftsführerin Dipl.-Volkswirtin Birgit Hein sowie Dipl.-Betriebswirtin (FH) Adina Ehm, Jasmin Frey, Waldemar Hamm, M.Sc., Lena Hemes, Maximilian Lüke, M.Sc., Volker Schmitt und Esther Thiel, die mit unglaublich hohem Engagement die Arbeit des Sachverständigenrates unterstützten.
30. Das vorliegende Jahresgutachten beruht ganz wesentlich auf der Unterstützung durch den wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates. Ohne das enorme Engagement und die hervorragende fachliche Expertise der Mitglieder des Stabes hätte der Sachverständigenrat dieses Jahresgutachten nicht erstellen können. Ein herzlicher Dank geht daher an Sylwia Bialek-Gregory, Ph.D. (Teamleiterin seit 01. März 2023), Prof. Dr. Christian Breuer, Dr. João Carlos Claudio, Michael Kogler, Ph.D., Dr. Thilo Kroeger, Dr. Franziska K. Lembcke (bis 30. September 2023), Lukas Nöh, Ph.D. (Teamleiter), Dr. Christian Ochsner, Dr. Lars Other (stellvertretender Generalsekretär), Veronika Püschel, M.Sc., Dr. Benedikt Runschke, Dr. Leonard Salzmänn, Claudia Schaffranka, M.A., Dr. Milena Schwarz, Leonard Paul Simon, M.Sc., Balint Tatar, M.Sc., Dipl.-Betriebswirtin (FH) Nadine Winkelhaus und Dr. Christopher Zuber. Der Sachverständigenrat dankt in ganz besonderem Maße dem Generalsekretär, Dr. Niklas Garnadt, der die Arbeiten des wissenschaftlichen Stabes mit außergewöhnlicher fachlicher und sozialer Kompetenz koordiniert sowie mit enormem und unermüdlichem Engagement trotz aller Herausforderungen zum erfolgreichen Abschluss des Jahresgutachtens maßgeblich beigetragen hat.

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

Wiesbaden, 8. November 2023

Veronika Grimm

Ulrike Malmendier

Monika Schnitzer

Achim Truger

Martin Werding

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung

Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren	1
1. Konjunktur und langfristiges Wachstum schwach	4
→ Realeinkommensverluste und schwache Weltwirtschaft belasten Konjunktur	4
→ Trübe Aussichten für das langfristige Wachstum	5
2. Reformen zur Modernisierung der Wirtschaft und Steigerung des Arbeitsvolumens	6
→ Kapitalmärkte in Europa stärken – Transformation finanzieren	7
→ Reformen im Steuer-Transfer-System: Erwerbsanreize stärken – Armutsgefährdung reduzieren	8
→ Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung: Nachhaltig finanzieren, Altersarmut senken, Partizipation steigern	10
→ Bessere Entscheidungen durch bessere Daten	12

Erstes Kapitel

Konjunkturerholung verzögert sich	14
I. Kurzfassung	16
II. Internationale Konjunktur	19
1. Gedämpfte Weltkonjunktur	19
2. Rohstoffpreise und Geldpolitik lassen Inflation sinken	26
→ Rohstoffpreise entwickeln sich uneinheitlich	27
→ Geldpolitik bleibt restriktiv	30
3. Chancen und Risiken: China und Geopolitik	32
III. Euro-Raum	33
1. Geringes Wachstum auch im Euro-Raum	33
2. Inflation sinkt weiter Richtung Zielwert	39
3. Chancen und Risiken: Inflationsentwicklung und geldpolitische Wirkung	48
IV. Deutsche Konjunktur	49
1. Gebremste Erholung	49
→ Konsumausgaben	53
→ Investitionen	55
→ Außenhandel	56
2. Inflation geht zurück, Kernrate bleibt aber erhöht	59
3. Chancen und Risiken: Privater Konsum und Weltkonjunktur	63
4. Engpässe prägen weiterhin den Arbeitsmarkt	63
5. Öffentliche Finanzen unter Einhaltung der Schuldenbremse	67
6. Arbeitsvolumen reduziert Potenzialwachstum	73
Anhang	75
Literatur	82

Zweites Kapitel

Potenzialwachstum durch Investitionen stärken	86
I. Einleitung	88
II. Ausgangslage: Das Produktionspotenzial Deutschlands	90
1. Potenzialwachstum seit 1970 rückläufig	90
2. Das Produktionspotenzial im internationalen Vergleich	95
3. Investitionen im internationalen Vergleich	99
4. Ausländische Direktinvestitionen	100
III. Ausblick: Das Produktionspotenzial in der langen Frist	103
1. Geringes Potenzialwachstum im Referenzszenario	104
→ Kapitaleinsatz gewinnt für Potenzialwachstum an Relevanz	105
→ Rückläufiges Arbeitsvolumen dämpft Potenzialwachstum	106
2. Kapitaleinsatz in der Transformation	107
→ Dekarbonisierung der energieintensiven Industrie	108
→ Auswirkungen steuerlicher Investitionsförderung	113
3. Chancen und Risiken bei der Entwicklung des Arbeitsvolumens	114
4. Produktivitätsgewinne durch Nutzung von Künstlicher Intelligenz möglich	115
IV. Kapital- und Arbeitseinsatz in den Wirtschaftsbereichen	119
1. Kapitaleinsatz auf Sektorebene heterogen	119
2. Substitution von Arbeit durch Kapital kann sinkendes Arbeitsvolumen kompensieren	122
→ Substitution von Arbeit durch Kapital	123
→ Reallokation von Arbeitskräften zwischen Wirtschaftszweigen kann Substitution erleichtern	125
V. Produktivitätssteigerung durch Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe	126
1. Kapitalgebundener technischer Fortschritt erhöht TFP-Wachstum	126
2. Verbesserung der Allokationseffizienz kann Produktivität steigern	130
3. Investitionen erfordern Finanzierung	134
VI. Potenzialwachstum gezielt erhöhen	136
1. Produktivitätsgewinne realisieren	136
2. Rückgang des Arbeitsvolumens verlangsamen	138
3. Investitionsanreize verbessern und Diversifizierung unterstützen	139
→ Investitionstätigkeit durch effiziente Verwaltung erleichtern	139
→ Steuerpolitik	140
→ Energiepolitik kann Investitionen zur Dekarbonisierung erleichtern	141
→ Geopolitik: Internationale Kooperationen erleichtern Importsubstitution	142
Anhang	143
1. Erläuterung zu Analysen	143
→ Berechnungen zur Dekarbonisierung	143
→ Schätzungen von Substitutionselastizitäten	143
→ Kapitalgebundener technischer Fortschritt	145
→ Faktorfehlallokation, TFP und Investitionen	146
→ Investitionsfinanzierung und Kapitalstruktur	147
2. Weitere Tabellen und Abbildungen	148
Literatur	151

Drittes Kapitel

Kapitalmarkt in Deutschland und der EU: Potenziale

besser nutzen	158
I. Überblick und Motivation	160
→ Kapitalmärkte in Europa: Fragmentiert und schwach entwickelt	161
II. Ziele: Warum gut entwickelte Kapitalmärkte wichtig sind	165
1. Wachstum fördern durch Reallokation und Innovation	165
→ Kapitalmarktentwicklung, Wachstum und Produktivität	165
→ Zentrale Wirkungsmechanismen: Reallokation und Innovation	169
2. Diversifikation von Risiken verbessern	170
3. Kapitalmärkte können Investitionsfinanzierung fördern	171
III. Ausgangslage: Kapitalmärkte in Europa	174
1. Unternehmensfinanzierung stark von Banken abhängig	174
→ Verbriefungen spielen eine geringe Rolle in der Bankfinanzierung	178
→ Wagniskapital gestiegen, aber hoher Anteil ausländischer Investoren	182
2. Institutionelle Anleger von geringer Bedeutung	186
3. Haushalte mit geringer Kapitalmarkteteiligung	192
4. Europäische Kapitalmärkte weiter fragmentiert	196
→ Integration der europäischen Kapitalmärkte verläuft schleppend	196
→ Risikoteilung im Euro-Raum bisher gering	198
→ Heterogene Finanzmarktaufsicht in der EU	199
IV. Handlungsoptionen: Liquidität und Kapitalmarktintegration verbessern	201
1. Unternehmensfinanzierung über Kapitalmärkte vereinfachen	201
→ Besserer Kapitalmarktzugang für Unternehmen	201
→ Steuerliche Hemmnisse für Eigenkapitalfinanzierung abbauen	202
→ Verbriefungen zur Bankenfinanzierung erleichtern	205
→ Mehr Wachstumskapital und bessere Exit-Optionen	206
2. Institutionelle Anleger stärken	207
3. Haushalte am Kapitalmarkt beteiligen	209
4. Europäische Kapitalmärkte stärker integrieren	210
→ Fragmentierung reduzieren und Home Bias abbauen	211
→ Transparenz und Vergleichbarkeit schaffen	211
→ Aufsichtsrechtliche Harmonisierung vorantreiben	213
Literatur	214

Viertes Kapitel

Armutsgefährdung senken, Erwerbsanreize stärken:

Reformen im Steuer-Transfer-System	226
I. Einleitung	228
II. Lage: Einkommensverteilung und Armut in Deutschland	230
1. Einkommensverteilung	230
2. Entwicklung von Armutsindikatoren	237
3. Armutsgefährdete Personengruppen	244
III. Institutioneller Rahmen und mögliche Zielkonflikte	250
1. Das aktuelle Transfersystem	250
2. Zielkonflikte im Transfersystem	253
IV. Maßnahmen: Reformoptionen im Steuer-Transfer-System	255
1. Erwerbsanreize stärken	255

→ Eine Vereinfachung des Transfersystems	256
→ Kindergrundsicherung	261
→ Ehegattensplitting reformieren	263
2. Erwerbsmöglichkeiten stärken	268
→ Kinderbetreuungsmöglichkeiten ausbauen	268
→ Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen fördern	271
3. Direktzahlungen an Haushalte ermöglichen	272
→ Anwendungsfälle: Kriseninstrument und Klimageld	273
→ Umsetzung und Ausgestaltung	274
Anhang	275
Literatur	276

Fünftes Kapitel

Alterungsschub und Rentenreformen	284
I. Einleitung: Alterung setzt Rentenfinanzen unter Druck	286
II. Ausgangslage: Finanzierungsprobleme in der Altersvorsorge	290
1. Aktueller Rechtsstand in der GRV	290
2. Die Finanzierungssituation der GRV unter geltendem Recht	296
3. Struktur der Beamtenversorgung	298
→ Demografische Ausgangslage	298
→ Rechtliche Rahmenbedingungen	300
→ Entwicklung der Versorgungsrücklagen und -ausgaben	302
III. Maßnahmen: Reformoptionen für die Gesetzliche Rentenversicherung	304
1. Steigerung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit	304
→ Erwerbsbeteiligung von Frauen	305
→ Erwerbsbeteiligung von Älteren	306
→ Höhere Nettozuwanderung	307
2. Erweiterung des Versichertenkreises	308
→ Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die GRV	308
→ Einbeziehung von Selbständigen in die GRV	312
3. Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters	313
→ Heterogene Lebenserwartung und Armutgefährdung im Alter	317
→ Absicherung gegen Erwerbsminderung	320
→ Zugang zur abschlagsfreien Frührente einschränken	321
4. Änderungen bei Rentenanpassungen	323
→ Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors	323
→ Inflationsanpassung	324
5. Umverteilung in der GRV	326
→ Nach dem Einkommen gestaffelte Rentenberechnung	327
→ Vorbehalte gegenüber einer progressiven Rentenberechnung	331
→ Reformoptionen Witwen- und Witwerrente	334
6. Kapitaldeckung als Ergänzung des Rentensystems	338
→ Riester-Renten: Intransparent, renditeschwach und wenig genutzt	340
→ Handlungsoptionen: Diversifizierte, renditestarke und stärker genutzte Altersvorsorge auf Aktienbasis	343
IV. Fazit: Bündelung von Maßnahmen sichert Umsetzbarkeit	347
Eine andere Meinung	357
Eine andere Meinung	368
Anhang	377

→ Hintergrund zur Reform der Beamtenversorgung in Österreich	377
→ Automatische Anpassungsmechanismen in Rentensystemen anderer OECD-Länder	378
Literatur	380

Sechstes Kapitel

Zeitgemäße Dateninfrastruktur für fundiertere Entscheidungen

	388
I. Motivation: Bessere Daten für bessere Entscheidungen	390
II. Ausgangslage: Verbesserungsbedarf bei Datenerhebung, -verknüpfung und -zugang	393
1. Lückenhafte Erhebung von Daten	395
2. Zeitverzug bei der Datenbereitstellung	396
3. Verfügbarkeit existierender Daten eingeschränkt	397
4. Datenverknüpfung nur auf Einzelfallbasis	398
5. Datenzugang nicht benutzerfreundlich	400
III. Handlungsoptionen: Eine Dateninfrastruktur für das 21. Jahrhundert	401
1. Rahmenbedingungen des Statistischen Verbunds verbessern	401
2. Datenlücken schließen	403
3. Geringerer Zeitverzug und höhere Anpassungsfähigkeit	405
4. Verfügbarkeit bereits erhobener Daten verbessern	406
5. Bessere Verknüpfbarkeit über verschiedene Datenanbieter hinweg	408
6. Einfacher und benutzerfreundlicher Datenzugang	410
Anhang	413
Literatur	414

Anhang

I. Sachverständigenratsgesetz	417
II. Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	420
III. Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates	421

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN IM TEXT

1	Konjunktureller Ausblick für Deutschland und Europa	16
2	Bestimmende Faktoren für die Prognose	17
3	Globales Wachstum, Warenhandel und Industrieproduktion	20
4	Einkaufsmanagerindizes und Konsumentenvertrauen	21
5	Arbeitsmarkt und Ersparnisse der privaten Haushalte in den USA	24
6	Chinesischer Immobiliensektor und Finanzierungsimpuls für die Realwirtschaft	25
7	Inflation und Reallöhne	26
8	Preise für Energie, Agrarprodukte und Rohstoffe	28
9	Steigende Leitzinsen und Renditen auf 10-jährige Staatsanleihen	29
10	Prognosefehler für das BIP-Wachstum in 50 Ländern	31
11	BIP-Entwicklung im Euro-Raum im 1. Halbjahr 2023 gedämpft	34
12	Bruttowertschöpfung (BWS) in fast allen Wirtschaftsbereichen in Deutschland zwischen 4. Quartal 2021 und 2. Quartal 2023 langsamer gewachsen als im Euro-Raum-Durchschnitt	35
13	Arbeitsmarkt im Euro-Raum weiterhin robust, Bruttoreallöhne stabilisieren sich	36
14	Echtzeit- und Vorlaufindikatoren signalisieren schwaches Wachstum in der 2. Jahreshälfte 2023	37
15	HVPI-Inflation im Euro-Raum im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich zurückgegangen, Dienstleistungspreise haben an Bedeutung für den Gesamtindex gewonnen	40
16	Heterogene Entwicklung der Inflation in ausgewählten Mitgliedstaaten des Euro-Raums	41
17	Inflationserwartungen sind gegenüber dem vergangenen Jahr zurückgegangen	42
18	Entwicklung der Realzinsen im Euro-Raum	44
19	Steigende Leitzinsen und schrumpfende Geldmenge	45
20	Finanzierungsbedingungen verschärft	46
21	Konjunkturindikatoren in Deutschland	52
22	Voraussichtliche Entwicklung in Deutschland	53
23	Konsumindikatoren in Deutschland	54
24	Investitionsindikatoren	55
25	Exportindikator und preisliche Wettbewerbsfähigkeit	57
26	Inflation und Entwicklung der Betriebsüberschüsse	60
27	Lohndruck und Lohnintensität der Wirtschaftsbereiche	62
28	Entwicklung des Arbeitsmarkts	64
29	Krankenstände der Beschäftigten nach ausgewählten Diagnosehauptgruppen (DHG)	65
30	Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials	73
31	Komponenten des Bruttoinlandsprodukts	78
32	Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise im Euro-Raum	79
33	Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise in Deutschland	79
34	Beiträge zum Produktionspotenzialwachstum	91
35	Investitionsquoten in Bruttoanlageinvestitionen	92
36	Kapitalgüter, Kapitalkosten und Kapitaleinsatz	94
37	Potenzialwachstum in ausgewählten Ländern nach Schätzungen der Europäischen Kommission	96

38	Bruttoanlageinvestitionen und Investitionen in geistiges Eigentum für ausgewählte Länder	99
39	Ausländische Direktinvestitionen	100
40	Auslandsdirektinvestitionsflüsse in Deutschland nach Regionen	101
41	Maße der geopolitischen Ausrichtung im Vergleich	102
42	Produktionspotenzial im Referenzszenario	104
43	Kapital im Referenzszenario	105
44	Beiträge zum Arbeitsvolumenwachstum im Referenzszenario	107
45	Energieinputs und Investitionen ausgewählter Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes	109
46	Grüne Umstellungsinvestitionen für Kapitalgüter in energieintensiven Wirtschaftszweigen und Energieversorgung	111
47	Median des Produktionspotenzials und mögliche Arbeitsvolumenentwicklung	115
48	Median des Produktionspotenzials und TFP-Wachstum	116
49	Zerlegung der Kapitalintensität	120
50	Kapitalintensität und immaterielle Güter	121
51	Beschäftigte über 55 Jahren und Beschäftigte in Engpassberufen nach Branchen	122
52	Substitutionselastizitäten zwischen Arbeit und physischem sowie immateriellem Kapital	124
53	Rate des kapitalgebundenen technischen Fortschritts im Verarbeitenden Gewerbe	128
54	Nutzungsdauer von Anlagegütern	129
55	Entwicklung der aggregierten Totalen Faktorproduktivität des Verarbeitenden Gewerbes	130
56	Entwicklung der Totalen Faktorproduktivität innerhalb von Wirtschaftszweigen im Verarbeitenden Gewerbe	131
57	Relative Allokationseffizienz innerhalb von Wirtschaftszweigen im Verarbeitenden Gewerbe	132
58	Veränderung der Allokationseffizienz innerhalb von Wirtschaftszweigen im Verarbeitenden Gewerbe	133
59	Investitionsfinanzierung und Kapitalstruktur von Unternehmen im deutschen Verarbeitenden Gewerbe	134
60	Struktur des Kapitalstocks in den Wirtschaftsabschnitten	149
61	Struktur des Kapitalstocks im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 2020	150
62	Modernitätsgrad des Kapitalstocks im internationalen Vergleich	150
63	Kapitalmarkt als Teilbereich des Finanzmarkts	160
64	Finanzierungsinstrumente nichtfinanzieller Unternehmen im Euro-Raum und den USA im Jahr 2022	162
65	Wachstum und Aktienmärkte: Partialeffekt	166
66	Die Nettosparquote ist im vergangenen Jahrzehnt in vielen Industriestaaten zurückgegangen	172
67	Hohe Nettokapitalabflüsse aus Deutschland unter ausgewählten OECD-Mitgliedstaaten	173
68	Deutschland und Europa: Kleiner Kapitalmarkt, großer Bankenmarkt	174
69	Heterogene, aber hohe Relation von Fremdkapital zu Eigenkapital in der EU	176
70	Finanzierungsstruktur nichtfinanzieller Unternehmen im Jahr 2021	177
71	Verbriefungsmarkt in der EU deutlich kleiner als in den USA	181
72	Unternehmensgründungen und Start-ups	182
73	Wagniskapitalfinanzierung im internationalen Vergleich	183
74	Finanzierungsphasen und -instrumente von Start-ups	184
75	Wagniskapitalinvestitionen in Europa	185

76	Anlagevermögen privater Altersvorsorgeanbieter in OECD-Mitgliedstaaten sehr heterogen	187
77	Heterogene Allokation des Anlagevermögens von Altersvorsorgeanbietern in ausgewählten OECD-Mitgliedstaaten	188
78	Allokation des Anlagevermögens von Versicherungen in ausgewählten Ländern im 4. Quartal 2022	189
79	Investitionsverhalten europäischer Versicherer	191
80	Finanzielle Vermögenswerte der privaten Haushalte	192
81	Aktienmarkteteiligung in Deutschland steigt erneut nach dem Jahr 2014	195
82	Europäische Kapitalmärkte fragmentiert	197
83	Risikoteilung zur Konsumglättung zwischen Mitgliedstaaten des Euro-Raums deutlich geringer als zwischen Bundesstaaten in den USA	198
84	Institutionen der europäischen Finanzmarktaufsicht	200
85	Lorenzkurven der Einkommensverteilung im Jahr 2019	232
86	Entwicklung der Einkommen	233
87	Zerlegung der Einkommensungleichheit in Deutschland nach Geburtsland	234
88	Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland nach Geburtsland	235
89	Entwicklung der Einkommensungleichheit in Ost- und Westdeutschland	236
90	Einkommensungleichheit und Umverteilungsintensität im europäischen Vergleich	237
91	Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten und der materiellen (und sozialen) Entbehrung	239
92	Armutsgefährdungsquote im EU-Vergleich	241
93	Selbsteinschätzung der privaten Haushalte zur materiellen und sozialen Entbehrung in Deutschland im Jahr 2021	242
94	Folgen der Energiekrise: Heizungsarten und Energiekostenbelastung nach Einkommensquintilen	243
95	Armutsgefährdungsquoten nach Haushaltszusammensetzung und Alter in Deutschland	244
96	Bezug von Leistungen nach dem SGB II in Deutschland nach Staatsangehörigkeit	245
97	Armutsgefährdungsquoten nach Erwerbsstatus und Bildungsabschluss in Deutschland	247
98	Armutsgefährdungsquoten nach Geschlecht, Familienstand und Haushaltszusammensetzung	248
99	Entwicklung der Armutsgefährdung nach Migrationshintergrund	249
100	Haushaltseinkommen, Transferleistungen und Grenzbelastung für ein Paar mit zwei Kindern	251
101	Zielkonflikte in der Verteilungspolitik	254
102	Eine Reform der Grundsicherung fasst Transferleistungen zusammen	257
103	Einführung einer konstanten Grenzbelastung unter Beibehaltung oder Ausweitung des Freibetrags	258
104	Kindergrundsicherung bündelt kinderbezogene Transferleistungen	262
105	Erwerbs- und Teilzeitquoten nach Geschlecht und Familienstand	268
106	Entwicklung der Kinderbetreuungsquoten in Deutschland	269
107	Verteilungswirkung einer CO ₂ -Bepreisung in Kombination mit einem pauschalem Klimageld	274
108	Reformvarianten mit einer konstanten Grenzbelastung	275
109	Alterspyramide und Zerlegung der Entwicklung des Altenquotienten	287
110	Altenquotienten im internationalen Vergleich	288
111	Gesetzliches und tatsächliches Renteneintrittsalter im Zeitverlauf	292
112	Bundeszuschüsse in der allgemeinen Rentenversicherung	293

113	Simulationen zur langfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen	297
114	Altersverteilung von Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfangenden	299
115	Entwicklung der Anzahl an Versorgungsempfangenden und Beamtinnen und Beamten nach Gebietskörperschaft	300
116	Beamtinnen und Beamte nach Aufgaben- und Beschäftigungsbereichen im Jahr 2021	302
117	Entwicklung der Ausgaben für die Beamtenversorgung nach Gebietskörperschaft	303
118	Beschäftigung im Jahr 2022 in Deutschland und in der EU im Vergleich	305
119	Simulationen zu den Auswirkungen einer steigenden sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit	306
120	Effekte einer Integration von Beamtinnen und Beamten sowie Selbständigen in die GRV	308
121	Entwicklung der Ausgaben für die Beamtenversorgung unter zwei Reformszenarien	309
122	Lebenserwartung und Renteneintrittsalter bei Altersrenten	314
123	Gesetzliches Renteneintrittsalter nach Geburtsjahrgängen bei Anwendung der 2:1-Regel	315
124	Effekte einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bei Anwendung der 2:1-Regel	316
125	Entwicklung der Armutsgefährdung im Alter nach sozioökonomischen und -demografischen Merkmalen	320
126	Effekte von Änderungen bei Rentenanpassungen in der GRV	324
127	Progressive Rentenberechnung: Umverteilung basierend auf Jahres- und Lebenseinkommen	328
128	Simulation zur Verteilung der Rentenleistungen: Progressives und proportionales Rentensystem	329
129	Beispiel für eine progressive und ausgabendämpfende Rentenberechnung	330
130	Effekte einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenberechnung in der GRV	331
131	Vergleich der Rentenleistungen für Hinterbliebene: Witwen- und Witwerrente und Rentensplitting	337
132	Effekte unterschiedlicher Einzahlungsvarianten für das Generationenkapital	339
133	Einkommen im Alter im internationalen Vergleich	341
134	Verteilung der simulierten Portfoliowerte am Ende der 45-jährigen Ansparphase für verschiedene Anlagestrategien	342
135	Simulationen zu einer Reform der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge	346
136	Effekte einer Kombination aus Reformationen in der GRV	350
137	Projektion für die staatlichen Rentenausgaben im OECD-Vergleich	358
138	GRV im Vergleich zur ergänzenden Kapitaldeckung: Alternative Szenarien	361
139	Alterssicherung der Erwerbstätigen (Stand 2021)	370
140	Fortzüge von Deutschen ins Ausland im Jahr 2022	373
141	Entwicklung der Selbständigen nach Erwerbsformen	374
142	Zu erwartende Entwicklung des gesetzlich vorgeschriebenen Renteneintrittsalters in OECD-Mitgliedstaaten, in denen das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt ist	379
143	Standorte der akkreditierten Forschungsdatenzentren im Jahr 2023	394
144	Derzeitige Verknüpfungsmöglichkeiten wichtiger Datenquellen im öffentlichen Statistiksistem	399
145	Wertschöpfungskette der Statistikproduktion	402
146	Publikationen zum deutschen Arbeitsmarkt	407

VERZEICHNIS DER TABELLEN IM TEXT

1	Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder	22
2	Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Erwerbslosenquote im Euro-Raum	38
3	Prognoseannahmen	47
4	Vergleich der Frühjahrs- und Herbstprognose für das Jahr 2023	50
5	Wirtschaftliche Eckdaten	58
6	Arbeitsmarkt in Deutschland	66
7	Sondervermögen des Bundes: Finanzplanung	69
8	Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen	71
9	Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie finanzpolitische Kennziffern	72
10	Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts (in %)	75
11	Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten	75
12	Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland	76
13	Tarifabschlüsse nach Branchen mit Laufzeitbeginn ab dem Jahr 2023	80
14	Entwicklung der Löhne in Deutschland	81
15	Szenarien zur Dekarbonisierung der energieintensiven Wirtschaftszweige	110
16	Szenarien zur Arbeitsvolumenentwicklung	114
17	Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital	144
18	Rate des kapitalgebundenen technischen Fortschritts (CETC-Rate in %)	146
19	Zusammenfassung der Ergebnisse der Langfristprojektion	148
20	Schätzungen: Kapitalmarkt, Produktivität und Wachstum	168
21	Auswirkungen verschiedener Reformoptionen für das Ehegattensplitting	266
22	Nicht beitragsgedeckte Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)	295
23	Eckwerte der Beamtenversorgung in Deutschland und Österreich im Jahr 2021	311
24	Simulationen zu den Auswirkungen der Reformszenarien auf die GRV und die gesamtwirtschaftliche Belastung	352
25	Akkreditierte Forschungsdatenzentren in Deutschland im Jahr 2023	413

VERZEICHNIS DER KÄSTEN IM TEXT

1	Die großen Volkswirtschaften USA und China	23
2	Analyse: Evaluation der BIP-Prognosen des Sachverständigenrates	30
3	Fokus: Entwicklung des BIP-Wachstums in ausgewählten Volkswirtschaften und Wirtschaftszweigen seit dem 4. Quartal 2021	34
4	Analyse: Wie restriktiv ist die geldpolitische Ausrichtung im Euro-Raum?	43
5	Prognoseannahmen für den Euro-Raum und Deutschland	47
6	Hintergrund: Prognoserevision	50
7	Analyse: Warum die Preissteigerungen bei Dienstleistungen die Inflation erhöht halten dürften	61
8	Fokus: Krankenstand in Deutschland	64
9	Hintergrund: Bestand und Entwicklung der Sondervermögen des Bundes	68
10	Hintergrund: Kapitalgüter, Kapitalkosten und Kapitaleinsatz	93
11	Hintergrund: Das Projektionsmodell des Sachverständigenrates im Vergleich zum Modell der Gemeinschaftsdiagnose und der Europäischen Kommission	97
12	Fokus: Abnehmendes Produktivitätswachstum	118
13	SVR-Analyse: Kapitalmärkte, Wachstum und Produktivität in Europa	167
14	Hintergrund: Kapitalmarkt- vs. bankenbasiertes Finanzmarktmodell	175
15	Fokus: Rolle von Verbriefungen in der globalen Finanzkrise 2007/08	179
16	Fokus: Anlageverhalten von Altersvorsorgeanbietern und Versicherern	188
17	Fokus: Investitionen von Versicherern in Private Equity Fonds und Infrastrukturfonds	191
18	Fokus: Aktienkultur in Deutschland	194
19	Hintergrund: Ursachen und Folgen von Ungleichheit und Armutsgefährdung	238
20	Hintergrund: Materielle Entbehrung sowie materielle und soziale Entbehrung	242
21	Hintergrund: Bezug von Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld)	245
22	Hintergrund: Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen	247
23	Hintergrund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) in der GRV	294
24	Fokus: Reformen in der Beamtenversorgung in Österreich	311
25	Fokus: Armutsgefährdung im Alter	319
26	Analyse: Erwerbsanreize und Umverteilung in der GRV	333
27	Fokus: Wirkung einer Reform der Witwen- und Witwerrente in drei Lebenssituationen	336
28	Fokus: Reformvorschlag der Bundesregierung zum Generationenkapital	338
29	Mögliche Einwände gegen die Analysen und Schlussfolgerungen des Sachverständigenrates	353
30	Hintergrund: Forschungsdatenzugang und Forschung des IAB – eine Erfolgsgeschichte	407

VERZEICHNIS DER PLUSTEXTE IM TEXT

1	Zinsänderungsrisiken der Banken	46
2	Hintergrund: Produktionspotenzial	88
3	Der JANIS-Datensatz	127
4	Definition: Risikoteilung	170
5	Begriffsklärung: Verbriefungen	178
6	Fokus: Infrastrukturfonds	190
7	Fokus: Indikatoren zur Bemessung von Finanzintegration	196
8	Fokus: Kompetenzen und institutionelle Ausgestaltung der ESMA	200
9	Zukunftsfinanzierungsgesetz	201
10	Hintergrund: Öffentliche Datenbanken zu Unternehmensdaten in ausgewählten Industriestaaten	212
11	Datengrundlage: SOEP	230
12	Begriffserklärung: Äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen	231
13	Datengrundlagen: EU-SILC und Mikrozensus	240
14	Begriffserklärung: Transferenzugsrate	252
15	Grundlagen: Die vom Sachverständigenrat beauftragte Expertise von Blömer und Peichl (2023)	255
16	Hintergrund: Wirkung des aktuellen Ehegattensplittings	264
17	Hintergrund: Einnahmen und Ausgaben der GRV	291
18	Hintergrund: Wichtige Begriffe der Gesetzlichen Rentenversicherung	291
19	Technisches Detail: Simulationsmodell SIM.21	296
20	Begriffserklärung: Höhe der Ruhegehälter von Beamtinnen und Beamten	301
21	Fokus: Implizite Rendite der GRV	345
22	Hintergrund: Der Statistische Verbund – gesetzliche Rahmenbedingungen	392
23	Hintergrund: Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) und sein Leitbild	395
24	Hintergrund: Austrian Micro Data Center als Vorbild für Deutschland	409

Hinweise zum verwendeten Datenmaterial

Online-Datenangebot

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

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

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

- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
- Verbraucherpreise
- Öffentliche Finanzen
- Arbeitsmarkt
- Mittelfristprojektion

Unter folgendem Weblink ist das Datenangebot zu erreichen:

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

Methodische Anmerkungen

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

Zeichenerklärungen

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

Abkürzungen

AAM	-	Automatische Anpassungsmechanismen
ADHS	-	Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätsstörung
ADI	-	Ausländische Direktinvestitionen
AEUV	-	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfA	-	Degressive Abschreibung von beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagenvermögens
AFID	-	Amtliche Firmendaten für Deutschland
AMDC	-	Austrian Micro Data Center
AnIV	-	Anlagenverordnung
AOK	-	Allgemeine Ortskrankenkassen
APG	-	Allgemeines Pensionsgesetz
APP	-	Asset Purchase Programme
BA	-	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	-	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAMF	-	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
bAV	-	Betriebliche Altersvorsorge
BBankG	-	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BBesG	-	Bundesbesoldungsgesetz
BDI	-	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BIP	-	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	-	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	-	Bundesministerium der Finanzen
BMI	-	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMWK	-	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BNS	-	Betriebsnummern-Service
BOP-F	-	Bundesbank Online Panel – Firmen
BStatG	-	Bundesstatistikgesetz
BVAEB	-	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau
BVI	-	Bundesverband Investment und Asset Management
BwFinSVerMg	-	Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz
BWS	-	Bruttowertschöpfung
CAE	-	Conseil d'analyse économique
CalPERS	-	Öffentlicher kalifornischer Pensionsfonds
CASD	-	Centre d'accès sécurisé aux données
CCP	-	Central Counterparties, zentrale Gegenparteien
CDO	-	Collateralized Debt Obligations
CES	-	Constant elasticity of substitution
CETC	-	Capital-embodied technological change
CLO	-	Collateralized Loan Obligation
CMU	-	Capital Markets Union
CO2	-	Kohlenstoffdioxid
COVID-19	-	Corona-Virus-Krankheit 2019
CPB	-	Niederländisches Centraal Planbureau
CPS	-	Current Population Survey
CRH	-	Cement Roadstone Holding
DAI	-	Deutsches Aktieninstitut
DDR	-	Deutsche Demokratische Republik
DEBRA	-	Debt-Equity Bias Reduction Allowance

Abkürzungen

Destatis	-	Statistisches Bundesamt
DGB	-	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	-	Deutsche Industrie und Handelskammer
DIW	-	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DRV	-	Deutsche Rentenversicherung
DSGVO	-	Datenschutz-Grundverordnung
EBA	-	European Banking Authority
EDGAR	-	Electronic Data Gathering, Analysis, and Retrieval
EDINET	-	Electronic Disclosure for Investors' NETwork
EEX	-	Europäische Energiebörse
EFSF	-	Einrichtung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität
EGIX	-	European Gas Index
EIOPA	-	European Insurance and Occupational Pensions Authority, Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EMIR	-	European Market Infrastructure Regulation, Verordnung über die europäische Marktinfrastruktur
ERISA	-	Employee Retirement Income Security Act of 1974
ESAP	-	European Single Access Point
ESM	-	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESMA	-	European Securities and Markets Authority
ESRB	-	European Systemic Risk Board, Europäischer Ausschuss für Systemrisiken
Est	-	Einkommensteuer
ETCI	-	European Tech Championship Initiative
ETF	-	Exchange Traded Funds
EU	-	Europäische Union
EU-ETS	-	European Union Emissions Trading System
EUKLEMS	-	EU level analysis of capital (K), labour (L), energy (E), materials (M) and service (S) inputs
EURIBOR	-	Euro InterBank Offered Rate
Eurostat	-	Statistisches Amt der Europäischen Union
EU-SILC	-	Europäische Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen
EXSTAT	-	Experimentelle Statistiken
EZB	-	Europäische Zentralbank
FDZ	-	Forschungsdatenzentrum
Fed	-	Federal Reserve, US-amerikanische Notenbank
FoStoG	-	Fondsstandortgesetz
FRED	-	Federal Reserve Economic Data
FuE	-	Forschung und Entwicklung
GENESIS	-	Gemeinsames neues statistisches Informations-System
GG	-	Grundgesetz
GIIPS	-	Griechenland, Italien, Irland, Portugal, Spanien
GKV	-	Gesetzliche Krankenversicherung
GLRG	-	Gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäfte
GmbH	-	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRV	-	Gesetzliche Rentenversicherung
GSE	-	Government Sponsored Enterprises
HP	-	Hodrick-Prescott
HTGF	-	High-Tech Gründerfonds
HVPI	-	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
IAB	-	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Abkürzungen

ifo	-	ifo Institut für Wirtschaftsforschung
IFRS	-	International Financial Reporting Standards, Internationale Rechnungslegungsvorschriften
IfW Kiel	-	Kiel Institut für Weltwirtschaft
IKT	-	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	-	International Labour Organization
IMK	-	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
IPO	-	Initial Public Offerings
IQB	-	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
ISCED	-	International Standard Classification of Education
IT	-	Informationstechnologie
IV	-	Instrumentvariablen-Schätzungen
IW	-	Institut der deutschen Wirtschaft
IWF	-	Internationaler Währungsfonds
IWH		Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
JANIS	-	Jahresabschlüsse-nichtfinanzieller-Unternehmen-Statistik
JG	-	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
JKM	-	Japan Korea Marker
KAGB	-	Kapitalanlagegesetzbuch
KENFO	-	Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KI	-	Künstliche Intelligenz
KMU	-	Kleine und mittlere Unternehmen
KTF	-	Klima- und Transformationsfonds
KTFG	-	Klima- und Transformationsfondsgesetz
kWh	-	Kilowattstunde
MBS	-	Mortgage-Backed Securities, Hypothekarisch gesicherte Wertpapiere
MiFID	-	Markets in Financial Instruments Directive, Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente
MiFIR	-	Markets in Financial Instruments Regulation, Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente
ML	-	Machine Learning
MMBtu	-	1 million British thermal units
MUV	-	Manufactures Unit Value
MWh	-	Megawattstunde
NBL	-	Nicht beitragsgedeckte Leistungen
NDC	-	Nationally Determined Contributions
NYMEX	-	New York Mercantile Exchange
OECD	-	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLS	-	Ordinary Least Squares
ONA	-	Other National Authorities, andere nationale Datenproduzenten
OPEC	-	Organisation erdölexportierender Länder
ÖPP	-	Öffentlich-Private Partnerschaft
OZG	-	Onlinezugangsgesetz
PCCI	-	Persistent and Common Component of Inflation
PEPP	-	Pandemic Emergency Purchase Programme
PFOF	-	Payment for Order Flow
PG	-	Pensionsgesetz
PHF	-	Private Haushalte und ihre Finanzen
PISA	-	Programme for International Student Assessment

Abkürzungen

Pkw	-	Personenkraftwagen
PMBS	-	Private Mortgage-Backed Securities
RatSWD	-	Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten
RMBS	-	Residential Mortgage-Backed Securities
SAF	-	Sustainable Aviation Fuels
SEDAR+	-	System for Electronic Document Analysis and Retrieval
SGB	-	Sozialgesetzbuch
SIAB	-	Stichprobe der integrierten Arbeitsmarktbiografien
SIM.21	-	Social Insurance Model, Version 2021
SIPRI	-	Stockholm Peace Research Institute
SOEP	-	Sozio-oekonomisches Panel
SPF	-	Survey of Professional Forecasters
SRB	-	Single Resolution Board, Einheitlicher Abwicklungsausschuss
SRT	-	Significant risk transfer
SSM	-	Single Supervisory Mechanism, Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus
StatRegS	-	Statistikregistergesetz
StFG	-	Stabilisierungsfondsgesetz
StFGÄndG	-	Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes
STS	-	simple, transparent, standardised
StStatG	-	Gesetz über Steuerstatistiken
SVR	-	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TFP	-	Totale Faktorproduktivität
THE	-	Trading Hub Europe
US	-	United States
USA	-	Vereinigte Staaten von Amerika
VAR	-	Vektorautoregressiv
VDR	-	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VGR	-	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VPI	-	Verbraucherpreisindex
VwDVG	-	Verwaltungsdatenverwendungsgesetz
WSF	-	Wirtschaftsstabilisierungsfonds
ZuFinG	-	Zukunftsfinanzierungsgesetz

GLOSSAR

Aktiv Versicherte – Aktiv Versicherte sind solche pflichtversicherten Personen, die ihre Anwartschaften durch das Entrichten von Beiträgen erwerben bzw. für welche Beiträge als entrichtet gelten (Beitragszahler), sowie Personen, die gegenwärtig Anrechnungszeiten zurücklegen. (Quelle: Gesundheitsberichterstattung des Bundes)

Alimentationsprinzip – Nach dem Alimentationsprinzip hat der Dienstherr die Pflicht, den Unterhalt verbeamteter Personen und deren Angehörigen während und nach der Dienstzeit durch angemessene Bezüge, bzw. in anderen Fällen wie z. B. Krankheit durch entsprechende Beihilfen sicherzustellen. (Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung)

Altenquotient – Der Altenquotient ist eine statistische Maßzahl. Er bezeichnet das Verhältnis von Zahl der Personen in der Bevölkerung, die älter sind als die Regelaltersgrenze, zur Zahl der Bevölkerung im Erwerbsalter. (Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung)

Äquivalenzprinzip – Das Äquivalenzprinzip besagt, dass bezogen auf die gesetzliche Rente die Einkommensposition einer Rentnerin oder eines Rentners im Gefüge aller Rentenbezieher ihrer beziehungsweise seiner ehemaligen Position im Entgeltgefüge als versicherungspflichtige Arbeitnehmerin beziehungsweise als versicherungspflichtiger Arbeitnehmer entspricht. Gleich hohe und im gleichen Jahr bezogene Einkommen sollen also zu identischen Rentenansprüchen führen. Da es in einem Jahr nur einen Beitragssatz für alle Rentenversicherten gibt, führt auch die Teilhabeäquivalenz zu identischen Renditen. (Quelle: JG 2008 Ziffer 625)

Armutsgefährdungsquote – Die Armutsgefährdungsquote ist ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut und wird – entsprechend dem EU-Standard – definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) beträgt. (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Beitragssatz – Im Bereich des Sozialversicherungsrechts bestimmter Prozentsatz, der von den beitragspflichtigen Einnahmen des Versicherten als Beitrag erhoben wird. In Deutschland werden die Beiträge grundsätzlich paritätisch, also je zur Hälfte von Arbeitgebenden und von Arbeitnehmenden getragen. (Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung)

Bid-Ask-Spreads – Unterschied zwischen Angebotskurs und Nachfragekurs für eine Aktie, Anleihe oder Währung. Der Bid-Ask-Spread ein häufig genutztes Maß für die Effizienz eines Marktes, da enge Spreads (wenig Abstand zwischen Kaufs- und Verkaufskursen) eine hohe Marktliquidität und niedrige Transaktionskosten anzeigen. (Quelle: Börse Frankfurt)

Bundeszuschüsse – Neben den Beiträgen finanziert sich die Gesetzliche Rentenversicherung durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Die Bundeszuschüsse umfassen den allgemeinen Bundeszuschuss, den zusätzlichen Zuschuss sowie den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss. (Quelle: JG 2020 Ziffer 619)

Cum-Cum/Cum-Ex – Cum-Cum und Cum-Ex beschreiben zwei Möglichkeiten, wie durch Aktientransaktionen um den Dividendenstichtag mehrfache Steuerrückerstattungen für einmal gezahlte Steuern erzielt werden können. Cum-Ex erzielt diese durch Leerverkäufe vor dem Dividendenstichtag und Rückverkäufe sowie Auslieferungen nach dem Dividendenstichtag. Cum-Cum wird von ausländischen Investoren genutzt, um durch einen Wechsel von Aktien auf einen Steuerinländer Steuern zu sparen. (Quelle: Nickel, M. [2021], Technische, zivilrechtliche und steuerliche Zusammenhänge bei der Abwicklung von Cum/Ex-Geschäften. In: Die steuerstrafrechtliche Bewertung von Cum/Ex-Geschäften. Juridicum - Schriften zum Wirtschaftsstrafrecht, Vol. 5, Springer, Wiesbaden.)

Dachfonds – Investmentfonds, der ganz oder überwiegend in andere Fonds investiert. (Quelle: Börse Frankfurt)

Demografische Atempause – Wegen einer recht günstigen konjunkturellen Entwicklung und vor allem wegen struktureller Verbesserungen der Lage am Arbeitsmarkt, hat der demografische Wandel im Laufe der 2010er-Jahre noch nicht zu einer wachsenden Anspannung der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen geführt. (Quelle: Werding, M. [2014], Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen, Arbeitspapier 01/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.)

Entgeltpunkt – Entgeltpunkte sind ein Bestandteil der Rentenformel. Sie bilden die Anwartschaften aus den individuellen rentenrechtlichen Zeiten ab. Für Entgeltpunkte aus Beitragszeiten wird das jährlich erzielte Entgelt durch das Durchschnittsentgelt im gleichen Jahr geteilt. Wer in einem Kalenderjahr genauso viel Entgelt erzielt hat wie der Durchschnitt aller Versicherten (2020 = 40 551 Euro vorläufig), erhält hierfür einen Entgeltpunkt. Wer weniger verdient hat, erhält entsprechend einen Entgeltpunktwert von unter 1,0, bei überdurchschnittlichem Verdienst beträgt der Entgeltpunktwert entsprechend mehr als 1,0. (Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS)

Erwerbstätigenquote – Die Erwerbstätigenquote ist der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung bzw. an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Bevölkerung im Alter von 15 und mehr Jahren). In vielen Fällen - insbesondere bei zwischenstaatlichen Vergleichen - bezieht sich die Bezugsgröße auf Personen in bestimmten Altersgruppen (z. B. 15 bis 64 Jahre). (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Faktor alpha – Der Faktor α steuert, wie stark der Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenanpassung eingreift, wie die also Belastung der demografischen Alterung (am Rentnerquotient gemessen) auf Beitragszahlende einerseits und Rentenbeziehende andererseits verteilt wird. Seit Einführung wurde α auf 0,25 festgelegt. (Quelle: JG 2020 Kasten 15)

Fernere Lebenserwartung – Die durchschnittliche Zahl von weiteren Jahren, die ein Mensch in einem bestimmten Alter nach den zum aktuellen Zeitpunkt geltenden Sterblichkeitsverhältnissen voraussichtlich noch leben könnte. Sie wird mithilfe der Periodentafel des Statistischen Bundesamtes ermittelt, in die die aktuellen Wahrscheinlichkeiten für die einzelnen Altersjahre, im jeweiligen Alter zu sterben, eingehen. Es wird von der durchschnittlichen Lebenserwartung bei Geburt (also im Alter von 0 Jahren) und von der ferneren Lebenserwartung, z. B. im Alter von 60 bzw. 65 Jahren gesprochen. Die Summe aus erreichtem Alter und fernerer Lebenserwartung

bzw. die insgesamt zu erwartenden Lebensjahre erhöhen sich mit zunehmendem Alter. So hat heute ein einjähriges Kind eine höhere Lebenserwartung als ein gerade geborenes, weil es die Risiken, in den ersten Monaten seines Lebens zu sterben, überwunden hat. Damit hat es höhere Chancen, auch die weiteren Lebensalter zu erreichen. (Quelle: Gesundheitsberichterstattung des Bundes)

Fortgeschrittene Volkswirtschaft – Es existiert keine allgemeingültige Abgrenzung zwischen fortgeschrittenen Volkswirtschaften und Schwellen- und Entwicklungsländern. Im Herbst 2022 klassifiziert der IWF 40 Staaten als fortgeschrittene Volkswirtschaften (IWF WEO 2022 Autumn). Die Abgrenzung basiert größtenteils auf ökonomischen Indikatoren wie etwa einem hohen BIP pro Kopf, dem Export von diversifizierten Gütern und Dienstleistungen sowie einer größeren Integration in das globale Finanzsystem. Die restlichen Staaten werden als Schwellen- und Entwicklungsländer klassifiziert. (Quelle: Internationaler Währungsfonds, IWF)

Geldmengenwachstum (M3) – Wachstum des Geldmengenaggregats M3. Das umfangreichste Geldmengenaggregat ist M3. Neben M1 und M2, welche den Banknoten- und Münzumsatz sowie die täglich fälligen Einlagen und Einlagen mit einer vereinbarten Laufzeit von bis zu zwei Jahren oder mit einer Kündigungsfrist von bis zu drei Monaten beinhalten, umfasst es Finanzinstrumente, die Einlagen sehr ähnlich sind, wie z. B. Rückkaufvereinbarungen, von Geldmarktfonds ausgegebene Anteile und kurzfristige Schuldverschreibungen (z. B. Anleihen) von Banken. (Quelle: Statistik des Euro-Währungsgebiets)

Gesetzliches Renteneintrittsalter – Für die verschiedenen Altersrenten gibt es vom Gesetzgeber festgelegte Renteneintrittsalter. Erwerbspersonen können unter Umständen jedoch ihre Rente auch beantragen, bevor oder nachdem sie das Renteneintrittsalter erreicht haben. Wollen sie früher in Rente gehen, müssen sie Abschläge in Kauf nehmen. Ausschlaggebend für den Zeitpunkt des Rentenanspruchs sind meistens die bereits erworbenen Rentenansprüche, der Gesundheitszustand, sowie die private und berufliche Situation. (Quelle: Deutsche Rentenversicherung, DRV)

Grenzbelastung – Die Grenzbelastung gibt den Anteil eines zusätzlich verdienten Euros an, der aufgrund von Transferentzug im Sozialbereich, Einkommensteuern oder Sozialversicherungsbeiträgen wieder abgegeben werden muss. Wenn keine Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommensteuer anfallen, entspricht die Grenzbelastung dem Transferentzug. (Quelle: Bertelsmann Stiftung; JG 2023 Plustext 14)

Lorenzkurve – Die Lorenzkurve stellt statistische Verteilungen grafisch dar und veranschaulicht dabei das Ausmaß an Ungleichheit innerhalb einer Einkommens- oder Vermögensverteilung. Die Lorenzkurve setzt den kumulativen Anteil der Personen mit den geringsten Einkommen/Vermögen (x-Achse) in Relation zu den auf diese Personengruppe entfallenden Anteil an der Summe aller Einkommen/Vermögen (y-Achse). Im Zustand völliger Gleichverteilung stellt die Lorenzkurve eine Gerade mit einer Steigung von 45 Grad dar. In einem Szenario mit maximaler Ungleichheit – d. h. eine Person erhält alles, alle anderen nichts – verläuft die Kurve horizontal bei 0 %, um dann bei der letzten Person sprunghaft auf 100 % anzusteigen. (Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB)

makroprudenziell – Die Überwachung der Stabilität des Finanzsystems als Ganzes wird als „makroprudenziell“ bezeichnet. Makroprudenzielle Überwachung bezeichnet die Aktivitäten von Aufsichtsbehörden und Zentralbanken mit dem Ziel, Risiken für

das Finanzsystem als Ganzes zu identifizieren, zu bewerten und zu reduzieren. Die makroprudenzielle Aufsicht ergänzt die mikroprudenzielle Aufsicht über einzelne Banken, Versicherungen und andere Akteure des Finanzsystems, indem sie auf das Finanzsystem als Ganzes und dessen Stabilität einwirkt. Makroprudenzielle Politik bedeutet, auf die Stabilität des gesamten Finanzsystems (daher „makro“) mit den Instrumenten der Regulierung und Aufsicht (daher „prudenziell“) einzuwirken - im Gegensatz zur mikroprudenziellen Aufsicht, die auf einzelne Finanzintermediäre (z. B. Banken oder Versicherer) abzielt. (Quelle: Deutsche Bundesbank)

mikroprudenziell – Die Aufsicht über einzelne Institute wird als „mikroprudenziell“ bezeichnet. Die mikroprudenzielle Aufsicht einzelner Banken, Versicherungen und anderer Akteure des Finanzsystems wird durch die makroprudenzielle Aufsicht, welche Risiken für das Finanzsystem als Ganzes identifiziert, ergänzt. (Quelle: Deutsche Bundesbank)

Nachhaltigkeitsfaktor – Durch den Nachhaltigkeitsfaktor wird die Entwicklung des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und -zahlern bei der Anpassung der Renten berücksichtigt. Steigt die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner, Nachhaltigkeitsfaktor dämpfend und die Rentenanpassung fällt geringer aus. Steigt die Anzahl der Beitragszahlerinnen und -zahler, wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor anpassungssteigernd. Damit werden sowohl die Auswirkungen der verlängerten Lebenserwartung als auch die Entwicklung der Geburten und der Erwerbstätigkeit auf die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einem Teil auf die Rentnerinnen und Rentner übertragen. (Quelle: BMAS)

Nachhaltigkeitsrücklage – Um unerwartete Schwankungen bei den Einnahmen und den Ausgaben ausgleichen zu können, verfügt die Deutsche Rentenversicherung über eine sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage. Die Höhe der Nachhaltigkeitsrücklage ist im Sozialgesetzbuch geregelt, und sie ist entscheidend für den Beitragssatz zur Rentenversicherung: Er muss von der Bundesregierung so festgesetzt werden, dass die Rücklage am Jahresende das 0,2-fache einer Monatsausgabe nicht unter- und das 1,5-fache einer Monatsausgabe nicht überschreitet. (Quelle: DRV)

Nettoäquivalenzeinkommen – Um Struktureffekte der Haushaltszusammensetzung beim Vergleich von Einkommen auszuschließen, wird bei Analysen zur Einkommensungleichheit zumeist das so genannte Nettoäquivalenzeinkommen herangezogen. Das Nettoäquivalenzeinkommen ist ein je nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtetes Nettoeinkommen. Nach der in der Regel verwendeten neuen Skala der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erhält der Haupteinkommensbezieher des Haushalts den Gewichtungsfaktor 1,0, alle übrigen Haushaltsmitglieder von 14 Jahren und älter den Faktor 0,5 und Personen unter 14 Jahren den Faktor 0,3. (Quelle: Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, ARB)

Nettozuwanderung – Zahl der innerhalb eines bestimmten Zeitraums zugewanderten Personen abzüglich der abgewanderten Personen. (Quelle: Demokratiezentrum Wien)

Neutraler Zins – Realzinssatz, der mit einem Produktions- und Beschäftigungsniveau vereinbar ist, was wiederum zu einer stabilen Inflationsrate in Höhe des Inflationsziels führt. (Quelle: Federal Reserve Bank of San Francisco)

Normalauslastung – Nachhaltige Kapazitätsauslastung der Input Faktoren für Produktion. (Quelle: Ochsner et al. [2023b] siehe Kapitel 2)

Opec+ Staaten – Abkürzung für Organization of the Petroleum Exporting Countries, deutsch Organisation Erdöl exportierender Staaten, am 14. September 1960 in Bagdad von Irak, Iran, Kuwait, Saudi-Arabien und Venezuela gegründete Organisation, um eine gemeinsame Erdölpolitik zu betreiben und das Preisdiktat der multinationalen Erdölgesellschaften zu durchbrechen. Die OPEC-Staaten kooperieren zudem mit Staaten, die nicht formal der Organisation angehören, wie etwa Russland oder Mexiko. Diese Kooperation wird häufig mit OPEC+ bezeichnet. (Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung)

Payment for Order Flow Mechanismus – Mechanismus bei dem Wertpapieraufträge in deutschen Aktien über Handelsplätze ausgeführt werden, an denen Broker von Market Makern Rückvergütungen für die Weiterleitung von Wertpapieraufträgen erhalten. (Quelle: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)

Quote der offenen Stellen – Die Quote der offenen Stellen misst den Anteil der gesamten Stellen, welche offen (nicht besetzt) sind, und wird wie folgt als Prozentsatz errechnet: $Quote\ der\ offenen\ Stellen = \frac{Zahl\ der\ offenen\ Stellen}{Zahl\ der\ besetzten\ Stellen + Zahl\ der\ offenen\ Stellen}$. (Quelle: Eurostat)

Rentenanpassungsformel – Die Rentenanpassungsformel bestimmt die Höhe der Monatsrente. Der Monatsbetrag der Rente ergibt sich, indem die persönlichen Entgeltpunkte, der Zugangsfaktor, der Rentenartfaktor und der aktuelle Rentenwert miteinander vervielfältigt werden. (Quelle: DRV)

Rentenausgaben – Summe aller Rentenzahlungen der GRV in einem bestimmten Jahr. (Quelle: eigene Definition)

Rentnerquotient – Verhältnis der Anzahl von Rentenempfängerinnen und -empfängern zur Anzahl der Beitragszahlerinnen und -zahlern. (Quelle: Sozialgesetzbuch VI)

Ruhegehalt – Das Ruhegehalt von Beamtinnen und Beamten wird aus der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen berechnet. Der Anspruch auf Ruhegehalt entsteht mit Eintritt oder Versetzung in den Ruhestand. Voraussetzung ist, dass eine Dienstzeit von mindestens fünf Jahren abgeleistet wurde (= Wartezeit) oder die Beamtin bzw. der Beamte ohne grobes Verschulden bei Ausübung des Dienstes dienstunfähig geworden ist. Der Ruhegehaltssatz ermittelt sich auf der Grundlage der abgeleiteten Dienstzeit. Er erhöht sich für jedes Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit (in Vollzeit) um 1,79375 %. Er ist begrenzt auf maximal 71,75 %, die erst bei einer ruhegehaltfähigen Dienstzeit von wenigstens 40 Jahren (in Vollzeit) erreicht werden. Der Wert 71,75 % bezeichnet also den Höchstruhegehaltssatz. Der tatsächlich erreichte Ruhegehaltssatz liegt in der Regel darunter. (Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat, BMI)

Schwellen- und Entwicklungsland – Siehe fortgeschrittene Volkswirtschaften.

Sicherungsniveau – Aufgrund der stufenweisen Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Renten kann nicht mehr für alle Rentenzugangsjahre ein einheitliches Nettorentenniveau ausgewiesen werden. Stattdessen wird ein Rentenniveau ohne Berücksichtigung von Steuern als Verhältnis zwischen Standardrente (45 Ent-

geltpunkte) – vermindert um die Sozialabgaben der Rentner – und dem Durchschnittsentgelt – vermindert um die durchschnittlich geleisteten Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Sozialversicherung sowie um den durchschnittlichen Aufwand zur geförderten privaten Altersvorsorge – ausgewiesen. Sowohl bei der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer als auch bei der Rentnerin oder dem Rentner werden die zu zahlenden Steuern nicht berücksichtigt. Diese vom Gesetz zugrunde gelegte Größe zur Darstellung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung ist das Sicherungsniveau vor Steuern. (Quelle: BMAS)

Soziokulturelles Existenzminimum – Das Sozialhilferecht (SGB XII) sichert das soziokulturelle Existenzminimum ab, indem es einen Mindeststandard mit Unterstützung des Systems der sozialen Sicherung zusichert. Zu diesem Mindeststandard gehören neben der Erhaltung der physischen Existenz ebenso eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Das Existenzminimum wird im alle zwei Jahre vom BMF vorzulegenden Existenzminimumbericht festgestellt. Die Höhe der staatlichen Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) wird auf Basis von statistischen Erhebungen bestimmt. (Quelle: ARB; Bundesministerium der Finanzen, BMF)

Standardrente – Die Standardrente wird anhand eines Versicherten ermittelt, der nach 45 Beitragsjahren mit stets durchschnittlichem Verdienst – für den jeweils ein Entgeltpunkt auf dem Rentenkonto gutgeschrieben wird – in den Ruhestand tritt (Eckrentner). (Quelle: DRV)

Statistischer Überhang – Der statistische Überhang ist die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des saison- und kalenderbereinigten Bruttoinlandsprodukts, die sich bereits ergibt, wenn die Höhe des Bruttoinlandsprodukts im vierten Quartal eines bestimmten Jahres t auch im gesamten darauffolgenden Jahr $t + 1$ unverändert bleibt. Der Überhang entspricht der prozentualen Differenz zwischen dem absoluten Niveau des Bruttoinlandsprodukts im letzten Quartal des Jahres t und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale im Jahr t . (Quelle: JG 2005 Kasten 5)

Strukturelle Erwerbslosenquote – Die strukturelle Erwerbslosenquote ist die konjunkturbereinigte Erwerbslosenquote. (Quelle: eigene Definition)

Struktureller Finanzierungssaldo – Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo. Der Sachverständigenrat nutzt zur Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos ein disaggregiertes Verfahren. Zur Konjunkturbereinigung der einzelnen konjunktursensitiven Komponenten des Finanzierungssaldos wird die Schätzung der Produktionslücke des Sachverständigenrates berücksichtigt. (Quelle: JG 2017 Plustext S. 147)

Tatsächliches Renteneintrittsalter – Durchschnittliches Zugangsalter der Versicherten in die gesetzlichen Altersrenten in einem bestimmten Jahr. (Quelle: eigene Definition)

Teilzeitquote – Der Indikator zeigt, wie hoch der Anteil der abhängig Erwerbstätigen in Teilzeitbeschäftigung an allen abhängig Erwerbstätigen in der Altersgruppe 15 Jahre und älter in Abhängigkeit vom Geschlecht ist. Als Teilzeit wird dabei jede Arbeitszeit gewertet, die weniger Arbeitsstunden als die Arbeitszeit von vergleichbaren Personen in Vollzeit umfasst. (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Theil-Index – Der Theil-Index ist ein Ungleichheitsmaß, das in verschiedene Komponenten zerlegt werden kann, um die Beiträge einzelner Subgruppen zur Gesamtungleichheit zu messen. Er kann zerlegt werden in Komponenten, die die Beiträge der Ungleichheit innerhalb der Subgruppen zur gesamten Ungleichheit messen und in eine Komponente, die den Beitrag der Ungleichheit zwischen den Subgruppen in Form von Unterschieden in der Höhe der gruppenspezifischen Durchschnittseinkommen misst. Ein höherer Theil-Index zeigt eine ungleichere Verteilung an, während ein niedrigerer Theil-Index für eine gleichere Verteilung spricht. (Quelle: Bourguignon, F. [1979], Decomposable income inequality measures, *Econometrica* 47[4], 901-920)

Versorgungs-Steuer-Quote – Setzt man diese Versorgungsausgaben ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen des Jahres, ergibt sich die sogenannte Versorgungs-Steuer-Quote. (Quelle: BMI)

Versorgungsfonds – Versorgungsfonds bestehen aus laufenden Zuführungen in ein dauerhaftes haushaltsrechtliches Sondervermögen, welche sich entweder versicherungsmathematisch nach der Höhe der späteren Altersversorgung bemessen oder aus pauschalen monatlichen Zuführungen bestehen und dienen der finanziellen Absicherung der Beamtenversorgung. Beim Bund werden seit dem Jahr 2007 alle neu berufenen Beamten, Richter und Berufssoldaten in den Versorgungsfonds des Bundes einbezogen; auf diese Weise stellt der Dienstherr Bundesrepublik Deutschland seine Beamten- und Soldatenversorgung ab diesem Zeitpunkt schrittweise auf eine zukünftig vollständige Kapitaldeckung um. Auf diese Weise werden die finanziellen Aufwendungen für die spätere Altersversorgung nicht mehr den nachfolgenden Generationen auferlegt, sondern periodengerecht dem Zeitraum zugeordnet, in der die Aufwendungen tatsächlich begründet wurden. Diese auch haushaltsgerechte Zuordnung führt neben der Entlastung zukünftiger Etats zugleich zu mehr Kostentransparenz und Ausgabendisziplin bei der Einstellung von Bundesbeamten. Auch bei den meisten Ländern und Kommunen werden in unterschiedlicher Form Sondervermögen für die zukünftig zumindest teilweise Kapitaldeckung und nachhaltige Sicherung der Finanzierung der Versorgungsbezüge der Beamten unterhalten. (Quelle: dbb beamtenbund und tarifunion)

Versorgungsleistungen – Die Regelungen zur Beamtenversorgung umfassen Leistungen der Alters- und Hinterbliebenensicherung (beispielsweise Ruhegehalt, Witwen-, Waisengeld). Da Beamtinnen und Beamte nicht in der gesetzlichen Unfallversicherung geschützt sind, gibt es auch Unfallfürsorgeleistungen (beispielsweise Unfallausgleich, Unfallruhegehalt). (Quelle: BMI)

Versorgungsrücklagen – Versorgungsrücklagen sind vorübergehende haushaltsrechtliche Sondervermögen, welche durch besondere, zweckgebundene Sparmaßnahmen im Besoldungs- und Versorgungsrecht der Beamten gebildet werden und zur Entlastung zukünftiger Haushalte in Zeiten steigender Versorgungsausgaben verwendet werden. (Quelle: dbb beamtenbund und tarifunion)

Vollzeitäquivalent – Ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) ist eine Kennzahl zur vergleichbaren Messung der Beschäftigung oder der Zahl der Studierenden, auch wenn die Arbeits- oder Studienzeiten hinsichtlich der Wochenstundenzahlen unterschiedlich sind. Zur Ermittlung der Kennzahl wird die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden oder für das Studium aufgewendeten Stunden einer Person zur durchschnittlichen Stundenzahl eines Vollzeitbeschäftigten oder -studierenden ins Verhältnis gesetzt. (Quelle: Eurostat)

Vorratsveränderungen – In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind die Veränderungen der Vorratsbestände ein Bestandteil der Verwendungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Vorräte umfassen Vorleistungsgüter, unfertige Erzeugnisse, Fertigerzeugnisse und Handelswaren. Als Datengrundlage für die Vorratsveränderungen dienen die jährlichen Strukturhebungen der Unternehmen. Zusätzlich fließt die zum Teil deutlich größere statistische Abweichung der Entstehungsrechnung des BIP von der Verwendungsrechnung in die gesamtwirtschaftlichen Vorratsveränderungen mit ein. (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Zusammengefasste Geburtenziffer – Die zusammengefasste Geburtenziffer (Total Fertility Rate, TFR) beschreibt die relative Geburtenhäufigkeit der Frauen in einer Periode. Sie gibt die durchschnittliche Kinderzahl an, die eine Frau im Laufe ihres Lebens hätte, wenn die Verhältnisse des betrachteten Jahres von ihrem 15. bis zu ihrem 49. Lebensjahr gelten würden. Diese Kinderzahl je Frau hat einen hypothetischen Charakter, da sie die Geburtenhäufigkeit nicht einer konkreten, sondern einer modellierten Frauengeneration abbildet. Die zusammengefasste Geburtenziffer wird berechnet, indem die altersspezifischen Geburtenhäufigkeiten des beobachteten Jahres für die Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren addiert werden. Sie ist frei vom Einfluss der jeweiligen Altersstruktur der weiblichen Bevölkerung. (Quelle: Statistisches Bundesamt)



WACHSTUMSSCHWÄCHE ÜBERWINDEN – IN DIE ZUKUNFT INVESTIEREN

1. Konjunktur und langfristiges Wachstum schwach

Realeinkommensverluste und schwache Weltwirtschaft belasten Konjunktur

Trübe Aussichten für das langfristige Wachstum

2. Reformen zur Modernisierung der Wirtschaft und Steigerung des Arbeitsvolumens

Kapitalmärkte in Europa stärken – Transformation finanzieren

Reformen im Steuer-Transfer-System:

Erwerbsanreize stärken – Armutsgefährdung reduzieren

Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung:

Nachhaltig finanzieren, Altersarmut senken, Partizipation steigern

Bessere Entscheidungen durch bessere Daten

1. Die **Corona-Pandemie und die Energiekrise haben** in Europa und insbesondere in Deutschland **deutliche Spuren hinterlassen**. Die **deutsche Wirtschaftsleistung** liegt derzeit **nahezu auf demselben Niveau wie** zu Beginn der Corona-Pandemie **vor knapp vier Jahren**. Deutschland verzeichnet damit seit Beginn der Corona-Pandemie das geringste Wachstum aller Volkswirtschaften des Euro-Raums. Zwar kam Deutschland zunächst noch vergleichsweise gut durch die Corona-Pandemie. Während der Energiekrise entwickelte sich die deutsche Wirtschaft jedoch sehr schwach. Gegenüber dem Vorjahr dürfte die Wirtschaftsleistung im aktuellen Jahr schrumpfen und im kommenden Jahr deutlich langsamer wachsen als in den 2010er-Jahren.
2. Die **aktuelle Entwicklung ist angesichts der im vergangenen Jahr stark gestiegenen Energiepreise** und des **hohen Anteils der energieintensiven Industriezweige** an der deutschen Bruttowertschöpfung **nicht überraschend**. Ein noch tieferer Einbruch konnte durch die umfangreichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Umstellung der Energieversorgung und zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Energiekrise verhindert werden. Zudem zeigten sich die Unternehmen und privaten Haushalte anpassungsfähig. Allerdings deutet die im Jahresgutachten präsentierte Mittel- und Langfristprojektion des deutschen Produktionspotenzials, unabhängig von der aktuellen konjunkturellen Schwäche, auf **deutliche Wachstumshemmnisse für die kommenden Jahrzehnte** hin. ↘ ZIFFERN 101 FF.
3. Diese Hemmnisse zeichnen sich bereits seit vielen Jahren ab und wurden bisher nicht ausreichend adressiert. Erstens ist absehbar, dass **durch die demografische Alterung** der Anteil der 20- bis 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung sinken wird und **das inländische Arbeitsvolumen zurückgeht**. ↘ ZIFFERN 106 FF. UND 360 FF. Zweitens sind das **Produktivitätswachstum** und das **Wachstum des Kapitalstocks**, aber auch der Modernitätsgrad des Kapitalstocks, seit Jahrzehnten **rückläufig**. ↘ ZIFFERN 99 UND 119 FF. Dies spiegelt sich in den niedrigen und gesunkenen Gründungsraten und der geringen Verfügbarkeit von Wagniskapital für junge Wachstumsunternehmen wider. ↘ ZIFFERN 222 FF. Deutschland droht somit eine Alterung nicht nur seiner Bevölkerung, sondern auch seiner industriellen Basis.
4. Um das Wachstumspotenzial zu stärken, sollte beiden Entwicklungen entgegen gewirkt werden. ↘ ABBILDUNG K1 So sollte durch **verbesserte Erwerbsanreize** und **Reformen der Zuwanderungspolitik** ↘ ZIFFERN 163 FF. UND 319 FF. **das Sinken des Arbeitsvolumens gedämpft werden**. Gleichzeitig sollten die Innovations- ↘ ZIFFERN 158 FF. und Investitionstätigkeit ↘ ZIFFERN 167 FF. gesteigert werden, um die **Wirtschaft zu modernisieren und das Produktivitätswachstum zu steigern**. Zur Modernisierung der Wirtschaft können der Einsatz neuer Querschnittstechnologien wie beispielsweise Künstlicher Intelligenz (KI), ein dynamisches Gründungsgeschehen und insbesondere junge Wachstumsunternehmen entscheidend beitragen. ↘ ZIFFERN 222 FF. Die Wirtschaftspolitik sollte den damit verbundenen Strukturwandel unterstützen. Ein zu enger Fokus auf Wirtschaftsbereiche, die im Strukturwandel gefährdet sind, würde die notwendige Reallokation von knappen Ressourcen hin zu neuen Geschäftsfeldern bremsen.

5. Problematisch ist vor diesem Hintergrund, dass das **Angebot an kapitalmarktbasierter Finanzierung** für Unternehmen in Europa **eingeschränkt ist** und dass die **europäischen Kapitalmärkte weiterhin stark fragmentiert** sind. ↘ ZIFFERN 189 FF. Dies behindert Investitionen in unsichere und risikobehaftete Projekte und bremst die grüne Transformation sowie mögliche disruptive Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung. Auf deutscher und europäischer Ebene sollten Reformen des Kapitalmarkts realisiert werden, die zu einem tieferen und besser integrierten Kapitalmarkt führen und die grüne sowie die digitale Transformation maßgeblich unterstützen können. **Erhebliche Fortschritte** sind **erforderlich bei der Wachstumsfinanzierung** junger Unternehmen **durch Wagniskapital**. ↘ ZIFFERN 223 FF.
6. Bei der diesjährigen Analyse der Einkommensverteilung zeigt sich, dass **in den vergangenen 20 Jahren** die Armutsgefährdung in Deutschland zugenommen hat. Dies liegt vor allem daran, dass sich die **Realeinkommen im unteren Einkommensbereich unterdurchschnittlich entwickelten**. ↘ ZIFFERN 285 FF. Im Gutachten werden verschiedene Reformationen für das Steuer-Transfer-System diskutiert, die die Armutsgefährdung reduzieren und Erwerbsanreize stärken können, ohne die öffentlichen Haushalte zusätzlich zu belasten. ↘ ZIFFERN 319 FF.
7. Die **demografische Alterung** wirkt nicht nur dämpfend auf das Potenzialwachstum, sie **erhöht** auch den **Finanzierungsbedarf der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)**. ↘ ZIFFERN 359 FF. Durch die sinkende Anzahl an Beitragszahlerinnen und -zahlern steigen nach geltendem Recht auf mittlere und lange Sicht die Beitragssätze zur GRV wie auch der Bundeszuschuss. Dies erhöht die Arbeitskosten und reduziert die verfügbaren Einkommen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Im aktuellen Jahresgutachten werden **Reformoptionen für die GRV** vorgestellt, die den **Finanzierungsbedarf** der GRV **reduzieren** und ihre Finanzierung langfristig sicherstellen, jedoch gleichzeitig die **Armutsgefährdung im Alter reduzieren** können. ↘ ZIFFERN 387 FF. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, eine neue Form der ergänzenden, kapitalgedeckten Altersvorsorge zu etablieren. ↘ ZIFFERN 454 FF.
8. Evidenzbasierte empirische Forschung und Politikberatung, die eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Politik und öffentliche Verwaltung bieten, sind auf eine zuverlässige und umfangreiche Datengrundlage angewiesen. ↘ ZIFFER 530 Die **deutsche Forschungsdateninfrastruktur** hat sich in einigen Bereichen deutlich verbessert, ist aber **im internationalen Vergleich immer noch rückständig**. Um sie zu verbessern, sind eine Anpassung der Statistikgesetzgebung, ↘ ZIFFERN 553 FF. ein Forschungsdatengesetz ↘ ZIFFERN 569 FF. und eine Verbesserung der Ressourcen der amtlichen Statistik notwendig.

➤ **ABBILDUNG K1**

Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren

Im Jahresgutachten 2023/24 diskutierte **Herausforderungen**, **Ziele** und **Maßnahmen**

Schwachtes Potenzialwachstum		
Innovation stärken <ul style="list-style-type: none"> • Steuerliche Forschungsförderung ↘ ZIFFER 158 • KI-Forschung, Verfügbarkeit von Daten und Digitalisierung stärken ↘ ZIFFERN 161 F. • Verbesserung der Schulbildung und Stärkung der Universitäten ↘ ZIFFER 159 	Arbeitsvolumen ausweiten <ul style="list-style-type: none"> • Reallokation von Arbeitskräften zwischen Unternehmen erleichtern ↘ ZIFFER 136 • Fehlendes Arbeitsvolumen durch Kapital substituieren ↘ ZIFFERN 132 FF. UND 163 • Zuwanderung in den Arbeitsmarkt vereinfachen ↘ ZIFFERN 121, 122 UND 159 	Investitionsanreize setzen <ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungsreformen, Bürokratieabbau ↘ ZIFFERN 168 FF. • Steuerliche Förderung von Investitionen ↘ ZIFFERN 120 UND 172 • Dekarbonisierung durch vorhersehbare Rahmenbedingungen effizient gestalten ↘ ZIFFERN 111 FF. • Digital- und Energieinfrastruktur ausbauen ↘ ZIFFERN 109, 123, 161 UND 173
Fragmentierte und wenig liquide Kapitalmärkte		
Kapitalmarktfinanzierung der Unternehmen stärken <ul style="list-style-type: none"> • Privates und staatliches Wagniskapital gezielt für die Wachstumsphase von Start-ups mobilisieren ↘ ZIFFERN 255 FF. • Angebot von Eigenkapital durch institutionelle Investoren erhöhen ↘ ZIFFERN 454 F. • Steuerliche Benachteiligung von Eigen- gegenüber Fremdkapital abschaffen ↘ ZIFFERN 248 FF. 	Haushalte vermehrt am Kapitalmarkt beteiligen <ul style="list-style-type: none"> • Ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge mit öffentlich verwaltetem Pensionsfonds ausbauen ↘ ZIFFER 267 • Systematische und unabhängige Finanzbildung an Schulen und am Arbeitsplatz ↘ ZIFFER 265 • Startkapital für Kinder und Jugendliche für frühzeitigen Kontakt mit dem Kapitalmarkt ↘ ZIFFER 266 	Grenzüberschreitende Investitionen vereinfachen <ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzen der Europäischen Wertpapieraufsicht (ESMA) erweitern ↘ ZIFFERN 275 F. • Rahmenbedingungen für europäischen Verbriefungsmarkt schaffen ↘ ZIFFERN 253 F. • Besteuerung ausländischer Kapitaleinkünfte vereinfachen ↘ ZIFFER 270
Steigende Armutsgefährdung und stagnierende untere Einkommen		
Bessere Armutsprävention und Erwerbsanreize in der Grundsicherung <ul style="list-style-type: none"> • Bündelung von Leistungen in der Grundsicherung ↘ ZIFFERN 320 FF. • Erwerbsanreize durch niedrigere Transferentzugsrate stärken ↘ ZIFFERN 320 FF. 	Erwerbsanreize und Erwerbsmöglichkeiten verbessern <ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeiten zur Kinderbetreuung ausbauen ↘ ZIFFERN 345 FF. • Ehegattensplitting reformieren ↘ ZIFFERN 337 FF. • Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen fördern ↘ ZIFFERN 350 FF. 	Klima- und Krisenpolitik sozial ausgestalten <ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeit zielgenauer Direktzahlungen im Krisenfall schaffen ↘ ZIFFER 358 • Pauschales Klimageld einführen ↘ ZIFFERN 354 FF.
Steigender Finanzierungsbedarf der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)		
Finanzierung der GRV langfristig stabilisieren <ul style="list-style-type: none"> • Renteneintrittsalter an die fernere Lebenserwartung koppeln ↘ ZIFFERN 403 FF. • Neue Form ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung umsetzen ↘ ZIFFERN 449 FF. 	Kurzfristig wirksame Reformelemente ergänzen, soziale Härten berücksichtigen <ul style="list-style-type: none"> • Nachhaltigkeitsfaktor anpassen ↘ ZIFFERN 421 FF. • Inflationsindexierung von Bestandsrenten einführen ↘ ZIFFERN 425 FF. • Rentenberechnung nach Einkommen staffeln ↘ ZIFFERN 432 FF. • Abschlagsfreie Frührente reformieren ↘ ZIFFERN 416 FF. 	Strukturelle Reformen angehen <ul style="list-style-type: none"> • Erwerbstätigkeit steigern ↘ ZIFFERN 388 FF. • Beamtenversorgung reformieren ↘ ZIFFERN 395 FF. • Versicherungspflicht mit Wahlfreiheit für Selbständige einführen ↘ ZIFFERN 400 FF.
Rückständige Forschungsdateninfrastruktur in Deutschland		
Rahmenbedingungen der amtlichen Statistik verbessern <ul style="list-style-type: none"> • Forschungsdatengesetz mit hohem Gewicht von Forschung bei der Güterabwägung umsetzen ↘ ZIFFER 572 • Outputorientierte Statistikgesetzgebung implementieren ↘ ZIFFER 553 • Personelle und finanzielle Ausstattung verbessern ↘ ZIFFER 554 	Höhere Datenverfügbarkeit und besserer Datenzugang <ul style="list-style-type: none"> • Administrative Daten für die Forschung nutzbar machen ↘ ZIFFER 565 • Datenverknüpfungen erleichtern ↘ ZIFFERN 568 FF. • Fernzugang als Standardzugang zu Forschungsdaten ↘ ZIFFER 576 • Datenzugang sicher gestalten ↘ ZIFFER 573 	

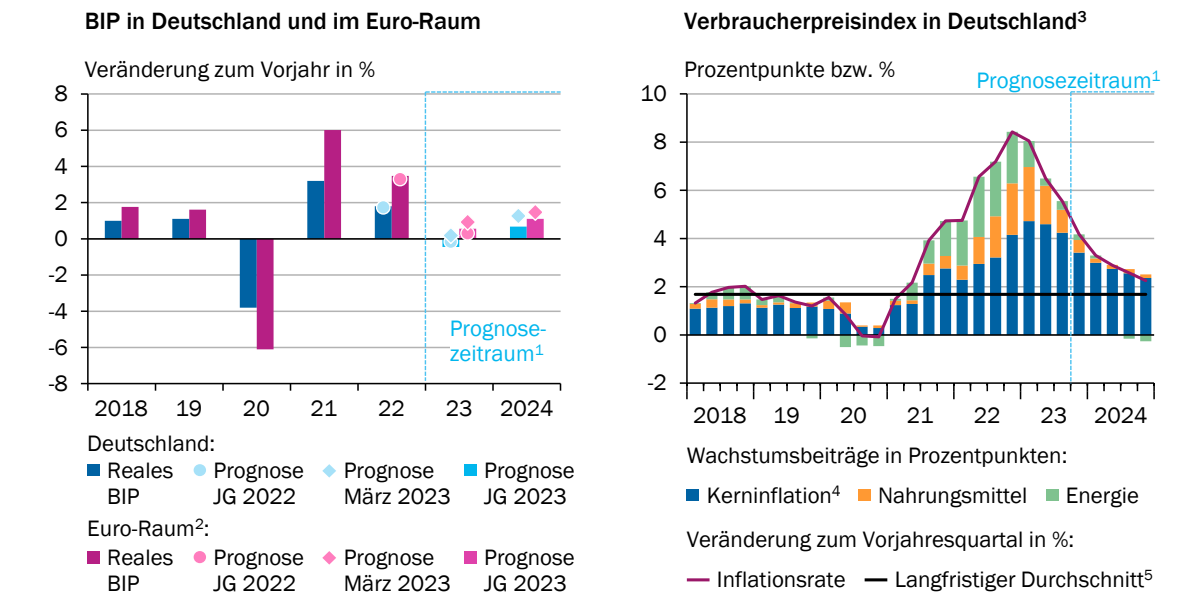
1. Konjunktur und langfristiges Wachstum schwach

Realeinkommensverluste und schwache Weltwirtschaft belasten Konjunktur

9. **Der Sachverständigenrat erwartet, dass das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2023 um 0,4 % zurückgeht.** ↘ [ABBILDUNG K2](#) ↘ [ZIFFERN 44 F](#). Hierfür ist insbesondere der Rückgang der inländischen Nachfrage verantwortlich, zum großen Teil bedingt durch den starken Rückgang der staatlichen Konsumausgaben zu Jahresbeginn 2023. ↘ [ZIFFER 50](#) Im Prognosehorizont bis Ende 2024 dürften sich die privaten Konsumausgaben angesichts der wieder steigenden realen Einkommen erholen. ↘ [ZIFFER 49](#) Die unerwartet schleppende Erholung der Weltwirtschaft, insbesondere Chinas, dürfte sich aber fortsetzen und auch im Jahr 2024 die deutschen Exporte bremsen. Dementsprechend dürfte der Außenbeitrag negativ sein. **Für das Jahr 2024 ist davon auszugehen, dass sich das BIP-Wachstum leicht erholt und 0,7 % beträgt.**
10. **Das außenwirtschaftliche Umfeld Deutschlands ist stark eingetrübt.** Hierzu haben die **weltweite geldpolitische Straffung** und die **schleppende Entwicklung in China** beigetragen. ↘ [ZIFFER 10](#) Von den USA gingen seit dem Frühjahr 2023 zwar positive außenwirtschaftliche Impulse aus. Die Wirtschaftsleistung im Euro-Raum wuchs im 2. Quartal 2023 aber zum zweiten Mal in Folge nur geringfügig. ↘ [ZIFFER 27](#) Auch die chinesische Volkswirtschaft wuchs im Jahr 2023 bislang deutlich langsamer als in der Vergangenheit und weniger als nach Beendigung der Null-Covid-Politik erwartet. Im Jahr 2024 dürfte sich die Weltkonjunktur wieder etwas aufhellen. China dürfte für seine Verhältnisse jedoch weiterhin nur schwach wachsen. Für die Jahre 2023 und 2024 ist damit zu rechnen, dass das globale BIP um 2,7 % bzw. 2,2 % wachsen wird, weniger als im Durchschnitt der 2010er-Jahre. ↘ [ZIFFER 16](#)
11. **Die Inflation in Deutschland** ist gemessen am nationalen Verbraucherpreisindex (VPI) im Verlauf des Jahres 2023 **deutlich zurückgegangen**, von 8,7 % gegenüber dem Vorjahresmonat im Januar 2023 auf 4,5 % im September 2023. ↘ [ZIFFERN 56 F](#). Dies ist größtenteils auf geringere Preissteigerungen bei den schwankungsanfälligen Gütergruppen Energie und Nahrungsmittel zurückzuführen. Die **Kerninflation bleibt mit zuletzt 4,5 % jedoch weiterhin deutlich erhöht**. Hier spielen die im Vergleich zu den Warenpreisen verzögerten Preissteigerungen bei Dienstleistungen, die zuletzt stark steigenden Lohnstückkosten und das noch bestehende Aufholpotenzial bei der privaten Nachfrage nach Dienstleistungen eine wesentliche Rolle. **Für das Jahr 2023 prognostiziert der Sachverständigenrat eine durchschnittliche Inflationsrate von 6,1 % und für das Jahr 2024 von 2,6 %.** ↘ [ABBILDUNG K2](#)

➤ **ABBILDUNG K2**

Konjunktureller Ausblick



1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. Prognose JG 2022 ohne Kroatien. 3 – Basierend auf saison- und kalenderbereinigten Daten. 4 – Gesamtindex ohne Nahrungsmittel und Energie. 5 – Durchschnitt über den Zeitraum von 1999 bis 2022.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Eurostat, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-485-01

Trübe Aussichten für das langfristige Wachstum

12. **Das reale Wachstum des Produktionspotenzials** – also das mögliche langfristige Wachstum der Wirtschaftsleistung bei einer Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten – **ist** von jährlich etwa 2,4 % in den Jahren vor der Wiedervereinigung über 1,4 % zwischen 2000 und 2019 **auf jährlich deutlich unter 1,0 %** in den vergangenen 5 Jahren **gefallen. In den kommenden 10 Jahren** wäre gemäß der Mittelfristprojektion des Sachverständigenrates bei Fortschreibung bestehender Dynamiken ein Potenzialwachstum von **lediglich knapp 0,4 % pro Jahr zu erwarten**. ➤ **ABBILDUNG K3** Die aktuell abschätzbaren Trends deuten darauf hin, dass das Potenzialwachstum **in der längeren Frist** auf niedrigem Niveau verharret, wenn nicht gegengesteuert wird. ➤ **ZIFFERN 99 FF. UND 101 FF.**
13. **Dämpfende Effekte auf das Potenzialwachstum** entfaltet insbesondere die **absehbare Verknappung des Arbeitsvolumens**. ➤ **ZIFFER 106** In den vergangenen 15 Jahren kompensierten die demografische Atempause und steigende Erwerbsquoten von Frauen und Älteren den beobachteten Rückgang der Vollzeitstunden. Die nun durchschlagende Zunahme an Personen, die das Rentenalter erreichen, wird voraussichtlich nicht ausreichend durch steigende Erwerbsquoten und Zuwanderung ausgeglichen werden. Dies führt zu einem deutlichen Rückgang des Arbeitsvolumens. Bleibt es bei den derzeitigen Trends, dürften auch das **Wachstum des Kapitalstocks und der Produktivität auf niedrigem Niveau** verharren. Gelingt es nicht, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, sind

die langfristigen Aussichten für das Potenzialwachstum in Deutschland deutlich eingetrübt. ↘ ZIFFERN 121, 133 FF. UND 136 FF.

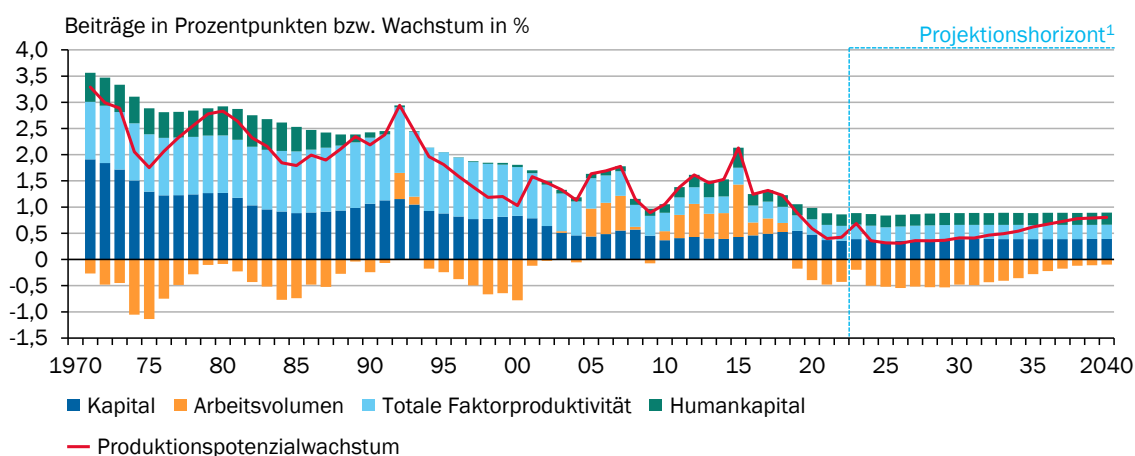
14. Die **langfristige Ausweitung des Produktionspotenzials** ist vor dem Hintergrund der anstehenden **Transformationsaufgaben in den Bereichen Digitalisierung und Dekarbonisierung** besonders **wichtig und herausfordernd** zugleich. ↘ ZIFFERN 109 FF., 123 FF. UND 138 Ein höheres Produktionspotenzial erweitert zum einen die in einer Volkswirtschaft für Konsum- und Investitionstätigkeit verfügbaren Ressourcen. Zum anderen erhöht es die zur Verteilung der Einkommen innerhalb der Bevölkerung vorhandenen Spielräume. So kann die Transformation sozialverträglicher gestaltet werden. Gleichzeitig können Investitionen in den Kapitalstock ermöglicht werden.

2. Reformen zur Modernisierung der Wirtschaft und Steigerung des Arbeitsvolumens

15. Um das **Potenzialwachstum** wieder **spürbar zu erhöhen**, sind Maßnahmen zur Steigerung des Produktivitätswachstums und der Investitionen genauso notwendig wie eine Erhöhung des Arbeitsvolumens. ↘ ZIFFER 156 Zur **Steigerung des Produktivitätswachstums** sollten die Investitionen im Bildungsbereich erhöht und die Forschungsförderung insbesondere von Querschnittstechnologien wie KI ausgebaut werden. ↘ ZIFFERN 159 FF. Das **inländische Arbeitsvolumen** kann durch eine Verbesserung der Möglichkeiten und Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesteigert werden. ↘ ZIFFER 163 Eine erleichterte **Erwerbszuwanderung** und Integration von Zugewanderten hilft, die Anzahl der inländischen Erwerbspersonen auszuweiten. ↘ ZIFFER 166 Durch verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen können **Investitionsanreize gestärkt** werden. ↘ ZIFFERN 167 FF. Eine Steigerung der Verwaltungseffizienz sowie der Abbau büro-

↘ ABBILDUNG K3

Aussichten für das Potenzialwachstum durch Demografie gedämpft



1 – Werte für die Jahre 2023 und 2024 basieren auf der Kurzfristprognose des Sachverständigenrates. Ab dem Jahr 2025 Projektion.

Quellen: IAB, OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-403-01

kratischer Hürden kann Investitionsprozesse beschleunigen und Investitionen attraktiver machen. Darüber hinaus kann die steuerliche Förderung von Investitionen, etwa über Sonderabschreibungen, die Investitionstätigkeit erhöhen. Durch einen Auf- und Ausbau des Energieangebots und der Energieinfrastruktur, insbesondere der Transportinfrastruktur für Strom und Wasserstoff, können **Dekarbonisierungsinvestitionen** angeregt werden. [↘ ZIFFER 173](#) Dies erfordert langfristig planbare Rahmenbedingungen.

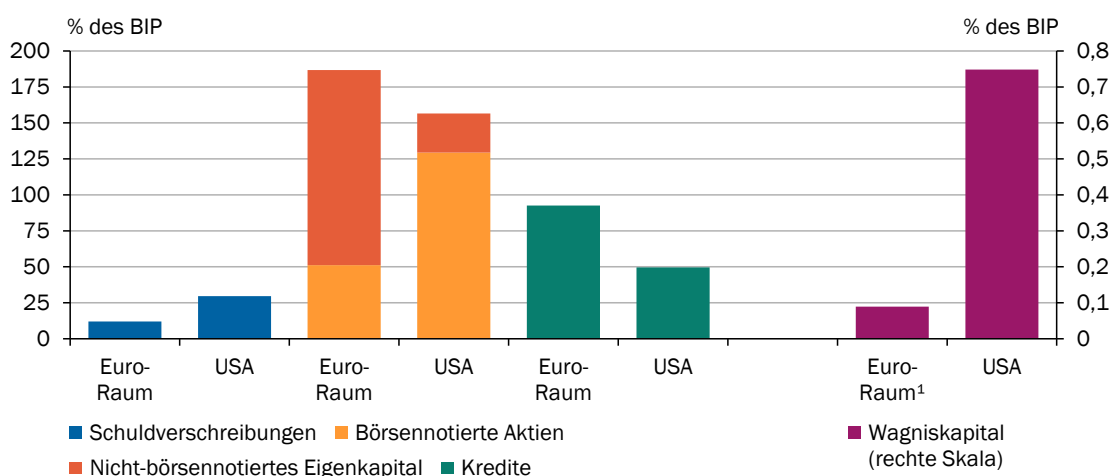
Kapitalmärkte in Europa stärken – Transformation finanzieren

16. Das **Wachstum des Kapitalstocks** kann **durch gut entwickelte und liquide Kapitalmärkte** gefördert werden. Diese **unterstützen** auch die **Reallokation von Kapital** zu seiner produktivsten Verwendung und die Finanzierung von Innovationen. [↘ ZIFFERN 197 FF.](#) Gut funktionierende Kapitalmärkte sind daher von zentraler Bedeutung, um die Wachstumsschwäche zu überwinden und die notwendigen Investitionen der digitalen und grünen Transformation zu finanzieren. Die **Kapitalmärkte in Deutschland und Europa** sind jedoch vergleichsweise **schwach entwickelt**. [↘ ABBILDUNG K4](#) Vielerorts fehlt es an Tiefe und Liquidität, um große Finanzierungen bereitzustellen. In den USA und einigen skandinavischen Ländern erfolgt dies typischerweise durch große institutionelle Investoren wie Pensionsfonds oder Versicherungen. Institutionelle Investoren, die in Europa aktiv sind, investieren jedoch zu selten über Aktienmärkte oder über Wagniskapital direkt in Unternehmen. [↘ KASTEN 16](#)

Eine **Stärkung des Kapitalmarkts** ist nicht nur für Unternehmen allgemein, sondern **insbesondere für Start-ups essenziell**. Diese tragen maßgeblich zu Innovation und Wachstum bei. Während das Volumen an Wagniskapital für junge Unternehmen in Deutschland und anderen europäischen Ländern gestie-

[↘ ABBILDUNG K4](#)

Finanzierungsinstrumente nichtfinanzieller Unternehmen im Euro-Raum und den USA im Jahr 2022



1 – Ohne Malta und Zypern.

Quellen: EZB, OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-408-01

gen ist, besteht im Vergleich zu den USA und Israel weiterhin Nachholbedarf bei der Finanzierung in der Wachstumsphase. ↘ ZIFFER 223

17. Ein **verbesserter Zugang für Unternehmen zum Aktien- oder Anleihe-**markt würde ihre **Finanzierungsmöglichkeiten verbreitern**. Dies ist vor allem für die Finanzierung von jungen Unternehmen in der Wachstumsphase relevant. Ein Ansatzpunkt sind neue Initiativen mit staatlicher Kofinanzierung, wie der Zukunftsfonds der Bundesregierung. ↘ ZIFFER 256 Darüber hinaus gilt es, die Fähigkeit und Bereitschaft bestehender Kapitalsammelstellen, insbesondere der Versicherungen, zu erhöhen, um Wagniskapital für junge Unternehmen in der späteren Wachstumsphase bereitzustellen. Gleichzeitig müssen Exit-Optionen für Wagniskapitalgeber in Deutschland und Europa verbessert werden. Der Abbau regulatorischer Hemmnisse, wie quantitativer Anlagegrenzen, kann Investitionen von institutionellen Investoren in die europäischen Kapitalmärkte langfristig erhöhen. ↘ ZIFFER 261 Der Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland, z. B. in Form eines **öffentlich verwalteten Pensionsfonds**, kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Gleichzeitig eröffnet dies **Haushalten**, die bisher kaum am Kapitalmarkt teilnehmen, **attraktive Anlagemöglichkeiten mit einem auf lange Sicht geringen Risiko** und trägt gleichzeitig zur Entwicklung einer Aktienkultur in Deutschland bei. ↘ ZIFFERN 267 UND 454 Zugleich muss jedoch die **Finanzbildung der Bevölkerung** gestärkt werden. Dazu sind erstens systematische und unabhängige Lehrpläne in den Schulen gefragt. ↘ ZIFFER 265 Zweitens wäre auch die Ausstattung von Kindern und Jugendlichen mit einem **Startkapital** sinnvoll, das in einen breit diversifizierten und kostengünstigen Anlagefonds investiert wird, sodass schon früh Erfahrungen mit Kapitalmarktanlagen gesammelt werden. ↘ ZIFFER 266
18. **Integrierte europäische Kapitalmärkte können Risiken diversifizieren** und bieten Unternehmen ein breites Spektrum von Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere in Form von Eigenkapital. Dies reduziert die Abhängigkeit der Unternehmen von der Kreditvergabe lokaler Banken und sorgt dafür, dass lokale Schocks im Bankensektor weniger stark auf die Realwirtschaft übergreifen. **Trotz der Kapitalverkehrsfreiheit** sind die Kapitalmärkte in der EU **aber noch immer stark fragmentiert**. Um diese **Fragmentierung zu reduzieren**, sollte die **regulatorische Harmonisierung**, z. B. bei finanzieller Berichterstattung von Unternehmen oder bei der steuerlichen Behandlung von grenzüberschreitenden Investitionen, **vorangetrieben werden**. ↘ ZIFFERN 271 FF. Eine starke europäische Aufsicht durch die ESMA (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) könnte die Harmonisierung und Integration vorantreiben und wäre somit ein wichtiger Schritt hin zur Vollendung der Kapitalmarktunion. ↘ ZIFFER 275

Reformen im Steuer-Transfer-System: Erwerbsanreize stärken – Armutsgefährdung reduzieren

19. Die meisten Indikatoren zur Einkommensungleichheit sind in Deutschland **seit dem Jahr 2005** kaum noch gestiegen. ↘ ZIFFER 287 Allerdings **stagnierten die Haushaltsnettoeinkommen der unteren Einkommensgruppen tendenziell**, während die durchschnittlichen Realeinkommen merklich gewachsen

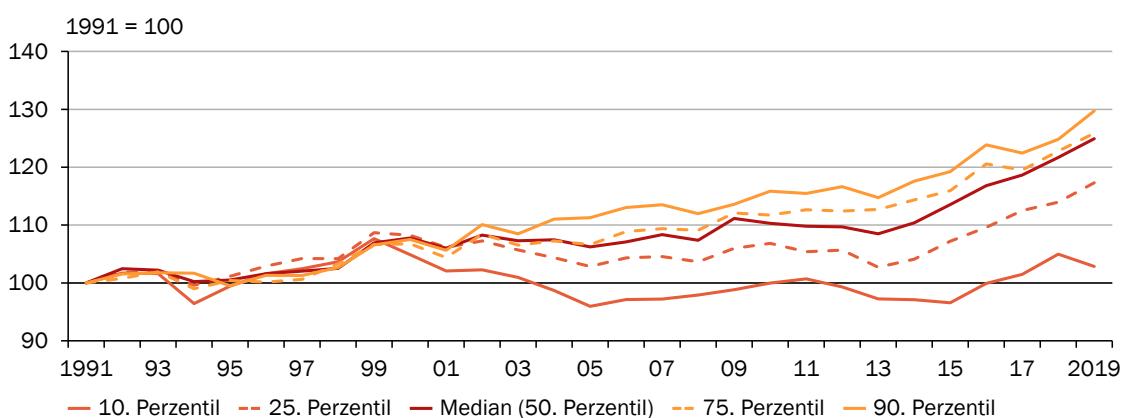
sind. ↘ **ABBILDUNG K5** Besonders ausgeprägt ist diese Entwicklung unter den im Ausland geborenen Personen. ↘ **ZIFFERN 290 F.** In dieser Gruppe sind seit dem Jahr 2005 die Einkommen im 10. Perzentil um rund 13 Prozentpunkte weniger gestiegen als die Einkommen im Median, und 20 Prozentpunkte weniger als die Einkommen im 90. Perzentil. Im Vergleich dazu sind die Einkommen unter den Personen, die in Deutschland geboren wurden, im 10. Perzentil um rund 9 Prozentpunkte weniger gestiegen als im Median oder im 90. Perzentil. Die **langsamere Entwicklung der unteren Einkommen trifft also im Ausland geborene Personen besonders stark**, ist aber auch unter den in Deutschland geborenen Personen ausgeprägt.

Die geringen Einkommenszuwächse am unteren Rand der Verteilung haben zu einem weiteren Anstieg der Armutsgefährdung geführt. ↘ **ZIFFER 297** Alleinerziehende, Arbeitslose, Kinder und Jugendliche sowie Personen mit Migrationshintergrund weisen eine vergleichsweise hohe Armutsgefährdungsquote auf. ↘ **ZIFFERN 301 FF.** Zudem sind alleinerziehende oder geschiedene Frauen deutlich häufiger armutsgefährdet als Männer in derselben familiären Situation. ↘ **ZIFFER 306** Armutsgefährdung ist mit ungünstigen Merkmalen in Bereichen wie Bildung, Erwerbslosigkeit und Gesundheit korreliert. Dabei geht die Kausalität in beide Richtungen. ↘ **ZIFFER 295**

20. Individuelle Armutsgefährdung kann durch **verbesserte Möglichkeiten und Anreize zur Aufnahme und Ausweitung von Erwerbstätigkeit** reduziert werden. ↘ **ZIFFERN 319 FF. UND 345 FF.** Gleichzeitig können durch eine Verringerung der Armut und eine breitere Arbeitsmarktpartizipation gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Innovationspotenziale gehoben werden, die nach internationalen Studien wegen der Armutsgefährdung ungenutzt bleiben. Beispielsweise wachsen Kinder aus Familien mit geringem Einkommen oft in einer Umgebung auf, in der sie ihre Potenziale weniger gut realisieren können. ↘ **ZIFFER 295** Reformen sollten deshalb besonders von Armutsgefährdung betroffene Personengruppen gezielt in den Blick nehmen.

↘ **ABBILDUNG K5**

Realeinkommen der unteren Einkommensgruppen wuchsen seit 2000 unterdurchschnittlich¹



1 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-477-01

21. **Reformen in der Grundsicherung** können armutsgefährdete Personengruppen bei der Aufnahme und Ausweitung von Erwerbsarbeit sowie bei der Inanspruchnahme von Transferleistungen unterstützen. ↘ ZIFFER 321 Durch die **Zusammenlegung von Transferleistungen** kann die Komplexität des Systems reduziert und die Inanspruchnahme erhöht werden. In einem integrierten und somit besser aufeinander abgestimmten System könnten durch eine **Transferentzugsrate mit einer konstanten Grenzbelastung**, die in vielen Einkommensbereichen unter derjenigen des aktuellen Systems liegt, die Erwerbsanreize erhöht werden. Je nach Ausgestaltung der Transferentzugsrate wäre es möglich, die Armutsgefährdung zu reduzieren und die Erwerbsanreize zu stärken, ohne dass staatliche Mehrausgaben erforderlich sind. ↘ ZIFFER 323 Die derzeit im Gesetzgebungsverfahren stehende Kindergrundsicherung ist mit einem solchen System kompatibel. ↘ ZIFFER 335

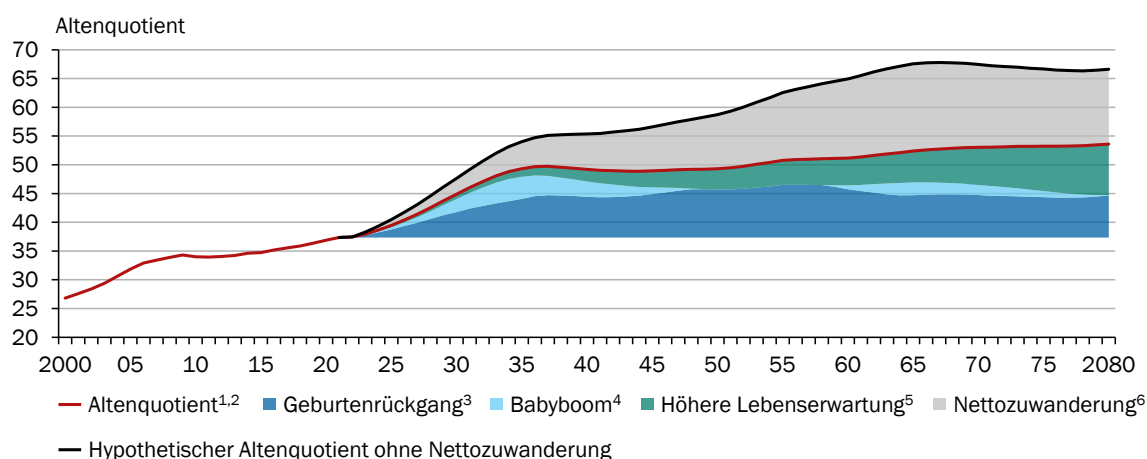
Um die Armutsgefährdung von Frauen zu reduzieren, ist es essenziell, eine Aufnahme und Ausweitung von Erwerbsarbeit durch eine **besser ausgebaute Kinderbetreuung** zu unterstützen bzw. überhaupt erst zu ermöglichen. ↘ ZIFFERN 345 FF. Eine **Reform des Ehegattensplittings** kann zudem die Erwerbsanreize der Zweitverdienenden, in der Mehrheit Frauen, stärken. ↘ ZIFFERN 337 FF. Mit **Einführung eines Instruments für Direktzahlungen an private Haushalte** könnten Entlastungen in Krisenzeiten zielgenauer als bisher ausgestaltet werden. Die Einführung eines pauschalen Klimageldes würde private Haushalte im Kontext der Dekarbonisierung entlasten. ↘ ZIFFERN 354 FF.

Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung: Nachhaltig finanzieren, Altersarmut senken, Partizipation steigern

22. Mit dem bevorstehenden **Renteneintritt der Babyboomer** tritt die **demografische Alterung in Deutschland in eine akute Phase** ein. Bis zum Jahr 2035 wird sich der Altenquotient, also die Anzahl der über 65-Jährigen im Verhältnis zu den 20- bis 64-Jährigen, gegenüber dem Jahr 2000 annähernd verdoppeln. ↘ ZIFFER 361 Bedingt durch eine anhaltend niedrige Geburtenziffer ↘ GLOSSAR in Kombination mit einer steigenden Lebenserwartung wird Deutschland auch langfristig von einer stark gealterten Bevölkerung geprägt sein. ↘ ABBILDUNG K6 Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) steht damit vor einem wachsenden Finanzierungsproblem. ↘ ZIFFERN 372 FF. Auch die Beamtenversorgung wird die öffentlichen Haushalte zunehmend belasten. ↘ ZIFFERN 376 FF.
23. **In der GRV droht** unter dem geltenden Recht, bei Rentenanpassungen auf Basis des Nachhaltigkeitsfaktors, ein **sinkendes Sicherungsniveau** ↘ GLOSSAR **bei stark steigenden Beitragssätzen**. ↘ ZIFFERN 372 FF. Um die finanzielle Nachhaltigkeit der GRV zu stärken und trotzdem ein angemessenes Rentenniveau sicherzustellen, gilt es, die Lasten des demografischen Wandels intra- und intergenerationell besser zu verteilen. Während kurzfristig insbesondere Antworten auf die finanziellen Lasten durch den Renteneintritt der Babyboomer-Jahrgänge gefunden werden müssen, muss das Rentensystem langfristig an eine weiter steigende Lebenserwartung und eine niedrige Geburtenrate angepasst werden.

ABBILDUNG K6

Altenquotient dürfte in den kommenden zehn Jahren stark ansteigen



1 – Der Altenquotient bildet das Verhältnis von Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren ab. 2 – Referenzszenario auf Basis des Bevölkerungsstands für das Jahr 2022 und Annahmen der mittleren Variante zu Geburtenhäufigkeit (G2), Lebenserwartung (L2) und Nettozuwanderung (W2 mit 293 000 Personen im Durchschnitt aller Jahre im Projektionszeitraum) gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. 3 – Effekt des Rückgangs der Geburtenrate in den 1970er-Jahren. 4 – Zusätzlicher Effekt durch Babyboom. Erster Ausschlag durch Primäreffekte und zweiter Ausschlag als Echoeffekt des Babybooms. 5 – Effekt des Anstiegs der Lebenserwartung bei Geburt. 6 – Effekt der Nettozuwanderung.

Quellen: Human Mortality Database, SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-478-01

24. Zur Stabilisierung der GRV sind verschiedene Reformoptionen denkbar, die für sich genommen jeweils mehr oder weniger günstige Auswirkungen auf die Finanzierungssituation der GRV haben. [ZIFFERN 461 FF.](#) [ANDERE MEINUNG ZIFFERN 470 FF.](#) Erstes **Kernelement einer Reform der GRV** sollte die **Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** sein. [ZIFFERN 403 FF.](#) Bei einer solchen Verlängerung der Lebensarbeitszeit sollten zielgenaue Härtefallregeln die Rücksichtnahme auf gesundheitlich belastete Versicherte sichern. [ZIFFERN 417 FF.](#) Der **Ausbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge außerhalb der GRV** stellt ein zweites Kernelement dar. [ZIFFERN 454 FF.](#) Nur so kann die Alterssicherung teilweise von der anhaltend ungünstigen demografischen Entwicklung entkoppelt werden. Beide Reformoptionen würden die Finanzierbarkeit der Rente nachhaltig verbessern, **wirken** jedoch erst **längerfristig**.
25. Um den Finanzierungsbedarf der GRV bereits kurzfristig zu reduzieren und die Lasten nicht vor allem der jungen Generation aufzubürden, ist eine **Kombination mit kurzfristig wirkenden Reformoptionen notwendig**. Kurzfristige Entlastungseffekte lassen sich durch eine **Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors** [ZIFFERN 421 FF.](#) oder durch eine reine **Inflationsanpassung von Bestandsrenten** [ZIFFERN 425 FF.](#) erzielen. Sie erhöhen jedoch – in unterschiedlicher Weise – die Armutsgefährdung im Alter. Eine Möglichkeit, die Umverteilung von jüngeren zu älteren Kohorten zu reduzieren und gleichzeitig die Armutsgefährdung im Alter zu begrenzen, bietet eine **nach Einkommen gestaffelte Rentenberechnung**. [ZIFFERN 432 FF.](#) [ANDERE MEINUNG ZIFFERN 496 FF.](#) Eine solche progressive Rentenberechnung setzt auf eine intragenerationelle Umverteilung innerhalb einer Alterskohorte. Dies würde zwar das Äquivalenzprinzip durch-

brechen, könnte die Armutsgefährdung der geringer Verdienenden jedoch reduzieren, den Finanzierungsbedarf der GRV begrenzen und künftige Beitragszahlende entlasten.

Die **Erweiterung des Versichertenkreises** durch die **Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die GRV** kann deren Finanzierungsprobleme nicht lösen. ↘ ZIFFERN 395 FF. Sie hätte aber den Vorteil, dass die Belastungen durch die Beamtenpensionen transparenter und Reformen der GRV immer wirkungsgleich übertragen werden. Eine Versicherungspflicht für **Selbständige** mit Wahlfreiheit kann die GRV kurz- bis mittelfristig entlasten und Versorgungslücken bei Selbständigen schließen. ↘ ZIFFERN 400 FF. Die Entlastungseffekte gehen aber zurück, sobald die ersten Jahrgänge das Renteneintrittsalter erreichen.

Bessere Entscheidungen durch bessere Daten

26. **Datenbasierte Analysen sind eine unverzichtbare Grundlage für effektive und effiziente Entscheidungen** in der Politik und der öffentlichen Verwaltung. ↘ ZIFFER 530 Die Erhebung von Daten, ihre wissenschaftliche Analyse sowie die Bereitstellung der dazu notwendigen Infrastruktur sind somit eine Investition in besser fundierte, zielgenauere und kosteneffizientere Politikentscheidungen. Die Dateninfrastruktur in Deutschland ist im internationalen Vergleich rückständig. ↘ ZIFFERN 531 FF. Es bestehen Defizite in der Bandbreite der verfügbaren Daten sowie deren zeitnaher Verfügbarkeit. Dies wurde nicht zuletzt während der Corona-Krise und der Energiekrise deutlich, als anders als in Frankreich oder den USA Maßnahmen nicht begleitend evaluiert werden konnten. Zwar sind in Deutschland einige Initiativen zur Verbesserung der Dateninfrastruktur auf dem Weg, beispielsweise das Registermodernisierungsgesetz oder das Forschungsdatengesetz. Allerdings wird es insbesondere beim noch in der Planung befindlichen **Forschungsdatengesetz** stark darauf ankommen, ob der **wissenschaftlichen Forschung bei der Güterabwägung** gegenüber dem Datenschutz ein hinreichend **hohes Gewicht** eingeräumt wird und ob die bestehenden Defizite bei Datenzugang und Datenverknüpfung behoben werden. ↘ ZIFFERN 569 FF. Um die soziale Akzeptanz für einen erweiterten Forschungsdatenzugang zu erhöhen, muss zum einen der gesellschaftliche Nutzen wissenschaftlicher Forschung betont und zum anderen die Sicherheit des Datenzugangs sichergestellt werden.

↘ ZIFFER 573

27. **Die Forschungsdateninfrastruktur in Deutschland wird maßgeblich von den allgemeinen Rahmenbedingungen** der amtlichen Statistik bestimmt. ↘ ZIFFERN 553 FF. Bisläng ist deren Flexibilität und Handlungsschnelligkeit durch die inputorientierte Ausgestaltung der Statistikgesetzgebung eingeschränkt, die es erfordert, dass die konkret durchzuführenden Erhebungen gesetzlich festgelegt werden. Zielführend wäre hingegen eine outputorientierte Statistikgesetzgebung, die lediglich festlegt, welche Informationsbedarfe die amtliche Statistik zu decken und welche Dienstleistungen sie zu erbringen hat. Dies würde der amtlichen Statistik ermöglichen, selbständig zu entscheiden, welche Erhebungen diese Informationsbedarfe am kostengünstigsten und unter möglichst geringen Eingriffen in das Recht zur informationellen Selbstbestimmung decken könnten. Sie könnte schneller auf neue Informationsbedarfe oder neue Daten-

quellen reagieren. Eine **deutlich ausgeweitete Nutzung administrativer Daten**, die dem Statistischen Bundesamt (Destatis) verpflichtend zur Verfügung gestellt werden sollten, könnte dazu entscheidend beitragen. ↘ ZIFFERN 565 UND 569

Um ein effektiver öffentlicher Informationsdienstleister für das als Informationszeitalter deklarierte 21. Jahrhundert zu werden, sollte ein **Forschungsauftrag für Destatis** gesetzlich verankert werden, ebenso wie der Betrieb von **Forschungsdatenzentren**. ↘ ZIFFERN 555 F. Zudem sollte ein Mikrodatenzentrum bei Destatis als **Datentreuhänder** eingerichtet werden. ↘ ZIFFERN 568 FF. Insgesamt müssten die finanziellen und personellen Ressourcen der amtlichen Statistik aufgestockt werden. ↘ ZIFFERN 554 FF. Um den Zugang der Wissenschaft zu Daten zu verbessern, sollte das **Forschungsdatengesetz** flexible **forschungsfreundliche Regelungen zur Verknüpfung und Nutzung von Daten** einräumen und einen nutzerorientierten und modernen Zugang zu Daten ermöglichen. ↘ ZIFFERN 569 UND 572 FF.



KONJUNKTURERHOLUNG VERZÖGERT SICH

I. Kurzfassung

II. Internationale Konjunktur

1. Gedämpfte Weltkonjunktur
2. Rohstoffpreise und Geldpolitik lassen Inflation sinken
3. Chancen und Risiken: China und Geopolitik

III. Euro-Raum

1. Geringes Wachstum auch im Euro-Raum
2. Inflation sinkt weiter Richtung Zielwert
3. Chancen und Risiken: Inflationsentwicklung und geldpolitische Wirkung

IV. Deutsche Konjunktur

1. Gebremste Erholung
2. Inflation geht zurück, Kernrate bleibt aber erhöht
3. Chancen und Risiken: Privater Konsum und Weltkonjunktur
4. Engpässe prägen weiterhin den Arbeitsmarkt
5. Öffentliche Finanzen unter Einhaltung der Schuldenbremse
6. Arbeitsvolumen reduziert Potenzialwachstum

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Im Jahr 2023 bremsen rückläufige Konsumausgaben das Wachstum der deutschen Wirtschaft. Im Jahr 2024 dürften eine sinkende Inflation und steigende Einkommen zu einer verhaltenen Erholung führen.
- Der Sachverständigenrat erwartet, dass das reale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland in diesem Jahr um 0,4 % zurückgeht und im Jahr 2024 um 0,7 % steigt. Für die Verbraucherpreisinflation prognostiziert er jahresdurchschnittliche Raten von 6,1 % bzw. 2,6 %.
- Die Prognose unterliegt angesichts der Unsicherheit über das private Ausgabeverhalten und die Weltkonjunktur sowie der unsicheren Wirkung der Geldpolitik erheblichen Abwärtsrisiken.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die hohen Inflationsraten und die geldpolitische Straffung belasten die Weltkonjunktur. Zwar weisen die USA bis zuletzt ein robustes Wachstum auf, getrieben durch die privaten Konsumausgaben und zuletzt auch die Unternehmensinvestitionen. In China hingegen blieb das Wachstum trotz der Abkehr von der Null-Covid-Politik im vergangenen Winter hinter den Erwartungen zurück. Die Konjunktur in den anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften und in den Schwellenländern ist zwar heterogen, aber insgesamt ebenfalls gedämpft. **Der Sachverständigenrat erwartet für die Jahre 2023 und 2024 Wachstumsraten des globalen BIP von 2,7 % und 2,2 %.** Die Wirtschaft im Euro-Raum zeigt sich ebenfalls schwach und dürfte erst im Jahr 2024 wieder etwas höhere Wachstumsraten erreichen. **Das BIP-Wachstum im Euro-Raum dürfte in den Jahren 2023 und 2024 0,6 % bzw. 1,1 % betragen.**

Die deutsche Wirtschaft hat sich im europäischen Vergleich besonders stark abgekühlt. So haben die privaten Haushalte und der Staat ihre Konsumausgaben reduziert. Die Industrie und die Bauwirtschaft zehren zwar noch von einem erhöhten Bestand an Aufträgen, allerdings gehen diese und auch die Neuaufträge deutlich zurück. Hinzu kommen Engpässe aufgrund fehlender Arbeitskräfte. **Der Sachverständigenrat erwartet, dass die deutsche Volkswirtschaft sich erst im Verlauf des Jahres 2024 allmählich wieder erholt.** Das außenwirtschaftliche Umfeld dürfte sich nur langsam verbessern und die Geldpolitik die Kreditvergabe weiterhin bremsen. Der Rückgang der Inflation in Kombination mit den hohen Lohnabschlüssen dürfte aber zu Realeinkommenssteigerungen führen. Hierdurch dürfte sich der private Konsum beleben. **Der Sachverständigenrat erwartet für die Jahre 2023 und 2024 ein Wachstum des deutschen BIP von –0,4 % bzw. 0,7 %.** **Die Prognose ist mit erheblichen Abwärtsrisiken behaftet.** So könnten eine ausbleibende Erholung in China, eine Verschärfung der weltpolitischen Lage, ein erneuter Anstieg der Energiepreise, eine stärkere Dämpfung der Nachfrage durch die Geldpolitik als erwartet oder ein zurückhaltendes Ausgabeverhalten der Verbraucher das Wachstum bremsen.

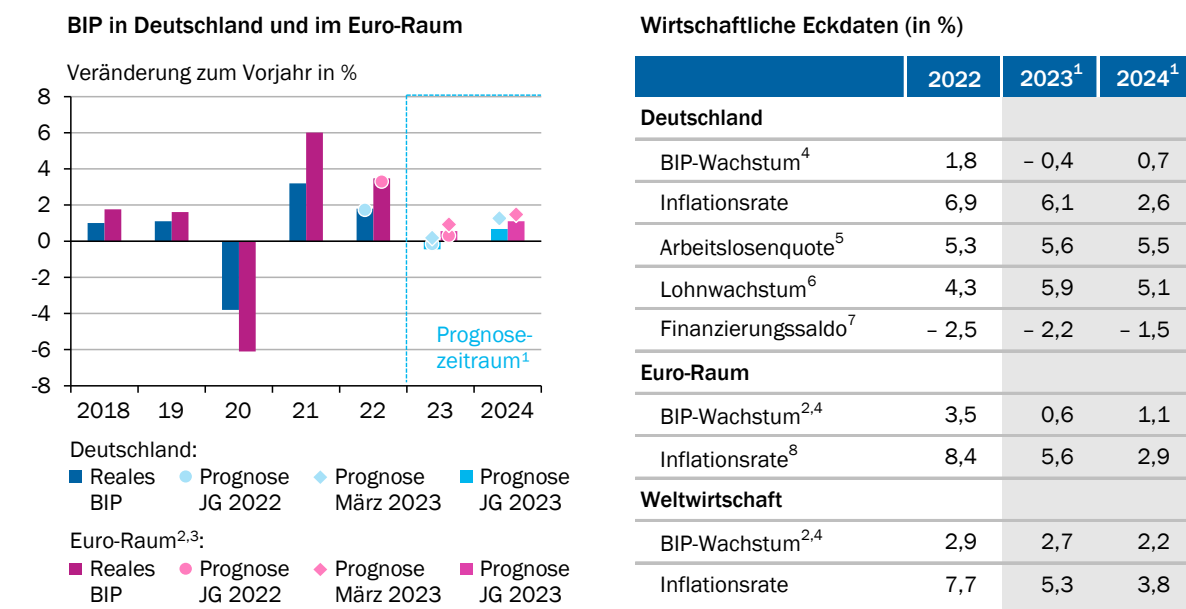
Die Inflation in Deutschland und im Euro-Raum ist auf dem Weg der Normalisierung. Es ist allerdings zu erwarten, dass stark verzögerte Kostenüberwälzungen und neuer Druck von der Lohnentwicklung die Kerninflation im Euro-Raum noch bis ins Jahr 2025 hoch halten. **Im Euro-Raum rechnet der Sachverständigenrat mit Inflationsraten von 5,6 % bzw. 2,9 % in den Jahren 2023 und 2024. In Deutschland ist in diesem Jahr mit einer Inflation von 6,1 % zu rechnen. Im kommenden Jahr dürfte sie auf 2,6 % zurückgehen.** Bei der Kerninflation in Deutschland ist mit Raten von 5,2 % im Jahr 2023 und 3,2 % im Jahr 2024 zu rechnen. **Das Risiko eines erneuten Inflationsanstiegs** ist nicht zu vernachlässigen, sollte die restriktive geldpolitische Ausrichtung nicht ausreichend lange aufrechterhalten werden.

I. KURZFASSUNG

- Der Sachverständigenrat erwartet, dass das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2023 um 0,4 % zurückgeht.** Er revidiert damit seine Prognose gegenüber dem Frühjahr 2023 um 0,6 Prozentpunkte nach unten. [↘ ABBILDUNG 1](#) Für die Abwärtsrevision sind vergleichsweise starke **Sondereffekte** wie ein Rückgang des Staatskonsums nach Abklingen der Corona-Pandemie verantwortlich. [↘ ZIFFER 50](#) **Im Jahr 2024** ist mit einer leichten Ausweitung des privaten Konsums zu rechnen, die zu einer verhaltenen **konjunkturellen Erholung** führt. [↘ ZIFFER 49](#) Das **BIP-Wachstum** dürfte **0,7 % betragen**. Belastend dürfte die Schwäche des Außenhandels wirken. Die Prognose für das Jahr 2024 wird gegenüber der Frühjahrsprognose um 0,6 Prozentpunkte abwärts revidiert. [↘ ABBILDUNG 1](#)
- Die **Inflation in Deutschland betrug** gemessen an der Veränderung des Verbraucherpreisindex (VPI) **gegenüber dem Vorjahr im September 2023 4,5 %**. Damit ist sie im Vergleich zum diesjährigen Höchststand von 8,7 % im Januar 2023 deutlich gesunken. Der Rückgang ist auf geringere Preissteigerungen bei allen Komponenten zurückzuführen. [↘ ZIFFERN 56 F](#). Die Kerninflation, also die Teuerung aller Güter ohne Energie und Nahrungsmittel, betrug im September 2023 4,5 % und ist inzwischen zum Haupttreiber der Teuerung geworden. **Die Gesamtrate dürfte im Jahr 2023 6,1 % betragen und im kommenden**

[↘ ABBILDUNG 1](#)

Konjunktureller Ausblick für Deutschland und Europa



1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. 3 – Prognose JG 2022 ohne Kroatien. 4 – Preisbereinigt. 5 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 6 – Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter (Inlandskonzept) je Arbeitnehmerstunde. 7 – In Relation zum nominalen BIP; Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 8 – Veränderung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex.

Quellen: Eurostat, nationale Statistikämter, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-050-03

Daten zur Abbildung

Jahr auf 2,6 % zurückgehen. ↘ [ABBILDUNG 1](#) Dies bedeutet gegenüber der Frühjahrsprognose eine Abwärtsrevision um 0,5 bzw. 0,4 Prozentpunkte. Die Abwärtsrevision ist durch eine geringere Kerninflation als erwartet zu erklären. Im Jahr 2024 dürften steigende Lohnstückkosten und steigende private Konsumausgaben die Kerninflation dennoch über die Gesamtrate heben. ↘ [KASTEN 7](#) Sie dürfte 3,2 % betragen, nach 5,2 % im Jahr 2023.

3. Angesichts der auch **im Euro-Raum weiterhin erhöhten Inflation hat** die Europäische Zentralbank (EZB) im September 2023 die **Leitzinsen** zum zehnten Mal in Folge **angehoben**, um insgesamt 4,5 Prozentpunkte. Hierdurch sind die Marktzinsen seit Juli 2022 entsprechend kräftig angestiegen und die Kreditvergabe an Unternehmen und private Haushalte hat sich abgekühlt. Dies hat bei den besonders zinsreagiblen Bauinvestitionen zu einem Rückgang der Nachfrage geführt. ↘ [ZIFFER 51](#) Angesichts der schwachen Konjunktur und rückläufiger Inflation im Euro-Raum erwarten die Märkte keine weiteren Erhöhungen der Leitzinsen. Auch in diesem Fall dürfte die Geldpolitik im nächsten Jahr aber noch dämpfend auf die inländische Nachfrage wirken. ↘ [ZIFFER 39](#) ↘ [KASTEN 4](#)
4. Die **Zentralbanken haben** weltweit ihre **Geldpolitik gestrafft**, was zur **Dämpfung des außenwirtschaftlichen Umfelds Deutschlands** beigetragen hat. ↘ [ABBILDUNG 2](#) ↘ [ZIFFERN 10 FF.](#) So entwickelten sich die globale Industrieproduktion und der für die deutsche Wirtschaft besonders wichtige Warenhandel seit dem Frühjahr nur schwach. Die US-Volkswirtschaft lieferte seither zwar positive außenwirtschaftliche Impulse für Deutschland. ↘ [KASTEN 1](#) Die Wirtschaft im Euro-Raum wuchs allerdings nur geringfügig. ↘ [ZIFFERN 27 FF.](#) Auch das Wachstum der chinesischen Volkswirtschaft war bis zur Jahresmitte 2023 historisch niedrig. ↘ [KASTEN 1](#) Es ist davon auszugehen, dass die außenwirtschaftlichen Impulse für Deutschland im Jahr 2024 weiterhin schwach bleiben und sich gegenüber dem

↘ [ABBILDUNG 2](#)

Bestimmende Faktoren für die Prognose

	Ausgangslage	Prognoseannahmen	Chancen und Risiken
Realeinkommen	Schwacher Konsum bedingt durch Realeinkommensverluste	Realeinkommen erholen sich, was Konsumnachfrage stärkt	Risiko: Zurückhalten des Ausgabeverhalten und schwacher privater Konsum
Internationale Wirtschaft	Rückgang der Importe, verbleibende Auftragsbestände im deutschen Verarbeitenden Gewerbe	Schwache Exportnachfrage und gesunkene Wettbewerbsfähigkeit	Risiko: Konjunktur in China und angespannte weltpolitische Lage
Geldpolitik	Starke geldpolitische Straffung	Auslaufende Straffung, allerdings verzögerte Wirkungen	Chance/Risiko: Wirkungsgrad der Geldpolitik

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 23-322-02

Jahr 2023 nur wenig aufhellen werden. Für die Jahre 2023 und 2024 ist damit zu rechnen, dass das globale BIP um 2,7 % bzw. 2,2 % wachsen wird. [↘ ZIFFER 16](#)

5. Zusätzlich zur gedämpften globalen Nachfrage haben sich im Jahr 2023 die inländischen **Produktionskosten und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland verschlechtert**. So lag die Preissteigerung in Deutschland im Jahr 2023 deutlich über der in anderen wichtigen Volkswirtschaften, insbesondere in den USA und China. Die energieintensiven Industriezweige Deutschlands leiden nach der durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten Energiepreiskrise besonders unter hohen Produktionskosten. Ihre Produktion konnte sich nach dem starken Rückgang des Jahres 2022 kaum erholen, was durch ein weiterhin erhöhtes Energiepreisniveau, aber auch eine hohe Unsicherheit über die Energiepreise zu erklären ist. [↘ ZIFFERN 42 UND 45](#)
6. Die **inländische Nachfrage**, die im 1. Quartal 2023 angesichts der inflationsbedingten Kaufkraftverluste stark zurückging, **konnte im 2. Quartal 2023** einen Teil des Rückgangs **wieder gut machen und stieg um 0,6 %**. Insbesondere die sinkenden Inflationsraten und die kräftig steigenden Einkommen dürften dies unterstützt haben. Im Prognosehorizont ist **mit einem Anstieg der privaten Konsumausgaben zu rechnen**. Konsumnahe Dienstleistungsbereiche dürften dabei besonders profitieren. Ein Grund dafür sind die Dienstleistungspreise, die relativ zu den Warenpreisen weniger stark gestiegen sind. [↘ ABBILDUNG 26 OBEN RECHTS](#) In Deutschland dürften vom Staat keine konjunkturellen Impulse ausgehen, da Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Energiekrise auslaufen.
7. Die sich erholende inländische Nachfrage trifft auf ein **niedriges Angebot an Fachkräften und eine erhöhte Kapazitätsauslastung im Dienstleistungsbereich**. Die konjunkturelle Abkühlung und ein Rückgang der Krankenkassenstände haben nur zu einer geringfügigen Entspannung der Fachkräfteengpässe geführt. [↘ ZIFFER 63](#) Das **Potenzialwachstum erreicht** aufgrund eines sinkenden Arbeitsvolumens und niedriger Wachstumsbeiträge der Totalen Faktorproduktivität mit jährlich durchschnittlich 0,4 % in den Jahren 2023 bis 2028 voraussichtlich einen **historischen Tiefstand**. [↘ ZIFFERN 71 UND 99 FF.](#)
8. In der Kurzfrist-Prognose **dominieren die Abwärtsrisiken**. So ist die Entwicklung der Weltwirtschaft schwer abzusehen, insbesondere aufgrund der **Binnenkonjunktur in China**. [↘ ZIFFER 24](#) Eine unerwartete Verschlechterung könnte insbesondere die deutsche Exportwirtschaft beeinträchtigen. Darüber hinaus könnten **geopolitische Risiken** wie eine Eskalation des Nahost-Konflikts nach den Terrorangriffen der Hamas auf Israel oder eine weitere Verknappung des Energieangebots im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine zu neuen Energiepreisschüben führen. Weitere Abwärtsrisiken betreffen die **Wirkung der Geldpolitik** im Euro-Raum und in Deutschland. [↘ ZIFFER 42](#) So zeigen sich die Auswirkungen der geldpolitischen Straffung bisher vor allem in einer schwächeren Kreditvergabe an den Bausektor. Allerdings könnte die Gesamtwirtschaft stärker beeinträchtigt werden als in dieser Prognose unterstellt, beispielsweise durch eine **höhere Ersparnis der privaten Haushalte**. [↘ ZIFFER 60](#)

II. INTERNATIONALE KONJUNKTUR

9. Die konjunkturelle **Dynamik** der **Weltwirtschaft** hat gegenüber dem Frühjahr **nachgelassen**. Stützende Impulse für die Weltkonjunktur kamen lediglich von der starken Binnennachfrage in den USA. In vielen anderen Regionen der Welt, wie im Euro-Raum, in Japan und im Vereinigten Königreich, belasteten die hohen Inflationsraten die privaten Konsumausgaben. Die schwache Binnennachfrage sowie der fragile Immobiliensektor in China dämpfen das Wachstum in der Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer. [↘ GLOSSAR](#) Da die Inflationsraten weltweit zurückgehen, dürfte die geldpolitische Straffung durch die Zentralbanken in den USA, im Euro-Raum und im Vereinigten Königreich ihren Höhepunkt nahezu erreicht haben. Trotzdem verbessern sich die Konsumaussichten in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften lediglich graduell. Insgesamt bleibt der globale konjunkturelle Ausblick verhalten. Für das laufende Jahr erwartet der Sachverständigenrat ein Wachstum des globalen BIP um 2,7 %. Im Jahr 2024 dürfte es um 2,2 % steigen.

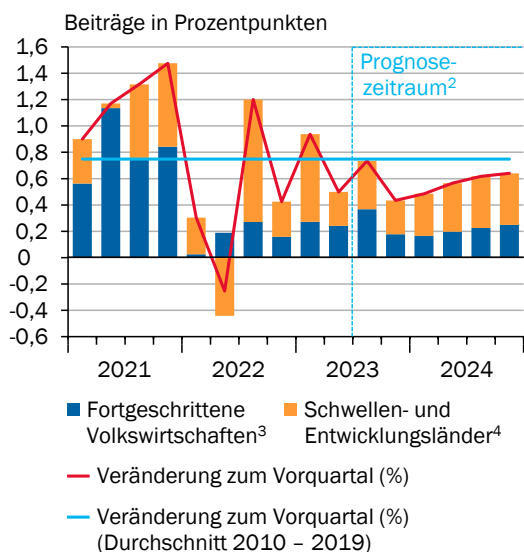
1. Gedämpfte Weltkonjunktur

10. Die **Wachstumsraten** der **Weltwirtschaft** lagen im **1. und 2. Quartal 2023** bei **0,9 %** bzw. **0,5 %** gegenüber dem Vorquartal und somit nahe am durchschnittlichen Wachstum von 0,7 % der Jahre 2010 bis 2019. [↘ ABBILDUNG 3 LINKS](#) Die Weltkonjunktur erwies sich damit im 1. Quartal 2023 trotz hoher Inflationsraten und der weltweiten geldpolitischen Straffung als widerstandsfähig. Im 2. Quartal 2023 hat sich jedoch das Expansionstempo verlangsamt. Die globale Industrieproduktion stagnierte im 1. Halbjahr 2023 und signalisierte eine leichte Abkühlung der Weltwirtschaft. Am aktuellen Rand stieg die Weltindustrieproduktion wieder leicht an. [↘ ABBILDUNG 3 RECHTS](#)
11. Der **globale Warenhandel** ging in der **1. Jahreshälfte 2023 gegenüber der 2. Jahreshälfte 2022 um 1,9 % zurück**. Am aktuellen Rand stieg der Welthandel nur geringfügig an. [↘ ABBILDUNG 3 RECHTS](#) Das schwache Warenhandelsvolumen dürfte maßgeblich auf einen postpandemischen Nachholeffekt zurückzuführen sein, der zu einem temporär höheren Dienstleistungskonsum führte und derzeit abklingt. [↘ KASTEN 7](#) Zusätzlich wurde die weltweite Güternachfrage durch die konjunkturelle Schwäche, vor allem in Europa und Asien, gedämpft. [↘ ZIFFERN 13 UND 27](#)
12. Das **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** **expandierte** in einigen fortgeschrittenen Volkswirtschaften [↘ GLOSSAR](#) wie **den USA und Japan recht stark**. Die US-Volkswirtschaft wuchs in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2023 preis- und saisonbereinigt um 0,6 % bzw. 0,5 % gegenüber dem Vorquartal. Gemäß der Vorausschätzung für das 3. Quartal 2023 beträgt das BIP-Wachstum 1,2 % gegenüber dem Vorquartal. [↘ KASTEN 1](#) Das japanische BIP verzeichnete einen Anstieg um 0,8 % im 1. Quartal 2023 und um 1,2 % im 2. Quartal 2023, jeweils gegenüber dem Vorquartal. Zum Wachstum in der 1. Jahreshälfte trugen maßgeblich gestiegene Exporte und geringere Importe bei, die durch die lockere Geldpolitik der

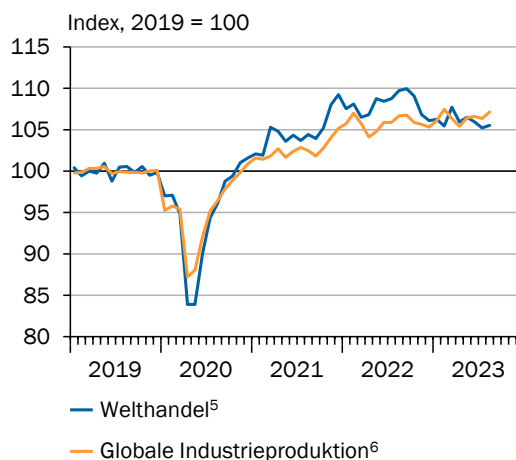
▸ **ABBILDUNG 3**

Globales Wachstum, Warenhandel und Industrieproduktion

Globales BIP-Wachstum¹ abgekühlt



Welthandel und Weltindustrieproduktion zuletzt leicht gestiegen



1 – Durchschnitte der saisonbereinigten Quartalswerte. Das globale BIP wird angenähert durch die Summe der Länder in Tabelle 1 (Insgesamt). 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Abgrenzung wie in Fußnote 9 in Tabelle 1. 4 – Abgrenzung wie in Fußnote 10 in Tabelle 1. 5 – Umfasst das saisonbereinigte Warenhandelsvolumen in 81 Ländern und knapp 99 % des globalen Warenhandels. 6 – Umfasst die Industrieproduktion in 85 Ländern und etwa 97 % der globalen Industrieproduktion.

Quellen: CPB, Eurostat, IWF, nationale Statistikämter, OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-239-03

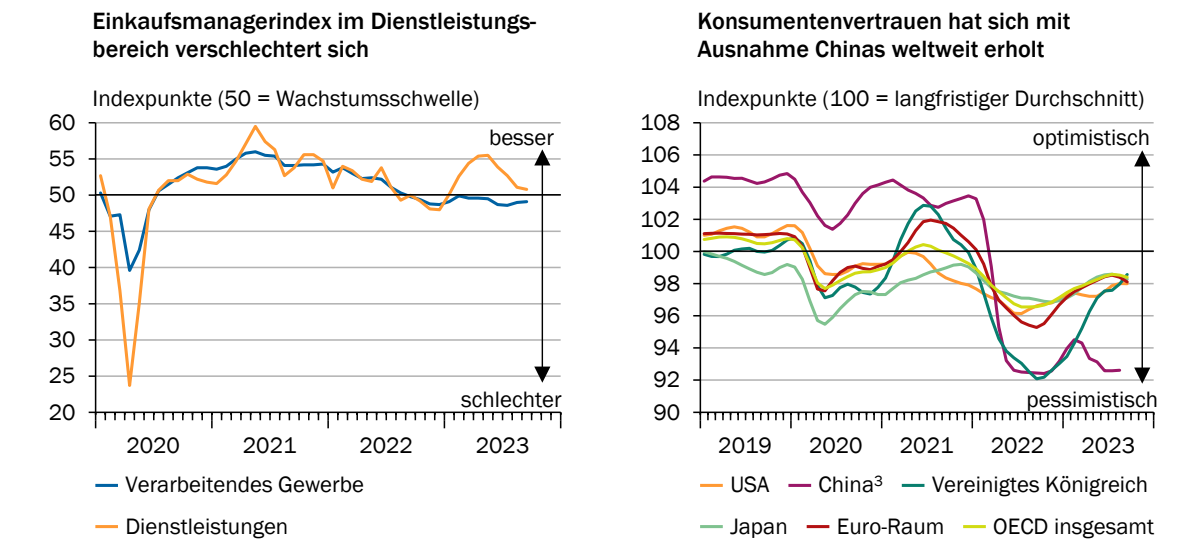
[Daten zur Abbildung](#)

japanischen Zentralbank und die Abwertung des Yen begünstigt wurden. Das **Wachstum im Euro-Raum** [ZIFFER 27](#) **und im Vereinigten Königreich fiel deutlich schwächer** aus. Im Vergleich zu den USA ist die Verbraucherpreis-inflation in Europa noch höher und belastet die private Konsumnachfrage, da die real verfügbaren Einkommen kräftig gesunken sind. Die privaten Haushalte in den USA haben ihre Ersparnisse aus der Corona-Pandemie sehr viel stärker abgebaut als in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften. [KASTEN 1](#) Darüber hinaus zeigen sich sowohl in Europa als auch in den USA die zeitlich verzögerten Effekte der Geldpolitik auf die Investitionen, vor allem die Bauinvestitionen. [ZIFFERN 51 F.](#)

- Die Schwellen- und Entwicklungsländer entwickelten sich ebenfalls heterogen. Die **chinesische Volkswirtschaft wuchs im 1. und 2. Quartal 2023 um knapp 2,3 % und 0,5 %** gegenüber dem Vorquartal. Im 3. Quartal 2023 stieg das chinesische BIP um 1,3 % gegenüber dem Vorquartal an. Der Aufschwung nach der Abkehr von der Null-Covid-Politik fiel damit deutlich geringer aus als zu Beginn des Jahres erwartet (Konjunkturprognose 2023 Kasten 1). Insbesondere hatten die pandemiebedingten Einkommenseinbußen einen stärkeren Effekt auf die Einzelhandelsumsätze als erwartet. Das weist auf eine Zurückhaltung des privaten Konsums hin. Gemeinsam mit dem fragilen Immobilienmarkt dämpft dies die Binnenwirtschaft. Zudem ist der Außenhandel seit Jahresbeginn rückläufig. [KASTEN 1](#) Viele südostasiatische Schwellenländer, beispielsweise Indonesien, Thailand und Vietnam, sind zwar ebenfalls von einer schwachen Außenwirtschaft

➤ **ABBILDUNG 4**

Einkaufsmanagerindizes¹ und Konsumentenvertrauen²



1 – Globale Einkaufsmanagerindizes basierend auf einer monatlichen Umfrage unter Einkaufsleiterinnen/Einkaufsleitern und Geschäftsführerinnen/Geschäftsführern. 2 – Standardisierter Vertrauensindikator der OECD. 3 – Für China liegt der letzte Wert im April 2023 vor. Die Werte für Mai bis August 2023 wurden mithilfe nationaler Daten fortgeschrieben.

Quellen: Nationales Statistikbüro der Volksrepublik China, OECD, S&P Global, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-376-02

Daten zur Abbildung

betroffen, ihre Binnennachfrage wirkt aber als wesentliche Konjunkturstütze. **Für starke Zuwächse aus Asien sorgte vor allem Indien mit einem Wachstum des BIP gegenüber dem Vorquartal in Höhe von 2,1 % und 1,9 % in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2023.** Die lateinamerikanischen Volkswirtschaften entwickelten sich hingegen schwach.

14. Allgemein wirkte der **Dienstleistungsbereich** in vielen Volkswirtschaften stützend und kompensierte die Rückgänge der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe. So liegt der Einkaufsmanagerindex für den globalen Dienstleistungsbereich seit Jahresbeginn **oberhalb der Wachstumsschwelle** von 50 Indexpunkten, nahm jedoch in den vergangenen Monaten stark ab. Der Einkaufsmanagerindex im globalen **Verarbeitenden Gewerbe** stagniert bereits seit der 2. Jahreshälfte 2022 **knapp unterhalb der Wachstumsschwelle**. ➤ [ABBILDUNG 4 LINKS](#)
15. Aufgrund der sinkenden Inflationsraten in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften erholten sich die Stimmungskennzeichen für das **Konsumentenvertrauen** seit ihrem Tiefpunkt in der 2. Jahreshälfte 2022. ➤ [ABBILDUNG 4 RECHTS](#) Die Konsumstimmung bleibt dennoch in allen betrachteten Ländern und Ländergruppen weiterhin pessimistischer als im langjährigen Durchschnitt. Am aktuellen Rand ging das Konsumentenvertrauen in Japan, im Euro-Raum und in den OECD-Ländern sogar wieder leicht zurück, während es in China im Zuge der schwachen Binnennachfrage nahe dem historischen Tiefstand von Oktober 2022 ist. ➤ [KASTEN 1](#)

TABELLE 1

Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder

Land/Ländergruppe	Gewicht in % ¹	Bruttoinlandsprodukt ²			Verbraucherpreise		
		Veränderung zum Vorjahr in %					
		2022	2023 ³	2024 ³	2022	2023 ³	2024 ³
Europa	27,7	3,2	0,8	1,1	11,4	7,8	4,7
Euro-Raum	16,0	3,5	0,6	1,1	8,4	5,6	2,9
Vereinigtes Königreich	3,5	4,3	0,5	0,5	9,1	7,4	3,0
Russland	2,6	- 1,3	1,6	1,2	13,7	5,4	5,3
Mittel- und Osteuropa ⁴	1,8	4,6	0,3	2,5	13,5	11,5	5,0
Türkei	1,0	5,3	4,0	1,9	72,4	52,3	43,4
Andere Länder ⁵	2,7	2,9	0,7	1,0	5,8	4,1	2,3
Amerika	36,7	2,3	2,3	1,5	9,3	6,6	4,3
USA	28,9	1,9	2,4	1,6	8,0	4,1	2,5
Lateinamerika ⁶	3,1	4,4	1,3	1,4	23,4	32,9	22,5
Kanada	2,4	3,4	1,1	0,7	6,8	3,9	2,6
Brasilien	2,2	3,0	3,0	1,5	9,3	4,7	3,9
Asien	35,7	3,2	4,5	3,8	3,0	2,0	2,5
China	20,3	3,0	5,4	4,3	2,0	0,5	2,2
Japan	4,8	1,0	1,8	0,8	2,5	3,2	2,1
Asiatische Industrieländer ⁷	3,7	2,0	1,2	2,3	4,4	3,3	2,4
Indien	3,9	6,6	7,0	6,2	6,7	6,1	5,3
Südostasiatische Schwellenländer ⁸	3,0	5,7	3,8	3,9	4,7	3,4	2,4
Insgesamt	100	2,9	2,7	2,2	7,7	5,3	3,8
Fortgeschrittene Volkswirtschaften ⁹	64,0	2,6	1,5	1,4	7,6	4,7	2,6
Schwellenländer ¹⁰	36,0	3,5	4,7	3,7	7,8	6,2	5,8
nachrichtlich:							
exportgewichtet ¹¹	100	3,6	1,4	1,7	.	.	.
nach dem Messkonzept des IWF ¹²	100	3,4	3,1	2,7	.	.	.
Welthandel ¹³		3,2	- 1,4	1,5	.	.	.

1 – Anteil des BIP des Jahres 2022 in US-Dollar der aufgeführten Länder oder Ländergruppen am BIP aller aufgeführten Länder beziehungsweise Ländergruppen, die US-Dollar-gewichtet 88 % und gewichtet nach Kaufkraftparitäten 84 % des IWF-Länderkreises entsprechen. 2 – Preisbereinigt. Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn. 5 – Dänemark, Norwegen, Schweden und Schweiz. 6 – Argentinien, Chile, Kolumbien und Mexiko. 7 – Hongkong, Republik Korea, Singapur und Taiwan. 8 – Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand. 9 – Asiatische Industrieländer, Euro-Raum, Mittel- und Osteuropa, Dänemark, Japan, Kanada, Norwegen, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich und USA. 10 – Lateinamerika, südostasiatische Schwellenländer, Brasilien, China, Indien, Russland und Türkei. 11 – Summe der aufgeführten Länder, gewichtet mit den Anteilen an der deutschen Ausfuhr im Jahr 2022. 12 – Gewichte nach Kaufkraftparitäten und hochgerechnet auf den Länderkreis des IWF. 13 – Nach dem Messkonzept des niederländischen Centraal Planbureau (CPB).

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

© Sachverständigenrat | 23-028-02

Daten zur Tabelle

Insgesamt bleiben die **Konsumaussichten weltweit trübe**. Ausgehend von den Nominallohnzuwächsen in den Jahren 2023 und 2024 dürften die zurückgehenden Inflationsraten jedoch zu leichten Reallohnanstiegen führen. Dementsprechend dürften vonseiten des privaten Konsums leichte Impulse für das globale Wachstum ausgehen. [↪ ZIFFERN 30 UND 65](#)

- 16. Das globale BIP dürfte in den Jahren 2023 und 2024 um 2,7 % bzw. 2,2 % wachsen.** Die Stagnation des Einkaufsmanagerindex für das globale Verarbeitende Gewerbe legt eine weiterhin schwache Industrieproduktion weltweit nahe. Unter anderem dämpft die weltweite Straffung der Geldpolitik die Investitionstätigkeit. Der Dienstleistungsbereich und die privaten Konsumausgaben dürften nur moderat zulegen. Der **Welthandel dürfte im Jahr 2023 um 1,4 % sinken**. Darauf deuten sowohl der rückläufige Warenhandel der vergangenen Monate als auch die schwache Binnenkonjunktur im Euro-Raum und in China hin. Für das **Jahr 2024** ist mit einem **Anstieg des globalen Warenhandels um 1,5 %** zu rechnen.

Die Prognose des globalen BIP ergibt sich aus den einzelnen BIP-Prognosen für 50 Länder. [↪ TABELLE 1](#) Eine **Auswertung der Prognosen** seit dem Jahr 2015 zeigt, dass diese **nicht systematisch verzerrt** waren und die **Prognosefehler ähnlich zu den Prognosefehlern anderer großer Institutionen** sind.

[↪ KASTEN 2](#)

[↪ KASTEN 1](#)

Die großen Volkswirtschaften USA und China

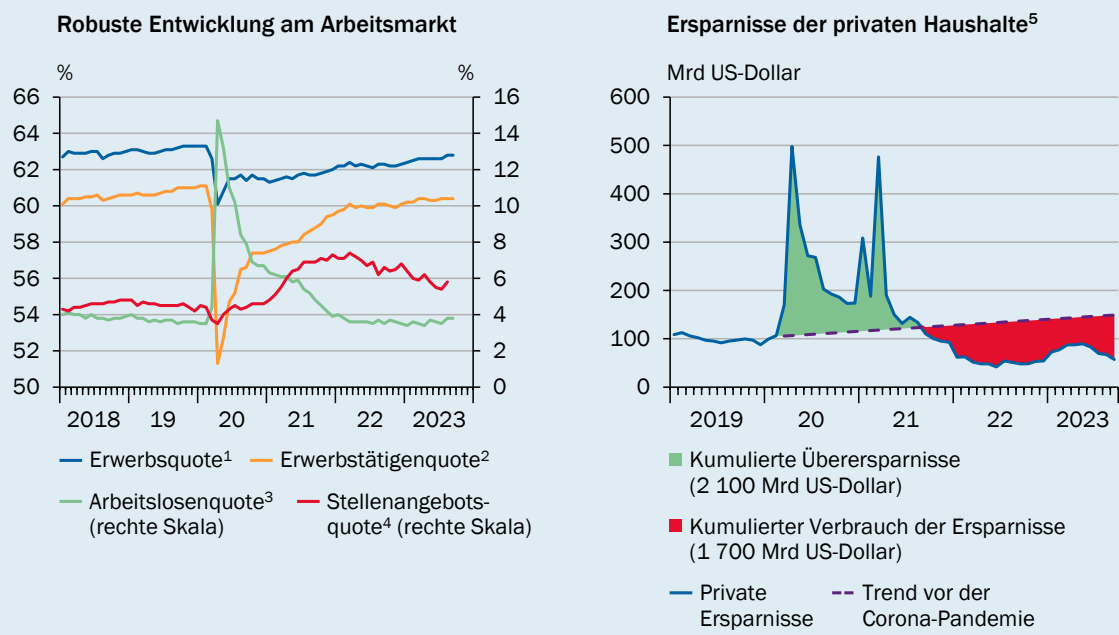
Die Konjunktur in den USA zeigte sich im 1. Halbjahr 2023 weiterhin stark. Wachstumstreiber waren die gewerblichen Bauinvestitionen, insbesondere in der US-Halbleiterindustrie (Deutsche Bundesbank, 2023a), die im Vergleich zum 2. Halbjahr 2022 um 54,3 % stiegen, sowie die privaten Konsumausgaben, die um 1,2 % stiegen. **Die Monatsindikatoren am aktuellen Rand sind aufwärtsgerichtet.** So stiegen die Einzelhandelsumsätze und die Erwerbstätigkeit deutlich an. Die Industrieproduktion wuchs im September um 0,3 % im Vormonatsvergleich, war allerdings durch den seit dem 15. September und bis Ende Oktober 2023 noch laufenden Streik in der gewerkschaftlich organisierten Automobilbranche beeinträchtigt. Auch die Vorausschätzung für das 3. Quartal 2023 zeichnet mit einem Wachstum von 1,2 % gegenüber dem Vorquartal ein positives Bild am aktuellen Rand (BEA, 2023). Der Anstieg der Arbeitslosigkeit von 3,5 % im Juli auf 3,8 % im August 2023 wurde vor allem durch eine höhere Erwerbsquote verursacht, die mittelfristig das Produktionspotenzial der US-Volkswirtschaft erhöhen dürfte. Im September blieb die Arbeitslosigkeit unverändert. [↪ ABBILDUNG 5 LINKS](#) Die Verbraucherpreisinflation betrug im September 3,7 %, nachdem sie bereits von Juli auf August 2023 aufgrund höherer Öl- und Benzinpreise von 3,2 % auf 3,7 % gestiegen war. Die Kerninflation lag im September bei 4,1 %, während sie noch im August 4,3 % im Vergleich zum Vorjahresmonat betrug.

Es gibt Anzeichen, dass sich das Wachstum der US-Volkswirtschaft verlangsamt. So hat sich das starke Beschäftigungswachstum in den letzten vier Monaten abgeflacht. Seit Juni 2023 nehmen die Beschäftigtenzahlen durchschnittlich nur noch um 0,1 % zu und bleiben damit unter dem Durchschnittswachstum der Jahre 2021 und 2022 von 0,3 %. Die Anzahl der offenen Stellen ist zuletzt im August gestiegen, seit Jahresbeginn weist sie aber eine Abwärtstendenz auf. Zudem dürften die gestiegenen Zinsen das Wachstum des privaten Konsums dämpfen. Zum einen sind die privaten Überersparnisse, die sich während der Corona-Pandemie aufgebaut haben, weitgehend aufgebraucht. [↪ ABBILDUNG 5 RECHTS](#) Zum anderen meldeten

private Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen zuletzt zunehmend finanzielle Engpässe (Ricketts, 2023). So sind die Ausfälle bei Kreditkartenzahlungen und bei Verbraucher-krediten rasant gestiegen (Sanchez und Wilkinson, 2023). Darüber hinaus belasten ab Oktober 2023 wieder fällige Rückzahlungen von Studiendarlehen die Ausgaben vieler privater Haushalte (U.S. Department of Education, 2023). Der laufende Haushaltsstreit sowie der Streik in der Automobilindustrie beeinträchtigen das Wachstum ebenfalls. Die letzten drei aufgeführten Hemmnisse für Konsum und Industrieproduktion könnten das Wachstum der US-Volkswirtschaft im 4. Quartal 2023 um 0,3 Prozentpunkte dämpfen (Walker und Phillips, 2023). Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat für die Jahre 2023 und 2024 ein Wachstum der US-Volkswirtschaft von 2,4 % bzw. 1,6 %. Die Inflation in den USA dürfte in 2023 und 2024 jeweils 4,1 % bzw. 2,5 % betragen.

▾ **ABBILDUNG 5**

Arbeitsmarkt und Ersparnisse der privaten Haushalte in den USA



1 – Anteil der Erwerbspersonen an der zivilen Bevölkerung im Alter von 16 Jahren und älter. 2 – Anteil der Erwerbstätigen an der zivilen Bevölkerung im Alter von 16 Jahren und älter. 3 – Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen. 4 – Anteil der offenen Stellen an der Summe aus Beschäftigung und offenen Stellen. 5 – Saisonbereinigte und nicht-annualisierte Stromgrößen; Bruttoersparnisse der privaten Haushalte.

Quellen: BEA, BLS

© Sachverständigenrat | 23-339-02

[Daten zur Abbildung](#)

Die **chinesische Volkswirtschaft expandierte im 1. Quartal 2023 kräftig** um 2,3 % gegenüber dem Vorquartal. **Im 2. Quartal 2023** war das BIP-Wachstum mit 0,5 % jedoch **deutlich schwächer als erwartet**. **Im 3. Quartal 2023** gewann das Wachstum mit 1,3 % geringfügig an Fahrt. Die privaten Konsumausgaben wirkten zwar stützend, aber pandemiebedingte Einkommenseinbußen sorgten dennoch für Zurückhaltung bei den Verbrauchern. Die Bruttoanlageinvestitionen, der bisherige Wachstumsmotor der chinesischen Volkswirtschaft, stiegen in den ersten neun Monaten des Jahres 2023 um 3,1 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Die Zuwachsrate bleibt somit deutlich unter dem Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 von 7,3 %. Die Bauinvestitionen gingen in den ersten neun Monaten des Jahres 2023 sogar um 9,1 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zurück. Darüber hinaus ist der Außenhandel seit Jahresbeginn rückläufig.

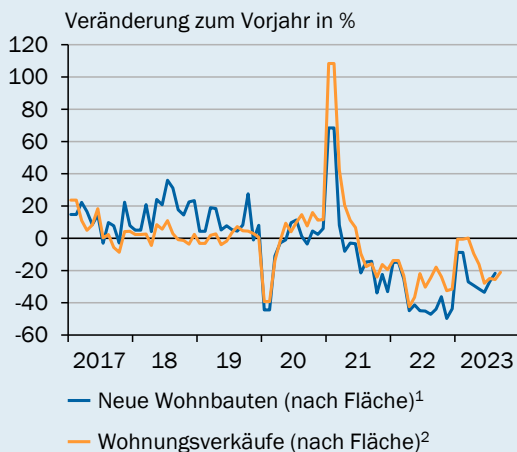
Die **chinesische Regierung stützt** seit dem Sommer 2023 die Wirtschaft **mit umfangreichen fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen**. So senkte die Zentralbank im Sommer 2023 in mehreren Runden verschiedene wichtige Zinssätze, darunter den für Immobilienkredite und Investitionsprojekte relevanten Zinssatz für 5-Jahres-Kredite. Zudem verlängerte die Zentralbank im September bald fällig werdende mittelfristige Kredite an das Bankensystem und senkte den Mindestreservesatz für Banken, um deren Liquidität zu erhöhen. Hinzu kamen Stützungsmaßnahmen der Regierung für private und staatliche Baugesellschaften, vor allem über die Staatsbanken.

Diese Maßnahmen scheinen Wirkung zu zeigen, da die für September 2023 veröffentlichten Zahlen zur Industrieproduktion und zum Einzelhandel im Vergleich zum Vormonat erneut gestiegen sind. Der Finanzierungsimpuls, der die Veränderung der Kredit-, Aktien- und Anleihenfinanzierung für die Realwirtschaft im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zeigt (Gern et al., 2022), fällt im 3. Quartal 2023 insgesamt leicht positiv aus, nachdem die Finanzierung in Reaktion auf die verschiedenen Stützungsmaßnahmen bereits im August angesprungen war. [↘ ABBILDUNG 6 RECHTS](#) Der **Immobilien Sektor scheint jedoch auf die Stützungsmaßnahmen nur langsam zu reagieren**, und die schwachen Verkaufs- und Bauzahlen belasten die Bauwirtschaft weiterhin. [↘ ABBILDUNG 6 LINKS](#) Die schlechte Baukonjunktur zeigt sich auch in den rückläufigen Immobilienpreisen. Insgesamt dämpft die schlechte Baukonjunktur die Binnenkonjunktur weiterhin deutlich. Die Inflation stagnierte im August nahezu und unterstreicht derzeit zusammen mit einer sehr hohen Jugendarbeitslosigkeit in Städten von 21 % im Juni 2023 die konjunkturelle Schwäche Chinas.

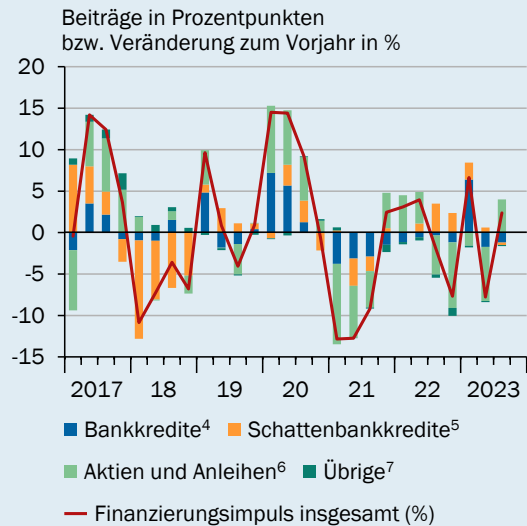
[↘ ABBILDUNG 6](#)

Chinesischer Immobiliensektor und Finanzierungsimpuls für die Realwirtschaft

Rückgang der Immobilienverkäufe und neuer Bauprojekte setzt sich fort



Finanzierungsimpuls zuletzt leicht gestiegen³



1 – Für neue Wohnbauten akquirierte Fläche gemessen in Quadratmetern. 2 – Wohnungsverkäufe nach Wohnfläche gemessen in Quadratmetern. 3 – Der Finanzierungsimpuls entspricht der Summe an Kredit-, Aktien- und Anleihenfinanzierung im Verhältnis zum BIP abzüglich der Finanzierung im Verhältnis zum BIP vor einem Jahr. 4 – In Renminbi und Fremdwährung. 5 – Vermittelte Kredite und Bankakzeptanzwechsel (trust loans, entrust loans, bankers acceptance bills). 6 – Nettosaldo von Neuemissionen abzüglich Rückzahlungen ausgelaufener Unternehmens- und Staatsanleihen und Rückkäufe von Aktien nichtfinanzieller Unternehmen. 7 – Differenz der einzelnen Komponenten und der Gesamtfinanzierung.

Quellen: IWF, NBS, PBC, Refinitiv Datastream, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-326-01

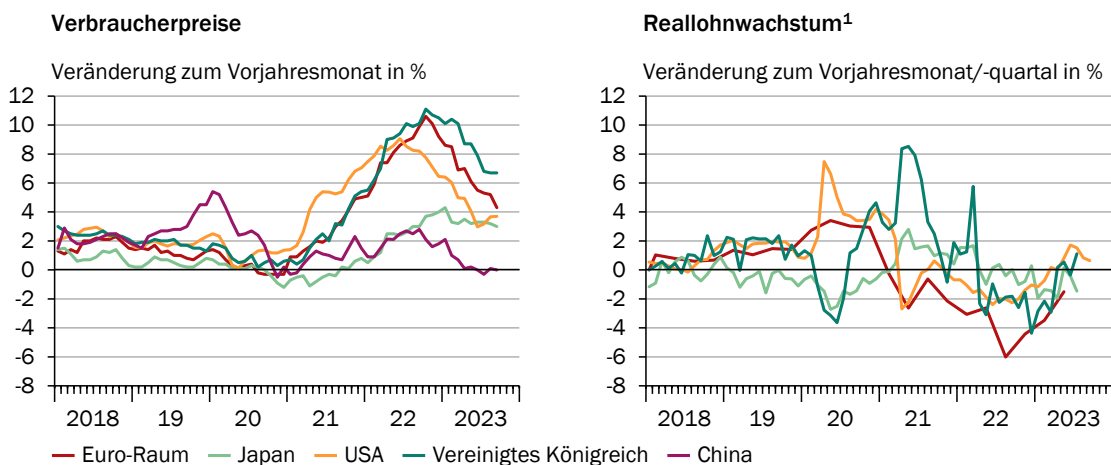
[Daten zur Abbildung](#)

Angesichts der vielen binnenwirtschaftlichen Probleme dürften die **Geld- und Fiskalpolitik in China weiterhin stützend** ausgerichtet bleiben. Allerdings bleibt unklar, ob die Maßnahmen ausreichen werden, um die Konjunktur über das Jahr 2023 hinaus zu stützen, insbesondere angesichts der Probleme im Immobiliensektor. Zum einen dürften die Bauinvestitionen weiterhin das gesamtwirtschaftliche Wachstum dämpfen. Zum anderen spielt der Bausektor eine wichtige Rolle für die Beschäftigung. Darüber hinaus werden 70 % des privaten Haushaltsvermögens in China in Form von Immobilien gehalten. Ein schwacher Immobilienmarkt belastet somit maßgeblich das Konsumentenvertrauen. [↘ ZIFFER 15](#) Der **Sachverständigenrat** geht davon aus, dass die **chinesische Wirtschaft im Jahr 2023 um 5,4 %** wachsen und somit das von der chinesischen Zentralregierung vorgegebene Wachstumsziel von 5 % auch erreichen dürfte. **Im Jahr 2024** rechnet der Sachverständigenrat mit einem **Wirtschaftswachstum von 4,3 %**. Die Inflation dürfte in den Jahren 2023 und 2024 jeweils 0,5 % bzw. 2,2 % betragen.

2. Rohstoffpreise und Geldpolitik lassen Inflation sinken

17. In den meisten Volkswirtschaften sinkt **die Verbraucherpreisinflation** weiter. [↘ ABBILDUNG 7 LINKS](#) Während die Inflation im Vereinigten Königreich ausgehend von einem höheren Niveau weiterhin schnell sinkt, haben sich die Rückgänge im Euro-Raum und in Japan verlangsamt. [↘ ZIFFER 34](#) In den USA haben gestiegene Benzinpreise im Juli und August 2023 sogar zu einem leichten Anstieg der Inflation geführt. **Die Kerninflation** erweist sich überall als **persistent** und dürfte aufgrund der weiter deutlich steigenden Dienstleistungspreise im Prognosehorizont **über den Inflationszielen** der Zentralbanken liegen. [↘ ZIFFER 34](#) Die Dienstleistungspreise machen nicht nur einen großen Teil der Kerninflation aus. Sie sind auch weniger schwankungsanfällig als Warenpreise und hängen stärker von den Lohnkosten ab, weshalb die Dienstleistungsinflation mit einer zeitlichen

[↘ ABBILDUNG 7](#)
Inflation und Reallöhne



1 – Die Stundenlöhne sind deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex. Beide Reihen sind saisonbereinigt. Für den Euro-Raum sind nur Quartalswerte verfügbar. Für China liegen keine Stundenlöhne vor.

Quellen: Nationale Statistikämter, OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-373-01

[Daten zur Abbildung](#)

Verzögerung in Form eines Zweitrundeneffekts einhergeht und persistenter als die Wareninflation ist (Nakamura und Steinsson, 2013; Ferrante et al., 2023). Bedingt durch die träge Entwicklung der Kerninflation dürfte die Inflation insgesamt nur langsam zurückgehen. [↘ KASTEN 7](#)

18. Die hohe Inflation im Jahr 2022 hat vielerorts zu hohen Reallohnverlusten geführt. Hohe Nominallohnsteigerungen kompensieren zunehmend die Reallohnverluste der vergangenen Jahre, insbesondere in den Volkswirtschaften, die von hohen Arbeitskräfteengpässen betroffen sind. [↘ ZIFFERN 34 FF.](#) So ist davon auszugehen, dass sich die **Reallöhne** nach vorübergehenden Änderungen der Beschäftigungsstruktur und des Arbeitsvolumens während der Corona-Pandemie und den starken inflationsbedingten Rückgängen **weiter langsam erholen**. [↘ ABBILDUNG 7 RECHTS](#) Dies dürfte zwar inflationserhöhend wirken. In der Vergangenheit führten ähnliche Nachholeffekte beim Reallohnwachstum aber zumeist nicht zu einer Lohn-Preis-Spirale (Alvarez et al., 2022).

Rohstoffpreise entwickeln sich uneinheitlich

19. Nachdem die Preise für Rohöl seit August 2022 zurückgegangen sind, sind sie seit Sommer 2023 wieder leicht gestiegen. Der **Preis für Rohöl** der Nordseesorte Brent betrug im Oktober 2023 durchschnittlich 89 US-Dollar pro Barrel, nachdem er im 2. Quartal 2023 noch durchschnittlich bei fast 78 US-Dollar gelegen hatte. [↘ ABBILDUNG 8 LINKS](#) Der Preisanstieg ging auf eine höhere Nachfrage – insbesondere aus China – und gefallene Lagerbestände zurück (EIA, 2023; IEA, 2023a). Die **Ankündigung der Staaten der OPEC+** [↘ GLOSSAR](#), Saudi-Arabien und Russland, die **freiwillige Produktionsdrosselung** in Höhe von 1,0 bzw. 0,3 Mio Barrel pro Tag bis Jahresende 2023 fortzusetzen, **dürfte** im September 2023 zudem **für einen Auftrieb bei den Preisen gesorgt haben** (IEA, 2023b, 2023c). Der Produktionsanstieg der Staaten außerhalb der OPEC+ um knapp 2,7 Mio Barrel pro Tag im 3. Quartal 2023 im Vergleich zum Vorjahr dürfte den Preisanstieg hingegen gedämpft haben (EIA, 2023).

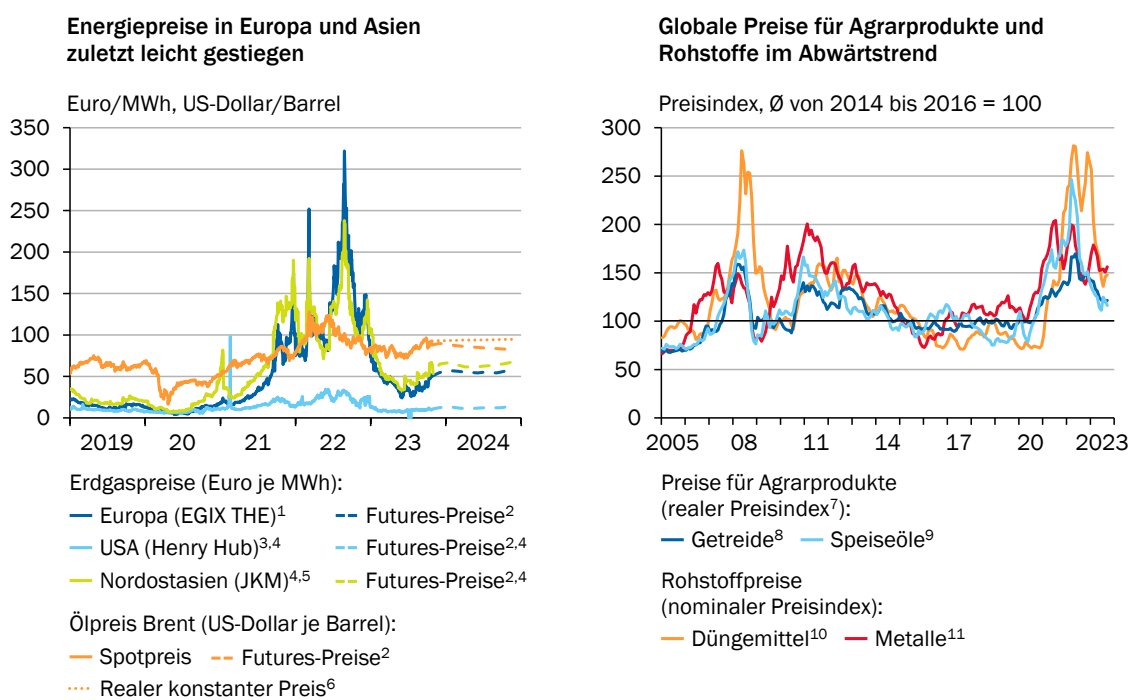
Nach den **Terrorangriffen der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023** hat sich die Unsicherheit über die Entwicklung des Ölpreises erhöht. Am ersten Handelstag danach stieg der Terminpreis für im Dezember 2023 bzw. Dezember 2024 fällige Kontrakte um knapp 3,60 bzw. 2,20 US-Dollar. Insgesamt hat sich die gesamte Terminpreiskurve seit dem 7. Oktober um knapp 5 US-Dollar nach oben verschoben. Der Preisanstieg kann auf eine höhere Nachfrage zur Sicherung von Vorräten zurückgehen. Da Israel kein erdölproduzierendes Land ist, dürften die **Auswirkungen auf den Ölpreis begrenzt bleiben**, wenn sich der Konflikt nicht auf erdölproduzierende Länder ausweitet. [↘ ZIFFER 25](#)

20. Nach dem starken Preisanstieg in den Jahren 2021 und 2022, der vor allem Europa getroffen hat, **normalisieren sich die Preise auf den Erdgasmärkten**. [↘ ABBILDUNG 8 LINKS](#) Im Oktober 2023 lag der durchschnittliche Preis für Erdgas in Europa allerdings bei etwa 47 Euro pro Megawattstunde (MWh), nachdem er im Durchschnitt des 2. Quartals 2023 noch bei knapp 36 Euro pro MWh lag. In den USA lag der Referenzpreis für Erdgas bei knapp unter 11 Euro je MWh im Oktober

2023 und damit etwas höher als im 2. Quartal 2023, in dem er im Durchschnitt bei knapp 8 Euro je MWh lag.

Auch **für Erdgas erhöht der Terrorangriff auf Israel die Unsicherheit**. Die europäischen Terminpreise für im Jahr 2023 fällige Kontrakte stiegen am ersten Handelstag nach dem Angriff um mehr als 10 %. Bei Kontrakten, die erst im Jahr 2024 fällig werden, betrug der Anstieg zwischen 5 % und 9 %. Der Förderstopp beim **Tamar-Gasfeld** vor der Küste Israels dürfte ein Grund für den Preisanstieg sein (Elliot, 2023). Im 1. Halbjahr 2023 wurden hier 4,91 Mrd Kubikmeter Erdgas gefördert, was etwa 40 % der Gesamtförderung Israels im selben Zeitraum entsprach. Die **Gasfelder Leviathan** (5,44 Mrd Kubikmeter) **und Karish** (1,97 Mrd Kubikmeter) sind **bisher nicht betroffen**. Die Terminpreise sind zuletzt weiter gestiegen und liegen im Durchschnitt der letzten zehn Handelstage im Oktober 2023 bei 51 Euro je MWh für im November 2023 fällige Kontrakte. Die **europäischen Terminpreise für Ende des Jahres 2024** betragen 60 Euro

▾ **ABBILDUNG 8**
Preise für Energie, Agrarprodukte und Rohstoffe



1 – Der European Gas Index (EGIX) basiert auf börslichen Handelsgeschäften mit den jeweils aktuellen Frontmonatskontrakten der Trading Hub Europe (THE). Ein Frontmonatskontrakt ist definiert als ein zum nächsten Monat fälliger Kontrakt, der an den Terminbörsen gehandelt wird. 2 – Durchschnittliche Futures-Preise der letzten 10 Handelstage für den November 2023 und die folgenden Monate, abgerufen am 27. Oktober 2023. 3 – Die Preise basieren auf der Lieferung am Henry Hub in Louisiana. Offizielle Tagesschlusspreise um 14:30 Uhr auf dem Parkett der New York Mercantile Exchange (NYMEX) für einen bestimmten Liefermonat. 4 – Preis in US-Dollar/MMBtu (1 million British thermal units) umgerechnet in Euro/MWh. Für die Umrechnung der Futures-Preise wird der letzte verfügbare Tageskurs verwendet. 5 – Japan Korea Marker (JKM) ist der nordostasiatische Spotpreisindex für LNG, das ab Schiff nach Japan und Korea geliefert wird. 6 – Ölpreis fortgeschrieben mit einer jährlichen Inflationsrate von 2 %. 7 – Deflationiert den nominalen Preisindex mit dem Manufactures Unit Value (MUV) Index der Weltbank. 8 – Enthält Preise für Gerste, Hirse, Mais, Reis und Weizen. 9 – Enthält Preise für zehn verschiedene pflanzliche Speiseöle. 10 – Enthält Preise für Harnstoff-, Kali- und Phosphatdünger. 11 – Enthält Preise für Aluminium, Blei, Eisenerz, Kobalt, Kupfer, Molybdän, Nickel, Uran, Zink und Zinn.

Quellen: EEX, EIA, EZB, FAO, ICE, IWF, NYMEX, Refinitiv Datastream, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-230-02

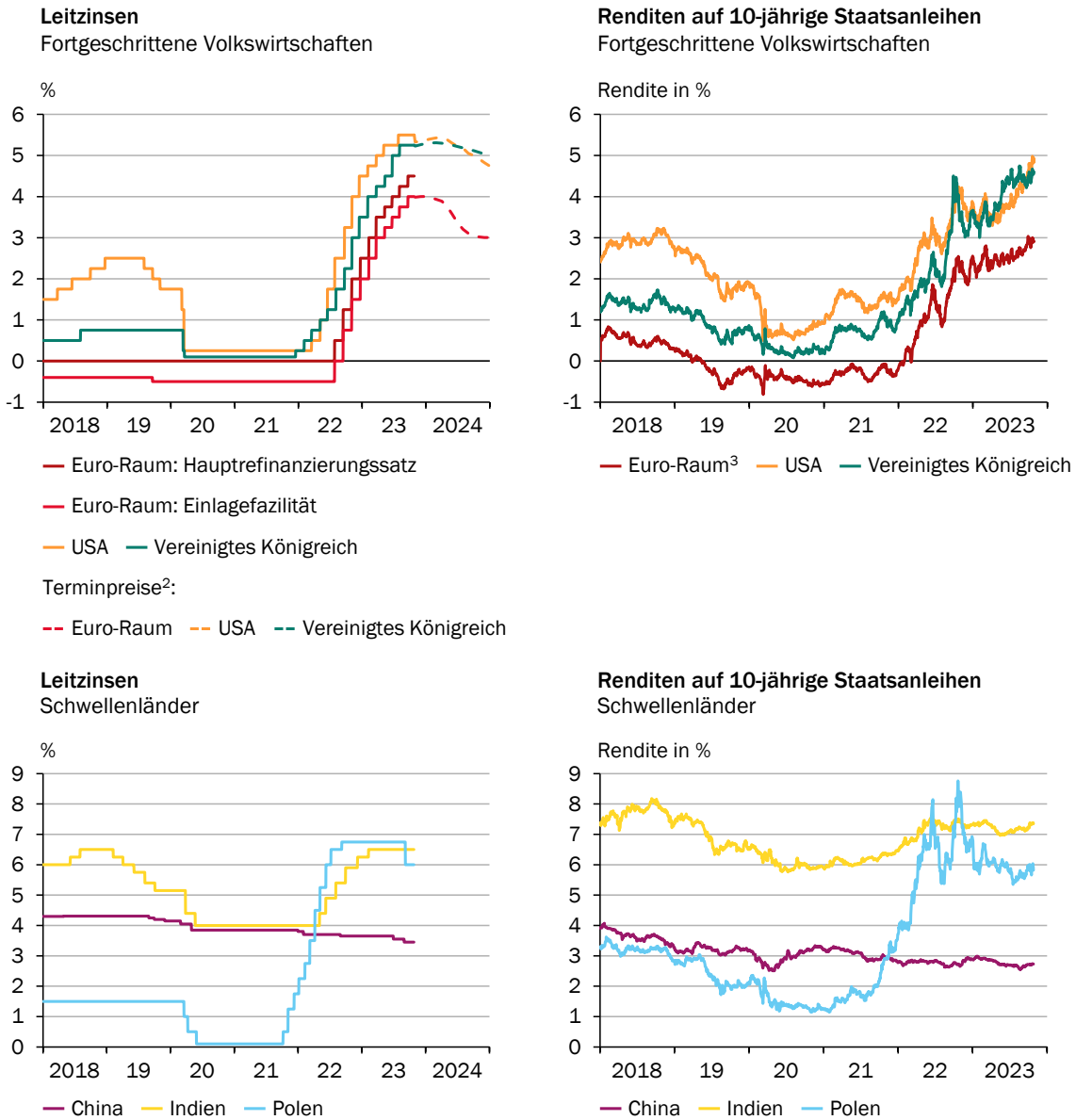
Daten zur Abbildung

und liegen damit **etwa um 4 Euro höher als der Durchschnitt im März 2023**, aber deutlich unter dem Niveau des Jahres 2022.

21. Die **Weltmarktpreise für andere Rohstoffe wie Metalle** sind gegenüber März 2023 zurückgegangen. [ABBILDUNG 8 RECHTS](#) Bei **Agrarprodukten**, wie etwa Getreide und Speiseölen, und bei für die Agrarproduktion wichtigen Dünge-

▽ **ABBILDUNG 9**

Steigende Leitzinsen¹ und Renditen auf 10-jährige Staatsanleihen



1 – Die betrachteten Leitzinsen sind der Hauptrefinanzierungssatz sowie der EZB-Zinssatz für die Einlagefazilität für den Euro-Raum, die Federal Funds Rate für die USA, die Bank Rate für das Vereinigte Königreich, der kurzfristige Kreditbasiszinssatz für Haushalte und Unternehmen für China, die Repo Rate für Indien sowie die Reference Rate für Polen. 2 – Erwartungen der Marktteilnehmerinnen/-teilnehmer über die Zentralbankzinsen ermittelt aus den 30-tägigen Federal Funds Futures für die USA, den 3-monatigen EURIBOR Futures für den Euro-Raum und den Overnight Index Swap Forwards für das Vereinigte Königreich. Durchschnittliche Terminpreise der vergangenen 10 Handelstage, abgerufen am 27. Oktober 2023. 3 – Für den Euro-Raum werden nur Staatsanleihen mit AAA Bonität berücksichtigt.

Quellen: BoE, CME, EZB, Fed, ICE, National Bank of Poland, Refinitiv Datastream, Reserve Bank of India, The People's Bank of China
© Sachverständigenrat | 23-235-02

Daten zur Abbildung

mitteln hat sich die Normalisierung nach den Preisexplosionen im vergangenen Jahr ebenfalls weiter fortgesetzt. Die Getreidepreise stiegen im September 2023 leicht.

Geldpolitik bleibt restriktiv

22. Die **Zentralbanken vieler fortgeschrittener Volkswirtschaften und einiger Schwellenländer haben ihre Leitzinsen** im Jahr 2023 **weiter angehoben**, um die weiterhin hohen Inflationsraten zu bekämpfen. [↪ ABBILDUNG 9 OBEN LINKS UND UNTEN LINKS](#) Seit Jahresbeginn erhöhte die US-amerikanische Zentralbank die Leitzinsspanne um einen Prozentpunkt auf 5,25 % bis 5,5 %, während die Bank of England ihren Leitzins um 1,75 Prozentpunkte auf 5,25 % angehoben hat. Nach den Zinsanhebungen bis ins Frühjahr 2023 haben die Zentralbanken in Polen und Indien ihre Leitzinsen zuletzt leicht gesenkt bzw. beibehalten. In China wurde der Zinssatz erneut gesenkt, um der Krise auf dem Immobilienmarkt entgegenzuwirken. Die geldpolitische Straffung hat sich in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften in unterschiedlichem Maß in steigenden Zinsen für Staatsanleihen [↪ ABBILDUNG 9 OBEN RECHTS](#) sowie für Kredite niedergeschlagen. [↪ ZIFFER 40](#) Im Prognosehorizont dürften die Leitzinsen der fortgeschrittenen Volkswirtschaften ausgehend vom derzeit hohen Niveau langsam zurückgehen. [↪ KASTEN 5](#)
23. Vor dem Hintergrund einer verlangsamten wirtschaftlichen Expansion sowie geldpolitischer Straffungsmaßnahmen dürfte die **globale Verbraucherpreis-inflation** weiter sinken. Im Jahresdurchschnitt dürfte sie mit **5,3 % im Jahr 2023** aber noch deutlich erhöht sein. Im Jahr 2024 ist dann mit einer spürbar niedrigeren Inflationsrate von **3,8 %** zu rechnen. Die Zielwerte der meisten Zentralbanken dürften daher erst gegen Ende des Jahres 2024 erreicht werden.

[↪ KASTEN 2](#)

Analyse: Evaluation der BIP-Prognosen des Sachverständigenrates

Der **Sachverständigenrat prognostiziert seit dem Jahr 2012 zweimal jährlich die Konjunktur**. Neben der Prognose für Deutschland erstellt er dabei Prognosen für das BIP und die Inflation von 49 weiteren Volkswirtschaften. Die 50 betrachteten Länder trugen im Jahr 2022 etwa 84 % zum globalen BIP (gewichtet nach Kaufkraftparitäten) bei. [↪ TABELLE 1](#) Eine Evaluation der Prognosen dient der Qualitätssicherung. Verschiedene Studien haben so bereits die Prognosen der Federal Reserve (Fed; Clements et al., 2007), des IWF (Timmermann, 2007; Celasun et al., 2021), der EZB (Kontogeorgos und Lambrias, 2019) und von Consensus Economics (Dovern et al., 2012) untersucht. In der jüngeren Vergangenheit hat der Sachverständigenrat zudem bereits die Güte seiner Prognosen für das deutsche BIP evaluiert (JG 2019 Kasten 4) und die Güte seiner Inflationsprognosen für den Euro-Raum ausgewertet (JG 2021 Kasten 4).

Prognosen sind mit Unsicherheit behaftet. Bei unerwarteten Schocks wie der Corona-Pandemie sind **Prognosefehler**, d. h. Abweichungen der Prognosen von den realisierten Jahreswerten, **nicht vermeidbar**. Die Wachstumseinbußen infolge der Corona-Pandemie waren im März 2020 noch kaum abschätzbar. Im Jahr 2020 fielen mit den vom Sachverständigenrat getroffenen Annahmen die Prognosen des BIP-Wachstums für 30 Länder jeweils um mindestens 4,0 Prozentpunkte zu hoch aus. Prognosefehler können zudem länderspezifisch bedingt sein. Der größte Prognosefehler liegt für das irische BIP-Wachstum im Jahr 2015 vor, das aufgrund von Verschiebungen von Eigentumsrechten weniger multinationaler Unternehmen unerwartet um

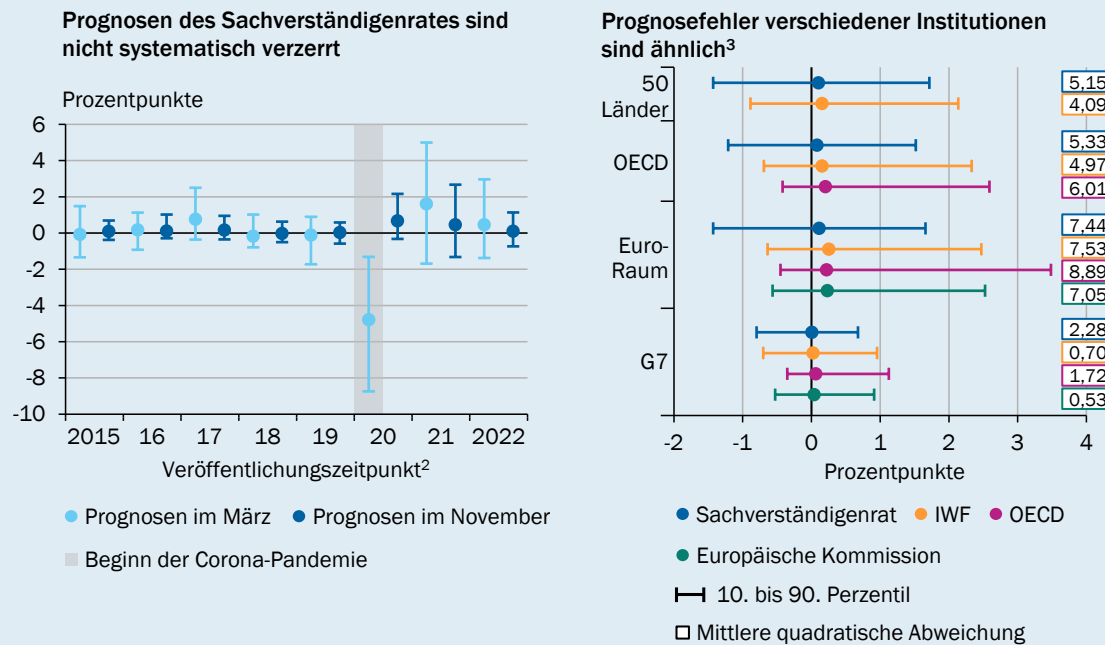
mehr als 26 % wuchs. **Prognosefehler** spiegeln daher **nicht notwendigerweise eine falsche Einschätzung** wider, sondern können aufgrund unerwarteter Entwicklungen trotz **bestmöglicher Einschätzung zum Zeitpunkt der Prognose** auftreten.

Die Auswertung der Prognosen seit dem Jahr 2014 zeigt, dass die **Prognosen des Sachverständigenrates für die BIP-Wachstumsraten der 50 Länder nicht systematisch verzerrt** sind.

➤ **ABBILDUNG 10 LINKS** Der Median der 50 Prognosefehler ist über alle Veröffentlichungen hinweg nahe null. Die Bandbreite der Prognosefehler fällt im März häufig größer aus als im November. Dies hängt mit der Verfügbarkeit der Informationen zusammen: Während im März jedes Jahres für die Vervollständigung der Jahresrate noch das Wachstum für alle vier Quartale prognostiziert werden muss, liegen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Jahresgutachtens im Herbst bereits die Wachstumsraten für das 1. Halbjahr vor und die Jahresrate kann mit diesen zusätzlichen Informationen besser prognostiziert werden.

➤ **ABBILDUNG 10**

Prognosefehler für das BIP-Wachstum in 50 Ländern¹



1 – Prognosefehler sind die Differenz zwischen dem realisierten BIP-Wachstum für das jeweilige Jahr und der Prognose für dasselbe Jahr, welche entweder im März oder November erstellt wurde. Die Whisker zeigen das 10. bis 90. Perzentil. Der Punkt repräsentiert den Median. Die 50 Länder umfassen die Länder aus Tabelle 1. Venezuela, das in Veröffentlichungen bis März 2016 noch enthalten war, wird nicht berücksichtigt. 2 – Prognosen aus dem November bzw. März stammen aus dem Jahresgutachten bzw. der Aktualisierten Konjunkturprognose. 3 – In den jeweiligen Gruppen 50 Länder, OECD, Euro-Raum und G7 werden 799, 460, 237 und 98 Prognosefehler einbezogen.

Quellen: Europäische Kommission, IWF, OECD, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-457-01

Daten zur Abbildung

Die **Prognosefehler des Sachverständigenrates** fallen sehr **ähnlich wie die Prognosefehler anderer Institutionen** aus. ➤ **ABBILDUNG 10 RECHTS** Ein früherer Datenschluss und eine frühere Veröffentlichung, wie etwa beim Internationalen Währungsfonds (IWF), der seine Herbstprognose bereits im Oktober veröffentlicht, kann die leicht optimistischeren Prognosen der anderen Institutionen teilweise erklären. Gemäß dem mittleren quadratischen Fehler sind die Prognosefehler des IWF geringer. Die Prognosefehler für die G7-Staaten, die das globale BIP mit einem nach Kaufkraftparitäten gewichteten Anteil von fast 30 % im Jahr 2022 beträchtlich beeinflussen, liegen bemerkenswert nahe beieinander.

3. Chancen und Risiken: China und Geopolitik

24. Die **Entwicklung der chinesischen Volkswirtschaft** stellt weiterhin das **bedeutendste Abwärtsrisiko für die Weltwirtschaft** dar (Konjunkturprognose 2023 Ziffer 13). Insbesondere der gesamtwirtschaftlich bedeutsame chinesische Immobiliensektor ist hochverschuldet. Angesichts der schwachen Binnen- nachfrage und sinkender Immobilienpreise haben die Immobilienkonzerne und die kommunalen Infrastrukturgesellschaften mit rückläufigen Umsätzen zu kämpfen. Daraus folgt, dass es in letzter Zeit schwieriger wurde, die Zinszahlungen zu bedienen. Darüber hinaus sinken die Zahlungen der Infrastrukturgesellschaften an die Kommunen, was die Infrastrukturprojekte auf kommunaler Ebene weiter beeinträchtigen sowie kommunale Ausgaben etwa für öffentliche Dienstleistungen einschränken kann (Bradsher, 2023). Die Entschuldung kann langwierig sein und bedarf unter Umständen weiterer Stützungsmaßnahmen der Zentralregierung. Ein über die Jahre schwacher Bausektor belastet nicht nur die Wertschöpfung, sondern auch die Beschäftigung. Dies dürfte die zurückhaltende inländische Konsumnachfrage zusätzlich dämpfen. Eine unerwartet starke **Abschwächung** des chinesischen Wachstums **dürfte sich auf die wichtigsten Handelspartner USA und Europa negativ auswirken**.
25. Die **geopolitischen Risiken haben zuletzt zugenommen**. Einerseits stellen die geopolitischen Spannungen zwischen den **USA und China** eine Gefahr für die Weltwirtschaft dar, was sich bereits in den handelspolitischen Beziehungen niederschlägt, beispielsweise in Exportrestriktionen für Hochtechnologieprodukte. Es ist zugleich ein Rückgang des bilateralen Handelsvolumens zwischen den USA und China zu beobachten. Andererseits haben die **Terrorangriffe der Hamas auf Israel** das Konfliktpotenzial im Nahen Osten deutlich gesteigert. Eine Ausweitung des Konflikts auf andere Staaten könnte die Erdgasförderung vor Israels Küste weiter reduzieren und Rohöllieferungen aus dem Nahen Osten beeinträchtigen. ↘ **ZIFFER 19** Spekulationsgeschäfte sowie eine Vorratshaltung aus Vorsichtsmotiven könnten zusätzlichen Preisdruck auf den Rohöl- und Erdgasmärkten erzeugen.

III. EURO-RAUM

26. Die konjunkturelle Dynamik im **Euro-Raum** war **im 1. Halbjahr 2023 schwach**. Trotz der wirtschaftlichen Verwerfungen infolge der Energiekrise und des daraus resultierenden Inflationsschocks ist es zwar nicht zu einem größeren Rückgang des BIP gekommen. Dennoch stagnierte die Wertschöpfung in der Industrie seit dem Jahr 2021 weitgehend, unter anderem infolge der höheren Energiepreise und anhaltender Materialengpässe. Die in der Pandemie eingeschränkten Dienstleistungsbereiche wirkten seit dem Jahr 2022 stabilisierend. **Im Verlauf des Jahres 2024** dürfte durch die Erholung der Reallöhne wieder **mit einem etwas stärkeren Wachstum zu rechnen sein**.

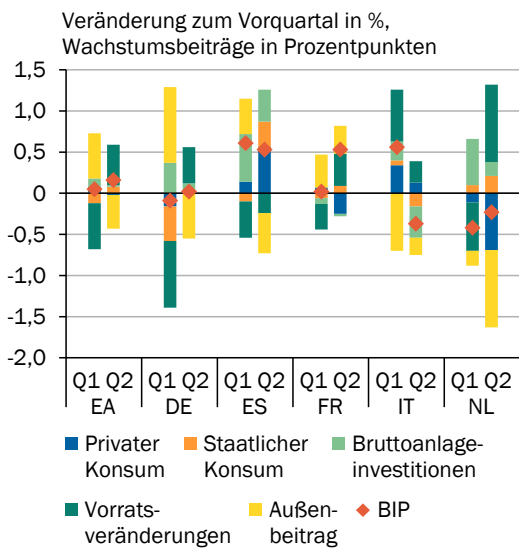
1. Geringes Wachstum auch im Euro-Raum

27. **Im Euro-Raum ist das BIP im 2. Quartal 2023** preis-, kalender- und saisonbereinigt **um 0,2 % leicht gestiegen**, nachdem es im 4. Quartal 2022 und im 1. Quartal 2023 noch stagnierte. [↘ ABBILDUNG 11 LINKS](#) Insbesondere die gegenläufigen Entwicklungen des Außenbeitrags und der Vorratsveränderungen [↘ GLOSSAR](#) im 1. und 2. Quartal 2023 haben das BIP-Wachstum geprägt. Hinter dem positiven Außenbeitrag stehen volatile Veränderungen der Importe sowie der Dienstleistungsexporte. Die Warenexporte sind hingegen in beiden Quartalen um 1,0 % bzw. 1,4 % gegenüber dem Vorquartal zurückgegangen. Trotz der starken geldpolitischen Straffung sind die Bruttoanlageinvestitionen im 1. und 2. Quartal 2023 nicht zurückgegangen und haben im 1. Quartal sogar mit knapp 0,1 Prozentpunkten einen geringfügig positiven Beitrag zum BIP-Wachstum geleistet. Staatliche Corona-Maßnahmen sind weitestgehend ausgelaufen, was für einen deutlichen Rückgang des Staatskonsums im 1. Quartal 2023 sorgte. Dieser Effekt war in Deutschland besonders ausgeprägt. Im 2. Quartal 2023 kam es z. B. in Spanien und Frankreich zu einem teilweisen Rückprall des Staatskonsums. [↘ ZIFFER 50](#)
28. **Im Vergleich zum Niveau vor der Pandemie** im 4. Quartal 2019 **lag das BIP im Euro-Raum im 2. Quartal 2023 um 3,1 % höher**, gegenüber dem 4. Quartal 2021 hat es um 2,0 % zugenommen. Das Wachstum war in den Mitgliedstaaten jedoch recht unterschiedlich. [↘ ABBILDUNG 11 RECHTS](#) Die verschiedenen Volkswirtschaften und Wirtschaftsbereiche waren von der Corona-Pandemie und der Energiekrise asymmetrisch betroffen. [↘ KASTEN 3](#) Während Faktoren wie etwa die nachwirkenden Effekte der Lockerungen der Corona-Maßnahmen zeitnah auslaufen sollten, dürften strukturelle Produktionsveränderungen infolge der höheren Energiepreise noch länger andauernde Effekte haben (Emter et al., 2023).

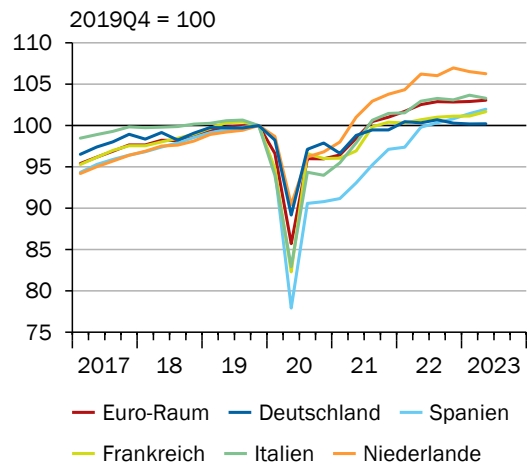
▸ **ABBILDUNG 11**

BIP-Entwicklung¹ im Euro-Raum im 1. Halbjahr 2023 gedämpft

Heterogene Wachstumstreiber im Euro-Raum², Außenbeitrag belastet im 2. Quartal 2023



Euro-Raum-BIP 3,1 % über Vorkrisenniveau, Erholung bleibt jedoch verhalten



1 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 2 – EA-Euro-Raum, DE-Deutschland, ES-Spanien, FR-Frankreich, IT-Italien, NL-Niederlande.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-321-06

[Daten zur Abbildung](#)

▸ **KASTEN 3**

Fokus: Entwicklung des BIP-Wachstums in ausgewählten Volkswirtschaften und Wirtschaftszweigen seit dem 4. Quartal 2021

Die wirtschaftliche Entwicklung des Euro-Raums war in den vergangenen vier Jahren maßgeblich durch die **Corona-Pandemie** und die **Energiekrise** geprägt. Nicht nur waren die Volkswirtschaften unterschiedlich stark von den Krisen betroffen. Auch die **Auswirkungen auf die Wirtschaftsbereiche** und somit auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum der Mitgliedstaaten waren sehr unterschiedlich. Im Folgenden liegt der Fokus auf dem Zeitraum seit dem 4. Quartal 2021, also dem Quartal vor dem Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. Zudem wird die wirtschaftliche Entwicklung in den Wirtschaftsbereichen anhand der preis-, saison- und kalenderbereinigten Bruttowertschöpfung (BWS) untersucht.

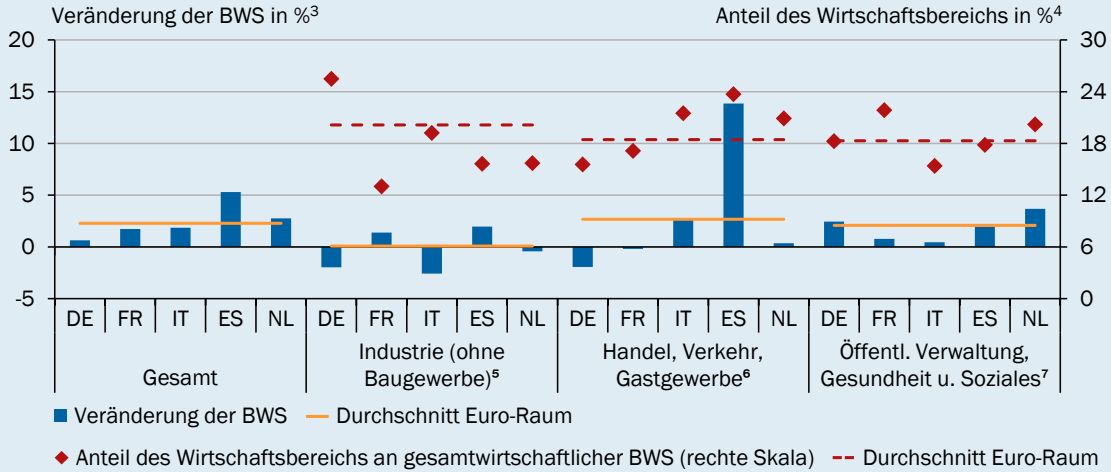
Die Entwicklung der drei größten Wirtschaftsbereiche in den größten Mitgliedstaaten zeigt, [▸ ABBILDUNG 12 OBEN](#) dass das **vergleichsweise schwache Wachstum in Deutschland nicht nur auf** die in Teilen recht energieintensive **Industrie zurückzuführen** ist. Mit wenigen Ausnahmen ist die Wertschöpfung in Deutschland in fast allen Wirtschaftsbereichen langsamer gewachsen als im Euro-Raum-Durchschnitt. [▸ ABBILDUNG 12 UNTEN LINKS](#) Teile des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland waren unter anderem stärker von Material- und Fachkräfteengpässen sowie von einer schwachen Nachfrage aus China betroffen als in anderen Volkswirtschaften (Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Demgegenüber dürfte eine Verschiebung der Produktion hin zu höherwertigen Waren den negativen Effekt auf die Wertschöpfung abgefedert haben.

Da die Wirtschaftsbereiche unterschiedlich stark von der Corona-Pandemie und der Energiekrise betroffen waren, ist die **unterschiedliche Entwicklung der Mitgliedstaaten auch durch die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur zu erklären**. [▸ ABBILDUNG 12 UNTEN RECHTS](#) So war das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen BWS seit dem 4. Quartal 2021 im Zuge der Energiekrise

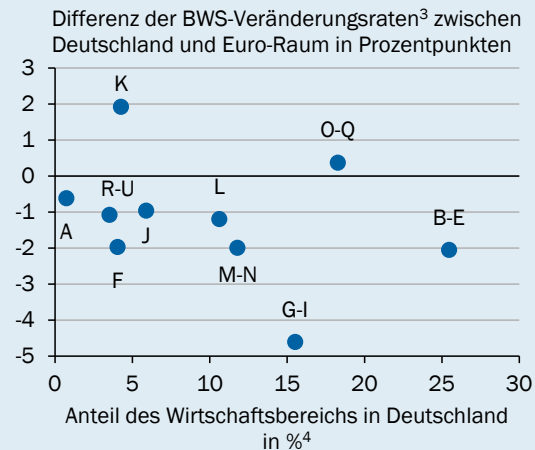
▾ ABBILDUNG 12

Bruttowertschöpfung¹ (BWS) in fast allen Wirtschaftsbereichen in Deutschland zwischen 4. Quartal 2021 und 2. Quartal 2023 langsamer gewachsen als im Euro-Raum-Durchschnitt²

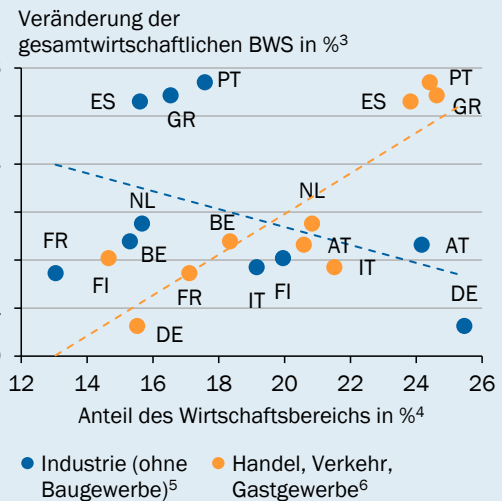
Entwicklung der BWS in der Gesamtwirtschaft und den drei größten Wirtschaftsbereichen im Euro-Raum



Veränderung der BWS in den Wirtschaftsbereichen in Deutschland im Vergleich zum Euro-Raum



Zusammenhang zwischen der Größe der Wirtschaftsbereiche⁸ und dem Wachstum der gesamtwirtschaftlichen BWS im Euro-Raum



1 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). 2 – DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, ES-Spanien, NL-Niederlande, AT-Österreich, BE-Belgien, FI-Finnland, GR-Griechenland, PT-Portugal. 3 – Zwischen dem 4. Quartal 2021 und dem 2. Quartal 2023. 4 – Durchschnittlicher Anteil der Wertschöpfung im entsprechenden Wirtschaftsbereich an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung im Zeitraum zwischen dem 4. Quartal 2021 und dem 2. Quartal 2023. 5 – Bergbau u. Gewinnung v. Steinen u. Erden; Verarbeitendes Gewerbe; Energieversorgung; Wasserversorgung; Abwasser- u. Abfallentsorg. u. Beseitigung v. Umweltverschmutzungen. 6 – Handel, Instandhaltung, Verkehr, Gastgewerbe/Beherbergung u. Gastronomie. 7 – Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Erziehung u. Unterricht, Gesundheits- u. Sozialwesen. 8 – A-Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei; B-E-Industrie (ohne Baugewerbe); F-Baugewerbe/Bau; G-I-Handel, Verkehr, Gastgewerbe; J-Information u. Kommunikation; K-Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen; L-Grundstücks- u. Wohnungswesen; M-N-Freiberufl., wissenschaftl. u. techn. Dienstl., Sonstige wirtschaftl. Dienstl.; O-Q-Öff. Verwaltung, Gesundheits- u. Sozialwesen; R-U-Kunst, Unterhaltung u. Erholung; Sonst. Dienstl.; Private Haushalte, exterritoriale Organisationen u. Körperschaften.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-461-01

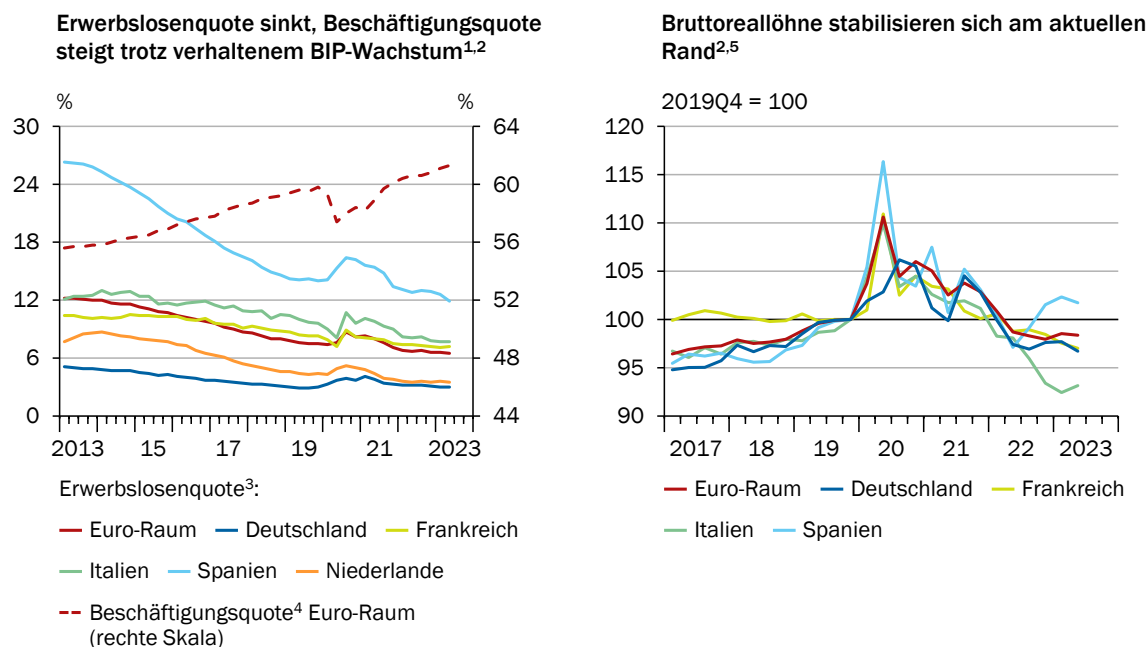
[Daten zur Abbildung](#)

umso geringer, je größer der Anteil der Industrie an der gesamten Wertschöpfung war. Gleichzeitig sind die Volkswirtschaften umso stärker gewachsen, je größer der Anteil im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe ist. Dies dürfte auf Öffnungseffekte infolge der Lockerung der pandemiebedingten Quarantänemaßnahmen zurückgehen, die auch noch im Jahr 2023 nachwirken (Battistini und Gareis, 2023). Zudem dürfte das starke Wachstum in Spanien, wie auch in anderen südeuropäischen Volkswirtschaften, teilweise auf die Erholung im Tourismus zurückzuführen sein (Europäische Kommission, 2023; Fernández Cerezo et al., 2023). Insgesamt war das Wachstum der BWS im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe seit dem 4. Quartal 2019 in den Ländern am stärksten, in denen der Bereich besonders gewichtig ist. Dementsprechend scheinen Nachholeffekte über die reine Normalisierung des Dienstleistungskonsums hinaus gewirkt zu haben (Battistini und Gareis, 2023).

