

Veronika Grimm

Eine Wachstumsagenda für Deutschland

Deutschland hat 2024 gerade einmal das Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2019 wieder erreicht. Während die EU in dieser Zeit um 4 % und die USA um 12 % gewachsen sind, dümpelt die deutsche Wirtschaft vor sich hin. Und die Aussichten sind düster: Der Renteneintritt der Babyboomer reduziert das verfügbare Arbeitsvolumen und damit das Wachstumspotenzial, Investitionen gehen zurück, und die Auslastung in der Industrie ist historisch niedrig (GCEE, 2024a). Zwar halten Unternehmen aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels oft noch ihre Belegschaften, unterstützt durch Kurzarbeitergeld. Dadurch sinkt aber die Arbeitsproduktivität – ein weiterer Schlag für die Wettbewerbsfähigkeit, die ohnehin unter den hohen Energiekosten leidet (Abbildung 1).

Auch die deutschen Exporte, einst Wachstumstreiber, haben sich nicht erholt. Während das Wachstum der Weltwirtschaft fast wieder auf Vor-Corona-Niveau ist, bleiben die deutschen Exportzahlen schwach. Mit Trumps Rückkehr sind neue Zölle zu erwarten und China drängt bei Fahrzeugen, CleanTech und digitalen Produkten aggressiv auf die Weltmärkte – und verdrängt deutsche Anbieter (Grimm et al., 2024a). Von selbst dürfte sich die Lage kaum verbessern.

Deutschland war nie ein Niedrigenergieland, aber eine günstige und verlässliche Energieversorgung ist dennoch ein wichtiger Grundpfeiler der Wettbewerbsfähigkeit. Die zu erwartenden Energiekosten in Deutschland sind aufgrund der Umsetzung der Energiewende in Kombination mit den unerwarteten Krisen der letzten Jahre zu hoch. Insbesondere ist Gas als Brückentechnologie auf lange Zeit teurer geworden, außerdem sind die Materialkosten und die Zinsen gestiegen, was die Transformationskosten erhöht. Während die Erneuerbaren Energien weiter ausgebaut wurden, ist es nicht gelungen, die komplementär notwendigen Kapazitäten an einlastbaren Kraftwerken, Netzen und Flexibilität ausreichend auszubauen. Vor diesem Hintergrund steht nicht zuletzt der Kohleausstieg 2030 in Frage (EEM, 2024).

Wer jetzt ein größeres staatliches Engagement fordert, sollte genau hinschauen: Spielräume für deutlich mehr

Schulden gibt es aktuell nicht. Deutschland unterliegt aufgrund des Schuldenstands von über 60 % des BIP dem präventiven Arm des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – der auch Extrahaushalte wie das Sondervermögen Bundeswehr sowie möglicherweise das staatliche Engagement bei der Deutschen Bahn berücksichtigt – und muss seinen Schuldenstand weiter zurückfahren. Gleichzeitig stehen viele große EU-Staaten mit Schuldenständen von über 100 % des BIP unter immensen Druck, ihre Haushalte zu konsolidieren, um handlungsfähig zu bleiben (Büttner & Grimm, 2024).

Will man also nicht die gerade neu verhandelten EU-Fiskalregeln sofort wieder missachten und dadurch auch die Verhandlungsposition der EU gegenüber hoch verschuldeten Mitgliedstaaten schwächen, so müssen in den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen Spielräume geschaffen werden. Die aktuell hohe Staatsquote legt nahe, dass dies möglich und auch angezeigt ist. Bei der von der gescheiterten Ampelkoalition geplanten Finanzpolitik wäre der Anteil der Staatsausgaben am BIP bis zum Jahr 2025 auf geschätzt 49,2 % gestiegen. Im Jahr 2019 belief er sich noch auf 44,2 % (Grimm, 2024a).

Auch unabhängig von den geltenden Fiskalregeln ist das Verschuldungspotenzial aufgrund der schwachen Wachstumsperspektiven begrenzt, wenn der Schuldenstand nicht weiter ansteigen soll (GCEE, 2024c). Gleichzeitig steigen die Sozialausgaben in einer alternden Gesellschaft, Verteidigungsausgaben müssen erhöht werden, und Investitionen in Bildung sowie Infrastruktur sind unverzichtbar, um die Grundlagen für künftigen Wohlstand zu sichern.