29. Das verhaltene Wirtschaftswachstum hatte im 1. Halbjahr 2023 nur geringe Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. So ging die Erwerbslosenquote im Euro-Raum weiter zurück. Im August 2023 betrug sie 6,4 % und war somit um 0,3 Prozentpunkte niedriger als im Vorjahresmonat. [ABBILDUNG 13 LINKS](#) Diese Entwicklung geht mit einer steigenden Beschäftigungsquote einher, die mit 61,3 % im 2. Quartal 2023 einen historischen Höchstwert erreichte. Gleichzeitig ist die Quote der offenen Stellen [GLOSSAR](#) leicht rückläufig (Eurostat, 2023), bleibt am aktuellen Rand aber nur geringfügig unter dem Höchstwert aus dem 2. Quartal 2022. Während die Erwerbslosenquote im gesamten Euro-Raum zurückgeht,

[ABBILDUNG 13](#)

Arbeitsmarkt im Euro-Raum weiterhin robust, Bruttoreallöhne stabilisieren sich



1 – Abgrenzungen nach dem Messkonzept der International Labour Organization (ILO). Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren. 2 – Saisonbereinigte Werte. 3 – Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen. 4 – Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung der entsprechenden Altersgruppe (Konzept der Wohnbevölkerung). 5 – Die Abbildung zeigt Bruttoreallöhne und -gehälter pro geleisteter Arbeitsstunde. Die Preisbereinigung erfolgt mithilfe des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI).

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-383-01

[Daten zur Abbildung](#)

gibt es weiter deutliche Niveauunterschiede. Insbesondere in Spanien lag die Erwerbslosenquote im August 2023 mit 11,5 % weit über der durchschnittlichen Quote im Euro-Raum. Insgesamt ist davon auszugehen, dass aufgrund der vergleichsweise hohen Anzahl an offenen Stellen der Arbeitsmarkt im Prognosezeitraum recht angespannt bleibt. Die Auswirkungen der schwächeren konjunkturellen Entwicklung auf die Arbeitslosigkeit im Euro-Raum dürften daher gering sein.

30. Das **Wachstum der Nominallöhne** im Euro-Raum hat **angezogen**. Die Stundenlöhne sind im 2. Quartal 2023 im Vergleich zum Vorjahresquartal um 5,9 % und im Vergleich zum Vorquartal um 0,8 % gewachsen. Die Tariflöhne sind im selben Zeitraum gegenüber dem Vorjahresquartal um 4,4 % gestiegen. Da die Inflationsraten sinken, zeichnet sich nach der seit Ende 2020 andauernden Phase fallender **Reallöhne in den vergangenen Quartalen** eine **Stabilisierung ab**. [↘ ABBILDUNG 13 RECHTS](#) Teilweise sind erste Nachholeffekte in Form höherer Nominallohnsteigerungen als Reaktion auf die vergangenen Kaufkraftverluste zu beobachten, was sich bald in einem weiteren Reallohnanstieg niederschlagen dürfte.

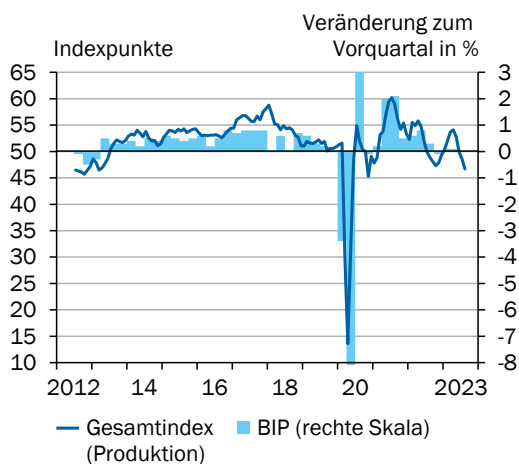
[↘ ZIFFER 18](#)

31. Die vorliegenden **Konjunkturindikatoren legen ein sehr geringfügiges Wachstum im 2. Halbjahr 2023** nahe. Zwar waren amtliche Statistiken zuletzt aufwärtsgerichtet, wie etwa die Industrieproduktion mit einem Wachstum von 0,6 % im August gegenüber dem Vormonat. Allerdings deuten umfragebasierte Indikatoren, wie etwa der Einkaufsmanagerindex, [↘ ABBILDUNG 14 LINKS](#) auf eine weiter zurückgegangene Nachfrage hin, die teilweise noch durch den Auftragsbestand kompensiert werden konnte (S&P Global, 2023). Die Nachfrageschwäche hat mittlerweile neben der Industrie auch den Dienstleistungsbereich erreicht. [↘ ABBILDUNG 14 RECHTS](#)

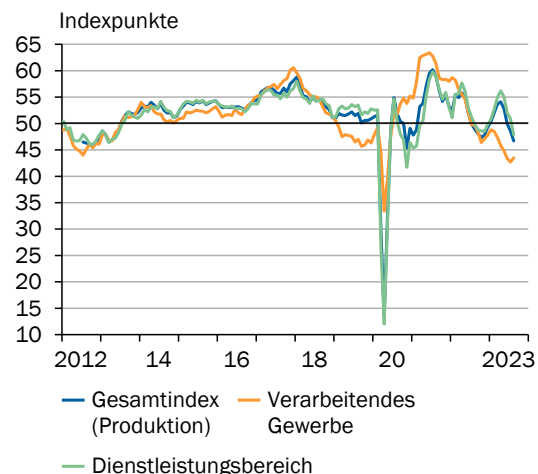
[↘ ABBILDUNG 14](#)

Echtzeit- und Vorlaufindikatoren signalisieren schwaches Wachstum in der 2. Jahreshälfte 2023

Einkaufsmanagerindex deutet auf eine rückläufige Wirtschaftsleistung im 3. Quartal 2023 hin



Einkaufsmanagerindex zeigt auch Rückgang im Dienstleistungsbereich



Quellen: Eurostat, S&P Global, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-221-01

[Daten zur Abbildung](#)

32. **Erst im nächsten Jahr** ist mit einer **wirtschaftlichen Erholung im Euro-Raum** zu rechnen. Zunächst dürften zwar noch die negativen Auswirkungen der geldpolitischen Straffung auf die Binnennachfrage und die vergleichsweise schwächere Exportentwicklung überwiegen. Die zu erwartenden Reallohnerhöhungen infolge steigender Nominallöhne und einer weiter zurückgehenden Inflation dürften in den kommenden Quartalen aber zunehmend stützend wirken. Im Zuge der damit einhergehenden Erholung der realen Kaufkraft und des Konsumentenvertrauens dürfte es dann auch zu positiven Impulsen der privaten Konsumausgaben kommen.
33. Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat für das **Jahr 2023 im Euro-Raum ein BIP-Wachstum von 0,6 %**, [TABELLE 2](#) wobei der statistische Überhang des Vorjahres [GLOSSAR](#) 0,4 % Prozentpunkte dazu beitragen dürfte. Im **Jahr 2024** dürfte sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum im Euro-Raum etwas beschleunigen und **im Jahresdurchschnitt 1,1 %** betragen. Volkswirtschaften mit einem hohen Wertschöpfungsanteil der Industrie wie Deutschland oder anderer zinssensitiver Wirtschaftsbereiche wie beispielsweise des Baugewerbes dürften langsamer wachsen als andere, da sie von den Nachwirkungen der Energiekrise und den Auswirkungen der geldpolitischen Straffung stärker betroffen sind. [ZIFFER 28](#) [KASTEN 4](#)

[TABELLE 2](#)

Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Erwerbslosenquote im Euro-Raum

Land/Ländergruppe	Gewicht in % ¹	Bruttoinlandsprodukt (kalenderbereinigt) ²			Verbraucherpreise (HVPI) ³			Erwerbslosenquote ⁴		
		Veränderung zum Vorjahr in %						%		
		2022	2023 ⁵	2024 ⁵	2022	2023 ⁵	2024 ⁵	2022	2023 ⁵	2024 ⁵
Euro-Raum⁶	100	3,5	0,6	1,1	8,4	5,6	2,9	6,7	6,5	6,5
darunter:										
Deutschland	28,8	1,9	- 0,2	0,7	8,7	6,1	2,6	3,1	3,1	3,1
Frankreich	19,6	2,5	0,9	1,1	5,9	5,8	2,7	7,3	7,3	7,4
Italien	14,2	3,9	0,6	0,7	8,7	6,2	2,5	8,1	7,6	7,8
Spanien	10,0	5,8	2,4	1,7	8,3	3,6	3,7	12,9	11,9	11,3
Niederlande	7,1	4,4	0,5	0,9	11,6	4,4	3,0	3,5	3,6	3,8
Belgien	4,1	3,0	1,3	1,0	10,3	2,6	3,4	5,6	5,6	5,6
Irland	3,8	9,5	- 1,5	3,9	8,1	5,3	3,0	4,5	4,2	4,3
Österreich	3,3	4,8	- 0,4	0,5	8,6	7,7	3,5	4,8	5,1	5,2
Finnland	2,0	1,6	0,1	0,5	7,2	4,4	1,3	6,8	7,2	7,5
Portugal	1,8	6,8	2,3	1,4	8,1	5,6	3,4	6,0	6,4	6,3
Griechenland	1,5	5,9	2,3	2,2	9,3	4,4	2,8	12,5	11,1	10,4
nachrichtlich:										
Euro-Raum ohne Deutschland	71,2	4,1	0,9	1,3	8,4	5,3	3,0	8,0	7,7	7,7

1 – Anteil des BIP des Jahres 2022 am BIP des Euro-Raums. 2 – Preisbereinigt. Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. 3 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex. 4 – Nach dem Messkonzept der International Labour Organization (ILO). Für den gesamten Euro-Raum und den Euro-Raum ohne Deutschland gewichtet mit der Anzahl der Erwerbspersonen des Jahres 2022. 5 – Prognose des Sachverständigenrates. 6 – Gewichteter Durchschnitt der 20 Mitgliedstaaten des Euro-Raums.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-029-02

[Daten zur Tabelle](#)

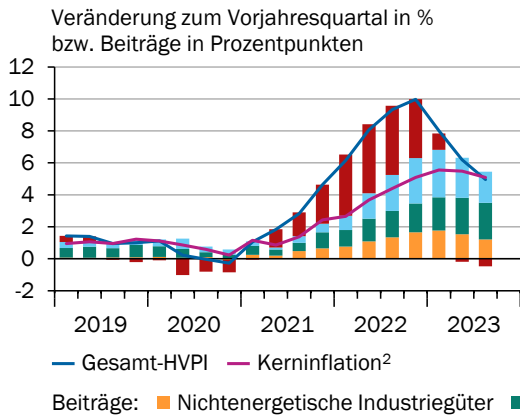
2. Inflation sinkt weiter Richtung Zielwert

34. Die am Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) gemessene **Inflation ist weiter gesunken und lag im September 2023 bei 4,3 %** im Vergleich zum Vorjahresmonat. Dabei hat der absolute Rückgang der Energiekomponente, im Vergleich zu ihren Höchstwerten aus dem Jahr 2022, die Inflationsentwicklung deutlich gedämpft. [↘ ABBILDUNG 15 OBEN LINKS](#) Im 3. Quartal 2023 lagen die Verbraucherpreise saisonbereinigt um 1,0 % über dem 2. Quartal 2023 (annualisiert um 4,1 %). [↘ ABBILDUNG 15 OBEN RECHTS](#) Die Inflation bei Lebensmitteln, Alkohol und Tabak hat sich ebenfalls verlangsamt. Der entsprechende Index stieg im 3. Quartal 2023 um knapp 1,2 % im Vergleich zum Vorquartal. Die weniger schwankungsanfällige **Kerninflation** (HVPI-Inflation ohne Energie, Lebensmittel, Alkohol und Tabak) **erweist sich als persistent**. Sie erreichte im Vergleich zum Vorjahresmonat im März 2023 ein neues historisches Hoch von 5,7 % und sank seitdem auf 4,5 % im September 2023. Dabei ging die Inflationsrate der nichtenergetischen Industriegüter vergleichsweise stark zurück. Die Inflation der Dienstleistungspreise hat sich im Laufe des Jahres 2023 jedoch weiter beschleunigt. Im Vergleich zum Vorquartal lag die Preissteigerungsrate der Dienstleistungen im 3. Quartal 2023 bei 1,0 % und leistete somit auf Quartalsbasis den größten Beitrag zur Inflationsrate. [↘ ABBILDUNG 15 OBEN RECHTS](#) Insgesamt zeigen verschiedene Maße für den zugrundeliegenden Inflationsdruck (JG 2022 Kasten 7) zurückgehende, aber immer noch erhöhte Werte an. [↘ ABBILDUNG 15 UNTEN LINKS](#)
35. Die **Überwälzung** der seit Mitte des Jahres 2021 gestiegenen **Produktionskosten auf die Verbraucherpreise scheint noch nicht vollständig abgeschlossen zu sein**. So sind zwar die Einfuhrpreise für industrielle Vorleistungsgüter und Konsumgüter mittlerweile rückläufig und der Anstieg der Erzeugerpreise auf den nachgelagerten Produktionsstufen verlangsamt sich oder ist rückläufig. [↘ ABBILDUNG 15 UNTEN RECHTS](#) Auf den konsumnahen Produktionsstufen stiegen die Erzeugerpreise im 2. Quartal 2023 jedoch noch mit einer Rate von 0,6 % zum Vorquartal (annualisiert 2,4 %).
36. Die **Inflationsentwicklung** war seit dem 2. Halbjahr 2021 **in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich**. [↘ ABBILDUNG 16 OBEN LINKS](#) Die Energiepreise haben zwar in allen Volkswirtschaften zu steigenden Verbraucherpreisen geführt, der Zeitpunkt und das Ausmaß des Preisanstiegs waren jedoch verschieden (Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Hierfür waren insbesondere Unterschiede in der Betroffenheit durch die Energiekrise (JG 2022 Ziffer 26), bei der Geschwindigkeit der Überwälzung auf die Endkundinnen und -kunden sowie bei den staatlichen Maßnahmen zum Umgang mit den gestiegenen Energiepreisen, verantwortlich. In vielen Volkswirtschaften waren die unkonventionellen fiskalischen Maßnahmen wenig zielgerichtet, haben teils direkt in die Energiepreise eingegriffen und diese gedeckelt (Arregui et al., 2022; Checherita-Westphal und Dorrucchi, 2023). [↘ ABBILDUNG 16 OBEN RECHTS](#) Trotz des Risikos, die Energienachfrage zu steigern, haben die unkonventionellen fiskalischen Maßnahmen, wie beispielsweise die Begrenzung von Preiserhöhungen sowie Steuersenkungen für Energieträger, geholfen, die Inflation im Euro-Raum nachhaltig zu stabilisieren (Dao et al., 2023). Hierzu hat zudem die konjunkturelle Abkühlung im Euro-Raum beigetragen.

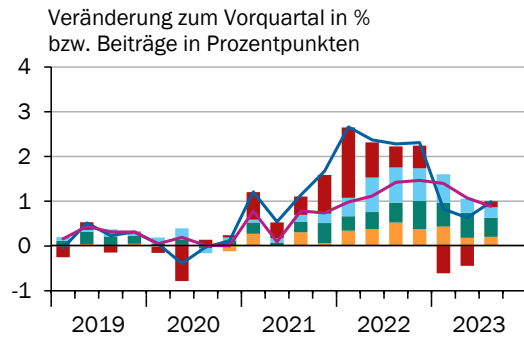
ABBILDUNG 15

HVPI-Inflation¹ im Euro-Raum im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich zurückgegangen, Dienstleistungspreise haben an Bedeutung für den Gesamtindex gewonnen

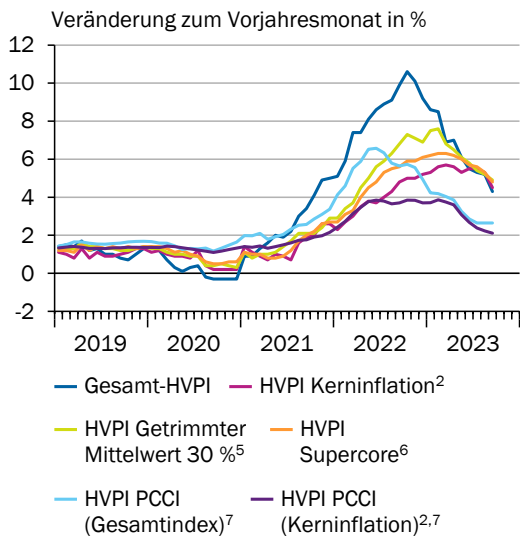
Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum sinkt nur der Beitrag der Dienstleistungen zum HVPI nicht



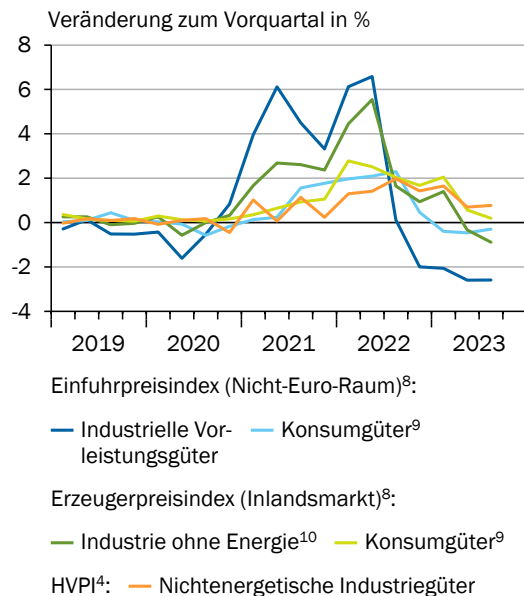
Im Vergleich zum Vorquartal treiben vor allem die wieder anziehenden Energiepreise den HVPI⁴



Verschiedene Maße zeigen zurückgehenden, aber immer noch erhöhten Inflationsdruck an



Preise auf vorgelagerten Produktionsstufen teilweise rückläufig



1 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex. 2 – Gesamtindex ohne Energie, Lebensmittel, Alkohol und Tabak. 3 – Lebensmittel einschließlich Alkohol und Tabak. 4 – Außer Energie: saison- und kalenderbereinigte Werte und bis Ende des Jahres 2022 ohne Kroatien. 5 – Bei der Berechnung des getrimmten Mittelwerts werden zu jedem Zeitpunkt jeweils 15 % der Komponenten (gemessen an ihrer Gewichtung im Gesamtindex) mit den geringsten bzw. höchsten Preissteigerungen nicht berücksichtigt. 6 – Das Supercore-Maß für die Kernrate entspricht dem Teil der Preissteigerungen der jeweiligen Komponenten des HVPI ohne Energie und Nahrungsmittel, die im Rahmen einer Regression durch die Produktionslücke erklärt werden können. Details zur Berechnung bei Ehrmann et al. (2018). 7 – Gleitende 3-Monatsdurchschnitte. Die persistente und gemeinsame Komponente der Inflation (Persistent and Common Component of Inflation, PCCI) ist ein modellbasiertes Maß für die Kernrate des HVPI im Euro-Raum, das auf einem dynamischen Faktormodell für die einzelnen Komponenten des Gesamt-HVPI bzw. des Gesamt-HVPI ohne Energie und Nahrungsmittel in zwölf Mitgliedstaaten des Euro-Raums beruht. Details zur Berechnung bei Bańbura und Bobeica (2020). 8 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). Bei 2023Q3 sind nur Werte von Juli, August enthalten. 9 – Ohne Nahrungsmittel und Tabak. 10 – Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren ohne die industriellen Hauptgruppen der Energieerzeugung.

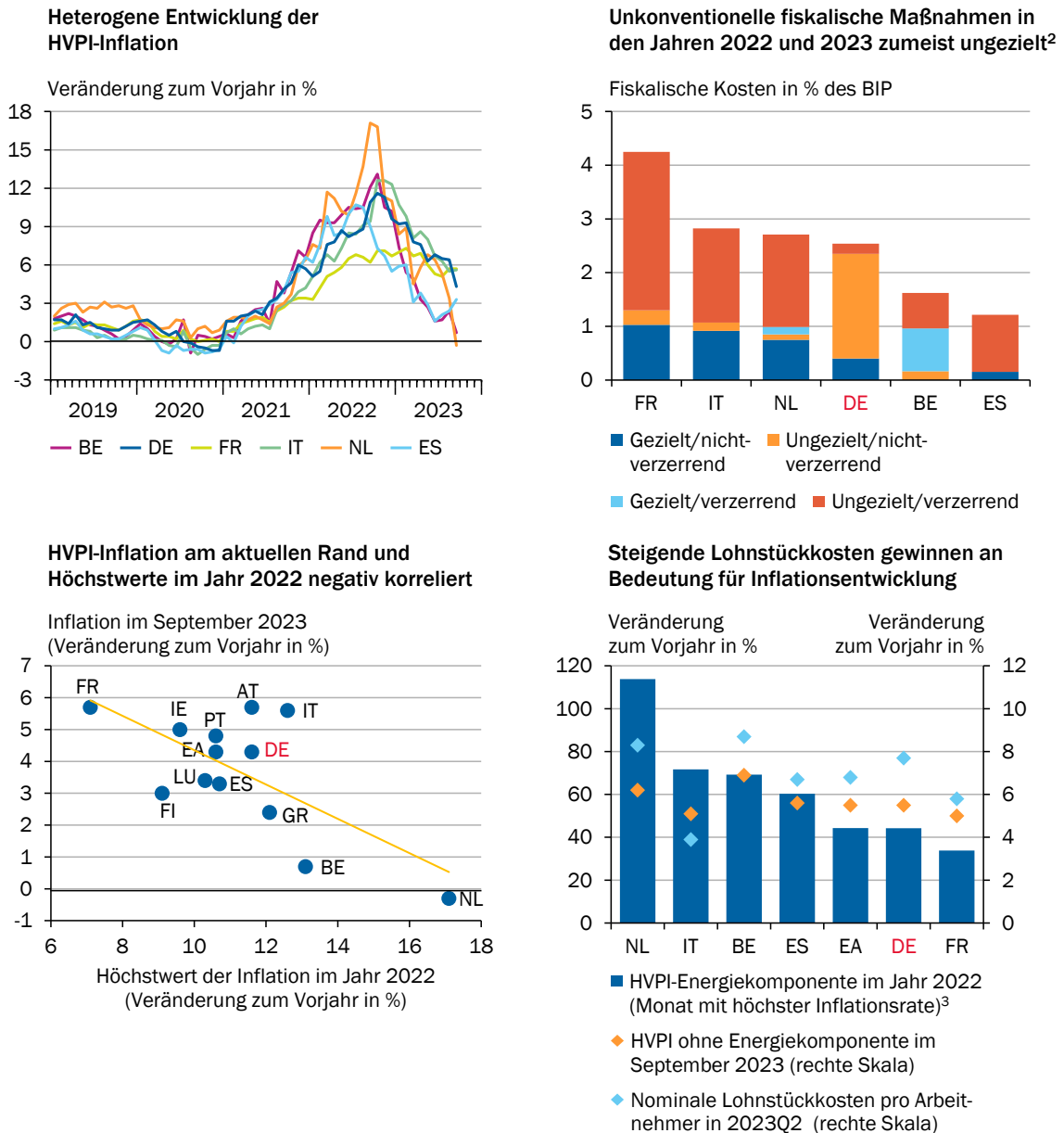
Quellen: Eurostat, EZB, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-454-03

Daten zur Abbildung

Zurzeit ist die **Inflation aufgrund des Basiseffekts** unter anderem **in denjenigen Mitgliedstaaten vergleichsweise niedrig, die im Jahr 2022 den größten Preisanstieg verzeichnet haben**. [↘ ABBILDUNG 16 UNTEN LINKS](#) Zudem erscheint die HVPI-Inflation ohne Energie nur noch begrenzt durch die Energiepreisinflation getrieben zu sein, [↘ ABBILDUNG 16 UNTEN RECHTS](#) sodass im Prognose-

↘ ABBILDUNG 16

Heterogene Entwicklung der Inflation in ausgewählten Mitgliedstaaten des Euro-Raums¹



1 – AT-Österreich, BE-Belgien, DE-Deutschland, EA-Euro-Raum, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, LU-Luxemburg, NL-Niederlande, PT-Portugal. 2 – Schätzungen aus der Studie von Arregui et al. (2022). Beispiele für die Maßnahmen sind: der Kinderbonus und der Kindersofortzuschlag für einkommensschwache Familien (gezielt/nichtverzerrend), die Gaspreisbremse (ungezielt/nichtverzerrend) und der Tankrabatt (ungezielt/verzerrend) in Deutschland sowie der Energie-Sozialtarif (gezielt/verzerrend) in Belgien. 3 – Für EA und ES: März, für FR: Juni, für DE und NL: September, für BE und IT: Oktober.

Quellen: Arregui et al. (2022), Eurostat, IWF, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-366-06

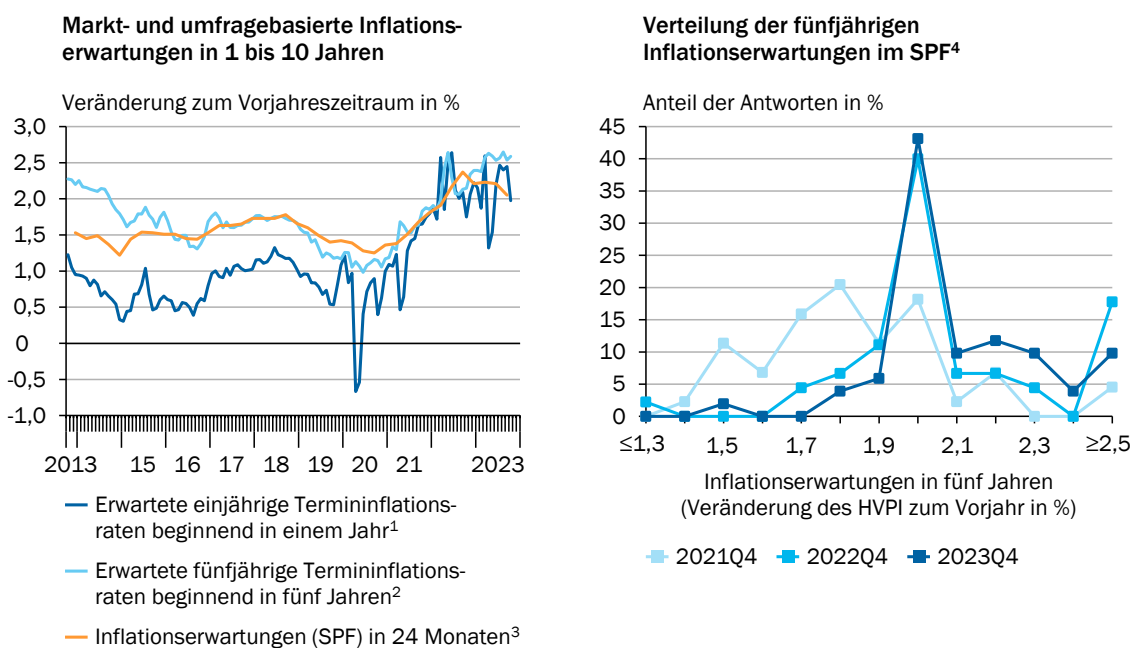
[Daten zur Abbildung](#)

horizont die Inflationsentwicklung verstärkt von der Lohn- bzw. Lohnstückkostenentwicklung getrieben sein dürfte.

37. Mit dem Rückgang der Inflation haben sich die **Inflationserwartungen** im Durchschnitt **weitestgehend stabilisiert**. Zum Teil liegen finanzmarktbasierende Maße für die Inflationserwartungen jedoch weiterhin **über dem Inflationsziel von 2 %**. [↪ ABBILDUNG 17 LINKS](#) Im Survey of Professional Forecasters (SPF), einer Umfrage der EZB unter Berufsprognostikerinnen und -prognostikern zu ihren makroökonomischen Erwartungen, ist der Mittelwert der Inflationserwartungen in fünf Jahren gegenüber dem Höchstwert aus dem Jahr 2022 auf zuletzt 2,1 % zurückgegangen (EZB, 2023a). Die Verteilung der Punktschätzungen fokussiert sich auf das Inflationsziel von 2 %. [↪ ABBILDUNG 17 RECHTS](#) Die Erwartungen sind jedoch asymmetrisch verteilt mit einem höheren Gewicht für Werte oberhalb von 2 %. Für die nächsten Jahre werden also eher Aufwärts- als Abwärtsrisiken gesehen. Ferner ist die aggregierte Unsicherheit für den langfristigen Inflationsausblick zuletzt zwar leicht gesunken, bleibt aber weiterhin auf hohem Niveau (EZB, 2023a).
38. Der EZB-Rat hat die Geldpolitik angesichts der stark erhöhten Inflationsraten und der Erwartung, dass die Inflation zu lange zu hoch bleibt, weiter gestrafft. **Die**

↪ ABBILDUNG 17

Inflationserwartungen sind gegenüber dem vergangenen Jahr zurückgegangen



1 – Marktbasierende langfristige Inflationserwartungen beginnend in einem Jahr für ein Jahr. Abgeleitet aus dem festen Zahlungsstrom von Inflationsswaps, der gegen die jährlichen realisierten Inflationsraten des nächsten Jahres bzw. der nächsten zwei Jahre getauscht wird. 2 – Marktbasierende langfristige Inflationserwartungen beginnend in fünf Jahren für fünf Jahre. Abgeleitet aus dem festen Zahlungsstrom von Inflationsswaps, der gegen die jährlichen realisierten Inflationsraten der nächsten fünf bzw. zehn Jahre getauscht wird. 3 – SPF (Survey of Professional Forecasters), Erwartungen zur Jahresinflationserwartung in 24 Monaten. 4 – SPF (Survey of Professional Forecasters), Erwartungen zur Jahresinflationserwartung in fünf Jahren. Die befragten Personen werden aufgefordert, Punktschätzungen über die erwartete Jahresinflationserwartung in fünf Jahren abzugeben. Diese Abbildung zeigt die Verteilung der angegebenen Punktschätzungen.

Quellen: EZB, Refinitiv Datastream, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-455-03

[Daten zur Abbildung](#)

Leitzinsen wurden seit Juli 2022 zehnmals in Folge in kleineren Schritten um insgesamt 4,5 Prozentpunkte angehoben. In der jüngsten Sitzung im Oktober 2023 wurde erstmals eine Pause eingelegt, da der EZB-Rat der Auffassung war, dass sich die Leitzinsen auf einem Niveau befinden, das – wenn es lange genug aufrechterhalten wird – einen erheblichen Beitrag zu einer zeitnahen Rückkehr der Inflation zum mittelfristigen Ziel von 2 % leisten wird. Die Zinssätze für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte, die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität betragen seit dem 20. September 2023 4,50 %, 4,75 % bzw. 4,00 %. [↪ ABBILDUNG 9 OBEN LINKS](#) Infolge der restriktiven Geldpolitik sind die Realzinsen, also die Nominalzinsen abzüglich der erwarteten Inflation, stark angestiegen und das Geldmengenwachstum (M3) [↪ GLOSSAR](#) war zum ersten Mal seit Mitte des Jahres 2010 im negativen Bereich. [↪ KASTEN 4](#)

39. Die **Wertpapierbestände der EZB**, die im Rahmen des Pandemie-Notfallankaufprogramms (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) und des Programms zum Ankauf von Vermögenswerten (Asset Purchase Programme, APP) erworben wurden, sanken seit März 2023 um rund 153 Mrd Euro auf knapp 4 777 Mrd Euro. Da Tilgungsbeträge fälliger Wertpapiere aus dem APP-Portfolio nicht wieder angelegt werden, **dürften** die APP-Bestände laut EZB bis September 2024 voraussichtlich um **weitere** knapp **333 Mrd Euro sinken**. Tilgungsbeträge aus den PEPP-Beständen werden hingegen bis mindestens Ende des Jahres 2024 flexibel über die Zeit, Anlageklassen und Mitgliedstaaten hinweg wieder angelegt (EZB, 2022, 2023b). Die **konsolidierte Bilanz des Eurosystems** ist insgesamt auch vor dem Hintergrund des massiven Rückgangs der gezielten längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte (GLRG) seit Anfang des Jahres 2023 um knapp 918 Mrd Euro auf 7 038 Mrd Euro **gefallen**.

[↪ KASTEN 4](#)

Analyse: Wie restriktiv ist die geldpolitische Ausrichtung im Euro-Raum?

Im Zuge der anhaltenden Normalisierung der Geldpolitik hat die **EZB die stärkste Leitzinserhöhung seit ihrem Bestehen durchgeführt**. Dies hat die kurzfristigen Realzinsen – gemessen an der Differenz zwischen kurzfristigen Geldmarktzinssätzen und kurzfristigen Inflationserwartungen von Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern – deutlich ansteigen lassen. [↪ ABBILDUNG 18 LINKS](#) Inwieweit dies restriktiv auf die Wirtschaft wirkt, kann unter anderem anhand des Vergleichs mit dem geschätzten neutralen Zins [↪ GLOSSAR](#) bewertet werden. Werden Benchmarkzinssätze für Staatsanleihen und Inflationserwartungen über entsprechende Zeithorizonte als Maßstab herangezogen, dann liegen die **Realzinsen mit einem Zeithorizont von mindestens einem Jahr mittlerweile deutlich über dem geschätzten neutralen Zins, r^*** . [↪ ABBILDUNG 18 RECHTS](#) Vergleicht man die Zinsstrukturkurve der Realzinsen vor der Finanzkrise im 3. Quartal 2008 – zum Hochpunkt der damaligen geldpolitischen Straffung, als die Inflation sowie die Realzinsen Höchstwerte erreichten – mit derjenigen am aktuellen Rand, dann liegen die mittel- bis langfristigen Realzinsen heute stärker über dem neutralen Zins als damals. [↪ ABBILDUNG 18 RECHTS](#)

Einfache Zentralbankreaktionsfunktionen (Zinsregeln) wie beispielsweise die Taylor-Regel können weitere Anhaltspunkte für die geldpolitische Ausrichtung liefern (JG 2022 Ziffern 135 ff.). Im Zuge der geldpolitischen Straffung ist der Leitzins dem mittels der Taylor-Regel berechneten Zinssatz deutlich näher gekommen. Allerdings lag der Leitzins in der jüngsten Vergangenheit deutlich unterhalb des Taylor-Zinses. [↪ ABBILDUNG 19 LINKS](#) Unter der Annahme, dass

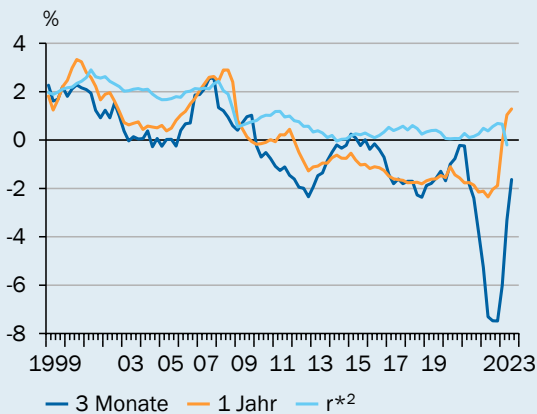
die prognostizierten Entwicklungen von Inflation und Wirtschaftsleistung eintreten und dass der Leitzins für einige Zeit auf dem aktuellen Niveau verharrt, deuten die **Zinsregeln eine geldpolitische Straffung an, die hinreichend restriktiv ist**, damit die Inflation zu ihrem Zielwert zurückkehrt.

Die **historisch starke Anhebung der Leitzinssätze** hatte einen **deutlichen Rückgang des Geldmengenwachstums** [↘ GLOSSAR](#) zur Folge. Die Wachstumsrate des breitesten Aggregats M3 sank im Vergleich zum Vorjahresmonat von seinem Höchstwert von rund 12,6 % im Januar 2021 auf -1,2 % im September 2023. [↘ ABBILDUNG 19 RECHTS](#) Dies ging mit einem starken Rückgang des Kreditwachstums sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor einher, wobei Letzterer durch die Verringerung der APP-Wertpapierbestände [↘ ZIFFER 39](#) bedingt sein dürfte. Der starke Rückgang des Geldmengenwachstums deutet ebenfalls auf eine restriktive Ausrichtung der Geldpolitik hin. [↘ ABBILDUNG 19](#)

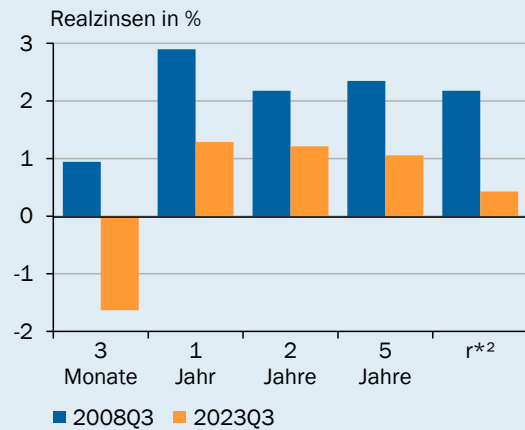
[↘ ABBILDUNG 18](#)

Entwicklung der Realzinsen¹ im Euro-Raum

Historischer Vergleich zwischen kurzfristigen Realzinsen und Schätzungen für den neutralen Zins r^*



Vergleich der Realzinsen am Hochpunkt vor der Finanzkrise und aktuell



1 – Differenz zwischen dem nominalen Euriborzinssatz bzw. dem Benchmark-Zinssatz auf Staatsanleihen der Mitgliedstaaten im Euro-Raum und den Inflationserwartungen aus dem Survey of Professional Forecasters mit der gleichen Laufzeit. 2 – Schätzungen für den neutralen Zins r^* im Euro-Raum werden von der Federal Reserve Bank of New York auf Basis des Holston-Laubach-Williams-Modells regelmäßig aktualisiert (Holston et al., 2017). Aufgrund der hohen Volatilität von r^* wurde für 2008Q3 der Durchschnittswert von 2007Q4 bis 2008Q3 und für 2023Q2 der Durchschnittswert von 2022Q3 bis 2023Q2 verwendet.

Quellen: EZB, Fed, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-318-02

[Daten zur Abbildung](#)

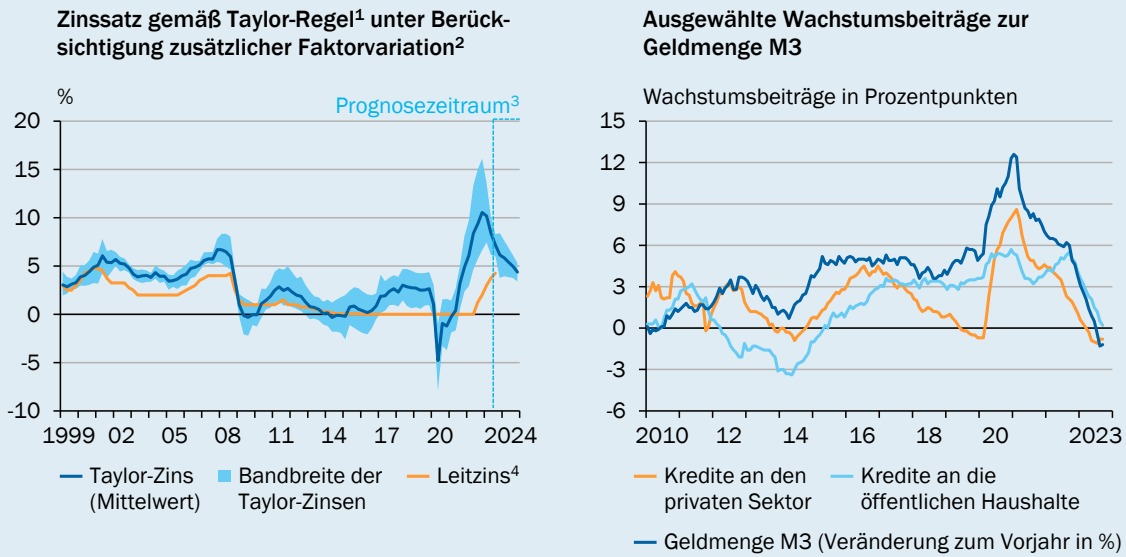
Um die Auswirkungen der geldpolitischen Straffung und die damit verbundene Unsicherheit zu evaluieren, wurde in einer Studie der EZB (Darracq-Paries et al., 2023) zuerst die Wirkung der Geldpolitik auf die Zinsstrukturkurve geschätzt und diese anschließend mithilfe von mehreren Modellen in makroökonomische Effekte übersetzt. Die restriktive **geldpolitische Ausrichtung** dürfte den Modellberechnungen der EZB zufolge bis über den Prognosehorizont hinaus deutlich **dämpfende Effekte auf das BIP sowie auf die Inflation** haben. Während die Wirkung der bis März 2023 beschlossenen Zinserhöhungen auf das BIP der Studie zufolge ihren Hochpunkt im Jahr 2023 haben dürfte, liegt dieser bei der Inflation voraussichtlich erst im nächsten Jahr.

Die restriktive Geldpolitik dürfte sich auch **unterschiedlich stark auf die einzelnen Mitgliedstaaten** auswirken, unter anderem aufgrund der heterogenen Wirtschaftsstruktur. [↘ KASTEN 3](#) So finden Mandler et al. (2022) im Rahmen eines empirischen Mehrländer-Modells, dass das reale

BIP in Deutschland nach einer Zinserhöhung stärker zurückgeht und das Preisniveau weniger stark reagiert als in den anderen großen Volkswirtschaften des Euro-Raums. Dies dürfte einerseits an dem höheren Anteil der Wirtschaftszweige mit einer zinsreagibleren Nachfrage, wie etwa das Verarbeitende Gewerbe, und andererseits an den geringeren Rigiditäten bei befristeten Arbeitsverträgen liegen.

▾ **ABBILDUNG 19**

Steigende Leitzinsen und schrumpfende Geldmenge



1 – Gleichung: $i = 2 + \pi + 0,5(\pi - \pi^*) + 0,5y$. i ist der von der Taylor-Regel implizierte Zins für den Geldmarkt; er ist abhängig vom realen Zinssatz im langfristigen Gleichgewicht (geschätzt 2 %), von der laufenden Inflationsrate in Abweichung vom Ziel der Notenbank, $(\pi - \pi^*)$, und von der Produktionslücke, y . $y = 100(Y - Y^*)/Y^*$, wobei Y das reale BIP und Y^* das Produktionspotenzial ist. 2 – Bezieht sich auf den Euro-Raum mit 20 Mitgliedstaaten. Die Berechnung basiert auf allen Kombinationen von drei Inflationsmaßen (HVPI, Kern-HVPI und BIP-Deflator), drei Produktionslücken (AMECO, IWF und OECD) und zwei verschiedenen Gleichgewichtszinsen (2 % konstant und variabler r^* nach Holston et al. (2017)). Aufgrund erhöhter Volatilität von r^* wurde für die Berechnung der Prognosewerte der Durchschnitt aus den Werten von 2022Q3 bis 2023Q2 verwendet. Der Kern-HVPI wurde für den Zeitraum zwischen den Jahren 1999 und 2001 durch den HVPI ohne Energie und Nahrungsmittel (zeitvariierende Länderzusammensetzung) approximiert. 3 – Basierend auf Prognosen von AMECO, EZB, IWF und OECD. 4 – Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte.

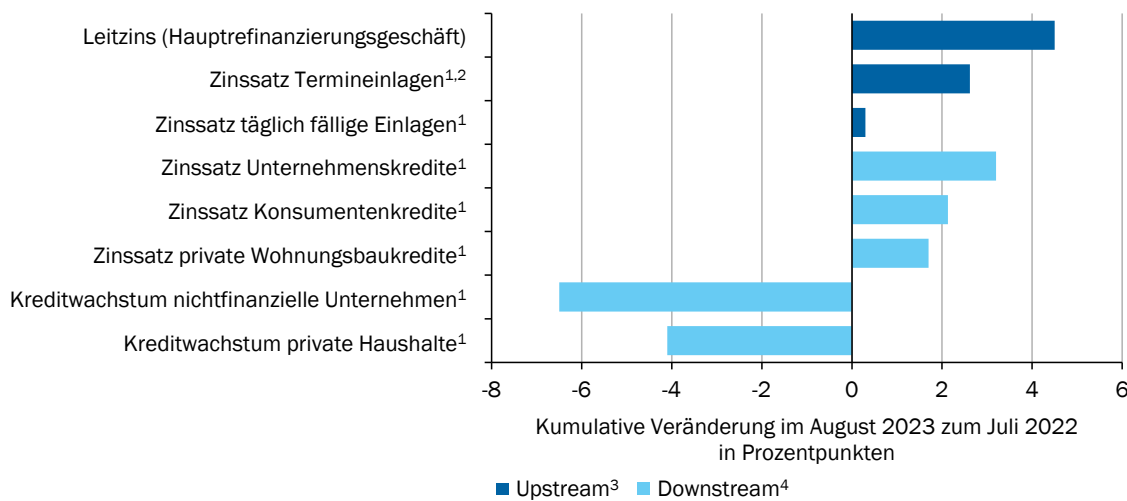
Quellen: EZB, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-320-02

[Daten zur Abbildung](#)

40. Die starke **geldpolitische Straffung** im Euro-Raum seit Juli 2022 hat die **Finanzierungskosten der Banken erhöht**. Auf der Einlagenseite stiegen insbesondere die Zinssätze auf Termineinlagen, während jene auf täglich fällige Einlagen bislang auch im Vergleich zu früheren Straffungsphasen nur sehr wenig gestiegen sind. ▾ **ABBILDUNG 20** Letzteres wirkt sich stabilisierend auf die Zinsmargen aus. ▾ **PLUSTEXT 1** Banken, deren Finanzierungs- bzw. Opportunitätskosten aufgrund der geldpolitischen Straffung gestiegen sind, **hoben die Zinsen** auf neue **Unternehmens- und Konsumentenkredite** sowie auf **Wohnungsbaukredite für private Haushalte an**. Relativ zum Ausgangswert war dieser Anstieg bei Unternehmenskrediten am höchsten, gefolgt von den Wohnungsbaukrediten. Parallel zum Zinsanstieg nahm das Wachstum der Unternehmenskredite zwischen Juli 2022 und August 2023 von 6,6 % gegenüber dem Vorjahresmonat auf 0,1 % und jene der Kredite an private Haushalte von 4,5 % auf 0,4 % ab.

▸ **ABBILDUNG 20**

Finanzierungsbedingungen verschärft
Geldpolitische Straffung und Finanzierungsbedingungen im Euro-Raum



1 – Kredite und Einlagen von Kreditinstituten und sonstigen Finanzinstituten (ohne Geldmarktfonds und Zentralbanken) für das Neugeschäft. 2 – Über alle Laufzeiten. 3 – Beschreibt die in der Transmission vorgelagerten Indikatoren, die direkt an den Finanzierungsbedingungen am Geld- und Kapitalmarkt ansetzen. 4 – Erfasst nachgelagerte Indikatoren, die vor allem die Finanzierungsbedingungen im Kreditgeschäft der Banken wiedergeben.

Quellen: Deutsche Bundesbank, EZB, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-459-01

[Daten zur Abbildung](#)



▸ **PLUSTEXT 1**

Zinsänderungsrisiken der Banken

Kurzfristig wirkt sich eine Zinssteigerung aufgrund der **unterschiedlichen Fristigkeiten von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten der Banken** üblicherweise negativ auf deren Zinsmargen aus, d. h., auf die Differenz zwischen Zinserträgen und -kosten. Die Zinskosten für überwiegend kurzfristige Verbindlichkeiten wie Einlagen steigen unmittelbar an, während die Zinserträge der oft langfristigen Vermögenswerte, wie Kredite, nur langsam im Umfang des Neugeschäfts zunehmen. Gegenwärtig stellt sich die Entwicklung jedoch anders dar. In Deutschland hatte die Zinsmarge (bezogen auf den gesamten Kreditbestand) ab Mitte des Jahres 2022 zunächst sogar leicht zugenommen und stagnierte seit Anfang des Jahres (Deutsche Bundesbank, 2023b). Denn bisher wurden die **Zinsen auf täglich fällige Einlagen nur sehr wenig heraufgesetzt**. ▸ **ABBILDUNG 20** Der schwache Anstieg der Einlagenzinsen wird in der Literatur vor allem mit unvollständigem Wettbewerb im Bankenmarkt erklärt (De Graeve et al., 2007; Drechsler et al., 2017; JG 2019 Ziffern 381 f.). Mit Auslaufen der Zinsbindungsfristen für die von Banken gehaltenen langfristigen Vermögenswerte dürfte sich der positive Effekt höherer Kreditzinsen deutlich verstärken, sodass die Zinsmargen der Banken langfristig deutlich steigen werden. Dies wirkt Verlusten entgegen, die Banken mit ihren langfristigen Vermögenswerten infolge der höheren Zinsen erleiden können, und trägt so positiv zur Finanzstabilität bei.

- 41. Mit dem Abklingen des Energiepreisschocks infolge des russischen Angriffskriegs und der Normalisierung der Lieferketten sind die Binnennachfrage und insbesondere das **Nominallohnwachstum** zum **treibenden Faktor für die**

Inflationentwicklung geworden. [↘ ZIFFER 18](#) Allerdings wird die Verlangsamung der Inflation in manchen Mitgliedstaaten auch durch starke Basiseffekte in der Energiekomponente beeinflusst. [↘ ZIFFER 36](#) So dürfte der Beitrag der Energiekomponente bis in das 4. Quartal 2023 negativ bleiben. [↘ ZIFFER 42](#) Die weitere Entspannung der Lieferketten [↘ KASTEN 5](#) und der nachlassende Preisdruck auf den vorgelagerten Produktionsstufen [↘ ZIFFER 35](#) dürften die Inflation bei nichtenergetischen Industriegütern weiter sinken lassen. Gleichzeitig dürfte der Preisauftrieb bei den Dienstleistungen hoch bleiben, auch da weiterhin mit deutlichen Nominallohnerhöhungen zu rechnen ist. [↘ KASTEN 7](#) Zum einen dürften inflationsbedingte Kaufkraftverluste teilweise noch nicht kompensiert sein. Zum anderen dürften die anhaltend hohe Nachfrage nach Arbeitskräften und die Fachkräftengänge im Prognosezeitraum das Lohnwachstum hoch halten.

Der Sachverständigenrat prognostiziert für den Euro-Raum im **Jahresdurchschnitt 2023** einen **Anstieg des HVPI** gegenüber dem Vorjahr um **5,6 %**. Im **Jahr 2024** ist ein Rückgang der Inflationsrate auf **2,9 %** zu erwarten.

[↘ KASTEN 5](#)

Prognoseannahmen für den Euro-Raum und Deutschland

Die **Großhandelspreise für Energieträger** sind im Laufe des Jahres 2023 deutlich zurückgegangen. [↘ TABELLE 3](#) Die Terminpreise für Erdgas lassen allerdings eine neuerliche Erhöhung im Winterhalbjahr 2023/24 erwarten. Im Jahr 2024 dürften sich die Preise auf erhöhtem Niveau stabilisieren. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass es im Prognosehorizont nicht zu einer Mangellage bei Erdgas kommen wird. [↘ ZIFFER 42](#) Bei Strom ist von einer volatileren und tendenziell aufwärtsgerichteten Preisentwicklung auszugehen. Die Terminmärkte für Rohöl der Sorte Brent legen für das Jahr 2024 im Vergleich zum aktuellen Niveau (bei Datenschluss) geringfügig fallende Preise nahe.

[↘ TABELLE 3](#)

Prognoseannahmen

	Einheit	2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Ölpreis (Brent)	US-Dollar/Barrel	82,2	77,9	86,0	91,1	88,0	85,6	83,9	82,5
Gaspreis (EGIX THE)	Euro/MWh	54,3	35,9	34,2	47,5	52,1	50,7	50,8	54,2
Strompreis (EEX Phelix)	Euro/MWh	122,9	99,5	98,3	95,6	128,1	113,3	123,7	139,9
Einlagezins (EZB) ¹	% p. a.	2,5	3,3	3,8	4,0	3,9	3,5	3,1	3,0
Wechselkurs (EZB)	Euro in US-Dollar	1,07	1,09	1,09	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05

1 – Zinssatz für die Einlagefazilität.

Quellen: CPB, EEX, EZB, ICE, NYMEX, Refinitiv Datastream, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-368-01

[Daten zur Tabelle](#)

Die Zinsschritte der Fed, der Bank of England und der EZB sind allmählich kleiner geworden, und die **Terminzinsen lassen ein Ende der geldpolitischen Straffungen erwarten**. [↘ ABBILDUNG 20](#) Infolge der geldpolitischen Straffung im Euro-Raum hat der Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-Dollar seinen Aufwärtstrend bis Mitte Juli 2023 fortgesetzt, wertete aber seitdem deutlich ab. **Für den Prognosehorizont** wird das zum Datenschluss beobachtete **Wechselkursniveau von 1,05 US-Dollar je Euro konstant fortgeschrieben**.

Wie in der Frühjahrsprognose 2023 trifft der Sachverständigenrat unverändert die Annah-

me, dass **über den Prognosehorizont keine Normalisierung der Handelsbeziehungen zu Russland stattfinden wird**, dass das Sanktionsregime der Europäischen Union bestehen bleibt und somit die Importe an Rohstoffen und Energieträgern aus Russland nicht steigen. Es wird jedoch angenommen, dass die Auswirkungen im Prognosehorizont weiter abnehmen.

Die **Lieferengpässe** bei Materialien und Vorprodukten sind im Euro-Raum laut einer Umfrage der Europäischen Kommission zuletzt **weiter zurückgegangen**. Sie liegen aber immer noch über dem durchschnittlichen Niveau der Jahre 2015 bis 2019. Der rückläufige Trend dürfte sich im Prognosehorizont weiter fortsetzen. Demgegenüber sind **Arbeitskräfteengpässe weiterhin stark ausgeprägt**, nicht zuletzt in Deutschland. Die konjunkturelle Schwäche und der Rückgang der Krankenstände [↘ KASTEN 8](#) haben diese Engpässe nur geringfügig entspannt.

3. Chancen und Risiken: Inflationsentwicklung und geldpolitische Wirkung

42. Für die konjunkturelle Entwicklung **im Euro-Raum überwiegen** weiterhin die **Abwärtsrisiken**. Ari et al. (2023) zeigen für 111 Inflationsschocks in 56 fortgeschrittenen Volkswirtschaften und Entwicklungsländern im Zeitraum 1973 bis 2014, dass das Risiko eines **erneuten Inflationsanstiegs** nicht zu vernachlässigen ist – insbesondere, wenn eine restriktive geld- und fiskalpolitische Ausrichtung nicht ausreichend lang aufrecht gehalten wird. [↘ ZIFFER 37](#) **Gleichzeitig** könnte die **geldpolitische Straffung stärkere Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft** haben als erwartet. Dies würde die Nachfrage weiter belasten und die wirtschaftliche Aktivität zusätzlich dämpfen.

Zwar sind die **Energiepreise** und ihre Volatilität im Jahr 2023 stark zurückgegangen. Es bestehen jedoch weiterhin Risiken im Hinblick auf die Energieversorgung, beispielsweise aufgrund einer Verknappung des Erdgasangebots im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. [↘ ZIFFERN 19 F. UND 25](#) Eine **anhaltend höhere Preisvolatilität** würde sich negativ auf das Konsumentenvertrauen auswirken, insbesondere in den Volkswirtschaften, in denen Großhandelspreise vergleichsweise schnell an Endkunden weitergegeben werden. Zudem dürften sich höhere Energiepreise in höheren Lebensmittelpreisen niederschlagen. Zusammen mit der noch unvollständigen Erholung der Realeinkommen würden **erneute Kaufkraftverluste** die privaten Konsumausgaben weiter belasten.

IV. DEUTSCHE KONJUNKTUR

43. Die **Energiekrise** des Jahres 2022 **und die erhöhte Inflation haben deutliche Spuren** in der deutschen Wirtschaft **hinterlassen**. So ist ein starker Rückgang der Wirtschaftsleistung zwar bislang ausgeblieben. **Auf einen Wachstumspfad kehrte die Gesamtwirtschaft** bisher allerdings **nicht zurück**. Sie **dürfte sich** im Prognosehorizont **nur langsam erholen**. Angesichts der global gedämpften Konjunktur und der geldpolitischen Straffung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften sind vom Außenhandel und den Investitionen keine expansiven Impulse zu erwarten.

Der **Sachverständigenrat erwartet**, dass das **deutsche BIP im Jahr 2023 um 0,4 % schrumpft und im Jahr 2024 um 0,7 % wächst**. Die Inflation dürfte von 6,9 % im Jahr 2022 auf 6,1 % im Jahr 2023 und auf 2,6 % im Jahr 2024 zurückgehen. Die Kerninflation bleibt mit Raten von 5,2 % im Jahr 2023 und 3,2 % im Jahr 2024 deutlich erhöht. [↘ TABELLE 5](#)

1. Gebremste Erholung

44. Das **BIP fiel** preis-, saison- und kalenderbereinigt **im 1. Quartal 2023 um 0,1 % gegenüber dem Vorquartal**. Die inländische Verwendung ging gleichzeitig um 1,0 % und damit wesentlich stärker zurück. Hierbei beeinflussten Sondereffekte das Konjunkturbild stark. Während die Bau- und Ausrüstungsinvestitionen angesichts milder Temperaturen und immer noch erhöhter Auftragsbestände sowie nachlassender Lieferengpässe stiegen, führten die Rückgänge bei den Vorräten zu einem insgesamt negativen Beitrag der Investitionen. Die Konsumausgaben gingen ebenfalls zurück, wobei der öffentliche Konsum aufgrund auslaufender coronabedingter Ausgaben geradezu einbrach. Der stärkste positive Einzelbeitrag zum BIP-Wachstum im 1. Quartal kam von den Importen, die um 1,5 % zurückgingen und damit das BIP stützten. **Im 2. Quartal kehrten sich die Beiträge des Außenhandels und der inländischen Verwendung um**. So wuchs einerseits die inländische Verwendung um 0,6 %, vorwiegend aufgrund expandierender Investitionen. Andererseits sanken die Exporte – bei konstanten Importen – um 1,1 %. **Insgesamt stagnierte das BIP im 2. Quartal 2023**.

Der Einbruch des Staatskonsums im ersten Quartal 2023 war in der Frühjahrsprognose nicht antizipiert worden. Nicht zuletzt deswegen musste das prognostizierte jahresdurchschnittliche **BIP-Wachstum im Jahr 2023 um 0,6 Prozentpunkte nach unten revidiert** werden. [↘ KASTEN 6](#) [↘ ZIFFER 50](#)

▸ KASTEN 6

Hintergrund: Prognoserevision

Im Folgenden werden Änderungen der BIP-Prognose für das Jahr 2023 gegenüber der Frühjahrsprognose diskutiert. **Im Vergleich zum März 2023 fällt die Prognose des Sachverständigenrates für das Wachstum des deutschen BIP im Jahr 2023 um 0,6 Prozentpunkte niedriger aus.** ▸ TABELLE 4 Die Datenrevision der aktuellen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts veränderte den Überhang aus dem Jahr 2022 kaum (-0,2 % gegenüber -0,1 % im Frühjahr).

▸ TABELLE 4

Vergleich der Frühjahrs- und Herbstprognose für das Jahr 2023

	Prognose des Sachverständigenrates					
	März 2023		JG 2023		Differenz	
	Veränderung zum Vorjahr ¹	Wachstumsbeitrag ²	Veränderung zum Vorjahr ¹	Wachstumsbeitrag ²	Veränderung zum Vorjahr ³	Wachstumsbeitrag ²
Bruttoinlandsprodukt	0,2	x	- 0,4	x	- 0,6	x
Inländische Verwendung	- 0,1	0,0	- 0,8	- 0,8	- 0,8	- 0,8
Konsumausgaben	- 0,5	- 0,4	- 1,3	- 0,9	- 0,8	- 0,6
Private Konsumausgaben ⁴	- 0,9	- 0,5	- 0,8	- 0,4	0,1	0,1
Konsumausgaben des Staates	0,5	0,1	- 2,4	- 0,5	- 2,8	- 0,6
Bruttoanlageinvestitionen	- 0,9	- 0,2	0,2	0,0	1,1	0,2
Ausrüstungsinvestitionen ⁵	2,2	0,1	3,1	0,2	0,9	0,1
Bauinvestitionen	- 3,7	- 0,5	- 1,3	- 0,2	2,4	0,3
Sonstige Anlagen	3,0	0,1	- 0,2	0,0	- 3,2	- 0,1
Vorratsveränderungen	x	0,5	x	0,1	x	- 0,4
Außenbeitrag	x	0,2	x	0,3	x	0,1
Exporte	0,6	0,3	- 1,2	- 0,6	- 1,7	- 0,9
Importe	0,1	- 0,1	- 1,9	0,9	- 2,0	1,0

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

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-377-01

[Daten zur Tabelle](#)

Für das **1. Quartal 2023** wies das Statistische Bundesamt allerdings einen Rückgang des BIP von 0,1 % aus. Damit **fiel das Wachstum** in diesem Quartal **um 0,3 Prozentpunkte schwächer aus als** in der Frühjahrsprognose **angenommen**. Dies ist größtenteils auf den Staatskonsum zurückzuführen, der anders als unterstellt nicht stagnierte, sondern um 1,9 % zurückging. ▸ ZIFFER 50 Der Außenbeitrag wurde dagegen sowohl export- als auch importseitig unterschätzt und stützte damit unerwarteterweise das BIP. Im **2. Quartal 2023** ergab sich bislang **kein Prognosefehler beim BIP-Wachstum**. Allerdings stiegen die Exporte um 1,4 Prozentpunkte weniger als vom Sachverständigenrat erwartet, während die Bauinvestitionen um 0,7 Prozentpunkte stärker zunahmen.

Für das 3. und 4. Quartal des Jahres 2023 dürfte sich das Wachstum des BIP schlechter darstellen, als im Frühjahr prognostiziert wurde. So legen die ifo Exporterwartungen nahe, dass sich die unerwartet schwache Entwicklung der Exporte aus dem 2. Quartal im 3. Quartal fortsetzt. Aufgrund des unerwartet starken Rückgangs der Importe im 1. Quartal bleibt der

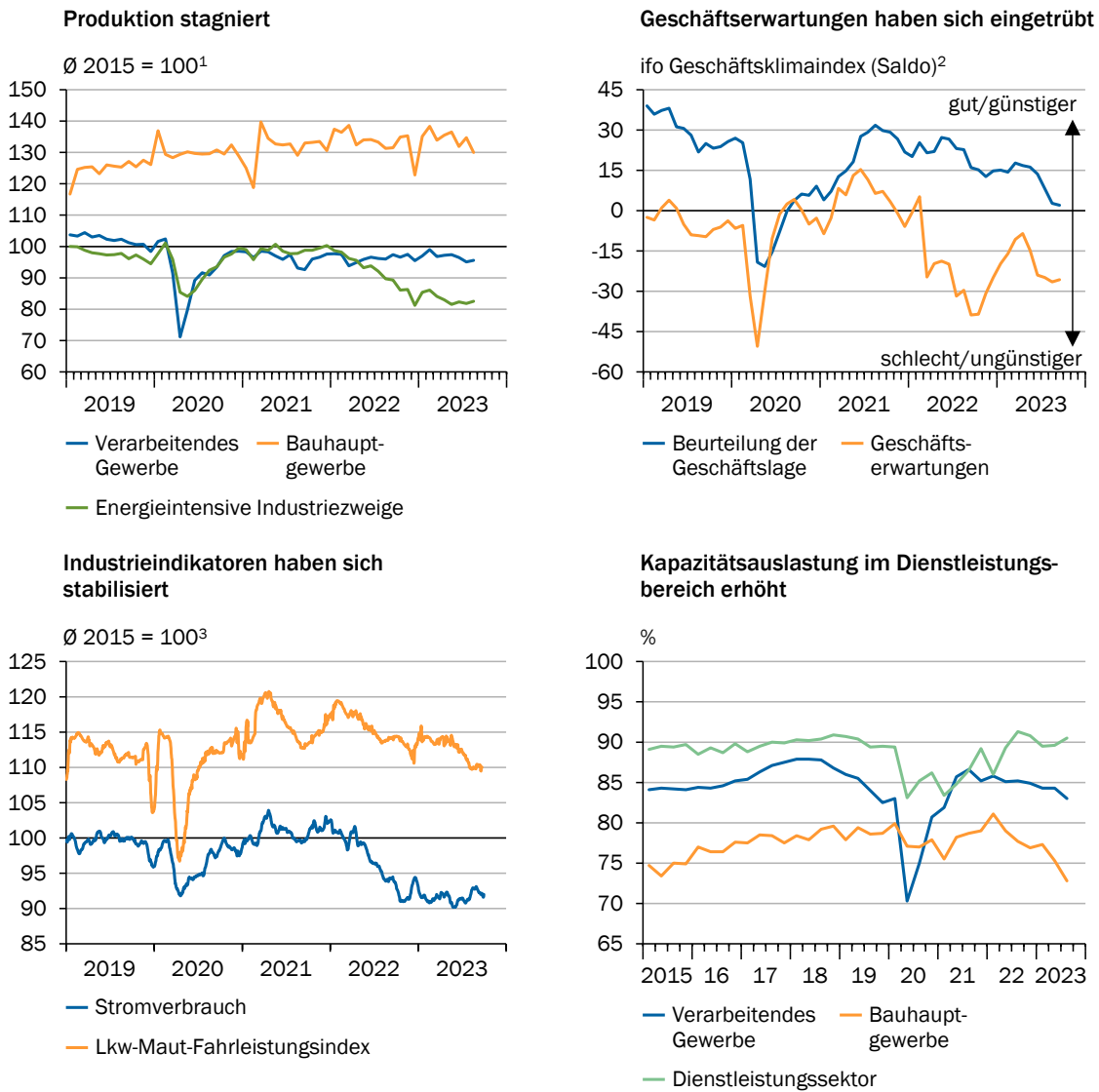
Wachstumsbeitrag des Außenhandels der Frühjahrsprognose für das Gesamtjahr 2023 allerdings nahezu bestehen. [↪ ZIFFERN 54 F.](#) Die **Abwärtskorrektur im Gesamtjahr 2023** ist größtenteils auf die **unerwartet schwache inländische Verwendung** zurückzuführen, bedingt durch den rückläufigen Staatskonsum und einen stärker als erwarteten Vorratsabbau im Verlauf des Jahres 2023. Die Bauinvestitionen stützen dagegen unerwarteterweise.

Die pessimistischen Wachstumserwartungen für das 2. Halbjahr 2023 tragen auch zur **Abwärtsrevision des prognostizierten BIP-Wachstums für das Jahr 2024** bei. So dürfte der Überhang 0 % für das Jahr 2024 betragen statt 0,3 %, wie noch in der Frühjahrsprognose angenommen. Hinzu kommen im Vergleich zur Frühjahrsprognose geringere prognostizierte Quartalswachstumsraten im Jahr 2024, **bedingt durch die schwache Entwicklung beim Außenhandel und bei den Bauinvestitionen.**

45. **Auch bei den Komponenten der Entstehung des BIP zeigt sich eine heterogene Entwicklung.** Im 1. Halbjahr 2023 sank die BWS mit $-1,8\%$ vor allem im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe. Neben den Kaufkraftverlusten des Jahres 2022 dürften hierfür auch Lieferschwierigkeiten im Lebensmitteleinzelhandel eine Rolle gespielt haben (ifo, 2023a). Die Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe stagnierte im 1. Halbjahr 2023 nahezu, wobei nachlassende Lieferengpässe bei Vorprodukten und hohe Auftragsbestände einen Rückgang verhindert haben dürften. **Die energieintensiven Wirtschaftszweige leiden weiterhin unter den Folgen der Energiekrise** des vergangenen Jahres und haben sich trotz des Rückgangs der Energiegroßhandelspreise nur geringfügig erholt. Ihr Produktionsniveau liegt noch unter dem Tiefpunkt der Coronakrise im Jahr 2020. [↪ ABBILDUNG 21 OBEN LINKS](#) Seit Ausbruch des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine verzeichneten alle energieintensiven Wirtschaftszweige Produktionsrückgänge. In der Chemieproduktion sowie der Metallerzeugung und -bearbeitung zeichnete sich in den ersten sieben Monaten des Jahres 2023 allerdings eine Stabilisierung ab. Die Rückgänge dürften damit zusammenhängen, dass sich die **Erdgas- und Strompreise im Vergleich zu den 2010er-Jahren und im internationalen Vergleich auf einem erhöhten Niveau eingependelt** haben [↪ KASTEN 5](#) und die Unsicherheit über die weitere Preisentwicklung angesichts der Volatilität hoch ist. [↪ ZIFFER 42](#) Umfragen deuten darauf hin, dass die hohen Energiepreise auch mittelfristig negative Auswirkungen auf das Produktionspotenzial haben dürften (Deutsche Bundesbank, 2023b). [↪ ZIFFER 71](#)
46. **Die vorliegenden Indikatoren** deuten für das **3. Quartal 2023** auf einen Rückgang des BIP **um 0,1 %** hin. Während die Dienstleistungsumsätze im Juli um $0,9\%$ gegenüber dem Durchschnitt des Vorquartals ausgeweitet wurden, fielen die Industrieproduktion und die Einzelhandelsumsätze bis zum August 2023 um $1,7\%$ bzw. $0,8\%$ gegenüber dem Durchschnitt des Vorquartals. Darüber hinaus deuten auch der ifo Geschäftsklimaindex und der Einkaufsmanagerindex einen Rückgang an. Die ifo Kapazitätsauslastung zeigt eine rückläufige, im Vergleich mit modellbasierten Schätzungen allerdings hohe gesamtwirtschaftliche Auslastung an. Die Auslastung ist im Dienstleistungsbereich deutlich höher als im Baugewerbe und im Verarbeitenden Gewerbe. [↪ ABBILDUNG 21 UNTEN RECHTS](#) **Für das 4. Quartal 2024** weisen Echtzeitindikatoren und Indikatormodelle auf eine **geringfügige Belebung** hin, [↪ ABBILDUNG 21 UNTEN LINKS](#) sodass das BIP um $0,1\%$ steigen dürfte.

▸ **ABBILDUNG 21**

Konjunkturindikatoren in Deutschland



1 – Volumenindex; saison- und kalenderbereinigte Werte. 2 – Geschäftserwartungen in den nächsten sechs Monaten. Differenz der prozentualen Anteile, die eine Verbesserung und eine Verschlechterung erwarten bzw. beurteilen. 3 – Gleitender 30-Tagesdurchschnitt; saison- und kalenderbereinigte Werte.

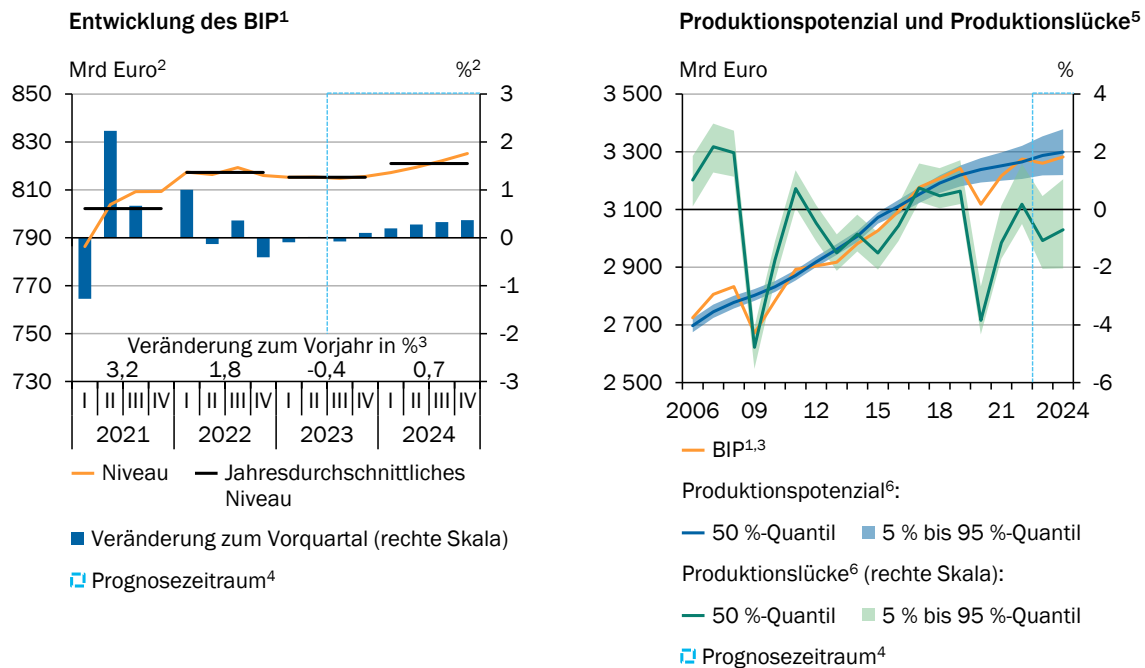
Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, ifo, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-365-01

Daten zur Abbildung

47. Im Jahr 2024 dürften die **BIP-Wachstumsraten** kontinuierlich, aber nur **verhalten zunehmen**. Das **BIP dürfte insgesamt um 0,7 % wachsen**, allein getragen durch die inländische Verwendung. Diese dürfte im Gesamtjahr mit 0,9 % stärker wachsen als das BIP. Der schrumpfende Außenbeitrag dürfte dagegen das BIP-Wachstum um 0,2 Prozentpunkte senken, was auf den zu erwartenden Importanstieg sowie schwaches Exportwachstum zurückgeht. [▸ ABBILDUNG 22 LINKS](#) [▸ TABELLE 5](#) [▸ TABELLE 11 ANHANG](#) Die modellgestützt ermittelte Produktionskapazität ist im laufenden Jahr um 1,1 % unterausgelastet. Die Auslastung dürfte im kommenden Jahr steigen, allerdings noch um 0,7 % unterhalb des Potenzials liegen. [▸ ZIFFER 71](#) [▸ ABBILDUNG 22 RECHTS](#)

➤ **ABBILDUNG 22**

Voraussichtliche Entwicklung in Deutschland



1 – Verkettete Volumenwerte, Referenzjahr 2015. 2 – Saison- und kalenderbereinigt. 3 – Ursprungswerte. 4 – Prognose des Sachverständigenrates. 5 – Eigene Berechnungen. 6 – Quantile der Stichprobe.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-030-03

[Daten zur Abbildung](#)

Konsumausgaben

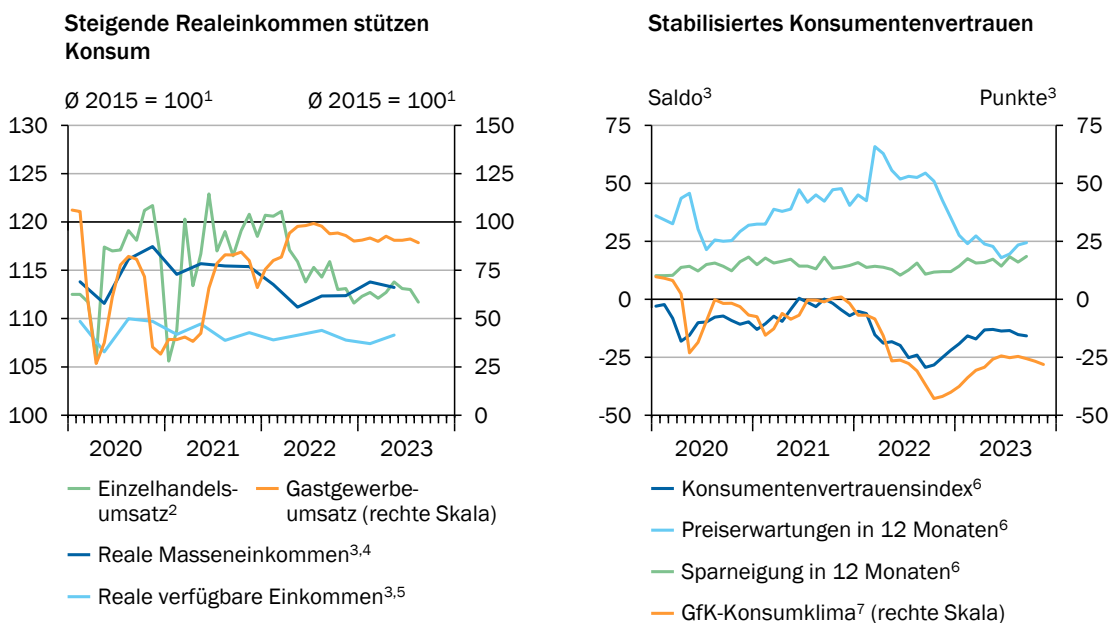
48. Nachdem die privaten **Konsumausgaben** im 1. Quartal 2023 noch um 0,3 % zurückgingen, **stagnierten sie im 2. Quartal**. Die **Stabilisierung** dürfte, ähnlich wie im Rest des Euro-Raums, **wesentlich durch eine verbesserte reale Einkommensentwicklung zu erklären** sein. Diese zeigt sich auch in verbesserten Stimmungsindikatoren. ➤ [ABBILDUNG 23 RECHTS](#) In erster Linie sind die Nettolöhne gestiegen, was nicht zuletzt durch die Nutzung der steuerfreien Inflationsausgleichsprämie zu erklären ist. Allerdings stiegen nach Rückgängen in den Vorquartalen auch die Selbständigeneinkommen und Vermögenseinkommen im 2. Quartal 2023 wieder deutlich. Die Sparquote der privaten Haushalte ist im 2. Quartal 2023 deutlich auf 11,9 % angestiegen, nach 10,7 % im 1. Quartal 2023. Dies lässt trotz der Einkommenszuwächse auf ein zurückhaltendes Ausgabeverhalten schließen.
49. Die Rückgänge bei den Einzelhandelsumsätzen um 0,8 % im Juli und August 2023 gegenüber dem Durchschnitt des 2. Quartals wurden von fallenden Umsätzen im Gastgewerbe (–1,0 %) begleitet. ➤ [ABBILDUNG 23 LINKS](#) Stützend wirken allerdings die privaten Kfz-Zulassungen, die bis September um 1,4 % gegenüber dem Vorquartal stiegen. Insgesamt dürfte der private Konsum im 3. Quartal um 0,2 % leicht zurückgehen. **Im Jahr 2024 dürften die weiter steigenden Arbeits-einkommen und höheren monetären Sozialleistungen den privaten Konsum verhalten anschieben.** ➤ [ZIFFERN 65 UND 69](#) Die Summe der nominalen Nettolöhne dürfte in den Jahren 2023 und 2024 um 8,8 % und 4,8 % zulegen.

Zudem sind die Leistungen der Grundsicherung 2023 um 12 % gestiegen und werden im Jahr 2024 erneut um diesen Prozentsatz steigen. Hiervon profitieren Bevölkerungsschichten, die zum einen von den vergangenen Kaufkraftverlusten besonders betroffen waren (JG 2022 Ziffern 199 f.) und zum anderen eine relativ hohe Konsumquote haben. Trotz des positiven Ausblicks ist die **Reaktion der Haushalte auf die steigenden Einkommen unsicher**. ↘ ZIFFER 60 Insgesamt dürften die privaten Konsumausgaben im Jahr 2023 um 0,8 % zurückgehen und im Jahr 2024 um 1,1 % wachsen.

50. Der preisbereinigte **Staatskonsum ging im 1. Quartal 2023 stark um 1,9 % zurück**. Der **Sondereffekt auf das BIP-Wachstum** im 1. Quartal 2023 betrug damit –0,4 Prozentpunkte. Dies ist vorwiegend darauf zurückzuführen, dass coronabezogene Aufwendungen wie Ausgaben für Impfzentren, Impfungen und Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser zu Jahresbeginn wegfielen (Bundesregierung, 2022). Darüber hinaus entfiel der Anspruch auf kostenlose Coronatests im Februar 2023. Der Rückgang ist somit als **Gegenbewegung zur starken Ausweitung des Staatskonsums im Zuge der Corona-Pandemie seit dem Jahr 2020** zu verstehen. Trotz des Rückgangs betrug der **Anteil des Staatskonsums am BIP** im 2. Quartal 2023 noch 22 % und lag damit **höher als in den Jahren vor der Corona-Pandemie**, als er bei 20 % lag (Boysen-Hogrefe et al., 2023a). Hierzu tragen weitere Einmaleffekte wie die Inflations-

↘ ABBILDUNG 23

Konsumindikatoren in Deutschland



1 – Saison- und kalenderbereinigte Werte. 2 – Ohne Handel mit Kraftfahrzeugen. 3 – Saisonbereinigte Werte. 4 – Nettolöhne und -gehälter inklusive monetäre Sozialleistungen abzüglich der Abgaben auf soziale Leistungen und verbrauchsnahe Steuern. Die Deflationierung erfolgt über den Deflator der privaten Konsumausgaben. 5 – Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte. Die Deflationierung erfolgt über den Deflator der privaten Konsumausgaben. 6 – Der Konsumentenvertrauensindex und die Indikatoren zu den Preisermutungen und zur Sparneigung basieren auf ausgewählten Fragen, die an die Verbraucherinnen/Verbraucher gemäß dem Gemeinsamen Harmonisierten EU-Programm für Konjunkturumfragen bei Unternehmerinnen/Unternehmern und Verbraucherinnen/Verbrauchern gestellt werden. 7 – Basierend auf monatlich rund 2 000 Verbraucherinterviews.

Quellen: Europäische Kommission, GfK, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-212-01

Daten zur Abbildung

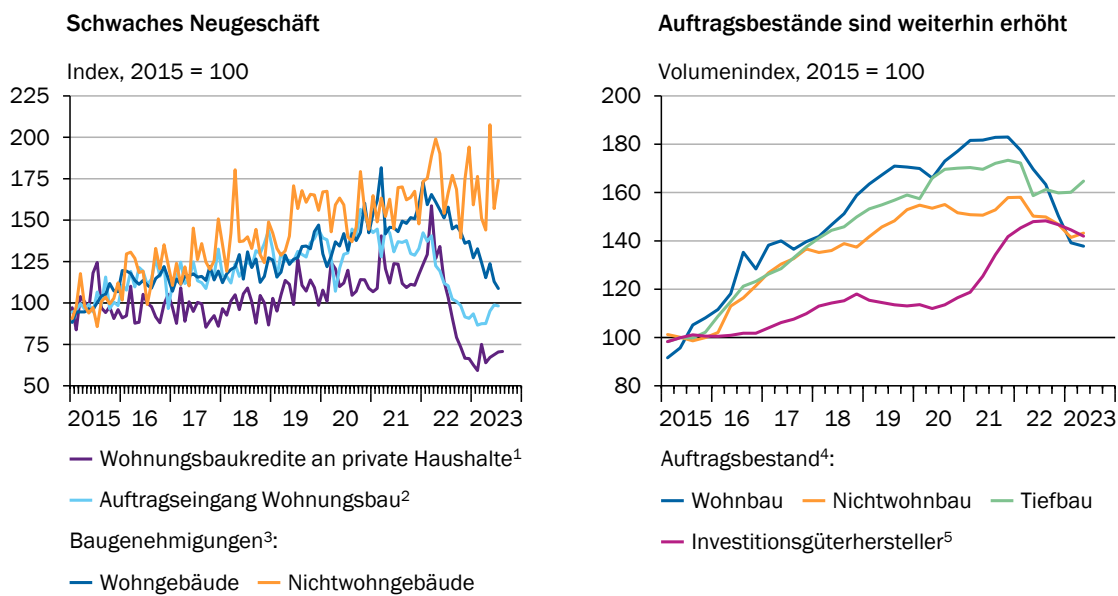
ausgleichsprämie für staatlich Bedienstete sowie die Verbuchung staatlicher Zuschüsse zur Finanzierung des 49-Euro-Tickets im Staatskonsum bei. Der Anteil des Staatskonsums am BIP dürfte im Prognosehorizont aufgrund steigender Personalaufwendungen allerdings nicht zurückgehen. Im Jahr 2023 dürfte der preisbereinigte Staatskonsum um 2,4 % zurückgehen und im Jahr 2024 um 1,4 % steigen.

Investitionen

51. Die **Komponenten der Bruttoanlageinvestitionen entwickeln sich** derzeit sehr **heterogen**. Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen im 1. und 2. Quartal 2023 preis-, saison- und kalenderbereinigt um 2,1 % und 0,6 % und setzten damit ihren positiven Trend aus dem Jahr 2022 fort. Die gesamten Bauinvestitionen wuchsen hingegen im 2. Quartal 2023 nur minimal um 0,2 %, nach der wetterbedingten Ausweitung um 2,7 % im 1. Quartal. Während der Wohnungsbau im 2. Quartal stagnierte, wuchs der Wirtschaftsbau mit 2 % gegenüber dem Vorquartal kräftig. Sowohl die Bau- als auch die Ausrüstungsinvestitionen befinden sich im **Spannungsfeld zwischen einem hohen Restbestand an Aufträgen und geringen Neuaufträgen**. Insbesondere der Bausektor reagiert dabei stark auf den Zinsanstieg infolge der geldpolitischen Straffung. [↘ ZIFFER 39](#) [↘ ABBILDUNG 24 LINKS](#) So ist die Vergabe von Wohnungsbaukrediten im 1. Halbjahr 2023 deutlich zurückgegangen. Neben den gestiegenen Kreditkosten dürften die im Jahr 2022 stark gestiegenen Baukosten die Investitionen belasten.

↘ ABBILDUNG 24

Investitionsindikatoren



1 – Volumina der Neugeschäfte der Banken. 2 – Volumenindex; saison- und kalenderbereinigt. 3 – Veranschlagte Kosten des Bauwerkes, einschließlich Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden; saison- und kalenderbereinigt. 4 – Saisonbereinigt. 5 – Saison- und kalenderbereinigt.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-445-02

Daten zur Abbildung

52. Die **Indikatoren zeichnen am aktuellen Rand ein leicht negatives Bild der Ausrüstungsinvestitionen**. Die Produktion der Investitionsgüterhersteller ging im 3. Quartal 2023 um 3,1 % gegenüber dem Vorquartal zurück. Auch die realen Umsätze der Investitionsgüterhersteller fielen deutlich. Die gewerblichen Pkw-Neuzulassungen stiegen dagegen im 3. Quartal 2023 um 7,3 %. Stützend dürften die staatlichen Ausrüstungsinvestitionen wirken, die bereits im 2. Quartal 2023 zunahmen. Der Staat dürfte aufgrund steigender Ausgaben für Waffensysteme unter anderem im Rahmen des Sondervermögens Bundeswehr im Prognosehorizont zum Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen beitragen. **In den kommenden Quartalen dürften die immer noch hohen Auftragsbestände** abgearbeitet werden und zusammen mit nachlassenden Auswirkungen der geldpolitischen Straffung **die Investitionsnachfrage unterstützen**. Für die **Jahre 2023 und 2024** ist daher mit einem **Wachstum** der Ausrüstungsinvestitionen **von 3,1 % und 1,7 % zu rechnen**. [↘ ABBILDUNG 24 RECHTS](#)
53. Das **Auftragpolster ist auch im Bausektor** noch **erhöht**, allerdings sinken die Bestände aufgrund von Stornierungen im Wohnungsbau (ifo, 2023b) relativ kräftig und ein steigender Anteil von zuletzt 41 % der Bauunternehmen berichtet von einem **Auftragsmangel** (gegenüber 33 % im Verarbeitenden Gewerbe). [↘ ABBILDUNG 24 RECHTS](#) Die **ungünstigen Bedingungen** beim Bau drücken sich in schwachen Geschäftserwartungen aus. Im 3. Quartal 2023 ist daher mit einem Rückgang um 1,2 % zu rechnen, was sich auch in den bis August vorliegenden Produktionszahlen widerspiegelt. Der Ausblick ist dennoch heterogen. So dürfte der private Wohnungsbau am stärksten zurückgehen, während der Staat durch Infrastrukturmaßnahmen die Investitionsnachfrage im Tiefbau stützen wird. [↘ ABBILDUNG 24 LINKS](#) Die gesamten **Bauinvestitionen dürften insbesondere aufgrund der hohen Kredit- und Baukosten in den Jahren 2023 und 2024 um 1,3 % und 2,3 % fallen**. [↘ ZIFFER 103](#)

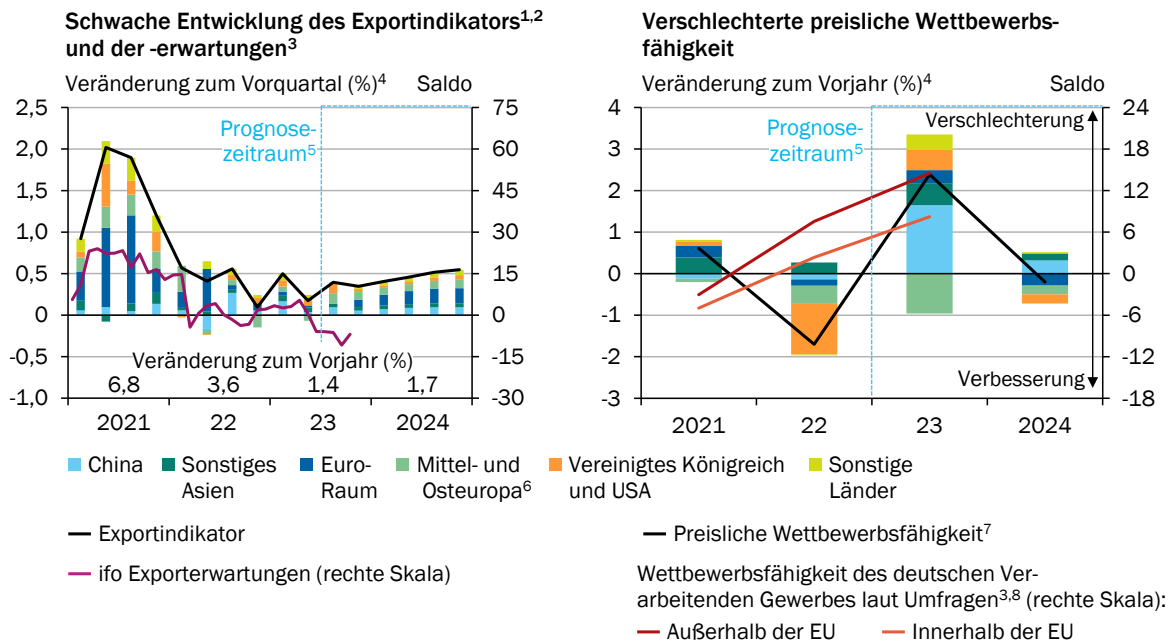
Außenhandel

54. **Die realen Importe sanken im 1. Quartal 2023** aufgrund der gesunkenen Kaufkraft und einer schwachen Produktion. **Im 2. Quartal stagnierten sie**. Die Warenimporte waren in beiden Quartalen rückläufig, während die Dienstleistungsimporte stiegen. Die Stabilisierung im 2. Quartal dürfte durch die zurückgehenden Importpreise, eine Aufwertung des Euro und Einkommenszuwächse zu erklären sein. Der Rückgang der Warenimporte im 1. Quartal betraf insbesondere mineralische Brennstoffe. Anders als die Importe insgesamt stiegen die Importe organischer Chemieprodukte, was durch die energiepreisbedingt hohen Kosten der heimischen Produktion zu erklären sein dürfte. Die gesamten Warenimporte fielen ausweislich der monatlichen Außenhandelsstatistik bereinigt um die Importpreise bis zum August 2023 um 1,1 % gegenüber dem Durchschnitt des 2. Quartals. **Die Prognose für das 3. Quartal 2023 fällt damit negativ aus**. Da die Realeinkommen der privaten Haushalte zulegen und die Terms of Trade sich weiter verbessern, ist **nach einem Rückgang um 1,9 % im Jahr 2023 mit einer Ausweitung der Importe um 1,0 % im Jahr 2024** zu rechnen.

55. Die **Exporte stiegen im 1. Quartal 2023 um 0,4 %** gegenüber dem Vorquartal, **fielen allerdings im 2. Quartal um 1,1 %**. Die Entwicklung war insbesondere bei den Waren schwach, hier vor allem bei den Maschinen. Die Ausfuhren von Kraftfahrzeugen stützten die Exportwirtschaft bis zur Jahresmitte, waren im Juli und August aber stark rückläufig. Bis zum August sanken die gesamten monatlichen Warenexporte preisbereinigt um 1,6 % gegenüber dem Durchschnitt des 2. Quartals. Die Exporte dürften sich aufgrund verschiedener Faktoren weiterhin schwach entwickeln. So reduziert die globale geldpolitische Straffung die Nachfrage nach Investitionsgütern, die in einen großen Teil der deutschen Warenexporte ausmachen. Darüber hinaus hat sich die **preisliche Wettbewerbsfähigkeit** der deutschen Wirtschaft angesichts der im internationalen Vergleich hohen Inflation **verschlechtert, insbesondere gegenüber China**. Sie dürfte im Jahr 2023 insgesamt um 2,4 % sinken. Im Jahr 2024 dürfte sie nahezu konstant bleiben. [↪ ABBILDUNG 25 RECHTS](#) Dementsprechend sind die **ifo Exporterwartungen im 3. Quartal äußerst schwach**. [↪ ABBILDUNG 25 LINKS](#) Der Sachverständigenrat geht von einem **Rückgang der Exporte um 1,2 % in diesem Jahr** und einem verhaltenen **Wachstum von 0,5 % im Jahr 2024** aus. Da die Importe in der Prognose stärker steigen als die Exporte, dürfte im Jahr 2024 der Wachstumsbeitrag des Außenhandels negativ sein.

↪ ABBILDUNG 25

Exportindikator und preisliche Wettbewerbsfähigkeit



1 – Der Indikator basiert auf der Entwicklung des BIP von 49 Handelspartnern und entspricht der Summe der Beiträge. Die Gewichtung eines Landes ergibt sich aus dem jeweiligen Anteil am deutschen Export. Länderabgrenzung gemäß Tabelle 1. 2 – Saison- und kalenderbereinigt. 3 – Saisonbereinigt. 4 – Beiträge der einzelnen Regionen in Prozentpunkten. 5 – Prognose des Sachverständigenrates für den Exportindikator und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. 6 – Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechien, Ungarn. 7 – Der Indikator basiert auf den Inflationsraten Deutschlands relativ zu denen von 37 Handelspartnern sowie Wechselkursen und entspricht der Summe der Wachstumsbeiträge; eine positive Veränderung zeigt eine verringerte preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte an. Methode und Länderabgrenzung der Deutschen Bundesbank. Prognose des Sachverständigenrates. 8 – Jahresdurchschnitte der vierteljährlichen Umfragewerte der Europäischen Kommission. Werte mit umgekehrten Vorzeichen dargestellt. Der Wert für das Jahr 2023 bezieht sich auf die ersten drei Quartale 2023.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, ifo, nationale Statistikämter, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-247-02

Daten zur Abbildung

TABELLE 5

Wirtschaftliche Eckdaten

	Einheit	2021	2022	2023 ¹	2024 ¹
Bruttoinlandsprodukt²	Wachstum in %	3,2	1,8	- 0,4	0,7
Konsumausgaben	Wachstum in %	2,0	3,2	- 1,3	1,2
Private Konsumausgaben ³	Wachstum in %	1,5	3,9	- 0,8	1,1
Konsumausgaben des Staates	Wachstum in %	3,1	1,6	- 2,4	1,4
Bruttoanlageinvestitionen	Wachstum in %	- 0,2	0,1	0,2	- 0,4
Ausrüstungsinvestitionen ⁴	Wachstum in %	2,8	4,0	3,1	1,7
Bauinvestitionen	Wachstum in %	- 2,6	- 1,8	- 1,3	- 2,3
Sonstige Anlagen	Wachstum in %	2,1	- 0,7	- 0,2	2,4
Inländische Verwendung	Wachstum in %	2,5	3,2	- 0,8	0,9
Außenbeitrag	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten	0,9	- 1,2	0,3	- 0,2
Exporte	Wachstum in %	9,7	3,3	- 1,2	0,5
Importe	Wachstum in %	8,9	6,6	- 1,9	1,0
Leistungsbilanzsaldo⁵	%	7,7	4,2	6,4	6,8
Erwerbstätige	Tausend	44 984	45 596	45 904	45 971
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Tausend	33 897	34 507	34 810	34 938
Registriert Arbeitslose	Tausend	2 613	2 418	2 580	2 533
Arbeitslosenquote⁶	%	5,7	5,3	5,6	5,5
Verbraucherpreise⁷	Wachstum in %	3,1	6,9	6,1	2,6
Finanzierungssaldo des Staates⁸	%	- 3,6	- 2,5	- 2,2	- 1,5
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf^{9,10}	Wachstum in %	3,1	1,1	- 1,1	0,4
Bruttoinlandsprodukt, kalenderbereinigt¹⁰	Wachstum in %	3,1	1,9	- 0,2	0,7

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Preisbereinigt. Veränderung zum Vorjahr. Gilt zudem für alle angegebenen Bestandteile des BIP. 3 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 4 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 5 – In Relation zum BIP. 6 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 7 – Veränderung zum Vorjahr. 8 – Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; in Relation zum BIP. 9 – Bevölkerungsentwicklung gemäß Mittelfristprojektion des Sachverständigenrates. 10 – Preisbereinigt. Veränderung zum Vorjahr.

Quellen: BA, Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-032-03

[Daten zur Tabelle](#)

2. Inflation geht zurück, Kernrate bleibt aber erhöht

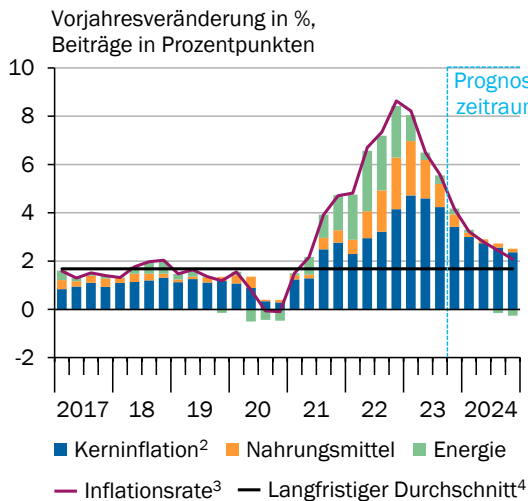
56. Gemessen am nationalen Verbraucherpreisindex ist die **Inflation seit Anfang des Jahres deutlich zurückgegangen**. Im 3. Quartal 2023 betrug der Anstieg der Verbraucherpreise 5,6 % im Vorjahresvergleich, nach 6,5 % im 2. Quartal und 8,2 % im 1. Quartal 2023. [↘ ABBILDUNG 26 OBEN LINKS](#) Der Rückgang war im 3. Quartal 2023 um 0,5 Prozentpunkte höher als im Frühjahr prognostiziert, insbesondere bedingt durch einen Rückgang der Kerninflation im 3. Quartal 2023. Dieser fiel um einen Prozentpunkt stärker aus als erwartet.
57. Der Rückgang der Gesamtinflation ist auf alle Komponenten zurückzuführen. Angesichts der seit Juli wieder deutlich gestiegenen Ölpreise ist **der Beitrag der Energiepreise zur Inflation im 3. Quartal 2023 wieder etwas angestiegen**, mit 0,4 Prozentpunkten aber weiterhin gering. [↘ ABBILDUNG 26 OBEN LINKS](#) Bei Strom und Gas greifen die Energiepreismechanismen und begrenzen die Verbraucherpreise auf die impliziten Preisdeckel von 12 bzw. 40 Cent pro Kilowattstunde, sodass von dieser Seite kaum weiterer Preisdruck ausgeht (Garnadt et al., 2023). Die **Nahrungsmittelpreise stiegen** zuletzt ebenfalls nur noch **geringfügig**. Die **Kerninflation hat sich** im 3. Quartal gegenüber dem 2. Quartal 2023 **etwas abgeschwächt** und betrug auf Jahresraten gerechnet (annualisiert) 3,6 %, nach 3,9 % im 2. Quartal. Der **Preisdruck ist gemessen an den Vorquartalsraten allerdings** sowohl bei Waren als auch bei Dienstleistungen **noch deutlich positiv**. Annualisiert ergeben sich Raten im 3. Quartal 2023 von 3,2 % und 3,7 %. Insofern zeigt sich die deflationäre Entwicklung bei den Import- und Erzeugerpreisen noch nicht in der Entwicklung der Verbraucherpreise für Waren. [↘ ABBILDUNG 15 RECHTS](#) Das legt eine stark verzögerte Überwälzung vergangener Preisanstiege nahe. [↘ ZIFFER 35](#)
58. **Im Jahr 2023** ist mit einer jahresdurchschnittlichen **Inflation von 6,1 % zu rechnen**. Dies ist nur eine leicht geringere Rate als im Jahr 2022, in dem sie 6,9 % betrug. Der **Rückgang der Inflationsraten dürfte im Prognosehorizont andauern** und sich **in allen Komponenten zeigen**. Besonders stark dürfte die Inflation allerdings bei Energie und Nahrungsmitteln zurückgehen. Aufgrund der im Jahr 2023 günstiger gewordenen Beschaffungspreise für Gas und Strom dürften die durchschnittlichen Verbraucherpreise im 4. Quartal 2023 bzw. im 2. Quartal 2024 unter die impliziten Preisdeckel der Gas- und Strompreismechanismen fallen. Spot- und Terminpreisen zufolge dürften die Ölpreise im 4. Quartal 2023 nochmals leicht zulegen, im Jahr 2024 allerdings wieder deutlich nachgeben. [↘ KASTEN 5](#) Insgesamt dürfte die Energiekomponente damit im Jahr 2024 einen negativen Beitrag leisten. **Die Kernrate dürfte** – getragen von weiter steigenden Preisen bei Dienstleistungen – **im Jahr 2024 mit 3,2 % höher sein als die Gesamtinflation**. Dies dürfte aus einer Kombination kräftig steigender Lohnstückkosten, steigender Konsumnachfrage und hoher Kapazitätsauslastung resultieren. [↘ KASTEN 7](#) [↘ ZIFFER 18](#) Auf Seiten der nichtenergetischen Güter dürften sich die teils fallenden Erzeuger- und Importpreise zunehmend auf Verbraucherebene zeigen. **Im Jahr 2024 dürfte die Gesamtinflation 2,6 % betragen**.

59. Aufgrund rückläufiger Importpreise [↘ ABBILDUNG 15](#) beschleunigte sich die **Inflation gemessen am BIP-Deflator**, der die Preise inländisch produzierter Güter misst, im 1. Halbjahr 2023 auf historisch hohe **6,8 %** im Vorjahresvergleich. [↘ ABBILDUNG 26 UNTEN LINKS](#) Die **Unternehmensgewinne und die Arbeitskosten trugen mit Anteilen von 54 % und 49 % zur Steigerung des BIP-**

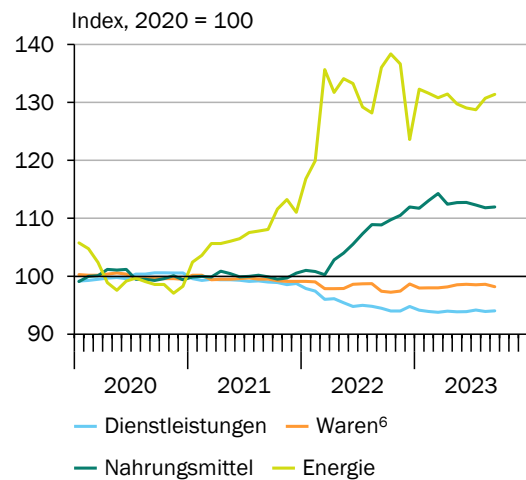
↘ ABBILDUNG 26

Inflation und Entwicklung der Betriebsüberschüsse

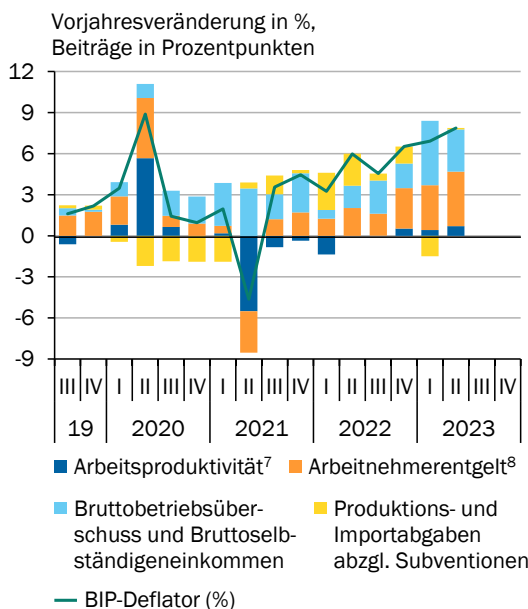
Inflation geht zurück



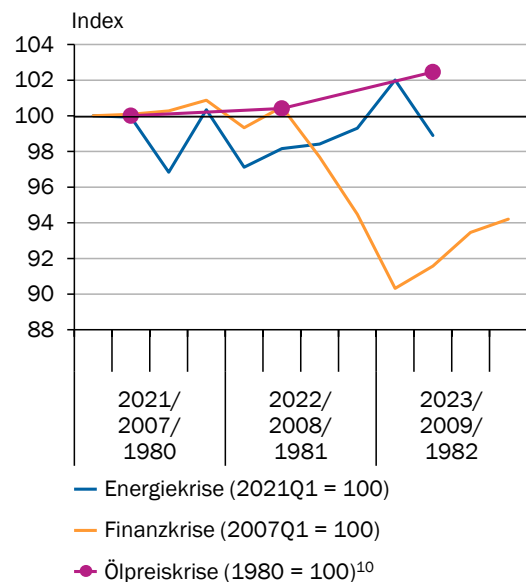
Relativpreise der Verbraucherpreiskomponenten⁵



Lohnanteil am BIP-Deflator zuletzt gestiegen



Anteil der Gewinne am BIP im Jahr 2023 nur geringfügig gewachsen⁹



1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Gesamtindex ohne Nahrungsmittel und Energie. 3 – Verbraucherpreisindex, saison- und kalenderbereinigt. 4 – Durchschnitt über den Zeitraum von 1999 bis 2022. 5 – Verhältnis der VPI-Komponenten zum Gesamtindex. 6 – Ohne Energie. 7 – Die Arbeitsproduktivität geht mit negativem Vorzeichen in den BIP-Deflator ein. 8 – Gemäß Inlandskonzept. 9 – Bruttobetriebsüberschüsse und Bruttoselbständigeneinkommen in Relation zum BIP. 10 – Jahreswerte, da keine Quartalsdaten vor 1991 verfügbar sind.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Eurostat, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-379-03

[Daten zur Abbildung](#)

Deflators bei (Hahn, 2023). Es ist davon auszugehen, dass die inflationäre Wirkung der Lohnkosten im Prognosehorizont durch geringere Unternehmensgewinne etwas abgefedert wird. [↘ ABBILDUNG 26 UNTEN RECHTS](#) Der Anteil der Unternehmensgewinne am BIP ist im Jahr 2023 zwar angestiegen, er liegt aber nahezu beim Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2019. Während die nominalen Gewinne im vergangenen Jahr kräftig gestiegen sind, sinken die realen Gewinne – ähnlich wie die Löhne – seit dem 2. Quartal 2022.

↘ KASTEN 7

Analyse: Warum Preissteigerungen bei Dienstleistungen die Inflation erhöht halten dürften

Die hohe Inflation in Deutschland war im Jahr 2022 vornehmlich durch stark steigende Warenpreise verursacht. Preissteigerungen bei den Dienstleistungen gewinnen allerdings zunehmend an Bedeutung. Sie trugen im September 2023 45 % zur Gesamtinflation bei, nach 27 % zum Datenstand der Frühjahrsprognose im Februar 2023. Ähnliche Entwicklungen sind auch im Euro-Raum sowie in den USA zu beobachten. Die Entwicklung in den USA läuft derjenigen in Europa jedoch etwas voraus. Der Höhepunkt der Inflation wurde in den USA bereits im Juni 2022 erreicht und damit fünf Monate früher als in Deutschland. In den USA erklärt die Dienstleistungsinflation die Gesamtrate mittlerweile fast vollständig. Trotz eines noch vergleichsweise geringeren Preisniveaus [↘ ABBILDUNG 26 OBEN RECHTS](#) dürften **im Prognosehorizont auch in Deutschland die Dienstleistungen zum primären Inflationstreiber werden** und die Kerninflation bis ins Jahr 2025 auf einem Niveau von über 2 % halten. Die Jahresrate der Kerninflation im 4. Quartal 2024 liegt laut Prognose des Sachverständigenrates bei 2,9 %.

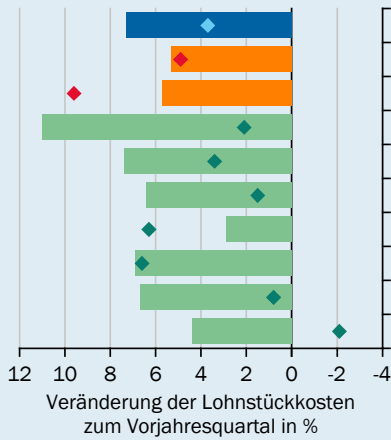
Zum einen sind im Prognosehorizont Einkommenssteigerungen zu erwarten, die auf eine hohe Kapazitätsauslastung und Arbeitskräfteknappheiten in den Dienstleistungsbereichen treffen. Die steigende Nachfrage kann dementsprechend zu neuem Preisdruck führen. Zum anderen reagieren Dienstleistungen träger auf Kostensteigerungen als andere Güter (Nakamura und Steinsson, 2013; Ferrante et al., 2023), sodass die Überwälzung der vorangegangenen Kostenschocks noch nicht abgeschlossen sein dürfte. Von der Lohnseite entsteht derzeit neuer **Kostendruck**. So ist die **Steigerung der Lohnstückkosten in vielen Dienstleistungsbereichen höher als im Verarbeitenden Gewerbe** und hat sich überdies beschleunigt. [↘ ABBILDUNG 27 OBEN LINKS](#) Gleichzeitig ist die Lohnintensität der Wertschöpfung in den Dienstleistungsbereichen hoch (Pasimeni, 2022), [↘ ABBILDUNG 27 OBEN RECHTS](#) sodass steigende Arbeitskosten dort einen stärkeren Preisdruck ausüben.

Die **Wirkung von Steigerungen der Lohnstückkosten auf die Inflation** kann mithilfe eines **strukturellen vektor-autoregressiven Modells (VAR)** abgeschätzt werden. Zur Identifikation des VAR-Modells wird angenommen, dass die Inflationsraten reagibler sind als die Lohnstückkosten, da sich letztere zumeist aus institutionalisierten Lohnverhandlungen ergeben. Somit reagieren sie frühestens nach einem Quartal auf eine unerwartete Preissteigerung. Umgekehrt kann per Annahme die Inflation sofort auf die Löhne reagieren. Es zeigt sich, dass ein **Lohnstückkosten-Schock**, der diese um 1 % erhöht, in den **Dienstleistungsbereichen eine größere Inflationswirkung entfaltet als im Verarbeitenden Gewerbe**. [↘ ABBILDUNG 27 UNTEN](#) Darüber hinaus erklärt im Dienstleistungsbereich ein lohnbezogener Schock auch **einen größeren Anteil der Inflationsvarianz als im Verarbeitenden Gewerbe**. Wenn statt des Schätzzeitraums von 1992 bis 2023 lediglich der Zeitraum von 1992 bis 2019 betrachtet wird, sinken die Wirkungen eines Lohnstückkostenschocks auf die Inflation tendenziell, unabhängig vom Wirtschaftsbe-
reich. Dies kann dadurch erklärt werden, dass der Zusammenhang zwischen Lohnsetzung und Inflation in einem Hochinflationsumfeld größer ist als im Niedriginflationsumfeld, beispiels-

ABBILDUNG 27

Lohndruck und Lohnintensität der Wirtschaftsbereiche

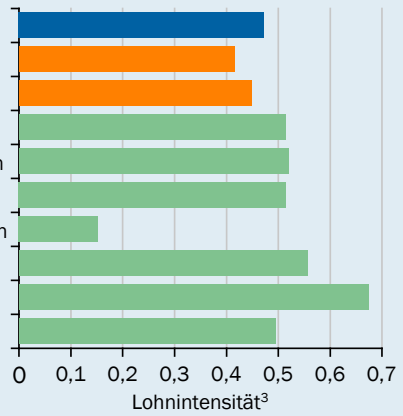
Steigender Lohndruck in den Wirtschaftsbereichen



2023Q2:
 ■ Insgesamt ■ Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe
 ■ Dienstleistungen

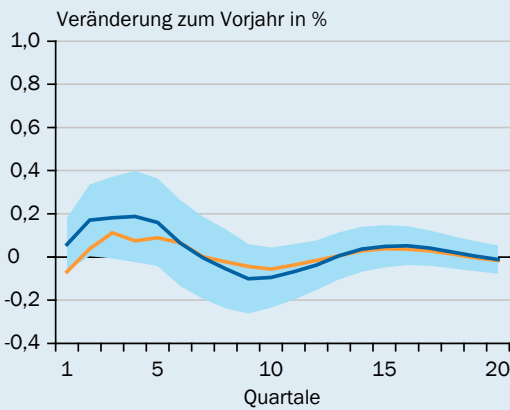
2022Q2:
 ◆ Insgesamt ◆ Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe
 ◆ Dienstleistungen

Dienstleistungen mit hoher Lohnintensität im Jahr 2019



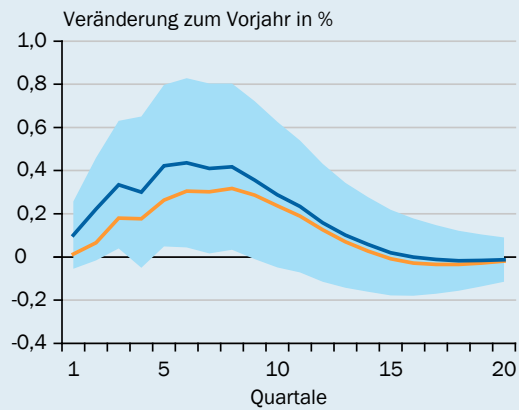
■ Insgesamt
 ■ Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe
 ■ Dienstleistungen

Impulsreaktion der Preise im Verarbeitenden Gewerbe auf einen Lohnschock⁴



— Schätzung 1992 – 2023 ■ 95 %-Konfidenzintervall — Schätzung 1992 – 2019

Impulsreaktion der Preise im Dienstleistungssektor auf einen Lohnschock⁴



1 – Einschließlich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Energieversorgung, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen. Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – Einschließlich Gesundheits- und Sozialwesen. 3 – Die Lohnintensität ergibt sich aus den Input-Output-Tabellen unter Verwendung der Leontief-Inversen. Basis der Berechnung ist die Input-Output-Tabelle der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Jahres 2019. 4 – Das diesen Ergebnissen zugrundeliegende Modell ist ein strukturelles vektorautoregressives Modell der realen Bruttowertschöpfung, der Lohnstückkosten und des Deflators der Bruttowertschöpfung, geschätzt über den Zeitraum der Jahre 1992 – 2019 bzw. 1992 – 2023. Die Schätzung wird separat für die angegebenen Wirtschaftsbereiche durchgeführt. Die Variablen gehen als Vorjahresveränderungsraten in die Schätzung ein. Die Identifikation der variablenbezogenen strukturellen Schocks basiert auf der Cholesky-Zerlegung mit der angegebenen Variablenordnung. Somit reagiert die reale Bruttowertschöpfung auf alle drei Schocks und ist damit am reagibelsten.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-388-03

[Daten zur Abbildung](#)

weise durch eine allgemein stärkere Kostenüberwälzung (Bobeica et al., 2019; JG 2022 Ziffer 108). Während die Inflation gemessen am Deflator der Bruttowertschöpfung zwischen 1992 und 2019 durchschnittlich 1,4 % betrug, lag sie zwischen 2020 und 2023 bei 4,4 %.

Insgesamt deuten die Analysen darauf hin, dass die zu erwartenden Lohnsteigerungen im Prognosehorizont die Inflation bei Dienstleistungen und damit auch die Kerninflation hochhalten dürften.

3. Chancen und Risiken: Privater Konsum und Weltkonjunktur

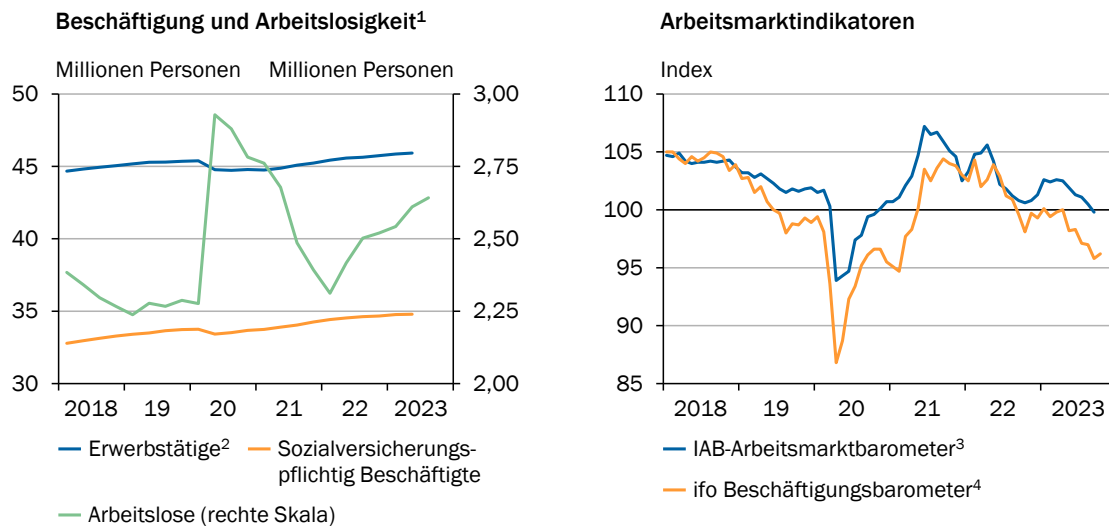
60. **Bei der Prognose für die deutsche Volkswirtschaft dominieren die Abwärtsrisiken.** Binnenwirtschaftlich ist die Reaktion privater Haushalte auf die zu erwartenden Realeinkommenszuwächse ein Unsicherheitsfaktor. [↘ ZIFFER 65](#) So ist beispielsweise das Konsumklima gedämpft [↘ ABBILDUNG 23 RECHTS](#) und konsumbezogene Unsicherheitsmaße deutlich erhöht. Dies könnte mit den gestiegenen Zinsen zusammenhängen, die das Sparverhalten anregen. Dementsprechend sind am aktuellen Rand auch die Sparabsichten für die kommenden 12 Monate und die Sparquote im 2. Quartal 2023 gestiegen. [↘ ABBILDUNG 23 RECHTS](#) Eine gegenüber den Prognoseannahmen ungünstigere Entwicklung der Weltkonjunktur und der weltpolitischen Lage, der Energiepreise sowie eine unerwartet stark dämpfende Wirkung der Geldpolitik stellen für die deutsche Wirtschaft ebenfalls bedeutende Risiken dar. [↘ ZIFFERN 24 UND 42](#)

4. Engpässe prägen weiterhin den Arbeitsmarkt

61. **Die konjunkturelle Schwäche spiegelt sich derzeit nicht in Arbeitslosenzahlen wider.** Dies liegt an den gegenläufigen Effekten der schwächelnden Konjunktur und steigender Arbeitskräfteknappheit, die sich maßgeblich durch den demografischen Wandel verschärft. Dementsprechend verliert der Arbeitsmarkt an Dynamik, aber ein größerer Beschäftigungsabbau zeigt sich nicht. Die Erwerbstätigkeit ist im 2. Quartal 2023 gegenüber dem Vorquartal um 0,1 % (1. Quartal +0,2 %) gestiegen. [↘ ABBILDUNG 28](#) Dieser Zuwachs ist maßgeblich auf einen Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen. Diese erreichte mit 34,8 Millionen Personen einen neuen Höchststand. Die Arbeitslosenquote stieg im Vergleich zum Vorquartal leicht um 0,1 Prozentpunkte auf 5,6 %.
62. Die Beschäftigungsindikatoren deuten auf eine weitere **Verlangsamung des Anstiegs der Erwerbstätigkeit in den kommenden Monaten** hin. [↘ ABBILDUNG 28](#) Die Anzahl der gemeldeten Stellen ist im September 2023 zurückgegangen und setzt damit ihren seit Juni 2022 bestehenden Abwärtstrend weiter fort. Die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen ist ebenfalls gesunken und ging laut ifo Beschäftigungsbarometer im September 2023 erneut zurück. Das IAB-Arbeitsmarktbarometer, das verschiedene Indikatoren zusammenfasst, signalisiert für die nächsten 3 Monate einen neutralen Ausblick. Im Vergleich zum Vormonat

▸ **ABBILDUNG 28**

Entwicklung des Arbeitsmarkts



1 – Saisonbereinigt. 2 – Arbeitsort in Deutschland unabhängig vom Wohnort (Inländerkonzept). 3 – Indexwerte auf einer Skala von 90 (sehr schlechter Ausblick) bis 110 (sehr guter Ausblick). 4 – 2015 = 100; saisonbereinigt.

Quellen: BA, IAB, ifo, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-462-01

[Daten zur Abbildung](#)

ist das Barometer jedoch weiter zurückgegangen und befindet sich nun auf dem niedrigsten Niveau seit dem Jahr 2020. Diese Entwicklung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Arbeitsagenturen steigende Arbeitslosigkeit erwarten.

63. Die **Engpässe am Arbeitsmarkt bleiben** trotz des weiteren Rückgangs der gemeldeten Stellen und des leicht erhöhten Niveaus der Arbeitslosigkeit **hoch**. Das Arbeitslosen-Stellen-Verhältnis liegt mit 3,6 im August 2023 auf einem niedrigen Niveau, das mit dem des Jahres 2017 vergleichbar ist. Die durchschnittliche Vakanzzeit betrug 146,5 Tage und liegt nah am Hochpunkt vom Dezember 2022 (156,8 Tage). Umfragebasierte Indikatoren wie der IAB-Arbeitskräfteknappheits-Index und das KfW-ifo Fachkräftebarometer liegen ebenfalls weiterhin auf hohem Niveau. Sowohl den Arbeitsagenturen als auch den Unternehmen fällt es demnach schwer, offene Stellen zu besetzen. In den vergangenen Quartalen hat ein erhöhter Krankenstand die Knappheiten am Arbeitsmarkt noch zusätzlich verschärft. ▸ [KASTEN 8](#) Dies dürfte sich künftig jedoch normalisieren. ▸ [KASTEN 5](#)

▸ **KASTEN 8**

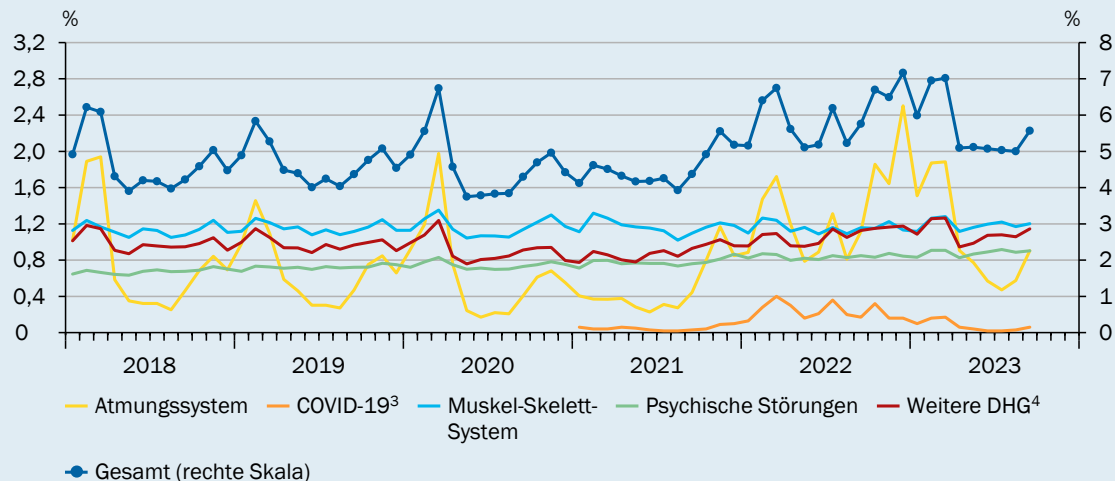
Fokus: Krankenstand in Deutschland

Der **Krankenstand der Beschäftigten in Deutschland** verzeichnet seit dem Jahr 2007 einen leicht ansteigenden Trend (Weber et al., 2023). Diese Entwicklung lässt sich in Teilen auf die zunehmende Alterung der Gesellschaft zurückführen, da ältere Arbeitnehmer einen höheren durchschnittlichen Krankenstand aufweisen (TK, 2023). Im Jahr 2022 stieg der Krankenstand im Vorjahresvergleich um 23,1 Stunden an und erreichte mit 91,2 Stunden je Arbeitnehmenden einen **Höchststand** seit dem Jahr 1991. Einer Analyse des ifo Instituts zufolge betrug die Abweichung vom saisonüblichen Trendniveau im Krankenstand im 4. Quartal 2022 7,4 Stunden je

Arbeitnehmenden und stieg im 1. Quartal 2023 auf 7,9 Stunden je Arbeitnehmenden an (Wollmershäuser et al., 2023). Grund hierfür sind insbesondere der starke Anstieg bei Atemwegsinfekten (ohne COVID-19) und Erkältungserkrankungen Ende 2022 (AOK, 2023; Grobe et al., 2023; Hildebrandt et al., 2023; TK, 2023). [↘ ABBILDUNG 29](#) Dies lässt sich unter anderem auf die Aufhebung der Corona-Schutzmaßnahmen, wie beispielsweise Kontaktbeschränkungen und Maskenpflicht in Innenräumen, zurückführen. Es zeigt sich zudem ein kontinuierlicher Anstieg der Krankheitstage in der Diagnosehauptgruppe „Psychische Störungen“ von etwa 0,6 zu Beginn des Jahres 2018 auf etwa 0,9 in der Mitte des Jahres 2023. [↘ ABBILDUNG 29](#)

[↘ ABBILDUNG 29](#)

Krankenstände¹ der Beschäftigten nach ausgewählten Diagnosehauptgruppen (DHG)²



1 – Der Krankenstand gibt den Prozentanteil der Kalendertage im Betrachtungszeitraum an, die jeder Beschäftigte im Durchschnitt krankheitsbedingt arbeitsunfähig ist. 2 – Gemäß der Internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision, German Modification (ICD-10-GM). 3 – Für das Jahr 2020 wird die Diagnosehauptgruppe „COVID-19“ nicht separat ausgewiesen. 4 – Infektionen, Verdauungssystem und Verletzungen/Vergiftungen.

Quellen: BKK DV, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-253-04

[Daten zur Abbildung](#)

Ein erhöhter Krankenstand kann das Wirtschaftswachstum dämpfen (Janssen, 2020). Kompensationsmechanismen wie etwa ein Überstundenaufbau des arbeitsfähigen Personals oder ein Nachholen von Fehlzeiten nach Genesung können diesen Effekt jedoch kurzfristig mildern (Groll, 2023). Gesamtgesellschaftlich ging der Anstieg des Krankenstands allerdings zuletzt nicht mit einer Erhöhung des Überstundenvolumens einher (Weber et al., 2023).

Eine eigene Analyse des Sachverständigenrates mithilfe der Krankenstandsdaten der Versicherten der AOK zeigt, dass sich die erhöhten Krankenstände sowohl in Engpass- als auch in Nichtengpassberufen zeigen. Die Fähigkeit zur Kompensation der Krankenstände ist in den verschiedenen Berufsgruppen jedoch unterschiedlich ausgeprägt. Es besteht das Risiko, dass insbesondere in Berufen, die hohe **personelle Engpässe** aufweisen, der erhöhte Krankenstand nur schlecht kompensiert werden kann (Hildebrandt et al., 2023). Dies könnte insbesondere in beschäftigungsstarken Engpassberufen, wie bei der Krankenpflege und anderen medizinischen Gesundheitsberufen sowie bei Maschinen- und Fahrzeugtechnikberufen und bei der Fahrzeugführung, das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen deutlich beeinflussen. Da diese Berufshauptgruppen in wirtschaftlich bedeutenden Branchen zu verorten sind, ist davon auszugehen, dass die **Krankenstände das gesamtwirtschaftliche Wachstum bremsen**.

Zuletzt war der erfasste Krankenstand im 1. Quartal 2023 noch erhöht, wobei auch die Einführung der neuen elektronischen Meldepflicht eine Rolle gespielt haben dürfte. Im 2. Quartal 2023 war er allerdings wieder rückläufig (BKK DV, 2023; Weber et al., 2023). Bis zum Ende

des Jahres ist von einer Normalisierung auszugehen. Grund hierfür dürfte eine bessere Immunabwehr in der Bevölkerung sein, die den nachpandemischen Nachholeffekt bei Atemwegserkrankungen zurückgehen lässt (Boysen-Hogrefe et al., 2023a, 2023b).

64. Die **demografische Alterung belastet** im Prognosehorizont **zunehmend die Entwicklung der Erwerbstätigkeit** (BA, 2023). Die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit deutscher Staatsangehörigkeit stagnierte bereits im vergangenen Jahr und ist in den vergangenen Monaten zurückgegangen. Der Zuwachs beim Erwerbspersonenpotenzial aufgrund der Fluchtmigration aus

↳ TABELLE 6

Arbeitsmarkt in Deutschland
Tausend Personen

	2021	2022	2023 ¹	2024 ¹	2023 ¹	2024 ¹
	Jahreswert				Veränderung zum Vorjahr in %	
Erwerbspersonenpotenzial ²	47 514	47 915	48 320	48 414	0,8	0,2
Erwerbspersonen ³	46 404	46 800	47 129	47 221	0,7	0,2
Erwerbslose ⁴	1 536	1 343	1 368	1 393	1,9	1,8
Pendlersaldo ⁵	116	139	143	143	2,7	0,5
Erwerbstätige ⁶	44 984	45 596	45 904	45 971	0,7	0,1
Selbständige	3 957	3 909	3 904	3 918	- 0,1	0,4
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	41 027	41 687	42 000	42 054	0,8	0,1
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	33 897	34 507	34 810	34 938	0,9	0,4
Marginal Beschäftigte ⁷	4 699	4 736	4 746	4 670	0,2	- 1,6
Geringfügig entlohnt Beschäftigte insgesamt ⁸	7 090	7 311	7 457	7 457	2,0	0,0
Ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte	4 101	4 125	4 144	4 067	0,5	- 1,9
Im Nebenerwerb geringf. entlohnt Beschäftigte	2 990	3 186	3 313	3 390	4,0	2,3
Registriert Arbeitslose	2 613	2 418	2 580	2 533	6,7	- 1,8
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) ⁹	3 368	3 185	3 500	3 431	9,9	- 2,0
Kurzarbeit (Beschäftigungsäquivalent)	886	161	66	48	- 59,1	- 26,4
Arbeitsvolumen (Mio Stunden) ¹⁰	60 623	61 410	61 892	62 203	0,8	0,5
Arbeitslosenquote ^{11,12}	5,7	5,3	5,6	5,5	0,3	- 0,1
ILO-Erwerbslosenquote ^{12,13}	3,6	3,1	3,1	3,1	0,0	0,1

1 – Prognose des Sachverständigenrates, außer Erwerbspersonenpotenzial (Quelle: IAB). 2 – Erwerbspersonen und Stille Reserve gemäß Definition des IAB. 3 – Erwerbslose und Erwerbstätige im erwerbsfähigen Alter mit Wohnort in Deutschland (Inländerkonzept); in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 4 – Nach dem Messkonzept der International Labour Organization (ILO). 5 – Erwerbstätige Einpendlerinnen und -pendler aus dem Ausland/Auspendlerinnen und -pendler in das Ausland. 6 – Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept). 7 – Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, aber nach dem Labour-Force-Konzept der ILO als erwerbstätig gelten, insbesondere ausschließlich geringfügig Beschäftigte und Personen in Arbeitsgelegenheiten. 8 – Beschäftigte mit einem monatlichen Arbeitsentgelt bis zu 450 Euro und seit dem 1. Oktober 2022 mit einem Arbeitsentgelt bis zu 520 Euro (§ 8 Absatz 1 Nr. 1 SGB IV). 9 – Gemäß Unterbeschäftigungskonzept der BA. 10 – Geleistete Arbeitsstunden der Erwerbstätigen (Inland). 11 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 12 – Jahresdurchschnitte in %; Veränderung zum Vorjahr in Prozentpunkten. 13 – Erwerbslose in Relation zu den zivilen Erwerbspersonen, jeweils Personen in Privathaushalten im Alter von 15 bis 74 Jahren.

Quellen: BA, IAB, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-033-02

Daten zur Tabelle

der Ukraine wird in diesem Jahr voraussichtlich den Höhepunkt erreichen und im Prognosezeitraum zurückgehen. [↘ TABELLE 6](#) Die Teilnahme ukrainischer Geflüchteter an Integrationskursen lässt die Unterbeschäftigung im Jahr 2023 steigen. Im nächsten Jahr werden größere Kohorten diese Integrationskurse abgeschlossen haben und damit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Insbesondere die dadurch verbesserten Sprachkenntnisse, deren Fehlen einer schnellen Arbeitsmarktintegration entgegensteht, sprechen für eine steigende Erwerbsbeteiligung dieser Personengruppe im Prognosezeitraum. Demgegenüber steht jedoch die zunehmende demografische Alterung, weshalb der Sachverständigenrat für das nächste Jahr lediglich mit einem schwachen Anstieg der Erwerbstätigenzahl rechnet. Aufgrund der zu erwartenden wirtschaftlichen Erholung ab dem 4. Quartal 2023 sowie der angespannten Lage am Arbeitsmarkt dürfte es im Jahr 2024 zu einem leichten Rückgang der Arbeitslosigkeit kommen.

65. Die Effektivlöhne sind im 2. Quartal 2023 im Vergleich zum Vorjahresquartal um 6,7 % gestiegen. Da gleichzeitig die Verbraucherpreise um 6,5 % zunahmen, kam es erstmals seit zwei Jahren zu einer Stabilisierung der Reallöhne. Bei den Tariflöhnen ist aufgrund der abgeschlossenen und der noch laufenden Tarifverhandlungen im Groß- und Einzelhandel und im Öffentlichen Dienst der Länder mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. [↘ TABELLEN 13 UND 14 ANHANG](#) Es ist davon auszugehen, dass auch weiterhin Inflationsausgleichsprämien genutzt werden. Insgesamt ist zu erwarten, dass es **im Jahr 2023 zu leichten und im Jahr 2024 zu deutlichen Reallohnzuwächsen** kommen wird. Trotzdem dürften sich die Reallöhne zum Ende des Prognosezeitraums noch unter dem Niveau des Jahres 2020 befinden. [↘ TABELLE 14 ANHANG](#)

5. Öffentliche Finanzen unter Einhaltung der Schuldenbremse

66. Seit dem Jahr 2020 haben der Bundeshaushalt sowie viele Länderhaushalte durch die Anwendung der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse für Krisensituationen deutlich über die Regelgrenze hinausgehende Defizite aufgewiesen (JG 2022 Ziffer 165). Die **Bundesregierung plant, die Defizitvorgaben der Schuldenbremse** im laufenden und kommenden Jahr wieder **einzuhalten**. Die finanziellen Mittel der **Sondervermögen ermöglichen jedoch zusätzliche Kreditaufnahmen des Bundes, die von der Schuldenbremse nicht erfasst werden** (JG 2022 Ziffern 166 ff.). [↘ KASTEN 9](#) Diese Mittel sind nach dem „Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021“ im Jahr 2022 dem Zeitpunkt der Kreditermächtigung und nicht mehr dem Zeitpunkt der Schuldenaufnahme oder der Verausgabung zuzurechnen (Deutscher Bundestag, 2022).
67. Die **Einnahmen des Staates** dürften **im laufenden Jahr nominal zunehmen, relativ zum BIP jedoch** gegenüber dem Vorjahr **zurückgehen**. [↘ TABELLE 9](#) Die Lohnsteuereinnahmen werden durch das Inflationsausgleichsgesetz und die steuerfreien Inflationsausgleichsprämien deutlich gedämpft. Die konjunkturelle Schwäche sorgt ebenfalls für einen niedrigeren Zuwachs der Steuereinnahmen. Der Rückgang der Baukonjunktur sorgt für sinkende Einnahmen aus

der Grunderwerbsteuer, und auch das Steueraufkommen der veranlagten Einkommensteuer wird deutlich nach unten revidiert. Die Sozialbeiträge dürften im laufenden Jahr hingegen kräftig zunehmen. So wurden zu Jahresbeginn der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung (um 0,2 Prozentpunkte) sowie die Zusatzbeiträge vieler Krankenkassen (um durchschnittlich 0,3 Prozentpunkte) angehoben. Zur Jahresmitte folgte eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung (um 0,35 Prozentpunkte, für Kinderlose um 0,6 Prozentpunkte).

68. Im Jahr 2024 dürften die **Steuereinnahmen weiter steigen und im Verhältnis zum BIP leicht zunehmen**. [↪ TABELLE 9](#) Das Inflationsausgleichsgesetz sorgt mit einer erneuten Verschiebung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs für einen Ausgleich der Effekte der Kalten Progression und dämpft den Anstieg der Lohnsteuereinnahmen. Die Umsatzsteuer dürfte hingegen wieder kräftiger ansteigen und die Einnahmen aus CO₂-Abgaben werden in Folge der Erhöhung des nationalen CO₂-Preises von 35 Euro auf 45 Euro je Tonne CO₂ ebenfalls zunehmen. Die Sozialbeiträge nehmen aufgrund der hohen Lohndynamik und der Erhöhungen der Beitragssätze auch im kommenden Jahr kräftig zu. Außerdem wird der Zusatzbeitrag zur Krankenversicherung zum Jahresbeginn um durchschnittlich 0,1 Prozentpunkte ansteigen.

[↪ KASTEN 9](#)

Hintergrund: Bestand und Entwicklung der Sondervermögen des Bundes

Ein **Sondervermögen** stellt einen **Nebenhaushalt** zur **Finanzierung bestimmter abgegrenzter Aufgaben** dar. Die Mittel für ein Sondervermögen können aus dem normalen Bundeshaushalt oder aus gesetzlich spezifizierten Einnahmen stammen. Ebenso können Sondervermögen per Gesetz mit eigenen Kreditermächtigungen ausgestattet werden (Bundesrechnungshof, 2023, S. 16f.). Aktuell bestehen beim Bund insgesamt 29 Sondervermögen, die teilweise bereits vor vielen Jahrzehnten eingerichtet wurden und verschiedenen Zwecken dienen. Das Volumen der bestehenden Sondervermögen betrug im Jahr 2022 insgesamt 869,1 Mrd Euro. Davon stammen 88,9 Mrd Euro aus Sondervermögen mit eigenen Einnahmen, 590,2 Mrd Euro aus Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung, und 190,0 Mrd Euro aus kreditfinanzierten Zuführungen aus dem Bundeshaushalt (Bundesrechnungshof, 2023). In den vergangenen Jahren hat die Bedeutung von Sondervermögen zugenommen. In den Jahren 2011 bis 2022 hat der Bund Sondervermögen im Umfang von etwa 555 Mrd Euro eingerichtet (Bundesrechnungshof, 2023, S. 9). Diese wurden zur Bewältigung von **akuten Krisen** (Finanzmarktstabilisierung, Corona-Pandemie, Energiekrise) und **langfristigen Aufgaben** (Klimakrise) errichtet. Im Jahr 2022 betragen die Ausgaben der Sondervermögen etwa 10 % der Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts. Im Jahr 2023 liegen sie mit 36 % der im Bundeshaushaltsplan vorgesehenen Soll-Ausgaben deutlich höher (Bundesrechnungshof, 2023, S. 23).

Der **Klima- und Transformationsfonds (KTF)** wurde zur Finanzierung von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, insbesondere zur Dekarbonisierung der Wirtschaft, und für den internationalen Klimaschutz errichtet (§ 2 KTFG). Darüber hinaus werden daraus Zuschüsse an Unternehmen zur Überbrückung von Kosten der Transformation gedeckt (JG 2022 Ziffer 169). Der KTF verfügt im Jahr 2023 über Rücklagen in Höhe von 78,9 Mrd Euro und erwartet Einnahmen (insbesondere aus dem europäischen Emissionshandel und der nationalen CO₂-Bepreisung) in Höhe von 21,9 Mrd Euro. Gleichzeitig sind Ausgaben in Höhe von 36,0 Mrd Euro geplant. Den größten Ausgabenposten stellt mit 16,9 Mrd Euro die

Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien im Gebäudebereich dar. Im Jahr 2024 sind Ausgaben in Höhe von insgesamt 57,6 Mrd Euro geplant. [TABELLE 7](#)

[TABELLE 7](#)

Sondervermögen des Bundes: Finanzplanung

Geplante Ausgaben in Mrd Euro

	2023	2024
Klima- und Transformationsfonds¹	36,0	57,6
Gebäuförderung	16,9	18,9
EEG-Förderung, Zuschüsse an stromintensive Unternehmen	3,3	15,7
Dekarbonisierung der Industrie und Hochlauf Wasserstoff	4,0	3,8
Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur der EIU des Bundes	0,0	4,0
Weiterentwicklung Elektromobilität, Ladeinfrastruktur	1,9	4,7
Sonstige	9,8	10,5
Sondervermögen Bundeswehr^{1,2,3}	8,4	19,2
Dimension Luft	4,9	-
Dimension See	1,1	-
Bekleidung und persönliche Ausrüstung	0,9	-
Dimension Führungsfähigkeit/Digitalisierung	0,7	-
Dimension Land	0,5	-
Sonstige	0,3	-
Wirtschaftsstabilisierungsfonds^{2,3}	164,9	-
Liquidität und Zuschüsse für die Strompreisbremse	43,0	-
Finanzierung der Gaspreisbremse	40,3	-
Bundesbeteiligung UNIPER SE	15,2	-
Finanzierung weiterer Stützungsmaßnahmen sowie Entschädigungszahlungen	8,5	-
Härtefallregelungen Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	6,0	-
Sonstige	51,9	-

1 – Gemäß Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027 vom 18. August 2023. 2 – Gemäß Bundeshaushaltsplan 2023 vom 19. Dezember 2022. 3 – Die Maßnahmen des WSF können bis zum 30. Juni 2024 finanziert werden. Eine detaillierte Finanzplanung für das Jahr 2024 liegt derzeit nicht vor.

Quellen: BMF, Bundesregierung

© Sachverständigenrat | 23-464-01

[Daten zur Tabelle](#)

Das **Sondervermögen Bundeswehr** mit einem Volumen von 100 Mrd Euro soll zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit Deutschlands eingesetzt werden (§ 2 BwFinSVerMG; JG 2022 Ziffer 166). Im Jahr 2023 sind Ausgaben in Höhe von 8,4 Mrd Euro geplant, davon 4,9 Mrd Euro für die Stärkung der Luftverteidigung. Allerdings hinken die tatsächlichen den geplanten Ausgaben hinterher. Bis einschließlich September 2023 beanspruchte das Sondervermögen Kredite in Höhe von etwa 3,2 Mrd Euro (BMF, 2023, S. 78). Im Jahr 2024 sollen rund 19,2 Mrd Euro in Anspruch genommen werden. [TABELLE 7](#)

Der **Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)** dient seit seiner Umwidmung und Aufstockung im Herbst 2022 (Doppel-Wumms, StFGÄndG) der Finanzierung von Maßnahmen gegen die Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine (§ 26a StFG; JG 2022 Ziffer 167). Dazu zählen die Strom- und Gaspreisbremse, Stützungsmaßnahmen von Unternehmen sowie sonstige Härtefallregelungen für bestimmte Sektoren oder Gruppen. Der WSF hat ein Volumen von bis zu 200 Mrd Euro, wovon 164,9 Mrd Euro noch im Jahr 2023 verwendet werden sollen. [TABELLE 7](#) Bis einschließlich September 2023 wurden für das Sondervermögen Kredite in Höhe

von 63,1 Mrd Euro in Anspruch genommen (BMF, 2023, S. 78). Aufgrund der Entwicklung der Energiepreise werden die Ausgaben voraussichtlich deutlich geringer ausfallen als ursprünglich geplant (Bundesregierung, 2023, S. 55). Dies deckt sich für die Gaspreisbremse mit Schätzungen des Sachverständigenrates (Garnadt et al., 2023).

69. Die **Staatsausgaben dürften im Jahr 2023 nominal steigen und im Verhältnis zum BIP** gegenüber dem Vorjahr **leicht sinken**. Einerseits fallen Corona-bedingte Ausgaben aus dem vergangenen Jahr weg, andererseits fallen zusätzliche Ausgaben infolge des russischen Angriffskriegs an. Hierbei fällt insbesondere die Finanzierung der Gas- und Strompreisbremse durch den WSF ins Gewicht. [↪ KASTEN 9](#) Die Erhöhung des Kindergelds sowie die Einführung des Bürgergelds führen zu höheren nominalen Ausgaben bei den Sozialleistungen. Zudem sollen im Jahr 2023 die ersten größeren Programme zum Klimaschutz aus den Mitteln des KTF realisiert werden. Die Tarifanpassungen im Öffentlichen Dienst erhöhen ab Juni 2023 die Arbeitnehmerentgelte. Die geplanten Investitionen zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit im Rahmen des Sondervermögens Bundeswehr werden voraussichtlich erst im Herbst zu Buche schlagen.

Im Jahr 2024 dürfte die Ausgabenpolitik des Bundes etwas verhaltener ausfallen, insbesondere da die Preisbremsen im Energiebereich kaum zum Einsatz kommen dürften. Die Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr und des KTF dürften dagegen weiter ansteigen. Zudem dürften die Personalkosten aufgrund des Tarifabschlusses für Bund und Kommunen weiter ansteigen. Die laufenden Tarifverhandlungen für die Länder dürften ebenfalls zu deutlichen Personalkostensteigerungen führen.

70. **Für das Jahr 2023 rechnet der Sachverständigenrat mit einem gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizit von 91,0 Mrd Euro (2,2 % in Relation zum BIP)**. [↪ TABELLE 9](#) Im weiteren Prognosehorizont dürfte das Defizit fallen und **im Jahr 2024 63,8 Mrd Euro betragen (1,5 % in Relation zum BIP)**. Der strukturelle Finanzierungssaldo [↪ GLOSSAR](#) dürfte im Jahr 2023 nach Schätzung des Sachverständigenrates $-1,8\%$ des BIP betragen. [↪ TABELLE 9](#) Im Jahr 2024 dürfte er auf $-1,2\%$ des BIP zurückgehen. Vor dem Hintergrund anhaltend erhöhter Inflationsraten und des nominal weiter deutlich wachsenden BIP erwartet der Sachverständigenrat für das Jahr 2023 eine **Schuldenstandsquote** in Höhe von $64,4\%$ des BIP. [↪ TABELLE 9](#) Im Jahr 2024 **dürfte sie leicht auf $63,7\%$ des BIP zurückgehen**. Gemessen an den diskretionären Maßnahmen ist die Fiskalpolitik im Jahr 2023 noch expansiv ausgerichtet. [↪ TABELLE 8](#) Im Jahr 2024 dürfte sie kontraktiv ausgerichtet sein. Gemessen an der Veränderung des strukturellen Finanzierungssaldos im Vergleich zum Vorjahr ist die Fiskalpolitik dagegen in beiden Jahren kontraktiv ausgerichtet. [↪ TABELLE 9](#)

TABELLE 8

Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen¹

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

	2023	2024
Einnahmen der Gebietskörperschaften		
Inflationsausgleichsgesetz	-12,3	- 13,2
Inflationsausgleichsprämie	- 8,9	3,2
Jahressteuergesetz 2022	- 3,1	0,3
Temporäre Senkung der Umsatzsteuer auf Erdgas	- 5,9	4,5
Temporäre Senkung der Umsatzsteuer in der Gastronomie	- 2,8	2,3
Viertes Corona-Steuerhilfegesetz	- 3,4	- 1,2
Sonstige steuerliche Maßnahmen ²	3,2	8,1
Einnahmen der Sozialversicherungen		
Erhöhung des durchschnittlichen Zusatzbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung	2,2	3,5
Erhöhung der Beitragssätze zur gesetzlichen Pflegeversicherung	3,3	3,4
Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung	2,7	0
Inflationsausgleichsprämie	-10,5	4,5
Sonstige Maßnahmen ³	- 1,7	0
Ausgaben der Gebietskörperschaften		
Energiepreispauschale 2022	14,5	- 1,0
Zusätzliche Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds	- 7,4	- 16,2
Strom- und Gaspreisbremse	-27,0	25,0
Erhöhung Kindergeld 2023	- 6,3	0,0
Änderungen beim Wohngeld zum 1. Januar 2023	- 2,5	- 1,1
Einführung Bürgergeld zum 1. Januar 2023	- 4,8	- 0,4
Sonstige Maßnahmen ⁴	32,3	- 4,7
Ausgaben der Sozialversicherungen		
Pflegepersonal-Stärkungsgesetz und Pflegereform	- 0,8	- 0,3
GKV-Finanzstabilisierungsgesetz	1,9	0,3
Schutzausrüstung, Schnelltests und Impfkampagne	15,9	0,2
Sonstige Maßnahmen ⁵	0,3	0,2
Insgesamt	- 21,2	17,5
In % des BIP	- 0,5	0,4

1 – Quantifizierung der Be- und Entlastungen des gesamtstaatlichen Haushalts gegenüber dem Vorjahr ohne makroökonomische Rückwirkungen. 2 – Sonstige steuerliche Maßnahmen umfassen unter anderem das Alterseinkünftegesetz, die Senkung der Energiesteuer 2022, das zweite Corona-Steuerhilfegesetz, Änderungen bei der Tabaksteuer, Mehreinnahmen aus der Rentenbesteuerung sowie der steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung. 3 – Sonstige Maßnahmen umfassen die Erhöhung der Insolvenzgeldumlage und die Erhöhung der Mini- und Midijobgrenze. 4 – Sonstige Maßnahmen umfassen unter anderem zusätzliche Mittel für Verkehrsinfrastruktur, Dezemberabschlag 2022, Härtefallhilfen für Haushalte, zusätzliche Verteidigungsausgaben, Zuschüsse zum Deutschlandticket und zum 9-Euro-Ticket, Heizkostenzuschüsse, zusätzliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Kinderbonus 2022, Zuschüsse für Unternehmen (Strom und Gas), Hilfen für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, Corona-Hilfen, Unterstützungsleistungen für die Ukraine, Rettung von Gasimporteuren 2022. 5 – Sonstige Maßnahmen umfassen unter anderem Ausgaben für die Grundrente, das Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz und die Angleichung des Rentenwerts Ost.

Quellen: BMAS, BMF, BMG, BMWK, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-467-01

Daten zur Tabelle

TABELLE 9

Einnahmen und Ausgaben des Staates¹ sowie finanzpolitische Kennziffern

	Mrd Euro			Veränderung zum Vorjahr in %	
	2022	2023 ²	2024 ²	2023 ²	2024 ²
Einnahmen	1 821,2	1 897,8	2 008,2	4,2	5,8
Steuern	946,6	960,7	1 009,9	1,5	5,1
Sozialbeiträge	666,8	705,5	752,8	5,8	6,7
Verkäufe	143,2	159,1	169,7	11,1	6,7
Sonstige laufende Transfers	28,0	30,3	31,8	8,0	5,1
Vermögenstransfers	18,8	18,5	19,0	- 1,8	2,9
Empfangene Vermögenseinkommen	17,6	23,6	24,7	33,8	4,9
Empfangene sonstige Subventionen	0,2	0,2	0,2	- 2,6	0,0
Ausgaben	1 918,1	1 988,8	2 072,0	3,7	4,2
Monetäre Sozialleistungen	619,1	661,1	693,3	6,8	4,9
Soziale Sachleistungen	354,9	363,0	375,5	2,3	3,4
Arbeitnehmerentgelte	307,9	325,7	346,0	5,8	6,2
Vorleistungen	238,4	256,8	271,0	7,7	5,5
Subventionen	70,0	68,5	44,7	- 2,1	- 34,7
Bruttoinvestitionen	100,9	106,8	115,4	5,8	8,0
Sonstige laufende Transfers	111,4	94,1	95,1	- 15,5	1,0
Vermögenstransfers	89,7	78,0	92,2	- 13,1	18,3
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	26,5	35,2	39,3	32,6	11,7
Geleistete sonstige Produktionsabgaben	0,3	0,3	0,3	4,4	4,3
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	- 1,0	- 0,8	- 0,8	- 20,4	0,0
Finanzierungssaldo	- 96,9	- 91,0	- 63,8	x	x
Finanzpolitische Kennziffern (%)³					
Steuerquote ⁴	24,8	23,7	24,1	x	x
Abgabenquote ⁵	40,9	39,7	40,6	x	x
Finanzierungssaldo	- 2,5	- 2,2	- 1,5	x	x
Struktureller Finanzierungssaldo ⁶	- 2,6	- 1,8	- 1,2	x	x
Struktureller Primärsaldo ⁶	- 1,9	- 0,9	- 0,3	x	x
Schuldenstandsquote ⁷	66,1	64,4	63,7	x	x

1 – In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (nominale Angaben). 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Jeweils in Relation zum BIP. 4 – Steuern einschließlich Erbschaftsteuer und Steuern an die EU. 5 – Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge. 6 – Basierend auf der Schätzung für das Produktionspotenzial. Berechnet mit einer Budgetsemielastizität von 0,504. Die Budgetsemielastizität misst, um wie viele Prozentpunkte sich das Verhältnis zwischen Finanzierungssaldo und BIP verändert bei einer 1-prozentigen Erhöhung des BIP. 7 – Bruttoschulden des Staates in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-034-02

Daten zur Tabelle

6. Arbeitsvolumen reduziert Potenzialwachstum

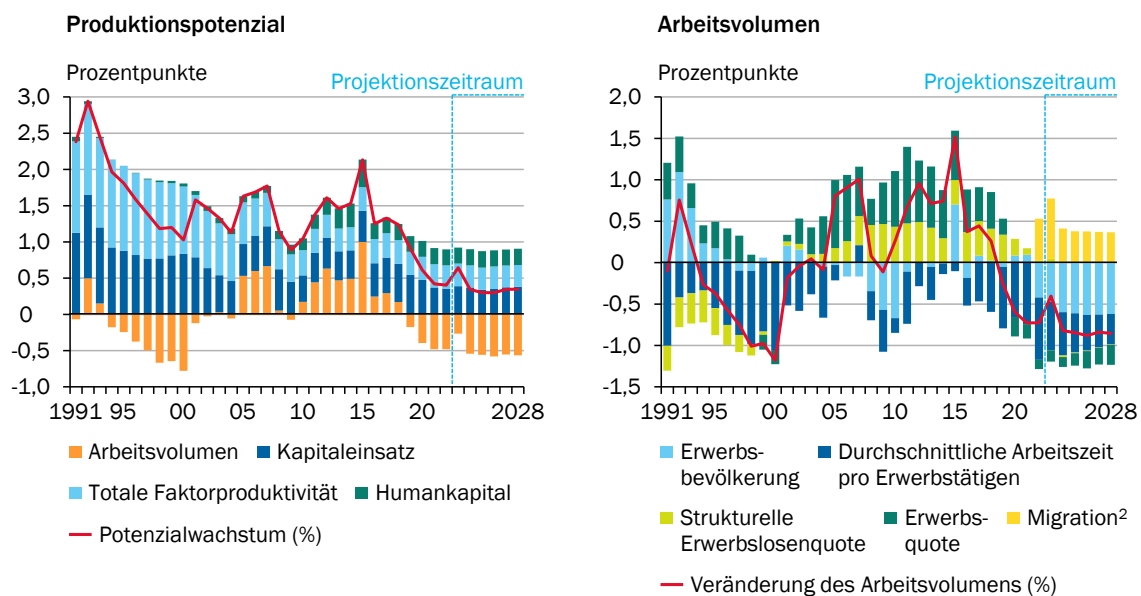
71. In der **Mittelfristprojektion** schätzt der Sachverständigenrat in jedem Jahresgutachten das Produktionspotenzial für die nächsten fünf Jahre. Dabei handelt es sich um eine **Wachstumsprojektion**, d. h. die Projektion, der mittel- bis langfristig zu erwartenden Entwicklung der Produktionsmöglichkeiten der deutschen Volkswirtschaft bei Normalauslastung. Die Produktionsmöglichkeiten richten sich nach den absehbaren strukturellen Rahmenbedingungen. [↪ KASTEN 11](#)

Der Sachverständigenrat schätzt, dass das Potenzialwachstum **bis zum Jahr 2028** im Durchschnitt jährlich 0,4 % beträgt. [↪ ABBILDUNGEN 22 UND 30](#) Dies markiert einen historischen Tiefstand, der insbesondere auf das sinkende Arbeitsvolumen zurückzuführen ist. **Im Jahr 2023 dürfte das Potenzialwachstum** aufgrund der historisch hohen Nettozuwanderung von 1,5 Millionen Personen im Jahr 2022 etwa **0,7 %** betragen. [↪ ZIFFER 99](#)

72. Während die strukturelle Erwerbslosigkeit derzeit so gering ist wie zuletzt etwa im Jahr 1977, tragen die strukturelle Erwerbsquote und insbesondere die durchschnittliche Arbeitszeit negativ zum Potenzialwachstum bei. Arbeit ist somit aktuell ein knapper Produktionsfaktor. Dies dürfte zu negativen Effekten des Arbeitsvolumens auf das Produktionspotenzial von $-0,2$ Prozentpunkten bzw. $-0,5$ Prozentpunkten in den Jahren 2023 und 2024 führen. Der **demografische Wandel** wird insbesondere zum Ende des Projektionshorizonts zunehmend zur Verringerung der Erwerbsbevölkerung beitragen, sodass vom Arbeitsvolumen insgesamt im Projektionshorizont ausschließlich dämpfende Impulse zu erwarten sind. [↪ ZIFFER 106](#)

[↪ ABBILDUNG 30](#)

Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials¹



1 – Berechnungen des Sachverständigenrates. 2 – Ab dem Jahr 2022 explizit modelliert; bis 2021 in Bevölkerung inbegriffen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-372-01

Daten zur Abbildung

73. Die Trendwachstumsrate der **Totalen Faktorproduktivität** ist derzeit mit jährlich 0,3 % ebenfalls vergleichsweise niedrig. Auch der **Kapitaleinsatz** trägt mit etwa 0,4 Prozentpunkten deutlich schwächer zum Wachstum des Produktionspotenzials bei als in den vergangenen Jahren. [↘ ZIFFERN 103 FF.](#) Dies könnte mit adversen Effekten der Energiekrise und der Corona-Pandemie in Verbindung stehen, denn ein temporärer wirtschaftlicher Rückgang kann dauerhaft adverse Effekte auf das Potenzialwachstum haben (Cerra et al., 2020; Aikman et al., 2022).

ANHANG

▾ TABELLE 10

Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts¹ (in %)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ²	2024 ²
Statistischer Überhang am Ende des Vorjahres ³	1,3	0,4	0,2	2,4	0,9	- 0,2	0,0
Jahresverlaufsrate ⁴	0,1	0,9	- 2,1	1,6	0,8	- 0,1	1,2
Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts, kalenderbereinigt	1,0	1,1	- 4,2	3,1	1,9	- 0,2	0,7
Kalendereffekt (in % des Bruttoinlandsprodukts)	0,0	0,0	0,4	0,0	- 0,1	- 0,2	0,0
Jahresdurchschnittliche Rate des Bruttoinlandsprodukts ⁵	1,0	1,1	- 3,8	3,2	1,8	- 0,4	0,7

1 – Preisbereinigt. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des BIP im letzten Quartal des Jahres und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale desselben Jahres (siehe JG 2005 Kasten 5), saison- und kalenderbereinigt. 4 – Veränderung des 4. Quartals zum 4. Quartal des Vorjahres, saison- und kalenderbereinigt. 5 – Abweichungen in den Summen rundungsbedingt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-037-02

[Daten zur Tabelle](#)

▾ TABELLE 11

Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten¹ Prozentpunkte

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ²	2024 ²
Inländische Verwendung	1,5	1,4	- 2,9	2,3	3,0	- 0,8	0,9
Konsumausgaben	0,9	1,4	- 2,2	1,4	2,3	- 0,9	0,9
Private Konsumausgaben ³	0,8	0,8	- 3,0	0,8	1,9	- 0,4	0,6
Konsumausgaben des Staates	0,2	0,5	0,8	0,7	0,3	- 0,5	0,3
Bruttoanlageinvestitionen	0,7	0,4	- 0,5	0,0	0,0	0,0	- 0,1
Ausrüstungsinvestitionen ⁴	0,3	0,1	- 0,8	0,2	0,3	0,2	0,1
Bauinvestitionen	0,3	0,1	0,4	- 0,3	- 0,2	- 0,2	- 0,3
Sonstige Anlagen	0,1	0,2	- 0,2	0,1	0,0	0,0	0,1
Vorratsveränderungen	- 0,1	- 0,3	- 0,2	0,9	0,7	0,1	0,1
Außenbeitrag	- 0,6	- 0,3	- 1,0	0,9	- 1,2	0,3	- 0,2
Exporte	1,1	1,1	- 4,4	4,2	1,6	- 0,6	0,2
Importe	- 1,6	- 1,4	3,4	- 3,4	- 2,8	0,9	- 0,5
Bruttoinlandsprodukt (%)	1,0	1,1	- 3,8	3,2	1,8	- 0,4	0,7

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

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-035-02

[Daten zur Tabelle](#)

↘ TABELLE 12

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland
Absolute Werte

	Einheit	2022	2023 ¹	2024 ¹	2023		2024 ¹	
					1. Hj.	2. Hj. ¹	1. Hj.	2. Hj.
Verwendung des Inlandsprodukts								
In jeweiligen Preisen								
Konsumausgaben	Mrd Euro	2 830,2	2 982,0	3 106,5	1 448,8	1 533,2	1 512,4	1 594,1
Private Konsumausgaben ²	Mrd Euro	1 979,3	2 092,0	2 174,2	1 019,5	1 072,5	1 058,8	1 115,4
Konsumausgaben des Staates	Mrd Euro	850,9	890,0	932,3	429,3	460,7	453,6	478,7
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	856,2	911,2	918,7	445,8	465,4	445,8	472,9
Ausrüstungsinvestitionen ³	Mrd Euro	253,4	276,3	287,9	132,4	143,9	137,0	150,9
Bauinvestitionen	Mrd Euro	463,5	491,4	481,0	246,0	245,4	238,8	242,2
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	139,3	143,4	149,8	67,3	76,1	70,0	79,8
Inländische Verwendung	Mrd Euro	3 800,5	3 945,0	4 074,6	1 927,1	2 017,9	1 988,9	2 085,8
Exporte	Mrd Euro	1 974,2	1 956,0	1 968,0	985,0	971,0	970,5	997,5
Importe	Mrd Euro	1 897,9	1 783,3	1 777,7	894,3	888,9	865,7	912,1
Bruttoinlandsprodukt	Mrd Euro	3 876,8	4 117,8	4 264,9	2 017,8	2 100,0	2 093,7	2 171,2
Verkettete Volumenangaben								
Konsumausgaben	Mrd Euro	2 417,4	2 387,2	2 415,6	1 177,7	1 209,5	1 186,0	1 229,6
Private Konsumausgaben ²	Mrd Euro	1 705,1	1 692,0	1 710,8	833,3	858,7	837,4	873,4
Konsumausgaben des Staates	Mrd Euro	711,2	694,3	703,7	344,0	350,3	348,0	355,8
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	661,7	662,9	660,5	324,7	338,2	321,3	339,2
Ausrüstungsinvestitionen ³	Mrd Euro	222,5	229,4	233,2	110,4	119,0	111,2	122,0
Bauinvestitionen	Mrd Euro	314,6	310,5	303,3	155,3	155,2	150,8	152,5
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	124,7	124,4	127,4	58,7	65,7	59,8	67,5
Inländische Verwendung	Mrd Euro	3 127,1	3 102,0	3 130,9	1 530,4	1 571,6	1 538,7	1 592,2
Exporte	Mrd Euro	1 640,6	1 621,5	1 629,5	814,4	807,0	807,7	821,7
Importe	Mrd Euro	1 497,7	1 469,1	1 484,5	727,1	742,0	725,2	759,2
Bruttoinlandsprodukt	Mrd Euro	3 274,9	3 260,2	3 282,3	1 620,6	1 639,6	1 623,8	1 658,4
Preisentwicklung (Deflatoren)								
Konsumausgaben	2015=100	117,1	124,6	128,8	123,0	126,8	127,5	129,6
Private Konsumausgaben ²	2015=100	116,1	123,7	127,1	122,3	124,9	126,4	127,7
Konsumausgaben des Staates	2015=100	119,7	128,2	132,4	124,8	131,4	130,4	134,5
Bruttoanlageinvestitionen	2015=100	129,4	137,5	139,1	137,3	137,5	138,6	139,3
Ausrüstungsinvestitionen ³	2015=100	113,9	120,6	123,6	120,0	120,9	123,1	123,7
Bauinvestitionen	2015=100	147,4	158,3	158,6	158,4	158,1	158,4	158,8
Sonstige Anlagen	2015=100	111,7	115,2	117,5	114,6	115,7	116,9	118,1
Inländische Verwendung	2015=100	121,5	127,2	130,2	125,9	128,4	129,3	131,0
Terms of Trade	2015=100	95,0	99,4	100,9	98,3	100,4	100,7	101,0
Exporte	2015=100	120,3	120,7	120,8	121,0	120,3	120,2	121,4
Importe	2015=100	126,7	121,5	119,8	123,0	119,8	119,4	120,1
Bruttoinlandsprodukt	2015=100	118,4	126,3	129,9	124,5	128,1	128,9	130,9
Entstehung des Inlandsprodukts								
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	45 596	45 904	45 971	45 739	46 068	45 821	46 122
Arbeitsvolumen	Mio Std.	61 410	61 892	62 203	30 499	31 393	30 558	31 645
Produktivität (Stundenbasis)	2015=100	106,5	105,2	105,3	106,2	104,3	106,2	104,6
Verteilung des Volkseinkommens								
Volkseinkommen	Mrd Euro	2 890,9	3 078,8	3 186,1	1 497,8	1 581,0	1 544,7	1 641,4
Arbeitnehmerentgelte	Mrd Euro	2 023,6	2 157,5	2 283,3	1 029,2	1 128,3	1 087,4	1 195,9
Bruttolöhne und -gehälter	Mrd Euro	1 661,8	1 777,2	1 876,9	846,0	931,1	892,1	984,8
darunter: Nettolöhne und -gehälter ⁴	Mrd Euro	1 118,8	1 217,1	1 275,3	573,2	643,8	599,3	676,0
Unternehmens- und Vermögens-einkommen	Mrd Euro	867,4	921,3	902,8	468,6	452,7	457,3	445,5
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte ²	Mrd Euro	2 164,5	2 292,8	2 386,9	1 131,7	1 161,1	1 181,6	1 205,4
Sparquote der privaten Haushalte ^{2,5}	%	11,1	11,2	11,3	12,3	10,2	12,7	10,0
nachrichtlich:								
nominale Lohnstückkosten ⁶	2015=100	115,7	123,8	130,1	118,6	128,8	125,1	135,0
reale Lohnstückkosten ⁷	2015=100	97,8	98,0	100,1	95,2	100,5	97,0	103,1
Verbraucherpreise	2020=100	110,2	116,9	120,0	115,9	117,8	119,4	120,5

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

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-038-02

Daten zur Tabelle

NOCH TABELLE 12

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

2022	2023 ¹	2024 ¹	2023		2024 ¹		
			1. Hj.	2. Hj. ¹	1. Hj.	2. Hj.	
							Verwendung des Inlandsprodukts
							In jeweiligen Preisen
9,6	5,4	4,2	5,9	4,9	4,4	4,0	Konsumausgaben
10,9	5,7	3,9	7,0	4,5	3,9	4,0	Private Konsumausgaben ²
6,8	4,6	4,8	3,5	5,6	5,7	3,9	Konsumausgaben des Staates
11,1	6,4	0,8	8,9	4,2	0,0	1,6	Bruttoanlageinvestitionen
11,4	9,1	4,2	13,0	5,7	3,4	4,9	Ausrüstungsinvestitionen ³
14,0	6,0	- 2,1	8,8	3,4	- 2,9	- 1,3	Bauinvestitionen
2,1	2,9	4,4	2,0	3,8	4,0	4,8	Sonstige Anlagen
11,1	3,8	3,3	5,0	2,7	3,2	3,4	Inländische Verwendung
15,4	- 0,9	0,6	2,7	- 4,3	- 1,5	2,7	Exporte
25,3	- 6,0	- 0,3	- 0,8	- 10,8	- 3,2	2,6	Importe
7,2	6,2	3,6	6,6	5,9	3,8	3,4	Bruttoinlandsprodukt
							Verkettete Volumenangaben
3,2	- 1,3	1,2	- 1,3	- 1,2	0,7	1,7	Konsumausgaben
3,9	- 0,8	1,1	- 0,5	- 1,0	0,5	1,7	Private Konsumausgaben ²
1,6	- 2,4	1,4	- 3,2	- 1,5	1,2	1,6	Konsumausgaben des Staates
0,1	0,2	- 0,4	0,6	- 0,2	- 1,1	0,3	Bruttoanlageinvestitionen
4,0	3,1	1,7	5,7	0,8	0,8	2,5	Ausrüstungsinvestitionen ³
- 1,8	- 1,3	- 2,3	- 2,0	- 0,6	- 2,9	- 1,7	Bauinvestitionen
- 0,7	- 0,2	2,4	- 0,6	0,1	1,9	2,8	Sonstige Anlagen
3,2	- 0,8	0,9	- 0,5	- 1,1	0,5	1,3	Inländische Verwendung
3,3	- 1,2	0,5	0,1	- 2,4	- 0,8	1,8	Exporte
6,6	- 1,9	1,0	- 0,3	- 3,4	- 0,3	2,3	Importe
1,8	- 0,4	0,7	- 0,3	- 0,6	0,2	1,2	Bruttoinlandsprodukt
							Preisentwicklung (Deflatoren)
6,2	6,4	3,3	7,3	6,1	3,7	2,3	Konsumausgaben
6,7	6,5	2,8	7,5	5,6	3,3	2,3	Private Konsumausgaben ²
5,1	7,1	3,3	7,0	7,3	4,4	2,3	Konsumausgaben des Staates
11,0	6,3	1,2	8,3	4,3	1,0	1,3	Bruttoanlageinvestitionen
7,1	5,9	2,5	6,9	4,9	2,6	2,3	Ausrüstungsinvestitionen ³
16,1	7,4	0,2	11,1	3,9	0,0	0,4	Bauinvestitionen
2,8	3,1	2,0	2,5	3,6	2,0	2,0	Sonstige Anlagen
7,6	4,7	2,3	5,5	3,8	2,6	2,0	Inländische Verwendung
- 4,9	4,6	1,5	3,0	6,1	2,4	0,6	Terms of Trade
11,7	0,3	0,1	2,6	- 2,0	- 0,6	0,9	Exporte
17,5	- 4,1	- 1,4	- 0,4	- 7,7	- 3,0	0,3	Importe
5,3	6,7	2,9	6,8	6,6	3,6	2,2	Bruttoinlandsprodukt
							Entstehung des Inlandsprodukts
1,4	0,7	0,1	0,8	0,5	0,2	0,1	Erwerbstätige (Inland)
1,3	0,8	0,5	0,9	0,7	0,2	0,8	Arbeitsvolumen
0,5	- 1,2	0,2	- 1,1	- 1,3	0,0	0,3	Produktivität (Stundenbasis)
							Verteilung des Volkseinkommens
4,4	6,5	3,5	7,7	5,4	3,1	3,8	Volkseinkommen
5,5	6,6	5,8	6,9	6,4	5,7	6,0	Arbeitnehmerentgelte
5,8	6,9	5,6	7,3	6,6	5,4	5,8	Bruttolöhne und -gehälter
5,3	8,8	4,8	9,4	8,3	4,6	5,0	darunter: Nettolöhne und -gehälter ⁴
1,9	6,2	- 2,0	9,7	2,8	- 2,4	- 1,6	Unternehmens- und Vermögens-einkommen
6,3	5,9	4,1	7,2	4,8	4,4	3,8	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte ²
.	Sparquote der privaten Haushalte ^{2,5}
							nachrichtlich:
3,5	6,9	5,1	6,8	7,1	5,5	4,8	nominale Lohnstückkosten ⁶
- 1,7	0,2	2,2	- 0,1	0,5	1,8	2,5	reale Lohnstückkosten ⁷
6,9	6,1	2,6	7,4	4,9	3,0	2,3	Verbraucherpreise

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

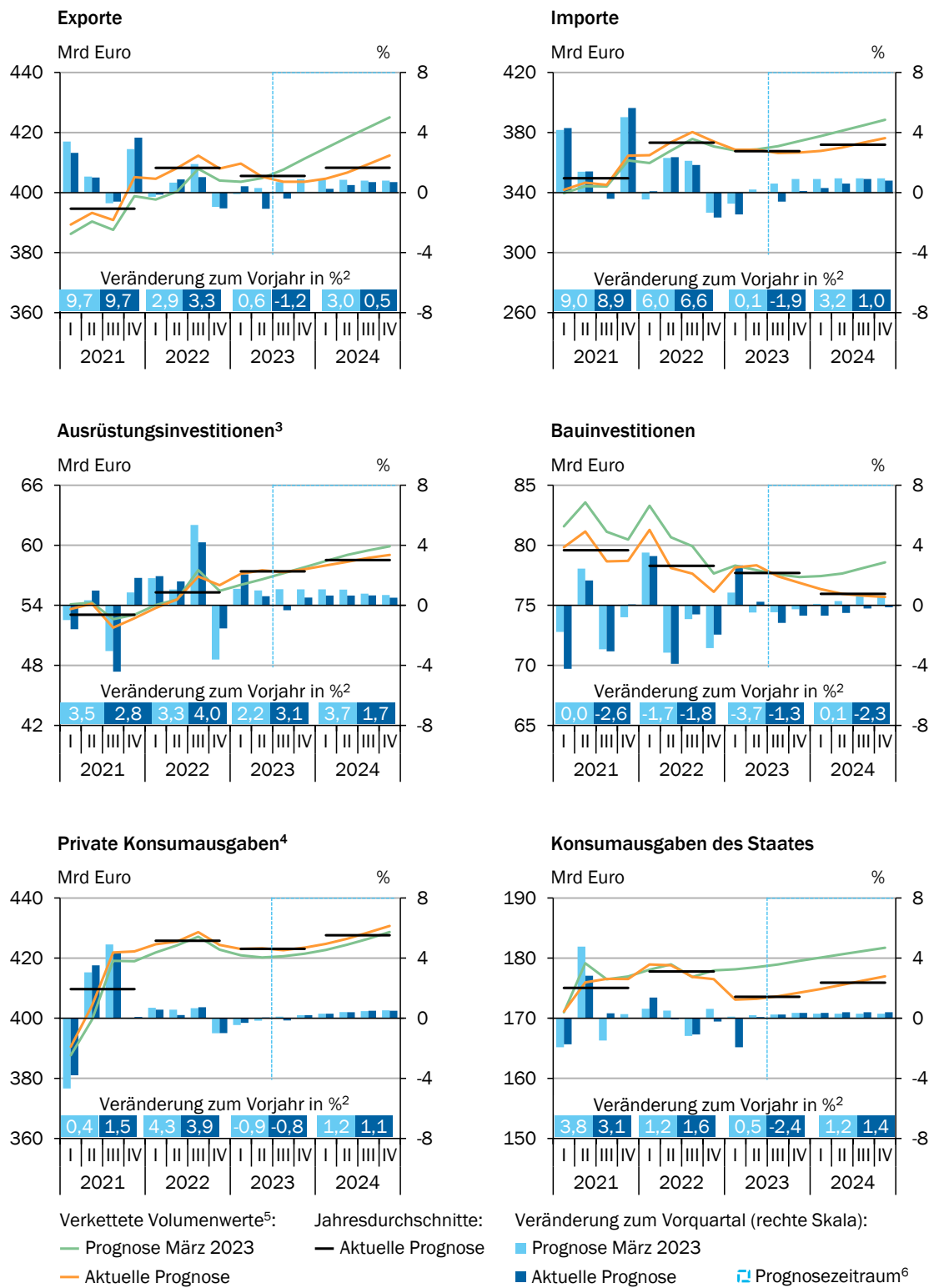
Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-038-02

Daten zur Tabelle

ABBILDUNG 31

Komponenten des Bruttoinlandsprodukts¹



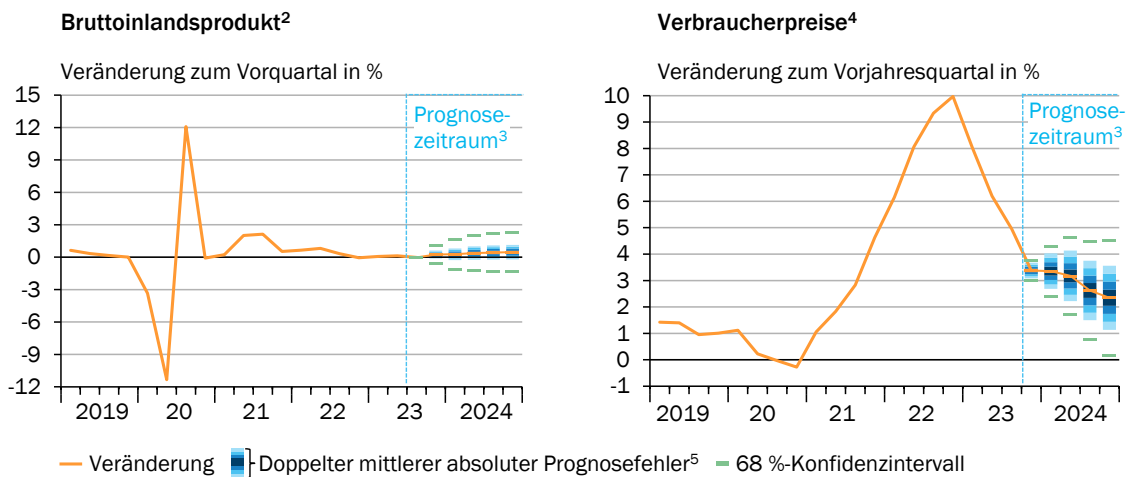
1 – Alle angegebenen Komponenten des BIP preisbereinigt. 2 – Ursprungswerte. 3 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 4 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 5 – Referenzjahr 2015; saison- und kalenderbereinigt. 6 – Aktueller Prognosezeitraum. Prognosen des Sachverständigenrates.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-042-03

[Daten zur Abbildung](#)

▸ ABBILDUNG 32

Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise im Euro-Raum¹



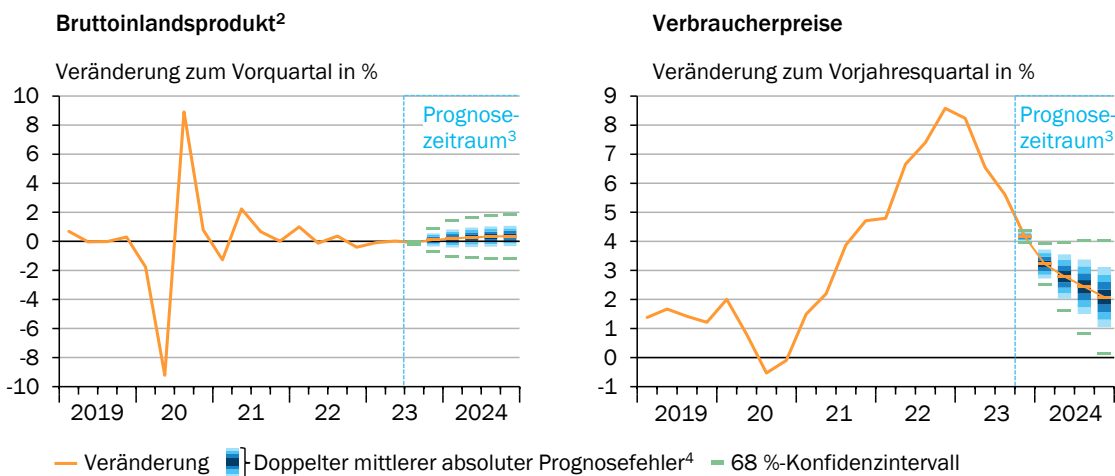
1 – Unsicherheitsmargen berechnet auf Grundlage des mittleren absoluten Prognosefehlers im Zeitraum der Jahre 1999 bis 2022. 2 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex. 5 – Die breiteste Ausprägung des symmetrisch um den wahrscheinlichsten Wert verteilten Bandes entspricht dem doppelten mittleren absoluten Prognosefehler.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-375-01

[Daten zur Abbildung](#)

▸ ABBILDUNG 33

Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise in Deutschland¹



1 – Unsicherheitsmargen berechnet auf Grundlage des mittleren absoluten Prognosefehlers im Zeitraum der Jahre 1999 bis 2022. 2 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Die breiteste Ausprägung des symmetrisch um den wahrscheinlichsten Wert verteilten Bandes entspricht dem doppelten mittleren absoluten Prognosefehler.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-374-01

[Daten zur Abbildung](#)

↘ TABELLE 13

Tarifabschlüsse nach Branchen mit Laufzeitbeginn ab dem Jahr 2023¹

Wirtschaftszweig	Arbeitnehmeranzahl	Tarifabschluss	Inflationsausgleichszahlungen in den Jahren 2023 und 2024	Laufzeitbeginn/Stufenerhöhung	Laufzeitende
Deutsche Post AG	160 000	340 €/Monat	Apr 2023: 1 020 €, Mai 2023 bis Mrz 2024: 180 € pro Monat	01.04.2024	31.12.2024
KFZ-Gewerbe	91 000	5 % 3,6 %	Jul 2023: 1 500 €, Apr 2024: 1 000 €	01.11.2023 01.10.2024	31.03.2025
Öffentlicher Dienst Bund und Kommunen	2 385 200	200 € Sockelbetrag plus 5,5 %, mind. 340 €	Jun 2023: 1 240 €, Jul 2023 bis Feb 2024: 220 € pro Monat	01.03.2024	31.12.2024
Papier, Pappe und Kunststoff verarbeitende Industrie	71 300	5,1 % 2,1 % 1,4 %	Mai 2023: 1 000 €, Mrz 2024: 1 000 €	01.09.2023 01.08.2024 01.12.2024	31.01.2025
Süßwarenindustrie	60 000	300 €/Monat – 350 €/Monat	Jul 2023: 500 €, Beginn 2024: 500 €	01.07.2023	30.06.2024
Textil- und Bekleidungsindustrie West	69 000	4,8 % mind. 130 €/Monat 3,3 % mind. 100 €/Monat	Apr/Mai 2023: 1 000 €, Apr 2024: 500 €	01.10.2023 01.09.2024	28.02.2025
Zeitarbeit	800 000	6 % – 9,25 % 3 % – 3,5 %		01.04.2023 01.01.2024	31.03.2024
Bauhauptgewerbe	927 000		500 € bis Sep 2023 und bis Sep 2024	01.02.2023	
Private Energiewirtschaft ²	30 000	6 %	Jun 2023: 3 000 €	01.04.2023	
Helios-Kliniken (nichtärztlicher Dienst)	21 000	4 % mind. 150 €/Monat 4 % mind. 150 €/Monat 1 %	Mai 2023: 1 000 €, Jan 2024: 1 000 €	01.07.2023 01.07.2024 01.11.2024	31.12.2024
Deutsche Bahn	180 000	200 €/Monat 210 €/Monat	Okt 2023: 2 850 €	01.12.2023 01.08.2024	31.03.2025
Technische Gebäuderausstattung Baden-Württemberg	45 000	6 % 3 %	2023: 1 500 €, 2024: 1 500 €	01.09.2023 01.09.2024	31.08.2025
Dachdeckerhandwerk	100 000		Mai 2023: 475 €, Feb 2024: 475 €		
Schuh- und Sportartikelindustrie	13 000	200 €/Monat (Adidas) 150 €/Monat (Schuhindustrie) 150 €/Monat (Adidas) 100 €/Monat (Schuhindustrie)	2023: 1 000 €, 2024: 1 000 €	01.08.2023 01.10.2024	

1 – Ausgewählte Branchen mit Beschäftigung über 10 000 Personen; Datenstand: 26. Oktober 2023. 2 – TG Energie: E.ON, Bayernwerk, Westenergie, Avacon, Avu und TenneT.

Quellen: DGB, IG Bau, IG BCE, IG Metall, ITGA-BW, Verdi, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

© Sachverständigenrat | 23-460-01

[Daten zur Tabelle](#)

NOCH TABELLE 13

Tarifabschlüsse nach Branchen mit Laufzeitbeginn ab dem Jahr 2023¹

Wirtschaftszweig	Arbeitnehmeranzahl	Tarifabschluss	Inflationsausgleichszahlungen in den Jahren 2023 und 2024	Laufzeitbeginn/Stufenerhöhung	Laufzeitende
Hotel- und Gastgewerbe Berlin	74 000	175 €/Monat 175 €/Monat		01.07.2023 01.07.2024	
Deutsches Rotes Kreuz	50 000	200 €/Monat plus 6 %	Aug 2023: 1 200 €, Sep 2023 bis Mai 2024: 200 € pro Monat	01.06.2024	31.05.2025
Elektrohandwerk Baden-Württemberg	60 000	6 % 3 %	Sep 2023: 1 000 €, Sep 2024: 1 000 €	01.07.2023 01.07.2024	30.04.2025
Elektrohandwerk Nordrhein-Westfalen	110 000	5 % 4 %	2 000 €, Auszahlung quartalsweise	01.08.2023 01.08.2024	30.09.2025
Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau	130 000	5,9 % 3,9 %	Okt 2023: 250 €, Okt 2024: 250 €	01.07.2023 01.07.2024	30.06.2025
Textile Dienste	22 000	150 €/Monat 150 €/Monat	Jul 2023: 1 000 €, Jan 2024: 300 €	01.03.2024 01.03.2025	30.06.2025
Schlosserhandwerk Nordrhein-Westfalen	58 000	5,3 % 3,9 %	2023: 1 500 €	01.11.2023 01.11.2024	31.10.2025
Metallbau und Feinwerktechnik Baden-Württemberg	40 000	5,2 %	Mrz 2023: 600 €, Dez 2023: 600 €	01.05.2023	30.04.2024

1 – Ausgewählte Branchen mit Beschäftigung über 10 000 Personen; Datenstand: 26. Oktober 2023. 2 – TG Energie: E.ON, Bayernwerk, Westenergie, Avacon, Avu und TenneT.

Quellen: DGB, IG Bau, IG BCE, IG Metall, ITGA-BW, Verdi, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

© Sachverständigenrat | 23-460-01

Daten zur Tabelle

TABELLE 14

Entwicklung der Löhne in Deutschland

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	Tariflöhne (Stundenkonzept)	Effektivlöhne ¹	Lohndrift ²	Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde	Arbeitsproduktivität ³	Lohnstückkosten (nominal) ⁴	Lohnstückkosten (real) ⁵
2019	3,2	3,4	0,2	3,8	0,7	3,1	0,9
2020	2,0	3,7	1,7	4,2	1,2	3,0	1,1
2021	1,3	0,8	- 0,5	0,6	0,6	0,0	- 2,9
2022	2,2	4,3	2,1	4,0	0,5	3,5	- 1,7
2023 ⁶	4,0	5,9	1,8	5,6	- 1,2	6,9	0,2
2024 ⁶	4,5	5,1	0,6	5,3	0,2	5,1	2,2

1 – Bruttolöhne und -gehälter (Inlandskonzept) je Arbeitnehmerstunde. 2 – Differenz zwischen dem Anstieg der Effektivlöhne und demjenigen der Tariflöhne in Prozentpunkten. 3 – Reales BIP je Erwerbstätigenstunde. 4 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum realen BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde. 5 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde. 6 – Prognose des Sachverständigenrates.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-036-02

Daten zur Tabelle

LITERATUR

Aikman, D., M. Drehmann, M. Juselius und X. Xing (2022), The scarring effects of deep contractions, BIS Working Paper 1043, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

Alvarez, J.A., J.C. Bluedorn, N.-J. Hansen, Y. Huang, E. Pugacheva und A. Sollaci (2022), Wage-price spirals: What is the historical evidence?, IMF Working Paper WP/22/221, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

AOK (2023), Der Fehlzeiten-Report der AOK, <https://www.aok.de/fk/betriebliche-gesundheit/grundlagen/fehlzeiten/ueberblick-fehlzeiten-report/>.

Ari, A., C. Mulas-Granados, V. Mylonas, L. Ratnovski und W. Zhao (2023), One hundred inflation shocks: Seven stylized facts, IMF Working Paper WP/23/190, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Arregui, N. et al. (2022), Targeted, implementable, and practical energy relief measures for households in Europe, IMF Working Paper WP/22/262, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

BA (2023), Die Lage am Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Herbstbelegung durch schwache Konjunktur gedämpft, Arbeitsmarkt kompakt, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung September 2023, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bañbura, M. und E. Bobeica (2020), PCCI – a data-rich measure of underlying inflation in the euro area, ECB Statistics Paper 38, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Battistini, N. und J. Gareis (2023), What role do reopening effects play across countries and sectors?, ECB Economic Bulletin 6/2023, 53–58.

BEA (2023), Gross Domestic Product, Third quarter 2023 (Advance estimate), Pressemitteilung, Bureau of Economic Analysis, Washington, DC, 26. Oktober.

BKK DV (2023), Statistik – Monatlicher Krankenstand der Versicherten der Betriebskrankenkassen, BKK Dachverband, <https://www.bkk-dachverband.de/statistik/monatlicher-krankenstand>, abgerufen am 27.10.2023.

BMF (2023), BMF-Monatsbericht: Oktober 2023, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Bobeica, E., M. Ciccarelli und I. Vansteenkiste (2019), The link between labor cost and price inflation in the euro area, ECB Working Paper 2235, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Boysen-Hogrefe, J. et al. (2023a), Deutsche Wirtschaft im Herbst 2023: Konjunktur windet sich aus der Stagnation, Kieler Konjunkturbericht Deutschland 107 (2023/Q3), ifw Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Boysen-Hogrefe, J. et al. (2023b), Deutsche Wirtschaft im Frühjahr 2023: Konjunktur fängt sich, Auftriebskräfte eher gering, Kieler Konjunkturbericht 101 (2023/Q1), ifw Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Bradsher, K. (2023), Why China has a giant pile of debt, <https://www.nytimes.com/2023/07/08/business/china-debt-explained.html>, abgerufen am 8.7.2023.

Bundesrechnungshof (2023), Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen Gz.: I 2-0002060, Bonn.

Bundesregierung (2023), Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 321/23, Berlin.

Bundesregierung (2022), Corona-Impfverordnung verlängert, Corona-Impfung: Übergang in die Regelversorgung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/corona-impfverordnung-verlaengert-2155172>, abgerufen am 12.10.2023.

Celasun, O., J. Lee, M. Mrkaic und A. Timmermann (2021), An evaluation of world economic outlook growth forecasts, 2004–17, IMF Working Paper WP/21/216, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Cerra, V., A. Fatás und S.C. Saxena (2020), Hysteresis and business cycles, IMF Working Paper WP/20/73, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Checherita-Westphal, C. und E. Dorrucchi (2023), Update on euro area fiscal policy responses to the energy crisis and high inflation, ECB Economic Bulletin 2/2023, 94–98.

Clements, M.P., F. Joutz und H.O. Stekler (2007), An evaluation of the forecasts of the federal reserve: A pooled approach, Journal of Applied Econometrics 22 (1), 121–136.

- Dao, M., A. Dizioli, C. Jackson, P.-O. Gourinchas und D. Leigh (2023), Unconventional fiscal policy in times of high inflation, IMF Working Paper WP/23/178, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Darracq-Paries, M., R. Motto, C. Montes-Galdón, A. Ristiniemi, A. Saint Guilhem und S. Zimic (2023), A model-based assessment of the macroeconomic impact of the ECB's monetary policy tightening since December 2021, ECB Economic Bulletin 3/2023, 61–67.
- De Graeve, F., O. De Jonghe und R.V. Vennet (2007), Competition, transmission and bank pricing policies: Evidence from Belgian loan and deposit markets, *Journal of Banking & Finance* 31 (1), 259–278.
- Deutsche Bundesbank (2023a), Monatsbericht August 2023, Monatsbericht 75 (8), Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2023b), Monatsbericht Juni 2023, Monatsbericht 75 (6), Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag (2022), Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Drucksachen 20/300, 20/351, Berlin, 28. Januar.
- Dovern, J., U. Fritsche und J. Slacalek (2012), Disagreement among forecasters in G7 countries, *Review of Economics and Statistics* 94 (4), 1081–1096.
- Drechsler, I., A. Savov und P. Schnabl (2017), The deposits channel of monetary policy, *Quarterly Journal of Economics* 132 (4), 1819–1876.
- Ehrmann, M., G. Ferrucci, M. Lenza und D. O'Brien (2018), Measures of underlying inflation for the euro area, ECB Economic Bulletin 4/2018, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main, 94–115.
- EIA (2023), Short-term energy outlook - October 2023, Short-Term Energy Outlook, U.S. Energy Information Administration, Washington, DC.
- Elliot, S. (2023), Loss of Tamar gas supplies from Israel to impact Egyptian LNG exports: IEA, <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/natural-gas/101023-loss-of-tamar-gas-supplies-from-israel-to-impact-egyptian-lng-exports-iea>, abgerufen am 10.10.2023.
- Emter, L., V. Gunnella und T. Schuler (2023), The energy shock, price competitiveness and euro area export performance, ECB Economic Bulletin 3/2023, 47–51.
- Europäische Kommission (2023), European economic forecast – Summer 2023, Institutional Paper 225, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Eurostat (2023), Job vacancy statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Job_vacancy_statistics, abgerufen am 23.10.2023.
- EZB (2023a), The ECB survey of professional forecasters (SPF) – Fourth quarter of 2023, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- EZB (2023b), Monetary policy decisions, Pressemitteilung, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main, 26. Oktober.
- EZB (2022), Monetary policy decisions, Pressemitteilung, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main, 9. Juni.
- Fernández Cerezo, A., I. Kataryniuk und F.J. Rodríguez (2023), The Spanish economy's greater resilience vis-à-vis the euro area in 2023: the role of sectoral composition, *Economic Bulletin – Banco de España* 2023/Q4, Article 03.
- Ferrante, F., S. Graves und M. Iacoviello (2023), The inflationary effects of sectoral reallocation, *Journal of Monetary Economics*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2023.03.003>.
- Garnadt, N., L. Nöh, L. Salzmann und C. Schaffranka (2023), Die Wirkung der Gaspreisbremse auf Inflation und fiskalische Kosten: eine Abschätzung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 24 (2), 171–183.
- Gemeinschaftsdiagnose (2023), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023: Kaufkraft kehrt zurück – Politische Unsicherheit hoch, 2–2023, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Halle (Saale).
- Gern, K.-J., S. Kooths, J. Reents, N. Sonnenberg und U. Stolzenburg (2022), Weltwirtschaft im Herbst 2022, *Kieler Konjunkturbericht Welt* 93 (2022/Q3), Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Grobe, T.G., A. Braun und P. Starke (2023), BARMER Gesundheitsreport 2023: Risikofaktoren für psychische Erkrankungen, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse Band 41, Barmer, Berlin.
- Groll, D. (2023), Zu den gesamtwirtschaftlichen Folgen des hohen Krankenstands, *Kiel Insight* 2023.01, ifw Kiel Institut für Weltwirtschaft.

- Hahn, E. (2023), How have unit profits contributed to the recent strengthening of euro area domestic price pressures?, ECB Economic Bulletin 4/2023, 62–70.
- Hildebrandt, S., T. Dehl, K. Zich und H.-D. Nolting (2023), Gesundheitsreport 2023 – Analyse der Arbeitsunfähigkeiten, Gesundheitsrisiko Personalmangel: Arbeitswelt unter Druck, Beiträge zur Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung Band 44, DAK-Gesundheit, Hamburg.
- Holston, K., T. Laubach und J.C. Williams (2017), Measuring the natural rate of interest: International trends and determinants, Journal of International Economics 108, 59–75.
- IEA (2023a), Oil Market Report – October 2023, Analysis, Internationale Energieagentur, Paris.
- IEA (2023b), Oil Market Report – July 2023, Analysis, Internationale Energieagentur, Paris.
- IEA (2023c), Oil Market Report – September 2023, Analysis, Internationale Energieagentur, Paris.
- ifo (2023a), Weniger Lieferengpässe im Einzelhandel, <https://www.ifo.de/fakten/2023-08-11/weniger-lieferengpaesse-im-einzelhandel>, abgerufen am 22.9.2023.
- ifo (2023b), Stornierungswelle im Wohnungsbau markiert neuen Höchststand, <https://www.ifo.de/fakten/2023-09-12/stornierungswelle-wohnungsbau-hoehchststand>, abgerufen am 23.10.2023.
- Jannsen, N. (2020), Arbeitsausfall und Wirtschaftsleistung, Kieler Konjunkturbericht 74 (2020/Q4), Kasten 2, 20-22.
- Kontogeorgos, G. und K. Lambrias (2019), An analysis of the Eurosystem/ECB projections, ECB Working Paper 2291, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Mandler, M., M. Scharnagl und U. Volz (2022), Heterogeneity in euro area monetary policy transmission: Results from a large multicountry BVAR model, Journal of Money, Credit and Banking 54 (2–3), 627–649.
- Nakamura, E. und J. Steinsson (2013), Price rigidity: Microeconomic evidence and macroeconomic implications, Annual Review of Economics 5 (1), 133–163.
- Pasimeni, P. (2022), Supply or demand, that is the question: Decomposing euro area inflation, Intereconomics 57 (6), 384–393.
- Ricketts, L.R. (2023), How low- and moderate-income households are coping with inflation, <https://www.stlouisfed.org/publications/bridges/2023/vol3/how-low-moderate-income-households-are-coping-inflation>, abgerufen am 18.10.2023.
- Sanchez, J.M. und O. Wilkinson (2023), Deja vu? The recent rise in credit card debt delinquencies, <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/2023/aug/deja-vu-recent-rise-credit-card-debt-delinquencies>, abgerufen am 18.10.2023.
- S&P Global (2023), HCOB Composite PMI Eurozone: Eurozone-Wirtschaft verharrt im September wegen stärkstem Nachfragerückgang seit knapp drei Jahren im Rezessionsbereich, Pressemitteilung, London, 4. Oktober.
- Timmermann, A. (2007), An evaluation of the world economic outlook forecasts, IMF Staff Papers 54 (1), 1–33.
- TK (2023), Gesundheitsreport 2023 – Arbeitsunfähigkeiten, Jahresbericht, Techniker Krankenkasse, Hamburg.
- U.S. Department of Education (2023), COVID-19 emergency relief and federal student aid, <https://studentaid.gov/announcements-events/covid-19>, abgerufen am 18.10.2023.
- Walker, R. und A. Phillips (2023), US daily: The Q4 pothole: Student loans, shutdown, and strikes, <https://www.gspublishing.com/content/research/en/reports/2023/09/12/c4a88156-6948-4847-b703-84a8293159c0.html>, abgerufen am 18.10.2023.
- Weber, E., S. Wanger und M. Hummel (2023), IAB-Arbeitszeitrechnung, <https://iab.de/daten/iab-arbeitszeitrechnung/>, abgerufen am 5.9.2023.
- Wollmershäuser, T. et al. (2023), ifo Konjunkturprognose Sommer 2023: Inflation flaut langsam ab – aber Konjunktur lahmt noch, ifo Schnelldienst 76 (Sonderausgabe Juni 2023), ifo Institut, München.



POTENZIALWACHSTUM DURCH INVESTITIONEN STÄRKEN

I. Einleitung

II. Ausgangslage: Das Produktionspotenzial Deutschlands

1. Potenzialwachstum seit 1970 rückläufig
2. Das Produktionspotenzial im internationalen Vergleich
3. Investitionen im internationalen Vergleich
4. Ausländische Direktinvestitionen

III. Ausblick: Das Produktionspotenzial in der langen Frist

1. Geringes Potenzialwachstum im Referenzszenario
2. Kapitaleinsatz in der Transformation
3. Chancen und Risiken bei der Entwicklung des Arbeitsvolumens
4. Produktivitätsgewinne durch Nutzung von Künstlicher Intelligenz möglich

IV. Kapital- und Arbeitseinsatz in den Wirtschaftsbereichen

1. Kapitaleinsatz auf Sektorebene heterogen
2. Substitution von Arbeit durch Kapital kann sinkendes Arbeitsvolumen kompensieren

V. Produktivitätssteigerung durch Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe

1. Kapitalgebundener technischer Fortschritt erhöht TFP-Wachstum
2. Verbesserung der Allokationseffizienz kann Produktivität steigern
3. Investitionen erfordern Finanzierung

VI. Potenzialwachstum gezielt erhöhen

1. Produktivitätsgewinne realisieren
2. Rückgang des Arbeitsvolumens verlangsamen
3. Investitionsanreize verbessern und Diversifizierung unterstützen

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die Wachstumsaussichten der deutschen Volkswirtschaft werden immer stärker durch die zunehmende Knappheit von Arbeitskräften gedämpft. Nicht alle Wirtschaftszweige sind gleichermaßen betroffen und sie können dies unterschiedlich gut kompensieren.
- Investitionen in Kapital und in neue Querschnittstechnologien wie KI können das Wachstum nachhaltig stärken, die Diversifizierung globaler Wertschöpfungsketten seine Resilienz steigern.
- Qualifizierte Zuwanderung und stärkere Erwerbsanreize sowie Substitution von Arbeit durch neue Kapitalgüter können die wachstumsdämpfenden Effekte des sinkenden Arbeitsvolumens mildern.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die **reale Wachstumsrate des Produktionspotenzials der deutschen Volkswirtschaft** ist in den letzten Jahrzehnten drastisch gesunken, von durchschnittlich etwa 2,5 % in den 1970er-Jahren auf zuletzt 0,5 % im Jahr 2022. Das **sinkende Arbeitsvolumen** in Deutschland **dürfte das Wachstum des Produktionspotenzials zukünftig stark dämpfen**. Auch vom **Kapitaleinsatz und der Totalen Faktorproduktivität (TFP)** sind unter unveränderten Bedingungen **kaum Wachstumsimpulse** zu erwarten. In **Zeiten dringlicher Transformationsaufgaben** ist die **Ausweitung des Produktionspotenzials** für die deutsche Volkswirtschaft allerdings **besonders bedeutsam**. Dabei **unterscheiden** sich die **Herausforderungen für die einzelnen Wirtschaftszweige** deutlich. Insbesondere sind die **Kapitalintensität** und die **Möglichkeiten, Arbeit durch Kapital zu ersetzen**, in den einzelnen Wirtschaftszweigen sehr verschieden.

Investitionen können dazu beitragen, den **technischen Fortschritt zu beschleunigen** und das **sinkende Arbeitsvolumen** durch Kapitalgüter zu **kompensieren**. So können Investitionen in Maschinen und Werkzeuge oder Automatisierungssysteme sowie immaterielles Kapital die TFP erhöhen. Außerdem können fehlende Arbeitskräfte durch Künstliche Intelligenz (KI) und den Einsatz von Robotern ersetzt werden. Geeignete Rahmenbedingungen wie eine effiziente, digitale Verwaltung sollten die **zügige Durchdringung der deutschen Volkswirtschaft mit neuen Querschnittstechnologien** wie KI **unterstützen**. Mittel- bis langfristig können **Impulse** für die Erhöhung der TFP **von einer Verbesserung der Schulbildung** und einer Stärkung der **Universitäten** ausgehen. Zudem können **Zuwanderung in den Arbeitsmarkt** und **stärkere Erwerbsanreize** die sinkende Zahl von Arbeitskräften ausgleichen.

Eine **effiziente Allokation der Produktionsfaktoren** ist für das Wachstum des Produktionspotenzials entscheidend. Wenn grüne Kapitalgüter bereits heute eine ähnliche Produktivität aufweisen wie fossil betriebene Kapitalgüter, sind frühzeitige Umstellungsinvestitionen von Vorteil. Im Zuge der Dekarbonisierung wäre dies in der energieintensiven Industrie und der Energiewirtschaft besonders effektiv. **Investitionen** in Anlagen und immaterielle Kapitalgüter **können mithilfe von steuerlichen Anreizen** und durch **verlässliche Rahmenbedingungen**, beispielsweise im Kontext der CO₂-Bepreisung, **begünstigt werden**. Darüber hinaus ist eine **stärkere Diversifikation** bei ausländischen Direktinvestitionen hilfreich, um die Vorteile der **internationalen Arbeitsteilung** effizient zu nutzen und zugleich die **Resilienz** der deutschen Volkswirtschaft gegenüber geopolitischen Veränderungen zu erhöhen.

I. EINLEITUNG

74. Die Diskussion über die Wachstumschancen Deutschlands orientiert sich oft an kurzfristigen Prognosen. Für die **mittel- und langfristigen Wachstumschancen** kommt es jedoch auf die Entwicklung des **gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials** an. [↪ PLUSTEXT 2](#) [↪ ZIFFERN 99 FF.](#) Das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft ist die unter Normalauslastung [↪ GLOSSAR](#) aller verfügbaren Produktionsfaktoren erreichbare Produktionsmenge von Waren und Dienstleistungen. Die Entwicklung des Potenzials beschreibt den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft. Je stärker das Produktionspotenzial wächst, desto größer werden die Verteilungsspielräume einer Volkswirtschaft: zum einen zur Aufteilung der Produktion auf Konsum- und Investitionstätigkeit, [↪ ZIFFERN 109 FF.](#) zum anderen zur Verteilung der Einkommen innerhalb der Bevölkerung. [↪ ZIFFERN 285 FF.](#) In Zeiten dringlicher Transformationsaufgaben ist die Ausweitung des Produktionspotenzials für die deutsche Volkswirtschaft besonders bedeutsam.
75. Das Produktionspotenzial wird maßgeblich vom Einsatz der Produktionsfaktoren **Kapital und Arbeit** sowie dem Stand des technischen Fortschritts bestimmt, der in der **Totalen Faktorproduktivität** (TFP) zum Ausdruck kommt. [↪ ZIFFERN 80 FF.](#) Der Sachverständigenrat hat in den vergangenen Jahren wiederholt das in den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften positive, jedoch rückläufige Wachstum der TFP und der Arbeitsproduktivität (JG 2019 Ziffern 140 ff.; JG 2020 Ziffern 483 ff.) sowie das sinkende Arbeitsvolumen in Deutschland (JG 2019 Ziffern 141 ff.; JG 2022 Ziffern 355 ff.; [↪ ZIFFER 126](#)) analysiert. Das sinkende Arbeitsvolumen ist absehbar das größte strukturelle Hemmnis für das Wachstum des Produktionspotenzials. In den kommenden Jahrzehnten ist **aufgrund des demografischen Wandels** ein deutlicher Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu erwarten. Dies wird sich dämpfend auf **das Wachstum des Produktionspotenzials auswirken**. [↪ ZIFFERN 106 F.](#) [↪ ABBILDUNG 42](#)

Vor diesem Hintergrund untersucht der diesjährige **Produktivitätsbericht** mittels langfristiger Szenarienrechnungen (Projektionen) [↪ ZIFFERN 99 FF.](#) und der Analyse von Unternehmensdaten, [↪ ZIFFERN 127 FF. UND 138 FF.](#) auf welche Weise Investitionen dazu beitragen können, das Wachstum des Produktionspotenzials zu erhöhen, das sinkende Arbeitsvolumen zu kompensieren, das TFP-Wachstum zu steigern sowie die grüne Transformation voranzubringen.