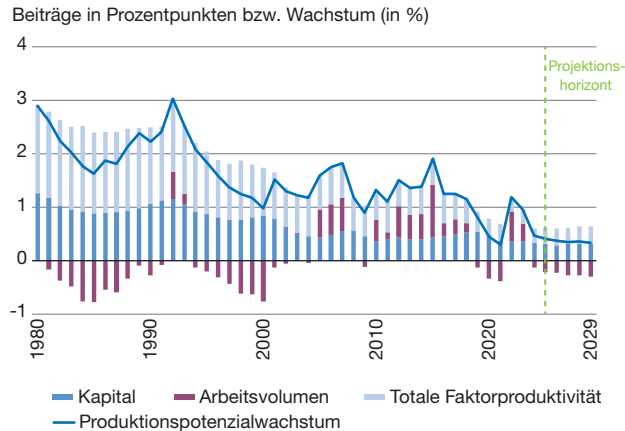
Mit ein paar kleinen Reformen oder zusätzlichen Spielräumen werden sich die Herausforderungen nicht adressieren lassen. Deutschland braucht eine konsequente

Prof. Dr. Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN) sowie Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) sowie des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.

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

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

Abbildung 1
Wachstum des Produktionspotenzials in Deutschland



Werte für die Jahre 2024 und 2025 basieren auf der Kurzfristprognose des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR). Ab dem Jahr 2026 Projektion. Die totale Faktorproduktivität (TFP) gibt an, welcher Teil des Produktionswachstums nicht durch die Zunahme der eingesetzten Arbeitskräfte oder des Kapitals erklärt werden kann, sondern auf Verbesserungen wie technologischen Fortschritt, Innovationen oder effizientere Produktionsprozesse zurückzuführen ist.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf GCEE (2024b).

Reformagenda. Die Attraktivität und die Innovationskraft des Standorts müssen gestärkt und Infrastrukturen ausgebaut werden, um private Investitionen zu attrahieren. Außerdem müssen Spielräume für zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben geschaffen werden, ohne die geltenden Fiskalregeln zu verletzen. Einige Maßnahmen werden im Folgenden detaillierter beschrieben.

Günstige Energieversorgung sicherstellen

Unterschiedliche Transformationspfade in der EU akzeptieren. In der Energiepolitik sollten Maßnahmen ergriffen werden, die ein Erreichen der Emissionsreduktionsziele sicherstellen, aber die Energiekosten niedrig halten. Die Mitgliedstaaten der EU haben aufgrund unterschiedlicher geografischer Voraussetzungen, aber auch aufgrund unterschiedlicher Präferenzen ihrer Bevölkerungen verschiedene Transformationspfade. Einige setzen weiter auf die Atomkraft, andere lehnen diese ab und sind damit in großem Umfang auf (wasserstofffähige) Gaskraftwerke und Batteriespeicher angewiesen, wenn Wasserkraft nicht in ausreichendem Umfang verfügbar ist. Die gegenseitige Akzeptanz der verschiedenen Transformationspfade in der EU ist eine zentrale Voraussetzung, um die Klimaziele in den einzelnen Staaten und in der EU insgesamt schnell und möglichst kostengünstig zu erreichen.

Keine technologiespezifische Regulierung. Da verschiedene Transformationspfade mit (unterschiedlichen) Risiken einhergehen, können die Länder sich dadurch auch gegenseitig absichern. Dies funktioniert umso besser, je weniger eine technologiespezifische europäische Regulierung die in einzelnen Mitgliedstaaten notwendigen Technologien blockiert, und desto stärker der europäische Energiemarkt integriert ist.

Strombinnenmarkt stärken. Insbesondere eine stärkere Integration des europäischen Strommarktes ist entscheidend, um die Energieversorgung in der EU effizienter, kostengünstiger und umweltfreundlicher zu gestalten (Zachmann et al., 2024). Durch einen besser integrierten Markt können Stromüberschüsse aus erneuerbaren Energien leichter zwischen den Mitgliedstaaten verteilt werden. Dies erhöht die Versorgungssicherheit, senkt die Stromkosten und ermöglicht eine flexiblere Anpassung an die zunehmend schwankende Stromerzeugung.

Preisregionen in Deutschland. Die effiziente Koordination von Anbietern und Nachfragern gelingt im aktuellen Strommarktdesign jedoch schlecht. Fehlanreize der einheitlichen deutschen Preiszone (also die Tatsache, dass der Preis an der Strombörse für ganz Deutschland immer gleich ist, unabhängig davon, wie hoch die regionalen Markträumungspreise tatsächlich sind) führen zu ineffizienten Standortentscheidungen und zu einem ineffizienten Betrieb von Erzeugungsanlagen. Oft bleiben wichtige Investitionen ganz aus oder können nur mit umfangreicher Förderung realisiert werden. Zudem gehen von einem einheitlichen deutschen Strompreis falsche Signale im Rahmen des grenzüberschreitenden Stromhandels aus, was die Anreize der Nachbarstaaten für eine stärkere Integration des europäischen Strommarktes reduziert (Hirth et al., 2024). Regional differenzierte Preise reduzieren den ineffizienten Betrieb erheblich und verringern die notwendige Förderung für den Zubau von Kapazitäten durch eine Erhöhung der erwarteten Erlöse an den richtigen Standorten. Aufgrund der Effizienzgewinne eines regional differenzierten Preissystems dürften die Strompreise auch in Hochpreisregionen innerhalb Deutschlands relativ zu einem Szenario, in dem die Einheitspreiszone beibehalten wird, nicht signifikant steigen (Hirth et al., 2024; Grimm & Ockenfels, 2024; Grimm et al., 2021; Ambrosius et al., 2020). Weil für Standorte innerhalb Deutschlands nicht der innerdeutsche Vergleich, sondern die Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ausland entscheidend ist, wäre somit allen Bundesländern gedient. Schon heute gibt es zahlreiche Strommärkte mit Nodalpreissystemen¹ oder

¹ Bei Nodalpreissystemen, auch Knotenpreissysteme genannt, kann sich an jedem Netzknoten ein individueller Preis für Strom bilden, der die aktuellen Netzengpässe mit abbildet.

Preiszonen, von deren Erfahrungen Deutschland bei der Umsetzung profitieren könnte.

Zubau von Kraftwerkskapazitäten. Der Zubau von Gaskraftwerken, die beim Ausstieg aus Kohle und Kernkraft dringend notwendig sind, wurde durch das Marktdesign (etwa aufgrund fehlender regional differenzierter Preise) nicht ausgelöst und bisher immer wieder zeitlich aufgeschoben. Da Gaskraftwerke, die langfristig mit Wasserstoff betrieben werden sollen, ein integraler Bestandteil des angestrebten klimaneutralen Erzeugungsmix sind, gilt es, den Zubau von ausreichend Kapazitäten schnell auszulösen. Die systemdienliche Standortwahl könnte, falls regional differenzierte Preise im Strom-Großhandel etabliert werden, durch die frühzeitige Ankündigung eines Kapazitätsmechanismus erreicht werden, der die Erzeuger zur Abdeckung eines signifikanten Anteils der Nachfrage an den Terminmärkten verpflichtet (Grimm & Ockenfels, 2024). Übergangsweise kann es nötig sein, in der kurzen Frist über Kapazitätzahlungen oder eine strategische Reserve ausreichend Kapazitäten verfügbar zu machen. Alternativ könnte auch evaluiert werden, ob eine Nutzung noch verfügbarer Kernkraftwerke möglich ist.

Technologieoffenheit beim Wasserstoff. Bei ausschließlichem Fokus auf grünen Wasserstoff dürften die notwendigen Mengen an Wasserstoff und Derivaten weder rechtzeitig noch kostengünstig zur Verfügung stehen. Daher wird neben grünem Wasserstoff auch vergleichsweise emissionsarmer Wasserstoff aus anderen Herstellungsrouten notwendig sein (EEM, 2024). Insbesondere blauer Wasserstoff kann einen wichtigen Baustein für die Skalierung der verfügbaren Wasserstoffmenge darstellen. Die Technologie ist bereits weit entwickelt. Die Treibhausgas (THG)-Emissionen von blauem Wasserstoff können sich je nach Produktionstechnologie, den Systemgrenzen der Betrachtung sowie den Emissionen bei Erdgasförderung und -transport jedoch erheblich unterscheiden (Schippert et al., 2022). Die Erfassung als auch die Bepreisung von THG-Emissionen entlang der gesamten Wertschöpfungskette sind daher eine wichtige Voraussetzung für den Einsatz von blauem Wasserstoff. Aufgrund der THG-Emissionen, die beim Transport von Erdgas anfallen, kann die Produktion von blauem Wasserstoff nahe der Erdgasvorkommen zu einer größeren Reduktion der THG-Emissionen führen (Schippert et al., 2022; Shirzadeh et al., 2023). Mögliche Lieferanten von blauem Wasserstoff sind die USA, Kanada, Norwegen, Saudi-Arabien, Katar oder Australien (IEA, 2024). Bei einer Abwägung, ob Lieferketten auf der Basis von klimafreundlichem blauem Wasserstoff schneller skaliert werden sollen, muss auch berücksichtigt werden, ob das Gas andernfalls in anderer Verwendung ganz ohne die Reduktion der anfallenden CO₂-Emissionen verwendet wird.