[↪ PLUSTEXT 2](#)

Hintergrund: Produktionspotenzial

Das Produktionspotenzial ist das Produktionsvolumen, das bei Normalauslastung aller Produktionsfaktoren erreicht wird. Es ist nicht direkt beobachtbar, sondern muss mithilfe statistischer Verfahren geschätzt werden. Die im Modell des Sachverständigenrates berücksichtigten Produktionsfaktoren sind das Arbeitsvolumen, das Humankapital und der Kapitaleinsatz (Solow, 1956; Lucas, 1988; Mankiw et al., 1992; Romer, 1994; Galor, 2011). [↪ KASTEN 10](#) Wachstum setzt eine effizientere Nutzung oder eine Ausweitung der eingesetzten Produktionsfaktoren voraus. Potenzialwachstum, das nicht durch die Akkumulation der Produktionsfaktoren

erklärt wird, wird dem Wachstum der Totalen Faktorproduktivität (TFP) zugeschrieben. Das TFP-Wachstum umfasst unter anderem allgemeine Produktivitätssteigerungen aufgrund des technischen Fortschritts oder Verbesserungen der Allokation von Kapital und Arbeit. Die neoklassische und endogene Wachstumstheorie sowie die empirische Literatur stellen die TFP als den wichtigsten langfristigen Wachstumstreiber heraus (Solow, 1956; Romer, 1990; Mankiw et al., 1992).

76. Für die Erhöhung des Potenzialwachstums sind **Investitionen** von besonderer Bedeutung. **Investitionen sind besonders wachstumssteigernd, wenn sie** neben dem Kapitalstock zusätzlich die **TFP erhöhen**. So gibt es bei Kapitalgütern mit langer Nutzungsdauer mitunter erhebliche Produktivitätsunterschiede zwischen alten und neuen Anlagen. Dieser sogenannte kapitalgebundene technische Fortschritt (capital-embodied technological change, CETC) wird zum Teil nicht in der Bewertung der Kapitalgüter abgebildet (Hulten, 1992; Sakellaris und Wilson, 2004; Jones und Liu, 2022). [↘ ZIFFERN 139 FF.](#) Investitionen können die TFP ebenfalls erhöhen, wenn produktivere Unternehmen mehr investieren als weniger produktive Unternehmen. Dadurch verschiebt sich die Verteilung der Produktionsfaktoren zu produktiveren Unternehmen. Zudem besteht der Kapitalstock heute in immer größerem Umfang aus immateriellen Kapitalgütern wie Patenten oder Software, die komplementär zu physischem Kapital oder Arbeit wirken und deren intensiverer Einsatz die Produktivität jener Produktionsfaktoren besonders stark verbessert (JG 2019 Ziffern 305 ff.; JG 2020 Ziffern 481 ff.). [↘ ZIFFERN 93 UND 147 FF.](#) Darüber hinaus werden Investitionsentscheidungen in Deutschland und der Europäischen Union (EU) vor dem Hintergrund einer **immer stärker fragmentierten Weltwirtschaft** getroffen (IWF, 2023). [↘ ZIFFER 97](#)
77. Investitionen sind angesichts **des rückläufigen Arbeitskräftepotenzials** auch unabhängig von ihren positiven Auswirkungen auf die TFP von besonderer Bedeutung (Mayer, 2021; Sauer und Wollmershäuser, 2021; Ahlers und Quispe Villalobos, 2022). Erstens kann Arbeit durch Kapital substituiert werden, beispielsweise durch Automatisierung und den Einsatz von Robotern, in den kommenden Jahren auch in immer stärkerem Maße durch Künstliche Intelligenz (KI). [↘ ZIFFERN 126 UND 133](#) Dabei steigt die Arbeitsproduktivität, da das gleiche Produktionspotenzial mit geringerem Arbeitseinsatz erreicht wird. Diese Möglichkeiten zur Substitution sind jedoch zwischen und innerhalb der Wirtschaftszweige sehr unterschiedlich. Gründe dafür sind die in der Praxis maximal zu erreichende Kapitalintensität der Produktion, bzw., dass Spielräume der Substitution von Arbeit durch Kapital schon unterschiedlich stark genutzt wurden. [↘ ZIFFERN 132 FF.](#)
78. Eine wichtige Nebenbedingung für das zukünftige Potenzialwachstum der deutschen Volkswirtschaft ist das Ziel der **Treibhausgasneutralität bis 2045**. Dieses Ziel **erfordert, fossile Energie durch grüne Energieträger zu substituieren und die Effizienz der Energienutzung zu steigern** (JG 2022 Ziffern 325 ff.). Aufgrund von unterschiedlichen Nutzungsdauern bereits bestehender Anlagen und ihrer langen Nutzung über die kalkulatorische Nutzungsdauer hin-

weg (Michelsen und Junker, 2023) ergeben sich sehr unterschiedliche Möglichkeiten, durch Investitionen die Energieeffizienz zu erhöhen oder auf andere Energieträger umzustellen. [↪ ZIFFERN 109 FF.](#) Insbesondere bei Kapitalgütern mit langen Nutzungsdauern wie Nichtwohnbauten dürften vorzeitige Abgänge von mit fossilen Energieträgern betriebenen Kapitalgüter aus dem Kapitalstock notwendig werden, um Treibhausgasneutralität zu erreichen. [↪ ZIFFERN 111 FF.](#)

79. In den kommenden Jahrzehnten könnte das Wachstum des Produktionspotenzials aufgrund der erwarteten Abnahme des Arbeitsvolumens erheblich geringer sein als in den letzten zehn Jahren. Die Analysen des Sachverständigenrates zeigen aber, dass diese Entwicklung abgemildert werden kann, wenn zügig und entschlossen wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen werden. Reformen, die die **Anreize zur Erwerbstätigkeit erhöhen**, sind von entscheidender Bedeutung für eine zukünftige Wachstumsstrategie. Gleichzeitig sind langfristige Maßnahmen zur **Steigerung der Produktivität** durch technologischen Fortschritt, zur Kompensation des Rückgangs des Arbeitsvolumens durch Einwanderung und zur **Modernisierung des Kapitalbestands durch Investitionen** unerlässlich. [↪ ZIFFERN 156 FF.](#)

II. AUSGANGSLAGE: DAS PRODUKTIONSPOTENZIAL DEUTSCHLANDS

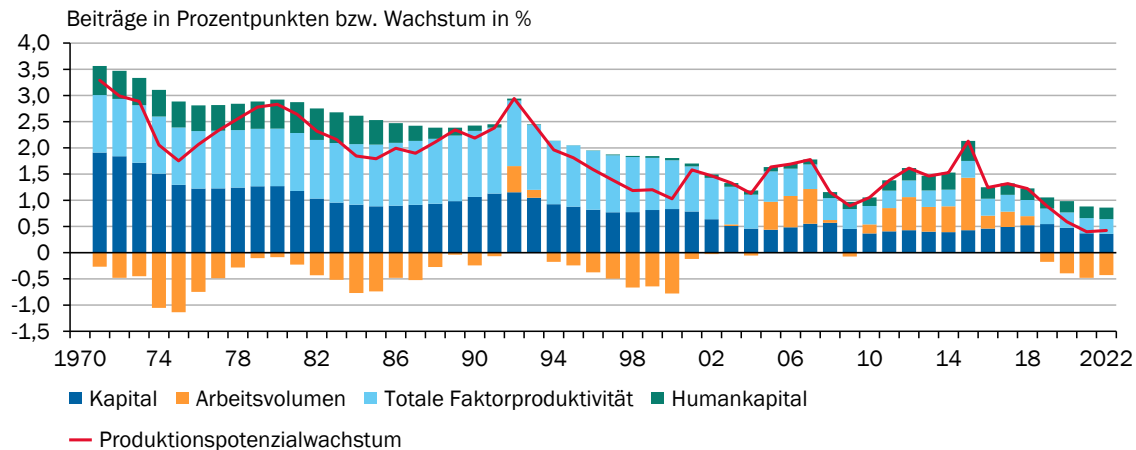
80. **Das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft wächst** über die Zeit, indem die **Produktionsfaktoren** Arbeit, Humankapital und immaterielles sowie physisches Kapital **akkumuliert** und immer **produktiver eingesetzt werden** (Solow, 1956; Mankiw et al., 1992; Romer, 1994; Acemoglu, 2009; Galor, 2011). [↪ KASTEN 11](#)

1. Potenzialwachstum seit 1970 rückläufig

81. Die **Wachstumsrate des realen Produktionspotenzials** der deutschen Volkswirtschaft ist laut Schätzungen des Sachverständigenrates von durchschnittlich etwa 2,5 % in den 1970er-Jahren auf durchschnittlich etwa 1,4 % zwischen den Jahren 2000 und 2019 gefallen. Seit dem Jahr 2020 beträgt sie durchschnittlich etwa 0,5 % (Ochsner et al., 2023b). [↪ ZIFFERN 71 UND 99](#) [↪ ABBILDUNG 34](#) Aufgrund einer starken Nettozuwanderung im Jahr 2022, [↪ ZIFFER 100](#) unter anderem aus der Ukraine, liegt die Potenzialwachstumsrate im Jahr 2023 mit etwa 0,7 % über ihrem langfristig erwartbaren Pfad. [↪ ZIFFER 99](#)
82. Der **Rückgang des Potenzialwachstums** im Vergleich zum Jahr 1970 hat mehrere Gründe. Einen großen Anteil hat die bereits seit 1970 kontinuierlich abnehmende Wachstumsrate des Kapitalstocks in Deutschland. Seit Ende der 1990er-Jahre ist außerdem das TFP-Wachstum deutlich rückläufig. Seit dem Jahr

▸ **ABBILDUNG 34**

Beiträge zum Produktionspotenzialwachstum



Quellen: IAB, OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-282-01

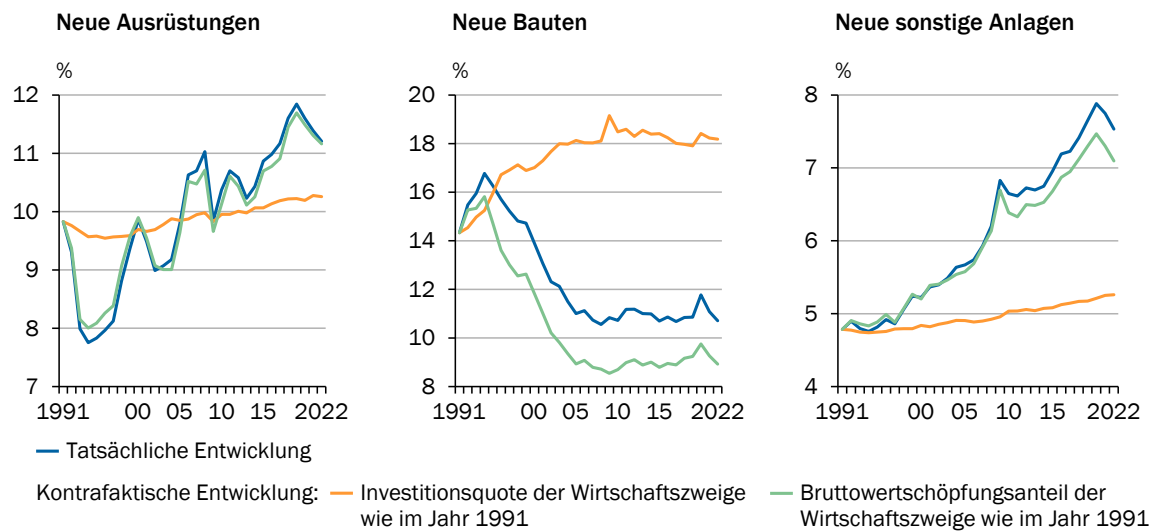
[Daten zur Abbildung](#)

2019 wird das Potenzialwachstum Deutschlands zusätzlich durch negative Wachstumsbeiträge des Arbeitsvolumens gedrückt. [▸ ABBILDUNG 44](#)

83. Die wichtigste Determinante des Potenzialwachstums sind gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen aufgrund des technischen Fortschritts (Solow, 1956; Romer, 1990, 1994; Galor, 2011). In den 1970er-Jahren wurde das Potenzialwachstum überwiegend vom hohen TFP-Wachstum (jährlich etwa 1,1 %) getragen. Der seit den 1990er-Jahren in Deutschland zu beobachtende **Rückgang der Wachstumsbeiträge der TFP** ist vor diesem Hintergrund besonders problematisch. Er könnte auf eine sinkende Rate des technologischen Fortschritts oder eine langsamere Reallokation von Produktionsfaktoren von wenig zu hoch produktiven Unternehmen und Sektoren hindeuten. [▸ ZIFFERN 89, 90, 148 UND 202 FF.](#)
84. Neben dem Wachstum der TFP hat der Aufbau des Sachanlagevermögens seit den 1970er-Jahren massiv zur Ausweitung des Produktionspotenzials beigetragen. Der **Beitrag des Kapitaleinsatzes zum Potenzialwachstum** ging allerdings stark zurück, von 1,5 Prozentpunkten in den 1970er-Jahren auf 0,4 Prozentpunkte in den vergangenen fünf Jahren. Die Kapitalintensität, gemessen als Verhältnis des Kapitaleinsatzes zu den Arbeitsstunden, ist seit dem Jahr 1970 im Zuge der Kapitalakkumulation und des Rückgangs des Arbeitsvolumens um 412 % gestiegen. [▸ ABBILDUNG 43](#) Die **Wachstumsbeiträge der verschiedenen Kapitalgüter zum Kapitaleinsatzwachstum** waren in der Vergangenheit durchweg positiv, **sinken** allerdings im langjährigen Durchschnitt. Eine **Ausnahme** bildet das **sonstige Kapital**, das überwiegend geistiges Eigentum umfasst. [▸ ZIFFERN 93 F.](#) Der Anteil des sonstigen Kapitals am Wachstum des Kapitaleinsatzes steigt seit 1970 langsam an und ging lediglich nach der Wiedervereinigung vorübergehend zurück. Die Wachstumsbeiträge der Nichtwohnbauten, also beispielsweise Fabriken oder Straßen, sind seit der Jahrtausendwende nahe Null.
85. Das Kapitaleinsatzwachstum wird wesentlich durch das Wachstum des Kapitalstocks und somit durch Investitionen bestimmt. Die **Bruttoinvestitionsquote**, also das Verhältnis von Investitionen zur Bruttowertschöpfung, **hat sich für die**

▸ **ABBILDUNG 35**

Investitionsquoten in Bruttoanlageinvestitionen¹



1 – Reale Bruttoanlageinvestitionen in Relation zur realen Bruttowertschöpfung. Betrachtete Wirtschaftszweige: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe, Baugewerbe, Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information und Kommunikation, Finanz- und Versicherungsdienstleister, Grundstücks- und Wohnungswesen, Unternehmensdienstleister, öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit, sonstige Dienstleister. Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-384-01

[Daten zur Abbildung](#)

einzelnen Kapitalgüter in Deutschland seit dem Jahr 1991 sehr heterogen entwickelt. So hat die Bruttoinvestitionsquote in neue Bauten seit dem Jahr 1991 um etwa 20 % abgenommen, während sie für neue sonstige Anlagen etwa 50 % zugenommen hat. [▸ ABBILDUNG 35](#)

86. Die beobachteten **Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquoten** lassen sich zerlegen in Veränderungen der kapitalgutspezifischen Investitionsneigung sowie der Zusammensetzung der Wirtschaft durch den Strukturwandel. Hält man die Investitionsquote je Wirtschaftszweig konstant auf dem Niveau des Jahres 1991 und betrachtet nur Veränderungen der Zusammensetzung der Wirtschaftszweige entsprechend der tatsächlichen Entwicklung, hätte beispielsweise die Investitionsquote in neue Bauten im Jahr 2022 um etwa 7,5 Prozentpunkte über ihrem tatsächlichen Niveau gelegen. [▸ ABBILDUNG 35](#) Dieser Unterschied ist insbesondere auf den Rückgang der Investitionsquote in den Dienstleistungszweigen von 20 % im Jahr 1991 auf 14 % im Jahr 2022 zurückzuführen. Im Gegensatz dazu hat der **Strukturwandel einen leicht positiven Effekt.** Denn ohne die veränderte Zusammensetzung der Wirtschaftszweige würde die Investitionsquote in neue Bauten 1,8 Prozentpunkte unter ihrem Niveau von 2022 liegen. [▸ ABBILDUNG 35](#)
87. Das Potenzial des Arbeitsvolumens, gemessen in Stunden, schrumpfte im Zeitraum von 1970 bis 1999 und reduzierte somit das Potenzialwachstum durchschnittlich um jährlich 0,5 Prozentpunkte. [▸ ABBILDUNG 34](#) **Von der Jahrtausendwende bis zum Jahr 2019** waren die **Wachstumsbeiträge des Arbeitsvolumens** jedoch überwiegend **positiv.** [▸ ABBILDUNG 44](#) Dies ist unter anderem auf

den starken Rückgang der strukturellen Erwerbslosenquote [↪ GLOSSAR](#) im Zuge der Arbeitsmarktreformen zu Beginn der 2000er-Jahre (Hochmuth et al., 2019) von 8,4 % im Jahr 1999 auf 2,4 % im Jahr 2023 zurückzuführen. Im selben Zeitraum stieg zudem die Erwerbsquote laut Daten der OECD [↪ KASTEN 11](#) von etwa 65 % auf etwa 70 %, was ebenfalls zur Ausweitung des Arbeitsvolumens beitrug. [↪ ABBILDUNG 44](#) Der Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen wirkt dem Anstieg der Beschäftigung entgegen und dämpft die Entwicklung des Arbeitsvolumens. Seit dem Jahr 2019 überwiegt der Effekt zurückgehender Arbeitsstunden gegenüber dem Effekt steigender (aber im internationalen Vergleich bereits hoher) Erwerbsbeteiligung und niedriger strukturelle Erwerbslosigkeit. Die Wachstumsbeiträge des Humankapitals zum Potenzialwachstum waren seit der Wiedervereinigung im langjährigen Durchschnitt mit jährlich 0,2 Prozentpunkten positiv, aber gering. [↪ ABBILDUNG 34](#)

↪ KASTEN 10

Hintergrund: Kapitalgüter, Kapitalkosten und Kapitaleinsatz

Zur Messung des Kapitalstocks sowie dessen wirtschaftlicher Nutzung werden verschiedene Konzepte herangezogen. Das **Bruttoanlagevermögen** eignet sich besonders gut, um den produktiv nutzbaren Kapitalstock zu messen. Es ergibt sich aus der Summe der Wiederbeschaffungswerte von Wohnbauten, Nichtwohnbauten, Ausrüstungen und sonstigem Kapital. Die Bewertung zu Wiederbeschaffungspreisen berücksichtigt zumindest teilweise die Qualitätsunterschiede zwischen den verschiedenen Generationen der Kapitalgüter. Die Anlagen werden für die vorgesehene Zeit ihrer Nutzung im Vermögensbestand voll berücksichtigt. Wird ein Kapitalgut nicht mehr produktiv genutzt und endgültig außer Dienst gestellt, wird das Bruttoanlagevermögen entsprechend über Abgänge reduziert.

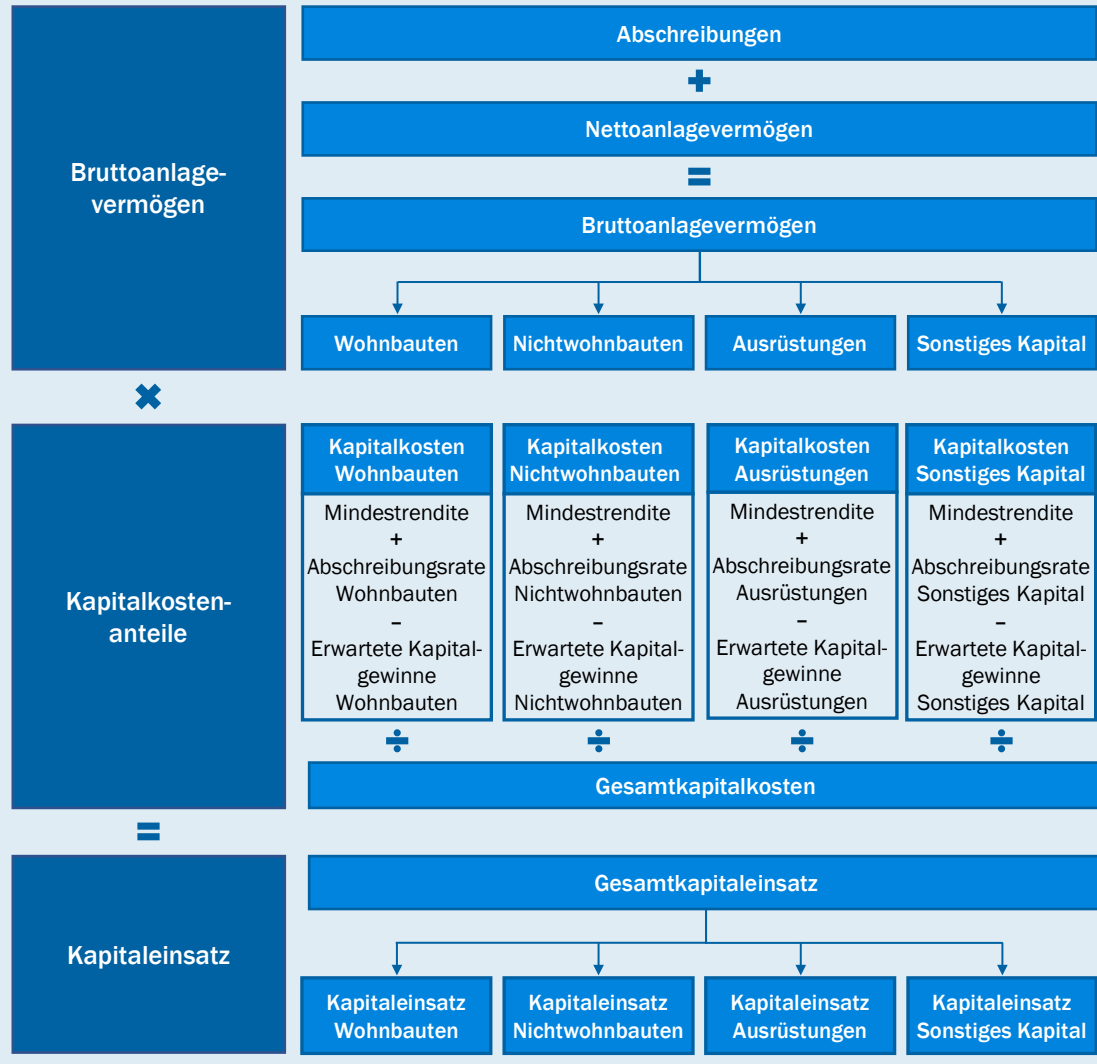
Im Vergleich zum Bruttoanlagevermögen eignet sich das **Nettoanlagevermögen** besonders gut, um den wirtschaftlichen Restwert des Kapitalstocks zu messen. Anders als beim Bruttoanlagevermögen werden Kapitalgüter nicht erst bei endgültiger Außerdienststellung aus dem Kapitalstock ausgebucht, sondern bereits während ihrer Nutzungsdauer sukzessive abgeschrieben. Die kalkulatorischen Abschreibungen berücksichtigen die Wertminderung von Anlagegütern durch Verschleiß (Gühler und Schmalwasser, 2020). Somit gibt das Nettoanlagevermögen einen Hinweis darauf, in welcher Höhe Ersatzinvestitionen nötig wären, um den Kapitalstock konstant zu halten. Brutto- und Nettoanlagevermögen sind hinsichtlich der Produktivität des Kapitalstocks unterschiedlich aussagekräftig. Während abgeschriebene Anlagen immer noch produktiv sein können, sind sie möglicherweise nicht mehr so produktiv wie zu Beginn ihrer Lebensdauer (Dullien et al., 2019; Grömling et al., 2019). Der tatsächliche produktive Wert des Kapitalstocks dürfte also vom Bruttoanlagevermögen über- und vom Nettoanlagevermögen unterschätzt werden.

Um den Beitrag des Kapitalstocks zur Produktion zu messen, können die verschiedenen Kapitalgüter über den **Kapitalnutzungskostenansatz** aggregiert werden (Knetsch, 2013). Diesen Ansatz nutzt der Sachverständigenrat in seiner Mittelfristprojektion zur Messung des Kapitaleinsatzes. [↪ ZIFFER 71](#) Der **Kapitaleinsatz** in der deutschen Volkswirtschaft wird dabei als Index der mit den jeweiligen Kapitalkostenanteilen gewichteten Bruttoanlagekapitalbestände konstruiert, wobei der Index im Jahr 1969 dem Wert 100 entspricht. [↪ ABBILDUNG 43](#) Die Kapitalkosten für jedes der vier Kapitalgüter ergeben sich in Anlehnung an Knetsch (2013) als Summe der gesamtwirtschaftlich erforderlichen Mindestrendite des Kapitalstocks und der Abschreibungsrate, abzüglich der erwarteten Kapitalgewinne. Während die Bruttoanlagevermögen die

Quantität der produktiv einsetzbaren Kapitalgüter anzeigen, weisen die Anteile der Kapitalkosten an den Gesamtkapitalkosten (Summe der Kapitalkosten aller Kapitalgüter) die relative Grenzproduktivität des jeweiligen Kapitalguts im Verhältnis zur Produktivität des gesamten Kapitalstocks aus. Der Kapitaleinsatz berücksichtigt damit sowohl die Menge als auch die zur jeweils aktuellen Grenzproduktivität bewertete Qualität des vorhandenen Kapitals. [↘ ABBILDUNG 36](#)

↘ ABBILDUNG 36

Kapitalgüter, Kapitalkosten und Kapitaleinsatz



Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 23-258-01

2. Das Produktionspotenzial im internationalen Vergleich

88. Nicht nur in Deutschland, sondern **auch in anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften** wie den USA oder Frankreich **nimmt die Wachstumsrate des Produktionspotenzials** seit Jahrzehnten **ab**. [↘ ABBILDUNG 37](#) [↘ KASTEN 11](#)
So ist die Potenzialwachstumsrate der USA von etwa 3,2 % im Jahr 1981 auf etwa 1,6 % im Jahr 2022 gesunken. Nach Projektionen der Europäischen Kommission werden die Wachstumsraten des Potenzials in fast allen betrachteten Ländern bis ins Jahr 2027 hinter ihrer historischen Entwicklung zurückbleiben (Europäische Kommission, 2023a).
89. Die **Konvergenz zu einer länderspezifischen, positiven, annähernd konstanten Potenzialwachstumsrate** ist ein Merkmal fortgeschrittener wirtschaftlicher Entwicklung. Diese Konvergenz, die insbesondere durch eine Konvergenz des Wachstums des Kapitalstocks pro Kopf bedingt ist, ist Ergebnis sowohl neoklassischer (Ramsey, 1928; Solow, 1956; Koopmans, 1963; Cass, 1965) als auch neuerer (Barro und Sala-i-Martin, 1997; Acemoglu et al., 2006) Wachstumsmodelle sowie vieler empirischer Untersuchungen (Barro und Sala-i-Martin, 1991; Sala-i-Martin und Sachs, 1991; Barro, 2015).

Neuere Forschungsergebnisse zeigen, dass die **Potenzialwachstumsrate** im Zeitverlauf zusätzlich **aufgrund eines Rückgangs der TFP-Wachstumsrate sinkt** (Bloom et al., 2020). [↘ KASTEN 12](#) Beispielsweise ist das Potenzialwachstum in Polen seit Mitte der 1990er-Jahre ähnlich dynamisch wie jenes in Deutschland während der 1970er- und 1980er-Jahre und noch nicht auf das heutige Niveau der fortgeschritteneren europäischen Volkswirtschaften gefallen. Dies legt nahe, dass sich die polnische Volkswirtschaft nach dem Zerfall der Sowjetunion immer noch in einem ökonomischen Aufholprozess zu den Volkswirtschaften Westeuropas befindet. [↘ ABBILDUNG 37](#)

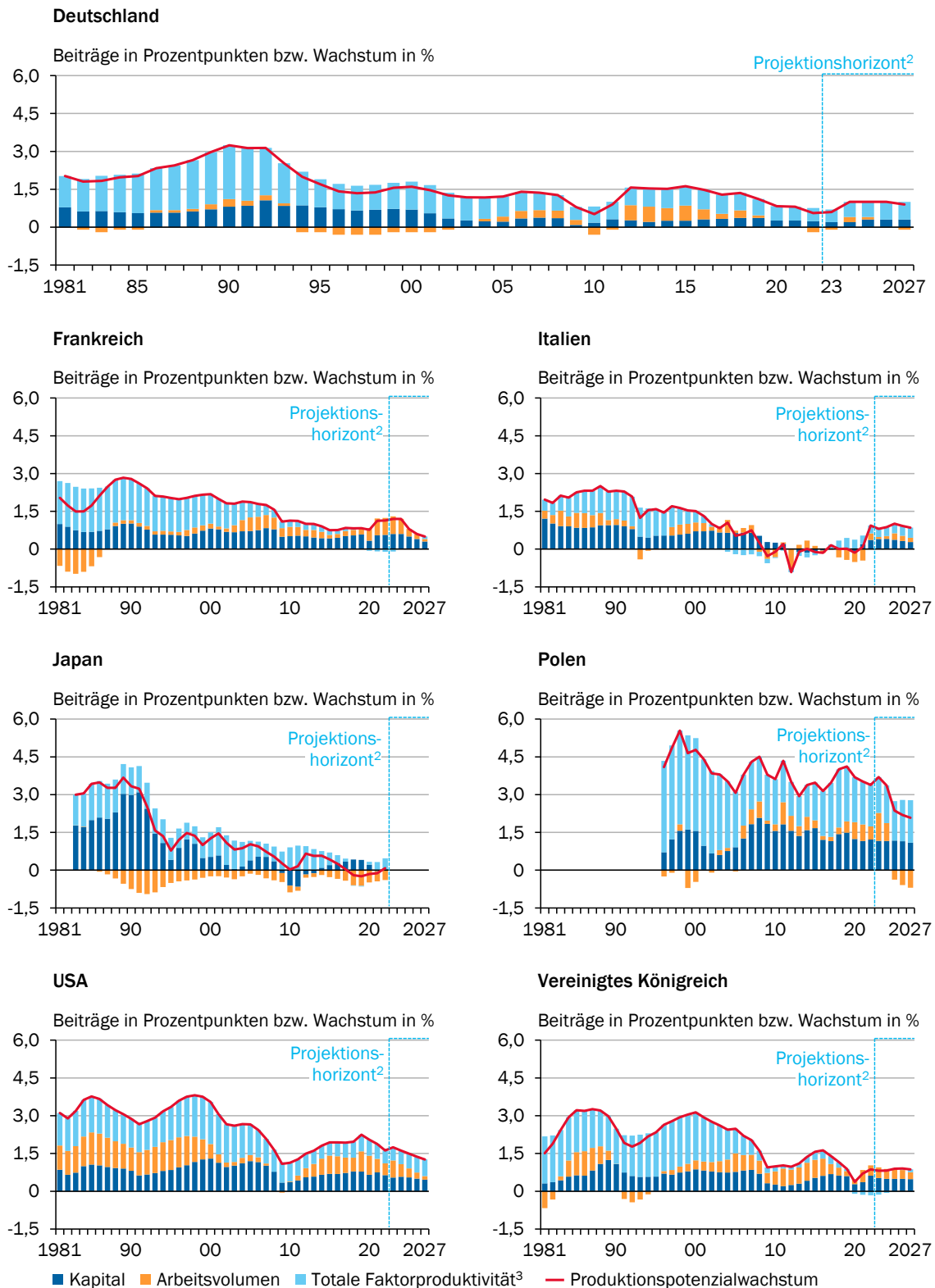
90. Aufgrund der beschriebenen Konvergenz des Kapitalwachstums und der Verlangsamung des Produktivitätswachstums ist es nicht verwunderlich, dass das **Produktionspotenzial in Deutschland** nur noch mit einer Rate wächst, die unterhalb des hohen historischen Niveaus liegt. Anders als in anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften, deren Potenzialwachstumsraten nach einer zeitweiligen deutlichen Dämpfung zuletzt wieder gestiegen sind (beispielsweise Italien), sind die deutschen (und französischen) Potenzialwachstumsraten im Rückgang begriffen. [↘ ZIFFER 99](#) [↘ ABBILDUNG 37](#)

Die beobachtete **Verlangsamung des TFP-Wachstums** ist kein spezifisch deutsches Phänomen, sondern kann ebenfalls in vielen anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften beobachtet werden. [↘ ABBILDUNG 37](#) [↘ KASTEN 11](#) In Frankreich und im Vereinigten Königreich dürften die Wachstumsbeiträge der TFP bis zum Jahr 2027 laut Schätzungen der Europäischen Kommission etwa Null betragen, wohingegen die USA auch in der Zukunft mit TFP-Zuwächsen von zwischen 0,5 und 0,7 Prozentpunkten pro Jahr rechnen können (Europäische Kommission, 2023a).

[↘ KASTEN 12](#)

▸ ABBILDUNG 37

Potenzialwachstum in ausgewählten Ländern nach Schätzungen der Europäischen Kommission¹



1 – Für Japan Schätzungen der Bank of Japan. 2 – Ab dem Jahr 2023 Projektion der Europäischen Kommission bzw. der Bank of Japan. 3 – Totale Faktorproduktivität und Humankapital.

Quellen: Bank of Japan, Europäische Kommission, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-458-01

[Daten zur Abbildung](#)

91. Die **Kapitalakkumulation** spielt neben dem allgemeinen Produktivitätswachstum eine zentrale Rolle im Wachstumsprozess (Solow, 1956; Mankiw et al., 1992; Galor, 2011). Die Wachstumsbeiträge des Kapitals zum Potenzialwachstum im Vereinigten Königreich, in Frankreich und Italien schwanken laut Schätzungen der Europäischen Kommission im historischen Mittel, ähnlich wie in Deutschland, seit dem Jahr 1981 um etwa 0,5 Prozentpunkte. In vielen Volkswirtschaften sind sie für das Potenzialwachstum allerdings bedeutsamer als in Deutschland. [↪ ABBILDUNG 37](#)
92. Die **Wachstumsbeiträge des Arbeitsvolumens nehmen** im Gegensatz zum steten Wachstum der Anlagevermögen in jüngeren Jahren in vielen entwickelten Volkswirtschaften **ab**. Dies gilt selbst für die USA und das Vereinigte Königreich, die historisch stark von Zuwanderung profitiert haben. (Borjas, 1996; Hatton und Price, 1999). In den meisten anderen Industriestaaten führt die zunehmende Alterung der Gesellschaft zu stark rückläufigen und sogar negativen Wachstumsbeiträgen des Arbeitsvolumens. Diese Entwicklungen sind in Japan und Italien besonders ausgeprägt. [↪ ABBILDUNG 37](#)

[↪ KASTEN 11](#)**Hintergrund: Das Projektionsmodell des Sachverständigenrates im Vergleich zum Modell der Gemeinschaftsdiagnose und der Europäischen Kommission**

Der Sachverständigenrat schätzt für seine Mittelfristprojektion die Potenziale von **Arbeitseinsatz, Humankapital** und **physischem** sowie **immateriellem Kapital** und **Totaler Faktorproduktivität** und aggregiert diese mit einer Cobb-Douglas-Funktion zum gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial. Erst seit diesem Jahresgutachten wird im Rahmen einer neuen Methode (Ochsner et al., 2023b) das Humankapital berücksichtigt. Das Arbeitsvolumen wird in Arbeitsstunden der Erwerbstätigen ausgedrückt, das Humankapital wird als durchschnittliche Anzahl der Ausbildungsjahre, gewichtet mit dem marginalen Ertrag eines zusätzlichen Ausbildungsjahres, berücksichtigt, und der Kapitaleinsatz ist als Index über die Summe der mit den jeweiligen Kapitalkostenanteilen gewichteten Bruttoanlagekapitalbestände konstruiert. [↪ KASTEN 10](#) Die Totale Faktorproduktivität ergibt sich als Solow-Residuum der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion.

Das neue Modell des Sachverständigenrates wird im vorliegenden Produktivitätsbericht für Langfristprojektionen bis zum Jahr 2070 genutzt. Der Endzeitpunkt ergibt sich aus der Verwendung der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts, die bis ins Jahr 2070 reicht. Zum ersten Mal quantifiziert der Sachverständigenrat im aktuellen Jahresgutachten in seiner Projektion für die mittlere und lange Frist die **Projektionsunsicherheit** des Produktionspotenzials mithilfe Bayesianischer Verfahren (Chan und Jeliakov, 2009; Ochsner, 2023). Sofern es nicht explizit anders ausgewiesen wird, beziehen sich die berichteten Ergebnisse stets auf die Mediane der Schätzungen und Projektionen. Das vom Sachverständigenrat verwendete Verfahren zur Schätzung des Produktionspotenzials orientiert sich an der **Methode der Europäischen Kommission und der Gemeinschaftsdiagnose**, ähnliche Verfahren werden beim US Congressional Budget Office und der OECD angewendet (Havik et al., 2014; Gemeinschaftsdiagnose, 2017; Shackleton, 2018; Chaux und Guillemette, 2019). Allerdings bestehen zwischen dem Verfahren der Europäischen Kommission, die auch das Produktionspotenzial für Deutschland schätzt, [↪ ABBILDUNG 37 OBEN](#) und dem des Sachverständigenrates **wichtige Unterschiede**.

Die Gemeinschaftsdiagnose und die Europäische Kommission verwenden, anders als das neue Verfahren des Sachverständigenrates, den **Hodrick-Prescott-Filter** (HP-Filter; Hodrick und Prescott, 1997)) zur Ermittlung der Mittelwerte des Trends für die meisten makroökonomischen Aggregate (mit Ausnahme der strukturellen Erwerbslosenquote und der TFP). Der HP-Filter ist jedoch für mechanische Instabilität und somit hohe Revisionsanfälligkeit, insbesondere am aktuellen Rand, bekannt (Hamilton, 2018). Um dieses Problem zu vermeiden, verwendet der Sachverständigenrat nun ein **Zustandsraummodell**, das mithilfe Bayesianischer Verfahren geschätzt wird (Chan und Jeliaskov, 2009; Ochsner, 2023). Im Unterschied zur Europäischen Kommission nutzt der Sachverständigenrat zudem ein **Alterskohortenmodell** zur Fortschreibung der Erwerbsquote (Breuer und Elstner, 2020; Ochsner et al., 2023b). Dies hilft, die Übertragung der demografischen Veränderungen, die derzeit und absehbar in Deutschland stattfinden, auf den Arbeitsmarkt besser zu erfassen. Außerdem setzt der Sachverständigenrat anders als die Gemeinschaftsdiagnose und die Europäische Kommission die **Kumulationsmethode** zur Bestimmung der Abgänge und Abschreibungen der einzelnen Kapitalgüter ein. Dieser Ansatz berücksichtigt heterogene Nutzungsdauern von Kapitalgütern. Im Zuge dieses Verfahrens kann mithilfe einer Dichtefunktion für jedes Berichtsjahr das Volumen der Abgänge als Summe der jeweiligen Abgänge aller relevanten Investitionsjahre ermittelt werden. Die Abschreibungen ergeben sich daraus endogen (Schmalwasser und Schidlowski, 2006; Ochsner et al., 2023b).

Anders als die Europäische Kommission und die Gemeinschaftsdiagnose verwendet der Sachverständigenrat **keine stationäre Trendwachstumsspezifikation für die Modellierung der Totalen Faktorproduktivität**. Die Europäische Kommission schreibt das TFP-Wachstum g_t mithilfe von

$$g_t = a(1 - b) + bg_{t-1} + e_t$$

fort, wobei a eine reelle Konstante und b auf dem offenen Intervall $(0,1)$ liegt und e_t normalverteilte Prozessinnovationen sind (Havik et al., 2014; Ochsner et al., 2023b), während der Sachverständigenrat für das Trendwachstum der Totalen Faktorproduktivität

$$g_t = g_{t-1} + e_t$$

spezifiziert. Der Unterschied zwischen beiden Prozessen besteht in ihrem langfristigen Verhalten. Während sich der erste Prozess stets auf seinen langfristigen Mittelwert a zurückbewegt, entspricht die zukünftige, unbedingte Erwartung des zweiten Prozesses seinem aktuellen Zustand. Für viele Größen, die empirisch um einen (annähernd) konstanten Mittelwert schwanken, ist der erste Prozess eine hinreichend gute Approximation für die Zwecke der Potenzialschätzung; die zweite Gleichung ist lediglich eine weitere Option. Für Prozesse, die nicht mittelwertstationär sind, weil sich ihre Lage beispielsweise wie die der Totalen Faktorproduktivität im Zeitverlauf stark verändert, kann die erste Spezifikation jedoch zu starken Verzerrungen der geschätzten Prozesseigenschaften (Fehlspezifikation) führen und irreführende Ergebnisse produzieren.

Die Europäische Kommission nutzt die erste Spezifikation für die Schätzung des TFP-Potenzialwachstums einheitlich für alle Länder in der Europäischen Union. Für viele europäische Länder, insbesondere die im Aufschwung begriffenen Länder in Osteuropa, beispielsweise für Polen, kann die erste Gleichung eine wohlkonditionierte Schätzung des Trendwachstums der TFP ermöglichen, da die TFP-Wachstumsraten für den Beobachtungszeitraum hinreichend konstant sind. Auch für Länder mit zwischenzeitlich negativen TFP-Wachstumsraten kann die erste Spezifikation hilfreich sein, da langfristig negative TFP-Wachstumsraten ökonomisch nicht erwartbar sind und dementsprechend nicht das Ergebnis einer Projektion sein dürften. Da die **TFP-Wachstumsrate in Deutschland zwar positiv ist, jedoch abnimmt**, und da die Geschwindigkeit der Abnahme im Zeitverlauf variiert, ist die zweite Spezifikation besser geeignet, um die TFP-Wachstumsrate für Deutschland zu schätzen und zu projizieren. Eine Anwendung der ersten Spezifikation würde stattdessen vom aktuellen Niveau aus zu steigenden Wachstumsraten führen, bis das Niveau von $a > g_{t-1}$ erreicht ist. Dies kann zu sehr hohen Wachstumsbeiträgen der TFP führen. [↪ ABBILDUNG 37 OBEN](#) Da Deutschland in den 1970er- und 1980er-Jahren hohe

TFP-Wachstumsraten hatte, die in die Schätzung von α einfließen, führt dies möglicherweise zu einer verzerrten Schätzung, durch die die projizierte TFP-Wachstumsrate systematisch falsch vorhergesagt werden würde. Aus diesem Grund wählt der Sachverständigenrat die zweite Spezifikation für das TFP-Wachstum.

3. Investitionen im internationalen Vergleich

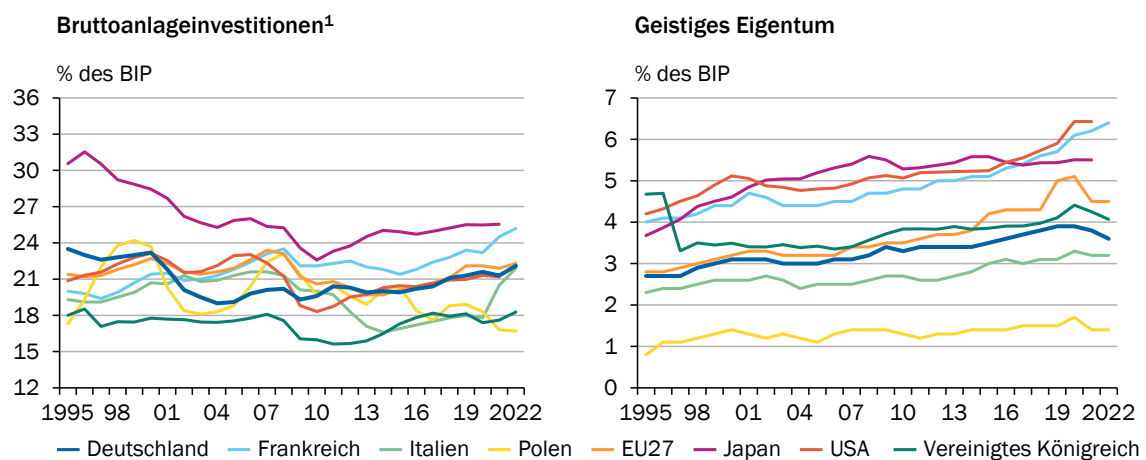
93. Die **Anlageinvestitionen** im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) verlaufen seit dem Jahr 1995 für **ausgewählte Staaten** mit Ausnahme Japans in der Spanne zwischen 15,6 % und 25,2 % des Bruttoinlandsprodukts. [↪ ABBILDUNG 38](#) In Deutschland liegen sie zwischen 19,1 % und 23,5 %. Japan investiert einen konstant höheren Anteil von 22,6 % bis 31,5 % des BIP.

Die **Investitionen in das geistige Eigentum** im Verhältnis zum BIP sind seit dem Jahr 1995 in allen betrachteten Volkswirtschaften leicht angestiegen. Das geistige Eigentum macht etwa 99 % des sonstigen Kapitals aus (der restliche Anteil sind Nutztiere und Nutzpflanzungen). [↪ ABBILDUNG 38](#) Die Unterschiede zwischen den Ländern sind bezüglich ihrer Investitionen in geistiges Eigentum größer als bei den Bruttoanlageinvestitionen insgesamt. Während in Polen lediglich 0,8 % bis 1,7 % des BIP in geistiges Eigentum investiert wurde, liegt die Investitionsquote in Japan, den USA und Frankreich zwischen 3,7 % und 6,4 %. Deutschlands Investitionsquote wuchs im Zeitraum von 1995 bis 2019 von 2,7 % auf 3,9 % und ging seitdem leicht auf 3,6 % im Jahr 2022 zurück.

94. Das **Anlagevermögen des geistigen Eigentums** hat dadurch im Vergleich zu anderen Kapitalgütern **an Relevanz gewonnen**. [↪ ABBILDUNG 38](#) [↪ ZIFFERN 99 UND 105](#) In Deutschland setzen sich die Investitionen in geistiges Eigentum vor allem aus Forschung und Entwicklung (86 %) und aus Software und Datenbanken

[↪ ABBILDUNG 38](#)

Bruttoanlageinvestitionen und Investitionen in geistiges Eigentum für ausgewählte Länder



1 – Ohne Nutztiere und Nutzpflanzungen.

Quellen: Eurostat, OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-227-01

[Daten zur Abbildung](#)

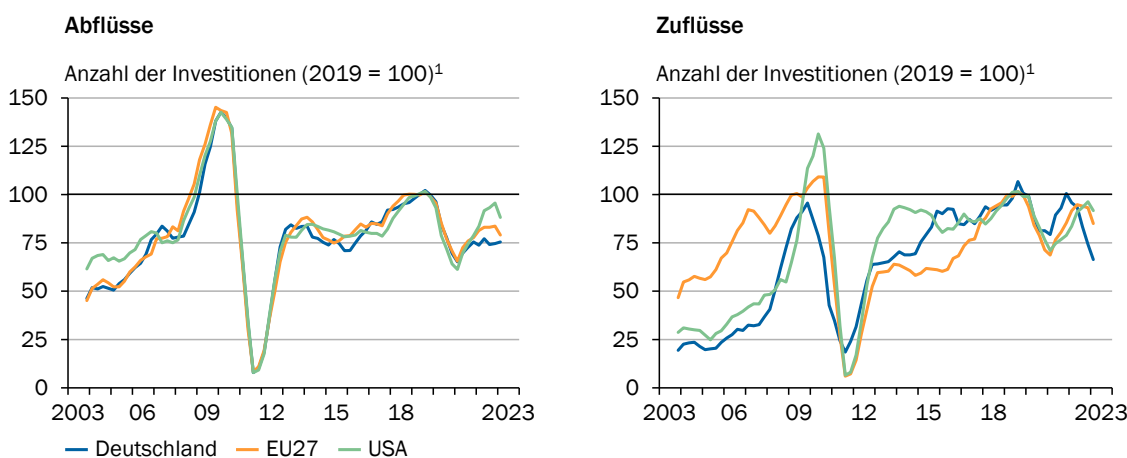
(11 %) zusammen. Der Anteil des geistigen Eigentums an den Anlageinvestitionen hat im Zeitraum von 1995 bis 2022 um 4,9 Prozentpunkte auf mittlerweile 16,2 % zugenommen. In den anderen Ländern ist ebenfalls ein starker Anstieg des Anteils von geistigem Eigentum an den Anlageinvestitionen für diesen Zeitraum zu beobachten. In Polen und Japan war diese Entwicklung mit einer annähernden Verdopplung des Anteils sehr ausgeprägt (JG 2019 Ziffern 306 ff.; JG 2020 Ziffer 564).

4. Ausländische Direktinvestitionen

95. Neben Investitionen von inländisch ansässigen Wirtschaftsakteuren sind auch **Ausländische Direktinvestitionen (ADI) gesamtwirtschaftlich bedeutsam**. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2022 betrug das Verhältnis der jährlichen ADI zu den Bruttoanlageinvestitionen etwa 12 %, der Anteil von Erweiterungsinvestitionen (Greenfield-ADI) an den Bruttoanlageinvestitionen dürfte etwa 4 % betragen haben (EPSC, 2018; Deutsche Bundesbank, 2023a). Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere der Wert der zufließenden ADI von Jahr zu Jahr stark schwankt.
96. **Deutschland** verzeichnete in den letzten 20 Jahren relativ zu anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften **vergleichsweise hohe Direktinvestitionsabflüsse** in Höhe von durchschnittlich 3,1 % des BIP. Während andere fortgeschrittene Volkswirtschaften nach einem pandemiebedingten Rückgang ab dem Jahr 2021 wieder vermehrt in ausländische Projekte investiert haben, ist eine solche Entwicklung für Deutschland am aktuellen Rand bisher nicht zu erkennen (Aiyar et al., 2023; Fletcher et al., 2023). [ABBILDUNG 39 LINKS](#) Bei den Zuflüssen von ADI nach Deutschland zeichnet sich seit dem Jahr 2020 ein Abwärtstrend ab, der stärker ausgeprägt ist als in vielen anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Das

▸ ABBILDUNG 39

Ausländische Direktinvestitionen



1 – Gleitender Durchschnitt über die vergangenen vier Quartale, normiert auf das Jahr 2019.

Quelle: Fletcher et al. (2023)

© Sachverständigenrat | 23-439-03

[Daten zur Abbildung](#)

könnte darauf hindeuten, dass angesichts der jüngsten geopolitischen Entwicklungen zunächst zurückhaltend investiert wird. [↪ ABBILDUNG 39 RECHTS](#)

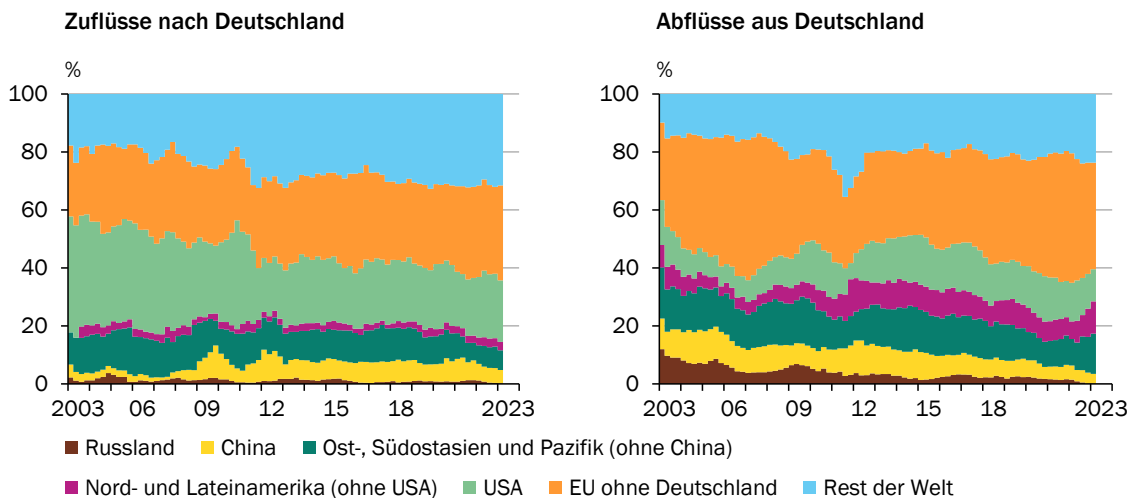
- 97. Die gestiegene geopolitische Unsicherheit (IWF, 2023; JG 2021 Ziffern 500 ff.) und zunehmende geopolitische Spannungen könnten zu einer Veränderung der Ziele und des Umfangs von ADI führen. Teilweise haben gestiegene politische Risiken, aber auch der politische Wille zum De-Risking, Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen (IWF, 2023). Über die vergangenen Jahre zeigt sich beispielsweise eine **globale Fragmentierung bei ADI**. Unternehmen reduzieren tendenziell ihre ADI in Regionen, die einem anderen geopolitischen Block angehören (IWF, 2023). Für Deutschland sind seit dem Jahr 2021 die **ADI-Abflüsse** nach China und Russland gesunken (Fletcher et al., 2023). [↪ ABBILDUNG 40 RECHTS](#)

- 98. Deutsche Direktinvestitionen ins Ausland haben aufgrund steigender geopolitischer Spannungen im vergangenen Jahrzehnt zunehmend empfindlich auf die geopolitische Ausrichtung des Ziellandes reagiert (Fletcher et al., 2023). In einer Panel-Regression über Zielländer wird deutlich, dass **deutsche Investitionsströme in geopolitisch entfernte Länder** zugunsten von Strömen zu Verbündeten **abnehmen, wenn geopolitische Spannungen weltweit ansteigen**. Dieses Ergebnis ist robust über mehrere Spezifikationen hinweg, einschließlich der Wahl des Maßes der geopolitischen Ausrichtung: Die Investitionsströme nehmen sowohl in Richtung von Ländern ab, die bei den Vereinten Nationen sehr anders als Deutschland abstimmen (Bailey et al., 2017), als auch in Richtung von Ländern, die häufig Waffenlieferungen aus China oder Russland, aber nur selten von westlichen Ländern erhalten. [↪ ABBILDUNG 41](#) Letzteres Maß deckt sowohl die geopolitische Lage im Nahen Osten als auch die Präsenz einer unabhängigen Gruppe von Ländern, wie Indien oder Südafrika, besser ab als bisherige Maße.

Darüber hinaus zeigen Fletcher et al. (2023), dass **deutsche Auslandsinvestitionen energieintensiver Wirtschaftszweige stark vom Energiepreis**

[↪ ABBILDUNG 40](#)

Auslandsdirektinvestitionsflüsse Deutschlands nach Regionen



Quelle: Fletcher et al. (2023)

© Sachverständigenrat | 23-438-01

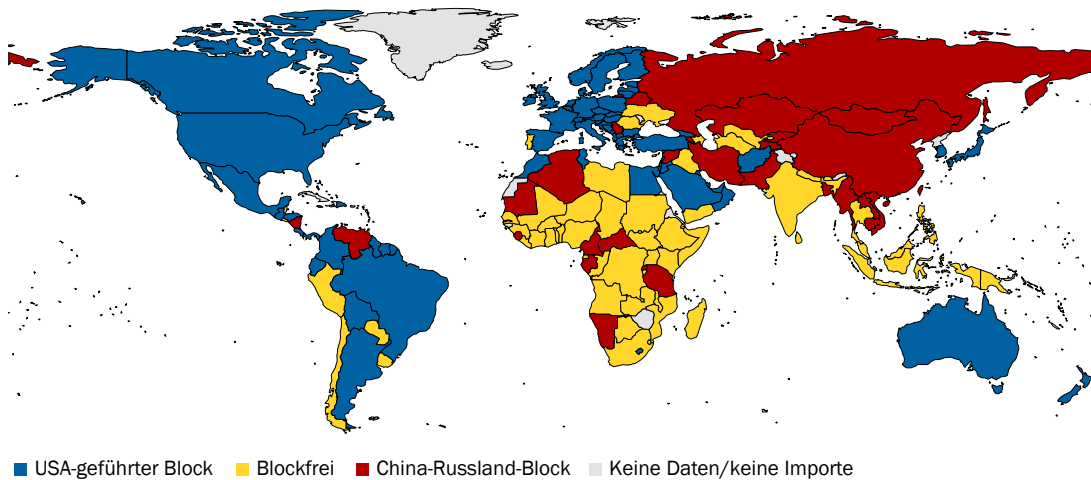
[Daten zur Abbildung](#)

des Ziellandes **beeinflusst** werden und dass die Investitionen dieser Wirtschaftszweige auch besonders empfindlich auf die geopolitische Ausrichtung des Ziellandes reagieren. Dies deutet darauf hin, dass geopolitische Spannungen die Auslandsinvestitionslandschaft zunehmend verändern werden und dass dies für Deutschland sowohl Risiken als auch Chancen birgt. Die hohen Energiekosten hierzulande könnten zu mehr Investitionsströmen ins Ausland führen, gleichzeitig könnte Deutschland aber auch Investitionen von Verbündeten anziehen, die, wie deutsche Unternehmen, ihre Produktion aus geopolitisch entfernten Ländern verlagern.

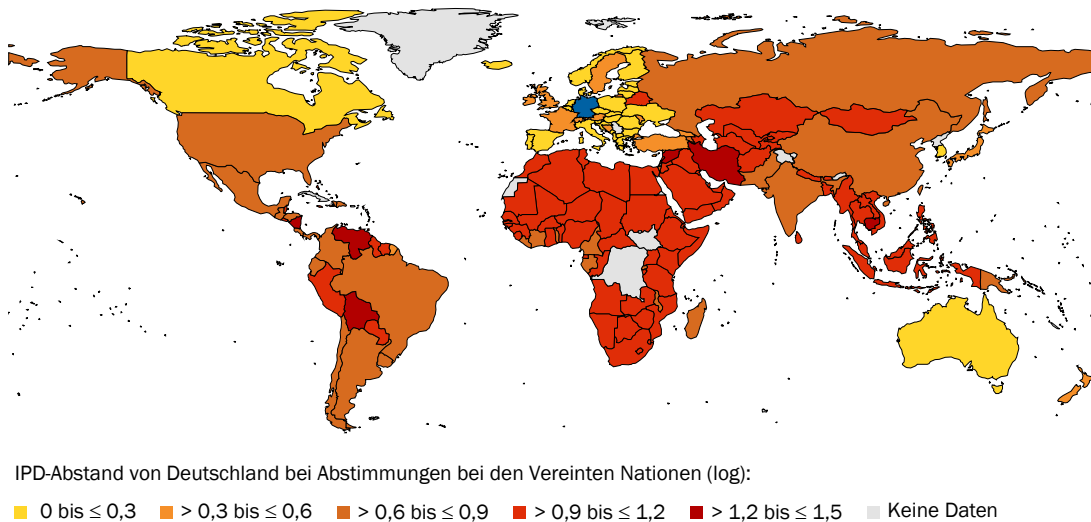
▾ **ABBILDUNG 41**

Maße der geopolitischen Ausrichtung im Vergleich

Blockzuteilungen nach SIPRI Waffenimporten¹ (2013 – 2022)



IPD bei Abstimmungen der Vereinten Nationen² (2021)



1 – Länder werden dem US-geführten Block zugewiesen, wenn sie zwischen 2013 und 2022 zwei Drittel ihrer Waffenlieferungen (Stockholm Peace Research Institute (SIPRI), 2023) aus den USA, Frankreich, Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Italien, den Niederlanden, Israel und Spanien erhielten. Länder werden dem China-Russland-Block zugewiesen, wenn sie zwischen 2013 und 2022 zwei Drittel ihrer Waffenlieferungen aus China und Russland erhielten. Wenn beides nicht zutrifft, ist das Land „Blockfrei“ (Fletcher et al., 2023). 2 – Ideal Point Distance (IPD) stellt die Distanz nach Bailey et al. (2017) zwischen den Abstimmungsverhalten von zwei Staaten bei den Vereinten Nationen dar. Die Werte hier stellen die Log-Distanz relativ zu Deutschland dar.

Quellen: Bailey et al. (2017), EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen, Fletcher et al. (2023), Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

© Sachverständigenrat | 23-456-01

[Daten zur Abbildung](#)

III. AUSBLICK: DAS PRODUKTIONSPOTENZIAL IN DER LANGEN FRIST

99. Das vom Sachverständigenrat verwendete Modell [↪ ZIFFER 71](#) [↪ KASTEN 11](#) erlaubt nicht nur die Schätzung des Produktionspotenzials seit dem Jahr 1970, sondern kann darüber hinaus für **Projektionen bis zum Jahr 2070**, dem Endzeitpunkt der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts, genutzt werden. Diese Projektionen sind **keine Vorhersagen** oder Prognosen im Sinne von Konjunkturprognosen, **sondern Szenarienrechnungen**. Sie liefern Erkenntnisse über die möglichen Auswirkungen bereits in den Daten angelegter oder hypothetischer zukünftiger makroökonomischer und demografischer Entwicklungen sowie sozial- und wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf das Produktionspotenzial. Viele **Entwicklungen können** zum aktuellen Zeitpunkt noch durch neue **wirtschaftspolitische Entscheidungen beeinflusst** werden. [↪ KASTEN 11](#) [↪ ZIFFER 88](#)
100. In einem **Referenzszenario** untersucht der Sachverständigenrat, wie sich das Produktionspotenzial entwickelt, **wenn sich die im Jahr 2023 bestehenden Trends fortsetzen** (Ochsner et al., 2023b). [↪ ABBILDUNG 42](#) Dazu werden die aus verfügbaren Daten und der Kurzfristprognose des Sachverständigenrates geschätzten Trendwachstumsraten der Modellkomponenten aus dem aktuellen Zustand heraus fortgeschrieben.

Hiervon ausgenommen ist die Bevölkerungsvorausberechnung, die der Sachverständigenrat vom Statistischen Bundesamt übernimmt. Maßgeblich ist dabei das Szenario G2L2W2, mit einer Geburtenziffer von durchschnittlich 1,55 Kindern pro Frau, einem moderaten Anstieg der Lebenserwartung bis zum Jahr 2070 sowie einer Nettozuwanderung von 513 000 Personen im Jahr 2023, der bis zum Jahr 2033 auf 250 000 Personen pro Jahr absinkt und dann auf diesem Niveau verbleibt (Statistisches Bundesamt, 2023). Um die geringere Integration der Migrantinnen und Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt zu modellieren, wird angenommen, dass diese Gruppe im Jahr 2022 eine strukturelle Erwerbslosenquote von 12 % und eine Erwerbsquote von 70 % haben und 75 % von ihnen im erwerbsfähigen Alter (15-74 Jahre) sind. Diese Annahmen führen zu ähnlichen Ergebnissen beim Beitrag der Zugewanderten zum Arbeitseinsatz wie analoge Annahmen des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 2022 (Ziffern 84 ff.). Bis zum Jahr 2062 konvergieren die Arbeitsmarktcharakteristika der Zugewanderten im Modell zu denen der einheimischen Bevölkerung. [↪ ZIFFER 106](#)

Vom Referenzszenario abweichende Annahmen über die Entwicklung der Produktionsfaktoren ermöglichen die Untersuchung der Effekte alternativer Entwicklungen auf das Potenzialwachstum und die Produktionsfaktoren. Dies ist besonders relevant vor dem Hintergrund der digitalen und grünen Transformationen, [↪ ZIFFERN 109 UND 123 FF.](#) die zu deutlichen Abweichungen von den derzeit in den Daten angelegten Trends führen dürften.

1. Geringes Potenzialwachstum im Referenzszenario

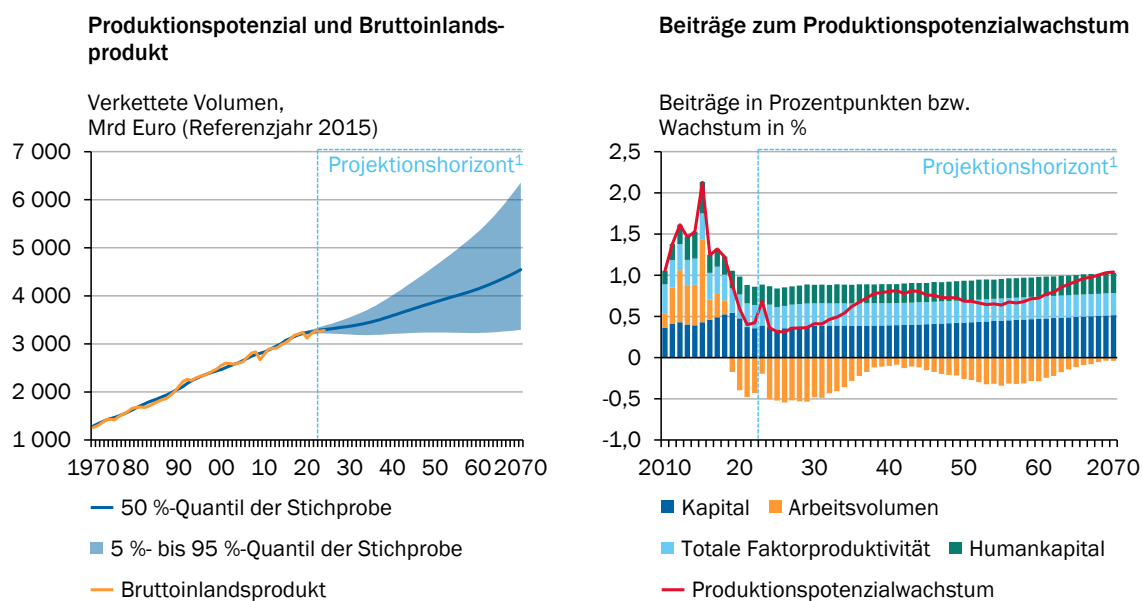
101. Die Langfristprojektion des Sachverständigenrates ergibt für das Produktionspotenzial **im Referenzszenario** in den Jahren **2023 bis 2070 eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von etwa 0,7 %**. [↪ ABBILDUNG 42 LINKS UND RECHTS](#) [↪ TABELLE 19 ANHANG](#) Die Totale Faktorproduktivität wächst im Referenzszenario mit 0,3 Prozentpunkten pro Jahr.

Das reale **Produktionspotenzial** in Preisen von 2015 **steigt im Referenzszenario** zwischen den Jahren 2023 und 2070 **um 38 %**. Pro Kopf ergibt sich damit ein Anstieg von 38 912 Euro im Jahr 2023 auf 55 018 Euro im Jahr 2070, also um etwa 41 %. Im Vergleich dazu wuchs das Produktionspotenzial pro Kopf zwischen den Jahren 1970 und 2023 um 135 %.

102. Angesichts des langen Projektionszeitraums und der Vielzahl von Faktoren, die das Produktionspotenzial beeinflussen können, ist es sinnvoll, die vielen potenziellen Verläufe des Produktionspotenzialpfads zu berücksichtigen. **Methodische Fortschritte ermöglichen** dem Sachverständigenrat in diesem Gutachten erstmalig die **Quantifikation der Schätz- und Projektionsunsicherheit** des Produktionspotenzials. In der langen Frist ist diese Unsicherheit erheblich. Bis zum Jahr 2070 würde das Produktionspotenzial pro Kopf im Referenzszenario im Vergleich zum Jahr 2023 kumuliert zwischen 5 % (5 %-Quantil der simulierten Verläufe) und 94 % (95 %-Quantil der simulierten Verläufe) wachsen. [↪ ZIF-](#)

[↪ ABBILDUNG 42](#)

Produktionspotenzial im Referenzszenario



1 – Werte für die Jahre 2023 und 2024 basieren auf der Kurzfristprognose des Sachverständigenrates. Ab dem Jahr 2025 Projektion, Ergebnisse des Referenzszenarios.

Quellen: IAB, OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-416-01

[Daten zur Abbildung](#)

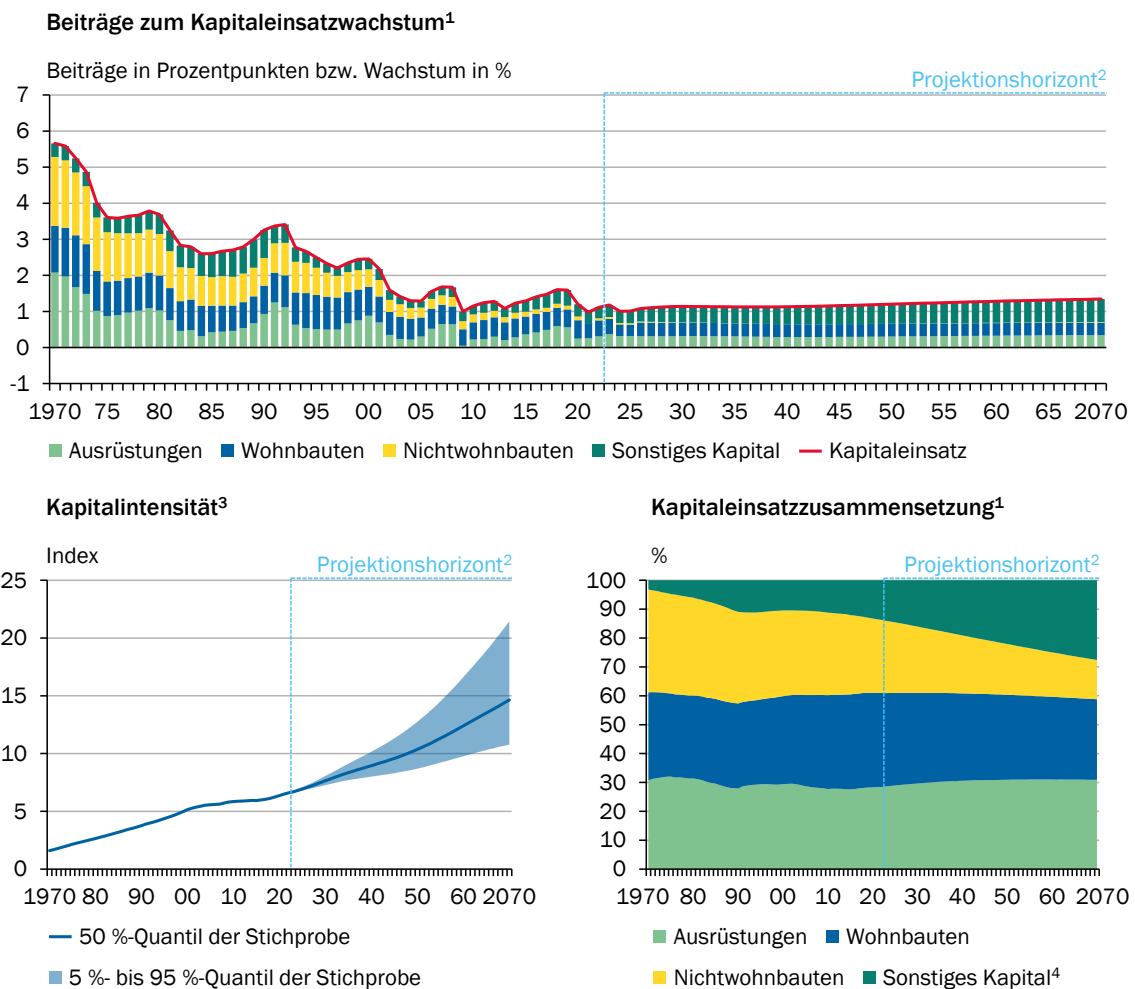
FERN 89 F. Somit ist es aus derzeitiger Sicht eher unwahrscheinlich, dass das Produktionspotenzial in der langen Frist das aktuelle Niveau unterschreitet. Es erscheint allerdings genauso unwahrscheinlich, dass es zu einem ähnlich starken Anstieg kommt wie zwischen den Jahren 1970 und 2023. ↘ ZIFFERN 89 F.

Kapitaleinsatz gewinnt für Potenzialwachstum an Relevanz

103. Der Beitrag des **Kapitaleinsatzes** zum Wachstum des Produktionspotenzials liegt im Referenzszenario bei jährlich durchschnittlich etwa 0,4 Prozentpunkten. Für die Fortschreibung der realen Investitionen unterstellt das Referenzszenario, dass die Trendwachstumsraten der Investitionen in die jeweiligen Kapitalgüter auf dem aktuellen Niveau konstant bleiben. Die Abschreibungen und Abgänge ergeben sich modellendogen auf Basis der Schätzmethode bzw. der Annahmen des Statistischen Bundesamts über die Nutzungsdauern der Kapitalgüter (Schmal-

↘ ABBILDUNG 43

Kapital im Referenzszenario



1 – Dargestellt ist das 50 %-Quantil der Stichprobe. 2 – Werte für die Jahre 2023 und 2024 basieren auf der Kurzfristprognose des Sachverständigenrates. Ab dem Jahr 2025 Projektion, Ergebnisse des Referenzszenarios. 3 – Kapitaleinsatz geteilt durch Mrd Arbeitsstunden. 4 – Überwiegend geistiges Eigentum.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-415-01

[Daten zur Abbildung](#)

wasser und Schidlowski, 2006). ↘ **KASTEN 11** Die Trendwachstumsraten der Investitionen in Ausrüstungen, sonstiges Kapital, Wohn- und Nichtwohnbauten liegen jährlich bei etwa 1,6 %, 2,2 %, 1,4 % und 0,4 %.

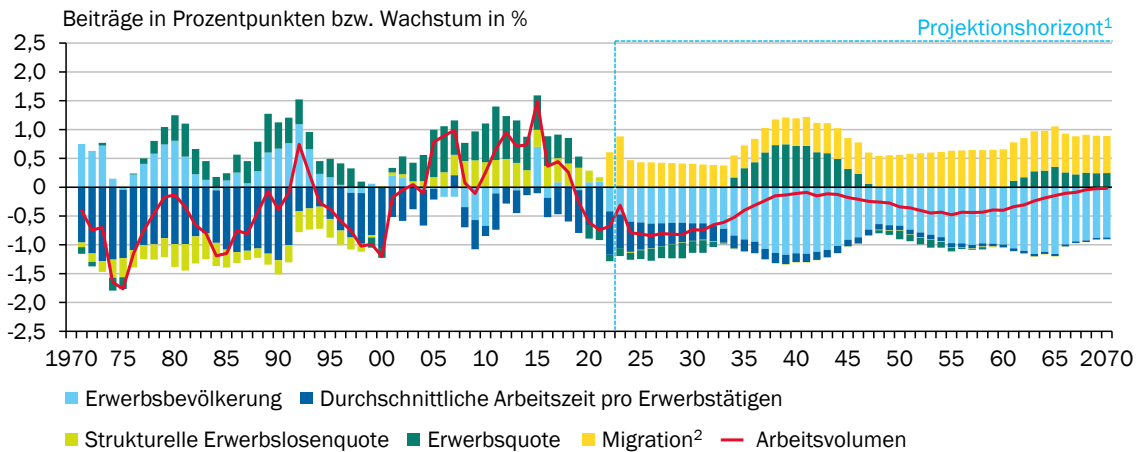
104. Die **gesamtwirtschaftliche Kapitalintensität**, das Verhältnis von Kapitaleinsatz zu Arbeitsstunden, **steigt im Referenzszenario** zwischen den Jahren 2023 und 2070 um 120 %. Dies ist das Ergebnis sowohl des rückläufigen Arbeitsvolumens als auch des steigenden Kapitaleinsatzes. ↘ **ZIFFER 128** Dieser steigt im Referenzszenario um etwa 80 % an. Damit ist der Kapitaleinsatz im Referenzszenario der wichtigste Treiber des Potenzialwachstums. ↘ **ABBILDUNG 43** ↘ **TABELLE 19 ANHANG**
105. Das **sonstige Kapital** machte bereits in den vergangenen 40 Jahren einen **zunehmenden Anteil des Kapitaleinsatzes** aus. ↘ **ZIFFERN 86 UND 93 F.** Im Referenzszenario setzt sich diese Entwicklung über den Projektionszeitraum fort. ↘ **ABBILDUNG 43** Der Anteil des sonstigen Kapitals am Kapitaleinsatz nimmt unter der Annahme, dass sich bestehende Trends fortsetzen, ↘ **ZIFFER 93** stark zu und würde zum Ende des Projektionszeitraums etwa 28 % betragen. Im Gegensatz dazu geht der Anteil der Nichtwohnbauten, beispielsweise unbewegliche Produktionsanlagen, Fabrikgebäude oder Infrastruktur, im Referenzszenario von einem Anteil von etwa 35 % im Jahr 1970 auf lediglich 13 % im Jahr 2070 zurück.

Rückläufiges Arbeitsvolumen dämpft Potenzialwachstum

106. Für die **Fortschreibung der Komponenten des Arbeitsvolumens** (Erwerbsbevölkerung, durchschnittliche Arbeitsstunden, strukturelle Erwerbslosenquote, Erwerbsquote) im Referenzszenario wird unterstellt, dass sich die Trendwachstumsraten ihren langfristigen Mittelwerten annähern. Diese Annäherung wird endogen modelliert. Die aggregierten Trendwachstumsraten der Arbeitsstunden, der strukturellen Erwerbslosenquote und der Erwerbsquote liegen bei durchschnittlich jährlich $-0,15\%$ (langfristiger Mittelwert: 0% , wird im Referenzszenario nicht erreicht), 0% , bzw. $0,14\%$.
107. Im Referenzszenario **senkt das Arbeitsvolumen** bedingt durch den Rückgang der Erwerbsbevölkerung bis etwa zum Jahr 2050 **das Potenzialwachstum deutlich**. ↘ **ABBILDUNG 44** Von der strukturellen Erwerbslosenquote sind hingegen nach einem starken Rückgang in den Jahren 2005 bis 2018 im Referenzszenario weder negative noch positive Wachstumsbeiträge zu erwarten (JG 2022 Ziffern 356 ff.). Aufgrund des anhaltenden Rückgangs der Vollzeitstunden, also der jährlichen Arbeitszeit in einer Vollzeitstellung, sind ebenfalls negative Wachstumsbeiträge der Arbeitsstunden zu erwarten. In den Jahren 2050 bis 2070 pendeln sich die Vollzeitstunden im Referenzszenario auf einem Niveau von etwa 6,5 Stunden täglich bei jährlich 230 Arbeitstagen ein. Zudem stabilisieren sich die Teilzeit- und Selbständigenquoten im Referenzszenario bis zum Jahr 2030 nahe ihres aktuellen Niveaus bei etwa 40 % bzw. 8 %.

▸ **ABBILDUNG 44**

Beiträge zum Arbeitsvolumenwachstum im Referenzszenario



1 – Werte für die Jahre 2023 und 2024 basieren auf der Kurzfristprognose des Sachverständigenrates. Ab dem Jahr 2025 Projektion, Ergebnisse des Referenzszenarios. 2 – Ab dem Jahr 2022 explizit modelliert; 1970 – 2021 in Bevölkerung inbegriffen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-171-01

[Daten zur Abbildung](#)

Darüber hinaus ist im Referenzszenario ein **Anstieg der Erwerbsquote** von derzeit 69 % auf etwa 75 % im Jahr 2070 projiziert. Eine solche Steigerung wäre vor allem über Erwerbsquotenanstiege in fast allen Altersgruppen und eine **Erhöhung der Lebensarbeitszeit** realisierbar. Insbesondere in den 2040er-Jahren **werden** so die starken **Rückgänge bei der Erwerbsbevölkerung** teilweise kompensiert. In diesem Zeitraum nimmt der Anteil der 20- bis 59-Jährigen, die eine hohe Erwerbsquote haben, an der Erwerbsbevölkerung wieder zu. In den 2020er- und 2030er-Jahren, die zunächst vom Renteneintritt und dann vom Ruhestand der Babyboomer geprägt sind, sinkt dieser Anteil. ▸ [ABBILDUNG 44](#)

▸ [TABELLE 19 ANHANG](#)

2. Kapitaleinsatz in der Transformation

108. Im Zuge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und der damit einhergehenden Energiekrise sind die Preise fossiler Energieträger deutlich gestiegen. Dadurch haben die Dringlichkeit und die Anreize zugenommen, **fossile durch grüne Energieträger zu substituieren sowie die Energieeffizienz zu erhöhen** (JG 2022 Ziffern 325 ff.). ▸ [ABBILDUNG 45](#) Diese Umstellung hätte auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität ohnehin stattfinden müssen, dürfte durch die Energiekrise aber beschleunigt werden. Die damit verbundenen Entwicklungen dürften sich auf das Produktionspotenzial auswirken. Werden fossil betriebene Anlagen beispielsweise aufgrund hoher CO₂-Preise vor Ablauf ihrer Nutzungsdauer außer Dienst gestellt, senkt dies zunächst das Produktionspotenzial. Falls Friktionen wie Finanzierungsbeschränkungen ▸ [ZIFFER 153](#) die Investitionstätigkeit von Unternehmen einschränken, könnten ausbleibende Ersatzinvestitionen das Potenzialwachstum zusätzlich dämpfen.

Dekarbonisierung der energieintensiven Industrie

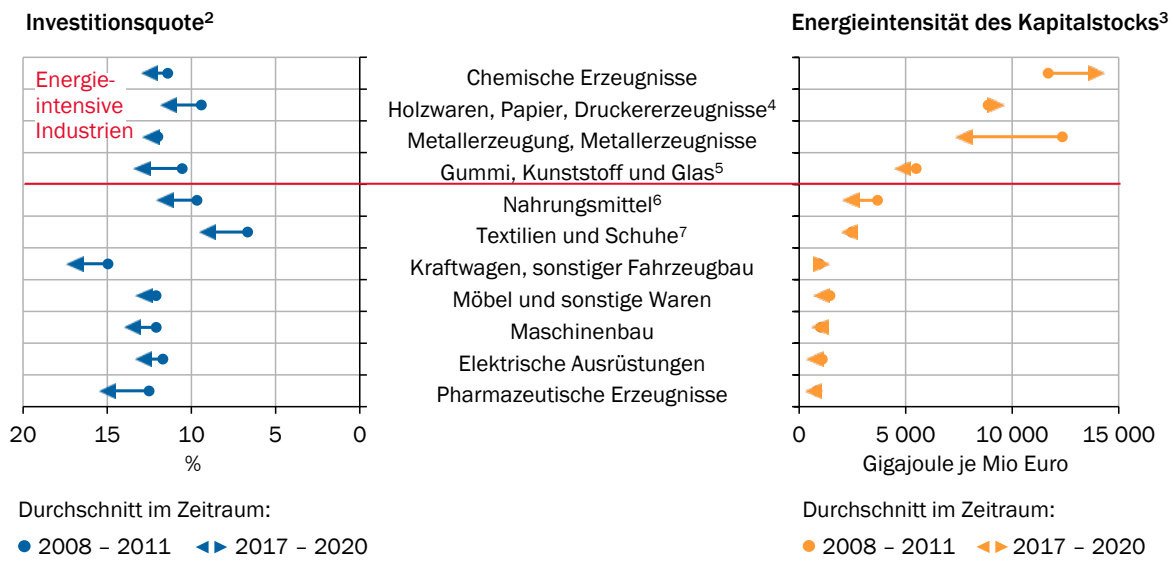
109. Besondere Herausforderungen bei der Bewältigung der grünen Transformation betreffen die **energieintensiven Industriezweige** des Verarbeitenden Gewerbes – Chemie, Metall, Kokerei und Mineralöl, Kunststoff und Glas, Keramik und die Verarbeitung von Steinen und Erden und die Papierindustrie – sowie zusätzlich die Energieversorgungsbranche. [↘ ABBILDUNG 45](#) Unter Berücksichtigung von historischen Investitionsdaten, zukünftigen Investitionstrends sowie unter Verwendung von Annahmen über die Nutzungsdauer von Kapital [↘ ABBILDUNG 54](#) und die Kapitalstruktur der energieintensiven Industriezweige untersucht der Sachverständigenrat mithilfe stochastischer Verfahren, wie hoch die Umstellungsinvestitionen im Zeitraum 2025 bis 2045 in diesen Industriezweigen sein müssten, wenn in Deutschland **ab dem Jahr 2045 keine Produktionsanlagen in energieintensiven Industriezweigen** mehr zum Einsatz kämen, **die mit fossilen Energieträgern betrieben werden** (Ochsner et al., 2023a). [↘ ABBILDUNG 46](#)
110. In drei Szenarien wird unterschieden, wie hoch die jährlichen **Umstellungsinvestitionen in den energieintensiven Industriezweigen und der Energieversorgung** sein müssten, wenn die Klimaneutralität der deutschen Volkswirtschaft zum Jahr 2045, dem aktuellen Ziel der Bundesregierung (Szenarien 1a und 1b) oder im Vergleich dazu im Jahr 2035 (Szenario 2) erreicht werden soll. [↘ TABELLE 15](#) Das Jahr 2035 stellt eine hypothetische Alternative dar, um abzuschätzen, in welchem Umfang Anlagevermögen vorzeitig ersetzt werden müssten, wenn nicht nur die Investitionen, sondern auch die Nutzung von mit fossiler Technologie betriebenen Anlagen deutlich vor dem Jahr 2045 beendet würde.

Im Übergang zur Klimaneutralität dürften schon vor dem Jahr, in dem Klimaneutralität erreicht werden soll, fossile Investitionen reduziert werden oder gänzlich ausbleiben. Durch entsprechende Anreize kann die Klimapolitik einen früheren Ausstieg aus fossilen Investitionen forcieren. Klimaschädliche Subventionen könnten dagegen den Ausstieg verzögern. Um die Auswirkungen unterschiedlicher Klimapolitik auf die notwendigen Ersatzinvestitionen und das Potenzial abzuschätzen, werden zwei Varianten von Szenario 1 modelliert. In Variante 1a, die als zögerliche Klimapolitik im Übergang interpretiert werden kann, wird in den energieintensiven Wirtschaftszweigen bis zum Jahr 2032 in Ausrüstungen und bis zum Jahr 2040 in sonstige Kapitalgüter, die auf fossiler Technologie beruhen, investiert. In Variante 1b, die als ambitionierte Klimapolitik im Übergang interpretiert werden kann, wird ab dem Jahr 2025 ausschließlich in grüne Kapitalgüter investiert. [↘ TABELLE 15](#) Dies könnte beispielsweise durch hohe CO₂-Preise, geeignete Investitionsanreize für erneuerbare Anlagen oder ein sofortiges Investitionsverbot für fossil betriebene Anlagen erreicht werden.

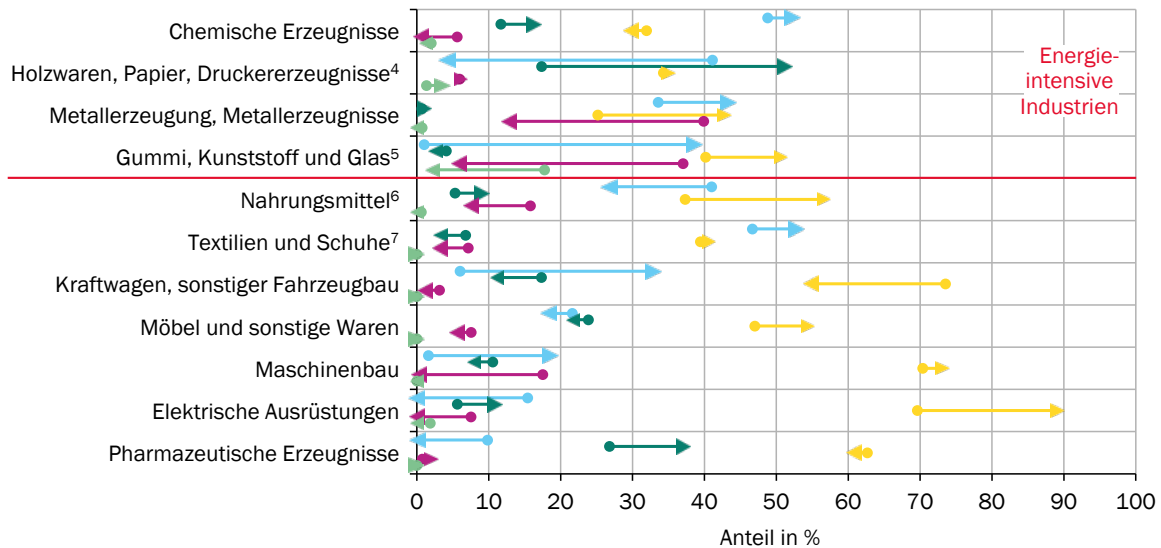
111. In Szenario 2 wird zwar wie in Szenario 1a keine sofortige Umstellung unterstellt. Aufgrund des kurzen Zeitfensters bis zur Erreichung der Klimaneutralität, die hier gleichbedeutend mit einem **Verbot der Nutzung von fossilen Kapitalgütern** ab 2035 ist, werden fossile Investitionen bei langlebigen Kapitalgütern allerdings früher eingestellt. Für die Berechnungen der Szenarien 1a und 2 wird

ABBILDUNG 45

Energieinputs und Investitionen ausgewählter Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes¹



Anteile ausgewählter Energieträger am Energiemix



1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). Wirtschaftsbereiche absteigend nach Energieintensität im Zeitraum 2017 – 2020 sortiert. 2 – Investitionen in den Kapitalstock der Ausrüstungen und Nichtwohnbauten relativ zum Kapitalstock der Ausrüstungen und Nichtwohnbauten. 3 – Energieverbrauch relativ zum Nettokapitalstock in Mio Euro (aktueller Ersatzbestand; deflationiert mit dem Preisindex der Bruttoanlageinvestitionen, 2015 = 100). 4 – Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren, Papier, Pappe und Waren daraus, Druckerzeugnisse, Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern. 5 – Gummi- und Kunststoffwaren; Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden. 6 – Nahrungs- und Futtermittel, Getränke und Tabak. 7 – Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuhe. 8 – Grüne Energieträger umfassen Biogas, Biomethan (Bioerdgas), feste und flüssige biogene Stoffe, Geothermie, Solarthermie, Wasserstoff, Wärme, Wärmepumpen (Erd- und Umweltwärme), sowie sonstige erneuerbare Energien. 9 – Abfall, Deponiegas, Klärschlamm, Petrolkoks sowie sonstige Energieträger.

Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-393-02

Daten zur Abbildung

TABELLE 15

Szenarien zur Dekarbonisierung der energieintensiven Wirtschaftszweige

Szenario	Ende der fossilen Investitionen im Jahr nach Kapitalgut			Klimaneutralität im Jahr
	Ausrüstungen	Bauten	Sonstiges Kapital	
1a	2032	2024	2040	2045
1b	2024	2024	2024	2045
2	2024	2024	2030	2035

Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 23-435-01

[Daten zur Tabelle](#)

angenommen, dass die Investitionen in kurzlebige Kapitalgüter, also Ausrüstungen und sonstiges Kapital, bis zu einer Nutzungsdauer vor dem spezifizierten Zieljahr für die Klimaneutralität (2045 bzw. 2035) fossil sind. [TABELLE 15](#) In Szenario 1b wird für alle Kapitalgüter ab dem Jahr 2025 ausschließlich in klimaneutrale Anlagen investiert. [ZIFFER 176](#)

112. Die Abgänge aus dem Kapitalstock der energieintensiven Industriezweige entsprechen bis zum Jahr der Klimaneutralität (2035 bzw. 2045) den **regulären Abgängen**. [ABBILDUNG 46 ZEILEN](#) Nach Abzug der regulären Abgänge verbliebe in Szenario 1 (Szenario 2) im Jahr 2045 (2035) ein fossiler Kapitalstock, der ohne das Ziel der Klimaneutralität erst in den folgenden Jahren durch Abgänge außer Dienst gestellt würde.

Statt eines abrupten vorzeitigen Abgangs des Kapitalstocks werden drei Varianten für die Verteilung der **vorzeitigen Abgänge** und der entsprechenden vorzeitigen grünen Umstellungsinvestitionen für fossile Kapitalgüter auf die Übergangphase modelliert. [ABBILDUNG 46 SPALTEN](#) In der Variante „sofortige vorzeitige Umstellungsinvestitionen“ finden diese hauptsächlich in den 2020er-Jahren, in der Variante „baldige vorzeitige Umstellungsinvestitionen“ in den 2030er-Jahren und in der Variante „späte vorzeitige Umstellungsinvestitionen“ in den frühen 2040er-Jahren statt. [ABBILDUNG 46](#) Welche dieser Varianten eintritt, dürfte ebenfalls maßgeblich vom Ambitionsniveau der Klimapolitik beeinflusst werden. Je ambitionierter die Klimapolitik, desto früher dürften die Umstellungsinvestitionen stattfinden, da fossile Kapitalgüter relativ kostenintensiver wären.

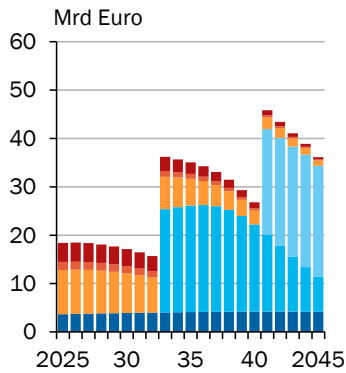
113. Unter den getätigten Annahmen dürfte im Szenario 1a mit **wenig ambitionierter Klimapolitik** [TABELLE 15](#) bis zum Jahr 2045 ein reales Umstellungsinvestitionsvolumen von bis zu **607 Mrd Euro** nötig sein, um den bislang mit fossilen Energieträgern betriebenen energieintensiven Kapitalbestand bis zum Jahr 2045 zu ersetzen (Ochsner et al., 2023a). [ABBILDUNG 46 ZWEITE SPALTE](#) Das entspricht etwa 5 % der gesamten realen Bruttoanlageinvestitionen der letzten zwei Jahrzehnte. Dies setzt sich zusammen aus 423 Mrd Euro, die aufgrund des Alters der Anlagevermögen ohnehin als Umstellungsinvestitionen benötigt würden (da viele Anlagen regulär bis zum Jahr 2045 abgehen), und weiteren **184 Mrd Euro**, die als **vorzeitige Umstellungsinvestitionen** anfallen (für Anlagen, die ansonsten erst nach dem Jahr 2045 abgehen würden).

ABBILDUNG 46

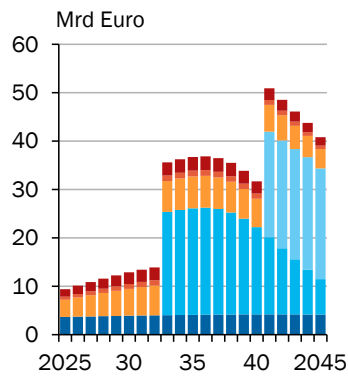
Grüne Umstellungsinvestitionen für Kapitalgüter in energieintensiven Wirtschaftszweigen und Energieversorgung¹

Szenario 1a (Gesamte Umstellungsinvestitionen: 607 Mrd Euro)

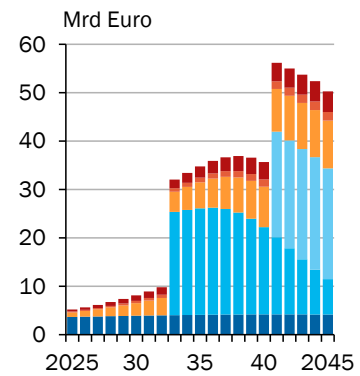
Sofortige Investitionen



Baldige Investitionen

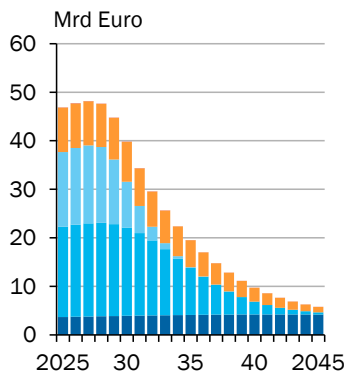


Spätere Investitionen

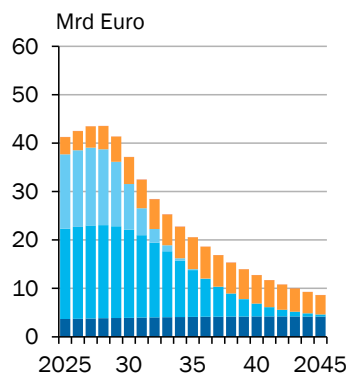


Szenario 1b (Gesamte Umstellungsinvestitionen: 507 Mrd Euro)

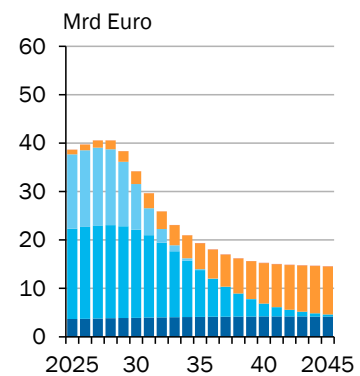
Sofortige Investitionen



Baldige Investitionen

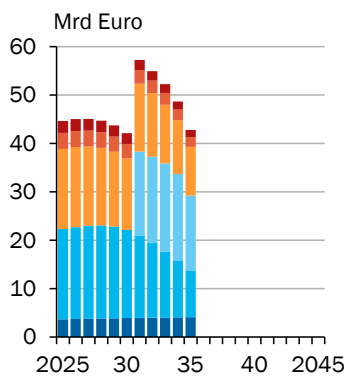


Spätere Investitionen

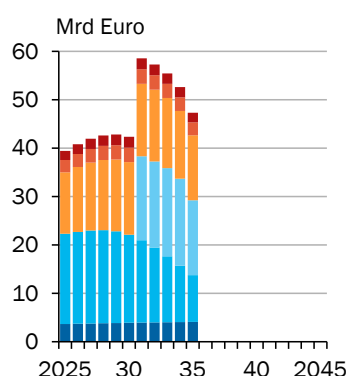


Szenario 2 (Gesamte Umstellungsinvestitionen: 521 Mrd Euro)

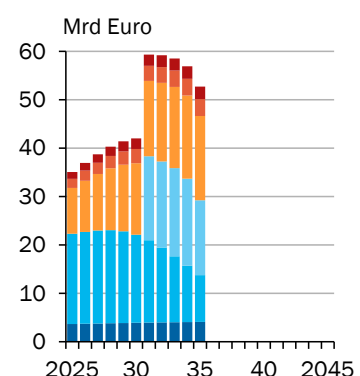
Sofortige Investitionen



Baldige Investitionen



Spätere Investitionen



Reguläre Investitionen: ■ Nichtwohnbauten ■ Ausrüstungen ■ Sonstige Anlagen

Sonderinvestitionen: ■ Nichtwohnbauten ■ Ausrüstungen ■ Sonstige Anlagen

1 – Projektion des Sachverständigenrates.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-404-03

[Daten zur Abbildung](#)

Würde stattdessen in einem Szenario **mit ambitionierter Klimapolitik** (Szenario 1b [↪ TABELLE 15](#)) ab dem Jahr 2025 nicht mehr in energieintensive Kapitalgüter investiert, läge der Investitionsbedarf bis zur Dekarbonisierung des energieintensiven Kapitalstocks im Jahr 2045 nur bei 507 Mrd Euro, davon **115 Mrd Euro** vorzeitige Umstellungsinvestitionen. Im Übergang bis zum Jahr 2045 würde weniger fossiles Kapital akkumuliert und der 2045 verbleibende Kapitalstock, der vorzeitig ersetzt werden müsste, wäre geringer. In Szenario 1a wird dagegen im Übergang bis zum Jahr 2040 weiter in fossile Kapitalgüter investiert, die auch im Jahr 2045 noch im Kapitalstock vorhanden sind. Ein Teil der vorzeitigen Ersatzinvestitionen fiel daher für fossile Kapitalgüter an, die zwischen 2025 und 2040 akkumuliert wurden.

In einem alternativen Szenario, [↪ TABELLE 15](#) in dem die **Dekarbonisierung** der energieintensiven Industrien bereits im **Jahr 2035** abgeschlossen ist, wären 521 Mrd Ersatzinvestitionen nötig, davon **211 Mrd Euro** vorzeitige Umstellungsinvestitionen). [↪ ABBILDUNG 46 ERSTE ZEILE](#)

114. Die Berechnungen unterstellen vereinfachend, dass klimaneutrale Produktionskapazitäten zu denselben Kosten geschaffen werden können wie energieintensive Kapazitäten. Einerseits ist jedoch denkbar, dass aufgrund von **kapitalgebundenem technischen Fortschritt** (CETC) die Höhe der Ersatzinvestitionen, die für dieselbe Produktionskapazität erforderlich sind, niedriger ist. [↪ ZIFFERN 139 FF.](#) Andererseits könnte bei notwendigen **Lerneffekten** die potenzielle Produktivität der neuen (klimaneutralen) Anlagen zunächst nicht vollständig erreicht werden und somit höhere Investitionen nötig sein. [↪ ZIFFER 142](#)

Darüber hinaus ist auch die **Abwanderung** energieintensiver Wirtschaftszweige aus Deutschland möglich, was die Ersatzinvestitionen dieser Wirtschaftszweige reduzieren würde. Dies könnte zunächst das Produktionspotenzial in Deutschland reduzieren. Wenn andere Wirtschaftszweige zusätzlich investieren, etwa weil Arbeitskräfte frei werden, könnte der negative Effekt auf das Produktionspotenzial jedoch begrenzt sein. [↪ ZIFFER 96](#) Manche der Anlagen, die ansonsten erst nach dem Jahr 2045 ersetzt würden, könnten möglicherweise auch mit erneuerbaren Energien betrieben werden und müssen nicht vollständig ersetzt werden. Da die Energiekosten im Vergleich zu anderen Ländern absehbar höher bleiben dürften, könnten energieintensive Wirtschaftsaktivitäten zurückgehen (Bauer et al., 2023; Landais et al., 2023).

115. Während die mit den regulären Abgängen verbundenen Umstellungsinvestitionen keine negativen Auswirkungen auf das Produktionspotenzial haben dürften, da sie ohnehin als Ersatzinvestitionen anfallen werden, könnte **der Ersatz der vorzeitigen Abgänge zu Ineffizienzen** im Kapitaleinsatz führen, da Kapitalgüter vor Ablauf ihrer Lebensdauer außer Dienst gestellt werden, was zusätzliche Kosten mit sich bringt. In allen Szenarien und Varianten sind diese jedoch gering und über fast zwei Jahrzehnte verteilt, sodass die vorzeitigen Umstellungsinvestitionen nur einen sehr geringen Effekt auf das Potenzialwachstum haben dürften.

116. Die Berechnungen des Sachverständigenrates zeigen, dass **bis zum Jahr 2045 unabhängig von der Dekarbonisierung ein sehr großer Teil der Anlagevermögen in den energieintensiven Industriezweigen ersetzt werden muss**, da das Kapital wegen seines Alters nicht mehr produktiv zum Einsatz gebracht werden kann. Ein deutlich geringerer Teil muss in allen Szenarien aufgrund der Dekarbonisierung vorzeitig ersetzt werden.
117. Eine **ambitionierte Klimapolitik** (Szenario 1b), die dafür sorgt, dass fossil betriebene Anlagen am Ende ihrer Lebensdauer durch klimafreundlich betriebene Anlagen ersetzt werden, kann **zu geringeren Gesamtkosten der Dekarbonisierung** der energieintensiven Industriezweige **führen** als eine zögerliche Klimapolitik. Dies gilt insbesondere, **wenn die Produktivitätsunterschiede** – und somit langfristig die Kostenunterschiede – **zwischen erneuerbar und fossil betriebenen Kapitalgütern gering sind**. [↘ ABBILDUNG 46 ERSTE UND ZWEITE SPALTE](#) Dieser Effekt wirkt über die regulären Abgänge, denn wenn weniger fossil betriebenes Kapital akkumuliert wird, muss bis zum Jahr der Klimaneutralität (regulär) weniger ersetzt werden.

Ein **Verbot der Nutzung fossil betriebener Kapitalgüter** ab dem Jahr 2035 (Szenario 2) **könnte die Kosten der Transformation** deutlich **erhöhen**. Selbst bei identischer Produktivität von erneuerbar und fossil betriebenen Kapitalgütern würden die vorzeitigen Abgänge fast doppelt so hoch ausfallen wie im Szenario mit ambitionierter Klimapolitik und Klimaneutralität ab dem Jahr 2045 (Szenario 1b). Der Grund ist, dass bis zum Jahr 2024 in fossil betriebene Kapitalgüter investiert wurde, die dann vorzeitig abgehen müssten. [↘ ABBILDUNG 46 ZWEITE UND DRITTE SPALTE](#)

118. Der **Zeitpunkt der Ersatzinvestitionen beeinflusst** nicht nur **die Höhe der** Umstellungsinvestitionen, sondern auch die deutschen **CO₂-Emissionen**. Werden mit fossilen Energieträgern betriebene Anlagen nicht frühzeitig ersetzt (Szenario 1a), könnten die deutschen Emissionsreduktionsziele möglicherweise nicht erreicht werden. Würden die Sonderabgänge (vorzeitige Ersatzinvestitionen in klimaneutrale Anlagen) erst in den 2030er- bzw. 2040er-Jahren stattfinden, nähme man sehr lange Zeiträume mit hohem CO₂-Ausstoß in Kauf. [↘ ABBILDUNG 46 RECHTS](#)

Auswirkungen steuerlicher Investitionsförderung

119. Das Verhältnis von Netto- zu Bruttoanlagevermögen, das den **Modernitätsgrad** des Kapitalstocks anzeigt, ist in Deutschland seit dem Jahr 2000 etwa um 12 % gesunken. [↘ ABBILDUNG 62 ANHANG](#) Ältere Kapitaljahrgänge sind oft weniger produktiv als jüngere. [↘ ZIFFER 139](#) **Steuerliche Förderungen** können helfen, Investitionen anzureizen, um den Kapitalstock zu erhöhen und den Bestand an Ausrüstungen und Nichtwohnbauten zu modernisieren. Die **sofortige Abschreibung eines erhöhten Prozentsatzes des Investitionswertes** – wie es etwa bei der Investitionsprämie im Regierungsentwurf des Wachstumschancengesetzes vorgesehen ist [↘ ZIFFER 172](#) – dürfte zu einer Erhöhung der Bruttoanlageinvestitionen führen (Ochsner et al., 2023a).

120. Eine einfache Abschätzung der Abschreibungselastizität von Investitionen im deutschen Verarbeitenden Gewerbe aus JANIS-Mikrodaten [▶ PLUSTEXT 3](#) deutet darauf hin, dass ein Euro zusätzliche Abschreibungen im Fall von Ausrüstungen in 40 Cent zusätzliche Investitionen übersetzt wird. Dieselbe Annahme wird für Nichtwohnbauten getroffen. Könnten Unternehmen beispielsweise ab dem Jahr 2025 für die folgenden zehn Jahre jeweils im ersten Jahr 15 % des Wertes ihrer realen **Investitionen in Ausrüstungen und Nichtwohnbauten direkt abschreiben**, ergäbe sich in den Modellrechnungen insgesamt ein zusätzliches Investitionsvolumen von 230 Mrd Euro bis zum Jahr 2035. Davon entfallen etwa 155 Mrd Euro auf Ausrüstungen und etwa 75 Mrd Euro auf Nichtwohnbauten.

3. Chancen und Risiken bei der Entwicklung des Arbeitsvolumens

121. Es bestehen **Chancen und Risiken für die Entwicklung des Arbeitsvolumens**. [▶ TABELLE 16](#) Gelingt es nicht – wie im Referenzszenario projiziert – die **Erwerbsquote** auf 75 % zu steigern, [▶ ZIFFER 107](#) sondern verbliebe sie auf ihrem jetzigen Niveau von 69 %, so würde dies das Produktionspotenzial pro Kopf im Jahr 2070 im Vergleich zum Referenzszenario um 3 % senken. [▶ ABBILDUNG 47](#) Eine höhere **Nettozuwanderung** von durchschnittlich etwa 400 000 Personen pro Jahr anstatt der im Referenzszenario unterstellten 250 000 Personen, würde das Produktionspotenzial im Jahr 2070 um etwa 5 % erhöhen. Allerdings könnte das Produktionspotenzial pro Kopf, aufgrund der unterstellten schwächeren Integration der Zugewanderten in den deutschen Arbeitsmarkt, um 3 Prozentpunkte im Vergleich zum Referenzszenario sinken.

[▶ TABELLE 16](#)

Szenarien zur Arbeitsvolumenentwicklung

Szenario	Zuwanderung pro Jahr	Erwerbsquote ohne Zuwanderung	Zuwandernde ¹					
			Erwerbsfähiges Alter ²		Erwerbsquote		Erwerbslosenquote	
	Personen	2070	2022	2070	2022	2070	2022	2070
Referenzszenario	250 000	75	75	75	70	75	12	2,4
Erhöhte Zuwanderung								
Durchschnittlich integriert	400 000	75	75	75	70	75	12	2,4
Sofort vollständig integriert	400 000	75	100	100	100	100	0	0
Erwerbsquote steigt nicht	250 000	69	75	75	70	75	12	2,4

1 – Arbeitsmarkteigenschaften konvergieren bis zum Jahr 2062 zu denen der einheimischen Bevölkerung. 2 – Anteil der Zugewanderten im erwerbsfähigen Alter (15 bis 74 Jahre).

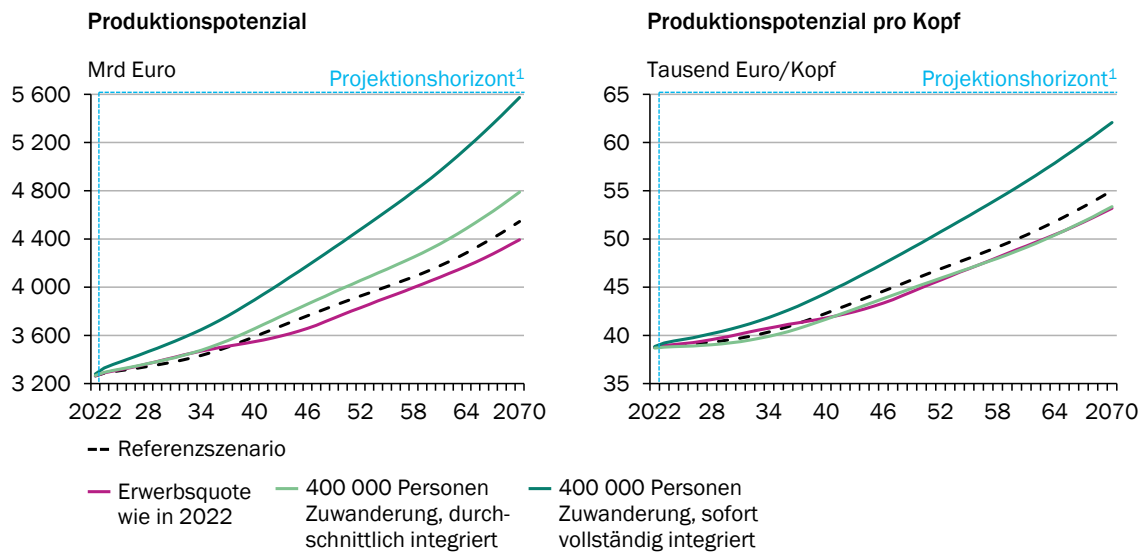
Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-436-01

[Daten zur Tabelle](#)

▸ **ABBILDUNG 47**

Median des Produktionspotenzials und mögliche Arbeitsvolumenentwicklung



1 – Werte für die Jahre 2023 und 2024 basieren auf der Kurzfristprognose des Sachverständigenrates. Ab dem Jahr 2025 Projektion.

Quellen: IAB, OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-437-01

[Daten zur Abbildung](#)

122. Würde es sich bei der **Nettozuwanderung um 400 000 sofort und vollständig in den Arbeitsmarkt integrierte Personen** handeln, würde das Produktionspotenzial um 22 % und das Produktionspotenzial pro Kopf im Jahr 2070 um 13 % über dem Niveau des Referenzszenarios liegen. ▸ **ABBILDUNG 47** Dies wäre lediglich der direkte Effekt auf das Produktionspotenzial. Da der Anteil der Hochqualifizierten durch eine Zunahme der Innovationstätigkeit möglicherweise auch die TFP erhöht, könnte die Steigerung des Produktionspotenzials deutlich stärker ausfallen.

4. Produktivitätsgewinne durch Nutzung von Künstlicher Intelligenz möglich

123. **Künstliche Intelligenz (KI)** könnte als neue Querschnittstechnologie in der Zukunft die **gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöhen** (Brynjolfsson et al., 2019; Felten et al., 2023). Es gibt bereits Hinweise, dass insbesondere generative KI für einzelne Berufe im Bereich Kundendienstleistungen, Softwareentwicklung und Beratung zu hohen Produktivitätsgewinnen im zweistelligen Prozentbereich führen kann (Brynjolfsson et al., 2023; Dell’Acqua et al., 2023; Peng et al., 2023).

124. In der Vergangenheit hat Automatisierung vor allem die Tätigkeiten von Arbeitskräften mit geringem Einkommen substituiert, während sie die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften erhöht hat (Autor et al., 2003). Die **Fortschritte in der KI** haben sich in den vergangenen zehn Jahren empirisch **ebenfalls positiv auf die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften**

und deren Produktivität ausgewirkt (Alekseeva et al., 2021; Albanesi et al., 2023).

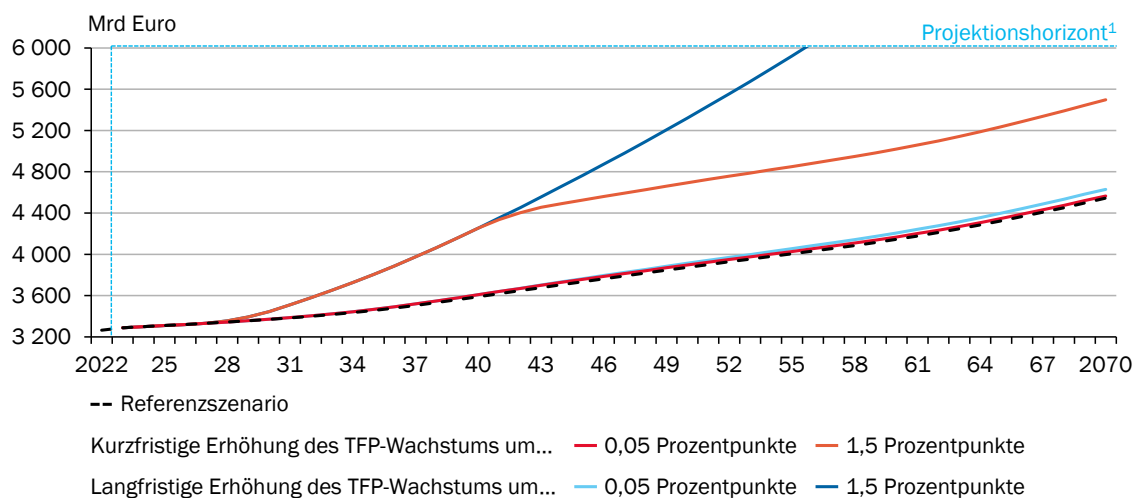
Zumindest innerhalb mancher Berufsgruppen könnten aber **auch die weniger leistungsfähigen Arbeitskräfte vom Zugang zu generativer KI profitieren**. Verschiedene Studien zur Nutzung von generativer KI zeigen, dass die Produktivität von weniger leistungsfähigen Beschäftigten deutlich stärker steigt als die ihrer leistungstärkeren Kolleginnen und Kollegen (Dell’Acqua et al., 2023, Brynjolfsson et al 2023), weil ihnen die generative KI ermöglicht, die Verhaltensweisen der produktiveren Kolleginnen und Kollegen zu imitieren. Unabhängig davon, ob KI komplementär oder substitutiv zu den Tätigkeiten hochqualifizierter Beschäftigter ist, werden **mögliche TFP-Steigerungen durch KI besonders in fortgeschrittenen Volkswirtschaften konzentriert** sein (Chui et al., 2023).

- 125.** Die **makroökonomischen Effekte der verbreiteten Nutzung von KI** und damit der Akkumulation des entsprechenden sonstigen Kapitals [↘ ZIFFERN 93 UND 105](#) sind zurzeit noch **sehr unsicher**. [↘ ABBILDUNG 48](#) Diskutiert wird eine Steigerung des jährlichen TFP-Wachstums um 1,5 Prozentpunkte im Euro-Raum über 10 Jahre (Hatzius et al., 2023). In Deutschland waren die gemeinsamen Wachstumsbeiträge von TFP und Humankapital zum Produktionspotenzialwachstum zuletzt zwischen den Jahren 1970 und 1989 vergleichbar hoch. Würde die aktuelle TFP-Wachstumsrate von etwa 0,3 % (0,5 % im 95 % Quantil im Jahr 2023) um 1,5 Prozentpunkte gesteigert, wäre dies in Deutschland seit Beginn der TFP-Schätzung selbst bei Berücksichtigung des Humankapitalwachstums präzedenzlos (Ochsner et al., 2023b). [↘ ABBILDUNG 34](#)

Es könnte zudem noch einige Zeit dauern, bis solche Produktivitätsgewinne eintreten. In der Vergangenheit folgte die Entwicklung der TFP infolge technologi-

[↘ ABBILDUNG 48](#)

Median des Produktionspotenzials und TFP-Wachstum



1 – Werte für die Jahre 2023 und 2024 basieren auf der Kurzfristprognose des Sachverständigenrates. Ab dem Jahr 2025 Projektion.

Quellen: IAB, OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-427-01

[Daten zur Abbildung](#)

schon Fortschritts einer „**J-Kurve**“. Das immaterielle Kapital, das eine produktive Nutzung der Technologie möglich macht, [↪ ZIFFERN 93 UND 105](#) muss erst akkumuliert werden. Dies führt zu einem **anfänglich langsamen** Produktivitätswachstum, **gefolgt von einer rapiden Wachstumsphase** (Brynjolfsson et al., 2021). So dauerte es in den USA über 15 Jahre, bis die Nutzung der Computertechnologie zu Anstiegen im TFP-Wachstum von über einem Prozentpunkt führte (Byrne et al., 2016).

126. Aufgrund der fundamentalen Unsicherheit der makroökonomischen **Effekte von Künstlicher Intelligenz** sind **Szenarienrechnungen** geeignet, um die Bandbreite möglicher Konsequenzen für das Produktionspotenzial abzuschätzen (Ochsner et al., 2023a). Als extrem optimistisches Szenario werden TFP-Trendwachstumssteigerungen von 1,5 Prozentpunkten pro Jahr modelliert (Hatzius et al., 2023). [↪ ZIFFER 125](#) In einem Alternativszenario wird die TFP-Wachstumsrate nur um eine Standardabweichung, also 0,05 Prozentpunkte erhöht. [↪ ABBILDUNG 48](#)

Würde die Adoption von KI in Deutschland ab dem Jahr 2027 die TFP-Wachstumsrate bis zum Jahr 2030 um 0,05 (bzw. 1,5) Prozentpunkte erhöhen, bis zum Jahr 2040 auf diesem Niveau verharren und bis zum Jahr 2043 wieder auf das aktuelle Niveau von jährlich etwa 0,3 % zurückkehren, läge das Produktionspotenzial im Jahr 2070 etwa um 0,5 % (bzw. 21 %) höher als im Referenzszenario. **Würde KI das TFP-Wachstum permanent** bis zum Jahr 2070 **erhöhen**, beispielsweise weil KI die Entwicklung von Technologien begünstigt, die das TFP-Wachstum weiter auf erhöhtem Niveau halten, [↪ ZIFFERN 93 UND 105](#) ergäbe sich unter den obigen Annahmen im Jahr 2070 eine **Erhöhung des Produktionspotenzials um 2 % (bzw. 84 %)**. Es gibt jedoch derzeit keine empirischen Hinweise auf die Möglichkeit einer dauerhaften Erhöhung des Produktivitätswachstums durch KI. [↪ ZIFFER 161](#)

↳ KASTEN 12

Fokus: Abnehmendes Produktivitätswachstum

Die Totale Faktorproduktivität (TFP) ist langfristig der wichtigste Bestimmungsfaktor für Wirtschaftswachstum. In vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften nimmt das Wachstum der TFP seit mehr als 30 Jahren ab. Manche Länder, beispielsweise Italien, verzeichneten sogar längere Phasen negativen TFP-Wachstums. In der Literatur gibt es für diesen „Productivity Growth Slowdown“ zwei zentrale Erklärungsansätze, nämlich **abnehmende Grenzerträge im Innovationsprozess** und **zunehmende Fehlallokation** der Produktionsfaktoren (Jones, 2017; JG 2019 Ziffern 132 ff.).

Innovationen gelten als zentraler Treiber des Produktivitätswachstums (Romer, 1990; Aghion und Howitt, 1992; JG 2020 Ziffern 481 ff.). Eine einflussreiche Hypothese besagt, dass **neue Ideen** in Forschung und Entwicklung **immer schwieriger zu finden** sind, wodurch sich die Innovation im Zeitverlauf abschwächen dürfte (Gordon, 2012, 2017; Bloom et al., 2020). So deutet die empirische Evidenz darauf hin, dass die **Forschungsproduktivität** in zahlreichen Branchen **stark gesunken** ist (Bloom et al., 2020). In den USA konnte nur ein massiv höherer Ressourceneinsatz für Forschung und Entwicklung verhindern, dass die Innovationen bisher ebenso stark zurückgingen wie die Forschungsproduktivität. Ein Beispiel dafür ist „Moore’s Law“, wonach sich die Dichte und damit die Leistungsfähigkeit von Computer Chips rund alle zwei Jahre verdoppelt (Moore, 1998). Die dazu notwendige Anzahl von Forschenden ist aber mittlerweile 18-mal höher als in den 1970er-Jahren.

Eine **verzerrte Allokation von Kapital und Arbeit** kann das Niveau der TFP erheblich verringern (Restuccia und Rogerson, 2008, 2017). Diese Fehlallokation manifestiert sich in persistenten Unterschieden der Grenzprodukte von Kapital und Arbeit zwischen Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweiges. ↳ ZIFFERN 148 FF. UND 183 Nach Schätzungen von Hsieh und Klenow (2009) wäre die TFP im Verarbeitenden Gewerbe in den USA um 30 bis 43 %, in China um 86 bis 115 % und in Indien um 100 bis 128 % höher, wenn Kapital und Arbeit effizient eingesetzt würden. Empirische Studien zeigen, dass die **Allokationseffizienz auch in fortgeschrittenen Volkswirtschaften** seit längerem **abnimmt**, in Europa insbesondere in Südeuropa (Reis, 2013; Gopinath et al., 2017; Calligaris et al., 2018). In Italien beispielsweise wäre die TFP im Jahr 2013 um 18 % höher gewesen, hätte sich die Allokationseffizienz seit dem Jahr 1995 nicht deutlich verschlechtert (Calligaris et al., 2018). Zur **Fehlallokation** tragen etwa eine **geringe Unternehmensdynamik**, gekennzeichnet durch wenig Unternehmensgründungen und -schließungen (JG 2019 Ziffern 183 ff.), **ineffiziente Managementpraktiken**, die die Unternehmensproduktivität erheblich senken (Bloom und Van Reenen, 2007; Bender et al., 2018), **finanzielle Friktionen** und die teils ineffiziente Kreditvergabe von Banken (Zombie Lending; Mirdigan und Xu, 2014) ↳ KASTEN 14 und **Lobbying** wenig produktiver Industrien (Huneus und Kim, 2021) bei.

Weitere Erklärungsansätze für das niedrige gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum sind der **Strukturwandel**, da der Dienstleistungssektor trotz seiner geringen Produktivität relativ zum Verarbeitenden Gewerbe wächst (Baumol, 1967; Duernecker und Sanchez-Martinez, 2023), sowie **Messprobleme**, insbesondere im Zusammenhang mit Qualitätsverbesserungen der Kapitalgüter und schöpferischer Zerstörung. Nach Aghion et al. (2018, 2019) wird das jährliche TFP-Wachstum in Frankreich und den USA um rund 0,5 Prozentpunkte unterschätzt. Allerdings hat sich dieser Fehler seit den frühen 1980er-Jahren nur wenig verändert, sodass sich der rückläufige Trend beim Produktivitätswachstum kaum darauf zurückführen lässt.

IV. KAPITAL- UND ARBEITSEINSATZ IN DEN WIRTSCHAFTSBEREICHEN

127. Das **rückläufige Arbeitsvolumen** unter anderem aufgrund von demografischer Alterung, die zukünftig zunehmend zu vermehrten Fachkräfteengpässen führen wird, **wirkt** sich voraussichtlich **unterschiedlich auf** die verschiedenen **Wirtschaftszweige** aus. [↪ ZIFFER 106](#) Dabei spielen die jeweiligen wirtschaftszweigspezifischen Engpässe und die Möglichkeiten, Arbeitseinsatz durch Kapitaleinsatz zu ersetzen, eine zentrale Rolle. Beide Faktoren unterscheiden sich teils deutlich zwischen den Wirtschaftszweigen. [↪ ZIFFERN 129, 132 UND 136](#) Höhere Investitionen in Kapitalgüter können durch die verstärkte Kapitalakkumulation und kapitalgebundenen technischen Fortschritt einem Absinken des Produktionspotenzials, das durch den Rückgang des Produktionsfaktors Arbeit bedingt ist, entgegenwirken. [↪ ZIFFERN 103 FF. UND 139](#)

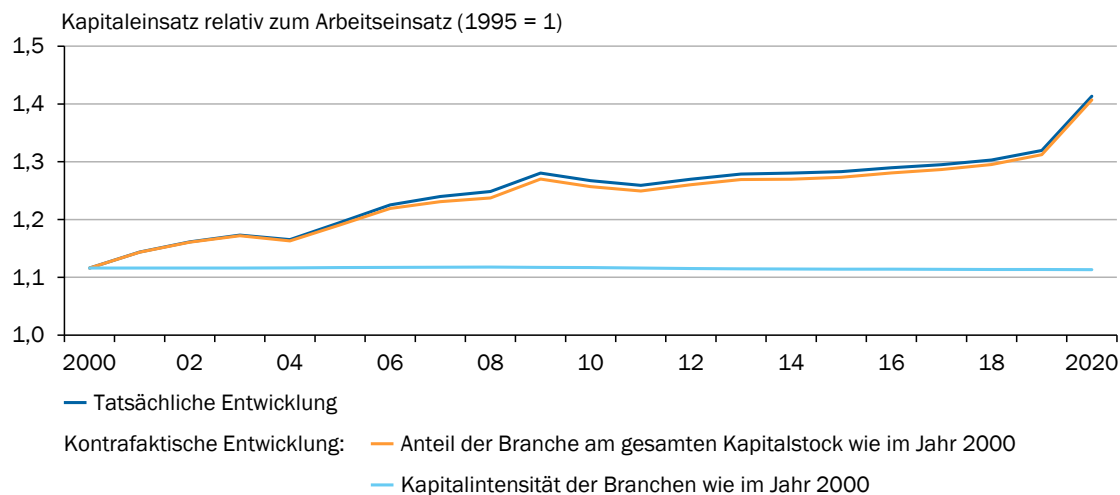
Aufgrund unterschiedlicher Produktionsprozesse dürfte dies nicht in allen Wirtschaftsbereichen in gleichem Maße möglich sein. Einerseits ist die **Kapitalintensität** der Produktion **unterschiedlich** und die verschiedenen **Kapitalgüter** werden unterschiedlich intensiv eingesetzt. [↪ ZIFFERN 129 F.](#) Andererseits ist die **Substitution von Arbeit durch Kapital** unterschiedlich stark möglich. [↪ ZIFFER 133](#) Deshalb werden sich unterschiedliche Wirtschaftszweige voraussichtlich unterschiedlich leicht an die ungünstige demografische Entwicklung, aber auch an die Nutzung von KI und die Digitalisierung und Dekarbonisierung und mögliche andere Entwicklungen anpassen können.

1. Kapitaleinsatz auf Sektorebene heterogen

128. Im Zeitraum zwischen 2000 und 2020 ist die gesamtwirtschaftliche Kapitalintensität um etwa 23 % angestiegen. Es gibt zwei mögliche Ursachen für den gesamtwirtschaftlichen Anstieg der Kapitalintensität. [↪ ZIFFER 104](#) Zum einen könnten Wirtschaftsbereiche mit hoher Kapitalintensität stärker wachsen als die übrigen Wirtschaftsbereiche. Zum anderen könnte die Kapitalintensität in allen Wirtschaftsbereichen gleichmäßig steigen. Eine Zerlegung der Entwicklung der Kapitalintensität des privaten Sektors in zwei Komponenten, den Anteil des Strukturwandels und den allgemeinen Anstieg der Kapitalintensität, zeigt, dass der **Strukturwandel** seit dem Jahr 2000 **kaum Auswirkungen** auf die Entwicklung der **gesamtwirtschaftlichen Kapitalintensität** hatte. Die **Kapitalintensität hat wirtschaftsbereichsübergreifend zugenommen**. Der hypothetische Verlauf der Kapitalintensität bei gleicher Wirtschaftsbereichsstruktur wie im Jahr 2000 ist nahezu identisch mit der tatsächlichen Entwicklung. [↪ ABBILDUNG 49](#)
129. Das Einsatzverhältnis von Kapital und Arbeit, die **Kapitalintensität**, ist über den Zeitraum 2000 bis 2020 **in den meisten Wirtschaftsbereichen angestiegen**. Stark ist der Anstieg der Kapitalintensität vor allem in der Herstellung von Kraftwagen, wo sie sich zwischen den Jahren 2000 und 2020 etwa verdoppelt

▸ **ABBILDUNG 49**

Zerlegung der Kapitalintensität



Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-405-02

[Daten zur Abbildung](#)

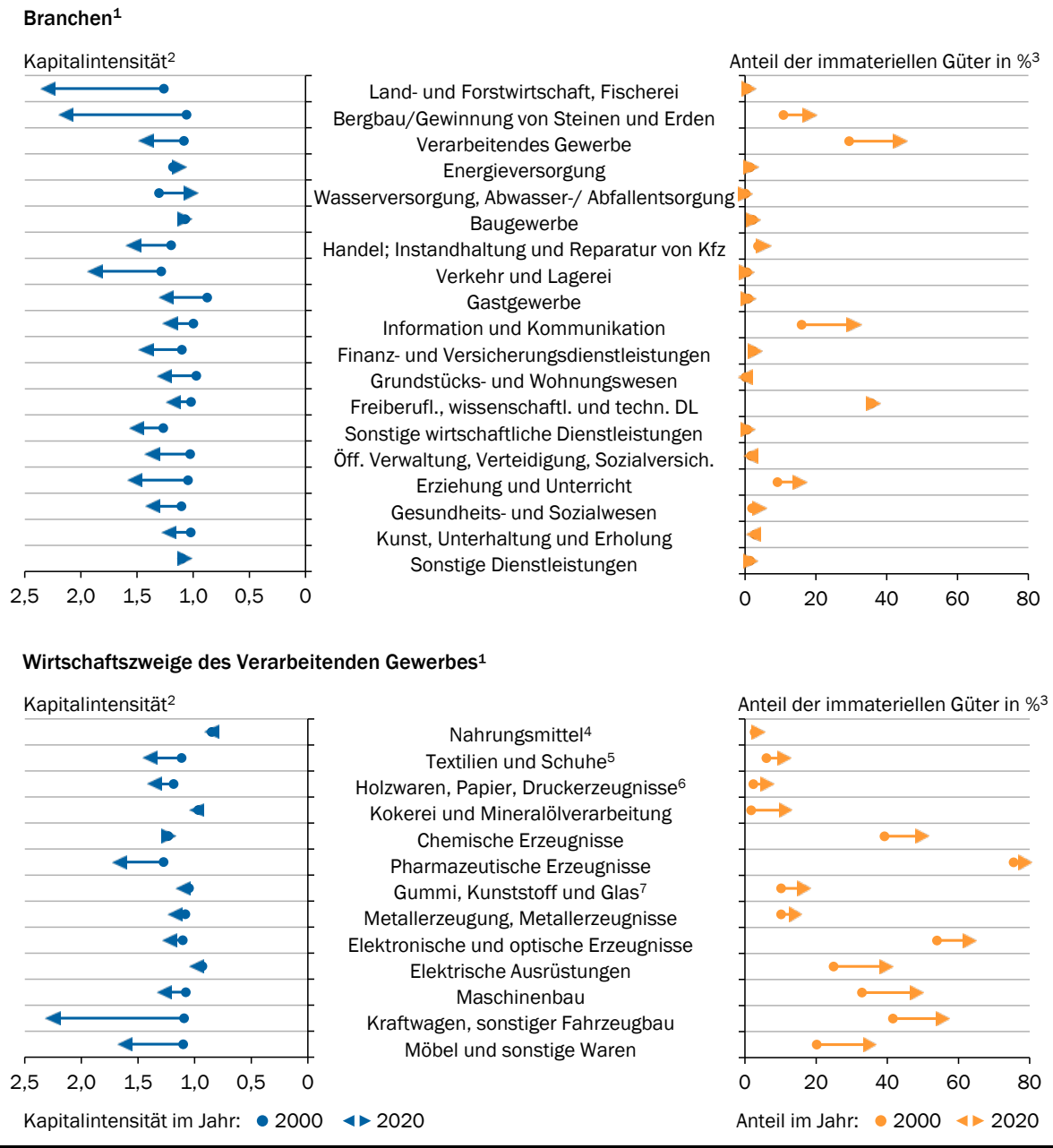
hat, sowie im Möbelbau und im Transportgewerbe, wo sie jeweils um etwa 46 % angestiegen ist. Weniger stark ist der Anstieg hingegen im Informations- und Kommunikationsbereich und in den technischen Dienstleistungen. [▸ ABBILDUNG 50 LINKS](#)

- 130.** Nicht nur das Einsatzverhältnis von Arbeit und Kapital, auch die **Zusammensetzung der Anlagevermögen** ist aufgrund der unterschiedlichen Produktionsprozesse über die Wirtschaftsbereiche hinweg sehr heterogen. So sind immaterielle Kapitalgüter, beispielsweise Patente und Software, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe (im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2020 etwa 36 % des Anlagevermögens), der Informations- und Kommunikationsbranche (24 %) sowie bei technischen Dienstleistungen und wissenschaftlichen Tätigkeiten (36 %) von Bedeutung. In den übrigen Dienstleistungsbereichen machen Nichtwohnbauten zumeist den größten Anteil am Kapitalstock aus (oft mit über 60 %). [▸ ABBILDUNG 50 RECHTS](#) [▸ ABBILDUNG 60 ANHANG](#) [▸ ABBILDUNG 61 ANHANG](#)

Im Zeitverlauf hat der **Anteil des immateriellen Kapitals an den Anlagevermögen** in vielen Wirtschaftsbereichen sowie in allen Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes **zugenommen**. [▸ ABBILDUNG 50 RECHTS](#) [▸ ABBILDUNG 60 ANHANG](#) [▸ ABBILDUNG 61 ANHANG](#) [▸ ZIFFER 103](#) Dies deutet darauf hin, dass es in der Gesamtwirtschaft einen **Trend zu einem verstärkten Einsatz von immateriellen Kapitalgütern** gibt. [▸ ZIFFERN 93 F.](#)

ABBILDUNG 50

Kapitalintensität und immaterielle Güter



1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2).
 2 – Kapitaleinsatz (1995 = 100) relativ zum Arbeitseinsatz (1995 = 100). 3 – Anteil am Kapitalstock (ohne Wohnbau sowie Nutztiere und -pflanzen). 4 – Nahrungs- und Futtermittel, Getränke und Tabak. 5 – Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuhe. 6 – Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren, Papier, Pappe und Waren daraus, Druckerzeugnisse, Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern. 7 – Gummi- und Kunststoffwaren; Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden.

Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-407-02

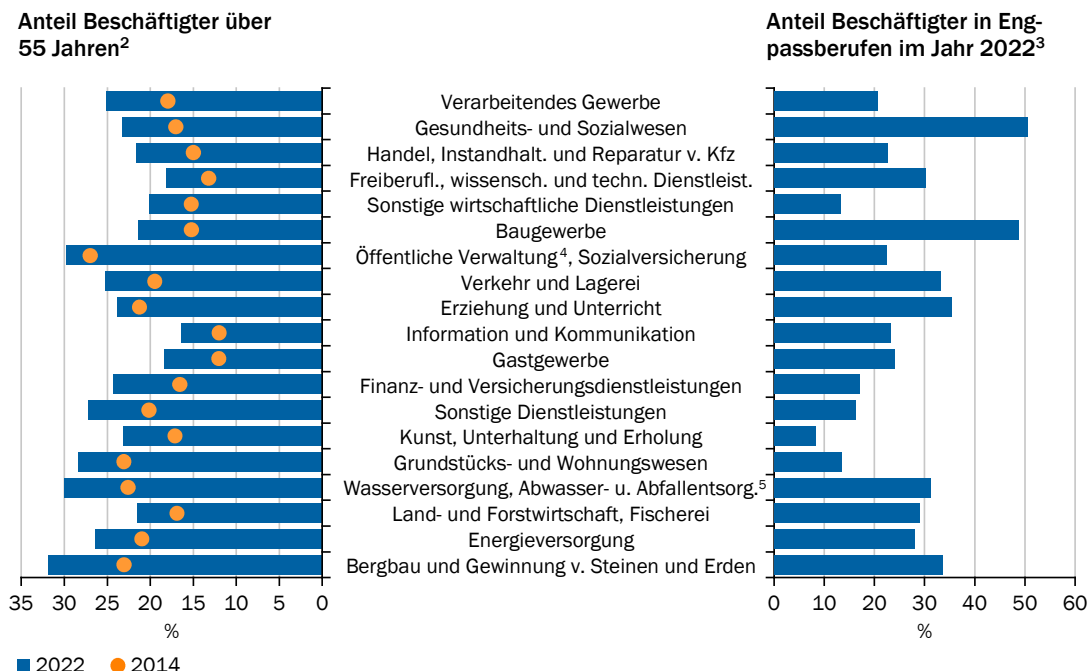
Daten zur Abbildung

2. Substitution von Arbeit durch Kapital kann sinkendes Arbeitsvolumen kompensieren

131. Bereits jetzt sind viele Wirtschaftsbereiche aufgrund von Fachkräfteengpässen nicht in der Lage, ihre Arbeitsnachfrage zu befriedigen. Das betrifft insbesondere das Baugewerbe, die Gesundheitsbranche sowie die Herstellung von elektronischen und elektrischen Anlagen im Verarbeitenden Gewerbe. [↘ ABBILDUNG 51 RECHTS](#) Zudem zeigt sich eine zunehmende Alterung der Beschäftigten – der **Anteil Beschäftigter über 55 Jahre steigt in nahezu allen Wirtschaftsbereichen** –, die nur teilweise auf die Zunahme der Lebensarbeitszeit, sondern auch auf geringe Neubesetzungen offener Stellen mit jungen Arbeitskräften aufgrund eines sinkenden Arbeitsvolumens zurückzuführen ist. [↘ ABBILDUNG 51 LINKS](#)
132. Die Substitution von Arbeit durch Kapital, beispielsweise im Zuge der Automatisierung oder der Nutzung von Künstlicher Intelligenz, kann eine Möglichkeit sein, den adversen demografischen Trends entgegenzuwirken. So führen höhere Anteile älterer Arbeitskräfte zu erhöhter Automatisierung der Produktion (Acemoglu und Restrepo, 2022). Allerdings unterscheiden sich die Spielräume, menschliche **Arbeit durch Ausrüstungen wie Computer oder computergesteuerte Maschinen zu ersetzen**, zwischen den Wirtschaftsbereichen deutlich. So lassen sich insbesondere Fertigungsberufe, aber auch Berufe im Bereich Verkehr und

↘ ABBILDUNG 51

Beschäftigte über 55 Jahren und Beschäftigte in Engpassberufen nach Branchen¹



1 – Stand jeweils zum Juni. Branchen gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Sortierung der Wirtschaftszweige erfolgt anhand der Anzahl der Beschäftigten im Jahr 2022. 2 – Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über 55 Jahren an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Wirtschaftszweig. 3 – Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Engpassberufen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Wirtschaftszweig. 4 – Einschließlich Verteidigung. 5 – Einschließlich Beseitigung von Umweltverschmutzungen.

Quellen: BA, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-293-05

Daten zur Abbildung

Logistik sowie im Handel substituieren, während in Gesundheits- und Sozialberufen eher eingeschränkte Möglichkeiten bestehen, menschliche Arbeit zu ersetzen (Dengler und Matthes, 2021).

Substitution von Arbeit durch Kapital

133. Um die Möglichkeiten, zwischen Arbeit und Kapital zu substituieren, systematisch zu untersuchen, eignet sich die strukturelle Schätzung von **Substitutionselastizitäten**. ↘ ZIFFER 178 ANHANG Wirtschaftsbereiche, in denen es relativ einfach ist, Arbeit durch physisches Kapital, d. h. ein Bündel aus Ausrüstungen und Nichtwohnbauten, zu ersetzen, sind die Herstellung von Kraftwagen, die Herstellung von chemischen Erzeugnissen, aber auch von Möbeln (Substitutionselastizitäten von 2,8, 2,2 und 1,6).

Für die Kraftwagen-Branche heißt das beispielsweise, dass bei einem Anstieg der Entlohnung des Faktors Arbeit gegenüber der des physischen Kapitals um 1 % die Kapitalintensität um 2,8 % zunimmt. Arbeit und physisches Kapital verhalten sich demnach wie (unvollkommene) Substitute. **In anderen Wirtschaftszweigen**, wie etwa der Metallerzeugung und -bearbeitung (Substitutionselastizität von 0,4), **ist es wesentlich schwieriger, diese Substitution durchzuführen**. Dort sind Arbeit und physisches Kapital (unvollkommene) Komplemente. ↘ ABBILDUNG 52

134. Betrachtet man die **Substitutionselastizität zwischen Arbeit und immateriellem Kapital**, ergibt sich ein anderes Bild. So lässt sich insbesondere bei der Erzeugung von pharmazeutischen Erzeugnissen und bei der Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten und optischen Ausrüstungen Arbeit verstärkt durch immaterielles Kapital substituieren (Substitutionselastizitäten von 9,2 und 1,1). In den meisten anderen Bereichen ist immaterielles Kapital komplementär zur Arbeit. ↘ ABBILDUNG 52

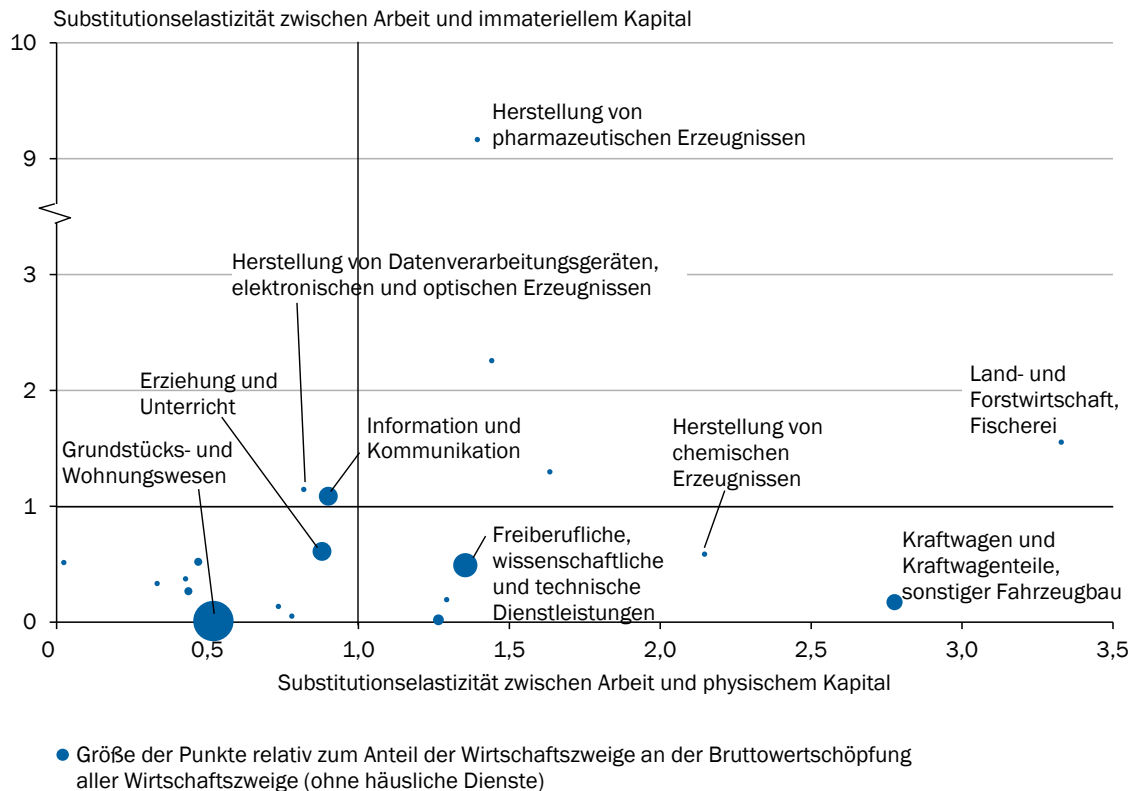
135. Es bestehen verschiedene **Erklärungsansätze für unterschiedliche** oder sich ändernde **Substitutionselastizitäten**. Insbesondere kann bei einem hohen Kapitaleinsatz nur noch geringer Spielraum bestehen, die Tätigkeiten der wenigen verbleibenden Arbeitskräfte durch Kapital zu substituieren (Xue und Yip, 2013). Eine weitere mögliche Ursache sind Unterschiede in der Mechanisierbarkeit der Produktionsprozesse im Verarbeitenden Gewerbe (Nakamura, 2009). Beispielsweise können Industrieroboter im Fahrzeugbau besonders vielseitig eingesetzt werden (Dauth et al., 2021; Adachi et al., 2022).

In Dienstleistungsbranchen kann der **Einsatz von immateriellem Kapital**, wie Software und KI, **Arbeit substituieren**. ↘ ZIFFER 133 Im Gegensatz zur Substitution von Arbeit durch Automatisierung im Verarbeitenden Gewerbe sind dabei Arbeitskräfte mit **höherem Qualifikationsniveau stärker** betroffen (Acemoglu und Restrepo, 2018; Chui et al., 2023). Daher dürfte durch die Anwendung von KI der Spielraum, Arbeit durch Kapital zu substituieren, mit der relativen Bedeutung hochqualifizierter, nicht-körpernaher Dienstleistungen an der Gesamtwertschöpfung steigen. ↘ ZIFFERN 125 F. Gleichzeitig benötigen Unternehmen, die KI anwenden, vermehrt hochqualifizierte Arbeitskräfte, die mit dieser Technologie

umgehen können, während andere Arbeitskräfte möglicherweise weniger benötigt werden. KI wird erst seit kurzer Zeit und bisher in zu geringem Ausmaß genutzt. Daher ist es schwierig, die Effekte des verstärkten Einsatzes von KI zuverlässig für die gesamtwirtschaftliche Produktion zu bestimmen (Acemoglu et al., 2022). Ob KI ein Substitut oder Komplement für hoch bezahlte Arbeitskräfte ist, ist daher empirisch unklar. Es bleibt zudem auch offen, ob die KI-Nutzung zu geringerer Arbeitsnachfrage führt. [↪ ZIFFERN 125 F.](#)

↪ **ABBILDUNG 52**

Substitutionselastizitäten zwischen Arbeit und physischem sowie immateriellem Kapital¹



1 – Daten der Jahre 1995 – 2020, gepoolt für die Länder Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, USA, Vereinigtes Königreich, Zypern. Daten in aktuellen Preisen, Kapital entspricht dem Kapitaleinsatz, Arbeit entspricht dem Arbeitseinsatz (jeweils indiziert 2015 = 100). Wirtschaftszweige gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). Substitutionselastizitäten von Arbeit durch Kapital geschätzt je Wirtschaftszweig anhand einer geschachtelten CES-Produktionsfunktion; zu den Details siehe Tabelle 17 Anhang. Bei Substitutionselastizitäten größer 1 spricht man von (unvollkommenen) Substituten, ist die Substitutionselastizität kleiner 1, spricht man von (unvollkommenen) Komplementen.

Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-297-03

[Daten zur Abbildung](#)

Reallokation von Arbeitskräften zwischen Wirtschaftszweigen kann Substitution erleichtern

136. Die **Reallokation von Arbeitskräften** zwischen Unternehmen und Wirtschaftszweigen **erleichtert auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Substitution von Arbeit durch Kapital**. So können Arbeitskräfte aus Wirtschaftszweigen, in denen Arbeit durch Kapital relativ leicht substituiert werden kann, in andere Wirtschaftszweige wechseln, in denen dies schwieriger ist (Alvarez-Cuadrado et al., 2017). Ein höherer Personalbedarf in arbeitsintensiven Wirtschaftsbereichen, wie beispielsweise im Dienstleistungssektor, die vor allem schwer durch Kapital substituierbare Berufsgruppen beschäftigen, [↘ ZIFFER 132](#) kann kurzfristig allerdings wirtschaftszweigübergreifend zu höheren Arbeitskräfteengpässen führen. Aufgrund geringer Substitutionsmöglichkeiten durch Computer, Roboter, Maschinen oder Anlagen ist die Arbeitsnachfrage in diesen Wirtschaftszweigen hoch und wenig lohnelastisch (Sinn et al., 2006; Brinca et al., 2021; Díez et al., 2022).

Studien für das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland zeigen, dass **Arbeitskräfte in der Lage** sind, **zwischen** unterschiedlichen **Wirtschaftszweigen zu wechseln**. Wenn sie berufs- und wirtschaftszweigspezifisches Wissen in den neuen Arbeitsplatz übertragen können, muss dies nicht mit erheblichen Nachteilen in der Beschäftigungssicherheit verbunden sein. Ist ihnen dies nicht möglich, können kurz- bis mittelfristige Lohneinbußen im Vergleich zum ursprünglichen Arbeitsplatz etwa 10 % betragen (Boddin und Kroeger, 2021; Yi et al., 2023).

137. Insbesondere für global verflochtene Volkswirtschaften wie Deutschland spielt die **internationale Arbeitsteilung** eine große Rolle. Nicht nur Konsum- und Zwischengüter sind handelbar, sondern auch eine große Reihe an **Dienstleistungen** (Melvin, 1989). Der Handel mit Dienstleistungen wird in den kommenden Jahren zunehmen. Arbeitskraftarme Länder wie Deutschland werden davon profitieren, indem sie vermehrt Dienstleistungen aus arbeitskraftreichen Ländern wie den Philippinen oder Indien importieren (Baldwin, 2022; Hoekman, 2022; Stöllinger und Guarascio, 2023). Dabei können Dienstleistungen nicht nur durch Reisen zum Kunden, sondern auch digital erbracht werden. Eine Ausweitung des Imports digitaler Dienstleistungen kann also helfen, das rückläufige Arbeitsvolumen auch in Wirtschaftszweigen zu dämpfen, die schwer durch Kapital zu substituierende Tätigkeiten erfordern.

V. PRODUKTIVITÄTSSTEIGERUNG DURCH INVESTITIONEN IM VERARBEITENDEN GEWERBE

138. Die **TFP** einer Volkswirtschaft **wächst** zum großen Teil **durch Innovationen** und allgemeinen technischen Fortschritt, allerdings auch durch technische Verbesserungen der Qualität und damit Effizienz einzelner Kapitalgüter, den **kapitalgebundenen technischen Fortschritt**. [↘ ZIFFERN 139 FF.](#) Die TFP kann auch zunehmen, wenn **Inputfaktoren effizienter eingesetzt** werden und somit produktive Unternehmen stärker wachsen als weniger produktive Unternehmen. [↘ ZIFFER 147](#) Dabei ist das Verarbeitende Gewerbe für das Wachstum des Produktionspotenzials entscheidend, da dort Kapitalgüter wie Maschinen, Computer oder Kraftfahrzeuge hergestellt werden, die in anderen Wirtschaftsbereichen zum Einsatz kommen. Die Qualität des Kapitals beeinflusst nicht nur die Güte des Kapitalstocks, sondern auch die TFP anderer Wirtschaftszweige (Basu et al., 2013; Chen und Wemy, 2015). Durch Qualitätsverbesserungen und Produktinnovationen steigt nicht nur die TFP im Verarbeitenden Gewerbe, sondern es verringern sich auch die Kosten für die Kapitalgüter, wodurch die Substitution von Arbeit durch Kapital erleichtert wird. Die dort hergestellten Güter sind auch wichtige Faktoren bei der grünen Transformation.

1. Kapitalgebundener technischer Fortschritt erhöht TFP-Wachstum

139. **Investitionen** sind **essenziell, um neue produktivere Technologien zu nutzen**, da neue Kapitaljahrgänge gegenüber älteren zumeist produktiver sind (Jensen et al., 2001; Gittleman et al., 2006). Einige technologische Veränderungen können nur genutzt werden, wenn neue Kapitalgüter in der Produktion eingesetzt werden. Ihr Einsatz steigert durch sogenannten **kapitalgebundenen technischen Fortschritt** (capital embodied technological change, CETC) (Jorgenson, 1966; Comin und Hobijn, 2010) die gesamtwirtschaftliche Produktivität. Schätzungen des Einflusses von CETC auf das TFP-Wachstum unterscheiden sich je nach den verwendeten Methoden und dem untersuchten Zeitraum. So schwanken die Schätzungen der **CETC-Raten**, also der kapitalgebundenen Produktivitätszunahme je neuem Kapitaljahrgang, für fortgeschrittene Volkswirtschaften. Im Verarbeitenden Gewerbe der USA betrug die CETC-Rate nach Hulten (1992) 3,14 %. Wolff (1996) ermittelt eine CETC-Rate von 7,18 % für die gesamten Volkswirtschaften Frankreichs, Deutschlands, Japans, der Niederlande, des Vereinigten Königreichs und der USA. Für die deutsche Volkswirtschaft zeigt Wolff (1996), dass bei einer solchen CETC-Rate etwa 40 % des Rückgangs des TFP-Wachstums im Zeitraum 1973 bis 1989 durch einen Anstieg der Nutzungsdauer des Kapitals erklärt werden kann. Alternde Kapitalbestände können allerdings auch auf Investitionszyklen zurückzuführen sein. Dies legt nahe, dass **vermehrte Abgänge**

und Ersatzinvestitionen in Zukunft einen **beträchtlichen Beitrag zur Modernisierung des Kapitalstocks und zum TFP-Wachstum** leisten könnten.

140. Die **Rate des CETC** kann sowohl für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt als auch für seine Wirtschaftszweige über den Zeitraum von **2000 bis 2020** basierend auf der Methodik von Caunedo et al. (2023) mit Daten zu Unternehmensbilanzen des Verarbeitenden Gewerbes bestimmt werden. [↘ PLUSTEXT 3](#) [↘ ZIFFER 179](#) Im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt liegt die Rate des CETC bei etwa **2,4 % bis 5,4 % pro Jahr**. Das bedeutet, dass im Durchschnitt Kapitalgüter wie Anlagen und Maschinen pro Jahr 2,4 % bis 5,4 % mehr Produktionswert schaffen (also produktiver werden), bei konstant gehaltenen Anschaffungskosten.



[↘ PLUSTEXT 3](#)

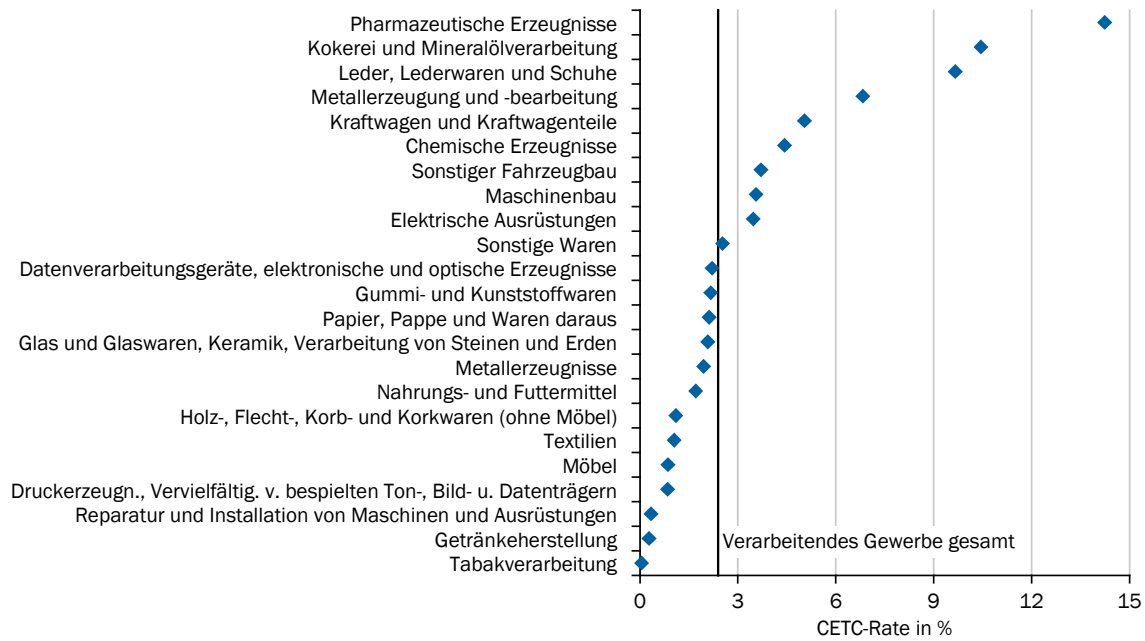
Der JANIS-Datensatz

JANIS ist ein **Paneldatensatz mit Jahresabschlüssen deutscher nichtfinanzieller Unternehmen** (1997-2022), die die Deutsche Bundesbank im Rahmen von Bonitätsprüfungen erhält (Becker et al., 2023, doi 10.12757/Bbk.JANIS.9722.11.11). Er enthält neben den üblichen Positionen in Bilanz und in Gewinn- und Verlustrechnung auch Informationen zu den verwendeten Kapitalgütern sowie zu Investitionen und zu Abgängen bei Sachanlagen. JANIS umfasst rund 7 % der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes. Diese machen allerdings mehr als zwei Drittel des Gesamtumsatzes im Verarbeitenden Gewerbe aus. Da der Datensatz also hauptsächlich große Unternehmen umfasst, sind die Ergebnisse nicht unbedingt repräsentativ.

141. Die **Rate des CETC unterscheidet sich zwischen den Wirtschaftszweigen teils erheblich**. [↘ ABBILDUNG 53](#) [↘ TABELLE 18 ANHANG](#) Sie liegt zwischen 0,05 % im Bereich der Tabakindustrie und 14,2 % bei der Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen. Grundsätzlich lässt sich beobachten, dass in Bereichen, die einen hohen Anteil an der Bruttowertschöpfung haben und technologisch anspruchsvoller sind, der kapitalgebundene technische Fortschritt höher ist als in anderen Wirtschaftszweigen.
142. Eine **technologische Umstellung** auf neue Produktionsprozesse kann ebenfalls zu Veränderungen der TFP führen (Sakellaris und Wilson, 2004). Da solche Umstellungen zumeist nur ökonomisch sinnvoll sind, wenn die bestehenden Anlagen bereits älter und zumindest teilweise abgeschrieben sind, werden im Zuge der Umstellung angeschaffte Anlagen moderner sein. Allerdings sind bei Umstellungen auf neue Technologien – etwa im Zuge der Transformation zur Klimaneutralität – **Lernprozesse** notwendig, sodass zunächst nicht die volle Produktivität der neuen Kapitalgüter in der Nutzung erreicht wird (Brynjolfsson et al., 2021).
143. Das **TFP-Wachstum kann mit dem Strukturwandel zunehmen**, wenn **Wirtschaftszweige mit relativ hohen CETC-Raten stärker wachsen** als andere. Dies ist in Deutschland z. B. für den Bereich der Kraftfahrzeugherstellung der Fall, dessen Anteil an der Gesamtwertschöpfung zwischen den Jahren 2000 und 2020 stieg. Eine Erhöhung des TFP-Wachstums kann ebenfalls auftreten,

▸ **ABBILDUNG 53**

Rate des kapitalgebundenen technischen Fortschritts im Verarbeitenden Gewerbe¹



1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: FDSZ der Deutschen Bundesbank, Mikrodatensatz JANIS 1997-2022-1, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-423-01

Daten zur Abbildung

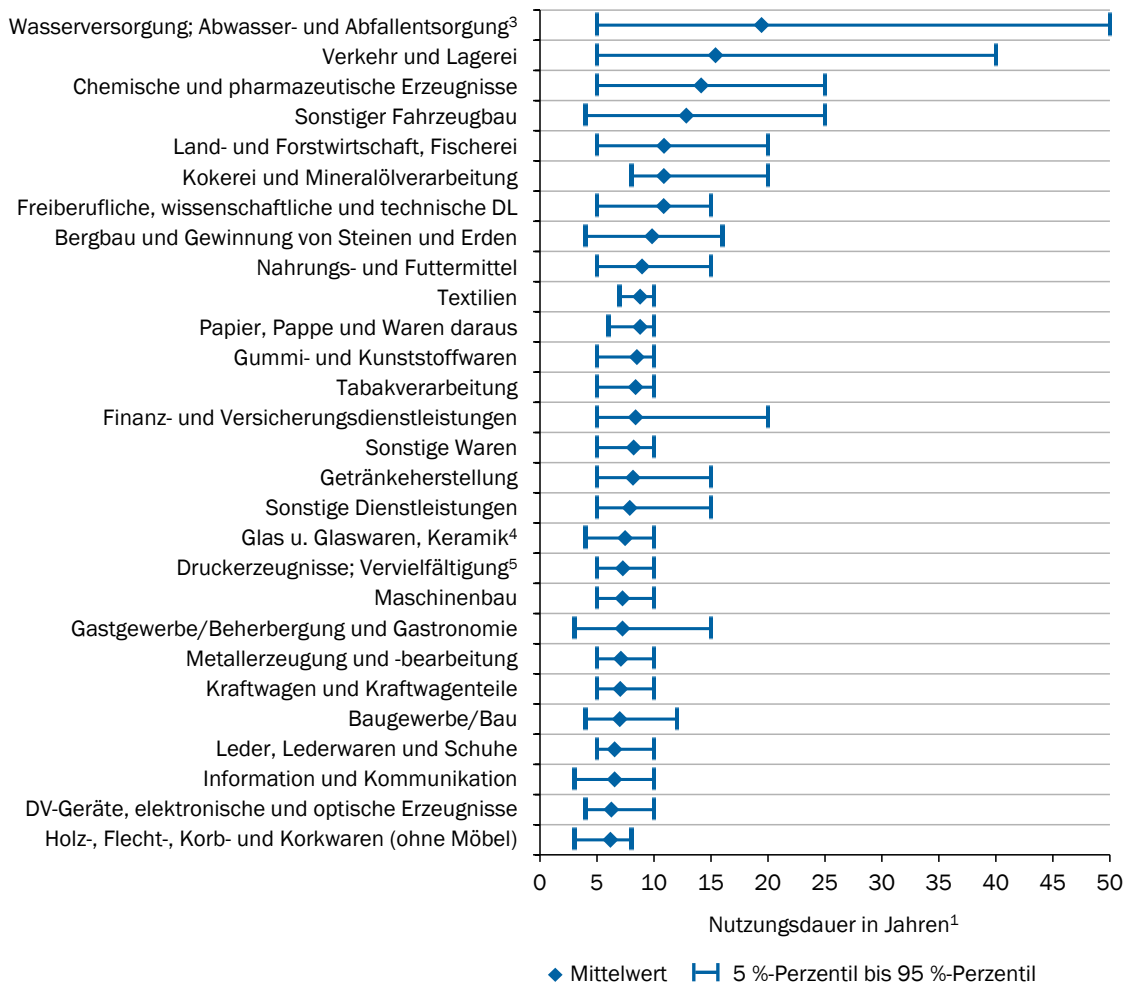
wenn die Rate des CETC im Zeitverlauf zunimmt. Wenn neue Kapitaljahrgänge zunehmend produktiver werden als alte, wird das TFP-Wachstum mit gleicher Investitionsquote proportional zur CETC-Rate zunehmen (Sakellaris und Wilson, 2004; Jones und Liu, 2022). Allerdings sind die Nutzungsdauern der Anlagegüter heterogen. In Wirtschaftszweigen mit langen Nutzungsdauern dürfte die Realisierung von CETC entsprechend gering sein. ▸ **ABBILDUNG 54**

144. Investitionen in Anlagen, immaterielle Kapitalgüter oder Prozesse können die Arbeitsproduktivität erheblich erhöhen und so ebenfalls das Produktionspotenzialwachstum stabilisieren. Das seit den 1990er-Jahren zurückgehende Wachstum der Arbeitsproduktivität von 3 % p. a. auf zuletzt unter 1 % p. a. (JG 2019 Ziffern 143 ff.) könnte durch die vermehrte Nutzung von Technologien wie Künstlicher Intelligenz, Cloud Computing und Robotik wieder stärker steigen. Allerdings ist dieser Effekt im Aggregat bislang weitgehend ausgeblieben, weil viele dieser Technologien bisher nur begrenzte Anwendung finden (Brynjolfsson et al., 2019; JG 2019 Ziffern 175 ff.). ▸ **ZIFFER 125**

145. Eine mögliche Erklärung für die geringen messbaren Effekte der neuen Informationstechnologie (KI und Cloud Computing) auf die Arbeitsproduktivität ist, dass **nicht nur die Anschaffung der Technologie, sondern** darüber hinaus erhebliche weitere **Investitionen** benötigt werden, **um diese nutzen zu können.** Notwendige komplementäre Investitionen umfassen beispielsweise Datenbanksysteme, neue Anlagen, die die notwendige Konnektivität aufweisen, sowie Forschung und Entwicklung (FuE) in immaterielles Kapital, um die Informationstechnologie auf die Produktion der Unternehmen einzustellen (Lee et al., 2022). Darüber hinaus werden Arbeitskräfte benötigt, die in der Lage sind, die

neuen Technologien zielführend einzusetzen (Alekseeva et al., 2021). Das verlangsamte die Verbreitung der Technologie (Arntz et al., 2019). Dennoch dürften diese Technologien bei verbreiteter Anwendung mittelfristig weiterhin einen positiven Einfluss auf die Arbeitsproduktivität haben. Fallstudien für spezifische Anwendungen finden erhebliche Zunahmen in der Arbeitsproduktivität um 14 % bis 30 % (Brynjolfsson et al., 2023). Wie hoch die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche TFP sein werden, ist allerdings unklar. [↪ ZIFFERN 125 F.](#)

↪ **ABBILDUNG 54**
Nutzungsdauer von Anlagegütern^{1,2}



1 – Die Abbildung zeigt ungewichtete Statistiken über die Anlagegüter je Wirtschaftszweig. Die in den AfA-Tabellen angegebene Nutzungsdauer dient als Anhaltspunkt für die Beurteilung der Angemessenheit der steuerlichen Absetzungen für Abnutzung (AfA), Stand 2023. Sie berücksichtigt die technische Abnutzung von Anlagen in einem unter üblichen Bedingungen arbeitenden Betrieb (auch branchenüblicher Schichtbetrieb). 2 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). 3 – Und Beseitigung von Umweltverschmutzungen. 4 – Sowie Verarbeitung von Steinen und Erden. 5 – Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern.

Quellen: AfA-Tabellen des BMF, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-292-02

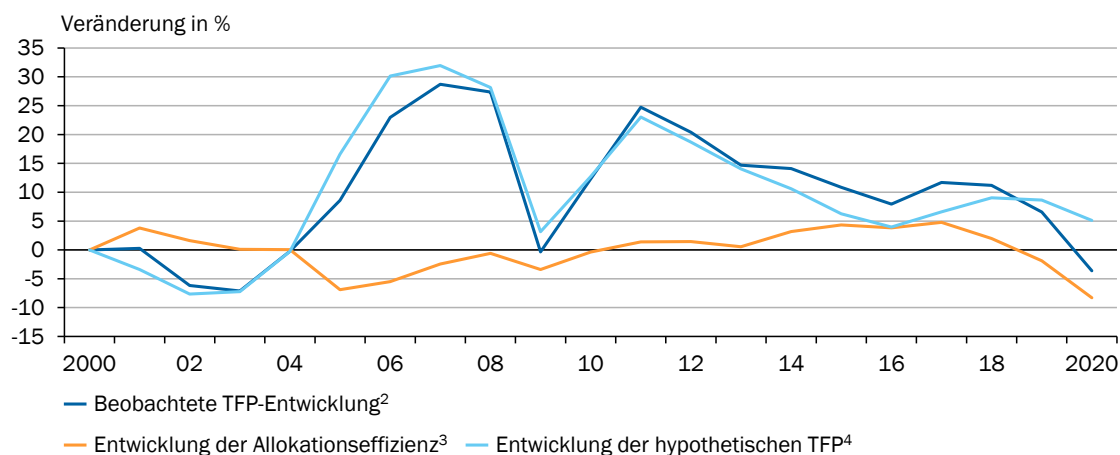
[Daten zur Abbildung](#)

2. Verbesserung der Allokationseffizienz kann Produktivität steigern

146. Die **gesamtwirtschaftliche TFP** lässt sich als **gewichteter Durchschnitt der TFP der Unternehmen** darstellen. Unternehmen mit einer höheren Bruttowertschöpfung gehen mit einem höheren Gewicht ein. Unternehmen steigern ihre Bruttowertschöpfung entweder durch einen Anstieg der unternehmensspezifischen TFP oder indem sie vermehrt Kapital und Arbeit einsetzen. Die Produktionsfaktoren können entweder neu geschaffen oder von anderen, weniger produktiven Unternehmen abgezogen werden (sogenannte Reallokation). Die TFP kann folglich unter anderem aufgrund von **Kapitalreallokation** zwischen Unternehmen wachsen, wenn produktive Unternehmen mehr investieren als unproduktive und so ihr Gewicht im Aggregat steigt (Melitz und Polanec, 2015). **Allokationseffizienz** beschreibt den **effizienten Einsatz von begrenzt verfügbaren Inputfaktoren zwischen Unternehmen**.
147. **Mangelnde Allokationseffizienz** innerhalb von Wirtschaftszweigen kann dazu führen, dass die **TFP im Aggregat geringer** ausfällt als potenziell möglich (Restuccia und Rogerson, 2008, 2017). Die effiziente Allokation der Inputfaktoren kann durch Fehlanreize verhindert werden, beispielsweise durch Verzerrungen in der Besteuerung oder Finanzierungshemmnisse (Midrigan und Xu, 2014). Fehlanreize bei Investitionen haben einen größeren Effekt auf die gesamtwirtschaftliche TFP, wenn die CETC-Rate hoch ist. In diesem Fall ist der negative Effekt von zu geringen Investitionen auf die TFP besonders hoch (Jovanovic und Robb, 1997).

▾ ABBILDUNG 55

Entwicklung der aggregierten Totalen Faktorproduktivität des Verarbeitenden Gewerbes¹
Relative TFP-Entwicklung



1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Aggregat nach Hsieh und Klenow (2009).
2 – Prozentuale Veränderung der TFP im Vergleich zum Jahr 2000. 3 – Prozentuale Veränderung der Allokationseffizienz (TFP/TFP^{eff}) im Vergleich zum Jahr 2000. 4 – Prozentuale Veränderung der hypothetischen TFP^{eff} bei effizienter Allokation der Produktionsfaktoren im Vergleich zum Jahr 2000.

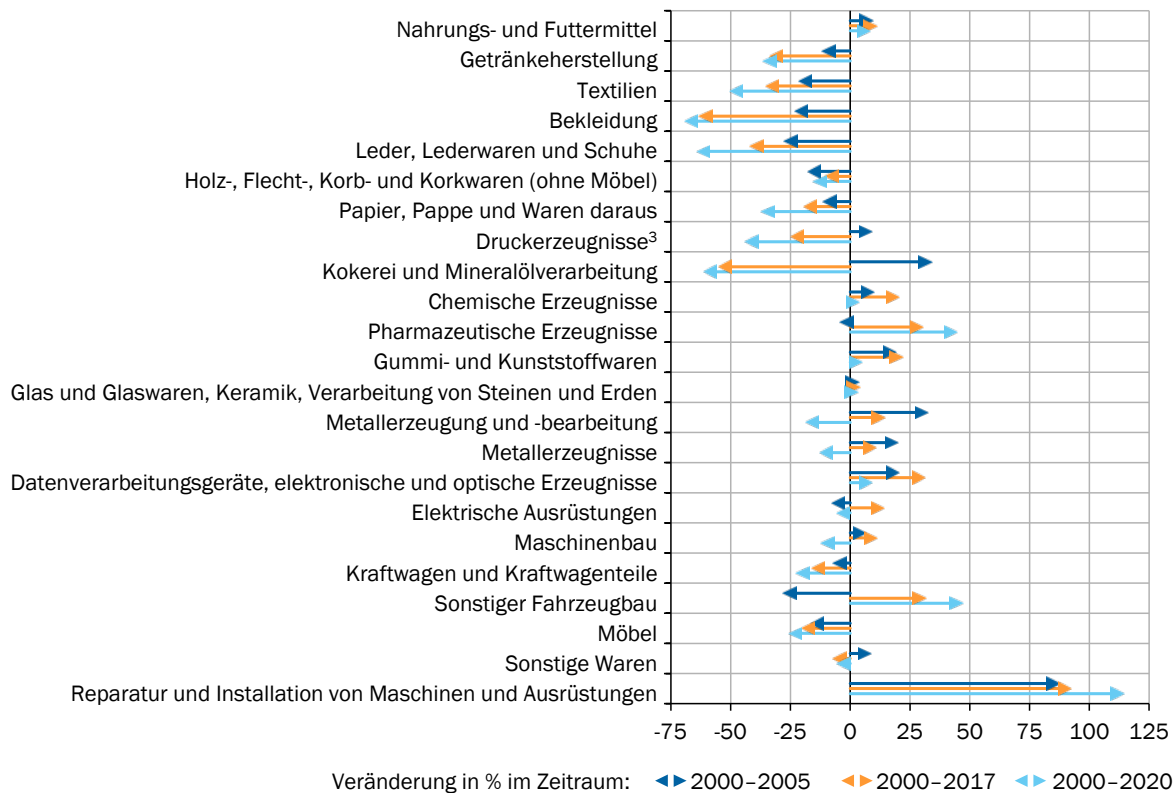
Quellen: FDSZ der Deutsche Bundesbank, Mikrodatsensatz JANIS 1997-2022-1, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-397-03

[Daten zur Abbildung](#)

148. Mittels der Methodik von Hsieh und Klenow (2009) zeigt der Sachverständigenrat, dass zwischen Unternehmen innerhalb der Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland ein erhebliches Maß an Fehlallokation besteht. [↘ ZIFFERN 183 F.](#) Die **Allokationseffizienz** ergibt sich als der **Anteil der tatsächlich beobachteten TFP an der kontrafaktischen TFP**, die bei effizientem Einsatz der Produktionsfaktoren resultieren würde. Die **Entwicklung der Allokationseffizienz lässt sich im Zeitraum von 2000 bis 2020 in drei Phasen** einteilen. Zwischen den Jahren 2000 und 2005 ist die Allokationseffizienz zunächst unverändert geblieben und im Jahr 2005 einmalig stärker gefallen. Zwischen den Jahren 2005 und 2017 hat die Allokationseffizienz **wieder zugenommen** und lag im Jahr 2017 etwas über dem Niveau des Jahres 2001. Ab dem Jahr 2017 und vor allem während der Corona-Pandemie ist die Allokationseffizienz jedoch stark gefallen und lag im Jahr 2020 deutlich unter dem Niveau von 2000. [↘ ABBILDUNG 55](#) In diesem Zeitraum wirken Verzerrungen stärker auf produktivere Unternehmen und führen dazu, dass diese im Vergleich zu unterproduktiveren Unternehmen langsamer wachsen.
149. Für die Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes zeigt sich analog zum Aggregat eine Dreiteilung der Entwicklung der TFP sowie der Allokationseffizienz

↘ ABBILDUNG 56

Entwicklung der Totalen Faktorproduktivität¹ innerhalb von Wirtschaftszweigen im Verarbeitenden Gewerbe²



1 – Prozentuale Veränderung der TFP im Vergleich zum Jahr 2000. 2 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 3 – Sowie Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern.

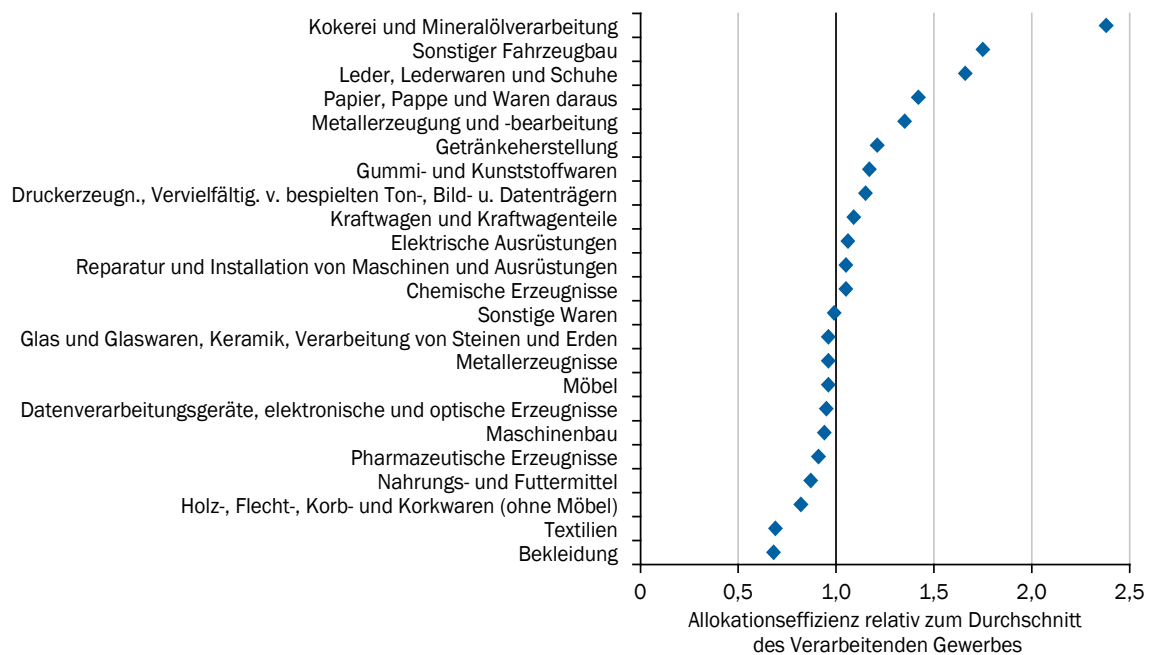
Quellen: FDSZ der Deutschen Bundesbank, Mikrodatensatz JANIS 1997-2022-1, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-400-02

Daten zur Abbildung

▸ **ABBILDUNG 57**

Relative Allokationseffizienz innerhalb von Wirtschaftszweigen im Verarbeitenden Gewerbe¹



1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: FDSZ der Deutschen Bundesbank, Mikrodatsatz JANIS 1997-2022-1, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-412-01

[Daten zur Abbildung](#)

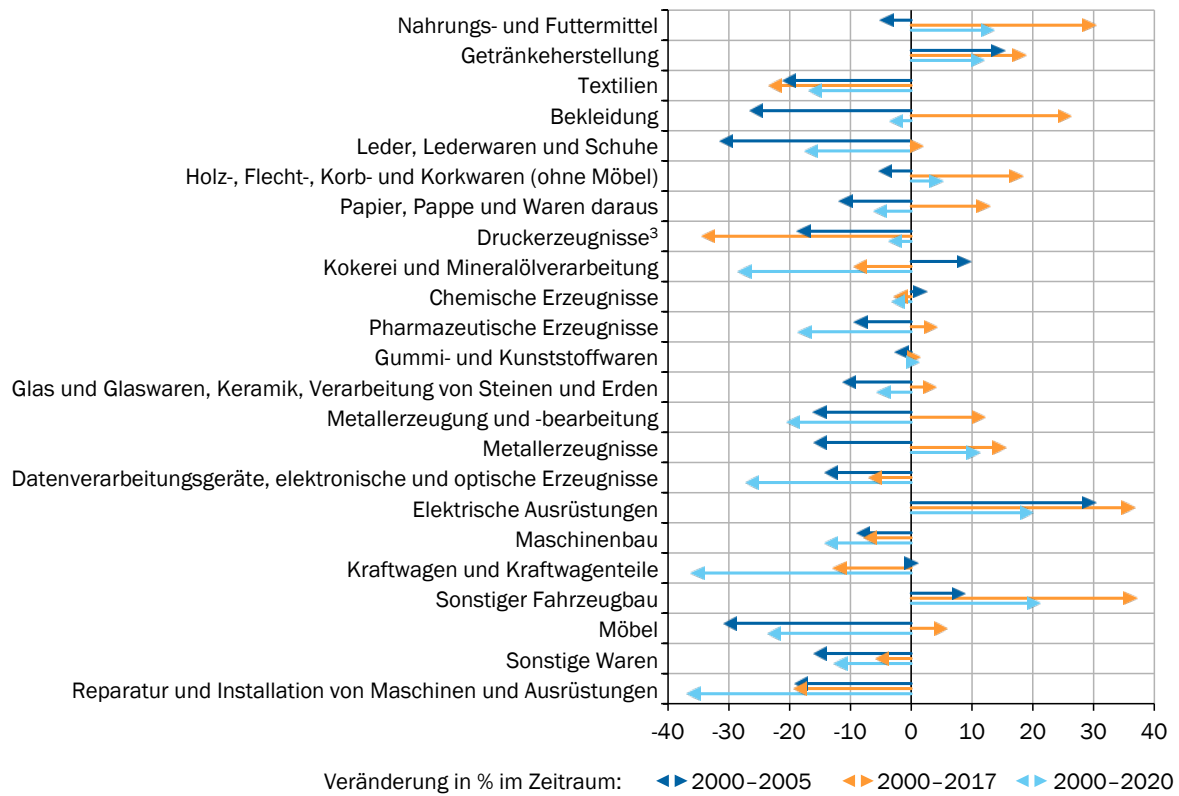
über die Jahre 2000 bis 2020. In vielen **niedrig-technologischen Wirtschaftszweigen** (nach Klassifikation der Europäischen Kommission, 2023b) **nimmt die TFP** über die Jahre 2000 bis 2020 **konstant ab**, beispielsweise in der Herstellung von Lederwaren und Schuhen, Holzwaren oder der Papierherstellung. Die Phase starker **Produktivitätszuwächse** zwischen dem Jahr 2005 und dem Jahr 2017 zeigt sich **vornehmlich** in Wirtschaftszweigen der **Hochtechnologie**, wie der Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektrischen Ausrüstungen oder dem sonstigen Fahrzeugbau, also der Herstellung von Flugzeugen und Schiffen. [▸ ABBILDUNG 56](#)

150. Verbesserungen der Allokation der Inputfaktoren innerhalb der Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes haben vor allem in den Jahren 2005 bis 2017 positiv zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen TFP beigetragen. Die Allokationseffizienz hat zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2017 um 4,8 % zugenommen, während die TFP im Jahr 2017 um 11 % höher war als im Jahr 2000. Der **Anstieg der Allokationseffizienz** hat demnach **etwa 43 % des Anstiegs in der TFP zwischen den Jahren 2000 und 2017** ausgemacht. [▸ ABBILDUNG 55](#) Im Zeitraum der Jahre 2017 bis 2020 ist die TFP um 13,7 % gefallen. Davon gehen 12,5 Prozentpunkte auf einen Rückgang der Allokationseffizienz zurück. Es können also etwa 91 % des Rückgangs der TFP im Verarbeitenden Gewerbe zwischen dem Jahr 2017 und dem Jahr 2020 auf eine Verschlechterung der Allokationseffizienz zurückgeführt werden. Hätte sich die Allokationseffizienz nicht verschlechtert, wäre die TFP über diesen Zeitraum deutlich weniger gesunken, was sich an der Veränderung der hypothetisch zu erreichenden TFP zeigt.

[▸ ABBILDUNG 55](#)

▸ **ABBILDUNG 58**

Veränderung der Allokationseffizienz¹ innerhalb von Wirtschaftszweigen im Verarbeitenden Gewerbe²



1 – Prozentuale Veränderung der Allokationseffizienz (TFP/TFP^{eff}) im Vergleich zum Jahr 2000. TFP^{eff}: TFP die bei effizientem Einsatz der Produktionsfaktoren resultieren würde. 2 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 3 – Sowie Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern.

Quellen: FDSZ der Deutschen Bundesbank, Mikrodatensatz JANIS 1997-2022-1, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-402-02

Daten zur Abbildung

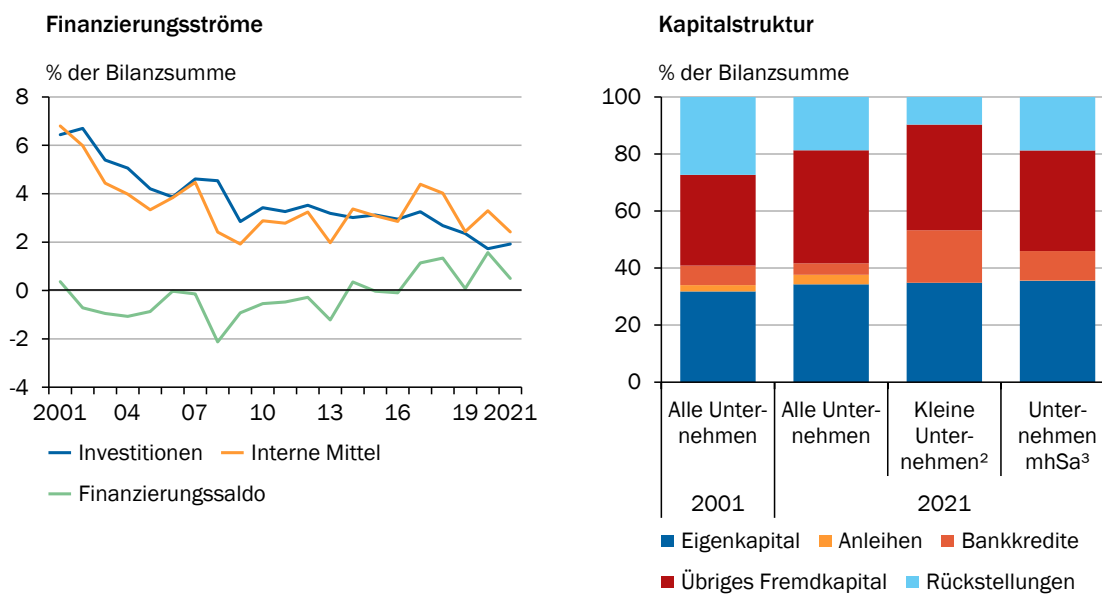
151. Es gibt erhebliche **Unterschiede in der Allokationseffizienz zwischen den Wirtschaftszweigen im Verarbeitenden Gewerbe**. Vor allem in den Bereichen der Kokerei und Mineralölverarbeitung, des sonstigen Fahrzeugbaus, der Papierverarbeitung und der Herstellung von Lederwaren besteht eine hohe Allokationseffizienz der Inputs über die Unternehmen hinweg. Dort ist die Fehlallokation der Inputfaktoren gering und die sektorale TFP nahe am hypothetischen Optimum. Wirtschaftszweige, die im Zeitverlauf eine vergleichsweise hohe TFP-Zunahme haben, sind meist ähnlich effizient in der Inputallokation wie das Aggregat des Verarbeitenden Gewerbes (beispielsweise die Herstellung von elektrischen Ausrüstungen, von Metallerzeugnissen oder von Datenverarbeitungsgeräten, sie weisen allerdings auch hohe Wertschöpfungsgewichte auf). ▸ **ABBILDUNG 57** Die Allokationseffizienz verbessert sich dabei mit wenigen Ausnahmen zwischen den Jahren 2005 und 2017 besonders in den hochtechnologischen Wirtschaftszweigen. ▸ **ABBILDUNG 58**

3. Investitionen erfordern Finanzierung

152. Um Investitionen zu tätigen, müssen Unternehmen über die entsprechende Finanzierung verfügen. Dazu stehen ihnen **einerseits interne Mittel**, die im Wesentlichen dem einbehaltenen Cash Flow entsprechen, und **andererseits externes Eigen- und Fremdkapital**, insbesondere neu emittierte Aktien, Anleihen oder Bankkredite, zur Verfügung.
153. Eine Analyse der Investitionsfinanzierung [↪ ZIFFER 184](#) von Kapitalgesellschaften im Verarbeitenden Gewerbe mit Mikrodaten der Deutschen Bundesbank [↪ PLUS-TEXT 3](#) macht einen besonders **engen Zusammenhang zwischen Investitionen** in Sachanlagen sowie immaterielle Kapitalgüter **und internen Mitteln** deutlich. [↪ ABBILDUNG 59 LINKS](#) Der Anteil der Investitionen an der Bilanzsumme war im Zeitraum zwischen 2001 und 2021 rückläufig und ging von durchschnittlich 6,4 % auf 1,9 % zurück. Die internen Mittel zeigten einen weitgehend parallelen Verlauf, nahmen aber seit dem Jahr 2016 teilweise wieder zu. Der Finanzierungssaldo, die Differenz zwischen internen Mitteln und Investitionen, war angesichts der hohen Innenfinanzierung meist nur leicht negativ und die Unternehmen finanzierten dieses Defizit vor allem mit Fremdkapital. Seit dem Jahr 2017 ist der Finanzierungssaldo jedoch positiv, was eine Nettoersparnis der Unternehmen bedeutet. Die anhaltende Nettoersparnis, die auch in der Finanzierungsrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sichtbar ist (Deutsche Bundesbank, 2023b), lässt sich durch geringere Gewinnausschüttungen aus steuerlichen Überlegungen (Gemeinschaftsdiagnose, 2017) sowie die generelle Zunahme

↪ ABBILDUNG 59

Investitionsfinanzierung und Kapitalstruktur von Unternehmen¹ im deutschen Verarbeitenden Gewerbe



1 – Kapitalgesellschaften älter als ein Jahr, Durchschnitte nach Bilanzsumme gewichtet. 2 – Nur kleine Unternehmen: Bilanzsumme kleiner als das 25. Perzentil, Daten für das Jahr 2020. 3 – Nur Unternehmen mit hohem Anteil Sachanlagen: Sachanlagen/Bilanzsumme größer als das 75. Perzentil.

Quellen: FDSZ der Deutschen Bundesbank, Mikrodatensatz JANIS 1997-2022-1, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-419-01

Daten zur Abbildung

immaterieller Kapitalgüter erklären. Letztere sind aufgrund ihrer oft hohen Firmenspezifität und mangels liquider Sekundärmärkte als Sicherheiten für Bankkredite nur wenig geeignet (Dell’Ariccia et al., 2021), weshalb Unternehmen sie zunehmend intern finanzieren (Bates et al., 2009; Falato et al., 2022). Auch eine geringere Profitabilität von Investitionen, etwa aufgrund der gestiegenen regulatorischen Unsicherheit, könnte die Zurückhaltung erklären (EIB, 2021, S. 257).

154. Die Kapitalstruktur der betrachteten Unternehmen weist eine **zunehmende Eigenkapitalquote** auf. [↪ ABBILDUNG 59 RECHTS](#) Zwischen den Jahren 2001 und 2021 stieg sie im Durchschnitt um 2,5 Prozentpunkte auf 34,3 %. Gemessen am Median fiel der Anstieg mit rund 17 Prozentpunkten noch wesentlich deutlicher aus und war vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen ausgeprägt (JG 2021 Ziffer 406). Das höhere Eigenkapital dürfte dazu beitragen, Finanzierungsbeschränkungen zu verringern. Dennoch bleibt die Eigenkapitalquote im internationalen Vergleich niedrig. [↪ ABBILDUNG 69](#) Gleichzeitig nahm der **Anteil der Bankkredite** an der Bilanzsumme im Durchschnitt **von rund 6,8 % auf 4 % ab**. Bei kleinen Unternehmen und Unternehmen mit einem hohen Anteil von Sachanlagen, die sich gut als Kreditsicherheiten eignen, bleiben Kredite eine besonders wichtige Finanzierungsform.
155. Angesichts der hohen internen Mittel, die die Investitionen in den vergangenen Jahren oft übertrafen, und der deutlich gestiegenen Eigenkapitalquoten, stellt die **Finanzierung** für die etablierten deutschen Industrieunternehmen insgesamt derzeit wohl **kein signifikantes Investitionshemmnis** dar. So schwankt in Befragungen der Europäischen Zentralbank (EZB) zum Finanzierungszugang von Unternehmen der Anteil der deutschen Unternehmen, die Hindernisse beim Zugang zu Bankkrediten angeben, seit Längerem um rund 5 %, was verglichen mit anderen europäischen Ländern niedrig ist (EZB, 2023). Auch frühere empirische Studien (Bond et al., 2003, 2005; Chatelain et al., 2003) stellten bereits fest, dass Finanzierungsbeschränkungen in Deutschland bei Investitionen im Vergleich zu anderen Industriestaaten weniger ausgeprägt waren. Finanzierungsbeschränkungen dürften jedoch insbesondere bei jungen Wachstumsunternehmen (Start-ups) auftreten, die noch kaum über interne Mittel und Eigenkapital verfügen. [↪ ZIF-FERN 224 F.](#)

VI. POTENZIALWACHSTUM GEZIELT ERHÖHEN

156. In den nächsten Jahrzehnten könnte das **Wachstum des Produktionspotenzials** aufgrund des absehbaren Rückgangs des Arbeitsvolumens **deutlich geringer ausfallen als im vergangenen Jahrzehnt**. Wenn die Beiträge des Kapitaleinsatzes und der Totalen Faktorproduktivität zum Potenzialwachstum auf dem aktuellen, niedrigen Niveau verharren, dürften die Wachstumsraten des Produktionspotenzials auf absehbare Zeit nicht mehr dauerhaft eine ähnliche Größenordnung wie zwischen den Jahren 2010 und 2019 erreichen. Ohne eine wirtschaftspolitische Korrektur und Veränderungen im Investitionsverhalten von Unternehmen ergeben sich womöglich deutlich geringere Spielräume bei der Aufteilung der Wertschöpfung auf Konsum und Investitionen sowie bei der Verteilung der Einkommen innerhalb der Bevölkerung.
157. Die Analysen des Sachverständigenrates zeigen deutlich, dass **diese Lage nicht unausweichlich** ist, wenn zeitnah und entschlossen wirtschaftspolitisch gehandelt wird. Reformen, die Erwerbsanreize stärken [↪ ZIFFER 319 FF.](#) und so das Arbeitsangebot erhöhen, sind ein wichtiger Baustein einer möglichen **Wachstumsstrategie**. Zudem bedarf es langfristig orientierter Maßnahmen, die Produktivitätsgewinne durch technischen Fortschritt und Faktorreallokation ermöglichen, die den Rückgang des Arbeitsvolumens durch Erwerbsmigration abschwächen und eine Modernisierung des Kapitalstocks durch Investitionen fördern. [↪ ZIFFERN 125, 139, 145 UND 147](#)

1. Produktivitätsgewinne realisieren

158. **Innovationen** privater Unternehmen, die oft auf öffentlich finanzierter Grundlagenforschung aufsetzen, sind die treibende Kraft hinter der Umsetzung technologischer Neuerungen in **TFP-Wachstum** (JG 2020 Ziffern 487 ff.). Neben der Verbesserung der TFP erhöht die Innovationstätigkeit auch den immateriellen Kapitalstock. [↪ ZIFFERN 86, 104 UND 130](#)

Im Jahr 2020 wurde die **Forschungszulage** eingeführt, mit der in Deutschland Forschung und Entwicklung (FuE) erstmals steuerlich gefördert wird. Inzwischen liegt die **steuerliche FuE-Förderung** in Deutschland über dem europäischen Durchschnitt (Bührle et al., 2023). Da die FuE-Intensität kleiner und mittlerer Unternehmen in Deutschland vergleichsweise gering ist (JG 2020 Ziffern 502 ff.), hat der Sachverständigenrat bereits im Jahr 2020 vorgeschlagen, die Fördersätze für kleine (um 20 Prozentpunkte) und mittlere Unternehmen (um 10 Prozentpunkte) zu erhöhen (JG 2020 Ziffer 588). Das Wachstumschancengesetz folgt diesem Vorschlag zum Teil und erhöht die Forschungszulage um jeweils 10 Prozentpunkte.

159. Mittel- bis langfristig können Impulse für die Erhöhung der TFP von einer **Verbesserung der Qualität der Schulbildung** und einer Stärkung der **Universitäten** ausgehen (Jaffe, 1989; Schlegel et al., 2022, JG 2019 Ziffern 355 ff., JG 2021 Ziffern 494 ff.). Eine höhere Attraktivität der Universitäten für Studierende und Forschende aus Drittländern kann mehr hochqualifizierte Fachkräfte attrahieren. Hochqualifizierte Zuwanderung kann über den direkten Effekt auf die Arbeitsstunden [↘ ZIFFER 122](#) hinaus vor allem den Innovationsprozess stimulieren (Kerr und Kerr, 2018).
160. Start-ups können zur weiteren Verbreitung von Innovationen führen und somit die TFP steigern (JG 2019 Ziffern 181 ff.). [↘ ZIFFER 203](#) Um Ansiedlungen und insbesondere die Skalierung der Aktivitäten in Deutschland attraktiver zu machen, ist es insbesondere relevant, den Wagniskapitalmarkt in Deutschland zu verbessern. [↘ ZIFFER 256](#) Der **Zukunftsfonds**, durch den sich der deutsche Staat zusammen mit Privatinvestoren direkt an Start-ups beteiligt, ist ein Schritt in die richtige Richtung, insbesondere um Finanzierung für die Skalierungsphase zu verbessern. [↘ ZIFFER 257](#)
161. **Künstliche Intelligenz** könnte die nächste **Querschnittstechnologie** sein, die das Produktivitätswachstum in der Breite der Volkswirtschaft erhöht. [↘ ZIFFERN 123, 133 UND 145](#) Im Jahr 2022 wurde **in Deutschland** im internationalen Vergleich **wenig in KI-Start-ups investiert** (OECD, 2023). Auch mangelt es bislang nicht nur an der Entwicklung, sondern auch an der Anwendung von KI in Deutschland (Lane et al., 2023). Die Hauptgründe für diese geringe Nutzung von KI sind die hohen Kosten von KI-Investitionen, ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften im Bereich KI und regulatorische Hindernisse (Lane et al., 2023).

Damit die Anwendung von KI ihr volles Potenzial [↘ ZIFFER 126](#) entfalten kann, muss die **Forschung** (etwa im Bereich der Algorithmik oder der Mikroelektronik) **gestärkt** sowie Anwendungen entwickelt und nutzbar gemacht werden. Starke positive Externalitäten bei Querschnittstechnologien (Brynjolfsson et al., 2021) rechtfertigen aus industriepolitischen Erwägungen einen besonderen Fokus auf die Förderung von – auch anwendungsorientierter – FuE (JG 2019 Ziffern 260 ff.; JG 2020 Ziffern 524 ff.). Durch Spillover-Effekte können Lernphasen bei der Einführung von KI verkürzt und TFP-Gewinne frühzeitig realisiert werden. [↘ ZIFFERN 142 UND 145](#) Schließlich sind die beschränkte **Verfügbarkeit von Daten** und die **Digitalisierung** weitere Hindernisse für die Implementierung von KI in Deutschland.

162. Angesichts des Potenzials der KI, die Produktivität branchenübergreifend deutlich zu steigern (Brynjolfsson et al., 2023; Dell’Acqua et al., 2023; Peng et al., 2023), gilt es einerseits, langfristig sicherzustellen, dass europäische Unternehmen **Zugang zu dieser Technologie** haben. Andererseits ist es wichtig, dass **potenzielle Gefahren von KI**, beispielsweise durch kognitive Verhaltensmanipulation oder nicht nachvollziehbare Prozesse bei der Entwicklung von Produkten, die unter die EU-Produktsicherheitsvorschriften fallen (Europäisches Parlament, 2023), **durch Regulierung begrenzt** werden.

2. Rückgang des Arbeitsvolumens verlangsamen

163. Aufgrund einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung und einer sinkenden durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen ist **absehbar**, dass das **Arbeitsvolumen sinken wird**. [↪ ZIFFERN 87 UND 107](#) Dieser Prozess kann abgeschwächt werden, indem **Anreize und Möglichkeiten zur Aufnahme von Arbeit oder zur Ausweitung der Arbeitszeit** verbessert werden. Auch Humankapitalbildung kann helfen, das sinkende Arbeitsvolumen zu kompensieren. So können durch **Weiterbildung, Umschulungen und lebenslanges Lernen** Arbeitsmarktpotenziale aufrechterhalten und ausgebaut werden (JG 2019 Ziffern 220, 356 und 626; JG 2022 Ziffern 360 ff.). Maßnahmen dieser Art können außerdem die **Reallokation von Arbeitskräften zwischen Unternehmen** vereinfachen (JG 2021 Ziffern 393 ff.). [↪ ZIFFERN 132 FF.](#)
164. Eine **Trendwende bei der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen** könnte dazu beitragen, die Verknappung des Arbeitsangebotes abzumildern. Ebenso könnte eine **Anpassung der Lebensarbeitszeit an die fernere Lebenserwartung** den erwarteten Rückgang der Zahl verfügbarer Arbeitskräfte gegen Ende dieses und bis Mitte des nächsten Jahrzehnts dämpfen und erfahrene Fachkräfte in den Betrieben halten. Beiträge dazu, die bereits kurzfristig wirksam werden würden, könnten eine **Rücknahme oder Umgestaltung der Rente für besonders langjährig Versicherte** leisten. [↪ ZIFFERN 403 UND 417 FF.](#)
165. Außerdem lassen sich die **Erwerbsanreize** in zahlreichen Kontexten **verbessern**. So setzt etwa die derzeitige **Grundsicherung** nur schwache Anreize, eine Erwerbstätigkeit in signifikantem Umfang aufzunehmen oder Teilzeitbeschäftigungen auszuweiten. [↪ ZIFFER 320](#) Erwerbsanreize für **Zweitverdienende**, insbesondere Frauen, werden unter anderem durch das Ehegattensplitting bei der Einkommensbesteuerung, durch die Familienversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung oder durch die Anrechnung eigener Rentenansprüche bei der Witwen- und Witwerrente geschwächt. [↪ ZIFFER 337](#) Ein weiterer Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen und der von ihnen im Durchschnitt geleisteten Arbeitsstunden dürfte ohne **bessere Kinderbetreuung** und eine **gut ausgebaute Infrastruktur**, etwa auch in den Bereichen Verkehr und Digitales, allerdings nur schwer möglich sein. [↪ ZIFFER 345](#)
166. Über die Steigerung des inländischen Arbeitsvolumens hinaus ist ein Anstieg der **Zuwanderung** in den Arbeitsmarkt notwendig, um den absehbaren Rückgang des Arbeitsvolumens effektiv zu dämpfen (JG 2022 Ziffern 452 ff.). [↪ ZIFFERN 121 F. UND 159](#) Entscheidend ist dabei, die **Integration der Zugewanderten** in den deutschen Arbeitsmarkt zu vereinfachen. [↪ ZIFFER 122](#) Bei Geflüchteten ist dies momentan frühestens nach drei Monaten möglich (JG 2022 Ziffern 457 ff.). Hier wäre es erstrebenswert, den Arbeitsmarktzugang von absehbar Bleibeberechtigten zu beschleunigen. Noch wichtiger ist es, die Erwerbsmigration aus Nicht-EU-Staaten zu vereinfachen. Diese kann beispielsweise an Arbeitsplatzangebote geknüpft werden statt wie bisher an mehrere Kriterien, wie Mindesteinkommensgrenzen und gleichwertige Qualifikationen (JG 2022 Ziffern 418 f. und 454).

Die Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im Juli 2023 erweitert mögliche Zugangswege und flexibilisiert unter anderem die Möglichkeit der Zugewanderten, den Arbeitgeber zu wechseln (Sachverständigenrat Wirtschaft, 2023a; JG 2022 Ziffern 450 ff.). Darüber hinaus braucht es administrative Verbesserungen, sowohl in den Konsulaten als auch in den Ausländerbehörden. Eine **Willkommenskultur** und eine **Reduktion der Unsicherheit**, welche Arbeitskräfte für welchen Zeitraum für welche Tätigkeiten gebraucht werden und unter welchen Bedingungen sie nach Deutschland kommen können, würde zudem helfen, potenzielle Zuwanderinnen und Zuwanderer anzuziehen (JG 2022 Ziffern 447 ff. und 456).

3. Investitionsanreize verbessern und Diversifizierung unterstützen

167. **Investitionen spielen bei der Erhöhung des Produktionspotenzialwachstums** durch vertiefte Kapitalakkumulation und kapitalgebundenen technischen Fortschritt eine **zentrale Rolle**. Insbesondere erfordert die Twin Transition der Digitalisierung und Dekarbonisierung eine zeitnahe Modernisierung und einen Umbau des Kapitalstocks. [↪ ZIFFERN 109 FF., 132 FF. UND 139](#)

Eine Verbesserung der **Rahmenbedingungen für Investitionen**, beispielsweise durch eine effiziente Verwaltung, steuerpolitische Maßnahmen und Bereitstellung von Infrastrukturen, kann die Kapitalakkumulation in produktiven Wirtschaftszweigen und Unternehmen unterstützen und den technischen Fortschritt beschleunigen. [↪ ZIFFERN 139 FF.](#) Durch Faktorreallokation zu produktiven Unternehmen im Zuge von Investitionen kann die TFP gesteigert werden. [↪ ZIFFERN 148 FF.](#)

Investitionstätigkeit durch effiziente Verwaltung erleichtern

168. **Verwaltungsreformen** und **Bürokratieabbau** können dazu führen, dass die Investitionstätigkeit von Unternehmen erhöht wird (Lapuechte und Van de Walle, 2020). So können durch die Einführung von digitalen Prozessen und Antragsverfahren die Zeiträume zwischen Antragstellung und Genehmigung verkürzt werden (Handke, 2021). Auch klare Gesetze unterstützen die Investitionsentscheidung von Unternehmen.

Es besteht noch immer ein großer Handlungsbedarf, durch **verstärkte Digitalisierung interner Prozesse** Verwaltungsvorgänge zu beschleunigen (Handke, 2021). Bürokratische Prozesse erfordern erheblichen Erfüllungsaufwand bei Unternehmen und Privatpersonen (NKR, 2022). Ein weiterer wichtiger Ansatz ist das **Once-Only-Prinzip** (JG 2018 Ziffer 154). Es sieht vor, dass Bürgerinnen und Bürger Dokumente nur einmal vorlegen müssen und diese folglich für zukünftige Verfahren gespeichert und abrufbar abgelegt werden. Dieses Prinzip sollte auch bei unternehmerischen Planungs- und Genehmigungsverfahren Anwendung finden.

169. Eine zügige Umsetzung der im **Onlinezugangsgesetz (OZG)** angelegten Verfahren kann schnellere Verwaltungsverfahren schaffen. Bislang ist die Umsetzung des OZG allerdings unvollständig (NKR, 2022). Eine schnelle **Novellierung** des OZG, wie im Regierungsentwurf aus dem Mai 2023 angelegt, kann wichtige Weichen für die Zukunft stellen: Die **Schnittstellen der digitalen Infrastruktur sollen standardisiert und technologieoffen** definiert werden. Anbieter digitaler Lösungen würden weiterhin wettbewerblich konkurrieren können und es bestünden keine Abhängigkeiten bei späteren Änderungen oder Erweiterungen der Software oder digitaler Prozesse (NKR, 2022).
170. **Unternehmensneugründungen sind** dazu **geeignet**, die gesamtwirtschaftliche TFP zu steigern und **Reallokationen zu ermöglichen** (JG 2019 Ziffern 334 ff.). ↘ ZIFFER 148 Im Koalitionsvertrag ist angelegt, dass Unternehmensgründungen mittels digitaler Antragstellung binnen 24 Stunden möglich sein sollen. Das setzt eine erhebliche weitere Digitalisierung und Standardisierung von Prozessen auch innerhalb der Behörden voraus. Vor allem die Anmeldeprozesse sollten digital ausgestaltet werden, um den Aufwand für Gründerinnen und Gründer zu reduzieren.

Steuerpolitik

171. Das im Wachstumschancengesetz dargelegte Ziel, durch **steuerliche Förderung** Investitionen in die grüne Transformation anzuregen, ist vor dem Hintergrund eines nachlassenden Produktionspotenzialwachstums zu begrüßen. Förderungen dieser Art können frühzeitige Umstellungsinvestitionen anregen. ↘ ZIFFERN 86, 93, 120 UND 172 Dennoch wird befürchtet, dass durch die dort angelegten **Berichtspflichten** zur Steigerung der Energieeffizienz und zu Einsparkonzepten vermehrt bürokratische Prozesse geschaffen werden statt sie abzubauen, wie im Koalitionsvertrag vereinbart. Die Knüpfung steuerlicher Förderung an gewisse Vorgaben sollte so ausgestaltet werden, dass möglichst wenig zusätzliche bürokratische Prozesse entstehen. Durch Personalmangel in der öffentlichen Verwaltung verstreichen schon jetzt erhebliche Zeiträume zwischen Antragstellung und Genehmigung. Standardisierte **Nachweise** und automatisierte **Überprüfung** können dieses Problem abmildern.
172. Im Wachstumschancengesetz ist zudem angelegt, Investitionen kleinerer und jüngerer Unternehmen durch die **Erweiterung von Sonderabschreibungen für Investitionskosten** zu fördern. ↘ ZIFFER 120 Bislang konnten Betriebe, die Gewinne von 200 000 Euro oder weniger erzielt hatten, 20 % ihrer Investitionskosten abschreiben. Der Abschreibungssatz soll auf 50 % erhöht werden. Diese Regelung dürfte unter anderem für Start-ups vorteilhaft sein, die erst nach einer Skalierungsphase profitabel werden. Ihr Wachstum wird dadurch erleichtert. Neben einer Steigerung des Kapitalstockwachstums besteht die Chance, dass sich dadurch die Allokationseffizienz verbessert und es zu TFP-Steigerungen kommt (JG 2020 Ziffer 284). ↘ ZIFFER 148

Energiepolitik kann Investitionen zur Dekarbonisierung erleichtern

173. Die im internationalen Vergleich hohen Preise für Energieträger und Strom beeinträchtigen die Standortattraktivität Deutschlands. Dies gilt insbesondere für energieintensive Wirtschaftszweige (SVR Wirtschaft, 2023b; JG 2022 Ziffern 316 ff.). [↘ ABBILDUNG 45](#) Angesichts der Tatsache, dass die durchschnittlichen Strompreise im ersten Halbjahr 2023 immer noch um 60 % über den Preisen des Zeitraums 2015 bis 2019 liegen, ist ein **Ausbau des Stromangebots dringend geboten**.

Der **Ausbau der Stromerzeugungskapazitäten** zur Stärkung des Stromangebots und der **Ausbau der Netzinfrasturktur** sind von entscheidender Bedeutung (SVR Wirtschaft, 2023b). Insbesondere die Nord-Süd-Stromleitungen sollten möglichst rasch ausgebaut werden. Wenngleich Bürgerinteressen beim Ausbau der Stromnetze zu berücksichtigen sind, bestehen bei Überlandleitungen erhebliche Vorteile hinsichtlich der Kosten und der Ausbaugeschwindigkeit gegenüber einer unterirdischen Trassenführung. Angesichts der durch die Energiekrise veränderten Situation und insbesondere der noch einmal erhöhten Dringlichkeit des Netzausbaus ist eine neue Abwägung der Entscheidungen über die unterirdische Trassenführung dringend geboten. Diese Maßnahmen **verbessern die Attraktivität des Investitionsstandorts** durch eine Senkung der Stromkosten nachhaltig. Um die **Sektorkopplung zu unterstützen**, könnte eine permanente **Senkung der Stromsteuer** für Unternehmen auf das gesetzliche EU-Minimum von 0,05 Cent pro Kilowattstunde umgesetzt werden (JG 2020 Ziffer 391; JG 2022 Ziffer 196). Darüber hinaus könnte die Struktur der Netzentgelte kritisch hinterfragt werden (Consentec, 2021).

174. Für die **Dekarbonisierung großer Teile der energieintensiven Industrie** stellt ein Zugang zu CO₂-neutralen Energieträgern auf der Basis von **klimafreundlichem Wasserstoff eine entscheidende Voraussetzung** dar (Eggerer et al., 2023a). Für Investitionsentscheidungen über Anlagen und Bauten, die in diesem Rahmen notwendig sind, sind die Erwartungen über eine breite Verfügbarkeit von klimafreundlichen Energieträgern sowie die dafür zu zahlenden Preise zentral. Je größer die Verfügbarkeit und je geringer die erwarteten Preise, desto größer sind die Anreize für entsprechende Investitionen. Um die **Verfügbarkeit von Wasserstoff und darauf basierenden Energieträgern** zeitnah zu **erhöhen**, eignet sich der **H₂Global-Mechanismus** (Bauer et al., 2023). Auf Basis der dort entstehenden Preissignale auf der Einkaufs- und der Verkaufsseite können Wasserstoff-Indizes konstruiert und – z. B. an der europäischen Energiebörse (European Energy Exchange, EEX) – gehandelt werden. Damit Wasserstoff eingesetzt werden kann, müssen die notwendigen Transportwege, insbesondere die Netzkapazitäten in Deutschland und Europa, noch ausgebaut werden. Dazu wurden verschiedene Konzepte entwickelt (z. B. dena, 2023), die zeitnah bewertet und umgesetzt werden sollten (BMWK, 2023).

Geopolitik: Internationale Kooperationen erleichtern Importsubstitution

175. Sowohl die EU als auch die USA versuchen, Unternehmen zum sogenannten **De-Risking** zu bewegen, um externe Effekte globaler Schocks auf Lieferketten und die heimische Volkswirtschaft zu mindern (Sullivan, 2023; von der Leyen, 2023). Sowohl der politische Wille als auch die unternehmerische Planung sehen aktuell vor, Liefer- und Herstellungsketten zu diversifizieren (Flach et al., 2021). Dabei können internationale Kooperationen mit Drittstaaten helfen, ökonomische Risiken abzufedern und die Attraktivität **von Investitionen in geopolitisch alliierte Regionen zu erhöhen**. So wurde kürzlich ein Handelsabkommen zwischen der EU und Neuseeland abgeschlossen, das auch ein Investitionsabkommen umfasst (Europäische Kommission, 2023c). ↘ ZIFFERN 96 F. Der Abschluss weiterer **Handelsabkommen**, beispielsweise mit dem Mercosur, ist ebenfalls ein zentraler Baustein. **Reziproke Investitions(schutz)abkommen** senken zudem die Investitionskosten in Drittstaaten und können auch dabei helfen, Klimaschutzziele zu erreichen (JG 2021 Ziffern 602 ff.; JG 2022 Ziffern 511 f. und 517).

Unternehmen könnten zudem ein Eigeninteresse haben, **Zwischenprodukte durch Importe zu substituieren**, für die zu erwarten ist, dass liquide Märkte entstehen und bei denen der Import diversifiziert werden kann, wie bei Methanol, SAF (Sustainable Aviation Fuels) oder Ammoniak (Egerer et al., 2023a, 2023b). Gerade dort, **wo neue Märkte entstehen**, etwa bei grünem Wasserstoff oder kritischen Rohstoffen, die künftig in deutlich größeren Mengen benötigt werden, sollten von vornherein Anstrengungen unternommen werden, die **Bezugswege zu diversifizieren**.

ANHANG

1. Erläuterungen zu Analysen

Berechnungen zur Dekarbonisierung

176. Mithilfe von Annahmen über die Nutzungsdauer können die Abgänge aus dem Kapitalstock des Verarbeitenden Gewerbes pro Kapitalgut berechnet werden. [↘ ABBILDUNG 54](#) Für Ausrüstungen wird eine **durchschnittliche Lebensdauer** von etwa 13 Jahren, für sonstiges Kapital von fünf Jahren und für Bauten von etwa 49 Jahren angenommen (Ochsner et al., 2023b, 2023a). [↘ ABBILDUNG 54](#) Da die **durchschnittliche Nutzungsdauer** bei Bauten deutlich über 40 Jahren liegt, wird angenommen, dass ab dem Jahr 2025 keine Investitionen mehr in energieintensive Bauten mit fossiler Technologie vorgenommen werden. Für Ausrüstungen und sonstiges Kapital, die mit Lebensdauern von etwa 13 und etwa fünf Jahren bis zu einem deutlich späteren Zeitpunkt rentabel sind, wird hingegen ein Ende der Investitionen in fossile, energieintensive Ausrüstungen bzw. sonstige Anlagen erst für die Jahre 2031 und 2040 unterstellt. Das bedeutet, dass Ausrüstungen und sonstige Anlagen bis dahin aufgrund ihrer kurzen Lebensdauer mitunter mehrfach ersetzt werden müssen.
177. Die Investitionsvolumina werden aus den Gesamtbruttoanlageinvestitionen im Referenzszenario abgeleitet. Weiterhin wird angenommen, dass der **Anteil der energieintensiven Industrie** am gesamten Bruttoanlagevermögen bis zum Jahr 2045 konstant bleibt. Die energieintensiven Industriezweige und die Energieversorgung hatten im gewichteten Durchschnitt zwischen den Jahren 1991 und 2021 einen Anteil von etwa 9 % der Ausrüstungen, 3,25 % der Nichtwohnbauten von 13 % des sonstigen Kapitals am Bruttoanlagevermögen. [↘ ABBILDUNG 61](#) Unterstellt wird zur Ermittlung der historischen Investitionspfade, dass derzeit 65 % der Anlagevermögen in der Energieversorgung auf fossiler Technologie beruht (Ochsner et al., 2023a), während die gesamten Anlagevermögen der energieintensiven Industriezweige des Verarbeitenden Gewerbes als auf fossiler Technologie beruhend betrachtet werden.

Schätzung von Substitutionselastizitäten

178. Die **Substitutionselastizität beschreibt die Veränderung des Kapital-Arbeit-Verhältnisses** innerhalb von Industrien oder Unternehmen bei einer einprozentigen Veränderung des Preisverhältnisses der Inputfaktoren: Wird ein Faktor, z. B. Arbeit relativ zu Kapital, um 1 % teurer, zeigt die Substitutionselastizität an, um wie viel Prozent sich das Kapital-Arbeit-Verhältnis verändert. Höhere Werte der Substitutionselastizität zeigen eine einfachere Substitution der Inputs an. Bei Substitutionselastizitäten größer 1 spricht man von (unvollkommenen) Substituten, ist die Substitutionselastizität kleiner 1 spricht man von (unvollkommenen) Komplementen, denn der Austausch der betrachteten Produktionsfaktoren geschieht über- bzw. unterproportional zu der relativen Preisveränderung. Die Bestimmung von Substitutionselastizitäten basiert auf Daten der EUKLEMS

Datenbank, die auf Statistiken der VGR der EU-Länder, des Vereinigten Königreichs, der USA und Japans aufbaut. In der ökonomischen Literatur wird zumeist eine CES-Produktionsfunktion unterstellt, welche zumindest in naher Umgebung um die vorherrschende Kapitalintensität eine gute Approximation darstellt. **Der Sachverständigenrat schätzt Substitutionselastizitäten mittels nicht-linearer ML-Schätzung der CES-Produktionsfunktion** auf Ebene der einzelnen Wirtschaftsbereiche des Verarbeitenden Gewerbes (Lagomarsino, 2020). Es wird eine verschachtelte CES-Struktur angenommen, wobei das innere „Nest“ die Faktoren Arbeit und immaterielles Kapital und das äußere Nest physisches Kapital, also Ausrüstungen + Nicht-Wohnbauten, enthält: $Y_{ict} = (\delta_{ic} K^{Ausr.+NW B}_{ict}^{-\rho_i} + (1 - \delta_{ic})(K^{immat}_{ict}^{-\gamma_i} + L_{ict}^{-\gamma_i})^{\rho_i/\gamma_i})^{-1/\rho_i}$. Die Substitutionselastizitäten bestimmen sich als $\sigma_{i,L,K^{immat}} = 1/(\gamma_i - 1)$ und $\sigma_{i,L,K^{Ausr.+NW B}} = 1/(\rho_i - 1)$. [↘ TABELLE 17](#)

↘ TABELLE 17

Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital¹

Wirtschaftsbereiche ²	Physisches Kapital	Immaterielles Kapital
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3,33	1,55
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	1,44	2,26
Nahrungs- und Futtermittel, Getränke, Tabak	0,02	0,51
Holzwaren, Papier, Druckerzeugnisse ³	0,33	0,33
Kokerei und Mineralölverarbeitung	0,78	0,05
Chemische Erzeugnisse	2,15	0,59
Pharmazeutische Erzeugnisse	1,39	9,16
Kunststoff, Glas, Verarbeitung von Steinen und Erden ⁴	0,73	0,13
Metallerzeugung und -bearbeitung, Metallerzeugnisse	0,44	0,27
Datenverarbeitungsgeräte, elektronische und optische Erzeugnisse	0,82	1,14
Elektrische Ausrüstungen	1,29	0,19
Maschinenbau	1,26	0,02
Kraftwagen und Kraftwagenteile, sonstiger Fahrzeugbau	2,78	0,17
Möbel und sonst. Waren, Repar. und Install. v. Maschinen und Ausrüstungen	1,63	1,30
Energieversorgung	0,47	0,52
Information und Kommunikation	0,88	0,61
Grundstücks- und Wohnungswesen	0,52	0,01
Freiberufliche, technische und wissenschaftliche Dienstleistungen	1,35	0,49
Erziehung und Unterricht	0,90	1,09
Kunst, Unterhaltung und Erholung	0,43	0,37

1 – Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital geschätzt je Wirtschaftsbereich anhand einer CES-Produktionsfunktion in der Form $Y_{ict} = (\delta_{ic} K_{ict}^{-\rho_i} + (1 - \delta_{ic})L_{ict}^{-\rho_i})^{-1/\rho_i}$. Daten der Jahre 1995 – 2020, gepoolt für die Länder Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, USA, Vereinigtes Königreich, Zypern. Daten in aktuellen Preisen, Kapital entspricht dem Kapitaleinsatz, Arbeit entspricht dem Arbeitseinsatz (jeweils indiziert 2015 = 100). Bei Substitutionselastizität größer 1 spricht man von (unvollkommenen) Substituten, ist die Substitutionselastizität kleiner 1, spricht man von (unvollkommenen) Komplementen. 2 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). 3 – Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren, Papier, Pappe und Waren daraus, Druckerzeugnisse, Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern. 4 – Einschließlich Gummi- und Kunststoffwaren, Glaswaren und Keramik.

Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-146-03

[Daten zur Tabelle](#)

Kapitalgebundener technischer Fortschritt

179. Der Sachverständigenrat analysiert den kapitalgebundenen technischen Fortschritt (CETC) im deutschen Verarbeitenden Gewerbe basierend auf Mikrodaten, bereitgestellt von der Deutschen Bundesbank (Becker et al., 2023). [↘ PLUSTEXT 3](#) Wie beschrieben [↘ ZIFFER 139](#) **kann der Einfluss von CETC auf das Potenzialwachstum einer Volkswirtschaft erheblich sein.** So haben Eaton und Kortum (2001) gezeigt, dass Produktivitätsunterschiede, d. h. Unterschiede in der TFP, zu ungefähr 12,5 % auf Qualitätsunterschiede und damit unterschiedliche kapitalgebundene Technologien in Ausrüstungsgütern zurückzuführen sind.
180. **CETC wird mittels einer strukturellen Schätzung nach Caunedo et al. (2023) bestimmt.** CETC wird definiert als die Veränderung der Nutzungskosten von Kapital relativ zu den Arbeitskosten bei sich erneuerndem Kapitalstock. Der Sachverständigenrat bestimmt die Rate des CETC sowohl für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt als auch für alle Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes einzeln über den Zeitraum von 2000 bis 2020. Im Verarbeitenden Gewerbe liegt die Rate zwischen 2,4 % und 5,2 %. Sakellaris und Wilson (2004) schätzen die Rate mit einer anderen Methode für die USA im Zeitraum 1979 bis 1996 auf 7,7 % bis 17,0 %. Die wirtschaftlichen Bedingungen der USA in diesem Zeitraum unterscheiden sich allerdings stark von den gegenwärtigen in Deutschland. [↘ ZIFFER 88](#)
181. Unter der Annahme von konstanten Skalenerträgen und vollständigem Wettbewerb lässt sich die Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital ausdrücken als prozentuale Veränderung des Inputverhältnisses von Kapital und Arbeit bei einer einprozentigen Veränderung der relativen Faktorpreise, also der Arbeitskompensation, d. h. des Effektivlohns, und der Nutzungskosten des Kapitals. Unter Berücksichtigung von kapitalgebundenem technischen Fortschritt lässt sich die Substitutionselastizität ausdrücken als $\sigma_i = \frac{d \ln(k_{it}/n_{it})}{d \ln(\lambda_{it}^n / \lambda_{it}^k)} = \frac{d \ln(k_{it}/n_{it})}{d \ln(\lambda_{it}^{n \exp(\gamma_{it})} / \lambda_{it}^k)}$, wobei γ_{it} der CETC-Fortschritt im Wirtschaftszweig i je Jahr t ist. Unter der weiteren Annahme, dass letzterer einer exponentiellen Entwicklung folgt, können die **Substitutionselastizität und der CETC gemeinsam anhand von $\ln\left(\frac{k_{ijt}}{n_{ijt}}\right) = \beta_{1ij} + \beta_{2i}t + \beta_{3i} \ln\left(\frac{\lambda_{ijt}^n}{\lambda_{ijt}^k}\right) + \epsilon_{ijt}$ geschätzt werden**, wobei $\frac{k_{ijt}}{n_{ijt}}$ das Einsatzverhältnis von Kapital zu Arbeit, im vorliegenden Fall vom realen Kapitalstock zur Anzahl der Arbeitskräfte je Unternehmen j , und $\frac{\lambda_{ijt}^n}{\lambda_{ijt}^k}$ das Verhältnis der Faktorkosten ist. Die Rate des CETC bestimmt sich dann als $\gamma = \beta_2/\sigma$ mit $\sigma = \beta_3$ (für weitere Details siehe Caunedo et al. (2023)). Das Faktorpreisverhältnis wird als Verhältnis der Durchschnittslöhne und der durchschnittlichen Zinsaufwendungen für externes Kapital bestimmt. [↘ TABELLE 18](#)

TABELLE 18

Rate des kapitalgebundenen Fortschritts (CETC-Rate in %)

Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes ¹	CETC-Rate in %
Nahrungs- und Futtermittel	1,71
Getränkeherstellung	0,28
Tabakverarbeitung	0,05
Textilien	1,05
Leder, Lederwaren und Schuhe	9,66
Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel)	1,10
Papier, Pappe und Waren daraus	2,12
Druckerzeugnisse, Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern	0,85
Kokerei und Mineralölverarbeitung	10,45
Chemische Erzeugnisse	4,43
Pharmazeutische Erzeugnisse	14,24
Gummi- und Kunststoffwaren	2,17
Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	2,08
Metallerzeugung und -bearbeitung	6,83
Metallerzeugnisse	1,95
Datenverarbeitungsgeräte, elektronische und optische Erzeugnisse	2,21
Elektrische Ausrüstungen	3,47
Maschinenbau	3,56
Kraftwagen und Kraftwagenteile	5,04
Sonstiger Fahrzeugbau	3,71
Möbel	0,86
Sonstige Waren	2,53
Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen	0,34

1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008), ohne Bekleidung.

Quellen: FDSZ der Deutschen Bundesbank, Mikrodatensatz JANIS 1997-2022-1, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-398-02

Daten zur Tabelle

Faktorfehlallokation, TFP und Investitionen

182. Durch verschiedene Faktoren kommt es in Volkswirtschaften zu einer **ineffizienten Allokation von Produktionsfaktoren zwischen Unternehmen** desselben Wirtschaftszweiges sowie zwischen Wirtschaftszweigen. Diese kann zum einen **durch heterogene Investitionsraten** zwischen Unternehmen **bedingt** sein (Hsieh und Klenow, 2009; Chen und Irarrazabal, 2015). So wachsen Unternehmen aufgrund ihrer immanenten Produktivität und meist auch durch verschiedene Investitionsintensitäten unterschiedlich schnell. Sollten Unternehmen zum anderen durch exogene Faktoren, beispielsweise aufgrund eingeschränkten Zugangs zu externer Finanzierung [ZIFFER 153](#) oder wegen Angebotsengpässen, nicht in der Lage sein, optimal zu investieren, können ausbleibende Investitionen zu einem geringeren (TFP-)Wachstum beitragen (Luttmer, 2011).
183. Der Sachverständigenrat folgt der **Methodik von Hsieh und Klenow** (2009; vgl. auch Chen und Irarrazabal, 2015 und Ruzic und Ho, 2023) und **bestimmt**

die Fehlallokationen im deutschen Verarbeitenden Gewerbe **mittels der JANIS-Daten der Deutschen Bundesbank in einem strukturellen Modell**. [↘ PLUSTEXT 3](#) Unternehmensspezifische Verzerrungen werden als sogenannte Keile modelliert, die sich multiplikativ auf den Produktionspreis des Unternehmens und die Kosten des Kapitalinputs auswirken. Ohne Fehlallokation, d. h., wenn die Verzerrungskeile null wären, würden sich die Umsatzgrenzprodukte aller Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweigs angleichen, vorausgesetzt, dass Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweigs mit den gleichen Faktorkosten konfrontiert sind. Fehlallokationen in einem Wirtschaftszweig liegen vor, sobald man eine Streuung in den Umsatzgrenzprodukten der Inputs beobachtet. Die JANIS-Daten erlauben es, die hier skizzierte Methode direkt anzuwenden. Wie Hsieh und Klenow (2009) setzt der Sachverständigenrat die Substitutionselastizität der Outputs der Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweigs auf 3 und wählt die Arbeits- bzw. Kapitalanteile in der Produktionsfunktion gemäß dem Durchschnitt des jeweiligen Wirtschaftszweigs. Alle monetären Größen sind in Preisen von 2015 gemäß dem deutschen Erzeugerpreisindex normiert.

Investitionsfinanzierung und Kapitalstruktur

184. Der Sachverständigenrat analysiert die **Finanzierungssituation von Kapitalgesellschaften im Verarbeitenden Gewerbe** unter Verwendung des JANIS-Datensatzes der Bundesbank (Becker et al., 2023). [↘ PLUSTEXT 3](#) Der für die Bilanzanalyse verwendete Datensatz enthält Informationen zu 35 612 Unternehmen im Zeitraum 2000 bis 2021. Die Analyse der Finanzierungsströme [↘ ZIFFER 153](#) in Anlehnung an Frank und Goyal (2008) berücksichtigt die Kapitalgesellschaften im Verarbeitenden Gewerbe, die im JANIS-Datensatz erfasst sind. Es werden jeweils als mit der Bilanzsumme gewichtete Durchschnitte aller beobachteten Unternehmen berechnet und in Prozent der Bilanzsumme im Jahresdurchschnitt ausgedrückt. Die Investitionen entsprechen der Summe aus Zugängen bei Sachanlagen und der um Abschreibungen bereinigten Veränderung des immateriellen Kapitalstocks. Die internen Mittel bestehen aus einbehaltenen Gewinnen (Gewinn nach Steuern abzüglich der Dividenden) und Abschreibungen abzüglich der Veränderung des Nettoumlaufvermögens (Umlaufvermögen minus kurzfristige Verbindlichkeiten). Der Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen internen Mitteln und Investitionen.

2. Weitere Tabellen und Abbildungen

▾ TABELLE 19

Zusammenfassung der Ergebnisse der Langfristprojektion¹

		Einheit	Jahre ²										
			1970 -79	1980 -89	1990 -99	2000 -09	2010 -19	2020 -29	2030 -39	2040 -49	2050 -59	2060 -69	2070
Produktionspotenzial		Mrd Euro in Preisen von 2015	1 457,6	1 842,9	2 277,7	2 638,6	3 033,7	3 299,8	3 453,0	3 718,9	3 992,7	4 311,6	4 544,4
Produktionspotenzialwachstum		%	2,5	2,2	1,9	1,4	1,4	0,4	0,6	0,8	0,7	0,9	1,0
Produktionspotenzial pro Kopf		Tsd Euro pro Kopf in Preisen von 2015	18,6	23,6	28,1	32,5	37,1	39,1	40,6	44,0	47,8	52,1	55,0
Arbeitsvolumen		Mrd Stunden	61,7	57,5	55,5	53,9	56,8	55,9	52,3	51,1	49,3	47,6	47,3
Arbeitsvolumenwachstum		%	-0,8	-0,6	-0,3	0,1	0,6	-0,7	-0,5	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1
Strukturelle Erwerbslosenquote		%	1,7	4,9	7,5	7,8	4,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Selbständigenquote		%			9,9	10,7	10,2	8,5	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Teilzeitquote		%			23,4	32,5	37,7	38,8	39,3	39,6	39,8	39,8	39,9
Stunden	Vollzeit	Tsd Stunden			1 655,3	1 664,0	1 652,0	1 570,9	1 524,6	1 510,1	1 505,3	1 502,9	1 502,0
	Teilzeit				742,0	720,6	805,3	830,6	832,2	832,6	832,7	833,1	833,7
	Selbstständige				2 286,1	2 132,3	1 967,6	1 787,9	1 659,0	1 582,2	1 534,3	1 503,2	1 491,3
Potenzial Erwerbsquote	Aggregat	%	58,9	60,4	62,7	64,3	68,4	69,2	68,9	72,5	72,8	73,7	74,9
	Alter 15 – 19	%	53,4	42,9	34,2	30,8	29,5	31,0	31,0	28,4	23,8	17,5	13,4
	Alter 20 – 59	%	72,6	74,6	78,7	83,1	84,7	86,2	88,6	91,1	93,8	96,4	97,8
	Alter 60 – 64	%	33,4	20,7	19,9	30,5	55,0	66,5	70,2	72,0	72,3	71,5	70,7
	Alter 65 – 69	%	5,1	5,1	5,1	6,3	13,9	20,8	25,1	28,3	30,7	32,6	33,5
	Alter 70 – 74	%	2,5	2,5	2,5	3,0	6,1	8,7	9,6	10,4	11,2	11,9	12,4
Humankapitalwachstum		%	0,8	0,6	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Totale Faktorproduktivität		%	1,1	1,2	1,2	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Kapitaleinsatz		Index	128,0	180,3	240,2	296,9	339,8	385,2	430,9	484,2	549,2	631,2	684,6
Bruttoanlagevermögen	Aggregat	Verkettete Volumen, Mrd Euro (Referenzjahr 2015)	6 818	9 436	12 414	15 292	17 393	19 394	21 257	23 342	25 803	28 770	30 625
	Ausrüstungen		1 103	1 425	1 807	2 188	2 472	2 813	3 128	3 449	3 815	4 252	4 523
	Sonstige Anlagen		142	337	589	756	954	1 239	1 609	2 080	2 667	3 399	3 869
	Nichtwohnbauten		2 635	3 640	4 683	5 521	5 952	6 133	6 167	6 154	6 152	6 188	6 224
	Wohnbauten		2 938	4 033	5 335	6 826	8 015	9 210	10 354	11 659	13 169	14 930	16 009
Nettoanlagevermögen	Aggregat	Verkettete Volumen, Mrd Euro (Referenzjahr 2015)	4 731	6 228	7 818	9 124	9 761	10 442	11 113	11 915	12 919	14 157	14 938
	Ausrüstungen		611	747	947	1 118	1 286	1 468	1 646	1 820	2 025	2 271	2 424
	Sonstige Anlagen		611	747	947	1 118	1 286	1 468	1 646	1 820	2 025	2 271	2 424
	Nichtwohnbauten		1 866	2 426	2 943	3 201	3 151	3 055	2 951	2 858	2 793	2 749	2 731
	Wohnbauten		2 165	2 853	3 610	4 398	4 803	5 252	5 719	6 280	6 945	7 728	8 211
Kapitalnutzungs-kosten	Ausrüstungen	% des Preises einer Einheit Kapitalgut	16,9	17,4	21,2	23,3	21,2	20,4	20,8	21,4	22,1	22,8	23,1
	Sonstige Anlagen		19,1	20,2	24,5	24,8	23,6	23,2	23,6	23,9	24,2	24,4	24,5
	Nichtwohnbauten		7,8	7,6	8,6	9,4	8,7	8,0	7,6	7,5	7,4	7,5	7,6
	Wohnbauten		5,9	6,1	7,3	8,1	7,7	7,0	6,5	6,2	6,1	6,0	6,0
Kapitalmindestrendite		%	9,0	7,9	7,5	7,5	7,2	6,4	5,8	5,4	5,1	4,9	4,8
Kapitalintensität ³		Kapitaleinsatz / Arbeitsvolumen	2,1	3,1	4,3	5,5	6,0	6,9	8,3	9,5	11,2	13,4	14,6

1 – Gezeigt werden jeweils die Mediane der Stichprobe. 2 – Mittelwerte über die Zeiträume. Ab dem Jahr 2023 Projektion. 3 – Kapitaleinsatz geteilt durch Mrd Arbeitsstunden.

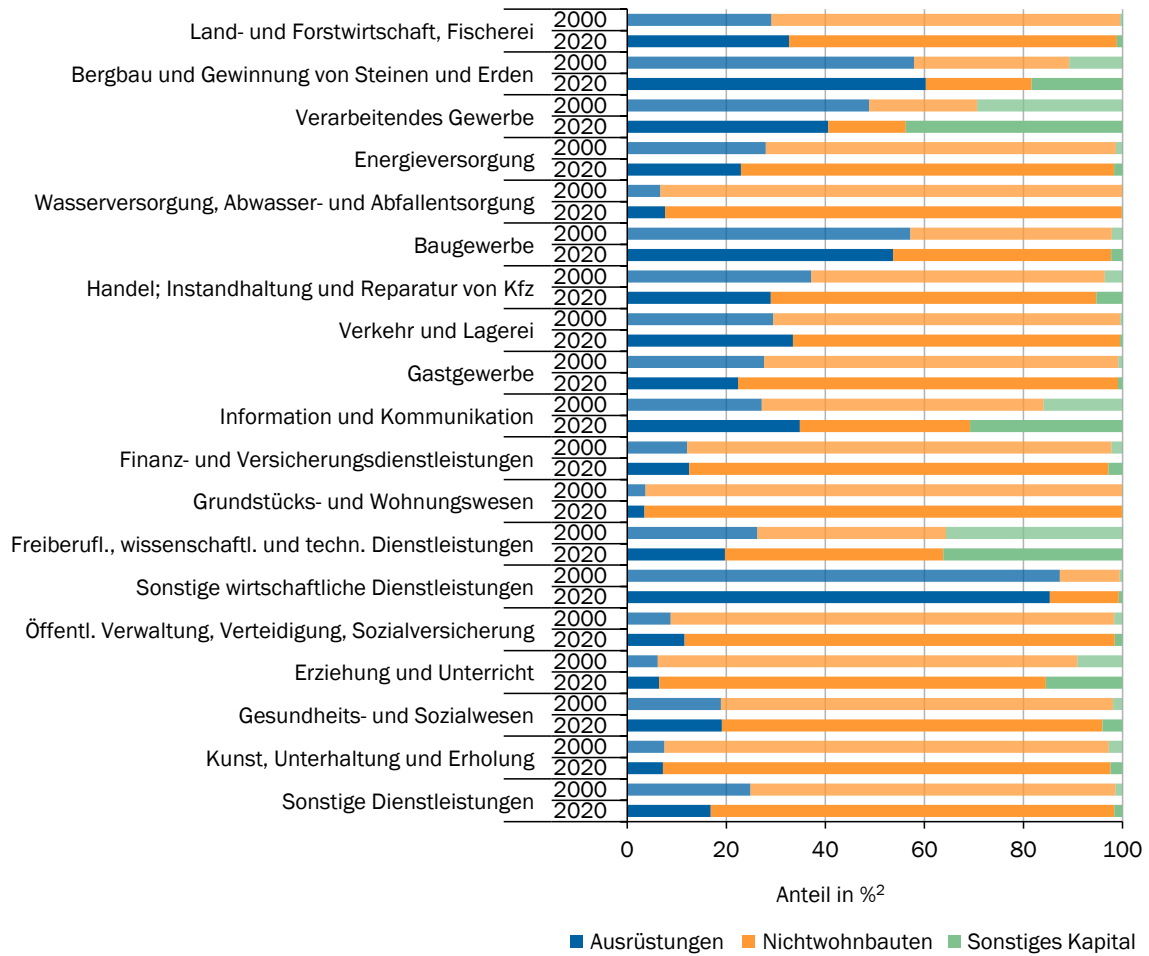
Quellen: IAB, OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-183-02

Daten zur Tabelle

▸ ABBILDUNG 60

Struktur des Kapitalstocks in den Wirtschaftsabschnitten¹



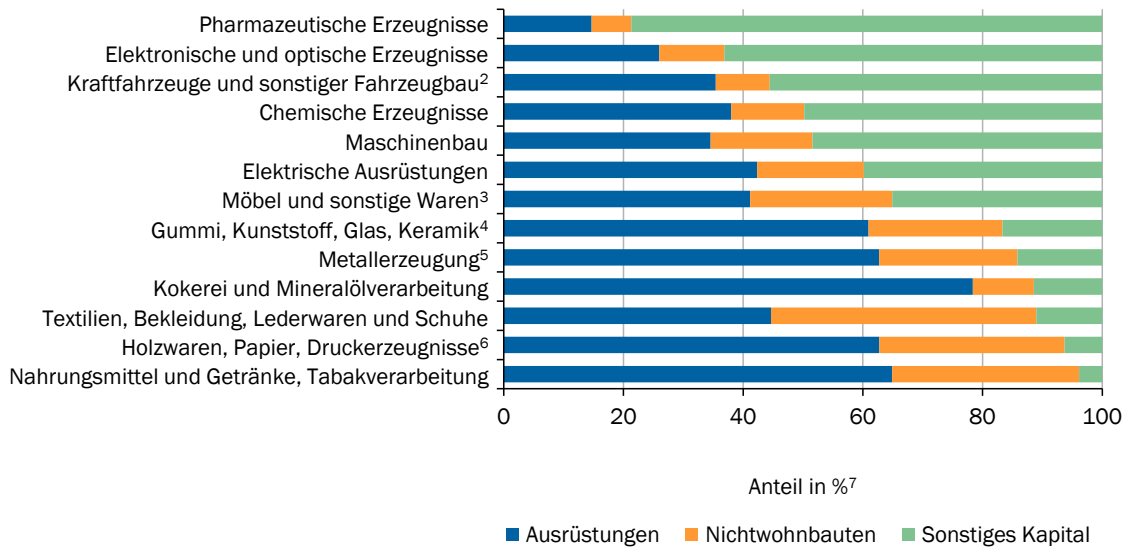
1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2).
 2 – Anteil am Kapitalstock (ohne Wohnbau sowie Nutztiere und -pflanzungen). Nettoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen.

Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-311-01

[Daten zur Abbildung](#)

▸ **ABBILDUNG 61**

Struktur des Kapitalstocks im Verarbeitenden Gewerbe¹ im Jahr 2020



1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2).
 2 – Kraftwagen und Kraftwagenteile; Sonstiger Fahrzeugbau. 3 – Möbel; Sonstige Waren; Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen. 4 – Gummi- und Kunststoffwaren; Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden. 5 – Metallerzeugung und -bearbeitung; Metallerzeugnisse. 6 – Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel); Papier, Pappe und Waren daraus; Druckerzeugnisse; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild und Datenträgern.
 7 – Anteil am Kapitalstock (ohne Wohnbau sowie Nutztiere und -pflanzungen). Nettoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen.

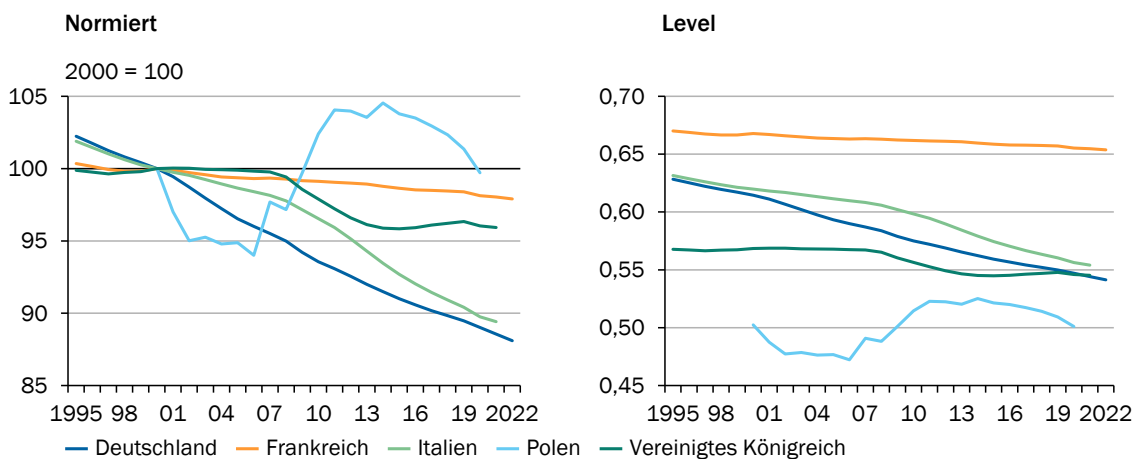
Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-309-02

[Daten zur Abbildung](#)

▸ **ABBILDUNG 62**

Modernitätsgrad¹ des Kapitalstocks im internationalen Vergleich



1 – Nettokapitalstock im Verhältnis zum Bruttokapitalstock. Preisbereinigt.

Quellen: OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-474-02

[Daten zur Abbildung](#)

LITERATUR

- [Acemoglu, D. \(2009\)](#), Introduction to modern economic growth, Princeton University Press, Princeton und Oxford.
- [Acemoglu, D., D.H. Autor, J. Hazell und P. Restrepo \(2022\)](#), Artificial intelligence and jobs: Evidence from online vacancies, *Journal of Labor Economics* 40 (S1), S293–S340.
- [Acemoglu, D. und P. Restrepo \(2022\)](#), Demographics and automation, *Review of Economic Studies* 89 (1), 1–44.
- [Acemoglu, D. und P. Restrepo \(2018\)](#), Low-skill and high-skill automation, *Journal of Human Capital* 12 (2), 204–232.
- [Acemoglu, D., F. Zilibotti und P. Aghion \(2006\)](#), Distance to frontier, selection, and economic growth, *Journal of the European Economic Association* 4 (1), 37–74.
- [Adachi, D., D. Kawaguchi und Y.U. Saito \(2022\)](#), Robots and employment: Evidence from Japan, 1978–2017, *Journal of Labor Economics*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1086/723205>.
- [Aghion, P., A. Bergeaud, T. Boppart und S. Bunel \(2018\)](#), Firm dynamics and growth measurement in France, *Journal of the European Economic Association* 16 (4), 933–956.
- [Aghion, P., A. Bergeaud, T. Boppart, P.J. Klenow und H. Li \(2019\)](#), Missing growth from creative destruction, *American Economic Review* 109 (8), 2795–2822.
- [Aghion, P. und P. Howitt \(1992\)](#), A model of growth through creative destruction, *Econometrica* 60 (2), 323–351.
- [Ahlers, E. und V. Quispe Villalobos \(2022\)](#), Fachkräftemangel in Deutschland? Befunde der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2021/22, WSI Report 76, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- [Aiyar, S., A. Habib, D. Malacrino und A. Presbitero \(2023\)](#), Investing in friends: Geopolitical alignment and vulnerability to FDI relocation, IMF Working Paper, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC, im Erscheinen.
- [Albanesi, S., A. Dias da Silva, J.F. Jimeno, A. Lamo und A. Wabitsch \(2023\)](#), New technologies and jobs in Europe, NBER Working Paper 31357, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Alekseeva, L., J. Azar, M. Gine, S. Samila und B. Taska \(2021\)](#), The demand for AI skills in the labor market, *Labour economics* 71, 102002.
- [Alvarez-Cuadrado, F., N. Van Long und M. Poschke \(2017\)](#), Capital–labor substitution, structural change, and growth, *Theoretical Economics* 12 (3), 1229–1266.
- [Arntz, M., T. Gregory und U. Zierahn \(2019\)](#), Digitization and the future of work: Macroeconomic consequences, in: Zimmermann, K.F. (Hrsg.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, Springer International Publishing, Cham, 1–29.
- [Autor, D.H., F. Levy und R.J. Murnane \(2003\)](#), The skill content of recent technological change: An empirical exploration, *Quarterly Journal of Economics* 118 (4), 1279–1333.
- [BA \(2023\)](#), Fachkräfteengpassanalyse 2022, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Mai 2023, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [Bailey, M.A., A. Strezhnev und E. Voeten \(2017\)](#), Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data, *Journal of Conflict Resolution* 61 (2), 430–456.
- [Baldwin, R. \(2022\)](#), Globotics and macroeconomics: Globalisation and automation of the service sector, NBER Working Paper 30317, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Barro, R.J. \(2015\)](#), Convergence and modernisation, *Economic Journal* 125 (585), 911–942.
- [Barro, R.J. und X. Sala-i-Martin \(1997\)](#), Technological diffusion, convergence, and growth, *Journal of Economic Growth* 2 (1), 1–26.
- [Barro, R.J. und X. Sala-i-Martin \(1991\)](#), Convergence across states and regions, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 107–182.
- [Basu, S., J. Fernald, J. Fisher und M. Kimball \(2013\)](#), Sector-specific technical change, Working Paper, Federal Reserve Bank of San Francisco.

- Bates, T.W., K.M. Kahle und R.M. Stulz (2009), Why do U.S. firms hold so much more cash than they used to?, *Journal of Finance* 64 (5), 1985–2021.
- Bauer, F. et al. (2023), The market ramp-up of renewable hydrogen and its derivatives – the role of H2Global, FAU, eex, OTH und H2Global Policy Paper, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, European Energy Exchange AG, Ostbayerische Technische Hochschule und H2Global, Nürnberg, Leipzig, Regensburg und Hamburg.
- Baumol, W.J. (1967), Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis, *American economic review* 57 (3), 415–426.
- Becker, T., E. Biewen, D. Hüwel und S. Schultz (2023), Individual financial statements of non-financial firms (JANIS) 1997–2022, Metadata Version 11, FDSZ Data Report 2023–14, Deutsche Bundesbank, Forschungsdaten- und Servicezentrum, Frankfurt am Main.
- Bender, S., N. Bloom, D. Card, J. Van Reenen und S. Wolter (2018), Management practices, workforce selection, and productivity, *Journal of Labor Economics* 36 (S1), S371–S409.
- Bloom, N., C.I. Jones, J. Van Reenen und M. Webb (2020), Are ideas getting harder to find?, *American Economic Review* 110 (4), 1104–1144.
- Bloom, N. und J. Van Reenen (2007), Measuring and explaining management practices across firms and countries, *Quarterly Journal of Economics* 122 (4), 1351–1408.
- BMWK (2023), Fortschreibung der Nationalen Wasserstoffstrategie – NWS 2023, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.
- Boddin, D. und T. Kroege (2021), Structural change revisited: The rise of manufacturing jobs in the service sector, *Bundesbank Discussion Paper 38/2021*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Bond, S., J.A. Elston, J. Mairesse und B. Mulkay (2003), Financial factors and investment in Belgium, France, Germany, and the United Kingdom: A comparison using company panel data, *Review of Economics and Statistics* 85 (1), 153–165.
- Bond, S., D. Harhoff und J. Van Reenen (2005), Investment, R&D and financial constraints in Britain and Germany, *Annales d'Économie et de Statistique* (79/80), 433–460.
- Bontadini, F., C. Corrado, J. Haskel, M. Iommi und C. Jona-Lasinio (2023), EUKLEMS & INTANProd: Industry productivity accounts with intangibles – Sources of growth and productivity trends: Methods and main measurement challenges, Deliverable D2.3.1, LUISS Lab of European Economics, Rom.
- Borjas, G. (1996), The new economics of immigration, *Atlantic Monthly* 278 (5), 72–80.
- Breuer, S. und S. Elstner (2020), Germany's growth prospects against the backdrop of demographic change, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240 (5), 565–605.
- Brinca, P., J.B. Duarte und M. Faria-e-Castro (2021), Measuring labor supply and demand shocks during COVID-19, *European Economic Review* 139, 103901.
- Brynjolfsson, E., D. Li und L.R. Raymond (2023), Generative AI at work, NBER Working Paper 31161, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Brynjolfsson, E., D. Rock und C. Syverson (2021), The productivity J-curve: How intangibles complement general purpose technologies, *American Economic Journal: Macroeconomics* 13 (1), 333–372.
- Brynjolfsson, E., D. Rock und C. Syverson (2019), Artificial intelligence and the modern productivity paradox: A clash of expectations and statistics, in: Agrawal, A., J.S. Gans und A. Goldfarb (Hrsg.), *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*, University of Chicago Press, Chicago und London, 23–57.
- Bührle, T., K. Nicolay, C. Sprengel und S. Wickel (2023), Vom Steuerwettbewerb zur koordinierten globalen Unternehmensbesteuerung? Trends, Perspektiven und Belastungswirkungen, ZEW Gutachten, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München.
- Byrne, D.M., J.G. Fernald und M.B. Reinsdorf (2016), Does the United States have a productivity slowdown or a measurement problem?, *Brookings Papers on Economic Activity* 2016 (1), 109–182.
- Calligaris, S., M. Del Gatto, F. Hassan, G.I.P. Ottaviano und F. Schivardi (2018), The productivity puzzle and misallocation: an Italian perspective, *Economic Policy* 33 (96), 635–684.
- Cass, D. (1965), Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation, *Review of Economic Studies* 32 (3), 233–240.
- Caunedo, J., D. Jaume und E. Keller (2023), Occupational exposure to capital-embodied technical change, *American Economic Review* 113 (6), 1642–1685.

- Chaloux, T.** und **Y. Guillemette** (2019), The OECD potential output estimation methodology, OECD Economics Department Working Paper 1563, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Chan, J.C.C.** und **I. Jeliazkov** (2009), Efficient stimulation and integrated likelihood estimation in state space models, *International Journal of Mathematical Modelling and Numerical Optimisation* 1 (1/2), 101–120.
- Chatelain, J.-B., A. Generale, I. Hernando, U. Von Kalckreuth** und **P. Vermeulen** (2003), New findings on firm investment and monetary transmission in the euro area, *Oxford Review of Economic Policy* 19 (1), 73–83.
- Chen, K.** und **A. Irarrazabal** (2015), The role of allocative efficiency in a decade of recovery, *Review of Economic Dynamics* 18 (3), 523–550.
- Chen, K.** und **E. Wemy** (2015), Investment-specific technological changes: The source of long-run TFP fluctuations, *European Economic Review* 80, 230–252.
- Chui, M.** et al. (2023), The economic potential of generative AI: The next productivity frontier, McKinsey & Company, New York.
- Comin, D.** und **B. Hobijn** (2010), An exploration of technology diffusion, *American Economic Review* 100 (5), 2031–2059.
- Consentec** (2021), Funktionsgerechtere Netzentgelte im Stromnetz – Ansätze zur Annäherung regionaler Entgeltniveaus, Gutachten für das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein.
- Dauth, W., S. Findeisen, J. Südekum** und **N. Wößner** (2021), The adjustment of labor markets to robots, *Journal of the European Economic Association* 19 (6), 3104–3153.
- Dell’Acqua, F.** et al. (2023), Navigating the jagged technological frontier: Field experimental evidence of the effects of AI on knowledge worker productivity and quality, HBS Working Paper 24–013, Harvard Business School Technology & Operations Management, Boston, MA.
- Dell’Ariccia, G., D. Kadyrzhanova, C. Minoiu** und **L. Ratnovski** (2021), Bank lending in the knowledge economy, *Review of Financial Studies* 34 (10), 5036–5076.
- dena** (2023), Geschäftsmodelle für dezentrale Wasserstoffkonzepte – Zeit zum Nachsteuern, Studie, Deutsche Energie-Agentur, Berlin.
- Dengler, K.** und **B. Matthes** (2021), Folgen des technologischen Wandels für den Arbeitsmarkt: Auch komplexere Tätigkeiten könnten zunehmend automatisiert werden, IAB-Kurzbericht 13/2021, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank** (2023a), Direktinvestitionsstatistiken, <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452>, abgerufen am 16.10.2023.
- Deutsche Bundesbank** (2023b), Finanzierungsrechnung Juni 2023, Statistische Fachreihe, Frankfurt am Main.
- Díez, F.J., D. Malacrino** und **I. Shibata** (2022), The divergent dynamics of labor market power in Europe, IMF Working Paper WP/22/247, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Duernecker, G.** und **M. Sanchez-Martinez** (2023), Structural change and productivity growth in Europe – Past, present and future, *European Economic Review* 151, 104329.
- Dullien, S., K. Rietzler, M. Grömling, M. Hüther** und **M. Jung** (2019), Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock? – Replik und Erwiderung, *Wirtschaftsdienst* 99 (4), 286–294.
- Eaton, J.** und **S. Kortum** (2001), Trade in capital goods, *European Economic Review* 45 (7), 1195–1235.
- Egerer, J., N. Farhang-Damghani, V. Grimm** und **P. Runge** (2023a), The industry transformation from fossil fuels to hydrogen will reorganize value chains: Big picture and case studies for Germany, SSRN Scholarly Paper 4390325, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Egerer, J., V. Grimm, K. Niazmand** und **P. Runge** (2023b), The economics of global green ammonia trade – “Shipping Australian wind and sunshine to Germany”, *Applied Energy* 334, 120662.
- EIB** (2021), Investment report 2021/2022: Recovery as a springboard for change, European Investment Bank, Luxemburg.
- EPSC** (2018), The state of investment in Europe and the world, European Political Strategy Centre.

[Europäische Kommission \(2023a\)](#), Spring 2023 economic forecast: An improved outlook amid persistent challenges, European Economy Institutional Paper 200, Brüssel.

[Europäische Kommission \(2023b\)](#), Glossary: High-tech classification of manufacturing industries, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:High-tech_classification_of_manufacturing_industries, abgerufen am 2.10.2023.

[Europäische Kommission \(2023c\)](#), The EU-New Zealand trade agreement, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement_en, abgerufen am 4.7.2023.

[Europäisches Parlament \(2023\)](#), KI-Gesetz: erste Regulierung der künstlichen Intelligenz, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20230601ST093804/ki-gesetz-erste-regulierung-der-kunstlichen-intelligenz>, abgerufen am 5.10.2023.

[EZB \(2023\)](#), Survey on the access to finance of enterprises (SAFE) in the euro area – October 2022 to March 2023, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

[Falato, A., D. Kadyrzhanova und J.W. Sim \(2022\)](#), Rising intangible capital, shrinking debt capacity, and the U.S. corporate savings glut, *Journal of Finance* 77 (5), 2799–2852.

[Felten, E., M. Raj und R. Seamans \(2023\)](#), How will language modelers like ChatGPT affect occupations and industries?, arXiv 2303.10130, arXiv.

[Flach, L., J.K. Gröschl, M. Steininger, F. Teti und A. Baur \(2021\)](#), Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, ifo Institut, München.

[Fletcher, K. et al. \(2023\)](#), Germany's foreign direct investment, IMF Working Paper, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC, im Erscheinen.

[Frank, M.Z. und V.K. Goyal \(2008\)](#), Trade-off and pecking order theories of debt, in: Eckbo, B.E. (Hrsg.), *Handbook of Empirical Corporate Finance*, Handbooks in Finance, Bd. 2, Elsevier, San Diego, 135–202.

[Galor, O. \(2011\)](#), *Unified growth theory*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

[Gemeinschaftsdiagnose \(2017\)](#), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2017: Aufschwung weiter kräftig – Anspannungen nehmen zu, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Berlin.

[Gittleman, M., T. ten Raa und E.N. Wolff \(2006\)](#), The vintage effect in TFP-growth: An analysis of the age structure of capital, *Structural Change and Economic Dynamics* 17 (3), 306–328.

[Gopinath, G., Ş. Kalemli-Özcan, L. Karabarbounis und C. Villegas-Sanchez \(2017\)](#), Capital allocation and productivity in South Europe, *Quarterly Journal of Economics* 132 (4), 1915–1967.

[Gordon, R.J. \(2017\)](#), *The rise and fall of American growth: The U.S. standard of living since the civil war*, *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press.

[Gordon, R.J. \(2012\)](#), Is U.S. economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds, NBER Working Paper 18315, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

[Grömling, M., M. Hüther und M. Jung \(2019\)](#), Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock?, *Wirtschaftsdienst* 99 (1), 25–31.

[Gühler, N. und O. Schmalwasser \(2020\)](#), Anlagevermögen, Abschreibungen und Abgänge in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 3/2020, 76–89.

[Hamilton, J.D. \(2018\)](#), Why you should never use the Hodrick-Prescott filter, *Review of Economics and Statistics* 100 (5), 831–843.

[Handke, S. \(2021\)](#), Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Öffentlichkeit als Reformkatalysator, Konferenzpapier, Workshop Gemeinschaften in Neuen Medien (GeNeMe), Dresden, 7. Oktober.

[Hatton, T.J. und S.W. Price \(1999\)](#), Migration, migrants and policy in the United Kingdom, IZA Discussion Paper 81, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

[Hatzius, J., J. Briggs, D. Kodnani und G. Pierdomenico \(2023\)](#), The potentially large effects of artificial intelligence on economic growth, *Global Economics Analyst*, Goldman Sachs Economics Research, New York.

[Havik, K. et al. \(2014\)](#), The production function methodology for calculating potential growth rates & output gaps, *European Economy – Economic Paper* 535, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

- [Hochmuth, B., B. Kohlbrecher, Christian Merkl und H. Gartner \(2019\)](#), Hartz IV and the decline of German unemployment: A macroeconomic evaluation, IZA Discussion Paper 12260, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- [Hodrick, R.J. und E.C. Prescott \(1997\)](#), Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation, *Journal of Money, Credit and Banking* 29 (1), 1–16.
- [Hoekman, B.M. \(2022\)](#), Digital trade – Opportunities and challenges, Note to the UN and WTO, UN-OHRLS, WTO, EIF.
- [Hsieh, C.-T. und P.J. Klenow \(2009\)](#), Misallocation and manufacturing TFP in China and India, *Quarterly Journal of Economics* 124 (4), 1403–1448.
- [Hulten, C.R. \(1992\)](#), Growth accounting when technical change is embodied in capital, *American Economic Review* 82 (4), 964–980.
- [Huneus, F. und I.S. Kim \(2021\)](#), The effects of firms' lobbying on resource misallocation, MIT Political Science Department Research Paper 2018–23, aktualisierte Version von Mai 2021, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- [IWF \(2023\)](#), World Economic Outlook, April 2023: A rocky recovery, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- [Jaffe, A.B. \(1989\)](#), Real effects of academic research, *American Economic Review* 79 (5), 957–970.
- [Jensen, J.B., R.H. McGuckin und K.J. Stiroh \(2001\)](#), The impact of vintage and survival on productivity: Evidence from cohorts of U.S. manufacturing plants, *Review of Economics and Statistics* 83 (2), 323–332.
- [Jones, B.F. und X. Liu \(2022\)](#), A framework for economic growth with capital-embodied technical change, NBER Working Paper 30459, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Jones, C.I. \(2017\)](#), The productivity growth slowdown in advanced economies, ECB Forum on Central Banking – Investment and growth in advanced economies, Europäische Zentralbank, Sintra, 26.–28. Juni 2017, 313–323.
- [Jorgenson, D.W. \(1966\)](#), The embodiment hypothesis, *Journal of Political Economy* 74 (1), 1–17.
- [Jovanovic, B. und R. Robb \(1997\)](#), Solow vs. Solow: Machine prices and development, NBER Working Paper 5871, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Kerr, S.P. und W.R. Kerr \(2018\)](#), Immigrant entrepreneurship in America: Evidence from the survey of business owners 2007 & 2012, NBER Working Paper 24494, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Knetsch, T.A. \(2013\)](#), Ein nutzungskostenbasierter Ansatz zur Messung des Faktors Kapital in aggregierten Produktionsfunktionen, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233 (5–6), 638–660.
- [Koopmans, T.C. \(1963\)](#), On the concept of optimal economic growth, in: Johansen, J. (Hrsg.), *The Econometric Approach to Development Planning*, North Holland, Amsterdam, 225–287.
- [Lagomarsino, E. \(2020\)](#), Estimating elasticities of substitution with nested CES production functions: Where do we stand?, *Energy Economics* 88, 104752.
- [Landais, C. et al. \(2023\)](#), The inflation reduction act: How should the EU react?, Joint statement of the Conseil d'analyse économique, the Franco-German Council of Economic Experts, and the German Council of Economic Experts, Wiesbaden, Paris.
- [Lane, M., M. Williams und S. Broecke \(2023\)](#), The impact of AI on the workplace: Main findings from the OECD AI surveys of employers and workers, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 288, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [Lapuente, V. und S. Van de Walle \(2020\)](#), The effects of new public management on the quality of public services, *Governance* 33 (3), 461–475.
- [Lee, Y.S., T. Kim, S. Choi und W. Kim \(2022\)](#), When does AI pay off? AI-adoption intensity, complementary investments, and R&D strategy, *Technovation* 118, 102590.
- [von der Leyen, U. \(2023\)](#), Rede der Präsidentin zu den Beziehungen zwischen der EU und China vor dem Mercator Institute for China Studies und dem European Policy Centre, Rede, Brüssel, 30. März.
- [Lucas, R.E. \(1988\)](#), On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics* 22 (1), 3–42.

- Luttmer, E.G.J. (2011), On the mechanics of firm growth, *Review of Economic Studies* 78 (3), 1042–1068.
- Mankiw, N.G., D. Romer und D.N. Weil (1992), A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 107 (2), 407–437.
- Mayer, M. (2021), Fachkräfteengpässe und Zuwanderung aus Unternehmenssicht in Deutschland 2021: Stärkerer Anstieg als im Vorjahr angenommen, *Policy Brief Migration* 11/2021, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Melitz, M.J. und S. Polanec (2015), Dynamic Olley-Pakes productivity decomposition with entry and exit, *RAND Journal of Economics* 46 (2), 362–375.
- Melvin, J.R. (1989), Trade in producer services: A Heckscher-Ohlin approach, *Journal of Political Economy* 97 (5), 1180–1196.
- Michelsen, C. und S. Junker (2023), Alternder Kapitalstock: Wettbewerbsfähigkeit steht auf der Kippe, *vfa Economic Policy Brief* 05/23, Verband Forschender Arzneimittelhersteller, Berlin.
- Midrigan, V. und D.Y. Xu (2014), Finance and misallocation: Evidence from plant-level data, *American Economic Review* 104 (2), 422–458.
- Moore, G.E. (1998), Cramming more components onto integrated circuits, *Proceedings of the IEEE* 86 (1), 82–85.
- Nakamura, H. (2009), Micro-foundation for a constant elasticity of substitution production function through mechanization, *Journal of Macroeconomics* 31 (3), 464–472.
- NKR (2022), *Jahresbericht 2022 – Bürokratieabbau in der Zeitenwende*, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.
- Ochsner, C. (2023), *btsm – Flexible Bayesian time series estimation and prediction in R*, mimeo.
- Ochsner, C., V. Grimm, T. Kroeger und L. Other (2023a), Promoting German economic growth in the (very) long run, *Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Wiesbaden, im Erscheinen.
- Ochsner, C., L. Other, E. Thiel und C. Zuber (2023b), Understanding Germany's economic growth outlook, *Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Wiesbaden, im Erscheinen.
- OECD (2023), *OECD.AI policy observatory*, <https://oecd.ai/en/data>, abgerufen am 27.9.2023.
- Peng, S., E. Kalliamvakou, P. Cihon und M. Demirel (2023), The impact of AI on developer productivity: Evidence from GitHub Copilot, *arXiv* 2302.06590, arXiv.
- Ramsey, F.P. (1928), A mathematical theory of saving, *Economic Journal* 38 (152), 543–559.
- Reis, R. (2013), The mystique surrounding the central bank's balance sheet, applied to the European crisis, *American Economic Review* 103 (3), 135–140.
- Restuccia, D. und R. Rogerson (2017), The causes and costs of misallocation, *Journal of Economic Perspectives* 31 (3), 151–174.
- Restuccia, D. und R. Rogerson (2008), Policy distortions and aggregate productivity with heterogeneous establishments, *Review of Economic Dynamics* 11 (4), 707–720.
- Romer, P.M. (1994), The origins of endogenous growth, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 3–22.
- Romer, P.M. (1990), Endogenous technological change, *Journal of Political Economy* 98 (5), S71–S102.
- Ruzic, D. und S.-J. Ho (2023), Returns to scale, productivity measurement, and trends in U.S. manufacturing misallocation, *Review of Economics and Statistics* 105 (5), 1287–1303.
- Sakellaris, P. und D.J. Wilson (2004), Quantifying embodied technological change, *Review of Economic Dynamics* 7 (1), 1–26.
- Sala-i-Martin, X. und J. Sachs (1991), Fiscal federalism and optimum currency areas: Evidence for Europe from the United States, *NBER Working Paper* 3855, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Sauer, S. und T. Wollmershäuser (2021), Fachkräftemangel wird zunehmend zur Belastung für die deutsche Wirtschaft, *ifo Schnelldienst digital* 17 / 2021, ifo Institut, München.

- Schlegel, T., C. Pfister, D. Harhoff und U. Backes-Gellner (2022), Innovation effects of universities of applied sciences: an assessment of regional heterogeneity, *Journal of Technology Transfer* 47 (1), 63–118.
- Schmalwasser, O. und M. Schidlowski (2006), Kapitalstockrechnung in Deutschland, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 11/2006, 1107–1123.
- Shackleton, R. (2018), Estimating and projecting potential output using CBO's forecasting growth model, CBO Working Paper 2018–03, Congressional Budget Office, Washington, DC.
- Sinn, H.-W., C. Holzer, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, *ifo Schnelldienst* 59 (2), 6–27.
- Solow, R.M. (1956), A contribution to the theory of economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 70 (1), 65–94.
- Statistisches Bundesamt (2023), 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung Annahmen und Ergebnisse, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html>, abgerufen am 25.7.2023.
- Stöllinger, R. und D. Guarascio (2023), Comparative advantages in the digital era–A Heckscher-Ohlin-Vanek approach, *International Economics* 175, 63–89.
- Sullivan, J. (2023), Remarks by national security advisor Jake Sullivan on renewing American economic leadership at the Brookings Institution, Rede, Washington, DC, 27. April.
- SVR Wirtschaft (2023a), Stellungnahme des SVR Wirtschaft zu den Referentenentwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- SVR Wirtschaft (2023b), Der Inflation Reduction Act: Ist die neue US-Industriepolitik eine Gefahr für Europa?, Policy Brief 1/2023, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Wolff, E.N. (1996), The productivity slowdown: The culprit at last? Follow-up on Hulten and Wolff, *American Economic Review* 86 (5), 1239–1252.
- Xue, J. und C.K. Yip (2013), Aggregate elasticity of substitution and economic growth: A synthesis, *Journal of Macroeconomics* 38 A, 60–75.
- Yi, M., S. Müller und J. Stegmaier (2023), Industry mix, local labor markets, and the incidence of trade shocks, *Journal of Labor Economics*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1086/724569>.



KAPITALMARKT IN DEUTSCHLAND UND DER EU: POTENZIALE BESSER NUTZEN

I. Überblick und Motivation

II. Ziele: Warum gut entwickelte Kapitalmärkte wichtig sind

1. Wachstum fördern durch Reallokation und Innovation
2. Diversifikation von Risiken verbessern
3. Kapitalmärkte können Investitionsfinanzierung fördern

III. Ausgangslage: Kapitalmärkte in Europa

1. Unternehmensfinanzierung stark von Banken abhängig
2. Institutionelle Anleger von geringer Bedeutung
3. Haushalte mit geringer Kapitalmarkteteiligung
4. Europäische Kapitalmärkte weiter fragmentiert

IV. Handlungsoptionen: Liquidität und Kapitalmarktintegration verbessern

1. Unternehmensfinanzierung über Kapitalmärkte vereinfachen
2. Institutionelle Anleger stärken
3. Haushalte am Kapitalmarkt beteiligen
4. Europäische Kapitalmärkte stärker integrieren

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Gut entwickelte und liquide Kapitalmärkte können Wachstum fördern, Risiken diversifizieren und Haushalten renditestarke Anlagemöglichkeiten bieten.
- Kapitalmärkte in der EU sind jedoch fragmentiert und wenig entwickelt. Daher sollten die Kapitalmarktinstitutionen gestärkt und institutionelle Rahmenbedingungen harmonisiert werden.
- In Deutschland sind Unternehmen stark von Bankkrediten abhängig und es fehlt an Wagniskapital. Institutionelle Investoren, wie Pensionsfonds, sollten stärker zur kapitalmarktbasierten Unternehmensfinanzierung beitragen.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Gut entwickelte und liquide Kapitalmärkte fördern langfristiges Wachstum, indem sie die produktivitätssteigernde Kapitalreallokation beschleunigen und innovative Unternehmen finanzieren. Integrierte Kapitalmärkte helfen, Risiken zu diversifizieren, und erweitern die Finanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen. Breit gestreute Anlageportfolios bieten Haushalten attraktive Renditen, z. B. für die Altersvorsorge.

Unternehmen in Deutschland und Europa finanzieren sich bisher stark über Bankkredite. Ein **verbesserter Zugang zu Kapitalmärkten würde ihre Finanzierungsmöglichkeiten erweitern**, vor allem für Unternehmen, die Kapital für Wachstum, Innovation und den Aufbau von Produktionskapazitäten benötigen. Der Abbau der steuerlichen Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital würde die Eigenkapitalfinanzierung stärken. Verbriefungen können eine Brücke zwischen Bank- und Kapitalmarktfinanzierung bilden. Während eine starke Lockerung der Regulierungen für Verbriefungen nicht angezeigt ist, wären regulatorische Anpassungen sinnvoll.

Das **Volumen von Wagniskapital für Start-ups ist gestiegen. Es besteht** jedoch weiterhin **Nachholbedarf**, vor allem **bei der Spätphasenfinanzierung**. Neue Initiativen mit staatlicher Kofinanzierung wie der Zukunftsfonds sind ein erster Schritt, diesem Marktsegment das nötige Volumen zu verschaffen. Gleichzeitig müssen die Exit-Optionen für Wagniskapitalgeber verbessert werden.

Die Kapitalmärkte in Deutschland und vielen anderen EU-Mitgliedstaaten sind im Vergleich zu den USA schwach entwickelt. **Tiefe und Liquidität**, die typischerweise **durch große institutionelle Investoren** sichergestellt werden, **sind gering**. Pensionsfonds oder Versicherungen investieren zu selten direkt in Unternehmen. Der Abbau regulatorischer Hemmnisse, wie quantitativer Anlagegrenzen, kann ihre Investitionen langfristig erhöhen, dürfte aber nicht ausreichend sein, um das Anlageverhalten dieser Investoren wesentlich zu ändern.

Der **Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge**, in Deutschland z. B. in Form eines öffentlichen Pensionsfonds mit Opt-out, **kann einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des Kapitalmarktes leisten**. Hierdurch könnte eine Anlagemöglichkeit mit attraktiven Renditen und geringem Risiko breiten Bevölkerungsteilen angeboten werden, die bisher kaum am Kapitalmarkt teilnehmen. Ein solcher Fonds kann **zur Entwicklung einer Aktienkultur beitragen**. Haushalte in Europa, und noch stärker in Deutschland, halten einen Großteil ihres Finanzvermögens in Form von Bankeinlagen und Bargeld. Um bereits Jugendliche mit dem Kapitalmarkt vertraut zu machen, wäre, neben der Verbesserung der Finanzbildung, ein „Startkapital“ für Kinder vielversprechend.

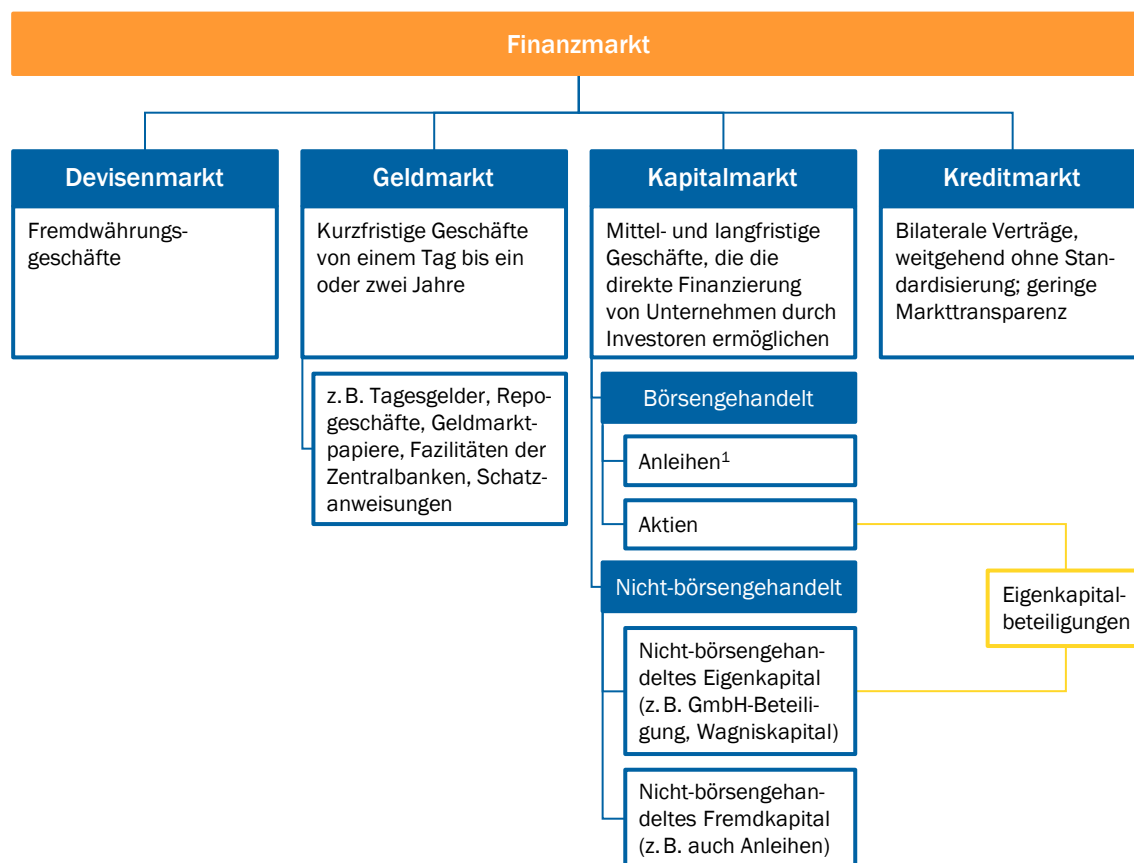
Bislang sind die europäischen Kapitalmärkte national fragmentiert, insbesondere gibt es große nationale Unterschiede bei der Unternehmensberichterstattung und beim Insolvenzrecht, sowie steuerliche Hemmnisse für grenzüberschreitende Anlagen. Die **Europäische Wertpapieraufsicht ESMA zu stärken**, könnte die Kapitalmarktintegration verbessern, z. B. durch die einheitliche Anwendung regulatorischer Vorschriften.

I. ÜBERBLICK UND MOTIVATION

185. **Finanzmärkte** spielen eine wichtige Rolle für die Realwirtschaft, insbesondere für die Finanzierung von Unternehmen. Verschiedene Arten von Finanzmärkten nehmen unterschiedliche Funktionen ein. Auf Kapitalmärkten, zu denen insbesondere die Aktien- und Anleihemärkte zählen, finanzieren sich Unternehmen direkt bei Investoren, während sie sich auf Kreditmärkten vorwiegend über Banken als Intermediäre finanzieren. [ABBILDUNG 63](#) Kapitalmarktakteure und Banken **verringern durch Monitoring und Screening die Informationsasymmetrien** zwischen Unternehmen und Kapitalgebern und reduzieren somit **Finanzierungsbeschränkungen**. Unternehmen können dadurch **mehr profitable Investitionen tätigen**. Gut entwickelte Finanzmärkte erleichtern zudem die **Reallokation von Kapital** von wenig zu hoch produktiven Unternehmen oder Wirtschaftszweigen. Außerdem ermöglichen sie die **Finanzierung von**

▸ ABBILDUNG 63

Kapitalmarkt als Teilbereich des Finanzmarkts



1 – Schuldverschreibungen werden in der Regel als Synonym für Anleihen verwendet. Gleichzeitig werden Schuldverschreibungen häufig als Übersetzung für den englischen Begriff „debt securities“ genutzt, der in IWF- und OECD-Datensätzen breiter definiert ist und beispielsweise Wechsel, Anleihen, handelbare Einlagenzertifikate, forderungsbesicherte Wertpapiere, Geldmarktinstrumente und ähnliche Instrumente umfasst (IWF, 2009). Damit umfassen Schuldverschreibungen sowohl Kapital- als auch Geldmarktinstrumente.

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 23-422-01

Innovationen und neuen Technologien. Dies steigert die gesamtwirtschaftliche Produktivität und das langfristige Wachstum. [↪ ZIFFER 197](#)

186. Allerdings sind nicht alle Finanzierungsinstrumente gleichermaßen wachstumsfördernd. **Ist der Anteil der Bankenfinanzierung bereits sehr hoch**, wie in den meisten europäischen Volkswirtschaften, sind von einer **Ausweitung der Kreditvergabe kaum Wachstumsimpulse** zu erwarten (Demirguc-Kunt et al., 2013; Gambacorta et al., 2014; Cournède und Denk, 2015). Solche Impulse dürften eher von einer Stärkung der bisher weniger ausgebildeten Kapitalmärkte ausgehen. Gerade für die Finanzierung riskanter Innovationen sind Aktienmärkte und Wagniskapital, als kapitalmarktnahe Finanzierungsform für junge Wachstumsunternehmen (Start-ups), besonders geeignet. Zahlreiche Studien machen deutlich, dass junge innovative Unternehmen, die Wagniskapital für Wachstum benötigen, überproportional zur gesamtwirtschaftlichen Innovation beitragen (Kortum und Lerner, 2000; Akcigit et al., 2022; Schnitzer und Watzinger, 2022). [↪ ZIFFER 198](#)

187. Auch für **Investitionen** im Rahmen der anstehenden **digitalen und grünen Transformation sind Kapitalmärkte sehr wichtig**. [↪ ZIFFERN 109, 125 UND 145](#) Denn öffentliche Mittel reichen dafür bei Weitem nicht aus, und Banken halten sich angesichts hoher Risiken und großer Unsicherheit, beispielsweise darüber, welche der neuen Technologien sich am Ende durchsetzen wird, mit der Kreditvergabe zurück. Investoren an Kapitalmärkten, insbesondere am Aktien- und Wagniskapitalmarkt, können diese riskanteren Projekte eher finanzieren.

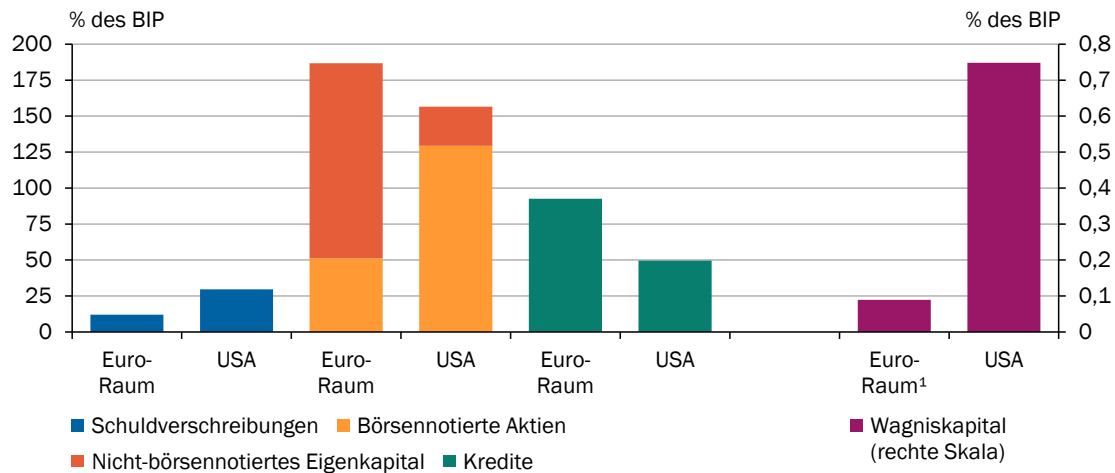
188. Die **Integration bislang segmentierter nationaler Kapitalmärkte** in Europa kann die **Liquidität** auf den Kapitalmärkten **erhöhen** und die **Risikodiversifizierung verbessern**. Einkünfte aus diversifizierten grenzüberschreitenden Kapitalanlagen schwanken weniger stark als Einkünfte aus nationalen Anlagen. Zudem können **Finanzierungsrisiken durch Diversifikation verringert werden**. Ein integrierter Kapitalmarkt bietet Unternehmen ein breiteres Spektrum von Finanzierungsmöglichkeiten. Dies reduziert ihre Abhängigkeit vom Zustand des lokalen Kreditmarkts und führt dazu, dass Schocks, etwa durch Kreditausfälle, weniger stark auf die Realwirtschaft übergreifen (Véron und Wolff, 2015; Hoffmann, 2020). Staaten, die stärker kapitalmarktbasierter Finanzierungsstrukturen aufweisen, erholen sich nach Krisen schneller (Allard und Blavy, 2011). [↪ ZIFFER 204](#)

Kapitalmärkte in Europa: Fragmentiert und schwach entwickelt

189. **Im Euro-Raum** sind die **Kapitalmärkte fragmentiert und schwach entwickelt**. Das wird insbesondere im Vergleich zu den USA deutlich. Unternehmen finanzieren sich in Europa nur zu einem relativ kleinen Teil mit Kapitalmarktinstrumenten wie börsennotierten Aktien, Schuldverschreibungen oder Wagniskapital. Stattdessen spielen **Bankkredite** eine sehr **wichtige Rolle**. [↪ ABBILDUNG 64](#) Anders als der Kapitalmarkt, auf dem Unternehmen sowohl Eigen- als auch Fremdkapital aufnehmen können, stellt der Kreditmarkt ausschließlich Fremdkapital zur Verfügung. Die Fremdkapitalquote der Unternehmen ist vor allem in Deutschland vergleichsweise hoch. Neben den wenig ausgebildeten Kapital-

▸ **ABBILDUNG 64**

Finanzierungsinstrumente nichtfinanzieller Unternehmen im Euro-Raum und den USA im Jahr 2022



1 – Ohne Malta und Zypern.

Quellen: EZB, OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-408-01

Daten zur Abbildung

märkten dürfte dies an steuerlichen Anreizen, wie der Begünstigung von Fremd- gegenüber Eigenkapital liegen. Zudem nehmen im Euro-Raum Unternehmen Eigenkapital nur in relativ geringem Umfang über die Börse und viel stärker direkt von den Gesellschaftern auf als in den USA. Dieses nicht-börsennotierte Eigenkapital ist zwar dem Kapitalmarkt zuzuordnen, aber oft kaum liquide. Daher führt diese Art der Unternehmensfinanzierung zu niedrigeren Unternehmensbewertungen (Ljungqvist und Richardson, 2003; Franzoni et al., 2012).

190. Ein **verbesserter Zugang zu Kapitalmärkten** würde kapitalmarkt-basierte Finanzierungsinstrumente für **Unternehmen** attraktiver machen und somit ihre **Finanzierungsmöglichkeiten erweitern**. So könnte beispielsweise die vereinfachte Ausgabe von Aktien und Anleihen die Kosten eines Börsengangs oder einer Anleiheemission senken und dürfte diese Finanzierungsformen für einen größeren Kreis von Unternehmen attraktiv machen. Jüngste Vorhaben wie das Zukunftsfinanzierungsgesetz in Deutschland oder der Listing Act der Europäischen Union (EU) sind erste Schritte, um diese Wirkung zu erzielen. Schließlich kann eine Reform der Unternehmensteuern, die die Benachteiligung von Eigen- gegenüber Fremdkapital abschafft, die Attraktivität der Eigenkapitalfinanzierung erhöhen. Dies würde die Nachfrage der Unternehmen nach Eigenkapital erhöhen und die Kapitalmärkte stärken. Zugleich könnten größere Eigenkapitalpuffer aufgebaut werden, die das Insolvenzrisiko der Unternehmen senken. ▸ [ZIFFER 248](#)

191. Selbst mit einem besseren Kapitalmarktzugang wäre eine direkte Finanzierung über den börsengehandelten Kapitalmarkt allerdings oft mit hohen Fixkosten verbunden. Diese Kosten stellen für manche Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), eine wesentliche Hürde dar. Hier können **Verbriefungen eine Brücke zur Kapitalmarktfinanzierung herstellen**. Unternehmen würden zwar weiterhin Bankkredite aufnehmen, Banken könnten diese Kredite aber verbrieft und veräußern und somit ihre Finanzierungskosten

senken und ihre Kreditvergabekapazität ausweiten. Dies würde sich wiederum günstig auf die Kreditkonditionen auswirken und die Finanzierungskosten der Unternehmen senken. Der Verbriefungsmarkt in Europa macht bisher jedoch nur 2 % der Bilanzsumme europäischer Banken aus (ESRB, 2022). Diese verwenden Verbriefungen in hohem Umfang als Sicherheit, um sich bei der Europäischen Zentralbank (EZB) zu refinanzieren (Levitin, 2023).

Im Vergleich zu den USA ist der **europäische Verbriefungsmarkt recht klein**. [↘ ZIFFER 220](#) Das liegt zuallererst an institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere daran, dass staatliche Garantiegeber wie in den USA fehlen. Darüber hinaus dürfte die Existenz alternativer Finanzierungsquellen wie vor allem Pfandbriefe, die Marktfragmentierung in Europa sowie mögliche Reputationsbedenken im Nachgang der Finanzkrise von Bedeutung sein. Substanzielle Unterschiede in der Regulierung sind hingegen nicht zu erkennen (Levitin, 2023). Gleichwohl gibt es Verbesserungspotenzial beim regulatorischen Rahmenwerk für Verbriefungen. [↘ ZIFFER 253](#) Um einen paneuropäischen Verbriefungsmarkt zu schaffen, dürften Angleichungen im Rechts- und Steuersystem nötig sein. Hilfreich wären zudem Banken, die in mehreren Ländern aktiv sind und somit auf länderübergreifende Vermögenswerte zurückgreifen könnten. Die Vollendung der Europäischen Bankenunion würde dies erleichtern. [↘ ZIFFER 254](#)

192. Eine weitere Facette der schwach entwickelten europäischen Kapitalmärkte ist, dass es dort immer noch an Finanzierungsoptionen insbesondere für junge Wachstumsunternehmen (Start-ups) mangelt. **Die Bereitstellung von Wagniskapital hat sich in Europa im Bereich der Frühphasenfinanzierung in den vergangenen Jahren zwar deutlich verbessert**. In der anschließenden Spätphasenfinanzierung fehlen jedoch weiterhin institutionelle Investoren für großvolumige Finanzierungsrunden. Neue Initiativen wie der Zukunftsfonds in Deutschland sollen Möglichkeiten zur Wachstumsfinanzierung schaffen. Eine solche temporäre staatliche Kofinanzierung erscheint sinnvoll, um diesen Markt aufzubauen. Dadurch würde sich die im internationalen Vergleich ohnehin große Bedeutung öffentlicher Kapitalgeber im europäischen Wagniskapitalssystem allerdings weiter erhöhen. Ziel der öffentlichen Förderung im Wagniskapitalmarkt sollte daher eine Stärkung der Anreize für private Investoren sein. Dies kann durch eine öffentlich-private Risikoteilung gelingen (Brander et al., 2015). **Handlungsbedarf besteht zudem noch bei den Ausstiegsmöglichkeiten (Exit-Optionen) für Wagniskapitalinvestoren**. Bisher finden großvolumige Börsengänge insbesondere in den USA statt. Paneuropäische Börsenplätze und tiefere Kapitalmärkte könnten die Attraktivität von Initial Public Offerings (IPO) in Europa erhöhen. [↘ ZIFFER 258](#)
193. **Tiefe und liquide Kapitalmärkte** brauchen institutionelle Investoren mit großem Anlagevolumen sowie internes Know-how für die Finanzierung und Umsetzung großer Investitionsprojekte. [↘ ZIFFER 228](#) So können Projekte oder Unternehmen mit hohem Kapitalbedarf effizient finanziert werden. Der Abbau bestimmter regulatorischer Vorschriften, wie z. B. quantitativer Anlagegrenzen, kann institutionellen Investoren Direktinvestitionen etwa in Unternehmensanleihen oder Aktien erleichtern. Würden man das Marktvolumen relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) von Schweden, dem EU-Mitgliedsstaat mit den höchsten

Wagniskapitalinvestitionen relativ zum BIP, erreichen wollen, dann müssten die deutschen Pensionsfonds mittelfristig etwa 0,5 % ihres Portfolios zusätzlich in Wagniskapital investieren. In Deutschland könnte mit einem öffentlich verwalteten Pensionsfonds, der eine ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge anbietet, ein solcher großer institutioneller Investor geschaffen werden. [↘ ZIFFER 454](#)

194. Eine stärkere Kapitalmarkteteiligung von Haushalten kann diesen renditestärkere Anlagemöglichkeiten bieten. Die realisierten **Renditen auf Aktien** waren in Industriestaaten neben jenen auf ein diversifiziertes Portfolio von Wohnimmobilien **auf lange Sicht am höchsten** (Jordà et al., 2019). Zudem haben breit gestreute Aktienanlagen ein sehr geringes Verlustrisiko. Das Verlustrisiko eines globalen Aktienindex lag im 20. Jahrhundert deutlich unter dem Verlustrisiko auf nationalen Aktienmärkten und bot somit eine Anlagemöglichkeit mit geringem Risiko (Jorion, 2003). **Haushalte**, die am **Aktienmarkt** partizipieren, können leichter **Vermögen für die Altersvorsorge aufbauen** (Lusardi und Mitchell, 2007). Viele Haushalte beteiligen sich jedoch nur sehr zurückhaltend am Kapitalmarkt oder wählen Portfolios mit niedrigen Renditen (van Rooij et al., 2011; Behrman et al., 2012). Dieses oftmals durch intransparente Kapitalmarktprodukte und fehlende Finanzbildung (Financial Literacy) verursachte Verhalten kann die Vermögensungleichheit erhöhen (Favilukis, 2013; Lusardi et al., 2017; Xavier, 2021). Um die Finanzbildung in frühen Schuljahren zu stärken, könnten Kapitalmarkt- und Börsenspiele angeboten werden (Harter und Harter, 2010; Hinojosa et al., 2010). Für Erwachsene wäre Finanzbildung am Arbeitsplatz am effektivsten, um das Kapitalmarktwissen zu verbessern. [↘ ZIFFER 265](#) Die Einführung eines Startkapitals für Kinder, das am Kapitalmarkt angelegt wird, würde den Zugang zum Kapitalmarkt bereits früh verankern. [↘ ZIFFER 266](#) Auch eine Reform der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge würde die Kapitalmarkteteiligung von Haushalten und ihre praktische Lernerfahrung deutlich erhöhen. [↘ ZIFFER 454](#)
195. Der freie Kapitalverkehr zählt seit 1994 zu den vier Grundfreiheiten der EU. **Die europäischen Kapitalmärkte sind** über 20 Jahre nach der vollständigen Einführung des Euro **nach wie vor stark fragmentiert**. Nach Einschätzung der EZB befindet sich die Integration der Kapitalmärkte im Euro-Raum aktuell immer noch auf dem Niveau von Mitte der 2000er-Jahre. Zwischenzeitlich war sie infolge der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise sogar stark zurückgegangen (EZB, 2022). Fortschritte bei der Integration wurden bei der Bankenunion erzielt, wenngleich hier in den Bereichen der Einlagensicherung und Abwicklung notleidender Banken noch Handlungsbedarf besteht (JG 2022 Ziffern 256 ff.). Die Fragmentierung der Kapitalmärkte und der ausgeprägte Fokus auf den heimischen Markt (Home Bias), sowohl bei Privatanlegern als auch bei institutionellen Investoren, führen in der EU dazu, dass Risiken oft nicht ausreichend diversifiziert sind (Darvas und Schoenmaker, 2017; Vivar et al., 2020). Somit bleiben die Möglichkeiten zur Risikoteilung bei asymmetrischen Schocks oft ungenutzt. [↘ ZIFFER 242](#) Eine europaweit standardisierte Berichterstattung und Rechnungslegung von Unternehmen würde es Investoren erlauben, Risiken einzelner Projekte besser zu bewerten und stärker über Landesgrenzen hinweg zu investieren. So könnten z. B. institutionelle Investoren in ein Portfolio von Projekten, die auf ähnlichen Technologien beruhen, wie etwa Windparks, in verschiedenen europäischen Ländern investieren.

196. Der erste Anlauf, die **Kapitalmarktunion ins Leben zu rufen**, begann im Jahr **2015** mit dem ersten Aktionsplan der Europäischen Kommission. Im Jahr 2020 wurde ein weiterer Aktionsplan mit neuen Initiativen von der Kommission vorgestellt. Obwohl viele Initiativen der Kommission umgesetzt wurden, hat sich **die Finanzierungsstruktur in der EU nicht grundlegend verändert**. Die Fragmentierung der Kapitalmärkte hat nicht wesentlich abgenommen [↪ ZIFFER 238](#) und Banken dominieren weiterhin die Finanztätigkeit (Sapir et al., 2018). Fortschritte gab es beim Kapitalmarktzugang für KMU, wie die erhöhte Anzahl an Börsengängen seit 2015 zeigt (Better Finance, 2023). Seit 2015 erzielten Kleinanleger geringere geschätzte Renditen. Zudem ist eine Stagnation der Kapitalmarkteteiligung zu beobachten (Better Finance, 2023). Große Initiativen, die als echte Wegbereiter für eine Integration der europäischen Kapitalmärkte dienen könnten, sind bisher auf europäischer Ebene nicht angedacht. [↪ ZIFFER 268](#)

II. ZIELE: WARUM GUT ENTWICKELTE KAPITALMÄRKTE WICHTIG SIND

1. Wachstum fördern durch Reallokation und Innovation

Kapitalmarktentwicklung, Wachstum und Produktivität

197. Eine der wichtigsten Funktionen gut entwickelter Kapitalmärkte besteht darin, das reale Wirtschaftswachstum durch Investitionen und gesamtwirtschaftliche Produktivitätszuwächse zu unterstützen. **Zahlreiche empirische Studien zeigen einen positiven Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Finanzmärkte eines Landes und dem langfristigen Wachstum** des Pro-Kopf-Einkommens (siehe auch Übersichtsartikel von Levine, 2004; Beck, 2013). Der Entwicklungsstand der Finanzmärkte wird beispielsweise anhand der Aktienmarktkapitalisierung oder der Kreditvergabe im Verhältnis zum BIP gemessen. Die Schätzungen basieren typischerweise auf Querschnitts- oder Paneldaten für verschiedene Länder. Zahlreiche Studien versuchen dabei, den kausalen Wachstumseffekt der Finanzmarktentwicklung zu schätzen (z. B. Rajan und Zingales, 1998; Beck et al., 2000; Beck und Levine, 2004; Madsen und Ang, 2016).
198. **Nicht alle Aspekte der Finanzmarktentwicklung sind gleichermaßen wachstumsfördernd**. So zeigt die neuere wissenschaftliche Evidenz, dass der positive Zusammenhang zwischen Kreditvergabe und Wachstum in Ländern mit hohem Einkommen schwächer wird. Ein noch größerer Bankensektor geht dort teilweise sogar mit negativen Wachstumseffekten einher (z. B. Cecchetti und Kharroubi, 2012; Gambacorta et al., 2014; Arcand et al., 2015; Langfield und Paganò, 2016). Der **Beitrag einer größeren Kapitalmarktfinanzierung für das Wachstum ist hingegen auch in hochentwickelten Volkswirtschaften positiv** (Demirgüç-Kunt et al., 2013; Cournède und Denk, 2015). Die im

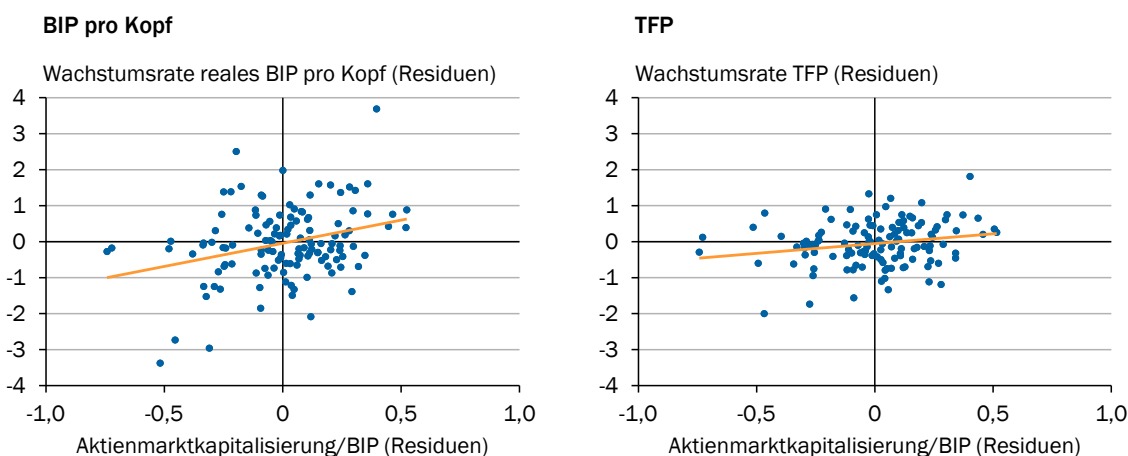
Rahmen der Kapitalmarktunion angestrebte Strukturverschiebung von Bankkrediten, deren Volumina in den meisten EU-Staaten sehr hoch sind, hin zur Kapitalmarktfinanzierung dürfte daher wachstumsfördernd wirken.

199. Eine **empirische Analyse des Sachverständigenrates quantifiziert** anhand von Daten der Global Financial Development Database der Weltbank den **Zusammenhang zwischen Kapitalmarktentwicklung, Wachstum und Produktivität** in den 15 bis zum Jahr 1995 beigetretenen Mitgliedstaaten **der EU**. [↪ KASTEN 13](#) Die Analyse stützt sich im Vergleich zu früheren Studien auf neuere Daten von 1990 bis 2019 und ihr Fokus liegt auf einer Vertiefung des Aktienmarkts und weniger auf einer größeren Kreditvergabe der Banken.

Die ökonometrischen **Schätzungen**, die auch den Einfluss anderer typischer Determinanten des Wachstums berücksichtigen, **zeigen einen positiven und statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Kapitalmarktentwicklung und Wachstum des BIP bzw. der Totalen Faktorproduktivität (TFP)**. [↪ ABBILDUNG 65](#) [↪ TABELLE 20](#) Die geschätzten Koeffizienten implizieren, dass beispielsweise ein Anstieg der Aktienmarktkapitalisierung um 20 Prozentpunkte gegenüber dem Median von 52 % des BIP mit einer um 0,42 Prozentpunkte höheren Wachstumsrate des realen Pro-Kopf-Einkommens sowie mit einer um 0,18 Prozentpunkte höheren Wachstumsrate der Totalen Faktorproduktivität einhergeht. [↪ TABELLE 20 SPALTE 2](#) Dieser Anstieg entspricht etwa dem Unterschied zwischen der Aktienmarktkapitalisierung Irlands (52 %) und Frankreichs (72 %). Angesichts der mittleren Wachstumsraten von 1,61 (Pro-Kopf-Einkommen) bzw. 0,53 % (Totale Faktorproduktivität) im Beobachtungszeitraum sind diese Effekte nicht nur statistisch, sondern auch ökonomisch signifikant. Ihre Größenordnung ist den von Cournède und Denk (2015) geschätzten Effekten für OECD-Staaten ähnlich, die auf vergleichbaren Daten für einen kürzeren Zeitraum

[↪ ABBILDUNG 65](#)

Wachstum und Aktienmärkte: Partialeffekt¹



1 – Auf den Achsen sind die Residuen von OLS-Regressionen (siehe 2. Spalte der Tabelle 20) der Wachstumsraten bzw. der erklärenden Variable (Aktienmarktkapitalisierung/BIP) auf die Kontrollvariablen (einschließlich Länder und Zeit Fixed Effects) abgebildet; die Steigung der Geraden entspricht dem Koeffizienten (2. Spalte). Das Sample umfasst 15 EU-Mitgliedstaaten (1990 – 2019), wobei für alle Variablen 3-Jahresdurchschnitte verwendet werden.

Quellen: Weltbank, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-391-01

[Daten zur Abbildung](#)

(1989 bis 2011) basieren. Dieser Zusammenhang nimmt jedoch mit zunehmender Größe des Aktienmarkts ab: Beispielsweise geht dieselbe Ausweitung der Aktienmarktkapitalisierung um 20 Prozentpunkte bei einem doppelt so hohen Ausgangswert von 104 % des BIP nur mit einem gut halb so hohen Anstieg der Wachstumsraten von 0,23 beim BIP-Wachstum pro Kopf bzw. 0,1 Prozentpunkten bei der Totalen Faktorproduktivität einher.

200. Der geschätzte **Zusammenhang zwischen einer größeren Kreditvergabe der Banken an den Privatsektor und den Wachstumsraten ist dagegen Null oder negativ**. [↪ TABELLE 20 SPALTE 6](#) Dies deutet auf den abnehmenden oder negativen Wachstumseffekt des bereits sehr großen Bankensektors in Europa hin. [↪ ZIFFER 198](#) Dagegen bleiben selbst in dieser Spezifikation die Koeffizienten der Aktienmarktkapitalisierung unverändert positiv und statistisch signifikant.
201. Ein öfter vorgebrachter Kritikpunkt gegenüber der Börsennotierung ist, dass **kurzfristige Renditeerwartungen der Investoren** Unternehmen zu kurzfristigen Entscheidungen verleiten, was den Wachstumseffekt schwächen könnte (Stein, 1989; Asker et al., 2015). Ein solcher Effekt ist in den Schätzungen berücksichtigt, dominiert aber nicht. Zudem zeigen neuere empirische Studien eher das Gegenteil: **Unternehmen, die an die Börse gehen, nutzen Investitionschancen besonders gut** und sind dadurch produktiver als vergleichbare Unternehmen im Privatbesitz (Maksimovic et al., 2023).

↪ KASTEN 13

SVR-Analyse: Kapitalmärkte, Wachstum und Produktivität in Europa

Der Zusammenhang zwischen Kapitalmarktentwicklung, Wachstum und Produktivität wird einem Ansatz von Cournède und Denk (2015) folgend mithilfe einer Paneldatenregression (Ordinary Least Squares [OLS] mit Fixed Effects) geschätzt. [↪ TABELLE 20](#) Bei diesem Ansatz werden die Wachstumsraten des realen Pro-Kopf-Einkommens bzw. der Totalen Faktorproduktivität y_{it} auf die Kapitalmarktentwicklung Fin_{it-1} sowie auf Kontrollvariablen X_{it-1} , Ländervariablen η_i und Zeitvariablen μ_t (Fixed Effects) regressiert: $y_{it} = \beta Fin_{it-1} + \delta X_{it-1} + \eta_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$.

Die Maße für Kapitalmarktentwicklung sind die Aktienmarktkapitalisierung (Spalten 1 bis 4 und 6) [↪ TABELLE 20](#) und der Wert an inländischen Börsen gehandelter Aktien (Spalte 5) [↪ TABELLE 20](#) im Vorjahr, jeweils im Verhältnis zum BIP. Letzterer berücksichtigt neben der Größe auch die Liquidität des Aktienmarkts. Dabei werden jeweils logarithmierte Werte verwendet. Der **Koeffizient stellt somit den Effekt einer um ein Prozent (d. h., um 0,01) höheren Aktienmarktkapitalisierung auf die Wachstumsraten dar**. Die Kontrollvariablen umfassen typische Determinanten des langfristigen Wachstums, nämlich die Investitionsquote, das Wachstum der Erwerbsbevölkerung, das Humankapital gemessen an der Ausbildungsdauer, das reale BIP pro Kopf des Vorjahres sowie eine in der Literatur weitverbreitete Indikatorvariable für systemische Bankenrisiken (Laeven und Valencia, 2018). Für sämtliche Variablen wird der Durchschnitt über drei Jahre gebildet. Mehrjährige Durchschnitte sind in der Literatur üblich (z. B. Beck und Levine, 2004), um die langfristigen Wachstumseffekte besser zu erfassen und den Einfluss zyklischer Schwankungen zu begrenzen. (OLS-Schätzungen, die auf jährlichen Beobachtungen statt auf 3-jährigen Durchschnitten basieren, liefern jedoch vergleichbare Ergebnisse.)

TABELLE 20

Schätzungen: Kapitalmarkt, Produktivität und Wachstum

 Regressionskoeffizienten¹

	Wachstumsrate des realen BIP pro Kopf					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Aktienmarkt ²	0,877 (0,547)	1,281 *** (0,386)	1,927 * (1,096)	1,359 (0,943)	0,844 *** (0,228)	1,139 *** (0,306)
Kreditvergabe ³						-2,592 *** (0,824)
Beobachtungen	127	127	75	75	129	119
Anzahl Länder	15	15	14	14	15	15
R ²	0,605	0,691	0,734	0,835	0,718	0,749
F-Statistik (First Stage)			5,538	5,220		
	Wachstumsrate der TFP					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Aktienmarkt ²	0,383 *** (0,184)	0,541 *** (0,194)	1,807 *** (0,450)	2,186 *** (0,726)	0,337 *** (0,107)	0,528 * (0,291)
Kreditvergabe ³						-0,310 (0,565)
Beobachtungen	125	125	75	75	127	117
Anzahl Länder	15	15	14	14	15	15
R ²	0,413	0,519	0,564	0,622	0,500	0,525
F-Statistik (First Stage)			5,538	5,220		
Methode	OLS	OLS	IV	IV	OLS	OLS
Kontrollvariablen ⁴	nein	ja	nein	ja	ja	ja
Fixed Effects (Zeit)	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Fixed Effects (Land)	ja	ja	nein	nein	ja	ja
Länderspez. Trend	nein	nein	ja	ja	nein	nein

1 – Für alle Variablen werden 3-Jahresdurchschnitte verwendet. Robuste Standardfehler aggregiert auf Länder-ebene. Signifikanzniveaus: * p-Wert < 0,1; ** p-Wert < 0,05; *** p-Wert < 0,01. 2 – Logarithmierte Aktienmarktkapitalisierung (Spalten 1–4 und Spalte 6) bzw. logarithmierter Wert gehandelter Aktien (Spalte 5) jeweils im Verhältnis zum BIP. 3 – Logarithmierte Kreditvergabe von Banken an den Privatsektor im Verhältnis zum BIP. 4 – Logarithmiertes BIP/Kopf, logarithmierte Bruttoanlageinvestitionen/BIP, Wachstumsrate der Erwerbsbevölkerung, durchschnittliche Anzahl Schuljahre (im Alter von 25 Jahren) jeweils des Vorjahres sowie eine Indikatorvariable für systemische Banken Krisen (Laeven und Valencia, 2008, 2018).

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-276-01

Daten zur Tabelle

Aufgrund der Endogenität der Kapitalmarktentwicklung identifizieren die OLS-Schätzungen lediglich eine **Korrelation und nicht notwendigerweise eine Kausalität**. So ist etwa denkbar, dass sich höhere (erwartete) Wachstumsraten in einer größeren Aktienmarktkapitalisierung widerspiegeln. In der Literatur gibt es verschiedene Lösungsansätze, um **kausal interpretierbare Effekte** zu schätzen, beispielsweise **Instrumentvariablen-Schätzungen (IV)**, die institutionelle Faktoren wie die Rechtstradition (Legal Origin) oder die Qualität der Rechnungslegung als Instrumente für die Entwicklung des Finanzsystems nutzen (z. B. Beck et al., 2000; Levine et al., 2000).

Die Analyse des Sachverständigenrates verwendet den Financial Reform Index des Internationalen Währungsfonds (Abiad et al., 2010) als Instrument. Dieser aggregiert Informationen zu sieben verschiedenen Dimensionen der Finanzmarktliberalisierung (beispielsweise Marktzugang, Kredit- und Zinskontrollen, Bankenregulierung) und ist zwischen 1973 und 2005 jährlich verfügbar. Die Ergebnisse sind in den Spalten (3) und (4) [TABELLE 20](#) dargestellt. Sie sind qualitativ mit den OLS-Schätzungen vergleichbar und stützen daher den Zusammenhang zwischen Aktienmarktkapitalisierung und Wachstum. Allerdings ist, wie in anderen Studien mit demselben Instrument (Cournède und Denk, 2015), die Korrelation zwischen Instrument und endogenem Regressor (Aktienmarktkapitalisierung) vergleichsweise schwach (siehe F-Statistik). Dies liegt an der teils geringen Variation des Financial Reform Index während des Beobachtungszeitraums sowie daran, dass das Instrument lediglich bis zum Jahr 2005 verfügbar ist, was die Anzahl der Beobachtungen verringert.

Zentrale Wirkungsmechanismen: Reallokation und Innovation

- 202. Gut entwickelte Finanzmärkte, insbesondere Kapitalmärkte, tragen auch zum Produktivitätswachstum bei.** [TABELLE 20 UNTEN](#) Denn zu ihren wichtigsten ökonomischen Funktionen zählt die effiziente Allokation von Kapital. Durch Screening und Monitoring reduzieren Kapitalmarktakteure, aber auch Banken Informationsasymmetrien und identifizieren profitable Investitionsvorhaben, in die gezielt Kapital gelenkt wird. Insbesondere erleichtert es ein entwickelter Finanzmarkt, **Kapital von wenig zu hoch produktiven Unternehmen** und Wirtschaftszweigen zu **reallozieren**, was die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigert. [ZIFFER 147](#) Die empirische Evidenz (z. B. Wurgler, 2000; Pang und Wu, 2009) zeigt, dass Investitionen in den Wirtschaftszweigen mit steigender Produktivität umso stärker zunehmen und gleichzeitig in jenen mit rückläufiger Produktivität umso stärker abnehmen, je besser die Kapitalmärkte und Banken entwickelt sind. Dabei ist insbesondere eine hohe Liquidität der Kapitalmärkte von Bedeutung (Eisfeldt und Rampini, 2006).
- 203.** Darüber hinaus können Finanzmärkte durch die **Finanzierung von Innovation und neuen Technologien** zu Produktivitätssteigerungen beitragen. Dafür gelten interne Mittel und **kapitalmarktnahe Finanzierungsformen** als **besonders geeignet** (JG 2020 Ziffern 514 ff.). Ein Beispiel ist Wagniskapital, das sich hauptsächlich an junge Wachstumsunternehmen (Start-ups) richtet, die Innovationen mit hohem Risiko, aber im Erfolgsfall auch mit hohem Ertrag tätigen. Da ihre oft immateriellen Vermögenswerte als Sicherheiten wenig geeignet sind (Bates et al., 2009; Dell’Ariccia et al., 2021), erhalten sie von Banken kaum Kredite. Als aktive Investoren bieten Wagniskapitalgeber den Start-ups neben Finanzierung auch Expertise, Netzwerke und intensives Monitoring. Daher sind wagniskapitalfinanzierte Unternehmen oft besonders erfolgreich und tragen überproportional zur Innovation und zum Wachstum bei. In den USA werden zwar nur 3 % der Forschungsausgaben, aber 8 % der Innovationen im Verarbeitenden Gewerbe von wagniskapitalfinanzierten Unternehmen getätigt (Kortum und Lerner, 2000). Diese stimulieren über Wissensexternalitäten auch die Innovationstätigkeit etablierter Unternehmen (Schnitzer und Watzinger, 2022). Eine Simulationsstudie schätzt, dass in einem hypothetischen Szenario ganz ohne Wagnis-

kapital die jährliche Wachstumsrate des realen BIP in den USA von zuletzt durchschnittlich 1,8 % deutlich um bis zu 0,5 Prozentpunkte zurückginge (Akcigit et al., 2022).

Aktienmärkte spielen eine zentrale Rolle für die Weiterentwicklung des bereits etablierten High-Tech-Sektors, der besonders viele Innovationen hervorbringt (JG 2021 Ziffern 438 f.). Nach empirischen Studien, in denen verschiedene Industrie- und Schwellenländer verglichen werden, wächst dieser Sektor bei besserem Zugang zum Aktienmarkt schneller und weist eine höhere Innovationskraft auf (z. B. Brown et al., 2013; Hsu et al., 2014). Zudem sind Aktienmärkte besser als Banken dafür geeignet, mit der Unsicherheit über technologische Innovationen umzugehen, sodass innovative Vorhaben bei unterschiedlichen Einschätzungen der Investoren finanziert werden können (Allen und Gale, 1999). Die **verschiedenen Kapitalmärkte sind dabei komplementär** zueinander. Beispielsweise ist ein liquider Aktienmarkt eine Voraussetzung dafür, dass sich Wagniskapitalgeber über einen Börsengang aus einem erfolgreich etablierten Start-up zurückziehen können.

2. Diversifikation von Risiken verbessern

204. Neben der effizienten Allokation von Kapital ist eine wichtige Funktion von **Kapitalmärkten die Risikoteilung**. [▶ PLUSTEXT 4](#) Über Ländergrenzen hinweg integrierte Kapitalmärkte können Risiken **zwischen Ländern und Regionen diversifizieren** und dabei helfen, **länderspezifische Schocks abzufedern. Dies ist im Kontext der europäischen Währungsunion von besonderer Bedeutung**. Denn normalerweise steht Ländern neben der Fiskalpolitik die Geldpolitik als Instrument zur Verfügung, um makroökonomische Schocks abzufedern. Im Euro-Raum können die nationalen Zentralbanken aufgrund der Delegation der Geldpolitik an die EZB dagegen nicht auf länderspezifische Schocks reagieren (Giovannini et al., 2022).



[▶ PLUSTEXT 4](#)

Definition: Risikoteilung

Risikoteilung dämpft die Auswirkungen eines makroökonomischen Schocks, der nur ein Land betrifft, und vermeidet beispielsweise, dass der inländische Konsum im Fall einer asymmetrischen Rezession stark zurückgeht. Dies geschieht über drei Kanäle (Cimadomo et al., 2022). Erstens über Faktoreinkommen, das neben Einkommen aus Beschäftigung im Ausland insbesondere Kapitaleinkünfte von im Ausland veranlagten Finanzvermögen umfasst (JG 2018 Ziffer 52). Kapitalerträge, wie beispielsweise Dividenden ausländischer Unternehmen, tragen zum verfügbaren Einkommen inländischer Haushalte bei und können unmittelbar zur Konsumglättung verwendet werden (Bracke und Schmitz, 2011). Darüber hinaus erhöhen Kapitalgewinne aus ausländischem Finanzvermögen das Vermögen von Haushalten. Sie wirken sich somit auf die Sparentscheidung aus und fördern so die Konsumglättung (Bracke und Schmitz, 2011). Empirische Befunde zeigen, dass die Risikoteilung zunimmt und das Einkommen und der Konsum umso weniger mit dem BIP schwankt, je stärker diversifiziert das Portfolio an Eigenkapitalbeteiligungen und Anleihen ist, das in einem Land gehalten wird (Sørensen et al., 2007). Zweitens sind

Unternehmen, die Kredite von internationalen Banken aufnehmen, asymmetrischen Schocks weniger ausgesetzt und können beispielsweise ihre Investitionen auch im Fall einer lokalen Bankenkrise weiter finanzieren. Denn letztere schränkt die Kreditvergabekapazität einer internationalen im Gegensatz zu einer lokalen Bank weniger ein (Hoffmann, 2020). Schließlich können drittens fiskalische Transfers zwischen unterschiedlich betroffenen Regionen oder gemeinsame überregionale Finanzbudgets solche Schocks abfedern.

205. Während Banken über den Kreditkanal zur Risikoteilung beitragen können, hängt ihre Fähigkeit dazu von der Art der Integration ab. Eine rein indirekte Integration über Interbankenmärkte erlaubt es Banken, Mittel über Ländergrenzen hinweg besser zu reallozieren. Gleichzeitig erhöht sich das Risiko einer finanziellen Ansteckung (Fecht et al., 2012). **Es besteht jedoch keine Diversifikation in den Finanzierungsquellen** für die Realwirtschaft. Im Fall einer lokalen Bankenkrise ziehen sich internationale Banken zurück und lokale Banken können sich nicht mehr über den Interbankenmarkt finanzieren. Sie stellen entsprechend weniger Kredite zur Verfügung (Hoffmann, 2020). Eine „direkte“ **Integration der Bankenmärkte kann hingegen zur Konsumglättung beitragen**. Die Realwirtschaft hat im Fall eines heimischen Schocks im Bankensektor die Möglichkeit, sich zur Kreditfinanzierung direkt an ausländische Banken zu wenden. Wenn hingegen der ausländische Bankensektor einen Schock erlebt, können lokale Banken die Realwirtschaft mit Krediten versorgen (Hoffmann, 2020).

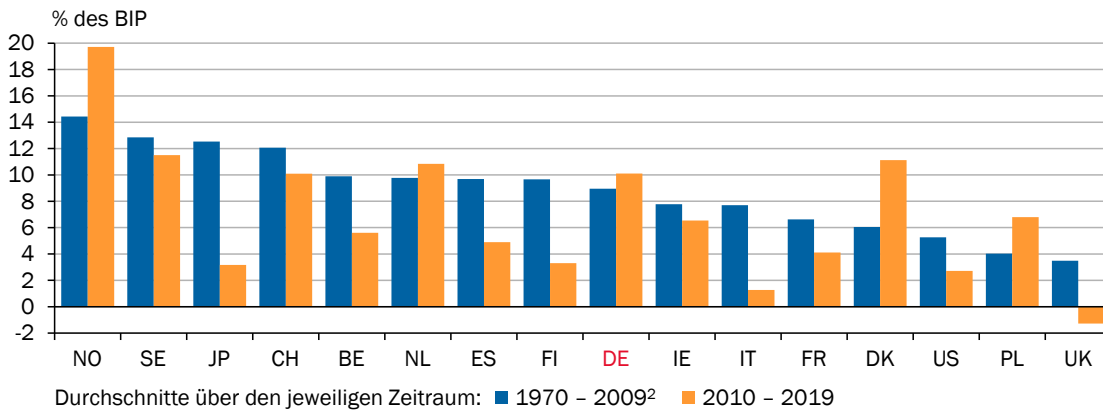
Darüber hinaus kann eine diversifizierte **Finanzierung über Kapitalmärkte** sicherstellen, dass Unternehmen weiterhin mit **Liquidität** versorgt sind und somit die Kreditklemme abfedern. Insbesondere kann dabei der **Anleihemarkt** als **Substitut für den Kreditmarkt** eine stärkere Finanzierungsrolle einnehmen und die Palette der verfügbaren Finanzierungsinstrumente erweitern.

3. Kapitalmärkte können Investitionsfinanzierung fördern

206. Das Angebot an Kapital wird **auf gesamtwirtschaftlicher Ebene maßgeblich** durch die **Sparquote und die Kapitalzu- und -abflüsse aus dem Ausland** bestimmt. Ersparnisse sind definiert als das verfügbare Einkommen, das nicht für Konsumausgaben verwendet wird und somit für Investitionen zur Verfügung steht. Unter den betrachteten OECD-Mitgliedstaaten war die Nettosparquote (Summe der Ersparnisse des privaten Sektors, d. h. der Haushalte und Unternehmen, und des öffentlichen Sektors, abzüglich der Abschreibungen, gemessen am BIP) zwischen den Jahren 2010 und 2019 sehr heterogen und variierte etwa zwischen 19,7 % in Norwegen und –1,3 % im Vereinigten Königreich. [ABBILDUNG 66](#) Eine relativ niedrige Nettosparquote wurde auch in den USA (2,7 %) verzeichnet. Allerdings war die niedrige Nettosparquote in den USA beispielsweise durch die hohen Defizite und dementsprechend durch das Entsparen (6,5 %) im öffentlichen Sektor bedingt. Die Nettosparquote ist in vielen OECD-Mitgliedstaaten im Zeitraum vor dem Jahr 2010 deutlich höher gewesen als in den Jahren von 2010 bis 2019. [ABBILDUNG 66](#)

↳ **ABBILDUNG 66**

Die Nettosparquote ist im vergangenen Jahrzehnt in vielen Industriestaaten zurückgegangen¹



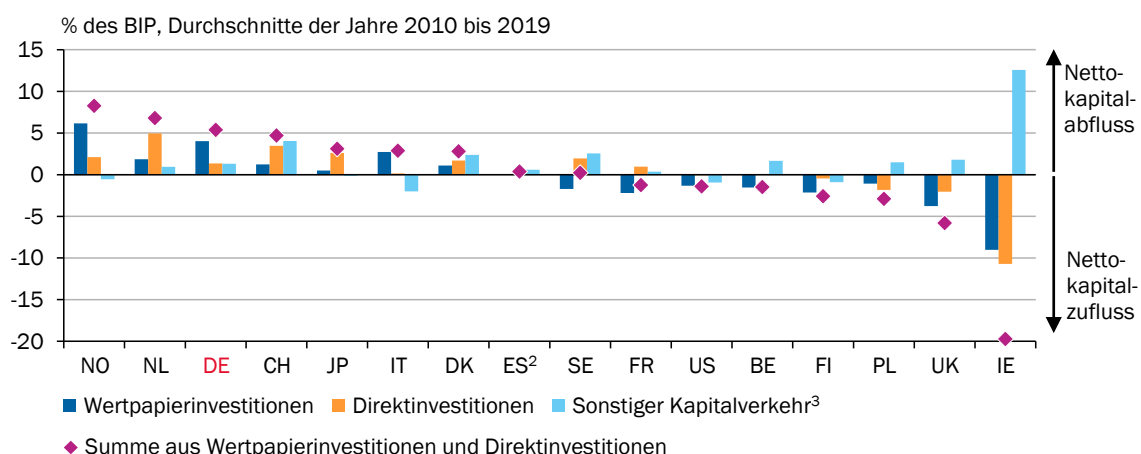
1 – NO-Norwegen, SE-Schweden, JP-Japan, CH-Schweiz, BE-Belgien, NL-Niederlande, ES-Spanien, FI-Finnland, DE-Deutschland, IE-Irland, IT-Italien, FR-Frankreich, DK-Dänemark, US-USA, PL-Polen, UK-Vereinigtes Königreich. 2 – Nicht für alle Länder sind Daten ab dem Jahr 1970 verfügbar: Frankreich und Norwegen ab 1978, Polen ab 1991, Schweiz ab 1995.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-155-04

Daten zur Abbildung

- 207.** In **Deutschland** war die Nettosparquote zwischen den Jahren 2010 und 2019 mit 10,1 % **höher als in vielen OECD-Mitgliedstaaten** und im Vergleich zum Zeitraum vor dem Jahr 2010 sogar leicht gestiegen. ↳ **ABBILDUNG 66** Dazu haben die öffentlichen Finanzen durch die Bildung von gesamtstaatlichen Haushaltsüberschüssen wesentlich beigetragen. Die Nettosparquote im öffentlichen Sektor belief sich in den Jahren von 2010 bis 2019 auf durchschnittlich etwa 1,1 %. Die Sparquote des privaten Sektors lag hingegen über die vergangenen Jahrzehnte weitestgehend stabil bei 8 bis 9 %. Die Literatur liefert starke Evidenz für eine hohe Korrelation zwischen der Brutto- bzw. Nettosparquote und der Investitionsquote (Feldstein und Horioka, 1980; Tesar, 1991; Bai und Zhang, 2010). Allerdings könnte sich dieser Zusammenhang seit dem Jahr 2000 insbesondere für Industriestaaten abgeschwächt haben (David et al., 2020).
- 208.** Neben den gesamtwirtschaftlichen Ersparnissen inländischer Akteure wird **das im Inland verfügbare Kapitalangebot maßgeblich von internationalen Kapitalflüssen bestimmt**. Das im Inland verfügbare Kapitalangebot kann durch Kapitalabflüsse verringert und durch Kapitalzuflüsse erhöht werden. So verzeichneten einige OECD-Mitgliedstaaten mit niedrigen Nettosparquoten, wie beispielsweise die USA oder das Vereinigte Königreich, in den Jahren 2010 bis 2019 signifikante Nettokapitalzuflüsse aus dem Ausland. ↳ **ABBILDUNG 67** Währenddessen kam es in mehreren Mitgliedstaaten im Euro-Raum – darunter auch in Deutschland – zu deutlichen Kapitalabflüssen.
- 209.** Deutschland weist also ein vergleichsweise hohes Angebot an finanziellen Mitteln durch inländische Akteure auf, von dem allerdings ein Teil ins Ausland abfließt. Für höhere Investitionen stünde somit ausreichend Kapital zur Verfügung. **Damit mehr in Deutschland investiert wird, muss das Investitionsumfeld attraktiv sein**, was beispielsweise regulatorische Rahmenbedingungen, die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und innovative Unternehmen betrifft. ↳ **ZIF-FERN 153 FF. UND 163 FF.** **Zudem muss dafür eine Finanzierung in passender**

▸ ABBILDUNG 67

Hohe Nettokapitalabflüsse aus Deutschland unter ausgewählten OECD-Mitgliedstaaten¹

1 – NO-Norwegen, NL-Niederlande, DE-Deutschland, CH-Schweiz, JP-Japan, IT-Italien, DK-Dänemark, ES-Spanien, SE-Schweden, FR-Frankreich, US-USA, BE-Belgien, FI-Finnland, PL-Polen, UK-Vereinigtes Königreich, IE-Irland. 2 – Keine Daten für Wertpapierinvestitionen verfügbar. 3 – Summe aus den Salden des übrigen Kapitalverkehrs, der Transaktionen aus Finanzderivaten sowie aus Währungsreserven und dem Nettoerwerb von Finanzanlagen. Aufgrund statistisch nicht aufgliederbarer Transaktionen weicht die Summe aus Wertpapierinvestitionen, Direktinvestitionen und sonstigem Kapitalverkehr von der Summe aus Leistungsbilanz und Vermögensänderungsbilanz ab.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-257-03

[Daten zur Abbildung](#)

Form bereitstehen, also durch eine Mischung aus Kreditangebot und Nachfrage nach Eigenkapitalbeteiligungen, beispielsweise in Form von Aktien und Wagniskapital, sowie börsengehandeltem Fremdkapital, beispielsweise in Form von Anleihen. ▸ [KASTEN 13](#) Dadurch kann ein breiteres Feld an Unternehmen mit der passenden Finanzierung versorgt werden.

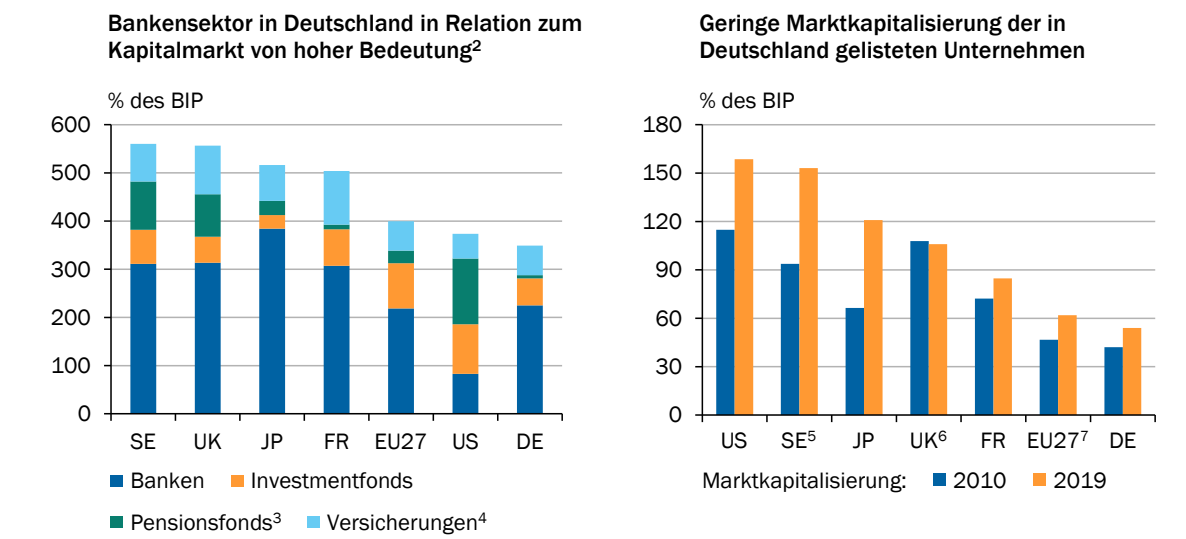
III. AUSGANGSLAGE: KAPITALMÄRKTE IN EUROPA

1. Unternehmensfinanzierung stark von Banken abhängig

210. Im Finanzsystem des Euro-Raums machen Banken gemessen an den Vermögenswerten im Verhältnis zum BIP, ähnlich wie in Japan und dem Vereinigten Königreich, aber viel stärker als in den USA, **einen großen Teil des Finanzmarkts aus.** [↘ ABBILDUNG 68](#) Banken vergeben nicht ausschließlich Kredite, sondern sind selbst auch am Kapitalmarkt aktiv: Sie verwahren Wertpapiere (z. B. Aktiendepotverwaltung), führen Wertpapieraufträge durch (z. B. Begebung von Unternehmensanleihen), verbriefen Verbindlichkeiten (z. B. Bündelung von Unternehmenskrediten) und treten selbst als Investoren auf. In einem kapitalmarkt-basierten System sind im Vergleich dazu institutionelle Anleger wie Pensionsfonds, Investmentfonds und Versicherer, die insbesondere in Aktien investieren und dadurch Unternehmen stärker Eigenkapital zur Verfügung stellen, deutlich stärker aktiv. [↘ KASTEN 14](#)

[↘ ABBILDUNG 68](#)

Deutschland und Europa: Kleiner Kapitalmarkt, großer Bankenmarkt¹



1 – DE-Deutschland, EU27-Europäische Union, FR-Frankreich, JP-Japan, SE-Schweden, UK-Vereinigtes Königreich, US-USA.
 2 – Jeweils Vermögenswerte im Verhältnis zum BIP. Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2020. 3 – EU27: Ohne Werte für Zypern. 4 – EU27: Ohne Werte für Luxemburg. 5 – Daten für das Jahr 2011 statt 2010. 6 – Daten für das Jahr 2018 statt 2019. 7 – Daten für das Jahr 2010 ohne Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Schweden und Tschechien.

Quellen: BoJ, CEIC, EZB, Fed, Weltbank, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-271-02

Daten zur Abbildung

↳ KASTEN 14

Hintergrund: Kapitalmarkt- vs. bankenbasiertes Finanzmarktmodell

Es gibt in der Literatur eine breite Debatte über die relativen Vorteile von kapitalmarkt- und bankenbasierten Modellen der Unternehmensfinanzierung. **Banken können Informationsasymmetrien** zwischen Schuldnern und Kapitalgebern **reduzieren** (Boot und Thakor, 2000). Sie verfügen bei Aktivitäten wie Monitoring und Screening über besondere Expertise und haben komparative Kostenvorteile gegenüber anderen Kapitalmarktakteuren (Diamond, 1984). Dadurch können sich Unternehmen finanzieren, die beispielsweise aufgrund von fehlender Reputation und mangelnder Transparenz keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben, wie etwa viele KMU. Zudem gehen Banken **oft langfristige Kreditbeziehungen** mit Unternehmen ein (Relationship Lending). Diese **wirken stabilisierend**, da solvente Unternehmen ihre Finanzierung auch bei temporären Liquiditätsengpässen etwa während einer Rezession, aufrechterhalten können (Bolton et al., 2016; Beck et al., 2018).

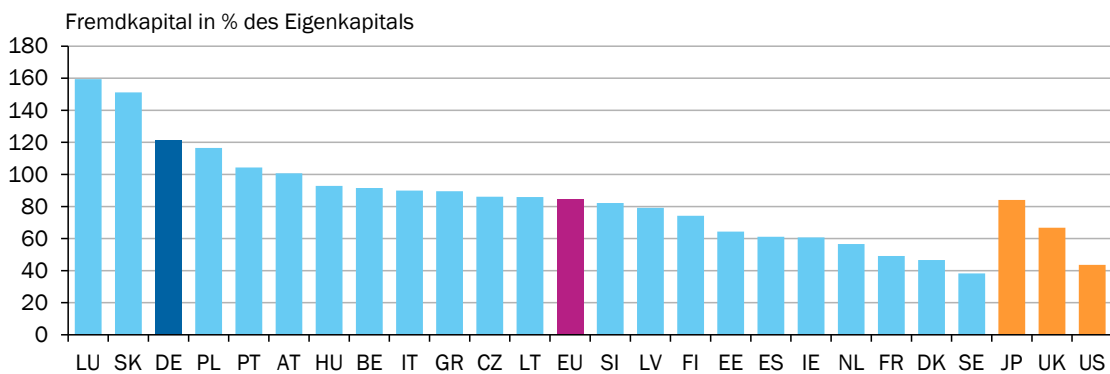
Die Kapitalmarktfinanzierung steht generell nur einem Teil der Unternehmen zur Verfügung. Vor allem etablierte und große Unternehmen mit ausreichend Eigenkapital können sich direkt durch Ausgabe von Anleihen oder Aktien über den Kapitalmarkt finanzieren (Boot und Thakor, 1997; Holmstrom und Tirole, 1997; Repullo und Suarez, 2000). **Unternehmen mit hohem Eigenkapital** weisen beispielsweise **bessere Anreizstrukturen** auf und sind daher nicht auf intensives Monitoring durch Banken angewiesen. Dadurch können sich solche Unternehmen selbst während einer Bankenkrise weiter finanzieren, in der die Kreditvergabe stark eingeschränkt ist. Dies trägt dazu bei, dass sich **kapitalmarktbasierete Volkswirtschaften**, in denen die Unternehmen **im Durchschnitt** über eine **höhere Eigenkapitalquote** verfügen, meist schneller von Banken Krisen erholen (Allard und Blavy, 2011; Gambacorta et al., 2014).

Für das **Wachstum hoch entwickelter Volkswirtschaften**, das generell stark von Innovationen abhängt, sind **kapitalmarktnahe Finanzierungsformen**, wie Aktienmärkte und Wagniskapital, bedeutender. Denn sie sind im Vergleich zu Banken deutlich **besser geeignet, besonders risikobehaftete Investitionen, beispielsweise in innovative Unternehmen, zu finanzieren**. [↳ ZIFFER 203](#) Zudem ist eine **starke und einseitige Abhängigkeit einer Volkswirtschaft von Bankkrediten** insofern problematisch, als solche Volkswirtschaften **langsamer wachsen** sowie **anfälliger für Finanz- und Immobilienkrisen** sind (Langfield und Pagano, 2016; Bats und Houben, 2017). Gründe dafür sind eine oft **prozyklische Kreditvergabe**, die die Auswirkungen von Schocks auf die Vermögenspreise verstärkt (Kiyotaki und Moore, 1997), sowie die Anreize schwach kapitalisierter Banken, Kredite an unproduktive Unternehmen immer wieder zu verlängern (Peek und Rosengren, 2005; Acharya et al., 2019). Dieses „**Zombie Lending**“ kommt vor allem dadurch zustande, dass Banken mit wenig Eigenkapital die Verluste bei der Restrukturierung jener Kredite nicht tragen können, ohne selbst in Schwierigkeiten zu geraten. Dies führt zu einer Fehlallokation, die das Produktivitätswachstum verlangsamt (Caballero et al., 2008; Acharya et al., 2019). Schließlich finanzieren Banken vor allem Unternehmen, die Sachanlagen wie Immobilien als Kreditsicherheiten verwenden können. Neuere Evidenz aus den USA deutet jedoch darauf hin, dass diese Unternehmen oft weniger produktiv sind (Doerr, 2020).

211. Unternehmensfinanzierung über Banken findet hauptsächlich in Form von Fremdkapital, in der Regel durch Kredite, statt. **In der EU** führt dies in Verbindung mit der großen Bedeutung der Banken dazu, dass der **Anteil der Fremdkapitalfinanzierung** von nichtfinanziellen Unternehmen **sehr hoch ist**. [↳ ABBILDUNG 69](#) Die Heterogenität ist jedoch sehr groß. Ein besonders hohes Verhältnis von Fremd- zu Eigenkapital weisen Unternehmen in Deutschland auf, mit einem

↳ **ABBILDUNG 69**

Heterogene, aber hohe Relation von Fremdkapital zu Eigenkapital in der EU¹



1 – Für nichtfinanzielle Unternehmen im Jahr 2021. LU-Luxemburg, SK-Slowakei, DE-Deutschland, PL-Polen, PT-Portugal, AT-Österreich, HU-Ungarn, BE-Belgien, IT-Italien, GR-Griechenland, CZ-Tschechien, LT-Litauen, EU-Europäische Union (gewichteter Durchschnitt der dargestellten Mitgliedstaaten), SI-Slowenien, LV-Lettland, FI-Finnland, EE-Estland, ES-Spanien, IE-Irland, NL-Niederlande, FR-Frankreich, DK-Dänemark, SE-Schweden, JP-Japan, UK-Vereinigtes Königreich, US-USA.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-191-01

Daten zur Abbildung

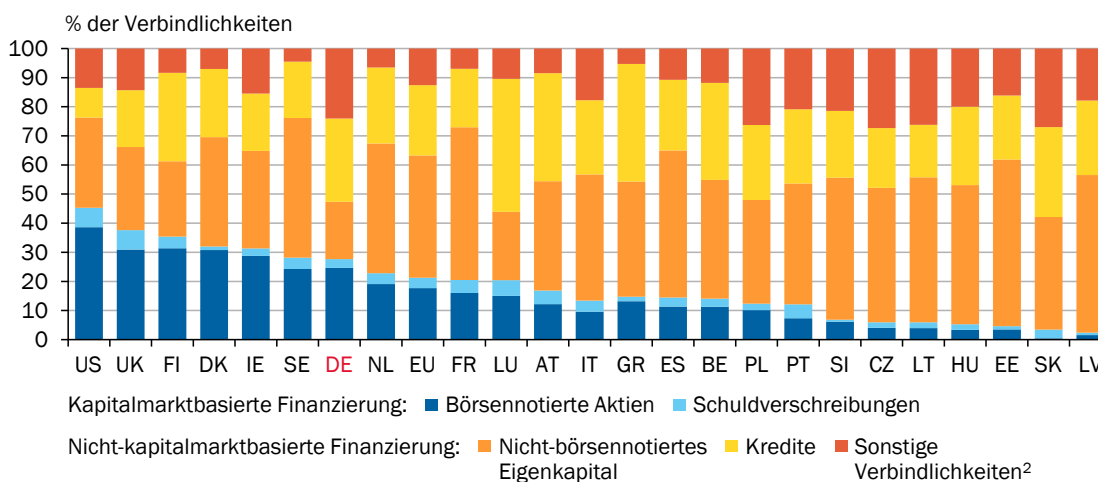
Verschuldungsgrad von 121 %. In Frankreich ist der Verschuldungsgrad der Unternehmen mit 49 % dagegen nur geringfügig höher als in den USA mit 43 %.

212. Ein **Hindernis** für eine stärkere Eigenkapitalfinanzierung von Unternehmen ist die **steuerliche Begünstigung von Fremd- gegenüber Eigenkapital**. In Deutschland, in den meisten EU-Mitgliedstaaten und in den USA können Unternehmen die Kosten des Fremdkapitals, aber nicht jene des Eigenkapitals von der Bemessungsgrundlage der Körperschaft- oder Einkommensteuer abziehen. Der dadurch entstehende **Debt-Equity Bias** schafft einen Anreiz zur übermäßigen Verschuldung von Unternehmen und Banken und trägt zu einem höheren Insolvenzrisiko bei. In der empirischen Literatur ist ein **positiver und signifikanter Effekt der Körperschaftsteuer auf die Fremdkapitalquote** der Unternehmen gut dokumentiert: Nach verschiedenen Metastudien erhöht ein Anstieg des Körperschaftsteuersatzes um einen Prozentpunkt die Fremdkapitalquote um 0,17 bis 0,28 Prozentpunkte (de Mooij, 2011; Feld et al., 2013). Neuere Studien für die USA und das Vereinigte Königreich zeigen langfristig einen Anstieg der Fremdkapitalquote von rund 0,4 bzw. 0,76 bis 1,4 Prozentpunkten (Heider und Ljungqvist, 2015; Devereux et al., 2018). Für Deutschland schätzen Dwenger und Steiner (2014) bei Unternehmen, die positive Gewinne erzielen und daher unmittelbar von der Körperschaftsteuer betroffen sind, eine vergleichsweise hohe Steuerelastizität von 0,7. D. h., ein einprozentiger Anstieg des Grenzsteuersatzes erhöht die Fremdkapitalquote um 0,7 %.

213. Die **kapitalmarktbasierete Finanzierung nichtfinanzieller Unternehmen** ist mit Blick auf die spezifischen Kapitalmarktinstrumente, Schuldverschreibungen und börsennotierte Aktien **in den USA deutlich stärker ausgeprägt als in der EU**. ↳ **ABBILDUNG 70** In abgeschwächter Form gilt dies auch für das Vereinigte Königreich. Innerhalb der EU weisen die skandinavischen Staaten eine vergleichsweise starke und die osteuropäischen Staaten eine vergleichsweise

▸ ABBILDUNG 70

Finanzierungsstruktur nichtfinanzieller Unternehmen im Jahr 2021¹



1 – US-USA, UK-Vereinigtes Königreich, FI-Finnland, DK-Dänemark, IE-Irland, SE-Schweden, DE-Deutschland, NL-Niederlande, EU-Europäische Union (27 Mitgliedstaaten ohne Malta und Zypern), FR-Frankreich, LU-Luxemburg, AT-Österreich, IT-Italien, GR-Griechenland, ES-Spanien, BE-Belgien, PL-Polen, PT-Portugal, SI-Slowenien, CZ-Tschechien, LT-Litauen, HU-Ungarn, EE-Estland, SK-Slowakei, LV-Lettland. 2 – Bestehen weitestgehend aus Versicherungs-, Renten- und standardisierten Garantiesystemen, Finanzderivaten und Mitarbeiteraktienoptionen sowie Lieferantenkrediten und sonstigen Forderungen und Verbindlichkeiten aus der Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen. Zu den Details siehe UN et al. (2009).

Quellen: OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-192-01

[Daten zur Abbildung](#)

schwache kapitalmarktbasierter Finanzierung auf. Deutschland liegt mit etwa 28 % kapitalmarktbasierter Finanzierung über dem EU-Durchschnitt von 22 %.

214. In Deutschland **finanzieren sich deutlich weniger Unternehmen über die Börse** als in den USA oder dem Vereinigten Königreich. So ist im Jahr 2022 im Prime Standard der **Deutschen Börse**, dem Börsensegment, das durch zusätzliche Berichtspflichten die Attraktivität für ausländische Investoren erhöhen soll, gerade noch **ein einziges Unternehmen neu gelistet** worden, nach zwölf im Vorjahr. Im Gegensatz dazu verzeichneten die New Yorker Börse im selben Jahr 149, Euronext mit mehreren Börsen unter anderem in Paris, Amsterdam und Mailand 83, die Londoner Börse 45 und die Stockholmer Börse 15 Neuemissionen (IPO) von Aktien (Euronext, 2022; Nasdaq OMX Nordic, 2022; EY, 2023; Scheid und Dholakia, 2023). Neben der geringen Kapitalmarkttiefe in Deutschland liegt ein Grund für die geringe Teilnahme von Unternehmen am Kapitalmarkt in den **erheblichen Fixkosten**, mit denen ein IPO oder die Emission einer neuen Anleihe verbunden ist. Sie machen eine Kapitalmarktfinanzierung erst für Unternehmen ab einer **kritischen Größe** attraktiv. Es fallen Kosten für das Erstellen eines Börsenprospekts, für Rechtsanwälte und Investmentbanken sowie für den Aufbau einer umfassenden finanziellen Berichterstattung und eines Investordialogs (Investor Relations) an. So lag der Median des IPO-Volumens im Jahr 2021 bei 405 Mio Euro in Deutschland gegenüber 165 Mio Euro in den USA (Kirchhoff, 2021; WilmerHale, 2022). Ein Finanzierungsbedarf von mehreren hundert Mio Euro gilt oft als Voraussetzung für eine Anleihefinanzierung. Die meisten mittelständischen Unternehmen in Deutschland dürften diese kritische Größe nicht erreichen, was sich auch in ihrer gewählten Finanzierungsstruktur

widerspiegelt. Nach einer Umfrage möchten sich nur 3 % der mittelständischen Unternehmen über den Kapitalmarkt finanzieren, während Bankkredite als wichtigstes Finanzierungsinstrument gesehen werden (Bley et al., 2023).

Verbriefungen spielen eine geringe Rolle in der Bankfinanzierung

- 215. Verbriefungen** ↪ PLUSTEXT 5 können als indirekte Form der Kapitalmarktfinanzierung eine **Brücke zwischen Bank- und Kapitalmarktfinanzierung** bauen. Die Verbriefung von Vermögenswerten hat sowohl für den Emittenten als auch für die Käufer Vorteile. Durch den Verkauf der Forderungen können sich die Emittenten, insbesondere Banken, refinanzieren. **Banken gewinnen** damit eine **zusätzliche diversifizierte Finanzierungsquelle**, die sie für die Vergabe neuer Kredite nutzen können (Loutskina, 2011). Durch Verbriefungen können die Fälligkeiten der Aktiv- und Passivseite aneinander angepasst werden. Banken finanzieren ihre Kredite oft mit kurzfristigen Kundeneinlagen. Durch den Verkauf von Verbriefungen können Banken zusätzliche Liquidität erhalten, wenn diese früher benötigt wird. Gleichzeitig können Banken ihr eigenes Risiko begrenzen. Wenn sich eine Bank beispielsweise auf die Vergabe von Krediten an bestimmte Kreditnehmer oder in bestimmten Regionen spezialisiert hat, ist sie einem Klumpenrisiko ausgesetzt. Dieses Klumpenrisiko kann die Bank durch den Verkauf der Forderungen reduzieren. **Institutionelle Investoren können mit Verbriefungen leichter in eine breite Anzahl an Wertpapieren mit unterschiedlichen Risiken investieren.** Der Käufer ist nicht dem gleichen (Klumpen-)Risiko ausgesetzt wie die Emittenten und kann das eigene Portfolio so diversifizieren.



↪ PLUSTEXT 5

Begriffsklärung: Verbriefungen

Verbriefungen sind Finanzinstrumente, bei denen **mehrere Vermögenswerte**, häufig Bankdarlehen, **zu einem Wertpapier gebündelt** werden. Dieses wird am Kapitalmarkt gehandelt. Konkret werden die Vermögenswerte an eine extra geschaffene Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle) verkauft, die wiederum Anleihen (Asset-Backed Securities) am Kapitalmarkt emittiert. Die Verbriefungen bestehen aus ähnlichen Vermögenswerten, z. B. aus Hypotheken, Autokrediten oder Verbraucherkrediten. Dieser Pool an Vermögenswerten wird **nach Risikokategorien auf Tranchen mit unterschiedlichem Risikoprofil aufgeteilt und ausgegeben**. Dabei können die Vermögenswerte entweder rechtlich übertragen werden, sodass sie nicht in der Bilanz des Emittenten verbleiben, oder es wird nur das Kreditrisiko gehandelt und die Vermögenswerte verbleiben in der Bilanz.

- 216.** Es können jedoch **Risiken und Fehlanreize durch Verbriefungen** entstehen. ↪ KASTEN 15 Wenn Finanzinstitute durch den Verkauf von Forderungen kein Risiko in der eigenen Bilanz behalten, besteht der **Anreiz, trotz schlechter Bonität Kredite zu vergeben**, beispielsweise Hypothekenkredite an Haushalte mit niedriger Bonität. Manche Kredite sind jedoch nur aufgrund der Überwachung durch die Bank rentabel und würden sonst nicht vergeben werden. Die **Anreize der Bank zur Überwachung** des Kreditnehmers, die mit Kosten verbun-

den ist, sind aufgrund der Verbriefung **geringer**. Darüber hinaus kann es insbesondere bei komplexen Produkten schwierig sein, das Ausfallrisiko korrekt zu bewerten und zu bepreisen. Beispielsweise ist die Bewertung bei Weiterverbriefungen schwierig. Hierbei werden Verbriefungspositionen in neue Verbriefungen verpackt.

▾ KASTEN 15

Fokus: Rolle von Verbriefungen in der globalen Finanzkrise 2007/08

Verbriefungen waren zwar **nicht die alleinigen Auslöser, trugen** jedoch maßgeblich **zur Verbreitung und Verschärfung der Finanzkrise 2007/2008** bei (Delivorias, 2016). Anfang und Mitte der 2000er-Jahre wurden im Subprime-Segment verstärkt riskante Hypotheken an Kreditnehmende vergeben, die eine niedrige Bonität hatten. Die Finanzierung wurde durch ein neues Finanzinstrument, Private Mortgage-Backed Securities (PMBS) bereitgestellt. Diese Verbriefungen waren nicht von einem der halbstaatlichen Unternehmen (Government-Sponsored Enterprises, GSE) oder einer US-Bundesbehörde begeben oder garantiert worden. Diese halbstaatlichen Unternehmen, im Wesentlichen Fannie Mae und Freddie Mac, bzw. Behörden, im Wesentlichen Ginnie Mae, übernehmen das Ausfallrisiko auf Agency Residential Mortgage-Backed Securities (RMBS). Viele der Hypotheken im Subprime-Segment wurden mit zunächst niedrigen Zinsen vergeben (Teaser-Rates), die nach wenigen Jahren stark anstiegen und keine Zinsbindung hatten. Kreditnehmende gerieten im Lauf der Zeit mit Zahlungen in Verzug. Kombiniert mit einem breiten Einbruch der Häuserpreise stiegen die Ausfallraten stark an, nicht nur im Subprime-Segment, sondern auch im Prime-Segment mit höherer Bonität (Amromin und Paulson, 2010).

Das **zentrale Problem des Verbriefungsmarkts** vor der Finanzkrise war, dass **Emittenten** von Verbriefungen oft **kein nennenswertes Kreditrisiko in ihren Büchern behielten**. Dadurch sanken die Anreize, die Bonität der Kreditnehmenden genau zu überprüfen und nur Kreditnehmende mit genügend hoher Bonität auszuwählen (Screening) sowie diese anschließend zu überwachen (Monitoring). Dieses Geschäftsmodell, bei dem Kredite nur vergeben werden, um diese unverzüglich zu verbiefen, und komplett weiterzuverkaufen (originate to distribute), ist vor allem bei hohen Transaktionsvolumen profitabel (Fender und Mitchell, 2009). Je einfacher Kredite im Subprime-Segment mit geringen Dokumentationsanforderungen verbrieft werden konnten, desto geringer waren die Anreize der Kreditgebenden, die Kreditnehmenden zu screenen (Keys et al., 2012). Aufgrund der Annahme, dass die Häuserpreise steigen würden, galten Verbriefungen von Hypothekendarlehen (Mortgage-Backed Securities) als sicheres Produkt und wurden oft mit dem höchsten Rating ausgestattet. Besonders problematisch war dies bei Wiederverbriefungen (Collateralized Debt Obligations, CDO), die die Juniortranchen (nachrangige Tranchen) von Hypothekenverbriefungen neu bündelten und weiter verbrieften. Hier waren während der Finanzkrise die höchsten Ausfallraten zu beobachten (Levitin, 2023).

Dass sich die **Krise vom Subprime-Hypothekenmarkt weltweit ausbreiten konnte, lag** jedoch nur bedingt an ausländischen Investitionen in US-amerikanische Verbriefungen (Beltran et al., 2008). Vielmehr war die Ansteckung über **globale Bankennetzwerke** und das **Verhalten von Investoren** von Bedeutung. Globale Banken, die von einem Liquiditätsschock betroffen waren, reallozierten ihre internen Mittel und zogen sie aus einigen Zweigstellen ab (Cetorelli und Goldberg, 2012). Banken, die Interbankkredite an Länder vergeben hatten, die von der Krise betroffen waren, erwirtschafteten niedrigere Renditen und vergaben weniger Unternehmenskredite. Grund dürften Verluste durch die Restrukturierung dieser notleidenden Interbankkredite sein (Hale et al., 2016). Während der Krise wurde zudem in großem Umfang Kapital aus Schwellenländern und teilweise fortgeschrittenen Volkswirtschaften von Investoren abrupt abgezogen (z. B. Fratzscher, 2012; Raddatz und Schmukler, 2012). Wie stark falsche Ratings der Ratingagenturen zur Krise beigetragen haben, ist umstritten. Obwohl Ratings basierend auf

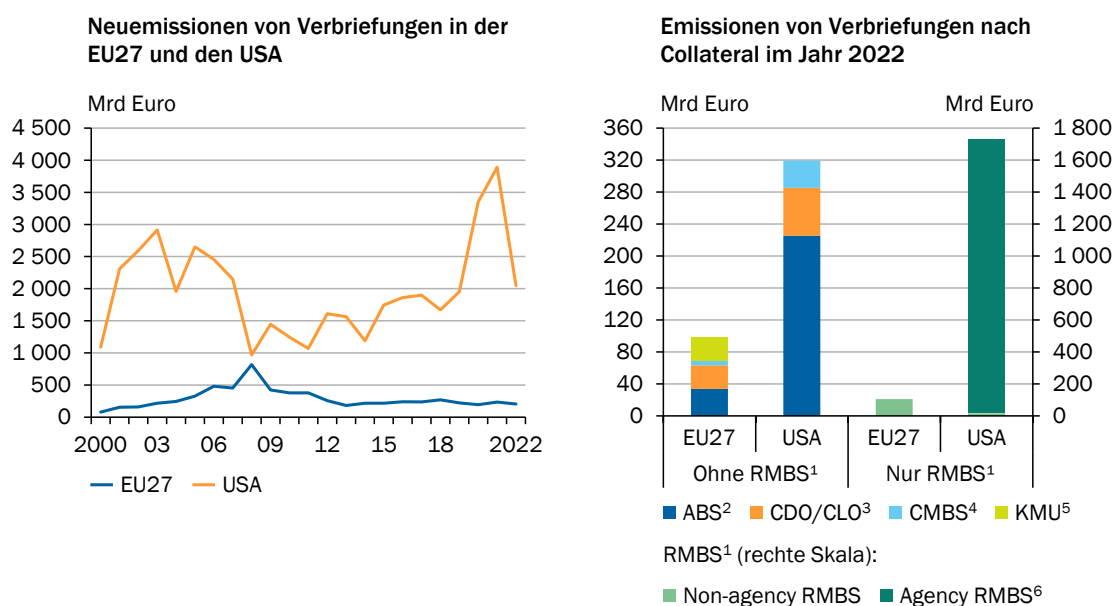
fehlerhaften und komplexen mathematischen Modellen zunächst als wichtiger Faktor angesehen wurden (FCIC, 2011), belief sich die Ausfallquote der Verbriefungen von Wohnbaukrediten, die bis 2008 emittiert wurden und ohne staatliche Besicherung ein AAA Rating erhielten, bis 2013 auf nur 2,3 % der Investitionen. Für Verbriefungen aller Ratings beliefen sich die Verluste auf 6,5 % (Ospina und Uhlig, 2018).

Im Gegensatz zu den USA hatten **europäische Verbriefungen** im selben Zeitraum sehr **niedrige** Ausfallraten zu verzeichnen. In Europa behalten die Emittenten üblicherweise einen größeren Anteil des Pools in ihren eigenen Bilanzen als im US-amerikanischen Originate-to-Distribute-Modell (Kirschenmann et al., 2018). In Italien waren beispielsweise die Ausfallraten von verbrieften Hypotheken im Zeitraum von 1995 bis 2006 niedriger als die von nicht-verbrieften Hypotheken (Albertazzi et al., 2011).

217. Verbriefungen können **Unternehmen**, die sich aufgrund ihrer Größe oder hoher regulatorischer Anforderungen nicht direkt am Kapitalmarkt finanzieren können oder wollen, **indirekt einen Kapitalmarktzugang bieten**. Zudem können sich Banken durch den Verkauf von Verbriefungen günstiger refinanzieren. Durch den Verkauf verbriefter Kredite an Investoren, die einen längeren Anlagehorizont haben, wird die Liquiditätsbindung dorthin verlagert, wo es einen geringeren Liquiditätsbedarf gibt (Gischer und Kaserer, 2021). Eine Studie zu syndizierten **Unternehmenskrediten**, die in den USA im Zeitraum von 2002 bis 2007 **begeben** und verbrieft wurden, zeigt, dass diese zu **niedrigeren Zinsen** begeben wurden als solche, die nicht verbrieft wurden (Nadauld und Weisbach, 2012).
218. **Vor der globalen Finanzkrise 2007/2008 war der europäische Verbriefungsmarkt** von unter 100 Mrd Euro an Neuemissionen im Jahr 2000 auf über 400 Mrd Euro **gewachsen** und erreichte den Höhepunkt an Neuemissionen im Jahr 2008. [↘ ABBILDUNG 71 LINKS](#) Nach einem deutlichen Rückgang **stagnierte das Volumen** neuer Emissionen in den vergangenen 10 Jahren. [↘ ABBILDUNG 71 LINKS](#) Der Anteil der einbehaltenen Verbriefungen, also Verbriefungen, die nicht an Investoren verkauft werden, macht seit 2008 mindestens die Hälfte aller Neuemissionen aus. Ein wichtiger Faktor für diesen hohen Anteil dürfte die Möglichkeit sein, Verbriefungen von Krediten als Sicherheit bei der EZB zu hinterlegen, um so eine günstige Finanzierung zu erlangen. Die Verbriefungen werden mit einem geringeren Abschlag (Haircut) bei der EZB hinterlegt als die zugrundeliegenden Kredite (Levitin, 2023), vermutlich weil sie aufgrund ihrer Marktfähigkeit liquider sind. Im 2. Quartal 2021 hielten europäische Banken 84 % der ausstehenden Verbriefungen, gefolgt von Investitionsfonds mit 7 % und Versicherungen mit 5 % (ESRB, 2022). Für die Bankenfinanzierung spielen Verbriefungen, abgesehen von der Finanzierung über die EZB, eine eher geringe Rolle (Levitin, 2023).
219. Der **europäische Verbriefungsmarkt** wurde bisher von fünf Ländern dominiert – Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und den Niederlanden. Mittlerweile machen paneuropäische Verbriefungen etwa ein Drittel der Neuemissionen aus (AFME, 2023). Mit Ausnahme von verbrieften Unternehmenskrediten (Collateralized Loan Obligation, CLO) basieren die meisten Verbriefungen auf **Vermögenswerten**, die aus einem Land kommen. Z. B. werden Autokredite an französische und deutsche Haushalte nicht gemeinsam verbrieft. Unterschiede im Rechtssystem, insbesondere im Insolvenzrecht, aber auch sonstige regulatorische

▸ **ABBILDUNG 71**

Verbriefungsmarkt in der EU deutlich kleiner als in den USA



1 – Residential Mortgage-Backed Securities (Verbriefte Wohnbaukredite). 2 – Asset-Backed Securities (sonstige forderungsbesicherte Wertpapiere). 3 – Collateralised Debt/Loan Obligations (Verbriefungen von Wertpapieren, die mit Kreditforderungen unterlegt sind/verbriefte Unternehmenskredite). 4 – Commercial Mortgage-Backed Securities (Verbriefte Kredite für Gewerbe- und Mehrfamilienimmobilien). 5 – Kleine und mittlere Unternehmen. 6 – RMBS, die von einem der halbstaatlichen Unternehmen oder einer US-Bundesbehörde begeben oder garantiert werden.

Quelle: AFME

© Sachverständigenrat | 23-264-01

Daten zur Abbildung

Besonderheiten und heterogene Steuersysteme erschweren die grenzüberschreitende Bewertung der zugrunde liegenden Risiken (Levitin, 2023). In der EU machten Verbriefungen von hypothekarisch gesicherten Wertpapieren (MBS) im Jahr 2022 insgesamt 52 % der Emissionen aus und somit deutlich weniger als in den USA. [▸ ABBILDUNG 71 RECHTS](#)

- 220.** In den **USA** werden Verbriefungen im größeren Umfang zur Refinanzierung genutzt als in der EU. [▸ ABBILDUNG 71 LINKS](#) Der Grund für die herausragende Rolle von Verbriefungen, insbesondere für Hypotheken, liegt an den **institutionellen Rahmenbedingungen**. Der Markt für MBS wird von staatlichen Akteuren dominiert, die das Kreditrisiko von MBS durch Garantien übernehmen. Hypotheken in den USA sind stark standardisiert und lassen sich aufgrund der hohen Vergleichbarkeit gut verbriefen. MBS umfassen Hypotheken von Haushalten aus dem ganzen Land, da die regulatorischen Unterschiede zwischen den Bundesstaaten gering sind (Levitin, 2023).
- 221.** **Die wesentlichen Gründe**, die die **Unterschiede in den Verbriefungsmärkten** der USA und der EU erklären, sind die **institutionellen Rahmenbedingungen**, [▸ ZIFFER 220](#) die Größe einzelner EU-Staaten, sowie in begrenztem Umfang **alternative Finanzierungsmöglichkeiten**. Gedeckte Schuldverschreibungen (Covered Bonds) können insbesondere für Hypotheken und darüber hinaus für Forderungen gegen die öffentliche Hand, Schiffe und Flugzeuge, eine Finanzierungsalternative darstellen. In den Niederlanden, die bis vor wenigen Jahren den größten Verbriefungsmarkt in der EU hatten, hat der Wert

neuemittierter gedeckter Schuldverschreibungen den Wert neuemittierter Verbriefungen 2021 überholt (DNB, 2022). Verbriefungen spielen eine Rolle für die Finanzierung von Unternehmenskrediten, insbesondere für KMU, die nicht als Anlageklasse für gedeckte Schuldverschreibungen zugelassen sind, wenngleich in geringem Umfang.

Wagniskapital gestiegen, aber hoher Anteil ausländischer Investoren

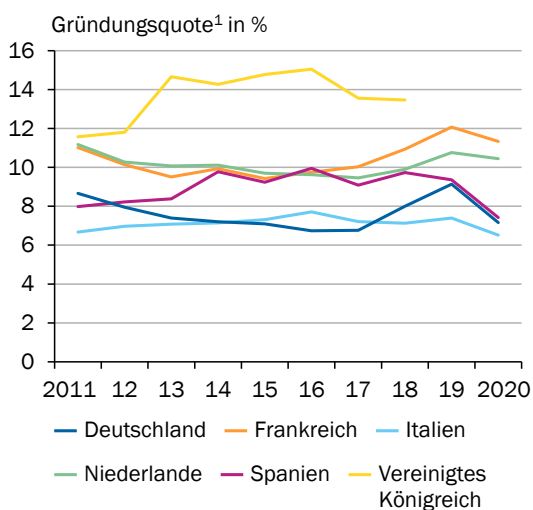
222. Die Quote der **Unternehmensgründungen** verharrt in Deutschland, relativ zu anderen großen Volkswirtschaften in Europa, auf einem **niedrigen Niveau**. [↪ ABBILDUNG 72 LINKS](#) Gründungen und Schließungen von Unternehmen bestimmen maßgeblich die Reallokation von Produktionsfaktoren zwischen Unternehmen (JG 2019 Ziffer 183). **Start-ups** machen nur einen kleinen Teil jener Neugründungen aus. Es handelt sich bei Start-ups um **innovations- oder wachstumsstarke junge Unternehmen**, die eine technologische Innovation oder Marktneuheit anstreben (Metzger, 2022a). Die Anzahl von Start-ups hatte sich in Deutschland nach einem coronabedingten Einbruch zuletzt wieder erholt und lag bei rund 61 000 Unternehmen. Davon strebten 7 600 eine Finanzierung mit Wagniskapital an. [↪ ABBILDUNG 72 RECHTS](#)

223. **Der deutsche Wagniskapitalmarkt ist klein, sowohl verglichen mit den europäischen Nachbarstaaten als auch im globalen Vergleich.** Zwar haben in Deutschland und Europa Wagniskapitalinvestitionen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen (EFI, 2022; JG 2019 Ziffern 285 ff.). So machten die Wagniskapitalinvestitionen in Deutschland im Jahr 2022 etwa 0,088 % des

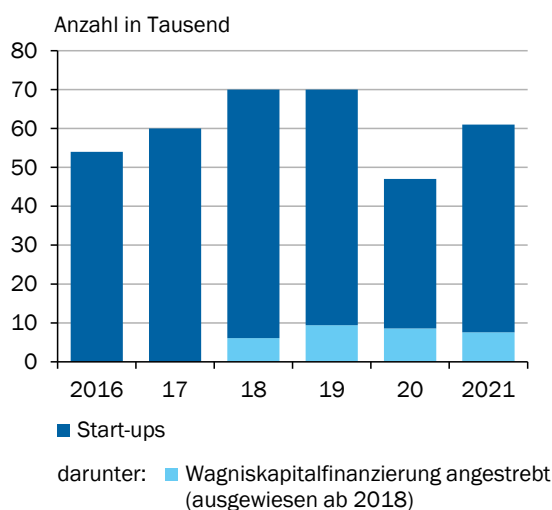
↪ ABBILDUNG 72

Unternehmensgründungen und Start-ups

Unternehmensgründungen in Deutschland im europäischen Vergleich niedrig



Start-up-Gründungen erholen sich nach Corona



1 – Anzahl der Unternehmensgründungen im jeweiligen Jahr im Verhältnis zu der Anzahl der aktiven Unternehmen im selben Jahr in der gewerblichen Wirtschaft (ohne Beteiligungsgesellschaften).

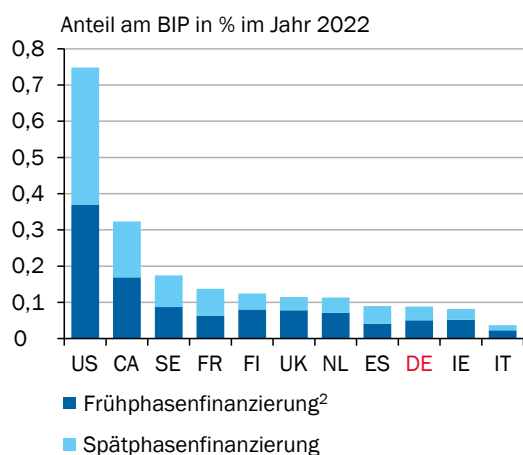
Quellen: Eurostat, Metzger (2022a)
© Sachverständigenrat | 23-481-01

Daten zur Abbildung

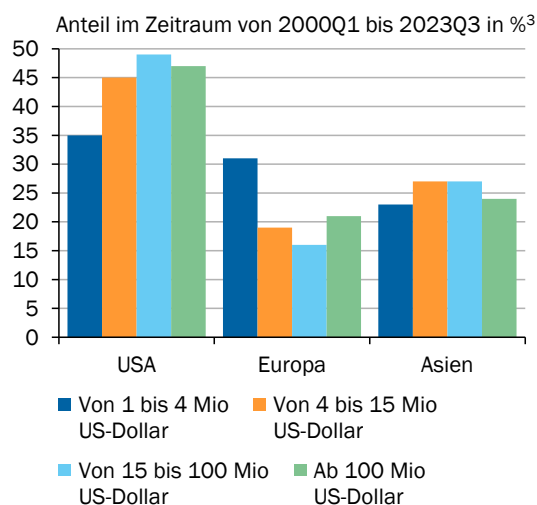
↘ **ABBILDUNG 73**

Wagniskapitalfinanzierung im internationalen Vergleich

Wagniskapitalfinanzierung in Nordamerika stärker ausgeprägt als in Europa¹



Europäische Unternehmen realisieren vergleichsweise selten große Finanzierungsrunden



1 – US-USA, CA-Kanada, SE-Schweden, FR-Frankreich, FI-Finnland, UK-Vereinigtes Königreich, NL-Niederlande, ES-Spanien, DE-Deutschland, IE-Irland, IT-Italien. 2 – Einschließlich Seed-Phase, Start-up-Phase und Frühphase. 3 – Anteil globaler Dealvolumen im Zeitraum nach Zielregion. Differenz zu 100 % verteilt sich auf den Rest der Welt.

Quellen: Dealroom.co (2023), OECD
© Sachverständigenrat | 23-335-02

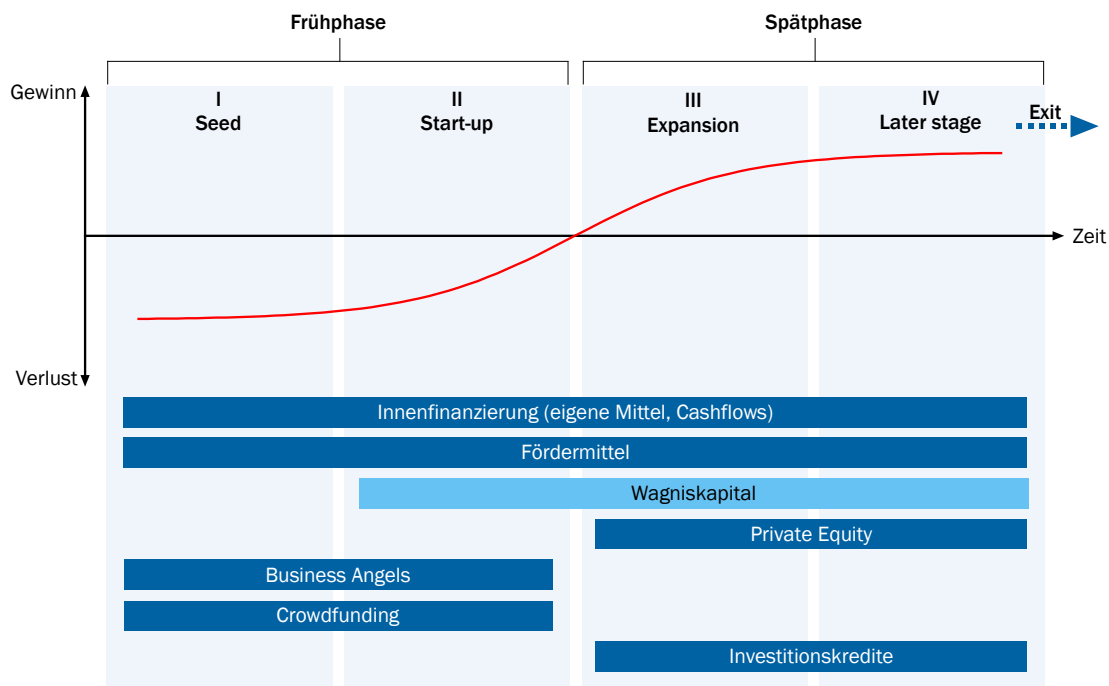
[Daten zur Abbildung](#)

BIP aus, was einer Vervierfachung gegenüber dem Jahr 2010 entspricht. [↘ ABBILDUNG 73 LINKS](#) Allerdings fand diese Verbesserung **ausgehend von einem niedrigen Niveau** statt. Relativ zum BIP waren innerhalb Europas die Wagniskapitalinvestitionen z. B. in Schweden (0,175 % des BIP), Frankreich (0,137 % des BIP) und im Vereinigten Königreich (0,115 % des BIP) im Jahr 2022 deutlich höher. In den USA haben sich die Investitionen im selben Zeitraum etwa versiebenfacht, auf 0,75 % des BIP im Jahr 2022. [↘ ABBILDUNG 73 LINKS](#)

224. Wagniskapital ist ein wichtiger Finanzierungsbaustein für Start-ups in ihren verschiedenen Entwicklungsphasen. [↘ ABBILDUNG 74](#) **In Deutschland hat sich** seit dem Jahr 2007 **insbesondere das Kapitalangebot für Frühphasenfinanzierung** (Seed und Start-up-Phase) **verbessert**. Diese Entwicklung wurde durch die Niedrigzinsphase und öffentlich-private Wagniskapitalgesellschaften wie den High-Tech Gründerfonds (HTGF) begünstigt (Achleitner et al., 2019). Wenn es um die Realisierung großvolumiger **Finanzierungsrunden für die daran anschließende Spätphase** (Expansion und Later stage) geht, hat sich der deutsche Wagniskapitalmarkt im selben Zeitraum hingegen **weniger dynamisch entwickelt** als in anderen Ländern (Röhl, 2021). Bei großen Finanzierungsrunden zeigen sich besonders deutliche Unterschiede in der Kapitalverfügbarkeit zwischen Europa, Asien und den USA (Achleitner et al., 2019; Metzger, 2020). [↘ ABBILDUNG 73 RECHTS](#) Um international aufzuschließen zu können, sind **große Wagniskapitalfonds notwendig**, die in der Lage sind, Start-ups über mehrere große Finanzierungsrunden zu begleiten. Im Durchschnitt betrug das Investitionsvolumen je Deal in Europa im Jahr 2022 etwa 8 Mio Euro (PitchBook und NVCA, 2023). [↘ ABBILDUNG 75 LINKS](#) Das ist im Vergleich zu den USA wenig, wo im

▸ ABBILDUNG 74

Finanzierungsphasen und -instrumente von Start-ups



Quelle: eigene Darstellung
 © Sachverständigenrat | 23-390-01

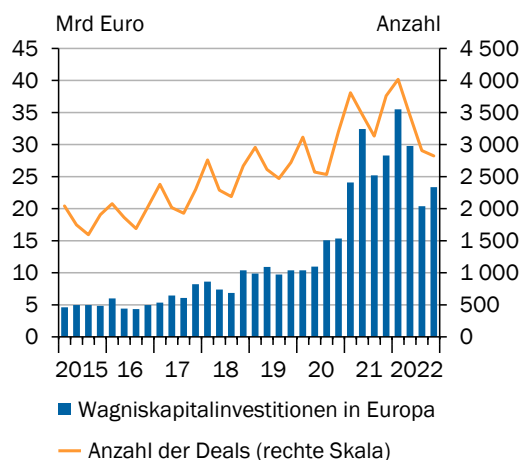
gleichen Jahr das durchschnittliche Dealvolumen etwa 14 Mio Euro betrug (PitchBook und NVCA, 2023).

225. **Wagniskapital von Investoren außerhalb Europas macht** in allen Entwicklungsphasen von Start-ups einen vergleichsweise **großen Anteil am europäischen und deutschen Wagniskapitalmarkt aus** (JG 2020 Ziffer 523). Über 40 % der Finanzierungsrunden europäischer Unternehmen erfolgten im Jahr 2019 unter Beteiligung mindestens eines ausländischen Investors. ▸ ABBILDUNG 75 RECHTS In Deutschland liegt dieser Anteil sogar noch etwas höher (Braun et al., 2021). Besonders groß ist der Anteil ausländischer Investoren in der Spätphase. Ein hoher Anteil ausländischer Investoren an Finanzierungsrunden ist **nicht per se problematisch**. Allerdings legt die empirische Evidenz nahe, dass die Beteiligung ausländischer Wagniskapitalgeber das **Risiko einer Gewinnrealisierung im Ausland (Exit) und einer Abwanderung von Unternehmen erhöht**. Das ist problematisch, da außereuropäisches Wagniskapital an den innovativsten und erfolgversprechendsten Start-ups beteiligt ist, deren Abwanderung besonders schwer wiegt (Braun et al., 2021; Hellmann und Thiele, 2023). Auch in Anbetracht der beträchtlichen öffentlichen Mittel, die in die Wagniskapitalfinanzierung in Deutschland fließen, stellt eine Abwanderung von Start-ups einen großen Verlust dar.
226. In Deutschland lag der Anteil der öffentlichen Hand an den von Wagniskapitalfonds in den Jahren 2017 bis 2019 eingeworbenen Mitteln mit 16 % im europäischen Vergleich im Durchschnitt (EU28: 17 %). Im Vergleich zu außereuropäischen Ländern ist der **Anteil öffentlicher Investitionen an der Wagniskapitalfinanzierung in Europa hoch** (Metzger, 2020). Relativ zur Wirtschaftsleistung investierte Deutschland in den Jahren zwischen 1995 und 2019 mehr

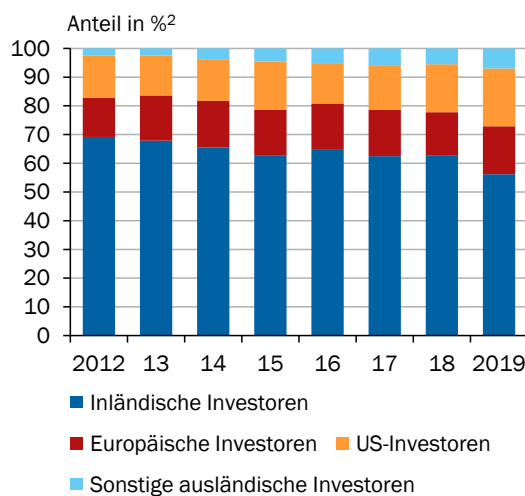
➤ **ABBILDUNG 75**

Wagniskapitalinvestitionen in Europa

Investitionsvolumen und Anzahl der Deals zuletzt auf historisch hohem Niveau



Anteil der Finanzierungsrunden mit ausländischer Beteiligung steigt¹



1 – Die Stichprobe umfasst alle Wagniskapital-Finanzierungsrunden zwischen Januar 1990 und August 2019 für Unternehmen mit Hauptsitz in Europa in der Datenbank Venture Source. 2 – Prozentualer Anteil der Finanzierungsrunden an denen mindestens ein inländischer/europäischer/US-Investor/sonstiger ausländischer Investor beteiligt war.

Quellen: Braun et al. (2021), PitchBook und NVCA (2023)

© Sachverständigenrat | 23-273-02

Daten zur Abbildung

öffentliche Mittel in staatliche Förderprogramme für Gründungen als beispielsweise die USA, Schweden oder Israel (Bai et al., 2021). Sowohl Israel als auch Schweden ist es gelungen, seit Mitte der 1990er-Jahre international erfolgreiche Wagniskapitalmärkte aufzubauen. In Israel lässt sich der Erfolg maßgeblich auf die Regierungsinitiative Yozma zurückführen, die ausländischen Wagniskapitalinvestoren in Israel attraktive steuerliche Anreize bot und versprach, jede private Investition mit staatlichen Mitteln zu verdoppeln (Avnimelech et al., 2004; Wonglimpiyarat, 2016). Die dadurch bedingte, temporär sehr hohe staatliche Beteiligung im Wagniskapitalmarkt konnte mittlerweile zurückgefahren werden. In Schweden hingegen wird der Erfolg weniger auf öffentliche Mittel im Wagniskapitalmarkt, sondern vor allem auf staatliche Investitionen in digitale Infrastruktur zurückgeführt, die für ein attraktives Investitionsumfeld für Start-ups im Land gesorgt haben (Davidson, 2015). Der internationale Vergleich mit Israel zeigt, dass staatliche Initiativen durchaus Wegbereiter für einen erfolgreichen privaten Wagniskapitalmarkt sein können (Avnimelech et al., 2004; Lerner, 2010; Wonglimpiyarat, 2016). Die empirische Evidenz legt nahe, dass es dabei entscheidend von der Ausgestaltung der jeweiligen Förderprogramme abhängt, ob öffentliches Wagniskapital komplementär zu privatem Wagniskapital wirkt (Brander et al., 2015; Alperovych et al., 2020; Bai et al., 2021) oder private Investitionen verdrängt (Crowding-out; Engel und Heger, 2005; Brander et al., 2008). ➤ [ZIFFER 255](#)

- 227. Förderprogramme und inländische Wagniskapitalfonds** waren in der Vergangenheit meist auf **frühe Finanzierungsphasen** zugeschnitten. Der von der Bundesregierung im Jahr 2021 aufgelegte Zukunftsfonds (BMF, 2021) soll dagegen die Finanzierungsmöglichkeiten in der kapitalintensiven Wachstumsphase von Start-ups stärken. Insgesamt sollen mit seinen verschiedenen Modulen und

über die Beteiligung verschiedener öffentlicher und privater Investoren bis Ende 2030 Mittel in Höhe von insgesamt 40 Mrd Euro für Start-ups in Deutschland mobilisiert werden (BMWK, 2022a). Im Februar 2023 startete außerdem die von Deutschland und Frankreich angestoßene European Tech Championship Initiative (ETCI) beim Europäischen Investitionsfonds (EIF, 2023). Ziel der paneuropäischen Initiative, an der sich weitere Mitgliedstaaten beteiligen, ist eine Verstärkung großvolumiger Finanzierungsrunden für wachstumsorientierte Start-ups aus europäischen Investitionsmitteln.

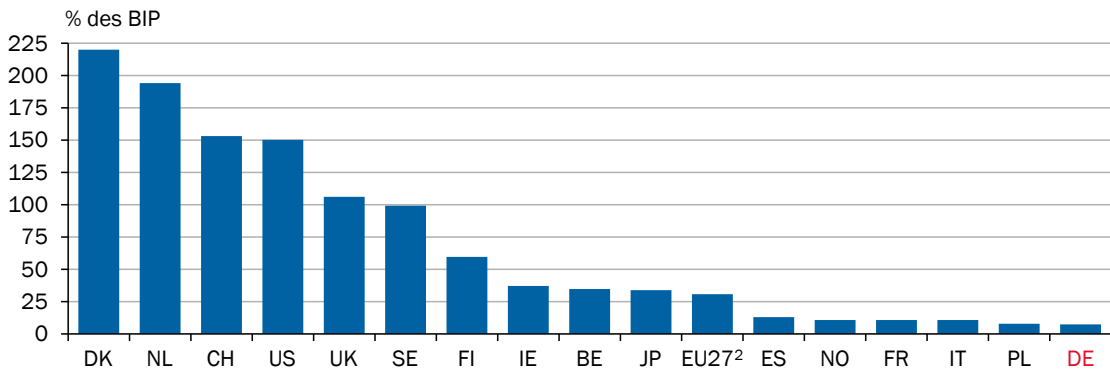
2. Institutionelle Anleger von geringer Bedeutung

- 228. Um Projekte oder Unternehmen mit hohem Kapitalbedarf effizient zu finanzieren, sind Investoren mit großem Anlagevolumen notwendig.** Denn für diese erzeugen selbst große Investitionen in einzelne Projekte kein Klumpenrisiko. Dies gilt auch im Wagniskapital-Bereich, der durch besonders riskante oder neue Unternehmen gekennzeichnet ist. Darüber hinaus müssen Informationsasymmetrien überwunden werden, damit Investoren überhaupt bereit sind, ein Unternehmen zu finanzieren. Dies ist insbesondere für Projekte bei neuen Technologien, wie beispielsweise zur grünen Transformation, von Bedeutung (Monk et al., 2015; In et al., 2020). Durch mehr internes Know-how bei institutionellen Investoren kann mehr Kapital effizienter und diversifizierter verwendet werden, z. B. neben Anleihen und Aktien auch in Private Equity, Infrastruktur und Wagniskapital (MSCI, 2021).
- 229. Große Anlagevolumina entstehen häufig nur bei „Kapitalsammelstellen“,** die Investitionen aus einem Pool vieler voneinander unabhängiger Einlagen finanzieren. **Klassischerweise agieren Banken als Kapitalsammelstellen,** die mit kurzfristigen, häufig sofort abrufbaren Einlagen langfristige Investitionsprojekte finanzieren. Diese Fristentransformation schafft einen ökonomischen Mehrwert (Diamond und Dybvig, 1983), erfordert jedoch ein entsprechendes Risikomanagement, um bei kurzfristigen Einlageentnahmen nicht in Liquiditätsschwierigkeiten zu geraten.
- 230. Investmentfonds, Versicherungen und Pensionsfonds können** ebenfalls als Finanziere großer Projekte auftreten und schaffen oft eine große Nachfrage nach Kapitalmarktinstrumenten wie Aktien und Anleihen. In den USA und den skandinavischen Staaten fungieren Pensionsfonds schon heute als eine große Kapitalsammelstelle, während sie in der EU und Deutschland einen kleineren Anteil an den Vermögenswerten halten. [ABBILDUNG 68](#) Sie haben den Vorteil, dass die Fälligkeiten ihrer Verbindlichkeiten deutlich planbarer sind, sodass **geringere Risiken bestehen als bei der Fristentransformation.** Liquiditätsengpässe treten dadurch seltener auf und Investitionen können besonders langfristig ausgestaltet sein.

Außerdem haben Pensionsfonds einen positiven Effekt auf die Unternehmensführung der Firmen, in die sie investieren. Sie sind oft in Gesellschafterausschüssen und Aufsichtsgremien der betreffenden Unternehmen vertreten und üben so eine **aktive Kontrollfunktion** aus. Diese verbesserte Governance spiegelt sich langfristig in einer besseren Performance wider. So zeigt empirische Evidenz, dass

▸ **ABBILDUNG 76**

Anlagevermögen privater Altersvorsorgeanbieter in OECD-Mitgliedstaaten sehr heterogen¹



1 – Im Jahr 2019. DK-Dänemark, NL-Niederlande, CH-Schweiz, US-USA, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, FI-Finnland, IE-Irland, BE-Belgien, JP-Japan, EU27-Europäische Union, ES-Spanien, NO-Norwegen, FR-Frankreich, IT-Italien, PL-Polen, DE-Deutschland. Nicht berücksichtigt sind insbesondere in Deutschland Teile der betrieblichen Altersvorsorge.
2 – Gewichteter Durchschnitt ohne Zypern.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-145-02

Daten zur Abbildung

sich der Wert von Unternehmen erhöhte, die aufgrund von Vorschlägen des öffentlichen kalifornischen Pensionsfonds CalPERS (California Public Employees' Retirement System) ihre Führungsstruktur veränderten (Smith, 1996). Ein ähnlicher Effekt wurde in Schweden für Investitionen von öffentlichen und unabhängigen Pensionsfonds nachgewiesen. Investitionen von Pensionsfonds, die von Banken oder Industriegruppen kontrolliert werden, senkten den Firmenwert dagegen (Giannetti und Laeven, 2009).

- 231.** Aufgrund der zunehmenden Alterung **wächst die Bedeutung privater Pensionsfonds** deutlich. Das Vorsorgevermögen von nicht staatlichen Altersvorsorgeanbietern, die von der OECD etwas breiter definiert werden als Pensionsfonds, ist in den OECD-Mitgliedstaaten in den vergangenen zwei Jahrzehnten von 59 % des BIP im Jahr 2001 auf 105 % im Jahr 2021 gestiegen (OECD, 2023). Im Verhältnis zum BIP ist das Vermögen in Pensionsplänen in Dänemark und in den Niederlanden besonders hoch. In den vier größten Volkswirtschaften im Euro-Raum hat Anlagevermögen dieser Art hingegen nur eine sehr geringe Bedeutung. ▸ **ABBILDUNG 76** Hinzu kommen **in einigen Staaten öffentliche Rentenreservofonds**, die beispielsweise der Unterstützung von umlagefinanzierten Rentensystemen dienen. Das **wichtigste Beispiel** dafür ist der staatliche Rentenfonds in **Norwegen**, dessen Anlagevolumen im Jahr 2020 in Höhe von 1,3 Billionen US-Dollar 332 % des BIP entsprach. Öffentliche Rentenreservofonds mit deutlich geringerem Umfang gibt es zudem beispielsweise in Japan, Kanada, Portugal, Schweden und den USA (OECD, 2020).
- 232.** Deutsche Finanzinstitutionen außerhalb des Bankensektors sind vergleichsweise klein und investieren ihr Kapital relativ risikoarm. **Deutsche private Altersvorsorgeanbieter und Versicherungen** halten hauptsächlich Anleihen und **investieren weniger Kapital in risikoreichere Anlagen wie Aktien**. ▸ **KASTEN 16** Versicherer unterliegen EU-weit der einheitlichen Solvency-II-Direktive, die im Gegensatz etwa zu den Kapitalanforderungen im Bankensektor jedoch nicht unmittelbar gilt, sondern in nationales Recht umgesetzt werden muss.

Daher können sich die genauen Anforderungen zwischen den Ländern etwas unterscheiden. **Unterschiede** bestehen zudem **in der nationalen Aufsichtskultur**, was sich in unterschiedlichen „Denk-, Verhaltens- und Arbeitsweisen“ der Aufsichtsbehörden niederschlägt (Europäischer Rechnungshof, 2018). Unklar ist, ob die leichten Abweichungen in den nationalen Regulierungen und in der Aufsichtskultur das unterschiedliche Anlageverhalten erklären, oder ob Unterschiede in der Risikokultur innerhalb der nationalen Gesellschaften bedeutsamer sind.

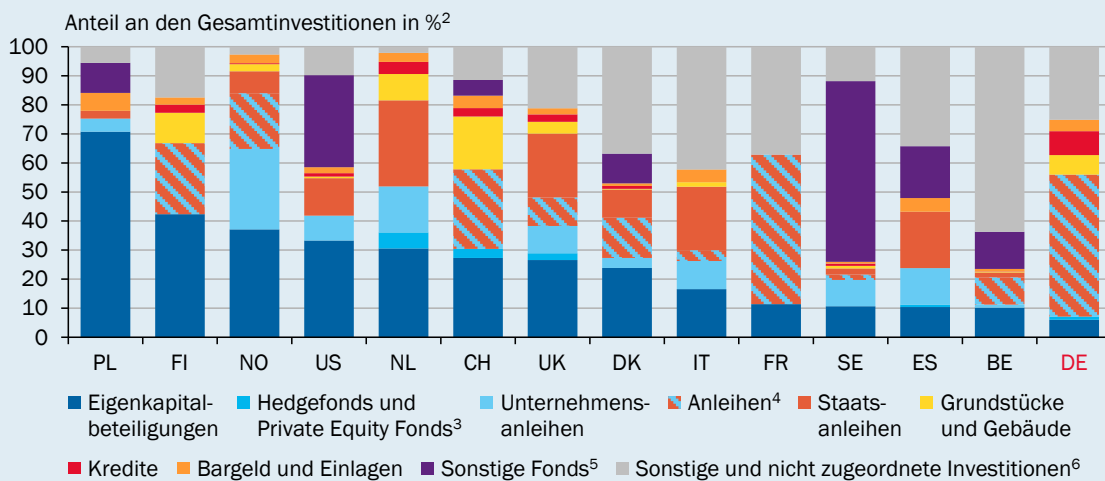
▸ KASTEN 16

Fokus: Anlageverhalten von Altersvorsorgeanbietern und Versicherern

Deutsche Altersvorsorgeanbieter, insbesondere Pensionskassen und Versicherungen, verhalten sich **im internationalen Vergleich besonders risikoscheu**: Weniger als 10 % der Anlagen sind Aktien, fast die Hälfte Anleihen. ▸ **ABBILDUNG 77** Etwas kapitalmarktnäher investieren deutsche berufsständische Versorgungswerke, die eine kapitalgedeckte Altersvorsorge in der ersten

▸ **ABBILDUNG 77**

Heterogene Allokation des Anlagevermögens von Altersvorsorgeanbietern in ausgewählten OECD-Mitgliedstaaten¹



1 – Im Jahr 2019. Die Daten umfassen inländische sowie ausländische Investitionen und beziehen sich auf Pensionspläne über Pensionsfonds, Pensionsversicherungsverträge oder andere Finanzierungsinstrumente je nach Organisation der einzelnen kapitalgedeckten Rentensysteme sowie nach Datenverfügbarkeit für jeden Mitgliedstaat. PL-Polen, FI-Finnland, NO-Norwegen, US-USA, NL-Niederlande, CH-Schweiz, UK-Vereinigtes Königreich, DK-Dänemark, IT-Italien, FR-Frankreich, SE-Schweden, ES-Spanien, BE-Belgien, DE-Deutschland. 2 – Für einige Mitgliedstaaten ist aufgrund der Datenverfügbarkeit keine Aufteilung der Investitionen über offene Investmentfonds in einzelne Anlageklassen bzw. der Anleiheinvestitionen in Unternehmensanleihen und Staatsanleihen möglich. Der tatsächliche Anteil einiger Anlageklassen an den Gesamtinvestitionen könnte für diese Mitgliedstaaten von dem hier ausgewiesenen Anteil abweichen. 3 – Strukturierte Produkte inbegriffen. 4 – Ohne Aufschlüsselung nach Unternehmens- oder Staatsanleihen. 5 – Nicht aufgeschlüsselte offene Investmentfonds, von Banken verwaltete Fonds und Investment Companies Managed Funds. 6 – Nicht aufgeschlüsselte Rentenversicherungsverträge, Pensionsfonds (autonom), Rückstellungen (nicht autonom) sowie nicht zugeordnete und sonstige Investitionen.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-169-03

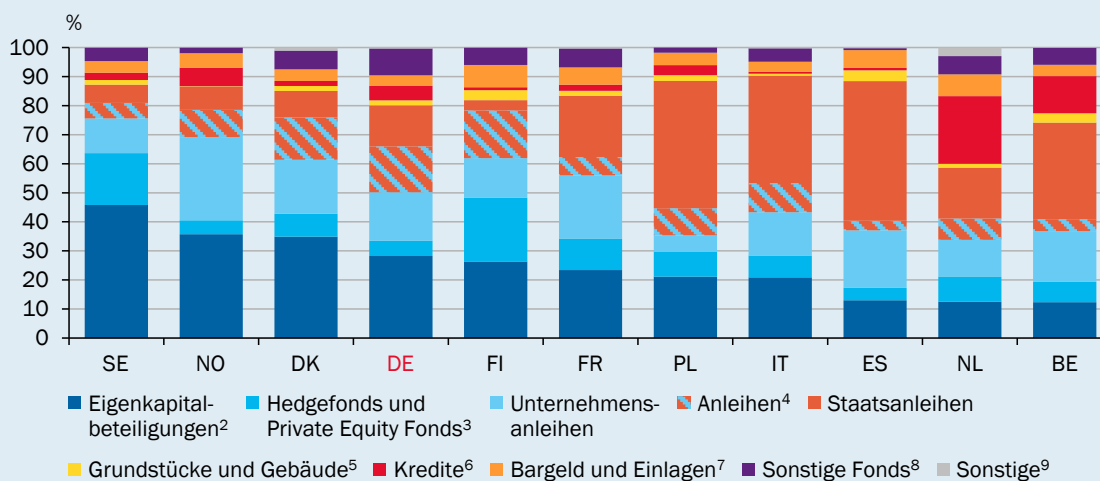
Daten zur Abbildung

Säule darstellen und Ende des Jahres 2021 etwa 257 Mrd Euro verwalteten. Davon investierten sie 25,9 % in Aktien und 12,3 % in Private Equity (Arbeitsgemeinschaft berufständischer Versorgungseinrichtungen, 2022). In Polen und Finnland liegt der Aktienanteil von Altersvorsorgeanbietern dagegen bei etwa 70 % bzw. 40 %.

Deutsche Versicherungen investieren zwar ebenfalls **kapitalmarktnäher als deutsche Altersvorsorgeanbieter**, [ABBILDUNG 78](#) legen aber einen Großteil ihres Kapitals in Anleihen an. Damit stellen deutsche Versicherer und (sonstige) Altersvorsorgeanbieter ein **geringeres Volumen an Eigenkapital direkt durch Aktien oder indirekt über Hedgefonds und Private Equity Fonds** bereit als Pensions- oder Staatsfonds in anderen Staaten. So hielt der norwegische Staatsfonds Ende 2022 nur 27,5 % seines Kapitals in Anleihen und ganze 69,8 % in Aktien (Norges Bank Investment Management, 2022). Auch US-amerikanische öffentliche Pensionsfonds hielten im Jahr 2021 47 % ihres Kapitals in Aktien und nur 21,2 % in Anleihen (NASRA, 2022).

[ABBILDUNG 78](#)

Allokation des Anlagevermögens von Versicherungen in ausgewählten Ländern¹ im 4. Quartal 2022



1 – SE-Schweden, NO-Norwegen, DK-Dänemark, DE-Deutschland, FI-Finnland, FR-Frankreich, PL-Polen, IT-Italien, ES-Spanien, NL-Niederlande, BE-Belgien. 2 – Einschließlich Aktienfonds. 3 – Einschließlich strukturierter Produkte, Asset-Allocation Fonds und alternativer Fonds. 4 – Nicht weiter aufgeschlüsselte Anleihefonds. 5 – Einschließlich Immobilienfonds. 6 – Einschließlich Hypotheken. 7 – Einschließlich Money-Market Fonds. 8 – Infrastrukturfonds und sonstige Fonds. 9 – Einschließlich kollateralisierter Scheine.

Quellen: EIOPA, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-303-02

[Daten zur Abbildung](#)

- 233.** Insbesondere **Private Equity Fonds und Infrastrukturfonds können eine wichtige Rolle bei der Kapitalbereitstellung spielen.** Private Equity Fonds stellen Wagniskapital bereit und bieten zudem eine Exit-Option für Wagniskapitalinvestoren, indem sie sich auch an Unternehmen in späteren Phasen beteiligen. Sie tragen damit zur Refinanzierung von Frühphaseninvestoren und zur Finanzierung innovativer Start-ups bei. [ZIFFER 186](#) Infrastrukturfonds stellen langfristige Finanzierung für private Infrastrukturprojekte bereit, die für langfristiges Wirtschaftswachstum wesentlich sind. [PLUSTEXT 6](#) Aufgrund der langen Laufzeit von Infrastrukturprojekten sind institutionelle Investoren hier besonders gefragt (Della Croce und Yermo, 2013). Solche Fonds sind **in Deutschland jedoch nur**

wenig verbreitet, und deutsche Finanzinstitutionen sind in Deutschland in diesem Bereich wenig aktiv. [↪ KASTEN 17](#)

Das geringe Volumen deutet auf ungenutzte Potenziale hin. Dabei geht es nicht um die Befürwortung einer weiteren Privatisierung öffentlicher Infrastruktur oder zusätzlicher öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP), die sich in der Vergangenheit häufig als intransparent und gegenüber öffentlicher Bereitstellung als kostspielig erwiesen haben. So weisen der Bundesrechnungshof ebenso wie andere Rechnungshöfe regelmäßig darauf hin, dass die öffentliche Hand nicht aus kurzfristigen Haushaltsnöten in ÖPP-Projekte ausweichen sollte. Dann treten laufende Zahlungsverpflichtungen aus Projektverträgen an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise (Bundesrechnungshof, 2015; Meier, 2018). Stattdessen kann über **Infrastrukturfonds in private Infrastrukturprojekte**, beispielsweise in Windparks oder Glasfasernetze, **investiert werden**. [↪ PLUSTEXT 6](#)



[↪ PLUSTEXT 6](#)

Fokus: Infrastrukturfonds

Infrastrukturfonds bieten privaten und institutionellen Anlegern eine **niederschwellige Möglichkeit, indirekt in Infrastrukturprojekte** oder Unternehmen, die im Bereich Infrastruktur tätig sind, **zu investieren**. Infrastrukturfonds übernehmen die institutionell relativ komplexen Beteiligungen an Infrastrukturprojekten wie beispielsweise an Windparks, die als eigenständige GmbH organisiert sind. Zugleich besteht so die Möglichkeit, diversifiziert in Infrastruktur zu investieren. Im Jahr 2021 wurden durch das Fondstandortgesetz (FoStoG) die Möglichkeiten für Investitionen in Infrastrukturfonds erweitert (Bundesregierung, 2021). Die neuen Infrastruktur-Sondervermögen erlauben einen einfacheren und liquiden Zugang zu **Infrastruktur-Projektgesellschaften**, die anders als früher **nicht mehr auf öffentlich-private Projekte beschränkt** sind (EY, 2022). Infrastruktur-Projektgesellschaften sind solche, „die [...] gegründet wurden, um dem Funktionieren des Gemeinwesens dienende Einrichtungen, Anlagen, Bauwerke oder jeweils Teile davon zu errichten, zu sanieren, zu betreiben oder zu bewirtschaften“ (§ 1 Abs. 19 Nr. 23a KAGB). Damit wurde der Infrastrukturbegriff deutlich erweitert, sodass Infrastruktur im Sinne solcher Fonds nicht mehr der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen muss. Infrastrukturfonds fokussieren auf private Infrastrukturprojekte, wie beispielsweise auf digitale Infrastruktur, Kreislaufwirtschaft, nachhaltigen Transport, Energieeffizienz, Photovoltaikanlagen, Windparks und Wasserkraftanlagen oder Stromtrassen, Recycling, und Glasfasernetze.

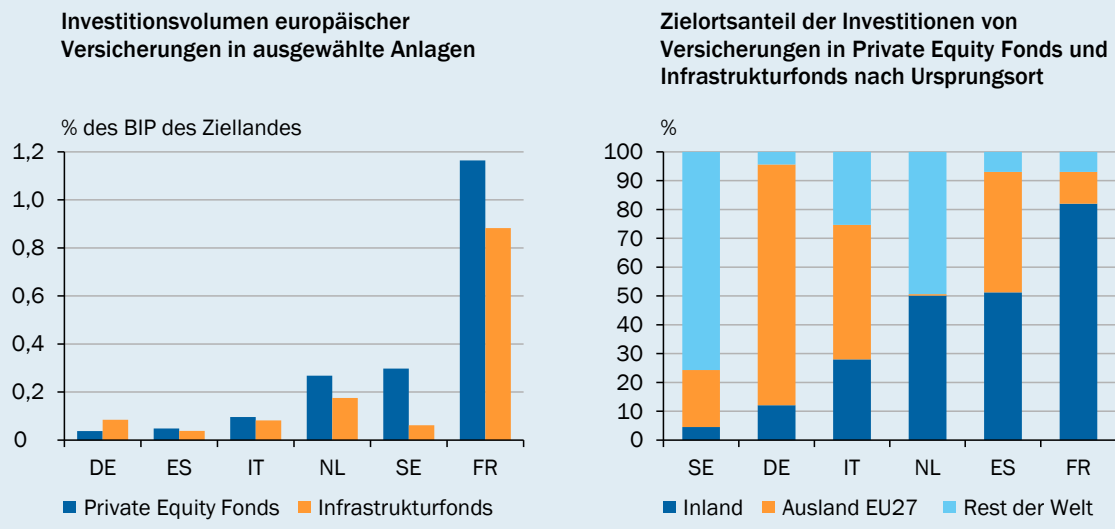
▸ KASTEN 17

Fokus: Investitionen von Versicherern in Private Equity Fonds und Infrastrukturfonds

Europäische Versicherungen investieren kaum in Private Equity Fonds und Infrastrukturfonds in Deutschland. ▸ **ABBILDUNG 79** Ende 2022 hielten europäische Versicherer Anlagen in Höhe von 2,05 % des französischen BIP in französischen Private Equity Fonds und Infrastrukturfonds, jedoch nur Anlagen in Höhe von 0,12 % des deutschen BIP in vergleichbaren deutschen Fonds. **Selbst deutsche Versicherer sind hierbei im Inland kaum aktiv.** ▸ **ABBILDUNG 79** Im vierten Quartal 2022 hielten sie sechsmal so viel Kapital in luxemburgischen Private Equity- und Infrastrukturfonds wie in deutschen Fonds. Luxemburg ist als Finanzzentrum zwar nicht das endgültige Investitionsziel, jedoch ist es unwahrscheinlich, dass ein Großteil dieses Kapital wieder zurück nach Deutschland fließt. So kritisiert der deutsche Fondsverband BVI, dass deutsches Kapital in luxemburgischen Infrastrukturfonds von dort nicht wieder in Deutschland, sondern in ausländische Infrastrukturprojekte investiert wird (BVI, 2023). Da Fondsmanager in der Regel überproportional im eigenen Land investieren (Oehler et al., 2007), ist in der Tat anzunehmen, dass ein geringerer Anteil dieses Kapitals letztlich in deutschen Infrastrukturprojekten landet, als wenn diese Investitionen über deutsche Infrastrukturfonds getätigt würden. Die Versicherungen Frankreichs investieren dagegen hauptsächlich in inländische Infrastrukturfonds. Daher ist zu erwarten, dass ein Großteil dieser Mittel auch in französische Infrastruktur investiert wird.

▸ **ABBILDUNG 79**

Investitionsverhalten europäischer Versicherer¹



1 – Im vierten Quartal 2022. DE-Deutschland, ES-Spanien, FR-Frankreich, IT-Italien, NL-Niederlande, SE-Schweden.

Quellen: EIOPA, EZB, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-298-02

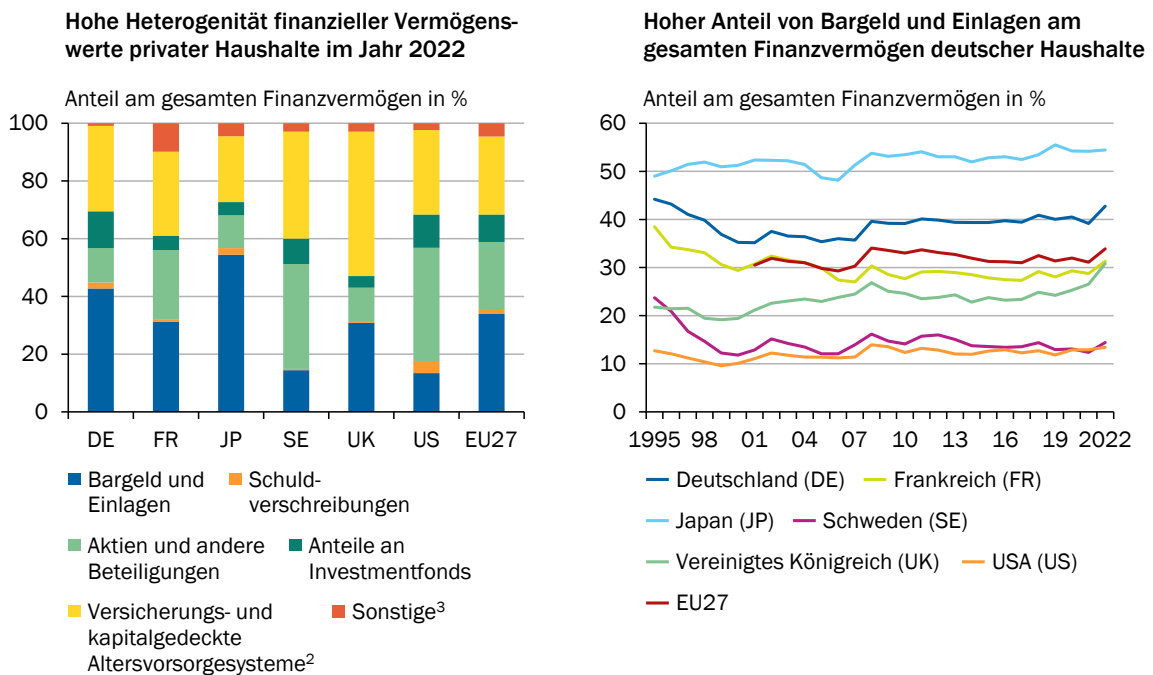
[Daten zur Abbildung](#)

3. Haushalte mit geringer Kapitalmarktteilbeteiligung

234. Als **Anlagemöglichkeiten** stehen privaten Haushalten im Wesentlichen **Immobilien** und **finanzielle Vermögenswerte** zur Verfügung. Bargeld und Bankeinlagen machen in Deutschland 42,8 % der finanziellen Vermögenswerte aus, in der EU 33,9 % und in den USA nur 13,4 %. [↪ ABBILDUNG 80 LINKS](#) Sowohl in Deutschland als auch in der EU machen Eigenkapitalbeteiligungen in Form von Aktien und anderen Anteilsrechten einen deutlich geringeren Anteil aus als in den USA (11,9 % der finanziellen Vermögenswerte in Deutschland, 23,2 % in der EU und 39,2 % in den USA). Ein Grund dafür könnte im deutschen Kontext die fehlende Aktienkultur sein. [↪ KASTEN 18](#) Die Europäische Kommission hat 2015 als Ziel ausgegeben, dass Haushalte ihr umfangreiches Sparguthaben verstärkt am Kapitalmarkt investieren sollen (Europäische Kommission, 2015). Es wurden jedoch wenig Fortschritte erzielt. Sowohl in Deutschland als auch im EU-Durchschnitt stagniert der Anteil von Bargeld und Einlagen am Finanzvermögen. [↪ ABBILDUNG 80 RECHTS](#)
235. Ein wichtiger Faktor zur Erklärung der unterschiedlichen Niveaus der Aktienmarktteilbeteiligung zwischen Ländern ist die **Ausgestaltung des Rentensystems**. Geringere staatliche umlagefinanzierte Rentenzahlungen werden typischerweise durch eine höhere kapitalgedeckte Altersvorsorge kompensiert. Je großzügiger staatliche Renten sind, desto kleiner sind die Größe und das Wachstum von institutionellen Investoren und letztlich somit die Aktienportfolios der

[↪ ABBILDUNG 80](#)

Finanzielle Vermögenswerte der privaten Haushalte¹



1 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 2 – Ohne Rückstellungen bei Nichtlebensversicherungen. 3 – Kredite, Ansprüche privater Haushalte aus Rückstellungen bei Nichtlebensversicherungen, Rückstellungen für Forderungen im Rahmen standardisierter Garantien, Finanzderivate und Mitarbeiteraktioptionen, übrige Forderungen.

Quellen: Eurostat, OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-153-04

[Daten zur Abbildung](#)

privaten Haushalte (Guiso et al., 2003). Die Fixkosten am Aktienmarkt zu partizipieren, zu verstehen als Aufwand Informationen zu sammeln und zu verarbeiten, sind im Verhältnis zur Ersparnis niedriger, wenn Haushalte viel sparen müssen (Ball, 2008). Eine Möglichkeit, Anreize für die Partizipation am Aktienmarkt zu erhöhen und die Partizipationskosten zu senken, ist die Einbindung von Kapitalmarkt- und insbesondere Aktienmarktinvestitionen in die individuelle Altersvorsorge. Die Einführung einer verpflichtenden kapitalmarktgedeckten Altersvorsorge in Schweden hat die Aktienmarktteilnahme erhöht, da die kapitalgedeckte Altersvorsorge dazu führen kann, dass Haushalte sich mit dem Aktienmarkt auseinandersetzen und daraus lernen (Massa et al., 2006). Schweden hat mit über 60 % privater Aktienmarktteilnahme (zusätzlich zur Aktienmarktteilnahme im Pensionssystem) eine sehr hohe Aktienmarktteilnahme im Vergleich zu anderen EU Ländern (Kaustia et al., 2023).

236. Darüber hinaus nennt die Literatur **drei Faktoren für die niedrige Aktienmarktteilnahme** privater Haushalte: Landesspezifisch-kulturelle, individuelle und verhaltensökonomisch-psychologische Faktoren (Kaustia et al., 2023). **Landesspezifische Faktoren** umfassen z. B. das regulatorische Umfeld, kulturelle Faktoren wie die Angst vor Unsicherheit (Aggarwal und Goodell, 2014) oder Aktionärsrechte (Christelis et al., 2013). **Individuelle Faktoren** sind beispielsweise der Wohlstand eines Haushalts (Briggs et al., 2015), die Teilnahmekosten am Aktienmarkt (Khorunzhina, 2013; Gomes und Smirnova, 2021), das allgemeine Bildungsniveau (Cole et al., 2014) und speziell die Finanzbildung (Financial Literacy; Thomas und Spataro, 2018).

Verhaltensökonomische oder psychologische Determinanten umfassen z. B. die sozialen Interaktionen mit anderen Personen (Duflo und Saez, 2002), persönliche Erfahrungen z. B. am Aktienmarkt (Malmendier und Nagel, 2011) oder persönliche Lebensumstände (Laudenbach et al., 2020), [KASTEN 18](#) die das Vertrauen in die Institutionen beeinflussen (Guiso et al., 2008), sowie finanzielle Verhaltensmuster (behavioural biases) wie Selbstüberschätzung (Barber und Odean, 2001; Xia et al., 2014).

237. Zahlreiche Studien zeigen, dass sich finanzielle Bildung **positiv beim Aufbau von Vermögen** (Behrman et al., 2012), beim **Umgang mit Verschuldung**, auf die **Altersvorsorge** (Bucher-Koenen und Lusardi, 2011), auf die **Kapitalmarktteilnahme** (van Rooij et al., 2011) sowie auf **Anlageentscheidungen** (Gaudecker, 2015) auswirkt. In Deutschland besteht im internationalen Vergleich zwar ein relativ hohes Niveau an Finanzbildung (Stolper und Walter, 2017). Es zeigen sich aber große Unterschiede zwischen soziodemografischen Gruppen. So weisen insbesondere Frauen, Personen mit Migrationshintergrund sowie finanzschwache Haushalte Defizite auf, aus denen sich ein Handlungsbedarf für die Politik ergibt (Bachmann et al., 2021).

▸ KASTEN 18

Fokus: Aktienkultur in Deutschland

Aktien haben im Vergleich zu anderen Formen der Kapitalanlage neben Wohnimmobilien **historisch die höchsten realen Renditen erzielt** (Jordà et al., 2019). Der globale Aktienmarktindex MSCI World hat im Zeitraum von 1972 bis 2022 nach einem Anlagezeitraum von 20 (30) Jahren eine durchschnittliche Rendite von 8,6 % (8,0 %) pro Jahr erzielt. Die geringste Rendite betrug bei 20 Jahren 2,2 % pro Jahr (bei Anlage von 1988 bis 2008) und bei 30 Jahren 6,2 % jährlich (bei Anlage zwischen 1978 und 2008) (Deutsches Aktieninstitut, 2023a). Angesichts dieser hohen Renditen ist die Beteiligung am Aktienmarkt länderübergreifend überraschend niedrig (Haliassos und Bertaut, 1995). Die ökonomische Theorie besagt, dass jeder Investor und jede Investorin in Aktien investieren sollte, solange es eine hinreichend hohe Risikoprämie auf Aktien (Equity Premium) gibt (Mehra und Prescott, 1985; Guvenen, 2009). Die niedrige Beteiligung kann durch verhaltensökonomische Faktoren wie eine besonders hohe Abneigung gegenüber Verlusten (loss aversion; Kahneman und Tversky, 1979) oder gegenüber der Unsicherheit über zukünftige Ereignisse (uncertainty avoidance; Rieger, 2022) erklärt werden. Diese Faktoren zeigen sich auch bei einer Befragung **in Deutschland** im Jahr 2019: **Die wichtigsten Gründe für die mangelnde Teilnahme** von Personen, die keine Aktien besitzen, **sind die Angst vor Verlusten, die Annahme, das eigene Vermögen sei zu klein, fehlendes Wissen und mangelndes Vertrauen in den Aktienmarkt** (Ebert et al., 2019).