Carbon Capture and Storage (CCS) / Carbon Capture and Utilization (CCU). Sollte blauer Wasserstoff auch in Deutschland produziert werden, wäre dafür die Schaffung einer CO₂-Infrastruktur zur Sequestrierung (Abscheidung und Speicherung) und je nach Standort der Anlagen auch zum Transport des CO₂ notwendig. Der Bau einer CO₂-Infrastruktur stellt jedoch ohnehin in einigen Bereichen eine No-Regret Maßnahme dar, da eine solche Infrastruktur auch zukünftig für nicht zu dekarbonisierende Industrien wie die Produktion von Zement und Kalk oder die Müllverbrennung geplant und entwickelt werden muss (EEM, 2024; Leopoldina, 2024; Pfeiffer et al., 2024). Die Carbon-Management-Strategie der Bundesregierung (Die Bundesregierung, 2024) sowie verschiedene Stellungnahmen haben sich in der jüngeren Vergangenheit dem Thema gewidmet.

Gebündelte Beschaffung von Wasserstoff und Derivaten. Um regional diversifizierte Importe klimafreundlicher Energieträger (Wasserstoff und Wasserstoffderivate) zu erreichen, sollte angestrebt werden, eine gemeinsame Beschaffung auf EU-Ebene (oder im Rahmen einer „Koalition der Willigen“ unter den Mitgliedstaaten) zu etablieren, um über die Beschaffung großer Mengen die Bezugsquellen diversifizieren zu können. Ausschreibungen sind in diesem Zusammenhang geeignet, die Markups der Exporteure möglichst gering zu halten (Bauer et al., 2023). Außerdem dürfte der Wettbewerb unter den potenziellen Anbietern in den Ausschreibungen dazu führen, dass Europa die gewünschten Energieträger einkaufen kann und nicht einzelne Verhandlungspartner einen größeren Teil der Wertschöpfungskette zu sich ziehen (Grimm et al., 2024a). Technologietransfer an attraktive Partner, die bisher nicht zu den globalen Energieexporteuren gehörten, könnten zusätzliche Wettbewerber schaffen und so den globalen Wettbewerb auf dem Energiemarkt für klimafreundliche Moleküle entfachen (Grimm et al., 2024a).

Gasnetz als Backup-Option. In den Ausschreibungen beschaffte Mengen an Wasserstoff sollten an potenzielle Abnehmer versteigert werden. Mengen, die in der Industrie oder für die Mobilität zunächst keinen Abnehmer finden, könnten dem Gas beigemischt werden. Da die Umstellung der Gaskraftwerke auf Wasserstoff ohnehin geplant ist, kann die Beimischung ein erster Schritt auf diesem Weg sein. Die zusätzlichen Kosten der Wasserstoffbeimischung könnten auf die Gaskunden umgelegt werden, was angesichts der zunächst relativ geringen Mengen keine große Kostenbelastung darstellen würde. Alternativ zur Umlage könnten Zertifikate verkauft werden, wodurch sich deren Käufer die CO₂-Reduktion durch die Wasserstoffmengen anrechnen lassen könnten.