Der Anteil von Personen, die Aktien besitzen, an der Gesamtbevölkerung (Aktionärsquote), erreichte in Deutschland Anfang der 2000er-Jahre mit 20 % einen Höchstwert, fiel bis 2010 aber wieder auf 13 % ab. Ein Grund für den **Rückgang** dürften die **negativen Erfahrungen mit dem Börsencrash der Dotcom-Blase** im Jahr 2000 **und insbesondere verbreitete Verluste mit der Aktie der Deutschen Telekom** sein (Kim und Kriwoluzky, 2021). Bei der Privatisierung der Telekom investierten insgesamt 1,9 Millionen Privatpersonen in die neue „Volksaktie“ der Telekom. Nachdem sich der Kurs der Aktie zunächst versiebenfacht hatte, verlor sie im März 2000 massiv an Wert und notierte lange unterhalb des Ausgabepreises (Balz, 2023). Haushalte, die in Telekom-Aktien investierten, beteiligen sich 20 Jahre später seltener am Aktienmarkt als Haushalte, die zwar das Platzen der Blase miterlebt haben, aber keine Telekom-Aktien besaßen (Kim und Kriwoluzky, 2021). Seit dem Jahr 2014 nimmt die Aktionärsquote wieder zu und hat 2022 mit 18,3 % knapp das Niveau von 2000 erreicht. [▸ ABBILDUNG 81](#) Die Auswirkungen von negativen Erfahrungen am Aktienmarkt sind auch für andere Krisen erkennbar (Guiso et al., 2008; Malmendier und Nagel, 2011).

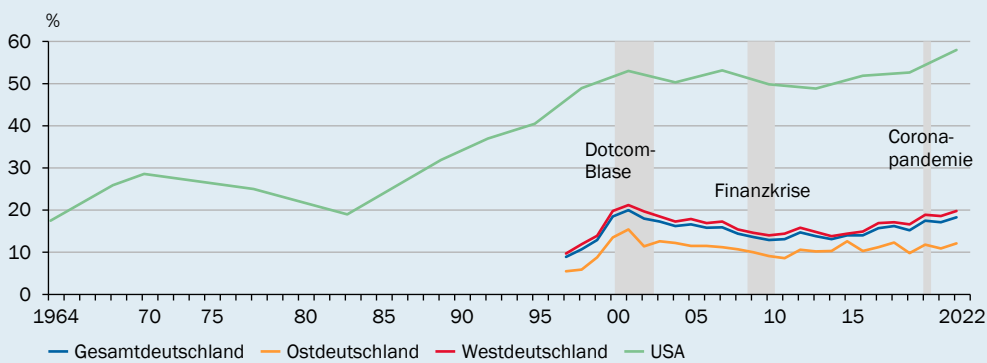
Die geringe Beteiligung am Aktienmarkt **könnte auch an den Kosten** der in Deutschland verfügbaren **Investmentfonds liegen**, die lange deutlich teurer waren als in den USA. Im Jahr 2002 lagen die durchschnittlichen Gesamtkosten über die Haltedauer von 5 Jahren (total shareholder cost) für Investmentfonds noch bei 1,79 % und somit 72 % höher als der Durchschnitt in den USA (Khorana et al., 2009). Allerdings lagen die Kosten von Investmentfonds heimischer Finanzinstitute unterhalb der Kosten von Fonds ausländischer Anbieter (Khorana et al., 2009). Eine mögliche Begründung stellt der Aufbau einer Infrastruktur für ausländische Finanzinstitute dar. Daneben kosten Fonds heimischer Finanzinstitute mit internationalem Investmentfokus deutlich mehr als Fonds mit heimischem Investmentfokus (Heyden und Röder, 2020) und erschweren somit die Diversifikation von Anlegern. Passive Indexfonds wurden in den 1970er-Jahren in den USA aufgelegt. Diese Fonds sind für Anleger besonders kostengünstig, weil sie nicht aktiv verwaltet werden. Die jährlichen Kosten liegen in der EU für aktive Fonds bei 1,5 % und für ETFs (Exchange Traded Funds) bei 0,3 % (ESMA, 2022a). In den USA wurde der erste ETF 1993 eingeführt, in Europa jedoch erst im Jahr 2000 (Vogt, 2020). Noch im Jahr 2022 wurden 77 % des Fondsvermögens deutscher Haushalte in rein aktiv gemanagte Produkte angelegt, während nur 14 % in rein passive Produkte investiert wurden (Deutsches Aktieninstitut, 2023b). Dabei konnten in den Jahren 2017 bis 2022 im Median nur 34 % der aktiv

gemanagten Fonds eine Überrendite gegenüber einem passiv anlegenden Produkt erzielen, bei globaler Anlage nur 30 % (Scope, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).

Die **Aktienmarktteiligung unterscheidet sich deutlich zwischen Ost- und Westdeutschland**. Diese Differenz hat sich seit dem Jahr 2015, als die Quoten nur 1,8 Prozentpunkte auseinanderlagen, bis 2022 auf 7,7 Prozentpunkte erhöht. [ABBILDUNG 81](#) Neben einer höheren generellen Skepsis gegenüber dem Kapitalmarkt findet die Literatur, dass Ostdeutsche zu Aktien anderer ehemaliger kommunistischer Länder tendieren und US-amerikanische Aktien besonders ablehnen. Als Erklärung werden dafür Anpassungsprobleme an das kapitalistische System für in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) geborene Personen sowie eine frühe anti-kapitalistische Prägung genannt (Laudenbach et al., 2020). Darüber hinaus hat die Literatur gezeigt, dass zwischenmenschliches Vertrauen sowie das Vertrauen in Institutionen eine Rolle bei der Aktienmarktteiligung spielen (Pagano und Volpin, 2006; Guiso et al., 2008). In Westdeutschland (ohne Berlin) liegt das zwischenmenschliche Vertrauensniveau, definiert als Anteil der Personen, die bei einer Befragung angeben, dass man den meisten Menschen vertrauen kann, bei 45,3 % und in Ostdeutschland (ohne Berlin) bei 32,5 % (EVS, 2022). Die Unterschiede lassen sich zum Teil ebenfalls durch die Erfahrungen aus der Zeit des Kommunismus erklären (Mishler und Rose, 1997; Campbell, 2012; Laudенbach et al., 2020). Ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern wie den skandinavischen Ländern Schweden, Finnland und Dänemark, in denen zwischen 66 % und 77 % anderen Personen vertrauen, deutet darauf hin, dass das geringere zwischenmenschliche Vertrauen in Deutschland ein möglicher Grund für die geringere gesamtdeutsche Kapitalmarktteiligung sein könnte (Börsch-Supan, 2022; EVS, 2022). Zwischen West- und Ostdeutschland gibt es auch signifikante Unterschiede im Vertrauen in die Institutionen Parlament, Regierung und Rechtssystem (EVS, 2022).

▾ ABBILDUNG 81

Aktienmarktteiligung¹ in Deutschland steigt erneut nach dem Jahr 2014



1 – Die Aktienmarktteiligung in Deutschland basiert auf einer Umfrage des Deutschen Aktieninstituts und umfasst alle Personen, die in Aktien, Aktienfonds oder aktienbasierten ETFs anlegen. Die Umfrage in den USA wird auf Haushaltsebene durchgeführt, die Aktienmarktteiligung umfasst direkten und indirekten Aktienbesitz.

Quellen: Deutsches Aktieninstitut, Fed
© Sachverständigenrat | 23-414-02

[Daten zur Abbildung](#)

4. Europäische Kapitalmärkte weiter fragmentiert

Integration der europäischen Kapitalmärkte verläuft schleppend

238. Die **Europäischen Kapitalmärkte** sind trotz der Bemühungen, eine Kapitalmarktunion zu etablieren, weiter **fragmentiert**. So zeigen preisbasierte Indizes [↘ PLUSTEXT 7](#) für den Anleihe- und Aktienmarkt an, dass die Integration den Stand vor der Finanz- und Staatsschuldenkrise nicht wieder erreicht hat. [↘ ABBILDUNG 82 LINKS](#) Zudem weisen Eigenkapitalbeteiligungen einen „Home Bias“ auf. Ein Großteil der Eigenkapitalbeteiligungen wird weiterhin von inländischen Investoren gehalten, wenngleich dieser Anteil gesunken ist. [↘ ABBILDUNG 82 RECHTS](#) Ein Grund dafür ist die mangelnde Transparenz durch das Fehlen einer standardisierten Berichterstattung und einheitlicher Rechnungslegungsstandards insbesondere für KMU. Dies erschwert länderübergreifende Investitionen. Als Resultat sind Portfolios auf heimische Eigenkapitalbeteiligungen fokussiert und nutzen die Vorteile von grenzüberschreitender Diversifikation nicht aus.



[↘ PLUSTEXT 7](#)

Fokus: Indikatoren zur Bemessung von Finanzintegration

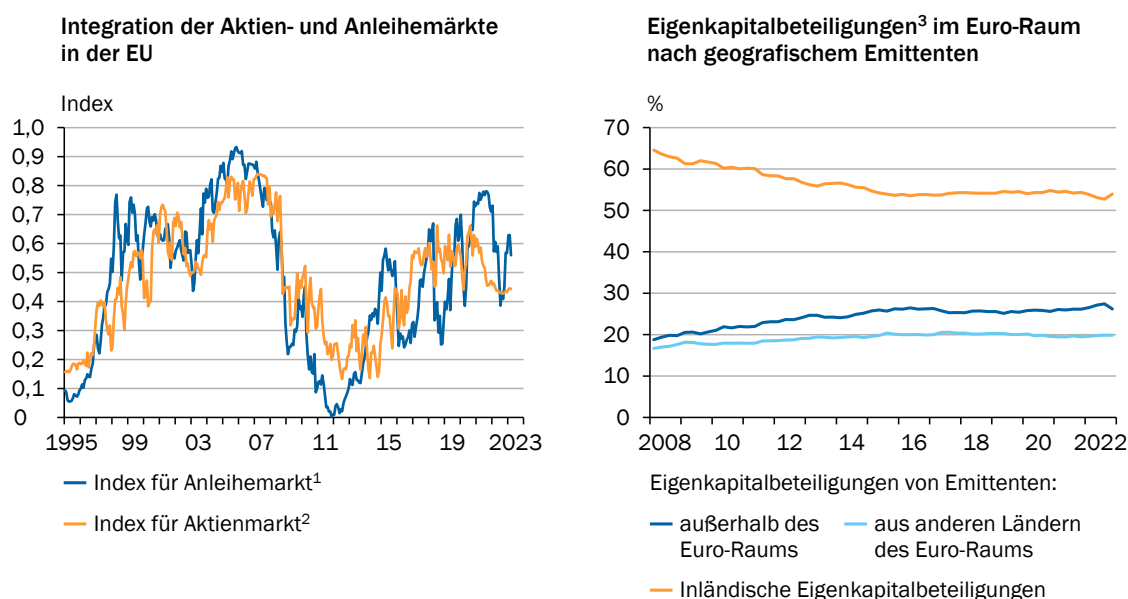
Die EZB misst die Integration der Finanzmärkte anhand von zwei Arten von Indikatoren. Der preisbasierte Index nimmt an, dass in einem perfekt integrierten Markt zwei Vermögenswerte mit dem gleichen Risikoprofil und den gleichen Geldflüssen (Cash-Flows) nach dem Gesetz des einheitlichen Preises, dem „Law of one Price“, zum gleichen Preis gehandelt werden sollten (Hoffmann et al., 2020). Der mengenbasierte Index nimmt an, dass Anleger mit ähnlichen Charakteristika unabhängig von ihrem Standort ein ähnliches Portfolio halten würden (Hoffmann et al., 2020).

239. In jüngerer Zeit haben **bedeutende europäische Unternehmen** beschlossen, sich **primär am US-Kapitalmarkt zu finanzieren** und sich somit in erster Linie an US-Börsen notieren zu lassen. CRH (Cement Roadstone Holding) und Linde haben sich zugunsten von US-Börsen von der irischen bzw. deutschen Börse zurückgezogen. Biontech, CureVac, Spotify oder Birkenstock haben ihre Börsengänge (IPOs) in den USA durchgeführt. Der wesentliche Grund dafür ist, dass es den Aktienmärkten in Europa im Vergleich zu den USA an Tiefe mangelt. [↘ ZIFFER 454](#) Die Fragmentierung der Aktienmärkte dürfte aber ein weiterer Grund sein. Während die USA nur drei Börsen haben, gibt es in der EU 30 (Wright und Hamre, 2021). Die Kosten für Clearing und Wertpapierverwahrung sind in Europa aufgrund der Fragmentierung höher als in den USA, insbesondere bei internationalen Transaktionen (Giovannini Group, 2001). Es gibt jedoch erste Anzeichen einer Konsolidierung dieser Strukturen durch Zusammenschlüsse der Betreiber von Börsen wie Amsterdam, Brüssel, Lissabon, Paris und Oslo. Trotz dieser Entwicklungen sind die **europäischen Aktienmärkte weiterhin stark national fragmentiert**, was es Europa erschwert, mit dem US-amerikanischen Aktienmarkt zu konkurrieren.

240. Unterschiedliche Steuern auf Kapitalerträge erschweren grenzüberschreitende Anlagen in Wertpapiere. Kapitalerträge werden üblicherweise an der „Quelle“ besteuert, also direkt von der ausführenden Bank an die Finanzbehörde des jeweiligen Staates abgeführt, in dem das ausschüttende Unternehmen sitzt. Das führt dazu, dass im Ausland durch die „Quellensteuer“ in manchen Fällen höhere Kapitalsteuern abgezogen werden als im Inland. Doppelbesteuerungsabkommen sollen dieses Problem regeln. Deutschland hat beispielsweise mit weltweit über 90 Staaten solche Abkommen (BZSt, 2023), sodass Anlegerinnen und Anleger zwar zunächst einen höheren Steuersatz als die in Deutschland geltende Abgeltungsteuer zahlen müssen, die Differenz jedoch erstattet bekommen. Bei Kapitalerträgen in den USA nehmen die Banken die Rückerstattung unmittelbar und automatisch vor. Bei Kapitalerträgen aus vielen EU-Staaten müssen Anlegerinnen und Anleger jedoch selbst aktiv werden und teilweise hohe Gebühren für die Rückerstattung zahlen. Einer Umfrage von DSW und Better Finance zufolge wird dieses Verfahren als sehr kompliziert, zeit- und kostenintensiv empfunden (DSW und Better Finance, 2023). Etwa 50 % der Erstattungsverfahren dauern mehr als 6 Monate und 10 % der Befragten berichten von Verwaltungskosten von mehr als 100 Euro. Dies führt dazu, dass 70 % der Investorinnen und Investoren ihren Rückerstattungsanspruch nicht wahrnehmen. Dies betrifft

▸ **ABBILDUNG 82**

Europäische Kapitalmärkte fragmentiert



1 – Die zum preisbasierten Index aggregierten Indikatoren sind die länderübergreifenden Standardabweichungen der Renditen von zwei- und zehnjährigen Staatsanleihen (ohne Griechenland) und die länderübergreifende Standardabweichung der Anleiherenditen ungedeckter Unternehmensanleihen, die von nichtfinanziellen Unternehmen begeben wurden (die Daten werden auf Länderebene aggregiert). 2 – Die zum preisbasierten Index aggregierten Indikatoren sind der Segmentierungsindex und der absolute Wert der Differenz zwischen den Querschnittsstreuungen der Renditen des Sektor- und Länderindex. Der Segmentierungsindex schätzt, wie ähnlich Valuationen für ähnliche Unternehmen in unterschiedlichen Ländern sind. Der Sektor- und Länderindex benutzt die Länder- und sektorale Streuungen der Aktienrenditen. Daten für Griechenland sind enthalten. Siehe Hoffman et al. (2020) für Details. 3 – Eigenkapitalbeteiligungen umfassen börsennotierte und nicht-börsennotierte Aktien, Investmentfondsanteile (alle Arten von Investmentfonds) und sonstige Aktien, darunter u. a. Beteiligungen an internationalen Organisationen (z. B. der EZB oder dem Europäischen Stabilitätsmechanismus) und an Immobilien außerhalb der heimischen Wirtschaft.

Quelle: EZB

© Sachverständigenrat | 23-336-01

Daten zur Abbildung

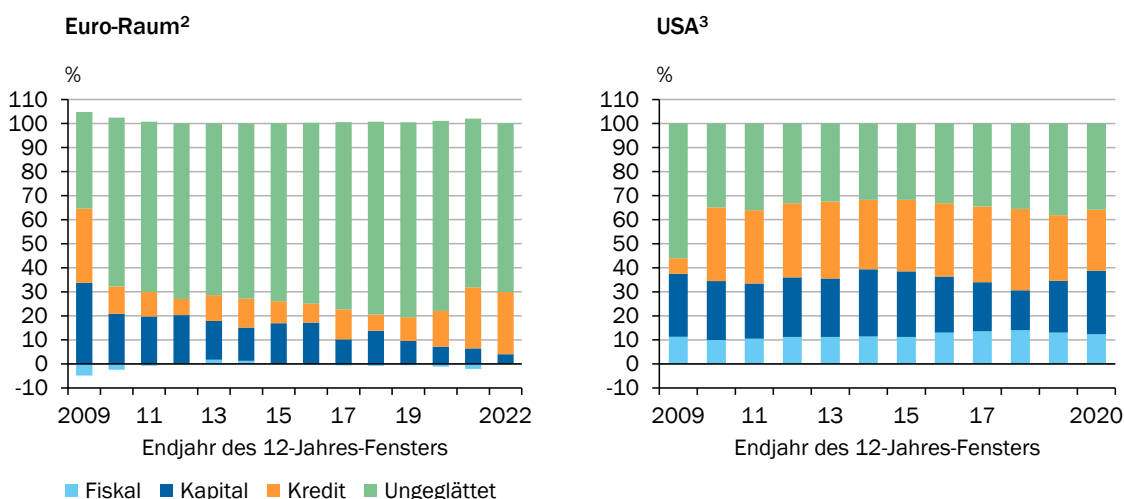
vor allem Kleinanlegerinnen und Kleinanleger. Das Volumen der überbezahlten Quellensteuer beträgt nach Schätzungen der Europäischen Kommission in der EU 5,17 Mrd Euro (Europäische Kommission, 2023). [↪ ZIFFER 270](#)

Risikoteilung im Euro-Raum bisher gering

- 241.** Die **Risikoteilung** [↪ PLUSTEXT 4](#) **zwischen Mitgliedstaaten des Euro-Raumes** ist im Vergleich zu anderen Währungsräumen **niedrig**. Nach der Einführung des Euro hatte sich die Risikoteilung entgegen den Erwartungen zunächst nicht eindeutig erhöht und ging unter anderem aufgrund fiskalischer Sparprogramme in den GIIPS-Staaten (Griechenland, Italien, Irland, Portugal, Spanien) während der europäischen Staatsschuldenkrise sogar noch zurück (Kalemli-Özcan et al., 2014; Cimadomo et al., 2018). Nach 2011 haben Finanzhilfen der EU für Länder im Euro-Raum, hauptsächlich in Form des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), Schocks abgefedert. Beide Instrumente sehen vor, Kredite an europäische Staaten mit Finanzierungsschwierigkeiten zu vergeben, und zählen somit zum Kreditkanal der Risikoteilung. [↪ PLUSTEXT 4](#) Der ESM und EFSF stellen nach Einkommen aus international diversifizierten Schuldverschreibungen den wichtigsten Kanal zur Konsumglättung dar (Cimadomo et al., 2020).
- 242.** Eine Analyse für den Zeitraum von 1997 bis 2022 schätzt für fortlaufende Perioden von jeweils 12 Jahren, wie stark der nationale Konsum und das nationale BIP kovariieren (Cimadomo et al., 2022). Wenn beide sich genau gleich entwickeln, findet keine Risikoteilung statt und jeder nationale BIP-Schock reduziert

[↪ ABBILDUNG 83](#)

Risikoteilung zur Konsumglättung zwischen Mitgliedstaaten des Euro-Raums deutlich geringer als zwischen Bundesstaaten in den USA¹



1 – Die Abbildung zeigt den prozentualen Anteil am Konsumwachstum, der durch den Kapital-, Fiskal- und Kreditkanal geglättet wird, sowie den ungeglätteten Anteil nach einem Schock für das inländische BIP. Die Anteile werden auf Basis des kumulativen Effekts über zwei Jahre berechnet. Die Anteile wurden mithilfe eines Panel-VAR-Modells und Parametern für ein rollierendes Zeitfenster von zwölf Jahren mit jährlichen Daten berechnet. Die x-Achse zeigt das Endjahr des 12-Jahres-Fensters. 2 – Die Daten umfassen den Zeitraum 1997 bis 2022. 3 – Die Daten umfassen den Zeitraum 1997 bis 2020.

Quelle: Cimadomo et al. (2022)
© Sachverständigenrat | 23-270-01

[Daten zur Abbildung](#)

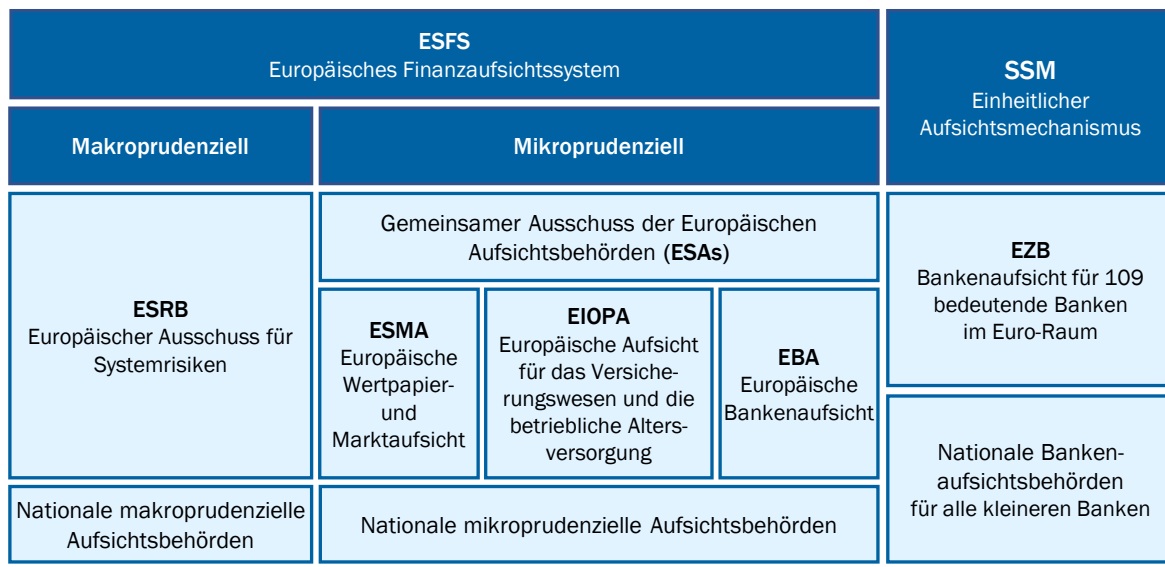
entsprechend den Konsum. Die Ergebnisse zeigen, dass **im Euro-Raum** (bezogen auf die EU-Mitgliedstaaten) **nur etwa 30 % eines BIP-Schocks abgefedert** wurden (grüner Balken). [↪ ABBILDUNG 83 LINKS](#) Über den Kapitalmarktkanal (dunkelblauer Balken) wurden durchschnittlich 15 % abgefedert. In den **USA wurden** dagegen (bezogen auf die US-Bundesstaaten) im Zeitraum von 1997 bis 2020 ganze **65 % eines Schocks geglättet**. Hier trug der Kapitalmarktkanal mit etwa 24 % wesentlich zur Konsumglättung bei. [↪ ABBILDUNG 83 RECHTS](#) Während der Finanzkrise nahm der Anteil der geglätteten Schocks im Euro-Raum ab, während er in der COVID-19-Krise zunahm (Cimadomo et al., 2022). Selbst bei einem globalen Schock wie der COVID-19-Krise kann die Risikoteilung zur Konsumglättung beitragen, wenn einzelne Länder unterschiedlich davon betroffen sind. [↪ KASTEN 3](#)

Heterogene Finanzmarktaufsicht in der EU

243. Die Finanzmärkte in der EU sind regulatorisch und institutionell unterschiedlich stark harmonisiert. So wurden **einige Bereiche der EU-Kapitalmarktregulierung** schon **umfassend harmonisiert. Dadurch steigt die Integration der Kapitalmärkte**, was positive Effekte auf Wachstum und Risikoteilung hat. [↪ ZIFFERN 197 UND 204](#) Beispiele hierfür sind die Richtlinie und die Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR/MiFID), die Verordnung über die europäische Marktinfrastruktur (EMIR) und der Rahmen für die Rechnungslegung und Abschlussprüfung. Mit MiFIR und MiFID sowie deren Überarbeitungen wurden EU-weit unter anderem die Zulassungs- und Überwachungsaufgaben der europäischen Wertpapieraufsicht erweitert sowie Transparenzpflichten für Wertpapierprodukte erhöht (BaFin, 2018, S. 123 ff.). EMIR regelt mit einheitlichen und transparenten Vorgaben insbesondere den außerbörslichen Derivatehandel (BaFin, 2022a). Selbst vollständig harmonisierte Rechtsvorschriften können jedoch immer noch zu **unterschiedlichen nationalen Ergebnissen** führen, **wenn EU-Gesetze** von den zuständigen nationalen Behörden **auf unterschiedliche Weise durchgesetzt und deren Einhaltung kontrolliert werden**. Dies ist **bei der EU-Kapitalmarktregulierung der Fall**, wo die nationalen Aufsichtsbehörden, etwa bei der Wertpapieraufsicht oder für Abschlussprüfer, eine große Rolle bei der Durchsetzung spielen (Sapir et al., 2018).
244. Die **institutionelle Integration der Kapitalmarktaufsicht** ist dagegen **nur geringfügig vorangekommen**. Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) ist nicht in erster Linie als Aufsichtsbehörde konzipiert, sondern unterstützt die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung einheitlicher Finanzmarktvorschriften, ähnlich der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA). Hinzu kommen Aufgaben zur Koordinierung zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden, etwa durch Austausch und Absprachen zur Umsetzung von Regulierungsvorschriften oder durch Überprüfungen von nationalen Aufsichtspraktiken (ESMA, 2022b, S. 21). [↪ PLUS-TEXT 8](#) Neben diesen drei mit mikroprudenziellen [↪ GLOSSAR](#) Aufgaben betrauten europäischen Aufsichtsbehörden ist der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) für die makroprudenzielle [↪ GLOSSAR](#) Überwachung zuständig, jedoch

▸ **ABBILDUNG 84**

Institutionen der europäischen Finanzmarktaufsicht



Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 23-272-01

lediglich mit Warnungs- und Empfehlungsaufgaben betraut. ▸ **ABBILDUNG 84 Die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen**, also etwa das Recht, Bilanzen, sonstige Veröffentlichungen und Unternehmensübernahmen zu kontrollieren sowie Prospekte für Anlageprodukte und Gründungen von Finanzdienstleistungsinstituten zu genehmigen, **liegen weiter weitestgehend bei den nationalen Aufsichtsbehörden**. Das führt zur Fragmentierung in der Umsetzung der Regulierung, etwa durch den Zeitpunkt der Umsetzung oder in der konkreten Implementierung. Unternehmen haben damit einen erhöhten bürokratischen Aufwand, wenn sie in unterschiedlichen Staaten aktiv sind, für jeden Rechtsraum rechtliche Expertise benötigen und eventuell ihre Produkte und Dienstleistungen anpassen müssen.



▸ **PLUSTEXT 8**

Fokus: Kompetenzen und institutionelle Ausgestaltung der ESMA

Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) wurde im Jahr 2011 zur **einheitlichen Beaufsichtigung der Finanzinstitutionen mit Ausnahme von Banken und Versicherungen in der EU** eingesetzt. Ziele der ESMA sind der Anlegerschutz sowie die Finanzstabilität. Dafür beurteilt sie Marktentwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Anleger und die Märkte. Sie **stellt ein einheitliches Regelwerk für die EU-Finanzmärkte auf, fördert die konvergente Umsetzung von Vorschriften** in allen Mitgliedstaaten und beaufsichtigt Ratingagenturen, Verbriefungs- und Transaktionsregister, Datenmeldedienstleister, zentrale Gegenparteien (CCPs), die das Erfüllungsrisiko von Wertpapiergeschäften tragen, und kritische EU-Benchmark-Administratoren (etwa das European Money Markets Institute als Administrator des Euro InterBank Offered Rate, EURIBOR) (ESMA, 2021, 2023a). Das entscheidende Aufsichtsgremium der ESMA – Board of Supervisors – besteht aus Vertretern der nationalen Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten sowie der drei weiteren Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, Island, Liechtenstein und Norwegen, der Europäischen Kommission und anderer europäischer Aufsichtsbehörden (ESRB, EBA und EIOPA) sowie dem Vorsitzenden der ESMA. Stimmberechtigt

sind jedoch lediglich die Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten sowie für einige Entscheidungen der Vorsitzende der ESMA (ESMA, 2023b).

245. Die **Bankenregulierung** wurde **sowohl regulatorisch als auch aufsichtsrechtlich zu einem großen Teil harmonisiert**. Im Euro-Raum (sowie in einigen weiteren, freiwillig teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten) führt der einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus (SSM, Single Supervisory Mechanism) die Bankenaufsicht durch. Für 109 „bedeutende“ Banken übernimmt die EZB die direkte Aufsicht, für alle anderen „weniger bedeutenden“ Banken liegt die Aufsicht bei den nationalen Aufsichtsbehörden, in enger Zusammenarbeit mit der EZB (EZB, 2023). Trotz des im Vergleich zum Kapitalmarkt bereits stärker harmonisierten Bankenmarkts kann auch die Vervollständigung der Bankenunion einen Beitrag leisten, um die Finanzmärkte stärker zu integrieren. (JG 2022 Ziffern 256 ff.). [↪ ZIFFER 269](#)

IV. HANDLUNGSOPTIONEN: LIQUIDITÄT UND KAPITALMARKTINTEGRATION VERBESSERN

1. Unternehmensfinanzierung über Kapitalmärkte vereinfachen

Besserer Kapitalmarktzugang für Unternehmen

246. Das geplante **Zukunftsfinanzierungsgesetz** in Deutschland [↪ PLUSTEXT 9](#) und der **Listing Act**, den die Europäische Kommission im Dezember 2022 vorgeschlagen hat, zielen darauf ab, die Kosten des Kapitalmarktzugangs zu reduzieren. Insbesondere sollen **administrative Hürden eines Börsengangs** für kleinere und mittlere Unternehmen **abgebaut** werden. Der Listing Act sieht beispielsweise vor, die Informations- und Veröffentlichungspflichten beim Börsengang von KMU zu vereinfachen und über die Länder zu harmonisieren. Die Bereitstellung von Analysteninformationen über KMU durch Broker und Finanzanalysten soll vereinfacht werden, um KMU potenziellen Investoren bekannter zu machen.



[↪ PLUSTEXT 9](#)

Zukunftsfinanzierungsgesetz

Das Zukunftsfinanzierungsgesetz (ZuFinG), das im August 2023 vom Bundeskabinett vorgestellt wurde, und sich nun im parlamentarischen Prozess befindet, soll den **Zugang von Unternehmen zum Kapitalmarkt vereinfachen**. Eckpunkte sind eine **niedrigere Mindestmarktkapitalisierung für einen Börsengang** von 1 statt bisher 1,25 Mio Euro und generell vereinfachte Anforderungen für Unternehmen bei

einem Börsengang oder einer Kapitalerhöhung. So soll ein Unternehmen ein **IPO** auch **ohne eine emissionsbegleitende Investmentbank** durchführen können. Zudem ist ähnlich wie im Listing Act der EU die Möglichkeit von **Mehrstimmrechtsaktien** (dual class shares) mit einem Stimmrecht von bis zu 10:1 vorgesehen. Dies dürfte vor allem für Gründerinnen und Gründer relevant sein, die so Eigenkapital über die Börse aufnehmen können, ohne dabei die Kontrolle über ihr Unternehmen zu verlieren. Weitere Vorhaben sind schließlich die Ausgabe elektronischer Wertpapiere mit dem Ziel einer stärkeren Digitalisierung des Aktienmarkts, eine einfachere Beteiligung institutioneller Investoren an KMU und Start-ups sowie die steuerliche Begünstigung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen insbesondere durch Erhöhung des Einkommensteuerfreibetrags für Mitarbeitende von 1 440 auf 5 000 Euro im Jahr (Bundesregierung, 2023).

247. Um den Börsengang oder die Ausgabe von Anleihen für mittelständische Unternehmen attraktiver zu machen und ihre Finanzierungsformen zu diversifizieren, sollten die **Fixkosten des Kapitalmarktzugangs verringert werden**. [↘ ZIF-FER 214](#) Das Zukunftsfinanzierungsgesetz setzt zahlreiche Impulse in diese Richtung. So ist zu erwarten, dass die **kritische Unternehmensgröße für einen Börsengang abnimmt** und sich mehr, vor allem große, mittelständische Unternehmen für eine Finanzierung über den Aktienmarkt entscheiden. Bei einzelnen Vorhaben ist der ökonomische Mehrwert dagegen weniger eindeutig. Dies gilt etwa für die geplanten Mehrstimmrechtsaktien, da in Deutschland mit der Unterscheidung von Stamm- und Vorzugsaktien bereits seit Langem ein Modell existiert, das viele der Vorteile von Mehrstimmrechtsaktien abdeckt. So können Gründer neues Eigenkapital aufnehmen und gleichzeitig die Kontrolle über ihr Unternehmen behalten, indem sie stimmrechtslose Vorzugsaktien ausgeben, deren Besitzer im Gegenzug mit einer höheren Dividende entschädigt werden. Der Vorteil der Mehrstimmrechtsaktien dürfte daher hauptsächlich in einer im Vergleich dazu größeren Flexibilität für Gründerinnen und Gründer liegen.

Die vorgesehene Anhebung des Steuerfreibetrags für Mitarbeiterkapitalbeteiligungen scheint **im eng begrenzten Bereich von Start-ups sinnvoll**. Diese verfügen meist über niedrige Cash Flows und können durch Kapitalbeteiligungen ihren Arbeitskräften eine kompetitive Vergütung anbieten, ohne ihren Cash Flow zu belasten, und diese gleichzeitig am Unternehmenserfolg beteiligen. Eine steuerliche Begünstigung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen **über den Bereich von Start-ups hinaus** wäre im Sinne der Risikodiversifizierung [↘ PLUS-TEXT 4](#) aber **problematisch**, da diese die Konzentration von Einkommens- und Vermögensrisiken bei Beschäftigten erhöhen (doppeltes Risiko im Insolvenzfall).

Steuerliche Hemmnisse für Eigenkapitalfinanzierung abbauen

248. In Deutschland finanzieren sich Unternehmen stark durch Fremdkapital, was auch an der steuerlichen Begünstigung von Fremd- gegenüber Eigenkapital (Debt-Equity Bias) liegt. Eine Verringerung oder Abschaffung der Unterschiede in der steuerlichen Behandlung beider Finanzierungsformen kann die **Eigenkapitalfinanzierung stärken**, zu liquideren Aktienmärkten sowie zu geringeren Risiken und besserer Governance auf der Unternehmensseite beitragen und die

Kapitalmarktentwicklung insgesamt unterstützen. ↘ ZIFFER 230 Reformmöglichkeiten mit dem Ziel einer **symmetrischen Besteuerung von Eigen- und Fremdkapital** werden seit Längerem diskutiert. Ein zentraler Reformansatz ist die zinsbereinigte Gewinnermittlung (Allowance for Corporate Equity), die es Unternehmen ermöglicht, die kalkulatorischen Kosten ihres Eigenkapitals parallel zu den Fremdkapitalzinsen von der Bemessungsgrundlage abzuziehen (Devereux und Freeman, 1991; IFS, 1991). Der Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass er **Finanzierungs- und Investitionsneutralität** erreicht: Erstens werden Entscheidungen über die Kapitalstruktur eines Unternehmens nicht verzerrt, da Eigen- und Fremdkapital steuerlich gleich behandelt werden. Zweitens belastet die Steuer bei adäquat kalkulierten Eigenkapitalkosten effektiv nur ökonomische Renten, d. h. Gewinne, die die vom Kapitalmarkt geforderten Renditen übersteigen. Deshalb bleiben die marginalen Investitionsentscheidungen von Unternehmen unverzerrt (de Mooij und Devereux, 2011; de Mooij, 2012).

Für Deutschland hat der Sachverständigenrat diesen Ansatz als **Zinsbereinigung des Grundkapitals** weiterentwickelt (JG 2012 Ziffern 402 ff.) und in späteren Jahresgutachten (JG 2015 Ziffern 728 bis 734; JG 2019 Ziffer 224) aufgegriffen. Dieser Ansatz sieht vor, dass nur Gewinne oberhalb der Marktverzinsung des Grundkapitals der Körperschaftsteuer unterliegen, wobei sich der kalkulatorische Zinssatz am variablen Zins für Unternehmenskredite über einen Betrag von mehr als 1 Mio Euro orientieren sollte (JG 2012 Ziffer 415). Das Grundkapital entspricht dabei nur einem Teil des Eigenkapitals und umfasst nicht die einbehaltenen Gewinne, die im Gegensatz zu Dividenden keiner weiteren Besteuerung unterliegen.

249. In **Belgien** wurde im Jahr 2006 ein Abzug der kalkulatorischen Eigenkapitalkosten von der Unternehmensteuer eingeführt. Empirische Studien zu dieser Reform legen nahe, dass belgische **Unternehmen ihre Eigenkapitalquote infolge der verbesserten steuerlichen Abzugsfähigkeit** von zuvor durchschnittlich 39 % um rund drei Prozentpunkte **erhöhten** (Meki, 2023). Multinationale Unternehmen haben ihre belgischen Tochtergesellschaften mit mehr Eigenkapital ausgestattet (Hebous und Ruf, 2017). Banken erhöhten ihre Eigenkapitalquoten ebenfalls um durchschnittlich knapp einen Prozentpunkt, von zuvor durchschnittlich 6,8 % (Schepens, 2016), was die Resilienz des Bankensektors verbesserte. Die Evidenz zu den Investitionseffekten ist hingegen weniger einheitlich: Manche Studien legen nahe, dass Unternehmen ihre Investitionstätigkeit aufgrund dieser Reform ausweiteten (aus dem Moore, 2014), während andere keine signifikanten Effekte finden (Hebous und Ruf, 2017).
250. Die steuerliche Abzugsfähigkeit des Eigenkapitals führt allerdings zu einem **Rückgang des Steueraufkommens**. So hat die Zinsbereinigung der Gewinnermittlung in Belgien nach Schätzungen das Steueraufkommen mittelfristig direkt um 6,2 Mrd Euro verkleinert, was rund einem Drittel des ohne Zinsbereinigung erzielbaren Körperschaftsteueraufkommens entspricht. Unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen, z. B. indem Unternehmen Fremd- durch Eigenkapital substituieren und daher geringere Fremdkapitalkosten von der Steuer abziehen können, fällt dieser Rückgang um rund 5 % bis 15 % geringer aus (Zangari, 2014). Für eine vergleichbare Reform in Deutschland schätzten Finke et

al. (2014) mithilfe eines Mikrosimulationsmodells den möglichen Rückgang auf rund 9 Mrd Euro oder 18,4 % des Körperschaftsteueraufkommens. **Eine aufkommensneutrale Reform** würde daher eine entsprechende **Anpassung der Steuersätze** bei der Körperschaft- oder alternativ bei der Abgeltungsteuer erfordern. Dadurch bliebe die effektive Steuerbelastung der Unternehmen bzw. des Faktors Kapital im Durchschnitt unverändert und die Verzerrungen bei Kapitalstruktur und (marginalen) Investitionen wären beseitigt. Gegen höhere tarifliche Körperschaftsteuersätze spricht allerdings, dass sie die Anreize zur internationalen Gewinnverschiebung verstärken, was wiederum das inländische Steueraufkommen verringert (Haufler und Schjelderup, 2000; de Mooij und Devereux, 2011). Denn insbesondere die Gewinnverschiebung über Transferpreise hängt nicht vom effektiven Durchschnittssteuersatz, der unverändert bliebe, sondern vom Unterschied in den tariflichen Steuersätzen zwischen zwei Ländern ab.

251. Ein alternativer Ansatz sieht vor, nur die kalkulatorischen **Kosten von neuem Eigenkapital steuerlich abzugsfähig** zu machen. Dieses vermeidet eine Begünstigung des bereits vorhandenen Eigenkapitals und dürfte daher kurz- bis mittelfristig mit deutlich **geringeren Steuerausfällen** verbunden sein (JG 2015 Ziffer 823). In **Italien** sind die Kosten von neuem Eigenkapital seit 2011 steuerlich abzugsfähig (Zangari, 2014). Die empirische Evidenz deutet darauf hin, dass dadurch ähnlich wie in Belgien die Eigenkapitalquoten von Industrieunternehmen (Branzoli und Caiumi, 2020) und Banken (Martin-Flores und Moussu, 2019) signifikant zunahmen.

Auch der Richtlinienvorschlag einer **Debt-Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA)** der Europäischen Kommission aus dem Frühjahr 2022 sieht vor, die kalkulatorischen Kosten von neuem Eigenkapital innerhalb von 10 Jahren steuerlich abzugsfähig zu machen. Gleichzeitig soll die bisher bestehende Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen auf 85 % der überschüssigen Zinskosten, d. h. die Differenz zwischen gezahlten und erhaltenen Zinsen, begrenzt werden. Genau aus diesem Grund erreicht DEBRA keine vollständige Neutralität zwischen Eigen- und Fremdkapital (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023). Schließlich ist DEBRA auf nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften beschränkt. Ausgenommen sind damit insbesondere Banken, obwohl bei ihnen übermäßige Verschuldung besonders problematisch ist und die Reform daher erhebliche Stabilitätsgewinne versprechen würde (Langedijk et al., 2015), sowie Personengesellschaften, die im Jahr 2021 in Deutschland 12,1 % aller Unternehmen und im Jahr 2020 insgesamt 21,1 % des Umsatzes ausmachten (IfM, 2022; Statistisches Bundesamt, 2022).

252. Schließlich könnte auch die **Abschaffung der Abgeltungsteuer für Zinserträge** (JG 2015 Ziffer 820; JG 2019 Ziffern 238 f.) zur Verringerung des Debt-Equity Bias beitragen. Damit würde die ungleiche Besteuerung von Fremd- und Eigenkapital auf der Unternehmensseite **bei der Besteuerung der Kapitaleinkünfte** auf der Haushaltsseite **Berücksichtigung finden**: Die Zinseinkünfte der Fremdkapitalgeber würden demnach der progressiven Einkommsteuer unterliegen, während auf Dividendeneinkünfte unverändert die Abgeltungsteuer anfallen würde. Im Gleichgewicht könnten dadurch die Grenzkosten von Fremd- relativ zu Eigenkapital steigen, sofern der individuelle Grenzsteuersatz höher liegt als die Abgeltungsteuer. Falls diese Anreize der Haushalte Unter-

nehmen messbar beeinflussen, würden sich Unternehmen dann weniger stark durch Fremdkapital finanzieren. Dies gilt allerdings nur, wenn die Gleichgewichtszinsen vorwiegend durch Fremdkapitalangebot und -nachfrage im Inland bestimmt sind. Denn das Angebot von Fremdkapital aus dem Ausland ist von der Abschaffung der Abgeltungsteuer nicht betroffen, da ausländische Kapitalgeber ihre Zins- und Dividendeneinkünfte im Wohnsitzland versteuern. Allerdings ist dieser Vorschlag ebenso wie der konkrete Richtlinienvorschlag DEBRA weniger systematisch und in seinen Wirkungen weniger klar als die Zinsbereinigung des Grundkapitals.

Verbriefungen zur Bankenfinanzierung erleichtern

253. Obwohl Verbriefungen in der **EU** während der Finanzkrise nie unter denselben Problemen litten wie in den USA, stagniert der **Verbriefungsmarkt in Europa**. Ein möglicher Grund für die langsame Erholung, der von Interessenvertretern der Finanzbranche vorgebracht wird, ist, dass die regulatorische Behandlung als „konservativer angesehen wird als bei vergleichbaren Produkten mit ähnlichem Risikoprofil“ (Europäische Kommission, 2022a). Während es **Unterschiede in den regulatorischen Anforderungen** zwischen den USA und der EU gibt, dürften diese **nicht entscheidend** das ökonomische Kalkül beeinflussen (Levitin, 2023). So liegen z. B. die Untergrenzen für Risikogewichte, die festlegen, wie viel Eigenkapital zu hinterlegen ist, für einfache, transparente und standardisierte Verbriefungen (STS; simple, transparent, standardised) in Europa unter denen der USA (Levitin, 2023). Weitreichende Erleichterungen beim Risikoselbstbehalt, die es in den USA für bestimmte Verbriefungen gibt, scheinen in Europa nicht angezeigt. Die Einführung des Risikoselbstbehalts nach der Finanzkrise war von zentraler Bedeutung, um den negativen Anreizen entgegenzuwirken, die bei Verbriefungen auftauchen. [↪ ZIFFER 216](#) Gleichwohl dürfte es Raum geben, die Berechnung der Risikogewichte zu überarbeiten (EBA, 2022), die Offenlegungspflichten zu vereinfachen und die Vorhersehbarkeit der aufsichtlichen Einschätzung, ob ein signifikanter Risikotransfer (SRT, significant risk transfer) stattgefunden hat, zu erhöhen (Levitin, 2023). Eine weitere Standardisierung von Darstellungen und Gewährleistungen könnte es Investoren erleichtern, die Risiken zu bewerten.
254. Eine **Angleichung von Regulierungen** zwischen EU-Mitgliedstaaten zu **Inkassoverordnungen, Zwangsvollstreckungen, und Insolvenzrecht** könnte **paneuropäische Verbriefungen** fördern. [↪ ZIFFER 215](#) Hiervon dürften kleinere Länder profitieren, die nicht über hinreichend große Vermögenswerte verfügen, sodass sich nur grenzüberschreitende Verbriefungen lohnen (Levitin, 2023). Zudem würde es Investoren erleichtert, die Risiken von Verbriefungen zu bewerten, die auf länderübergreifenden Vermögenswerten beruhen. Allerdings fehlt es an paneuropäischen Banken, die Verbriefungen basierend auf länderübergreifenden Vermögenswerten emittieren können. Hier spielt die mangelnde Vollendung der Bankenunion eine Rolle. [↪ ZIFFER 269](#)

Mehr Wachstumskapital und bessere Exit-Optionen

255. **Staatliche Wagniskapitalfinanzierung** kann den Anstoß dafür geben, dass sich der Wagniskapitalmarkt in Deutschland weiterentwickelt (Hellmann und Thiele, 2019; Alperovych et al., 2020; Bai et al., 2021). **Wichtig** ist dabei vor allem das Ziel, **parallel private Finanzmittel zu mobilisieren**. Öffentliche Wagniskapitalfonds sind im Fall einer Kofinanzierung mit privaten Investoren, wie sie auch der Zukunftsfonds der Bundesregierung [↘ ZIFFER 227](#) anstrebt, besonders erfolgreich. So zeigen Brander et al. (2015), dass Start-ups, die kofinanziert werden, mehr Mittel erhalten als Unternehmen, die nur von privaten Wagniskapitalgebern finanziert werden, und viel mehr als Unternehmen, die nur von öffentlichen Wagniskapitalgebern finanziert werden. Zudem steigt die Wahrscheinlichkeit für einen erfolgreichen Exit des Start-ups über einen Börsengang (Brander et al., 2015). Start-ups, die eine Kofinanzierung erhalten, bringen zudem mehr Innovationen hervor und erzielen ein höheres Wachstum, als wenn sie nur durch öffentliche Mittel oder nur durch private Mittel unterstützt werden (Grilli und Murtinu, 2014; Bertoni und Tykvová, 2015; Cumming et al., 2017). Erfolgreiche internationale Initiativen, wie beispielsweise die israelische Initiative Yozma, setzten zusätzlich auf Lerneffekte durch die Einbindung von israelischen Wagniskapitalfonds in ein internationales Netzwerk (Avnimelech et al., 2004). Um öffentliche Mittel zu erhalten, mussten israelische Wagniskapitalfonds sowohl zusätzliche private Mittel akquirieren als auch einen angesehenen ausländischen Wagniskapitalfonds für eine Investition gewinnen. Ein solches Element könnte auch deutsche Wagniskapitalinitiativen ergänzen, wenngleich dadurch die Risiken [↘ ZIFFER 225](#) steigen könnten, die durch eine Einbindung ausländischer Investoren entstehen.
256. Der Zukunftsfonds setzt in einigen Bausteinen explizit **Schwerpunkte auf einzelne Technologiefelder**, wie beispielsweise Climate Tech oder Deep Tech. Ein solcher Top-Down-Ansatz kann problematisch sein, wenn öffentliche Wagniskapitalgeber Wachstumspotenziale und Renditechancen weniger gut einschätzen können als private Akteure. Die Literatur deutet darauf hin, dass das der Fall ist (Cumming et al., 2017). Zudem könnte die Gefahr bestehen, dass es zu einer Vermischung mit politischen Zielen kommt. Im Bereich Climate Tech und Deep Tech schätzen private Wagniskapitalinvestoren die Wachstumschancen als sehr hoch ein (Schwarz und Viète, 2023). Zudem wird in anderen Ländern, gemessen an der Wirtschaftskraft, deutlich mehr in diesen Technologiefeldern investiert (Metzger, 2022b; Viète, 2022). Ein Vorteil der Schwerpunktsetzung ist, dass Wagniskapitalfonds industriespezifische Erfahrungen sammeln können, die Start-ups in diesem Bereich langfristig erfolgreicher machen (Alperovych et al., 2020), sodass sie ihren Technologievorsprung in dem jeweiligen Bereich ausbauen (Janeway et al., 2021). Es sollte aber sichergestellt werden, dass die Leistungsfähigkeit des Wagniskapitalmarkts insgesamt an wichtige Vergleichsmärkte anschließen kann. [↘ ZIFFER 223](#)
257. Der **Wachstumsfonds Deutschland**, als ein Baustein des Zukunftsfonds, verfolgt das Ziel, institutionelle Investorengruppen für den deutschen Wagniskapitalmarkt zu erschließen (BMWK, 2022b). Die Pläne der Bundesregierung sahen vor, einen Dachfonds [↘ GLOSSAR](#) nach internationalem Vorbild zu gründen, in dem

vorrangig zu bedienende Anteile für institutionelle Anleger mit nachrangigen Anteilen der öffentlichen Hand kombiniert werden (Deutscher Bundestag, 2021; Röhl, 2021). Laut dem Fortschrittsbericht zur Start-up-Strategie der Bundesregierung hat der Wachstumsfonds seine Investitionstätigkeit aufgenommen und investiert in mehr als zehn deutsche und europäische Wagniskapitalfonds (BMWK, 2023). Weitere Details sind bisher nicht bekannt. Dass ein solcher Dachfonds institutionelle Investoren erfolgreich in den Wagniskapitalmarkt einbinden kann, zeigt das dänische Programm Dansk Vækstkapital, das als Gemeinschaftsprojekt des Staates mit dänischen Pensionskassen in große Wagniskapitalfonds investiert (EFI, 2019). In diesem Programm können Pensionskassen einen Anteil des Investitionsvolumens festverzinslich anlegen, die übrigen Mittel investieren sie direkt in den Dachfonds. Die so erzielte Rendite-Risiko-Verteilung erleichtert den Pensionsfonds die Investition in Wagniskapital. Köppl-Turyňa et al. (2022) zeigen, dass öffentliche Wagniskapitalfonds vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie als Dachfonds organisiert sind und nicht selbst in einzelne Start-ups investieren.

258. Ein wichtiger **Ausstiegskanal** (Exit) für Wagniskapitalinvestoren ist der Börsengang, der im Vergleich zu anderen Exit-Optionen häufig die besten Renditeaussichten bietet (Jeng und Wells, 2000). Hierfür stellt der in Deutschland vergleichsweise kleine IPO-Markt ein Hindernis dar. Der aufnahmefähigere Exit-Markt für großvolumige Beteiligungen dürfte ein Grund dafür sein, dass die Investitionssummen im US-amerikanischen Wagniskapitalmarkt deutlich größer ausfallen als in Deutschland (Acevedo et al., 2016). Aufgrund des größeren Wettbewerbs zwischen den Investoren erreichen US-amerikanische Start-ups zudem in der Regel deutlich höhere Bewertungen als europäische Start-ups (Röhl, 2021). **Paneuropäische Börsenplätze könnten** durch eine Vergrößerung des Investoren-pools **die Attraktivität des europäischen IPO-Marktes erhöhen**. Erste vielversprechende Initiativen versuchen, ein europäisches Netz von Börsenplätzen aufzubauen, um Unternehmen europaweit Liquidität zu bieten, unabhängig davon, in welchem Land sie sich für eine Notierung entscheiden (Asgari, 2023). Die empirische Evidenz legt nahe, dass auch der bei einem Börsengang vermutete Kontrollverlust der Gründerinnen und Gründer ein Hemmnis für Börsengänge darstellt (Oxera und Kaserer, 2021), weswegen die geplanten Mehrstimmrechtsaktien den Börsengang für Start-ups attraktiver machen könnten.

↘ ZIFFER 247

2. Institutionelle Anleger stärken

259. In der EU und insbesondere **in Deutschland** spielen Versicherungen und Pensionsfonds als Kapitalgeber **bislang eine untergeordnete Rolle**. ↘ ZIFFER 231 Insbesondere Versicherungen haben aber auch hierzulande das Potenzial, Kapital zu sammeln und damit große langfristige Projekte und Wagniskapital mitzufinanzieren. Allerdings investieren deutsche Versicherer relativ defensiv, zu einem großen Anteil in Anleihen. ↘ KASTEN 16 Selbst bei Anlagen direkt in Wagniskapital, beispielsweise durch Private Equity Fonds, oder in Infrastruktur investieren deutsche Versicherer eher im Ausland. ↘ KASTEN 17 Ausländische Versicherer investieren jedoch ebenfalls nicht in diese Anlagekategorien in Deutschland. Da kapital-

marktrechtliche Hemmnisse nur einen geringen Anteil an diesen Investitionsentscheidungen haben, dürfte die allgemeine Standort- und Investitionsattraktivität in Deutschland große Kapitalgeber von Investitionen abhalten. Es gilt diese realwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Gleichzeitig sollten deutsche Versicherer ihre Zurückhaltung in Bezug auf Eigenkapital- und Wagniskapitalinvestitionen aufgeben.

260. **Durch die Stärkung der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge** ↘ ZIFFER 454 **könnte das Kapital, das in Deutschland durch solche Fonds eingesammelt wird, erhöht werden.** Dadurch würden große Kapitalsammelstellen entstehen, die hohe Anlagevolumina für lange Zeiträume bereitstellen. Zwar sollten auch solche Fonds zum Schutz des Vorsorgevermögens möglichst weltweit und breit diversifiziert investieren. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung dürften aber auch hohe Summen in der EU und in Deutschland investiert werden. Bei individuell zurechenbaren Anteilen an Pensionsfonds würde zudem die breite Bevölkerung mit Kapitalmärkten in Berührung gebracht, was die Aktienmarktkultur insgesamt unterstützen könnte. ↘ ZIFFER 454
261. Obwohl **regulatorische Vorschriften** kein Haupthindernis für Anlageentscheidungen sein dürften, können sie Pensionsfonds daran hindern, unmittelbar in Wertpapiere von Unternehmen zu investieren (OECD, 2022). In den meisten Staaten gelten für Anlagen, die nicht auf geregelten Märkten gehandelt werden, wie etwa nicht-börsennotierte Aktien, strengere Grenzen als für börsennotierte Wertpapiere. Ferner gibt es in den meisten Staaten Verbote oder Obergrenzen für Investitionen in private Investmentfonds, die teilweise unter 5 % des einsetzbaren Kapitals eines Investors liegen (OECD, 2022). **In Deutschland** legt die **Anlagenverordnung (AnlV)** die möglichen Anlageformen und deren jeweilige Obergrenzen für Pensionskassen, Sterbekassen und kleine Versicherungsunternehmen fest. Pensionskassen sind in Deutschland betriebliche und private Institutionen sowie berufsständische Versorgungswerke. Sie unterliegen dem jeweiligen Landesrecht und damit dessen Anpassungen an die Anlagenverordnung. Nordrhein-Westfalen erlaubt beispielsweise seit dem Jahr 2021 den Versorgungswerken eine höhere Infrastrukturquote, also mehr Investitionen in Infrastrukturprojekte (Deka, 2022). Insgesamt steckt die Anlagenverordnung Obergrenzen für bestimmte Anlageformen ab. **Anhebung und Vereinheitlichung dieser Grenzen für alle Pensionskassen wären zu begrüßen**, um ihnen mehr Spielraum für eigene Investitionsentscheidungen zu geben.
262. Ähnliche Schritte waren in den USA bereits erfolgreich. Dort wird das **Wachstum der Wagniskapitalfonds maßgeblich auf die Änderung** der Regulierung der Pensionsfonds (ERISA) im Jahr 1979 **zurückgeführt**, sodass diese zu Zwecken der Portfoliodiversifikation anschließend auch in risikoreichere Anlageformen investieren durften (Gompers und Lerner, 1999). Dies trug maßgeblich dazu bei, dass das Gesamtinvestitionsvolumen in Wagniskapitalfonds von 424 Mio US-Dollar im Jahr 1978 auf mehr als 4 Mrd US-Dollar im Jahr 1986 anstieg. Der Anteil dieser Gelder, die von Pensionsfonds kamen, wuchs im selben Zeitraum von 15 % auf mehr als 50 % (Gompers und Lerner, 2001).

3. Haushalte am Kapitalmarkt beteiligen

263. Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die aktuell niedrige Beteiligung von Haushalten am Kapitalmarkt zu erhöhen. Der traditionelle Ansatz ist die **Stärkung von individuellen Kompetenzen**, insbesondere durch Finanzbildung. Neuere Ansätze setzen darüber hinaus darauf, durch gezielte Anreize und verhaltensökonomisch motivierte Vereinfachungen Haushalte zur Partizipation zu bewegen. Dabei gilt es, **effektiven Kleinanlegerschutz** zu entwickeln, um Haushalten bessere Finanzentscheidungen zu ermöglichen. Entscheidend ist dabei nicht die Menge an Informationen, sondern ihre Aufbereitungsform. Selbst gut informierte und mathematisch gebildete Verbraucher können systematisch von einem rationalen Verhalten abweichen. Die Menge der bereitgestellten Informationen zu vereinheitlichen und zu verringern kann Haushalten helfen, bessere Investitionsentscheidungen zu treffen (Chater et al., 2010).
264. Um Haushalte vor schlechten Finanzentscheidungen zu schützen und dennoch den Zugang zum Kapitalmarkt zu erleichtern, hat die **Europäische Kommission** im Rahmen ihres Aktionsplans für die Kapitalmarktunion **neue Gesetzesvorschläge** erarbeitet. Diese zielen darauf ab, den **Schutz von Kleinanlegern zu stärken sowie den Zugang zu Finanzprodukten zu erhöhen**. Ziel ist neben steigenden Kapitalmarktanlagen durch Haushalte, [↪ ZIFFER 234](#) das Vertrauen in den Finanzmarkt zu stärken.

Wenig hilfreich ist, dass die Europäische Kommission mit der **Abschaffung des „Payment for Order Flow“ (PFOF)-Mechanismus** [↪ GLOSSAR](#) die Geschäftsgrundlage der „Neo-Broker“ deutlich erschwert. Neo-Broker haben in den vergangenen Jahren insbesondere jungen Menschen den Zugang zum Aktienmarkt erleichtert, indem sie kostengünstige Transaktionen per App ermöglichen (Kritikos et al., 2022). Der Kapitalmarktzugang gerade für junge, wenig finanzstarke Personengruppen sollte nicht geschwächt werden. Während Studien aus anderen europäischen Ländern höhere Bid-Ask Spreads [↪ GLOSSAR](#) (Rosov, 2016) bzw. nachteilige Preise bei Neo-Brokern beobachten (AFM, 2022; CNMV, 2022), kommt die BaFin (2022b) zu dem Ergebnis, dass der PFOF-Mechanismus aufgrund der niedrigen Transaktionskosten für geringe Transaktionsvolumina vorteilhaft ist. Bei hohen Transaktionsvolumen hingegen überwiegen die Nachteile der schlechteren Spreads gegenüber den niedrigeren Transaktionskosten.

265. Eine mögliche Form, um besonders in frühen Schuljahren die Finanzbildung und somit die individuellen Kompetenzen zu stärken, können Kapitalmarkt- und Börsenspiele darstellen (Harter und Harter, 2010; Hinojosa et al., 2010). Diese sollten so gestaltet sein, dass die Risikovorteile breit gestreuter Anlagen erlebbar und die Vorteile langfristiger Investitionen greifbar werden. Darüber hinaus sollte die Sensibilität für die Kosten von Finanzprodukten erhöht werden. Neben der **Integration von Finanzbildung in den regulären Lehrplan** sollten **Weiterbildungen die Lehrerinnen und Lehrer** auf die neue Aufgabe **vorbereiten** (Bachmann et al., 2021). Für Erwachsene würde **Finanzbildung in den Berufsschulen und am Arbeitsplatz** den größten Effekt auf das Kapitalmarktwissen haben (Prawitz und Cohart, 2014). Die empirische Evidenz zum Erfolg der

bisherigen Maßnahmen zur Förderung der Finanzbildung ist allerdings gemischt (Mandell, 2008; Kaiser et al., 2022).

266. Eine Möglichkeit, jedem jungen Menschen den Zugang zum Kapitalmarkt zu erleichtern, wäre, **jedem Kind ab dem 6. Geburtstag** bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres **10 Euro monatlich in Form eines Fondsanteils** staatlich bereitzustellen. Der Finanzbedarf würde pro Jahr 1,2 Mrd Euro betragen. Das Modell könnte ähnlich wie in Israel implementiert werden, wo seit dem Jahr 2017 monatlich 51 Shekel (umgerechnet 12 Euro) ab Geburt bis zum 18. Geburtstag eines Kindes eingezahlt werden (Haran Rosen et al., 2021). Ein solches Startkapital könnte in ein Standardprodukt investiert werden. Hierfür bietet sich beispielsweise ein öffentlich verwalteter Pensionsfonds an. ↘ ZIFFER 454 Weitere Einzahlungen auf dieses Konto sind jederzeit möglich.
267. Ein zentraler Baustein, um die Beteiligung am Kapitalmarkt zu erhöhen, ist die **Reform der ergänzenden privaten Altersvorsorge**. Wenn diese zukünftig mit einer automatischen Einbeziehung aller Personen (Auto-Enrolment) einherginge, die sich aktiv gegen eine Teilnahme entscheiden müssten (Opt-out), würde die Kapitalmarkt-beteiligung stark ansteigen. ↘ ZIFFER 454 Die Literatur zu Behavioral Finance (siehe beispielsweise Mitchell und Utkus, 2004) zeigt, dass eine automatische Einbeziehung mit Opt-out-Möglichkeit die Teilnahme um 25 bis 35 Prozentpunkte erhöhen kann (Beshears et al., 2006). Im Vereinigten Königreich beträgt die Teilnahmequote an der betrieblichen Altersvorsorge seit der Einführung eines Auto-Enrolment mit Opt-out 86 % aller privatwirtschaftlich Angestellten (Department for Work & Pensions UK, 2020).

4. Europäische Kapitalmärkte stärker integrieren

268. Um die Kapitalmärkte in der EU weiterzuentwickeln und besser zu integrieren, hat die Europäische Kommission im Jahr 2015 einen **Aktionsplan zur Umsetzung der Kapitalmarktunion** (Capital Markets Union, CMU) vorgestellt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen betreffen besonders den Zugang zum Kapitalmarkt für Unternehmen und Privatanlegerinnen und -anleger, wie die Erleichterung von Investitionen in Risikokapital, die Vereinfachung der Prospektspflichten für börsennotierte Unternehmen und die Förderung von Infrastrukturinvestitionen durch Versicherungen oder Banken. Im Jahr 2020 wurde ein neuer Aktionsplan vorgestellt mit einem stärkeren Fokus auf Kleinanlegerinnen und Kleinanleger und auf grenzüberschreitenden Investitionen (Europäische Kommission, 2020). Bisher ist die Europäische Kommission in kleinen Schritten vorangegangen, ohne Ideen vorzustellen, die der Entwicklung einer Kapitalmarktunion einen entscheidenden Schub geben könnten. Dazu gehören die in diesem Gutachten diskutierte vollständige Umsetzung der Bankenunion, ↘ ZIFFER 269 die Einführung einer breiten kapitalgedeckten Altersvorsorge, ↘ ZIFFER 454 sowie eine echte Angleichung in den Bereichen Steuer- und Insolvenzrecht ↘ ZIFFER 272 sowie Rechnungslegung (Véron und Wolff, 2015). Außerdem wird die Einführung eines European Safe Asset im Kontext umfangreicherer Reformpakete diskutiert (Brunnermeier et al., 2017; Bénassy-Quéré et al., 2018; Panetta, 2023).

Fragmentierung reduzieren und Home Bias abbauen

269. Angesichts der Größe der europäischen Banken und ihrer Rolle als Kapitalmarktakteure [↘ ZIFFER 210](#) würde die **Vollendung der Bankenunion die grenzüberschreitende Kapitalmarktintegration fördern** (JG 2022 Ziffern 257 ff.). Auch wenn es keine direkten rechtlichen Hindernisse für grenzüberschreitende Bankgeschäfte gibt, spielen institutionelle Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle (Hoffmann, 2020). Beispielsweise werden grenzüberschreitende Bankfusionen behindert durch die fehlende gemeinsame **europäische Einlagensicherung** (JG 2018 Ziffern 516 ff. und 537; JG 2022 Ziffer 259) sowie die noch nicht vollständig auf die EU-Ebene übertragene Bankenabwicklung (JG 2022 Ziffer 258). Sollte eine Bank im Ausland große Verluste machen und Insolvenz anmelden, muss die heimische Einlagensicherung einspringen, wenn die Bank ihre Einlagen nicht mehr bedienen kann. Dadurch könnte die Zustimmung nationale Aufsichtsbehörden zu grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen von Banken verhalten ausfallen (Hoffmann, 2020).
270. Die komplizierte Behandlung ausländischer Kapitalerträge durch die **Quellensteuer trägt zum Home Bias bei**. Die **EU hat neue Regeln vorgeschlagen, um dieses Problem zu reduzieren**. Diese sehen zum einen eine Beschleunigung der Verfahren durch einen digitalen Nachweis über den Steuerwohnsitz vor. Zum anderen soll eine missbräuchliche Nutzung von Steuererstattungsmöglichkeiten wie durch Cum-Cum- oder Cum-Ex-Geschäfte [↘ GLOSSAR](#) verhindert werden (Europäische Kommission, 2023). Dafür sollen die EU-Mitgliedstaaten eines von zwei möglichen Verfahren einführen. Entweder die „Steuererleichterung an der Quelle“, bei der die Steuern direkt im Quellenland verrechnet werden, oder ein „Schnellerstattungsverfahren“, durch das die überhöhte Steuerlast innerhalb von maximal 50 Tagen rückerstattet wird. Die Regeln sollen bis 2027 in nationales Recht umgesetzt werden. Problematisch ist der Plan der EU, die Erstattung ausschließlich über zertifizierte Finanzintermediäre abzuwickeln, da besonders für private Anlegerinnen und Anleger die Gebühren die Erstattungssumme übersteigen könnten. Steuerrückerstattungen sollten einfach, schnell und möglichst gebührenfrei möglich sein.

Transparenz und Vergleichbarkeit schaffen

271. Transparenz ist eine Voraussetzung für das ordnungsgemäße und effiziente Funktionieren der Finanzmärkte. Mehr Transparenz etwa durch **einheitliche Rechnungslegungsstandards** für Unternehmen und einen **besseren Rechtsrahmen** kann das Auftreten von Phänomenen wie Herdenverhalten, Wellen stimmungsbedingter Kapitalflüsse und übermäßige Reaktionen der Anleger auf Nachrichten begrenzen (Brandao-Marques et al., 2018). Dies verringert problematische Begleiterscheinungen der finanziellen Globalisierung, wie beispielsweise die Verstärkung von Schocks, die von globalen Finanzzentren ausgehen.
272. Das **Fehlen harmonisierter Insolvenzvorschriften gilt** seit Langem als eines der größten Hindernisse für den freien Kapitalverkehr in der EU und für eine stärkere Integration der europäischen Kapitalmärkte (Europäische Kommission, 2022b). Das Insolvenzrecht für nichtfinanzielle Unternehmen unterscheidet sich

in der EU im Hinblick auf die Verfahrensdauer, Kosten und die Erlösquote stark (EBA, 2020). Die Europäische Kommission hat einen neuen Entwurf zur Harmonisierung vorgelegt, der zwar Fortschritte bei der Angleichung der Insolvenzverfahren in bestimmten Bereichen macht, beispielsweise im Bereich der Verwertung von Vermögenswerten, der effizienteren Liquidation von Kleinstunternehmen und der Harmonisierung von Regeln für Gläubigerausschüsse, aber keine vollständige Harmonisierung anstrebt (Europäische Kommission, 2022b). Es ist begrüßenswert, dass eine Angleichung weiterhin verfolgt wird, allerdings sollte eine vollständige Harmonisierung weiterhin das Ziel sein. Der deutsche und der französische Finanzminister haben mit ihrer Roadmap für die Kapitalmarktunion die Relevanz des Insolvenzrechts betont (Lindner und Le Maire, 2023). In diesem Zusammenhang könnte eine deutsch-französische Initiative ins Leben gerufen werden, um die Harmonisierung zwischen Deutschland und Frankreich voranzutreiben, sodass andere Länder folgen könnten.

273. Das **Fehlen einer standardisierten Berichterstattung von KMU**, für die der Kapitalmarkt relevant ist, **in Europa** schränkt die Vergleichbarkeit von Unternehmen ein und **hindert Anleger an** einer umfassenden und fundierten **Analyse des jeweiligen Kreditrisikos** (OECD, 2015, 2022). Das **Problem der fehlenden Transparenz adressiert** die EU durch verschiedene Maßnahmen des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion. Dazu gehört **insbesondere** die Einrichtung des zentralen europäischen Zugangsportals für Unternehmens- und Produktdaten (**European Single Access Point, ESAP**). Das ESAP soll EU-weit öffentliche finanz- und nachhaltigkeitsbezogene Informationen zu Unternehmen und Anlageprodukten bieten. Diese umfassen bereits harmonisierte Berichtsanforderungen und sollen darüber hinaus freiwillige Informationen enthalten, die international gut vergleichbar sind. Ähnliche Datenbanken existieren bereits in den USA, Japan und Kanada. [↪ PLUSTEXT 10](#) Eine plangemäß zügige Umsetzung bis zum Sommer 2027 unter möglichst niedrigem Aufwand für Unternehmen ist essenziell, um hinsichtlich der Transparenz zu anderen, etablierten Kapitalmärkten, wie beispielsweise den USA, aufzuschließen.



[↪ PLUSTEXT 10](#)

Hintergrund: Öffentliche Datenbanken zu Unternehmensdaten in ausgewählten Industriestaaten

In vielen anderen Industriestaaten existieren **öffentliche Datenbanken**, die einen **kostenlosen Zugriff auf Dokumente** bieten, die von Unternehmen bei Aufsichtsbehörden eingereicht wurden. So werden Recherchen zu **Finanzdaten und Geschäftstätigkeit von börsennotierten Unternehmen** ermöglicht. Die US-Börsenaufsichtsbehörde betreibt beispielsweise die EDGAR-Datenbank (Electronic Data Gathering, Analysis, and Retrieval), die japanische Finanzregulierungsbehörde (Financial Services Agency) das EDINET (Electronic Disclosure for Investors' NETWORK) und die Dachorganisation der kanadischen Wertpapieraufsichtsbehörden (Canadian Securities Administrators) das SEDAR+ (System for Electronic Document Analysis and Retrieval). Diese Datenbanken kommen Investoren, Unternehmen und den entsprechenden Volkswirtschaften insgesamt zugute, indem sie die Transparenz der Wertpapiermärkte erhöhen. [↪ ZIFFER 530](#)

Aufsichtsrechtliche Harmonisierung vorantreiben

274. Eine **stärkere Europäische Wertpapieraufsicht (ESMA)** könnte die Integration der Kapitalmärkte vertiefen, indem sie die **einheitliche Anwendung von Vorschriften** [↪ ZIFFER 244](#) sicherstellt und internationalen Investoren als Ansprechpartner zur Verfügung steht. Auch könnte die Effizienz der Kapitalmarktaufsicht durch stärkere Integration der nationalen Aufsichtsbehörden deutlich erhöht werden. Eine ähnliche Problematik gibt es in den USA bei der Zusammenarbeit der US-Notenbank und des US-Finanzministeriums. Beide überwachen das systemische Risiko mit ähnlichen Zielen. Aufgrund unzureichender Zusammenarbeit profitieren sie jedoch nicht von der Arbeit des jeweils anderen und führen zuweilen unnötig doppelte Analysen durch (GAO, 2016).
275. Um Finanzmarktteilnehmenden grenzüberschreitende Investitionen zu erleichtern, sollten die **Kompetenzen der ESMA auf weitere Bereiche ausgeweitet werden**. [↪ ZIFFER 244](#) Sapir et al. (2018) schlagen vor, dass die **Aufsicht über professionelle Finanzdienstleistungsanbieter** direkt von der ESMA wahrgenommen wird. Der ESMA könnte etwa konkret die Aufsicht über die zentralen Gegenparteien, die zentralen Wertpapierverwahrer, die Handelsplätze und die Abschlussprüfer sowie die **Durchsetzung der internationalen Rechnungslegungsvorschriften** (International Financial Reporting Standards, IFRS) übertragen werden. Aktuell liegen diese Aufgaben in Deutschland weitestgehend bei der BaFin. Gleichzeitig sollten Aufgaben mit einer stärkeren Ausrichtung auf das Privatkundengeschäft (d. h. zum Schutz von Sparerinnen und Sparern sowie Anlegerinnen und Anlegern) weiterhin hauptsächlich von den nationalen Aufsichtsbehörden wahrgenommen werden, jedoch mit verbindlichen Instrumenten zur Durchsetzung einer echten aufsichtlichen Konvergenz.
276. **Reformen der Governance und der Finanzierung** können die Unabhängigkeit und damit die Durchsetzungskraft **der ESMA** stärken. Ein kleineres **Entscheidungsgremium**, ohne Vertretungen der nationalen Aufsichtsbehörden, **mit Rechenschaftspflicht gegenüber den EU-Institutionen** wäre dazu besser geeignet als die jetzige Struktur (Sapir et al., 2018), bei der davon auszugehen ist, dass sich die nationalen Vertreter nationalen Interessen verpflichtet fühlen. [↪ PLUSTEXT 8](#) An einigen grundlegenden Entscheidungen könnten die nationalen Aufsichtsbehörden weiterhin beteiligt werden. Die **Finanzierung** könnte sich an den SSM und den Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (SRB) anlehnen und **aus Abgaben von Kapitalmarktinstituten** anstatt, wie aktuell, durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert werden. Im Konsultationsprozess der Europäischen Kommission (2022c) zur Bewertung der Regulierungen über die Arbeitsweise der europäischen Aufsichtsbehörden haben die Teilnehmenden diese Punkte ebenfalls aufgegriffen.

LITERATUR

[Abiad, A., E. Detragiache und T. Tressel \(2010\)](#), A new database of financial reforms, IMF Staff Papers 57 (2), 281–302.

[Acevedo, M.F. et al. \(2016\)](#), Building momentum in venture capital across Europe, France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom, KfW Bankengruppe mit Bpifrance, Cassa depositi e prestiti, Istituto de Crédito Oficial, British Business Bank, Frankfurt am Main.

[Acharya, V.V., T. Eisert, C. Eufinger und C. Hirsch \(2019\)](#), Whatever it takes: The real effects of unconventional monetary policy, Review of Financial Studies 32 (9), 3366–3411.

[Achleitner, A.-K., R. Braun, J.H. Behrens und T. Lange \(2019\)](#), Innovationskraft in Deutschland verbessern: Ökosystem für Wachstumsfinanzierung stärken, acatech STUDIE, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, München.

[AFM \(2022\)](#), Assessing the quality of executions on trading venues, Version 2, The Dutch Authority for the Financial Markets, Amsterdam.

[AFME \(2023\)](#), Securitisation data report Q4 2022 and 2022 full year, Association for Financial Markets in Europe, Brüssel.

[Aggarwal, R. und J.W. Goodell \(2014\)](#), Cross-national differences in access to finance: Influence of culture and institutional environments, Research in International Business and Finance 31, 193–211.

[Akcigit, U., E. Dinlersoz, J. Greenwood und V. Penciakova \(2022\)](#), Synergizing ventures, Journal of Economic Dynamics and Control 143, 104427.

[Albertazzi, U., G. Eramo, L. Gambacorta und C. Salleo \(2011\)](#), Securitization is not that evil after all, BIS Working Paper 341, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

[Allard, J. und R. Blavy \(2011\)](#), Market phoenixes and banking ducks are recoveries faster in market-based financial systems?, IMF Working Paper WP/11/213, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

[Allen, F. und D. Gale \(1999\)](#), Diversity of opinion and financing of new technologies, Journal of Financial Intermediation 8 (1), 68–89.

[Alperovych, Y., A. Groh und A. Quas \(2020\)](#), Bridging the equity gap for young innovative companies: The design of effective government venture capital fund programs, Research Policy 49 (10), 104051.

[Amromin, G. und A.L. Paulson \(2010\)](#), Default rates on prime and subprime mortgages: Differences and similarities, Profitwise News and Views (Federal Reserve Bank of Chicago) September 2010, 1–10.

[Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen \(2022\)](#), Nachhaltige Geldanlage, Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen, <https://www.abv.de/nachhaltige-geldanlage.html>, abgerufen am 2.10.2023.

[Arcand, J.L., E. Berkes und U. Panizza \(2015\)](#), Too much finance?, Journal of Economic Growth 20 (2), 105–148.

[Asgari, N. \(2023\)](#), Cboe prepares for European stock market listings grab, Financial Times, London.

[Asker, J., J. Farre-Mensa und A. Ljungqvist \(2015\)](#), Corporate investment and stock market listing: A puzzle?, Review of Financial Studies 28 (2), 342–390.

[Avnimelech, G., M. Kenney und M. Teubal \(2004\)](#), Building venture capital industries: Understanding the U.S. and Israeli experiences, BRIE Working Paper 160, Berkeley Roundtable on the International Economy, University of California, Berkeley, CA.

[Bachmann, R., C. Rulff und C.M. Schmidt \(2021\)](#), Finanzielle Kompetenzen und Defizite in Deutschland – eine aktuelle Bestandsaufnahme, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 47 (2), 111–132.

[BaFin \(2022a\)](#), European Market Infrastructure Regulation (EMIR), https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/BoersenMaerkte/Derivate/EMIR/emir_node.html, abgerufen am 1.10.2023.

[BaFin \(2022b\)](#), Studie zur Ausführungsqualität an ausgewählten deutschen Handelsplattformen, Studie, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bonn.

[BaFin \(2018\)](#), Jahresbericht 2017 der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Jahresbericht, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bonn.

- Bai, J., S. Bernstein, A. Dev und J. Lerner (2021), The dance between government and private investors: Public entrepreneurial finance around the globe, NBER Working Paper 28744, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bai, Y. und J. Zhang (2010), Solving the Feldstein-Horioka puzzle with financial frictions, *Econometrica* 78 (2), 603–632.
- Ball, S.G. (2008), Stock market participation, portfolio choice and pensions over the life-cycle, Finance and Economics Discussion Series 2008–64, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.
- Balz, B. (2023), Vertrauen durch Teilhabe am Kapitalmarkt, Rede, Ludwig Erhard Forum für Wirtschaft und Gesellschaft, Berlin, 8. September.
- Barber, B.M. und T. Odean (2001), Boys will be boys: Gender, overconfidence, and common stock investment, *Quarterly Journal of Economics* 116 (1), 261–292.
- Bates, T.W., K.M. Kahle und R.M. Stulz (2009), Why do U.S. firms hold so much more cash than they used to?, *Journal of Finance* 64 (5), 1985–2021.
- Bats, J. und A. Houben (2017), Bank-based versus market-based financing: Implications for systemic risk, DNB Working Paper 577, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Beck, T. (2013), Finance, growth and fragility: The role of government, CEPR Discussion Paper 9597, Center for Economic and Policy Research, London.
- Beck, T., H. Degryse, R. De Haas und N. van Horen (2018), When arm's length is too far: Relationship banking over the credit cycle, *Journal of Financial Economics* 127 (1), 174–196.
- Beck, T. und R. Levine (2004), Stock markets, banks, and growth: Panel evidence, *Journal of Banking & Finance* 28 (3), 423–442.
- Beck, T., R. Levine und N. Loayza (2000), Finance and the sources of growth, *Journal of Financial Economics* 58 (1), 261–300.
- Behrman, J.R., O.S. Mitchell, C.K. Soo und D. Bravo (2012), How financial literacy affects household wealth accumulation, *American Economic Review* 102 (3), 300–304.
- Beltran, D.O., L.P. DeMarco und C.P. Thomas (2008), Foreign exposure to asset-backed securities of U.S. origin, International Finance Discussion Paper 939, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.
- Bénassy-Quéré, A. et al. (2018), Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform, CEPR Policy Insight 91, Centre for Economic Policy Research, London.
- Bertoni, F. und T. Tykvová (2015), Does governmental venture capital spur invention and innovation? Evidence from young European biotech companies, *Research Policy* 44 (4), 925–935.
- Beshears, J., J.J. Choi, D. Laibson und B.C. Madrian (2006), The importance of default options for retirement saving outcomes: Evidence from the United States, NBER Working Paper 12009, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Better Finance (2023), CMU assessment report 2019-2022 – Building a Capital Markets Union “That works for people”, Forschungsbericht, European Federation of Investors and Financial Services Users, Brüssel.
- Bley, A., G. Vogt, M. Holstein und C. Niegisch (2023), Mittelstand im Mittelpunkt, Research-Publikation Ausgabe Frühjahr 2023, DZ Bank, Frankfurt am Main.
- BMF (2021), Zukunftsfonds, Fachartikel, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMWK (2023), Erster Fortschrittsbericht zur Umsetzung der Start-Up-Strategie der Bundesregierung.
- BMWK (2022a), Zukunftsfonds, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/zukunftsfonds.html>, abgerufen am 18.8.2023.
- BMWK (2022b), Die Start-up-Strategie der Bundesregierung, Juli 2022, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.
- Bolton, P., X. Freixas, L. Gambacorta und P.E. Mistrulli (2016), Relationship and transaction lending in a crisis, *Review of Financial Studies* 29 (10), 2643–2676.
- Boot, A.W.A. und A.V. Thakor (2000), Can relationship banking survive competition?, *Journal of Finance* 55 (2), 679–713.

- [Boot](#), A.W.A. und A.V. Thakor (1997), Financial system architecture, *Review of Financial Studies* 10 (3), 693–733.
- [Börsch-Supan](#), A. (2022), Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) wave 8, Release version: 8.0.0, SHARE-ERIC, <https://doi.org/10.6103/SHARE.w8.800>, abgerufen am 21.9.2023.
- [Bracke](#), T. und M. Schmitz (2011), Channels of international risk-sharing: Capital gains versus income flows, *International Economics and Economic Policy* 8 (1), 45–78.
- [Brandao-Marques](#), L., G. Gelos und N. Melgar (2018), Country transparency and the global transmission of financial shocks, *Journal of Banking & Finance* 96, 56–72.
- [Brander](#), J.A., Q. Du und T. Hellmann (2015), The effects of government-sponsored venture capital: International evidence, *Review of Finance* 19 (2), 571–618.
- [Brander](#), J.A., E. Egan und T.F. Hellmann (2008), Government sponsored versus private venture capital: Canadian evidence, NBER Working Paper 14029, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Branzoli](#), N. und A. Caiumi (2020), How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns, *International Tax and Public Finance* 27 (6), 1485–1519.
- [Braun](#), R., S. Weik und A.-K. Achleitner (2021), Follow the money: How venture capital facilitates emigration of firms and entrepreneurs in Europe, SSRN Scholarly Paper 3415370, aktualisierte Version vom Juni 2021, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- [Briggs](#), J., D. Cesarini, E. Lindqvist und R. Östling (2015), Windfall gains and stock market participation, NBER Working Paper 21673, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Brown](#), J.R., G. Martinsson und B.C. Petersen (2013), Law, stock markets, and innovation, *Journal of Finance* 68 (4), 1517–1549.
- [Brunnermeier](#), M.K., S. Langfield, M. Pagano, R. Reis, S. Van Nieuwerburgh und D. Vayanos (2017), ES-Bies: safety in the tranches, *Economic Policy* 32 (90), 175–219.
- [Bucher-Koenen](#), T. und A. Lusardi (2011), Financial literacy and retirement planning in Germany, *Journal of Pension Economics & Finance* 10 (4), 565–584.
- [Bundesrechnungshof](#) (2015), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, Gz.: V3-2014-0084, Bonn.
- [Bundesregierung](#) (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von zukunftssichernden Investitionen (Zukunftsförderungsgesetz – ZuFinG), Bundesrat Drucksache 362/23, Berlin, 18. August.
- [Bundesregierung](#) (2021), Gesetz zur Stärkung des Fondsstandorts Deutschland und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1160 zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2011/61/EU im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Vertrieb von Organismen für gemeinsame Anlagen (Fondsstandortgesetz – FoStoG), BGBl. I 2021 Nr. 30, Berlin, 3. Juni.
- [BVI](#) (2023), BVI 2023 – Daten, Fakten, Perspektiven, Jahrbuch, Bundesverband Investment und Asset Management, Berlin.
- [BZSt](#) (2023), Verständigungsverfahren, Bundeszentralamt für Steuern, https://www.bzst.de/DE/Privatpersonen/Verstaendigungsverfahren/verstaendigungsverfahren_node.html, abgerufen am 1.9.2023.
- [Caballero](#), R., T. Hoshi und A.K. Kashyap (2008), Zombie lending and depressed restructuring in Japan, *American Economic Review* 98 (5), 1943–1977.
- [Campbell](#), R. (2012), Values, trust and democracy in Germany: Still in search of 'inner unity'?, *European Journal of Political Research* 51 (5), 646–670.
- [Cecchetti](#), S.G. und E. Kharroubi (2012), Reassessing the impact of finance on growth, BIS Working Paper 381, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.
- [Cetorelli](#), N. und L.S. Goldberg (2012), Liquidity management of U.S. global banks: Internal capital markets in the great recession, *Journal of International Economics* 88 (2), 299–311.
- [Chater](#), N., S. Huck und R. Inderst (2010), Consumer decision-making in retail investment services: A behavioural economics perspective, Behavioural Economics Research Report, Final Report, im Auftrag der Europäischen Kommission.
- [Christelis](#), D., D. Georgarakos und M. Haliassos (2013), Differences in portfolios across countries: Economic environment versus household characteristics, *Review of Economics and Statistics* 95 (1), 220–236.

- [Cimadomo, J., G. Ciminelli, O. Furtuna und M. Giuliadori \(2020\)](#), Private and public risk sharing in the euro area, *European Economic Review* 121, 103347.
- [Cimadomo, J., S. Hauptmeier, A.A. Palazzo und A. Popov \(2018\)](#), Risk sharing in the euro area, *ECB Economic Bulletin* 3/2018, 85–98.
- [Cimadomo, J., E.G. Mora und A.A. Palazzo \(2022\)](#), Enhancing private and public risk sharing, *ECB Occasional Paper* 306, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- [CNMV \(2022\)](#), Payment for order flow: an analysis of the quality of execution of a zero-commission broker on Spanish stocks, Working Paper, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Madrid.
- [Cole, S., G.K. Shastri und A. Paulson \(2014\)](#), Smart money? The effect of education on financial outcomes, *Review of Financial Studies* 27 (7), 2022–2051.
- [Cournède, B. und O. Denk \(2015\)](#), Finance and economic growth in OECD and G20 countries, *OECD Economics Department Working Paper* 1223, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [Cumming, D.J., L. Grilli und S. Murtinu \(2017\)](#), Governmental and independent venture capital investments in Europe: A firm-level performance analysis, *Journal of Corporate Finance* 42, 439–459.
- [Darvas, Z. und D. Schoemaker \(2017\)](#), Institutional investors and home bias in Europe's Capital Markets Union, *Bruegel Working Paper* 2017/02, Bruegel, Brüssel.
- [David, A.C., C.E. Goncalves und A.M. Werner \(2020\)](#), Reexamining the national savings-investment nexus across time and countries, *IMF Working Paper* WP/20/124, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- [Davidson, L. \(2015\)](#), How Sweden became the startup capital of Europe, <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/mediatechnologyandtelecoms/11689464/How-Sweden-became-the-startup-capital-of-Europe.html>, abgerufen am 19.10.2023.
- [Dealroom.co \(2023\)](#), Global – The state of global VC, <https://dealroom.co/guides/global>, abgerufen am 26.10.2023.
- [Deka \(2022\)](#), Infrastrukturinvestments und die Anlageverordnung, <https://www.deka-institutionell.de/themen/recht-und-regulatorik/infrastrukturinvestments-und-die-anlageverordnung/>, abgerufen am 6.10.2023.
- [Delivorias, A. \(2016\)](#), Verbriefungen: Eine Einführung, Hintergründe – Vorteile – Risiken, Eingehende Analyse PE 569.017, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Straßburg.
- [Della Croce, R. und J. Yermo \(2013\)](#), Institutional investors and infrastructure financing, *OECD Working Paper on Finance, Insurance and Private Pensions* 36, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- [Dell’Ariccia, G., D. Kadyrzhanova, C. Minoiu und L. Ratnovski \(2021\)](#), Bank lending in the knowledge economy, *Review of Financial Studies* 34 (10), 5036–5076.
- [Demirguc-Kunt, A., E. Feyen und R. Levine \(2013\)](#), The evolving importance of banks and securities markets, *World Bank Economic Review* 27 (3), 476–490.
- [Department for Work & Pensions UK \(2020\)](#), Workplace pension participation and savings trends of eligible employees: 2009 to 2020, <https://www.gov.uk/government/statistics/workplace-pension-participation-and-savings-trends-2009-to-2020/workplace-pension-participation-and-savings-trends-of-eligible-employees-2009-to-2020>, abgerufen am 5.4.2023.
- [Deutscher Bundestag \(2021\)](#), Pläne der Bundesregierung zum Zukunftsfonds und zur Stärkung der Start-up-Landschaft in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger, Christian Dürr, Markus Herbrand, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/26422, Berlin, 3. Februar.
- [Deutsches Aktieninstitut \(2023a\)](#), MSCI-World Rendite Dreieck, Frankfurt am Main.
- [Deutsches Aktieninstitut \(2023b\)](#), Deutschland kann Aktie! Trotz Rekordniveau muss die Politik jetzt liefern, Studie Aktionärszahlen 2022, Frankfurt am Main.
- [Devereux, M. und H. Freeman \(1991\)](#), A general neutral profits tax, *Fiscal Studies* 12 (3), 1–15.
- [Devereux, M.P., G. Maffini und J. Xing \(2018\)](#), Corporate tax incentives and capital structure: New evidence from UK firm-level tax returns, *Journal of Banking & Finance* 88, 250–266.
- [Diamond, D.W. \(1984\)](#), Financial intermediation and delegated monitoring, *Review of Economic Studies* 51 (3), 393–414.

- [Diamond, D.W. und P.H. Dybvig \(1983\)](#), Bank runs, deposit insurance, and liquidity, *Journal of Political Economy* 91 (3), 401–419.
- [DNB \(2022\)](#), Value of outstanding Dutch securitisations below that of covered bonds for the first time, De Nederlandsche Bank, <https://www.dnb.nl/en/statistical-news/snb-2022/value-of-outstanding-dutch-securitisations-below-that-of-covered-bonds-for-the-first-time/>, abgerufen am 6.10.2023.
- [Doerr, S. \(2020\)](#), Housing booms, reallocation and productivity, BIS Working Paper 904, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.
- [DSW und Better Finance \(2023\)](#), Withholding taxes on dividends in the European Union, Fact-Checking Report, Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz und Better Finance, Brüssel.
- [Duflo, E. und E. Saez \(2002\)](#), Participation and investment decisions in a retirement plan: The influence of colleagues' choices, *Journal of Public Economics* 85 (1), 121–148.
- [Dwenger, N. und V. Steiner \(2014\)](#), Financial leverage and corporate taxation: Evidence from German corporate tax return data, *International Tax and Public Finance* 21 (1), 1–28.
- [EBA \(2022\)](#), Joint committee advice on the review of the securitisation prudential framework, JC/2022/66, Europäische Bankenaufsicht, Paris, 12. Dezember.
- [EBA \(2020\)](#), Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks, EBA/Rep/2020/29, Europäische Bankenaufsicht, Paris.
- [Ebert, S., M.H. Grote und C. Laudenbach \(2019\)](#), Zum Rätsel der Aktienmarktteilnahme in Deutschland, Studie im Auftrag der Deutschen Börse, Frankfurt School of Finance and Management und Goethe-Universität, Frankfurt am Main.
- [EFI \(2022\)](#), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.
- [EFI \(2019\)](#), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2019, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.
- [EIF \(2023\)](#), ETCI: European tech champions initiative, European Investment Fund, https://www.eif.org/what_we_do/etc/index.htm, abgerufen am 2.10.2023.
- [Eisfeldt, A.L. und A.A. Rampini \(2006\)](#), Capital reallocation and liquidity, *Journal of Monetary Economics* 53 (3), 369–399.
- [Engel, D. und D. Heger \(2005\)](#), Differences in public and private venture capital companies' activities: Microeconomic evidence for Germany, mimeo.
- [ESMA \(2023a\)](#), Supervision and convergence, <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/supervision-and-convergence>, abgerufen am 6.10.2023.
- [ESMA \(2023b\)](#), Board of Supervisors of ESMA, <https://www.esma.europa.eu/about-esma/governance-structure/board-of-supervisors>, abgerufen am 6.10.2023.
- [ESMA \(2022a\)](#), Performance and costs of EU retail investment products 2022, ESMA Annual Statistical Report 2022, Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde, Paris.
- [ESMA \(2022b\)](#), ESMA strategy 2023 – 2028, Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde, Paris.
- [ESMA \(2021\)](#), Über die ESMA, Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde, Paris.
- [ESRB \(2022\)](#), Monitoring systemic risks in the EU securitisation market, European Systemic Risk Board, Frankfurt am Main.
- [Euronext \(2022\)](#), Euronext markets in 2022, <https://www.euronext.com/en/news/euronext-markets-2022>, abgerufen am 5.10.2023.
- [Europäische Kommission \(2023\)](#), Proposal for a council directive on faster and safer relief of excess withholding taxes, COM(2023) 324 final, 19. Juni.
- [Europäische Kommission \(2022a\)](#), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Funktionsweise der Verbriefungsverordnung, COM(2022) 517 final, Brüssel.
- [Europäische Kommission \(2022b\)](#), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Insolvenzrechts, COM(2022) 702 final, 2022/0408 (COD), Brüssel, 7. Dezember.
- [Europäische Kommission \(2022c\)](#), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA), COM(2022) 228 final, Brüssel.

[Europäische Kommission](#) (2020), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine Kapitalmarktunion für die Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan, COM(2020) 590 final, Brüssel.

[Europäische Kommission](#) (2015), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion, COM(2015) 468 final, Brüssel.

[Europäischer Rechnungshof](#) (2018), EIOPA made an important contribution to supervision and stability in the insurance sector, but significant challenges remain, Special Report 29, Luxemburg.

[EVS](#) (2022), European Values Study 2017: Integrated Dataset (EVS 2017), GESIS, Köln. ZA7500 Datenfile Version 5.0.0, <https://doi.org/10.4232/1.13897>, abgerufen am 21.9.2023.

[EY](#) (2023), Challenging 2022 for London stock markets as proceeds fall by 90%, Pressemitteilung, Ernst & Young, Birmingham, 10. Januar.

[EY](#) (2022), Warum Investieren in eine nachhaltige Zukunft interessante Möglichkeiten bietet, Tax & Law Special Green building, Ernst & Young, Stuttgart.

[EZB](#) (2023), Einheitlicher Aufsichtsmechanismus, Europäische Zentralbank – Bankenaufsicht, Frankfurt am Main.

[EZB](#) (2022), Financial integration and structure in the euro area: April 2022, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

[Favilukis, J.](#) (2013), Inequality, stock market participation, and the equity premium, *Journal of Financial Economics* 107 (3), 740–759.

[FCIC](#) (2011), The financial crisis inquiry report, Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States, Financial Crisis Inquiry Commission, Washington, DC.

[Fecht, F., H.P. Grüner und P. Hartmann](#) (2012), Financial integration, specialization and systemic risk, ECB Working Paper 1425, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

[Feld, L.P., J.H. Heckemeyer und M. Overesch](#) (2013), Capital structure choice and company taxation: A meta-study, *Journal of Banking & Finance* 37 (8), 2850–2866.

[Feldstein, M. und C. Horioka](#) (1980), Domestic saving and international capital flows, *Economic Journal* 90 (358), 314–329.

[Fender, I. und J. Mitchell](#) (2009), The future of securitisation: How to align incentives, *BIS Quarterly Review* September 2009, 27–43.

[Finke, K., J.H. Heckemeyer und C. Spengel](#) (2014), Assessing the impact of introducing an ACE Regime: A behavioural corporate microsimulation analysis for Germany, ZEW Discussion Paper 14–033, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

[Franzoni, F., E. Nowak und L. Phalippou](#) (2012), Private equity performance and liquidity risk, *Journal of Finance* 67 (6), 2341–2373.

[Fratzscher, M.](#) (2012), Capital flows, push versus pull factors and the global financial crisis, *Journal of International Economics* 88 (2), 341–356.

[Gambacorta, L., J. Yang und K. Tsatsaronis](#) (2014), Financial structure and growth, *BIS Quarterly Review* March 2014, 21–35.

[GAO](#) (2016), Financial regulation: Complex and fragmented structure could be streamlined to improve effectiveness, GAO-16-175, Government Accountability Office, Washington, DC.

[Gaudecker, H.-M.V.](#) (2015), How does household portfolio diversification vary with financial literacy and financial advice?, *Journal of Finance* 70 (2), 489–507.

[Giannetti, M. und L. Laeven](#) (2009), Pension reform, ownership structure, and corporate governance: Evidence from a natural experiment, *Review of Financial Studies* 22 (10), 4091–4127.

[Giovannini, A., D. Ioannou und L. Stracca](#) (2022), Public and private risk sharing: friends or foes? – The interplay between different forms of risk sharing, ECB Occasional Paper 295, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

[Giovannini Group](#) (2001), Cross-border clearing and settlement arrangements in the European Union, Economic Paper 163, ECFIN/112/02-EN, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

- Gischer, H. und C. Kaserer (2021), Unternehmensfinanzierung, Covid-19 und die Rolle von Verbriefungen, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 90 (3), 7–38.
- Gomes, F. und O. Smirnova (2021), Stock market participation and portfolio shares over the life-cycle, London.
- Gompers, P. und J. Lerner (2001), The venture capital revolution, Journal of Economic Perspectives 15 (2), 145–168.
- Gompers, P. und J. Lerner (1999), What drives venture capital fundraising?, NBER Working Paper 6906, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Grilli, L. und S. Murtinu (2014), Government, venture capital and the growth of European high-tech entrepreneurial firms, Research Policy 43 (9), 1523–1543.
- Guiso, L., M. Haliassos, T. Jappelli und S. Claessens (2003), Household stockholding in Europe: Where do we stand and where do we go?, Economic Policy 18 (36), 125–170.
- Guiso, L., P. Sapienza und L. Zingales (2008), Trusting the stock market, Journal of Finance 63 (6), 2557–2600.
- Guvenen, F. (2009), A parsimonious macroeconomic model for asset pricing, Econometrica 77 (6), 1711–1750.
- Hale, G., T. Kapan und C. Minoiu (2016), Crisis transmission in the global banking network, IMF Working Paper WP/16/91, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Haliassos, M. und C.C. Bertaut (1995), Why do so few hold stocks?, Economic Journal 105 (432), 1110–1129.
- Haran Rosen, M., O. Pinto, O. Kondratjeva, S. Roll, A. Huseynli und M. Grinstein-Weiss (2021), Household savings decisions in Israel's child savings program: The role of demographic, financial, and intrinsic factors, Journal of Family and Economic Issues 42 (2), 368–386.
- Harter, C. und J. Harter (2010), Is financial literacy improved by participating in a stock market game?, Journal for Economic Educators 10 (1), 21–32.
- Haufler, A. und G. Schjelderup (2000), Corporate tax systems and cross country profit shifting, Oxford Economic Papers 52 (2), 306–325.
- Hebous, S. und M. Ruf (2017), Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment, Journal of Public Economics 156, 131–149.
- Heider, F. und A. Ljungqvist (2015), As certain as debt and taxes: Estimating the tax sensitivity of leverage from state tax changes, Journal of Financial Economics 118 (3), 684–712.
- Hellmann, T. und V. Thiele (2023), Scaling versus selling startups: The role of foreign acquirers in entrepreneurial ecosystems, Journal of Political Economy Microeconomics 1 (2), 348–399.
- Hellmann, T. und V. Thiele (2019), Fostering entrepreneurship: Promoting founding or funding?, Management Science 65 (6), 2502–2521.
- Heyden, K.J. und F. Röder (2020), The smart money effect in Germany – do investment focus and bank-affiliation matter?, European Journal of Finance 26 (12), 1125–1145.
- Hinojosa, T., S. Miller, A. Swanlund, K. Hallberg, M. Brown und B. O'Brien (2010), The impact of the stock market game on financial literacy and mathematics achievement: Results from a national randomized controlled trial, Konferenzpapier, SREE Conference, Society for Research on Educational Effectiveness, Washington, DC, 4. März.
- Hoffmann, M. (2020), Making banking integration work for better risk sharing in the eurozone: The role of cross-border banking consolidation, SUERF Policy Note 169, The European Money and Finance Forum, Wien.
- Hoffmann, P., M. Kremer und S. Zaharia (2020), Financial integration in Europe through the lens of composite indicators, Economics Letters 194, 109344.
- Holmstrom, B. und J. Tirole (1997), Financial intermediation, loanable funds, and the real sector, Quarterly Journal of Economics 112 (3), 663–691.
- Hsu, P.-H., X. Tian und Y. Xu (2014), Financial development and innovation: Cross-country evidence, Journal of Financial Economics 112 (1), 116–135.
- IfM (2022), Umsatz aller Unternehmen nach Rechtsform, Institut für Mittelstandsforschung Bonn.

- IFS (1991), Equity for companies: a corporation tax for the 1990s, Report by the Capital Taxes Group, Institute for Fiscal Studies, London.
- In, S.Y., A.H.B. Monk und J. Knox-Hayes (2020), Financing energy innovation: The need for new intermediaries in clean energy, *Sustainability* 12 (24), 10440.
- IWF (2009), Balance of payments and international investment position manual, Sixth Edition (BPM6), Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Janeway, W.H., R. Nanda und M. Rhodes-Kropf (2021), Venture capital booms and start-up financing, *Annual Review of Financial Economics* 13 (1), 111–127.
- Jeng, L.A. und P.C. Wells (2000), The determinants of venture capital funding: Evidence across countries, *Journal of Corporate Finance* 6 (3), 241–289.
- Jordà, Ò., K. Knoll, D. Kuvshinov, M. Schularick und A.M. Taylor (2019), The rate of return on everything, 1870–2015, *Quarterly Journal of Economics* 134 (3), 1225–1298.
- Jorion, P. (2003), The long-term risks of global stock markets, *Financial Management* 32 (4), 5–26.
- Kahneman, D. und A. Tversky (1979), Prospect theory: An analysis of decision under risk, *Econometrica* 47 (2), 263–291.
- Kaiser, T., A. Lusardi, L. Menkhoff und C. Urban (2022), Financial education affects financial knowledge and downstream behaviors, *Journal of Financial Economics* 145 (2, Part A), 255–272.
- Kalemi-Özcan, S., E. Luttini und B.E. Sørensen (2014), Debt crises and risk-sharing: The role of markets versus sovereigns, *Scandinavian Journal of Economics* 116 (1), 253–276.
- Kaustia, M., A. Conlin und N. Luotonen (2023), What drives stock market participation? The role of institutional, traditional, and behavioral factors, *Journal of Banking & Finance* 148, 106743.
- Keys, B.J., A. Seru und V. Vig (2012), Lender screening and the role of securitization: Evidence from prime and subprime mortgage markets, *Review of Financial Studies* 25 (7), 2071–2108.
- Khorana, A., H. Servaes und P. Tufano (2009), Mutual fund fees around the world, *Review of Financial Studies* 22 (3), 1279–1310.
- Khorunzhina, N. (2013), Structural estimation of stock market participation costs, *Journal of Economic Dynamics and Control* 37 (12), 2928–2942.
- Kim, C.H. und A. Kriwoluzky (2021), Der Fall der T-Aktie: Börsencrashes können dauerhaft Investitionsentscheidungen von Haushalten negativ beeinflussen, *DIW Wochenbericht* 88 (25), 423–429.
- Kirchhoff (2021), IPO-Studie 2021, Kirchhoff Consult, Hamburg.
- Kirschenmann, K., J. Riedler und T. Schuler (2018), European financial integration through securitization, *EconPol Policy Brief* 10, European Network of Economic and Fiscal Policy Research, München.
- Kiyotaki, N. und J. Moore (1997), Credit cycles, *Journal of Political Economy* 105 (2), 211–248.
- Köppl-Turyna, M., S. Köppl und D. Christopoulos (2022), Government-backed venture capital investments and performance of companies: The role of networks, *Research Paper* 21, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Kortum, S. und J. Lerner (2000), Assessing the contribution of venture capital to innovation, *RAND Journal of Economics* 31 (4), 674–692.
- Kritikos, A.S., L. Handrich, S. Gorgels, M. Priem und O. Morales (2022), Hype or new normal? Insights into the motives and behavior of a new generation of investors, Long-term study, *DIW Econ*, Berlin.
- Laeven, L. und F. Valencia (2018), Systemic banking crises revisited, *IMF Working Paper* WP/18/206, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Laeven, L. und F. Valencia (2008), Systemic banking crises: A new database, *IMF Working Paper* WP/08/224, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Langedijk, S., G. Nicodème, A. Pagano und A. Rossi (2015), Debt bias in corporate income taxation and the costs of banking crises, *CEPR Discussion Paper* DP10616, Centre for Economic Policy Research, London.
- Langfield, S. und M. Pagano (2016), Bank bias in Europe: Effects on systemic risk and growth, *Economic Policy* 31 (85), 51–106.

- Laudenbach, C., U. Malmendier und A. Niessen-Ruenzi (2020), The long-lasting effects of living under communism on attitudes towards financial markets, NBER Working Paper 26818, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lerner, J. (2010), The future of public efforts to boost entrepreneurship and venture capital, *Small Business Economics* 35 (3), 255–264.
- Levine, R. (2004), Finance and growth: Theory and evidence, NBER Working Paper 10766, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Levine, R., N. Loayza und T. Beck (2000), Financial intermediation and growth: Causality and causes, *Journal of Monetary Economics* 46 (1), 31–77.
- Levitin, A.J. (2023), Report on the institutional and regulatory differences between the American and European securitization markets, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 03/2023, Wiesbaden.
- Lindner, C. und B. Le Maire (2023), A French-German roadmap for the capital markets union, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, 13. September.
- Ljungqvist, A. und M.P. Richardson (2003), The cash flow, return and risk characteristics of private equity, NBER Working Paper 9454, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Loutskina, E. (2011), The role of securitization in bank liquidity and funding management, *Journal of Financial Economics* 100 (3), 663–684.
- Lusardi, A., P.-C. Michaud und O.S. Mitchell (2017), Optimal financial knowledge and wealth inequality, *Journal of Political Economy* 125 (2), 431–477.
- Lusardi, A. und O.S. Mitchell (2007), Financial literacy and retirement preparedness: Evidence and implications for financial education, *Business Economics* 42 (1), 35–44.
- Madsen, J.B. und J.B. Ang (2016), Finance-led growth in the OECD since the nineteenth century: How does financial development transmit to growth?, *Review of Economics and Statistics* 98 (3), 552–572.
- Maksimovic, V., G. Phillips und L. Yang (2023), Do IPO firms become myopic?, *Review of Finance* 27 (3), 765–807.
- Malmendier, U. und S. Nagel (2011), Depression babies: Do macroeconomic experiences affect risk taking?, *Quarterly Journal of Economics* 126 (1), 373–416.
- Mandell, L. (2008), Financial literacy of high school students, in: Xiao, J.J. (Hrsg.), *Handbook of Consumer Finance Research*, Springer, New York, 163–183.
- Martin-Flores, J. und C. Moussu (2019), Is bank capital sensitive to a tax allowance on marginal equity?, *European Financial Management* 25 (2), 325–357.
- Massa, M., A. Karlsson und A. Simonov (2006), Stock market participation and pension reform, SSRN 927389, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Mehra, R. und E.C. Prescott (1985), The equity premium: A puzzle, *Journal of Monetary Economics* 15 (2), 145–161.
- Meier, M. (2018), Öffentlich-Private Partnerschaften im Fokus der Rechnungshöfe, *KWI Schriften – Publizierung öffentlicher Aufgaben* 11, 87–106.
- Meki, M. (2023), Levelling the debt–equity playing field: Evidence from Belgium, *European Economic Review* 151, 104305.
- Metzger, G. (2022a), KfW-Start-up-Report 2022: Nach Corona-Knick hat sich Zahl der Start-ups 2021 wieder erholt, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Metzger, G. (2022b), Biotech- und Deeptech-Start-ups gewinnen bei VC-Investoren an Bedeutung – Fortschritte auch in Deutschland, *KfW Research – Fokus Volkswirtschaft* 369, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Metzger, G. (2020), KfW Venture Capital Studie 2020: VC-Markt in Deutschland: Reif für den nächsten Entwicklungsschritt, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Mishler, W. und R. Rose (1997), Trust, distrust and skepticism: Popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies, *Journal of Politics* 59 (2), 418–451.
- Mitchell, O.S. und S.P. Utkus (2004), 1. Lessons from behavioral finance for retirement plan design, in: Mitchell, O.S. und S.P. Utkus (Hrsg.), *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance*, Oxford University Press, 3–41.

- Monk, A., S. Kearney, A. Seiger und E. Donnelley (2015), Energizing the US resource innovation ecosystem: The case for an aligned intermediary to accelerate GHG emissions reduction, SSRN Scholarly Paper 2617816, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- de Mooij, R.A. (2012), Tax biases to debt finance: Assessing the problem, finding solutions, *Fiscal Studies* 33 (4), 489–512.
- de Mooij, R.A. (2011), The tax elasticity of corporate debt: A synthesis of size and variations, IMF Working Paper WP/11/95, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- de Mooij, R.A. und M. Devereux (2011), An applied analysis of ACE and CBIT reforms in the EU, *International Tax and Public Finance* 18 (1), 93–120.
- aus dem Moore, N. (2014), Taxes and corporate financing decisions – Evidence from the Belgian ACE reform, *Ruhr Economic Paper* 533, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- MSCI (2021), MSCI investment insights 2021, Global institutional investor survey, New York, NY.
- Nadauld, T.D. und M.S. Weisbach (2012), Did securitization affect the cost of corporate debt?, *Journal of Financial Economics* 105 (2), 332–352.
- Nasdaq OMX Nordic (2022), Main market listings 2022 – Nasdaq, <https://www.nasdaqomxnordic.com/news/listings/main-market/2022>, abgerufen am 6.10.2023.
- NASRA (2022), Public fund survey, National Association of State Retirement Administrators, Lexington, KY.
- Norges Bank Investment Management (2022), Investments, Norges Bank Investment Management, <https://www.nbim.no/en/the-fund/investments/>, abgerufen am 1.9.2023.
- OECD (2023), Pension markets in focus 2022, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2022), Strengthening asset-backed pension systems in a post-COVID world, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2020), Annual survey of large pension funds and public pension reserve funds, Report on pension funds' long-term investments, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2015), Opportunities and constraints of market-based financing for SMEs, OECD report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Oehler, A., M. Rummer, T. Walker und S. Wendt (2007), Are investors home biased? Evidence from Germany, in: Gregoriou, G.N. (Hrsg.), *Diversification and Portfolio Management of Mutual Funds*, Finance and Capital Markets Series, Palgrave Macmillan, London, 57–77.
- Ospina, J. und H. Uhlig (2018), Mortgage-backed securities and the financial crisis of 2008: a post mortem, NBER Working Paper 24509, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Oxera und C. Kaserer (2021), Wie können Börsengänge für Startups in Deutschland erleichtert werden? Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Oxera Consulting, Berlin.
- Pagano, M. und P. Volpin (2006), „Alfred Marshall lecture“ shareholder protection, stock market development, and politics, *Journal of the European Economic Association* 4 (2/3), 315–341.
- Panetta, F. (2023), Europe needs to think bigger to build its capital markets union, <https://www.politico.eu/article/capital-markets-union-europe-think-bigger/>, abgerufen am 30.8.2023.
- Pang, J. und H. Wu (2009), Financial markets, financial dependence, and the allocation of capital, *Journal of Banking & Finance* 33 (5), 810–818.
- Peek, J. und E.S. Rosengren (2005), Unnatural selection: Perverse incentives and the misallocation of credit in Japan, *American Economic Review* 95 (4), 1144–1166.
- PitchBook und NVCA (2023), Venture Monitor Q3 2023, Pitchbook und National Venture Capital Association, London.
- Prawitz, A. und J. Cohart (2014), Workplace financial education facilitates improvement in personal financial behaviors, *Journal of Financial Counseling and Planning*, 25 (1), 5–26.
- Raddatz, C. und S.L. Schmukler (2012), On the international transmission of shocks: Micro-evidence from mutual fund portfolios, *Journal of International Economics* 88 (2), 357–374.

- Rajan, R.G. und L. Zingales (1998), Financial dependence and growth, *American Economic Review* 88 (3), 559–586.
- Repullo, R. und J. Suarez (2000), Entrepreneurial moral hazard and bank monitoring: A model of the credit channel, *European Economic Review* 44 (10), 1931–1950.
- Rieger, M.O. (2022), Uncertainty avoidance, loss aversion and stock market participation, *Global Finance Journal* 53, 100598.
- Röhl, K.-H. (2021), Bringt der Zukunftsfonds neue Schubkraft für die Gründerkultur?, IW-Policy Paper 28/2021, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- van Rooij, M., A. Lusardi und R. Allesie (2011), Financial literacy and stock market participation, *Journal of Financial Economics* 101 (2), 449–472.
- Rosov, S. (2016), Payment for order flow in the United Kingdom – Internalisation, retail trading, trade-through protection, and implications for market structure, CFA Institute, Charlottesville, VA.
- Sapir, A., N. Véron und G.B. Wolff (2018), Making a reality of Europe’s Capital Markets Union, Policy Contribution 07, Bruegel, Brüssel.
- Scheid, B. und G. Dholakia (2023), Global IPO activity cut nearly in half in 2022; just 20 launched in US during Q4, <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/global-ipo-activity-cut-nearly-in-half-in-2022-just-20-launched-in-us-during-q4-73793488>, abgerufen am 5.10.2023.
- Schepens, G. (2016), Taxes and bank capital structure, *Journal of Financial Economics* 120 (3), 585–600.
- Schnitzer, M. und M. Watzinger (2022), Measuring the spillovers of venture capital, *Review of Economics and Statistics* 104 (2), 276–292.
- Schwarz, M. und S. Viète (2023), Wagniskapital für Net Zero: Potenziale und Herausforderungen, KfW Research – Fokus Volkswirtschaft 429, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Scope (2023), Aktiv versus passiv 2022, Scope Fund Analysis, Berlin.
- Scope (2022), Aktiv versus passiv 2021, Scope Fund Analysis, Berlin.
- Scope (2021), Aktiv versus passiv 2020, Scope Fund Analysis, Berlin.
- Scope (2020), Aktiv versus passiv 2019, Scope Fund Analysis, Berlin.
- Scope (2019), Aktiv versus passiv 2018, Scope Fund Analysis, Berlin.
- Smith, M.P. (1996), Shareholder activism by institutional investors: Evidence from CalPERS, *Journal of Finance* 51 (1), 227–252.
- Sørensen, B.E., Y.-T. Wu, O. Yosha und Y. Zhu (2007), Home bias and international risk sharing: Twin puzzles separated at birth, *Financial Globalization and Integration* 26 (4), 587–605.
- Statistisches Bundesamt (2022), Rechtliche Einheiten nach zusammengefassten Rechtsformen im Berichtsjahr 2021, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Unternehmensregister/Tabellen/unternehmen-rechtsformen-wz08.html>, abgerufen am 7.9.2023.
- Stein, J.C. (1989), Efficient capital markets, inefficient firms: A model of myopic corporate behavior, *Quarterly Journal of Economics* 104 (4), 655–669.
- Stolper, O.A. und A. Walter (2017), Financial literacy, financial advice, and financial behavior, *Journal of Business Economics* 87 (5), 581–643.
- Tesar, L.L. (1991), Savings, investment and international capital flows, *Journal of International Economics* 31 (1–2), 55–78.
- Thomas, A. und L. Spataro (2018), Financial literacy, human capital and stock market participation in Europe, *Journal of Family and Economic Issues* 39 (4), 532–550.
- UN, Europäische Kommission, IWF, OECD, und Weltbank (2009), System of National Accounts 2008 (2008 SNA), Vereinte Nationen, UN-Statistikkommission, New York, NY.
- Véron, N. und G.B. Wolff (2015), Capital markets union: A vision for the long term, Policy Contribution 2015/05, Bruegel, Brüssel.
- Viète, S. (2022), Venture Capital: Marktchancen in Zukunftstechnologien, KfW Research – Fokus Volkswirtschaft 392, KfW Bankengruppe.

[Vivar, L.M., C. Lambert, M. Wedow und M. Giuzio \(2020\)](#), Is the home bias biased? New evidence from the investment fund sector, *Financial Integration and Structure in the Euro Area*: March 2020, 122–132.

[Vogt, E. \(2020\)](#), Von 0 auf 100 – ein spannender Abriss der kurzen ETF-Geschichte, <https://www.boerse-frankfurt.de/wissen/wertpapiere/etfs-und-etps/geschichte>, abgerufen am 5.10.2023.

[WilmerHale \(2022\)](#), IPO report 2022, Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr, Boston, MA.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMF \(2023\)](#), Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag einer Debt-Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA), Vorabversion, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

[Wonglimpiyarat, J. \(2016\)](#), Exploring strategic venture capital financing with Silicon Valley style, *Technological Forecasting and Social Change* 102, 80–89.

[Wright, W. und E. Hamre \(2021\)](#), The problem with European stock markets, *New Financial*, London.

[Wurgler, J. \(2000\)](#), Financial markets and the allocation of capital, *Journal of Financial Economics* 58 (1), 187–214.

[Xavier, I. \(2021\)](#), Wealth inequality in the US: The role of heterogeneous returns, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.

[Xia, T., Z. Wang und K. Li \(2014\)](#), Financial literacy overconfidence and stock market participation, *Social Indicators Research* 119 (3), 1233–1245.

[Zangari, E. \(2014\)](#), Addressing the debt bias: a comparison between the Belgian and the Italian ACE systems, *Taxation Paper 44*, Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, Brüssel.

4

ARMUTSGEFÄHRDUNG SENKEN, ERWERBSANREIZE STÄRKEN: REFORMEN IM STEUER-TRANSFER-SYSTEM

I. Einleitung

II. Lage: Einkommensverteilung und Armut in Deutschland

1. Einkommensverteilung
2. Entwicklung von Armutsindikatoren
3. Armutsgefährdete Personengruppen

III. Institutioneller Rahmen und mögliche Zielkonflikte

1. Das aktuelle Transfersystem
2. Zielkonflikte im Transfersystem

IV. Maßnahmen: Reformoptionen im Steuer-Transfer-System

1. Erwerbsanreize stärken
2. Erwerbsmöglichkeiten stärken
3. Direktzahlungen an Haushalte ermöglichen

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Anders als die Einkommensungleichheit ist die Armutsgefährdung seit dem Jahr 2005 weiter gestiegen. Der Grund sind geringe Einkommenszuwächse im untersten Einkommensdezil.
- Eine Bündelung von Leistungen in der Grundsicherung mit geringem Transferentzug bei zunehmendem Erwerbseinkommen kann die Armutsgefährdung reduzieren und Erwerbsanreize stärken, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten.
- Eine gut ausgebaute Kinderbetreuung ist zentral, um die Erwerbsbeteiligung von Eltern zu erhöhen. Eine Reform des Ehegattensplittings kann die Erwerbsanreize von Zweitverdienenden stärken.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Während die **Einkommensungleichheit** in Deutschland zwischen den Jahren 1991 und 2005 erheblich gestiegen ist, hat sie **nach dem Jahr 2005 kaum noch zugenommen**. Die **Armutsgefährdungsquote** ist hingegen **auch nach dem Jahr 2005 weiter gestiegen**. Einige Personengruppen sind besonders armutsgefährdet, vor allem Alleinerziehende, Kinder und Jugendliche sowie Personen mit Migrationshintergrund. Zudem sind Frauen, insbesondere alleinerziehende Mütter, häufiger armutsgefährdet als Männer.

Armut und Ungleichheit gehen mit vielfältigen Herausforderungen für die Betroffenen sowie mit Fehlentwicklungen auf gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene einher. Ursache und Wirkung sind dabei oft nur schwer zu trennen, da die Kausalität in beide Richtungen geht. Armutsgefährdete Personen in Deutschland haben häufiger Gesundheitsprobleme, haben eine geringere Bildung und sind häufiger arbeitslos. Fehlende soziale Mobilität kann das Innovationspotenzial der Gesellschaft und das Wirtschaftswachstum einschränken.

Eine Verbesserung der Erwerbsanreize kann eine **Senkung der Armutsgefährdungsquote** für Personen mit niedrigem Einkommen erreichen. Simulationsergebnisse zeigen, dass eine **zusammengefasste Transferleistung** mit geringerer Transferentzugsrate die Erwerbsanreize spürbar steigern und die Armutsgefährdungsquote senken kann, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten. Bislang machen Sprungstellen in der Grenzbelastung den finanziellen Vorteil einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit intransparent. Ein Transferentzug mit konstanter Grenzbelastung würde dies ändern, weil so das Einkommen bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit gleichmäßig ansteige.

Die geplante **Kindergrundsicherung** kann dafür sorgen, dass mehr Anspruchsberechtigte die ihnen zustehenden Transferleistungen tatsächlich in Anspruch nehmen. Dies würde zur Senkung der Armutsgefährdung bei Kindern beitragen. Eine stärkere Teilnahme an Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen kann die Erwerbsmöglichkeiten ebenfalls deutlich fördern. Die Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen sollte zudem durch eine gut ausgebaute Kinderbetreuung gestärkt werden. Außerdem kann eine **Reform des Ehegattensplittings** stärkere Erwerbsanreize setzen.

Für kurzfristige Entlastungen in Krisenzeiten bedarf es eines **Instruments**, das zielgenauer als bisher alle privaten Haushalte erreichen kann. Dazu sollte ein **Direktzahlungsmechanismus eingerichtet werden**. Mit diesem sollte dringend das seit Langem angekündigte pauschale Klimageld umgesetzt werden, um Belastungen durch den CO₂-Preis zu kompensieren.

I. EINLEITUNG

277. Zwischen den Jahren 1990 und 2005 hat die Einkommensungleichheit in Deutschland deutlich zugenommen. Seitdem ist sie kaum noch gestiegen. [↘ ZIFFER 287](#) Dies zeigen fast alle gängigen Verteilungsindikatoren. Eine Ausnahme bildet die **Armutsgefährdungsquote** [↘ GLOSSAR](#), ein relatives Maß für die Einkommensungleichheit. [↘ ZIFFER 296](#) Diese Quote ist **in Deutschland** auch nach dem Jahr 2005 weiter **im Trend gestiegen**. [↘ ZIFFER 297](#) Auf Basis der zuletzt verfügbaren Daten war im Jahr 2019 etwa jede sechste Person armutsgefährdet.
278. **Nicht alle Bevölkerungsgruppen sind gleichermaßen armutsgefährdet.** Alleinerziehende, Arbeitslose, Personen mit einem geringen Bildungsabschluss, Personen mit Migrationshintergrund sowie Kinder und Jugendliche sind überdurchschnittlich armutsgefährdet. [↘ ZIFFERN 301 FF.](#) Während in zahlreichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) die Quote der armutsgefährdeten Kinder seit dem Jahr 2010 zurückgegangen ist, hat sie sich in Deutschland kaum verändert. [↘ ZIFFER 299](#) Bei der Armutsgefährdung insgesamt zeigt sich ein Geschlechterunterschied. Zum einen sind Frauen deutlich häufiger alleinerziehend als Männer. Zum anderen sind geschiedene Frauen häufiger armutsgefährdet als geschiedene Männer. [↘ ZIFFER 306](#)
279. **Armutsgefährdung und Ungleichheit gehen** in Deutschland sowohl **mit individuellen Problemen für die Betroffenen** als auch **mit gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen einher**. Ursache und Wirkung können dabei nicht immer klar getrennt werden. Kausalitäten bestehen in beide Richtungen. [↘ KASTEN 19](#) In Deutschland korreliert der Bezug niedrigerer Einkommen mit einem schlechteren Gesundheitszustand und einer geringeren Lebenserwartung. Bildungschancen von Kindern sind sehr ungleich verteilt und hängen stark vom familiären Hintergrund ab. Gesamtgesellschaftlich ist Ungleichheit zudem mit einer höheren Kriminalität und einer niedrigeren sozialen Mobilität korreliert. Wenn Talente von armutsgefährdeten Personen ungenutzt bleiben, kann sich das negativ auf Innovationen und Wachstum auswirken.
280. Die **Armutsgefährdungsquote kann insbesondere** dadurch **gesenkt werden**, dass Menschen mit niedrigem oder ohne Erwerbseinkommen eine **Erwerbsarbeit aufnehmen bzw. diese ausweiten**. Dies würde zugleich die gesamtwirtschaftliche Erwerbsbeteiligung erhöhen. Die Aufnahme oder Ausweitung von Erwerbsarbeit reduziert zudem den staatlichen Leistungsbezug. **Strukturelle Verbesserungen im Bildungssystem** erhöhen längerfristig die Chancengleichheit von armutsgefährdeten Kindern und verbessern damit ihre Möglichkeiten, in der Erwerbsphase gut bezahlte Arbeitsplätze zu erhalten (JG 2021 Ziffern 325 ff.).

Kurzfristig kann eine Verbesserung des Angebots und vor allem der Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen Arbeitslöhne steigern, die Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung nach einer Entlassung erhöhen und den Wechsel aus vom Strukturwandel betroffenen Arbeitsstellen erleichtern (JG 2022 Ziffer 372). Zudem können höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten die Armuts-

gefährdungsquote senken. Dabei sollte der **Abbau von Fehlanreizen im Steuer-Transfer-System** im Vordergrund stehen, um Erwerbsanreize zu stärken. Im Idealfall kann damit der Zielkonflikt vermieden werden, der zwischen der Senkung der Armutsgefährdungsquote, der Stärkung der Erwerbsanreize und der Vermeidung einer zusätzlichen Belastung der öffentlichen Haushalte besteht.

↘ ZIFFER 309

- 281. Reformen, die Erwerbsbeteiligung und Einkommen von Haushalten im Transfer- und Niedrigeinkommensbereich stärken**, können entscheidend dazu beitragen, die Armutsgefährdung zu senken. Eine **Reform der Grundsicherung** kann durch eine Zusammenlegung von Leistungen den Leistungsbezug deutlich vereinfachen. ↘ ZIFFERN 320 FF. Im Gutachten werden verschiedene Reformoptionen mithilfe eines Mikrosimulationsmodells quantifiziert. Die Armutsgefährdungsquote kann wirksam durch eine konstante, geringere Grenzbelastung reduziert werden. Verschiedene Reformvarianten können zudem Erwerbsanreize stärken, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten. Eine konstante Grenzbelastung ↘ GLOSSAR gewährleistet dabei, dass positive Anreize sowohl für die Partizipation am Arbeitsmarkt als auch zur Ausweitung der Erwerbsarbeit gesetzt werden. Ein erster Schritt in Richtung einer Zusammenlegung von Transferleistungen ist die geplante **Kindergrundsicherung**, die kinderbezogene Leistungen bündeln soll. Die Nutzung von digitalen Antragsverfahren kann dabei die Antragsstellung erleichtern.
- 282.** Eine **Reform des Ehegattensplittings** kann Erwerbsanreize in Partnerschaften, insbesondere Erwerbsanreize verheirateter Paare mit Kindern stärken. Der Sachverständigenrat diskutiert mithilfe eines Mikrosimulationsmodells verschiedene Reformoptionen im Bereich der Ehegattenbesteuerung, die das Arbeitsangebot erhöhen können. ↘ ZIFFERN 336 FF. Reformen wie etwa ein Realsplitting, ein Steuerabzug oder ein ungeminderter oder abnehmender Ehezusatzfreibetrag können unterschiedlich starke Erwerbsanreize setzen.
- 283.** Weitere Maßnahmen können die Erwerbsmöglichkeiten von Haushalten stärken und ihre Erwerbsslage dauerhaft verbessern. Frauen mit Kindern sind seltener erwerbstätig als Männer. Eine **gut ausgebaute Kinderbetreuung** kann es Haushalten mit Kindern ermöglichen, sich **stärker am Erwerbsleben zu beteiligen**, und zudem die Situation der Kinder etwa durch kostenlose Mittagessen verbessern. ↘ ZIFFERN 345 FF. Für armutsgefährdete Familien sind außerdem beitragsfreie Kinderbetreuungsplätze wichtig. Zur Unterstützung von Personen, die auf die Grundsicherung angewiesen sind, sollte zudem der **Zugang zu Weiterbildungs- und Gesundheitsangeboten gefördert** werden. ↘ ZIFFERN 350 FF. Neben finanziellen Anreizen und günstigen Rahmenbedingungen können arbeitsplatznahe und niedrighschwellige Beratungsangebote die Inanspruchnahme erhöhen. Besonders armutsgefährdet sind Menschen mit Migrationshintergrund. Durch Sprach- und Integrationskurse sowie administrative Vereinfachungen kann diesen die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert werden (JG 2022 Ziffern 456 f.).
- 284.** Die wirtschaftlichen Krisen in jüngster Vergangenheit haben gezeigt, dass das **Steuer-Transfer-System wenig geeignet** ist, private Haushalte **kurzfristig**

zielgenau zu entlasten. Direktzahlungen stellen ein unbürokratisches und schnell einsetzbares Kriseninstrument dar. [↪ ZIFFER 354](#) Im Gegensatz zu den bislang notgedrungen improvisierten Entlastungen aus einer Vielzahl unterschiedlicher und wenig zielgenauer Einzelmaßnahmen, erreichen Direktzahlungen im Idealfall alle Bürgerinnen und Bürger nach einheitlichen Kriterien. Auch können sie so gestaltet werden, dass die Knappheitssignale der Preise nicht verzerrt werden. Eine Berücksichtigung individueller Merkmale der Beziehenden stößt dabei allerdings an Grenzen. Als vereinfachter und erster Schritt sollten pauschale **Direktzahlungen pro Kopf zur Einrichtung des Klimagelds** genutzt werden. In Verbindung mit der CO₂-Bepreisung würden pauschale Direktzahlungen untere Einkommensgruppen relativ stärker entlasten und voraussichtlich die Akzeptanz der Klimapolitik erhöhen. [↪ ZIFFERN 356 F.](#) Wichtig ist daher, die technischen sowie rechtlichen **Voraussetzungen für das Direktzahlungsinstrument so schnell wie möglich zu schaffen.**

II. LAGE: EINKOMMENSVERTEILUNG UND ARMUT IN DEUTSCHLAND

1. Einkommensverteilung

285. Der Sachverständigenrat aktualisiert in diesem Abschnitt gemäß seinem gesetzlichen Auftrag seine regelmäßigen Analysen zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland anhand der aktuellen Daten im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) (zuletzt im JG 2021 Ziffern 251 ff.). [↪ PLUSTEXT 11](#) Wie im Jahresgutachten 2021/22 liegt der Fokus auf der Entwicklung der Einkommensverteilung. **Für eine Analyse der Vermögensverteilung fehlen weiterhin die dazu notwendigen aktuelleren Daten.** Ohnehin ist die Datenbasis zur Vermögensverteilung in Deutschland mangelhaft. [↪ ZIFFER 538](#)



[↪ PLUSTEXT 11](#)

Datengrundlage: SOEP

Als **Datengrundlage für die Analyse der Einkommensverteilung** dient die **Haushaltsbefragung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)**. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte. Sie wird seit dem Jahr 1984 in Westdeutschland und seit dem Jahr 1990 auch in Ostdeutschland jährlich durchgeführt. Die Einkommens- und Lohninformationen werden dabei retrospektiv erhoben und sind aktuell bis zum Jahr 2019 verfügbar. Zur Verbesserung der Repräsentativität in der SOEP-Befragung wurden seit dem Jahr 1994 spezielle Stichproben im SOEP ergänzt. Dazu zählen unter anderem das Subsample D (Migration, ab 1994/95), das Subsample G (Hocheinkommensstichprobe, ab 2002), die Subsamples M1-M2 und M7-M8a (Migration, ab 2013, 2015 und 2020), die Subsamples M3-M6 (Geflüchtete, ab 2016, 2017 und 2020) sowie das Subsample P (Top Shareholder Sample, ab 2019). Diese Ergänzungen können Strukturbrüche mit sich bringen, die die Interpretation des zeitlichen Verlaufs von Verteilungsmaßen erschweren (Peichl, 2020; Stockhausen und Niehues, 2020). Die erste

Erhebungswelle der einzelnen Stichproben wird aus den Berechnungen ausgeschlossen, da neue Befragte zu Beginn vermehrt unplausible Angaben machen. Zudem werden fehlende Angaben im SOEP rückwirkend durch Imputation sämtlicher fehlender Werte bei neuer Datenerhebung ersetzt. In der Welle 2021 wurde das Befragungsinstitut gewechselt. Aus diesen Gründen sind kleinere Unterschiede zu früheren Auswertungen möglich.

286. Bei der Analyse der Einkommensverteilung wird zwischen dem Markt- und dem Nettoeinkommen der privaten Haushalte unterschieden. Das **Markteinkommen umfasst das Einkommen** des Haushalts **vor staatlicher Umverteilung**. Es setzt sich zusammen aus dem Bruttoerwerbseinkommen, bestehend aus Einkommen aus selbständiger und abhängiger Beschäftigung, dem Einkommen aus Vermögen und selbstgenutztem Wohneigentum sowie privaten Transferleistungen. Das **Nettoeinkommen berücksichtigt zusätzlich staatliche Transferleistungen und Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)** oder Beamtenpensionen, **abzüglich Steuern und Arbeitnehmeranteilen der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung**. Für eine bessere Vergleichbarkeit werden in den folgenden Analysen alle Einkommen wie in der Literatur üblich äquivalenzgewichtet. [↪ PLUSTEXT 12](#)



[↪ PLUSTEXT 12](#)

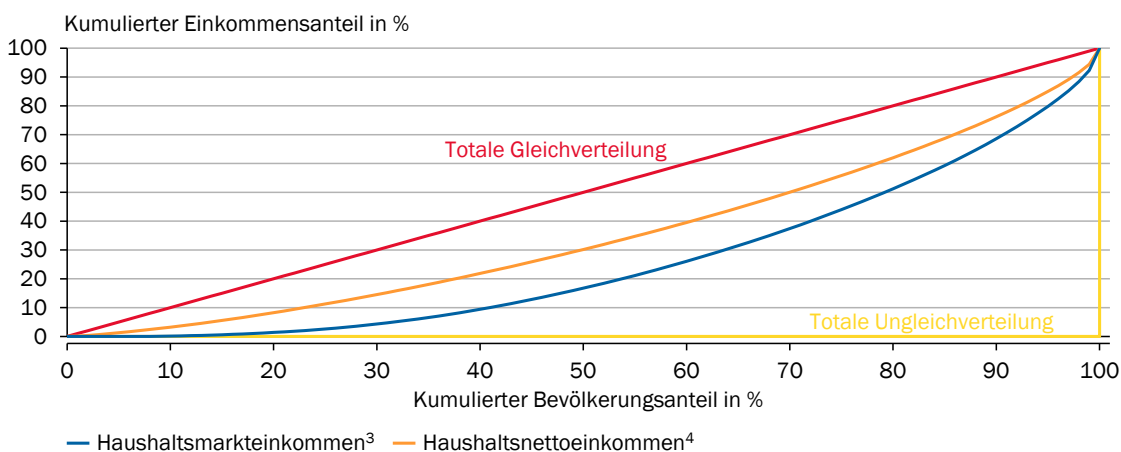
Begriffserklärung: Äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen

Um die Einkommen von **Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichen** zu können, werden diese mithilfe der modifizierten OECD-Skala äquivalenzgewichtet und so ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen ermittelt, das als äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen bezeichnet wird. Dabei wird dem ersten Haushaltsmitglied über 14 Jahren ein Bedarfsgewicht von eins zugewiesen, weitere Haushaltsmitglieder über 14 Jahren erhalten ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 (Hagenaars et al., 1994). Die realen Gesamteinkommen eines Haushalts werden durch die Summe der Bedarfsgewichte geteilt, wodurch sich ein identisches äquivalenzgewichtetes Haushaltseinkommen für jedes Haushaltsmitglied ergibt.

287. Zu den wichtigsten Indikatoren für die Messung von Einkommensungleichheit zählt der Gini-Koeffizient. Dieser nimmt bei absoluter Gleichheit der Verteilung den Wert 0 und bei einer vollständigen Konzentration der Einkommen auf eine einzige Person nahezu den Wert 1 an. Er berechnet sich als Fläche zwischen der tatsächlichen Lorenzkurve [↪ GLOSSAR](#) und der hypothetischen Lorenzkurve bei totaler Gleichverteilung relativ zur gesamten Fläche unter der Lorenzkurve bei totaler Gleichverteilung. [↪ ABBILDUNG 85](#) Die **Ungleichheit der Markteinkommen** der Haushalte in Deutschland **stieg** dem Gini-Koeffizienten zufolge **vom Jahr 1991 bis zum Jahr 2005** von 0,41 auf 0,49 an. **Seitdem** hat sie sich **kaum verändert**. Im Jahr 2019, das seit der vorherigen Analyse durch den Sachverständigenrat hinzugekommen ist, blieb sie stabil. Der **Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen ist nach dem kräftigen Anstieg** bis zum Jahr 2005 **nur noch leicht gestiegen**. Zuletzt lag er bei 0,30. [↪ ABBILDUNG 86 OBEN LINKS](#) Die **Umverteilungsintensität**, die die Differenz zwischen den Gini-Koeffizienten der

▸ **ABBILDUNG 85**

Lorenzkurven¹ der Einkommensverteilung im Jahr 2019²



1 – Die Lorenzkurve stellt die Einkommensverteilung grafisch dar und macht so das Ausmaß an Ungleichheit deutlich. Bei totaler Gleichverteilung entspricht sie der roten 45-Grad-Linie. Bei totaler Ungleichverteilung entspricht sie der gelben Linie. Die Fläche zwischen der Lorenzkurve und der roten 45-Grad-Linie relativ zur gesamten Fläche unter der roten 45-Grad-Linie entspricht dem Gini-Koeffizienten. 2 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 3 – Einkommen vor Steuern und Transferleistungen und ohne Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 4 – Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-392-01

Daten zur Abbildung

Markt- und der Nettoeinkommen in Relation zum Gini-Koeffizienten der Markteinkommen setzt, ist **seit Beginn der 2000er-Jahre** deutlich **gesunken**. [▸ ABBILDUNG 86 OBEN LINKS](#)

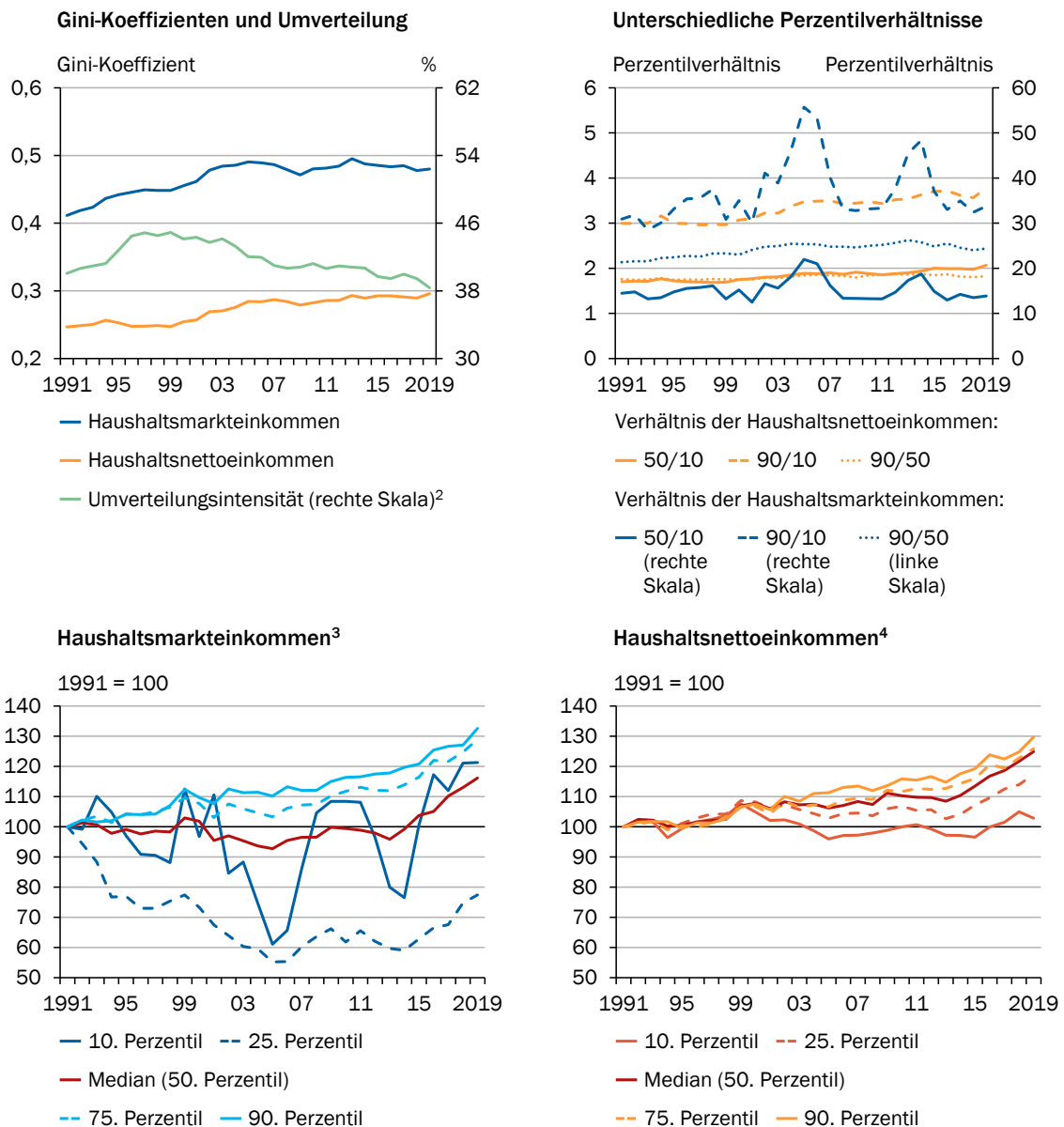
- 288. Ein häufiger Kritikpunkt an umfragebasierten Einkommensdaten ist die unzureichende Erfassung von hohen Einkommen (Frick et al., 2007; Atkinson et al., 2011). Eine zusätzliche, seit dem Jahr 2019 erhobene Hocheinkommensstichprobe (Top Shareholder Sample) versucht, diese Lücke im SOEP zu schließen, indem gezielt Individuen mit größeren Unternehmensbeteiligungen befragt werden. Diese **Hocheinkommensstichprobe fließt in diesem Jahr erstmals mit in die Analyse** ein. Der durch die Aufnahme der Hocheinkommensstichprobe entstehende **Strukturbruch erhöht den Gini-Koeffizienten**. Ohne Berücksichtigung der Hocheinkommensstichprobe ist der Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen im Jahr 2019 etwa 0,01 Punkte geringer.

- 289. Die mittleren und hohen Einkommen sind im Jahr 2019 gegenüber den Vorjahren real weiter gestiegen. [▸ ABBILDUNG 86 UNTEN LINKS UND UNTEN RECHTS](#) Bei den Haushaltsnettoeinkommen ist der Anstieg an den Perzentilgrenzen des Medians und den darüberliegenden Perzentilen am stärksten, wobei auch an den Perzentilgrenzen darunter bis zur 20. Perzentilgrenze signifikante Anstiege zu beobachten sind. Auffallend ist hingegen die Stagnation der Haushaltsnettoeinkommen an der 10. Perzentilgrenze. Der generelle Anstieg der Haushaltsnettoeinkommen bei gleichzeitig konstanter Entwicklung des Haushaltsnettoeinkommens an der 10. Perzentilgrenze treibt zudem die Entwicklung der Perzentilverhältnisse. [▸ ABBILDUNG 86 OBEN RECHTS](#) Während das 90/50-Perzentilverhältnis stagnierte, stiegen die 50/10- und 90/10-Perzentilverhältnisse. Diese Entwicklung legt nahe, dass

die **Ungleichheit der Einkommensverteilung** in den vergangenen Jahren **insbesondere auf die schwache Entwicklung** der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen **am unteren Rand** der Verteilung **zurückzuführen** ist.

290. Die **Entwicklung der Einkommensverteilung** wird **seit dem Jahr 2010** spürbar **durch die gestiegene Zuwanderung beeinflusst**. Mithilfe des Theil-Index [↪ GLOSSAR](#), einem Ungleichheitsmaß, das Einkommensanteile verschiedener

↪ **ABBILDUNG 86**
Entwicklung der Einkommen¹



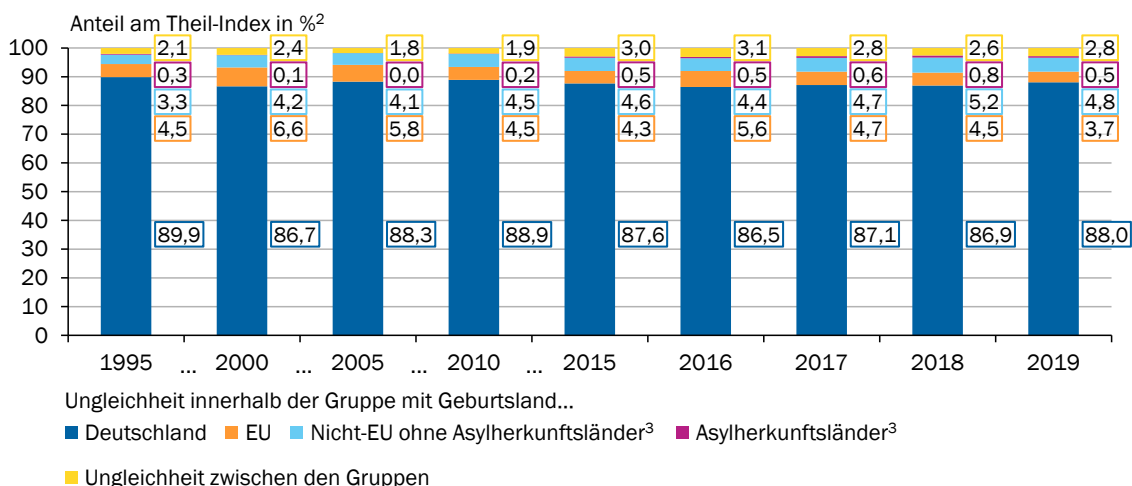
1 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Differenz der Gini-Koeffizienten von Haushaltmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen relativ zum Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkteinkommen. 3 – Einkommen vor Steuern und Transferleistungen und ohne Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 4 – Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-125-03

Daten zur Abbildung

▸ **ABBILDUNG 87**

Zerlegung der Einkommensungleichheit¹ in Deutschland nach Geburtsland



1 – Basierend auf den preisbereinigten (2015 = 100) Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Der Theil-Index ist ein Ungleichheitsmaß, das im Gegensatz zum Gini-Koeffizienten in verschiedene Komponenten zerlegt werden kann, um die Beiträge einzelner Subgruppen zur Gesamtungleichheit zu messen. Er kann zerlegt werden in Komponenten, die die Beiträge der Ungleichheit innerhalb der Subgruppen zur gesamten Ungleichheit messen, und in eine Komponente, die den Beitrag der Ungleichheit zwischen den Subgruppen in Form von Unterschieden in der Höhe der gruppenspezifischen Durchschnittseinkommen misst. Ein höherer Theil-Index zeigt eine ungleichere Verteilung an, während ein niedrigerer Theil-Index für eine gleichere Verteilung spricht. 3 – Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-333-02

Daten zur Abbildung

Gruppen im Verhältnis zur Größe der Gruppen beschreibt, kann die Einkommensungleichheit der in Deutschland lebenden Menschen nach ihrem Geburtsland zerlegt werden. [▸ ABBILDUNG 87](#) Die Zerlegung zeigt, dass **Einkommensunterschiede zwischen** Menschen mit unterschiedlichen Geburtsländern **nur einen kleinen Anteil der beobachteten Einkommensungleichheit erklären** können. Dieser Anteil schwankt vor dem Jahr 2015 um rund 2 % und hat sich durch die gestiegene Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 auf rund 3 % erhöht. **Einkommensunterschiede innerhalb** der Gruppen **erklären hingegen einen Großteil der beobachteten Ungleichheit**. Aufgrund ihres geringeren Anteils an der Summe aller Einkommen trägt die Ungleichheit innerhalb der Gruppen mit nicht-deutschem Geburtsland jedoch vergleichsweise wenig zur Ungleichheit bei, auch wenn sich der Anteil, der durch Menschen mit Nicht-EU-Geburtsland erklärt wird, in den vergangenen Jahren leicht erhöht hat.

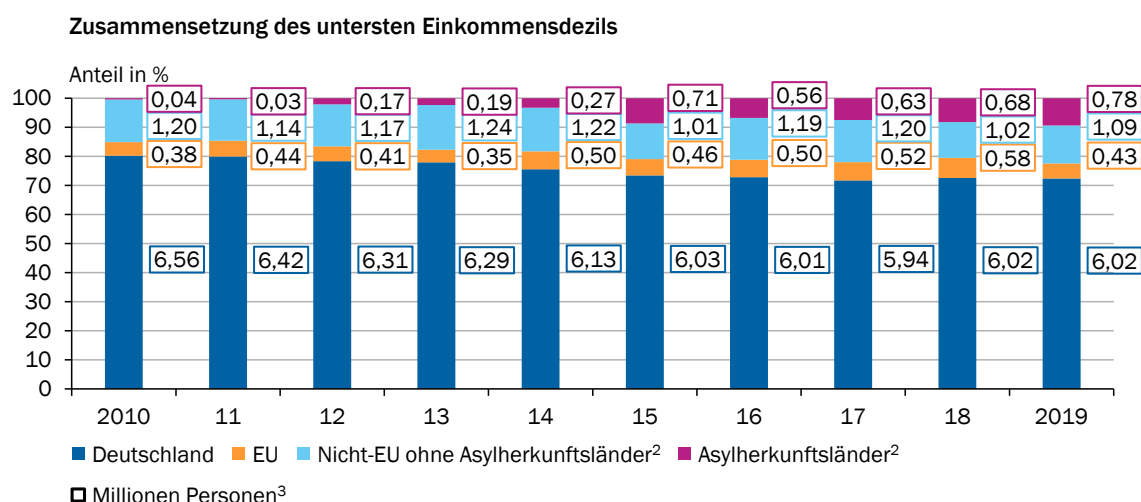
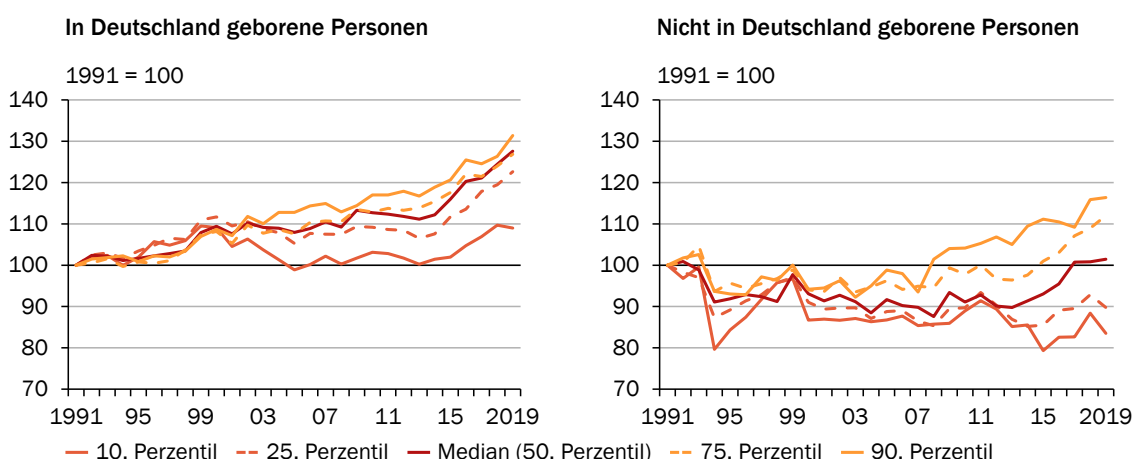
- 291. Eine Betrachtung der Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen nach Geburtsland zeigt, dass sich die Einkommen der in Deutschland geborenen Personen erheblich besser entwickelt haben als die Einkommen der nicht in Deutschland geborenen Personen. [▸ ABBILDUNG 88 OBEN](#) Außerdem hat sich in den vergangenen Jahren insbesondere im **untersten Dezil der Einkommensverteilung** der **Anteil der Personen, die in Asylherkunftsländern geboren wurden, stark erhöht**. [▸ ABBILDUNG 88 UNTEN](#) Der Anteil hat sich auf Basis des SOEP von knapp 0,5 % im Jahr 2010 auf rund 9 % im Jahr 2019 erhöht, während im selben Zeitraum der Anteil der in Deutschland geborenen Personen im untersten Einkommensdezil von etwa 80 % auf rund 72 % gesunken ist. Damit hat die Zahl der in

Deutschland geborenen Personen im untersten Einkommensdezil um etwa 0,5 Millionen abgenommen. Diese Personen dürften ihre Einkommenssituation verbessert haben, da sich die Einkommensgrenze des 10. Perzentils seit dem Jahr 2010 preisbereinigt um knapp 3 % erhöht hat.

292. Die **Einkommensungleichheit in Deutschland variiert** regional. Die Differenzierung der Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen **nach Ost- und Westdeutschland** zeigt, dass Niveau und Verlauf der Ungleichheit in Deutschland aufgrund des höheren Bevölkerungsanteils von Westdeutschland dominiert werden. In Ostdeutschland ist die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen spürbar geringer. [ABBILDUNG 89 LINKS](#) Bei den Haushaltsmarkteinkommen liegt die Höhe des Gini-Koeffizienten in Ostdeutschland seit Mitte der 1990er-Jahre dagegen deutlich oberhalb des Koeffizienten für

ABBILDUNG 88

Entwicklung der Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland nach Geburtsland¹



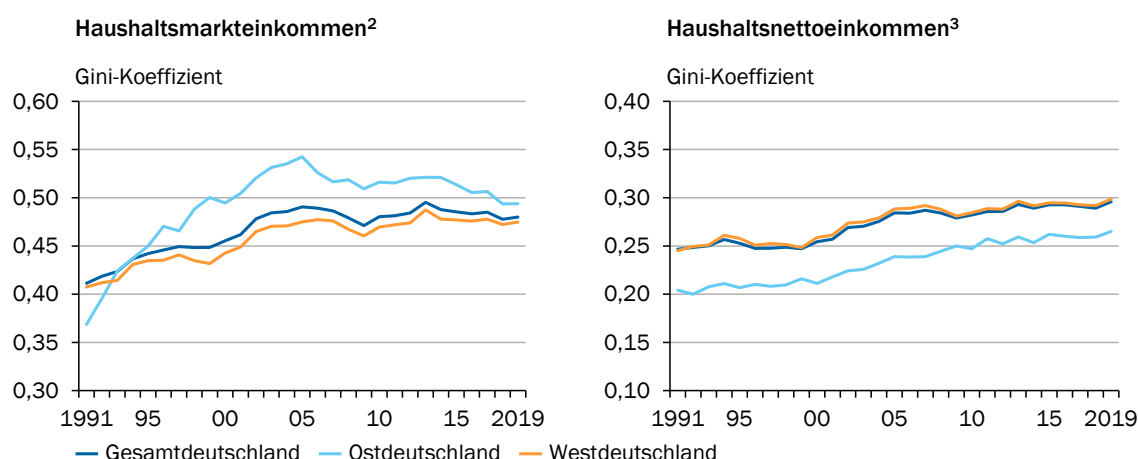
1 – Basierend auf den preisbereinigten (2015 = 100) Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. Haushaltsnettoeinkommen sind Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 2 – Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien. 3 – Absolute Anzahl der Personen ist approximiert mithilfe der relativen Anteile der Personen nach Geburtsländern im untersten Einkommensdezil auf Basis des SOEP und dem offiziellen Bevölkerungsstand.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-475-01

▸ **ABBILDUNG 89**

Entwicklung der Einkommensungleichheit in Ost- und Westdeutschland¹



1 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Einkommen vor Steuern und Transferleistungen und ohne Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 3 – Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-286-01

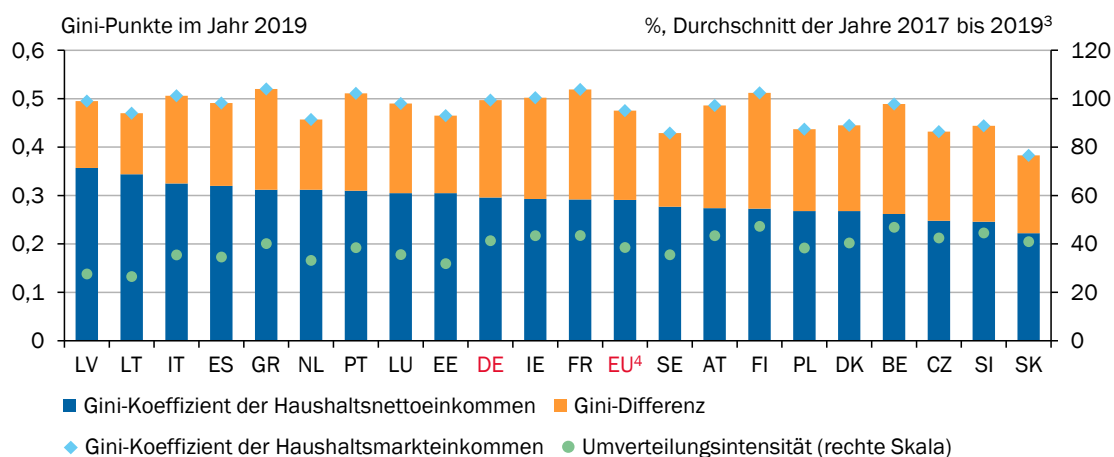
Daten zur Abbildung

Westdeutschland, wobei in den vergangenen Jahren eine Annäherung zu beobachten ist. ▸ **ABBILDUNG 89 RECHTS** Der starke Anstieg der Ungleichheit der Haushaltseinkommen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung lässt sich auf stark steigende Löhne bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit zurückführen. Insgesamt sind die durchschnittlichen jährlichen Haushaltseinkommen in Ostdeutschland (2019: 24 342 Euro) allerdings deutlich geringer als in Westdeutschland (2019: 32 345 Euro). Aufgrund hoher Transferzahlungen relativ zu den vergleichsweise geringen durchschnittlichen Erwerbseinkommen zeigt sich innerhalb von Ostdeutschland eine geringere Ungleichheit der Nettoeinkommen als innerhalb von Westdeutschland (Biewen, 2001; Fuchs-Schündeln et al., 2010).

- 293. Im Jahr 2019 lag **Deutschland** mit einem Gini-Koeffizienten der Haushaltseinkommen von 0,50 im internationalen Vergleich im Mittelfeld, knapp oberhalb des Durchschnitts der EU-Mitgliedstaaten von 0,48. ▸ **ABBILDUNG 90 Beim Gini-Koeffizienten** der Haushaltsnettoeinkommen lag Deutschland mit 0,30 ebenfalls im Mittelfeld und **knapp oberhalb des EU27-Durchschnitts** von 0,29. Die Umverteilungsintensität des deutschen Steuer-Transfer-Systems im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 lag in Deutschland leicht über dem EU27-Durchschnitt.

ABBILDUNG 90

Einkommensungleichheit und Umverteilungsintensität¹ im europäischen Vergleich²



1 – Differenz der Gini-Koeffizienten von Haushaltsmarkt- und Haushaltsnettoeinkommen relativ zum Gini-Koeffizienten der Haushaltsmarkteinkommen. 2 – LV-Lettland, LT-Litauen, IT-Italien, ES-Spanien, GR-Griechenland, NL-Niederlande, PT-Portugal, LU-Luxemburg, EE-Estland, DE-Deutschland, IE-Irland, FR-Frankreich, SE-Schweden, AT-Österreich, FI-Finnland, PL-Polen, DK-Dänemark, BE-Belgien, CZ-Tschechien, SI-Slowenien, SK-Slowakei. 3 – BE nur 2018 bis 2019. 4 – Ungewichteter Durchschnitt der EU27-Mitgliedstaaten ohne Bulgarien, Kroatien, Malta, Rumänien, Ungarn und Zypern.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-285-01

Daten zur Abbildung

2. Entwicklung von Armutsindikatoren

294. Eine ungleiche Verteilung der Einkommen in einer Gesellschaft geht häufig mit einer hohen Armutsgefährdung einher (Atkinson und Marlier, 2010). Armut kann absolut und relativ gemessen werden. **Absolute Armut bemisst** sich an Mängeln bei der **Befriedigung materieller Grundbedürfnisse**. Sie kann beispielsweise durch die Indikatoren zur materiellen und sozialen Entbehnung gemessen werden. [ZIFFER 300](#) Jedoch spielen absolute Armutsmaße in Industrieländern nur eine untergeordnete Rolle, da aufgrund des hohen Wohlstandsniveaus nur wenige Menschen von absoluter Armut betroffen sind.
295. **Relative Armut** beschreibt, ob eine Person oder ein Haushalt im Vergleich zum gesellschaftlichen Umfeld über ein geringes Einkommen verfügt. Sie ist daher **eng mit der Einkommensungleichheit verknüpft**. Einkommensanstiege, die alle Einkommen in der Gesellschaft prozentual gleich steigen lassen, führen nicht zu einer Minderung der relativen Armut. Vermögensverhältnisse und Unterschiede in regionalen Lebenshaltungskosten bleiben allerdings üblicherweise unberücksichtigt (Brenke, 2018; Niehues, 2022). Relative Maße sind hilfreich, da relative Armut häufig mit individuellen Problemen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Arbeit sowie gesellschaftlichen Fehlentwicklungen einhergeht. Relative Armut kann dabei Ursache oder Wirkung sein, sodass Kausalitäten in beide Richtungen bestehen. [KASTEN 19](#) In diesem Abschnitt liegt der Fokus daher auf relativen Armutsmaßen.

↳ KASTEN 19

Hintergrund: Ursachen und Folgen von Ungleichheit und Armutsgefährdung

Ungleichheit und Armutsgefährdung sind mit individuellen Problemen für die von Armut betroffenen Personen korreliert. Ungleichheit und Armutsgefährdung können dabei Ursache, Folge oder beides sein. Der Bezug niedriger Einkommen korreliert mit schlechterer Gesundheit (Pickett und Wilkinson, 2015) und einer geringeren Lebenserwartung (Lampert et al., 2019; Haan und Schaller, 2021). Kinder und Jugendliche aus armutsgefährdeten Haushalten entwickeln häufiger gesundheitliche Probleme (DIW Econ, 2023). Zudem haben Kinder und Jugendliche aus sozial schlechter gestellten Familien ein höheres Risiko für psychische Auffälligkeiten, ADHS (Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätsstörung) und Übergewicht (Kuntz et al., 2018b, 2018a). Gesundheitliche Risiken gehen wiederum einher mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit, arbeitsunfähig zu werden oder Gesundheitsdienstleistungen in Anspruch nehmen zu müssen (Effertz et al., 2016).

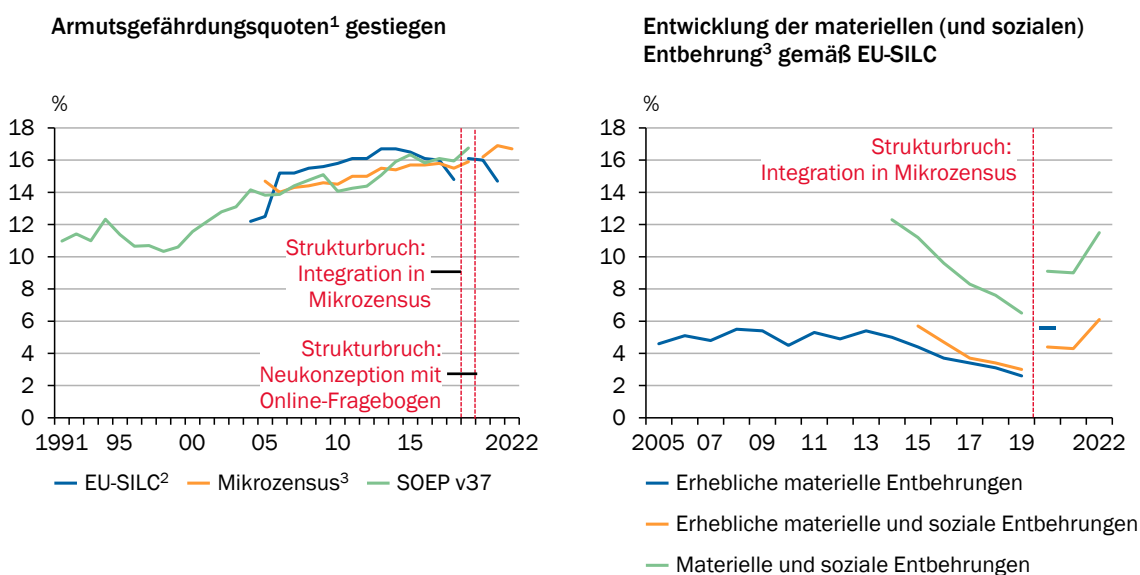
Studien zur Einkommensmobilität kommen zu dem Ergebnis, dass die **Bildungschancen von Kindern in Deutschland sehr ungleich verteilt** sind und stark von ihrem familiären Hintergrund abhängen (Dodin et al., 2021). Der schlechtere Zugang zu und die geringere Inanspruchnahme von Bildungsangeboten bei armutsbetroffenen Kindern führt zu niedrigeren Bildungsabschlüssen und eingeschränkten beruflichen Perspektiven (Bellani et al., 2019; DIW Econ, 2023; JG 2021 Ziffern 326 ff.). International weist die Literatur zudem eine hohe individuelle Persistenz von Armutsgefährdung nach (Chetty et al., 2022). Fehlende finanzielle Mittel zur sozialen Teilhabe für Kinder können langfristig nachteilige Auswirkungen auf das soziale Netzwerk sowie zukünftige Arbeitsmarktchancen haben. In der Folge kann es zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit und einer langfristigen Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen der betroffenen Personen kommen.

Eine **höhere Ungleichheit oder höhere Armutsgefährdungsquoten sind auch mit Fehlentwicklungen in der Gesellschaft und Volkswirtschaft korreliert.** Chetty und Hendren (2018) zeigen, dass eine höhere Einkommensungleichheit mit einer niedrigeren sozialen Mobilität einhergeht. Dies kann wiederum dazu führen, dass die Talente von Personen, die in Armut aufgewachsen sind, nicht genutzt werden, was sich negativ auf Innovation und Wachstum auswirken kann (Bell et al., 2019). Für entwickelte Volkswirtschaften ist der Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Wachstum im Allgemeinen negativ (Alesina und Rodrik, 1994; Persson und Tabellini, 1994). Wie stark der negative Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum ausfällt, hängt jedoch von den betrachteten Zeiträumen und Ländergruppen ab (Cerra et al., 2021; Ferreira et al., 2022; Topuz, 2022). Gesamtgesellschaftlich lässt sich international, auch in Deutschland, eine Korrelation zwischen Ungleichheit und Kriminalität (Kelly, 2000; Fajnzylber et al., 2002; Süß, 2020; De Courson und Nettle, 2021) und dabei insbesondere zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität beobachten (Entorf und Spengler, 2000; Gould et al., 2002). Regionen mit unterdurchschnittlichem Einkommen weisen eine niedrigere Wahlbeteiligung auf (Schäfer und Schwander, 2019). Eine höhere Ungleichheit geht zudem oft mit geringerer Unterstützung der Demokratie und einer zunehmenden politischen Polarisierung einher (Kriekhaus et al., 2014; Dorn et al., 2018; Proaño et al., 2022).

296. Ein **Kernindikator** zur Messung **relativer Einkommensarmut ist die Armutsgefährdungsquote**. Sie gibt den Anteil der Personen in der Bevölkerung an, deren äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen [↳ PLUSTEXT 12](#) unter 60 % des Medians, der sogenannten Armutsgefährdungsschwelle, liegt. Die Armutsgefährdungsquote ist somit ein **Maß für die Masse der Einkommensverteilung im unteren Einkommensbereich**. Die Armutsgefährdungsquote kann entsprechend mit der Erhebung von Einkommensdaten variieren. Daher werden im Folgenden Ergebnisse auf Basis verschiedener Datenquellen gegenübergestellt.

▸ **ABBILDUNG 91**

Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten und der materiellen (und sozialen) Entbehrung



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – Für die Berechnung wird als Referenzjahr das Einkommen des Vorjahres benutzt, daher werden hier die Ergebnisse für das Referenzjahr abgetragen und nicht für das Erhebungsjahr. Ergebnisse ab dem Jahr 2019 sind durch methodische Veränderungen nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar. 3 – Ergebnisse ab dem Jahr 2020 sind durch methodische Veränderungen nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar.

Quellen: EU-SILC, SOEP v37, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-275-04

[Daten zur Abbildung](#)

297. Die Armutsgefährdungsquote ist im SOEP seit dem Ende der 1990er-Jahre gestiegen. [▸ ABBILDUNG 91 LINKS](#) Mit einem Anteil von rund 12 % der Bevölkerung war im Jahr 2000 etwas mehr als jede neunte Person armutsgefährdet. Im Jahr 2019 war bereits jede sechste Person armutsgefährdet. Aufgrund des relativ starken Anstiegs der Medianeinkommen ist im selben Zeitraum die Armutsgefährdungsschwelle preisbereinigt von rund 12 500 Euro auf etwa 14 500 Euro angestiegen. Die preisbereinigten Einkommen der armutsgefährdeten Personen haben sich seither im Durchschnitt von rund 9 500 Euro auf etwa 10 500 Euro erhöht. Dies dürfte vor allem auf die veränderte Zusammensetzung der armutsgefährdeten Personen zurückzuführen sein, da durch den Anstieg der Armutsgefährdungsquote nun auch die Einkommen des 12. bis 17. Perzentils zur Durchschnittsberechnung herangezogen werden. **Jedoch erschweren Strukturbrüche bei der Auswahl der befragten Haushalte die Interpretation der zeitlichen Entwicklung** der Armutsgefährdungsquote deutlich. [▸ PLUSTEXT 11](#)

298. Die Armutsgefährdungsquote kann auch mithilfe der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (European Union Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC) berechnet und EU-weit verglichen werden. Aufgrund von signifikanten methodischen Verbesserungen lassen sich die Zahlen ab dem Jahr 2019 allerdings nur eingeschränkt mit vorangegangenen Erhebungen vergleichen. [▸ PLUSTEXT 13](#) Für die Jahre 2015 bis 2017 liegt die Quote gleichauf mit den Berechnungen aus dem SOEP. Die Entwicklung in den vergangenen Jahren ist jedoch im Gegensatz zum SOEP eher seitwärts- als aufwärts gerichtet. Im

Mikrozensus zeigt sich eine ähnliche Entwicklung wie im SOEP. Die Interpretation der zeitlichen Entwicklung ist ab dem Jahr 2020 jedoch ebenfalls nur eingeschränkt möglich. [↘ PLUSTEXT 13](#)



[↘ PLUSTEXT 13](#)

Datengrundlagen: EU-SILC und Mikrozensus

Die **amtliche Hauptdatenquelle** für die Messung von Armutsgefährdung und Lebensbedingungen in den **EU-Mitgliedstaaten ist das EU-SILC**. Seit dem Jahr 2005 wird diese EU-weit vergleichbare Erhebung über Einkommen, Armut und Lebensbedingungen mit einheitlichen Definitionen sowie methodischen Mindeststandards durchgeführt. **Seit dem Jahr 2020 ist die EU-SILC-Erhebung in Deutschland als separate Unterstichprobe in den Mikrozensus integriert**. Dadurch wurde die Größe der Stichprobe deutlich erhöht und aufgrund der Teilnahmepflicht die Repräsentativität prinzipiell verbessert. Aufgrund von massiven Antwortausfällen im Jahr 2020 sowie methodischer Veränderungen ist die Zeitreihe des EU-SILC jedoch nicht nutzbar (Hundenborn und Enderer, 2019). Da Informationen zum Einkommen retrospektiv für das Vorjahr abgefragt werden, tritt dieser Strukturbruch bei der Armutsgefährdungsquote im Jahr 2019 auf. Bei den Informationen aus der Erhebung 2022 handelt es sich um vorläufige Ergebnisse, die noch revidiert werden können.

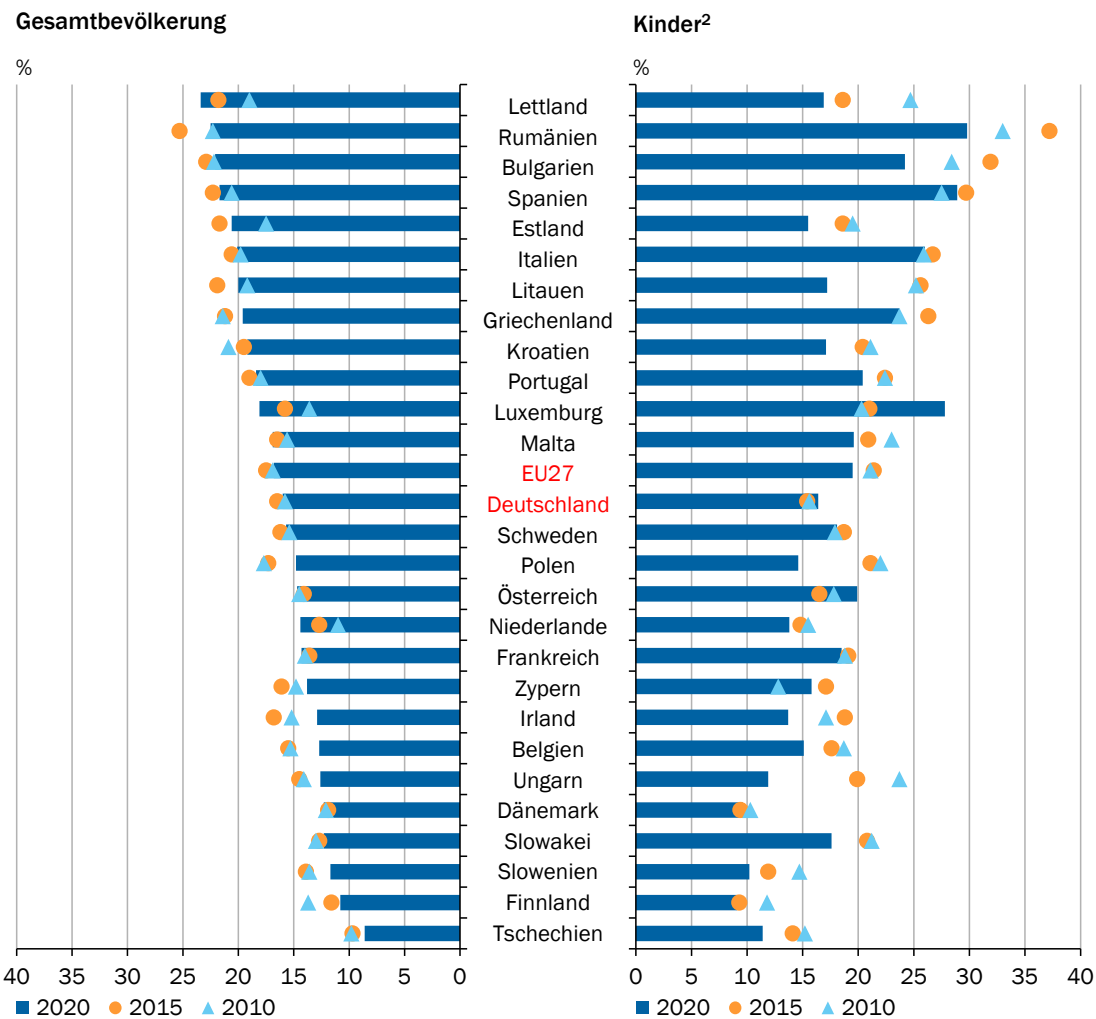
Im **Mikrozensus** werden seit dem Jahr 1957 jährlich ein Prozent der Haushalte in Deutschland befragt. Seit dem Jahr 2005 liegen im Mikrozensus Informationen zu Armutsgefährdungsquoten vor. Allerdings werden diese auf Basis des Haushaltsnettoeinkommens des Vormonats berechnet, das nur als pauschale Selbsteinstufung in Einkommensklassen vorliegt und in einem vom EU-SILC unabhängigen Fragenkatalog abgefragt wird. Die Einkommensinformationen für das Jahr 2022 sind noch vorläufig. Im Mikrozensus gibt es durch eine Neukonzeption der Stichprobe und der Einführung eines Online-Fragebogens ebenfalls einen Strukturbruch, der einen Vergleich der Ergebnisse des Jahres 2020 mit den Vorjahren erschwert (Hundenborn und Enderer, 2019).

299. Im **europäischen Vergleich** liegt die **Armutsgefährdungsquote in Deutschland im Mittelfeld**. Die Interpretation der Entwicklung über die Zeit im internationalen Vergleich ist im EU-SILC jedoch nicht möglich, da Strukturbrüche in der Erhebung in den Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Jahren auftreten. [↘ ABBILDUNG 92 LINKS](#) Zu den Ländern mit den geringsten Armutsgefährdungsquoten in der Gesamtbevölkerung zählen Dänemark, Slowenien, Finnland und Tschechien. Die **Armutsgefährdungsquote von Kindern liegt in Deutschland im europäischen Vergleich ebenfalls im Mittelfeld**. [↘ ABBILDUNG 92 RECHTS](#) Länder mit einer geringeren Armutsgefährdungsquote haben tendenziell auch eine geringere Armutsgefährdungsquote von Kindern. Es gibt jedoch Ausnahmen wie die baltischen Staaten, die im Vergleich zur allgemeinen Armutsgefährdung eine geringere Armutsgefährdung von Kindern aufweisen, und Staaten wie Frankreich, Italien und Spanien, die im Vergleich zur allgemeinen Armutsgefährdung eine höhere Armutsgefährdung von Kindern aufweisen. Unter den Ländern mit der geringsten Armutsgefährdung von Kindern befinden sich erneut Dänemark und Finnland. Es zeigt sich zudem, dass in Ländern wie Polen und Ungarn, die familienpolitische Leistungen erhöht haben, die Armutsgefährdung für Kinder über die Zeit zurückgegangen ist.

300. Für eine Betrachtung absoluter Armut liegen im EU-SILC Indikatoren zur materiellen (und sozialen) Entbehrung gemessen an individuellen Mangelsituationen auf Basis subjektiver Einschätzungen der Befragten vor. [KASTEN 20](#) [ABBILDUNG 91 RECHTS](#) Generell liegen die Indikatoren der materiellen Entbehrung **auf einem niedrigeren Niveau als die Armutsgefährdungsquoten**. Etwa 9 % der Befragten in Deutschland lebten im Jahr 2021 in einer Situation der materiellen und sozialen Entbehrung und 4,3 % der Befragten in einer Situation der erheblichen materiellen und sozialen Entbehrung. Beide Indikatoren sind auf Basis der vorläufigen Werte für das Jahr 2022 um etwa 2 Prozentpunkte höher.

[ABBILDUNG 92](#)

Armutsgefährdungsquoten¹ im EU-Vergleich



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. Für die Berechnung wird als Referenzjahr das Einkommen des Vorjahres benutzt, daher werden hier die Ergebnisse für das Referenzjahr abgetragen und nicht für das Erhebungsjahr. Aufgrund von methodischen Änderungen sind die Ergebnisse der verschiedenen Länder nicht notwendigerweise über die Zeit vergleichbar. 2 – Unter 18 Jahren.

Quelle: EU-SILC

© Sachverständigenrat | 23-446-01

[Daten zur Abbildung](#)

▸ KASTEN 20

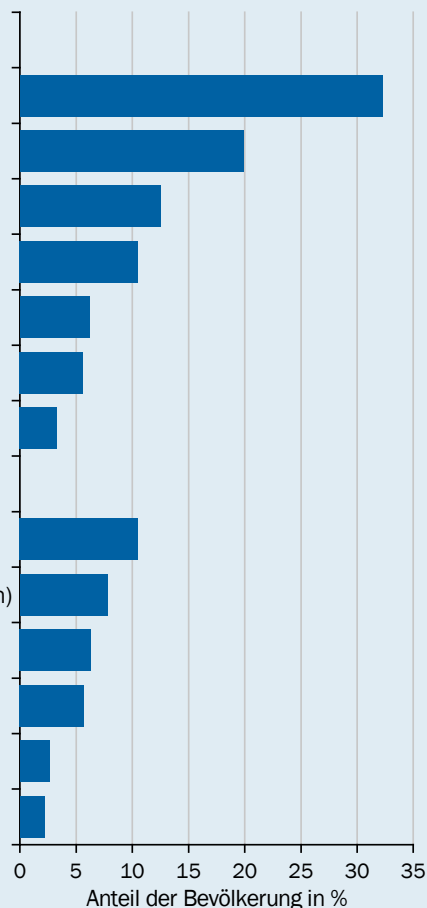
Hintergrund: Materielle Entbehrung sowie materielle und soziale Entbehrung

Die Indikatoren „erhebliche materielle Entbehrung“ sowie „materielle und soziale Entbehrung“ und „erhebliche materielle und soziale Entbehrung“ messen den **Anteil der Personen, die sich eine von der Gesellschaft als angemessen betrachtete Lebensführung nach ihrer subjektiven Einschätzung nicht leisten können**. Das Maß der erheblichen materiellen Entbehrung wurde im EU-SILC in den Jahren 2005 bis 2020 erhoben (Eurostat, 2022). Der Indikator wurde nach einer Überarbeitung durch das Maß der „materiellen und sozialen Entbehrung“ ersetzt (Guio et al., 2017). Zudem wurde das EU-SILC im Jahr 2020 neu strukturiert. ▸ PLUSTEXT 13 Der neue Indikator wurde entwickelt, um bestehende Messungenauigkeiten zu verringern, die Situation von Kindern besser zu erfassen und soziale Teilhabe genauer zu messen. Persönliche Mangelsituationen werden hier anhand von 13 Kriterien beurteilt. ▸ ABBILDUNG 93 Materielle und soziale Entbehrung liegt vor, wenn für einen Haushalt mindestens fünf dieser 13 Kriterien erfüllt sind. Wenn sieben der 13 Kriterien erfüllt sind, wird die Entbehrung als erheblich eingestuft.

▸ ABBILDUNG 93

Selbsteinschätzung der privaten Haushalte zur materiellen und sozialen Entbehrung in Deutschland im Jahr 2021¹

- Der Haushalt kann sich finanziell nicht leisten ...
 - ... unerwartet anfallende Ausgaben aus eigenen Mitteln zu bestreiten
 - ... jedes Jahr einen einwöchigen Urlaub an einem anderen Ort zu verbringen
 - ... abgewohnte Möbel zu ersetzen
 - ... jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Fisch oder gleichwertiger Proteinzufuhr zu essen
 - ... ein Auto zu besitzen (kein Firmen-/Dienstwagen)
 - ... Miete, Hypotheken, Rechnungen von Versorgungsbetrieben oder Konsum-/Verbraucherkredite rechtzeitig zu bezahlen
 - ... die Unterkunft angemessen warm zu halten
- Das Individuum kann sich finanziell nicht leisten ...
 - ... mindestens einmal im Monat mit Freunden/Familie für ein Getränk/eine Mahlzeit zusammenzukommen
 - ... regelmäßige Freizeitaktivitäten (auch wenn diese Geld kosten)
 - ... mindestens zwei Paar passende Schuhe in gutem Zustand zu besitzen
 - ... abgetragene Kleidung durch neue (nicht Second-Hand-Kleidung) zu ersetzen
 - ... wöchentlich einen geringen Geldbetrag für sich selbst aufzuwenden
 - ... eine Internetverbindung zu haben



1 – Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: EU-SILC, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 23-317-01

Daten zur Abbildung

Im Vergleich zu relativen Armutsmaßen ist das **Konzept der materiellen und (sozialen) Entbehrung besser dazu geeignet, tatsächliche materielle Mangelsituationen aufzudecken**. Allerdings ist sowohl die Auswahl der Bereiche, in denen materielle Entbehrung gemessen wird, als

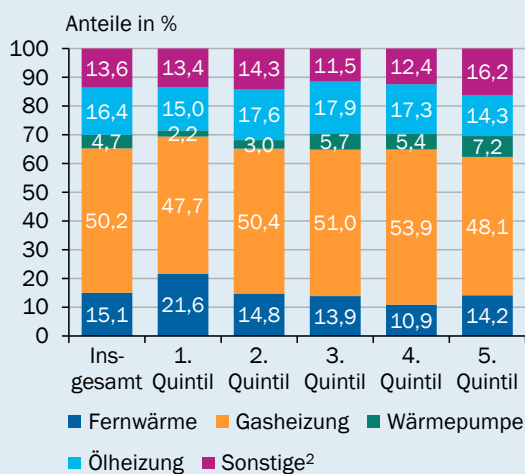
auch die Entscheidung, in wie vielen Bereichen Mängel vorliegen müssen, eine normative Setzung. Zudem basieren alle Aussagen ausschließlich auf der Selbsteinschätzung der Befragten.

Im Jahr 2021 antworteten 3,3 % der privaten Haushalte, dass sie es sich finanziell nicht leisten konnten, ihre Unterkunft angemessen warm zu halten. [↪ ABBILDUNG 93](#) Seitdem dürfte sich dieser Anteil aufgrund der **Energiekrise** deutlich erhöht haben, wie eine Studie zur Entwicklung der Energiearmut nahelegt (Grimm et al., 2023). Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine kam es seit Frühjahr 2022 zu einem massiven Anstieg der Energiepreise im Großhandel, der sich zeitverzögert auch auf die Höhe der Abschlagszahlungen für Energie für die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland ausgewirkt hat. Von diesen Kostensteigerungen **waren private Haushalte zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Ausmaß betroffen**, insbesondere wenn die Energiekosten ins Verhältnis zum Haushaltseinkommen gesetzt werden: Unterschiedliche Ausgangssituationen führten zu einer überproportionalen Belastung unterer Einkommensgruppen. So verfügen einkommensstarke Haushalte über mehr Möglichkeiten zur Kostenvermeidung, weil sie beispielsweise häufiger in Gebäuden mit hohem energetischem Standard wohnen und öfter über Heizsysteme verfügen, deren Energieträger weniger stark von den Preissteigerungen betroffen waren (insbesondere Wärmepumpen). [↪ ABBILDUNG 94 LINKS](#)

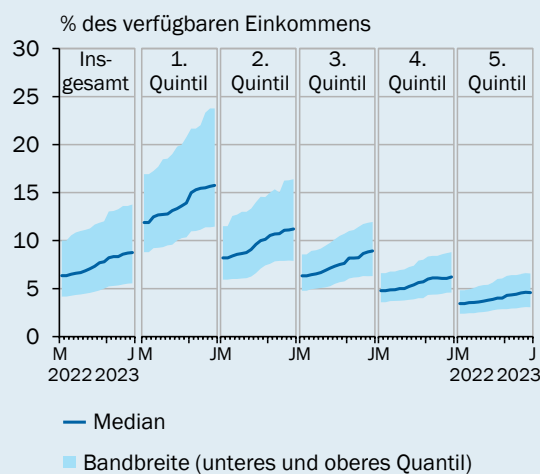
[↪ ABBILDUNG 94](#)

Folgen der Energiekrise: Heizungsarten und Energiekostenbelastung nach Einkommensquintilen¹

Hohe Einkommensgruppen nutzen Heizungsarten, die weniger starke Preisanstiege erfahren haben



Energiekostenbelastung³ für einkommensschwache Haushalte von März 2022 bis Juni 2023 deutlich gestiegen



1 – Ergebnisse einer haushaltsrepräsentativen Befragung. In zwei Wellen wurden im April/Mai und Juni/Juli 2023 über 4 444 Haushalte vom Meinungsforschungsinstitut forsa befragt. Die Werte sind nach Bundesland und Haushaltsgröße gewichtet. Dargestellt sind Quintile des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. 2 – Elektroheizung, Blockheizkraftwerk, Holzheizung, Pelletheizung, Photovoltaikanlage, Solarthermieanlage, Hybridheizung, Brennstoffzellenheizung, sonstige Heizungsarten. 3 – Die Energiekostenbelastung entspricht dem Anteil der Summe aus den monatlichen Abschlagszahlungen für Heizung/Warmwasser und Strom am Haushaltsnettoeinkommen.

Quelle: Grimm et al. (2023)

© Sachverständigenrat | 23-466-01

[Daten zur Abbildung](#)

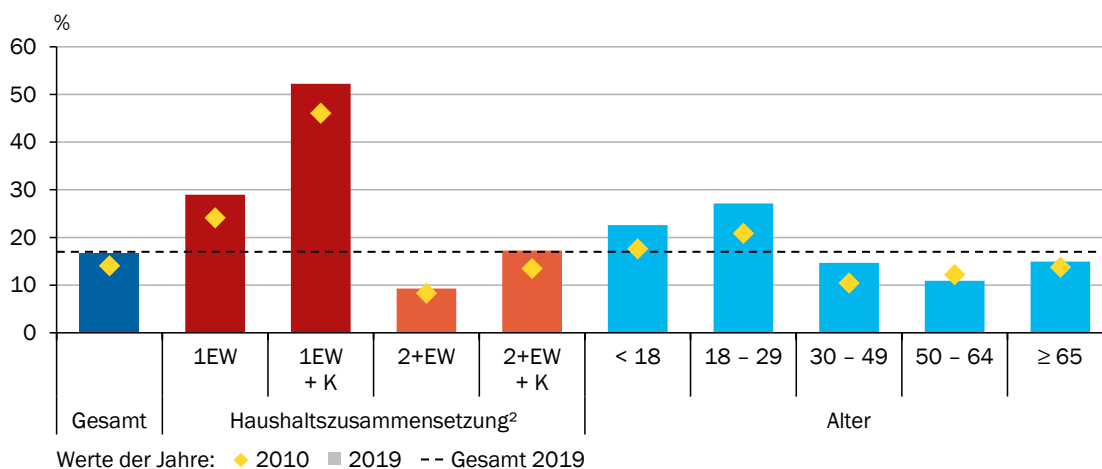
Einkommensschwache Haushalte hingegen wohnen häufiger in Mietwohnungen mit im Durchschnitt schlechterem energetischen Zustand, die zudem häufiger mit Energieträgern beheizt werden, die in der Energiekrise einen besonders hohen Preisanstieg erfahren haben (insbesondere Erdgas, Fernwärme und Heizöl). In der Konsequenz waren **im Juni 2023 einkommensschwache Haushalte** deutlich stärker von den Energiepreisanstiegen betroffen als einkommensstarke Haushalte.

menschschwache Haushalte deutlich häufiger von einer finanziellen Überlastung durch Energiekosten bedroht als noch im März 2022. [↘ ABBILDUNG 94 RECHTS](#) Damit hat auch ihr **Energiearmutsrisiko zugenommen**. Ein Haushalt gilt nach einer gängigen Definition als durch Energiearmut bedroht, wenn der Anteil der Energiekosten 10 % des Haushaltsnettoeinkommens übersteigt (Henger und Stockhausen, 2022).

3. Armutsgefährdete Personengruppen

- 301. Einige Personengruppen sind in besonderer Weise armutsgefährdet.** Die Charakterisierung dieser Personengruppen kann helfen, Ursachen von Armutsgefährdung aufzudecken und sozialpolitische Maßnahmen zielgenauer auszugestalten. Auf Basis des SOEP zeigen sich erhebliche Unterschiede bei der Armutsgefährdungsquote nach Haushaltszusammensetzung, Alter, Erwerbsstatus, Bildung, Geschlecht, Familienstand und Migrationshintergrund.
- 302.** Haushalte mit zwei oder mehr Erwachsenen sind erheblich seltener armutsgefährdet als Haushalte mit einem Erwachsenen. [↘ ABBILDUNG 95](#) Diese Unterschiede können teilweise auf die Berechnung des Nettoäquivalenzeinkommens zurückgeführt werden, bei dem eine weitere erwachsene Person, die häufig ebenfalls Einkommen bezieht, lediglich mit dem Faktor 0,5 in die Berechnung einbezogen wird. [↘ PLUSTEXT 12](#) Zugleich weisen Haushalte mit mindestens einer Person unter 14 Jahren, eine höhere Armutsgefährdungsquote auf. Diese Kinder bzw. Jugendliche werden mit einem Faktor 0,3 in die Berechnung einbezogen und beziehen meist kein eigenes Einkommen. **Besonders armutsgefährdet sind Alleinerziehende und deren Kinder.** Etwa 50 % dieser Haushalte waren im Jahr 2019 armutsgefährdet, während der Anteil bei erwachsenen Single-Haushalten ohne Kinder annähernd 30 % betrug. Die Armutsgefährdungsquote für Haushalte mit

[↘ ABBILDUNG 95](#)
Armutsgefährdungsquoten¹ nach Haushaltszusammensetzung und Alter in Deutschland



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – 1EW-Haushalt mit einem Erwachsenen, 2+EW-Haushalt mit zwei oder mehr Erwachsenen, K-Haushalt mit Kind(ern) unter 14 Jahren.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-294-02

[Daten zur Abbildung](#)

zwei oder mehr Erwachsenen stieg von 9 % auf 17 %, wenn zusätzlich mindestens eine Person unter 14 Jahren im Haushalt lebt.

303. Die Unterscheidung nach Alter zeigt, dass **Kinder und Jugendliche in Deutschland eine überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdungsquote** aufweisen. Auf Basis des SOEP lag sie für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren im Jahr 2019 bei fast 23 % und somit über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung von fast 17 %. Dieses Phänomen zeigt sich ebenfalls in dem hohen Anteil von Kindern, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II beziehen. [↪ KASTEN 21](#) Der Großteil der Kinder im SOEP wird nicht einzeln befragt, sondern als Teil des Haushalts eines befragten Erwachsenen betrachtet. Insofern zeigen die Zahlen zunächst nur, dass überdurchschnittlich viele Kinder in armutsgefährdeten Haushalten wohnen. Junge Erwachsene zwischen 18 und 29 Jahren weisen ebenfalls eine erhöhte Armutsgefährdung auf. Jedoch befinden sich viele dieser Erwachsenen in Ausbildung und sind langfristig nach Beendigung von Ausbildung und Studium deutlich geringer armutsgefährdet. [↪ ABBILDUNG 97](#)

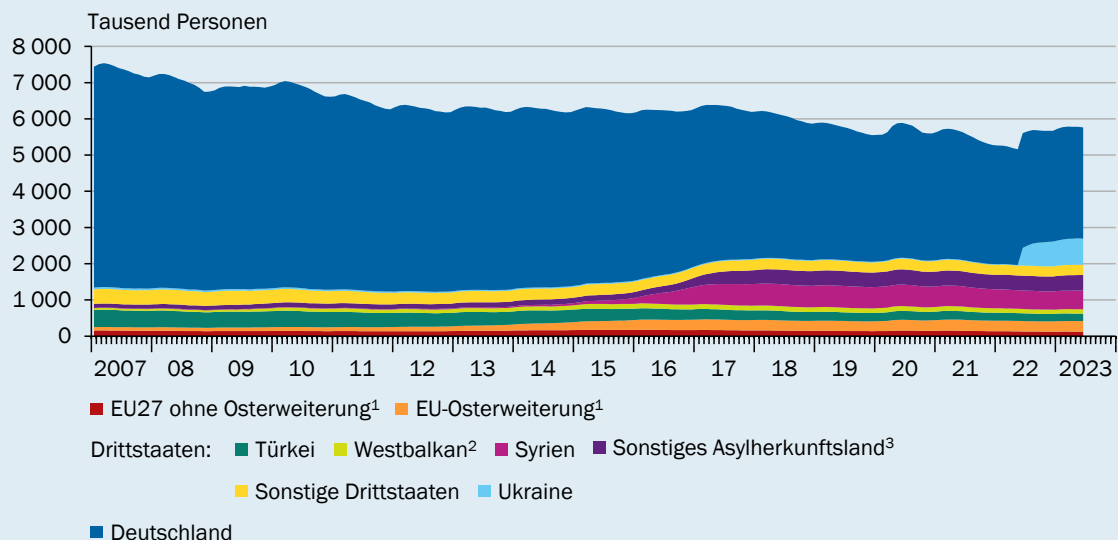
[↪ KASTEN 21](#)

Hintergrund: Bezug von Leistungen nach dem SGB II (Bürgergeld)

Häufig wird in der Diskussion um Armutsbetroffenheit auf den **Bezug von Leistungen des SGB II (Bürgergeld)** abgestellt. Diese Leistungen knüpfen an das soziokulturelle Existenzminimum [↪ GLOSSAR](#) an. Insgesamt befanden sich im Juni 2023 mit 5,8 Millionen Personen etwa 6,9 % der Bevölkerung in den 2,9 Millionen Bedarfsgemeinschaften des SGB II. [↪ ABBILDUNG 96](#) Dabei hat sich diese Quote und auch die Zahl der Betroffenen in den vergangenen 10 Jahren kaum verändert. In den 1,0 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit Kindern befanden sich im Mai 2023

[↪ ABBILDUNG 96](#)

Bezug von Leistungen nach dem SGB II in Deutschland nach Staatsangehörigkeit



1 – Länder der Osterweiterung: Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn. 2 – Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien. 3 – Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia.

Quellen: BA, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-248-03

Daten zur Abbildung

etwa 2,0 Millionen Kinder unter 18 Jahren. Die Zahl der Kinder im SGB II ist seit Dezember 2021 deutlich um 0,2 Millionen gestiegen.

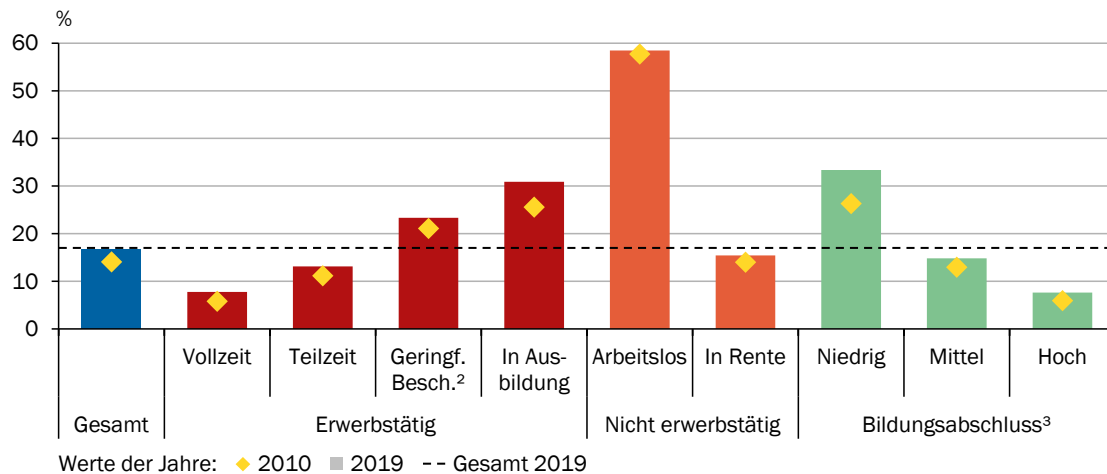
Die **Zahl der Personen im SGB II mit deutscher Staatsangehörigkeit** ist von 6,1 Millionen Betroffenen im Januar 2007 auf 3,1 Millionen im Juni 2023 **gesunken**. Die **Zahl der Personen mit ausländischer Nationalität** ist hingegen von 1,3 Millionen Personen im Januar 2007 auf 2,7 Millionen im Juni 2023 **gestiegen und macht mittlerweile 47 % der SGB-II-Beziehenden aus**. [↘ ABBILDUNG 96](#) Dazu hat die Einbeziehung von Personen aus Asylherkunftsländern maßgeblich beigetragen, insbesondere aus Syrien im Jahr 2016. Seit der kriegsbedingten Flüchtlingsbewegung aus der Ukraine im Frühjahr 2022 hat sich die Anzahl an Personen mit ukrainischer Nationalität im SGB II um 0,7 Millionen Personen erhöht. Grund dafür ist die Rechtsänderung im Juni 2022, seit der ukrainische Geflüchtete unmittelbar Leistungen nach dem SGB II und nicht mehr zunächst nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Der Bezug von SGB-II-Leistungen ist zugleich eine Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration der Betroffenen (JG 2022 Kasten 21).

Neben den Leistungen des SGB II erhielten im Juni 2023 rund 1,2 Millionen Betroffene **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** (Sozialhilfe nach dem SGB XII). Darunter waren 0,3 Millionen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

304. In der öffentlichen Diskussion wird angesichts des gesunkenen Sicherungsniveaus der GRV oftmals die Befürchtung geäußert, im Rentenalter von Armut bedroht zu sein (Blank, 2017). Für das Jahr 2019 zeigt sich im SOEP, dass sich die **Armutsgefährdung für die über 65-Jährigen und für Rentner** mit 15 % knapp unter dem Niveau des **gesamtgemeinschaftlichen Durchschnitts** bewegte. [↘ ABBILDUNG 95](#) Eine vom Sachverständigenrat beauftragte Expertise von Buslei et al. (2023) zeigt jedoch, dass insbesondere Frauen im Alter häufiger armutsgefährdet sind und dass sich dieser Anteil zukünftig aufgrund der höheren Lebenserwartung von Frauen und dem damit verbundenen Anstieg von Einpersonenhaushalten im Alter weiter erhöhen wird. [↘ KASTEN 25](#)
305. Der entscheidende **Risikofaktor für die Armutsgefährdung ist Arbeitslosigkeit**. [↘ ABBILDUNG 97](#) Während im Jahr 2019 etwa 58 % der Arbeitslosen im SOEP armutsgefährdet waren, traf dies nur auf knapp 8 % der Vollzeitbeschäftigten und etwa 13 % der Teilzeitbeschäftigten zu. Auch die Armutsgefährdungsquote von Erwerbstätigen, die in der Vergangenheit – teilweise weit zurückliegend – einmal arbeitslos waren, ist deutlich höher als bei Personen, die nie arbeitslos waren. Des Weiteren wird die Armutsgefährdung bei Arbeitslosigkeit dadurch verschärft, dass Sozialleistungen beim Arbeitslosengeld II bzw. bei Leistungen der Grundsicherung in erheblichem Maße nicht in Anspruch genommen werden (Buslei et al., 2019; Harnisch, 2019; Bruckmeier et al., 2021). [↘ KASTEN 22](#) Da **mit besseren Qualifikationen** die Erwerbsbeteiligung und die Verdienste steigen, **sinkt die Armutsgefährdung** mit einem höheren Bildungsabschluss rapide. So betrug die Armutsgefährdung für Erwachsene mit niedrigem Bildungsabschluss (weder abgeschlossene Berufsausbildung noch Abitur) etwa 34 %, für Erwachsene mit einem mittleren Bildungsabschluss (Fachabitur, Abitur oder Berufsausbildungsabschluss) fast 15 % und für Erwachsene mit hohem Bildungsabschluss (tertiärer Abschluss) lediglich knapp unter 8 %.

▸ **ABBILDUNG 97**

Armutsgefährdungsquoten¹ nach Erwerbsstatus und Bildungsabschluss in Deutschland



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – Geringfügige Beschäftigung. 3 – Niedriger Bildungsabschluss: Weder Berufsausbildungsabschluss noch Abitur; mittlerer Bildungsabschluss: Fachabitur, Abitur oder Berufsausbildungsabschluss; hoher Bildungsabschluss: Tertiärer Abschluss.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-332-01

[Daten zur Abbildung](#)

▸ **KASTEN 22**

Hintergrund: Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen

Die **Inanspruchnahme** von Sozialleistungen in Deutschland **unterscheidet sich nach Leistung und betrachteter Personengruppe**. Sie ist schwierig zu schätzen. Wird eine Leistung, etwa aus Unkenntnis, nicht in Anspruch genommen, lässt sich das kaum durch Befragungen oder aus Mikrosimulationsmodellen bestimmen. Studienergebnisse können sich daher deutlich unterscheiden (BBSR, 2015). Harnisch (2019) schätzt auf Basis des SOEP für die Jahre 2005 bis 2014, dass 55,7 % der anspruchsberechtigten Personen das Arbeitslosengeld II nicht in Anspruch genommen haben. Bruckmeier et al. (2021) finden mithilfe von administrativen Daten Nichtinanspruchnahme-Quoten von 37,1 %, wobei die Nichtinanspruchnahme bei Frauen (42 %) höher liegt als bei Männern (32 %). Die Nichtinanspruchnahme variiert außerdem nach Alter, Kinderzahl und Region. So ist die Quote in der Gruppe der 15- bis 24-jährigen (46 %) überdurchschnittlich. Mit Abstand die höchsten Nichtinanspruchnahme-Quoten finden sich für Ehepaare ohne Kinder (60 %).

Die **Nichtinanspruchnahme beim Kinderzuschlag** ist **besonders hoch** und liegt je nach Schätzung zwischen 60 % und 88 % (Bonin et al., 2018; Bruckmeier und Wiemers, 2018; Deutscher Bundestag, 2023). Becker und Hauser (2012) finden eine mit der Kinderzahl sinkende Quote der Nichtinanspruchnahme. Sie liegt für Familien mit einem Kind bei 86,7 %, bei zwei Kindern bei 69,8 % und für Familien mit mehr als zwei Kindern bei unter 50 %.

Beim Wohngeld liegt die **Nichtinanspruchnahme-Quote** nach einer Schätzung des IW Köln bei etwa 50 % (BBSR, 2015), während Bruckmeier und Wiemers (2018) auf eine Quote von 86,6 % kommen. Buslei et al. (2019) finden mithilfe von Daten des SOEP, dass nur knapp jede dritte anspruchsberechtigte Person **Grundsicherung im Alter** bezieht. Dabei beobachten sie, dass die Inanspruchnahme steigt, je höher der Anspruch ist.

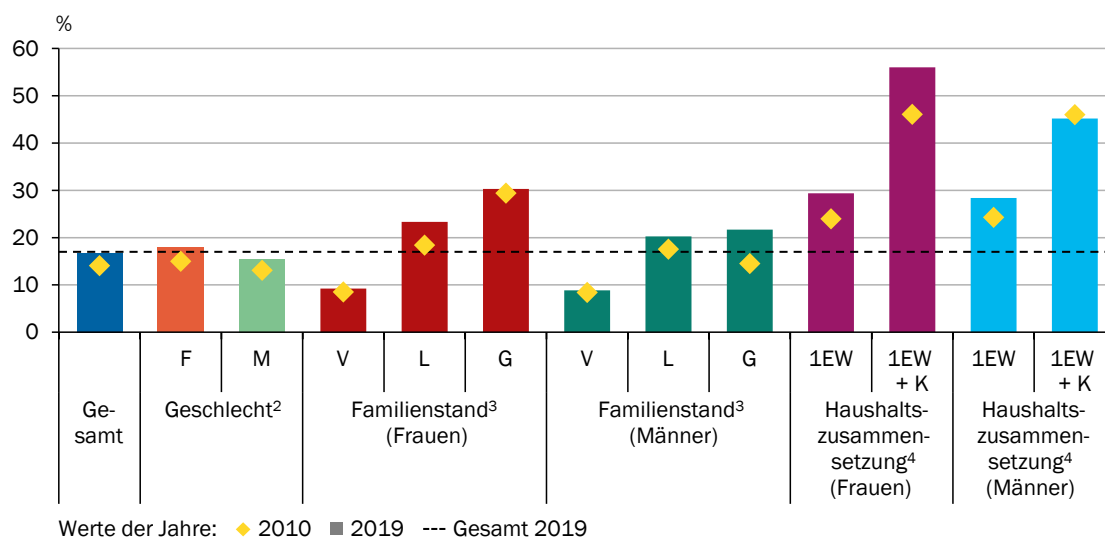
Leistungen werden vor allem dann nicht in Anspruch genommen, wenn der Anspruch nicht hoch ist. **Intransparente Anspruchsberechtigungen, komplizierte Antragsverfahren und Angst vor Stigmatisierung** könnten gerade **Anspruchsberechtigte** mit niedrigen Ansprüchen **von der**

Inanspruchnahme abhalten (JG 2019 Ziffer 674). Zudem wissen Anspruchsberechtigte nicht automatisch von der Existenz von Transferleistungen oder ihren Ansprüchen. Institutionelle Veränderungen, insbesondere Verwaltungsvereinfachungen und die Digitalisierung der Antragsverfahren, könnten die Effektivität und Effizienz des Sozialsystems stärken, Stigmatisierungseffekte reduzieren sowie die Inanspruchnahme erhöhen. Insbesondere die Möglichkeit, Anträge nicht persönlich vor Ort, sondern von zu Hause aus zu stellen, könnte die Stigmatisierung reduzieren und die Inanspruchnahme erhöhen (Friedrichsen et al., 2018; Friedrichsen und Schmacker, 2019).

306. Frauen wiesen im Jahr 2019 mit fast 18 % eine höhere Armutsgefährdungsquote auf als Männer mit etwa 15 %. ↘ **ABBILDUNG 98** Dieser geschlechtsspezifische Unterschied zeigt sich für Erwachsene in allen Altersgruppen und kann durch eine geringere Erwerbstätigkeit, insbesondere mehr Teilzeitbeschäftigungen, ein geringeres Einkommen sowie einen höheren Anteil von Frauen in alleinerziehenden Haushalten erklärt werden (Statistisches Bundesamt, 2018). Alleinerziehende Frauen sind tendenziell häufiger armutsgefährdet als alleinerziehende Männer. ↘ **ABBILDUNG 98** Die Zahl alleinerziehender Männer im SOEP ist allerdings gering. Zudem zeigt sich, dass **insbesondere geschiedene Frauen eine stark erhöhte Armutsgefährdungsquote** aufweisen. Das liegt daran, dass diese häufiger alleinerziehend sind als geschiedene Männer. Bei ledigen Frauen ist die Armutsgefährdungsquote nur leicht erhöht. Der Anteil Alleinerziehender ist unter ledigen Frauen geringer als unter geschiedenen Frauen, aber höher als unter ledigen Männern. Frauen mit geringem eigenen Einkommen, aber einkommensstarken Partnern und Partnerinnen werden aufgrund der Berechnung auf Haushaltsebene nicht als armutsgefährdet eingestuft.

↘ **ABBILDUNG 98**

Armutsgefährdungsquoten¹ nach Geschlecht, Familienstand und Haushaltszusammensetzung



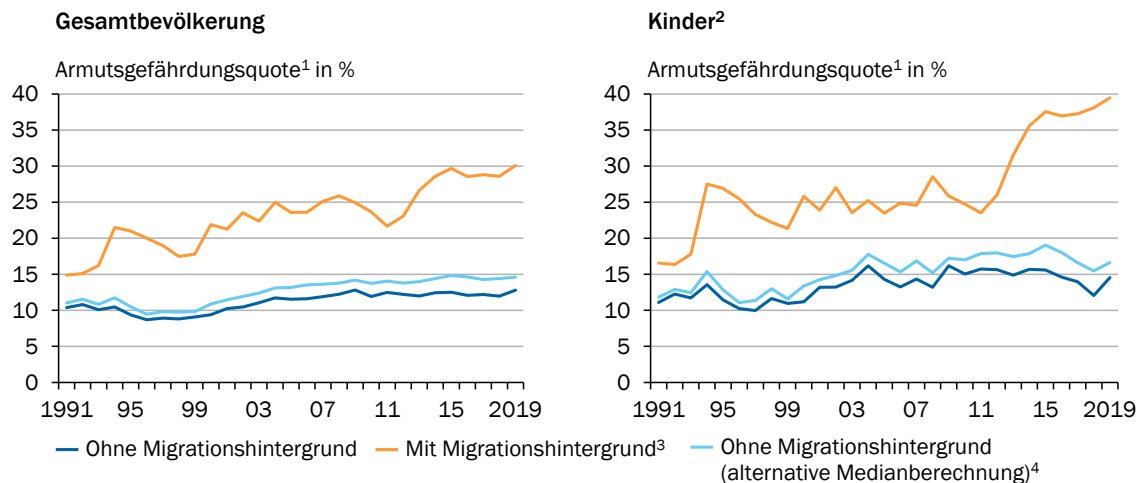
1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – F-Frauen, M-Männer. 3 – V-Verheiratet, L-Ledig, G-Geschieden. Bei den Ledigen und Geschiedenen sind Lebensformen mit weiteren Erwachsenen im Haushalt enthalten. 4 – 1EW-Haushalt mit einem Erwachsenen, K-Haushalt mit Kind(ern) unter 14 Jahren.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-306-03

[Daten zur Abbildung](#)

▸ **ABBILDUNG 99**

Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten nach Migrationshintergrund



1 – Anteil der Personen mit Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung. 2 – Unter 18 Jahren. 3 – Eine Person hat einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. 4 – Medianberechnung ohne Personen mit Migrationshintergrund.

Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-290-01

[Daten zur Abbildung](#)

307. Während im Jahr 2019 etwa 30 % der Menschen mit Migrationshintergrund armutsgefährdet waren, trifft dies nur auf rund 13 % der Menschen ohne Migrationshintergrund zu. [▸ ABBILDUNG 99 LINKS](#) Zudem ist die **Armutsgefährdungsquote für Menschen mit Migrationshintergrund seit dem Jahr 1991** deutlich stärker **gestiegen** als für Menschen ohne Migrationshintergrund. Der Anstieg in den vergangenen Jahren kann teilweise durch die große Anzahl Geflüchteter erklärt werden, die eine geringere Arbeitsmarktteilnahme aufweisen. [▸ ZIFFER 290](#) Jedoch erschweren die Strukturbrüche im SOEP durch die Ergänzung von Migrationsstichproben ab dem Jahr 2013 die Interpretation der zeitlichen Entwicklung. [▸ PLUSTEXT 11](#) Die **erhöhte Armutsgefährdung von Menschen mit Migrationshintergrund** zeigt sich ebenfalls in der Entwicklung der Zahlen des Leistungsbezugs im SGB II. [▸ KASTEN 21](#)

Für Menschen ohne Migrationshintergrund war der Anstieg dagegen eher gering. Für sie **ist die Armutsgefährdungsquote seit dem Jahr 2010 stabil**. Jedoch fällt ihre Armutsgefährdungsquote in den vergangenen fünf Jahren im Niveau um etwa zwei Prozentpunkte höher aus, wenn bei der Medianberechnung nur Personen berücksichtigt werden, die keinen Migrationshintergrund und somit im Durchschnitt höhere Einkommen haben. Doch auch bei alternativer Medianberechnung zeigt sich für Menschen ohne Migrationshintergrund seit dem Jahr 2010 nur ein leichter Anstieg der Armutsgefährdungsquote. Insgesamt zeigt sich damit, dass es trotz der lang anhaltenden guten Arbeitsmarktentwicklung der Jahre 2010 bis 2019 nicht gelungen ist, die Armutsgefährdungsquote zu verringern, selbst wenn man die Migrationseffekte herausrechnet. [▸ ABBILDUNG 99](#) Die Zahl der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, hat sich jedoch im Zuge der guten Arbeitsmarktentwicklung seit dem Jahr 2007 fast halbiert. [▸ KASTEN 21](#)

308. **Kinder mit Migrationshintergrund** weisen eine **extrem erhöhte Armutsgefährdung** auf. [↘ ABBILDUNG 99 RECHTS](#) So waren im Jahr 2019 etwa 39 % der Kinder mit Migrationshintergrund armutsgefährdet. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund waren es 15 %. Während sich die Armutsgefährdung von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen den Jahren 1995 und 2012 eher seitwärts entwickelt hat, gab es seit dem Jahr 2013 einen starken Anstieg. Hier erschweren jedoch erneut die Strukturbrüche im SOEP die Interpretation dieser Entwicklung. [↘ PLUS-TEXT 11](#)

III. INSTITUTIONELLER RAHMEN UND MÖGLICHE ZIELKONFLIKTE

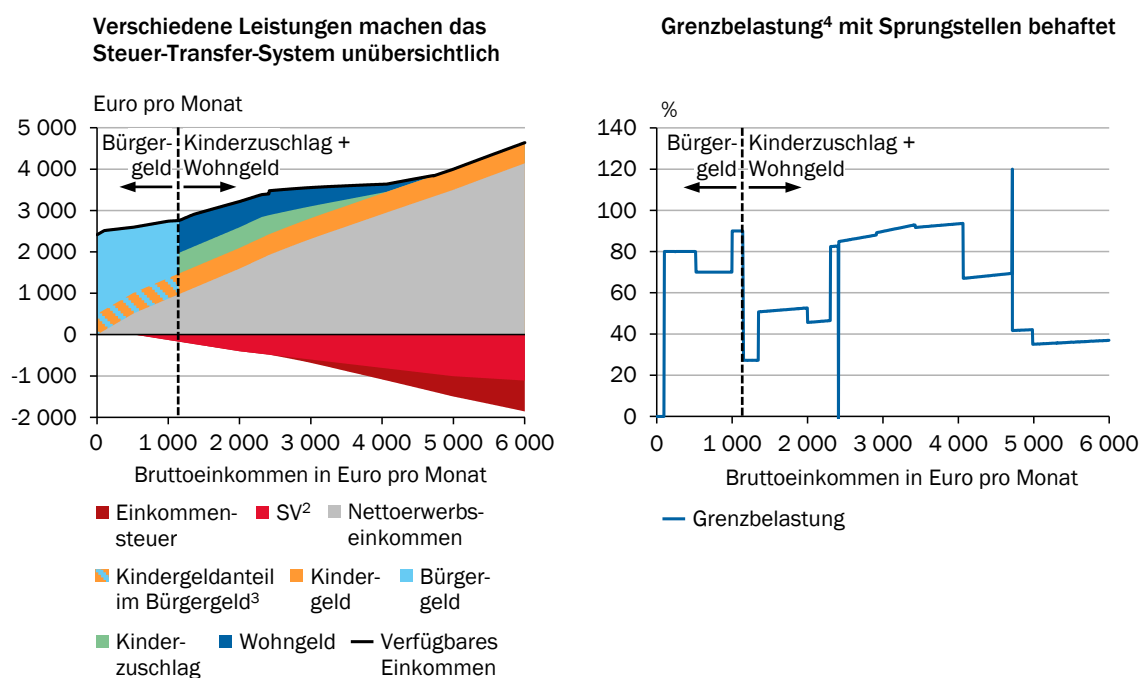
309. Armutsgefährdung ist mit individuellen Belastungen für die Betroffenen und gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen verbunden. [↘ KASTEN 19](#) Eine **Verringerung der Armutsgefährdungsquote** kann solche negativen Auswirkungen tendenziell reduzieren. In diesem Kapitel liegt der **Fokus auf Maßnahmen im Steuer-Transfer-System**, die auf eine Reduzierung der Armutsgefährdung durch eine Stärkung von Erwerbsanreizen abzielen. Maßnahmen im Rentensystem können die Armutsgefährdung zusätzlich reduzieren. [↘ KASTEN 26](#) Darüber hinaus sind Maßnahmen erforderlich, die die Ursachen von Armut bekämpfen. Dazu gehören bildungspolitische Maßnahmen (JG 2021 Ziffern 325 ff.) und Maßnahmen, die die Erwerbsmöglichkeiten stärken, beispielsweise durch den Ausbau der Kinderbetreuung [↘ ZIFFERN 345 FF.](#) sowie die Förderung von Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen. [↘ ZIFFERN 350 FF.](#)

1. Das aktuelle Transfersystem

310. Das **System der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde von der Bundesregierung zum Jahreswechsel 2022/23 umfassend reformiert**. Dabei wurde das im Jahr 2005 eingeführte Arbeitslosengeld II (Hartz IV) in das neue Bürgergeld überführt und die Hinzuverdienstmöglichkeiten wurden verbessert. [↘ ZIFFER 312](#) Gleichzeitig wurde das Wohngeld reformiert. [↘ ZIFFER 314](#) Über die bereits beschlossenen Änderungen hinaus wird aktuell über eine Reform der Leistungen für Kinder in einkommensschwachen Familien (Bürgergeld für Kinder, Kinderzuschlag, Bildungs- und Teilhabepaket) im Rahmen der Einführung einer Kindergrundsicherung diskutiert. [↘ ZIFFERN 330 FF.](#) Der Bezug dieser Leistungen soll einkommensabhängig und an Bedingungen geknüpft sein. Bislang schließen sich der Bezug von Bürgergeld einerseits und der Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld andererseits aus. [↘ ABBILDUNG 100 LINKS](#)
311. Im aktuellen Steuer-Transfer-System sind die Anreize, Arbeit aufzunehmen oder das Arbeitsangebot auszuweiten, insbesondere für Familien, die einen Kinderzuschlag erhalten, zum Teil **sehr gering**, und die Übergänge zwischen verschiedenen Leistungen weisen **Sprungstellen in der Grenzbelastung** auf.

▸ **ABBILDUNG 100**

Haushaltseinkommen, Transferleistungen und Grenzbelastung für ein Paar mit zwei Kindern¹



1 – Exemplarische Darstellung für ein Paar mit einer alleinverdienenden Person mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 807 Euro unterstellt. 2 – Sozialversicherungsbeiträge. 3 – Das Kindergeld wird auf die kinderbezogenen Transferleistungen im Bürgergeld voll angerechnet. 4 – Die Grenzbelastung entspricht dem Anteil eines zusätzlich verdienten Euros, der aufgrund von Transferentzug im Transfersystem, Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen wieder abgezogen wird. Siehe Plustext 14.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
© Sachverständigenrat | 23-447-02

Daten zur Abbildung

▸ **ABBILDUNG 100 RECHTS** Dies hat zur Folge, dass die Grenzbelastung auf zusätzliche Erwerbseinkommen sehr hoch liegt, teilweise sogar über 100 %.

- 312.** Das **Bürgergeld** ist eine **staatliche Transferleistung für Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht** oder nur eingeschränkt aus eigenem Einkommen oder Vermögen **finanzieren können**, kein Arbeitslosengeld beziehen und mindestens drei Stunden pro Tag **arbeiten können** (§ 8 SGB II). Es besteht aus den gesetzlich festgelegten Regelbedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 6 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz), etwaigen Mehrbedarfen und Leistungen zur Deckung der Kosten der Unterkunft, insofern diese als angemessen gelten. Die Höhe der Ansprüche richtet sich nach dem soziokulturellen Existenzminimum [▸ GLOSSAR](#) und ist verfassungsrechtlich abgesichert (BVerfG, 2010a, 2019). Der Regelsatz des Bürgergeldes beträgt im Jahr 2023 für volljährige Alleinstehende 502 Euro und für zwei zusammenlebende Volljährige 451 Euro pro Person. Weitere volljährige Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft erhalten 402 Euro. Für Kinder beträgt der Regelsatz je nach Alter 318 Euro (bis 5 Jahre), 348 Euro (6-13 Jahre), bzw. 420 Euro (ab 14 Jahre). Das Kindergeld wird dabei vollständig auf diesen Regelsatz angerechnet, da der Regelsatz bereits das Existenzminimum sicherstellt (BVerfG, 2010b). Da das Bürgergeld nur hilfebedürftigen Personen zusteht, müssen grundsätzlich zuerst eigene Mittel eingesetzt werden. Die Bedürftigkeitsprüfung erfolgt durch die Jobcenter der Bundesagentur für Arbeit. Wenn eigenes Einkommen oder verwertbares Vermögen über Freibeträge hinaus vor-

handen ist, müssen diese zuerst verwendet werden. Bei eigenem Einkommen sieht das Bürgergeld einen Freibetrag von 100 Euro pro Monat vor. Oberhalb dieses Freibetrags wird ein Teil des Bürgergeldes mit zunehmendem Einkommen entzogen (Transferentzug). Die Transferentzugsrate gibt an, um wie viel Cent die Transferzahlung sinkt, wenn das Nettoerwerbseinkommen um einen Euro steigt.

↳ PLUSTEXT 14



↳ PLUSTEXT 14

Begriffserklärung: Transferentzugsrate

Der **Bezug von staatlichen (Sozial-)Leistungen** ist häufig **einkommensabhängig** bzw. an Einkommensgrenzen gebunden (beispielsweise beim Bürgergeld, beim Kinderzuschlag oder beim Wohngeld). Oberhalb bestimmter Schwellenwerte reduziert sich die Transferzahlung bei Hinzuverdienst aufgrund von Transferentzug. Der Rückgang der Transferzahlung je hinzuverdienendem Euro entspricht dabei der Transferentzugsrate, wenn keine Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommensteuer abgeführt werden müssen. Beispielsweise wird das Bürgergeld bei einem monatlichen Nettoerwerbseinkommen zwischen 100 und 520 Euro um 80 % des Einkommens reduziert. Bei Nettoerwerbseinkommen zwischen 520 und 1 000 Euro beträgt diese Transferentzugsrate 70 % (bis zum 1. Juli 2023 waren es 80 %) und bei Nettoerwerbseinkommen zwischen 1 000 und 1 200 Euro 90 % (§ 11b SGB II). Darüber hinausgehende Nettoerwerbseinkommen werden bei Alleinstehenden vollständig auf das Bürgergeld angerechnet, bis der Anspruch abgeschmolzen ist. Bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern bleibt das Haushaltseinkommen zwischen 1 200 und 1 500 Euro ebenfalls zu 10 % anrechnungsfrei. In ähnlicher Weise wird der Kinderzuschlag bei Hinzuverdienst mit einer Transferentzugsrate abgeschmolzen, die derzeit 45 % beträgt. Wird die Belastung aus Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen sowie Transferentzug bei einem bestimmten Einkommen gemeinsam betrachtet, ergibt sich die Grenzbelastung des Einkommens. Wenn keine Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommensteuer anfallen, entspricht die Grenzbelastung der Transferentzugsrate.

- 313. Neben der Anrechnung von Einkommen ist der Bezug von Bürgergeld auch abhängig vom Vermögen.** Grundsätzlich wird das Bürgergeld nur gezahlt, wenn das Vermögen der Anspruchsberechtigten einen Freibetrag (das sogenannte „Schonvermögen“) nicht übersteigt. Dieser beträgt 15 000 Euro je Person der Bedarfsgemeinschaft. Im ersten Jahr des Bezugs (Karenzzeit) darf das Vermögen von Alleinstehenden bis zu 40 000 Euro betragen. Diese Grenze erhöht sich jeweils um 15 000 Euro je weiterem Haushaltsmitglied. Auch die **tatsächlichen Kosten der Unterkunft werden im Bürgergeld in der Karenzzeit übernommen**. Heizkosten werden hingegen ab Leistungsbezug nur in angemessenem Umfang übernommen (BMAS, 2023a). Nach der Karenzzeit werden auch Wohnkosten nur in angemessenem Umfang übernommen. Dabei wird angenommen, dass 45 Quadratmeter Wohnfläche für die erste Person des Haushalts als angemessen gelten. Für jede weitere Person kommen 15 Quadratmeter hinzu. Zum 1. Juli 2023 wurden weitere Anpassungen im Bürgergeld vorgenommen. So wurden die Leistungen während einer Aus- und Weiterbildung erhöht und die Anrechnung von Einkommen verändert (BMAS, 2023b). ↳ PLUSTEXT 14

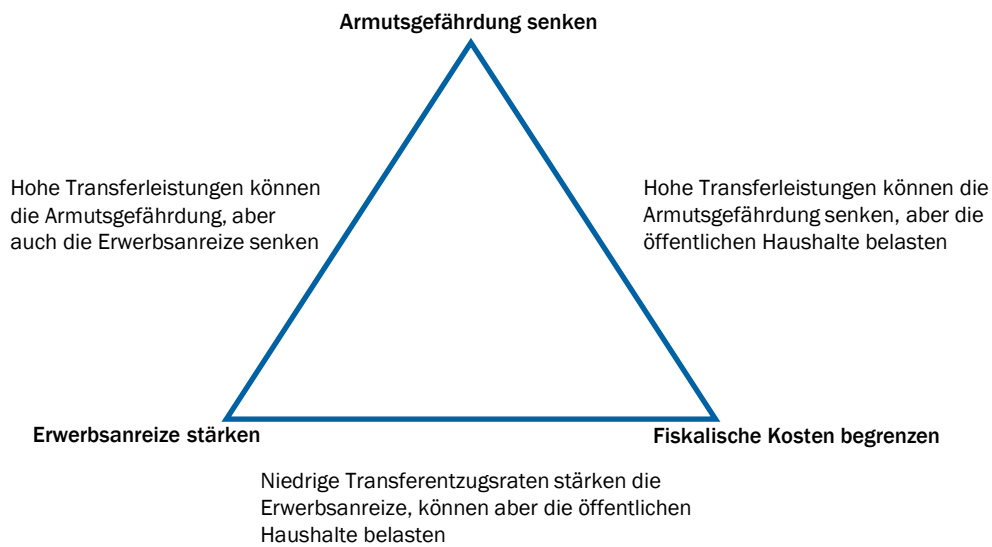
314. Das **Wohngeld ist ein staatlicher Zuschuss zu den Wohnkosten** für Mieterinnen und Mieter sowie Eigentümerinnen und Eigentümer, die über ein niedriges Einkommen verfügen, jedoch keinen Bürgergeldanspruch haben. Wohngeldanspruch besteht bis zu einer Einkommensgrenze, die je nach Anzahl der Haushaltsmitglieder variiert. Die Wohngeldbehörde beurteilt regelbasiert, wie hoch das Wohngeld ausfällt. Das zu Jahresbeginn reformierte „Wohngeld plus“ soll sowohl die Inanspruchnahme von Wohngeld als auch die durchschnittlichen Leistungen deutlich erhöhen (Bundesregierung, 2023a).
315. Den **Kinderzuschlag** zahlt die Familienkasse, wenn Alleinerziehende über 600 Euro bzw. Paare über 900 Euro verdienen, die Voraussetzungen für den Bezug von Kindergeld erfüllt sind und kein Bürgergeld oder keine Sozialhilfe bezogen wird (BA, 2023). Es ist damit eine **Transferleistung für Haushalte mit Kindern im Niedrigeinkommensbereich**, wenn das Einkommen nicht für die ganze Familie reicht, der Bezug von Bürgergeld aber vermieden werden soll. Die Familienkasse zahlt dafür seit Januar 2023 monatlich **bis zu 250 Euro je Kind**. Die Transferleistung wird mit steigendem Einkommen **mit einer Rate von 45 % abgeschmolzen**.

2. Zielkonflikte im Transfersystem

316. **Armutsgefährdung kann durch finanzielle Transfers** für Haushalte mit niedrigem Einkommen **oder** durch eine **bessere Integration** der Betroffenen **in den Arbeitsmarkt reduziert werden**. Erwerbstätigkeit schützt besonders gut vor Armutsgefährdung. ↘ ZIFFER 305 Fehlende Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit, beispielsweise wegen unzureichender Kinderbetreuung, haben langfristig negative Effekte auf die Erwerbsbiografie. Sie erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass dauerhaft Sozialleistungen bezogen werden. Zudem reduzieren Pfadabhängigkeiten die Wahrscheinlichkeit, dass in Zukunft Arbeit aufgenommen und ein auskömmliches Erwerbseinkommen erzielt wird (Filomena, 2023). Bei Zugewanderten senkt Erwerbsarbeit die Armutsgefährdung ebenfalls und hilft bei der Integration. ↘ ZIFFER 307 Um eine bessere Arbeitsmarktintegration zu erreichen, sollten mögliche Fehlanreize im Steuer-Transfer-System, die die Erwerbsbeteiligung oder die Ausweitung der Arbeitszeit beeinträchtigen können, verringert werden.
317. Dabei bestehen potenzielle **Zielkonflikte** zwischen einer **Reduktion der Armutsgefährdung, Anreizen zur Erwerbsarbeit** und einer **Begrenzung der fiskalischen Kosten**. ↘ ABBILDUNG 101 So können hohe Transferleistungen die Armutsgefährdung verringern, aber auch die Erwerbsanreize reduzieren, zum einen durch den Einkommenseffekt und zum anderen durch den Substitutionseffekt, wenn die Entzugsraten beim Hinzuverdienst hoch sind. ↘ ZIFFERN 320 FF. Werden die Leistungen bei Hinzuverdienst hingegen nur langsam entzogen, kann dies zwar die Erwerbsanreize erhöhen. Dadurch steigt allerdings die Anzahl der anspruchsberechtigten Haushalte, da auch solche mit höherem Einkommen transferberechtigt sind. Zudem erhalten Haushalte, die bisher schon transferberechtigt waren, höhere Leistungen. Je nach der Stärke der Verhaltensreaktionen kann dies die Kosten für die öffentlichen Haushalte erhöhen. Hinzu kommt, dass eine größere Anzahl von Transferberechtigten mit einem höheren Verwaltungsaufwand

▸ ABBILDUNG 101

Zielkonflikte in der Verteilungspolitik



Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 23-329-03

einhergeht. ▸ ZIFFER 327 Je nach Verhaltensreaktion kann der Zielkonflikt auch aufgelöst werden, wenn bessere Erwerbsanreize die Erwerbstätigkeit so stark erhöhen, dass die Betroffenen ein insgesamt höheres Nettoeinkommen, einen geringeren Transferbezug und eine geringere Armutsgefährdung aufweisen. Eine **höhere Erwerbsquote könnte den Sozialstaat fiskalisch dann sogar entlasten.**

IV. MASSNAHMEN: REFORMOPTIONEN IM STEUER-TRANSFER-SYSTEM

- 318.** Im Steuer-Transfer-System bestehen Reformoptionen, die gleichzeitig die Armutsgefährdung senken, die Erwerbsanreize stärken und die öffentlichen Haushalte entlasten oder zumindest nicht belasten würden. Eine Reform des Transfersystems, die bisher getrennte Leistungen integriert und eine geeignete niedrigere Transfererzugsrate implementiert, kann alle drei Ziele erreichen. [↪ ZIFFERN 320 FF.](#) Eine Reform des Ehegattensplittings kann auf längere Sicht zusätzliche Erwerbsanreize für verheiratete Zweitverdienerinnen und -verdiener bieten. [↪ ZIFFERN 336 FF.](#) Um eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Frauen, die häufiger armutsgefährdet sind als Männer, [↪ ZIFFER 306](#) zu fördern bzw. zu erleichtern, sollte die **Kinderbetreuung ausgebaut** werden. [↪ ZIFFERN 345 FF.](#) Die **Förderung von Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen** kann die positiven Effekte dieser Reformmöglichkeiten verstärken. [↪ ZIFFERN 350 FF.](#) Zudem sind **Direktzahlungen** ein effizientes Instrument, um alle Haushalte in Krisenzeiten zu unterstützen oder einkommensunabhängige Zahlungen wie das Klimageld zu ermöglichen. [↪ ZIFFERN 354 FF.](#)

1. Erwerbsanreize stärken

- 319.** Im Folgenden werden verschiedene Reformen im Steuer-Transfer-System diskutiert, die darauf abzielen, die Anreize zur Erwerbsaufnahme und -ausweitung zu stärken. **Die Auswirkungen von Reformen in der Grundsicherung und beim Ehegattensplitting** auf die Armutsgefährdungsquote, das Arbeitsangebot und die öffentlichen Haushalte wurden für den Sachverständigenrat in einer Expertise von Blömer und Peichl (2023) **mit einem Mikrosimulationsmodell quantifiziert**. Den Simulationen dieser Expertise liegen verschiedene Vorgaben zugrunde. [↪ PLUSTEXT 15](#) Die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung wird qualitativ diskutiert.



[↪ PLUSTEXT 15](#)

Grundlagen: Die vom Sachverständigenrat beauftragte Expertise von Blömer und Peichl (2023)

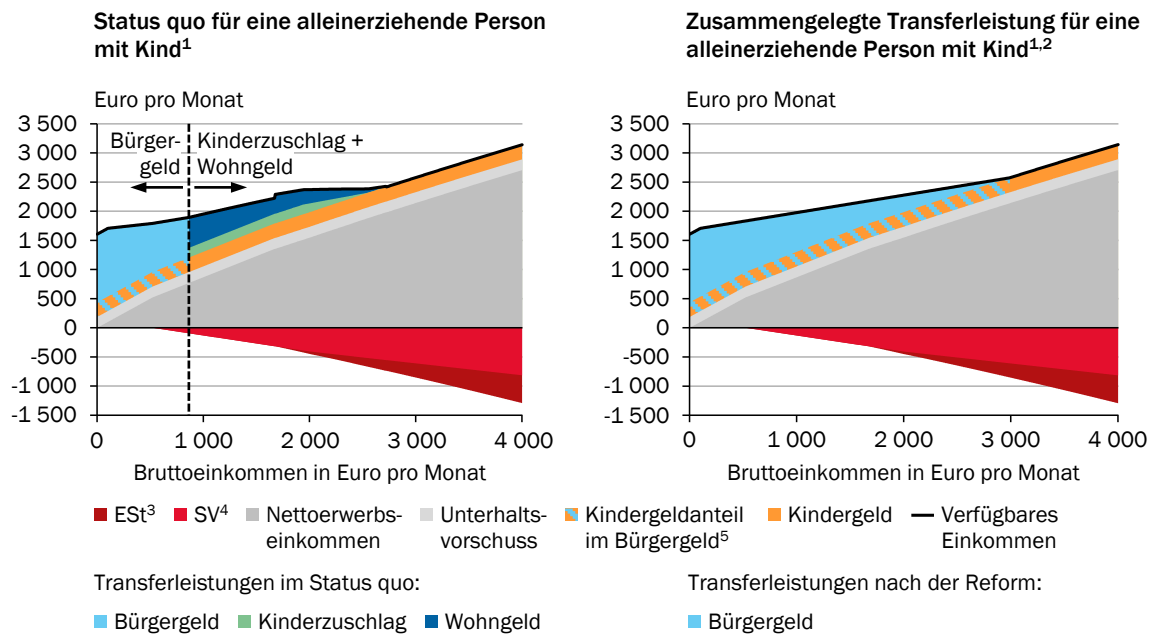
Für die **Simulationsrechnungen** wird als **Ausgangspunkt das geltende Recht im 2. Halbjahr 2023** genommen. Bei den betrachteten Reformoptionen in der Expertise von Blömer und Peichl (2023) bleiben verschiedene Kernprinzipien des jetzigen Systems erhalten. So soll die Grundsicherung weiterhin existenzsichernd sein. Die Regelleistungen für anspruchsberechtigte Personen verbleiben daher auf dem Niveau des Status quo. Zudem wird an der Bedürftigkeitsprüfung festgehalten. Weiterhin sind die Reformoptionen in der Simulation so gestaltet, dass die bisherigen Leistungen für den Lebensunterhalt, für Wohnraum und für Kinder (Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag) in einer integrierten Transferleistung zusammengeführt werden. Die Analyse der Auswirkungen der geplanten Kindergrundsicherung auf Armutsgefährdungsquoten und Erwerbsanreize war nicht Teil der Expertise, da zum Zeitpunkt der Vergabe der Gesetzentwurf nicht vorlag. [↪ ZIFFER 330](#)

Eine Vereinfachung des Transfersystems

- 320.** Das **Transfersystem** wurde **in den vergangenen Jahren** deutlich **verändert**. [↘ ZIFFER 310](#) Aus verschiedenen Gründen wird es jedoch weiterhin kritisiert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023). So bestehen mehrere Leistungssysteme nebeneinander, die je nach verfügbarem Einkommen zur Anwendung kommen und für die verschiedene Behörden zuständig sind. Die Übergänge von einem zum anderen System können zu Sprungstellen in der Grenzbelastung führen. [↘ ZIFFER 311](#) So erhalten Haushalte mit niedrigen Einkommen nach Überschreiten einer bestimmten Einkommensschwelle statt des Bürgergelds Wohngeld, Haushalte mit Kindern zusätzlich einen Kinderzuschlag. [↘ ZIFFERN 312 FF.](#) Die geplante Kindergrundsicherung soll die kinderbezogenen Leistungen bündeln und dabei insbesondere den Kinderzuschlag integrieren. [↘ ZIFFER 330](#) Für Erwachsene ist eine solche Bündelung, beispielsweise von Bürgergeld und Wohngeld, bisher nicht geplant. Darüber hinaus reduzieren hohe Transferentzugsraten die Anreize, die Erwerbsarbeit auszuweiten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023; JG 2019 Ziffern 690 ff.). Beim Bezug des Kinderzuschlags kann eine sehr hohe Grenzbelastung von bis zu 94 % bei einem Paar [↘ ABBILDUNG 100 RECHTS](#) dazu führen, dass sich das Nettoeinkommen der Familien bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit nahezu nicht verändert.
- 321.** **Durch die Einführung einer zusammengefassten Transferleistung** können **existenzsichernde Leistungen gebündelt und Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert** werden. Die Bündelung der Leistungen kann zudem Sprungstellen reduzieren und – wie bei der Kindergrundsicherung beabsichtigt [↘ ZIFFER 335](#) – die Stigmatisierung des Leistungsbezugs verringern. [↘ KASTEN 22](#) Kinderzuschlag und Wohngeld werden dazu in ein reformiertes Bürgergeldsystem integriert. [↘ ABBILDUNG 102](#) Haushalte, die bisher anspruchsberechtigt für Kinderzuschlag und Wohngeld sind, würden im neuen System die integrierte Transferleistung beziehen. Diese Transferleistung soll dabei wie im aktuellen System die Grundbedürfnisse decken und mit einer Transferentzugsrate so auslaufen, dass die **Grenzbelastung konstant** bleibt. Diese Ausgestaltung gewährleistet, dass der zusätzliche Vorteil bei einer Erhöhung der Arbeitszeit konstant bleibt. Der zusätzliche Nutzen einer Ausweitung der Erwerbsarbeit ist so für Haushalte transparent abschätzbar und vermeidet die Sprungstellen in der Grenzbelastung.
- 322.** **Zentrale Stellschrauben für die Erwerbsanreizeffekte** der zusammengefassten Transferleistung sind die **Transferentzugsrate** und der **Freibetrag**, also der anrechnungsfreie Teil des Erwerbseinkommens. Beide Größen werden **in den Modellszenarien variiert**. Berücksichtigt werden Transferentzugsraten mit einer Grenzbelastung zwischen 65 % und 80 % und Freibeträge zwischen 0 Euro und 200 Euro. Bei der Ausgestaltung des Transferentzugs werden, wie bisher im SGB II, Steuern und Sozialversicherungsabgaben berücksichtigt, sodass sich eine konstante Grenzbelastung ergibt, während die Transferentzugsrate niedriger sein kann. [↘ ABBILDUNG 108 ANHANG](#) Sowohl eine Verringerung des Transferentzugs als auch eine Erhöhung des Freibetrags senkt die Armutsgefährdungsquote. [↘ ABBILDUNG 103 RECHTS](#) Ein höherer Freibetrag kombiniert mit einer geringeren Transferentzugsrate setzt zudem positive Erwerbsanreize. Gleichzeitig nimmt aber die Belastung für die öffentlichen Haushalte zu, da – trotz der Ausweitung

➤ **ABBILDUNG 102**

Eine Reform der Grundsicherung fasst Transferleistungen zusammen



1 – Exemplarische Darstellung für eine alleinerziehende Person mit einem Kind im Alter von fünf Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 586 Euro unterstellt. 2 – Exemplarisch wird eine Reform mit einem Freibetrag von 100 Euro und einer Grenzbelastung von 70 % dargestellt. 3 – Einkommensteuer. 4 – Sozialversicherungsbeiträge. 5 – Das Kindergeld wird auf die kinderbezogenen Transferleistungen im Bürgergeld voll angerechnet.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
© Sachverständigenrat | 23-449-02

Daten zur Abbildung

des Arbeitsangebots und einer daraus resultierenden Entlastung der Sozialversicherung – die Transferleistung bei gegebenem Erwerbseinkommen und die Zahl der Transferempfängerinnen und -empfänger steigen. ➤ **ABBILDUNG 103 MITTE**

- 323.** Die Simulationen zeigen, dass **einige Reformvarianten** die Wirkungen des Steuer-Transfer-Systems in den betrachteten Zieldimensionen verbessern oder zumindest nicht verschlechtern. ➤ **ZIFFER 317** Sie **reduzieren gleichzeitig die Armutsgefährdungsquote, stärken die Erwerbsanreize und führen nicht zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte.** ➤ **ABBILDUNG 103 MITTE UND RECHTS** Diese Varianten zeichnen sich im Vergleich zum aktuellen System entweder durch mittlere Grenzbelastungen von 75 % oder 70 % und hohe Freibeträge oder durch geringe Grenzbelastungen und geringe Freibeträge aus. Bei einer höheren Grenzbelastung sinken die Erwerbsanreize und steigt die Armutsgefährdungsquote, auch weil die hier unterstellte pauschale Integration des Kinderzuschlags und Wohngelds Haushalte mit Kindern teilweise schlechter stellen würde.
- 324.** Ausgehend von einem Freibetrag von 100 Euro und einer Regelleistung, die dem heutigen Niveau entspricht, würde ein Übergang zu einer konstanten **Grenzbelastung von 70 % das Arbeitsangebot um bis zu 32 000 Vollzeitäquivalente** ➤ **GLOSSAR erhöhen** (Blömer und Peichl, 2023). Die Arbeitsangebotseffekte resultieren vorwiegend aus einer höheren Partizipation von zuvor erwerbslosen Personen. Zudem führt die Reform dazu, dass insbesondere Alleinstehende ihre Arbeitsstunden ausweiten, während Paare etwas weniger in Vollzeit arbeiten (Blömer und Peichl, 2023). Durch das insgesamt erhöhte Arbeitsangebot würden

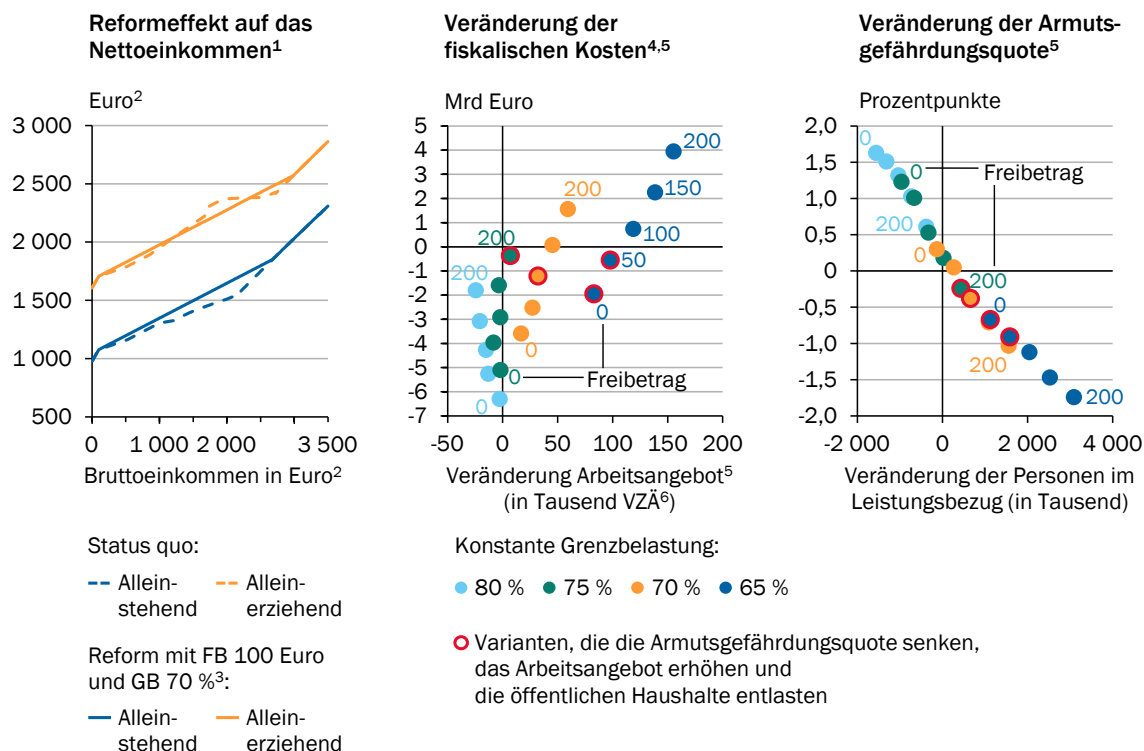
die Ausgaben für Transferleistungen sinken und die Einnahmen der Sozialversicherungen steigen. Insgesamt dürfte diese Reform die Armutsgefährdungsquote um 0,4 Prozentpunkte verringern. Die öffentlichen Haushalte würden um etwa 1,2 Mrd Euro entlastet. Dies dürfte zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften – Bund, Länder und Gemeinden – sowie der Sozialversicherungen zu unterschiedlichen Minder- und Mehrbelastungen führen. Kompensationen zwischen diesen Ebenen können sich politisch schwierig gestalten. Zudem muss dabei die Zweckbindung der Sozialversicherung berücksichtigt werden.

325. Die **Armutsgefährdungsquote könnte** durch andere Kombinationen von Freibetrag und Transferentzugsrate **weiter gesenkt** und die **Erwerbsanreize deutlicher gestärkt werden**. Eine Erhöhung des Freibetrags auf 150 Euro bei einer Grenzbelastung von 70 % würde mit Arbeitsangebotseffekten in Höhe von 45 000 Vollzeitäquivalenten einhergehen, und ein Freibetrag von 50 Euro kombiniert mit einer Grenzbelastung von 65 % könnte das Arbeitsangebot sogar um 98 000 Vollzeitäquivalente erhöhen. Dadurch würde die Armutsgefährdungsquote um 0,7 bzw. 0,9 Prozentpunkte sinken. Die öffentlichen Haushalte würden bei einer Grenzbelastung von 70 % und einem Freibetrag von 150 Euro um

▸ ABBILDUNG 103

Einführung einer konstanten Grenzbelastung unter Beibehaltung oder Ausweitung des Freibetrags

Wirkungsanalyse im Vergleich zum Rechtsstand Juli 2023



1 – Exemplarische Darstellung für eine alleinstehende Person ohne Kinder sowie eine alleinerziehende Person mit einem Kind im Alter von 5 Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 475 Euro bzw. 586 Euro unterstellt. 2 – Auf Haushaltsebene je Monat. 3 – Dargestellt wird ein Freibetrag (FB) von 100 Euro und eine konstante Grenzbelastung (GB) von 70 %. 4 – Negative Zahlen bedeuten eine Entlastung der öffentlichen Haushalte. 5 – Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung. 6 – VZÄ-Vollzeitäquivalente.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)

© Sachverständigenrat | 23-331-03

[Daten zur Abbildung](#)

0,1 Mrd Euro minimal belastet, während eine Grenzbelastung von 65 % und ein Freibetrag von 50 Euro eine leichte Entlastung um 0,6 Mrd Euro bedeuten würde.

Noch **weitergehende Senkungen der Armutsgefährdungsquote um 1,5 % oder sogar 1,7 %** bei gleichzeitig noch positiveren Arbeitsangebotseffekten von 139 000 bzw. 155 000 Vollzeitäquivalenten **wären** bei einer Grenzbelastung von 65 % und Freibeträgen von 150 Euro bzw. 200 Euro **möglich**. Sie würden allerdings die öffentlichen Haushalte mit 2,3 Mrd Euro bzw. 3,9 Mrd Euro belasten und zudem die Zahl der Transferempfangenden erheblich erhöhen.

- 326.** Durch **höhere Freibeträge** oder eine **niedrigere Transferentzugsrate** im Vergleich zum aktuellen Bürgergeld-System **steigt die Anzahl der Haushalte, die Transferleistungen beziehen**. Je nach Höhe der Transferentzugsrate kann die Reform daher dazu führen, dass auch Haushalte in den mittleren Einkommensgruppen transferberechtigt würden. Wird die Grenzbelastung beispielsweise konstant auf 70 % festgesetzt, ergeben sich bei einem alleinerziehenden Haushalt mit einem Kind Bürgergeldansprüche bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von knapp 3 000 Euro. [↘ ABBILDUNG 102](#) Für einen Vier-Personen-Haushalt mit einer alleinverdienenden Person und zwei Kindern läge die Grenze bei fast 5 000 Euro und für eine alleinstehende Person bei fast 2 700 Euro. Insgesamt würde die **Zahl der Transferempfängerinnen und -empfänger** bei einer konstanten Grenzbelastung von 70 % **um 660 000 Personen steigen**.
- 327.** **Trotz der geringen Ansprüche vieler Transferempfängerinnen und -empfänger** dürfte sich der **Verwaltungsaufwand beim Bürgergeld erhöhen** (JG 2019 Ziffer 690). Durch die reduzierte Transferentzugsrate und die Zusammenführung der Leistungen erweitert sich der Kreis der anspruchsberechtigten Personen deutlich. Neben den 660 000 Personen, die zuvor keine Transferempfängerinnen und -empfänger waren und bei einer Grenzbelastung von 70 % und einem Freibetrag von 100 Euro zusätzlich Grundsicherungsleistungen beziehen, wechseln 3,7 Millionen Bezieherinnen und Bezieher von Kinderzuschlag oder Wohngeld in die Grundsicherung. Insgesamt würde sich der Kreis der Empfängerinnen und -empfänger von Bürgergeld so um etwa 75 % auf 10,2 Millionen Personen erweitern, was bei einem linearen Zusammenhang die Verwaltungskosten um denselben Prozentsatz erhöhen würde. Da es sich bei den hinzukommenden Personen um bereits Erwerbstätige handelt und diese eine geringere Betreuung als Arbeitsuchende benötigen, dürften die zusätzlichen Kosten allerdings weitaus geringer sein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltungskosten, die bisher für die 3,7 Millionen Bezieherinnen und Bezieher von Kinderzuschlag oder Wohngeld angefallen sind, entfallen würden. Des Weiteren würde die **Zusammenfassung der Leistungen Parallelstrukturen entgegenwirken**, da Bürgergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld bisher von verschiedenen Behörden geprüft und ausgezahlt wurden. [↘ ZIFFERN 312 FF.](#) Darüber hinaus könnte eine Digitalisierung der Antragsverfahren die Verwaltungskosten mittelfristig reduzieren, vor allem wenn nur noch ein einheitliches Verwaltungssystem besteht.
- 328.** Bei den hier untersuchten **Reformvarianten mit einer konstanten Grenzbelastung würde die bisherige Staffelung der Transferentzugsraten aufgelöst**. Derzeit ist die Transferentzugsrate 80 % bei einem Nettoerwerbs-

einkommen zwischen 100 und 520 Euro, 70 % bei einem Nettoerwerbseinkommen zwischen 520 und 1 000 Euro und 90 % bei einem Nettoerwerbseinkommen zwischen 1 000 und 1 200 Euro. [↘ PLUSTEXT 14](#) Bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern beträgt die Grenzbelastung zudem noch 90 % bei einem Nettoerwerbseinkommen zwischen 1 200 und 1 500 Euro. Es gibt jedoch auch Vorschläge, eine Staffelung beizubehalten, aber anzupassen, um Anreize für eine Ausweitung der Erwerbsarbeit zu setzen (Blömer et al., 2019; Blömer und Peichl, 2019; JG 2019 Ziffern 694 ff.). Eine hohe Transferenzugsrate für Niedrigsteinkommen kann eine geringfügige Beschäftigung unattraktiv machen und damit Anreize setzen, durch Mehrarbeit in Bereiche höherer Einkommen mit einer niedrigeren Transferenzugsrate zu kommen. Eine hohe Transferenzugsrate im untersten Einkommensbereich mindert jedoch die Anreize von Arbeitslosen, eine Beschäftigung im Niedrigeinkommensbereich aufzunehmen.

329. Eine **zusammengefasste Transferleistung** kann aus verschiedenen Gründen **vorteilhaft** sein. Durch die Bündelung der Leistungen zu einer existenzsichernden Leistung werden **Übergänge von einer Leistung zur anderen abgeschafft**. Damit werden Sprungstellen in der Grenzbelastung reduziert, die die Ausweitung der Erwerbsarbeit durch punktuell sehr hohe Transferenzugsraten unattraktiv machen. [↘ ZIFFER 311](#) [↘ PLUSTEXT 14](#) Zudem schafft die Bündelung insbesondere an den Übergangsstellen **klare Zuständigkeiten einer Behörde**, was die Leistungsbeantragung vereinfacht und die Inanspruchnahme erhöhen kann. Zuvor musste das Bürgergeld beim Jobcenter, der Kinderzuschlag bei der Familienkasse und Wohngeld bei der Wohngeldbehörde beantragt werden. [↘ ZIFFERN 312 FF.](#) Darüber hinaus kann die Bündelung des Leistungsbezugs **Auswirkungen auf Stigmatisierungseffekte** haben. Einerseits kann sich der Stigmatisierungseffekt vergrößern, wenn nun auch Transferempfangende im mittleren Einkommensbereich Bürgergeld beziehen. Andererseits kann gerade die Ausweitung der Empfängergruppe und die Digitalisierung von Antragsverfahren dazu beitragen, dass sich der Stigmatisierungseffekt des Bürgergelds reduziert. [↘ KASTEN 22](#) Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Anlaufstelle für alle Leistungen inklusive Kindergeld zuständig ist, da dadurch alle Bevölkerungsgruppen mit dieser Anlaufstelle in Kontakt kommen. Die Verwaltung im Hintergrund könnte teilweise wie bisher auf verschiedene Behörden verteilt sein, um kurzfristig die Umsetzung zu erleichtern. **Für die öffentliche Verwaltung** kann die Bündelung zu **Skaleneffekten** führen und **Parallelstrukturen vermeiden**. [↘ ZIFFER 327](#)

Kindergrundsicherung

330. Die Bundesregierung hat sich im Kabinett im September 2023 auf die grundsätzliche Ausgestaltung einer **Kindergrundsicherung** geeinigt (Bundesregierung, 2023b). Diese soll ab dem Jahr 2025 **vier Familientransferleistungen für Kinder und Jugendliche in einer Leistung zusammenfassen**: das Kindergeld von derzeit 250 Euro pro Monat und Kind, den Kinderzuschlag von maximal 250 Euro pro Monat und Kind, den Regelbedarf für Kinder in der Grundsicherung nach SGB II / SGB XII und Teile des Bildungs- und Teilhabepakets. Im Gesetzentwurf sind Gesamtkosten des Reformvorhabens in Höhe von fast 2,0 Mrd Euro für das Jahr 2025 vorgesehen. Insgesamt werden 6,5 Mrd Euro für die Kindergrundsicherung veranschlagt. Durch die Zusammenlegung entfallen jedoch 1,9 Mrd Euro Kinderzuschlag und 2,8 Mrd Euro für Leistungen im SGB II. Bis zum Jahr 2028 sollen sich die Gesamtkosten auf 5,9 Mrd Euro erhöhen. Die Auszahlung soll durch die Familienservices der Bundesagentur für Arbeit erfolgen, in der die Familienkassen aufgehen (Bundesregierung, 2023b). Diese rechnen ab dem Jahr 2025 mit 0,4 Mrd Euro an zusätzlichen Verwaltungskosten jährlich. Die Zusammenfassung soll das Sozialtransfersystem vereinfachen und transparenter machen. Dies soll gleichzeitig die Inanspruchnahme erhöhen, die etwa beim gegenwärtigen Kinderzuschlag sehr niedrig ist. [↘ KASTEN 22](#) Zur Erhöhung der Inanspruchnahme soll insbesondere ein digitales Antragssystem helfen.

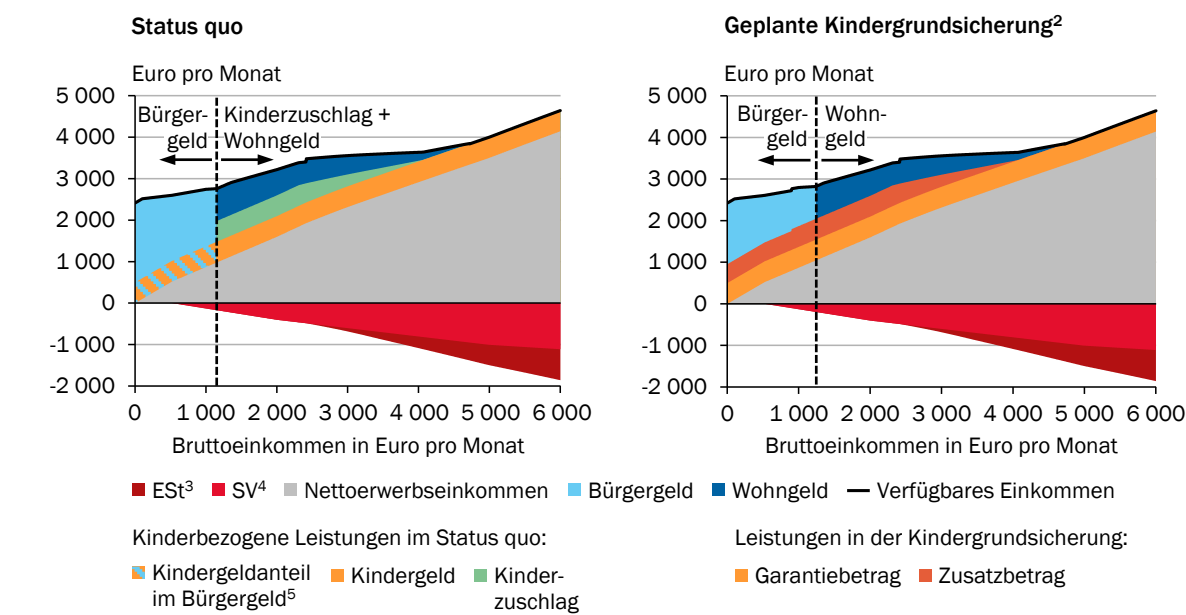
331. Das **Kindergeld soll zum neuen einkommensunabhängigen Garantiebetrags werden**. [↘ ABBILDUNG 104](#) Dieser würde zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums sowie zur Familienförderung und Existenzsicherung beitragen. Die Höhe des Garantiebetrags soll ähnlich wie der Grund- bzw. Kinderfreibetrag der Einkommensteuer an die Ergebnisse des alle zwei Jahre vorzulegenden Existenzminimumberichts der Bundesregierung angepasst werden (BMFSFJ, 2023a).

Der **Kinderzuschlag soll zum neuen existenzsichernden Zusatzbetrag** der Kindergrundsicherung weiterentwickelt **werden**. Dieser wird einkommensabhängig – bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze in voller Höhe – ausbezahlt und läuft danach mit einer Transferentzugsrate von 45 % aus. Bisher wurde der Kinderzuschlag alternativ zum Bürgergeld gezahlt. [↘ ZIFFER 315](#) Dies soll sich durch die Reform ändern. Zudem soll sich die Höhe des Zusatzbetrags wie im SGB II nach dem Alter des Kindes richten.

332. Häufig wird in der öffentlichen Diskussion gegen die Kindergrundsicherung angeführt, dass höhere Transferleistungen nicht bei den Kindern ankommen. Eine Überblicksstudie von Stichnoth et al. (2018) findet jedoch **keine Belege für eine systematische Zweckentfremdung von Geldleistungen für Kinder und Familien durch die Eltern**. Gerade das Kindergeld wird für Bildungs- und Freizeitaktivitäten der Kinder eingesetzt und verbessert die Wohnsituation der Familie. Die Verwaltungskosten bei Geldleistungen sind zudem deutlich geringer als bei Sachleistungen, da wie etwa beim Bildungs- und Teilhabepaket große Anteile für Personal- und Sachkosten der Verwaltung aufgewendet werden müssen (Stichnoth et al., 2018). Eine Erhöhung monetärer Transfers ist jedoch kein Ersatz für dringend notwendige Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungssystems sowie zur Ausweitung von Kinderbetreuungsangeboten. [↘ ZIFFERN 345 FF.](#)

ABBILDUNG 104

Kindergrundsicherung bündelt kinderbezogene Transferleistungen¹



1 – Exemplarische Darstellung für ein Paar mit einer alleinverdienenden Person mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 807 Euro unterstellt. 2 – Die aktuell geplante Kindergrundsicherung auf Basis des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (2023b). 3 – Einkommensteuer. 4 – Sozialversicherungsbeiträge. 5 – Das Kindergeld wird auf die kinderbezogenen Transferleistungen im Bürgergeld voll angerechnet.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
 © Sachverständigenrat | 23-450-02

Daten zur Abbildung

333. Ob die Kindergrundsicherung das erklärte **Ziel erreichen kann, die Armutsgefährdung bei Kindern reduzieren**, und inwiefern es zu Zielkonflikten mit der Finanzierbarkeit und Verbesserung der Erwerbsanreize kommt, **hängt maßgeblich von ihrer Ausgestaltung ab**. So lässt sich das Ziel der Bekämpfung von Armutsgefährdung bei möglichst geringer Belastung der öffentlichen Haushalte erreichen, wenn der Zusatzbetrag nur den Familien zusteht, die ohne weitere Leistungen armutsgefährdet wären (Blömer et al., 2021b). Der Transferentzug bei Auslaufen des Zusatzbetrags würde jedoch die Grenzbelastung des Einkommens erhöhen. Daher kann es zu negativen Erwerbsanreizen kommen.

Im Allgemeinen fallen die **negativen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung bei geringerer Transferentzugsrate und höherem Freibetrag schwächer** aus als bei höherer Transferentzugsrate und niedrigem Freibetrag (Blömer et al., 2021b).

334. **Alternativ zu einer geringeren Transferentzugsrate kann der Garantiebetrag erhöht und der Zusatzbetrag im Gegenzug reduziert** werden. Dies würde die Grenzbelastung beim Auslaufen des Zusatzbetrags reduzieren und Alleinerziehende sowie Familien mit kleinen und mittleren Einkommen stärker entlasten (Breuer, 2018). Da sich die Summe aus Garantie- und Zusatzbetrag für diejenigen, die den Zusatzbetrag weiterhin erhalten, nicht erhöht, hat dies – je nach Ausgestaltung des Transferentzugs – kaum Auswirkungen auf die Armutsgefährdung, wenn die Armutsgefährdungsgrenze für die meisten Haushalte überschritten wird, bevor der Zusatzbetrag ausläuft. Insofern besteht bei der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung ein Zielkonflikt. Der Zusatzbetrag kann die Armuts-

gefährdung von Kindern mit verhältnismäßig geringem Finanzierungsaufwand reduzieren, jedoch auf Kosten negativer Beschäftigungseffekte. Der Garantiebetrag kann die negativen Beschäftigungseffekte reduzieren, **belastet die öffentlichen Haushalte** jedoch stärker.

335. Die von der Bundesregierung beschlossene **Kindergrundsicherung** sieht eine gebündelte Leistung und die Zusammenfassung verschiedener Verwaltungen für alle Kinder vor. Das kann Verwaltungskosten reduzieren. Die Abtrennung der Leistungen für Kinder von den Grundsicherungsleistungen für ihre Eltern schafft allerdings eine neue Schnittstelle im Transfersystem, die die Verwaltungskosten erhöhen könnte. Allerdings kann die Zuständigkeit des neuen Familienservices den **Stigmatisierungseffekt verringern und damit die Inanspruchnahme der Leistungen für Kinder erhöhen**. Eine **Reduktion der Armutsgefährdungsquote** für Kinder ist damit **möglich**. Die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Vereinfachung der Grundsicherung kann äquivalent als zusammengefasste Transferleistung für Erwachsene gesehen werden, die kompatibel mit der Kindergrundsicherung ist. Die Kindergrundsicherung könnte darauf bezüglich ihrer Höhe und des einkommensabhängigen Abschmelzens eng abgestimmt werden. Die weitere Digitalisierung der Verwaltung im Bereich der Grundsicherung für Erwachsene und für Kinder dürfte zur Entbürokratisierung beitragen und Verwaltungsprozesse vereinfachen.

Ehegattensplitting reformieren

336. Frauen sind deutlich häufiger armutsgefährdet als Männer. Dies gilt insbesondere dann, wenn Kinder im Haushalt leben. [↘ ZIFFER 306](#) **Frauen beteiligen sich in Partnerschaften immer noch weniger am Erwerbsleben als Männer**, um sich um die Haushaltsführung, Kinder oder andere Verwandte zu kümmern. [↘ ZIFFER 345](#) Besonders hoch ist die Armutsgefährdung für alleinerziehende Frauen. Mit 58 % ist sie deutlich überdurchschnittlich. [↘ ZIFFER 306](#) Durch die geringere Berufserfahrung und fehlende Weiterqualifikationen während der Ehe ist das Einkommenspotenzial der Zweitverdienenden im Fall einer Scheidung dauerhaft geringer (Beznoska et al., 2019, S. 25; Foerster, 2022).
337. Eine **wesentliche Option, um die Armutsgefährdung von Frauen zu reduzieren**, ist daher die Ausweitung der **Attraktivität der eigenen Erwerbsarbeit**. [↘ ZIFFERN 345 FF.](#) Eine **Reform des Ehegattensplittings** kann die Anreize zur Erwerbsarbeit erhöhen, indem die **Grenzsteuerbelastung der Zweitverdienenden** – in der Regel nach wie vor Frauen – **reduziert wird**. [↘ PLUSTEXT 16](#) Regelungen zu Minijobs und zur beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartner oder -partnerin in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung beeinträchtigen die Erwerbsanreize ebenfalls. Insbesondere in Interaktion mit dem Ehegattensplitting können sie Frauen von einer Ausweitung der Erwerbsarbeit abhalten (Blömer und Peichl, 2020; Blömer et al., 2021a; JG 2021 Ziffern 317 ff.).



➤ PLUSTEXT 16

Hintergrund: Wirkung des aktuellen Ehegattensplittings

Beim aktuellen Ehegattensplitting werden **beide Bruttoeinkommen des Paares zusammengenommen und durch zwei geteilt**. Auf die beiden Hälften wird jeweils der Grundtarif der Einkommensteuer angewendet. Hat ein Paar beispielsweise zwei zu versteuernde Jahreseinkommen, 100 000 und 20 000 Euro, dann werden zweimal 60 000 Euro besteuert. (Dabei handelt es sich um eine vereinfachende Annahme. Tatsächlich wird bereits das Bruttoeinkommen geteilt. Durch verschiedene absetzbare Ausgaben kann das zu versteuernde Einkommen dann variieren.) Das ergibt jeweils zweimal 15 242 Euro Steuerlast, also insgesamt 30 484 Euro. Würde anstatt des Ehegattensplittings die Individualbesteuerung angewendet, so wären auf die 100 000 Euro Steuern in Höhe von 33 750 Euro (inklusive Solidaritätszuschlag) und auf die 20 000 Euro Steuern von 1 956 Euro zu entrichten, woraus sich eine Steuerzahlung von 35 706 Euro ergäbe. Der Steuervorteil durch das Ehegattensplitting beträgt somit etwa 5 000 Euro. Würden beide Personen gleich viel, also 60 000 Euro Einkommen erzielen, so gäbe es keinen Unterschied zwischen Individualbesteuerung und Ehegattensplitting. Durch die gleichmäßige Berücksichtigung beider Einkommen wird für beide Personen auch der Grundfreibetrag angewendet, selbst wenn eine Person kein Einkommen erzielt. Der **Ehegattensplittingvorteil entsteht lediglich bei ungleichen Einkommen und aufgrund des progressiven Verlaufs des Einkommensteuertarifs**. Je ungleicher die Bruttoeinkommen, desto höher der Splittingvorteil. Während beim Ehegattensplitting die hohe Grenzsteuerbelastung des Erstverdienenden deutlich reduziert wird (im Beispiel wird anstatt des tariflichen Grenzsteuersatzes für 100 000 Euro nur derjenige für 60 000 Euro angewendet), steigt die des Zweitverdienenden deutlich an (anstatt des tariflichen Grenzsteuersatzes für 20 000 Euro wird derjenige für 60 000 Euro angewendet). **Für die zweitverdienende Person bleibt somit im Vergleich zur Individualbesteuerung weniger von einem zusätzlich verdienten Euro übrig, was die Erwerbsanreize vermindert.** ➤ TABELLE 21

338. Für das Ehegattensplitting werden seit Jahren **verschiedene Reformoptionen** diskutiert (JG 2021 Kasten 22). Dabei unterliegen mögliche Ausgestaltungen der Ehegattenbesteuerung verfassungsrechtlichen Einschränkungen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1957 entschieden, dass Ehepaare gegenüber unverheirateten Paaren steuerlich nicht schlechter gestellt werden dürfen (BVerfG, 1957). Auch eine **reine Individualbesteuerung ist nicht möglich, da** mindestens das **Existenzminimum beider Ehegatten bzw. die Unterhaltsverpflichtungen steuerbefreit sein müssen** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018, S. 30; JG 2013 Ziffer 639). Die Individualbesteuerung dient jedoch häufig als gedanklicher Vergleichsmaßstab zur Analyse der Effekte anderer Reformoptionen (Beznoska et al., 2019; Bach et al., 2020; Blömer und Peichl, 2023). Blömer und Peichl (2023) haben für den Sachverständigenrat verschiedene Reformvarianten für das Ehegattensplitting in einem Mikrosimulationsmodell simuliert und die Auswirkungen auf Erwerbsanreize, Ungleichheits- und **Armutsgefährdungsmaße** sowie die öffentlichen Haushalte analysiert.
339. Eine häufig diskutierte Reformoption ist das **Realsplitting**. Diese Reformoption wird unter anderem von der Sachverständigenkommission des aktuellen Fami-

lienberichts favorisiert (Fuest und Peichl, 2020; BMFSFJ, 2021). Beim Realsplitting **kann das Ehepaar einen jeweiligen Freibetrag steeroptimal frei aufteilen**. So können diese bei dem Partner mit dem höheren Einkommen genutzt werden, was zu einer stärkeren Entlastung des Gesamteinkommens des Paares führt. Dieser maximal übertragbare Freibetrag kann beispielsweise dem Grundfreibetrag entsprechen. In alternativen Versionen können Beträge in Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen zwischen den Ehepartnern aufgeteilt werden (Spangenberg, 2016; JG 2021 Kasten 22). Insgesamt handelt es sich beim Realsplitting faktisch um eine Begrenzung des aktuellen Ehegattensplittings. Insbesondere für Bezieherinnen und Bezieher höherer Einkommen ergibt sich dadurch eine höhere Steuerbelastung, wodurch die Steuereinnahmen für den Staat insgesamt etwas steigen. [↘ TABELLE 21](#) Die vorhergesagte Arbeitsmarktpartizipation steigt dementsprechend leicht um 15 000 Vollzeitäquivalente [↘ GLOSSAR](#) an. Gemessen an den negativen Arbeitsangebotseffekten des aktuellen Splittings von 109 000 Vollzeitäquivalenten im Vergleich zur Individualbesteuerung ist dies jedoch sehr wenig. [↘ TABELLE 21](#)

340. Eine weitere Reformvariante sieht einen **Ehezusatzfreibetrag** vor. Auch diese Variante baut grundsätzlich auf der Individualbesteuerung auf, **gewährt dem Ehepaar aber neben den jeweiligen Grundfreibeträgen einen dritten Freibetrag**. Von diesem dritten Freibetrag würden auch Paare mit gleichem Einkommen profitieren. **In der Variante „ungeminderter Zusatzfreibetrag“ kann dieser beliebig aufgeteilt werden** (Beznoska et al., 2019). In der Variante „abschmelzender Zusatzfreibetrag“ schmilzt er mit steigendem Einkommen der zweitverdienenden Person ab (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018). Beim ungeminderten Zusatzfreibetrag würde die Grenzbelastung des oder der Zweitverdienenden nie höher sein als bei Unverheirateten. In der Variante mit abschmelzendem Zusatzfreibetrag ist die Grenzbelastung für die Zweitverdienerin oder den Zweitverdiener höher als für einen unverheirateten Single, jedoch weniger stark als in der Variante mit übertragbarem Grundfreibetrag. Die Variante des ungeminderten Zusatzfreibetrags hat zwar mit 185 000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten die höchsten Erwerbsanreizeffekte, jedoch dürfte sie im Gegensatz zu den anderen Varianten zu spürbaren Steuermindereinnahmen in Höhe von 4 Mrd Euro im Vergleich zum Status quo führen. [↘ TABELLE 21](#) Zudem würden im Vergleich zu den anderen Varianten die oberen Einkommensdezile mit einem höheren Haushaltseinkommen profitieren (Blömer und Peichl, 2023). Die Variante des abschmelzenden Ehezusatzfreibetrags geht dagegen mit höheren Steuereinnahmen für den Staat (5,5 Mrd Euro), aber deutlich geringeren Erwerbsanreizen (41 000 Vollzeitäquivalente) einher. In dieser Variante muss berücksichtigt werden, dass zwar der Steuertarif progressiv bleibt, die ausgleichende progressive Wirkung der Abzugsfähigkeit jedoch reduziert wird. Unklar ist, ob dies verfassungsrechtlich problematisch sein könnte. [↘ ZIFFER 342](#) In Bezug auf die vielfältigen Reformoptionen zwischen Ehegattensplitting und Individualbesteuerung kommt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2018, S. 5) jedoch zu der Einschätzung, dass „das Verfassungsrecht im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit alternativer Modelle weniger restriktiv [ist], als vielfach unterstellt wird“.

341. Ein neuerer **Reformvorschlag des Internationalen Währungsfonds** (IWF, 2019) setzt ebenfalls bei der **Individualbesteuerung** an. Im Gegensatz zum jetzigen System wird kein Freibetrag von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen, sondern ein **Steuerabzug von der Steuerschuld** gewährt. Die Höhe dieses Steuerabzugs orientiert sich an der Steuerlast, die eine einzeln veranlagte Person auf das Existenzminimum eines Paares beim Eingangssteuersatz zahlen müsste. Bei 17 969 Euro im Jahr 2023 müsste eine allein veranlagte Person 1 446 Euro Steuern zahlen. Dieser Betrag würde direkt von der Steuerschuld abgezogen und damit das steuerliche Existenzminimum mit einem einheitlichen Betrag sichern.

Hierdurch würden sich im Vergleich der Reformvarianten und zum Status quo starke Arbeitsangebotseffekte (zusätzlich 143 000 Vollzeitäquivalente) und hohe

↘ TABELLE 21

Auswirkungen verschiedener Reformationen für das Ehegattensplitting¹

		Individual- besteuerung	Real- splitting ²	Unge- minderter Ehezusatz- freibetrag ³	Ab- nehmender Ehezusatz- freibetrag ⁴	Steuer- abzug ⁵
Arbeitsmarktpartizipation⁶						
Gesamt	Tausend Personen	95	21	154	60	133
	%	0,25	0,05	0,40	0,16	0,35
Frauen	Tausend Personen	102	21	122	48	114
	%	0,54	0,11	0,65	0,26	0,61
Männer	Tausend Personen	- 6	0	32	11	19
	%	- 0,03	0,00	0,16	0,06	0,10
Vollzeitäquivalente (VZÄ)⁷						
Gesamt	Tausend VZÄ	109	15	185	41	143
	%	0,31	0,04	0,52	0,12	0,40
Frauen	Tausend VZÄ	138	26	164	49	148
	%	0,89	0,17	1,06	0,32	0,95
Männer	Tausend VZÄ	- 29	- 11	21	- 8	- 5
	%	- 0,14	- 0,05	0,11	- 0,04	- 0,02
Fiskalische Effekte in Mrd Euro⁸		27,6	6,9	- 4,0	5,5	7,7

1 – Die Tabelle weist die Veränderung im Vergleich zum Status quo aus. 2 – Mit einem übertragbaren Höchstbetrag in Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen von 13 805 Euro. 3 – In Höhe von 7 061 Euro bei ansonsten grundsätzlicher Individualbesteuerung. Der Betrag berechnet sich für das Jahr 2023 als Existenzminimum Paare abzüglich Grundfreibetrag = 17 969 – 10 908 Euro (IWF, 2019). 4 – In Anlehnung an Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2018). Die Grenze, bis zu welcher der Ehezusatzfreibetrag prinzipiell ausgezahlt wird, um den Faktor 10 908/9 000 auf 49 159 Euro erhöht (vgl. auch die Anpassung bei Bach et al. (2020), Blömer et al. (2021a), Blömer und Peichl (2023)). 5 – Ungeminderte Steuergutschrift für Ehepaare in Höhe von 1 446 Euro bei ansonsten grundsätzlicher Individualbesteuerung. Der Betrag errechnet sich als tarifliche Einkommensteuerlast eines Alleinstehenden bei einem zu versteuernden Einkommen von 17 969 Euro. Die Steuergutschrift wird der Summe der Einkommensteuerlast beider Partner gegenübergestellt. Es gibt dabei keine Auszahlung einer negativen Steuerschuld. Als Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag gilt weiterhin die ungeminderte Einkommensteuer ohne Berücksichtigung der Steuergutschrift. 6 – Gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. 7 – Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. 8 – Unter Berücksichtigung von Änderungen des Arbeitsangebots aufgrund von Verhaltensanpassungen. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des gesamtstaatlichen Budgets.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
© Sachverständigenrat | 23-341-01

Daten zur Tabelle

zusätzliche Steuereinnahmen (7,7 Mrd Euro) ergeben. Da nicht die Bemessungsgrundlage reduziert, sondern ein fixer Betrag erstattet wird, führt diese Variante nicht zu Entlastungen, die mit dem zu versteuernden Einkommen ansteigen. Diese Reformvariante hat vergleichsweise **starke Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation und die angebotene Arbeitsstundenzahl**, da die steuerliche Grenzbelastung jener der Individualbesteuerung entspräche (JG 2021 Kasten 22). [↘ TABELLE 21](#) Die Arbeitsangebotseffekte sind daher ähnlich denen der reinen Individualbesteuerung, die verfassungsrechtlich allerdings nicht möglich ist. Die **Steuermehreinnahmen** wären mit 7,7 Mrd Euro höher als beim Realsplitting. Diese Mehreinnahmen würden insbesondere bei Ehepaaren mit hohen Einkommen und bei Ehepaaren mit nur einer verdienenden Person erzielt.

342. Ein Nachteil dieser Reformoption liegt in erheblichen **verfassungsrechtlichen Risiken der Individualbesteuerung mit Steuerabzug**. So erscheint es fraglich, ob ein Steuerabzug, der der Steuerlast auf das Existenzminimum eines Singles zum Eingangssteuersatz entspricht, mit der verfassungsrechtlichen Auflage kompatibel ist, dass mindestens das Existenzminimum des Paares von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden muss. Diese Reformvariante entspricht zumindest nicht der aktuellen Steuersystematik. So ist der Einkommensteuertarif progressiv gestaltet, und auch sonstige Steuerentlastungen, insbesondere Abzüge von der Bemessungsgrundlage, folgen dieser Progression. Würde man den Steuerabzugsbetrag so hoch ansetzen, dass Spitzensteuersatzzahlende keinen finanziellen Nachteil haben, wären hohe Steuerausfälle für den Staat zu erwarten.
343. Der **Gini-Koeffizient sinkt je nach Reformvariante** um 0,1 bis 0,3 Prozentpunkte (Blömer und Peichl, 2023), da alle Reformvarianten eine Begrenzung des Splittingvorteils vorsehen und dadurch höhere Einkommensgruppen relativ etwas schlechter gestellt werden. Beim Realsplitting sinkt das verfügbare Haushaltseinkommen in allen Einkommensdezilen. Beim abnehmenden Ehezusatzfreibetrag und dem Steuerabzug ist dieser Rückgang auf die oberen drei Dezile beschränkt, während die Einkommensdezile 3 bis 6 am stärksten profitieren. Beim ungeminderten Ehezusatzfreibetrag sinkt nur das verfügbare Haushaltseinkommen im obersten Dezil geringfügig, während die Dezile 3 bis 9 deutlich mehr Haushaltseinkommen zur Verfügung haben. Die **Armutsgefährdungsquote steigt**, vor allem in den drei Varianten mit den höchsten Erwerbsanreizeffekten (ungeminderter Ehezusatzfreibetrag, abnehmender Ehezusatzfreibetrag und dem Steuerabzug: um 0,71, 0,31 bzw. 0,38 Prozentpunkte), da mehr Menschen in Arbeit kommen, wodurch die Armutsgefährdungsschwelle steigt. Mit fixer Armutsgefährdungsschwelle würde die Armutsgefährdungsquote dagegen leicht sinken (–0,05, –0,06 und –0,01 Prozentpunkte) (Blömer und Peichl, 2023).
344. **Mittels verschiedener Reformoptionen für das Ehegattensplitting lassen sich positive Arbeitsangebotseffekte erzielen**. Die stärksten Erwerbsanreizeffekte bietet die Variante des ungeminderten Ehezusatzfreibetrags, die rechtlich unproblematisch sein dürfte, jedoch mit Steuerausfällen einhergeht. Ebenfalls sehr hohe Erwerbsanreize und zudem deutliche Steuermehreinnahmen bietet die Steuerabzugsvariante, bei der jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Der abnehmende Ehezusatzfreibetrag führt zu deutlich

geringeren Erwerbsanreizen und etwas kleineren Steuereinnahmen, könnte verfassungsrechtlich jedoch weniger problematisch sein (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2018). Die Variante des Realsplittings geht mit den geringsten Effekten auf Erwerbsanreize und Steuereinnahmen einher.

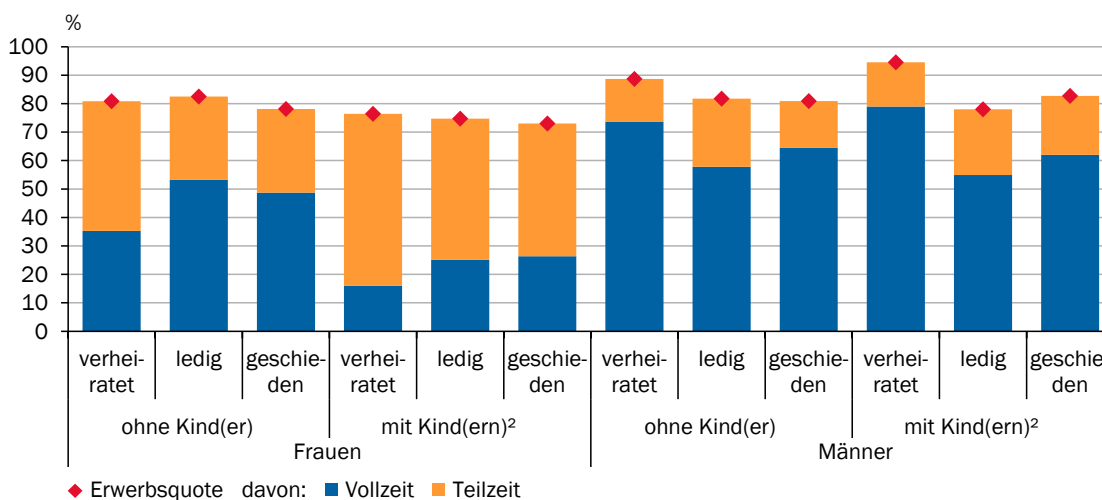
2. Erwerbsmöglichkeiten stärken

Kinderbetreuungsmöglichkeiten ausbauen

345. Die Erwerbstätigenquote von Frauen steigt zwar seit Jahren und nähert sich derjenigen von Männern an (Lembcke et al., 2021), gleichzeitig ist die Teilzeitquote noch immer deutlich höher als die der Männer. **Besonders hoch ist die Teilzeitquote bei Frauen mit Kindern.** [↪ ABBILDUNG 105](#) Der Gender Care Gap misst, wie viel Zeit Frauen im Vergleich zu Männern zusätzlich für unbezahlte Sorgearbeit, etwa Kinderbetreuung und Hausarbeit, aufbringen. **Frauen wenden in Partnerschaften rund 52 % mehr Zeit als Männer für Care-Arbeit auf** (BMFSFJ, 2017). In Paaren mit Kindern wenden sie sogar rund 83 % mehr Zeit für diese Aufgaben auf. Damit leisten Frauen insbesondere aufgrund der Kinderbetreuung täglich im Durchschnitt 2 Stunden und 30 Minuten mehr Care-Arbeit als Männer. **Bessere Kinderbetreuungsangebote könnten die notwendige Zeit für Care-Arbeit in der Familie reduzieren.** Dann könnten Frauen in größerem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen, Karrierechancen besser wahrnehmen und ein höheres Einkommen erzielen (JG 2021 Ziffer 290). Zudem würde insbesondere für alleinerziehende Frauen die Erwerbsarbeit erleichtert.

↪ ABBILDUNG 105

Erwerbs- und Teilzeitquoten nach Geschlecht und Familienstand¹



1 – Anteil der jeweiligen Personengruppe in Erwerbsarbeit bzw. in Teilzeit. Bei den Ledigen und Geschiedenen sind Lebensformen mit weiteren Erwachsenen im Haushalt enthalten. 2 – Haushalt mit Kind(ern) unter 14 Jahren.

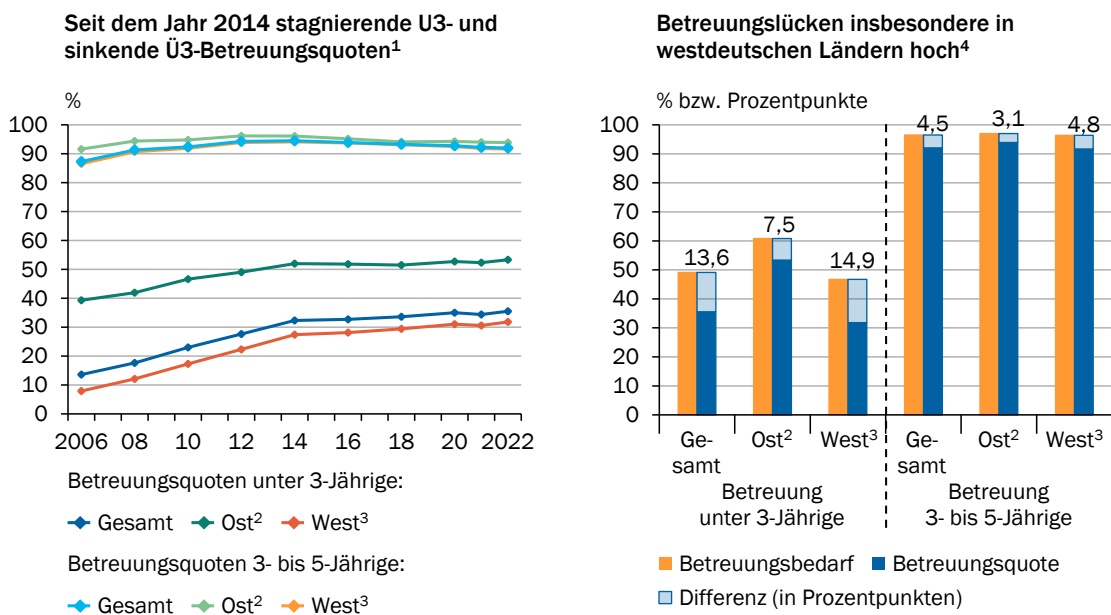
Quellen: SOEP v37, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-334-01

Daten zur Abbildung

346. Fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten verhindern eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, was für diese zu einem geringeren Lebenseinkommen führt (Brändle et al., 2022). Die **Differenz zwischen Betreuungsquote und Betreuungsbedarf für Kinder unter 3 Jahren**, die Betreuungslücke, lag im Jahr 2022 in Deutschland bei 13,6 Prozentpunkten, was etwa 321 300 Betreuungsplätzen entspricht. [ABBILDUNG 106 RECHTS](#) Regional ergeben sich deutliche Unterschiede – so liegt die Lücke in ostdeutschen Ländern bei 7,5 Prozentpunkten und in westdeutschen Ländern bei 14,9 Prozentpunkten (BMFSFJ, 2023b). Trotz des seit August 2013 existierenden **Rechtsanspruchs** für die Betreuung von Kindern unter 3 Jahren ist die Betreuungsquote in den vergangenen Jahren kaum gestiegen. [ABBILDUNG 106 LINKS](#) Die **Betreuungsquote für 3- bis 5-Jährige** liegt im Jahr 2022 bei 92,0 % und setzt damit einen seit dem Jahr 2013 tendenziell **sinkenden Trend** fort. Dies ist darin begründet, dass zwar immer mehr Kinder betreut werden, jedoch die Anzahl der Kinder in dieser Alterskategorie wächst. Hier wünschen sich 96,5 % der Eltern eine Betreuung für ihr Kind, sodass sich auch hier eine Differenz von 4,5 Prozentpunkten ergibt (BMFSFJ, 2023b). [ABBILDUNG 106 RECHTS](#) Der Unterschied in der Betreuungslücke zwischen Ost- und Westdeutschland beläuft sich für die Gruppe der 3- bis 5-jährigen nur auf 1,7 Prozentpunkte. Eine **deutliche Betreuungslücke** findet sich in der **Ganztagsbetreuung an Grundschulen**. Während sich im Jahr 2022 die Differenz in Ostdeutschland auf 7 Prozentpunkte beläuft (bei einer Betreuungsquote von 83 %), liegt sie in Westdeutschland bei 21 Prozentpunkten (bei einer Betreuungsquote von 48 %).
347. Neben der Anzahl von Kinderbetreuungsplätzen sind die **Qualität sowie die zeitliche Verfügbarkeit der Betreuung entscheidend** (Rainer et al., 2011;

[ABBILDUNG 106](#)

Entwicklung der Kinderbetreuungsquoten in Deutschland



1 – Stichtag im März des jeweiligen Jahres. In den Jahren 2006 bis 2018 Daten im Zweijahresrhythmus, ab dem Jahr 2020 jährliche Daten. 2 – Ostdeutschland mit Berlin. 3 – Westdeutschland. 4 – Stichtag 1. März 2022.

Quelle: BMFSFJ (2023b)

© Sachverständigenrat | 23-288-02

Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013; JG 2021 Ziffern 362 ff.). Zum einen ist die Qualität der Betreuung ein wesentlicher Faktor für einkommensstarke Familien, um institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen (Schmitz et al., 2017). Zum anderen ist sie einer der effektivsten Wege, Chancengleichheit für Kinder mit unterschiedlichem sozioökonomischen Hintergrund herzustellen (Anderson und Levine, 1999; Gathmann und Sass, 2018; Busse und Gathmann, 2020). Ein wichtiger Faktor ist dabei der Personalschlüssel, also wie viele Kinder durchschnittlich auf eine betreuende Person kommen. Ein besserer Personalschlüssel geht mit einer besseren Entwicklung der Kinder einher (Viernickel und Schwarz, 2009). Während dieser in Westdeutschland im U3-Bereich bei 3,6 Kindern pro betreuender Person und damit nahe am empfohlenen Personalschlüssel von 3,0 liegt, weicht der Schlüssel in Ostdeutschland mit 5,7 deutlich von dieser Empfehlung ab (Geis-Thöne, 2020; Bock-Famulla et al., 2021). Insgesamt besteht weiterhin Verbesserungspotenzial in der Kinderbetreuung (JG 2021 Ziffern 362 ff.). **Es gilt daher, den quantitativen und qualitativen Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen weiter voranzutreiben.** Hierzu gehört insbesondere die zeitliche Abstimmung der Betreuungsmöglichkeiten mit den Arbeitszeiten der Eltern. Eine Teilzeitbetreuung führt kaum zu einer Vollzeiterwerbstätigkeit beider Partner (Rainer et al., 2011).

348. Für armutsgefährdete Familien sind beitragsfreie Kinderbetreuungsplätze wichtig, damit für die Eltern die Möglichkeit zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit besteht und Kinder nicht aus finanziellen Gründen von der Betreuung ausgeschlossen sind. Für einkommensschwache Haushalte wiegen die Kosten der Kinderbetreuung relativ schwerer (Spieß, 2022). Familien mit Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze zahlen 8,8 % ihres Haushaltsnettoeinkommens für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen, während Familien mit Einkommen oberhalb der Armutsgefährdungsschwelle nur 5,2 % aufbringen müssen (Bertelsmann Stiftung, 2018). Gleichzeitig weisen einkommensstarke Familien für eine gute Betreuung durchaus eine hohe Zahlungsbereitschaft auf, sodass eine flächendeckend einkommensunabhängige unentgeltliche Bereitstellung von Betreuungsplätzen wenig ratsam wäre (Lembcke et al., 2021).

349. Verschiedene empirische Studien legen nahe, dass **durch den Ausbau von institutionellen Betreuungsangeboten die Erwerbstätigkeit von Müttern** im vergangenen Jahrzehnt **deutlich gestiegen ist** (Rainer et al., 2011; Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013; Zoch und Hondralis, 2017; Müller und Wrohlich, 2020; Zoch, 2020; Neuberger et al., 2022). Das zwischen den Jahren 2013 und 2015 gezahlte **Betreuungsgeld wirkte diesem Anstieg kurzfristig entgegen.** Es war eine familienbezogene Leistung, die für die private Betreuung von zwei- bis dreijährigen Kindern außerhalb der öffentlichen Kinderbetreuung geleistet wurde. Nach der Abschaffung auf Bundesebene wurden auf Landesebene in Bayern, Thüringen und Sachsen ähnliche, teilweise bereits länger bestehende, Leistungen fortgeführt. Empirische Studien zu ähnlichen Leistungen in anderen Ländern deuten darauf hin, dass solche Leistungen die Erwerbsbeteiligung von Müttern reduzieren und die Einkommensschere zwischen Frauen und Männern verstärken (Rønsen, 2009; Hardoy und Schøne, 2010; Rønsen und Kitterød, 2010; Bungum und Kvande, 2013; Lembcke et al., 2021). Die dadurch geringere

Erwerbsbeteiligung erhöht langfristig die Wahrscheinlichkeit, dass die betroffenen Frauen in Armutsgefährdung geraten.

Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen fördern

350. Weiterbildung erstreckt sich vom selbständigen informellen Lernen über nicht-formale Bildungsaktivitäten bis zur formalen Bildung (JG 2022 Ziffern 369 ff.). **Die Teilnahme an Weiterbildungen hat positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktchancen der teilnehmenden Personen**, was der Armutsgefährdung entgegenwirken kann. So führt Weiterbildung zu höheren Löhnen (Könings und Vanormelingen, 2015; Adriaans et al., 2019; Ruhose et al., 2019; Dauth, 2020; Bönke et al., 2022), erhöht die Wahrscheinlichkeit, nach einer Entlassung wieder beschäftigt zu werden (Schmidpeter und Winter-Ebmer, 2021) und kann beim Wechsel aus vom Strukturwandel bedrohten Arbeitsplätzen helfen (Nedelkoska und Quintini, 2018; Tamm, 2018).
351. Zur **Förderung der Weiterbildung** sollten **finanzielle Anreize** und **günstige Rahmenbedingungen** gesetzt werden. So sollten indirekte Weiterbildungskosten durch Bildungs(teil)zeit und ein individuelles Lernkonto abgedeckt und die Teilnahme an Weiterbildungen durch Prämien gefördert werden (JG 2022 Ziffern 391 ff.). Zudem gilt es, die Weiterbildungsangebote flächendeckend auszubauen. Um eine hohe Inanspruchnahme der Weiterbildungsangebote zu erreichen, sollten Angebote niedrigschwellig sein (Koscheck und Samray, 2018). Arbeitsplatznahe und praxisorientierte Lernprozesse können die Weiterbildungsbeteiligung von Personen, die vor organisiertem Lernen zurückschrecken, zusätzlich erhöhen (Pothmer et al., 2019; OECD, 2021). Ein Beispiel ist die Förderung von Weiterbildungsmentorinnen und -mentoren. Betriebliche Vertrauensleute versuchen durch niedrigschwellige Ansprache und arbeitsplatzbezogene Beratung insbesondere Arbeitnehmende mit negativen Bildungserfahrungen sowie Geringqualifizierte zur Weiterbildung anzuregen. Dies soll insbesondere die Weiterbildungsbeteiligung in Unternehmen erhöhen, die besonders durch den technologischen Wandel betroffen sind (BMBF, 2023).

Darüber hinaus können die Grundlagen für lebensbegleitendes Lernen schon im Kita- und Schulsystem geschaffen werden. Die **Digitalisierung an Schulen** kann zur Chancengleichheit im Bildungssystem beitragen (JG 2021 Ziffern 365 ff.). **Sozialarbeit** kann in Form von Beratungs- und Mentorenprogrammen die soziale Mobilität erhöhen. Insbesondere können **Tutorenprogramme** für Kinder und Jugendliche die Bildungschancen steigern (Levine, 2014). Mit dem Programm „Aktion zusammen wachsen“ regt etwa das BMFSFJ bürgerschaftliches Engagement bei der Unterstützung von zugewanderten Kindern und Jugendlichen an (BMFSFJ, 2020).

352. Für zugewanderte Personen bestehen häufig trotz vorhandener Berufsqualifikation Hemmnisse zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit. So können Sprachbarrieren durch **Sprach- und Integrationskurse** reduziert werden. Allgemeine Sprachkurse sowie Berufssprach- und Integrationskurse sind geeignet, die Erwerbstätigkeit positiv zu beeinflussen (Brücker et al., 2020), indem sie die Erwerbsbeteiligungsquote der Teilnehmenden erhöhen (Lang, 2022) und zusätzlich die zu

erwartenden Gehälter steigern (Chiswick und Miller, 2015). Darüber hinaus könnte ein Abbau von Gleichwertigkeitsprüfungen es zugewanderten Personen schneller ermöglichen, Erwerbsarbeit aufzunehmen und ihrer Qualifikation entsprechend zu arbeiten (JG 2022 Ziffer 454).

353. **Gesundheitsfördernde Maßnahmen** können die Gesundheitslage der Menschen verbessern und zudem die Möglichkeit zur **dauerhaften Reintegration in den Arbeitsmarkt erhöhen**. Arbeitslose leiden öfter an psychischen und physischen Krankheiten als vergleichbare Erwerbspersonen (Kroll et al., 2016) und sind häufiger armutsgefährdet. ↘ ZIFFER 305 Da sie nicht durch Präventionsmaßnahmen über traditionelle Wege wie Schulen oder Betriebe erreicht werden können, ist eine Verbindung von Gesundheits- und Weiterbildungsmaßnahmen oder eine Einbettung von gesundheitsfördernden Maßnahmen in kommunale Gemeinwesenarbeit oder in den Arbeitsplatz zu empfehlen (Hollederer, 2021).

3. Direktzahlungen an Haushalte ermöglichen

354. Ein **Direktzahlungsmechanismus, der alle Haushalte in Deutschland erreicht**, würde den wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumentenkasten um ein schnell einsetzbares, effektives und potenziell effizientes Mittel erweitern. Direktzahlungen sind Eingriffen in das Steuer- oder Preissystem oft vorzuziehen, da sie richtig ausgestaltet die Knappheitssignale von Preisen nicht verzerren und somit **Fehlanreize vermeiden** können. Beispielsweise gingen energiepreissenkende Instrumente in der Energiekrise, wie etwa die temporäre Senkung der Energiesteuer auf Treibstoffe (Tankrabatt), mit dem unerwünschten Anreiz einher, mehr Energie zu nutzen. Zwar besteht bei Direktzahlungen ein Einkommenseffekt. Dieser hat aber bei einer angemessenen Dimensionierung deutlich geringere Auswirkungen auf die Nachfrage als der durch relative Preisänderungen erzeugte Substitutionseffekt von relativ verteuerten zu relativ vergünstigten Gütern (Hemmerlé et al., 2023).

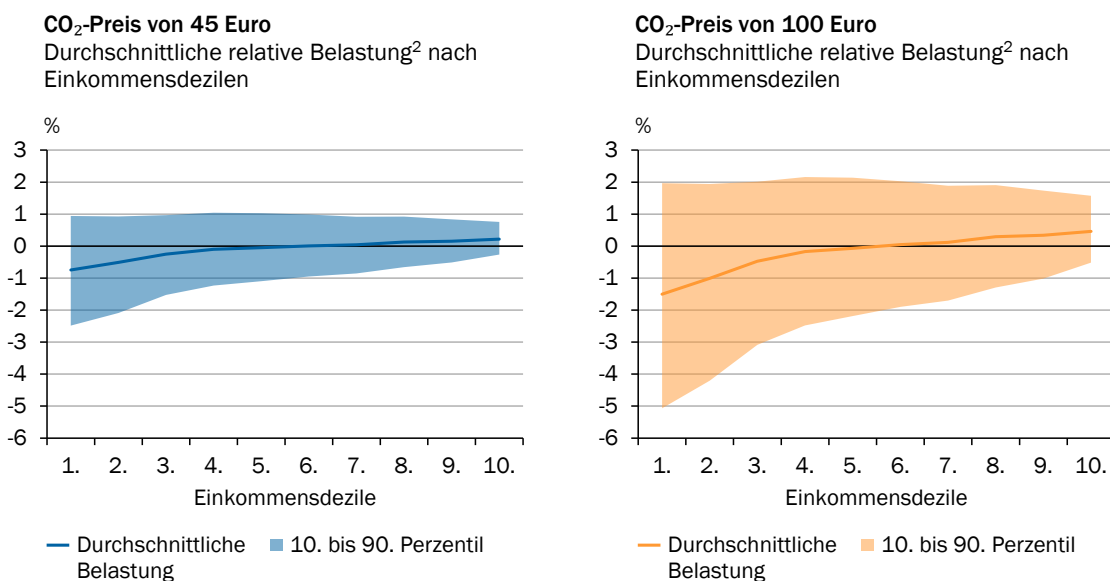
Pauschale Direktzahlungen können zudem eine progressive Verteilungswirkung haben, wenn sie versteuert werden. Außerdem können sie im Gegensatz zu Transferleistungen oder Senkungen der Einkommensteuer im Idealfall alle Personen erreichen, während das bestehende Steuer-Transfer-System aktuell nicht alle Personen erfasst. Für zielgenaue Wirkungen in einzelnen Politikbereichen müsste der Direktzahlungsmechanismus genauso wie alle anderen Entlastungsmaßnahmen mit ausführlichen Datenquellen verknüpft sein. Mittel- bis langfristig wären daher Verknüpfungen des Direktzahlungsmechanismus mit verschiedenen Indikatoren, vor allem einkommensbezogenen Daten, zur Erhöhung der Zielgenauigkeit denkbar. Als dringender erster Schritt sollte das **Instrument jedoch so schnell wie möglich in pauschaler Form pro Kopf für alle Bürgerinnen und Bürger als Klimageld einsetzbar gemacht werden**.

Anwendungsfälle: Kriseninstrument und Klimageld

355. **Direktzahlungen** sind insbesondere für **zwei Anwendungsfälle** im Gespräch. **Zum einen** wären sie eine sinnvolle **Ergänzung staatlicher Instrumente in Krisensituationen**. Das aktuelle soziale Sicherungssystem ist wenig geeignet, um Haushalte kurzfristig zielgenau zu entlasten. Dazu werden zu viele bedürftige Personengruppen von unterschiedlichen Behörden betreut. Zudem können besonders betroffene Personengruppen teilweise nicht identifiziert oder nur schwer finanziell erreicht werden. Beispielsweise wäre in der Energiekrise im vergangenen Jahr angesichts stark und schnell steigender Preise für verschiedene Energieträger ein unbürokratisches und schnelles Entlastungsinstrument in Form von direkten Zahlungen an Haushalte wünschenswert gewesen (JG 2022 Ziffer 194). **In Krisenzeiten** könnten Direktzahlungen zudem **das Vertrauen in** die Handlungsfähigkeit der **Regierung erhöhen** und Entlastungen spürbar machen. Steuersenkungen oder Erhöhungen von Transferleistungen sind dagegen weniger sichtbar und nicht unmittelbar mit dem Entlastungsgrund in Verbindung zu bringen (Carattini et al., 2017; Klenert et al., 2018; Stede et al., 2020). Zukünftig könnten Direktzahlungen als Kriseninstrument zielgenauer ausgerichtet werden, wenn sie mit relevanten Haushaltscharakteristika, wie z. B. Einkommen, verknüpft werden und damit könnten Verteilungen nach dem Gießkannenprinzip reduziert werden.
356. **Zum anderen** können Direktzahlungen genutzt werden, um **Einkommenseffekte**, die mit Steuerungsinstrumenten einhergehen, **auszugleichen**. Dazu zählt **beispielsweise ein Klimageld**, auf dessen Vorteile der Sachverständigenrat genauso wie andere Institutionen seit Längerem hinweist (Kellner et al., 2022; Bach et al., 2023; SG 2019 Ziffern 220 ff.). Ein Klimageld kann die Härten, die mit der regressiven Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung einhergehen, abfedern, indem die Einnahmen aus dem nationalen Emissionshandel in Form eines Klimagelds pauschal an Bürgerinnen und Bürger ausgezahlt werden (SG 2019 Ziffern 220 ff.). Ein Gesamtpaket aus CO₂-Bepreisung und regelmäßigen pauschalen Auszahlungen, d. h. ohne eine einkommensabhängige Differenzierung, würde die unteren Einkommensgruppen relativ stärker entlasten. Eine derartige Rückverteilung dürfte die zunächst regressive Wirkung der CO₂-Bepreisung in eine progressive Verteilungswirkung umkehren (Groß et al., 2022; SG 2019 Ziffer 230). [ABBILDUNG 107](#)
357. Ein bedeutender **Vorteil des Klimagelds als Direktzahlung** liegt in der **Sichtbarkeit und damit** in der möglichen **höheren Akzeptanz** von politischen Maßnahmen, insbesondere im unteren Einkommensbereich. Ein Klimageld würde den Empfangenden mit jeder Überweisung die Entlastung deutlich machen und glaubhaft signalisieren, dass die CO₂-Bepreisung als Steuerungsinstrument zur Verhaltensänderung, nicht aber als zusätzliche Einnahmequelle für den Staat gedacht ist. Beides könnte die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung und damit der Klimapolitik insgesamt erhöhen (Sommer et al., 2022; Kalkuhl et al., 2023). Die Höhe der Zahlung müsste jedoch spürbar sein und dürfte nicht deutlich niedriger ausfallen, als die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung es ermöglichen.

▸ ABBILDUNG 107

Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung in Kombination mit einem pauschalen Klimageld¹



1 – Berechnungen für das Jahr 2018. Es wird ein einheitlicher nationaler CO₂-Preis angestrebt. Der Preis im EU-ETS lag im Februar 2023 bei 100 Euro je Tonne CO₂. Ist ein Konsumgut im EU-ETS erfasst, geht dieses aufgrund des über dem einheitlichen nationalen CO₂-Preises liegenden EU-ETS Preises nicht in die Berechnungen mit ein. Alle Szenarien sind aufkommensneutral. Es wird eine einheitliche Kopfpauschale für Erwachsene und Kinder ausgezahlt. 2 – Belastung in Relation zum Nettoäquivalenzeinkommen.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 Grundfile 3 (AAGSHB), Pothen und Tovar Reaños (2018), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-443-02

[Daten zur Abbildung](#)

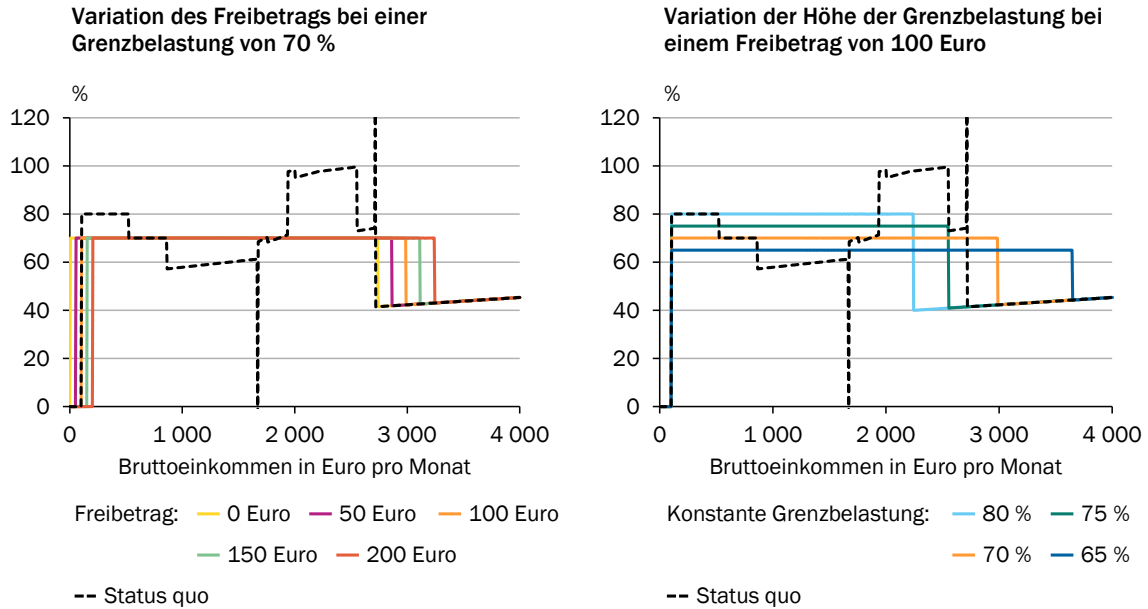
Umsetzung und Ausgestaltung

358. In Deutschland gibt es aktuell kein Instrument, das für Direktzahlungen an private Haushalte geeignet ist. Österreich nutzt ein solches Instrument dagegen bereits als Klimageld (BMK Österreich, 2023). Die **Bundesregierung plant** aktuell die **Umsetzung eines Direktzahlungsinstruments**, bei dem der steuerlichen Identifikationsnummer eine Kontonummer zugeordnet werden soll. **Im Jahr 2025** soll die technische Umsetzung erfolgen (Tagesspiegel, 2023). Lösungen für Menschen ohne Konto müssen noch gefunden werden. In Deutschland sind das weniger als 1 % der Erwachsenen (Demirgüç-Kunt et al., 2022). Denkbar wären Barcodeverfahren oder Barzahlungsschecks, wie sie beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit nutzt (Kellner et al., 2022). Beide Varianten wären zwar kostenintensiv, würden aber nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung genutzt. Offene Fragen zu technischen Details, wie der Auszahlungsbehörde, sollten schnellstmöglich geklärt werden, damit pauschale Direktzahlungen für das Klimageld und als Kriseninstrument umgehend eingesetzt werden können.

ANHANG

▸ ABBILDUNG 108

Reformvarianten mit einer konstanten Grenzbelastung¹



1 – Exemplarische Darstellung für eine alleinerziehende Person mit einem Kind im Alter von fünf Jahren. Es wird eine monatliche Warmmiete von 586 Euro unterstellt. Die Grenzbelastung entspricht dem Anteil eines zusätzlich verdienten Euros, der aufgrund von Transferentzug im Transfersystem, Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen wieder abgezogen wird. Siehe Plustext 14.

Quelle: Blömer und Peichl (2023)
© Sachverständigenrat | 23-480-01

[Daten zur Abbildung](#)

LITERATUR

- [Adriaans, J., S. Bohmann, S. Liebig, M. Priem und D. Richter \(2019\)](#), Einstellungen zu Armut, Reichtum und Verteilung in sozialen Lagen in Deutschland, Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- [Alesina, A. und D. Rodrik \(1994\)](#), Distributive politics and economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 109 (2), 465–490.
- [Anderson, P.M. und P.B. Levine \(1999\)](#), Child care and mothers' employment decisions, NBER Working Paper 7058, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Atkinson, A.B. und E. Marlier \(2010\)](#), Income and living conditions in Europe, hg. von. Europäische Kommission und Eurostat, Eurostat Statistical Books, Publications Office, Luxemburg.
- [Atkinson, A.B., T. Piketty und E. Saez \(2011\)](#), Top incomes in the long run of history, *Journal of Economic Literature* 49 (1), 3–71.
- [BA \(2023\)](#), Merkblatt Kinderzuschlag, Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [Bach, S., H. Buslei, L. Felder und P. Haan \(2023\)](#), Verkehrs- und Wärmewende: CO₂-Bepreisung stärken, Klimageld einführen, Anpassungskosten verringern, *DIW Wochenbericht* 90 (23), 274–280.
- [Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich \(2020\)](#), Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss, *DIW Wochenbericht* 87 (41), 785–794.
- [BBSR \(2015\)](#), Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung, Bonn.
- [Becker, I. und R. Hauser \(2012\)](#), Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier 180, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- [Bell, A., R. Chetty, X. Jaravel, N. Petkova und J. Van Reenen \(2019\)](#), Who becomes an inventor in America? The importance of exposure to innovation, *Quarterly Journal of Economics* 134 (2), 647–713.
- [Bellani, L. et al. \(2019\)](#), Aktuelle und vergangene Entwicklungen sozialer Mobilität im Lichte institutioneller und struktureller Rahmenbedingungen, Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- [Bertelsmann Stiftung \(2018\)](#), ElternZOOM 2018 – Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung, Gütersloh.
- [Beznoska, M., T. Hentze, S. Kochskämper und M. Stockhausen \(2019\)](#), Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland: Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge, *IW-Analyse* 133, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [Biewen, M. \(2001\)](#), Measuring the effects of socio-economic variables on the income distribution: An application to the East German transition process, *Review of Economics and Statistics* 83 (1), 185–190.
- [Blank, F. \(2017\)](#), Das Rentenniveau in der Diskussion, WSI Policy Brief 13, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf.
- [Blömer, M., P. Brandt und A. Peichl \(2021a\)](#), Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem, ifo Forschungsbericht 126, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- [Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl \(2019\)](#), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, ifo Schnelldienst 72 (4), 34–43.
- [Blömer, M., S. Litsche und A. Peichl \(2021b\)](#), Gutachten zum Reformvorschlag „Kindergrundsicherung“, ifo Forschungsbericht 124, ifo Institut.
- [Blömer, M. und A. Peichl \(2023\)](#), Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 04/2023, Wiesbaden.
- [Blömer, M. und A. Peichl \(2020\)](#), Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blömer, M. und A. Peichl (2019), Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem, ifo Forschungsbericht 98, ifo Institut, München.

BMAS (2023a), Bürgergeld: Grundsicherung für Arbeitsuchende – Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), Fragen und Antworten, Ratgeber, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.

BMAS (2023b), Hintergrundinfos zum Bürgergeld, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Buergergeld/Hintergrundinfos-zum-Buergergeld/hintergrundinfos-zum-buergergeld.html>, abgerufen am 3.10.2023.

BMBF (2023), Weiterbildungsmentorinnen und Weiterbildungsmentoren, Bundesministerium für Bildung und Forschung, https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/berufliche-bildung/foerderinitiativen-und-programme/weiterbildungsmentoren/weiterbildungsmentoren_node.html, abgerufen am 19.10.2023.

BMFSFJ (2023a), Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMFSFJ (2023b), Kindertagesbetreuung Kompakt – Ausbaustand und Bedarf 2022, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMFSFJ (2021), Neunter Familienbericht – Eltern sein in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMFSFJ (2020), Aktion zusammen wachsen, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/engagement-staerken/aktion-zusammen-wachsen>, abgerufen am 26.9.2023.

BMFSFJ (2017), Zweiter Gleichstellungsbericht – Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten, Artikel 4BR199, Drucksache 18/12840, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMK Österreich (2023), Klimabonus: So bekommen Sie Ihr Geld, Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, <https://www.klimabonus.gv.at/>, abgerufen am 7.9.2023.

Bock-Famulla, K., A. Münchow, F. Sander, D.P. Akko und J. Schütz (2021), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2021, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bonin, H. et al. (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Prognos AG für das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bonin, H., E. Sommer, H. Stichnoth und F. Buhlmann (2018), Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags, IZA Research Report 85, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Bönke, T., D. Hügle und L. Hammer (2022), Berufsabschluss durch Weiterbildung – Zur Wirksamkeit beruflicher Nachqualifizierung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Brändle, T., P. Kugler und A. Zühlke (2022), Neue Erkenntnisse zum Lebenseinkommen von Berufsausbildung und Hochschulstudium im Vergleich: Die Rolle von Geschlecht und Erwerbsunterbrechungen, IAW-Projektbericht an den Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertag, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen.

Brenke, K. (2018), Armut: vom Elend eines Begriffs, Wirtschaftsdienst 98 (4), 260–266.

Breuer, C. (2018), Ein Grundeinkommen für Kinder, Wirtschaftsdienst 98 (7), 481–488.

Brücker, H., Y. Kosyakova und E. Schuß (2020), Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte, IAB-Kurzbericht 4/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bruckmeier, K., R.T. Riphahn und J. Wiemers (2021), Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data, *Empirical Economics* 61 (3), 1567–1616.

Bruckmeier, K. und J. Wiemers (2018), Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households, *Comparative Economic Studies* 60 (4), 583–604.

Bundesregierung (2023a), Mehr Wohngeld für zwei Millionen Haushalte, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/entlastung-fuer-deutschland/wohngeldreform-2125018>, abgerufen am 3.10.2023.

[Bundesregierung](#) (2023b), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen (Bundeskindergrundsicherungsgesetz - BKG), Berlin, 27. September.

[Bungum](#), B. und E. Kvande (2013), The rise and fall of cash for care in Norway: Changes in the use of child-care policies, *Nordic Journal of Social Research* 4 (1), 31–54.

[Buslei](#), H., J. Geyer und P. Haan (2023), Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2023, Wiesbaden.

[Buslei](#), H., J. Geyer, P. Haan und M. Harnisch (2019), Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme, *FNA-Journal* 4/2019, Forschungsnetzwerk Alterssicherung, Berlin.

[Busse](#), A. und C. Gathmann (2020), Free daycare policies, family choices and child development, *Journal of Economic Behavior and Organization* 179, 240–260.

[BVerfG](#) (2019), Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019, Gerichtsentscheidung 1 BvL 7/16 – Rn. 1-225, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 5. November.

[BVerfG](#) (2010a), Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, Gerichtsentscheidung 1 BvL 1/09 – Rn. 1-220, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 9. Februar.

[BVerfG](#) (2010b), Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 11. März 2010, Gerichtsentscheidung 1 BvR 3163/09 – Rn. 1-10, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 11. März.

[BVerfG](#) (1957), Steuersplitting, Beschluss 1 BvL 4/54, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 17. Januar.

[Carattini](#), S., M. Carvalho und S. Fankhauser (2017), How to make carbon taxes more acceptable, Policy Report, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, London.

[Cerra](#), V., R. Lama und N. Loayza (2021), Links between growth, inequality, and poverty: A survey, IMF Working Paper WP/21/68, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

[Chetty](#), R. et al. (2022), Social capital I: Measurement and associations with economic mobility, *Nature* 608 (7921), 108–121.

[Chetty](#), R. und N. Hendren (2018), The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility II: County-level estimates, *Quarterly Journal of Economics* 133 (3), 1163–1228.

[Chiswick](#), B.R. und P.W. Miller (2015), Chapter 5 – International migration and the economics of language, in: Chiswick, B.R. und P.W. Miller (Hrsg.), *Handbook of the Economics of International Migration*, Bd. 1, North-Holland, Amsterdam und Oxford, 211–269.

[Dauth](#), C. (2020), Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees, *ILR Review* 73 (5), 1147–1184.

[De Courson](#), B. und D. Nettle (2021), Why do inequality and deprivation produce high crime and low trust?, *Scientific Reports* 11 (1), 1937.

[Demirgüç-Kunt](#), A., L. Klapper, D. Singer und S. Ansar (2022), Global Findex Database 2021: Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19, Weltbank, Washington, DC.

[Deutscher Bundestag](#) (2023), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Reichinnek, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/6642, Berlin, 3. Mai.

[DIW Econ](#) (2023), Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut, Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland, Berlin.

[Dodin](#), M., S. Findeisen, L. Henkel, D. Sachs und P. Schuele (2021), Social mobility in Germany, CESifo Working Paper 9200, CESifo Network, München.

[Dorn](#), F., C. Fuest, L. Immel und F. Neumeier (2018), Inequality and extremist voting: Evidence from Germany, Konferenzpapier, VfS Annual Conference 2018: Digital Economy – Session: Voting I, No. F03-V1, Verein für Socialpolitik, Freiburg im Breisgau, 2. September.

[Effertz](#), T., S. Engel, F. Verheyen und R. Linder (2016), The costs and consequences of obesity in Germany: A new approach from a prevalence and life-cycle perspective, *European Journal of Health Economics* 17 (9), 1141–1158.

- Entorf, H. und H. Spengler (2000), Socioeconomic and demographic factors of crime in Germany: Evidence from panel data of the German states, *International Review of Law and Economics* 20 (1), 75–106.
- Eurostat (2022), EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology), abgerufen am 1.9.2023.
- Fajnzylber, P., D. Lederman und N. Loayza (2002), Inequality and violent crime, *Journal of Law and Economics* 45 (1), 1–39.
- Ferreira, I.A., R.M. Gisselquist und F. Tarp (2022), On the impact of inequality on growth, human development, and governance, *International Studies Review* 24 (1), viab058.
- Filomena, M. (2023), Unemployment scarring effects: An overview and meta-analysis of empirical studies, *Italian Economic Journal*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1007/s40797-023-00228-4>.
- Foerster, H. (2022), Untying the knot: How child support and alimony affect couples' decisions and welfare, Arbeitspapier, Boston College.
- Frick, J.R., J. Goebel, M.M. Grabka, O. Groh-Samberg und G.G. Wagner (2007), Zur Erfassung von Einkommen und Vermögen in Haushaltssurveys: Hocheinkommensstichprobe und Vermögensbilanz im SOEP, Data Documentation 19, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Friedrichsen, J., T. König und R. Schmacker (2018), Social image concerns and welfare take-up, *Journal of Public Economics* 168, 174–192.
- Friedrichsen, J. und R. Schmacker (2019), Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen, *DIW Wochenbericht* 86 (26), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 455-461.
- Fuchs-Schündeln, N., D. Krueger und M. Sommer (2010), Inequality trends for Germany in the last two decades: A tale of two countries, *Review of Economic Dynamics* 13 (1), 103–132.
- Fuest, C. und A. Peichl (2020), Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems, *Wirtschaftsdienst* 100 (3), 162–165.
- Gathmann, C. und B. Sass (2018), Taxing childcare: Effects on childcare choices, family labor supply, and children, *Journal of Labor Economics* 36 (3), 665–709.
- Geis-Thöne, W. (2020), Kinderbetreuung: Über 340.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen, *IW-Kurzbericht* 96/2020, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Gould, E.D., B.A. Weinberg und D.B. Mustard (2002), Crime rates and local labor market opportunities in the United States: 1979–1997, *Review of Economics and Statistics* 84 (1), 45–61.
- Grimm, V., C. Groß, T. Marxsen und M. Schwarz (2023), Folgen der Energiekrise: Wie viel Haushalte für Heizung/Warmwasser und Strom zahlen, SVRV Policy Brief, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Berlin.
- Groß, C., V. Grimm und G.G. Wagner (2022), Eine faire CO₂-Bepreisung macht es Verbraucher*innen leicht, sich klimafreundlich zu entscheiden, SVRV Policy Brief, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Berlin.
- Guio, A.-C., D. Gordon, H. Najera und M. Pomati (2017), Revising the EU material deprivation variables: 2017 edition, Eurostat Statistical Working Paper, Statistisches Amt der Europäischen Union, Luxemburg.
- Haan, P. und M. Schaller (2021), Heterogene Lebenserwartung, Forschungsprojekt im Auftrag des Sozialverbands VdK Deutschland, Politikberatung kompakt 171, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Hagenaars, A., K. de Vos und A. Zaidi (1994), Poverty statistics in the late 1980s: Research based on micro-data, Eurostat Study, Statistisches Amt der Europäischen Union, Luxemburg.
- Hardoy, I. und P. Schøne (2010), Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation, *Labour Economics* 17 (6), 963–974.
- Harnisch, M. (2019), Non-take-up of means-tested social benefits in Germany, DIW Berlin Discussion Paper 1793, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Hemmerlé, Y. et al. (2023), Aiming better: Government support for households and firms during the energy crisis, OECD Economic Policy Paper 32, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

- Henger, R. und M. Stockhausen (2022), Gefahr der Energiearmut wächst, IW-Kurzbericht 55, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Berlin.
- Hollederer, A. (2021), Gesundheitsförderung und Arbeitslosigkeit, in: BZgA (Hrsg.), Leitbegriffe der Gesundheitsförderung und Prävention: Glossar zu Konzepten, Strategien und Methoden, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Köln.
- Hundenborn, J. und J. Enderer (2019), Die Neuregelung des Mikrozensus ab 2020, WISTA – Wirtschaft und Statistik 6/2019, 9–17.
- IWF (2019), Tax pressures and reforms options, IMF Country Report 19/214, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC, 25–48.
- Kalkuhl, M. et al. (2023), Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung: Steuer- und fiskalpolitische Aspekte der Energiewende, Ariadne-Kurz Dossier, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.
- Kellner, M. et al. (2022), Analyse: Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage, Ariadne-Analyse, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.
- Kelly, M. (2000), Inequality and crime, Review of Economics and Statistics 82 (4), 530–539.
- Klenert, D. et al. (2018), Making carbon pricing work for citizens, Nature Climate Change 8 (8), 669–677.
- Konings, J. und S. Vanormelingen (2015), The impact of training on productivity and wages: Firm-level evidence, Review of Economics and Statistics 97 (2), 485–497.
- Koscheck, S. und D. Samray (2018), Strategien zur Qualifizierung Bildungsferner aus Anbietersicht, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 47 (1), 25–29.
- Kriekhaus, J., B. Son, N.M. Bellinger und J.M. Wells (2014), Economic inequality and democratic support, Journal of Politics 76 (1), 139–151.
- Kroll, L.E., S. Müters und T. Lampert (2016), Arbeitslosigkeit und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 59 (2), 228–237.
- Kuntz, B., P. Rattay, C. Poethko-Müller, R. Thamm, H. Hölling und T. Lampert (2018a), Soziale Unterschiede im Gesundheitszustand von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2, Journal of Health Monitoring 3 (3), 19–35.
- Kuntz, B., J. Waldhauer, J. Zeiher, J.D. Finger und T. Lampert (2018b), Soziale Unterschiede im Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2, Journal of Health Monitoring 3 (2), 45–63.
- Lampert, T., J. Hoebel und L.E. Kroll (2019), Social differences in mortality and life expectancy in Germany. Current situation and trends, Journal of Health Monitoring 4 (1), 3–13.
- Lang, J. (2022), Employment effects of language training for unemployed immigrants, Journal of Population Economics 35 (2), 719–754.
- Lembcke, F.K., L. Nöh und M. Schwarz (2021), Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden, Arbeitspapier 06/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Levine, P.B. (2014), Designing effective mentoring programs for disadvantaged youth, Supporting disadvantaged youth, Proposal 4, Brookings Institution, The Hamilton Project, Washington, DC.
- Müller, K.-U. et al. (2013), Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, Politikberatung kompakt 73, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Müller, K.-U. und K. Wrohlich (2020), Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare, Labour Economics 62, 101776.
- Nedelkoska, L. und G. Quintini (2018), Automation, skills use and training, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 202, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Neuberger, F., T. Rüttenauer und M. Bujard (2022), Where does public childcare boost female labor force participation? Exploring geographical heterogeneity across Germany 2007–2017, Demographic Research 46 (24), 693–722.
- Niehues, J. (2022), Armut in Deutschland – Einfluss der Coronapandemie noch nicht ablesbar, Wirtschaftsdienst 102 (3), 181–184.

- OECD (2021), Continuing education and training in Germany, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Peichl, A. (2020), Die Macht der Zahlen: Ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Ungleichheit, ifo Schnelldienst 73 (2), 6–9.
- Persson, T. und G. Tabellini (1994), Is inequality harmful for growth?, *American Economic Review* 84 (3), 600–621.
- Pickett, K.E. und R.G. Wilkinson (2015), Income inequality and health: A causal review, *Social Science & Medicine* 128, 316–326.
- Pothen, F. und M.A. Tovar Reaños (2018), The distribution of material footprints in Germany, *Ecological Economics* 153, 237–251.
- Pothmer, B. et al. (2019), Weiterbildung 4.0: Solidarische Lösungen für das lebenslange Lernen im digitalen Zeitalter, böll.brief – Teilhabegesellschaft 8, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Proaño, C.R., J.C. Peña und T. Saalfeld (2022), Inequality, macroeconomic performance and political polarization: a panel analysis of 20 advanced democracies, *Review of Social Economy*, <https://doi.org/10.1080/00346764.2022.2047768>.
- Rainer, H. et al. (2011), Kinderbetreuung, ifo Forschungsbericht 59, ifo Institut, München.
- Rønsen, M. (2009), Long-term effects of cash for childcare on mothers' labour supply, *Labour* 23 (3), 507–533.
- Rønsen, M. und R.H. Kitterød (2010), Chapter 6: Cash-for-care in Norway: Take-up, impacts and consequences for mothers, in: Sipilä, J., K. Repo und T. Rissanen (Hrsg.), *Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 89–108.
- Ruhose, J., S.L. Thomsen und I. Weilage (2019), The benefits of adult learning: Work-related training, social capital, and earnings, *Economics of Education Review* 72, 166–186.
- Schäfer, A. und H. Schwander (2019), 'Don't play if you can't win': Does economic inequality undermine political equality?, *European Political Science Review* 11 (3), 395–413.
- Schmidpeter, B. und R. Winter-Ebmer (2021), Automation, unemployment, and the role of labor market training, *European Economic Review* 137, 103808.
- Schmitz, S., C.K. Spieß und J.F. Stahl (2017), Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen, *DIW Wochenbericht* 84 (41), 889–903.
- Sommer, S., L. Mattauch und M. Pahle (2022), Supporting carbon taxes: The role of fairness, *Ecological Economics* 195, 107359.
- Spangenberg, U. (2016), Das Ehegattensplitting: Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht, GPS-Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Institut für gleichstellungsorientierte Prozesse und Strategien, Berlin.
- Spieß, C.K. (2022), Kita-Ökonomik – eine Perspektive für Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 23 (1), 25–37.
- Statistisches Bundesamt (2018), Arbeitsmarkt auf einen Blick – Deutschland und Europa, Ausgabe 2018, Wiesbaden.
- Stede, J., S. Bach, R. Ismer, K. Meßerschmidt und K. Neuhoff (2020), Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis, Endbericht: Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (fe 3/19), Politikberatung kompakt 155, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Stichnoth, H. et al. (2018), Kommt das Geld bei den Kindern an?, ZEW Gutachten, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Stockhausen, M. und J. Niehues (2020), Ungleichheit(en), ein bekanntes Phänomen?, ifo Schnelldienst 73 (2), 3–6.
- Süß, P. (2020), Regional market income inequality and its impact on crime in Germany: A spatial panel data approach with local spillovers, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240 (4), 387–415.
- Tagesspiegel (2023), Entlastung des CO₂-Preises: Mechanismus zur Auszahlung von „Klimageld“ wohl ab 2025, <https://www.tagesspiegel.de/politik/entlastung-des-co2-preises-mechanismus-zur-auszahlung-von-klimageld-wohl-ab-2025-10292425.html>, abgerufen am 7.9.2023.
- Tamm, M. (2018), Training and changes in job tasks, *Economics of Education Review* 67, 137–147.

[Topuz, S.G. \(2022\)](#), The relationship between income inequality and economic growth: Are transmission channels effective?, *Social Indicators Research* 162 (3), 1177–1231.

[Viernickel, S. und S. Schwarz \(2009\)](#), Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung: Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation, Expertise der Alice Salomon Hochschule, Der Paritätische Gesamtverband, Diakonisches Werk der EKD, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Berlin.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMF \(2023\)](#), Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

[Wissenschaftlicher Beirat beim BMF \(2018\)](#), Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten, Gutachten 02/2018, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

[Zoch, G. \(2020\)](#), Public childcare provision and employment participation of East and West German mothers with different educational backgrounds, *Journal of European Social Policy* 30 (3), 370–385.

[Zoch, G. und I. Hondralis \(2017\)](#), The expansion of low-cost, state-subsidized childcare availability and mothers' return-to-work behaviour in East and West Germany, *European Sociological Review* 33 (5), 693–707.



ALTERUNGSSCHUB UND RENTENREFORMEN

I. Einleitung: Alterung setzt Rentenfinanzen unter Druck

II. Ausgangslage: Finanzierungsprobleme in der Altersvorsorge

1. Aktueller Rechtsstand in der GRV
2. Die Finanzierungssituation der GRV unter geltendem Recht
3. Struktur der Beamtenversorgung

III. Maßnahmen: Reformoptionen für die Gesetzliche Rentenversicherung

1. Steigerung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit
2. Erweiterung des Versichertenkreises
3. Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters
4. Änderungen bei Rentenanpassungen
5. Umverteilung in der GRV
6. Kapitaldeckung als Ergänzung des Rentensystems

IV. Fazit: Bündelung von Maßnahmen sichert Umsetzbarkeit

Eine andere Meinung

Eine andere Meinung

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die Rentenpolitik muss sich dem Zielkonflikt zwischen einer angemessenen Alterssicherung und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit wegen des demografischen Wandels dringend stellen, um eine ständig steigende Belastung jüngerer und künftiger Erwerbspersonen zu verhindern.
- Eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung und eine private Kapitaldeckung reduzieren den Finanzierungsbedarf der GRV, wirken aber erst längerfristig.
- Für kurzfristigere Entlastungen wären weitere Reformen zu bündeln, z. B. Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder Inflationsindexierung von Bestandsrenten, kombiniert mit einer nach Einkommen gestaffelten Rentenberechnung.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Mit dem Renteneintritt der Babyboomer tritt die **demografische Alterung** in eine akute Phase ein. Unter derzeitig geltendem Recht drohen eine **Senkung des Sicherungsniveaus** und ein **starker Anstieg der Beitragssätze der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)**. Auch die steigende Belastung durch die Versorgung von Beamtinnen und Beamten engt den finanziellen Spielraum in den öffentlichen Haushalten zunehmend ein. Zur Bewältigung der ausgeprägten Finanzierungsprobleme der GRV wird keine Einzelmaßnahme ausreichen. Erforderlich ist vielmehr eine Bündelung mehrerer Reformoptionen. In jedem Fall stellen sich Fragen nach der inter- und intragenerationellen Verteilung der demografiebedingten finanziellen Lasten, die die Politik beantworten muss.

Ein **erstes Kernelement einer Reform der GRV** sollte die **Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** sein. Bei einer solchen Verlängerung der Lebensarbeitszeit sollten zielgenaue Härtefallregeln die Rücksichtnahme auf gesundheitlich belastete Versicherte sichern. Der **Ausbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge außerhalb der GRV** stellt ein **zweites Kernelement** dar. Nur so kann die Alterssicherung teilweise von der anhaltend ungünstigen demografischen Entwicklung entkoppelt werden. Beide Reformoptionen würden die Finanzierbarkeit der Rente nachhaltig verbessern, wirken jedoch erst längerfristig. Schon **kurzfristig lassen sich größere Entlastungseffekte** in der GRV durch eine **Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors** oder durch eine reine **Inflationsanpassung von Bestandsrenten** erzielen. Eine Kombination dieser Reformen mit einer nach Einkommen gestaffelten Rentenberechnung (**progressive Rente**) kann **soziale Härten abfedern**. Höhere Zuwanderung und eine höhere Erwerbstätigkeit z. B. von Frauen entlasten die GRV temporär. Eine **Reform der Witwen- und Witwerrente** kann die Erwerbsanreize für Zweitverdienende stärken und die Rentenkasse entlasten.

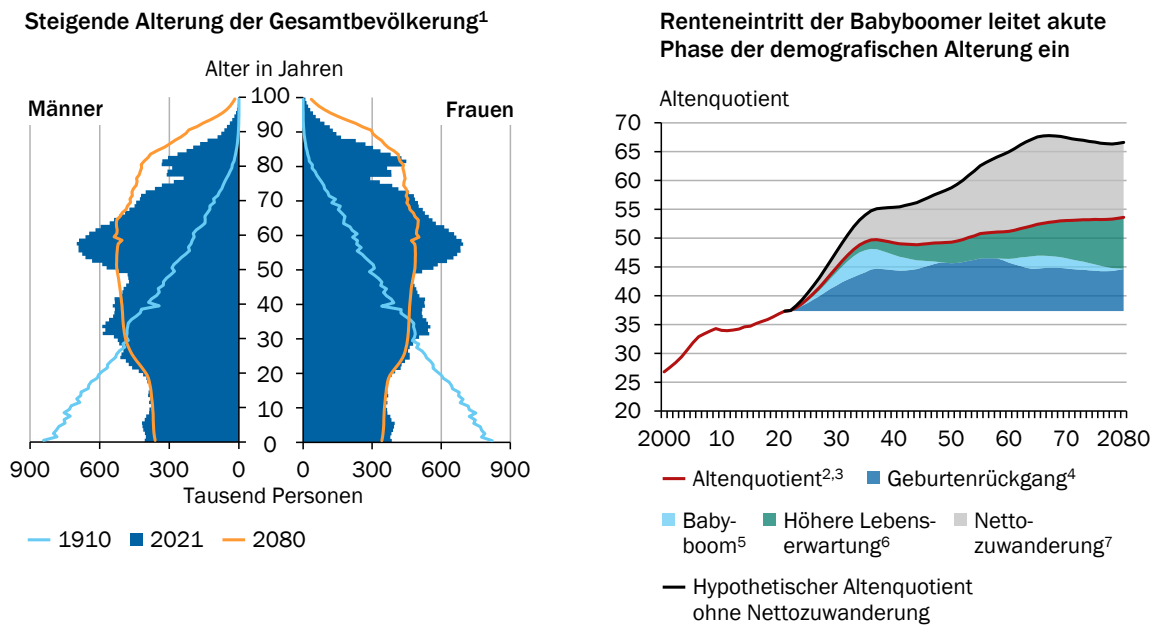
Die **Erweiterung des Versichertenkreises** durch die Einbeziehung von **Beamtinnen und Beamten** in die GRV kann deren Finanzierungsprobleme nicht lösen. Sie hätte aber den Vorteil, dass die Belastungen durch die Beamtenpensionen **transparenter** und **Reformen der GRV immer wirkungsgleich übertragen** werden. Eine **Versicherungspflicht für Selbständige** mit Wahlfreiheit kann die GRV kurz- bis mittelfristig entlasten und Versorgungslücken bei Selbständigen schließen. Die Entlastungseffekte gehen aber zurück, sobald die ersten Jahrgänge das Renteneintrittsalter erreichen.

I. EINLEITUNG: ALTERUNG SETZT RENTENFINANZEN UNTER DRUCK

359. Gesunkene Geburtenzahlen und eine steigende Lebenserwartung führen **in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften** zu einem **Alterungsschub der Bevölkerung**. Dieser setzt umlagefinanzierte Rentensysteme unter Druck. **In Deutschland pausierte die demografische Alterung im vergangenen Jahrzehnt**. Zusätzlich entlasteten die Anhebung des Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2012 und die positive Entwicklung des Arbeitsmarkts die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) finanziell. Diese vorübergehend **verbesserte Finanzlage der GRV wurde genutzt, um die GRV-Leistungen auszuweiten**. Zentrale Elemente waren die Altersrenten für besonders langjährig Versicherte [↘ ZIFFER 369](#) sowie die „Mütterrente I“ (JG 2020 Ziffern 678 ff.). Das Rentenpaket 2018 führte die doppelte Haltelinie [↘ ZIFFER 368](#) sowie die „Mütterrente II“ ein. Diese Reformen haben die Rentenfinanzen belastet (Werding, 2016; Werding und Läßle, 2022).

Nach der demografischen Atempause [↘ GLOSSAR](#) setzt **in Deutschland nun eine akute Phase der demografischen Alterung** ein. Die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er- und 1960er-Jahre (Babyboomer) treten in das Rentenalter ein, während die Kriegs- und Nachkriegsjahrgänge vor ihnen schwach besetzt waren. Dies **stellt die umlagefinanzierte GRV vor ein deutlich zunehmendes Finanzierungsproblem**. [↘ ZIFFER 367](#) Dieses Problem resultiert nicht aus der Höhe der in Zukunft anfallenden Rentenausgaben, absolut oder im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Es entsteht vielmehr aus der Umlagefinanzierung dieser Ausgaben, mit ständig wachsenden Spannungen zwischen den jeweils erforderlichen Finanzierungsbeiträgen und den jeweils erworbenen Rentenansprüchen. Es äußert sich in den damit einhergehenden intergenerationellen Verteilungswirkungen sowie in großen Risiken für die Beschäftigungsentwicklung und die zukünftige wirtschaftliche Dynamik in Deutschland.

360. Die **Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland verschiebt sich aufgrund niedriger Geburtenzahlen und steigender Lebenserwartung** (Statistisches Bundesamt, 2023a). Die zusammengefasste Geburtenziffer [↘ GLOSSAR](#) liegt in Deutschland seit dem Jahr 1970 unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus von 2,1 Kindern je Frau. Die Lebenserwartung ab Geburt ist seit dem Jahr 1910 von 50 Jahren auf heute 81 Jahre gestiegen. Im Ergebnis steigt der Anteil der Menschen im Rentenalter kontinuierlich an, obwohl die dafür maßgebliche Altersgrenze derzeit angehoben wird. [↘ ABBILDUNG 109 LINKS](#) Während im Jahr 2021 50,3 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 65 Jahre und 10 Monate) waren, dürften Simulationsrechnungen zufolge im Jahr 2080 nur noch 45,5 Millionen Menschen in diesem Alter (dann: 20 bis unter 67 Jahre) sein. [↘ ABBILDUNG 109 LINKS](#) Die Anzahl der Personen im gesetzlichen Rentenalter betrug im Jahr 2021 17,6 Millionen Menschen und wird gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung in den Jahren 2022 bis 2035 zunächst auf etwa 20,0 Millionen Personen ansteigen und bis 2080 weiter auf 21,3 Millionen wachsen.

▸ **ABBILDUNG 109****Alterspyramide und Zerlegung der Entwicklung des Altenquotienten**

1 – Stichtag jeweils 31.12. 2 – Der Altenquotient bildet das Verhältnis von Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren ab. 3 – Referenzszenario auf Basis des Bevölkerungsstands für das Jahr 2022 und Annahmen der mittleren Variante zu Geburtenhäufigkeit (G2), Lebenserwartung (L2) und Nettozuwanderung (W2 mit 293 000 Personen im Durchschnitt aller Jahre im Projektionszeitraum) gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. 4 – Effekt des Rückgangs der Geburtenrate in den 1970er-Jahren. 5 – Zusätzlicher Effekt durch Babyboom. Erster Ausschlag durch Primäreffekte und zweiter Ausschlag als Echoeffekt des Babybooms. 6 – Effekt des Anstiegs der Lebenserwartung bei Geburt. 7 – Effekt der Nettozuwanderung.

Quellen: Human Mortality Database, SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-220-01

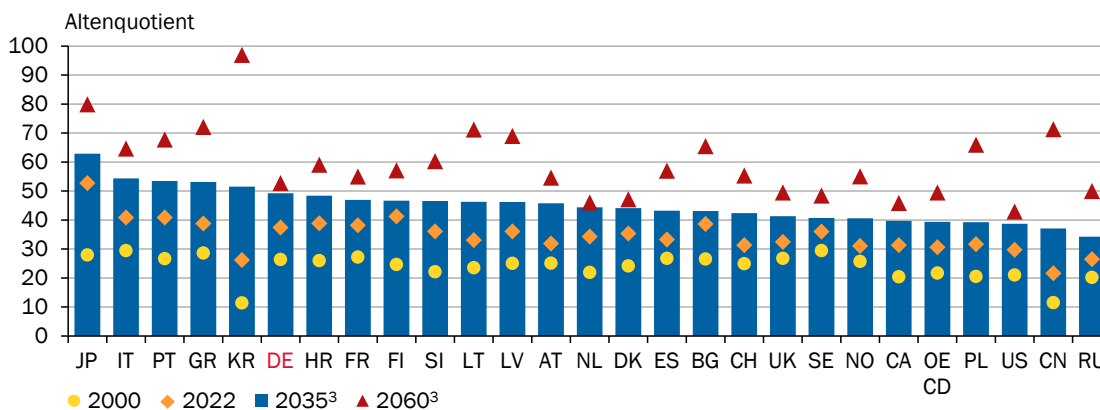
Daten zur Abbildung

- 361.** Der **Altenquotient** [▸ GLOSSAR in Deutschland](#), der die Anzahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu denen im Alter 20 bis 64 Jahren (mit festen Altersgrenzen) ins Verhältnis setzt, **wird sich zwischen den Jahren 2000 und 2035 annähernd verdoppeln.** [▸ ABBILDUNG 110](#) Im Jahr 2022 standen in Deutschland einer Person im Alter ab 65 Jahren rund drei Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren gegenüber. Etwa ab dem Jahr 2040 dürften es nur noch zwei Personen sein. Anhaltend niedrige Geburtenzahlen und die steigende Lebenserwartung tragen zu diesem Anstieg zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedlich stark bei. [▸ ABBILDUNG 109 RECHTS](#) In den kommenden zwei Jahrzehnten geht der Anstieg des Altenquotienten insbesondere auf den Rückgang der Geburtenrate in den 1970er-Jahren zurück. In den nächsten zehn Jahren wird der Anstieg durch die bevorstehenden Renteneintritte von Arbeitskräften aus den Babyboomer-Jahrgängen beschleunigt, was zu einer akuten Alterungsphase führt. Der Hauptgrund für den weiteren Anstieg des Altenquotienten ab den 2060er-Jahren ist die steigende Lebenserwartung. Die beiden Phasen des **demografischen Wandels verlangen unterschiedliche Antworten** der Politik (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). [▸ ZIFFER 461](#) Kurzfristig gilt es insbesondere die finanziellen Lasten, die durch den Renteneintritt der Babyboomer-Jahrgänge entstehen, inter- und intragenerationell zu verteilen. Langfristig muss das Rentensystem an die weiter steigende Lebenserwartung und eine niedrige Geburtenrate angepasst werden.

▸ ABBILDUNG 110

Altenquotienten¹ im internationalen Vergleich²

Deutschland hat im Jahr 2035 einen der höchsten Altenquotienten unter den OECD-Staaten



1 – Der Altenquotient bildet das Verhältnis von Personen im Alter von 65 Jahren und älter zu 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren ab. 2 – JP-Japan, IT-Italien, PT-Portugal, GR-Griechenland, KR-Republik Korea, DE-Deutschland, HR-Kroatien, FR-Frankreich, FI-Finnland, SI-Slowenien, LT-Litauen, LV-Lettland, AT-Österreich, NL-Niederlande, DK-Dänemark, ES-Spanien, BG-Bulgarien, CH-Schweiz, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, NO-Norwegen, CA-Kanada, PL-Polen, US-USA, CN-China, RU-Russland. 3 – Bevölkerungsvorausberechnungen der OECD.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat | 23-126-02

[Daten zur Abbildung](#)

362. Die meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften stehen vor einer ähnlichen demografischen Herausforderung wie Deutschland. Im internationalen Vergleich weist Japan, gemessen am projizierten Altenquotienten, sowohl derzeit als auch im Jahr 2035 die älteste Bevölkerung auf. Im Jahr 2060 wird insbesondere die Republik Korea eine stark gealterte Bevölkerung haben. **Die Altersstruktur in Deutschland ändert sich in den kommenden 15 Jahren deutlich schneller als im OECD-Durchschnitt.** Im Jahr 2035 wird Deutschland einen der höchsten Altenquotienten der OECD-Staaten aufweisen. In den folgenden Jahren bis 2060 altert Deutschland zwar vergleichsweise moderat weiter, behält aber eine dauerhaft gealterte Bevölkerung.

363. Das steigende Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden verschärft den Zielkonflikt zwischen angemessenen Renten (Adequacy) und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit (Sustainability) in der umlagefinanzierten GRV. Im Kontext der GRV kann **finanzielle Nachhaltigkeit** daran gemessen werden, wie langfristig das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau [▸ GLOSSAR](#) mit den aktuellen Beitragssätzen [▸ GLOSSAR](#) gehalten werden kann, ohne dass ein steigender Ausgleich aus dem Bundeshaushalt (Bundeszuschüsse [▸ GLOSSAR](#)) erforderlich wird (Fall, 2019). **Angemessenheit** bedeutet, dass Renten einen Beitrag zur Sicherung des Lebensstandards im Alter leisten (Europäische Kommission, 2021, S. 22). Insbesondere sollten Rentenreformen sich nicht negativ auf die Armutsgefährdung im Alter auswirken. Beiden Zielen sollten Rentensysteme jedoch gerecht werden (Europäische Kommission, 2021; OECD, 2021).

Das Ziel finanzieller Nachhaltigkeit schließt **Anhebungen der Beitragssätze** nicht aus. Vielmehr stellen sie eine der Möglichkeiten dar, um fehlende Nachhaltigkeit einzudämmen. Die Notwendigkeit, die Beitragssätze zu erhöhen, ist jedoch ein einfacher, aber klarer **Indikator für Verfehlungen des Nachhaltig-**

keitsziels. Denn Beitragssatzerhöhungen erzeugen, wie die Einführung eines umlagefinanzierten Rentensystems, Einführungsgewinne für Rentenbeziehende und rentennahe Jahrgänge, die für ihre Rente nicht während ihrer gesamten Erwerbsphase entsprechend hohe Beitragssätze entrichten mussten, und belasten alle jüngeren und nachfolgenden Erwerbstätigen (Sinn, 2000). Wie groß ein **angemessener Beitrag der Renten zum Lebensstandard im Alter** sein muss, ist weniger klar bestimmbar. Das Ziel, dass gesetzliche Renten den Lebensstandard im Alter **vollständig** absichern sollen, wurde in Deutschland jedoch bereits **im Zuge der Rentenreformen von 1997, 2001 und 2005 aufgegeben** (Schmähl, 2007). In allen drei Reformen hat der Deutsche Bundestag Regeln für die jährlichen Anpassungen der Renten beschlossen, die das Sicherungsniveau der Renten im Zuge der demografischen Alterung langsam absenken sollten.

364. Die demografiebedingte Anspannung der Rentenfinanzen wird nach aktuellen Simulationen weiter zunehmen. Unter dem derzeit geltenden Rentenrecht führt dies zu einer Senkung des Sicherungsniveaus und einem starken Anstieg der Beitragssätze in der GRV. [↪ ZIFFER 372](#) **Steigende Beitragssätze belasten die Aktiven, indem sie die Arbeitskosten erhöhen bzw. die Nettolöhne reduzieren, und wirken sich deshalb ungünstig auf die Standortattraktivität Deutschlands aus** (Alesina und Perotti, 1997; Bayraktar-Sağlam und Sayek Böke, 2017). Darüber hinaus führen steigende Beitragssätze in der GRV nach geltendem Recht automatisch zu einer Anhebung der Bundeszuschüsse. [↪ PLUSTEXT 17](#) Bereits heute machen diese einen erheblichen Anteil am Bundeshaushalt aus. [↪ ZIFFER 370](#) Insgesamt belastet die Finanzierung der GRV daher zunehmend sowohl die Beitragszahlenden als auch die öffentlichen Haushalte. Obwohl die zu leistenden Zahlungen steigen, sinken die zu erwartenden Leistungen aus der GRV: Ihre Beitragsrendite wird für jüngere Jahrgänge deutlich schlechter sein als für die aktuelle Generation der Rentnerinnen und Rentner. [↪ ZIFFER 367](#) Das absehbar sinkende Sicherungsniveau wirkt sich ungünstig auf die Armutsgefährdungsquote im Alter aus. [↪ KASTEN 25](#) Dadurch könnte auch die Anzahl der Beziehenden von Grundsicherung weiter zunehmen und die öffentlichen Haushalte an anderer Stelle zusätzlich belasten. Eine allgemeine Stabilisierung des Sicherungsniveaus geht dagegen mit zusätzlich steigenden Beiträgen und einer weiteren Anhebung des Bundeszuschusses einher und verschärft den ohnehin bestehenden Zielkonflikt.
365. **Als Ausweg** aus diesem Dilemma werden in diesem Kapitel **verschiedene Reformoptionen zur Stabilisierung der GRV** diskutiert: Steigerung der Erwerbstätigkeit, Erweiterung des Versichertenkreises, Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, [↪ GLOSSAR](#) Änderungen bei Rentenanpassungen, Umverteilung in der GRV und Reform der kapitalgedeckten Altersvorsorge. [↪ ZIFFER 387](#) Alle diese Stellschrauben können die Finanzierungsprobleme der GRV mehr oder weniger stark verringern. **Jede Reformoption für sich genommen reicht alleine jedoch nicht aus**, um diese zu lösen. [↪ ZIFFER 461](#) Zudem haben die Reformoptionen spezifische Vor- und Nachteile. Teilweise entlasten sie die GRV nur temporär (z. B. im Fall der Steigerung der Erwerbstätigkeit [↪ ZIFFER 388](#)) oder setzen in ihrer Wirkung erst spät ein (z. B. die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters [↪ ZIFFER 403](#)); andere wirken sich ungünstig auf das Sicherungsniveau aus (z. B. die Anhebung des Nachhaltigkeitsfaktors [↪ GLOSSAR](#) [↪ ZIFFER 421](#)).

Durch eine Bündelung von Maßnahmen lassen sich **Schwächen ausgleichen** und soziale Härten verringern, was die Akzeptanz von Reformen erhöhen könnte.

Insbesondere die **Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung** in Kombination mit einer ergänzenden Kapitaldeckung **entfalten nachhaltig günstige Effekte auf die GRV**. Werden diese Maßnahmen mit einer Dämpfung des Rentenniveaus (Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors) verknüpft, setzt die Entlastung früher ein. Eine nach der Höhe des Lebenseinkommens oder nach beitragspflichtigem Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung (progressive Rente) mit Ausgabendämpfung [↘ ZIFFER 432](#) kann die ungünstigen Auswirkungen ausgleichen, die sich dadurch für das Sicherungsniveau ergeben.

II. AUSGANGSLAGE: FINANZIERUNGSPROBLEME IN DER ALTERSVORSORGE

366. Im Rentenrecht wurden in den vergangenen 25 Jahren verschiedene Reformen implementiert. Diese haben die langfristige Finanzierungssituation der GRV zum Teil verbessert, die Problematik stellenweise aber auch verschärft (Werding, 2016; JG 2020 Ziffern 657 ff.). Es bestehen daher **weiterhin absehbare Finanzierungsprobleme und somit Reformbedarf in der GRV**. Die Beamtenversorgung wird die öffentlichen Haushalte ebenfalls zunehmend belasten und Handlungsbedarfe erzeugen, die im Folgenden diskutiert werden.

1. Aktueller Rechtsstand in der GRV

367. Versicherungszweck der GRV ist die **Absicherung der Risiken einer langen Nacherwerbsphase** und einer vorzeitigen **Erwerbsminderung**. Sie leistet auch **Hinterbliebenen** im Fall des Todes Ersatz für den fehlenden Unterhalt in Form von Hinterbliebenenrenten. Die GRV finanziert sich im Wesentlichen über das Umlageverfahren. Im Umlageverfahren werden die laufenden Rentenzahlungen direkt durch die aktuellen Beitragseinnahmen finanziert. Die **Beitragszahlenden** bauen also keinen Kapitalbestand für ihre eigene Rente auf, sondern **finanzieren die Bezüge der aktuellen Rentenbeziehenden**. Beitragszahlende erwerben im Gegenzug einen Anspruch auf eine spätere eigene Rente, die von der nächsten Generation an Beitragszahlenden finanziert wird. Im Umlagesystem wird die Beitragsrendite durch die Summe von Lohn- und Bevölkerungswachstum (Aaron, 1966) bestimmt, korrigiert durch etwaige Änderungen des Beitragssatzes. [↘ PLUSTEXT 17](#) Bei einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung sinken die Renditen aus der GRV im Lauf der Zeit tendenziell und werden umso geringer, je jünger der betrachtete Jahrgang ist. Die Rendite der GRV im Umlage-

verfahren ist daher stark von demografischen Veränderungen abhängig. Wenn einer steigenden Anzahl Rentenbeziehender eine weniger stark steigende Anzahl Beitragszahlender gegenübersteht, führt dies bei konstanten Beitragssätzen und konstantem Sicherungsniveau zu einem Defizit in der GRV. Der jährliche Budgetausgleich kann nur hergestellt werden, wenn entweder das Sicherungsniveau abgesenkt wird oder der Beitragssatz oder die Bundeszuschüsse angehoben werden.

➤ PLUSTEXT 17



➤ PLUSTEXT 17

Hintergrund: Einnahmen und Ausgaben der GRV

Als umlagefinanziertes Rentensystem werden die jährlichen Ausgaben der GRV durch die jährlichen Einnahmen (Rentenbeiträge und Bundeszuschüsse) gedeckt. Einnahmenüberschüsse werden in die **Nachhaltigkeitsrücklage** ➤ GLOSSAR eingestellt. Diese kann verwendet werden, um Defizite kurzfristig auszugleichen. Unterschreitet diese Rücklage voraussichtlich das 0,2-fache der durchschnittlichen Ausgaben der GRV für einen Kalendermonat (Mindestrücklage) zum Jahresende, wird der Beitragssatz angehoben. Überschreitet sie das 1,5-fache der durchschnittlichen Ausgaben der GRV für einen Kalendermonat (Höchstnachhaltigkeitsrücklage) zum Jahresende, wird der Beitragssatz zu Jahresbeginn gesenkt (§ 158 SGB VI). In Jahren mit **Beitragssatzanpassungen** ändert sich der Bundeszuschuss zusätzlich in dem Verhältnis, in dem sich auch der Beitragssatz ändert (§ 213 SGB VI). Ansonsten wird der **allgemeine Bundeszuschuss** entsprechend den Bruttolöhnen angepasst. Daneben gibt es weitere Bundesmittel wie den **zusätzlichen Bundeszuschuss**, die nach verschiedenen Anpassungsregeln fortgeschrieben werden. Die Fortschreibung steht dabei nicht notwendigerweise im Zusammenhang mit dem Zweck dieser Zuschüsse.

368. Mit der Rentenreform 2018 hat die Bundesregierung eine **doppelte Haltelinie** in der GRV eingezogen. Diese **begrenzt das Sicherungsniveau** der Rentenbeziehenden nach unten auf mindestens 48 % der durchschnittlichen beitragspflichtigen Löhne **und die Beitragssätze** der Beitragszahlenden nach oben auf maximal 20 % des individuellen beitragspflichtigen Lohns. ➤ PLUSTEXT 18 Die Haltelinien gelten zunächst bis zum Jahr 2025. Die aktuelle Bundesregierung plant, das Sicherungsniveau auch danach bei 48 % zu stabilisieren (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021; BMAS, 2022a). Ein entsprechender Gesetzentwurf befindet sich derzeit in Vorbereitung. Die Haltelinie für den Beitragssatz soll dagegen aufgegeben werden. Die Rentenkommission der vorangegangenen Legislaturperiode hatte sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, Haltelinien für Sicherungsniveau und Beitragssatz über das Jahr 2025 hinweg fortzuführen, aber keinen Konsens über deren genaue Höhe erreicht (KVG, 2020).



➤ PLUSTEXT 18

Hintergrund: Wichtige Begriffe der Gesetzlichen Rentenversicherung

Für geleistete Rentenbeiträge erwerben Versicherte Rentenanwartschaften, die in Form von **Entgeltpunkten** ➤ GLOSSAR dokumentiert werden. Eine Person, die in einem Jahr exakt das Durchschnittseinkommen verdient hat, erwirbt für ihre Rentenbeiträge einen Entgeltpunkt. Der Berechnung der individuellen Rente liegt das **Äquiva-**

lenzprinzip [↘ GLOSSAR](#) zugrunde. Dieses soll gewährleisten, dass die Rentenleistungen im Alter in ihrer Höhe proportional zu den geleisteten Rentenbeiträgen sind. Als **Standardrentner** bezeichnet man eine statistische Person, die 45 Jahre lang Beiträge für ein Durchschnittseinkommen entrichtet hat. Die **Standardrente** [↘ GLOSSAR](#) ist die Höhe der monatlichen Rente des Standardrentners. Das **Sicherungsniveau** (vor Steuern) beschreibt das Verhältnis zwischen der Standardrente und dem Arbeitsentgelt eines Durchschnittsverdienenden (jeweils abzüglich der zu zahlenden Sozialbeiträge). Das Sicherungsniveau ist durch den **aktuellen Rentenwert** (monatliche Rentenleistung in Euro je Entgeltpunkt) bestimmt. Dieser wird jährlich angepasst und folgt grundsätzlich der Entwicklung der Bruttolöhne (**Lohnfaktor**). Allerdings wird die Rentenanpassung in Jahren gedämpft, in denen die Rentenbeiträge erhöht werden (**Beitragsatzfaktor**) oder das Verhältnis der Rentenausgaben [↘ GLOSSAR](#) zu den Rentenbeiträgen steigt (**Nachhaltigkeitsfaktor**) (JG 2020 Kasten 15). Aufgrund einer im Jahr 2004 eingeführten Schutzklausel darf der aktuelle Rentenwert nominal nicht sinken. Die möglicherweise dadurch ausgelassenen Rentenkürzungen werden durch den **Ausgleichsfaktor** („Nachholfaktor“) bei nachfolgenden Rentenerhöhungen nachgeholt.

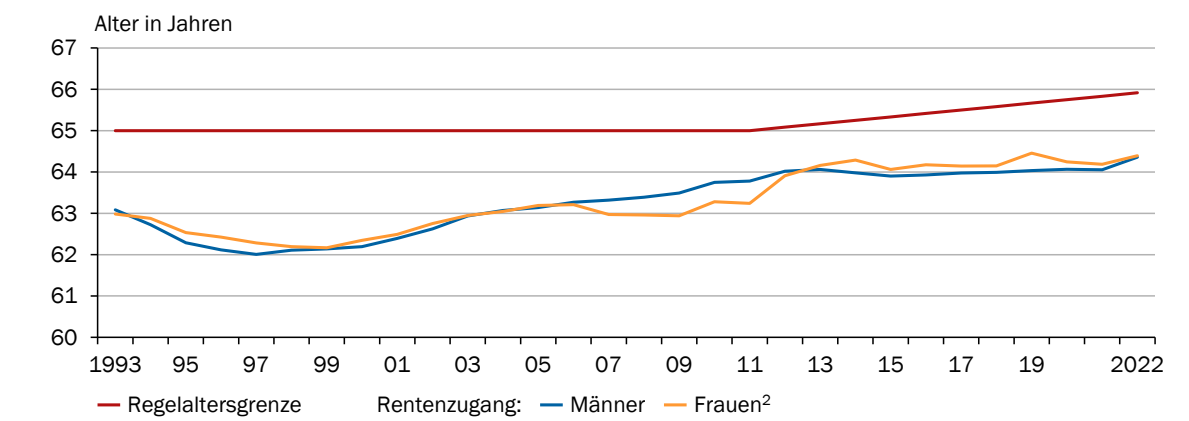
369. In Deutschland lag das **gesetzliche Renteneintrittsalter** [↘ GLOSSAR](#), trotz der steigenden Lebenserwartung, [↘ ABBILDUNG 111](#) seit dem Jahr 1911 hundert Jahre lang unverändert bei 65 Jahren (DRV Bund, 2022a) [↘ ZIFFER 360](#) Seit dem Jahr 2012 **steigt** die Regelaltersgrenze **bis zum Jahr 2031 schrittweise auf 67 Jahre**. Abweichend von der Regelaltersgrenze besteht für langjährig Versicherte (mit mindestens 35 Beitragsjahren) die Möglichkeit, ab 63 Jahren vorzeitig eine Altersrente mit Abschlägen zu beziehen. Die besonders langjährig Versicherten (mit mindestens 45 Beitragsjahren) haben die Möglichkeit, bereits zwei Jahre vor dem gesetzlichen Renteneintritt eine abschlagsfreie Rente zu beziehen (DRV Bund, 2023a; JG 2020 Ziffern 657 ff.)

Das durchschnittliche **tatsächliche Renteneintrittsalter** [↘ GLOSSAR](#) lag in Deutschland in den vergangenen 30 Jahren **deutlich unterhalb der gesetz-**

[↘ ABBILDUNG 111](#)

Gesetzliches und tatsächliches Renteneintrittsalter im Zeitverlauf¹

Durchschnittliches Renteneintrittsalter liegt in Deutschland unter gesetzlicher Regelaltersgrenze



1 – Rentenzugang wegen Alters. 2 – 2014/15: Unter Herausrechnung von Sondereffekten durch die Einführung der Mütterrente.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung
© Sachverständigenrat | 23-226-01

[Daten zur Abbildung](#)

lichen Regelaltersgrenze. [↘ ABBILDUNG 111](#) Es ist seit Ende der 1990er-Jahre, infolge verschiedener Rentenreformen, um etwa zwei Jahre gestiegen. Männer bezogen im Jahr 2021 mit durchschnittlich 64,1 Jahren, Frauen mit 64,2 Jahren erstmals eine Altersrente.

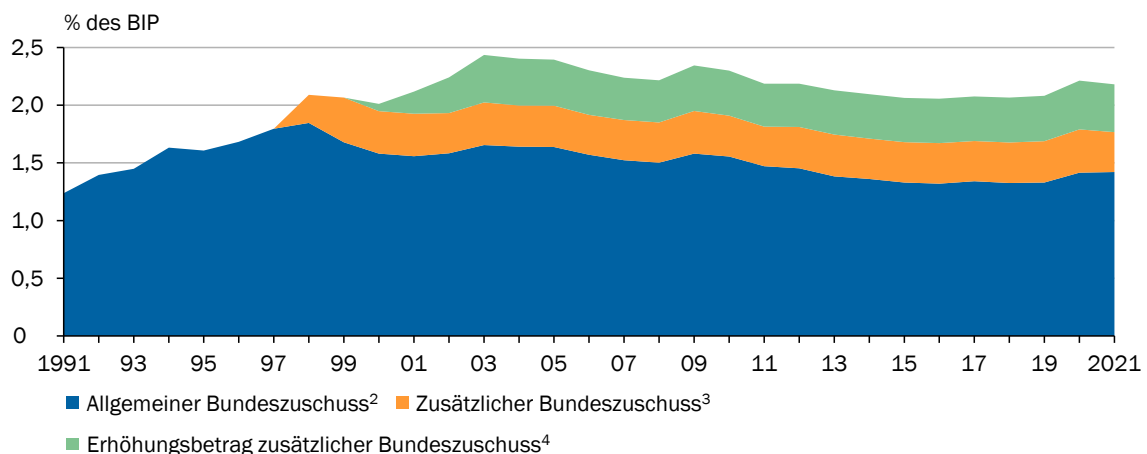
- 370.** Die **Finanzierung der GRV durch Beitragseinnahmen** wird **durch Bundeszuschüsse** aus allgemeinen Steuermitteln **ergänzt**. Die Bundeszuschüsse haben mehrere Funktionen: Einerseits sollen sie den Beitragssatz begrenzen (DRV Bund, 2021). [↘ ZIFFER 367](#) Andererseits dient speziell der im Jahr 1998 eingeführte zusätzliche Bundeszuschuss der pauschalen **Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen (NBL)** der GRV. [↘ KASTEN 23](#)

Die **Bundeszuschüsse** in der allgemeinen Rentenversicherung (GRV ohne knappschaftliche Rentenversicherung) in Höhe von rund 78,9 Mrd Euro entsprechen im Jahr 2021 einem Anteil von etwa **23 % der Rentenausgaben bzw. von rund 2,2 % des BIP**. [↘ ABBILDUNG 112](#) Die Bundeszuschüsse werden jährlich angepasst. [↘ PLUSTEXT 17](#) Zwischen 1991 und 2003 ist der Anteil der Bundeszuschüsse am BIP von 1,2 % auf 2,4 % gestiegen. Seitdem ist der Anteil leicht rückläufig. Neben den Bundeszuschüssen gibt es weitere Zahlungen des Bundes an die GRV (z. B. Beiträge für Erziehungszeiten). Die Summe aller Bundesmittel, die Bundeszuschüsse und weitere Zahlungen des Bundes, für die Rentenversicherung umfasst im Bundeshaushaltsplan 2023 111,9 Mrd Euro (BMF, 2022a). Das sind 23,5 % des Bundeshaushalts.

[↘ ABBILDUNG 112](#)

Bundeszuschüsse in der allgemeinen Rentenversicherung¹

Bundeszuschuss stieg relativ zum BIP bis 2003 stark an und ist seitdem leicht rückläufig



1 – Bundeszuschüsse an die GRV ohne Bundeszuschuss an die Knappschaftliche Rentenversicherung. 2 – § 213 Abs. 2 und 2a SGB VI. 3 – § 213 Abs. 3 SGB VI. Der Bund zahlt zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen an die allgemeine Rentenversicherung seit dem Jahr 1998 in jedem Kalenderjahr einen zusätzlichen Bundeszuschuss. Finanziert wurde dieser durch die Umsatzsteuererhöhung von 15 auf 16 % zum 1. April 1998 und wird seitdem jeweils entsprechend des Anstiegs der Umsatzsteuereinnahmen dynamisiert. 4 – § 213 Abs. 4 SGB VI. Mit den Mehreinnahmen aus der Fortführung der ökologischen Steuerreform von 2000 bis 2003 wurde ein Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss eingeführt. Die höheren Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung wurden seither mit der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter fortgeschrieben.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-219-02

[Daten zur Abbildung](#)

↳ KASTEN 23

Hintergrund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen (NBL) in der GRV

Zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen (NBL) zählen sämtliche Rentenleistungen, die nicht als Gegenleistung zu gezahlten Beiträgen erbracht werden. Teilweise werden diese Leistungen als „versicherungsfremd“ bezeichnet (Sozialbeirat, 2019). Das **Versicherungsprinzip wird gestärkt, wenn** versicherungskonforme Leistungen aus Beiträgen, gesamtgesellschaftlich gewünschte **versicherungsfremde Leistungen** dagegen **aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden**. Allerdings ist umstritten, wie die beitragsgedeckten Leistungen von den NBL genau abzugrenzen sind (Deutscher Bundestag, 2016; DRV Bund, 2021). Zwischen 2003 und 2020 sind die NBL nach einfacher (in Klammern: erweiterter) Abgrenzung kontinuierlich um insgesamt 6,3 Mrd Euro (18,5 Mrd Euro) gestiegen. Der Anteil der NBL an den Rentenausgaben ist parallel gesunken (verbleibt auf relativ konstantem Niveau). [↳ TABELLE 22](#)

Nach der **Definition der Träger der GRV von 1995** (einfache Abgrenzung) lassen sich als gesamtgesellschaftliche Aufgaben insbesondere Leistungen des **Familienlastenausgleichs** (z. B. Kindererziehungsleistungen), **sozial- und gesellschaftspolitisch motivierte Leistungen** wie die Anrechnung beitragsfreier Ersatzzeiten, Leistungen nach dem Fremdrentengesetz (für Vertriebene und Spätaussiedlerinnen und -siedler) und die **soziale Sicherung von Geringverdienenden** (beispielsweise Rente nach Mindesteinkommen) einordnen (VDR, 2004). Nach dieser Abgrenzung machten die größten NBL im Jahr 2020 die Gewährung von abschlagsfreien Altersrenten (12,4 Mrd Euro) sowie die Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 (19 Mrd Euro) aus. [↳ TABELLE 22](#) Durch die Reformen der Mütterrente sind die mit Kindererziehungszeiten verbundenen Entgeltpunkte je Kind für diese Geburten von 1 auf 2,5 gestiegen (JG 2020 Ziffern 678 ff.). Im Zuge dieser Leistungsausweitung sind die NBL für Kindererziehungszeiten zwischen den Jahren 2009 und 2017 deutlich angestiegen. [↳ TABELLE 22](#) Für Geburten ab dem Jahr 1992 entrichtet der Bund seit dem Jahr 1999 Beiträge für Kindererziehungszeiten.

Nach erweiterter Abgrenzung sind zusätzlich der West-Ost-Transfer (32,1 Mrd Euro), **Teile der Witwen- und Witwerrente** (16,2 Mrd Euro) **und die Waisenrente** (0,8 Mrd Euro) als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und damit als NBL anzusehen (VDR, 2004). Die Einordnung der West-Ost-Transfers als NBL ist umstritten (Bundesrechnungshof, 2022). Die Einordnung folgt der Logik, dass das Defizit der Rentenversicherung in den Neuen Ländern aus den massiven Strukturproblemen in Ostdeutschland resultiere und nicht nur von den Mitgliedern der GRV zu tragen sei (VDR, 2004). Die Umverteilung von Beitragsmitteln aus Regionen mit Finanzierungsüberschüssen in solche mit Finanzierungsdefiziten innerhalb der GRV lässt sich jedoch auch als regionaler Ausgleich gemäß systemimmanentem Solidarprinzip ansehen (Deutsche Bundesbank, 2008; Fichte, 2011; JG 2005 Ziffern 554 ff.).

Die **Witwen- und Witwerrente** selbst wird von der Bundesregierung nicht als NBL eingestuft, da diese Leistung zwar nicht auf einer eigenen, aber gleichwohl auf einer dem Versicherungssystem zuzurechnenden Beitragsleistung – nämlich der des verstorbenen Versicherten – beruht (VDR, 2004). Der Sachverständigenrat kam hingegen in der Vergangenheit zu der Einschätzung, dass es sich bei der Witwen- und Witwerrente um eine **vorwiegend fürsorglich motivierte Leistung** handelt (JG 2005 Ziffer 553). Anders ist das Rentensplitting zu bewerten, das von den Versicherten als Alternative zur abgeleiteten Witwen- oder Witwerrente wählbar ist. Das Splitting beruht auf dem Grundgedanken der Ehe als lebenslanger Bedarfsgemeinschaft und der daraus erwachsenden Versorgungs- und Unterhaltspflicht. Wenn das Rentensplitting nicht gewählt wird, erwerben Hinterbliebene Ansprüche, ohne dass diese durch entsprechende Beitragszahlungen gedeckt wären. [↳ ZIFFER 446](#) Diese, **das Rentensplitting übersteigenden, Zahlungen sind somit eindeutig als versicherungsfremd einzustufen** und betragen im Jahr 2020 16,2 Mrd Euro. [↳ TABELLE 22](#)

Nach der VDR-Definition beliefen sich die NBL im Jahr 2020 auf 63,3 Mrd Euro, damit lagen sie um 12 Mrd niedriger als die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die GRV. Gemäß der

erweiterten Definition machten sie 112,4 Mrd Euro aus (DRV Bund, 2021), damit ergab sich im Jahr 2020 eine Unterdeckung von rund 37 Mrd Euro.

↘ TABELLE 22

Nicht beitragsgedeckte Leistungen¹ in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)
Mrd Euro

	2003	2009	2017	2020
Nach Abgrenzung VDR² 1995	57,0	47,3	55,7	63,3
Ersatzzeiten und Beschäftigungszeiten in einem Ghetto (ZRBG ³)	4,1	1,9	1,1	0,7
FRG-Zeiten (Zeiten nach dem Fremdrentengesetz)	5,6	5,1	5,9	6,5
Anrechnungszeiten (wegen Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, schulischer Ausbildung)	8,9	8,4	8,2	8,2
Altersrente vor Regelaltersgrenze (ohne vollen Abschlag)	14,0	11,3	11,5	12,4
Kindererziehungszeiten (Geburten vor 1992)	5,2	6,0	13,6	19,0
Kindererziehungsleistungen (KLG ⁴ , für „Trümmerfrauen“)	0,8	0,3	0,1	0,0
Zusätzl. EGPT ⁵ für Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung (ab 1992)			0,3	0,5
Kindererziehungszeiten (Geburten ab 1992 bis Mai 1999)			0,3	0,5
Einigungsbedingte Leistungen (z. B. Auffüllbeträge, 2. SED-Unr.BerG ⁶)			0,1	0,1
Erwerbsminderungsrenten wegen Arbeitsmarktlage (volle statt halber Rente)	1,5	0,6	0,9	0,9
Renten nach Mindesteinkommen/Mindestentgeltpunkten	3,3	3,0	3,3	3,3
Höherbewertung der Berufsausbildung	4,7	3,8	2,7	2,5
Wanderungsausgleich zur knappschaftlichen Rentenversicherung	1,7	2,0	2,7	2,9
Anteiliger RV-Anteil zur KVdR (+ PVdR bis 2004) ⁷	4,1	3,0	3,6	4,4
Leistungen aus nachgezahlten Beiträgen (z. B. Heiratserstattungen)	1,3	1,0	0,6	0,5
Weitere Leistungen, wie anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten	1,8	0,9	0,8	0,9
Nach erweiterter Abgrenzung	20,4	23,4	43,4	49,1
West-Ost-Transfers, ab 2017 „Höherbewertung“ der Ost-Entgelte	13,6	14,3	29,1	32,1
Splitting übersteigender Anteil der Witwen-/Witwerrenten	6,0	8,3	13,5	16,2
Waisenrente	0,8	0,8	0,8	0,8
Insgesamt	77,4	70,7	99,1	112,4

1 – Approximierte Schätzung unter Verwendung verfügbarer Strukturinformationen. 2 – Verband Deutscher Rentenversicherungsträger. 3 – Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto. 4 – Kindererziehungsleistungs-Gesetz. 5 – Entgeltpunkte. 6 – SED-Unrechtsbereinigungsgesetz. 7 – KVdR-Krankenversicherung der Rentner, PVdR-Pflegeversicherung der Rentner.

Quelle: DRV Bund

© Sachverständigenrat | 23-225-01

[Daten zur Tabelle](#)

371. Es wird diskutiert, ob die Finanzierungssituation der GRV deshalb angespannt ist, weil die NBL nicht vollständig steuerfinanziert sind. Es fehlt jedoch Transparenz sowohl über die Höhe der zur Abgeltung von NBL konkret geleisteten Bundesmittel als auch darüber, wie sich NBL definieren und in welcher Höhe sie anfallen (Bundesrechnungshof, 2022). Aufgrund unklarer Abgrenzungen ist es daher **schwierig zu beurteilen, ob die Höhe der NBL im Missverhältnis zur Höhe der Bundeszuschüsse steht** (DRV Bund, 2021; Bundesrechnungshof,

2022). Zudem **begründet** die nach der erweiterten Abgrenzung bestehende **Unterdeckung** von Fremdleistungen in der GRV [↘ KASTEN 23](#) **nicht zwangsläufig eine deckungsgleiche Anhebung der Bundeszuschüsse**. Alternativ könnte die Zweckmäßigkeit mancher NBL hinterfragt und diese gegebenenfalls reduziert oder abgeschafft werden. So könnten etwa eine Reform der Witwen- und Witwerrente [↘ ZIFFER 446](#) und eine Reform der Zugangsregeln zur abschlagsfreien Frührente [↘ ZIFFER 417](#) die NBL perspektivisch deutlich reduzieren. Die Bundeszuschüsse könnten dann entsprechend reduziert werden. Insgesamt wäre es zweckdienlich, die Fortschreibung der Bundeszuschüsse künftig systematisch an den Umfang der NBL zu koppeln. [↘ PLUSTEXT 17](#)

2. Die Finanzierungssituation der GRV unter geltendem Recht

372. Um die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die Finanzierung des Rentensystems abzuschätzen, wird im Folgenden die Entwicklung der Rentenfinanzen unter geltendem Recht sowie unter aktuell diskutierten Anpassungen des geltenden Rechts diskutiert. **Simulationen zur langfristigen Entwicklung** der Rentenfinanzen sind naturgemäß **mit vielen Unsicherheiten behaftet**, die umso größer werden, je weiter die Vorausberechnungen in die Zukunft reichen. Die demografische Entwicklung wird jedoch von sehr langfristigen Trends bestimmt und ist ein gut zu projizierender Prozess (Werdning und Läßle, 2019; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Um die Reagibilität der Ergebnisse des Basisszenarios auf Änderungen ausgewählter Annahmen zu prüfen, wurden **mehrere Sensitivitätsanalysen durchgeführt**. Diese **belegen**, dass **die Richtung und die Größenordnung der resultierenden Langfristeffekte** robust sind (Werdning, 2023).

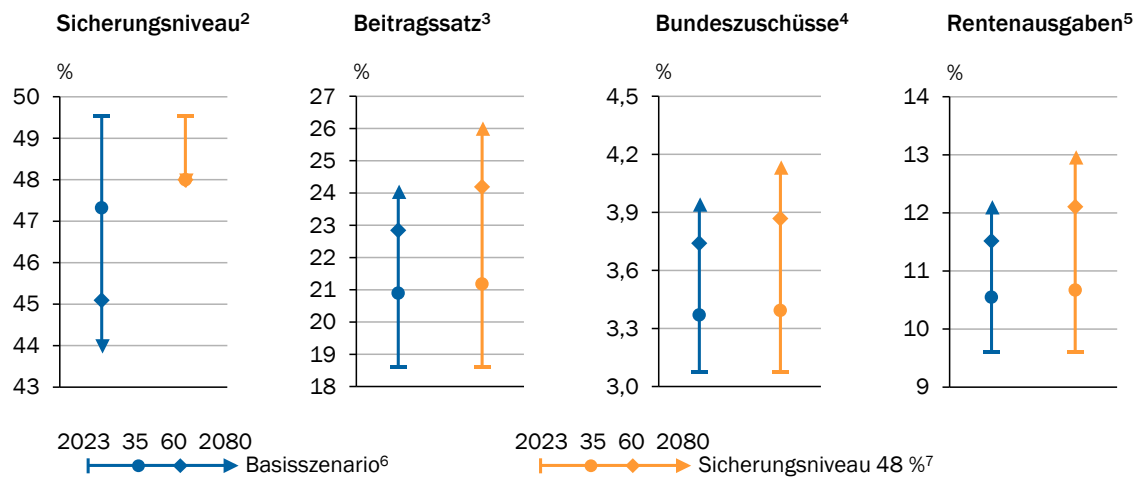


[↘ PLUSTEXT 19](#)

Technisches Detail: Simulationsmodell SIM.21

Die hier und im Folgenden dargestellten **Simulationen zur finanziellen Entwicklung der GRV** wurden **mithilfe des Modells SIM.21** (Social Insurance Model, Version 2021) erstellt (Werdning, 2023). Das Modell projiziert die Entwicklung diverser öffentlicher Ausgaben basierend auf demografischen Fortschreibungen, Annahmen über die langfristige Arbeitsmarktentwicklung und die gesamtwirtschaftliche Produktion unter detaillierter Berücksichtigung des institutionellen Rahmenwerks. Eine genauere Dokumentation der zugrunde liegenden Annahmen findet sich in Werdning (2023). Die Simulationen reichen bis zum Jahr 2080, weil sich einige aus heutiger Sicht bedeutsame Trends erst bis dahin voll entfalten.

373. Für das **Basisszenario** werden die **Auswirkungen des geltenden Rechts** auf verschiedene Zielgrößen bis zum Jahr 2080 simuliert sowie für die kurze (Jahr 2035), mittlere (Jahr 2060) und lange (Jahr 2080) Frist dargestellt. [↘ ABBILDUNG 113](#) Dabei wird unterstellt, dass der Beitragssatz und das Sicherungsniveau [↘ PLUSTEXT 18](#) nach dem Jahr 2025 wieder nach den zuletzt geltenden Bestimmungen angepasst werden. [↘ PLUSTEXT 17](#) Das geltende Recht sieht noch bis zum Jahr

▸ **ABBILDUNG 113****Simulationen zur langfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen¹**

1 – Ausgangspunkt im Jahr 2023: Sicherungsniveau 49,5 %, Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung 18,6 %, Bundeszuschüsse 3,1 % des BIP, Rentenausgaben 9,6 % des BIP. 2 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 3 – Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen. 4 – Bundeszuschüsse in Relation zum nominalen BIP. 5 – Ausgaben der GRV in Relation zum nominalen BIP. 6 – Doppelte Haltelinie endet im Jahr 2026: Beitragssatz und Sicherungsniveau bewegen sich dann wieder nach geltendem Recht und mittleren Annahmen. 7 – Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau.

Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-252-04

[Daten zur Abbildung](#)

2030 weicher formulierte Haltelinien vor. Demnach hat der Gesetzgeber lediglich geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn in einer 15-jährigen Vorausberechnung der Beitragssatz voraussichtlich 22 % überschreitet oder das Sicherungsniveau 43 % unterschreitet. Gemäß den Simulationen **im Basisszenario sinkt das Sicherungsniveau** von derzeit 49,5 % auf 47,3 % im Jahr 2035. [▸ ABBILDUNG 113 LINKS](#) Der **Beitragssatz steigt** im selben Zeitraum von 18,6 % auf 20,9 % an. [▸ ABBILDUNG 113 MITTE LINKS](#) Bis zum Jahr 2080 steigt der Beitragssatz weiter auf 24,1 %. Das Sicherungsniveau fällt nach geltendem Rentenrecht bis zum Jahr 2080 auf 44,0 %. Die **Anteile der Bundeszuschüsse sowie der Rentenausgaben am BIP steigen** bis zum Jahr 2080 von derzeit 3,1 % auf 3,9 % bzw. von 9,6 % auf 12,1 % des BIP. [▸ ABBILDUNG 113 MITTE RECHTS UND RECHTS](#)

374. **Wird**, wie aktuell durch die Bundesregierung geplant, [▸ ZIFFER 368](#) das **Sicherungsniveau ab dem Jahr 2026 bei 48 % stabilisiert, steigt der Beitragssatz in der Folge deutlich an** – bis zum Jahr 2080 auf 26,0 %. Dadurch wird deutlich, wie stark Sicherungsniveau und Beitragssätze bzw. nachhaltige Finanzierung und Angemessenheit der Leistungen in einem umlagefinanzierten Rentensystem miteinander verknüpft sind. Verbesserungen der einen Dimension führen in aller Regel zu Verschlechterungen der jeweils anderen Dimension. [▸ ZIFFER 364](#) Die Bundeszuschüsse steigen relativ zum BIP ebenfalls stärker an als im Basisszenario, da eine Erhöhung des Beitragssatzes immer mit einer Extra-Anhebung der Bundesmittel einhergeht. [▸ PLUSTEXT 17](#)

Bei einer solchen **Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau** würde die **Rentenanpassungsformel** [▸ GLOSSAR](#) in ihrer bisherigen Form

faktisch abgeschafft. Insbesondere die stabilisierenden Mechanismen zur Anpassung der GRV an die demografische Entwicklung würden entfallen. Nach geltendem Recht könnte ein Sicherungsniveau von 48 % bereits im Jahr 2026 erstmals unterschritten werden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; BMAS, 2022b). Ab diesem Zeitpunkt würde die jährliche Rentenanpassung nur noch der Entwicklung der Löhne folgen. Eine Erhöhung des Beitragssatzes hätte nur noch indirekt, über steigende Sozialabgaben und deren Effekt auf die Lohnentwicklung, Einfluss auf die Rentenbemessung (BMAS, 2022a). [↘ PLUSTEXT 18](#) Aktuell ist, abgesehen von den Plänen zum Generationenkapital, [↘ KASTEN 28](#) im politischen Raum keine Alternative in Sicht, wie die Haltelinie des Sicherungsniveaus ohne höhere Beitragssätze und höhere Bundeszuschüsse finanziert werden kann (BMAS, 2022a; Bundesrechnungshof, 2022).

3. Struktur der Beamtenversorgung

375. Die Beamtenversorgung steht vor ähnlichen Herausforderungen wie die GRV. Die **weiter vorangeschrittene Alterung der Beamtinnen und Beamten** und deren längere Lebenserwartung **engen den finanziellen Spielraum der öffentlichen Haushalte immer weiter ein**. Gleichzeitig sind diese Lasten wenig transparent, da sie gänzlich aus Steuermitteln finanziert werden und es an ausreichenden Rücklagen mangelt. Im Folgenden werden zunächst die demografische Ausgangslage und rechtlichen Rahmenbedingungen der Beamtenversorgung diskutiert. Anschließend wird analysiert, wie sich die Ausgaben der Beamtenversorgung in den Gebietskörperschaften entwickelt haben und welche Versorgungsrücklagen [↘ GLOSSAR](#) für die Deckung der Lasten bestehen.

Demografische Ausgangslage

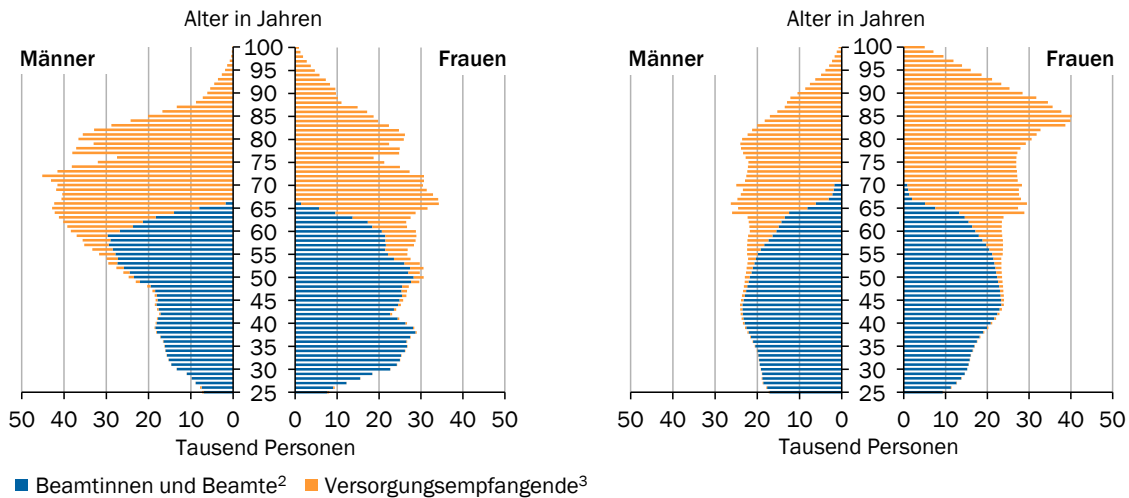
376. Die am stärksten besetzten Jahrgänge der Beamtinnen und Beamten sind derzeit bereits in Pension oder stehen kurz davor. [↘ ABBILDUNG 114 LINKS](#) Im Jahr 2022 bezogen in Deutschland laut Statistischem Bundesamt rund 1,8 Millionen Personen Versorgungsleistungen [↘ GLOSSAR](#). Die **Anzahl der Versorgungsempfangenden (Pensionärinnen und Pensionäre sowie deren Hinterbliebene) wird in den kommenden zehn Jahren weiter zunehmen**. Zu den Pensionärinnen und Pensionären zählen ehemalige Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten (im Folgenden unter Beamtinnen und Beamten zusammengefasst). Das durchschnittliche Eintrittsalter in den Ruhestand von Beamtinnen und Beamten lag laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2021 bei 62,5 Jahren (inklusive Versorgungszugänge wegen Dienstunfähigkeit). Die derzeit große Anzahl von Versorgungsempfangenden ist vor allem auf den Personalaufbau bei Lehrkräften und der Polizei in den 1960er- und 1970er-Jahren zurückzuführen und betrifft maßgeblich die Länder. In der Mitte der Alterspyramide zeigt sich zudem der Verbeamtungsstopp auf Bundesebene aufgrund der Privatisierung der Deutschen Bahn und Post Mitte der 1990er-Jahre sowie die zurückhaltende Einstellungspolitik des folgenden Jahrzehnts.

▸ **ABBILDUNG 114**

Altersverteilung von Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfangenden

Stark besetzte Beamtenjahrgänge bereits in Pension oder kurz davor¹

Gleichmäßigere Altersverteilung im Jahr 2080



1 – Stichtag für Beamtinnen und Beamte 30. Juni 2021; für Versorgungsempfangende 1. Januar 2022. 2 – Beamtinnen und Beamte umfassen auch Richterinnen und Richter sowie Berufssoldatinnen und -soldaten. Weiterhin sind auch beurlaubte Bedienstete berücksichtigt, wohingegen Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst und Bedienstete mit Zeitvertrag keine Berücksichtigung finden. 3 – Versorgungsempfangende umfassen Beziehende von Ruhegehältern und Hinterbliebenenversorgung.

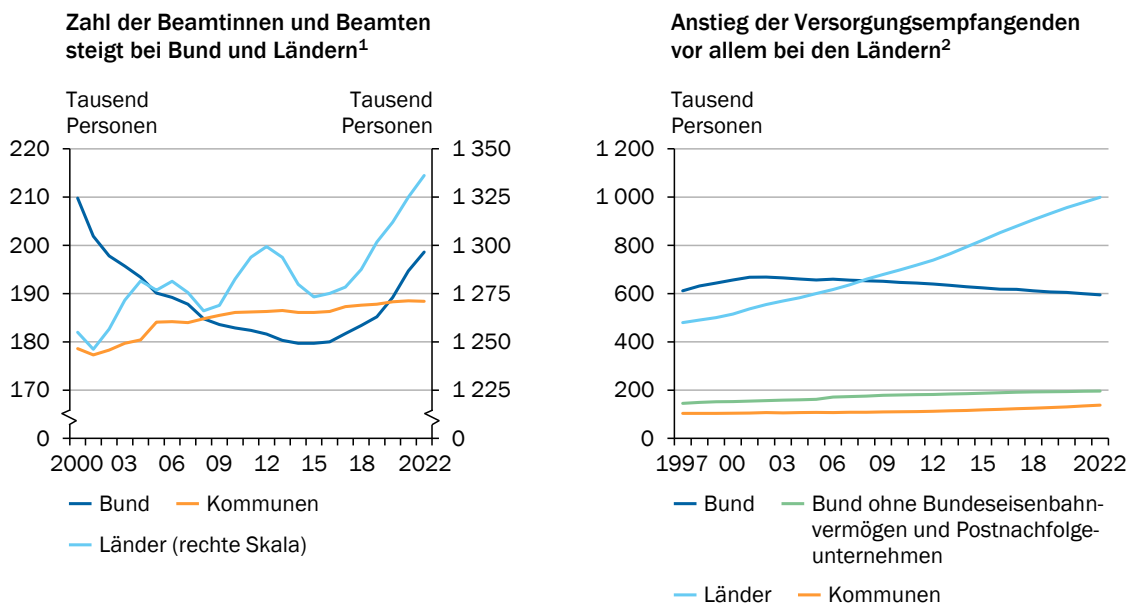
Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-224-01

[Daten zur Abbildung](#)

377. Aufgrund des seit dem Jahr 2008 zu beobachteten neuerlichen Personalaufbaus bei Lehrkräften, Polizei und Finanzverwaltung **steigt die Anzahl der Beamtinnen und Beamten, insbesondere auf Länderebene**, wieder, [ABBILDUNG 115 LINKS](#) vor allem in Teilzeitbeschäftigung. Dies dürfte ab den 2050er-Jahren zu einem erneuten Anstieg der Versorgungsempfangenden führen. Auch auf **Bundesebene hat die Anzahl der Verbeamteten** seit dem Jahr 2016 **zugenommen**. Auf **kommunaler Ebene** ist die Anzahl der Beamtinnen und Beamten in den vergangenen zehn Jahren hingegen nahezu **konstant geblieben**. In allen Bereichen hat vor allem die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten deutlich zugenommen. Insgesamt lag die Anzahl an Beamtinnen und Beamten in Deutschland im Jahr 2022 bei 1,9 Millionen, von denen rund 450 000 in Teilzeit beschäftigt waren.
378. Differenziert nach Gebietskörperschaften zeigt sich, dass die **Anzahl an Versorgungsempfangenden** vor allem auf **Landesebene** seit dem Jahr 1997 **deutlich gestiegen** ist, während sie auf **Bundesebene** aufgrund der Privatisierung der Deutschen Bahn und Post seit dem Jahr 2002 kontinuierlich **zurückgeht**. [ABBILDUNG 115 RECHTS](#) Ehemalige Beamtinnen und Beamte der Deutschen Bahn und Post und deren Hinterbliebene machen aber immer noch den Großteil der Versorgungsempfangenden des Bundes aus. Ohne diese Gruppe **steigt die Anzahl** der Versorgungsempfangenden **auf Bundesebene**, ebenso wie in den **Kommunen, leicht an**.

▸ **ABBILDUNG 115**

Entwicklung der Anzahl an Versorgungsempfängenden und Beamtinnen und Beamten nach Gebietskörperschaft



1 – Stand: 30. Juni des jeweiligen Jahres. Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter. Ohne Soldatinnen und Soldaten. Ohne Beamtinnen und Beamte in der Sozialversicherung. 2 – Stand: 1. Januar des jeweiligen Jahres.

Quelle: Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 23-382-01

[Daten zur Abbildung](#)

379. Der **Höhepunkt bei der Anzahl der Versorgungsempfängenden** dürfte **voraussichtlich im Jahr 2029** erreicht werden, da die stark besetzten Jahrgänge der Beamtinnen und Beamten dann das Pensionsalter erreicht haben werden. [▸ ABBILDUNG 114 LINKS](#) Aufgrund der späteren zurückhaltenderen Verbeamtungspolitik sinkt die Zahl der Versorgungsempfängenden schätzungsweise ab diesem Jahr wieder und steigt erst ab Mitte der 2050er-Jahre aufgrund des Personalaufbaus der 2010er-Jahre wieder an. Am Ende des Prognosezeitraums, im Jahr 2080, dürfte es voraussichtlich rund 1,7 Millionen Beamtinnen und Beamte sowie 1,7 Millionen Versorgungsempfängende geben. [▸ ABBILDUNG 114 RECHTS](#) Dies basiert auf der Annahme, dass die derzeitige Verbeamtungspraxis beibehalten wird.

Rechtliche Rahmenbedingungen

380. Die Versorgungsausgaben umfassen neben Pensionen (auch Ruhegehälter genannt) die Hinterbliebenenversorgung sowie weitere Lasten (wie Beihilfeleistungen für Krankheit, Pflege und Unfallfürsorge). Von den drei Säulen des deutschen Altersvorsorgesystems (Gesetzliche, Betriebliche und Private Vorsorge) decken die Pensionen die Funktionen der ersten und zweiten Säule ab. Eine gesonderte betriebliche Altersvorsorge (bAV) gibt es für Beamtinnen und Beamte nicht, für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Öffentlichen Dienst hingegen schon. Die gezahlten **Pensionen** sind damit in ihrer Höhe **nicht direkt vergleichbar mit den Renten der GRV**. [▸ PLUSTEXT 20](#)

Die Finanzierung der Ausgaben erfolgt aus laufenden Steuermitteln des jeweiligen Haushalts. In den **Ländern** führt die **hohe Anzahl an Versorgungsempfängenden** zu einer **hohen Versorgungs-Steuer-Quote** [↘ GLOSSAR](#), während diese auf Bundesebene deutlich geringer ausfällt (Holtemöller und Zeddies, 2021). Zudem erzeugt die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um rund zwei Jahre höhere durchschnittliche Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten eine vergleichsweise länger anhaltende Belastung der öffentlichen Haushalte (zur Nieden und Altis, 2017; Haan und Schaller, 2021).



↘ PLUSTEXT 20

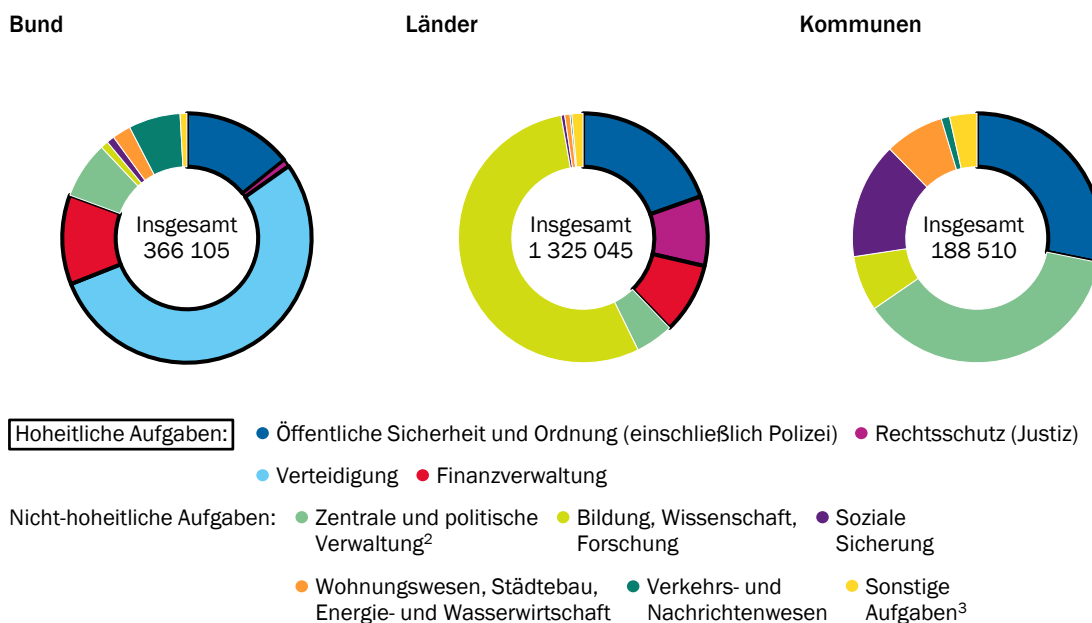
Begriffserklärung: Höhe der Ruhegehälter von Beamtinnen und Beamten

Die **Ruhegehälter** [↘ GLOSSAR](#) richten sich nach der ruhegehaltsfähigen **Dienstzeit** und erhöhen sich mit jedem Jahr um 1,79 % auf mindestens 35 % und höchstens 71,75 % der **Dienstbezüge der vergangenen zwei Dienstjahre** (ohne Zulagen und Zuschläge). Das **Alimentationsprinzip** [↘ GLOSSAR](#) garantiert Beamtinnen und Beamten einen dem Amt angemessenen Lebensunterhalt, um ihre **Unabhängigkeit** zu gewährleisten (BMI, 2020). Zur Prüfung, ob die Alimentation ausreichend hoch ist, werden Kennzahlen wie Tarifabschlüsse des Öffentlichen Dienstes, die Entwicklung des Nominallohnindex und des Verbraucherpreisindex herangezogen. Weiter gilt ein einzuhaltendes Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen. Die Dienstbezüge werden auf regionale Unterschiede hin überprüft. Zudem sollte ein gewisser Mindestabstand zur Grundsicherung gewahrt werden (Kohlstruck, 2023, S. 13 f.).

- 381.** Seit dem Jahr 1989 strebt der Gesetzgeber eine **wirkungsgleiche Übertragung** von Reformen in der GRV auf die Beamtenversorgung an. Ziel ist es, mögliche entlastende Effekte der Rentenreformen auf die öffentlichen Haushalte zu übertragen (Deutscher Bundestag, 2001, S. 30). In den vergangenen Jahrzehnten wurden Reformen wie die Anhebung der Regelaltersgrenzen auf die Beamtenversorgung übertragen. Die zeitliche Umsetzung erfolgte sehr verzögert. Das Land Berlin erhöht beispielsweise die Regelaltersgrenze für Beamtinnen und Beamte erst ab dem Jahr 2024 schrittweise auf 67 Jahre, obwohl diese in der GRV bereits seit 2012 angehoben wird. [↘ ZIFFER 369](#) Ob eine Übertragung der Reformen in der GRV auf die Beamtenversorgung erfolgt ist, ist aufgrund fehlender Daten **schwierig zu beurteilen** (Janda et al., 2016, S. 131). Mit der Entflechtung der Zuständigkeit für die Beamtenversorgung zwischen Bund und Ländern (deren Regeln auch für kommunale Bedienstete gelten) im Jahr 2006 entfiel auch eine einheitliche Berichterstattung.
- 382.** Nach Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG) sind zwingend Personen zu verbeamten, die **hoheitsrechtliche Befugnisse** ausüben (Funktionsvorbehalt für Beamte). Dies schließt jedoch nicht aus, dass auch Personen, die keine hoheitlichen Aufgaben ausführen, verbeamtet werden. Die Abgrenzung hoheitlicher Aufgaben hängt von der Auslegung des Funktionsvorbehalts ab, der eng oder weit gefasst werden kann (Brosius-Gersdorf, 2015; Bickenbach, 2021). Bei Anwendung einer engen Auslegung in Anlehnung an Brosius-Gersdorf (2015) würden lediglich Aufgabenbereiche der öffentlichen Sicherheit, Justiz, Verteidigung und Finanzverwaltung als hoheitlich angesehen. **Fast 81 %** der Bundesbeamtinnen und -beamten sind

▸ **ABBILDUNG 116**

Beamtinnen und Beamte nach Aufgaben- und Beschäftigungsbereichen im Jahr 2021¹



1 – Stand: 30. Juni 2021. Aus Vereinfachungsgründen werden unter dem Begriff der Beamtinnen und Beamten auch Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten verstanden. Die Beschäftigungsbereiche umfassen neben den dargestellten auch noch die Sozialversicherungen, auf deren Darstellung an dieser Stelle verzichtet wurde. 2 – Politische Führung und zentrale Verwaltung; auswärtige Angelegenheiten. 3 – Finanzwirtschaft; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung.

Quelle: Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 23-215-01

[Daten zur Abbildung](#)

in diesen Aufgabenbereichen tätig. ▸ **ABBILDUNG 116** In den Ländern beträgt dieser Anteil **nur rund 38 %**, während **bei den Kommunen nur rund 28 %** der Beamtinnen und Beamten nach dieser Auslegung hoheitliche Aufgaben erfüllen. Neben diesen hoheitlichen Tätigkeiten übernehmen Beamtinnen und Beamte derzeit auch nicht-hoheitliche Aufgaben, beispielsweise in den Bereichen Bildung, Soziale Sicherung und Wohnungswesen.

Entwicklung der Versorgungsrücklagen und -ausgaben

383. Zur Ergänzung der Finanzierung der Pensionen aus laufenden Steuereinnahmen wurde im Jahr 1998 vom Bund eine Verpflichtung zur **Bildung von Versorgungsrücklagen** ▸ **GLOSSAR** (Bundesbesoldungsgesetz, BBesG) geschaffen. Im Jahr 2006 wurde das Versorgungsrecht für Beamtinnen und Beamte auf Landes- und kommunaler Ebene Sache der Länder. Dadurch erlosch die Bindung an die zuvor vom Bund beschlossene Versorgungsrücklage. Die Länder nutzten diese Autonomie zur Einrichtung eigener Rücklageninstrumente, mit unterschiedlichen Strukturen, Anlagestrategien, Volumina und Deckungszielen (Kulawik et al., 2017; Platter, 2019). **Nur** das Land **Sachsen** verankerte im Jahr 2013 den Versorgungsfonds in der Verfassung und **gewährleistet** dadurch eine **vollständige Kapitaldeckung** für alle neuen Beamtinnen und Beamten ab 1997. **Andere Länder** hingegen **entnahmen aus der Versorgungsrücklage vorzeitig** (etwa Niedersachsen) **oder lösten den Versorgungsfonds** ▸ **GLOSSAR** **zugunsten des Haushalts auf** (Rheinland-Pfalz). Diese Umgehungen der

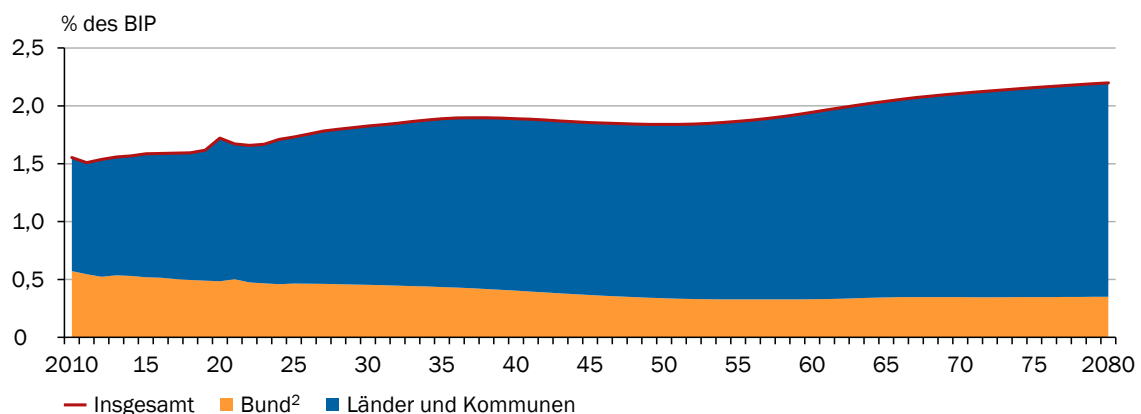
Zweckbindung resultieren in zu geringen Rücklagen. Auch ist gerade bei angespannten Haushaltslagen sowie vor Landtagswahlen eine verringerte Mittelzuführung in die **Versorgungsfonds zu beobachten** (Kulawik et al., 2017).

Für einige Länder übernimmt die Bundesbank die Verwaltung der Versorgungsrücklagen und -fonds. Dabei wird eine **sicherheits- und renditeorientierte Anlagestrategie** verfolgt. Einige Länder realisieren Aktienanteile von bis zu 50 %, woraus sich Chancen zur Dämpfung der Versorgungslast der öffentlichen Haushalte ergeben.

- 384.** Insgesamt umfassten die Versorgungsrücklagen und -fonds im Jahr 2020 ein Vermögen von etwa 52 Mrd Euro bei den Ländern und rund 25 Mrd Euro beim Bund. Die jährlichen Ausgaben für Ruhegehälter und Hinterbliebenenfürsorge belaufen sich auf 17,1 Mrd Euro beim Bund und auf 42,7 Mrd Euro bei den Ländern und Kommunen im Jahr 2021. Im Vergleich dazu ist die **Rücklagenhöhe vollkommen unzureichend** zur Deckung der bestehenden Pensionsansprüche. Neben den Pensionen müssen von den Dienstherren zusätzlich die Gesundheits- und Pflegekosten in Form der Beihilfe getragen werden. Diese gewinnen angesichts der zunehmenden Alterung und der höheren Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten an Relevanz. Im Jahr 2020 beliefen sich diese Ausgaben auf insgesamt 10,9 Mrd Euro (Kohlstruck, 2023, S. 156).
- 385.** Die fehlende Verpflichtung zur Bildung von Rücklagen für die künftige Versorgung der **Beamtinnen und Beamten** sowie die fehlende Abführung von GRV-Beiträgen führt dazu, dass die **laufenden Kosten** im Vergleich zu Angestellten des Öffentlichen Diensts zunächst niedriger ausfallen. Von dieser Entlastung profitieren die Haushalte der Gebietskörperschaften kurzfristig. So entsteht der Anreiz, durch Verbeamtung Personalkosten in der Gegenwart zu sparen und Belastungen in die Zukunft zu verschieben.

▸ ABBILDUNG 117

Entwicklung der Ausgaben¹ für die Beamtenversorgung nach Gebietskörperschaft Steigende finanzielle Belastung trifft Länder und Kommunen



1 – Ausgaben umfassen Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung. 2 – Inkl. Bundeseisenbahnvermögen und Postnachfolgeunternehmen.

Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 23-409-01

[Daten zur Abbildung](#)

386. Die **Ausgaben für die Beamtenversorgung** sind in den **vergangenen zehn Jahren kontinuierlich angestiegen**. In Relation zum BIP liegt der Anteil der Ausgaben für die Beamtenversorgung im Jahr 2022 bei 1,7 % und wird gemäß den Simulationen bis zum Jahr 2080 auf 2,2 % des BIP ansteigen. ↘ **ABBILDUNG 117** Die Hauptlast haben dabei die Länder und Kommunen zu tragen, deren Anteil an den gesamten Versorgungsausgaben im Jahr 2022 bei rund 72 % lag und bis zum Jahr 2080 auf rund 85 % ansteigen wird.

III. MASSNAHMEN: REFORMOPTIONEN FÜR DIE GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG

387. **In diesem Abschnitt** werden zunächst **verschiedene Reformoptionen** diskutiert, **die zur nachhaltigen Finanzierung der GRV unter Berücksichtigung der Angemessenheit von Rentenleistungen** beitragen können, und **ihre Vor- und Nachteile** aufgezeigt. Zuerst werden Ansätze diskutiert, die das Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden reduzieren sollen, wie eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit, eine Erweiterung des Versichertenkreises und eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Im Anschluss werden Lösungsansätze diskutiert, die die Belastungen zwischen den Beitragszahlenden und den Rentenbeziehenden (intergenerationell) stärker auf die Rentenbeziehenden verteilen. Auch die Möglichkeit einer progressiven Rentenberechnung und damit einer Umverteilung von Rentenleistungen innerhalb der Rentnergeneration (intragenerationell) wird analysiert. **Abschließend** wird der **Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge als Ergänzung zur GRV**, also außerhalb der ersten Säule der Alterssicherung, dargestellt.

1. Steigerung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit

388. Die Höhe der **Beitragseinnahmen der GRV hängt** maßgeblich von der Entwicklung des Arbeitsmarkts ab. Durch einen **Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** stünden weitere Beitragszahlende und damit zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Rentenausgaben zur Verfügung. Dabei **erhöhen** sowohl eine Steigerung der Arbeitsintensität, also der Arbeitsstunden (intensive Marge), als auch die Neuaufnahme einer Erwerbstätigkeit (extensive Marge) **die laufenden Einnahmen der GRV**. Ein Anstieg der Arbeitsstunden bei gleichbleibender Anzahl der Beschäftigten erhöht die durchschnittlichen Jahreseinkommen und damit die jährlichen Rentenanpassungen. Dadurch tritt bei der Entwicklung der Beitragssätze keine Entlastung ein. Ein Anstieg der Beitragszahlenden wirkt sich **vorübergehend positiv auf die Finanzierungssituation** der GRV aus. Mit dem Rentenzugang der zusätzlichen Beitragszahlenden steigen die Rentenausgaben entsprechend stärker an. Dennoch könnten die zusätzlichen Einnahmen helfen, die Phase des starken Ausgabenanstiegs während der Verrentung der Babyboomer-Jahrgänge zu überbrücken.