Sektorenübergreifende Netzausbauplanung. Die Transformation zur Klimaneutralität erfordert in großem Umfang den Ausbau von Infrastrukturen, für Energie (Strom und Wasserstoff), Mobilität (Ladestationen und Wasserstofftankstellen), CO₂-Transport (für CCS-Optionen) sowie Digitales. Der Ausbau der verschiedenen Energie- und Mobilitätsinfrastrukturen sollte in einer gemeinsamen Netzausbauplanung vorbereitet werden, um den Interdependenzen zwischen den Infrastrukturen gerecht zu werden. Die Regulierung der Netze muss den Herausforderungen gerecht werden, die mit dem notwendigen Anstieg der Investitionen einhergehen. Insbesondere sollten die zugestanden Renditen nicht zu gering bemessen werden, damit Eigenkapital als Basis für die Finanzierung ansteigender Investitionen aufgebaut werden kann. Gleichzeitig sollte die Regulierung darauf ausgerichtet werden, den Ersatz von Leitungsausbau durch Digitalisierung oder Flexibilisierung in den Übertragungs- und Verteilnetzen nicht zu behindern (Grimm, Rückel, Sölch & Zöttl, 2021; Bundesnetzagentur, 2024). Für den Ausbau gänzlich neuer Infrastrukturen (etwa für den Wasserstofftransport oder die Mobilität) kann eine staatliche Unterstützung im Übergang notwendig sein, solange realistischere Nutzergebühren die Refinanzierung der Infrastrukturen noch nicht ermöglichen. Hier ist das Konzept eines Amortisationskontos eine Option, das aktuell im Zusammenhang mit dem Aufbau des Wasserstoff-Kernnetzes angedacht ist. Eine europäische Koordination der Infrastrukturen kann den notwendigen Ausbau reduzieren, ebenso wie eine Erzeugungsstruktur, bei der dezentrale Konzepte auch hinsichtlich des notwendigen Infrastrukturausbaus evaluiert werden.

Standortattraktivität stärken, Strukturwandel begleiten

Um das Wachstumspotential zu stärken sind Maßnahmen notwendig, die (insbesondere die privaten) Investitionen stärken, den technologischen Fortschritt ankurbeln und das Arbeitsvolumen erhöhen, das durch die Demografie gedämpft wird. Im Folgenden werden einige Maßnahmen skizziert, die Teil einer solchen Wachstumsagenda sein könnten.

Steuerreform. Im Rahmen einer Steuerreform kann das Wachstumspotenzial gestärkt werden, indem Unternehmenssteuern und Einkommenssteuern gesenkt werden und im Gegenzug die Grundsteuer und die Konsumsteuern erhöht werden. In diesem Kontext könnte auch eine Vereinfachung des Steuersystems angestrebt werden. Zum Beispiel sollten vergünstigte Tarife bei der Umsatzsteuer systematisch hinterfragt werden. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform könnten auch die Kommunalfinanzen stabilisiert werden, die durch die Abhängigkeit von der Gewerbesteuer in hohem Maße konjunkturellen

Schwankungen ausgesetzt sind. Die aus diesem Grund stark im Zeitverlauf schwankenden öffentlichen Investitionen der Kommunen sind der Grund für zu geringen Kapazitäten im Baugewerbe (Grimm, 2024a; Grimm, 2024b).

Bürokratieabbau. Dieser gelingt nicht nur durch konsequente Digitalisierung und Reduktion der Erfüllungskosten, sondern muss eine konsequente Hinterfragung von Regulierung sowie von Behördenstrukturen beinhalten. An verschiedenen Stellen erfüllen bestehende Strukturen aufgrund von neueren Entwicklungen ihren Zweck nicht mehr oder haben sich gesetzliche Vorgaben als nicht zielführend herausgestellt. Beispiele sind die Ausländerbehörden, die in den Kommunen angesiedelt sind und dort den Anforderungen einer zukunftsgerichteten Erwerbsmigration nicht standhalten können (GCEE, 2022a). Auch verschiedene Regulierungen, wie etwa die EU-Taxonomie oder die Lieferkettengesetze haben sich als wenig praxistauglich herausgestellt. Sie schaffen Doppelstrukturen und verzerren den Wettbewerb zugunsten großer Unternehmen, die weniger Schwierigkeiten haben, die immensen bürokratischen Anforderungen zu erfüllen. Um diese Hemmnisse abzubauen sollte die neue Bundesregierung eine oder mehrere Deregulierungskommissionen einsetzen, die Vorschläge erarbeiten, wie eine Anpassung der Strukturen und ein Abbau von entschleunigender Regulierung vorgenommen werden könnten. Da verschiedene Themen nicht unabhängig von der EU angegangen werden können, sollte eine Strategie erarbeitet werden, wie bürokratische Hemmnisse auf der EU-Ebene adressiert werden können. Die Herausforderung dürfte sein, dass Regulierungen, die bei uns Hemmnisse verursachen, von anderen Mitgliedstaaten als nützlich eingeordnet werden.

Rückzug des Staates aus Wirtschaftsbereichen. Das Engagement des Staates verdrängt in zahlreichen Wirtschaftsbereichen private Investitionen, entschleunigt Prozesse und bindet staatliche Ressourcen, die ihm zur Erfüllung seiner Kernaufgaben nicht zur Verfügung stehen. Ein Rückzug des Staates aus Wirtschaftsbereichen im Zusammenspiel mit einer Stärkung von Marktmechanismen ermöglicht in diesem Kontext, Subventionen abzubauen und dennoch die politisch gesteckten Ziele zu erreichen. An dieser Stelle seien nur einige Beispiele genannt. In der Energie- und Klimapolitik können die Einführung regional differenzierter Strompreise im Strom-Großhandel und die Stärkung des Emissionshandels Investitionsanreize an den richtigen Stellen stärken. Zugleich würden durch die CO₂-Bepreisung übergangsweise Einnahmen generiert, die etwa für den Ausgleich sozialer Härten genutzt werden könnten (Grimm, 2024b). Subventionen könnten dann entfallen. Im Wohnungsmarkt dämpft die Regulierung der Mieten (durch die Kappungsgrenzen für die Erhöhung von Bestandsmieten sowie die Mietpreisbremse) die Investi-

onsanreize. Dies gilt für die Sanierung bestehender Wohnungen, aber auch für den Neubau, wenn die Investoren erwarten, dass auch neu geschaffener Wohnraum nach einigen Jahren der Regulierung unterliegt. Durch vorausschauende Anpassungen der Mietenregulierung könnte eine Stärkung privatwirtschaftlicher Investitionsanreize erreicht werden, sodass das notwendige staatliche Engagement auf einen Umfang reduziert wird, der die Möglichkeiten des Staates nicht übersteigt. Insbesondere sollte die Gestaltung der Mietenregulierung bessere Anreize zu einer effizienten Nutzung des Wohnraums einerseits und für private Investitionen in den Wohnungsbau andererseits setzen (Grimm, 2024c).

Strukturwandel zulassen, aber begleiten. Viele traditionell starke Wirtschaftsbereiche in Deutschland geraten aktuell unter Druck, auch weil eine zu enge Kooperation zwischen Wirtschaft und Politik die Beharrungskräfte gestärkt hat und somit wichtige Transformationen nicht stattgefunden haben (etwa bei Batteriefahrzeugen oder Chips). Deutschland wird den Strukturwandel in der Industrie nicht abwenden können, da die Nachfrage nach deutschen Produkten in vielen Branchen nicht zurückkommen wird, etwa aufgrund der zunehmenden Konkurrenz aus Asien (Grimm et al., 2024a). Während sich für einige traditionell starke Branchen die Rahmenbedingungen verschlechtert haben, gibt es aber zahlreiche Wachstumsmärkte, auf denen auch Unternehmen mit Sitz oder Standorten in Deutschland aktiv sind. Durch eine allgemeine Verbesserung der Rahmenbedingungen wird der Standort für diese erfolgreichen Unternehmen attraktiver.

Weiterbildung statt (oder während der) Kurzarbeit. Den Strukturwandel sollte die Bundesregierung nicht etwa durch die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes aufhalten. Sie sollte vielmehr die Initiativen stärken, die ihn aktiv begleiten. Dazu gehört etwa die Koordination und Stärkung von Weiterbildungsaktivitäten oder die Unterstützung bei der Ansiedlung von neuen Unternehmensstandorten dort, wo aufgrund von Betriebsschließungen oder Personalabbau Arbeitskräfte freigesetzt werden.

Europäische Integration und Freihandel. Die europäische Integration sollte auf verschiedenen Ebenen vorangetrieben werden, etwa durch eine echte Kapitalmarkt- und Bankenunion, eine Stärkung des Energie-Binnenmarktes oder eine umfangreiche Kooperation bei der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit. Europa muss außerdem die Kraft aufbringen, ausgehandelte Handelsabkommen zu ratifizieren und neue zu verhandeln, idealerweise auch mit den USA. Handelsabkommen sind nicht zuletzt von Bedeutung, um Zugriff auf wichtige Rohstoffvorkommen zu erhalten. Die Aktivitäten sollten gezielt dort intensiviert werden, wo neue Kooperationen zu einer Diversifizierung

von Handelsbeziehungen beitragen können oder Härten der Transformation für andere Länder abgefedert werden sollen. Es ist vorzuziehen, Abhängigkeiten durch die Intensivierung neuer Kooperationen im Zuge der Transformation abzubauen als durch das Zurückfahren bestehender Beziehungen (GCEE, 2022b).