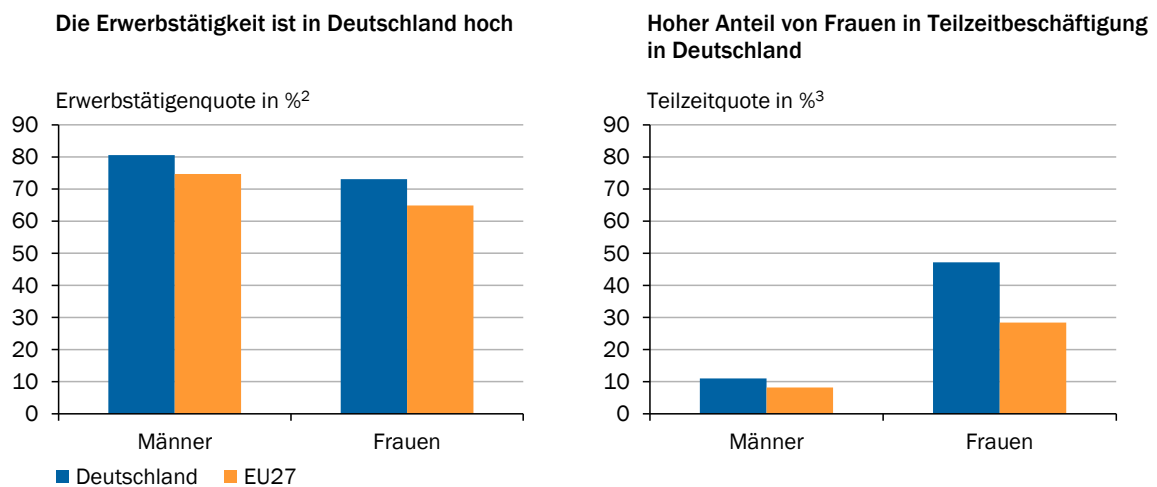
Drei Strategien dürften besonders erfolgversprechend sein, **um die Erwerbstätigkeit** von im Inland lebenden Personen **zu erhöhen**: Erstens (Langzeit-)Arbeitslosigkeit bekämpfen (JG 2016 Ziffern 738 ff.), zweitens die Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen (Lembcke et al., 2021; JG 2021 Ziffern 319 ff.) und drittens die Erwerbsbeteiligung von Älteren erhöhen. **Darüber hinaus** kann **Arbeitskräftezuwanderung** die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland erhöhen (JG 2022 Ziffer 359). Eine Steigerung der Erwerbstätigkeit führt zudem auch zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Leistung.

Erwerbsbeteiligung von Frauen

389. Gemäß Eurostat war die Erwerbstätigenquote [↪ GLOSSAR](#) unter den 15- bis 64-Jährigen im Jahr 2022 mit 73,1 % bei Frauen und 80,6 % bei Männern im internationalen Vergleich hoch. [↪ ABBILDUNG 118 LINKS](#) Mit einer Teilzeitquote [↪ GLOSSAR](#) von 47,2 % (Männer: 11,0 %) besteht insbesondere **bei Frauen** jedoch noch **Potenzial zur Erhöhung der Arbeitsintensität**. [↪ ABBILDUNG 118 RECHTS](#) Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem, beispielsweise durch das Ehegattensplitting, die derzeitige Ausgestaltung der Witwen- und Witwerrente, mangelnde Kinderbetreuungsmöglichkeiten und die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Krankenversicherung, hemmen die Ausweitung des Arbeitsangebots von Zweitverdienenden (Lembcke et al., 2021; JG 2021 Ziffern 319 ff.). [↪ ZIFFERN 337 UND 444](#)
390. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass ein **Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung** auf 97,5 % der Erwerbsbeteiligung von Männern bis 2030 und ein weiterer Anstieg auf 99,0 % bis 2060 einen **stabilisierenden Effekt auf die GRV** haben würde. [↪ ABBILDUNG 119](#) Dies spiegelt sich in der Entwicklung des Sicherungsniveaus und des Beitragssatzes sowie in geringeren Bundeszuschüssen wider.

[↪ ABBILDUNG 118](#)

Beschäftigung im Jahr 2022 in Deutschland und in der EU im Vergleich¹



1 – Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren. 2 – Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung insgesamt. 3 – Teilzeitbeschäftigung als Anteil an der Beschäftigung insgesamt.

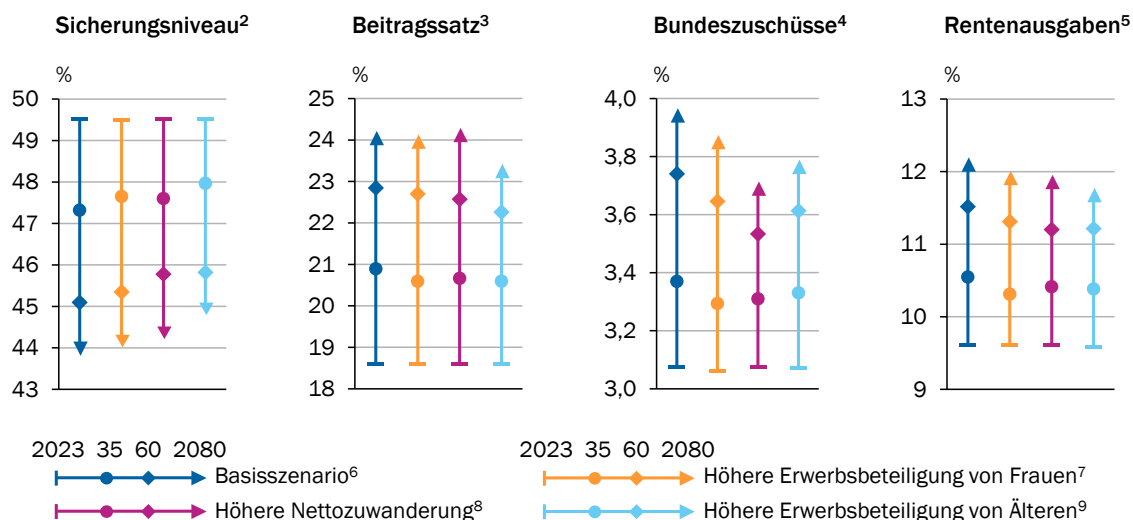
Quelle: Eurostat

© Sachverständigenrat | 23-281-02

[Daten zur Abbildung](#)

▸ ABBILDUNG 119

Simulationen zu den Auswirkungen einer steigenden sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit¹



1 – Ausgangspunkt im Jahr 2023: Sicherungsniveau 49,5 %, Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung 18,6 %, Bundeszuschüsse 3,1 % des BIP, Rentenausgaben 9,6 % des BIP. 2 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 3 – Beitragssatz zur GRV als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen. 4 – Bundeszuschüsse in Relation zum nominalen BIP. 5 – Ausgaben der GRV in Relation zum nominalen BIP. 6 – Doppelte Haltelinie endet im Jahr 2026: Beitragssatz und Sicherungsniveau bewegen sich dann wieder nach geltendem Recht und mittleren Annahmen. 7 – Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung auf einen Vergleichswert von 97,5 % der Männer bis zum Jahr 2030 und weiterer Anstieg auf 99,0 % bis zum Jahr 2060. 8 – Nettozuwanderung von 350 000 Personen, im Basisszenario 250 000. 9 – Höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren. Anstieg des tatsächlichen Rentenzugangsalters von derzeit 64 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2060.

Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-266-02

Daten zur Abbildung

Erwerbsbeteiligung von Älteren

391. Ältere Personen sind auf dem Arbeitsmarkt zunehmend aktiver, haben aber immer noch deutlichen Spielraum zur Erhöhung der Beschäftigung (Fitzenberger et al., 2023). Die Erwerbsbeteiligung der 60- bis 64-Jährigen stieg von 47 % im Jahr 2012 auf 63 % im Jahr 2022 an und nahm damit so stark zu wie in keiner anderen Altersgruppe. Dabei waren im Jahr 2022 Hochqualifizierte mit einer Erwerbstätigenquote von 74 % deutlich häufiger erwerbstätig als Geringqualifizierte mit einer Erwerbstätigenquote von 50 % (Statistisches Bundesamt, 2023b). Auch der Anteil der Erwerbstätigen jenseits des gesetzlichen Renteneintrittsalters stieg im selben Zeitraum stark an, bei den 65- bis 69-Jährigen von 11 % auf 19 % (Statistisches Bundesamt, 2023b). In beiden Altersgruppen ist der Anstieg der Erwerbstätigkeit vor allem auf einen Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zurückzuführen. Die Bedeutung von geringfügiger Beschäftigung ist seit den 2010er-Jahren deutlich gefallen (Fitzenberger et al., 2023). Gleichzeitig ist die Teilzeitquote laut Eurostat in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen von 29,1 % im Jahr 2012 auf 31,0 % im Jahr 2022 leicht gestiegen und lag damit zuletzt um 4,3 Prozentpunkte höher als in der Gruppe der 25- bis 54-Jährigen. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass ein Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen in Teilzeit arbeitet. Hier könnte noch weiteres Potenzial zur

Steigerung der Beschäftigung an der intensiven Marge bestehen. Da das Bildungsniveau stetig steigt und das gesetzliche Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2031 weiter erhöht wird, kann auch in den kommenden Jahren mit einer Zunahme der Erwerbstätigkeit von Älteren gerechnet werden. Mit der Aufhebung der Hinzuverdienstgrenze bei vorgezogenen Altersrenten seit Januar 2023 wurden die institutionellen Rahmenbedingungen für eine Erwerbstätigkeit im Alter zuletzt gestärkt.

392. In einem Szenario, bei dem ein Anstieg des tatsächlichen Rentenzugangsalters von derzeit 64 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2060 erreicht werden würde, zeigen sich deutlich positive Effekte auf die GRV. [↘ ABBILDUNG 119](#) **Erwerbstätige Ältere tragen** durch ihre Rentenbeiträge **zur Finanzierung der GRV bei**. Durch das deutlich günstigere Verhältnis zwischen Beitragseinnahmen und Ausgaben kann ein höheres Sicherungsniveau [↘ ZIFFER 421](#) bei einer gleichzeitig moderateren Entwicklung des Beitragssatzes realisiert werden. [↘ PLUSTEXT 17](#) Da erwerbstätige Ältere zur Wirtschaftsleistung beitragen, sinkt das Verhältnis der Rentenzahlungen zum BIP. Dies spiegelt sich auch in der günstigeren Entwicklung der Bundeszuschüsse wider.

Höhere Nettozuwanderung

393. Höhere Nettozuwanderung [↘ GLOSSAR](#) kann ebenfalls dazu beitragen, die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt und die Rentenfinanzen abzufedern (Hellwagner et al., 2023; Werding und Lembcke, 2023; JG 2022 Ziffern 356 ff.). Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung in Deutschland bereits seit Langem schrumpfen, da die Zahl der Verstorbenen die Zahl der Geburten seit 1972 in jedem Jahr übersteigt (Statistisches Bundesamt, 2023c). Laut Angaben des Statistischen Bundesamts lag **die Nettozuwanderung in den vergangenen 10 Jahren durchschnittlich bei etwa 578 000 Personen pro Jahr**. Diese Zahl wurde **maßgeblich durch die Flüchtlingszuwanderung** in den Jahren 2015/2016 und dem Jahr 2022 **geprägt**. In den 10 Jahren zuvor lag sie mit durchschnittlich 108 000 Personen pro Jahr deutlich niedriger. Die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts geht im mittleren Szenario davon aus, dass die Nettozuwanderung bis 2070 bei etwa 250 000 Personen pro Jahr liegen wird. Eine **höhere Zuwanderung** dürfte die demografische Alterung zwar günstig beeinflussen. Sie **wird aber nicht ausreichen, um die Auswirkungen des Geburtenrückgangs und der Verrentung der Babyboomer-Jahrgänge zu kompensieren**. [↘ ABBILDUNG 109 RECHTS](#) Auch bei steigender Nettozuwanderung wird der Beitragssatz und der Bundeszuschuss in den kommenden Jahrzehnten deutlich ansteigen (Werdning und Läßle, 2019). Für eine erfolgreiche Integration von Zugewanderten in den Arbeitsmarkt sollten Hürden, etwa bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen, gesenkt werden (JG 2022 Ziffern 412 ff.).
394. Im Basisszenario der Simulationsrechnung wird eine Nettozuwanderung von 250 000 Personen pro Jahr angenommen. Mit einer um 100 000 Personen **höheren jährlichen Nettozuwanderung kann** im Vergleich zum Basisszenario im Jahr 2035 ein um 0,3 Prozentpunkte und im Jahr 2080 ein um 0,4 Prozentpunkte **höheres Sicherungsniveau realisiert werden**. [↘ ABBILDUNG 119](#) Dies

ist auf ein weniger stark sinkendes Verhältnis zwischen Beitragseinnahmen und Rentenleistungen zurückzuführen. Da mit der zunehmenden Erwerbsbeteiligung höhere Rentenansprüche entstehen, **erodieren die vorteilhaften Effekte auf die Finanzierung der GRV in der langen Frist**. Dies zeigt sich an der Entwicklung des Beitragssatzes, der im Jahr 2035 noch um 0,2 Prozentpunkte unter dem Basiswert liegt. Langfristig zeigen sich hingegen leicht beitragsatzsteigernde Effekte. Da sich eine höhere Zuwanderung positiv auf die Wirtschaftsleistung auswirkt, sinken die Bundeszuschüsse relativ zum BIP sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist.

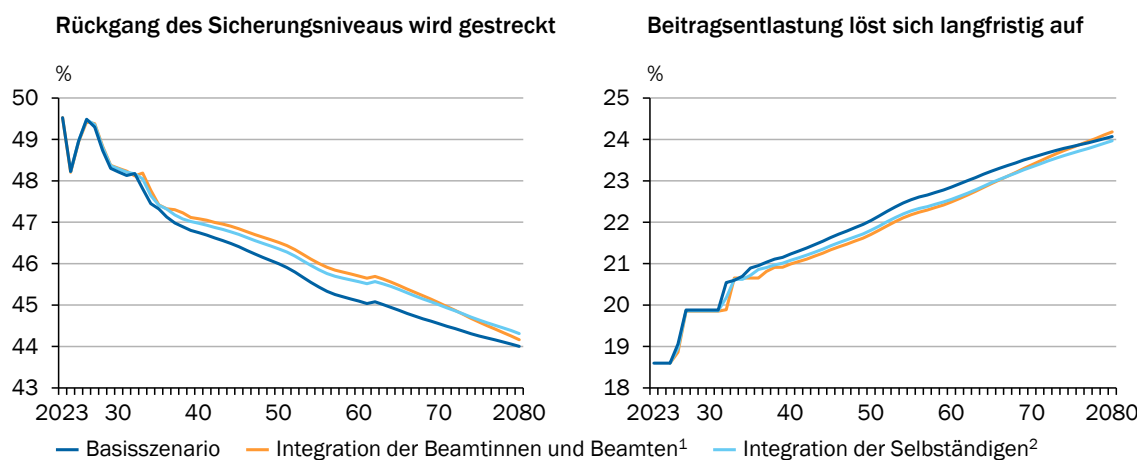
2. Erweiterung des Versichertenkreises

Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die GRV

395. Eine Ausweitung des Versichertenkreises auf künftige **Beamtinnen und Beamte könnte die GRV kurz- bis mittelfristig finanziell entlasten**, wenn zunächst nur Beitragszahlende aufgenommen werden, aber keine zusätzlichen Renten anfallen. Die Simulationsrechnung zeigt, dass eine solche Reform ab dem Jahr 2024 zu niedrigeren Beitragssätzen im Vergleich zum Basisszenario führen würde. Gleichzeitig würde in diesem Zeitraum ein höheres Sicherungsniveau in der GRV erreicht. [ABBILDUNG 120](#) Der **positive Effekt auf den Beitragssatz kehrt sich aufgrund der langfristig höheren Rentenleistungen jedoch voraussichtlich ab Mitte der 2070er-Jahre wieder um**. Der Beitragssatz steigt dann langfristig über das Basisszenario und das Sicherungsniveau sinkt fast auf das gleiche Niveau wie im Basisszenario. Beamtinnen und Beamte haben aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung ein höheres Verhältnis von Rentenbezugsdauer zu Lebensarbeitszeit, wodurch sich langfristig die Relation von Beitragszahlenden zu Rentenbeziehenden verschlechtert.

▸ ABBILDUNG 120

Effekte einer Integration von Beamtinnen und Beamten sowie Selbständigen in die GRV



1 – Integration aller neuen Beamtinnen und Beamten ab dem Jahr 2024. 2 – Integration aller neuen Selbständigen ohne obligatorische Altersvorsorge ab dem Jahr 2024, unter der Annahme, dass sich 50 % für eine zur GRV alternativen Altersvorsorge entscheiden (Wahlrecht).

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, SIM.21
© Sachverständigenrat | 23-263-01

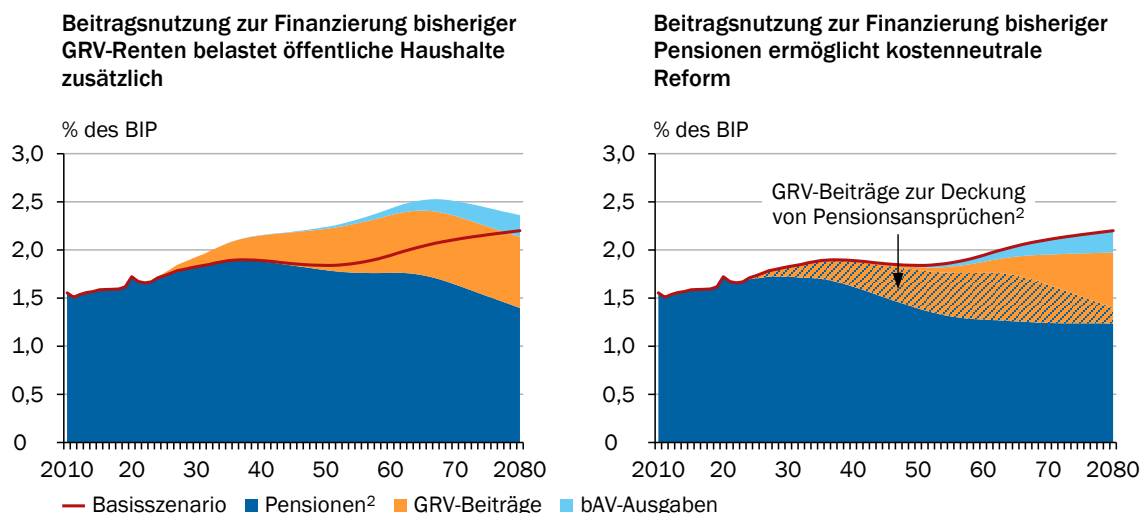
[Daten zur Abbildung](#)

396. Eine Integration von Beamtinnen und Beamten in die GRV würde zudem die **öffentlichen Haushalte insgesamt kurz- bis mittelfristig zusätzlich belasten**, da gleichzeitig die Finanzierung von neuen GRV-Beiträgen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil), Ausgaben für die betriebliche Altersvorsorge (bAV) und laufenden Versorgungsleistungen erbracht werden muss. [▸ ABBILDUNG 121 LINKS](#) Eine nachhaltigere Finanzierung der Beamtenversorgung wird so auch deshalb nicht erreicht, da die Rentenbeiträge in der GRV sofort wieder verausgabt werden und dadurch die Finanzierung der aus der Integration resultierenden Rentenansprüche unverändert in die Zukunft verschoben wird.
397. Kostenneutral ließe sich eine **Integration der Beamtinnen und Beamten in die GRV hingegen mit separaten Beitragskassen** umsetzen. [▸ ABBILDUNG 121 RECHTS](#) Hierfür müsste sichergestellt werden, dass die von den Dienstherrn entrichteten GRV-Beiträge bis auf weiteres für die Finanzierung der Ausgaben für die Beamtenversorgung verwendet werden dürfen und nicht in der restlichen GRV verausgabt werden können. Ab Mitte der 2040er-Jahre werden die Beiträge in wachsendem Maße für die Finanzierung von Dienstunfähigkeits- und später Altersrenten neuer Beamtinnen und Beamten benötigt. Hierdurch würde eine transparentere Form der Versorgung von Beamtinnen und Beamten erreicht.

Die zusätzlich gewährte bAV bietet dann Gestaltungsspielräume für eine Altersversorgung, die den Aufgaben von Beamtinnen und Beamten Rechnung trägt und eine Beschäftigung im Öffentlichen Dienst hinreichend attraktiv macht. Gleichzeitig könnte die Höhe der bAV perspektivisch als Ansatzpunkt zur finanziellen Entlastung der Beamtenversorgung genutzt werden. Für die bAV sollte eine **konsequente Rücklagenbildung während der aktiven Dienstzeit** vorgenommen werden, wie sie das Land Sachsen in seiner Finanzverfassung festge-

▸ ABBILDUNG 121

Entwicklung der Ausgaben für die Beamtenversorgung unter zwei Reformszenarien¹



1 – Simulationen stellen die Pensionshöhe nach geltendem Recht sicher. Die Ausgaben für die betriebliche Altersvorsorge sind so gewählt, dass diese Pensionshöhe bei gegebener Entwicklung des Sicherungsniveaus in der GRV erreicht wird. Die GRV-Beitragsätze entsprechen dem Basisszenario und werden vollständig vom jeweiligen Dienstherrn getragen.
 2 – Inklusiv Hinterbliebenenversorgung.

geschrieben hat. Dies würde die Ausgaben für die bAV wiederum vorziehen, zugunsten langfristiger Entlastungen, und die Transparenz weiter erhöhen. Kurz- bis mittelfristig läge die Belastung der öffentlichen Haushalte jedoch oberhalb des Basisszenarios.

398. Eine Integration von Beamtinnen und Beamten in die GRV sowie eine Rücklagenbildung für ihre Zusatzversorgung haben den **positiven Nebeneffekt**, dass bisher versteckte **zukünftige Lasten für Pensionsverpflichtungen in die Gegenwart vorgezogen werden**. Dies kann zum **Abbau von Fehlanreizen** beitragen, die durch vermeintlich niedrigere laufende Kosten von Beamtinnen und Beamten gegenüber Angestellten des Öffentlichen Dienstes entstehen. [↪ ZIFFER 385](#) Zum anderen ließe sich durch ein einheitliches Alterssicherungssystem die politische Steuerbarkeit verbessern und die seit dem Jahr 1989 angestrebte **Wirkungsgleichheit von Reformen der GRV und der Beamtenversorgung automatisch erreichen**. [↪ ZIFFER 381](#) Die in diesem Kapitel diskutierten Reformen in der GRV würden somit unmittelbar auch bei den Beamtinnen und Beamten greifen.

399. **Auch andere europäische Staaten haben Reformen der Beamtenversorgung vorgenommen**. So hat etwa Österreich seine Beamtenversorgung unter finanzieller Beteiligung von Dienstherrn, Beamtinnen und Beamten sowie Pensionärinnen und Pensionären umfassend reformiert. [↪ KASTEN 24](#) Die Schweiz hat im Jahr 2002 den Beamtenstatus abgeschafft. In Deutschland sind die Möglichkeiten zu einer Anpassung der Beamtenversorgung verfassungsrechtlich eingeschränkt (Kohlstruck, 2023, S. 237 f.). [↪ ZIFFER 380](#)

Eine umfassende Reform der Beamtenversorgung muss vom Bund und den Ländern einzeln beschlossen werden. Aus politischen Gründen kann sich die Durchführung einer solchen Reform daher als schwierig erweisen. Alternativ könnte eine Dämpfung der künftigen Versorgungsausgaben auch über die **Anpassung der aktuellen Verbeamtungspolitik in Deutschland** erreicht werden. Dabei könnte das Beamtentum nach österreichischem Vorbild auf Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Verteidigung und Justiz beschränkt werden. Fast die Hälfte der verbeamteten Berufsgruppen in Deutschland erfüllt keine hoheitlichen Aufgaben. [↪ ABBILDUNG 116](#) Eine Anstellung dieser Aufgabenbereiche im Öffentlichen Dienst würde die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen aufgrund der Zahlungen der GRV-Beiträge sowie der bAV zwar kurz- bis mittelfristig stärker belasten. **Langfristig** würden aber **die Versorgungsaufwendungen reduziert** und die öffentlichen Haushalte entlastet. Auch eine solche Reform müsste jedoch mit Bund, Ländern und Kommunen abgestimmt und für alle verbindlich beschlossen werden, damit der föderale Wettbewerb nicht zu abweichendem Verhalten führt, wie es etwa bei der Verbeamtung von Lehrerinnen und Lehrern in der Vergangenheit zu beobachten war. Einzelne Länder schafften sie ab, führten sie später aber wieder ein, um eine mögliche Abwanderung von Lehrkräften in andere Länder zu verhindern und sich abzeichnenden Personalengpässen entgegenzuwirken (Gehrke und Bruno-Latocha, 2013).

↳ KASTEN 24

Fokus: Reformen in der Beamtenversorgung in Österreich

In Österreich wurden seit Ende der 1990er-Jahre mehrere Reformen in der Beamtenversorgung umgesetzt. Ziel war, die Flexibilität und Mobilität im Arbeitsmarkt zu erhöhen sowie mehr Transparenz und Effizienz in der Verwaltung zu schaffen (Kucsko-Stadlmayer, 2010, S. 3). Im Jahr 1997 wurden zunächst die „Politikerpensionen“ – mit langen Übergangsfristen – abgeschafft, sodass Politiker Teil des regulären Alterssicherungssystems wurden. In Österreich wird zudem seit dem Pragmatisierungsstopp (Verbeamtungsstopp) im Jahr 2003 restriktiver verbeamtet als in Deutschland. ↳ TABELLE 23 Berufsgruppen mit einer „vertraglichen Alternative“ zum öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis werden seitdem nicht mehr verbeamtet (BMKÖS Österreich, 2022).

Während der Versorgungsaufwand in Österreich im Jahr 2021 mit 2,55 % des BIP im Vergleich zu Deutschland (1,68 %) größer ausfiel, ↳ TABELLE 23 dürfte der **Pragmatisierungsstopp zu erheblichen Einsparungen in der Zukunft** führen, da die **Zahl der Beamtinnen und Beamten**

↳ TABELLE 23

Eckwerte der Beamtenversorgung in Deutschland und Österreich im Jahr 2021

	Deutschland	Österreich
Verbeamtete Berufsgruppen	<ul style="list-style-type: none"> – Öffentliche Sicherheit und Ordnung (einschließlich Polizei) – Rechtsschutz (Justiz) – Verteidigung – Finanzverwaltung – Zentrale und politische Verwaltung¹ – Bildung, Wissenschaft, Forschung – Soziale Sicherung – Wohnungswesen, Städtebau, Energie- und Wasserwirtschaft – Verkehrs- und Nachrichtenwesen – Sonstige Berufsgruppen² 	<ul style="list-style-type: none"> – Öffentliche Sicherheit und Ordnung (einschließlich Polizei) – Rechtsschutz (Justiz) – Verteidigung
Pensionärinnen und Pensionäre (Anteil an Rentenbeziehenden ³ in %)	1 737 280 (6,36)	328 078 (11,74)
Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten ⁴ (Anteil an Erwerbstätigen in %)	1 906 100 (4,24)	67 779 (1,49)
Versorgungsaufwand in Mrd Euro (Anteil am BIP in %)	60,7 (1,68)	10,3 (2,55)

1 – Politische Führung, zentrale Verwaltung, auswärtige Angelegenheiten. 2 – Finanzwirtschaft, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung. 3 – Für Deutschland: Summe aus Pensionärinnen/Pensionären und Versichertenrentnerinnen und -rentnern in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), einschließlich Witwen-/Witwer-, Waisen- und Erziehungsrente. Für Österreich: Summe aus Bezieherinnen/Beziehern von Ruhe- oder Versorgungsgenüssen, von Versorgungsgenüssen für Witwen/Witwer und Waisen, von Ruhe- und Versorgungsgenüssen für Witwen/Witwer, von versicherungsrechtlichen Pensionen oder eine Kombination daraus. 4 – Berufs- und Zeitsoldatinnen und -soldaten.

Quellen: BMKÖS Österreich (2022), DRV Bund (2022c), Eurostat, Rechnungshof Österreich (2022), Statistik Austria, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-214-01

Daten zur Tabelle

seit dem Jahr 2003 rückläufig ist (BMKÖS Österreich, 2022). Gemäß Vorausberechnungen geht der Pensionsaufwand vom Jahr 2020 bis 2070 um 58 % zurück und erreicht einen Anteil am realen BIP in Höhe von 0,7 % (BMF Österreich, 2021).

Mit dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) wurde die Beamtenversorgung in das einheitliche Rentensystem für Erwerbstätige überführt (APG 2005). Laut dem Österreichischen Parlament sollen durch diese Reform zwischen 2005 und 2030 kumulativ 563 Mio Euro eingespart werden (Parlament Österreich, 2004). **Trotz der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme zahlen Beamtinnen und Beamte aber in getrennte Kassen ein** (Blank et al., 2016). Es wurden umfassende Übergangsregelungen geschaffen, die sich nach Geburtstag und Zeitpunkt der Verbeamtung richten. [↘ ZIFFER 522 ANHANG](#)

Einbeziehung von Selbständigen in die GRV

400. Der Koalitionsvertrag der **Bundesregierung sieht die Einführung einer Pflicht zur Altersvorsorge für Selbständige vor** (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021). Sie soll für alle Selbständigen gelten, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen und neu in die Selbständigkeit eintreten. Standardmäßig würden demnach bisher Nicht-Pflichtversicherte zu Beitragszahlenden in der GRV. Alternativ können sie ein privates Vorsorgeprodukt wählen. Unter der Annahme, dass diese Reform ab dem Jahr 2024 für neue Selbständige umgesetzt wird und die Hälfte der Selbständigen sich für die GRV entscheidet, führt diese Reformoption, ähnlich wie die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten ohne getrennte Beitragskassen, zu einer kurz- bis mittelfristigen finanziellen Entlastung der GRV. In den 2030er-Jahren zeigen sich **geringe, aber günstige Effekte für das Sicherungsniveau und den Beitragssatz**. [↘ ABBILDUNG 120](#) Wie stark die finanzielle Entlastung der GRV letztlich ausfällt, hängt maßgeblich von der Ausübung des Wahlrechts ab und ist daher mit Unsicherheit behaftet (Werding und Läßle, 2022). Erreichen die ersten in die GRV einbezogenen Jahrgänge das Renteneintrittsalter, gehen die Entlastungseffekte wieder zurück. Auch im Jahr 2080 hat die Einbeziehung der Selbständigen jedoch noch leicht günstige Effekte auf Sicherungsniveau und Beitragssatz. Da insgesamt mehr Personen in der GRV versichert sind, steigen die Rentenausgaben mittel- und langfristig an. Die Bundeszuschüsse werden allerdings aufgrund der höheren Beitragszahlungen leicht entlastet.
401. Neben einer temporären finanziellen Entlastung der GRV sprechen zwei weitere Gründe für eine Integration von **Selbständigen in die GRV**. In Deutschland gab es im Jahr 2021 rund 3,0 Millionen Personen, die **nicht obligatorisch versichert sind** und über keine berufsständische Alterssicherung verfügen (BMAS, 2021). Bei diesen Selbständigen können nennenswerte Vorsorgelücken vermutet werden (Werding, 2016). Durch eine Integration könnte der Sozialstaat an anderer Stelle, beispielsweise bei den Leistungen der Grundsicherung im Alter, entlastet werden. Zum anderen würde eine Integration Trittbrettfahrerverhalten vermeiden. Selbständige, die nicht privat vorgesorgt haben und aufgrund geringer Einkommen lediglich eine geringe Rentenhöhe erreichen, laufen Gefahr, im Alter die Grundsicherung beantragen zu müssen. Nicht-Pflichtversicherten steht diese

Leistung ohne Beitragszahlungen zu, während gesetzliche Renten auf die Grundversicherung angerechnet werden (JG 2020 Ziffer 636).

402. Denkbar wäre, eine **Altersgrenze festzulegen, bis zu der auch für Personen, die bereits selbständig sind, eine entsprechende Versicherungspflicht greift** (Werding und Läßle, 2022). Eine hoch gewählte Altersgrenze erweitert den versicherungspflichtigen Personenkreis, erhöht damit die potenziellen Beitragszahlungen der GRV und trägt zu einer stärkeren kurz- bis mittelfristigen finanziellen Entlastung der GRV bei. Gleichzeitig kehren sich die günstigen Effekte für die Rentenfinanzen aber schneller wieder um, weil bereits früher zusätzliche Rentenansprüche wirksam werden (Werding und Läßle, 2022).

3. Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

403. Durch eine steigende Lebenserwartung verlängert sich die **Rentenbezugszeit relativ zur Dauer der Erwerbsphase**. Dies trägt zur wachsenden finanziellen Anspannung der GRV bei. So ist die verbleibende Lebenserwartung (fernere Lebenserwartung) [↘ GLOSSAR](#) für die 65-Jährigen, die die noch zu erwartenden Lebensjahre in einem Alter von 65 misst, zwischen 1980 und 2012 bei Männern um 4,5 Jahre und bei Frauen um 4,0 Jahre angestiegen. Im selben Zeitraum lag das gesetzliche Renteneintrittsalter stets bei 65 Jahren. [↘ ABBILDUNG 122](#) Bis zum Jahr 2031 wird das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Dadurch wird der gestiegenen Lebenserwartung teilweise Rechnung getragen. [↘ ABBILDUNG 122](#) Es ist jedoch davon auszugehen, dass die fernere Lebenserwartung zukünftig weiter steigen wird. [↘ ABBILDUNG 109](#) Das legt eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters nahe.

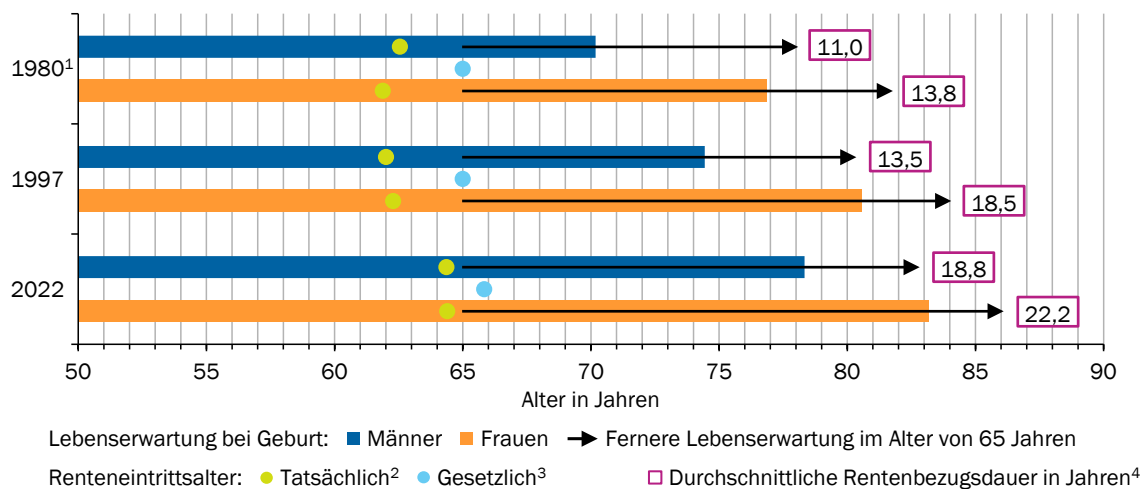
Es wäre wichtig, eine solche Anhebung des gesetzlichen Rentenalters zeitnah zu kommunizieren. **Gesetzliche Altersgrenzen** werden oftmals als psychologische **Referenzpunkte für den Zeitpunkt des gesellschaftlich üblichen Renteneintritts** wahrgenommen (Seibold, 2021; Reck und Seibold, 2022). Eine Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen hat deshalb einen Einfluss auf das tatsächliche Rentenzugangsalter. Durch frühzeitige Ankündigung werden künftige Altersgrenzen als neue Referenzpunkte verankert. Andererseits erhalten die Menschen, die in den 2030er-Jahren in den Ruhestand gehen, Planungssicherheit. Die aktuell laufende Heraufsetzung des Renteneintrittsalters wurde im Jahr 2007 mit einem Vorlauf von fünf Jahren angekündigt (JG 2007 Ziffer 263).

404. Aufgrund verschiedener Möglichkeiten zum vorzeitigen Rentenbezug liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter seit den 1970er-Jahren im Durchschnitt unter dem gesetzlichen Renteneintrittsalter. [↘ ZIFFER 369](#) Das tatsächliche Renteneintrittsalter hat sich dem gesetzlichen in den vergangenen 25 Jahren allerdings um etwa 1,5 Jahre angenähert (DRV Bund, 2022b, S. 131, 2023b, S. 65). [↘ ZIFFER 369](#) Die empirische Evidenz zeigt, dass viele Beschäftigte an der frühestmöglichen Altersgrenze in Rente gehen, obwohl eine Weiterbeschäftigung über diese Grenze hinaus finanziell oftmals besonders attraktiv wäre (Seibold, 2021; Reck und Seibold, 2022). **Um eine längere tatsächliche Erwerbsbeteiligung zu realisieren, sollten** neben einer Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

▸ **ABBILDUNG 122**

Lebenserwartung und Renteneintrittsalter bei Altersrenten

Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen



1 – Früheres Bundesgebiet. 2 – Renteneintritt wegen Alters. 3 – Für Frauen galt unter anderem in den gezeigten Jahren 1980 und 1997 eine Regelung, die ihnen einen Renteneintritt mit 60 Jahren ermöglichte. Seit dem Jahr 2012 stufenweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre. Das Renteneintrittsalter von 65 Jahren und 10 Monaten für das Jahr 2022 gilt für im Jahr 1956 Geborene, die in diesem Jahr die Regelaltersgrenze erreichten. Für alle nach dem Jahr 1963 Geborenen gilt die Regelaltersgrenze von 67 Jahren. 4 – Für Versicherungsrenten insgesamt.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 23-154-03

Daten zur Abbildung

daher gleichzeitig die **Gründe für den vorzeitigen Bezug der Altersrente besser verstanden** werden und die **Anreize überprüft** werden. [▸ ZIF-FERN 417 FF.](#)

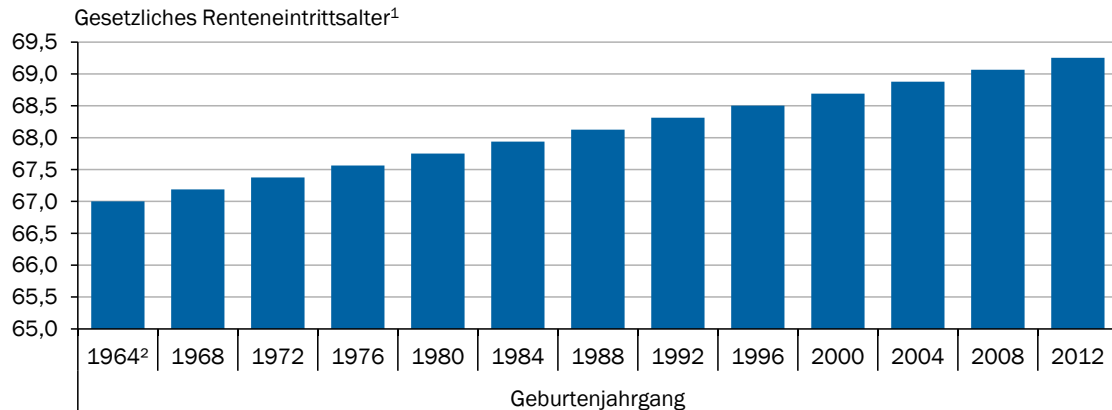
405. Das gesetzliche **Renteneintrittsalter könnte** im Anschluss an die aktuell laufende Anhebung bis zum Jahr 2031 **weiter schrittweise erhöht und an die fernere Lebenserwartung gekoppelt** werden (von Weiszäcker und Werding, 2002; Börsch-Supan, 2007; Deutsche Bundesbank, 2016, 2019; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; JG 2020 Ziffer 639). Es bestehen verschiedene Möglichkeiten für die Ausgestaltung. So kann das gesetzliche Renteneintrittsalter wie derzeit in vorgegebenen Schritten erhöht oder aber über eine einfache Regelbindung der Regelaltersgrenze an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung geknüpft werden. Eine automatische Kopplung von Parametern des Rentensystems an makroökonomische oder demografische Kennzahlen ist auch international ein weitverbreiteter Ansatz (OECD, 2021, Kapitel 2). So wird in verschiedenen Ländern das gesetzliche Renteneintrittsalter regelmäßig (in Dänemark oder Italien vollständig, in den Niederlanden und Portugal teilweise) an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst.

Im internationalen Vergleich variiert der Zeitraum zwischen der Festsetzung einer neuen Altersgrenze und deren Wirksamkeit. So evaluieren beispielsweise Estland, Finnland und Portugal die Entwicklung der Lebenserwartung jährlich, Italien jedes zweite Jahr. Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird dann zwei oder drei Jahre später wirksam. Dabei ist die maximale Anhebung des Renteneintrittsalters je Revision auf zwei bis drei Monate beschränkt. (OECD, 2021, S. 95) In Schweden wird jährlich ein neues Ziel-

↘ **ABBILDUNG 123**

Gesetzliches Renteneintrittsalter nach Geburtsjahrgängen bei Anwendung der 2:1-Regel

Das gesetzliche Renteneintrittsalter steigt alle 10 Jahre um knapp 6 Monate an



1 – Unter der Annahme eines Anstiegs der ferneren Lebenserwartung der 67-Jährigen um 8,4 Monate je Dekade ab dem Jahr 2031. 2 – Im Jahr 2031 erreichen Personen, die im Jahr 1964 geboren wurden, das gesetzliche Renteneintrittsalter von 67 Jahren (aktueller Rechtsstand).

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-418-01

Daten zur Abbildung

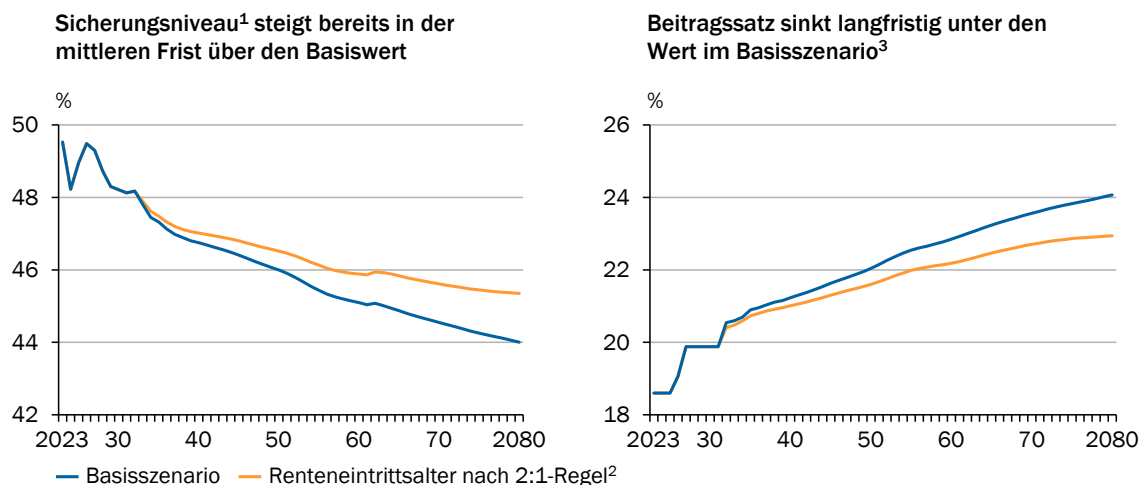
alter festgelegt, das sechs Jahre später angewandt wird. Für jüngere Kohorten werden Prognosen zur Entwicklung des Zielalters erstellt (Pensionsmyndigheten, 2023a). ↘ [ZIFFER 525 ANHANG](#) Mit der Verankerung eines automatischen Mechanismus müssen politische Diskussionen über die Anpassungen des Renteneintrittsalters nicht regelmäßig aufs Neue geführt werden. Vielmehr wäre es an demografische Fakten geknüpft (Werdning, 2016; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021).

406. Durch die Aufteilung eines weiteren Jahres an Lebenserwartung im Alter zu zwei Dritteln auf eine längere Erwerbsphase und zu einem Drittel auf eine längere Rentenphase (2:1-Regel; siehe Börsch-Supan, 2007; Börsch-Supan und Rausch, 2020) **könnte** das heutige **Verhältnis von durchschnittlicher Rentenbezugsphase (20 Jahre) zu den durchschnittlichen Versicherungsjahren in der Erwerbsphase (40 Jahre)** in etwa **konstant gehalten werden** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; DRV Bund, 2022b, S. 125, 147). Dieser Vorschlag ist verglichen mit anderen europäischen Ländern als moderat einzuschätzen. In Dänemark und Italien geht ein Anstieg der Lebenserwartung beispielsweise in vollem Umfang mit einer entsprechenden Anhebung des Renteneintrittsalters einher. ↘ [ZIFFER 525 ANHANG](#) In der mittleren Variante der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird ein Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 67-Jährigen um etwa 8,4 Monate je Dekade angenommen. Gemäß 2:1-Regel sollte das gesetzliche Renteneintrittsalter dementsprechend ab dem Jahr 2031 alle 10 Jahre um knapp 6 Monate steigen (Werdning, 2023). ↘ [ABBILDUNG 123](#)

Im Vergleich zu anderen Vorausberechnungen gemäß der 2:1-Regel (Werdning, 2016; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021) **fällt der Anstieg des Renteneintrittsalters geringer aus**. Der Grund hierfür ist, dass in diesen Studien jeweils der Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt zugrunde gelegt

▾ **ABBILDUNG 124**

Effekte einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters bei Anwendung der 2:1-Regel



1 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 2 – Erhöhung der Rentenaltersgrenze gemäß der 2:1-Regel bezogen auf die fernere Lebenserwartung im Alter von 67 Jahren. 3 – Beitragssatz zur GRV als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen.

Quelle: SIM.21

© Sachverständigenrat | 23-431-01

[Daten zur Abbildung](#)

wurde. Dieser Anstieg ist höher als der Anstieg der ferneren Lebenserwartung im Alter von 67. In einer Studie der Bundesbank (2019), in der die Regelaltersgrenze ebenfalls an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt wird, wird eine längere Erwerbsphase zugrunde gelegt, weswegen die Berechnung anders ausfällt. So werden nicht die durchschnittlichen Versicherungsjahre, sondern die Regelaltersgrenze minus 20 Jahre als Erwerbsphase definiert. Laut dieser Studie müsste ein zusätzliches Lebensjahr nach einer 7:3-Regel aufgeteilt werden, um die relative Rentenbezugsdauer stabil zu halten. Dies würde gemäß der Studie zu einem Anstieg des Renteneintrittsalters um 7,5 Monate je Dekade führen.

- 407. Die **Simulationsergebnisse** zur Umsetzung der 2:1-Regel zeigen, dass bei einer **Dynamisierung der Regelaltersgrenze** ab dem Jahr 2031 **bereits im Jahr 2035 erste günstige Effekte sichtbar** sind. ▾ **ABBILDUNG 124** Wesentlich stärker sind jedoch die längerfristigen Effekte. So liegt das Sicherungsniveau im Jahr 2060 um 0,8 Prozentpunkte und im Jahr 2080 um 1,3 Prozentpunkte über dem Basiswert. Weiterhin ergeben sich bis zum Jahr 2080 deutlich beitragsdämpfende Effekte. Die 2:1-Regel wirkt sich unter dem geltenden Recht sowohl auf die Entwicklung des Beitragssatzes als auch auf das Sicherungsniveau vorteilhaft aus. Ein höheres gesetzliches Renteneintrittsalter führt einerseits dazu, dass weniger Ressourcen für die GRV aufgewendet werden müssen. Andererseits ergeben sich auch positive Effekte auf das BIP, wodurch der Anteil der Bundesmittel am BIP sinkt.
- 408. Der fehlenden Akzeptanz einer Anhebung der Regelaltersgrenze in der Bevölkerung liegt oftmals die Vorstellung zugrunde, dass ältere Beschäftigte nicht in der Lage seien, über das zum jeweiligen Zeitpunkt geltende gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus zu arbeiten. Studien zeigen, dass der **Gesundheitszustand von Menschen im Renteneintrittsalter im Durchschnitt gut** ist

(Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Laut Eurostat betragen im Jahr 2021 in Deutschland die zu erwartenden verbleibenden „Gesunden Lebensjahre im Alter von 65 Jahren“ durchschnittlich 10,8 Jahre. Gleichwohl ist zu beachten, dass der Gesundheitszustand sehr heterogen ist. Laut Daten des Robert Koch Instituts (2015, S. 150) schätzen mehr als 60 % der über 64-jährigen Frauen mit einem niedrigen sozioökonomischen Status ihren Gesundheitszustand als mittelmäßig bis sehr schlecht ein. Unter den Frauen mit hohem sozioökonomischem Status liegt dieser Wert mit etwa 30 % deutlich niedriger. Bei den Männern sind diese Unterschiede etwas geringer.

Heterogene Lebenserwartung und Armutsgefährdung im Alter

409. Zwischen dem sozioökonomischen Status und der individuellen Lebenserwartung besteht ein Zusammenhang (Luy et al., 2015; Wenau et al., 2019). ↘ ZIFFER 431 Die **Konsequenzen einer Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters können dementsprechend für verschiedene Personengruppen sehr unterschiedlich sein**. Für kurzlebige Personen geht mit einer Anhebung des Renteneintrittsalters die relative Rentenbezugsdauer stärker zurück als für langlebige Personen. Dabei variiert die Lebenserwartung mit dem Bildungsgrad. Eine Studie von Luy et al. (2015) zeigt, dass Männer mit niedriger Bildung in Deutschland eine um durchschnittlich 3,7 Jahre geringere fernere Lebenserwartung haben als Männer mit hoher Bildung. Für Frauen zeigt sich jedoch kein statistisch signifikanter Unterschied.

Darüber hinaus ist die Lebenserwartung in Deutschland und auch in anderen Ländern wie den USA positiv mit dem individuellen Einkommen korreliert (Chetty et al., 2016; Lampert et al., 2019; Haan et al., 2020). ↘ ZIFFER 431 Eine sehr hohe körperliche oder psychische Arbeitsbelastung während des Erwerbslebens ist sowohl für Männer als auch für Frauen mit einer geringeren ferneren Lebenserwartung korreliert (Brussig und Schulz, 2019). Die empirische Evidenz zeigt, dass sich die Lebenserwartung zwischen einzelnen Berufsgruppen um bis zu fünf Jahre unterscheidet, auch unabhängig von Einkommen und sozio-ökonomischem Status (Guenzel et al., 2023). So sind Beschäftigte in Gesundheits- und Pflegeberufen sowie Mathematiker und IKT-Fachkräfte durchweg die Berufsgruppe mit der niedrigsten Lebenserwartung. Landwirte, Fischer und Forstwirte haben dagegen die höchste Lebenserwartung. Die Literatur deutet darüber hinaus darauf hin, dass der **Rentenzugang selbst einen Einfluss auf die Gesundheit im Alter und die Mortalität** hat, der mit dem sozioökonomischen Status, insbesondere der Erwerbsbiografie, variiert (Insler, 2014; Celidoni und Rebba, 2017; Gorry et al., 2018; Bellés-Obrero et al., 2023).

410. **Gesundheitliche Gründe** und die **Ausübung physisch belastender** Tätigkeiten können eine Rolle dafür spielen, dass Personen in bestimmten Berufen und im unteren Einkommensbereich **bei einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nicht mehr bis zu diesem Alter erwerbstätig sein können**. Sauré et al. (2023) zeigen, dass der Beruf ein wichtiger Prädiktor für das tatsächliche Renteneintrittsalter auf individueller Ebene ist. So können physisch anstrengende Tätigkeiten besser im jüngeren Alter ausgeübt werden (Mika, 2013; Mika und Söhn, 2017). Studien zum Dachdeckerhandwerk, also einem Beruf, der

mit einer hohen Gefahrenneigung und physischen Belastung einhergeht, zeigen eine hohe Abwanderung hin zu anderen Branchen (Brussig und Jansen, 2019). Lediglich 14 % der westdeutschen Dachdecker, die mit 30 Jahren bereits in diesem Beruf tätig waren, arbeiten in diesem länger als 30 Jahre (Brussig und Jansen, 2019). Das verdeutlicht die **Bedeutung der Umschulung und Weiterbildung von Älteren** parallel zu einer Reform des Renteneintrittsalters. Personen mit körperlichen anstrengenden Tätigkeiten bei Berufsbeginn können im fortgeschrittenen Alter in kognitiven oder administrativen Bereichen tätig werden. Die im Alter steigende Berufserfahrung eröffnet häufig auch neue Möglichkeiten, sich innerhalb des erlernten Tätigkeitsbereichs weiterzuentwickeln und beispielsweise die Ausbildung von Nachwuchskräften zu übernehmen. Personen, die einfache Dienstleistungstätigkeiten ausüben und in kaufmännischen Verwaltungsberufen arbeiten, bezogen in der Vergangenheit am häufigsten eine Erwerbsminderungsrente (Mika, 2013). Das zeigt, dass nicht nur Personen mit körperlichen Berufen Schwierigkeiten haben können, ihre Tätigkeit im hohen Alter auszuüben, sondern häufig auch Personen mit kognitiven Routinetätigkeiten. Die empirische Evidenz zeigt zugleich, dass parallel zur demografischen Alterung viele Berufsbilder zunehmend altersfreundlicher werden. Allerdings trifft dies stärker auf akademische Berufe zu als auf nicht akademische Berufe (Acemoglu et al., 2022).

411. Für einzelne Berufsgruppen gibt es in Deutschland gesetzliche oder tariflich ausgehandelte Sonderregelungen. Beispielsweise haben Bergleute, die besonderen Belastungen und Risiken ausgesetzt sind, einen früheren Rentenzugang. Eine **gesetzliche Verankerung von weiteren berufsspezifischen Sonderregeln** wäre allerdings wenig zielführend. Einerseits **wäre dies in der Praxis schwer umzusetzen**, weil der Rentenversicherung derzeit keine Informationen zu den individuellen Berufen vorliegen. Andererseits könnten **Branchen mit einer starken Lobby** deutlich stärker **profitieren** als weniger gut vertretene Gruppen. Da viele Personen nicht über den gesamten Verlauf des Erwerbslebens eindeutig einer Berufsgruppe zuzuordnen sind, müssten darüber hinaus jeweils Mindesttätigkeitszeiten in bestimmten Berufen festgelegt werden. Bei einer Vielzahl an Sonderregeln wird der individuelle Rentenzugang schwerer planbar. Dies könnte auch zu einer Fragmentierung des Rentensystems, wie etwa in Frankreich oder Griechenland führen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Gleichwohl erfordert eine Erhöhung des Renteneintrittsalters **Härtefallregelungen** für Menschen, die nicht bis zur Regelaltersgrenze arbeiten können. Sozialpolitisch ist dafür eine auskömmliche Erwerbsminderungsrente notwendig. ↘ ZIFFER 415 Auch zielgenaue Regelungen zur Frühverrentung zielen in diese Richtung. ↘ ZIFFER 417
412. Die Expertise von Buslei et al. (2023a) zeigt, dass eine **Anhebung des Renteneintrittsalters** zu einem **leichten Rückgang der Armutgefährdungsquote im Alter** führt. ↘ KASTEN 25 Aufgrund des günstigeren Verhältnisses von Rentenbeiträgen zu Rentenausgaben ist das Sicherungsniveau langfristig höher. ↘ ABBILDUNG 130 Längere Erwerbsbiografien führen auch zu individuell höheren Rentenansprüchen im Alter. Allerdings unterscheiden sich die Effekte für verschiedene Bildungsgruppen. Bei den Personen mit niedriger Bildung steigt die Armutgefährdungsquote zeitweise leicht an, während sie bei Personen mit

mittlerer und hoher Bildung über den gesamten Simulationszeitraum sinkt. Das legt nahe, dass Personen mit niedriger Bildung ihre Erwerbsbiografie schlechter an ein steigendes gesetzliches Renteneintrittsalter anpassen können. [↘ ZIFFER 409](#)

[↘ KASTEN 25](#)

Fokus: Armutsgefährdung im Alter

Im Vergleich zu absoluten Armutsmaßen, die für Entwicklungsländer eine wichtige Rolle spielen, wird in vielen Industriestaaten die Armutsgefährdung im Alter als relatives Armutsmaß herangezogen. [↘ ZIFFER 295](#) Die Armutsgefährdung im Alter kann anhand von zwei unterschiedlichen Indikatoren gemessen werden. Zum einen durch die **Armutsgefährdungsquote für Ältere**, die den Anteil der Personen im Alter von 65 Jahren oder älter angibt, deren Nettoäquivalenzeinkommen [↘ GLOSSAR](#) weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens beträgt. Zum anderen kann relative Armut im Alter durch die Grundsicherungsquote im Alter gemessen werden. Sie gibt den Anteil der Personen im Alter von 65 Jahren oder älter an, die Grundsicherung beziehen. Basis für die Grundsicherung ist ein definiertes Bedarfsniveau, das das soziokulturelle Existenzminimum darstellt.

Die **Armutsgefährdungsquote für Ältere** lag in Deutschland laut dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) im Jahr 2019 bei rund 15 %. **Seit dem Jahr 2010** ist diese Quote um 1,2 Prozentpunkte **gestiegen**. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, deren Armutsgefährdungsquote im Jahr 2019 bei rund 17 % lag, sind damit ältere Personen weniger armutsgefährdet. [↘ ZIFFER 304](#) Der Anteil an Personen im Alter von 65 Jahren oder älter, die im Jahr 2019 Anspruch auf Grundsicherung hatten, lag bei 4,4 % (Buslei et al., 2023a).

Für eine Simulation zur Entwicklung der Armutsgefährdungsquote im Alter nach geltendem Rentenrecht bis zum Jahr 2045 hat der Sachverständigenrat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit einer Expertise beauftragt (Buslei et al., 2023a). Die Autoren betrachten dabei sowohl die Armutsgefährdungsquote als auch die Grundsicherungsquote, die in der Expertise einer Berechtigtenquote (bei voller Inanspruchnahme) entspricht. Insgesamt ist unter dem geltenden Recht nicht von einem Anstieg bei der Armutsgefährdungsquote im Alter bis zum Jahr 2045 auszugehen. Differenziert nach sozioökonomischen und -demografischen Merkmalen zeigt sich jedoch eine erhebliche Heterogenität. [↘ ABBILDUNG 125](#) **Frauen sind im Alter häufiger von Armut gefährdet als Männer**. Die Armutsgefährdungsquote steigt bei Frauen, im Gegensatz zu Männern, bis zum Jahr 2045 weiter an. Dies beruht unter anderem auf dem Anstieg des Anteils von Einpersonenhaushalten im Alter, in denen Frauen aufgrund der höheren Lebenserwartung häufiger vertreten sind. Außerdem dürfte ein Teil der Effekte auf Geschlechterebene darauf zurückzuführen sein, dass die seit dem Jahr 2020 weiter gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Simulation nicht berücksichtigt wurde und auch künftige Veränderungen in der Erwerbsbeteiligung modellbedingt nicht antizipiert werden. Auch bei den Qualifikationsniveaus zeigen sich Unterschiede. **Personen mit niedriger Qualifikation sind am häufigsten im Alter armutsgefährdet**, wobei die Gefährdung bis zum Jahr 2045 leicht zurückgehen dürfte. Bei Personen mit mittlerer Qualifikation hingegen ist ein leichter Anstieg zu erwarten. Unterschiede in der Armutsgefährdung lassen sich auch innerhalb der Gruppe der älteren Personen ab 65 Jahren oder älter feststellen. Jüngere alte Personen zwischen 65 und 79 Jahren sind eher unterdurchschnittlich oft von Armut gefährdet. Personen ab 80 Jahren oder älter weisen hingegen eine überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdungsquote auf, die jedoch bis zum Jahr 2045 zurückgehen dürfte. Maßgeblich lässt sich dieser Unterschied auf Einpersonenhaushalte zurückführen, in denen unter den Hochaltrigen etwa jeder Zweite lebt, während dies bei den jüngeren Alten zwischen 65 und 79 Jahren nur auf ein Drittel zutrifft.

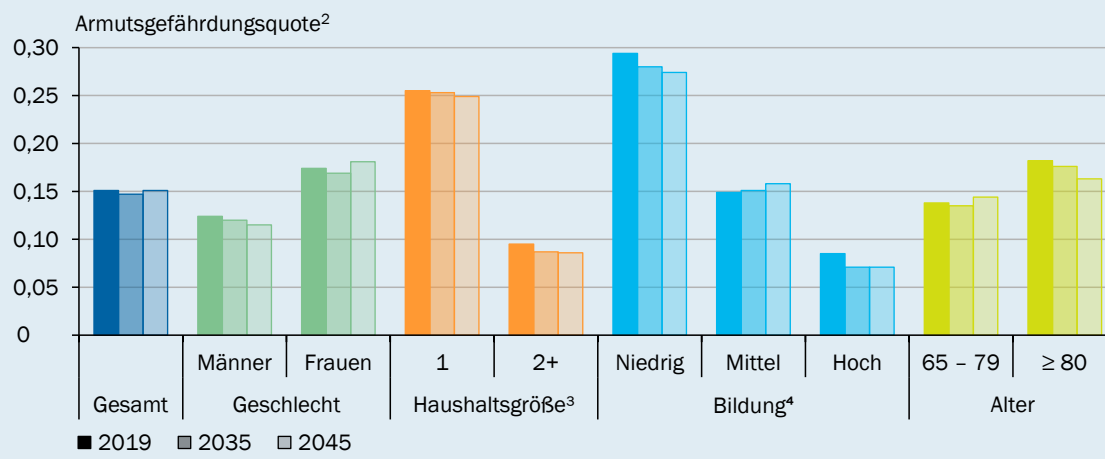
Bei Betrachtung der **Grundsicherungsquote** stellt sich die Situation **etwas anders** dar. Diese Quote steigt bereits bis zum Jahr 2025 um 1,9 Prozentpunkte an und erhöht sich bis zum Jahr

2045 um weitere 1,4 Prozentpunkte auf 7,7 %. Dieser Effekt ist auch nach den einzelnen Merkmalen differenziert sichtbar und geht im Wesentlichen auf den mit der Grundrente im Jahr 2021 eingeführten Freibetrag bei der Grundsicherung zurück. Die Bedürftigkeit ist also nicht angestiegen, sondern der Kreis der Anspruchsberechtigten wurde durch die Grundrente erweitert. Ansonsten sind die Ergebnisse in weiten Teilen qualitativ mit denen zur Armutsgefährdungsquote vergleichbar. Ein markanter Unterschied zeigt sich jedoch bei der Differenzierung nach dem Geschlecht. Die Grundsicherungsquote liegt bei Männern und Frauen im Jahr 2019 auf einem vergleichbaren Niveau. Die zur Armutsgefährdungsquote abweichende Betroffenheit der Geschlechter beruht maßgeblich auf der unterschiedlichen Einkommensverteilung im Bereich zwischen dem Grundsicherungsbetrag und der Armutsgefährdungsschwelle, in dem mehr Frauen verortet sind.

▾ **ABBILDUNG 125**

Entwicklung der Armutsgefährdung im Alter¹ nach sozioökonomischen und -demografischen Merkmalen

Armutsgefährdung trifft vor allem Frauen, Einpersonenhaushalte, Personen mit niedriger Bildung und Hochaltrige



1 – Personen im Alter von 65 Jahren oder älter. 2 – Einkommensposition von weniger als 60 % des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens. 3 – Anzahl der Haushaltsmitglieder. 4 – Einstufung der Bildungsniveaus nach ISCED-97-Leveln: Niedrig (Level 0 bis 2); Mittel (Level 3 und 4); Hoch (Level 5 und 6).

Quelle: Buslei et al. (2023a)

© Sachverständigenrat | 23-356-02

[Daten zur Abbildung](#)

Absicherung gegen Erwerbsminderung

- 413.** Mit einer **Verlängerung der Erwerbsphase steigt die Wahrscheinlichkeit**, vor Rentenzugang **erwerbsunfähig zu werden**. Dieses Risiko wird in der GRV durch die **Erwerbsminderungsrente abgesichert** (JG 2020 Ziffer 666). Im Jahr 2021 betrug der Anteil der Zugänge zur Erwerbsminderungsrente an den gesamten Rentenzugängen 16,2 %. Der Anteil an den Bestandsrenten war mit 8,9 % deutlich niedriger (DRV Bund, 2022b, S. 65, 179). Der Zugang zur Erwerbsminderungsrente ist nur unter bestimmten medizinischen Voraussetzungen möglich. In den vergangenen Jahren wurden je etwa 50 % der gestellten Anträge (338 014 in 2022) auf Erwerbsminderungsrenten bewilligt. Im Jahr 2022 betrug das durchschnittliche Zugangsalter bei den Erwerbsminderungsrenten 53,9 Jahre (DRV Bund, 2023c). Psychische Erkrankungen sind derzeit die häufigste Ursache

für den erstmaligen Bezug einer Erwerbsminderungsrente (DRV Bund, 2022b, S. 99; JG 2020 Ziffer 666).

414. Für die **Bemessung der Erwerbsminderungsrente** sind neben den Entgeltpunkten aus den Rentenbeiträgen auch die Rentenansprüche aus der Zurechnungszeit relevant. Durch die **Zurechnungszeit** werden Erwerbsgeminderte bei der Rentenberechnung mittlerweile so gestellt, als hätten sie in der Zeit zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und dem gesetzlichen Renteneintrittsalter Rentenbeiträge entrichtet. ↘ ZIFFER 415 Diese fiktiven Zahlungen entsprechen dem relativen Durchschnittswert der jährlichen Rentenbeiträge vor Eintritt der Erwerbsminderung. Die Höhe der monatlichen Erwerbsminderungsrente ergibt sich dann aus den Entgeltpunkten (aus den Beitragsjahren und der Zurechnungszeit) und dem aktuellen Rentenwert (DRV Bund, 2023d). Die **Erwerbsminderungsrente unterliegt Abschlägen**, falls diese vor dem Alter 65 (ab 2024, in 2023 64 Jahre und 10 Monate) in Anspruch genommen wird (DRV Bund, 2023d).
415. Der durchschnittliche **Rentenzahlbetrag bei Erwerbsminderungsrenten** lag im Jahr 2021 bei den Zugangsrenten mit 917 Euro **etwa 10 % unter dem der Altersrenten** (DRV Bund, 2022b, S. 191). Die geringeren Leistungen der Erwerbsminderungsrente relativ zur Altersrente sind vor allem auf Abschläge wegen vorzeitigem Rentenbezug zurückzuführen. Die durchschnittlich geringere Rentenleistung spiegelt sich in der Anzahl der Grundsicherungsfälle wider. Diese war im Jahr 2021 bei Erwerbsminderungsrentenbeziehenden mit 14,8 % deutlich höher als bei Altersrentenbeziehenden mit 2,7 % (DRV Bund, 2022b, S. 273). Sollte das gesetzliche Renteneintrittsalter über das Jahr 2031 hinaus angehoben werden, könnte der **Zugang zur Erwerbsminderungsrente für Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter vereinfacht** werden. Dadurch könnten Personen, die sich aus gesundheitlichen Gründen nicht an die gestiegene Altersgrenze anpassen können, vorzeitig in den Ruhestand gehen (JG 2020 Ziffer 665). Physisch und psychisch belastete Berufsgruppen würden hiervon besonders profitieren. ↘ ZIFFER 410 **Bei einer Kopplung der Regelaltersgrenze an die fernere Lebenserwartung sollte auch die Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten entsprechend angehoben werden.** Dadurch wird sichergestellt, dass die Leistungen aus der Erwerbsminderungsrente gegenüber der Altersrente nicht abfallen.

Zugang zur abschlagsfreien Frührente einschränken

416. Seit dem Jahr 2014 haben ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Rente für besonders langjährig Versicherte (Voraussetzung mindestens 45 Beitragsjahre) die Möglichkeit, vorzeitig abschlagsfrei in Rente zu gehen (§236b SGB VI). Diese Regelung wirkt der Zielsetzung einer längeren Erwerbstätigkeit von Älteren entgegen und stellt einen großen Ausgabenposten bei den NBL dar. ↘ KASTEN 23 UND ZIFFER 369 Die bisherigen Rentenzugänge zeigen jedoch, dass die **Anzahl der Beitragsjahre allein kein gutes Kriterium ist, um physisch und psychisch belastete Berufsgruppen zu adressieren** (Börsch-Supan et al., 2015; Schüler, 2022; Dolls und Krolage, 2023). Die Regelung wird insbesondere von Personen mit mittlerem Einkommen und überdurchschnittlicher Gesundheit in Anspruch genommen (Schüler, 2022) und stellt daher keine zielgenaue

Maßnahme gegen soziale Härten dar. Die **Rente für besonders langjährig Versicherte sollte daher abgeschafft werden**. Sie verschärft die ohnehin bestehenden Arbeitskräfteengpässe und belastet die Rentenfinanzen.

417. Um für Menschen in Berufen, die von einer Anhebung des Renteneintrittsalters stärker betroffen sind, [↘ ZIFFER 409](#) die Möglichkeit zur abschlagsfreien Frührente zu erhalten, könnte die bisherige Rente für besonders langjährige Versicherte zu einer abschlagsfreien Rente für langjährige Geringverdienende umgebaut werden. Statt einer Konditionierung ausschließlich auf die Anzahl der Beitragsjahre wäre beispielsweise eine Regelung, bei der nur Personen mit mindestens 40 Versicherungsjahren, in denen im Durchschnitt ein Jahreseinkommen von höchstens 60 % des Durchschnittseinkommens erzielt wurde, vorzeitig abschlagsfrei in Rente gehen können. **Dadurch würde der Zugang zu einer abschlagsfreien Frührente auf Personen beschränkt, die dauerhaft nur ein geringes Einkommen erzielen**. Von dieser Regelung würden insbesondere auch Personen mit physisch belastenden Berufen profitieren, da diese häufig schlechter bezahlt werden (Statistisches Bundesamt, 2023d). Um zu verhindern, dass nach diesen Zugangskriterien auch langjährig Teilzeitbeschäftigte anspruchsberechtigt wären, sollte die DRV künftig Daten zu den Arbeitsstunden der Versicherten erheben und als zusätzliches Zugangskriterium nutzen.
418. Eine solche Reform ist weniger zielgenau als eine Regelung, die den Zugang zur abschlagsfreien Frührente explizit für physisch und psychisch belastete Gruppen ermöglicht (Grossmann et al., 2021). Sie dürfte jedoch zumindest einen **Teil der berufsbedingten Heterogenität reduzieren** und wäre zudem **schnell und unbürokratisch umsetzbar**. So liegen der Rentenversicherung derzeit keine Informationen zu den individuellen Berufen und den damit einhergehenden Belastungen vor. Dagegen verfügt die Rentenversicherung über detaillierte Informationen zum monatlichen Einkommen über die gesamte Erwerbsbiografie, die für die Zukunft auch um Angaben zur regelmäßigen Arbeitszeit ergänzt werden könnten. Darüber hinausgehende berufsspezifische Regelungen könnten von Tarifvertragsparteien auf Basis von Tarifverträgen verhandelt werden.
419. Im Rahmen der Rente für langjährig Versicherte (Voraussetzung mindestens 35 Beitragsjahre) besteht bereits heute die Möglichkeit zum **vorzeitigen Rentenzugang unter Abschlägen**. Unter Beibehaltung dieser Regelung hätten auch Personen mit höherem Einkommen die Möglichkeit, vor der gesetzlichen Regelaltersgrenze eine Rente zu beziehen. Mit Blick auf die Finanzen der GRV sollten versicherungsmathematisch **faire Ab- und Zuschläge** angesetzt werden, die etwas höher sein müssten als die derzeit geltenden Ab- und Zuschläge (Werding, 2007; JG 2020 Ziffer 655). Versicherungsmathematisch faire Ab- und Zuschläge schichten die jeweils erworbenen Rentenansprüche so auf die veränderte Laufzeit um, dass keine finanziellen Anreize zur Frühverrentung entstehen.

4. Änderungen bei Rentenanpassungen

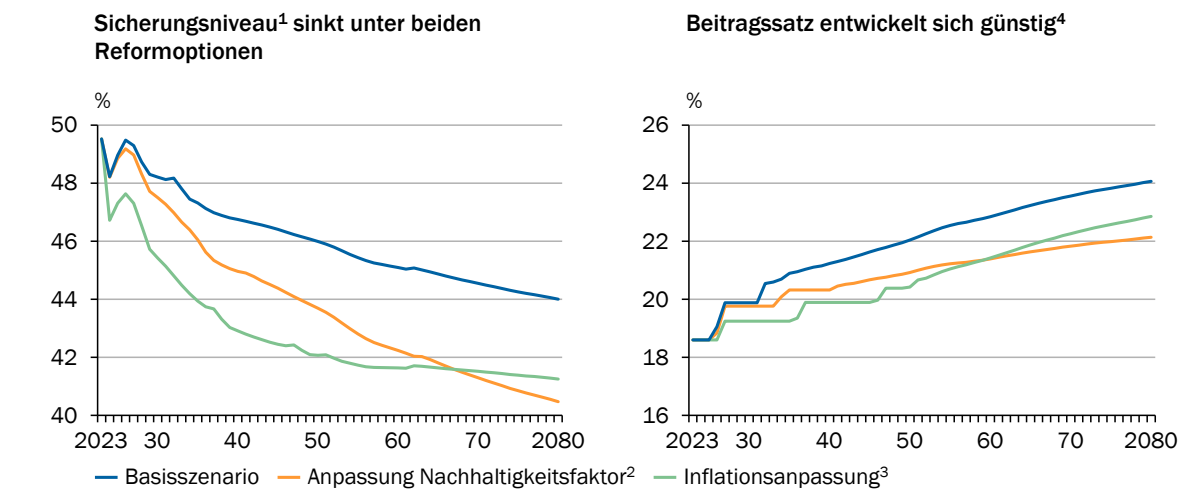
420. Zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes werden seit Anfang der 2000er-Jahre die jährlichen Rentenanpassungen durch den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor gedämpft (JG 2020 Kasten 15). [↘ PLUSTEXT 18](#) In diesem Zuge ist das Sicherungsniveau von 52,9 % im Jahr 2002 auf 48,1 % im Jahr 2022 gefallen (DRV Bund, 2022b, S. 256). Angesichts der sich zuspitzenden demografischen Entwicklung stellt sich erneut die Frage nach einer **Reform des Rentenanpassungsmechanismus**. In diesem Abschnitt wird diskutiert, wie durch eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors ein höherer Anteil der Lasten, die durch die Verrentung der Babyboomer entstehen, von diesen getragen werden kann. Darüber hinaus werden die Auswirkungen einer Fortschreibung der Bestandsrenten entsprechend der Verbraucherpreisentwicklung analysiert.

Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors

421. Der Nachhaltigkeitsfaktor ist ein automatischer Anpassungsmechanismus, [↘ ZIFFERN 525 FF. ANHANG](#) der die demografische Alterung in der Rentenanpassungsformel berücksichtigt (JG 2020 Kasten 15). Der Rentnerquotient [↘ GLOSSAR](#) gibt das Verhältnis zwischen der Anzahl der (Äquivalenz-)Rentnerinnen und -rentner (gewichtet mit der Höhe ihrer individuellen Rentenansprüche) und der Anzahl der Beitragszahlenden (gewichtet mit der Höhe ihrer individuellen Rentenbeiträge) an. **Steigt der Rentnerquotient, wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor dämpfend auf die Rentenanpassung.** Innerhalb des Nachhaltigkeitsfaktors gewichtet ein Faktor α [↘ GLOSSAR](#) die Änderung des Rentnerquotienten (JG 2020 Kasten 15). Seit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2005 liegt der Faktor α bei 0,25. Die Lasten der demografischen Alterung werden dadurch zu einem Viertel von den Rentnerinnen und Rentnern (durch gedämpfte Rentenanpassungen) und zu drei Vierteln von den aktiv Versicherten [↘ GLOSSAR](#) (durch höhere Beitragssätze) getragen. Der konkrete Wert für den Faktor α wurde im Jahr 2005 so gewählt, dass im Jahr 2030 ein Beitragssatz von 22 % erreicht werden würde (Deutscher Bundestag, 2003, S. 23).
422. Der Rentnerquotient unterlag seit dem Jahr 2005 nur geringen Schwankungen (DRV Bund, 2022b, S. 269). Mit dem Rentenzugang der Babyboomer-Jahrgänge wird er jedoch deutlich ansteigen. Aufgrund dieser Dynamik wird sich der Nachhaltigkeitsfaktor in den kommenden Jahren wesentlich stärker als bisher auf die Rentenanpassung auswirken. Dieser **ausgabendämpfende Effekt dürfte jedoch nicht ausreichen, um die Finanzen der GRV zu stabilisieren.** [↘ ZIFFER 364](#)
423. Würde der **Faktor α** im Nachhaltigkeitsfaktor **von 0,25 auf 0,5 erhöht**, führte dies zu einer **Gleichverteilung der Lasten zwischen Rentenbeziehenden und aktiv Versicherten**. Die Effekte einer solchen Reform kämen bei der Verrentung der Babyboomer voll zum Tragen. Im Jahr 2035 läge der Beitragssatz um 0,6 und im Jahr 2080 um 1,9 Prozentpunkte unter dem Beitragssatz im Basisszenario. [↘ ABBILDUNG 126](#) Die Bundeszuschüsse würden sich relativ zum BIP deutlich moderater entwickeln. Gleichzeitig würde aber auch das Sicherungsniveau bis zum Jahr 2080 deutlich sinken, auf 40,5 %. Das von der Bundesregierung ange-

▸ **ABBILDUNG 126**

Effekte von Änderungen bei Rentenanpassungen in der GRV



[Daten zur Abbildung](#)

strebt Ziel eines Sicherungsniveaus von 48 % würde im Jahr 2029 erstmals unterschritten werden. [▸ ZIFFER 374](#)

- 424. Ein sinkendes Sicherungsniveau würde zu einem Anstieg der Armutsgefährdungsquote in Deutschland führen.** [▸ KASTEN 25](#) Derzeit bezieht ein hoher Anteil der **Alleinstehenden**, der **Frauen** und der **Ostdeutschen** ein Alterseinkommen, das nur knapp über der Armutsgefährdungsgrenze liegt (Buslei et al., 2023a). In diesen Gruppen dürfte der Anstieg der Armutsgefährdungsquote deshalb **besonders stark ausgeprägt** sein.

Inflationsanpassung

- 425. Aktuell folgt die Rentenanpassung im Kern der Lohnentwicklung.** [▸ PLUSTEXT 18](#) Stattdessen wäre **denkbar**, die Lohnentwicklung nur bei der Bemessung der Zugangsgrenten zu berücksichtigen und die **Bestandsrenten an die Verbraucherpreisentwicklung zu koppeln**. Dadurch wäre die Kaufkraft der Bestandsrenten garantiert, sie würden aber nicht mehr an zukünftigen Reallohnsteigerungen partizipieren. Die Anpassung der Bestandsrenten an die Inflation überwiegt international. [▸ ZIFFERN 525 FF. ANHANG](#) Bereits in den 1990er-Jahren sind Italien und Frankreich von der Lohn- auf die Preisindexierung ihrer Renten umgestiegen. In anderen Staaten wie der Schweiz, Finnland oder Polen wird eine Mischung aus Lohn- und Verbraucherpreisentwicklung für die Indexierung der Renten genutzt (OECD, 2021, S. 34 ff.). Aus geldpolitischer Sicht werden automatische Preisindexierungen zwar grundsätzlich kritisch gesehen, dies gilt aber nicht für die Indexierung von Bestandsrenten. Eine sich aufschaukelnde Inflation ist

aufgrund fehlender Zweitrundeneffekte und fehlender Berücksichtigung im Preisindex wenig wahrscheinlich (Deutsche Bundesbank, 2022a).

426. Sofern die Reallöhne steigen, trägt eine **Inflationsindexierung** zu einer **Entlastung der GRV** bei. In einem solchen Szenario steigen die Bestandsrenten (die Renten von Personen, die auch im Vorjahr eine Rente bezogen haben) bei einer Kopplung an die Verbraucherpreise weniger stark als die Zugangsrenten (Renten von Personen, die erstmalig eine Rente beziehen), die sich entsprechend der Löhne entwickeln. Bei der Simulation einer Inflationsindexierung zeigt sich, dass die Rentenausgaben weniger stark steigen als im Basisszenario. [↘ ABBILDUNG 126](#) Daher wirkt der Nachhaltigkeitsfaktor weniger dämpfend auf die Rentenanpassungen, was zu einem im Vergleich zum Basisszenario höheren Sicherungsniveau der Zugangsrenten führt.

Wichtig ist dabei, das Sicherungsniveau der Zugangsrenten vom jeweiligen **Sicherungsniveau der Bestandsrentnerinnen und -rentner** zu unterscheiden. Letzteres ist bei der Inflationsindexierung für jede Kohorte einzeln zu berechnen und entfernt sich aufgrund des steigenden Abstandes zwischen der individuellen Rente und den Löhnen vom Sicherungsniveau der Zugangsrenten. **Das gezeigte durchschnittliche Sicherungsniveau, gewichtet mit dem jeweiligen Anteil von Zugangs- und Bestandsrentnerinnen und -rentnern, liegt daher unterhalb des Basisszenarios.** Das Sicherungsniveau der Zugangsrenten liegt im Simulationszeitraum ab Mitte der 2030er-Jahre bis Ende der 2070er-Jahre hingegen mindestens um 1,5 Prozentpunkte oberhalb des Basisszenarios (Werdning, 2023). Mit zunehmender Rentenbezugsdauer geht das individuelle Sicherungsniveau deutlich zurück, was einer Umverteilung von lang- zu kurzlebigen Menschen entspricht und damit der unterschiedlichen Lebenserwartung Rechnung trägt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Die Beitragssätze entwickeln sich mittel- und langfristig moderater und liegen unter dem Verlauf des Basisszenarios. Langfristig sind durch die niedrigeren Wachstumsraten der Bestandsrenten deutlich niedrigere Rentenausgaben zu erwarten. Die Bundeszuschüsse, gemessen in Prozent des BIP, bleiben langfristig mit $-0,1$ Prozentpunkten gegenüber dem Basisszenario nahezu konstant.

427. Ein möglicher Mittelweg, der die zuvor gezeigten Effekte der reinen Preisindexierung abschwächt, besteht in einer **Mischform aus Lohn- und Preisindexierung**, wie sie auch in anderen Staaten bereits implementiert ist. [↘ ZIFFER 425](#) Je nach Gewichtung ergibt sich dann eine stärkere oder weniger starke Berücksichtigung der Reallohnentwicklung und damit eine unterschiedliche Beteiligung der Bestandsrentnerinnen und -rentner an der Finanzierung des Sicherungsniveaus der Zugangsrenten (Werdning, 2023). Dementsprechend sind die Effekte auf Beitragssatz und durchschnittliches Sicherungsniveau in den Simulationen schwächer als im hier gezeigten Szenario der vollständigen Preisindexierung.
428. Die Annahme, dass die Lohnentwicklung oberhalb der Preisentwicklung liegt, war in den vergangenen 30 Jahren in der Regel erfüllt (JG 2020 Ziffer 629). Laut Zahlen des Statistischen Bundesamts sind die Löhne in dieser Zeit insgesamt um etwa 13 Prozentpunkte stärker gestiegen als die Preise. Sollten sich dennoch Phasen **sinkender Reallöhne** ergeben (zuletzt in den Jahren 2020 und 2022), lässt

eine vollständige oder teilweise Inflationsskopplung die **Bestandsrenten stärker steigen als die Löhne**. Ein solches Szenario könnte die Finanzierungssituation der GRV zusätzlich belasten, da die Rentenleistungen stärker steigen würden als die Beitragszahlungen. Dies zeigt, dass die Umstellung auf eine Preisindexierung der Bestandsrenten die Finanzierungssituation der GRV von der Differenz aus Lohn- und Preisentwicklung abhängig machen würde, aber typischerweise entlastend wirkt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021).

Als **Sicherungsmechanismus** bei sinkenden Reallöhnen könnten eine **Schutzklausel** und ein **Ausgleichsfaktor** eingeführt werden. Die Schutzklausel würde zunächst verhindern, dass die Bestandsrenten stärker steigen als die Zugangsrenten. Sobald sich wieder Reallohngewinne einstellen, holt der Ausgleichsfaktor die entgangene Preisentwicklung bei den Bestandsrenten nach. Mit einem solchen Sicherungsmechanismus würde sichergestellt, dass die erlittenen Kaufkraftverluste auch bei den Bestandsrentnerinnen und -rentnern wieder aufgeholt werden können.

429. Für ältere Beschäftigte ergibt sich bei einer Inflationsanpassung ein **positiver Erwerbsanreizeffekt**, denn mit jedem zusätzlichen Jahr in Arbeit **partizipiert die Rente weiterhin an der Lohnentwicklung** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Hinsichtlich der Armutsgefährdung im Alter könnte eine solche Reform jedoch negative Effekte nach sich ziehen. Bereits heute ist die Armutsgefährdungsquote im Alter bei hochaltrigen Personen (ab 80 Jahren) besonders hoch. [↪ KASTEN 25](#) Eine **Bindung der Bestandsrenten an die Preisentwicklung** würde sich zusätzlich **ungünstig auf die Armutsgefährdung im hohen Alter** auswirken, da das Sicherungsniveau mit zunehmendem Alter abnimmt. Andere Staaten steuern diesem Effekt bei den Personen mit geringen Rentenansprüchen gezielt entgegen. Österreich passt beispielsweise die unteren Renten mit einer Erhöhung oberhalb der Preisentwicklung an, während die Slowakei einen Mindesterhöhungsbetrag garantiert (OECD, 2021, S. 35 f.). Solche Maßnahmen dämpfen jedoch die oben gezeigten günstigen Effekte auf die Finanzierungssituation der GRV.

5. Umverteilung in der GRV

430. **Umverteilende Elemente** in der Rentenberechnung **können** bei sinkendem durchschnittlichen Sicherungsniveau einen Anstieg der **Altersarmut begrenzen**. In der GRV existieren bereits umverteilende Elemente, beispielsweise bei der Hinterbliebenenversorgung [↪ ZIFFER 444](#) und der Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Des Weiteren **bestehen Regelungen**, die zu **überproportional hohen Rentenleistungen für Personen mit geringen Rentenanwartschaften** führen. Hierzu zählen die im Jahr 2021 eingeführte Grundrente (JG 2020 Ziffern 684 ff.) sowie die Rente nach Mindesteinkommen oder Mindestentgeltpunkten der 1970er- und 1990er-Jahre.
431. Neben der beabsichtigten Umverteilung kommt es in der GRV **aufgrund systematisch unterschiedlicher fernerer Lebenserwartungen** und damit Rentenbezugszeiten auch zu **unbeabsichtigter Umverteilung**. Da die fernere

Lebenserwartung in Deutschland positiv mit dem Einkommen korreliert ist (von Gaudecker und Scholz, 2007; Breyer und Hupfeld, 2009), beziehen einkommensstarke Versicherte ihre Rentenleistungen im Durchschnitt länger als einkommensschwache Versicherte. ↘ ZIFFER 409 Haan et al. (2020) zeigen, dass die Lebenserwartung westdeutscher Beschäftigter der Jahrgänge 1947 bis 1949 bei Männern aus dem obersten Einkommensdezil der Versicherten um sieben Jahre über der von Männern aus dem untersten Einkommensdezil liegt. Dadurch erzielen die zehn Prozent einkommensstärksten Versicherten durchschnittlich eine um 46 % höhere Rendite auf ihre Rentenbeiträge als die zehn Prozent einkommensschwächsten Versicherten (Richter und Werding, 2020). Dieser Zusammenhang ist zwar nicht kausal interpretierbar, da möglicherweise andere, nicht zu beobachtende Faktoren dafür ausschlaggebend sind. Dennoch ist das **individuelle Einkommen** ein **guter Indikator** für die persönliche **Lebenserwartung**. ↘ ZIFFER 409

Nach dem Einkommen gestaffelte Rentenberechnung

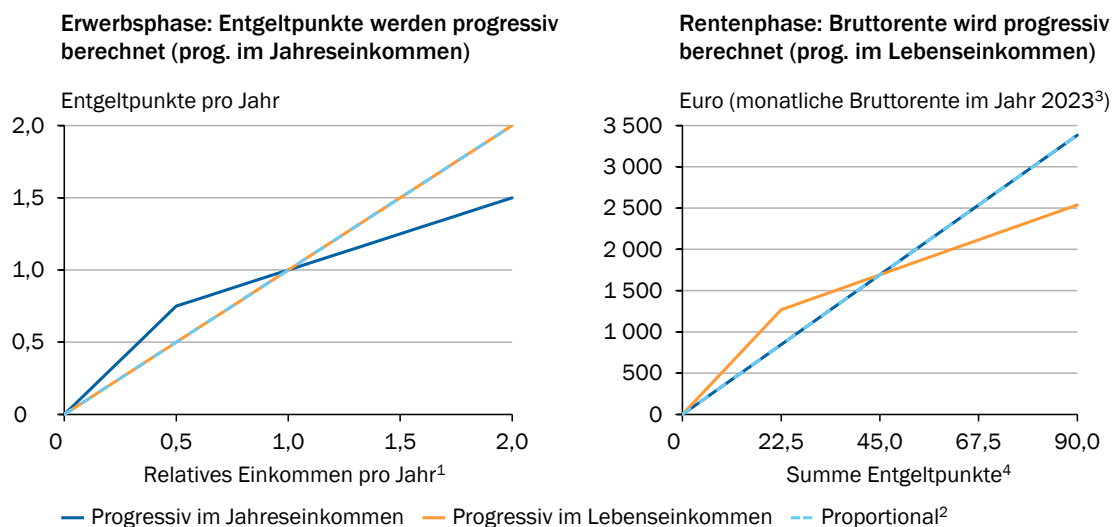
432. In der GRV sind neben Reformen zur Sicherstellung der finanziellen Nachhaltigkeit auch solche zur Sicherstellung der Angemessenheit der Rentenleistungen notwendig. ↘ ZIFFER 364 Eine **Möglichkeit**, das **Altersarmutsrisiko zu senken**, ist eine **progressive Rentenberechnung**. Dabei erhalten Personen mit einem **geringen Einkommen** und folglich geringen Rentenanwartschaften **überproportional hohe Rentenleistungen**. Zur Finanzierung der Maßnahme werden **die Rentenleistungen für einkommensstärkere Gruppen gekürzt**. Dies führt zu einer Umverteilung von Rentenleistungen innerhalb der Gruppe der Rentnerinnen und Rentner (**intragenerationelle Umverteilung**). Mit einer progressiven Rentenberechnung könnten soziale Härten in Folge eines sinkenden Sicherungsniveaus abgefedert werden, da Beziehende hoher Renten dann überproportional hohe Beiträge entrichten. ↘ ZIFFER 420
433. Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs kommt es derzeit im Zuge der **nachgelagerten Rentenbesteuerung** netto zu einer relativen Aufwertung von niedrigeren Rentenansprüchen gegenüber höheren Rentenansprüchen. Allerdings ist der **umverteilende Effekt** der Rentenbesteuerung als eher gering einzuschätzen. Einerseits sind die Durchschnittssteuersätze im Rentenalter relativ niedrig (Beznoska, 2022). Andererseits begünstigt dies aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs insbesondere Personen mit einem hohen Einkommen, da Rentenbeiträge während der Erwerbsphase steuerlich geltend gemacht werden können.

Die im Jahr 2021 eingeführte **Grundrente** ist gruppenspezifisch ausgestaltet. Viele Geringverdienende erfüllen insbesondere das Kriterium der Mindestbeitragsjahre nicht und erhalten deshalb keinen Grundrentenzuschlag (Ragnitz, 2020; Börsch-Supan und Goll, 2021). Aus diesen Gründen könnten weitere Maßnahmen sinnvoll sein, die die Renten von einkommensschwachen Personen gezielt erhöhen.

434. Es gibt grundsätzlich **zwei Möglichkeiten**, eine nach **Einkommen differenzierte Rentenberechnung** in der GRV zu realisieren. Einerseits kann die Höhe

▸ **ABBILDUNG 127**

Progressive Rentenberechnung: Umverteilung basierend auf Jahres- und Lebenseinkommen



1 – Individuelles Jahreseinkommen relativ zum sozialversicherungspflichtigen Durchschnittseinkommen (43 142 Euro im Jahr 2023). 2 – Aktuelles Berechnungsschema der GRV (JG 2020 Kasten 15). 3 – Der aktuelle Rentenwert beträgt 37,60 Euro im Jahr 2023. Das entspricht der monatlichen Rente je Entgeltpunkt im proportionalen und im progressiven System, wenn dieses auf dem Jahreseinkommen basierend umverteilt. Außerdem entspricht das auch dem Wert je Entgeltpunkt des Standardrentners im progressiven System, wenn dieses auf dem Lebenseinkommen basierend umverteilt. 4 – Summe der jährlichen Entgeltpunkte während der Erwerbsphase bei Rentenzugang.

Quellen: Kindermann und Püschel (2023b), eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 23-250-03

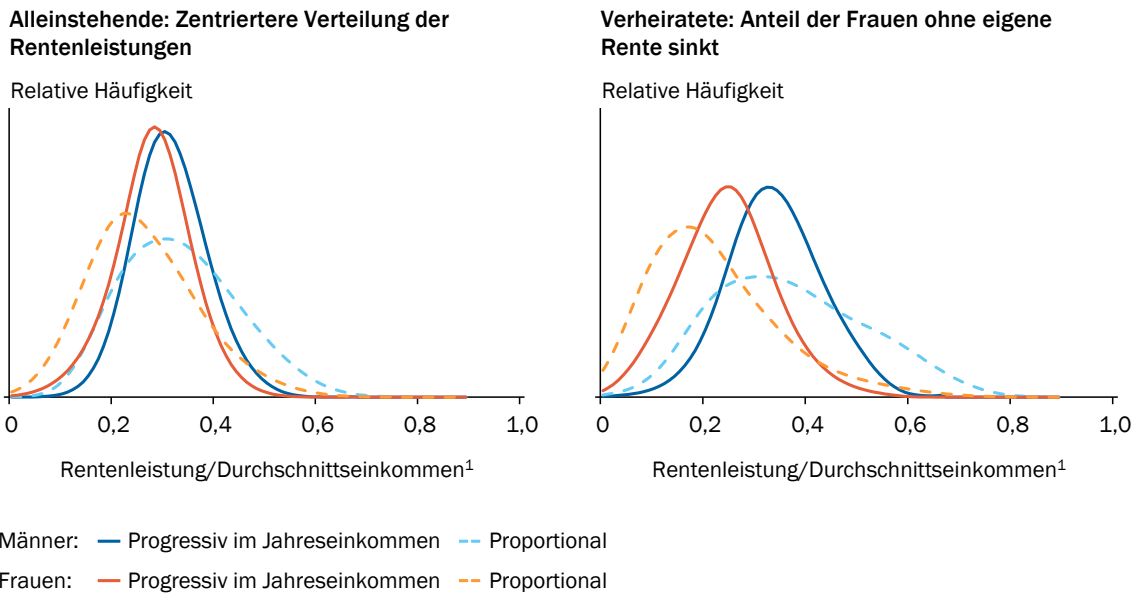
[Daten zur Abbildung](#)

der monatlichen Rente nach der Summe der im Verlauf des Erwerbslebens erworbenen Entgeltpunkte progressiv gestaffelt werden. [▸ ABBILDUNG 127 RECHTS](#) Die Rentenberechnung wäre dann nach sozialversicherungspflichtigem **Lebenseinkommen gestaffelt**. Dies ist international nicht unüblich. Die Rentenberechnung in den USA weist beispielsweise drei Zonen auf. Im niedrigsten Einkommensbereich beträgt die Lohnersatzrate 90 %. Sie sinkt mit zunehmendem Einkommen auf 32 % und schließlich auf 15 % (Social Security Administration, 2023). **Eine Variante** der nach Lebenseinkommen gestaffelten Rentenberechnung stellt das **Sockelschutzmodell** dar. Dabei wird für einen **Teil der erworbenen Entgeltpunkte ein bestimmtes Sicherungsniveau garantiert**. Das bedeutet, dass für eine bestimmte Anzahl von Entgeltpunkten garantiert wird, dass der monatliche Rentenzahlbetrag je Entgeltpunkt entsprechend der jährlichen Lohnentwicklung angepasst wird. Die Rentenleistungen für alle darüber hinaus erworbenen Entgeltpunkte werden nach geltendem Recht oder mit noch stärkeren Dämpfungen fortgeschrieben (Börsch-Supan und Rausch, 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021).

Alternativ ist es möglich, die **jährlich erworbenen Entgeltpunkte** progressiv zu berechnen. [▸ ABBILDUNG 127 LINKS](#) Dabei erhalten Personen in Jahren mit einem geringen sozialversicherungspflichtigen Einkommen eine überproportional hohe Anzahl von Entgeltpunkten. Ab einem bestimmten sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen erhöht sich die Zahl der erworbenen Entgeltpunkte dagegen nur noch unterproportional. Die monatliche Rente wird dann direkt proportional zu den gesammelten Entgeltpunkten bei Rentenzugang berechnet. Dies kommt einer **Umverteilung basierend auf dem Jahreseinkommen** gleich.

▸ **ABBILDUNG 128**

Simulation zur Verteilung der Rentenleistungen: Progressives und proportionales Rentensystem



1 – Höhe der monatlichen Bruttorente relativ zum sozialversicherungspflichtigen Durchschnittseinkommen (3 595,20 Euro pro Monat im Jahr 2023).

Quelle: Kindermann und Püschel (2023b)

© Sachverständigenrat | 23-251-01

Daten zur Abbildung

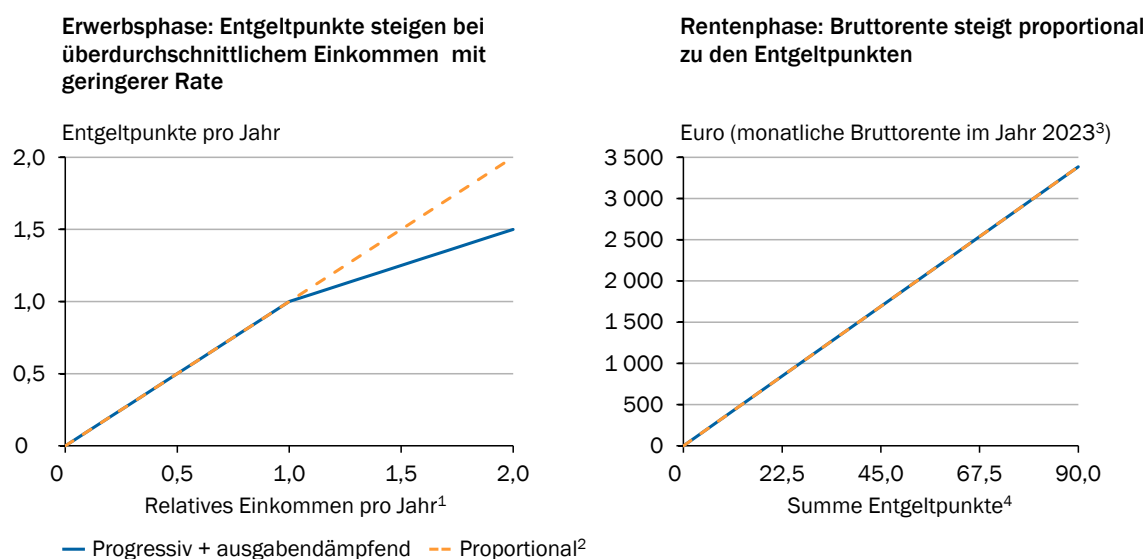
435. Eine intragenerationelle Umverteilung im Rentensystem dürfte die **Armutsgefährdungsquote im Alter senken**. Diese dürfte in den kommenden 20 Jahren bei etwa **15 %** liegen. ▸ **KASTEN 25** Gleichzeitig wird die **Anzahl der über 64-Jährigen** laut Zahlen des Statistischen Bundesamts von 18,4 Millionen im Jahr 2021 auf 22,5 Millionen im Jahr 2045 **ansteigen**. Dadurch kommt es **trotz einer gleichbleibenden Quote** zu einer **absoluten Zunahme von Armut im Alter**. Dies wird sich auch in den Ausgaben der Grundsicherung niederschlagen. So könnte die Anzahl der Grundsicherungsbeziehenden im Alter weiter zunehmen. Seit 2003 ist die Anzahl der Grundsicherungsbeziehenden unter den Altersrentenbeziehenden von 158 000 Personen (1,2 %) auf 433 000 Personen (2,7 %) im Jahr 2021 gestiegen (DRV Bund, 2022b, S. 273).

Eine progressive Rentenberechnung könnte diesen Trend bremsen und den Sozialstaat entlasten. Eine Simulationsstudie zeigt, dass eine progressive Reform die **Ungleichheit von Rentenleistungen deutlich reduzieren** kann. ▸ **ABBILDUNG 128** Frauen erhalten im Durchschnitt eine höhere Rente als im proportionalen System. Hiervon würden besonders alleinstehende Frauen mit Kindern und geringer Bildung profitieren. Der Anteil verheirateter Frauen mit sehr geringen oder ohne eigene Rentenansprüche würde sinken. Die Rentenleistungen von Männern sind in einem progressiven Rentensystem deutlich zentrierter verteilt. Verheiratete Männer tragen die Hauptlast der Reform. ▸ **ABBILDUNG 128** Daneben könnte eine **progressive Rentenberechnung** auch die **unbeabsichtigten, regressiven Verteilungseffekte der GRV** ▸ **ZIFFER 431** **neutralisieren**.

436. Die für dieses Kapitel angestellten Simulationen weisen darauf hin, dass die Rentenausgaben durch eine progressive Rentenberechnung langfristig leicht anstei-

▸ **ABBILDUNG 129**

Beispiel für eine progressive und ausgabendämpfende Rentenberechnung



1 – Individuelles Jahreseinkommen relativ zum sozialversicherungspflichtigen Durchschnittseinkommen (43 142 Euro im Jahr 2023). 2 – Aktuelles Berechnungsschema der GRV (JG 2020 Kasten 15). 3 – Der aktuelle Rentenwert beträgt 37,60 Euro im Jahr 2023. 4 – Summe der jährlichen Entgeltpunkte aus der Erwerbsphase bei Rentenzugang.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-471-01

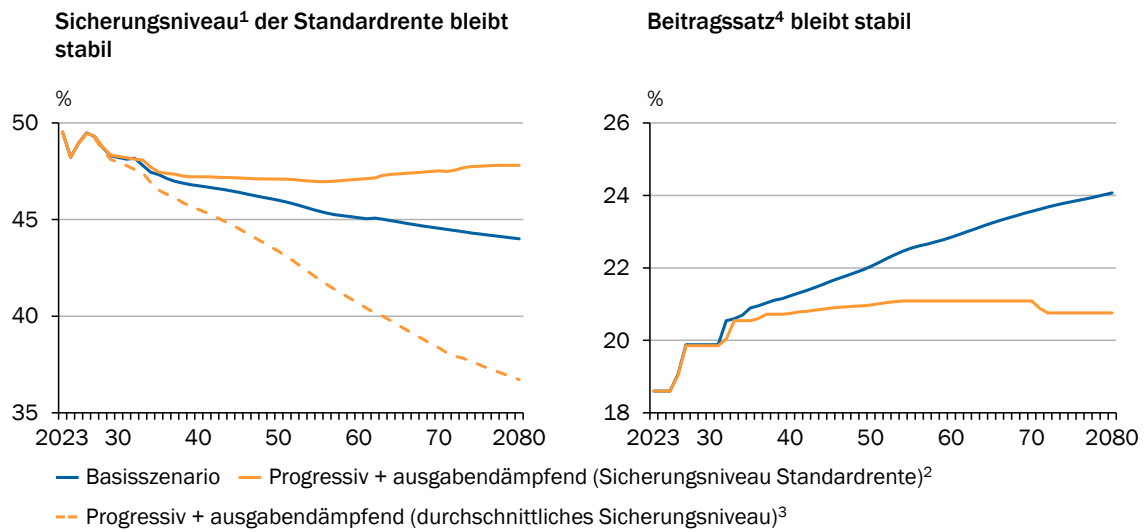
Daten zur Abbildung

gen könnten. In diesem Fall würde die Reform zwar das Kriterium der **Angemessenheit**, aber nicht das Kriterium der **finanziellen Nachhaltigkeit** erfüllen. Um dies zu vermeiden, könnte eine **ausgabendämpfende Variante der progressiven Rentenberechnung** umgesetzt werden, indem die Berechnung von Entgeltpunkten bei Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen unverändert bleibt und nur die Rentenleistungen der oberen Einkommensgruppen gekürzt werden. ▸ [ABBILDUNG 129](#)

- 437.** Unter der Annahme, dass sich der Rentenwert entsprechend dem Basisszenario entwickelt, würde sich die Rente für Personen, deren Einkommen nie höher als das Durchschnittseinkommen gewesen ist, nicht ändern. Personen mit einem **überdurchschnittlichen Jahreseinkommen würden hingegen die Hauptlast der Reform** tragen. Dies dürfte Auswirkungen auf ihr Arbeitsangebot haben. ▸ [KASTEN 26](#) Aufgrund der Leistungskürzung für Personen mit überdurchschnittlichen Jahreseinkommen sinkt das durchschnittliche Sicherungsniveau des gesamten Rentenbestands über die Zeit deutlich. ▸ [ABBILDUNG 130 LINKS](#) Gleichzeitig sinken auch die Gesamtausgaben der GRV. Dies hat weitere Auswirkungen auf die Entwicklung der Renten. Der Nachhaltigkeitsfaktor, der auf Änderungen des Verhältnisses von Beitragseinnahmen und Rentenausgaben reagiert, bewirkt nämlich, dass sich der Rentenwert über die Zeit deutlich günstiger entwickelt als im Basisszenario. Das bedeutet, dass jedem Entgeltpunkt eine höhere monatliche Rentenleistung gegenübersteht. Obwohl sich die Rentenberechnung für **einkommensschwache Haushalte** nicht ändert, **dürften** sie daher **von der Reform profitieren**. Das Sicherungsniveau einer Standardrente könnte dadurch dauerhaft bei rund 47 % stabilisiert werden. ▸ [ABBILDUNG 130 LINKS](#)

▸ **ABBILDUNG 130**

Effekte einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenberechnung in der GRV



1 – Netto vor Steuern. 2 – Verhältnis der Standardrente zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden.
 3 – Verhältnis der Durchschnittsrente zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. 4 – Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen.

Quelle: SIM.21

© Sachverständigenrat | 23-413-02

[Daten zur Abbildung](#)

Gleichzeitig würde der Beitragssatz nur moderat ansteigen und die Marke von 21 % nur kurzzeitig überschreiten. [▸ ABBILDUNG 130 RECHTS](#)

Vorbehalte gegenüber einer progressiven Rentenberechnung

- 438.** Eine **progressive Rentenberechnung steht mit dem Äquivalenzprinzip** [▸ GLOSSAR in Konflikt](#). Allerdings durchbrechen gruppenspezifische Sonderregelungen und die Grundrente dieses Prinzip auch in der aktuellen Rentenberechnung (JG 2020 Ziffern 684 ff.). [▸ KASTEN 23](#) Eine **anerkannte Rechtfertigung für eine Durchbrechung ist das Solidarprinzip**. So schreibt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (2023) in einer Stellungnahme, dass unter Einhaltung von Regelungen zum Bestandsschutz eine progressive Rentenberechnung aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich möglich und durch das Solidarprinzip gerechtfertigt sei, allerdings für jede Reform **im Einzelfall geprüft** werden müsse.

Auch in der deutschen Bevölkerung werden Abweichungen vom Äquivalenzprinzip in solchen Fällen von der Mehrheit begrüßt. So zeigen repräsentative Umfragedaten, dass eine große Mehrheit der Bevölkerung eine stärkere Umverteilung im deutschen Rentensystem befürwortet. 77 % der Befragten würden ein Rentensystem präferieren, das zugunsten von Geringverdienenden umverteilt (Breunig et al., 2022). Dies deutet darauf hin, dass eine **Lockerung des Äquivalenzprinzips**, die durch das Solidarprinzip motiviert ist, **der Akzeptanz der GRV in der Bevölkerung nicht abträglich sein muss**, sondern sie möglicherweise sogar erhöhen könnte. Weiterhin zeigen die Daten, dass **nur etwa 31,6 %**

der Befragten **wissen**, dass die **Rentenleistungen der GRV grundsätzlich proportional zum Lebenseinkommen berechnet werden**.

439. Trotzdem könnte gegen eine progressive Rentenberechnung eingewandt werden, dass eine solche Umverteilung außerhalb der GRV durchgeführt werden sollte, um daran alle Erwerbstätigen zu beteiligen. Der Einwand verliert an Bedeutung, wenn man bedenkt, dass derzeit zwischen 92 % und 99 % aller Personen im Rentenalter eine gesetzliche Rente erhalten, die zumindest auf Teilen ihrer Erwerbsbiografie basiert (Werding, 2023). Wenn auch Beamtinnen und Beamte sowie nicht obligatorisch abgesicherte Selbständige in die GRV einbezogen würden, [↘ ZIFFERN 395 FF.](#) stiege die Abdeckung Erwerbstätiger und ihrer Erwerbseinkommen noch weiter an. Versuche, die Umverteilung innerhalb der GRV durch zusätzliche Steuermittel zu finanzieren, könnten den Charakter der Rentenversicherung als individuelle, beitragsbasierte Altersvorsorge viel stärker beeinträchtigen als der **vergleichsweise transparente Vorschlag einer progressiven Rentenberechnung innerhalb der GRV**. [↘ KASTEN 29](#) Die jeweils erworbenen Rentenansprüche [↘ ABBILDUNG 127 RECHTS](#) müssten dazu nämlich in eine für alle Versicherten einheitlich (linear) bemessene, beitragsfinanzierte Komponente und eine vom beitragspflichtigen Jahreseinkommen abhängige, durch höhere Bundesmittel zu finanzierende, (progressiv) umverteilende Komponente aufgeteilt werden. Die Verteilungswirkungen der Finanzierung dieser Bundesmittel aus dem allgemeinen Steueraufkommen wären dabei praktisch nicht kontrollierbar.

Sowohl eine **verstärkte Steuerfinanzierung** als auch ein **Verzicht auf eine progressive Rentenberechnung** bergen zudem das Risiko, dass die GRV im Zusammenhang mit der demografischen Alterung eine immer **stärkere intergenerationelle Umverteilung** bewirkt, die sich als Alternative zur hier diskutierten intragenerationellen Lastenteilung keinesfalls begründen lässt.

440. Bei einer progressiven Berechnung würden die **Rentenleistungen für einkommensstarke Personen sinken**. Dies erzeugt theoretisch Anreize für einkommensstarke Personen, eine Mitgliedschaft in der GRV zu vermeiden. Dennoch ist nicht zu befürchten, dass dies zu einer Änderung der Struktur der Versicherten der GRV führt. Pflichtversicherte, die ihre Erwerbstätigkeit aus der GRV heraus verlagern wollen, müssten dazu nämlich eine selbständige Tätigkeit aufnehmen, die nach den dafür geltenden Kriterien nicht als Scheinselbständigkeit eingestuft wird. Die Spielräume dafür sind rechtlich sehr begrenzt (DRV Bund, 2023e). Dies spiegelt sich auch in den Daten wider. In der **Vergangenheit war keine Tendenz erkennbar, dass abhängig Beschäftigte** zunehmend in die Selbständigkeit **wechseln, um sich der GRV angesichts eines stetig sinkenden Sicherungsniveaus zu entziehen**. [↘ ZIFFER 420](#) Die Anzahl der aktiv in der GRV versicherten Personen (alle Personen, die zum 31.12. eines Berichtsjahres Rentenansprüche erwerben, beispielsweise aufgrund von Rentenbeiträgen) ist von 33,8 Millionen im Jahr 2000 auf 39,0 Millionen im Jahr 2020 angestiegen. Die Anzahl der passiv Versicherten Personen (Personen, die in der Vergangenheit Rentenansprüche erworben haben, im Berichtsjahr aber keine weiteren Rentenansprüche erwerben) blieb im selben Zeitraum weitgehend konstant (2000: 17,3 Millionen, 2020: 17,7 Millionen) (DRV Bund, 2022b, S. 14). Laut Zahlen des Statistischen Bundesamts blieb die Anzahl der Selbständigen im selben Zeitraum

ebenfalls konstant bei etwa 4,0 Millionen. Diese Trends waren zu beobachten, obwohl das Sicherungsniveau von 52,9 % im Jahr 2000 auf 48,2 % im Jahr 2020 sank (DRV Bund, 2022b, S. 256) und die implizite Rendite der GRV bereits seit Anfang der 1990er-Jahre rückläufig ist (JG 2016 Ziffern 667 ff.).

441. Das Beitragsaufkommen der GRV könnte bei einer progressiven Rentenberechnung auch dadurch zurückgehen, dass Versicherte ihre Erwerbsbeteiligung aufgeben oder im Umfang einschränken. Umverteilende Maßnahmen im Rentensystem gehen nämlich mit Erwerbsanreizeffekten einher (Equity-Efficiency Trade-Off). Verschiedene Studien zeigen, dass das gesamtwirtschaftliche **Arbeitsangebot sinkt**, wenn die Umverteilung über das Rentensystem zunimmt (Fehr et al., 2011; French et al., 2022; Kindermann und Püschel, 2023a). Es würde der finanziellen Situation der GRV schaden, wenn eine progressive Rentenreform zu einem deutlichen **Rückgang der Beitragseinnahmen** führen würde. Bei einer progressiven Rentenreform muss daher auf eine **effiziente Ausgestaltung** besonders geachtet werden. Eine Studie von Kindermann und Püschel (2023b) zeigt, dass die negativen Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot bei einer Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen moderat ausfallen und deutlich geringer sind als bei einer Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Lebenseinkommen. [↪ KASTEN 26](#)

[↪ KASTEN 26](#)

Analyse: Erwerbsanreize und Umverteilung in der GRV

Umverteilende Elemente in der GRV wirken sich grundsätzlich auf die Erwerbsanreize aus. **Werden Rentenbeiträge umverteilt**, so nimmt die Bedeutung der individuell geleisteten Beiträge bzw. der Höhe des eigenen Einkommens in der Rentenberechnung ab. Ein **Teil des Rentenbeitrags** hat dann den **Charakter einer impliziten Steuer** auf das Arbeitseinkommen. Verschiedene empirische Studien zeigen, dass die Ausgestaltung des Rentensystems durchaus einen Einfluss auf das Arbeitsangebot hat (Gelber et al., 2016; Manoli und Weber, 2016). Dies ist selbst dann der Fall, wenn der Renteneintritt noch in ferner Zukunft liegt (French et al., 2022).

Maßnahmen, die das **Lebenseinkommen als maßgebende Größe für die Umverteilung** heranziehen, setzen negative Erwerbsanreize. Sobald eine versicherte Person eine bestimmte Anzahl an Entgeltpunkten erworben hat, führt jeder weitere Beitrag in die GRV nur zu einem unterdurchschnittlichen Anstieg der individuellen Rentenzahlung im Alter. [↪ ABBILDUNG 127 RECHTS](#) Da **fehlende Erwerbsjahre implizit subventioniert werden, wird eine Frühverrentung finanziell attraktiv**. Von der Leistungsausweitung profitierten **Personen mit einem dauerhaft niedrigen Einkommen ebenso wie Personen, die nicht dauerhaft an die GRV gebunden sind und nur für wenige Jahre Beiträge entrichtet haben**. Dies können beispielsweise Personen sein, die im Verlauf ihres Lebens selbständig tätig werden und dann außerhalb der GRV vorsorgen, sowie Personen, deren Erwerbsbiografie lange Unterbrechungen aufweist.

Die **negativen Erwerbsanreize können insgesamt reduziert werden**, wenn Umverteilung in der GRV anstatt auf Basis von Lebenseinkommen **auf Basis von Jahreseinkommen** realisiert wird (Kindermann und Püschel, 2023b). Dies hätte eine Änderung des Berechnungsschemas der Entgeltpunkte zur Folge. [↪ ABBILDUNG 127 LINKS](#) Für **Besserverdienende**, d. h. für Personen mit einem Jahreseinkommen oberhalb des Knickpunktes der Berechnungsformel, führt auch dieses System zu negativen Erwerbsanreizen, insbesondere entlang der intensiven Marge. Ihre Entgeltpunkte steigen bei einer Erhöhung des jährlichen Einkommens mit einer geringeren Rate

an. Da jedoch die **Leistungsausweitung für Geringverdienende direkt an die jährlichen Rentenbeiträge geknüpft ist**, ist es besonders für diese Gruppe attraktiv, ihre Arbeitsintensität zu erhöhen, um ihre Beitragsrendite zu steigern. Auch für geringfügig Beschäftigte kann so ein Anreiz entstehen, in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln. Ob eine Person in einem Jahr von dem Umverteilungsschema profitieren kann, hängt ausschließlich von ihrem aktuellen Jahreseinkommen ab. Dies ist insbesondere für Personen wichtig, deren individuelle Einkommenssituation sich beispielsweise aus gesundheitlichen oder familiären Gründen im Verlauf des Lebens temporär oder permanent verschlechtert. Bei dieser Variante der progressiven Rentenberechnung hat die **Anzahl der Beitragsjahre eine besondere Bedeutung bei der Bemessung der Rentenhöhe. Dadurch wird für alle Versicherten ein positiver Erwerbsanreiz an der extensiven Marge gesetzt.** Für Besserverdienende ist eine hohe Anzahl an Beitragsjahren notwendig, um eine deutlich überdurchschnittliche Rente zu erzielen. Für Einkommenschwache steigt der Anreiz, durchgängig sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, da sie nur dann von der Leistungsausweitung profitieren können (Saez, 2002; Kindermann und Püschel, 2023b). Dadurch können verzerrende Effekte an der intensiven Marge entscheidend kompensiert, aber nicht vollständig ausgeglichen werden. Eine Studie von Kindermann und Püschel (2023b) schätzt, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot durch eine progressive Rentenreform, bei der auf Jahreseinkommen basierend umverteilt wird, um etwa 0,3 % sinkt. Bei einer Umverteilung basierend auf Lebenseinkommen ist der Effekt mit 1,3 % etwa 4,3-mal so hoch. Das liegt insbesondere daran, dass bei einer Umverteilung auf Basis von Jahreseinkommen die Anzahl der Beschäftigten um 0,7 Prozentpunkte steigt, während sie im anderen Fall um 0,9 Prozentpunkte sinkt.

442. Eine **progressive Rentenberechnung hat gegenüber einer steuerfinanzierten Leistungsausweitung speziell für Geringverdienende zentrale Vorteile.** Im Jahr 2022 flossen etwa 23 % des gesamten Bundeshaushalts in die GRV (BMF, 2023a; DRV Bund, 2023f). Angesichts der angespannten Finanzierungslage der GRV ist eine Ausweitung der NBL nicht ratsam. Ebenso können bei einer steuerfinanzierten Leistungsausweitung auch negative Erwerbsanreize entstehen. Eine progressive Rentenberechnung steht darüber hinaus nicht mit Einkommensunterschieden innerhalb von Familien in Konflikt. Zwar profitieren Zweitverdienende in besonderem Maße von umverteilenden Maßnahmen im Rentensystem. Jedoch erfolgt innerhalb der Familie ein Ausgleich, da die Renten von Hauptverdienenden sinken. Auf eine aufwendige Einkommensprüfung, wie sie beispielsweise bei der Grundrente angewandt wird, könnte dadurch verzichtet werden.

Reformoption Witwen- und Witwerrente

443. Aufgrund des steigenden Anteils von Haushalten mit Doppelverdienenden werden perspektivisch weniger Personen auf die vollen Leistungen der **Witwen- und Witwerrente** angewiesen sein. **Noch** stellt sie aber ein **wichtiges Instrument der Alterssicherung** dar. **Aufgrund ihrer Ausgestaltung** steht sie seit vielen Jahren **in der Kritik** (Frey et al., 2014). Hinterbliebenen Ehegatten stehen bis zu 55 % der Rentenansprüche des Verstorbenen sowie ein Kinderzuschlag zu. Dies blieb auch nach Einführung der Mütterrente II im Jahr 2018 unverändert, obwohl durch diese Reform Erziehungszeiten inzwischen besonders berücksichtigt werden. Eine den **Einkommensfreibetrag** übersteigende eigene

Rente (derzeit 992,64 Euro netto, das entspricht einer Bruttorente mit 30,7 Entgeltpunkten) wird zu 40 % auf die Witwen- und Witwerrente angerechnet (DRV Bund, 2023g).

444. Die **Witwen- und Witwerrente** mindert implizit den Wert der eigenen Rentenbeiträge, sobald diese den oben genannten Einkommensfreibetrag übersteigen. Dies **verzerrt das Arbeitsangebot der Zweitverdienenden** (Werding, 2008; Giupponi, 2019; Böheim und Topf, 2020). Darüber hinaus reduziert die erwartete Rentenzahlung im Alter die Anreize zur eigenen Vorsorge und damit zur Erwerbstätigkeit bereits vor Überschreitung des Freibetrags. Zudem ist die unterschiedliche Behandlung von Rentenansprüchen im Fall einer Scheidung und dem Todesfall fragwürdig. Bei einer Scheidung werden die während der Ehe erworbenen Entgeltpunkte hälftig aufgeteilt und es kommt erst in der Rentenphase zu einer entsprechenden Auszahlung. Um den Lebensunterhalt nach einer Scheidung bis zum Renteneintritt bestreiten zu können und weitere Entgeltpunkte zu erwerben, besteht daher ein unmittelbarer Erwerbsanreiz für den Zweitverdienenden. Eine stetige Erwerbsbiografie während der Ehe ist im Fall einer Scheidung zentral für die spätere wirtschaftliche Situation beider Partner (JG 2021 Ziffer 317). Die große Witwen- oder Witwerrente hingegen wird ab dem 47. Lebensjahr bis zum Tod ausgezahlt und mindert dadurch die Erwerbsanreize bis zum Renteneintritt.
445. **Simulationen zeigen, dass das Arbeitsangebot von Zweitverdienenden bei einem Wegfall der Witwen- und Witwerrente zunimmt** und dies vor allem über eine gesteigerte Arbeitsmarktbeteiligung erfolgt. Sánchez-Marcos und Bethencourt (2018) quantifizieren eine Zunahme der durchschnittlichen Arbeitsmarktbeteiligung in Abhängigkeit vom Alter in Höhe von 2 Prozentpunkten bei 25- bis 29-Jährigen und von knapp 10 Prozentpunkten bei Personen der Altersklasse 60 bis 65 Jahre. Die größten Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen finden Groneck und Wallenius (2021) unter Verheirateten (+4,6 Prozentpunkte) und bei solchen mit geringem Bildungsniveau (+7,6 Prozentpunkte). Wird die Hinterbliebenenversorgung nur schrittweise reduziert, dämpft dies den Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen in der Simulation von Nishiyama (2019) auf lediglich 0,5 Prozentpunkte nach 10 Jahren und 1 Prozentpunkt nach 51 Jahren. Die mit einer solchen Reform einhergehenden geringeren Erwerbsanreize von Männern wirken sich in allen Simulationen kaum auf deren Arbeitsangebot aus. Empirische Studien zu den Reformen der Hinterbliebenenversorgung in Italien im Jahr 1995 und in Österreich im Jahr 2000 legen nahe, dass es im Falle einer unerwarteten Einkommensreduktion für bereits Verwitwete im erwerbsfähigen Alter und ohne eigenen Rentenbezug zu einer vollständigen Kompensation des Einkommensverlusts durch eine erhöhte Arbeitsmarktbeteiligung kommt (Giupponi, 2019; Böheim und Topf, 2020).
446. Eine Reform der Witwen- und Witwerrente könnte das **Rentensplitting zum Standard machen**, das bereits heute optional gewählt werden kann. Beim Rentensplitting werden die Rentenanwartschaften aus der Zeit der Ehe bei Rentenzugang jeweils hälftig geteilt (DRV Bund, 2023g). Beide Ehepartner haben somit Rentenansprüche, die im Fall des Todes eines Partners anrechnungsfrei und auch bei erneuter Heirat bestehen bleiben. ↘ **KASTEN 27** Gleichzeitig verzichten Ehepaare

beim Rentensplitting auf eine Witwen- bzw. Witwerrente in der Erwerbsphase. Lediglich für die Zeit der Kindererziehung (bis zum 18. Lebensjahr) besteht bei frühzeitigem Tod der Partnerin oder des Partners die Möglichkeit eine Erziehungsrente zu beziehen (DRV Bund, 2023h). Der negative Einkommenseffekt erhöht die Erwerbsanreize und wirkt einem sinkenden Erwerbsanreiz aufgrund der höheren Grenzbelastung von 50 % entgegen. Diese beträgt bei der Witwen- und Witwerrente lediglich 40 % für Einkommen jenseits des Freibetrags. **Perspektivisch** kann es so zu einer **Ausweitung der Erwerbstätigkeit und zu zusätzlichen Beiträgen** in der GRV kommen. ↘ ZIFFERN 389 FF. Wird das Rentensplitting zum Standard, entfallen zudem NBL (im Jahr 2020: 16,2 Mrd Euro ↘ KASTEN 23), was sich günstig auf die Finanzierungssituation der GRV auswirkt. Aufgrund der steigenden Erwerbsanreize könnte auch die finanzielle Abhängigkeit zwischen Ehepartnern reduziert werden. Zudem kann das zusätzliche Einkommen in der Erwerbsphase für eigene Vorsorge genutzt und die Armutsgefährdung im Alter reduziert werden. ↘ ZIFFER 444

447. Im Vergleich zur Witwen- und Witwerrente führt das **Rentensplitting** im Todesfall der Partnerin oder des Partners zu **niedrigeren Rentenansprüchen für den Hinterbliebenen**. Dies gilt sowohl für den Haupt- als auch den Zweitverdienenden. ↘ ABBILDUNG 131 Verstirbt der Zweitverdienende, entfallen dem Hauptverdienenden beim Rentensplitting 50 % der während der Ehe gemeinsam erworbenen Entgeltpunkte. Das gilt ebenso für den Zweitverdienenden, für den Fall, dass der Hauptverdienende verstirbt. Bei Geringverdienenden könnte daher beim Tod der Partnerin oder des Partners im Vergleich zum Status quo eine höhere Armutsgefährdung drohen. Um diesem Risiko vorzubeugen, kann ähnlich wie bei der schwedischen Prämienrente erwogen werden, dass Paare auf künftige individuelle Rentenansprüche zugunsten einer höheren Absicherung des Hinterbliebenen im Todesfall verzichten (Börsch-Supan et al., 2017, S. 22).

↘ KASTEN 27

Fokus: Wirkung einer Reform der Witwen- und Witwerrente in drei Lebenssituationen

Im Folgenden werden die monetären **Unterschiede zwischen der Witwen- und Witwerrente und dem Rentensplitting** bei Renteneintritt **anhand von drei Beispielen** dargestellt. In allen drei Fällen erwerben beide Ehepartner vor der Ehe 15 Entgeltpunkte. Während der Ehe werden zwei Kinder geboren, wodurch der Zweitverdienende insgesamt **sechs Entgeltpunkte für die Kindererziehungsjahre** erwirbt. Der Hauptverdienende hat während der Ehe weitere 30 Entgeltpunkte erworben und verstirbt nach dem 65. Lebensjahr. Die Anzahl der während der Ehe erworbenen **Entgeltpunkte des Zweitverdienenden** variiert wie folgt:

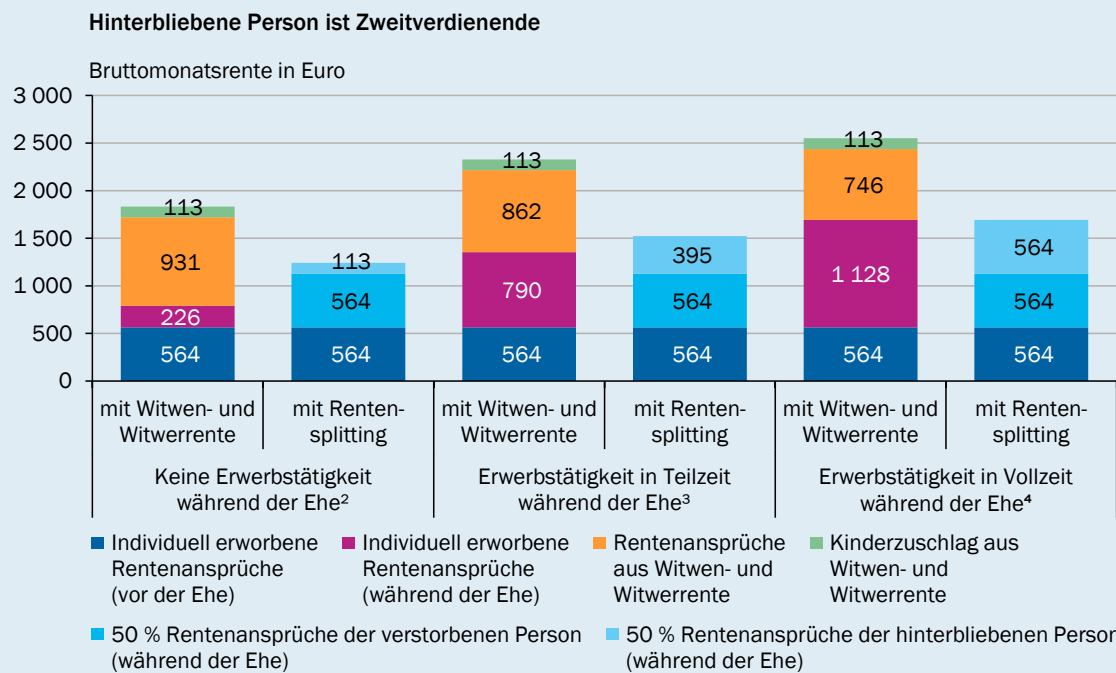
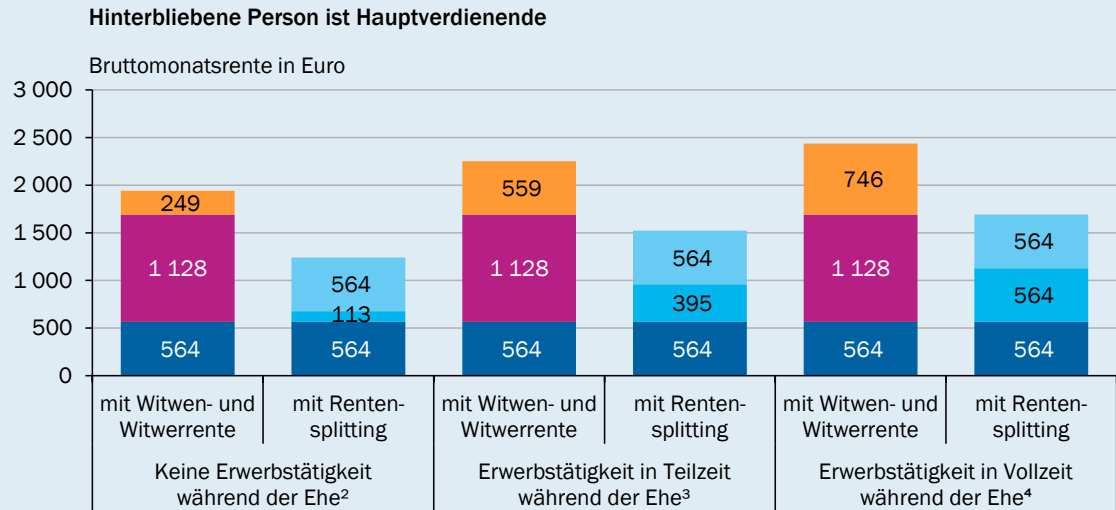
- Der Zweitverdienende war nach der Eheschließung nicht mehr erwerbstätig und erwarb dadurch **keine weiteren Entgeltpunkte**.
- Der Zweitverdienende arbeitete nach der Eheschließung in Teilzeit und erwarb dadurch **15 weitere Entgeltpunkte**.
- Der Zweitverdienende arbeitete nach der Eheschließung in Vollzeit und erwarb dadurch **24 weitere Entgeltpunkte**.

Die Beispiele zeigen, dass die Höhe der **Rente für die hinterbliebene Person im Fall des Rentensplittings jeweils deutlich niedriger** ist. Grund dafür sind Ansprüche, die nicht durch

entsprechende Beitragszahlungen gedeckt sind. Dies gilt für den Kinderzuschlag sowie für das Rentensplitting übersteigende Zahlungen aus der Witwen- und Witwerrente. [KASTEN 23](#) [ABBILDUNG 131](#) Im Vergleich zur Witwen- und Witwerrente reduziert sich die Rentenleistung für den Zweitverdienenden jedoch stärker, da auch der Kinderzuschlag entfällt.

▸ **ABBILDUNG 131**

Vergleich der Rentenleistungen für Hinterbliebene: Witwen- und Witwerrente und Rentensplitting¹



1 – Ausgangssituation: Ehepartnerin und Ehepartner erwerben vor der Eheschließung 15 Entgeltpunkte, die hauptverdienende Person erwirbt nach der Eheschließung 30 Entgeltpunkte, die zweitverdienende Person erzielt während der Ehe zwei Kinder und erwirbt damit sechs Entgeltpunkte. 2 – Zweitverdienende Person arbeitet während der Ehe nicht. 3 – Zweitverdienende Person arbeitet während der Ehe in Teilzeit und erwirbt 15 Entgeltpunkte. 4 – Zweitverdienende Person arbeitet während der Ehe in Vollzeit und erwirbt 24 Entgeltpunkte.

Quellen: DRV Bund (2023g), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-426-03

Daten zur Abbildung

448. Der **Übergang zum Rentensplitting** ginge mit einem nahezu vollständigen Wegfall der Witwen- und Witwerrente einher. Um eine solche Reform **sozialvertraglich auszugestalten**, sollte bestehenden Ehen, die ihre Arbeitsangebots- und Vorsorgeentscheidung auf Basis der alten Regelung getroffen haben, daher eine Übergangsfrist gewährt werden. Auch könnte bei der Neuregelung eine befristete Anpassungsrente wie in Schweden eingeführt werden, die insbesondere im Todesfall des Partners oder der Partnerin vor Ende der Erwerbsphase zunächst noch den eigenen Lebensunterhalt sichert (Ginther und Sundström, 2010; Pensionsmyndigheten, 2023b).

6. Kapitaldeckung als Ergänzung des Rentensystems

449. Angesichts der zunehmenden Belastung, die die Finanzierung der GRV für die Beitragszahlenden darstellt, ist der **Ausbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge außerhalb der GRV ein wichtiges Element, um die umlagefinanzierte GRV zu ergänzen**. Dadurch kann ein Teil der Belastungen der Alterssicherung, die aufgrund der demografischen Alterung auf die Gesellschaft zukommen, vorgezogen werden, um zukünftige Versicherte zu entlasten. Gelegentlich wird unter Verweis auf eine Überlegung von Mackenroth (1952) eingewendet, eine solche Vorziehung der Belastungen sei nicht möglich, weil Sozialausgaben, wie aller volkswirtschaftlicher Konsum, immer nur aus dem Volkseinkommen des laufenden Jahres gedeckt werden könnten. Diese statische, auf einer makroökonomischen ex-post-Gleichung für geschlossene Volkswirtschaften basierende Sicht ist im Hinblick auf Analysen zukünftiger Dynamiken jedoch inadäquat und ihre Anwendung auf offene Volkswirtschaften wie Deutschland falsch (Werdning et al., 2023).
450. Aktuell entwickelt auch die Bundesregierung Pläne für eine **Kapitaldeckung innerhalb der GRV, das „Generationenkapital“**. Dieses soll langfristig dabei helfen, das Sicherungsniveau der GRV zu stabilisieren und gleichzeitig den Anstieg der Beitragssätze zu begrenzen. ↘ **KASTEN 28** Das Generationenkapital nach dem aktuellen Vorschlag ist jedoch kaum geeignet, einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der GRV zu leisten.

↘ **KASTEN 28**

Fokus: Reformvorschlag der Bundesregierung zum Generationenkapital

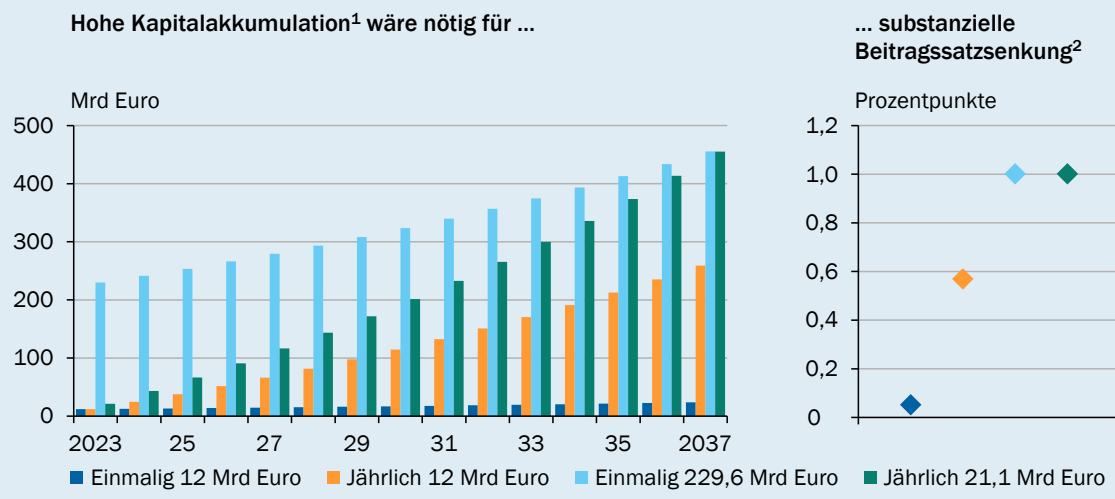
Die Bundesregierung plant derzeit eine **ergänzende (oder Teil-)Kapitaldeckung der GRV durch einen vom Staat eingerichteten Fonds** (Generationenkapital). Die Mittel sollen vom Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO) verwaltet und am Aktienmarkt investiert werden (BMF, 2023b). Die Finanzierung soll über den Bundeshaushalt erfolgen und nicht aus Beiträgen der Versicherten. Für das Jahr 2023 ist eine Anschubfinanzierung durch einen Kredit des Bundes von 10 Mrd Euro geplant. In den Folgejahren soll sich der Kapitalstock durch weitere Darlehen, möglicherweise auch durch Zuschüsse und die Einstellung bestehender Beteiligungen des Bundes, erhöhen. Hinzu kämen Dividenden aus den Aktienbeständen des Fonds, die zunächst reinvestiert werden. Die Ansparphase soll frühestens Mitte der 2030er-

Jahre enden. Laut Medienberichten sind mittlerweile jährliche Zuflüsse in Höhe von 12 Mrd Euro im Gespräch (Hildebrand et al., 2023).

Das bis zum Ende der Ansparphase **angesammelte Kapital soll anschließend im Fonds** verbleiben und nicht ausgezahlt werden. Stattdessen ist geplant, lediglich die jährlichen Erträge, abzüglich zu zahlender Kreditzinsen, für die Finanzierung der GRV zu nutzen. Sollten vom Generationenkapital **lediglich die jährlichen Überschüsse ausgezahlt** werden, dürften die **Effekte für die Finanzierung der GRV gering** bleiben. Bei jährlichen realen Renditen von 5 % würde aus einer einmaligen Einzahlung von 12 Mrd Euro bis zum Jahr 2037 ein Kapitalstock von 23,8 Mrd Euro zur Verfügung stehen. [ABBILDUNG 132](#) Aus dessen Erträgen könnte im Folgejahr der Beitragssatz um 0,05 Prozentpunkte verringert werden. Mit jährlichen Einzahlungen von 12 Mrd Euro käme bis 2037 ein Kapitalstock von 258,9 Mrd Euro zusammen, was den Beitragssatz um 0,6 Prozentpunkte senken könnte. Für eine Beitragssatzsenkung von einem Prozentpunkt ab dem Jahr 2038 wäre ein Kapitalstock von 454,6 Mrd Euro notwendig. Diese könnten entweder mit einer jährlichen Zahlung von 21,1 Mrd Euro erreicht werden oder durch eine anfängliche Einmalzahlung im Jahr 2023 von 229,6 Mrd Euro.

[ABBILDUNG 132](#)

Effekte unterschiedlicher Einzahlungsvarianten für das Generationenkapital



1 – Unterstellt wird eine jährliche Rendite-Zins-Differenz von 5 %. 2 – Unterstellt werden Beitragssatz und Beitragseinnahmen der GRV im Jahr 2038 gemäß den Simulationen in Abbildung 135.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-151-02

Daten zur Abbildung

In Aussicht gestellt wurde zudem eine mögliche **Übertragung bestehender Staatsbeteiligungen**. Relevant dürften insbesondere die Beteiligungen an der Deutschen Post, der Deutschen Telekom, Airbus und der Commerzbank sein. Insgesamt haben diese Beteiligungen aktuell einen Börsenwert von etwa 57 Mrd Euro. Eine vollständige Übertragung in das Generationenkapital würde jedoch zu einem sehr **wenig diversifizierten Portfolio** führen, was der Renditestabilisierung abträglich wäre. Alternativ müssten die Staatsbeteiligungen reduziert werden, um das Gesamtportfolio zu diversifizieren. Zudem lagen die Dividendeneinnahmen des Staates aus diesen Unternehmen im vergangenen Jahr bei etwa 1,5 Mrd Euro, die dann dem Bundeshaushalt entzogen und nur einen sehr geringen Beitrag zur Deckung der GRV-Auszahlungen leisten würden.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass „der **kapitalgedeckte Teil** der gesetzlichen Rente [...] für das Kollektiv der Beitragszahler **dauerhaft eigentums geschützt** sein [muss]“ (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021). Dazu könnten die zu diesem Zweck gebildeten Reserven

individuellen Vorsorgekonten zugerechnet und dort mit der jeweiligen Fondsrendite laufend verzinst werden. Beispielsweise könnten die Fondsanteile zu gleichen Teilen auf alle Bürgerinnen und Bürger im Alter von 15 bis 67 Jahren verteilt werden und mit der Dauer der Teilnahme variieren (Fuest et al., 2019). Darauf findet sich im bisherigen Vorschlag des BMF (2023b) jedoch kein Hinweis. Bei kollektiv gehaltenen Reserven fehlt die Transparenz für die jeweiligen Beitragszahlenden und es besteht das politische Risiko, dass die Rücklagen zu schnell oder sogar für andere Zwecke eingesetzt werden. [↘ ZIFFER 383](#)

Wenn das Generationenkapital **nennenswerte Beiträge zu einer kapitalgedeckten Ergänzung der GRV** leisten soll, **müsste das geplante Volumen erhöht** werden. Zudem müsste über eine vollständige oder teilweise **Beitragsfinanzierung** nachgedacht werden, damit im Alter nicht nur die Zinserträge, sondern auch individuelle Kapitalansprüche zur Verfügung stehen. Dazu müsste aus Gründen der Transparenz und des Eigentumsschutzes sichergestellt werden, dass die aus den Beiträgen gebildeten Reserven den Beitragszahlenden auf **individuellen Konten** zugerechnet werden und ihrer individuellen Altersvorsorge dienen. Dadurch würde die breite Masse der Bevölkerung Zugang zum Kapitalmarkt erhalten, was die Aktienkultur positiv beeinflussen könnte. [↘ ZIFFER 267](#) Als Teil der gesetzlichen Pflichtvorsorge hätte eine solche Lösung im Vergleich zu freiwilliger ergänzender Vorsorge außerhalb der GRV gewisse Vorteile, insbesondere eine höhere Verbindlichkeit. Überdies würden daraus, neben Altersrenten, auch andere Rentenarten, insbesondere Erwerbsminderungsrenten, finanziert, was bei privater oder betrieblicher Vorsorge nicht ohne Weiteres gewährleistet ist.

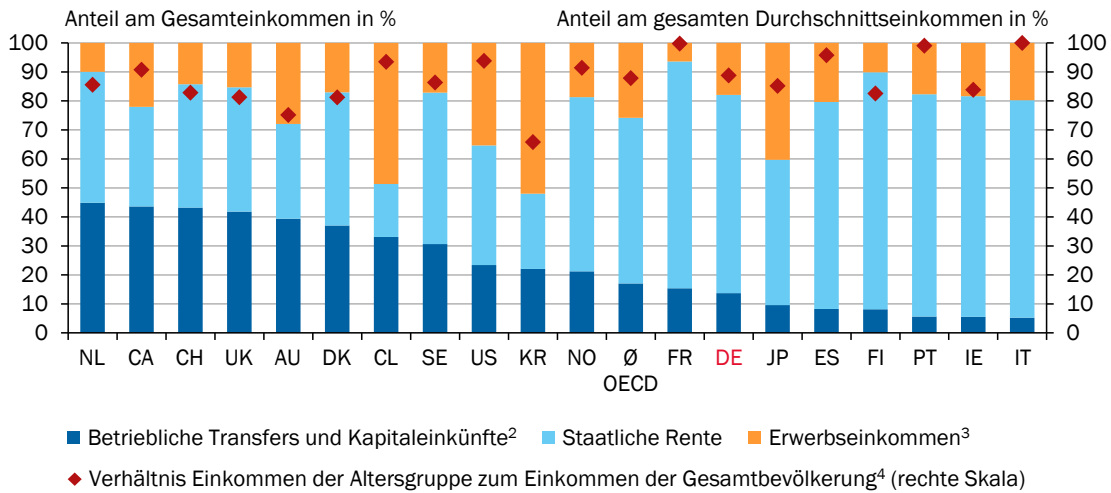
Riester-Renten: Intransparent, renditeschwach und wenig genutzt

451. Um die ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge zu stärken, wurde im Jahr 2001 mit dem Altersvermögensgesetz die Riester-Rente beschlossen und im Jahr 2002 eingeführt. Nach einem zögerlichen Start ist die Zahl der abgeschlossenen **Riester-Verträge** auf rund 16,6 Mio im Jahr 2017 gestiegen, seitdem jedoch wieder **rückläufig**; viele der Verträge werden derzeit auch nicht mehr aktiv bespart (Werdning et al., 2023). Wesentliche Kritikpunkte an der bisherigen Ausgestaltung sind eine **hohe Intransparenz sowie niedrige Renditen**, nicht zuletzt wegen hoher Kosten, sowie die weiterhin bestehende Abdeckungslücke der ergänzenden Altersvorsorge.

Etwa ein Drittel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verfügt weder über einen Riester-Vertrag noch über eine betriebliche Altersvorsorge. Unter Berücksichtigung zusätzlicher Formen der Absicherung, wie privaten Rentenversicherungen ohne Förderung oder selbstgenutztem Wohneigentum, haben **17 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten keine Absicherung im Alter über die GRV hinaus** (Leinert et al., 2020). Personen ohne zusätzliche Altersvorsorge stammen dabei besonders häufig aus rentennahen Jahrgängen, leben mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt, sind Geringverdienende, haben keinen beruflichen Bildungsabschluss, arbeiten Teilzeit oder sind ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Diese Menschen haben ein hohes Risiko, im Alter unzureichend abgesichert zu sein. Auch im internationalen Vergleich machen Betriebsrenten und Kapitaleinkünfte in Deutschland nur einen geringen Anteil am Einkommen im Alter aus. Die Einführung der Riester-Rente hat es trotz hoher Förderquoten nicht geschafft, bei Haushalten mit niedriger Finanzbildung die private Altersvorsorge zu stärken (Bucher-Koenen, 2011). [↘ ABBILDUNG 133](#)

▸ **ABBILDUNG 133****Einkommen im Alter im internationalen Vergleich¹**

Betriebliche Transfers und Kapitaleinkünfte machen in Deutschland geringen Anteil am Einkommen im Alter aus



1 – Personen im Alter von über 65 Jahren. NL-Niederlande, CA-Kanada, CH-Schweiz, UK-Vereinigtes Königreich, AU-Australien, DK-Dänemark, CL-Chile, SE-Schweden, US-USA, KR-Republik Korea, NO-Norwegen, FR-Frankreich, DE-Deutschland, JP-Japan, ES-Spanien, FI-Finnland, PT-Portugal, IE-Irland, IT-Italien. Die meisten Daten stammen aus dem Jahr 2018, außer für die folgenden Länder: die Niederlande aus dem Jahr 2016; Chile, Dänemark, die Schweiz und die USA aus dem Jahr 2017 und Frankreich, Kanada, Schweden und das Vereinigte Königreich aus dem Jahr 2019. 2 – Betriebliche Transfers umfassen Renten, Abfindungen, Sterbegeld und Sonstiges. Zu den Kapitaleinkünften gehören private Renten und Einkünfte aus der Verzinsung von nicht rentenbezogenen Ersparnissen. 3 – Umfasst Einkommen aus unselbständiger wie auch aus selbständiger Tätigkeit. 4 – Durchschnittseinkommen der Altersgruppe in Relation zum Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung.

Quelle: OECD (2021)

© Sachverständigenrat | 23-313-02

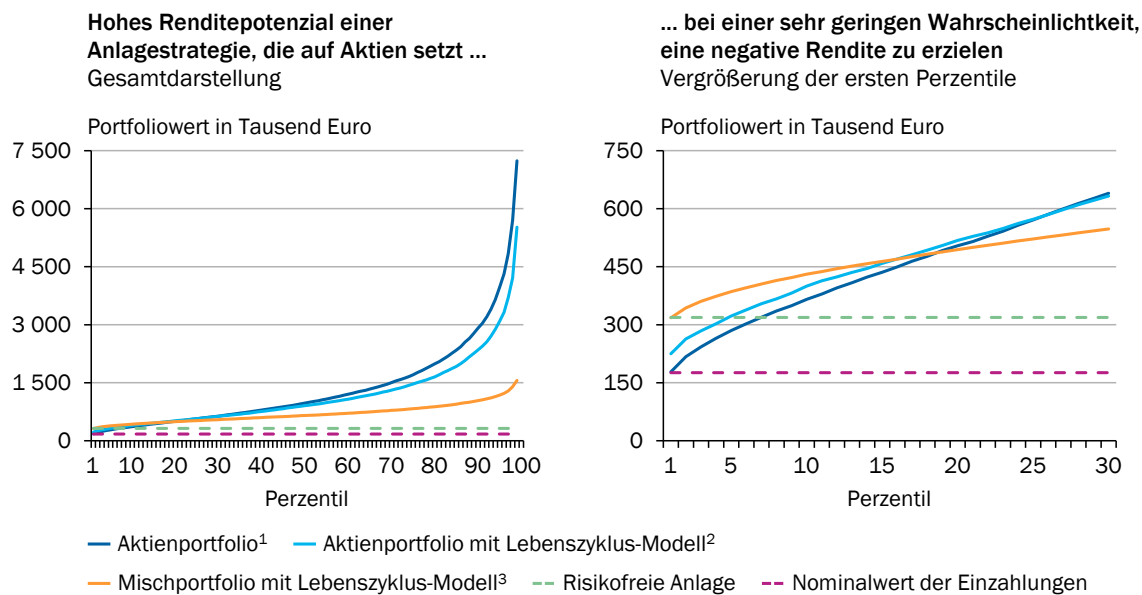
Daten zur Abbildung

- 452. Schätzungen zu den durchschnittlichen Renditen von bisherigen Riester-Verträgen schwanken stark.** Der Bund der Versicherten geht von negativen Renditen aus, bedingt durch hohe Abschlusskosten und für die Versicherten ungünstigen Annahmen zur Lebenserwartung (BdV, 2019). Das Institut für Vorsorge und Finanzplanung beziffert die durchschnittlichen nominalen Netto-Beitragsrenditen auf durchschnittlich 3 % (IVFP, 2022). Neben hohen Abschluss- und Verwaltungskosten **spielt die gesetzlich geforderte Beitragsgarantie eine wesentliche Rolle** für die niedrige Rendite der Riester-Renten. Diese Garantie erfordert, dass zum Zeitpunkt der Rentenzahlung mindestens die eingezahlten Beiträge aus Eigenbeiträgen und Zulagen bereitstehen.

Simulationen von Bucher-Koenen et al. (2019) zeigen, dass eine **Anlagestrategie, die auf ein breit gestreutes Aktienportfolio mit Lebenszyklus setzt**, eine Median-Rendite von 7,3 % im Jahr erzielt; dadurch werden die **eingezahlten Beträge im Zeitraum von 45 Jahren mehr als verfünffacht**. [▸ ABBILDUNG 134 LINKS](#) Beim Lebenszyklus-Modell wird das Portfolio im fortschreitenden Alter von Aktien hin zu weniger riskanten Anleihen umgeschichtet. Dadurch weisen die simulierten Renditen bei einer Anlage am Aktienmarkt eine Verteilung auf, bei der **in mehr als 99 von 100 Fällen eine positive Rendite erzielt wird**. [▸ ABBILDUNG 134 RECHTS](#) Selbst im sehr unwahrscheinlichen Fall, dass eine negative Rendite erzielt wird, handelt es sich nicht um einen Totalverlust. Die Autoren simulieren zudem den Fall, dass eine schwere Finanzkrise, wie im Jahr 2007,

ABBILDUNG 134

Verteilung der simulierten Portfoliowerte am Ende der 45-jährigen Ansparphase für verschiedene Anlagestrategien



1 – 100 % Aktienportfolio. 2 – 100 % Aktienportfolio. Ab dem Alter von 52 Jahren eine jährliche Umschichtung von 3 Prozentpunkten von Aktien in Anleihen. Zum Rentenbeginn mit 67 Jahren sind noch 55 % Aktien und 45 % Anleihen im Portfolio. 3 – Mischportfolio aus 50 % Aktien und 50 % Anleihen. Umschichtung ab dem Alter von 52 Jahren mit einer Rate von 1,5 Prozentpunkten pro Jahr. Zum Rentenbeginn mit 67 Jahren sind noch 27,5 % Aktien im Portfolio.

Quelle: Bucher-Koenen et al. (2019)
 © Sachverständigenrat | 23-073-04

Daten zur Abbildung

im ungünstigen Fall im letzten Jahr der Einzahlphase eintritt. In diesem Fall entstehen beim Aktienportfolio mit Lebenszyklus Verluste in Höhe von rund 16 %, wodurch die implizierte jährliche Rendite von 7,3 % auf 6,6 % im Jahr sinkt. Um Verluste aus Krisenzeiten in den darauffolgenden Jahren nach Möglichkeit aufzuholen, sollte eine dynamische Annuität angeboten werden. Bei einer dynamischen Annuität wird das angesparte Portfolio beim Renteneintritt nicht auf einmal verkauft, sondern nur anteilig, z. B. für das kommende Jahr. Das Verlustrisiko zu Krisenzeiten ließe sich auch durch einen höheren Anteil an Anleihen reduzieren, je nach Risikoaffinität der Anlegerinnen und Anleger. Die Sorge, eine kapitalgedeckte Altersvorsorge würde im Zuge der demografischen Alterung unter Druck geraten, weil der Wert des Vorsorgevermögens bei dessen Nutzung schmilzt (Asset meltdown), kann auf Basis der Ergebnisse verschiedener empirischer Studien relativiert, wenngleich nicht ausgeschlossen werden (Börsch-Supan et al., 2003; Davis und Li, 2003; Schich, 2009; Favero et al., 2011; Marekwica et al., 2011).

- 453. Aufgrund der geringen Wahrscheinlichkeit des Garantiefalls und der hohen Kosten **sollte die Verpflichtung zur renditemindernden Beitragsgarantie in Zukunft abgeschafft werden.** Dann könnten Sparerinnen und Sparer Produkte wählen, die höhere Renditen erwarten lassen. Eine Anlagestrategie, die stark auf Aktien setzt, breit diversifiziert und gemäß einem Lebenszyklus-Modell investiert, erscheint dafür als besonders geeignet. Eine solche Strategie mindert die erwarteten Renditen nur wenig, verringert jedoch das Risiko, dass aufgrund

einer Finanzkrise kurz vor Beginn der Auszahlungsphase das angesparte Vermögen stark an Wert verliert (Bucher-Koenen et al., 2019).

Handlungsoption: Diversifizierte, renditestarke und stärker genutzte Altersvorsorge auf Aktienbasis

454. Die Riester-Rente sollte durch eine **neue Form ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung** ersetzt werden, die so ausgestaltet wird, dass sie die Probleme der Riester-Rente überwindet (Werding et al., 2023). Zentrales Element könnte nach internationalem Vorbild ein **öffentlich verwalteter, stark aktienbasierter Fonds mit breiter Diversifizierung** sein. Alle Mitglieder der Zielgruppe würden automatisch einbezogen werden (**Auto-Enrolment**), jedoch die Möglichkeit erhalten, nicht teilzunehmen (**Opt-out**). Der Fonds würde dabei als Standard-Anbieter (Default) **mit privater Konkurrenz** agieren und könnte aufgrund der voraussichtlichen Größe mit geringen Kosten je Versicherten agieren. In dieser Funktion könnte er auch für die betriebliche Altersvorsorge geöffnet werden, beispielsweise wenn kleinere Arbeitgeber diese nicht leicht auf anderem Weg organisieren können. Bestehende Riester-Verträge könnten Bestandsschutz erhalten und entweder in der aktuellen Form fortgeführt oder auf freiwilliger Basis ohne Verlust der Förderung in das neue System überführt werden. Zudem kann ein Hinterbliebenenschutz in Anlehnung an das schwedische Modell angeboten werden. Dabei wird die Höhe der Rente eines Versicherten in Abhängigkeit von seinem Alter und dem der Partnerin oder des Partners vermindert und eine lebenslange Rente für den Hinterbliebenen vererbt (Börsch-Supan et al., 2017).
455. Der Fonds sollte wie bei den Riester-Verträgen eine **allgemeine Förderzulage** enthalten, die auf den Eigenbeitrag angerechnet wird. Im Jahr 2019 umfassten die Kosten der Förderzulage für Riester-Verträge 4 Mrd Euro (BMF, 2022b). Würden alle Erwerbstätigen und Arbeitslosengeld-I-Empfängerinnen und -Empfänger teilnehmen, könnten die Kosten für die Zulagen um etwa 10 Mrd Euro pro Jahr steigen. Dies entspricht etwa den Kosten, die bei einer vollständigen Inanspruchnahme von Förderungen für Riester-Renten entstehen würden. Die Kosten der Förderzulage steigen dabei durch die angenommene höhere Teilnahmequote. Die Förderhöhe bleibt unverändert, könnte aber überprüft werden. Es sollte allen offen stehen, zusätzlich Beiträge in den Fonds einzuzahlen. Durch eine Zulage werden bei Personen mit niedrigem Einkommen hohe Förderquoten und die höchsten Beitragsrenditen erzielt. Ein solcher Fonds erleichtert Haushalten die Partizipation am Aktienmarkt und ermöglicht ihnen, Vermögen für die Altersvorsorge zu akkumulieren (Lusardi und Mitchell, 2007). Die Auszahlung kann analog zur aktuellen Riester-Regelung in Form einer Annuität oder einer Kombination aus Annuität und Einmalzahlung erfolgen.
456. Eine breite Literatur beschäftigt sich mit der Frage, welche Rolle Renditen für die Vermögensverteilung spielen, die von stärkerer Ungleichheit geprägt ist als die Einkommensverteilung (Benhabib und Bisin, 2018). Die **durchschnittlich erzielten Renditen von Haushalten mit höheren Vermögen sind oft höher** als die von Haushalten mit niedrigem Vermögen. Empirische Studien zeigen diesen Zusammenhang für verschiedene Länder, wie die USA (Xavier, 2021),

Schweden (Bach et al., 2020) oder Norwegen (Fagereng et al., 2020). Für Deutschland schätzt die Deutsche Bundesbank die realen Vermögensrenditen entlang der Nettovermögensverteilung. Die durchschnittliche reale Rendite auf Finanzportfolios von Haushalten unterhalb des Medians lag von 2009 bis 2022 bei etwa 0 %, für das oberste Perzentil hingegen bei 1,5 % (Deutsche Bundesbank, 2022b). Der Unterschied ist auf die Portfoliozusammensetzung der Haushalte zurückzuführen. Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung investierten hauptsächlich in risikoarme Anlagen. Haushalte in den obersten 10 % der Vermögensverteilung investierten hingegen in Kapitalmarktinstrumente (Deutsche Bundesbank, 2022b).

Selbst für Anlagen in **Aktien** führt die **mangelnde Diversifikation** von Haushalten mit niedrigem Vermögen zu **schlechteren durchschnittlichen Renditen** (Campbell et al., 2019). Der einfache Zugang zu einem breit diversifizierten Fonds mit niedrigen Kosten würde insbesondere Haushalten mit geringem Vermögen zugutekommen.

457. Um die Wirkungen einer solchen Reform auf das **kombinierte Sicherungsniveau von GRV-Renten und kapitalgedeckter Altersvorsorge** zu zeigen, werden **ergänzende Simulationsrechnungen** zur Basisvariante für die Entwicklung der Rentenfinanzen durchgeführt (Werdning et al., 2023). Hier wird von einer Sparquote von 4 % der beitragspflichtigen Bruttolöhne ausgegangen, wie bei der Riester-Rente.

Wichtig ist zu beachten, dass die beschriebene Reform nicht darauf zielt, die gesamtwirtschaftlich bereits hohe Sparquote in Deutschland weiter deutlich zu erhöhen. [↘ ZIFFER 207](#) Zu **zusätzlichen Ersparnissen sollen** am ehesten **Personen motiviert werden**, die **bisher nicht** entweder **über einen Riester-Vertrag verfügen** oder auf andere, möglichst gleichwertige Weise für ihr Alter vorsorgen. Sie machen geschätzt 17 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus (infas, 2020). Auch für diese Personen handelt es sich bei den 4 % ihrer Bruttoeinkommen um eine Gesamtbelastung, die sowohl die zusätzlichen Vorsorgebeiträge als auch Förderzulagen oder Steuervorteile umfasst, die mit der ergänzenden Vorsorge verbunden sind. So reduziert jeder Euro Förderzulage den erforderlichen Beitrag der Beitragszahlerinnen und -zahler. Außerdem halten deutsche Haushalte bisher einen hohen Anteil ihrer Ersparnisse in Bargeld und Bankeinlagen [↘ ZIFFER 234](#) und erzielen damit geringe oder gar keine Renditen. So ist eine Spareinlage in Höhe von 10 000 Euro mit einer vereinbarten Laufzeit bis zu einem Jahr, die im Januar 2003 angelegt wurde, aufgrund der von der Deutschen Bundesbank ermittelten negativen Realzinsen Ende 2022 kaufkraftbereinigt nur noch 9 960 Euro wert. Wenn eine Umschichtung von Bankeinlagen zu renditestärkeren Anlagen gelingt, erhöht sich die gesamtwirtschaftliche Sparquote nicht. Es können jedoch Wachstumsimpulse von einer stärkeren Kapitalmarktfinanzierung ausgehen. [↘ ZIFFER 203](#)

458. Für die Simulation werden **reale Renditen (nach Kosten) von 5 % im Jahr** unterstellt. Es wird eine versicherungsmathematisch faire Verrentung des angesparten Vermögens beim Renteneintritt vorgenommen, vereinfacht mit Annuitäten in nominal konstanter Höhe. Zusätzlich wird angenommen, dass

(mindestens) alle **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab dem Jahr 2023 an der reformierten kapitalgedeckten Altersvorsorge teilnehmen** (oder eine gleichwertige Form ergänzender Vorsorge betreiben) und dass alle bisherigen **Riester-Sparerinnen und -Sparer in das reformierte System wechseln**. Weitere Details zu den Simulationen werden in Werding et al. (2023) beschrieben. Verglichen wird die Simulation mit einer Erhöhung der Beiträge zur GRV um 4 Prozentpunkte zur Finanzierung einer höheren Umlagerente. Ein Vergleich der am Kapitalmarkt erzielbaren Renditen mit der impliziten Rendite der GRV [↪ PLUSTEXT 21](#) ist schwierig, da sie stark von den zugrunde liegenden Annahmen abhängt (JG 2016 Ziffern 667 ff.). In einer fortlaufend alternenden Gesellschaft dürften die Renditen am Kapitalmarkt jedoch höher sein als die impliziten Renditen der GRV (Werding et al., 2023). Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass Sparerinnen und Sparer bei der Kapitaldeckung eine höhere Rendite (mit Zinseszinsseffekten) auf ihre zusätzlichen Beiträge erhalten und künftig ein höheres Sicherungsniveau erreichen. [↪ ABBILDUNG 135](#)



[↪ PLUSTEXT 21](#)

Fokus: Implizite Rendite der GRV

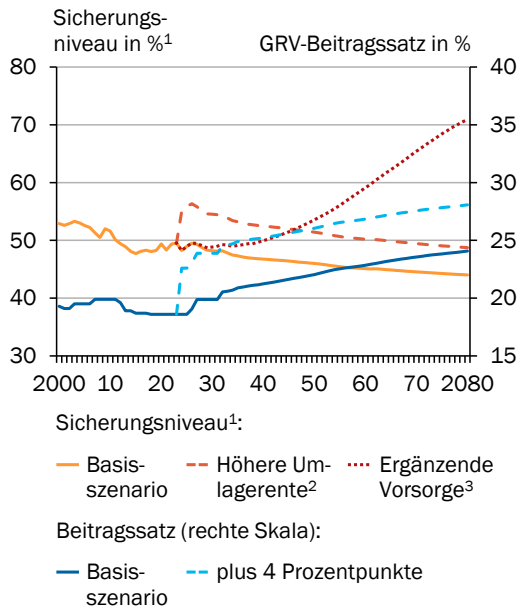
Die **implizite Rendite der GRV** ist derjenige **Zinssatz, bei dem die Differenz der Barwerte aus den Einzahlungen** in das Rentensystem (individuelle Beitragszahlungen) **und den Auszahlungen** aus dem Rentensystem (Rentenleistungen) **gleich null** ist (JG 2003 Kasten 9). [↪ PLUSTEXT 17](#) Das Konzept der impliziten Rendite wird vor allem für intergenerationelle Verteilungsanalysen eingesetzt, bei denen der Standardrentner im Mittelpunkt steht. Die individuellen Renditen weichen häufig deutlich davon ab (Buslei et al., 2020). Empirisch lässt sich zeigen, dass die impliziten Renditen aus der GRV für Frauen im Durchschnitt höher sind als für Männer, da Frauen eine höhere fernere Lebenserwartung und damit eine längere Rentenbezugsdauer aufweisen (JG 2016 Ziffern 667 ff.). Die Renditen aus der GRV sind zudem umso geringer, je jünger der betrachtete Geburtsjahrgang ist (Haan et al., 2019). [↪ ZIFFER 367](#) Beim Vergleich zwischen einer Rendite, die sich am Kapitalmarkt erzielen lassen würde, und einer impliziten Rendite des Umlageverfahrens ist zu berücksichtigen, dass die GRV neben den Altersrenten z. B. Erwerbsunfähigkeitsrenten oder Hinterbliebenenrenten zahlt. [↪ ZIFFER 367](#) Eine kapitalgedeckte Rente zahlt typischerweise nur Altersrenten. Daher muss für einen Vergleich mit der Kapitaldeckung nur der Anteil der Beiträge betrachtet werden, der für die Altersrenten verwendet wird. Frühere Berechnungen des Sachverständigenrates haben ergeben, dass die **impliziten Renditen der GRV je nach Jahrgang und Geschlecht zwischen 3 % und 4 % pro Jahr schwanken** (JG 2016 Ziffern 667 ff.).

459. Um Angaben zu den Effekten der ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge zu ermitteln, die mit dem Sicherungsniveau der GRV vergleichbar sind, werden zunächst die durchschnittlichen Zusatzrenten ermittelt, die sich für alle Rentnerinnen und Rentner jedes Jahres ergeben. Die Wirkung der Reform zeigt sich dabei nur sehr langsam, da sie für jede neue Renteneintrittskohorte steigt, im Rentenbestand aber jeweils noch geringer ausfällt (rot-gepunktete Linie). [↪ ABBILDUNG 135 LINKS](#) Trotz des simulierten Rückgangs des Sicherungsniveaus der GRV-Renten im Basisszenario (orange-farbene Linie) werden aber durchgängig kombinierte Sicherungsniveaus von über 48 % erzielt. **Ab dem Jahr 2040** kommt es zu einem

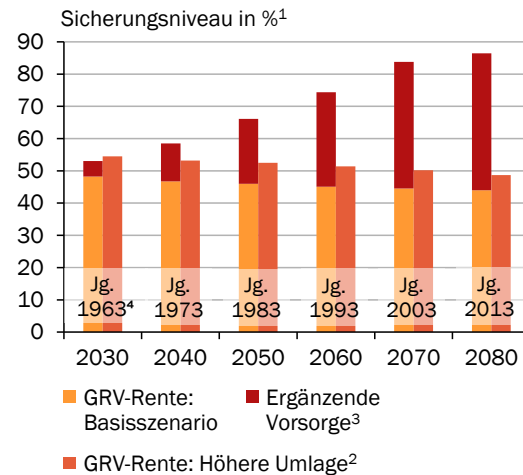
▸ **ABBILDUNG 135**

Simulationen zu einer Reform der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge

Sicherungs-niveau mit kapitalgedeckter Vorsorge steigt langfristig an – Niveau höherer Umlagerenten sinkt



Sicherungs-niveau der Zugangsrenten nach Alterskohorten zeigt intergenerationale Umverteilung



1 – Netto vor Steuern; bei ergänzender Vorsorge: Durchschnitt für alle Rentnerinnen und Rentner. 2 – Erhöhung der Beitragssätze um 4 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario und eine entsprechende Erhöhung der umlagefinanzierten Renten. 3 – Szenario mit einer realen Rendite von 5 % pro Jahr. 4 – Jg. = Jahrgang. Beim Jahrgang 1963 werden die Monate März bis Dezember betrachtet.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, SIM.21, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-078-06

[Daten zur Abbildung](#)

deutlichen Anstieg des kombinierten Sicherungsniveaus auf über 60 %. Im Vergleich dazu zeigt die Simulation, dass bei einer **Erhöhung der Beitragssätze** in der GRV um 4 Prozentpunkte zur Finanzierung einer höheren Umlagerente **das Sicherungsniveau** zwar **kurzfristig** auf über 56 % im Jahr 2026 **anstiegt** (rot-gestrichelte Linie). **Langfristig** fällt das Sicherungsniveau jedoch auf **unter 50 %** ab dem Jahr 2065. [▸ ABBILDUNG 135 LINKS](#)

460. Eine Reform, die die **Beitragssätze zur Finanzierung einer höheren Umlagerente** erhöht, würde eine **starke Umverteilung** implizieren. Die Renten würden für diejenigen, die im Jahr 2030 in Rente gehen, von 48,2 % im Basisszenario auf 54,5 % ansteigen und über dem Sicherungsniveau mit einer ergänzenden Kapitaldeckung liegen. [▸ ABBILDUNG 135 RECHTS](#) Dieses Verhältnis dreht sich langfristig deutlich um. Jahrgänge, die im Jahr 2050 in Rente gehen, würden mit der ergänzenden Kapitaldeckung ein um mehr als 15 Prozentpunkte höheres Sicherungsniveau erreichen. Die ergänzende Kapitaldeckung führt dazu, dass die heute steigenden Belastungen zu einem höheren Sicherungsniveau für diejenigen führen, die diese Belastungen tragen. Bei einer Erhöhung der Umlage-Beiträge profitieren diejenigen, die die höheren Beiträge zahlen, deutlich weniger.

IV. FAZIT: BÜNDELUNG VON MASSNAHMEN SICHERT UMSETZBARKEIT

461. Das Sicherungsniveau gesetzlicher Renten festzuschreiben und weiteren Anhebungen der Regelaltersgrenze eine Absage zu erteilen, wie es die Bundesregierung zu Beginn dieser Legislaturperiode angekündigt hat (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021), bedeutet eine einseitige Verlagerung aller **Belastungen, die der aktuell einsetzende Alterungsschub bei der Alterssicherung erzeugt**, auf junge und zukünftige Erwerbspersonen. Die Risiken, die sich daraus für die mittel- und langfristige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ergeben, können nur durch Reformen der GRV und des gesamten Alterssicherungssystems eingedämmt werden, bei denen die **auf tretenden Zielkonflikte gründlich abgewogen** werden.

Die hier diskutierten Reformoptionen haben sehr unterschiedliche Effekte auf die finanzielle Nachhaltigkeit der GRV, die Angemessenheit der Rentenleistungen, und den Zeitpunkt, in dem sie ihre Wirkung entfalten. [TABELLE 24](#) Eine Reform der GRV sollte möglichst zielgenau an den Ursachen der demografischen Alterung ansetzen. [ZIFFER 361](#) Dabei sollte eine Lösung gefunden werden, die weder einseitig auf die Interessen der Älteren noch einseitig auf die Interessen der Jüngeren abstellt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021). Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass die Lasten der Reformen innerhalb der Gesellschaft angemessen verteilt und Härten der Reformphase abgefedert werden. Da keine der diskutierten Reformoptionen dies alleine leisten kann, ist eine **Bündelung von Maßnahmen unabdingbar**. Diese dürfte zudem die Umsetzbarkeit erhöhen, da einzelne Maßnahmen weniger stark ausfallen könnten. Um die Akzeptanz der Reform zu sichern, ist eine frühzeitige Ankündigung wichtig, die eine hinreichende Planbarkeit gewährleistet.

462. Eine Steigerung der Anzahl an Erwerbspersonen über **höhere Zuwanderung** sowie eine **Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren** führt zu mehr Beitragszahlenden sowie höheren Beitragsvolumina in der GRV. Quantitativ hätte vor allem eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Älteren große Effekte und würde sich auch langfristig deutlich positiv auf die Finanzierung der GRV auswirken. Gleichwohl stellt erst eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sicher, dass es wirklich zu einer Verschiebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters kommt. Reformen, die darauf abzielen, die qualifizierte Zuwanderung zu erhöhen oder die Frauenerwerbstätigkeit zu steigern, beispielsweise über eine Reform des Ehegattensplittings, [ZIFFER 337](#) tragen dazu bei, die demografische Anspannung der Rentenfinanzen zu mildern. Auch eine Reform der Witwen- und Witwerrente, die das Rentensplitting zum Standard macht, [ZIFFER 446](#) kann langfristig die Erwerbsanreize von Frauen steigern und zur finanziellen Entlastung der GRV beitragen. [KASTEN 23](#) Die höhere Erwerbstätigkeit von Frauen hat den positiven Nebeneffekt, dass sie selbst besser abgesichert sind, was sich günstig auf ihre Armutgefährdung im Alter auswirkt und das restliche Sozialsystem entlastet. Da mit einer steigenden Anzahl Erwerbspersonen jedoch langfristig auch die Rentenansprüche steigen, **wirken** Versuche, die sozialver-

sicherungspflichtige Beschäftigung über entsprechende Reformen zu steigern, für die Rentenfinanzen nur **temporär entlastend**. Sie **ersetzen jedoch keine langfristig wirksamen Reformen innerhalb des Systems** der GRV.

463. **Kern einer Reform innerhalb der GRV sollten** eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung und eine ergänzende Kapitaldeckung sein. Die **Dynamisierung des Renteneintrittsalters wirkt sich günstig auf das Sicherungsniveau, den Beitragssatz und die Rentenausgaben** aus. ↘ ZIFFERN 403 FF. Sie kann als einzige Maßnahme langfristig die absehbar weiter steigende Lebenserwartung adressieren und setzt direkt an dieser an. Durch die erwartete fortlaufende Erhöhung des Renteneintrittsalters erhöht sich die günstige Wirkung dieser Reformoption in der Zukunft weiter. Bis zum Jahr 2080 steigt das Sicherungsniveau und der Beitragssatz sinkt. Der Bundeszuschuss steigt relativ zum BIP deutlich weniger an. Eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung wirkt sich, aufgrund von steigenden Beitragsjahren, auch günstig auf die Armutsgefährdung im Alter aus (Buslei et al., 2023a). Bei einer Anhebung des Renteneintrittsalters steigen die Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt. Dem kann durch die **Möglichkeit zur abschlagsfreien Frührente** begegnet werden. Zielgenau ist eine solche Regelung aber nur, wenn sie künftig **auf langjährige Geringverdienende beschränkt** wird. ↘ ZIFFERN 417 FF.

Trotz der günstigen Wirkungen der Anhebung des Renteneintrittsalters auf die Armutsgefährdung im Alter sinkt bis zum Jahr 2080 das Sicherungsniveau, während der Beitragssatz in der GRV steigt. Ursächlich dafür ist, dass die **steigende Lebenserwartung nicht der einzige Grund für die demografische Alterung** ist. ↘ ZIFFER 361 Um die Effekte der niedrigen Geburtenrate und des Renteneintritts der Babyboomer für die Rentenfinanzen einzudämmen, sind daher **weitere Anpassungen im Rentensystem erforderlich**.

464. Eine neue Form **ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung** stellt eine sinnvolle Ergänzung zu einer solchen Reformoption dar, weil sie die **Alterssicherung zunehmend von der voraussichtlich anhaltend ungünstigen demografischen Entwicklung entkoppeln** kann. ↘ ZIFFERN 454 FF. Durch die ergänzende Kapitaldeckung wird eine enge Verknüpfung zwischen zusätzlichen Belastungen heute und den zu erwartenden zukünftigen Leistungen sichergestellt. Darüber hinaus zeigt sich, dass ohne eine ergänzende Kapitaldeckung außerhalb der GRV das politisch angestrebte Sicherungsniveau von 48 % nur mit sehr großer Mühe gehalten werden kann. Wenn weniger Menschen ohne Zusatzrente dastehen, wird die Armutsgefährdung im Alter verringert. Die ergänzende Kapitaldeckung führt zwar zu einer Beitragserhöhung in Höhe der wie bisher dafür vorgesehenen Sparquote, **bietet aber gleichzeitig das Potenzial, das kombinierte Sicherungsniveau langfristig deutlich zu steigern**, ↘ ZIFFER 460 was die Armutsgefährdung verringern würde. Ein sinkendes Sicherungsniveau in der GRV kann dabei durch zusätzliche Leistungen aus einem kapitalgedeckten System kompensiert werden.

Zentrales Element könnte nach internationalem Vorbild ein **öffentlich verwalteter, stark aktienbasierter Fonds mit breiter Diversifizierung** sein.

↘ ZIFFERN 454 FF. Alle Mitglieder der Zielgruppe würden automatisch einbezogen werden (**Auto-Enrolment**), jedoch die Möglichkeit erhalten, nicht teilzunehmen (**Opt-out**). Die Weiterführung einer **allgemeinen Förderzulage** kann die höhere Belastung durch den zusätzlichen Beitragssatz vor allem bei niedrigen Einkommen dämpfen. Bei höheren Einkommen besteht schon jetzt oft eine ergänzende Altersvorsorge, die entweder alternativ zur vorgeschlagenen Kapitaldeckung weitergeführt werden kann oder durch diese ersetzt würde. Daher wären hier nur geringe bis gar keine zusätzlichen Belastungen zu erwarten.

465. Die **ergänzende Kapitaldeckung und die Anhebung des Renteneintrittsalters entfalten erst langfristig ihre volle Wirkung**. So bleibt die Frage offen, wie die finanziellen Belastungen niedrigerer Geburtenziffern und des Renteneintritts der Babyboomer getragen werden können. Dies ist eine Frage der inter- und intragenerationellen Verteilung. Um die akuten Finanzierungsprobleme der GRV in den nächsten 15 Jahren zu adressieren, sollten daher weitere, kurzfristig wirksame Maßnahmen erwogen werden.

466. **Kurzfristig** lassen sich **Entlastungseffekte** bei den Ausgaben der GRV **durch eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder die Einführung einer Inflationsindexierung von Bestandsrenten** erzielen. ↘ ZIFFERN 421 FF. UND 425 FF. Beide Maßnahmen greifen in den Rentenanpassungsmechanismus ein und dämpfen den Anstieg der Rentenleistungen. Allerdings haben die Maßnahmen unterschiedliche Verteilungseffekte zur Folge. Von einer Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors sind alle Rentnerinnen und Rentner gleichermaßen betroffen. Das sinkende Sicherungsniveau dürfte sich jedoch besonders ungünstig für Personengruppen auswirken, die sich schon vorher nur knapp oberhalb der Armutsgefährdungsquote befanden. ↘ ZIFFER 424 Das Sicherungsniveau bei der Inflationsanpassung sinkt erst mit der Dauer des Rentenbezugs. Das Sicherungsniveau der Zugangsrenten kann hingegen höher ausfallen.

Auch die zeitliche Dimension unterscheidet sich. Die **Inflationsindexierung dämpft die Bestandsrenten bereits im Jahr 2035** deutlich. Eine Reform des **Nachhaltigkeitsfaktors** entfaltet **hingegen erst mit dem Fortschreiten der demografischen Alterung** ihre volle Wirkung. Diese zeitliche Dimension spiegelt sich auch in der Entwicklung der Beitragssätze wider. Allerdings geht eine Inflationsindexierung mit deutlich mehr Unsicherheit für den Beitragszahlenden einher als eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors. Der Nachhaltigkeitsfaktor reagiert auf Änderungen in der Demografie, die in der Regel gut prognostizierbar sind. Bei der Inflationsindexierung können hingegen kurzfristige, schlecht prognostizierbare Preisänderungen große Auswirkungen auf die Rentenausgaben und damit die Beitragssätze haben. Als Sicherungsmechanismus bei sinkenden Reallöhnen könnten eine Schutzklausel und ein Ausgleichsfaktor kurzfristig das Risiko steigender Beitragssätze adressieren und langfristig den Erhalt der Kaufkraft der Bestandsrenten sichern. ↘ ZIFFER 374

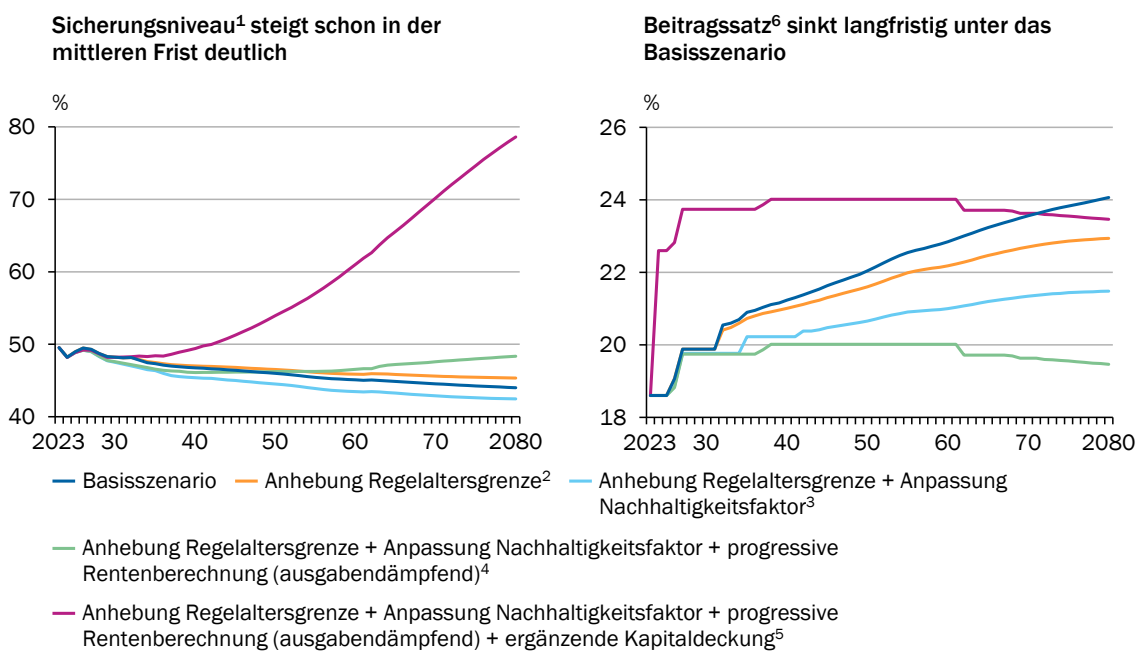
467. Eine nach Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung kann dazu beitragen, **unbeabsichtigte regressive Verteilung in der GRV zu reduzieren**, und wirkt sich günstig auf andere Reformoptionen aus, die isoliert schwer durchzusetzen sind. So können Maßnahmen wie eine Inflationsindexierung oder eine Anpas-

sung des Nachhaltigkeitsfaktors, die die GRV zwar kurzfristig finanziell entlasten, gleichzeitig aber zu einem Anstieg der Armutsgefährdung im Alter führen, sozial verträglicher gestaltet werden. Auch bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze, die den ungünstigen Zusammenhang zwischen individuellem Einkommen und der Rendite auf die geleisteten Rentenbeiträge aufgrund heterogener Lebenserwartungen verstärkt, werden soziale Härten adressiert. [↪ ZIFFER 409](#) Eine **ausgabendämpfende progressive Rentenberechnung weist bereits kurzfristig günstige Effekte auf den Beitragssatz** auf und belastet ausschließlich Personen mit überdurchschnittlichen Einkommen. [↪ ZIFFERN 436 FF.](#) Gleichzeitig kann aufgrund der insgesamt niedrigeren Rentenausgaben das Sicherungsniveau einer Standardrente langfristig stabilisiert werden. Insbesondere Personen mit geringem und mittlerem Einkommen können davon überdurchschnittlich profitieren. Folglich kann die **Armutsgefährdung im Alter verringert** werden. Die günstige Wirkung dieser Reformoption auf Beitragssatz und Sicherungsniveau dürfte in der Zukunft weiter anhalten.

468. Wird eine **Anhebung der Regelaltersgrenze** mit einer **Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors** kombiniert, würde dies zunächst zu einem stärker sinkenden Sicherungsniveau führen, als dies ohne Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors der Fall gewesen wäre. [↪ ABBILDUNG 136](#) Der **Anstieg des Beitragssatzes**

↪ ABBILDUNG 136

Effekte einer Kombination aus Reformoptionen in der GRV



1 – Netto vor Steuern, Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahlenden. Bei ergänzender Kapitaldeckung bezieht sich das Sicherungsniveau auf den gewichteten Durchschnittswert für alle Rentnerinnen und Rentner. 2 – 2:1-Regel. 3 – Anhebung des Gewichtungsfaktors α im Nachhaltigkeitsfaktor auf 0,5. 4 – Nach Jahreseinkommen gestaffelte Rentenberechnung. Progressiv und ausgabendämpfend. 5 – Annahme einer Nettorendite von 5 % p. a. und einer Sparquote von 4 %. 6 – Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung als Prozent des Bruttolohns. Davon wird die Hälfte durch die Arbeitgebenden, die andere Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen. Im Falle der kapitalgedeckten Altersvorsorge wird von einer Sparquote von 4 % der beitragspflichtigen Bruttolöhne ausgegangen.

Quelle: SIM.21

© Sachverständigenrat | 23-420-01

[Daten zur Abbildung](#)

würde gemäß den Simulationen **durch die Kombination** der beiden Maßnahmen hingegen **gedämpft**. Eine **zusätzliche ausgabendämpfende progressive Rentenberechnung** würde das **Sicherungsniveau einer Standardrente ab dem Jahr 2035 stabilisieren**, während das Sicherungsniveau für Renten auf Basis überdurchschnittlicher Einkommen sinkt. Ähnliche Effekte würden sich auch ergeben, wenn statt einer Anhebung des Nachhaltigkeitsfaktors eine Inflationsindexierung umgesetzt würde (Werdning, 2023). Ab dem Jahr 2035 würde sich auch die ausgabendämpfende progressive Rentenberechnung günstig auf den Beitragssatz auswirken. Wird zusätzlich zu diesen Reformoptionen eine private kapitalgedeckte Altersvorsorge umgesetzt, würde das Sicherungsniveau der kombinierten Reform bereits ab dem Jahr 2031 über den Wert des Basisszenarios steigen. Durch die Beiträge für die kapitalgedeckte Altersvorsorge würden sich die Aufwendungen für die Altersvorsorge zunächst deutlich erhöhen. Langfristig, ab dem Jahr 2072, lägen sie jedoch – selbst vor Berücksichtigung einer allgemeinen Förderzulage – unterhalb des Beitragssatzes im Basisszenario.

469. Eine **Erweiterung des Versichertenkreises um neue Beamtinnen und Beamte sowie neue Selbständige** erhöht die Anzahl an Beitragszahlenden in der GRV. Kurz- bis mittelfristig haben solche Reformen entlastende Effekte innerhalb der GRV. Sobald die neuen Beitragszahlenden jedoch die Regelaltersgrenze erreichen und Renten beziehen, nimmt der entlastende Effekt wieder ab. Es kommt somit lediglich zu einer Verschiebung des Finanzierungsproblems der GRV in die Zukunft. Kurz- bis mittelfristig wird das Finanzierungsproblem zudem auf die Dienstherrn der Beamtinnen und Beamten verlagert, die zusätzlich zur bisherigen Versorgung auch noch die Rentenbeiträge für neue Beamtinnen und Beamte finanzieren müssen. Wird eine sofortige Verausgabung der zusätzlichen Beiträge in der GRV durch die Einrichtung einer getrennten Beitragskasse verhindert, kann eine solche Reform kostenneutral umgesetzt werden. [↘ ZIFFER 397](#) Im Sinne periodengerecht anfallender Kosten und zur Stärkung der Transparenz wäre dies positiv zu werten. Zudem sichert eine Integration von Beamtinnen und Beamten die ohnehin angestrebte wirkungsgleiche Umsetzung von Reformen der GRV bei der Beamtenversorgung. Das steigert die gesellschaftliche Akzeptanz von Rentenreformen. Einsparpotenziale für die Beamtenversorgung könnten über die Höhe der betrieblichen Altersvorsorge sowie die Anpassung der aktuellen Verbeamtungspolitik in Deutschland realisiert werden. [↘ ZIFFER 395](#)

↳ TABELLE 24

Simulationen zu den Auswirkungen der Reformszenarien auf die GRV und die gesamtwirtschaftliche Belastung

Reformoption	Jahr	Sicherungs-	Beitragssatz	Bundeszu-	Renten-	Armuts-
		niveau		schüsse/BIP	ausgaben/BIP	
		Veränderungen gegenüber dem Basisszenario in Prozentpunkten				gefährdung ¹
Höhere Zuwanderung ²	2035	0,3	- 0,2	- 0,1	- 0,1	
	2060	0,7	- 0,3	- 0,2	- 0,3	
	2080	0,4	0,1	- 0,3	- 0,2	
Höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen ³	2035	0,3	- 0,3	- 0,1	- 0,2	+
	2060	0,3	- 0,1	- 0,1	- 0,2	
	2080	0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,2	
Höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren ⁴	2035	0,6	- 0,3	0,0	- 0,2	+
	2060	0,7	- 0,6	- 0,1	- 0,3	
	2080	1,0	- 0,8	- 0,2	- 0,4	
Integration der Beamtinnen und Beamten ⁵	2035	0,1	- 0,2	0,0	0,1	+
	2060	0,6	- 0,4	0,0	0,4	
	2080	0,2	0,1	0,1	0,8	
Integration der Selbständigen ⁶	2035	0,1	- 0,2	0,0	0,0	+
	2060	0,5	- 0,3	0,0	0,2	
	2080	0,3	- 0,1	0,0	0,3	
Erhöhung des Renteneintrittsalters ⁷	2035	0,2	- 0,2	0,0	- 0,1	+
	2060	0,8	- 0,7	- 0,1	- 0,4	
	2080	1,3	- 1,1	- 0,2	- 0,6	
Anpassung Nachhaltigkeitsfaktor ⁸	2035	- 1,3	- 0,6	- 0,1	- 0,2	-
	2060	- 2,9	- 1,5	- 0,1	- 0,6	
	2080	- 3,5	- 1,9	- 0,2	- 0,8	
Inflationsanpassung ⁹	2035	- 3,4	- 1,6	- 0,1	- 0,5	-
	2060	- 3,5	- 1,4	- 0,1	- 0,6	
	2080	- 2,8	- 1,2	- 0,1	- 0,5	
Sicherungs-niveau 48 % ¹⁰	2035	0,7	0,3	0,0	0,1	+
	2060	2,9	1,3	0,1	0,6	
	2080	4,0	2,0	0,2	0,9	
Ausgabendämpfende progressive Rentenberechnung ¹¹	2035	0,1	- 0,4	0,0	- 0,1	+
	2060	2,0	- 1,8	- 0,2	- 0,8	
	2080	3,8	- 3,3	- 0,3	- 1,4	
Ergänzende Kapitaldeckung ¹²	2035	1,8	4,0	ohne Einfluss	ohne Einfluss	+
	2060	14,0	4,0			
	2080	26,9	4,0			

1 – Qualitative Einschätzung zu Effekten auf die Armutsgefährdungsquote für Ältere basierend auf dem Einfluss der Reformen auf das durchschnittliche Sicherungsniveau und den Simulationen von Buslei et al. (2023a). Plus impliziert eine Senkung der Armutsgefährdungsquote für Ältere relativ zum Basisszenario, minus eine Erhöhung der Armutsgefährdungsquote für Ältere relativ zum Basisszenario. 2 – Langfristige Stabilisierung des Wanderungssaldos bei 350 000 Personen pro Jahr. 3 – Steigerung der Frauenerwerbsquote bis zum Jahr 2030 auf 97,5 % und bis zum Jahr 2060 auf 99 % des Vergleichswertes für Männer gleichen Alters. 4 – Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis zum Jahr 2060. 5 – Integration aller neuen Beamtinnen und Beamten ab dem Jahr 2024 in die GRV. 6 – Integration aller neuen Selbständigen ohne obligatorische Altersvorsorge ab dem Jahr 2024 in die GRV unter der Annahme, dass 50 % vom Wahlrecht für eine alternative Altersvorsorge Gebrauch machen. 7 – Erhöhung der Regelaltersgrenze gemäß der 2:1-Regel. 8 – Erhöhung des Faktors α im Nachhaltigkeitsfaktor auf 0,5. 9 – Kopplung der Bestandsrenten an die Inflationsentwicklung. Sicherungsniveau bezieht sich auf den gewichteten Durchschnitt aller Rentnerinnen und Rentner. 10 – Stabilisierung des Sicherungsniveaus bei 48 %. 11 – Entgeltpunkte steigen bei überdurchschnittlichem Einkommen mit dem Faktor 0,5. 12 – Annahme einer Nettorendite von 5 % pro Jahr und einer Sparquote von 4 %. Sicherungsniveau bezieht sich auf den gewichteten Durchschnitt aller Rentnerinnen und Rentner.

Quellen: SIM.21, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 23-301-01

Daten zur Tabelle

▸ KASTEN 29

Mögliche Einwände gegen die Analysen und Schlussfolgerungen des Sachverständigenrates

Die Rentendebatte wird seit vielen Jahren intensiv geführt. Neben schlüssigen Argumenten werden dabei immer wieder Argumente vorgebracht, die nicht zutreffen oder an der Sache vorbeigehen, auch wenn sie sich zum Teil schon lange halten. Einige verfehlte Einwände dieser Art werden hier in einer Übersicht dargestellt und beantwortet, mit Verweis auf die entsprechenden Textpassagen im Kapitel.

„Der Sachverständigenrat stützt seine Überlegungen zur Rentenpolitik auf Langfrist-Simulationen, die höchst unsicher sind.“

Rentenpolitik muss vorausschauend geplant werden. Langfristige Vorausberechnungen auf Basis transparenter und möglichst plausibler Annahmen sind dafür unverzichtbar, auch wenn die Zukunft unsicher ist. Vorausberechnungen zur demografischen Entwicklung [▸ ZIFFERN 360 F.](#) sind für die nächsten 20 Jahre recht verlässlich, weil die Ergebnisse in diesem Zeitraum vor allem vom Älterwerden der heutigen Wohnbevölkerung bestimmt werden. Längerfristig steigt die Unsicherheit allerdings, und zukünftige Entwicklungen von Beschäftigung und Einkommen erscheinen schon über wenige Jahre als sehr unsicher. Daher hat der Sachverständigenrat für dieses Jahresgutachten zahlreiche Varianten entsprechender Vorausberechnungen betrachtet (Werding, 2023). Ausnahmslos alle Varianten deuten auf erheblichen Reformbedarf für die GRV hin.

„Die Langfrist-Simulationen des Sachverständigenrates sind in den letzten 15 Jahren immer günstiger geworden. Wenn das so weitergeht, lässt sich das Problem der demografischen Alterung ohne Reformen lösen.“

Basisszenarien zur Entwicklung von Demografie und Arbeitsmarkt sind von der Expertise des Sachverständigenrates zu „Herausforderungen des demografischen Wandels“ aus dem Jahr 2011 bis zu diesem Jahresgutachten vor allem aufgrund von zwei Veränderungen in den Ist-Daten angepasst worden. Erstens hat sich der jährliche Wanderungssaldo deutlich erhöht (von einer Netto-Auswanderung in den Jahren 2008/09 zu einer hohen Netto-Zuwanderung in den letzten Jahren). Dies verändert die Perspektiven für das zukünftige Wanderungsgeschehen und wird in den neuesten Vorausberechnungen, angelehnt an aktuelle Annahmen des Statistischen Bundesamtes, voll berücksichtigt. Zweitens ist die Erwerbslosenquote kontinuierlich immer weiter gesunken (von über 10 % der Erwerbspersonen im Jahr 2005 auf zuletzt gut 3 %). Ein weiterer Rückgang in vergleichbarer Größenordnung ist rechnerisch nicht möglich.

„Ein stärkeres Wachstum von Arbeitsproduktivität und BIP kann die demografisch bedingte Anspannung der Finanzen der GRV ohne alle Reformen verringern oder sogar ausgleichen.“

Diese Erwartung ist falsch. Ein stärkeres Wachstum der Arbeitsproduktivität erhöht das BIP und geht in der Regel mit einem entsprechend stärkeren Wachstum der Löhne einher. Unter dem geltenden Recht werden in Deutschland in diesem Fall die gesetzlichen Renten ebenfalls entsprechend stärker angepasst. [▸ PLUSTEXT 18](#) Daher müssen auch die Beitragseinnahmen und die Bundesmittel, die zur Finanzierung der höheren Renten erforderlich sind, stärker steigen. [▸ PLUSTEXT 17](#) Gemessen an Kennziffern wie dem Beitragssatz und dem Sicherungsniveau der Renten bleibt die finanzielle Anspannung der GRV bei einem höheren Produktivitätswachstum unverändert.

„Auch wenn die Rentenausgaben in Zukunft stärker ansteigen als das BIP, bleibt die damit verbundene Belastung gesamtwirtschaftlich tragbar.“

Es ist irreführend, den Anteil der Rentenausgaben am BIP als Indikator für die Belastungen durch demografische Alterung anzuführen. Solange die Ausgaben der GRV fast vollständig im

Umlageverfahren finanziert werden, ist der Rentnerquotient die relevante Messgröße. [↪ ZIFFER 421](#) Aufgrund der Überalterung der deutschen Bevölkerung müssen die Beitragssätze der GRV selbst bei günstiger Entwicklung der Rentenausgaben relativ zum BIP zur Finanzierung der jeweils laufenden Renten stark angehoben werden. Dies erzeugt nicht nur Risiken für die Beschäftigungsentwicklung, sondern auch ausgeprägte intergenerationelle Verteilungseffekte zu Lasten jüngerer und zukünftiger Versicherter. Im Rahmen einer kapitalgedeckten Alterssicherung, wie sie der Sachverständigenrat als Ergänzung zu einer reformierten GRV vorstellt, zahlen Versicherte dagegen für ihre eigene Altersvorsorge ein, nicht für die Altersvorsorge der nächstälteren Generation. [↪ ZIFFER 454](#)

„Bei der Einführung einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge steigen die insgesamt anfallenden Beiträge schneller an als bei einer Fortsetzung des Umlageverfahrens ohne Reformen.“

Zeitpunktbezogene Vergleiche des Beitragssatzes zur GRV mit der Summe aus diesem Beitragssatz und der Sparquote für eine ergänzende Kapitaldeckung sind nicht sachgemäß. Im Umlageverfahren werden alle Beiträge sofort wieder ausgegeben, während sie im Kapitaldeckungsverfahren angelegt werden, um – verstärkt durch die Anlagerendite (mit Zinseszinsseffekten) – zukünftige Ausgaben zu finanzieren. Dem schnelleren Anstieg der insgesamt anfallenden Beiträge kann beim Aufbau einer ergänzenden Kapitaldeckung daher in Zukunft ein höheres Alterseinkommen, eine Dämpfung der insgesamt anfallenden Beiträge oder eine Mischung aus beidem gegenüberstehen. Relevant sind also Vergleiche von Finanzierungsbeiträgen und Renten über die Zeit. [↪ ABBILDUNG 136](#)

„Für Versicherte, die bereits eine Rente beziehen oder bald in die Rente eintreten, bedeuten die Vorschläge des Sachverständigenrates eine massive Rentenkürzung.“

Unter dem derzeitigen Recht wird das Sicherungsniveau der GRV aller Voraussicht nach in den nächsten 50 Jahren ständig sinken und die Beitragssätze zur GRV werden ständig steigen. [↪ ZIFFERN 372 F.](#) Die Analyse des Sachverständigenrates stellt klar, dass es keine Einzelmaßnahme gibt, die diese Entwicklung aufhalten kann. Stattdessen ist es unumgänglich, eine Kombination von Handlungsoptionen schnellstmöglich umzusetzen. Die vorgeschlagene Anhebung der Regelaltersgrenze der GRV ab 2031 ist moderat und dämpft sowohl den absehbaren Rückgang des Sicherungsniveaus als auch den absehbaren Anstieg des Beitragssatzes. [↪ ZIFFERN 406 F.](#) Die weiteren vom Sachverständigenrat betrachteten Handlungsoptionen haben sehr unterschiedliche Auswirkungen auf Versicherte, die bereits eine Rente beziehen oder bald in die Rente eintreten. Eine Verstärkung des Nachhaltigkeitsfaktors entspricht bisherigen Prinzipien der Rentenberechnung und bereits früher erfolgten Reformen, sie dämpft aber geringe und hohe Renten gleichmäßig. [↪ ZIFFERN 421 FF.](#) Inflationsindexierte Anpassungen aller Bestandsrenten erhöhen das Sicherungsniveau für alle Rentnerinnen und Rentner beim Rentenzugang. [↪ ZIFFERN 425 FF.](#) Anschließend wird die Kaufkraft jeder Rente während der gesamten Rentenlaufzeit erhalten. Sie bleibt aber hinter der Kaufkraft der real weiter steigenden Löhne der aktiv Versicherten immer weiter zurück, je länger die individuelle Laufzeit dauert. Eine progressive Rentenberechnung erhöht – je nach Ausgestaltung und Kombinationen mit anderen Reformoptionen – das Sicherungsniveau von Renten, die auf unterdurchschnittlichen und durchschnittlichen Löhnen basieren, und reduziert das Sicherungsniveau von Renten auf Basis höherer Löhne. [↪ ZIFFER 434](#) Insgesamt gilt es, die unterschiedlichen intragenerationellen Verteilungseffekte sorgfältig zu durchdenken, auch auf ihre möglichen kombinierten Effekte hin, und abzuwägen.

„Umverteilung innerhalb der GRV verstößt gegen das Äquivalenzprinzip und ist daher rechtlich nicht möglich.“

Das Äquivalenzprinzip hat in der GRV der Nachkriegszeit eine lange Tradition. In anderen

Zweigen der Sozialversicherung, wie der Gesetzlichen Krankenversicherung oder der Sozialen Pflegeversicherung, spielt es dagegen traditionell eine untergeordnete Rolle. Vom Ausmaß der einkommensbezogenen Umverteilung in diesen Zweigen ist das Konzept einer progressiven Rentenberechnung weit entfernt. Konkrete Regelungen, die auch in der GRV zu Abweichungen vom Äquivalenzprinzip führen, bedürfen sicherlich einer rechtlichen Überprüfung. Sie sind aber nicht prinzipiell ausgeschlossen.

„Wenn steigende Beitragssätze als Problem erscheinen, kann die GRV in Zukunft auch stärker über Steuern finanziert werden. Zumindest neue umverteilende Elemente innerhalb der GRV sollten steuerfinanziert werden.“

Wenn der Beitragssatz der GRV eingefroren werden würde und die fehlenden Mittel zur Finanzierung der Renten über Steuern aufgebracht werden sollten, müssten zu diesem Zweck binnen weniger Jahre zweistellige Milliardenbeträge aufgebracht werden, die schnell weiter ansteigen. Wer dies fordert, muss klarstellen, dass damit Steuererhöhungen gefordert werden, und muss hinzufügen, welche Steuern genau dafür in welchem Maße erhöht werden sollten. Für die Anreiz- und Verteilungswirkungen sowie für die gesamt- und außenwirtschaftlichen Effekte macht es nämlich einen enormen Unterschied, ob direkte oder indirekte Steuern angehoben oder neu erhoben werden sollen und welche Änderungen der bisherigen Tarife dabei gegebenenfalls vorgenommen werden. Ohne solche Präzisierungen erscheint die Forderung als Ablenkungsmanöver. Wenn Rentnerinnen und Rentner an einer verstärkten Steuerfinanzierung der GRV beteiligt werden, ergibt sich daraus eine versteckte Rentenkürzung. Wenn sie nicht beteiligt werden, bleiben die intergenerationellen Verteilungseffekte zu Lasten der jüngeren Generationen gegenüber einer Beitragsfinanzierung weitgehend unverändert. Lediglich die intragenerationellen Verteilungseffekte können sich ändern. Das Volumen der aufzubringenden Mittel lässt hierzu aber ebenfalls nur geringe Spielräume. Je mehr die GRV steuer- und nicht beitragsfinanziert wird, desto weniger lässt sich im Übrigen eine im Kern beitragsbezogene Berechnung von individuellen Rentenansprüchen aufrechterhalten. Eine Steuerfinanzierung umverteilender Elemente soll zwar den Zusammenhang von Beiträgen und Rentenansprüchen stärken. Sie hat auf der Finanzierungsseite aber ebenfalls Anreiz- und Verteilungswirkungen, die wesentlich schwerer zu überblicken sind als Anpassungen, die den Zusammenhang von Beiträgen und Rentenansprüchen innerhalb der GRV betreffen. Angesichts dessen erscheinen begrenzte Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips im Kontext komplexerer Reformen als erwägenswert. Dies ist umso mehr der Fall, je vollständiger die GRV alle Erwerbstätigen erfasst, etwa nach einer Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten sowie von Selbständigen. ↘ [ZIFFERN 395 FF.](#)

„Würde man Beamtinnen und Beamte in die GRV einbeziehen, wären die Probleme der Rentenfinanzierung leichter lösbar. Das gleiche gilt für die Einbeziehung von Selbständigen.“

Die getrennten Systeme für die Alterssicherung von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und von Beamtinnen und Beamten sind beide umlagefinanziert, einerseits aus GRV-Beiträgen, andererseits aus Steuern. In beiden Systemen bestehen aus heutiger Sicht Finanzierungslücken für zukünftige Renten- bzw. Versorgungsansprüche. Eine Zusammenführung der Systeme kann die finanzielle Situation eines Systems daher nur – temporär – verbessern, wenn die Finanzierungslücke im anderen System entsprechend größer gemacht wird. So würden neu zu entrichtende GRV-Beiträge den Dienstherrn der Beamtinnen und Beamten für die Finanzierung der Versorgung früherer Beamtinnen und Beamter fehlen. Der Sachverständigenrat hat eine Lösung entworfen, die Quersubventionierungen vermeidet, die Systeme aber trotzdem vereinheitlicht kann. Reformen der GRV würden danach unmittelbar auch für Beamtinnen und Beamte gelten. ↘ [ZIFFERN 397 F.](#) Neben einer gesetzlichen Rente sollten diese eine betriebliche Altersversorgung erhalten, bei deren Gestaltung beamtenrechtliche Grundsätze, die Konkurrenzfähigkeit des Öffentlichen Dienstes im Arbeitsmarkt, aber auch die langfristige Finanzierbarkeit

der Versorgung von Personen mit Verbeamtung beachtet werden sollten. Auch die Einbeziehung Selbständiger führt der GRV gegebenenfalls temporär zusätzliche Beitragsmittel zu, die an anderer Stelle fehlen, etwa den Selbständigen selbst durch Verzicht auf andere Formen der Altersvorsorge. ↘ ZIFFER 400 Solche Effekte lassen sich aber nicht so klar lokalisieren wie bei den Beamtinnen und Beamten. Eine Einbeziehung in die GRV mit einer Opt-out-Möglichkeit zugunsten anderweitiger Vorsorge erscheint als sinnvoller Kompromiss, der die Rentenfinanzierung zugleich vorübergehend und in begrenztem Umfang erleichtern kann.