Arbeitsvolumen stärken und Lohnnebenkosten senken

Arbeitskräfte mobilisieren. Das sinkende Arbeitsvolumen stellt die Wirtschaftsbereiche in unterschiedlichem Ausmaß vor Herausforderungen (Grimm et al., 2024b). Unternehmen werden versuchen, die zukünftig fehlenden Arbeitskräfte durch verstärkten Einsatz von Kapital zu substituieren. Dennoch sollte eine verstärkte Mobilisierung von Arbeitskräften (etwa aktuell in Teilzeit beschäftigte Frauen, Zuwanderer, ältere Arbeitnehmer oder Bürgergeldempfänger) dazu beitragen, das Arbeitsvolumen zu erhöhen (GCEE, 2023a).

Lohnnebenkosten senken, Arbeitsanreize stärken. Eine Stärkung der Arbeitsanreize entschärft den Arbeitskräftemangel und kann zugleich die Transfersysteme entlasten (GCEE, 2023b). Neben einer Reform des Ehegattensplittings kann eine verbesserte Betreuungsinfrastruktur von der Krippe über den Kindergarten bis zur Grundschule dazu beitragen, für beide Elternteile eine umfangreiche Berufstätigkeit attraktiv und möglich zu machen. Im Transfersystem sollten die Sanktionen verschärft werden für den Fall, dass zumutbare Arbeit nicht angenommen wird. In Zeiten des Fachkräftemangels ist es auch denkbar, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zu reduzieren oder den Betrag stufenweise abzusenken, um die unmittelbare Suche nach einer neuen Beschäftigung attraktiver zu machen.

Mobilisierung von Arbeitskräften durch Zuwanderung. Eine verstärkte Zuwanderung von hochqualifizierten und gut integrierbaren Arbeitskräften ist ebenfalls entscheidend für die Bewältigung der Herausforderungen (GCEE, 2022a). Diese Maßnahmen müssen aber in ein breiteres strategisches Konzept eingebettet sein, das auch soziale, bildungspolitische und infrastrukturelle Aspekte berücksichtigt (GCEE, 2022a), denn Zuwanderung erhöht das Produktionspotenzial nur bei wirksamer Integration in den Arbeitsmarkt. Die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt sollte erleichtert und möglichst zentral organisiert werden, weshalb eine zentrale Ausländerbehörde für die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt etabliert werden sollte. Darüber hinaus ist eine Willkommenskultur von zentraler Bedeutung (GCEE, 2022a).

Stärkung und Koordination von Weiterbildung. Angesichts des sich verschärfenden Fachkräftemangels dürfte we-

niger ein Überangebot an Arbeitskräften, als vielmehr die Veränderung der notwendigen Qualifikationsprofile eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik darstellen. Hochqualifizierte Fachkräfte sind traditionell ein wichtiger Standortfaktor in Deutschland, ebenso wie die Forschungs-Ökosysteme, in die Unternehmen oft eng eingebunden sind. Im Zuge der Transformation werden sich die notwendigen Qualifikationsprofile ändern. Für Arbeitnehmer:innen kann die Weiterbildung, Umschulung oder auch ein Wechsel des Arbeitgebers notwendig werden. Um diese Herausforderungen der Transformation zu meistern, dürfte es zielführend sein, den Strukturwandel systematisch mit Weiterbildungs- und Umschulungsangeboten zu flankieren. Es gilt zu identifizieren, wo die betriebliche Weiterbildung nicht ausreicht, um die Anforderungen des Strukturwandels zu meistern, und frühzeitig koordinierend tätig zu werden.

Gesetzliche Rentenversicherung. Wichtige Reformen betreffen die Gesetzliche Rentenversicherung, bei der insbesondere das Renteneinstiegsalter an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden sollte und der Anstieg der Bestandsrenten gedämpft werden könnte. Außerdem sollte die „Rente ab 63“ sowie die Mütter- und Witwenrente kritisch hinterfragt werden. Entsprechende Maßnahmen könnten, wo angezeigt, auch auf das System der Beamtenversorgung übertragen werden. Eine Stärkung der privaten Altersvorsorge würde zudem mittel- bis langfristig die Abhängigkeit von der gesetzlichen Rente reduzieren. Durch all diese Maßnahmen könnten der Anstieg der Beiträge zur Rentenversicherung sowie die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gedämpft werden (GCEE, 2023c).