„Abweichungen von der paritätischen Finanzierung der Alterssicherung, etwa im Kontext eines Ausbaus der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge, entlasten die Unternehmen und belasten die Arbeitskräfte.“

Aufwendungen für eine ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge sind anders zu klassifizieren als Beiträge zur umlagefinanzierten GRV, da sie direkt zur individuellen Absicherung im Alter beitragen. Aber selbst wenn man die insgesamt anfallenden Beiträge zur Alterssicherung zusammenfasst, hat ihre Aufteilung zwischen Unternehmen und Arbeitskräften nur kurzfristig Bedeutung. Bei einer Änderung dieser Aufteilung entstehen bei gegebenen Bruttolöhnen Einmal-Effekte. Anschließend verhandeln beide Arbeitsmarktseiten über Anpassungen der Bruttolöhne in Kenntnis der Regelungen zur rechtlichen Aufteilung der Aufwendungen für die Altersvorsorge. Sie berücksichtigen dabei die Auswirkungen auf die Lohnkosten der Unternehmen sowie auf die Nettolöhne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Ergebnisse und damit die materielle Aufteilung der Aufwendungen hängt von der relativen Verhandlungsmacht beider Marktseiten ab.

„Auf Kapital- und insbesondere auf Aktienmärkten gibt es enorm hohe Risiken. Sie bilden keine geeignete Basis für die Altersvorsorge.“

Die Risiken von Kapitalmarktanlagen, speziell von Aktien, sind weit geringer als sich am Auf und Ab des Wertes einzelner Anlagen ablesen lässt. Dies gilt bei einer breiten branchenmäßigen und internationalen Streuung sowie bei gestaffelten, monatlichen oder jährlichen Einzahlungen mit einem Gesamtanlagezeitraum von bis zu 40 Jahren und mehr, wie sie für eine Altersvorsorge typisch sind. ↘ ZIFFER 452 Gegen Ende der Ansparphase lassen sich die Folgen solcher Schwankungen durch eine Umschichtung von Aktien in weniger riskante Anlageformen begrenzen. Selbst in Fällen allgemeiner Wertverluste in einem ungünstigen Zeitpunkt, etwa unmittelbar vor dem geplanten Renteneintritt, ergeben sich so in der Regel immer noch deutlich höhere Erträge als im Rahmen eines umlagefinanzierten Rentensystems. ↘ ZIFFER 452

„Kapitalgedeckte Altersvorsorge erfordert internationale Kapital- und Güterströme, die im demografischen Alterungsprozess nicht realisierbar sind. Dies gilt erst recht, wenn alle entwickelten Volkswirtschaften zugleich demografisch altern.“

Demografische Alterungsprozesse in entwickelten Volkswirtschaften sind unterschiedlich stark und sehr ungleichzeitig. Dasselbe gilt für ähnliche Prozesse, die derzeit in vielen Schwellenländern einsetzen. Die Alterssicherung basiert in den meisten Ländern zu einem Gutteil auf umlagefinanzierten Systemen. Ergänzende Kapitaldeckung hat daneben jedoch oft ein großes Gewicht. Es fällt geradezu auf, dass sie in Deutschland, dessen Bevölkerung in den nächsten 20 Jahren besonders stark altert, bisher vergleichsweise wenig genutzt wird. ↘ ABBILDUNG 133 Es gibt keine Anzeichen, dass eine verstärkte Kapitaldeckung der Altersvorsorge aus Deutschland die internationalen Kapitalmärkte, auf denen bisher schon Vorsorgevermögen aus vielen anderen Ländern verwaltet werden, überbeanspruchen oder in problematische Ungleichgewichte stürzen würde.

Eine andere Meinung

470. Ein Mitglied des Rates, Achim Truger, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 5 „Alterungsschub und Rentenreformen“ in einigen Punkten nicht anschließen. Die abweichende Meinung betrifft **erstens** die Einschätzung der **gesamtwirtschaftlichen Belastung durch die demografische Entwicklung**. Sie betrifft **zweitens** die **Definition und Anwendung** der Begriffe der **Nachhaltigkeit** sowie der **Angemessenheit** im Kontext von Alterssicherungssystemen. **Drittens** wird der Vorschlag der Ratsmehrheit zur **ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge abgelehnt**, weil die in Aussicht gestellten sehr positiven Wirkungen bezweifelt werden. **Viertens** werden wesentliche Elemente der vorgeschlagenen **Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) abgelehnt**, weil sie eine **deutliche Zunahme der Altersarmut** oder für viele Versicherte die endgültige **Aufgabe** des Ziels der **Lebensstandardsicherung** zur Folge hätten.

Gesamtwirtschaftliche Belastung nicht untragbar hoch

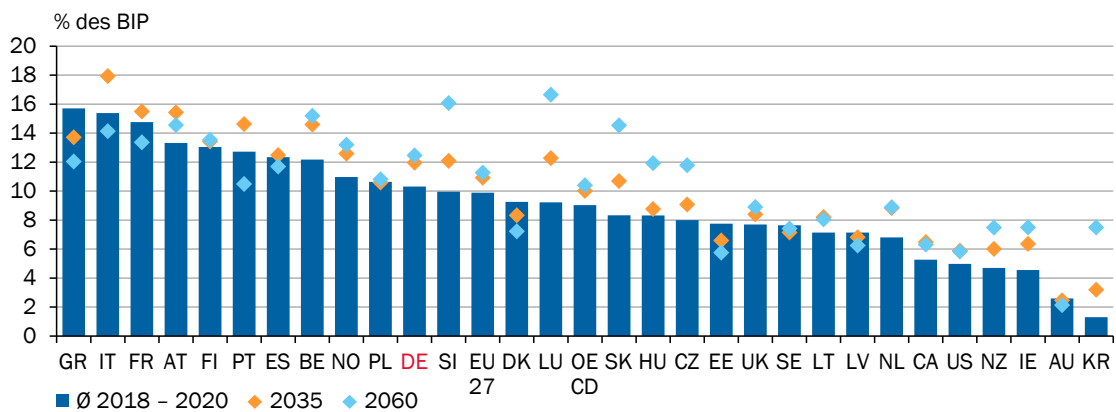
471. Die Ratsmehrheit betont vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die Finanzierungsprobleme der GRV und plädiert für zeitnahe Reformen. Ihr Belastungsbegriff ist dabei eng auf die Belastung der Beitragszahlenden speziell im Umlageverfahren innerhalb der GRV fokussiert. Zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Belastung durch ein öffentliches Alterssicherungssystem, das die Renten allgemein aus laufenden Einkommen finanziert, ist dieser Begriff jedoch zu eng, weil grundsätzlich auch andere Finanzierungsmöglichkeiten, z.B. über das Steuersystem, existieren. **Für die gesamtwirtschaftliche Belastung sind daher die Rentenausgaben in Relation zum BIP (Rentenausgabenquote) die relevantere Kennziffer**. Denn nur diese erlaubt eine plausible Abschätzung darüber, ob die staatlichen Rentenausgaben gesamtwirtschaftlich ohne inakzeptable Nebenwirkungen leistbar erscheinen.

Es ist unzweifelhaft der Fall, dass durch die demografische Entwicklung eine gesamtwirtschaftliche Belastung im Sinne einer steigenden Rentenausgabenquote entsteht, wenn der Lebensstandard der deutlich zahlreicher werdenden älteren Bevölkerung nach Renteneintritt auch nur einigermaßen aufrechterhalten werden soll. Im Kapitel wird allerdings **nicht thematisiert**, ob – unabhängig von der genauen institutionellen Ausgestaltung – aus **gesamtwirtschaftlicher Sicht tatsächlich eine nicht tragfähige Belastung zu befürchten** ist.

472. Betrachtet man als **Maßstab für die gesamtwirtschaftliche Belastung** die projizierte Entwicklung der Rentenausgaben in der GRV in Relation zum BIP (**Rentenausgabenquote**) im Basisszenario, so ergibt sich ein Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Belastung von 9,6 % auf 12,1 % des BIP innerhalb der nächsten 57 Jahre bis zum Jahr 2080. Würde statt des sich im geltenden Recht ergebenden Absinkens des Sicherungsniveaus auf 44 % ein Sicherungsniveau von 48 % angestrebt, wie es im Koalitionsvertrag festgehalten wurde, ergäbe sich gemäß den Simulationen eine Rentenausgabenquote von 13 % des BIP. Zählt man

▾ ABBILDUNG 137

Projektionen für die staatlichen Rentenausgaben im OECD-Vergleich¹



1 – GR-Griechenland, IT-Italien, FR-Frankreich, AT-Österreich, FI-Finnland, PT-Portugal, ES-Spanien, BE-Belgien, NO-Norwegen, PL-Polen, DE-Deutschland, SI-Slowenien, EU27-Europäische Union, DK-Dänemark, LU-Luxemburg, OECD-Durchschnitt der aufgeführten 29 Mitgliedstaaten, SK-Slowakei, HU-Ungarn, CZ-Tschechien, EE-Estland, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, LT-Litauen, LV-Lettland, NL-Niederlande, CA-Kanada, US-USA, NZ-Neuseeland, IE-Irland, AU-Australien, KR-Republik Korea.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat | 23-472-01

[Daten zur Abbildung](#)

noch die von 1,7 % auf 2,2 % des BIP bis zum Jahr 2080 steigende Belastung durch Beamtenpensionen hinzu, ergibt sich insgesamt bis zum Jahr 2080 im Vergleich zu heute eine um 3,9 % des BIP höhere Rentenausgabenquote. Das ist zweifellos ein sehr deutlicher Anstieg. Auf die 57 Jahre bis zum Jahr 2080 verteilt, würde die Mehrbelastung im Durchschnitt pro Jahr allerdings weniger als 0,07 % des BIP betragen. Solange ein solcher Anstieg nicht abrupt, sondern in kleinen Schritten erfolgt, **ist unklar, warum er gesamtwirtschaftlich nicht verkraftbar sein sollte**. Hinzu kommt, dass die Belastung durch eine höhere Zuwanderung, eine höhere Erwerbstätigkeit der älteren Bevölkerung – auch ohne Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – sowie durch eine höhere Frauenerwerbstätigkeit langfristig um bis zu 0,8 Prozentpunkte, also ein Fünftel, gemindert werden könnte, wenn man die Ergebnisse der entsprechenden Simulationen im Kapitel in erster Näherung vereinfachend aufsummiert.

473. Im **internationalen Vergleich** lagen die **staatlichen Rentenausgaben** im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 in Deutschland mit 10,3 % des BIP deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 9 % des BIP, aber nur knapp über dem EU27-Durchschnitt von 9,9 % (OECD, 2021). ▾ ABBILDUNG 137 Damit lag **Deutschland** auf Rang 11 und **im Mittelfeld** der 29 OECD-Staaten mit durchgehender Datenverfügbarkeit. Laut den OECD-Projektionen steigen die staatlichen Rentenausgaben in Deutschland zwar bis zum Jahr 2060 auf 12,5 % des BIP, womit es sich etwas weiter von den Länderdurchschnitten entfernen und auf Rang 10 vorrücken würde. Allerdings läge die projizierte Ausgabenquote in Italien, Österreich, Belgien, Luxemburg, der Slowakei und Slowenien mit jeweils über 14 % des BIP deutlich höher. **Im internationalen Vergleich zeichnet sich für Deutschland somit keine außergewöhnlich hohe Belastung ab.**

Nachhaltigkeits- und Angemessenheitsbegriff zu eng

474. Die Ratsmehrheit bemisst die **Nachhaltigkeit im Kontext der GRV** daran „wie langfristig das im geltenden Recht vorgesehene Sicherungsniveau mit aktuellen Beitragssätzen gehalten werden kann, ohne dass ein steigender Ausgleich aus dem Bundeshaushalt erforderlich wird“. ↘ ZIFFER 364 Diese **Definition** ist in zweifacher Hinsicht **problematisch**: **Erstens** ist die Forderung nach **Beitragssatzkonstanz auf dem aktuellen Niveau willkürlich** und selbst laut der zitierten Quelle (Fall, 2019) **viel zu restriktiv**. Dort werden Beitragssatzanstiege explizit als Maßnahme zur Herstellung der finanziellen Nachhaltigkeit genannt, wobei auf mögliche negative Arbeitsmarkteffekte hingewiesen wird: „Increasing the contribution rate would improve financial sustainability, but could have a negative impact on labour markets“ (Fall, 2019, S. 88). Wenn die Ratsmehrheit tatsächlich Beitragssatzkonstanz auf dem aktuellen Niveau anstrebte, müsste sie also argumentieren, dass Beitragssatzanstiege darüber hinaus zu untragbaren negativen Effekten auf dem Arbeitsmarkt führen. Offenbar strebt sie die Beitragssatzkonstanz allerdings auch gar nicht an, denn in allen diskutierten Reformvarianten steigen die Beitragssätze zur GRV über das aktuelle Niveau hinaus deutlich und im Fall des kombinierten Szenarios ↘ ABBILDUNG 136 (Kombination aus: Anhebung Regelaltersgrenze + Anpassung Nachhaltigkeitsfaktor + progressive Rentenberechnung) zumindest über lange Zeiträume bis auf 20 % an.

Zweitens ist die **Beschränkung des Nachhaltigkeitsbegriffs allein auf die GRV** und den Bundeszuschuss aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive **zu eng**, weil auch die ergänzende kapitalgedeckte private Altersvorsorge zu kräftigen Belastungen der einzahlenden Personen – übrigens unter **Aufgabe der paritätischen Finanzierung** durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende – führt. Aus Sicht eines entsprechend erweiterten Beitragsbegriffs wird das Ziel der Beitragssatzkonstanz durch die Vorschläge der Ratsmehrheit erst recht nicht erreicht, weil inklusive der Einzahlungen in die ergänzende private Alterssicherung das Beitragssatzniveau in ausnahmslos allen untersuchten Varianten zwischenzeitlich über 24 % und im Jahr 2080 bei 23,5 % liegt. Zwar mag man argumentieren, dass die Einzahlungen in die private Alterssicherung anders als solche in die GRV nicht mit intergenerationeller Umverteilung verbunden seien, weil die Betroffenen sie jeweils für sich selbst in der Zukunft entrichteten. In diesem Fall müsste aber auch die – in der Definition der Ratsmehrheit ausgeschlossene – Erhöhung des Bundeszuschusses zumindest graduell anders als eine Beitragssatzanhebung beurteilt werden, da auch Rentnerinnen und Rentner nicht unerheblich zum Steueraufkommen beitragen.

475. Die Ratsmehrheit bemisst die **Angemessenheit** daran, „dass Renten einen Beitrag zur Sicherung des Lebensstandards im Alter leisten [...]. Insbesondere sollten Rentenreformen sich nicht negativ auf die Armutsgefährdung im Alter auswirken“ ↘ ZIFFER 364 Dabei wird jedoch die Lebensstandardsicherung im gesamten Kapitel überhaupt nicht mehr erwähnt und tritt völlig hinter das Ziel der Vermeidung von Armutsgefährdung zurück.

Potenzielle Probleme ergänzender Kapitaldeckung vernachlässigt

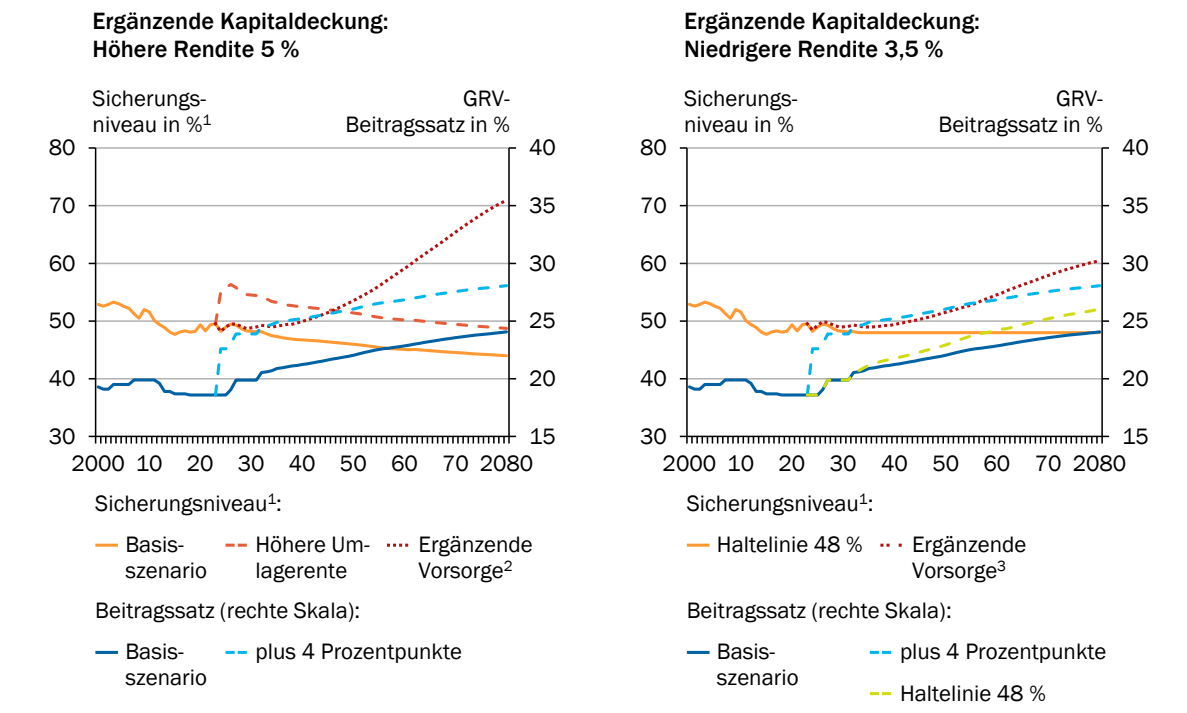
476. Der **Ausbau der ergänzenden kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge** spielt eine **zentrale Rolle in den rentenpolitischen Überlegungen der Ratsmehrheit**. Ab sofort sollen von Arbeitnehmenden automatisch 4 % des Bruttolohns mit Opt-out Möglichkeit in einen öffentlich verwalteten aktienbasierten Fonds eingezahlt werden. Dies ist der konzeptionelle Baustein, durch den mittel- und langfristig das sinkende Sicherungsniveau in der GRV ergänzt und bei Weitem überkompensiert werden soll. So soll ein Teil der demografisch bedingten Belastung zeitlich vorgezogen werden, wodurch die jüngeren Generationen zukünftig entlastet werden sollen. In den Simulationen ergeben sich am Ende des Simulationszeitraums 2080 eindrucksvolle kombinierte Sicherungsniveaus von 70,9 %, ↘ ABBILDUNG 138 LINKS gegenüber lediglich 44 % für die GRV im Basisszenario.

Bei diesem Resultat werden jedoch mehrere **Probleme der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge vernachlässigt**, die dazu führen können, dass das in Aussicht gestellte hohe Sicherungsniveau verfehlt oder auf Kosten der jüngeren Generationen erreicht wird.

477. **Die Hoffnungen bezüglich des durch Kapitaldeckung erzielbaren hohen zukünftigen Sicherungsniveaus von 70,9 % könnten enttäuscht werden.** Den Berechnungen liegt eine reale Nettorendite des Fonds von 5 % zugrunde. Dieser Wert wird zwar durch Rückgriff auf ausführliche Renditesimulationen von Bucher-Koenen et al. (2019) plausibilisiert. Allerdings zeigen Bucher-Koenen et al. (2019, S. 17 ff.) auch, dass die erzielbaren Portfoliowerte stark aktienbasierter Fonds durch Finanzkrisen kurz vor Ende der Einzahlungsphase bzw. die monatlichen Rentenzahlungen durch Finanzkrisen kurz nach Beginn der Auszahlungsphase erheblich gemindert werden können. Dadurch sinkt die Wahrscheinlichkeit höherer Renditen spürbar, auch wenn kein Totalverlust droht und die Verluste möglicherweise wiederaufgeholt werden können, sofern nur ein Teil des Portfolios bei Renteneintritt veräußert wird.

Hinzu kommt, dass die **für die Vergangenheit ermittelten Renditen nicht für die Zukunft gültig** sein müssen. **Erstens** waren gerade die Jahrzehnte seit den 1980er-Jahren sehr stark durch die Globalisierung und einen damit einhergehenden ausgeprägten Bedeutungsgewinn der globalen Finanzmärkte und steigende Kapitalmarktpartizipation mit entsprechenden **Kursgewinnen** geprägt, **was sich nicht fortsetzen muss**. Gerade angesichts der zunehmenden geopolitischen Risiken scheint es wenig ratsam, sich in den kommenden Jahrzehnten darauf zu verlassen. **Zweitens** basieren die Renditen der Vergangenheit auf **realen Wachstumsraten**, die sich angesichts der demografischen Alterung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und des sinkenden Arbeitskräftepotenzials **nicht fortsetzen könnten**. **Drittens** schließlich kann die Ratsmehrheit auf Basis der Literatur die Möglichkeit eines „**Asset-Meltdowns**“, bei dem der Wert des Vorsorgevermögens bei seiner Nutzung schmilzt, selbst **nicht ausschließen**. ↘ ZIFFER 452 Bei niedrigeren Renditen werden jedoch auch die erhofften Vorteile der ergänzenden kapitalbasierten Altersvorsorge geringer. Unterstellt man anstatt der realen Rendite von 5 % eine niedrigere Rendite von 3,5 %, sinkt das

▸ ABBILDUNG 138

GRV im Vergleich zur ergänzenden Kapitaldeckung: Alternative Szenarien

1 – Netto vor Steuern; bei ergänzender Vorsorge: Durchschnitt für alle Rentnerinnen und Rentner. 2 – Szenario mit einer realen Rendite von 5 % pro Jahr. 3 – Szenario mit einer realen Rendite von 3,5 % pro Jahr. Hier werden die bisherigen Riesterrenten berücksichtigt.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, SIM.21, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-473-01

[Daten zur Abbildung](#)

Sicherungs-niveau im Jahr 2080 um 10,5 Prozentpunkte und die Differenz zum Sicherungs-niveau der GRV verringert sich. ▸ ABBILDUNG 138 RECHTS

478. Selbst wenn man annimmt, dass sich das Sicherungs-niveau tatsächlich, wie von der Ratsmehrheit dargestellt, bis zum Jahr 2080 auf 70,9 % erhöht, heißt das noch **nicht**, dass dies tatsächlich **mit einer entsprechenden Besserstellung der Rentenbeziehenden ohne Belastung** der sich dann im Erwerbsleben befindenden **jüngeren Generationen verbunden** sein würde. In Anlehnung an die „**Mackenroth-These**“ (Mackenroth, 1952) besteht aus realwirtschaftlicher Sicht bezüglich der volkswirtschaftlichen Ressourcen immer ein Umlageverfahren, weil die Sozialleistungen jeder Periode unabhängig von ihrer Finanzierung aus der aktuellen Produktion der Volkswirtschaft geleistet werden müssen. Das errechnete höhere Sicherungs-niveau aus der ergänzenden Kapitaldeckung bedeutete damit zunächst nur einen **finanziellen Anspruch** auf Ressourcen in entsprechender Höhe, ohne dass sicher wäre, dass er auch tatsächlich eingelöst werden kann.

Auf Basis der Simulationen zu den Auswirkungen einer Anhebung des Sicherungs-niveaus in der GRV gegenüber dem Basisszenario auf 48 %, lässt sich näherungsweise abschätzen, wie groß der zusätzliche finanzielle Anspruch der rentenbeziehenden Generation im Jahr 2080 bei einem Sicherungs-niveau von 70,9 % gegenüber dem Basisszenario wäre. Ein Anstieg des Sicherungs-niveaus um 4 Prozentpunkte führt zu höheren Rentenausgaben in Höhe von 0,9 % des BIP im Jahr

2080. Demgemäß würde der errechnete **Anstieg des Sicherungsniveaus um 26,9 Prozentpunkte** bei privater Kapitaldeckung im Jahr **2080 zu höheren Ansprüchen** der rentenbeziehenden Generation **in Höhe von 6,1 % des BIP führen**. Das ist fast siebenmal mehr als der aus Sicht der Ratsmehrheit besorgniserregende Anstieg der Rentenausgaben um 0,9 % des BIP durch die dauerhafte Garantie des Sicherungsniveaus in der GRV bei 48 %. **Es fragt sich, wie** dann ein so viel höherer **Anspruch realwirtschaftlich eingelöst werden soll**.

479. Wie Werding et al. (2023) zu Recht anmerken, vernachlässigt die „Mackenroth-These“, dass die Kapitaldeckung über höhere Kapitalakkumulation zu einem höheren BIP in Zukunft führen könnte, und sie gilt nur für geschlossene Volkswirtschaften. Eine **Möglichkeit**, in Zukunft potenziell **höhere Ansprüche der rentenbeziehenden Generation** aus der privaten Kapitaldeckung an das BIP **zu befriedigen**, besteht also darin, dass die durch die Kapitaldeckung **erhöhte private Ersparnis** zu einer höheren **Kapitalakkumulation und damit einem höheren BIP in der Zukunft** führt. Werding et al. (2023, S. 6) weisen jedoch darauf hin, dass die empirische Evidenz für diesen Effekt gemischt ist, weshalb allgemein nicht klar ist, ob man auf solche wachstumssteigernden Effekte hoffen kann.

Für **Deutschland** kommt im konkreten Fall hinzu, dass gemäß den Analysen des Sachverständigenrates zum Potenzialwachstum ^{↘ ZIFFERN 99 FF.} in den nächsten Jahrzehnten die **Aussichten für Wachstumssteigerungen** aufgrund der Knappheit des Faktors Arbeit **begrenzt und unsicher** erscheinen. Zudem soll der öffentlich verwaltete **aktienbasierte Fonds** breit diversifiziert sein und gerade global anlegen, sodass nur ein **Bruchteil der zusätzlichen Ersparnis überhaupt ins Inland fließen soll** und dort den Kapitalstock erhöhen könnte. Des Weiteren zeigen die Analysen im Kapitalmarktkapitel, ^{↘ ZIFFER 207} dass in Deutschland **die gesamtwirtschaftliche Ersparnis**, die – falls man eine Kapitalangebotsperspektive einnehmen und vernachlässigen möchte, dass Investitionen nicht unbedingt eine Ersparnisbildung voraussetzen (Bibow, 2001) – prinzipiell für Investitionen zur Verfügung steht, **bereits sehr hoch** ist. Deshalb fließt bereits heute ein wesentlicher Teil davon ins Ausland und wird **nicht im Inland investiert**. Schließlich hat das von der Ratsmehrheit angestrebte Volumen für die private Altersvorsorge von 4 % der Bruttolöhne und Gehälter oder etwa 1,5 % des BIP im Jahr 2080 unzweifelhaft eine makroökonomische Relevanz. Selbst wenn man unterstellt, dass es sich nur in Teilen davon um **zusätzliche Ersparnis** handeln dürfte, weil die privaten Haushalte bestehende Riester-Verträge oder andere Anlageformen substituieren, könnte der **private Konsum** dadurch in relevantem Ausmaß **beeinträchtigt** werden, was zumindest vorübergehend wachstumsdämpfend sein dürfte.

480. Eine **zweite Möglichkeit**, zukünftig potenziell **höhere Ansprüche der rentenbeziehenden Generation zu befriedigen**, könnte in entsprechend **höheren Importen** bestehen, die dann im Inland zur Verfügung stünden. Um den Gesamtanspruch von 6,1 % des BIP zu befriedigen, müsste die gesamtwirtschaftliche Importquote in Deutschland offenbar in dieser Höhe ansteigen und den Leistungsbilanzsaldo verringern. In Partialbetrachtung mag dies denkbar und angesichts der **permanent exzessiven deutschen Leistungsbilanzüber-**

schüsse (Behringer et al., 2020) sogar wünschenswert erscheinen. Allerdings könnten in der Phase tendenziell wachsender privater Ersparnis mit überwiegender Anlage im Ausland beim Aufbau von Altersvorsorgevermögen zunächst noch höhere Leistungsbilanzüberschüsse und damit **Zielverfehlungen beim außenwirtschaftlichen Gleichgewicht** einhergehen.

Aus einer globalen Perspektive muss jedoch berücksichtigt werden, dass viele **andere Länder, die ebenfalls vor demografischen Problemen** stehen, auch über entsprechende kapitalgedeckte Altersvorsorgesysteme verfügen. Deutschland ist wie analysiert in dieser Hinsicht eher Nachzügler. In den nächsten Jahrzehnten könnten also sehr viele Industrieländer bei begrenzten inländischen Produktionskapazitäten versuchen, mittels ihrer akkumulierten Vorsorgefonds Importe zur Befriedigung der durch die alternde Bevölkerung gestiegenen Konsumansprüche zu nutzen. **Global können jedoch rein saldenmechanisch nicht alle Länder ihre Leistungsbilanzsalden entsprechend verringern.** Aus diesem Grund strebt beispielsweise der IWF (2023) in seinen External Sector Reports bei der Analyse gleichgewichtiger Leistungsbilanzsalden **multilaterale Konsistenz** an, die dadurch gewährleistet wird, dass nationale Einflussfaktoren jeweils nur als Abweichung vom globalen Durchschnitt berücksichtigt werden. Es ist zwar denkbar, dass zukünftig vor allem Schwellen- und Entwicklungsländer mit jüngerer Bevölkerung über steigende Exporte die Versorgung der gealterten Bevölkerung vieler Industrieländer übernehmen. Angesichts der **zunehmenden geopolitischen Probleme und Risiken** wäre es jedoch **leicht-sinnig darauf zu vertrauen.**

481. Insgesamt erscheint es daher **problematisch sich auf die** von der Ratsmehrheit **erhofften sehr positiven Wirkungen der ergänzenden Kapitaldeckung zu verlassen.** Erstens muss man damit rechnen, dass die Rendite und damit das für die ältere Bevölkerung zur Verfügung stehende Vermögen nicht so groß ausfallen wird, wie es im errechneten Sicherungsniveau von 70,9 % im Jahr 2080 zum Ausdruck kommt. Zweitens ist unsicher, ob die durch das Fondsvermögen repräsentierten zusätzlichen Ansprüche der älteren Bevölkerung auf das BIP zukünftig tatsächlich eingelöst werden können: Ein wachstumsfördernder Effekt der Kapitaldeckung über höhere Kapitalakkumulation ist unwahrscheinlich und die Aussichten auf die notwendigen höheren Importe sind unsicher.
482. Gegen die hier vertretene Position lässt sich einwenden, dass die verwendeten makroökonomischen Dimensionen übertrieben sind, weil nicht damit zu rechnen ist, dass es in vollem Umfang von vier Beitragspunkten zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis kommt, da die privaten Haushalte bestehende Riester-Verträge oder andere Anlageformen substituieren werden. In diesem Fall müsste aber auch das durchschnittlich erreichbare zusätzliche Sicherungsniveau durch die Kapitaldeckung entsprechend nach unten angepasst werden. Die formulierten **Zweifel bezüglich des anzusetzenden Renditeniveaus** sowie der zukünftigen **realwirtschaftlichen Einlösbarkeit** des akkumulierten Vorsorgevermögens bleiben davon unbeeinflusst.

Massive Rentenkürzungen

483. Die **Ratsmehrheit** spricht sich für eine **Bündelung von Maßnahmen zur Reform der GRV** aus, die sich in ihren Wirkungen ergänzen und gemeinsam sowohl die Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Reform sicherstellen als auch die politische Umsetzbarkeit ermöglichen sollen. Konkret wird eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder eine Inflationsindexierung der Bestandsrenten mit der automatischen Erhöhung des Renteneintrittsalters gemäß der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung und einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung (umverteilendes Element) kombiniert.

Das Gesamtergebnis ↘ ABBILDUNG 136 (Kombination aus: Anhebung Regelaltersgrenze + Anpassung Nachhaltigkeitsfaktor + progressive Rentenberechnung) sieht zunächst eindrucksvoll aus: Gegenüber dem Basisszenario sinkt der Beitragssatz bis zum Jahr 2080 um 4,6 Prozentpunkte und überschreitet nie das Niveau von 20 %. Gleichzeitig steigt sogar das Sicherungsniveau der Standardrente um 4,4 Prozentpunkte im Jahr 2080 und liegt mit 48,4 % sogar leicht oberhalb des Niveaus der gegenwärtig geltenden Sicherungslinie.

484. Dieses Resultat sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich insgesamt um **massive Rentenkürzungen und Verschlechterungen beim Sicherungsniveau** zumindest für alle Versicherten handelt, die oberhalb des Standardrentenniveaus liegen. Die von der Ratsmehrheit diskutierten Einschnitte in die GRV gehen im kumulierten Paket sehr weit über die im JG 2020 vorgeschlagenen hinaus. Dadurch wird der Beitrag der GRV zur **Lebensstandardsicherung** stark reduziert und **für viele Beschäftigte de facto aufgegeben**.
485. Die **Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors oder die Inflationsindexierung** der Bestandsrenten führen bereits relativ kurzfristig zu **kräftigen Absenkungen beim Sicherungsniveau** und geringeren Beitragssätzen gegenüber dem Basisszenario. Angesichts der Resultate der Studie von Buslei et al. (2023a) sorgt sich die Ratsmehrheit daher zu Recht um den dadurch drohenden **Anstieg der Armutsgefährdung im Alter**. Die angestrebte Erhöhung des Renteneintrittsalters hat zwar einen positiven Effekt auf das Sicherungsniveau, kann die Absenkung gegenüber dem Basisszenario jedoch bei Weitem nicht kompensieren und führt zu zusätzlichen Problemen. ↘ ZIFFERN 487 F.
486. Eine zentrale Bedeutung bei der **Vermeidung der drohenden Armutsgefährdung** kommt in den konzeptionellen Überlegungen der Ratsmehrheit dem vorgeschlagenen **umverteilenden Element einer ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung** zu. Grundsätzlich könnten **umverteilende Elemente innerhalb der GRV durch das Solidarprinzip gerechtfertigt und sinnvoll** sein. In der konkreten ausgabendämpfenden Version der Ratsmehrheit führen sie jedoch zu einer massiven Rentenkürzung. Weil dort Renten unterhalb der Standardrente im Ergebnis aufgewertet werden, kommt es zwar zu einer im Vergleich zum Basisszenario kräftigen Erhöhung des Sicherungsniveaus der Standardrente um 3,8 Prozentpunkte im Jahr 2080. Dieses Ergebnis wird allerdings durch **drastische Kürzung der Rentenansprüche oberhalb der Standardrente** erkauft. ↘ ABBILDUNG 130 Dadurch sinkt das durch-

schnittliche Sicherungsniveau um 6,9 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario auf nur noch 37,1 % im Jahr 2080. So könnte eine Person mit 45 Beitragsjahren im aktuellen System der GRV maximal etwa 90 Entgeltpunkte erwerben. In dem vorgeschlagenen ausgabendämpfenden System wäre dieser Wert auf etwa 67,5 Entgeltpunkte beschränkt. Die monatliche Rente würde von aktuell 3 384 Euro auf 2 538 Euro sinken. **Betroffen** wären von den **Rentenkürzungen nicht** etwa **nur „Reiche“**, sondern tendenziell **alle Beschäftigten**, deren **jährliches Bruttoeinkommen oberhalb** des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens von **43 142 Euro** liegt.

Mit der von der Ratsmehrheit vorgeschlagenen ausgabendämpfenden progressiven Rentenbemessung würde zwar eine steigende Armutsgefährdung aufgrund der generellen Rentenkürzungen abgewendet. Dafür würde jedoch **das Ziel der Lebensstandardsicherung innerhalb der GRV sehr weitgehend eingeschränkt**.

Anhebung des Rentenalters nicht forcieren

487. Die **Ratsmehrheit** plädiert für eine **automatische Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** im Alter von 67 Jahren mindestens im Verhältnis von 2:1, d. h. für jedes Jahr an höherer Lebenserwartung soll sich das Renteneintrittsalter um 8 Monate und der Rentenbezug um 4 Monate erhöhen. Die Reform soll zeitnah verabschiedet werden und nach dem Jahr 2031 in Kraft treten, wenn die aktuell laufende schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre abgeschlossen sein wird.
488. Zwar stellt die weitere Erhöhung des gesetzlichen oder faktischen Renteneintrittsalters eine erwägenswerte Option zur Stabilisierung von Sicherungs- und Beitragssatzniveau der GRV dar. Allerdings ist es **nicht notwendig, die Reform möglichst schnell umzusetzen**.

Polit-ökonomische Argumente, wonach eine schnelle Lösung nötig sei, weil aufgrund eines steigenden Alters der Wahlbevölkerung die Aussichten auf eine Reform schwänden, lassen sich angesichts der Literaturlage **nicht überzeugend begründen**. Einer pessimistischen Position, die wegen der zunehmenden Alterung eine „Gerontokratie“ und damit die Unmöglichkeit weiterer Reformen befürchtet (Sinn und Übelmesser, 2003), steht mit Bittschi und Wigger (2019) eine optimistischere Position gegenüber, die zukünftig auch eine bessere politische Umsetzbarkeit für möglich hält.

489. Die von der Ratsmehrheit bemerkenswert ausführlich behandelten **sozialen Probleme, die durch eine weitere Heraufsetzung des Renteneintrittsalters** für bestimmte sozioökonomische Gruppen entstehen, sprechen ebenfalls gegen die schnelle Verabschiedung weiterer Erhöhungen des Renteneintrittsalters. Erstens ist die Lebenserwartung deutlich mit dem Einkommen und anderen sozioökonomischen Faktoren korreliert (Brussig und Schulz, 2019). Dadurch würden vor allem Menschen mit niedrigeren Einkommen bei einer Anhebung der Regelaltersgrenze benachteiligt, weil ihre Rentenbezugsdauer aufgrund ihrer geringeren ferneren Lebenserwartung relativ stärker eingeschränkt würde.

Zweitens könnten viele Erwerbstätige vor allem in körperlich oder psychisch besonders anstrengenden Berufen mit zudem häufig geringeren Einkommen, die schon heute früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden, kaum das höhere Renteneintrittsalter erreichen und müssten folglich hohe Abschläge auf ihre Renten in Kauf nehmen.

490. Die von der **Ratsmehrheit vorgeschlagene Inflationsindexierung** könnte ebenso wie die **progressive Rentenbemessung** den betroffenen Personengruppen tendenziell zugutekommen. Die Inflationsindexierung erhöht die Zugangsrenten und unterstützt damit tendenziell kurzlebige und einkommensschwache Personengruppen. Die progressive Rentenbemessung hebt die niedrigeren Renten überproportional an und unterstützt damit einkommensschwächere Personengruppen. Allerdings haben **beide Maßnahmen** wie erläutert **gravierende Nebenwirkungen** und können daher nicht befürwortet werden: Die Inflationsindexierung senkt das allgemeine Sicherungsniveau sehr kräftig und führt zu **erhöhter Armutsgefährdung** bei langlebigen Personen. Die progressive Rentenbemessung führt weitgehend zu einer **Aufgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung**.
491. Die von der Ratsmehrheit erwogenen Maßnahmen im Bereich der **Erwerbsminderungsrente und der Frühverrentung sowie tarifvertraglicher Regelungen** könnten zwar zu einer Linderung der Probleme beitragen. Ob sie aber insgesamt bereits der Komplexität der Probleme (Bäcker, 2018) gerecht werden, ist unklar. Solange das so ist, sollte eine **automatische Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht forciert werden**. Stattdessen sollten Politik, Wissenschaft und demokratische Öffentlichkeit die **Zeit bis** zum Auslaufen der bisherigen Regelungen im **Jahr 2031 nutzen**, um **nach überzeugenden Lösungen** zu suchen.

Alternativen

492. Nach der im vorliegenden Minderheitsvotum vertretenen Position wird die **demografische Entwicklung unweigerlich** zu einer **steigenden gesamtwirtschaftlichen Belastung** führen, in dem Sinne, dass ein größerer Anteil der realen Wirtschaftsleistung zur Versorgung der älteren Bevölkerung aufgewendet werden muss. Das Problem tritt **weitgehend unabhängig von unterschiedlichen Finanzierungswegen** auf. Es wird sich daher **kaum durch** zusätzliche **Kapitaldeckung lösen** lassen. Damit gibt es letztlich **zwei Möglichkeiten**, mit der steigenden gesamtwirtschaftlichen Belastung durch die Demografie umzugehen. **Erstens** können verschiedene Finanzierungsarten die **intragenerationelle Verteilung der Belastung** ändern und sie **sozialverträglicher gestalten**. **Zweitens** kann die Belastung durch **reales binnenwirtschaftliches Wachstum** vermindert werden, wodurch die zukünftigen Verteilungsspielräume erhöht werden.
493. Anstatt die **GRV** immer weiter auszuhöhlen, sollte sie **finanziell gestärkt und das Sicherungsniveau langfristig** über dem im gegenwärtigen System angelegten Niveau **stabilisiert** werden, z. B. wie von der Bundesregierung angestrebt **bei 48 %**. Würde dies allein über eine Erhöhung des Beitragssatzes mit korres-

pondierendem Anstieg des Bundeszuschusses umgesetzt, würde der Beitragssatz gemäß den Simulationen langfristig 2 Prozentpunkte und die gesamtwirtschaftlichen Rentenausgaben 0,9 % des BIP über dem Basisszenario liegen. Vergleicht man dies mit den Auswirkungen der ergänzenden Kapitaldeckung, allerdings bei geringerer Rendite von 3,5 %, schneidet sie gar nicht schlecht ab \triangleright ZIFFER 477 (Werdinger et al., 2023). Zwar liegt das Sicherungsniveau mit 48 % deutlich unter den 60,4 % bei Kapitaldeckung, dafür liegt der gesamte Beitragssatz bis 2080 mit 26,0 % sehr deutlich unterhalb desjenigen von 28,1 %, der im Basisszenario zusätzlich der 4 Prozentpunkte für die Kapitaldeckung aufgewendet werden muss. In Relation zum BIP müssen in der GRV 2080 0,9 % mehr aufgewendet werden, während die 4 Beitragspunkte etwa 1,5 % des BIP entsprechen dürften. Schließlich ist wie erläutert unklar, ob der Anspruch auf ein deutlich höheres Sicherungsniveau von 60,4 % bei Kapitaldeckung in 57 Jahren tatsächlich realwirtschaftlich eingelöst werden kann.

494. Wenn der Anstieg des Beitragssatzes in der GRV nicht zu stark ausfallen soll, kann auch eine **stärkere Steuerfinanzierung der GRV sinnvoll** sein. Zwar entsteht dadurch an anderer Stelle eine höhere Belastung, diese entsteht jedoch auch durch die 4 zusätzlichen Beitragspunkte, die laut Ratsmehrheit in die Kapitaldeckung fließen sollen. Im Gegensatz zu Beitragserhöhungen in der GRV würden durch stärkere Steuerfinanzierung auch Rentenempfangende über ihren Anteil am Steueraufkommen nicht unerheblich beteiligt. Infrage käme z. B. eine stärkere Steuerfinanzierung **nicht beitragsgedeckter Leistungen** nach erweiterter Abgrenzung, die eine Erhöhung des Bundeszuschusses um etwa 1 % des BIP rechtfertigen würde. \triangleright KASTEN 23 Anknüpfend an den Vorschlag der Ratsmehrheit bezüglich umverteilender Elemente in der GRV könnte auch eine progressive Rentenbemessung erwogen werden, die allerdings nicht mit allgemeinen Rentenkürzungen vermengt und unter Einhaltung des Äquivalenzprinzips über einen Steuerzuschuss finanziert werden könnte.

Schließlich könnte eine verpflichtende **Einbeziehung** aller bislang **nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen** gemäß den Simulationen über Jahrzehnte das Sicherungsniveau spürbar steigern und den Beitragssatz etwas senken.

495. Um das **binnenwirtschaftliche Wachstum** und die Verteilungsspielräume der Zukunft zu **stärken**, bieten sich viele Maßnahmen an. Im vorliegenden Jahreshgutachten unterbreitet der Sachverständigenrat viele Vorschläge, wie z. B. die Steigerung der Erwerbstätigkeit, den Ausbau der Bildung und Weiterbildung, die Arbeitsmigration sowie eine öffentliche und öffentlich geförderte Investitions-offensive. Die Simulationen im vorliegenden Kapitel zeigen, dass durch eine Steigerung insbesondere der Frauenerwerbstätigkeit, eine stärkere Zuwanderung in den Arbeitsmarkt sowie eine freiwillige Erhöhung der Erwerbstätigkeit Älterer die GRV kurz- bis mittelfristig erheblich entlastet werden kann.

Eine andere Meinung

496. Die Ratsmehrheit argumentiert, dass eine Umverteilung innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zur Stärkung der Angemessenheit beitragen sowie mittel- bis langfristig einen Beitrag zur finanziellen Nachhaltigkeit der GRV leisten könne. ↘ ZIFFER 435 Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Veronika Grimm, kann sich der Mehrheitsposition des Sachverständigenrates in Kapitel 5 „Alterungsschub und Rentenreformen“ in diesem Punkt nicht anschließen.

497. Es werden von der Ratsmehrheit verschiedene Vorschläge zur **Umverteilung innerhalb der GRV** diskutiert und als möglicher Beitrag zur Angemessenheit und finanziellen Nachhaltigkeit positiv eingeschätzt. Eine Möglichkeit, das Altersarmutsrisiko zu senken, sei eine progressive Rentenberechnung. Dabei erhalten Personen mit einem geringen Lebenseinkommen und folglich geringen Rentenanwartschaften überproportional hohe Rentenleistungen. Zur Finanzierung der Maßnahme würden die **Rentenleistungen für Personen mit überdurchschnittlichem Lebenseinkommen gekürzt**. ↘ ZIFFER 432

Da aber Anlass zur Sorge bestünde, dass bei einer solchen Ausgestaltung das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot sinke (Fehr et al., 2011; French et al., 2022; Kindermann und Püschel, 2023b), spricht sich die Ratsmehrheit für eine **Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen** aus (Kindermann und Püschel, 2023b). Dabei erhalten Personen in Jahren mit einem geringen sozialversicherungspflichtigen Einkommen eine überproportional hohe Anzahl von Entgeltpunkten. Ab einem bestimmten sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen solle sich die Zahl der erworbenen Entgeltpunkte dagegen nur noch unterproportional erhöhen. Die monatliche Rente würde dann direkt proportional zu den gesammelten Entgeltpunkten bei Rentenzugang berechnet. ↘ ZIFFERN 436 F. ↘ ABBILDUNG 127

498. Durch die vorgeschlagene Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen – so die Ratsmehrheit – könne man das **Verhältnis von Rentenauszahlungen zu Beitragszahlungen für höhere Einkommensgruppen verringern**, ohne dass zu viele Personen aus niedrigen Einkommensgruppen unter die Armutgefährdungsschwelle fallen. Da aufgrund der Verringerung der Rentenzahlungen an höhere Einkommensgruppen die Summe der Rentenzahlungen im Rahmen der GRV nicht übermäßig ansteige, könne der Vorschlag einen Beitrag zur finanziellen Nachhaltigkeit der GRV leisten.

499. All den Vorschlägen ist gemein, dass das **Äquivalenzprinzip der GRV durchbrochen** wird. Bislang gilt in der GRV die sogenannte Teilhabeäquivalenz, d. h. die Höhe der Ansprüche ist primär durch die Höhe der Beiträge bestimmt. Das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung stellt heute also sicher, dass Leistungsniveau und eingezahlte Beiträge in einem engen Zusammenhang stehen. Es stellt somit den **Versicherungscharakter der GRV** in den Vordergrund. Aus sozialpolitischen Erwägungen (Solidarprinzip) sieht der Gesetzgeber zusätzliche

versicherungsfremde Leistungen vor, für deren Finanzierung aus dem Bundeshaushalt Zuschüsse gewährt werden (Deutscher Bundestag, 2016, 2018).

500. **Durch die** von der Ratsmehrheit vorgeschlagene **Umverteilung innerhalb der GRV** wird das Äquivalenzprinzip zugunsten des Solidarprinzips geschwächt. Werden Leistungen und Beiträge zunehmend entkoppelt und die versorgungsstaatliche Verteilung der Mittel innerhalb der GRV stärker ins Zentrum gerückt, **so würde die bislang angestrebte Trennung zwischen Äquivalenz- und Solidarprinzip aufgehoben**. Dies gilt insbesondere, wenn der versicherungsfremde Charakter der Umverteilung in der GRV nicht zu einem aus Steuermitteln finanzierten Bundeszuschuss in angemessener Höhe führt. Dies ist jedoch, wie im Haupttext zurecht ausgeführt wird, für das vorgeschlagene Modell aufgrund der Komplexität der Berechnung eines entsprechenden Zuschusses unrealistisch.
- ↘ ZIFFERN 438 F.

501. Im Folgenden werden die **Bedenken** gegen die Umverteilung innerhalb der GRV **im Einzelnen ausgeführt**.

Zielgenauigkeit bei der Bekämpfung von Armutsgefährdung

502. Die **Umverteilung über die GRV** ist zwangsläufig **weniger zielgenau als die Bekämpfung von Armutsgefährdung über das Steuer- und Transfersystem**. Die Einkommensteuer ist am **Prinzip der Leistungsfähigkeit** orientiert und berücksichtigt im Ansatz alle Einkünfte ebenso wie familiäre Verhältnisse. Bei einer Steuerfinanzierung würden somit alle Bürgerinnen und Bürger entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Bekämpfung von Armutsgefährdung im Alter herangezogen. Bei der Grundsicherung im Alter kommt zudem das **Haushaltsprinzip** zum Tragen und Vermögen wird bis auf einen Schonbetrag von 10 000 Euro angerechnet.

Bei der GRV gilt hingegen das **Individualprinzip**. Zudem würden bei der Umverteilung innerhalb der GRV weiteres Einkommen oder bestehendes Vermögen einer versicherten Person nicht berücksichtigt. Dies impliziert, dass auch Personen von der Umverteilung innerhalb der GRV profitieren würden, die über ihren Ehepartner, durch Vermögen oder durch eigene Alterssicherung jenseits der GRV gut abgesichert sind. Finanziert würden die Leistungen nur von Personen mit überdurchschnittlichen **sozialversicherungspflichtigen Einkommen**. Der Rest der Bürgerinnen und Bürger würde nicht herangezogen.

Solidargemeinschaft und Steuermittel

503. Bei der Verteilung der Lasten für die Bekämpfung von Armutsgefährdung im Alter ist die **Steuerfinanzierung** einer Finanzierung aus den Beiträgen der GRV insbesondere deshalb **vorzuziehen**, weil ein großer Teil der finanziell leistungsfähigen Personen, etwa Beamtinnen und Beamte, freiberuflich Tätige oder Selbständige, nicht in der GRV versichert ist. ↘ **ABBILDUNG 139** Es wäre bei einer Steuerfinanzierung sichergestellt, dass sich gerade gutverdienende Bürgerinnen und Bürger der Beteiligung an den Kosten nicht entziehen könnten – was bei einer

Umverteilung innerhalb der GRV, wie sie die Ratsmehrheit vorschlägt, der Fall wäre.

504. **Die 2,1 Mio Beamtinnen und Beamten** machen zusammen mit den **3,6 Mio Selbständigen**, die nicht in der GRV sind, **heute ca. 13 % der Erwerbsbevölkerung aus**. \searrow ABBILDUNG 139 Freiberuflich Tätige und Selbständige mit Mitarbeitern haben ebenso wie Beamtinnen und Beamte deutlich höhere Bruttojahreseinkommen als die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. So lag beispielsweise im Vergleich mit dem durchschnittlichen Bruttojahreseinkommen eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Verdienst von freiberuflich tätigen Männern bei 161 %, der Verdienst von Beamten bei 112 % und der Verdienst von Selbständigen mit Mitarbeitern bei 123 % (im Jahr 2017 in der Altersgruppe von 44 bis 66 Jahren; Haan et al., 2017, S. 31). Bei Frauen zeigen die Einkommensunterschiede größtenteils in die gleiche Richtung, sind aber deutlich weniger ausgeprägt. Im Haupttext des Gutachtens wird zwar darauf hingewiesen, dass bei Umverteilung innerhalb der GRV eine Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten und Selbständigen in die GRV geboten sein könnte. \searrow ZIFFER 439 Das dürfte aber, insbesondere für die Beamtinnen und Beamten, politisch kaum umsetzbar sein. Zu weiteren Argumenten für und wider Integration von Selbständigen in die GRV siehe auch JG 2011 Ziffern 530 ff.

\searrow ABBILDUNG 139

Alterssicherung der Erwerbstätigen (Stand 2021)

Erwerbstätige 44,9 Mio					
Arbeitnehmer 40,1 Mio (41,0 Mio, abzüglich 0,9 Mio in Elternzeit)			Selbständige 3,9 Mio (inkl. mithelfende Familienangehörige)		
Gesetzliche Renten-Versicherung 32,9 Mio	anderweitige obligatorische Absicherung 2,8 Mio	ohne obligatorische Absicherung 4,4 Mio	Gesetzliche Renten-Versicherung 0,3 Mio	anderweitige obligatorische Absicherung 0,6 Mio	ohne obligatorische Absicherung 3,0 Mio
darunter: in der Gleitzone 1,2 Mio Auszubildende 1,7 Mio ausschließlich geringfügig Beschäftigte 0,8 Mio beschäftigte Rentnerinnen und Rentner 0,3 Mio	Beamtinnen und Beamte einschließlich Richterinnen und Richter sowie Soldatinnen und Soldaten 2,1 Mio Versicherte Beschäftigte in Berufständischen Versorgungswerken 0,7 Mio	Ausschließlich geringfügig Beschäftigte 3,8 Mio darunter: geringfügig beschäftigte Rentner über Regelaltersgrenze 1,0 Mio Arbeitsgelegenheiten (1-Euro-Jobs) 0,1 Mio beschäftigte Rentnerinnen und Rentner über Regelaltersgrenze 0,3 Mio Sonstige z. B. Werkstudenten, Praktikanten 0,2 Mio	Versicherte auf Antrag 0,02 Mio Versicherte kraft Gesetzes 0,07 Mio Künstler/Publizisten 0,18 Mio Handwerker 0,06 Mio	Selbständige in der Alterssicherung der Landwirte 0,2 Mio Selbständige in Berufständischen Versorgungswerken 0,4 Mio	darunter: über 65 Jahre 0,4 Mio

Quelle: BMAS
© Sachverständigenrat | 23-482-01

505. Zurecht wird im Haupttext des Gutachtens darauf hingewiesen, dass das Äquivalenzprinzip auch heute schon an verschiedenen Stellen durchbrochen werde. Allerdings werden Leistungen, die nicht proportional zu den Rentenpunkten gezahlt werden, bisher typischerweise aus Bundeszuschüssen finanziert (Deutscher Bundestag, 2016, 2018). So wird sichergestellt, dass die **Versicherten nicht davon ausgehen müssen**, relativ zu ihren Einzahlungen **in Abhängigkeit ihres Einkommens schlechter gestellt zu werden**. Heute ist etwa die Sicherung der Grundrente eine Leistung, die aus Steuergeldern finanziert wird. Gleiches gilt für die Rentenpunkte, die für Kindererziehungszeiten angerechnet werden.
506. Idealerweise sollten Bundeszuschüsse in Zukunft weiterhin genutzt werden, um versicherungsfremde Leistungen zu zahlen – sofern man diese überhaupt innerhalb der GRV ausweiten anstatt abbauen will. Ein solches Vorgehen würde widerspiegeln, dass es eine **politische Entscheidung ist, diese zusätzlichen Leistungen zu gewähren**. Außerdem wäre dann auch transparent, dass die Lasten der Umverteilung von allen Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern und nicht nur von den Versicherten der GRV getragen werden.

Akzeptanz der GRV und Angemessenheit der Rentenleistung

507. Die **Akzeptanz** der GRV **könnte** bei Umsetzung der Vorschläge der Ratsmehrheit **leiden**. So könnte eine weitergehende Abweichung vom Äquivalenzprinzip umso stärker auf Ablehnung stoßen, je mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer profitieren, die anderweitig abgesichert sind und je weniger die leistungsfähigen Erwerbstätigen außerhalb der GRV für die Finanzierung herangezogen werden. ↘ ZIFFERN 502 FF.
508. Zu den **Verlierern einer solchen Reform** gehören tendenziell **alle Beschäftigten, deren jährliches Bruttoeinkommen oberhalb des durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens von 43 142 Euro liegt** (etwa 2 620 Euro netto pro Monat bei Steuerklasse I). Für diese Personengruppen würden die finanziellen Spielräume im Alter beschränkt, obwohl sie zum Teil ein Leben lang eingezahlt haben. Bei Umfragen, die hohe Zustimmungsraten zur Umverteilung in der GRV ergeben (Breunig et al., 2022), stellt sich die Frage, ob diesen Einkommensgruppen bewusst ist, dass sie von den Lösungen nicht profitieren würden, sondern im Gegenteil durch Verzicht auf einen Teil ihrer Alterssicherung zur Finanzierung beitragen müssten. Andere Umfragen lassen an einer breiten Zustimmung Zweifel aufkommen (IfD Allensbach, 2023, S. 20).
509. Würden, wie von der Ratsmehrheit vorgeschlagen, Personen in Jahren mit einem geringen sozialversicherungspflichtigen Einkommen eine überproportional hohe Anzahl von Entgeltpunkten erhalten (Umverteilung basierend auf dem sozialversicherungspflichtigen Jahreseinkommen), so kann es zudem passieren, dass **Menschen mit identischem Lebenseinkommen** in Abhängigkeit ihres Erwerbsverlaufs **unterschiedliche Rentenansprüche erwerben**. Die zugrundeliegenden Solidaritätsprinzipien dürften bei einer derartigen Aufgabe des Äquivalenzprinzips für viele Menschen schwer nachvollziehbar sein, was ebenfalls die

Akzeptanz – anders als von der Ratsmehrheit auf Basis der hypothetischen Befragung von Breunig et al. (2022) vermutet – verringern könnte.

510. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die **Angemessenheit der Rentenleistung** nach der Definition des „Pension Adequacy Report“ der Europäische Union nicht zwangsläufig durch eine Umverteilung innerhalb der GRV erhöht wird. Die Europäische Kommission (2021, S. 22) legt in ihrem Konzept der Angemessenheit der Rente drei Kriterien zugrunde: (i) Schutz vor Armut, (ii) Einkommenssicherung und (iii) Renten-/Ruhestandsdauer. Die Einkommenssicherung stellt darauf ab, dass die **Angemessenheit der Renten auch daran zu messen** ist, ob sie in der Lage sind, das vor dem Eintritt in den Ruhestand **erwirtschaftete Einkommen zu ersetzen**. Aufgrund der bestehenden Zielkonflikte ist es somit bei jeder möglichen Ausgestaltung der Umverteilung innerhalb der GRV ohne weiteres möglich, die Plausibilität und den Grad der Zielerreichung der Lösung mit glaubhaften Argumenten zu hinterfragen. Dies kann die in hypothetischen Szenarien ermittelte prinzipielle Akzeptanz von Umverteilung in der GRV schnell ins Gegenteil verkehren.

Erwerbsanreize

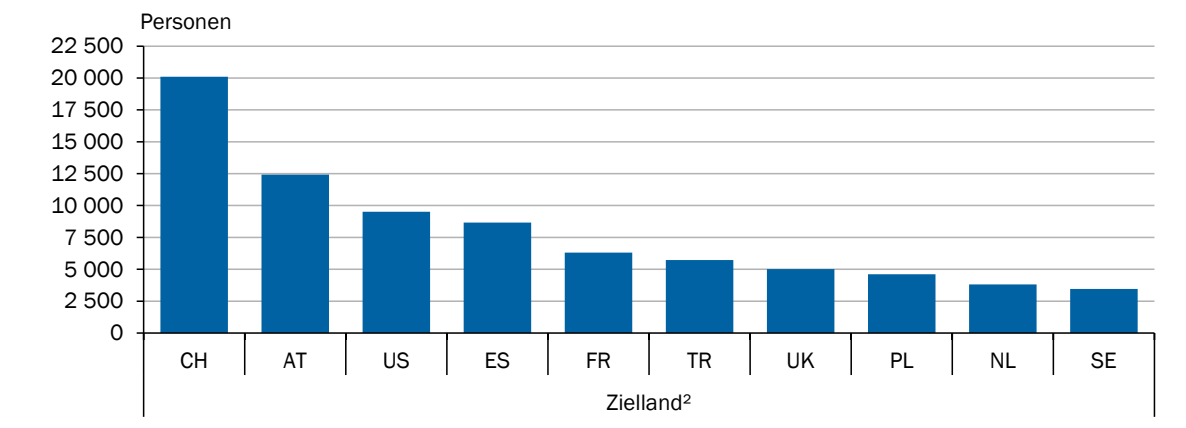
511. Die von der Ratsmehrheit positiv diskutierte weitergehende Abkehr vom Äquivalenzprinzip kann für Angehörige höherer Einkommensgruppen zu **negativen Erwerbsanreizen** führen, etwa weil ihre Rentenpunkte dann weniger wert sind oder weil eine geringere Akzeptanz des Systems zu geringerer Leistungsbereitschaft führt. Dies würde sich negativ auf die finanzielle Tragfähigkeit der GRV auswirken und darüber hinaus in Zeiten der Arbeitskräfteknappheit gesamtwirtschaftliche Herausforderungen mit sich bringen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2020, S. 16). Die Simulationsergebnisse im Haupttext des Gutachtens sind mit Blick auf die Arbeitsangebotsreaktion von Annahmen getrieben, die mithilfe ökonomischer Analysen abgeschätzt wurden, die bestenfalls das heutige System in den Blick nehmen. Die Arbeitsangebotselastizität kann aber nach der vorgeschlagenen Anpassung der politischen Rahmenbedingungen anders ausfallen. Die Schwächung des bisherigen Grundprinzips der GRV würde außerdem die **künftige Unsicherheit über die Absicherung im Alter** erhöhen. Luttmer und Samwick (2018) zeigen, dass Individuen eine hohe Zahlungsbereitschaft dafür haben, Risiken über ihre Rentenzahlungen zu reduzieren, weshalb eine geringere Berechenbarkeit des Systems mit hohen Wohlfahrtsverlusten einhergehen kann.

Abwanderung

512. Neben einer negativen Arbeitsangebotsreaktion oberer Einkommensgruppen kann es zudem zu einem Rückzug oberer Einkommensgruppen aus dem System der GRV kommen. Es gibt verschiedene Wege, auf denen das geschehen kann. Die **Abwanderung** von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit **nimmt seit Jahren zu** und kann auch deshalb weiter zunehmen, weil sich die Attraktivität der Alterssicherung (die ohnehin schon im internationalen Vergleich niedrig ist, vgl. Pettinicchi und Börsch-Supan, 2019; OECD, 2021) weiter relativ ver-

▸ ABBILDUNG 140

Fortzüge von Deutschen ins Ausland im Jahr 2022¹



1 – Fortzüge ins Ausland insgesamt: 268 167 Personen. 2 – CH-Schweiz, AT-Österreich, US-USA, ES-Spanien, FR-Frankreich, TR-Türkei, UK-Vereinigtes Königreich, PL-Polen, NL-Niederlande, SE-Schweden.

Quelle: Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 23-483-01

[Daten zur Abbildung](#)

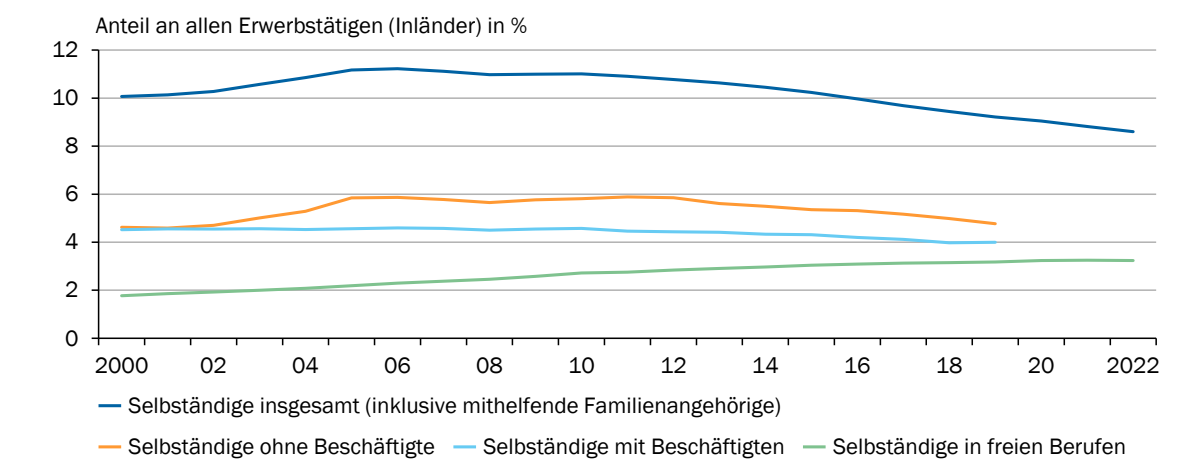
schlechtert. In anderen Staaten mit einer Umverteilung innerhalb des öffentlichen Rentensystems, etwa den USA oder der Schweiz, bietet dieses nur einen Mindestschutz. Hier basiert ein größerer Teil der Alterssicherung auf dem Kapitaldeckungsverfahren, wo die Renditen in Zukunft wieder deutlich höher sein dürften als im Rahmen des Umlageverfahrens. Bei Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit ist seit 2005 eine Nettoabwanderung festzustellen. Der Wanderungsverlust betrug 83 000 Personen im Jahr 2022 und fiel damit höher aus als im Vorjahr (2021: -64 000) (Statistisches Bundesamt, 2023e). Hauptzielländer waren im Jahr 2022 wie in den Vorjahren die Schweiz, Österreich und die USA. ▸ ABBILDUNG 140

Selbständigkeit

513. In Deutschland existiert für viele Selbständige keine verpflichtende Altersvorsorge. Selbständige können aber zum Teil freiwillig an der GRV teilnehmen. ▸ ABBILDUNG 139 Bei Umverteilung über die GRV kann es daher zu einer **adversen Selektion** kommen, die **die finanzielle Tragfähigkeit der GRV schwächt**. So dürfte bei Umverteilung in der GRV zwar für Geringverdienerinnen und Geringverdiener unter den Selbständigen eine Teilnahme an der GRV attraktiver sein, für Selbständige mit höheren Einkommen wird ein Beitritt jedoch unattraktiver.
514. Auch eine vollständige oder teilweise Flucht aus der abhängigen Beschäftigung in die Selbständigkeit könnte durch Umverteilung in der GRV für Beziehende überdurchschnittlicher Einkommen attraktiver werden. Die Quote der Selbständigen unter den Erwerbstätigen ist zwischen den Jahren 2000 und 2011 von 10,96 % auf ein Niveau von 11,66 % angestiegen (OECD, 2023), um dann auf 8,75 % im Jahr 2022 zu fallen. ▸ ABBILDUNG 141 Der Anstieg der Selbständigkeit bis zum Jahr 2011 dürfte weitgehend auf die schwierige Arbeitsmarktlage und die daraus resultierende Ausweitung der Förderung von Existenzgründungen zurückzuführen sein und wurde auch durch die Lockerung der Handwerksordnung begünstigt (JG 2011 Ziffer 522). Der Rückgang nach 2011 dürfte zumindest teilweise methodisch

↳ ABBILDUNG 141

Entwicklung der Selbständigen nach Erwerbsformen



Quellen: Bundesverband der Freien Berufe, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 23-484-01

[Daten zur Abbildung](#)

und durch Anpassungen der Gesetzeslage bedingt sein (z. B. Abschaffung des Rechtsanspruches auf den Gründungszuschuss im Jahr 2011, Wiedereinführung der Meisterpflicht in einigen Gewerken, IfM, 2023a) und lässt daher keine eindeutigen Schlüsse über einen Trend bei der Quote der Selbständigen mit hohen Durchschnittseinkommen zu. Die Anzahl der **Selbständigen in den freien Berufen** (Unternehmensberater, Rechtsanwälte, Ärzte, Ingenieure) hat sich **seit dem Jahr 2001 verdoppelt** (IfM, 2023b). ↳ ABBILDUNG 141 Die Anzahl der **gewerblichen Nebenerwerbsgründungen** ist im Jahr 2020 **um 9,9 % auf 290 000 gestiegen** (Kay und Kranzusch, 2021). Hierbei handelt es sich oft um sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die sich neben ihrer abhängigen Beschäftigung selbständig machen.

515. Es ist also nicht auszuschließen, dass Hochqualifizierte sich der GRV ganz oder teilweise durch eine **legale Selbständigkeit** oder eine **Scheinselbständigkeit** entziehen. Wird das Äquivalenzprinzip zugunsten einer Umverteilung innerhalb der GRV zunehmend aufgeweicht, ist es gerade für Menschen mit höheren Einkommen attraktiv, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Nebenerwerb zu kombinieren und die Versorgung im Alter größtenteils abseits der GRV über die Kapitalmärkte abzusichern, wo die Rendite heute wieder deutlich höher sein dürfte als im Rahmen des Umlageverfahrens. Fällt in diesem Fall ihr sozialversicherungspflichtiges Einkommen unter das sozialversicherungspflichtige Durchschnittseinkommen, so profitieren sie durch einen solchen Schritt zusätzlich von der Umverteilung innerhalb der GRV.

Zielsetzung der Reform

516. Zuletzt lohnt es sich, die Zielsetzung einer Reform genauer in den Blick zu nehmen, die das Rentensystem durch eine progressive Rentenbemessung teilweise zu einem Transfersystem macht. Der Text der Ratsmehrheit stellt darauf ab, dass es heute schon eine „unbeabsichtigte“ Umverteilung in der Rentenversicherung gebe, da untere Einkommensgruppen eine deutlich geringere Lebenserwartung

als höhere Einkommensgruppen haben. Es wird zwar angemerkt, dass keine Kausalität festgestellt werden kann (es könnten auch andere Ernährungsgewohnheiten oder unterschiedlicher Zugang zu bzw. Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen ursächlich sein), dennoch wird das als „**unbeabsichtigte Umverteilung**“ bezeichnete Phänomen als Rechtfertigung herangezogen, eine umfassende Umverteilung innerhalb der GRV vorzuschlagen.

517. Je nach **Ursache-Wirkungs-Zusammenhang** dürfte es jedoch angezeigt sein, die bestehende Ungleichheit (hier mit Blick auf die Lebenserwartung) durch geeignete politische Maßnahmen außerhalb, statt innerhalb, der GRV zu lösen (vgl. auch die Ausführungen im JG 2011 Ziffern 536 ff.). Als Begründung für eine Umverteilung innerhalb der GRV eignet sich dieser Zusammenhang jedenfalls nicht. Dies trifft ebenso auf andere Textstellen zu, in denen positiv hervorgehoben wird, dass die Vorschläge zu einer Besserstellung von Frauen, insbesondere Frauen mit Kindern und geringer Bildung auf Kosten der männlichen Versicherten führen.
- ↳ ZIFFER 435 Vor diesem Hintergrund ist es auch wenig zielführend, die abschlagsfreie Frührente auf Personen mit einem niedrigen Einkommen zu beschränken.
- ↳ ZIFFER 417

Während es fraglos **richtig ist, marginalisierte und schlecht repräsentierte Bevölkerungsgruppen** politisch stark **in den Fokus zu nehmen**, ist die GRV der falsche Ort dafür. Derartige Anliegen, zugunsten bestimmter Gruppen innerhalb der Rentenversicherung zu diskriminieren, dürften Diskussionen hervorrufen, die letztlich zu einer weiteren Aushöhlung der GRV führen.

Umsetzung und Politökonomik

518. Schließlich ergeben sich bei einer möglichen Umsetzung politökonomische Probleme: **Einen unstrittig fairen Weg**, innerhalb der GRV umzuverteilen, **gibt es nicht**. Es droht daher ein Wettbewerb der Parteien darum, die eigene Klientel in den Vorteil zu bringen. Diese Art von politischen Verhandlungen führen meist nicht zu zielgerichteten Lösungen und auch nur dann zu breit akzeptierten Lösungen, wenn ein sehr großer Personenkreis profitiert. Vor diesem Hintergrund ist aus politökonomischer Sicht davon auszugehen, dass die finanzielle Tragfähigkeit der GRV durch die am Ende resultierende politische Einigung nicht verbessert werden dürfte.

Fazit

519. Um die nachhaltige Finanzierbarkeit der GRV sicherzustellen, ist eine Kombination von wirksamen Maßnahmen notwendig. Das vorliegende **Kapitel beschreibt** verschiedene Maßnahmen, die **zielführende und wichtige Elemente eines Reformpakets** sein können: die Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung, ↳ ZIFFERN 405 FF. eine neue Form der kapitalgedeckten Alterssicherung, ↳ ZIFFERN 449 FF. die Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors, ↳ ZIFFERN 421 FF. die Kopplung der Bestandsrenten an die Verbraucherpreisentwicklung, ↳ ZIFFERN 425 FF. sowie eine Reform der Witwen- und Witwerrenten, die das Realsplitting zum Standard macht. ↳ ZIFFERN 443 FF. Höhere Zuwanderung ↳ ZIFFERN 393 FF. und eine höhere Erwerbstätigkeit z. B. von Frauen oder Älteren

↘ ZIFFERN 388 FF. können die GRV temporär entlasten. Soziale Härten sollten durch zielgenaue Härtefallregeln abgefedert werden.

520. Die **Einführung von weiteren umverteilenden Elementen innerhalb der GRV**, die von der Ratsmehrheit im Kapitel diskutiert und positiv eingeschätzt wird, ↘ ZIFFERN 430 FF. **erscheint** hingegen **nicht zielführend**. Sie ginge mit einer recht weitgehenden Aufgabe des Prinzips der Teilhabeäquivalenz einher und würde dadurch ein Risiko für die Akzeptanz eines Reformpakets darstellen. Zudem sind die Maßnahmen nicht zielgenau zur Bekämpfung von Altersarmut, da der GRV das Individual- anstatt das Haushaltsprinzip zugrunde liegt. Die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten und Selbständigen in die GRV ↘ ZIFFERN 395 FF. erscheint politisch schwer umsetzbar, weshalb zu erwarten wäre, dass eine große Anzahl von Erwerbstätigen mit hohen Einkommen nicht zur Finanzierung beitragen würden.
521. Sollten die oben angesprochenen Reformen ↘ ZIFFER 519 zu einer Zunahme der Altersarmut führen, so ist das **Steuer-Transfer-System geeignet, über die Grundsicherung im Alter Abhilfe zu schaffen**. Erleichterungen bei der Anrechnung von Rentenansprüchen könnte die Alterssicherung von Personen verbessern, die langjährig in die GRV eingezahlt haben. Angesichts der zunehmenden Armutsgefährdung ↘ ZIFFERN 294 FF. und dem zukünftig zu erwartenden Anstieg der Armutsgefährdung im Alter ↘ KASTEN 25 gilt es, die **Stigmatisierung des Transfersystems zu überwinden oder zumindest zu reduzieren**. Die Einführung weiterer wenig zielgerichteter Umverteilungsmaßnahmen abseits des Transfersystems führt zu mehr Intransparenz und Mitnahmeeffekten, die den Spielraum für Leistungen an Bedürftige verringern.

Eine Zunahme der Kosten sollte über die Anpassung der Einkommensteuer finanziert werden. Um eine **Belastung von Unternehmen durch Steuererhöhungen** zu vermeiden, wäre es angezeigt, im Zuge einer ohnehin zielführenden Reform der Unternehmensbesteuerung (Fuest, 2023) die **Besteuerung von Personengesellschaften von der Einkommensteuer zu entkoppeln**.

ANHANG

Hintergrund zur Reform der Beamtenversorgung in Österreich

522. Seit der Reform der Beamtenversorgung 2005 in Österreich zahlen Beamtinnen und Beamte in eine eigene Kasse ein, in die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB; Blank et al., 2016). Die Reform der Beamtenversorgung enthält Übergangsregelungen für bereits bestehende Beamtenverhältnisse. Der Beitragssatz für das allgemeine Rentensystem, das in Österreich als Pensionsversicherung bezeichnet wird, beträgt seit 1988 insgesamt 22,8 %, bestehend aus 12,55 % Arbeitgeberbeitrag und 10,25 % Arbeitnehmerbeitrag (Blank et al., 2016). Dieser Beitrag wird in die Pensionsversicherungsanstalt eingezahlt und finanziert die laufenden Pensionen (Renten).
523. Für die Versorgung der Ruhegenüsse (Pensionen) der Beamtinnen und Beamten gelten verschiedene Regelungen je nach Geburts- und Verbeamtungsdatum. Grundsätzlich können drei Gruppen unterschieden werden. Die erste Gruppe bilden die Beamtinnen und Beamten, die vor dem 1. Januar 1955 geboren wurden. Diese fallen vollständig unter das alte Pensionsgesetz (PG) (Buslei et al., 2023b) und erhalten unter dieser Regelung eine Lohnfortzahlung von 80 % des Letztbezuges (Gehalt + ruhegenussfähige Zulagen) (Pensionsgesetz, 1965). Die zweite Gruppe umfasst Beamtinnen und Beamte, die zwischen 1955 und 1975 geboren wurden und bereits im Jahr 2005 verbeamtet waren. Diese Gruppe hatte bereits Anwartschaften unter der alten Regelung erworben (Buslei et al., 2023b). Für sie findet eine Parallelrechnung nach altem (PG 1965) und neuem Recht (APG 2005) statt (Blank et al., 2016). Bei der Berechnung des Pensionsniveaus wird sichergestellt, dass diese Gruppe einen maximal 10 % geringeren Ruhegenuss erhält, als sie unter der alten Regelung erhalten hätte. Diese Gruppe leistet seit 2003 einen Pensionsbeitrag (Rentenbeitrag) zwischen 10,25 % und 12,40 % (BMKÖS Österreich, 2023), der in die BVAEB fließt. Der Dienstgeber entrichtet einen Beitrag von 12,55 % (Blank et al., 2016). Die dritte Gruppe enthält alle Beamtinnen und Beamten mit Geburtsdatum ab dem 1. Januar 1976. Sie fallen vollständig unter die neue Gesetzgebung des APG (Buslei et al., 2023b). Diese Gruppe leistet ebenso wie der Dienstgeber einen Beitrag von 12,55 % in die BVAEB.
524. Mit wenigen Ausnahmen leisten auch alle Pensionärinnen und Pensionäre einen Pensionssicherungsbeitrag (BMKÖS Österreich, 2022). Die Höhe des Beitrags ist vom Zeitpunkt des Pensionsantritts abhängig und beträgt zwischen 1,13 % und 3,30 % des Bruttoreuhebezugs (BMKÖS Österreich, 2023). Da dieser Beitrag einbehalten wird, entspricht dieser Pensionssicherungsbeitrag de facto einer Pensionskürzung (Buslei et al., 2023a). Lediglich Beamtinnen und Beamte, die ab 2020 in Pension gehen und nach dem 1. Dezember 1959 geboren sind, sind von diesem Pensionssicherungsbeitrag freigestellt (BMKÖS Österreich, 2023). Laut Bericht des Rechnungshofs Österreich liegt das Einsparungspotenzial durch die Reformen des Alterssicherungssystems für den Zeitraum 2010 bis 2049 bei 714 Mrd Euro (Rechnungshof Österreich, 2009).

Automatische Anpassungsmechanismen in Rentensystemen anderer OECD-Länder

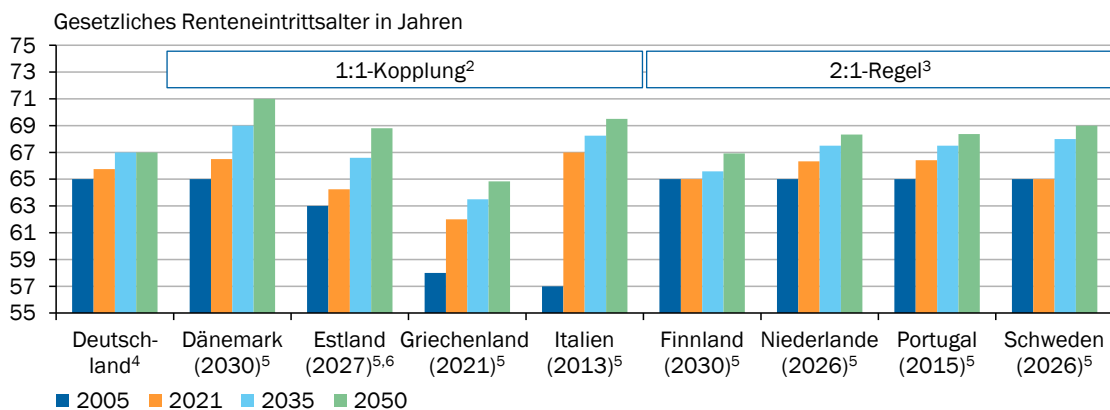
525. Mithilfe von automatischen Anpassungsmechanismen (AAM), wie sie in rund zwei Dritteln der OECD-Länder existieren, wird die Entwicklung verschiedener Stellschrauben des Rentensystems an makroökonomische, demografische oder finanzielle Kennzahlen gekoppelt (OECD, 2021). Abhängig von der Ausgestaltung kann so die finanzielle Nachhaltigkeit und die Angemessenheit des Rentensystems erhöht werden. Insbesondere sinkt dadurch die Notwendigkeit regelmäßiger diskretionärer Anpassungen, und die politökonomischen Probleme, die oft mit unbeliebten Reformen einhergehen, werden reduziert. Zudem sollte dadurch die Planbarkeit für zukünftige Rentnerinnen und Rentner steigen, da es seltener zu kurzfristigen Eingriffen in die Ausgestaltung des Rentensystems kommt. Darüber hinaus ist das Ausmaß der Anpassungen transparent, was das Vertrauen in das Rentensystem stärken dürfte. Aufbauend auf OECD (2021) werden im Folgenden Beispiele für AAM in verschiedenen OECD-Ländern vorgestellt.
526. Verschiedene OECD-Länder haben das Renteneintrittsalter an die fernere Lebenserwartung geknüpft und so trotz der prognostizierten Änderungen der Lebenserwartung die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems verbessert und gleichzeitig die Angemessenheit der jährlichen Rentenzahlungen erhöht. [ABBILDUNG 142](#) Mit Ausnahme von Dänemark (60-Jährige) ist das Renteneintrittsalter an die erwartete Lebenserwartung der 65-Jährigen gekoppelt. In Dänemark, Estland, Griechenland und Italien steigt das Renteneintrittsalter 1:1 mit der Entwicklung der Lebenserwartung (1:1-Kopplung). Dies ist gleichbedeutend mit einer Fixierung der zu erwartenden Rentenlaufzeit. In Finnland, den Niederlanden, Portugal und Schweden (Pensionsmyndigheten, 2023a) steigt mit jedem zusätzlich zu erwartenden Lebensjahr die Rentenbezugszeit um vier Monate, während die gesetzlich vorgeschriebene Arbeitszeit um acht Monate steigt (2:1-Regel). [ZIFFER 406](#) Dadurch bleibt das Verhältnis der Lebensarbeitszeit und der Rentenbezugszeit zwischen den Kohorten ungefähr konstant. Während in Estland, Finnland, Griechenland, Portugal und Schweden das Renteneintrittsalter symmetrisch auf eine Veränderung der ferneren Lebenserwartung reagiert, erlauben die Systeme in Dänemark, Italien und den Niederlanden keinen Rückgang des Renteneintrittsalters. In diesem Fall findet aber keine weitere Anpassung des Renteneintrittsalters statt, solange die Lebenserwartung nicht wieder das bisherige Höchstniveau erreicht hat. Das steigende gesetzliche Renteneintrittsalter erhöht den Anreiz zur Erwerbspartizipation im Alter, was den in vielen Ländern zu beobachtenden Anstieg des durchschnittlichen Alters bei Renteneintritt teilweise erklärt. Diese Tendenz wird durch andere Entwicklungen verstärkt, wie etwa das zunehmend höhere durchschnittliche Bildungsniveau (Geppert et al., 2019; Bodnár und Nerlich, 2022).
527. Neben dem Renteneintrittsalter sind in einigen Ländern die Rentenansprüche ebenfalls durch AAM geregelt. Insbesondere in fiktiv beitragsdefinierten (notional defined contributions, NDC) Rentensystemen, wie etwa in Griechenland, Italien und Schweden, hängen die Rentenzahlungen von der Lebenserwartung ab. Zudem sind in Finnland die Rentenansprüche der neuen Rentenbeziehenden und in Portugal die Rentenansprüche von Frühverrenteten an die fernere Lebenserwartung geknüpft. In anderen Ländern sind die Ansprüche direkt oder indirekt an die Veränderung der Anzahl der Erwerbstätigen gekoppelt. Während in

Estland und Litauen die Summe der Rentenbeiträge bzw. die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme als Indikator verwendet wird, hängen die Rentenansprüche in Griechenland und Portugal teilweise von der Veränderungsrate des BIP ab. In Japan fließt die Veränderung der Anzahl an Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern in die Berechnung der Rentenansprüche mit ein.

528. Die Rentenansprüche sind zudem in den meisten OECD-Ländern an die Entwicklung des Preisniveaus, der durchschnittlichen Löhne oder einer Mischform aus beidem gekoppelt. Eine ausschließliche und direkte Lohnindexierung der Rentenansprüche findet nur in vier Ländern statt, während sie in elf Ländern ausschließlich inflationsindexiert sind. Zwischen den Jahren 2000 und 2020 haben elf Länder den automatischen Anstieg der Ansprüche durch eine Erhöhung des Anteils der Inflationsindexierung oder durch die Einführung von anderen AAM abgeschwächt.
529. Um nicht nur die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems sicherzustellen, sondern auch die Einnahmen und Ausgaben des Rentensystems in der kurzen oder in der langen Frist zu stabilisieren, haben verschiedene Länder zusätzlich zu den AAM noch automatische Ausgleichsmechanismen. So werden in Deutschland (Nachhaltigkeitsfaktor), Finnland, Kanada, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und den USA die Beiträge und/oder die Rentenansprüche um eine realisierte oder prognostizierte Unterdeckung im Rentensystem korrigiert.

▾ ABBILDUNG 142

Zu erwartende Entwicklung des gesetzlich vorgeschriebenen Renteneintrittsalters in OECD-Mitgliedstaaten, in denen das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt ist¹



1 – Mit Ausnahme von Schweden Angaben der OECD (2021) für Personen, die zwischen den Jahren 2005 und 2050 das Renteneintrittsalter erreichen. Das gesetzlich vorgeschriebene Renteneintrittsalter ist definiert als das Alter, ab dem eine Person, die mit 22 Jahren eine Beschäftigung aufnahm und seitdem durchgehend versichert war, eine abschlagsfreie Rente erhält. Details siehe OECD (2021, S. 130). Angaben für Schweden stammen von der schwedischen Rentenbehörde Pensionsmyndigheten. 2 – In Dänemark, Estland, Griechenland und Italien steigt das gesetzlich vorgeschriebene Renteneintrittsalter für jedes zusätzliche Jahr Lebenserwartung ebenfalls um ein Jahr. 3 – In Finnland, den Niederlanden, Portugal und Schweden steigt das gesetzlich vorgeschriebene Renteneintrittsalter um 8 Monate für jedes zusätzliche Jahr Lebenserwartung. 4 – Im Jahr 2021 konnten Personen bis September mit 65 Jahren und 9 Monaten abschlagsfrei in Rente gehen (in der Abbildung gezeigter Wert), danach erst mit 65 Jahren und 10 Monaten. 5 – Jahreszahl gibt an, ab wann bzw. seit wann die Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung gilt. Die dargestellte Entwicklung schließt zudem diskretionäre Anpassungen des Renteneintrittsalters ein, die vor der Kopplung an die Lebenserwartung beschlossen wurden. Details siehe OECD (2021, S. 94). 6 – Estland im Jahr 2005 nur für Männer.

Quellen: OECD (2021), Pensionsmyndigheten (2023b)

© Sachverständigenrat | 23-181-02

Daten zur Abbildung

LITERATUR

- Aaron, H. (1966), The social insurance paradox, *Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique* 32 (3), 371–374.
- Acemoglu, D., N.S. Mühlbach und A.J. Scott (2022), The rise of age-friendly jobs, *Journal of the Economics of Ageing* 23, 100416.
- Alesina, A. und R. Perotti (1997), The welfare state and competitiveness, *American Economic Review* 87 (5), 921–939.
- Bach, L., L.E. Calvet und P. Sodini (2020), Rich pickings? Risk, return, and skill in household wealth, *American Economic Review* 110 (9), 2703–2747.
- Bäcker, G. (2018), Wann und Wie in den Ruhestand? Altersübergänge im Umbruch, *Sozialer Fortschritt* 67 (11–12), 997–1015.
- Bayraktar-Sağlam, B. und S. Sayek Böke (2017), Labor costs and foreign direct investment: A panel VAR approach, *Economies* 5 (4), 36.
- BdV (2019), Das Kopfkissen – die bessere Riester-Rente? Die wahre Rendite der versicherungsförmigen Riester-Rente, Bund der Versicherten, Hamburg.
- Behringer, J., A. Truger und T. van Treeck (2020), Das deutsche Modell: Wie kann der Leistungsbilanzüberschuss abgebaut werden?, *Wirtschaftsdienst* 100 (10), 753–757.
- Bellés-Obrero, C., S. Jimenez-Martin und H. Ye (2023), The effect of removing early retirement on mortality, IZA Discussion Paper 15577, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Benhabib, J. und A. Bisin (2018), Skewed wealth distributions: Theory and empirics, *Journal of Economic Literature* 56 (4), 1261–1291.
- Beznoska, M. (2022), Die Altersverteilung von Steuern, Abgaben und staatlichen Leistungen: Methodik und Analyse – Dokumentation zum Online-Tool, IW-Report 7, Institut der deutschen Wirtschaft, Berlin.
- Bibow, J. (2001), The loanable funds fallacy: Exercises in the analysis of disequilibrium, *Cambridge Journal of Economics* 25 (5), 591–616.
- Bickenbach, C. (2021), Art. 33 Randnotizen 104–113, in: von Münch, I. und P. Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar: GG, Bd. 1, 7. neubearbeitete Auflage*, C.H. Beck, München.
- Bittschi, B. und B.U. Wigger (2019), On the political feasibility of increasing the legal retirement age, CE-Sifo Working Paper 7492, CESifo Network, München.
- Blank, F., C. Logeay, E. Türk, J. Wöss und R. Zwiener (2016), Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, *WSI Report* 27, 1/2016, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- BMAS (2022a), Fragen und Antworten zum Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz, <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Gesetzliche-Rentenversicherung/Fragen-und-Antworten-Rentenanpassungsgesetz/faq-rentenanpassungsgesetz.html>, abgerufen am 24.8.2023.
- BMAS (2022b), Rentenversicherungsbericht 2022, Bericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- BMAS (2021), Alterssicherung der Erwerbstätigen (Stand 2021), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- BMF (2023a), Haushaltsrechnungen des Bundes 2022, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2023b), Das Generationenkapital: für Gerechtigkeit und solide Staatsfinanzen, *BMF-Monatsbericht* Januar 2023, 8–10.
- BMF (2022a), Bundeshaushaltsplan 2023: Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2022b), Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung, https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2022-01-03-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2020.html, abgerufen am 5.4.2023.

- BMF Österreich** (2021), Gutachten der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2020 bis 2070, Beschluss durch die Alterssicherungskommission am 30.11.2021, Bundesministerium für Finanzen, Wien.
- BMI** (2020), Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bericht für die 19. Legislaturperiode, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin.
- BMKÖS Österreich** (2023), Monitoring der Pensionen der Beamtinnen und Beamten im Bundesdienst 2023, Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport, Wien.
- BMKÖS Österreich** (2022), Das Personal des Bundes 2022: Daten und Fakten, Personalbericht, Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport, Wien.
- Bodnár, K.** und C. Nerlich (2022), Drivers of rising labour force participation – the role of pension reforms, ECB Economic Bulletin 5/2020, 100–123.
- Böheim, R.** und M. Topf (2020), Unearned income and labor supply: Evidence from survivor pensions in Austria, IZA Discussion Paper 13994, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Börsch-Supan, A.** (2007), Über selbststabilisierende Rentensysteme, MEA Arbeitspapier 133–07, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Mannheim.
- Börsch-Supan, A., M. Coppola** und J. Rausch (2015), Die „Rente mit 63“: Wer sind die Begünstigten?: Was sind die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 16 (3), 264–288.
- Börsch-Supan, A.** und N. Goll (2021), Ziele verfehlt: eine Analyse der neuen Grundrente, ifo Schnelldienst 74 (6), 34–39.
- Börsch-Supan, A., A. Ludwig, F. Heiss** und J. Winter (2003), Pension reform, capital markets and the rate of return, German Economic Review 4 (2), 151–181.
- Börsch-Supan, A., M. Roth** und G.G. Wagner (2017), Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, Forschungsbericht 494, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Börsch-Supan, A.H.** und J. Rausch (2020), Lassen sich Haltelinien, finanzielle Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit miteinander verbinden?, MEA Discussion Paper 03–2020, Munich Center for the Economics of Aging, München.
- Breunig, C., F. Breyer, M. Kapteina, G. Schwerdt** und M.-B. Sterba (2022), Between Beveridge and Bismarck: Preferences for redistribution through public pensions, Konferenzpapier, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2022: Big Data in Economics, Basel, 14. September.
- Breyer, F.** und S. Hupfeld (2009), Fairness of public pensions and old-age poverty, FinanzArchiv / Public Finance Analysis 65 (3), 358–380.
- Brosius-Gersdorf, F.** (2015), Art. 33 Randnotizen 152–159, in: Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Brussig, M.** und A. Jansen (2019), Beschäftigungskontinuität und -diskontinuität bei älteren Dachdeckern, Altersübergangs-Report 2019–01, Universität Duisburg-Essen, Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg und Essen.
- Brussig, M.** und S.E. Schulz (2019), Soziale Unterschiede im Mortalitätsrisiko: Das frühere Arbeitsleben beeinflusst die fernere Lebenserwartung, IAQ-Report 6/2019, Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg.
- Bucher-Koenen, T.** (2011), Financial literacy, private pensions, and other private old age provision in Germany, MEA Discussion Paper 250–2011, Munich Center for the Economics of Aging, München.
- Bucher-Koenen, T., J. Riedler** und M. Weber (2019), Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds, ZEW Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bundesrechnungshof** (2022), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung und Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, Gz.: IX 2 - 0000769, Potsdam.
- Buslei, H., J. Geyer** und P. Haan (2023a), Zur Entwicklung der Altersarmut bei Änderungen der Rentenanpassungsregeln und weiterer Reformen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2023, Wiesbaden.

- Buslei, H., J. Geyer und P. Haan (2020), Individuelle Nettoerrenditen aus der gesetzlichen und betrieblichen Altersversorgung, *Soziale Sicherheit* 69 (12), 424–426.
- Buslei, H., J. Geyer, P. Haan und T. Url (2023b), „Vorbild“ Österreich? Welche Unterschiede bestehen in den Rentenleistungen im Vergleich zu Deutschland und wie lassen sie sich erklären?, *FNA-Journal* 1/2023, DIW-Gutachten, Endbericht, Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund, Berlin.
- Campbell, J.Y., T. Ramadorai und B. Ranish (2019), Do the rich get richer in the stock market? Evidence from India, *American Economic Review: Insights* 1 (2), 225–240.
- Celidoni, M. und V. Rebba (2017), Healthier lifestyles after retirement in Europe? Evidence from SHARE, *European Journal of Health Economics* 18 (7), 805–830.
- Chetty, R. et al. (2016), The association between income and life expectancy in the United States, 2001–2014, *JAMA* 315 (16), 1750–1766.
- Davis, E.P. und C. Li (2003), Demographics and financial asset prices in the major industrial economies, *Economics and Finance Discussion Paper* 03–07, Economics and Finance Section, School of Social Sciences, Brunel University, London.
- Deutsche Bundesbank (2022a), Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, Monatsbericht Juni 2022, 49–62.
- Deutsche Bundesbank (2022b), Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland – Ergebnisse und Anwendungen, Monatsbericht Juli 2022, 15–40.
- Deutsche Bundesbank (2019), Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht Oktober 2019, 55–82.
- Deutsche Bundesbank (2016), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht August 2016, 60–78.
- Deutsche Bundesbank (2008), Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht April 2008, 51–75.
- Deutscher Bundestag (2023), Sachstand: Grenzen der Zulässigkeit eines degressiven Rentenmodells, WD 6-3000-001/23, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2018), Sachstand: Fortschreibung der Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung, WD 6-3000-094/18, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2016), Sachstand: Nicht beitragsgedeckte Leistungen aus der Rentenversicherung, WD 6-3000-118/16, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003), Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Drucksache 15/2149, Berlin, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 9. Dezember.
- Deutscher Bundestag (2001), Entwurf eines Versorgungsänderungsgesetzes 2001, Drucksache 14/7064, Berlin, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 9. Oktober.
- Dolls, M. und C. Krolage (2023), 'Earned, not given'? The effect of lowering the full retirement age on retirement decisions, *Journal of Public Economics* 223, 104909.
- DRV Bund (2023a), Die richtige Altersrente für Sie, *Rente* 200, 18. Auflage (7/2023), Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund (2023b), Rentenversicherung in Zahlen 2023, Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Berlin.
- DRV Bund (2023c), Erwerbsminderungsrenten im Zeitablauf 2023, Flyer, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund (2023d), Erwerbsminderungsrente: Das Netz für alle Fälle, *Rente* 201, 18. Auflage (7/2023), Deutsche Rentenversicherung, Berlin.
- DRV Bund (2023e), Befreiung von der Rentenversicherungspflicht auf Antrag, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Arbeitgeber-und-Steuerberater/summa-summarum/Lexikon/B/befreiung_von_der_rentenversicherungspflicht_auf_antrag.html, abgerufen am 19.10.2023.
- DRV Bund (2023f), Bundesmittel und Bundeszuschüsse: Staat erstattet Kosten für nicht beitragsgedeckte Leistungen, Pressemeldung, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin, 8. September.
- DRV Bund (2023g), Hinterbliebenenrente: Hilfe in schweren Zeiten, *Rente* 202, 18. Auflage, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

- DRV Bund (2023h), Rentensplitting – partnerschaftlich teilen, Rente 209, 18. Auflage, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund (2022a), Die Geschichte der Deutschen Rentenversicherung, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Historie/historie_detailseite.html, abgerufen am 24.8.2023.
- DRV Bund (2022b), Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2022, DRV-Schriften 22, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund (2022c), Aktuelle Daten 2023, Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV Bund (2021), Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- Europäische Kommission (2021), 2021 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Brüssel.
- Fagereng, A., L. Guiso, D. Malacrino und L. Pistaferri (2020), Heterogeneity and persistence in returns to wealth, *Econometrica* 88 (1), 115–170.
- Fall, F. (2019), Sustainability and adequacy of pension systems across the OECD: Shocks, robustness and policies, in: da Costa Cabral, N. und N. Cunha Rodrigues (Hrsg.), *The Future of Pension Plans in the EU Internal Market: Coping with Trade-Offs Between Social Rights and Capital Markets*, Financial and Monetary Policy Studies 48, Springer International Publishing, Cham, 87–108.
- Favero, C., F. Giavazzi und J. Perego (2011), Country heterogeneity and the international evidence on the effects of fiscal policy, *IMF Economic Review* 59 (4), 652–682.
- Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann (2011), Should pensions be progressive? Yes, at least in Germany!, CESifo Working Paper 3636, CESifo Network, München.
- Fichte, D. (2011), Versicherungsfremde Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, KBI Schrift 107, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Berlin.
- Fitzenberger, B., C. Hutter, D. Söhnlein und E. Weber (2023), Der starke Anstieg der Erwerbstätigkeit von Älteren ist ganz überwiegend dem Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geschuldet, IAB-Forum, Serie „Arbeitskräftesicherung“ 2. Mai 2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- French, E., A.S. Lindner, C. O’Dea und T.A. Zawisza (2022), Labor supply and the pension-contribution link, NBER Working Paper 30184, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Frey, W., K. Scheiwe und M. Wersig (2014), 100 Jahre Witwen- und Witwerrenten – (K)Ein Auslaufmodell?, Projektbericht, gefördert durch das Forschungsnetzwerk Alterssicherung und Deutsche Rentenversicherung Bund, Institut für Sozial- und Organisationspädagogik der Stiftung Universität Hildesheim.
- Fuest, C. (2023), Gastbeitrag: Warum die Ampel eine große Steuerreform nicht vertrödeln darf, Wirtschaftswoche, 10. März.
- Fuest, C., C. Hainz, V. Meier und M. Werding (2019), Staatsfonds für eine effiziente Altersvorsorge: Welche innovativen Lösungen sind möglich?, *ifo Schnelldienst* 72 (14), 3–24.
- von Gaudecker, H.-M. und R.D. Scholz (2007), Differential mortality by lifetime earnings in Germany, *Demographic Research* 17 (4), 83–108.
- Gehrke, A. und G. Bruno-Latocha (2013), Die Verbeamtungspraxis der Bundesländer bei Lehrkräften, *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 61 (3), 306–316.
- Gelber, A.M., A. Isen und J. Song (2016), The effect of pension income on elderly earnings: Evidence from social security and full population data, Working Paper.
- Geppert, C., Y. Guillemette, H. Morgavi und D. Turner (2019), Labour supply of older people in advanced economies: the impact of changes to statutory retirement ages, OECD Economics Department Working Paper 1554, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Ginther, D.K. und M. Sundström (2010), Does marriage lead to specialization? An evaluation of Swedish trends in adult earnings before and after marriage, SOFI Working Paper 1/2010, Swedish Institute for Social Research, Stockholm.

- Giupponi, G. (2019), When income effects are large: Labor supply responses and the value of welfare transfers, CEP Discussion Paper 1651, Centre for Economic Performance – London School of Economics and Political Science.
- Gorry, A., D. Gorry und S.N. Slavov (2018), Does retirement improve health and life satisfaction?, *Health economics* 27 (12), 2067–2086.
- Groneck, M. und J. Wallenius (2021), It sucks to be single! Marital status and redistribution of social security, *Economic Journal* 131 (633), 327–371.
- Grossmann, V., J. Schünemann und H. Strulik (2021), Fair pension policies with occupation-specific aging, CESifo Working Paper 9180, CESifo Network, München.
- Guenzel, M., U. Malmendier und D. Sosyura (2023), Longevity and occupational choice, mimeo.
- Haan, P. et al. (2017), Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politikszenerien, Erstellt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen (2020), The rising longevity gap by lifetime earnings – Distributional implications for the pension system, *Journal of the Economics of Ageing* 17, 100199.
- Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen (2019), Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, *DIW Wochenbericht* 86 (23), 391–399.
- Haan, P. und M. Schaller (2021), Heterogene Lebenserwartung, Forschungsprojekt im Auftrag des Sozialverbands VdK Deutschland, Politikberatung kompakt 171, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Hellwagner, T., D. Söhnlein und E. Weber (2023), Modeling migration dynamics in stochastic labor supply forecasting, IAB-Discussion Paper 5/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Hildebrand, J., J. Olk, A. Rezmer und F. Specht (2023), Bundesregierung will Aktienrente immens vergrößern: 200 Milliarden Euro bis 2035, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/altersvorsorge-bundesregierung-will-aktienrente-immens-vergroessern-200-milliarden-euro-bis-2035/29300134.html>, abgerufen am 6.8.2023.
- Holtemöller, O. und G. Zeddies (2021), Projektion der Ausgaben für die Beamtenversorgung in Deutschland bis zum Jahr 2080, *Wirtschaft im Wandel* 27 (2), 30–34.
- IfD Allensbach (2023), Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft und Verständnis ihrer Prinzipien, Studie, Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbach am Bodensee.
- IfM (2023a), Freie Berufe, Institut für Mittelstandsforschung, <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/selbststaendige-freie-berufe/freie-berufe>, abgerufen am 26.10.2023.
- IfM (2023b), Selbstständige, Institut für Mittelstandsforschung, <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/selbststaendige-freie-berufe/selbststaendige>, abgerufen am 26.10.2023.
- infas (2020), Verbreitung der Altersvorsorge 2019 (AV 2019) – Abschlussbericht, Forschungsbericht 565, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Bonn und Berlin.
- Inslar, M. (2014), The health consequences of retirement, *Journal of Human Resources* 49 (1), 195–233.
- IVFP (2022), Riestern lohnt sich noch!, Institut für Vorsorge und Finanzplanung, <https://ivfp.de/riesterrendite/>, abgerufen am 12.4.2023.
- IWF (2023), External sector report 2023: External rebalancing in turbulent times, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Janda, C., U. Fachinger und H. Künemund (2016), Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1990, Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik, Bd. 10, LIT Verlag, Münster.
- Kay, R. und P. Kranzusch (2021), Gewerbliche Existenzgründungen und Unternehmensaufgaben in 2020, IfM-Hintergrundpapier, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.
- Kindermann, F. und V. Püschel (2023a), Progressive pensions as an incentive for labor force participation, CEPR Discussion Paper DP16380, aktualisierte Version vom August 2023, Centre for Economic Policy Research, London.

- Kindermann, F.** und V. Püschel (2023b), Annual vs. lifetime earnings redistribution: Does it matter?, mimeo.
- Kohlstruck, T.** (2023), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik.
- Kucsko-Stadlmayer, G.** (2010), Das Disziplinarrecht der Beamten, Springer-Handbuch, 4. aktualisierte Auflage, Springer, Wien.
- Kulawik, J., F. Rösel** und M. Thum (2017), Spare in der Zeit, so hast du... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder, ifo Dresden berichtet 24 (4), 3–9.
- KVG** (2020), Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, Kommission Verlässlicher Generationenvertrag – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Lampert, T., J. Hoebel** und L.E. Kroll (2019), Social differences in mortality and life expectancy in Germany. Current situation and trends, Journal of Health Monitoring 4 (1), 3–13.
- Leinert, J., S. Schiel** und S. Südhof (2020), Verbreitung der Altersvorsorge 2019, Forschungsbericht 565, ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn.
- Lembcke, F.K., L. Nöh** und M. Schwarz (2021), Anreizwirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems auf das Erwerbsangebot von Zweitverdienenden, Arbeitspapier 06/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Lusardi, A.** und O.S. Mitchell (2007), Financial literacy and retirement preparedness: Evidence and implications for financial education, Business Economics 42 (1), 35–44.
- Luttmer, E.F.P.** und A.A. Samwick (2018), The welfare cost of perceived policy uncertainty: Evidence from social security, American Economic Review 108 (2), 275–307.
- Luy, M., C. Wegner-Siegmundt, A. Wiedemann** und J. Spijker (2015), Life expectancy by education, income and occupation in Germany: estimations using the longitudinal survival method, Comparative Population Studies 40 (4), 399–436.
- Mackenroth, G.** (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Albrecht, G. (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West: Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik in Berlin 1952, Schriften des Vereins für Socialpolitik (SVS), Bd. 4, Duncker & Humblot, Berlin, 39–76.
- Manoli, D.** und A. Weber (2016), Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions, American Economic Journal: Economic Policy 8 (4), 160–182.
- Marekwica, M., R. Maurer** und S.P. Sebastian (2011), Asset meltdown – Fact or fiction?, Journal of Real Estate Portfolio Management 17 (1), 27–38.
- Mika, T.** (2013), Risiken für eine Erwerbsminderung bei unterschiedlichen Berufsgruppen, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 56 (3), 391–398.
- Mika, T.** und J. Söhn (2017), Kapitel 16: Wie das Rentensystem Erwerbsbiografien würdigt, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland: Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, 1–44.
- zur Nieden, F.** und A. Altis (2017), Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten, WISTA – Wirtschaft und Statistik 2/2017, 113–123.
- Nishiyama, S.** (2019), The joint labor supply decision of married couples and the U.S. social security pension system, Review of Economic Dynamics 31, 277–304.
- OECD** (2023), Self-employment rate, <http://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>, abgerufen am 26.10.2023.
- OECD** (2021), Pensions at a glance 2021: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Parlament Österreich** (2004), Allgemeines Pensionsgesetz; Pensionsharmonisierungsgesetz (653 der Beilagen XXII. GP - Regierungsvorlage - Materialien).
- Pensionsgesetz** (1965), Bundesgesetz vom 18. November 1965 über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (Pensionsgesetz 1965 – PG. 1965), BGBl. Nr. 340/1965, Wien, 18. November.

- [Pensionsmyndigheten](https://www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/planera-din-pension/hojd-pensionsalder) (2023a), Riktåldern styr när du kan ta ut allmän pension, <https://www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/planera-din-pension/hojd-pensionsalder>, abgerufen am 23.10.2023.
- [Pensionsmyndigheten](https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/ekonomiskt-stod/ankepension) (2023b), Änkepension, <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/ekonomiskt-stod/ankepension>, abgerufen am 19.9.2023.
- Pettinicchi, Y. und A. Börsch-Supan (2019), Retirement income adequacy of traditionally employed and self-employed workers: Analyses with SHARE data, MEA Discussion Paper 02–2019, Munich Center for the Economics of Aging, München.
- Platter, J. (2019), Pensionsfonds für die Lastentragung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen und Beamte in Bund und Ländern – eine Übersicht, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 88 (1), 79–100.
- Ragnitz, J. (2020), Der Koalitionskompromiss zur Grundrente: Gut gemeint, schlecht gemacht, ifo Schnelldienst 73 (3), 48–52.
- Rechnungshof Österreich (2022), Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2021, Zahlenteil: UG 23 Pensionen – Beamtinnen und Beamte, Wien.
- Rechnungshof Österreich (2009), Bericht des Rechnungshofes: Reformen der Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder, Reihe Bund 2009/10, III-88 der Beilagen XXIV, Wien.
- Reck, D. und A. Seibold (2022), The welfare economics of reference dependence, CESifo Working Paper 9999, CESifo Network, München.
- Richter, W.F. und M. Werding (2020), Unterschiedliche Lebenserwartungen und Rentenanpassung: Ein Beitrag zur Lösung eines vernachlässigten Verteilungskonflikts, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 21 (4), 389–402.
- RKI (2015), Gesundheit in Deutschland 2015, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Gemeinsam getragen von RKI und vom Statistischen Bundesamt, Robert Koch-Institut, Berlin.
- Saez, E. (2002), Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses, Quarterly Journal of Economics 117 (3), 1039–1073.
- Sánchez-Marcos, V. und C. Bethencourt (2018), The effect of public pensions on women’s labor market participation over a full life cycle, Quantitative Economics 9 (2), 707–733.
- Sauré, P.U., A. Seibold, E. Smorodenkova und H. Zoabi (2023), Occupations shape retirement across countries, CESifo Working Paper 10365, CESifo Network, München.
- Schich, S. (2009), Revisiting the asset-meltdown hypothesis, OECD Journal: Financial Market Trends 2008/2, 1–14.
- Schmähl, W. (2007), Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, in: Becker, U., F.-X. Kaufmann, B. von Maydell, W. Schmähel und H.F. Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 291–424.
- Schüler, R.M. (2022), „Rente mit 63“: Wer geht abschlagsfrei vorzeitig in den Ruhestand?, IW-Kurzbericht 98/2022, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Seibold, A. (2021), Reference points for retirement behavior: Evidence from German pension discontinuities, American Economic Review 111 (4), 1126–1165.
- Sinn, H.-W. (2000), Why a funded pension system is useful and why it is not useful, International Tax and Public Finance 7 (4/5), 389–410.
- Sinn, H.-W. und S. Übelmesser (2003), Pensions and the path to gerontocracy in Germany, European Journal of Political Economy 19 (1), 153–158.
- Social Security Administration (2023), Primary insurance amount, <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/pia-formula.html>, abgerufen am 18.10.2023.
- Sozialbeirat (2019), Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019, Sozialbeirat der Bundesregierung, Berlin.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Bundesregierung, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2023a), 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleit-heft.html>, abgerufen am 3.8.2023.

- [Statistisches Bundesamt](https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/erwerbstaetigkeit.html) (2023b), Erwerbstätigkeit älterer Menschen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/erwerbstaetigkeit.html>, abgerufen am 24.7.2023.
- [Statistisches Bundesamt](https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/textbaustein-taser-blau-bevoelkerungszahl.html) (2023c), Demografische Aspekte, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/textbaustein-taser-blau-bevoelkerungszahl.html>, abgerufen am 27.9.2023.
- [Statistisches Bundesamt](https://www.destatis.de/DE/Pressemitteilungen/200/2023/Wiesbaden,23.Mai.html) (2023d), Gehaltsvergleich 2022: Neben dem Beruf ist der Bildungsabschluss entscheidend, Pressemitteilung 200/2023, Wiesbaden, 23. Mai.
- [Statistisches Bundesamt](https://www.destatis.de/DE/Pressemitteilungen/249/2023/Wiesbaden,27.Juni.html) (2023e), Nettozuwanderung von knapp 1,5 Millionen Personen im Jahr 2022, Pressemitteilung 249/2023, Wiesbaden, 27. Juni.
- VDR (2004), Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, Deutsche Rentenversicherung Heft 10 – Oktober 2004, Verband deutscher Rentenversicherungsträger, 569–585.
- von Weizsäcker, J. und M. Werding (2002), Demographiefest: Rentenfinanzen und Lebenserwartung, ifo Schnelldienst 55 (11), 42–45.
- Wenau, G., P. Grigoriev und V. Shkolnikov (2019), Socioeconomic disparities in life expectancy gains among retired German men, 1997–2016, *Journal of Epidemiology and Community Health* 73 (7), 605–611.
- Werding, M. (2023), Alterungsschub und Rentenreform: Simulationen für GRV und Beamtenversorgung, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.
- Werding, M. (2016), Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 05/2016, Wiesbaden.
- Werding, M. (2008), Survivor benefits and the gender-related tax differential in public pension schemes: observations from Germany, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 228 (1), 110–134.
- Werding, M. (2007), Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung, ifo Schnelldienst 60 (16), 19–32.
- Werding, M. und B. Läßle (2022), Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien, Studie im Auftrag des Bundesrechnungshofs, FiFo-Bericht 31, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Werding, M. und B. Läßle (2019), Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess?, Kurzstudie, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Werding, M. und F.K. Lembcke (2023), Erwerbsmigration nach Deutschland: Chancen durch gesteuerte Zuwanderung, ifo Schnelldienst 76 (05), 42–46.
- Werding, M., C. Schaffranka, L. Nöh und F.K. Lembcke (2023), Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen, Arbeitspapier 02/2023, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Gutachten 02/2020, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Xavier, I. (2021), Wealth inequality in the US: The role of heterogeneous returns, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.

6

ZEITGEMÄSSE DATENINFRASTRUKTUR FÜR FUNDIERTERE ENTSCHEIDUNGEN

- I. Motivation: Bessere Daten für bessere Entscheidungen**
- II. Ausgangslage: Verbesserungsbedarf bei Datenerhebung, -verknüpfung und -zugang**
 - 1. Lückenhafte Erhebung von Daten
 - 2. Zeitverzug bei der Datenbereitstellung
 - 3. Verfügbarkeit existierender Daten eingeschränkt
 - 4. Datenverknüpfung bestenfalls auf Einzelfallbasis
 - 5. Datenzugang nicht benutzerfreundlich
- III. Handlungsoptionen: Eine Dateninfrastruktur für das 21. Jahrhundert**
 - 1. Rahmenbedingungen des Statistischen Verbunds verbessern
 - 2. Datenlücken schließen
 - 3. Geringerer Zeitverzug und höhere Anpassungsfähigkeit
 - 4. Verfügbarkeit bereits erhobener Daten verbessern
 - 5. Bessere Verknüpfbarkeit über verschiedene Datenanbieter hinweg
 - 6. Einfacher und benutzerfreundlicher Datenzugang

Anhang

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die deutsche Forschungsdateninfrastruktur ist im internationalen Vergleich rückständig. Daten fehlen, Datenverknüpfungen sind kaum möglich, und der Zugang ist wenig benutzerfreundlich.
- Die Statistikgesetzgebung sollte regeln, welche Informationsbedarfe die amtliche Statistik erfüllen soll, und ihr Freiheit bei den konkreten Erhebungen lassen, um sie flexibler und reaktionsschneller zu machen. Die Ressourcen der amtlichen Statistik müssen erweitert werden.
- Ein Forschungsdatengesetz sollte zügig auf den Weg gebracht werden. Der Forschung sollte darin ein hohes Gewicht in der Güterabwägung zum Datenschutz eingeräumt werden.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Datenbasierte Analysen sind essenziell für fundierte Entscheidungen in der Politik und öffentlichen Verwaltung. Evidenzbasierte empirische Forschung und Politikberatung sind auf zuverlässige Daten angewiesen, um Politik, öffentliche Verwaltung und Öffentlichkeit über Wirkungszusammenhänge aufzuklären, die Folgen geplanter Maßnahmen abzuschätzen sowie die Effektivität und Effizienz implementierter Maßnahmen zu evaluieren. Dafür ist eine umfangreiche, einfach zugängliche Dateninfrastruktur erforderlich. Sie muss anpassungsfähig sein, um kurzfristig auf neu entstehende Informationsbedarfe zu reagieren. Investitionen, die die amtliche Statistik dazu ertüchtigen, eine solche Dateninfrastruktur bereitzustellen, sind Investitionen in besser fundierte, zielgenauere und kosteneffizientere Politikentscheidungen.

Die Dateninfrastruktur in Deutschland ist im internationalen Vergleich rückständig. Es bestehen Defizite im Umfang der verfügbaren Daten sowie deren zeitnahe Verfügbarkeit. Manche Daten werden gar nicht erhoben. Zudem sind bestehende **administrative Daten** aus der Verwaltung für die Wissenschaft und Politikberatung **nicht zugänglich**. Gleichzeitig können **existierende Daten** verschiedener Datenproduzenten nur in **sehr eingeschränkter Form** zu neuen Datenprodukten **verknüpft werden**, die neue Einsichten ermöglichen. Selbst in den Fällen, wo Daten prinzipiell für die Forschung verfügbar sind, ist der **Zugang** zu ihnen in Deutschland, insbesondere im Bereich der amtlichen Statistik, wenig benutzerfreundlich und **technisch veraltet**.

Um die Forschungsdateninfrastruktur zu verbessern, sind in allen genannten Handlungsbereichen dringend Fortschritte zu erzielen. In einem ersten Schritt sollte das Bundesstatistikgesetz als gesetzliche Grundlage des Verbunds aus Statistischem Bundesamt und den Statistischen Landesämtern (Statistischer Verbund) mit dem Ziel einer **echten Outputorientierung der Statistikgesetzgebung** weiterentwickelt werden. Dazu sollte der Gesetzgeber in Zukunft festlegen, welche Informationsbedarfe bestehen und welche Dienstleistungen der Statistische Verbund erbringen soll. Er sollte ihm jedoch gesetzlich die Freiheit lassen, die dafür notwendigen Erhebungen selbst zu definieren. Darüber hinaus sollten zusätzliche Daten beispielsweise in den Bereichen Bildung und Vermögen erhoben sowie eine hochfrequente Haushaltsbefragung etabliert werden.

Eine **umfangreichere Nutzung administrativer Prozessdaten** könnte das Angebot der amtlichen Statistik kostengünstig erweitern. Ferner sollte ein **Forschungsdatengesetz den Datenzugang verbessern, die Verknüpfungsmöglichkeiten** zwischen Daten verschiedener öffentlicher Datenproduzenten für die Forschung **ausweiten** und der **Forschung bei der Güterabwägung zum Datenschutz ein hohes Gewicht einräumen**. Um den Zugang zu Daten benutzerfreundlicher zu gestalten, sollte der Fernzugriff auf Daten als Standardzugangsweg für Forschungsdaten etabliert werden und das öffentlich zugängliche Datenangebot des Statistischen Verbunds auf den neuesten technischen Stand gebracht werden.

I. MOTIVATION: BESSERE DATEN FÜR BESSERE ENTSCHEIDUNGEN

530. **Datenbasierte Analysen sind eine unverzichtbare Grundlage für gute Entscheidungen in Politik und öffentlicher Verwaltung.** Ohne eine verlässliche Datenbasis ist eine evidenzbasierte Ausgestaltung von Politikmaßnahmen und Rahmenbedingungen nicht möglich. Fehlt eine solche Basis, kann dies dazu führen, dass Maßnahmen beschlossen werden, die die beabsichtigten Ziele gar nicht (ineffektive Maßnahmen) oder nur unter zu hohen Kosten (ineffiziente Maßnahmen) erreichen oder die mit unbeabsichtigten Nebenwirkungen einhergehen.

Daten sind nicht nur **ex ante als Grundlage für eine evidenzbasierte Ausgestaltung** von Politikmaßnahmen notwendig, sondern auch **ex post für die evidenzbasierte Evaluation**. Evaluationsergebnisse können dazu genutzt werden, Maßnahmen sowohl nachzubessern als auch künftig zielgenauer und kosteneffizienter auszugestalten. Dagegen können fehlende Daten Informationsvorteile für Insider und Lobbyorganisationen ermöglichen, die die Politik und öffentliche Verwaltung in einer Situation der Unsicherheit aufgrund fehlender oder unzureichender Daten leichter beeinflussen können.

Daten können vor allem in aggregierter Form direkt von den politischen und regulatorischen Entscheidungsträgern genutzt werden. Sehr häufig werden Entscheidungsträger jedoch durch eine Auswertung und Interpretation von Daten durch die unabhängige Forschung und die evidenzbasierte Politikberatung unterstützt. Die **Bereitstellung der notwendigen Forschungsdateninfrastruktur** ist somit eine **Investition in besser fundierte, zielgenauere und kosteneffizientere Politikentscheidungen**.

531. Die **Dateninfrastruktur in Deutschland ist im Vergleich zu anderen Staaten rückständig**. Dies wurde **während der Corona-Pandemie und der Energiekrise besonders deutlich**. ↘ ZIFFER 540 Während der Corona-Pandemie fehlten beispielsweise **Informationen über** die potenzielle oder tatsächliche Betroffenheit von **Unternehmen am aktuellen Rand** (JG 2021 Kästen 11 und 15). Mit solchen Informationen hätte man die Corona-Hilfen zielgenauer ausgestalten, nahezu in Echtzeit evaluieren und bei Bedarf nachbessern können. In Frankreich wurde hingegen mit der Umsetzung von Unternehmenshilfen direkt deren Monitoring und Evaluation beschlossen. Dazu wurden Daten über die Auszahlung der Hilfen oder die Nutzung von Kurzarbeit erhoben, mit Unternehmensmikrodaten des nationalen Statistikamts verknüpft und von einer unabhängigen Kommission ausgewertet. In Deutschland wird erst jetzt, mehr als drei Jahre nach Beginn der Pandemie, die Dateninfrastruktur zur Evaluation der Unternehmenshilfen geschaffen (Profit, 2023).

Darüber hinaus war in Deutschland keine hinreichend große, kurzfristig anpassbare, **hochfrequente Haushaltsbefragung** verfügbar, mit der man die individuelle Betroffenheit von Haushalten durch die Pandemie hätte messen können.

In den USA hat hingegen das US Census Bureau im Jahr 2020 in kurzer Zeit den Household Pulse Survey und den Small Business Pulse Survey aufgebaut, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie auf Haushalte und kleine Unternehmen zu messen. Zudem wurde der Current Population Survey (CPS) kurzfristig angepasst, um die Auswirkungen der Pandemie zu bewerten, beispielsweise auf Remote Work oder Corona-bedingte Unternehmensschließungen und Arbeitsplatzverluste (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020). In Norwegen wurden bereits zu Beginn der Corona-Pandemie innerhalb weniger Tage Registerdaten in Echtzeit genutzt, um die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation von Haushalten zu messen (Alstadsæter et al., 2020). Sie dienen dann zur Information der Öffentlichkeit und als Entscheidungsgrundlage für die Regierung.

In der **Energiekrise** haben fehlende oder **nicht hinreichend detaillierte Daten über die Energieverbräuche und -kosten** der privaten Haushalte am aktuellen Rand eine Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der Energiekrise erschwert. Auch in diesem Fall hätte eine **hochfrequente Haushaltsbefragung** Informationen über die unterschiedliche Betroffenheit der verschiedenen Einkommensgruppen und Haushaltstypen liefern und die Ausgestaltung der Unterstützungsmaßnahmen verbessern können. Darüber hinaus fehlten Daten über die Angebotsseite des Energiemarkts. So werden bis heute, anders als beispielsweise in Teilen der USA (Palmer et al., 2022), keine Daten darüber erhoben, welche Kraftwerkstypen wann auf dem Strommarkt den Preis setzen. Infolgedessen war keine direkte Abschätzung möglich, in welchem Umfang die verschiedenen stromproduzierenden Unternehmen von der Krise profitiert haben.

- 532. Zahlreiche Gesetzesvorhaben auf nationaler und europäischer Ebene** zeigen, dass diese Probleme prinzipiell auf politischer Ebene erkannt wurden. Beispiele dafür sind das Registermodernisierungsgesetz, die aktuell diskutierte Weiterentwicklung der nationalen Datenstrategie, das im Konsultationsprozess stehende Forschungsdatengesetz und der europäische Data Governance Act. Diese und andere Initiativen haben das Potenzial, die Datenlage für die Forschung und damit die Entscheidungsgrundlage für die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger zu verbessern. Die **Fortschritte dabei sind jedoch langsam**. Ob bzw. wie sehr diese Gesetzesvorhaben die Datengrundlage verbessern, wird entscheidend davon abhängen, wie die bislang eher groben strategischen Zielsetzungen, beispielsweise der Datenstrategie, konkret gesetzlich umgesetzt werden. Damit die Stärkung der gesetzlichen Rahmenbedingungen tatsächlich zur erwarteten Verbesserung der Forschungsdateninfrastruktur führt, kommt es maßgeblich auf die praktische Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung und die Unterstützung der Leitungsebene an.
- 533.** Die Dateninfrastruktur in Deutschland wird maßgeblich durch die **allgemeinen Rahmenbedingungen des Statistischen Verbunds** [↘ PLUSTEXT 22](#) bestimmt. Diese können insbesondere dadurch verbessert werden, dass sich die Statistikgesetzgebung weniger auf die Definition der Inputs der Statistik, also die konkreten Erhebungen, und stärker auf die Outputs, also die angeforderten Informationen fokussiert. Dadurch wäre die amtliche Statistik deutlich flexibler und reaktions-schneller. [↘ ZIFFER 553](#)

Darüber hinaus gibt es **fünf zentrale Handlungsfelder zur Verbesserung der Dateninfrastruktur**. Erstens sollten Datenlücken in Deutschland durch **neue Datenerhebungen** geschlossen werden. [↪ ZIFFER 557](#) Zweitens sollte der Zeitverzug bei der Bereitstellung von Daten verkürzt und die Reaktionsschnelligkeit der Statistik erhöht werden. [↪ ZIFFER 562](#) Drittens sollte die **Verfügbarkeit** bereits erhobener Daten verbessert werden. [↪ ZIFFER 564](#) Viertens sollten die **Möglichkeiten der Verknüpfung**, insbesondere zwischen Daten-sätzen verschiedener Datenproduzenten, erweitert werden. [↪ ZIFFER 568](#) Fünftens sollte der **Datenzugang deutlich einfacher, moderner und benutzerfreundlicher** ausgestaltet werden. [↪ ZIFFER 572](#)



[↪ PLUSTEXT 22](#)

Hintergrund: Der Statistische Verbund – gesetzliche Rahmenbedingungen

Das nationale System der öffentlichen Statistik besteht aus dem Verbund des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Ämter der Länder (Statistischer Verbund), der anderen nationalen Datenproduzenten (Other National Authorities, ONAs) wie der Deutschen Bundesbank, die an der Erstellung von europäischen Statistiken mitwirken (Decker und Vorgrimler, 2021), sowie weiterer öffentlicher Institutionen, die Statistiken außerhalb des europäischen Statistiksystems erstellen. Der **Statistische Verbund**, seine Aufgaben sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen seiner Arbeit sind **im Bundesstatistikgesetz (BStatG) verankert**. Er stellt den **Kern des nationalen Statistiksystems** dar und übernimmt sowohl national als auch international eine koordinierende Rolle bei der Erhebung, Aufbereitung und Übermittlung von Daten. Der Statistische Verbund **erstellt Bundesstatistiken**, die per Gesetz beauftragt werden (§ 5 BStatG). Darüber hinaus kann dem Statistischen Bundesamt die Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug (Prozessdaten) und deren Verarbeitung zu **Geschäftsstatistiken** übertragen werden (§ 8 BStatG).

II. AUSGANGSLAGE: VERBESSERUNGSBEDARF BEI DATENERHEBUNG, -VERKNÜPFUNG UND -ZUGANG

534. Das Angebot und der Zugang zu Forschungsdaten hat sich in Deutschland **seit der Jahrtausendwende deutlich verbessert**. Davor standen den Forschenden hauptsächlich aggregierte Kennzahlen zur Verfügung. Zum Ausbau hat insbesondere der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) beigetragen, der seit seiner Gründung bei der Entwicklung der Dateninfrastruktur in diesen Bereichen eine Schlüsselrolle einnimmt. [↪ PLUSTEXT 23](#) Die Anzahl der vom RatSWD akkreditierten Einrichtungen, durch die die Datenproduzenten ihre Daten der Forschung zur Verfügung stellen (Forschungsdatenzentren, FDZ), ist auf nunmehr 42 FDZ im Jahr 2023 gestiegen. Diese **FDZ** decken insbesondere Daten in den Bereichen Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Bildung, Gesundheit und Psychologie ab, aber auch weitere Daten wie die des Kraftfahrtbundesamtes. Sie **sollen Daten aufbereiten**, dokumentieren **und unter Sicherstellung des Datenschutzes** Forschenden zweckgebunden, vertraulich, zeitnah und qualitätssicher **zur Verfügung stellen**. Zur Nutzung der Daten sollen sie verschiedene Zugangswege bereitstellen, im besten Fall über Datenfernzugriff. Die Arbeit des RatSWD ist ein **Teil der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur**, die die Daten für das gesamte Wissenschaftssystem systematisch erschließt, vernetzt und nutzbar macht.
535. **Im internationalen Vergleich** ist die deutsche Forschungsdateninfrastruktur jedoch nach wie vor **rückständig**. In den skandinavischen Ländern sind beispielsweise umfassende Registerdaten, sowohl zu Personen als auch zu Unternehmen, verfügbar und auf Anfrage verknüpfbar. Diese Daten decken den Arbeitsmarkt ebenso ab wie das Bildungs- und Gesundheitswesen oder die Einkommens- und Vermögenssituation (Ludvigsson et al., 2019). Zudem können die Daten über Fernzugang genutzt werden. In Österreich werden ähnliche Möglichkeiten durch das Austrian Micro Data Center (AMDC) und in Frankreich durch das Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) angeboten (Gottschalk et al., 2023). [↪ PLUSTEXT 24](#)
536. Trotz der Fortschritte, die in den vergangenen 20 Jahren gemacht wurden, **bestehen deshalb weiterhin erhebliche Verbesserungsbedarfe**. Vor dem Hintergrund des Leitbilds des RatSWD, [↪ PLUSTEXT 23](#) das der Sachverständigenrat teilt, gibt es fünf zentrale Probleme und damit **fünf Handlungsfelder**. Erstens werden einige wichtige Daten nicht erhoben (**Datenerhebung**). Zweitens stehen erhobene Daten am aktuellen Rand erst mit deutlicher Verzögerung zur Verfügung und Erhebungen können, insbesondere in Krisen, oftmals nicht schnell an neue Gegebenheiten angepasst werden (**Zeitverzug**). Drittens werden bereits erhobene Daten für die Forschung nur eingeschränkt zur Verfügung gestellt (**Verfügbarkeit**). Viertens sind die Möglichkeiten der Verknüpfung zwischen

verschiedenen Daten häufig eingeschränkt, insbesondere wenn die Datensätze von unterschiedlichen Produzenten erstellt werden (**Verknüpfbarkeit**). Fünftens gestaltet sich der technische bzw. praktische Zugang zu den prinzipiell verfügbaren Daten schwieriger, als er sein müsste (**Datenzugang**).

▸ ABBILDUNG 143

Standorte der akkreditierten Forschungsdatenzentren¹ im Jahr 2023



Akkreditierung im Zeitraum: ■ vor 2009 ■ 2009 – 2013 ■ 2014 – 2018 ■ 2019 – 2023

1 – Für genaue Bezeichnungen der Forschungsdatenzentren siehe Tabelle 25.

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, RatSWD, eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 23-315-01

Daten zur Abbildung



➤ PLUSTEXT 23

Hintergrund: Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) und sein Leitbild

Die für Wirtschafts- und Sozialpolitik relevante Forschungsdateninfrastruktur in Deutschland wird maßgeblich vom RatSWD koordiniert. Dieser wurde im Jahr 2004 auf Empfehlung der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik als unabhängiger Beirat der Bundesregierung eingerichtet. Er ist als **gemeinsame Interessenvertretung von Datenproduzierenden**, wie beispielsweise der FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, der Deutschen Bundesbank und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) **sowie der Datennutzenden konzipiert**. Damit nimmt er eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung der Forschungsdateninfrastruktur in den Sozialwissenschaften ein. [➤ ABBILDUNG 143](#) Der Rat übernimmt insbesondere die Aufgabe der Akkreditierung und Evaluation der FDZ in Deutschland nach einheitlichen Kriterien und Mindeststandards. **Leitbild** des RatSWD für moderne und zukunftsfähige Forschungsdatenzentren ist dabei das Konzept von **Open Data für die Forschung**, nämlich der uneingeschränkte Zugang zu administrativen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Daten für die Forschung, ohne Bezahlung, für Mensch und Maschinen lesbar, mit Metadaten und mit transparenter Lizenz versehen. Erhobene **Daten sollten dabei auffindbar, leicht zugänglich, automatisiert verknüpfbar und nachnutzbar sein**.

1. Lückenhafte Erhebung von Daten

- 537.** In vielen Bereichen ist die Forschung eingeschränkt, weil **Daten gar nicht** oder nicht in ausreichender Qualität **erhoben** werden. So fehlt **beispielsweise** ein länderübergreifendes **Register für Schülerinnen und Schüler oder ein Bildungsverlaufsregister**, das die Daten zu Noten von Zwischen- und Abschlussprüfungen, Schuleingangsuntersuchungen und Ähnlichem für wissenschaftliche Zwecke zugänglich und im Längsschnitt auswertbar machen würde (RatSWD, 2022a; JG 2021 Ziffern 376 ff.). Dies liegt einerseits daran, dass viele Länder diese Daten überhaupt nicht erheben, und andererseits daran, dass die Daten, die in den Ländern verfügbar sind, nicht zusammengebracht werden (Hertweck et al., 2023). Dies macht jedoch eine aussagekräftige Evaluation der Bildungspolitik unmöglich.
- 538.** Für die Verteilungspolitik sind Informationen über die Vermögensverteilung essenziell. Seit der Aussetzung der Vermögensteuer im Jahr 1997 werden jedoch keine verlässlichen **Daten zu Haushaltsvermögen** mehr erhoben. Zwar stellen das Statistische Bundesamt (Destatis) über die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) über das SOEP und die Deutsche Bundesbank über die Befragung Private Haushalte und ihre Finanzen (PHF) umfragebasierte Daten zu Vermögen in Deutschland zur Verfügung. Diese Erhebungen **weisen** jedoch einige **seit Längerem bekannte Defizite auf** (Löffler et al., 2015). Die Freiwilligkeit der Teilnahme an den Befragungen dürfte zu Selektionseffekten führen, die zu einer Verzerrung zwischen der gemessenen und der tatsächlichen Vermögensverteilung führen – insbesondere aufgrund einer mangelhaften Abdeckung von Hochvermögenshaushalten. Selbsteinschätzungen können insbesondere bei wenig liquidem Vermögen deutlich vom

tatsächlichen Vermögenswert abweichen. Zudem erschwert die geringe Stichprobengröße eine differenzierte Betrachtung der Vermögenssituation nach sozioökonomischen Charakteristika.

539. Für eine gezielte Verteilungspolitik, aber auch für die Klima- und Energiepolitik, sind derzeit **Daten zum Gebäudebestand** sehr relevant. In der öffentlichen Verwaltung werden zwar Daten zu Immobilien gepflegt, z. B. im Liegenschaftskataster oder in den Grundbüchern. Die darin enthaltenen Gebäude- und Wohnungsdaten werden jedoch bisher nicht vollständig und bundeseinheitlich erfasst. Zudem fehlt ein einheitlicher Identifikator in Form einer Gebäude- und Wohnungsnummer, wie z. B. in Norwegen, um die verschiedenen Daten zu verknüpfen (Krause et al., 2022). Die schlechte Datenlage in diesem Bereich wurde besonders in der Energiekrise auffällig, als kaum Daten zur energetischen Effizienz von Gebäuden vorhanden waren, auf deren Basis man gezielte Unterstützungsmaßnahmen hätte entwickeln und umsetzen können.
540. Neben Daten, die kontinuierlich erhoben werden sollten, gibt es **anlassbezogene Daten**, die nicht systematisch erhoben werden. Sie können **zur Evaluation diskretionärer Politikmaßnahmen** aber erforderlich werden. Beispielfürhaft dafür steht die Evaluation der Corona-Hilfspakete. In Frankreich wurde unmittelbar mit Umsetzung der Unterstützungsmaßnahmen im Jahr 2020 deren Evaluation, inklusive der dafür erforderlichen Datenerhebung, beschlossen. Die erste Evaluation erfolgte bereits mit dem Abschlussbericht im Sommer 2021 (JG 2021 Kasten 25). In Deutschland werden erst jetzt, mehr als drei Jahre nach dem Beginn der Corona-Pandemie, Daten zur Evaluation der Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen miteinander verknüpft und eine entsprechende Dateninfrastruktur aufgebaut.

2. Zeitverzug bei der Datenbereitstellung

541. Wenn keine anlassbezogenen Daten erhoben werden, könnten Politikmaßnahmen zeitnah mit Daten untersucht werden, die ohnehin regelmäßig erhoben werden. **Amtlich erhobene Mikrodaten für Forschungszwecke** stehen allerdings, wenn überhaupt, erst **mit erheblicher Verzögerung** zur Verfügung. Das liegt sowohl an langen gesetzlichen Meldefristen als auch an mangelnden Ressourcen zur Datenaufbereitung. Die Verzögerung macht **zeitnahe Auswertungen am aktuellen Rand nahezu unmöglich**. Die Auswirkungen der Corona-Krise oder der Energiekrise auf Unternehmen sowie die Wirkung der Unterstützungsmaßnahmen hätten beispielsweise mithilfe der Amtlichen Firmendaten für Deutschland (AFiD) untersucht werden können. Diese werden jedoch erst mit einem Verzug von zwei bis drei Jahren bereitgestellt – je nach Datenmodul ist das aktuellste verfügbare Jahr derzeit 2021, 2020 oder 2019. Auch beim Mikrozensus, der umfangreichsten Haushaltsbefragung in Deutschland, und der Lohn- und Einkommensteuerstatistik stammen die aktuellsten verfügbaren Daten aus den Berichtsjahren 2020 bzw. 2017.
542. **Makroökonomische Kennzahlen**, wie etwa die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen oder die Indikatoren der Konjunkturstatistik, liegen **ebenfalls**

erst mit deutlicher Verzögerung vor. Vor diesem Hintergrund sind die Bestrebungen von Destatis zu begrüßen, die Schnellschätzung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch Scanner-, Satelliten-, Mobilitäts-, Finanztransaktions- und Transportdaten zu beschleunigen und die Qualität zu verbessern (Dickopf et al., 2019). Gleichwohl besteht Bedarf an einem erweiterten Angebot an hochfrequenten und zeitnah verfügbaren Konjunkturindikatoren. Diese Indikatoren hätten zwar zwangsläufig eine leicht geringere Qualität als die fertigen Datenprodukte der amtlichen Statistik, würden aber deutlich zeitnäher ein ausreichend genaues Bild von der aktuellen Lage zeichnen und somit vor allem in volatilen Krisenzeiten eine sehr hilfreiche Informationsquelle darstellen.

3. Verfügbarkeit existierender Daten eingeschränkt

543. Ein weiteres Problem ist, dass **bereits erhobene Daten teils gar nicht oder nur beschränkt für die Forschung zur Verfügung gestellt werden**. Aus diesem Grund sind beispielsweise Ländervergleiche von Bildungsergebnissen nahezu unmöglich. Die zwischen den Jahren 2000 und 2006 im Zuge der PISA-Erhebung durchgeführte Erweiterungsstichprobe, die Ländervergleiche ermöglichte, wurde zum Erhebungsjahr 2009 eingestellt. Seitdem enthält der PISA-Datensatz keine Ländervariablen, da Ländervergleiche eigentlich mit den neu eingeführten Daten des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) durchgeführt werden sollten. Die qualitativ hochwertigen Daten des IQB enthalten zwar prinzipiell Identifikatoren für die einzelnen Länder. Allerdings ist deren Nutzung gesetzlich eingeschränkt. Die Verwendung der Identifikatoren unterliegt einem Gutachterprozess und Vergleiche einzelner Länder sind explizit verboten.
544. Noch problematischer ist der **erschwerter Zugang zu amtlichen Prozess- oder Registerdaten**. Zum einen fehlen in vielen Bereichen noch Register. Beispielsweise ist das Unternehmensbasisregister erst im Aufbau und ein Verwaltungsregister mit Gebäude- und Wohnungsdaten ist schlichtweg nicht existent. Ein registerbasierter Zensus ist erstmals für das Jahr 2031 geplant. Zum anderen sind **viele** der vorhandenen **Registerdaten bislang nicht oder nur eingeschränkt für die Nutzung durch die Forschung vorgesehen** (RatSWD, 2022a, 2023a). Darunter fallen etwa das Gewerbeverzeichnis, das Melderegister oder das Ausländerzentralregister.
545. Oftmals stehen bei Registerdaten nicht die vollständigen Datensätze, sondern **nur Stichproben zur Verfügung**. Dies ist beispielsweise beim Ausländerzentralregister des FDZ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder bei der Stichprobe der integrierten Arbeitsmarktbiografien (SIAB) beim FDZ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) der Fall. Grund für diese Einschränkung sind oftmals Datenschutzbedenken, teils aber auch Beschränkungen der IT-Infrastruktur. Die Einschränkung auf Stichproben kann bestimmte Analysen verhindern, beispielsweise Untersuchungen für kleine Subgruppen oder Schätzungen auf Basis von Netzwerken zwischen den individuellen Beobachtungen, für die ein größtmögliches verbundenes Netzwerk notwendig ist (Bonhomme et al., 2023). Teils werden die vollständigen

Datensätze zudem nur wenigen Forscherinnen und Forschern zur Verfügung gestellt, was das Level Playing Field im Wissenschaftsprozess verzerrt.

546. Ein zentrales Problem stellen zudem Löschvorschriften, wie die **Löschvorschrift nach § 13a BStatG** dar, die abgeschafft werden sollten. [↪ ZIFFER 567](#) § 13a BStatG schreibt derzeit vor, dass Identifikatoren von Unternehmen nach 30 Jahren gelöscht werden müssen. Dies kann je nach Auslegung des Gesetzes als Pflicht zur Löschung aller auf Basis der Verknüpfungen erstellten Datensätze nach 30 Jahren ausgelegt werden. Untersuchungen auf Basis längerer Zeitreihen oder eine Anwendung neuer Methoden auf ältere Daten, die für die Gegenwart neue Erkenntnisse verspricht, werden damit unmöglich gemacht. Solche Untersuchungen werden ebenfalls erschwert, wenn analog vorhandene Daten der Vergangenheit nicht digitalisiert und der Forschung zugänglich gemacht werden. Dies ist beispielsweise bei den Daten des Ausländerzentralregisters der Fall (Altmann et al., 2023).

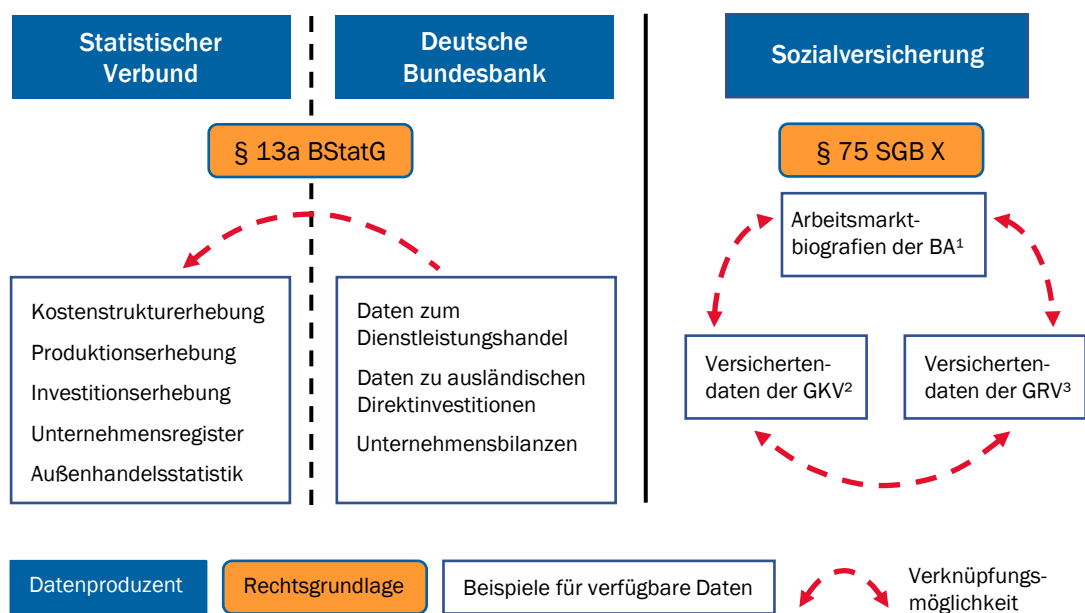
4. Datenverknüpfung bestenfalls auf Einzelfallbasis

547. Für viele wirtschaftspolitische Fragestellungen ist eine Verknüpfung von Daten aus mehreren Quellen notwendig, weil die Datenerhebung und -haltung in Deutschland sehr dezentral stattfindet. [↪ PLUSTEXT 22](#) Will man beispielsweise untersuchen, wie sich Finanzierungsbeschränkungen auf das Investitionsverhalten deutscher Unternehmen auswirken und damit Löhne und Produktivität beeinflussen, müsste man drei Datenquellen verknüpfen. So werden die meisten Arbeitsmarktdaten von der Bundesagentur für Arbeit und dem IAB registergestützt erhoben. Destatis erhebt Produktions- und Investitionsdaten und die Deutsche Bundesbank erhebt Bilanzdaten größerer Unternehmen. Die **Verknüpfungsmöglichkeiten sind jedoch sehr stark eingeschränkt, da Verknüpfungen zwischen verschiedenen Datenproduzenten nur möglich sind, wenn diese explizit gesetzlich erlaubt werden.** [↪ ABBILDUNG 144](#) Bislang fehlt eine entsprechende Erlaubnis jedoch in den meisten Fällen. So dürfen beispielsweise keine Verknüpfungen von Daten der amtlichen Statistik mit Daten aus wissenschaftlichen Unternehmensbefragungen in Deutschland durchgeführt werden (Gottschalk et al., 2023). Zusätzlich gilt bei personenbezogenen Daten in der Regel das Erfordernis der zuvor eingeholten informierten Einwilligung der Betroffenen. Verknüpfungen zwischen Daten der amtlichen Statistik und den Sozialversicherungen sind daher ebenfalls praktisch nicht möglich (Altmann et al., 2023). In der Bildungs- und Gesundheitsforschung stellt die fehlende Erlaubnis zur Datenverknüpfung ebenfalls ein erhebliches Forschungshindernis dar (Altmann et al., 2023; Hertweck et al., 2023).

Neben gesetzlichen Hürden, die durch die Reform des BStatG im Jahr 2005 nur teilweise ausgeräumt wurden (Brandt et al., 2007; RatSWD, 2023a), bestehen **institutionelle und organisatorische Herausforderungen** bei der Datenverknüpfung. Beispielsweise **fehlen einheitliche Identifikatoren zur Verknüpfung** der Datensätze zwischen den verschiedenen Datenproduzenten. Darüber hinaus sind die Regeln zur Datennutzung nicht einheitlich. Daher werden

▸ ABBILDUNG 144

Derzeitige Verknüpfungsmöglichkeiten wichtiger Datenquellen im öffentlichen Statistiksistem



1 – Bundesagentur für Arbeit. 2 – Gesetzliche Krankenversicherung. 3 – Gesetzliche Rentenversicherung.

Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 23-468-01

Datensätze aktuell vorwiegend als voneinander getrennte Silos aufgebaut und genutzt.

548. **In der Vergangenheit gab es Anstrengungen**, eine standardisierte **Verknüpfung** verschiedener Datensätze **zu erproben**. Dazu gehörte unter anderem das Projekt „Kombinierte Firmendaten für Deutschland“, das von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, dem IAB, der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie von der Deutschen Bundesbank durchgeführt und im Jahr 2012 abgeschlossen wurde (Bender et al., 2007; Gürke et al., 2011). **Es fehlen jedoch neben den erforderlichen gesetzlichen Grundlagen breit anwendbare, standardisierte Prozesse**, sodass eine Datenverknüpfung weiterhin nur in einem sehr begrenzten Maß möglich und mit einem hohen Aufwand verbunden ist. So werden trotz der bisherigen Anstrengungen Statistiken verschiedener Institutionen **bislang ausschließlich auf Einzelfallbasis** für konkrete Forschungsvorhaben miteinander verknüpft. Das liegt an den rechtlichen Rahmenbedingungen.

Beispielsweise erlaubt **§ 75 Sozialgesetzbuch (SGB) X** zwar implizit die **Verknüpfung verschiedener Daten der Sozialversicherungen** für konkrete Forschungsvorhaben. ▸ ABBILDUNG 144 Diese müssen jedoch auf Einzelfallbasis durch die zuständige Bundesbehörde genehmigt werden. Auf Basis von **§ 13a BStatG** können zudem **Daten der Deutschen Bundesbank** an den Statistischen Verbund übermittelt werden und von diesem **mit Daten der Bundesstatistik verknüpft** werden. ▸ ABBILDUNG 144 Von dieser Möglichkeit wird allerdings nur im Rahmen spezifischer Forschungsprojekte Gebrauch gemacht (Kruse et al., 2023). Zumindest werden die über diesen Weg verknüpften Daten aber über das FDZ des Statistischen Bundesamts der Wissenschaft zur Verfügung gestellt.

5. Datenzugang nicht benutzerfreundlich

549. Nicht zuletzt ist der **Zugang zu den prinzipiell verfügbaren Daten aufwendig und komplex**. So ist die Beantragung des Datenzugangs zeitaufwendig, während der Datenzugriff kostspielig und wenig benutzerfreundlich ausgestaltet ist. Insbesondere die Einschränkung des Zugangswegs auf Gastwissenschaftlerarbeitsplätze und die kontrollierte Datenfernverarbeitung, die für viele Datensätze der amtlichen Statistik, aber auch anderer FDZ gilt, ist problematisch. Eine kontrollierte Datenfernverarbeitung sieht z. B. eine Vorbereitung der Programmroutinen durch Forschende vor. Diese Routinen werden an die Forschungsdatenzentren versandt, dort geprüft und ausgeführt, wonach die Überprüfung der Ergebnisse und schließlich die Freigabe der Ergebnisse an die Forschenden erfolgt. Dies ist ein langwieriger Prozess, bei dem aufgrund technischer Restriktionen zusätzlich Beschränkungen für die Anzahl der Variablen vorliegen. So können etwa beim Taxpayer-Panel maximal 25 Variablen von über 1 000 verfügbaren Variablen auf einmal verwendet werden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2021). Diese **umständlichen Zugangswege führen zu höheren Kosten, Engpässen bei der physischen Infrastruktur und zu einer geringeren Nutzerfreundlichkeit** als ein vollständiger Datenfernzugriff durch einen gesicherten Onlinezugang (RatSWD, 2019, 2022b).
550. Zu der **geringen Nutzerfreundlichkeit des Datenzugangs** tragen wesentlich **datenschutzrechtliche Einschränkungen** bei. Die datenschutzrechtlichen Grundlagen werden in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgelegt, was den Zugang zu Registerdaten für Forschungszwecke erschwert (RatSWD, 2023a). Dabei wird das Forschungsprivileg nach Art. 89 DSGVO (Datenschutz-Grundverordnung) bislang sehr zurückhaltend interpretiert und die wissenschaftliche Forschung in der Güterabwägung gegenüber Datenschutzinteressen als nachrangig behandelt. So führt beispielsweise eine unterschiedliche Interpretation der formalen Anonymität der Daten dazu, dass die bayerischen Unternehmensdaten nicht einmal bei einem physischen Aufenthalt im Forschungsdatenzentrum (On-Site-Access) direkt durch die Forscherinnen und Forscher einsehbar sind. Stattdessen wird hierfür nur die kontrollierte Datenfernverarbeitung mit all ihren Einschränkungen angeboten. [↪ ZIFFER 549](#)
551. Darüber hinaus liegen häufig nur **begrenzt Informationen über die Struktur der einzelnen Datensätze oder hinreichend guter Metadaten und Datensatzdokumentationen** vor, sodass die Nutzerinnen und Nutzer viel Zeit mit der Datenerkundung und -bearbeitung verbringen müssen. Dies ist insbesondere bei einem fehlenden Fernzugang kostspielig. Beispielsweise werden Datenstrukturfiles nicht für alle Datensätze verfügbar gemacht. Solche Datenstrukturfiles würden den Forschenden eine bessere Vorbereitung auf die Datenarbeit ermöglichen, weil sie zufällig generierte Daten enthalten, die die Struktur des echten Datensatzes widerspiegeln. Dadurch können schon im Vorfeld Analysedateien vorbereitet werden und die Zeit vor Ort im Forschungsdatenzentrum deutlich effizienter genutzt werden. Dies entlastet die physische Infrastruktur vor Ort.
552. **Auch für weniger sensible Daten, die als aggregierte oder mikroaggregierte Datensätze zur Verfügung stehen, ist der Zugang in Deutschland**

wenig benutzerfreundlich. So stellt der von Destatis angebotene Standardzugang GENESIS-ONLINE insbesondere für Zeitreihendaten eine deutlich weniger benutzerfreundliche Oberfläche bereit als andere Datenanbieter (Bachmann et al., 2023a). Zeitreihendaten, selbst wenn sie originär von Destatis stammen, lassen sich deutlich einfacher über FRED, das Datenportal der St. Louis Federal Reserve, oder die Zeitreihendatenbank der Deutschen Bundesbank abrufen und visualisieren.

III. HANDLUNGSOPTIONEN: EINE DATENINFRASTRUKTUR FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT

1. Rahmenbedingungen des Statistischen Verbunds verbessern

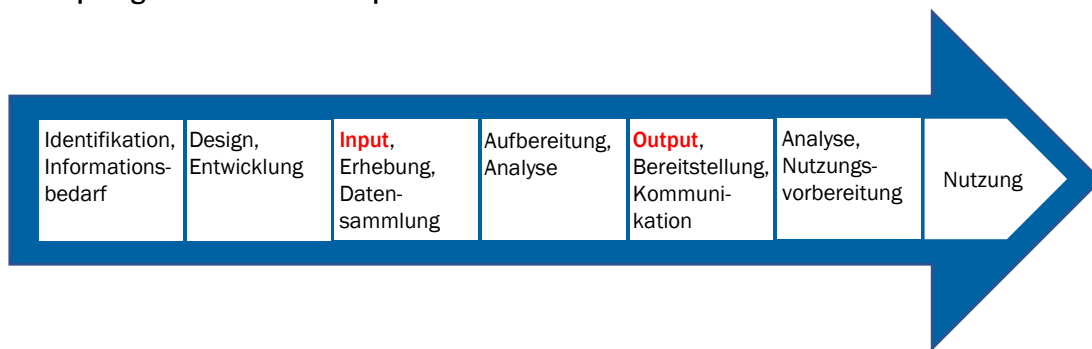
553. Der seit der Jahrtausendwende angestrebte Paradigmenwechsel der amtlichen Statistik von der Inputorientierung zur Outputorientierung (Hahlen, 2009) sollte endlich konkretisiert und umgesetzt werden. Dies bedeutet eine Fokussierung auf Informationsbedarfe und Dienstleistungen, die bereitgestellt werden sollen, statt auf Datenquellen, die genutzt werden dürfen. Der **gesetzliche Rahmen der amtlichen Statistik** ist allerdings **noch immer inputorientiert**, fokussiert also auf die genaue Definition der Daten, die die amtliche Statistik erheben darf. [↘ ABBILDUNG 145](#) Bislang müssen gemäß § 9 BStatG für amtliche Statistiken Rechtsvorschriften – oft fachstatistische Einzelgesetze – beschlossen werden, die detailliert definieren, welche Merkmale von welchen Subjekten erhoben werden dürfen. Das bedeutet allerdings, dass zur Anpassung von Statistiken und Erhebungen sowie für neue Nutzungswege oftmals gesetzliche Anpassungen notwendig sind. Dies reduziert die Anpassungsfähigkeit der amtlichen Statistik erheblich. [↘ ZIF-FER 562](#)

Aus diesem Grund sollte die **Statistikgesetzgebung**, insbesondere § 9 BStatG, **hin zu einer Outputorientierung angepasst werden**. Eine solche Anpassung würde den Statistischen Verbund in die Lage versetzen, die im Gesetz allgemein definierten Aufgaben durch passende Erhebungen zu erfüllen, ohne diese über fachstatistische Einzelgesetze detailliert legitimieren zu müssen. So sollte der Statistische Verbund befugt sein, die notwendigen Erhebungen, inklusive Merkmalen und Stichproben, sowie den notwendigen Zugriff auf Register- und Verwaltungsdaten selbst zu definieren, die zur Erfüllung eines per Gesetz definierten Informationsbedarfs notwendig sind. Dies würde die Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit des Statistischen Verbunds deutlich erhöhen.

554. Die **Verbesserung der Dateninfrastruktur erfordert zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen**. Die benötigten Ressourcen für zusätzliche Dienstleistungen und insbesondere für zusätzliche Datenprodukte können

↳ ABBILDUNG 145

Wertschöpfungskette der Statistikproduktion



Quelle: KomZS (2023)
© Sachverständigenrat | 23-470-01

reduziert werden, wenn bereits bestehende Produkte effizienter ausgestaltet werden. Viele der folgenden Vorschläge setzen daher an einer Anpassung und Verbesserung existierender Produkte oder der Nutzung bereits bestehender, aber noch nicht genutzter Datenquellen sowie der Umstellung von Erhebungen auf registergestützte Methoden an. Einige Produkte und Dienstleistungen werden auf diese Weise jedoch nicht bereitzustellen und mit deutlichem Mehraufwand verbunden sein. Insbesondere die Verbesserung der digitalen Dateninfrastruktur sowie die Erschließung und Nutzung administrativer Daten und Register werden Mehraufwand generieren.

Daher sollte das **Budget** der entsprechenden Institutionen, insbesondere der amtlichen Statistik, ausgeweitet werden. Dies kann dennoch kostensparend für den Staat sein, da die zusätzlichen Mittel als finanzielle **Investition in eine bessere Entscheidungsgrundlage für Politikmaßnahmen** zu sehen sind, die durch eine zielgenauere Ausgestaltung und fortlaufende Evaluation die **Kosten von Politikmaßnahmen reduzieren kann**. Setzt man beispielsweise die zusätzlichen Kosten großzügig mit 50 % des durchschnittlichen Budgets von Destatis in den Jahren 2021 bis 2023 von 260 Mio Euro jährlich an, würde sich ein jährlicher Mehraufwand von 130 Mio Euro ergeben. Würde man beispielsweise annehmen, dass bei Unternehmenshilfen, wie im Fall der Coronahilfen, eine Reduktion der Mitnahmeeffekte im Umfang von 5 % der Gesamtkosten möglich wäre, wären alleine die Kosten für die Corona-Hilfsmaßnahmen für Unternehmen, deren Auszahlungsvolumen bislang 46 Mrd Euro betrug, um 2,3 Mrd Euro geringer ausgefallen. Damit hätten die oben angesetzten Zusatzkosten für knapp 18 Jahre getragen werden können.

- 555. Um das Dienstleistungsangebot für die Wissenschaft zu verbessern, ist eine **gesetzliche Verankerung eines Forschungsauftrags für Destatis** im BStatG sinnvoll. Die Übertragung eines Forschungsauftrags an Destatis könnte sich dabei am Beispiel von Forschungsaufträgen an das US Census Bureau (gemäß Department of Commerce DOO 35-2B), der Bundesagentur für Arbeit (gemäß § 280 SGB III) oder der Deutschen Bundesbank (implizit abgeleitet aus dem geldpolitischen Auftrag und dem Finanzstabilitätsauftrag nach § 3 BBankG (Gesetz über die Deutsche Bundesbank) und dem Erfordernis einer soliden Forschungsgrundlage zur Erfüllung des Auftrags) orientieren. Diese betreiben mit dem

Center for Economic Studies, dem IAB und dem Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank eigene Forschungszentren.

Ein **in § 3 BStatG verankerter gesetzlicher Forschungsauftrag für Destatis** und die **Einrichtung eines Forschungszentrums bei Destatis** hätten mindestens drei Vorteile. Erstens würden Forscherinnen und Forscher direkt bei Destatis mit den Forschungsdaten an konkreten Forschungsfragen arbeiten und könnten so unmittelbar Lösungen für die unweigerlich in der Praxis auftretenden Datenprobleme entwickeln. Dies würde zu einer schnellen und kontinuierlichen Verbesserung der verfügbaren Forschungsdaten beitragen. Zweitens würde das Eigeninteresse von Destatis an der Aufbereitung, Bereitstellung und Nutzung von Forschungsdaten steigen, wenn es auch hinsichtlich des Forschungsauftrags evaluiert werden würde. Dies hätte positive Effekte für die verfügbaren Forschungsdaten. Drittens ist anzunehmen, dass die Forscherinnen und Forscher des Forschungszentrums zur qualitativ hochwertigen wissenschaftlichen Forschung mit deutschen Daten und somit zum besseren Verständnis der deutschen Volkswirtschaft beitragen würden. [↘ KASTEN 30](#)

556. Darüber hinaus sollten **die FDZ des Bundes und der Länder als Kernaufgabe** des Statistischen Verbunds **im BStatG gesetzlich verankert** werden. Bisher werden die FDZ im BStatG nicht explizit erwähnt. Die Bereitstellung der Daten an externe Forschende wird lediglich indirekt über das BStatG geregelt. Mit einer gesetzlichen Verankerung würde die Bedeutung der FDZ bei Destatis und den Statistischen Landesämtern hervorgehoben und explizit darauf hingewiesen, dass für die Datenbereitstellung eine entsprechende Einrichtung (FDZ) und entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen notwendig sind. Damit würde erstens der langfristige Betrieb der FDZ gesichert. Zweitens würde das aktuell bestehende Problem der Selbstfinanzierung der FDZ durch die Datennutzerinnen und -nutzer behoben, das zu vergleichsweise hohen Kosten des Datenzugangs führt. Eine öffentliche Finanzierung wäre insofern gerechtfertigt, als dass die Forschungsergebnisse nicht nur den Datennutzerinnen und -nutzern selbst, sondern der gesamten Gesellschaft zugutekommen. Es entstehen also positive externe Effekte. Eine direkte Finanzierung würde dazu beitragen, diese externen Effekte zu internalisieren.

2. Datenlücken schließen

557. Der Mangel an vergleichenden Analysen der Bildungssysteme verschiedener Länder könnte über eine **bundesweite Schülerindividualstatistik** adressiert werden (Hertweck et al., 2023). Sie sollte die Individualdaten **zur gesamten Schullaufbahn von Schülerinnen und Schülern als Panel** bereitstellen. Verwaltungsdaten sollten um Kompetenzmessungen ergänzt und über Schulübergänge hinweg verknüpft werden. Solch eine Statistik könnte den **Kern eines Bildungsverlaufsregisters** vom Kindergarten über die Schule bis zur Hochschule bilden. Um die Effektivität der verschiedenen Bildungssysteme und die Qualität verschiedener Schulen vergleichen zu können, ist es essenziell, regelmäßige und flächendeckende Kompetenzmessungen zu etablieren. Deren Ergebnisse könnten im Rahmen der Schülerindividualstatistik für die Forschung zur Verfügung gestellt werden.

558. Das Problem fehlender **amtlicher Daten zur Vermögensverteilung** könnte vergleichsweise kostengünstig durch eine **Verknüpfung des Mikrozensus mit administrativen Daten** und die Entwicklung geeigneter Schätzverfahren zur Abschätzung des Vermögens anhand von administrativen Daten adressiert werden (Bachmann et al., 2023b). Die Verknüpfung mit Lohn- und Einkommenssteuerdaten könnte die Auskunftgebenden entlasten, die Qualität der Angaben zum Einkommen erhöhen und die Abschätzung von Finanz- und Immobilienvermögen ermöglichen. Dadurch würde neben den fehlenden Vermögensdaten auch das Problem der verzerrten Darstellung der Einkommenssituation adressiert, das bei Daten aus Eigenangaben entsteht (Emmenegger und Münnich, 2023). Betriebsvermögen können wiederum auf Basis der Daten zu Unternehmensabschlüssen der Deutschen Bundesbank ermittelt werden. Daten aus einem künftigen Gebäude- und Wohnungsregister könnten zur Ermittlung von Immobilienvermögen herangezogen werden. Um dies zu ermöglichen, sollte schnellstmöglich darauf hingewirkt werden, datensatzübergreifende Identifikatoren festzulegen. Dazu dürfte die Steuer-ID geeignet sein. Eine Auskunftspflicht über direkte Unternehmensbeteiligungen der Haushalte und eine Nennung der Handelsregisternummer dürften für eine Verknüpfung mit Unternehmensbilanzdaten geeignet sein. Zudem muss die Verknüpfung der Befragungsdaten des Mikrozensus mit anderen administrativen Daten gesetzlich erlaubt werden.
559. Die schlechte Informationslage zum Gebäudebestand in Deutschland könnte sich mit der geplanten Novelle der EU-Gebäuderichtlinie deutlich verbessern (Europäisches Parlament, 2023). Diese Novelle sieht die Einrichtung nationaler Datenbanken für Energieausweisdaten sowie die Einführung von Gebäudelogbüchern vor, die die Grundlage für ein Gebäuderegister bilden könnten. Ein **Gebäuderegister wäre sinnvoll und die darin enthaltenen Informationen sollten sorgfältig ausgewählt werden, da sie die Datengrundlage für Forschung im Bereich der Energie- und Sozialpolitik bilden** können. So sind etwa die Informationen zu Mietwohnungen, die mehr als die Hälfte des Wohnungsbestands in Deutschland ausmachen (Krause et al., 2022), bisher kaum erfasst, aber hochrelevant etwa für die Sozialpolitik. Zentral sind zudem Daten zu bestehenden Heizanlagen, in denen ersichtlich ist, welche Energieträger zur Wärmeerzeugung verwendet werden.
560. Aus makroökonomischer und wirtschaftspolitischer Sicht besteht darüber hinaus Bedarf an einer **hochfrequenten Haushaltsbefragung**, die nahezu in Echtzeit die ökonomische Lage (Arbeitsmarkt, Konsum, Erwartungen, Einkommen, Vermögen, Verschuldung etc.) der deutschen Haushalte abbildet (Bachmann et al., 2021). Gerade während der Corona-Pandemie war diese Lage der Politik nur in groben Zügen bekannt und wirtschaftspolitische Maßnahmen deshalb oft nicht genau dosierbar. Ein Schritt in Richtung einer solchen Befragung könnte etwa eine systematische Umstellung des SOEP auf eine rollierende (vierteljährliche) Erhebungsfrequenz sein. Ein ähnliches System besteht bei der rollierenden Erhebung des CPS in den USA. Der Mikrozensus, als größte Haushaltsbefragung in Deutschland, enthält gleichmäßig auf das Jahr verteilte Berichtswochen. Bislang werden die Informationen zu den Berichtswochen im Mikrozensus kaum genutzt. Der Rechtsrahmen für den Mikrozensus sollte zudem so gestaltet werden, dass kurzfristig und anlassbezogen neue Umfragemodule einbezogen werden können.

Darüber hinaus wäre eine Haushaltsbefragung in noch höherer Frequenz (wöchentlich, zweiwöchentlich), die in Krisenzeiten aktiviert werden könnte, hilfreich. Analog könnte eine hochfrequente Unternehmensbefragung nach Vorbild des Business Pulse Survey des US Census Bureau oder des Bundesbank Online Panel - Firmen (BOP-F) der Deutschen Bundesbank konzipiert werden.

561. Bei neuen Gesetzgebungsvorhaben sollte künftig ab einem zu definierenden Volumen der dafür erforderlichen Mittel eine Pflicht zur begleitenden Datenerhebung, Datenbereitstellung und zeitnahen wissenschaftlichen Evaluation verankert werden. Beispielsweise könnte eine **wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung inklusive Datenerhebung für Maßnahmen mit einem Volumen von mehr als 100 Mio Euro jährlich** vorgeschrieben werden. Bisher ist bei Regelungsvorhaben lediglich die Pflicht einer internen Evaluierung ab einem Erfüllungsaufwand von mehr als 5 Mio Euro verankert (Bundesregierung, 2013, 2019). Zudem sollten Forschungsklauseln, also forschungsfreundliche, barrierefreie Zugangsregeln für unabhängige wissenschaftliche Forschung geschaffen werden. Idealerweise sollte bei Maßnahmen, die Unternehmen oder Haushalte betreffen, der Identifikator der Betroffenen ermittelt werden. So ließen sich die Daten mit Informationen aus amtlichen Prozess- oder Registerdaten verknüpfen.

3. Geringerer Zeitverzug und höhere Anpassungsfähigkeit

562. Einige der zur Neuerhebung vorgeschlagenen Datenprodukte könnten im Zusammenspiel mit einer outputorientierten Statistikgesetzgebung [↘ ZIFFER 553](#) dazu beitragen, neben der Verbesserung der Menge an verfügbaren Daten auch die **Schnelligkeit und die Reaktionsfähigkeit der amtlichen Statistik zu erhöhen**. So könnte das Erhebungsprogramm einer hochfrequenten Haushaltsbefragung [↘ ZIFFER 560](#) kurzfristig angepasst werden, um nützliche Informationen in Krisensituationen bereitzustellen. Dazu wurden beispielsweise in den USA im Zuge der Corona-Pandemie die Fragen des monatlichen CPS kurzfristig angepasst, um die Auswirkungen der Corona-Pandemie zu messen. [↘ ZIFFER 531](#) Analog könnte eine Verpflichtung zur Datenerhebung und zu einer von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern konzipierten Evaluation bei Politikmaßnahmen ab einem bestimmten Maßnahmenvolumen dafür sorgen, dass Daten zur Evaluation dieser Maßnahmen zeitnah zur Verfügung stehen.
563. Um den **Zeitverzug** bei der Bereitstellung von **Forschungsdaten und** der Produktion **öffentlicher Datenprodukte der amtlichen Statistik** zu **verringern**, müsste bereits eine zeitnähere Datenerhebung erfolgen. Dazu kann in sehr vielen Fällen der stärkere Rückgriff auf administrative Prozessdaten dienen, die mit einheitlichen Identifikatoren miteinander verknüpfbar gemacht werden sollten. Insbesondere bestehen hier Potenziale, durch eine zunehmende Digitalisierung von Verwaltungsprozessen mehr administrative Prozessdaten verfügbar zu machen. Im Bereich der Gesundheitsdaten könnten beispielsweise Daten aus der elektronischen Patientenakte genutzt werden. Eine weitere Überlegung wäre es, für ausgewählte Statistiken Meldefristen zu verkürzen und die Datenübermittlung

zu beschleunigen. Dabei müssten allerdings zusätzliche Belastungen für die meldenden Stellen, beispielsweise Unternehmen, im Blick behalten werden. Um Erhebungsdaten schneller als amtliche Statistiken zu Verfügung zu stellen, ist eine zeitnähere Aufbereitung der Daten, insbesondere im Fall des Mikrozensus, notwendig. Gleiches gilt für die zeitnähere Verfügbarkeit von Forschungsdaten, für die die Aufbereitung der Daten für die Wissenschaft beschleunigt werden müsste. Für beides werden zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen benötigt.

4. Verfügbarkeit bereits erhobener Daten verbessern

564. Prinzipiell sollten alle Datenquellen, die öffentlich finanziert wurden, der unabhängigen wissenschaftlichen Forschung zur Verfügung stehen. Für die Wirtschaftsforschung sind personenbezogene und weniger aggregierte Daten besonders wichtig, weil mit ihnen Wirkungskanäle von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und deren heterogene Auswirkungen analysiert werden können (RatSWD, 2023a). Deshalb sollte eine **Erweiterung der für die Forschung verfügbaren administrativen Mikrodaten priorisiert werden**. Die Bereitstellung solcher Daten dürfte kosteneffizienter sein als die Erhebung neuer Daten und ist insbesondere für Unternehmen und Individuen nicht mit zusätzlichem Erhebungsaufwand verbunden. Der Aufwand kann weiter gesenkt werden, wenn die **Datenerhebung der Datenproduzenten harmonisiert** wird, etwa durch die Verwendung von gemeinsamen Datenportalen. Die Harmonisierung könnte mit dem **Once-Only-Prinzip** verbunden werden, um das mehrmalige Eintragen der gleichen Daten zu vermeiden.
565. Aufgrund ihrer umfassenden Abdeckung und der hohen Qualität der Datenerhebung sind **administrative Daten für die empirische Forschung** besonders wertvoll (Currie et al., 2020), da sie besonders zuverlässig sind. Bereiche mit guter Verfügbarkeit solcher Daten bieten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ideale Bedingungen, um diese Themen besonders tief und gründlich zu erforschen (Nagaraj und Tranchero, 2023). Dies nutzen internationale Forscherinnen und Forscher beispielsweise bei den häufig untersuchten Daten zum deutschen Arbeitsmarkt. ↘ **KASTEN 30** Diese qualitativ hochwertige empirische Forschung wiederum liefert **gut belegte Erkenntnisse, auf deren Grundlage die Politik schnelle und informierte Entscheidungen treffen kann**.

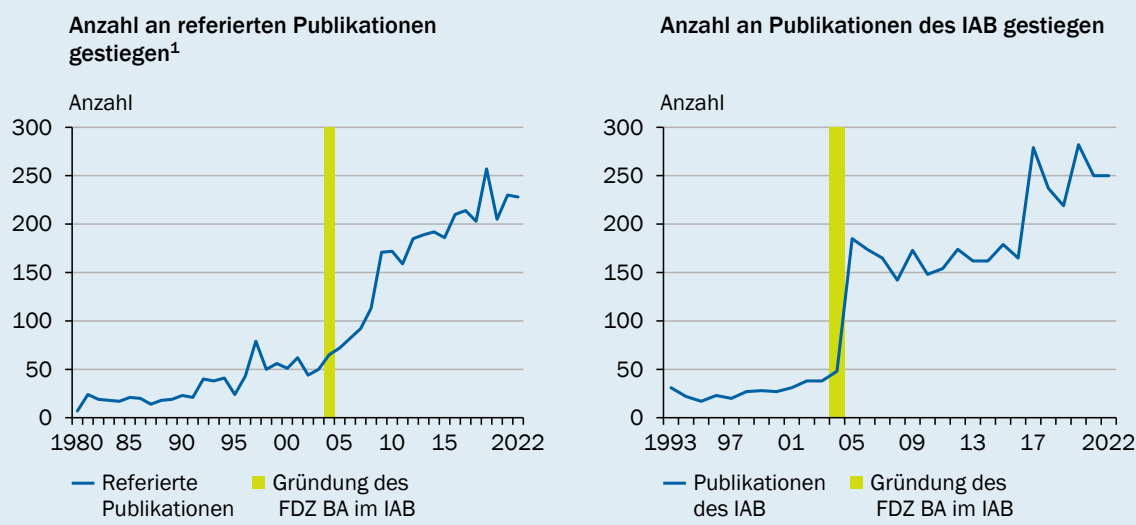
➤ KASTEN 30

Hintergrund: Forschungsdatenzugang und Forschung des IAB – eine Erfolgsgeschichte

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** ist eine seit dem Jahr 1967 tätige Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit (BA). Das IAB **wurde mit der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beauftragt** und verfügt dafür über die aus dem Geschäftsbereich der Bundesagentur und aus anderen statistischen Quellen stammenden administrativen Daten. Das IAB hat umfangreiche Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geleistet, die sich in einer Vielzahl eigener Publikationen widerspiegeln. ➤ [ABBILDUNG 146 RECHTS](#)

➤ [ABBILDUNG 146](#)

Publikationen zum deutschen Arbeitsmarkt



1 – Jährliche Anzahl der Publikationen in wissenschaftlichen Zeitschriften, die beim Portal Web of Science gezeigt werden, wenn folgende Kriterien eingegeben werden: „Germany“ und („employment“ oder „unemployment“ oder „wage“) im Feld „Thema“ sowie „Volkswirtschaftslehre und Business“ im Feld „Bereich“

Quellen: IAB, Web of Science

© Sachverständigenrat | 23-465-01

Daten zur Abbildung

Neben der Forschung mit Prozessdaten der BA erhebt das IAB auch eigene Daten. Die **Datenauswertungen wurden ursprünglich innerhalb des IAB durchgeführt** und arbeitsmarktrelevante Mikrodaten wurden nur selten mit externen Akteuren geteilt. Dies führte zu einer UnterAuslastung der Datenressourcen und zu sehr begrenzten Kooperationsprojekten mit nationalen und internationalen akademischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Die daraus resultierenden Analysen waren meist deskriptiv und wurden lediglich in wenigen Fällen in referierten Zeitschriften veröffentlicht (Müller und Möller, 2019). Mit der Zeit jedoch stieg die Nachfrage nach empirischer Evidenz zu Arbeitsmärkten deutlich, insbesondere durch die Hartz-Reformen. Darüber hinaus hat die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (2001) Vorschläge zur effizienteren Verwendung statistischer Erhebungen gemacht, darunter einen zur Einrichtung von FDZ bei jedem staatlichen Datenproduzenten, z. B. auch beim IAB.

Das **FDZ BA im IAB** wurde **im Jahr 2004 gegründet** und **stellt seitdem externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die im IAB vorhandenen Daten in Form von standardisierten Datenprodukten zur Verfügung**. Seitdem ist die Anzahl der Forschenden, die mit den IAB-Mikrodaten den deutschen Arbeitsmarkt untersuchen, rasant gestiegen. Beispielsweise arbeiten derzeit rund 1 400 Forschende an mehr als 650 Forschungsprojekten. Dies resultierte in einer hohen Anzahl an referierten Publikationen zum deutschen Arbeitsmarkt. ➤ [ABBILDUNG 146](#)

LINKS Durch die Schaffung von Zugangspunkten im europäischen Ausland und in den USA ab dem Jahr 2012 ist die Anzahl ausländischer Forscherinnen und Forscher, die die Daten des IAB nutzen, deutlich gestiegen (Müller und Möller, 2019).

566. Darüber hinaus wäre eine **Aufbereitung historischer makroökonomischer Daten wertvoll**. So ist der Zugang zu manchen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erst ab dem Jahr 1991 benutzerfreundlich verfügbar, obwohl ihre Erhebung durch Destatis zum Teil viel weiter zurückliegt. Eine Bereitstellung der Daten ab den 1950er-Jahren, wie in den USA, wäre für ein verbessertes Verständnis von makroökonomischen Zusammenhängen wichtig. Zudem wären beispielsweise für die makroökonomische Investitions- und Kapitalstockforschung langlaufende Investitions- und Kapitalstockreihen hilfreich, die teils bis in das 19. oder sogar 18. Jahrhundert zurückgehen. Diese Daten könnten beispielsweise im Rahmen des Programms „EXSTAT - Experimentelle Statistiken“ von Destatis zur Verfügung gestellt werden.
567. Die Verfügbarkeit in der Vergangenheit erhobener Daten wird durch Löschvorschriften wie der **Löschvorschrift im Bundesstatistikgesetz (§ 13a BStatG)** erschwert. [↘ ZIFFER 546](#) Dies ist für die empirische Wirtschaftsforschung und die Politikberatung problematisch, da langlaufende Zeitreihen für die Identifikation von Wirkungsmechanismen erforderlich sind. Löschvorschriften für Daten sollten aufgehoben werden und insbesondere die in § 13a BStatG verankerte Löschvorschrift **abgeschafft werden**. Das Forschungsprivileg der DSGVO sollte, wie vom RatSWD (2023b) vorgeschlagen, genutzt werden, um zeitnah langfristige Speicherdauern für Forschungsdaten festzulegen.

5. Bessere Verknüpfbarkeit über verschiedene Datenanbieter hinweg

568. **Zur Verknüpfung von Mikrodaten über die bestehenden Datensilos der einzelnen Datenanbieter hinweg sollten Datentreuhänder eingerichtet werden**. Datentreuhänder sind Datenintermediäre, die Daten aus verschiedenen Quellen zusammenführen und sicher sowie gesetzeskonform den berechtigten Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung stellen. Dies betrifft insbesondere Daten der öffentlichen Verwaltung, der amtlichen Statistik und von öffentlich mitfinanzierten Forschungseinrichtungen. Daten aus der Wirtschaft und von Unternehmen sollten ebenfalls integriert werden. Die Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Quellen kann durch Datentreuhänder ermöglicht werden. **Idealerweise erfolgt dies durch eine Erweiterung des gesetzlichen Auftrags von Destatis, beispielsweise durch die Gründung eines innerhalb Destatis angesiedelten Mikrodatenzentrums nach Vorbild des AMDC in Österreich.** [↘ PLUS-TEXT 24](#) Dabei sollte sichergestellt werden, dass ausreichend Mittel vorhanden sind, um Forscherinnen und Forschern einen kostengünstigen Datenzugang zu ermöglichen, und dass die Verwaltung und die registerführenden Stellen kooperieren. Das von der Bundesregierung gegründete Dateninstitut (BMWK und BMI, 2023)

ist anders als ursprünglich angedacht nicht darauf ausgerichtet, die Aufgabe eines Datentreuhänders für die Forschung zu übernehmen.



PLUSTEXT 24

Hintergrund: Austrian Micro Data Center als Vorbild für Deutschland

In Österreich können alle Forschungseinrichtungen, die die Zugangsvoraussetzungen gemäß Forschungsorganisationsgesetz erfüllen, über das **Austrian Micro Data Center (AMDC)** einen Antrag auf Nutzung und Verknüpfung administrativer Daten stellen (Fuchs et al., 2023). Das Datenangebot ist sehr umfangreich: Neben allen von Statistik Austria verwendeten Mikro- und Registerdaten sind zahlreiche weitere Verwaltungsdaten des Bundes verfügbar (Altmann et al., 2023). Darüber hinaus können die Forscherinnen und Forscher eine Verknüpfung administrativer Daten mit eigenen Daten beantragen. Für die genehmigten Projekte bestehen verschiedene Möglichkeiten des Datenzugriffs, darunter ein gesicherter Remote-Access. Das AMDC fungiert dabei als eine **zentrale Informationsstelle** nach Art. 8 des Data Governance Act sowie als **Datentreuhänder**, der insbesondere die Verknüpfung der verschiedenen Datensätze ermöglicht. Die Gründung des AMDC im Juli 2022 wurde durch zahlreiche Gesetzesänderungen vorbereitet, die die **Aufgaben und Rechte des AMDC gesetzlich verankert** haben (Altmann et al., 2023).

569. Bis die Datentreuhänderstrategie vollständig umgesetzt wird, bleibt der **Abbau der rechtlichen Hindernisse bei der Verknüpfung von Registern** mit anderen Daten aus der Verwaltung oder der Wissenschaft eine wichtige Aufgabe. Dabei ist die **Erweiterung des § 13a BStatG besonders relevant**, da hier die Grenzen für die Zusammenführung von amtlichen Daten definiert sind. So können nach der aktuellen Ausgestaltung nur die Wirtschaftsstatistiken der Deutschen Bundesbank an Destatis übermittelt werden, aber nicht z. B. die Daten der Deutschen Rentenversicherung. In das Forschungsdatengesetz sollte explizit die Möglichkeit der Datenverknüpfung für die Forschung aufgenommen werden und die Verknüpfbarkeit auf weitere Datenproduzenten neben der Deutschen Bundesbank und Destatis ausgeweitet werden. Dazu müsste wie vom RatSWD (2023b) angemerkt eine **Reihe von Einzelgesetzen geändert werden**. In **§ 7a** des Gesetzes über Steuerstatistiken (**StStatG**) müsste die Zusammenführung von Einzeldaten der Steuerstatistik mit Daten anderer öffentlicher Datenproduzenten erlaubt werden. Im Verwaltungsdatenverwendungsgesetz (**VwDVG**) und im Statistikregistergesetz (**StatRegG**) müsste ebenfalls der Grundsatz verankert werden, dass alle Datenproduzenten der öffentlichen Statistik ihre Daten für wissenschaftliche Forschungszwecke untereinander tauschen und miteinander verknüpfen dürfen, zumindest über einen Datentreuhänder.
570. Um den Aufwand bei der Datenverknüpfung, sowohl innerhalb der amtlichen Statistiken als auch mit externen Datensätzen, zu verringern, bedarf es einer möglichst schnellen Einführung **eindeutiger Identifikatoren über Datensätze hinweg**. Bei Unternehmen könnten beispielsweise die Handelsregisternummer oder die Umsatzsteuernummer verwendet werden (Gottschalk et al., 2023) und für die Betriebs-ID die vom Betriebsnummern-Service (BNS) erfasste Betriebsnummer dienen. Diese Vereinheitlichung wird besonders zukünftig relevant, wenn die Verknüpfungsmöglichkeiten erweitert und neue Register, etwa

Bildungsverlaufsregister, aufgebaut werden (RatSWD, 2022a). Aber auch für bereits zugelassene Datenverknüpfungen erhöht die mangelnde Konsistenz der Identifikatoren die Bearbeitungskosten (Gottschalk et al., 2023).

571. Da die verknüpften Forschungsdaten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, aber nicht den politischen Entscheidungsträgern oder der breiten Öffentlichkeit, zur Verfügung stehen, dürfte die **soziale Akzeptanz für Datenverknüpfungen** höher sein als bei der Verknüpfung für Verwaltungszwecke. Wenn die Bevölkerung über den **gesellschaftlichen Nutzen der ermöglichten Forschung** informiert wird, dürfte die soziale Akzeptanz für Datenverknüpfungen steigen.

6. Einfacher und benutzerfreundlicher Datenzugang

572. Zur Vereinfachung des Datenzugangs für die Wissenschaft sollte ein **Wissenschafts- oder Forschungsprivileg** als zentraler Bestandteil des geplanten Forschungsdatengesetzes verankert werden. Dieses **sollte bestehende Einzelregelungen zum Datenzugang, -verwendung und -schutz ersetzen** und bundeseinheitlich regeln. Insbesondere sollte das Forschungsprivileg der wissenschaftlichen Forschung gegenüber dem Datenschutz ein hohes Gewicht bei der Datennutzung sicherstellen. Zudem sollten damit großzügige Verknüpfungsregeln für Daten erreicht werden. [↘ ZIFFER 569](#) Da die wissenschaftliche Forschung maßgeblich zum Gemeinwohl beiträgt, sollte im Bereich des Datenzugangs, der -verknüpfung und -verwendung für die Wissenschaft alles erlaubt sein, was nicht explizit und begründet verboten ist. Ein Forschungsdatengesetz würde maßgeblich zur Rechtssicherheit beitragen, da zurzeit oft unterschiedliche Rechtsauffassungen der beteiligten Stellen zur Auslegung des bestehenden Datenschutzrechts Datenverknüpfungen verhindern.
573. Die sehr dezentralisierte Forschungsdateninfrastruktur in Deutschland führt zu unnötigen Hürden beim Datenzugang. So muss für Forschungsvorhaben bei den FDZ des Bundes und der Länder bislang teilweise die Zustimmung aller Länder einzeln eingeholt werden. Stattdessen sollte **der Zugang zu Forschungsdaten im Statistischen Verbund stärker koordiniert und zentralisiert werden**. Das Standardverfahren sollte von der Notwendigkeit einer Zustimmung aller beteiligter Stellen zu einem Widerspruchsverfahren verschoben oder ein zentralisiertes Verfahren eingeführt werden. So könnte zur Genehmigung von Forschungsvorhaben die Zustimmung einer zentralen Stelle, beispielsweise bei Destatis, ausreichen. Zudem sollte es eine bundeseinheitliche Auslegung der Datenschutzregeln geben, deren bislang uneinheitliche Auslegung ein Zugangshindernis darstellt (RatSWD, 2023b). Um diese Ziele zu erreichen, sollte **§ 16 Abs. 6 BStatG so formuliert werden, dass alle Akteure des Statistischen Verbunds den Forschungsdatenzugang, die Geheimhaltung und den Datenschutz einheitlich regeln**. Dazu könnte beispielsweise Destatis in diesem Bereich die Kompetenz zur Erarbeitung einheitlicher, für den gesamten Statistischen Verbund geltender Zugangs- und Geheimhaltungsrichtlinien erhalten.

574. Die Nutzerfreundlichkeit des **Datenzugangs zu Mikrodaten** für die Wissenschaft könnte durch eine **zentrale Registrierung von Wissenschaftler:innen und Wissenschaftlern** sowie von Forschungseinrichtungen erhöht werden. Dabei könnte eine neue Einrichtung beim RatSWD als zentrale Registrierungsstelle für alle FDZ fungieren. Alternativ könnte die Akkreditierung bei einem FDZ automatisch den Zugang zu allen anderen gewähren. Voraussetzung für solche Lösungen ist jedoch eine **Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen für den Datenzugang**. Mit der Einführung einer neuen Indikatorik, etwa zur Bearbeitungsdauer der Anträge, könnten ausgesuchte Aspekte der Qualität des Datenzugangs nachverfolgt werden, um Problemstellen zu identifizieren. Damit die Sicherheit der Daten nicht von der Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit beeinflusst wird, ist Sorgfalt bei Überprüfung der Nutzungsberechtigung der antragstellenden Einrichtungen entscheidend. Denkbar sind in diesem Kontext auch **Zugriffseinschränkungen für Institutionen, deren Forscher:innen und Forscher nachweislich die Datengeheimhaltungsregeln nicht einhalten**. Ein solches Vorgehen ist beispielsweise in Dänemark üblich.
575. Um eine übersichtliche Dateninfrastruktur zu schaffen, ist eine **öffentlich finanzierte, nicht zugangsbeschränkte Plattform zur Datenübersicht** notwendig. Eine solche Plattform wurde als zentrale Informationsstelle **im europäischen Data Governance Act vorgeschrieben**. Diese Verordnung hätte bis September 2023 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Deutschland hat den Data Governance Act bislang nicht umgesetzt und ist somit säumig. Dies könnte zu einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV führen. Eine schnelle, forschungsorientierte Umsetzung durch die Bundesregierung ist also dringend geboten. Parallel dazu wäre eine Verbesserung der verfügbaren Metadaten hilfreich. Zudem sollten Datenstrukturfiles bereitgestellt werden, die Off-site zur Vorbereitung von Forschungsaufenthalten genutzt werden können. ↘ [ZIF-FER 551](#)
576. Um einen flächendeckenden **Zugriff auf formal anonymisierte Daten über ein Remote Access System** zu ermöglichen, sind **Anpassungen der Statistikgesetzgebung** notwendig. So müsste ein Fernzugriff beispielsweise in § 16 Abs. 6 BStatG für den Zugang zu amtlichen Daten oder in § 75 SGB X für den Zugang zu Daten der BA geregelt werden (RatSWD, 2023a). Die rechtlichen Voraussetzungen für die Verknüpfung von Registern untereinander müssen geschaffen werden und für die Umsetzung muss es einen eindeutigen Identifikator geben, wie dies in vielen europäischen Ländern der Fall ist.
577. Die **Nutzerfreundlichkeit des Zugangs zu höher aggregierten, öffentlich verfügbaren Daten sollte ebenfalls verbessert werden**. Bei makroökonomischen Zeitreihen können insbesondere die öffentlich zugänglichen Datenbanken der Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED), die Zeitreihendatenbank der Deutschen Bundesbank, sowie das erst kürzlich überholte Datenangebot der OECD als Vorbilder für eine Verbesserung von GENESIS-ONLINE oder für die Schaffung eines zusätzlichen Zugangswegs für Zeitreihendaten dienen (Bachmann et al., 2023a). Zusätzlich sollen die Daten in einer Form bereitgestellt werden, die eine möglichst vielseitige Nutzung erlaubt. Hier sind insbesondere **Datenbanken, die keine fertigen Aggregate, sondern anfragespezifisch**

aggregierbare Mikrodaten beinhalten, besonders hilfreich. Dadurch wird es den Nutzerinnen und Nutzern ermöglicht, eigene Statistiken zu konstruieren. So wäre es z. B. möglich, die Momente der statistischen Verteilung – etwa den Median oder die Standardabweichung und nicht nur den Mittelwert – auszugeben sowie die Daten entsprechend der Forschungsfrage zu aggregieren. Eine entsprechende Infrastruktur wird derzeit gemeinsam von den Statistischen Landesämtern Berlin-Brandenburg, Nord (Hamburg und Schleswig-Holstein) sowie Rheinland-Pfalz erprobt und könnte im Jahr 2024 in den Regelbetrieb gehen. Um Skaleneffekte zu realisieren und den Datenzugang insgesamt benutzerfreundlicher zu gestalten, wäre es aus Sicht des Sachverständigenrates zielführend, eine entsprechende Infrastruktur auf den gesamten Statistischen Verbund auszuweiten.

ANHANG

▸ TABELLE 25

Akkreditierte Forschungsdatenzentren in Deutschland im Jahr 2023

Abkürzung	Bezeichnung
BAMF-FDZ	Forschungsdatenzentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge
BIBB-FDZ	Forschungsdatenzentrum im Bundesinstitut für Berufsbildung
DeZIM.fdz	Forschungsdatenzentrum des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung
EBDC	LMU-ifo Economics & Business Data Center
FDSZ Bundesbank	Forschungsdaten- und Servicezentrum der Deutschen Bundesbank
FDZ ALLBUS	Forschungsdatenzentrum ALLBUS bei GESIS
FDZ BA im IAB	Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
FDZ Bildung	Forschungsdatenzentrum Bildung am DIPF (Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation)
FDZ BZgA	Forschungsdatenzentrum der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
FDZ eLabour	Zentrum für qualitative arbeitssoziologische Forschungsdaten
FDZ GePaRD	Pharmakoepidemiologische Forschungsdatenbank
FDZ GML	Forschungsdatenzentrum German Microdata Lab bei GESIS
FDZ im KBA	Forschungsdatenzentrum im Kraftfahrt-Bundesamt
FDZ Internationale Umfrageprogramme	Forschungsdatenzentrum Internationale Umfrageprogramme bei GESIS
FDZ IZA, IDSC	Internationales Forschungsdatenzentrum des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit
FDZ pairfam	Forschungsdatenzentrum des Beziehungs- und Familienpanels
FDZ PIAAC	Forschungsdatenzentrum PIAAC bei GESIS
FDZ PsychData am ZPID	Forschungsdatenzentrum des Leibniz-Instituts für Psychologie
FDZ Qualiservice	Forschungsdatenzentrum Qualiservice
FDZ Ruhr am RWI	Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
FDZ SHARE	Forschungsdatenzentrum des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe
FDZ WAHLEN	Forschungsdatenzentrum Wahlen bei GESIS
FDZ Wissenschaftsstatistik	Forschungsdatenzentrum Wissenschaftsstatistik
FDZ-AGD	Forschungsdatenzentrum Archiv für Gesprochenes Deutsch am Leibniz-Institut für Deutsche Sprache
FDZ-aviDA	Forschungsdatenzentrum für audio-visuelle Daten der qualitativen Sozialforschung
FDZ-BAuA	Forschungsdatenzentrum der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
FDZ-BO	Forschungsdatenzentrum Betriebs- und Organisationsdaten
FDZ-Bund	Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes
FDZ-DJJ	Forschungsdatenzentrum des Deutschen Jugendinstituts
FDZ-DZA	Forschungsdatenzentrum des Deutschen Zentrums für Altersfragen
FDZ-DZHW	Forschungsdatenzentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
FDZ-FGZ	Forschungsdatenzentrum des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt
FDZ-IQB	Forschungsdatenzentrum am Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
FDZ-IWH	Forschungsdatenzentrum des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle
FDZ-Land	Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder
FDZ-LifBi	Forschungsdatenzentrum des Leibniz-Instituts für Bildungsverläufe
FDZ-RKI	Forschungsdatenzentrum des Robert Koch-Instituts
FDZ-RV	Forschungsdatenzentrum der Rentenversicherung
FDZ-SOEP	Forschungsdatenzentrum des Sozio-oekonomischen Panels am DIW Berlin
IÖR-Monitor	Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung
SAFE FDZ	Forschungsdatenzentrum des Leibniz-Instituts für Finanzmarktforschung SAFE
ZEW-FDZ	ZEW-Forschungsdatenzentrum

Quelle: RatSWD

© Sachverständigenrat | 23-319-01

Daten zur Tabelle

LITERATUR

- [Alstadsæter, A. et al. \(2020\)](#), The first weeks of the coronavirus crisis: Who got hit, when and why? Evidence from Norway, NBER Working Paper 27131, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Altmann, S. et al. \(2023\)](#), Stellungnahme der UAG Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, RatSWD Working Paper, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin, im Erscheinen.
- [Bachmann, R., A. Balleer, Z. Enders, N. Garnadt und H. Stüber \(2023a\)](#), Antworten zur öffentlichen Konsultation zum Forschungsdatengesetz, Fragebogen zum Forschungsdatengesetz, Verein für Socialpolitik, AG Daten, Unter-AG Makroökonomik, Berlin.
- [Bachmann, R., A. Balleer, Z. Enders, N. Garnadt und H. Stüber \(2023b\)](#), Für einen besseren Datenzugang: Stellungnahme der Arbeitsgruppe Makroökonomische Daten, RatSWD Working Paper, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin, im Erscheinen.
- [Bachmann, R., A. Peichl und R.T. Riphahn \(2021\)](#), Bessere Daten – bessere Politik, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt am Main, 6. August.
- [Bender, S., J. Wagner und M. Zwick \(2007\)](#), KombiFID – Kombinierte Firmendaten für Deutschland: Konzeption der Machbarkeitsstudie für eine Zusammenführung von Unternehmensdaten der Statistischen Ämter, des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit und weiterer Datenproduzenten, FDZ Methodenreport 5/2007, Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- [BMWK und BMI \(2023\)](#), Konzept zum Aufbau des Dateninstituts, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie Bundesministerium des Innern und für Heimat, Berlin.
- [Bonhomme, S., K. Holzheu, T. Lamadon, E. Manresa, M. Mogstad und B. Setzler \(2023\)](#), How much should we trust estimates of firm effects and worker sorting?, *Journal of Labor Economics* 41 (2), 291–322.
- [Brandt, M., D. Oberschachtsiek und R. Pohl \(2007\)](#), Neue Datenangebote in den Forschungsdatenzentren – Betriebs- und Unternehmensdaten im Längsschnitt –, FDZ-Arbeitspapier 23, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Wiesbaden.
- [Bundesregierung \(2019\)](#), Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung, Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019, Pressemitteilung, Berlin, 27. November.
- [Bundesregierung \(2013\)](#), Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben, Vom St-Ausschuss Bürokratieabbau am 23.01.2013 beschlossene Fassung, Berlin.
- [Currie, J., H. Kleven und E. Zwiars \(2020\)](#), Technology and big data are changing economics: Mining text to track methods, *AEA Papers and Proceedings* 110, 42–48.
- [Decker, J. und D. Vorgrimler \(2021\)](#), Die Rolle der amtlichen Statistik innerhalb des Datenökosystems, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 3/2021, 17–26.
- [Dickopf, X., C. Janz und T. Mucha \(2019\)](#), Vom BIP-Flash zum BIP-Nowcast: Erste Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie zur weiteren Beschleunigung der BIP-Schnellschätzung, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 6/2019, 47–58.
- [Emmenegger, J. und R. Münnich \(2023\)](#), Localising the upper tail: How top income corrections affect measures of regional inequality, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 243 (3–4), 285–317.
- [Europäisches Parlament \(2023\)](#), Energy performance of buildings (recast), Amendments adopted by the European Parliament on 14 March 2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast) (COM(2021)0802 – C9-0469/2021 – 2021/0426(COD)).
- [Fuchs, R., T. Göllner, S. Hartmann und T. Thomas \(2023\)](#), Fostering excellent research by the Austrian Micro Data center (AMDC), *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1515/jbnst-2023-0043>.
- [Gottschalk, S., C. Krolage, G. Licht, A. Peichl, S. Schaffner und S. Wichert \(2023\)](#), Besserer Zugang zu Unternehmensdaten für die empirische Wirtschaftsforschung in Deutschland“, RatSWD Working Paper, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin, im Erscheinen.

- Gürke, C., A. Gruhl und T. Hethy-Maier (2011), Verknüpfung von Unternehmensdaten verschiedener Datenproduzenten Das Projekt „Kombinierte Firmendaten für Deutschland“, WISTA – Wirtschaft und Statistik 2/2011, 91–97.
- Hahlen, J. (2009), Zur Rolle der amtlichen Statistik für eine evidenzbasierte Wirtschaftsforschung und -politik, WISTA – Wirtschaft und Statistik 10/2009, 1021–1030.
- Hertweck, F., I.E. Isphording, S.H. Matthewes, K. Schneider und C.K. Spieß (2023), Bildungspolitik braucht Forschung – doch Forschung braucht bessere Daten, RatSWD Working Paper, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin, im Erscheinen.
- Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (Hrsg.) (2001), Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur: Gutachten der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten Kommission zur Verbesserung der Informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- KomZS (2023), Abschlussbericht, Kommission Zukunft Statistik, Wiesbaden, im Erscheinen.
- Krause, A., M. Zimmermann und I. Herda (2022), Überlegungen zu einem Gebäude- und Wohnungsregister: Aufbau, Pflege und Nutzung, WISTA – Wirtschaft und Statistik 4/2022, 25–38.
- Kruse, H.W., F. Hieber, H. Limberg, B. Zapf und D. Boddin (2023), Außenhandelsaktive Unternehmen: neue Analysemöglichkeiten durch Mikrodatenverknüpfung, WISTA – Wirtschaft und Statistik 5/2023, 13–26.
- Löffler, M., A. Peichl, C. Wittneben und C. Woodage (2015), Möglichkeiten zur Verbesserung der statistischen Datengrundlage zur Beschreibung höchster Einkommen und Vermögen: Abschlussbericht, Research Report, ZEW Kurzexpertise 58, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Ludvigsson, J.F., P. Svedberg, O. Olén, G. Bruze und M. Neovius (2019), The longitudinal integrated database for health insurance and labour market studies (LISA) and its use in medical research, European Journal of Epidemiology 34, 423–437.
- Müller, D. und J. Möller (2019), Giving the international scientific community access to German labor market data: A success story, in: Crato, N. und P. Paruolo (Hrsg.), Data-Driven Policy Impact Evaluation: How Access to Microdata is Transforming Policy Design, Springer International Publishing, Cham, 101–117.
- Nagaraj, A. und M. Tranchero (2023), How does data access shape science? Evidence from the impact of U.S. census's research data centers on economics research, NBER Working Paper 31372, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Palmer, K., B. Prest, S. Iler und S. Villanueva (2022), Options for EIA to publish CO2 emissions rates for electricity, RFF Report 22–8, Resources for the Future, Washington, DC.
- Profit, S. (2023), Eine moderne Dateninfrastruktur für die evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland, Rede, Wissenschaftliche Fachtagung „Daten.Forschung.Zukunft“, Session "Datenkompetenz und Nationale Dateninfrastruktur: Herausforderungen und Schlüssel für Demokratie und Entscheidungen", Wiesbaden, 6. Juli.
- RatSWD (2023a), Positionspapier des RatSWD: Nutzung von Registerdaten für Zwecke der Forschung sichern, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- RatSWD (2023b), Forschungsdatengesetz: Was zentral ist, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- RatSWD (2022a), Positionspapier des RatSWD: Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters: Datenschutzkonform und forschungsfreundlich, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- RatSWD (2022b), Positionspapier des RatSWD: Eckpunkte für ein Forschungsdatengesetz, Empfehlungen des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten für die Erarbeitung eines Forschungsdatengesetzes, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- RatSWD (2019), Remote Access zu Daten der amtlichen Statistik und der Sozialversicherungsträger, RatSWD Output 5(6), Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2020), Measuring the effects of the coronavirus (COVID-19) pandemic using the current population survey, <https://www.bls.gov/bls/measuring-the-effects-of-the-coronavirus-covid-19-pandemic-using-the-current-population-survey.htm>, abgerufen am 28.10.2023.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2021), Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF zur Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik, Monatsbericht des BMF Januar 2021, 30–36.



ANHANG

- I. Sachverständigenratsgesetz
- II. Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
- III. Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

I. SACHVERSTÄNDIGENRATSGESETZ

Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 216 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesministerien und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

II. STABILITÄTS- UND WACHSTUMSGESETZ

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)

– Auszug –

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);
2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;
3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

...

III. GUTACHTEN UND EXPERTISEN DES SACHVERSTÄNDIGENRATES

Jahres- und Sondergutachten

- 1964/65 Stabiles Geld – Stetiges Wachstum
- 1965/66 Stabilisierung ohne Stagnation
- 1966/67 Expansion und Stabilität
- 1967/68 Stabilität im Wachstum; darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“
- 1968/69 Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung
- 1969/70 Im Sog des Booms; darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Juli 1968 „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; Sondergutachten vom 25. September 1969 „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969 „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“
- 1970/71 Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen; darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Mai 1970 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“
- 1971/72 Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen; darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971 „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“
- 1972/73 Gleicher Rang für den Geldwert; darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972 „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“
- 1973/74 Mut zur Stabilisierung; darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“
- 1974/75 Vollbeschäftigung für morgen; darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“
- 1975/76 Vor dem Aufschwung; darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975 „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“
- 1976/77 Zeit zum Investieren
- 1977/78 Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung
- 1978/79 Wachstum und Währung; darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978 „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“
- 1979/80 Herausforderung von außen
- 1980/81 Unter Anpassungszwang
- 1981/82 Investieren für mehr Beschäftigung; darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“
- 1982/83 Gegen Pessimismus; darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982 „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“
- 1983/84 Ein Schritt voran
- 1984/85 Chancen für einen langen Aufschwung

- 1985/86 Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung; darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985 „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“
- 1986/87 Weiter auf Wachstumskurs
- 1987/88 Vorrang für die Wachstumspolitik
- 1988/89 Arbeitsplätze im Wettbewerb
- 1989/90 Weichenstellungen für die neunziger Jahre
- 1990/91 Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands; darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990 „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“
- 1991/92 Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken; darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991 „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“
- 1992/93 Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit
- 1993/94 Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken
- 1994/95 Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen; darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“
- 1995/96 Im Standortwettbewerb; darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995 „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“
- 1996/97 Reformen voranbringen; darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996 „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“
- 1997/98 Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft; darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997: „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“
- 1998/99 Vor weitreichenden Entscheidungen
- 1999/00 Wirtschaftspolitik unter Reformdruck
- 2000/01 Chancen auf einen höheren Wachstumspfad
- 2001/02 Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus
- 2002/03 Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum
- 2003/04 Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren
- 2004/05 Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland
- 2005/06 Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen
- 2006/07 Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen
- 2007/08 Das Erreichte nicht verspielen
- 2008/09 Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken
- 2009/10 Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen
- 2010/11 Chancen für einen stabilen Aufschwung
- 2011/12 Verantwortung für Europa wahrnehmen

- 2012/13 Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland; darin enthalten: Sondergutachten vom 5. Juli 2012 „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“
- 2013/14 Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik
- 2014/15 Mehr Vertrauen in Marktprozesse
- 2015/16 Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt; darin enthalten: Sondergutachten vom 28. Juli 2015 „Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum“
- 2016/17 Zeit für Reformen
- 2017/18 Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik
- 2018/19 Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen
- 2019/20 Den Strukturwandel meistern; darin enthalten: Sondergutachten vom 12. Juli 2019 „Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik“
- 2020/21 Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken; darin enthalten: Sondergutachten vom 22. März 2020 „Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie“
- 2021/22 Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit
- 2022/23 Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten

Expertisen

- 2006a Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer (April 2006) verfasst unter Mitwirkung des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79
- 2006b Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell
- 2007 Staatsverschuldung wirksam begrenzen
- 2008 Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen
- 2009 Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang
- 2010 Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem
- 2011 Herausforderungen des demografischen Wandels

Das aktuelle Jahresgutachten kann als Buchausgabe über den Buchhandel oder direkt über die IBRo Versandservice GmbH bezogen werden. Die älteren Jahresgutachten sind inzwischen vergriffen. Sämtliche Jahresgutachten sind als Bundestags-Drucksachen erschienen und über den Verlag Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH erhältlich. Alle Jahresgutachten, Sondergutachten und Expertisen stehen außerdem unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de zum Download zur Verfügung.