Zielgenaue Umverteilung. Im sozialen Sicherungssystem und darüber hinaus gibt es oft wenig zielgenaue Umverteilung, die zudem besser im Steuer-Transfersystem adressiert werden sollte. Die Beiträge zur Finanzierung würden sich dann stärker am Leistungsfähigkeitsprinzip orientieren, während die Bedarfsprüfung nach dem Haushaltsprinzip erfolgen könnte. So ließen sich in vielen Fällen eine gezieltere und bedarfsgerechtere Förderung erreichen und die Lohnnebenkosten weiter senken (Grimm, 2024b, 2024c).

Zukunftsorientierte Ausgaben stärken

Bildung. Investitionen in das Bildungssystem, von der frühkindlichen Bildung bis zur Universität, bilden eine wichtige Grundlage des langfristigen Wirtschaftswachstums. Die öffentlichen Ausgaben für Bildung sollten deutlich ansteigen (GCEE, 2024a), und ein größerer Fokus sollte auf die ersten Bildungsjahre gelegt werden, von der frühkindlichen Bildung bis zur Grundschule (Wößmann, 2008; Schlotter & Wößmann, 2010; Spieß, 2023). Eine Ge-

sellschaft, die durch Zuwanderung vielfältiger wird, muss frühzeitig Strategien entwickeln, um Zugewanderten und ihren Kindern gleiche Chancen zu bieten. Nur so wird Deutschland zu einem attraktiven Zuwanderungsland, dem es gelingt, die Potenziale der Bevölkerung zu heben (GCEE, 2022a). Zugleich kann durch qualitativ hochwertige Betreuungs- und Bildungsangebote das Erwerbsstundenpotenzial bei den Eltern erhöht werden.

Verteidigung. Die Verteidigungsausgaben werden auf deutlich über 2 % des BIP ansteigen müssen. Eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets und seine feste Verankerung in der Haushaltsplanung sollten einhergehen mit Strategien zur effektiven Verwendung der Gelder. Die Verteidigungsfähigkeit wird nicht nur durch eine Erhöhung des Budgets gestärkt, sondern insbesondere durch eine effektive Verwendung der Gelder. Im Rahmen einer europäischen Kooperation sollte die Zahl der Waffensysteme reduziert und die europäische Rüstungsindustrie gestärkt werden. Zugleich können Wachstumsimpulse von einer Innovationsagenda ausgehen, die auf Investitionen im Bereich von Rüstungsgütern aufsetzt (Wolff et al., 2024).

Infrastrukturausbau. Die Bereitstellung von Straßen-Infrastruktur könnte zum Teil in Absprache mit der Europäischen Kommission in einnahmenfinanzierte, selbständig verschuldungsfähige Infrastrukturgesellschaften nach dem Vorbild der österreichischen ASFINAG ausgelagert werden. Durch eine Einnahmefinanzierung, z.B. aus der Lkw- und einer – neu einzuführenden – Pkw-Maut, wären Infrastrukturgesellschaften in der Lage, die notwendigen Investitionen eigenständig zu tragen, ohne den regulären Staatshaushalt zu belasten oder die Verschuldungskapazitäten des öffentlichen Sektors zu tangieren. Diese Gesellschaften könnten operativ und finanziell eigenständig agieren und wären damit nicht unmittelbar an die Schuldenbremse gebunden. Außerdem würde eine Beitrags- und Gebührenfinanzierung im Zusammenspiel mit einer angemessenen Beteiligung privater Kapitalgeber am Risiko dazu beitragen, den Infrastrukturausbau maßgeblich an den Präferenzen der Nutzer:innen zu orientieren. Infrastrukturen, die regionalpolitischen Zielen dienen, könnte der Staat durch den Einkauf von entsprechenden Verkehrswegen bei den Investitionsgesellschaften – also über explizite Subventionen – weiterhin beauftragen (Grimm, 2024a; Grimm, 2024b). Kommunale Infrastrukturinvestitionen könnten gestärkt werden, wenn man die Abhängigkeit der Kommunen von den stark schwankenden Gewerbesteuererträgen reduziert. Wären die Kommunen weniger stark von wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen betroffen, so würde dies ihre finanzielle Planungsfähigkeit verbessern. Die dadurch geringeren Schwankungen der kommunalen Investitionstätigkeit dürften dafür sorgen, dass die Kapazitäten der Bauwirt-

schaft besser auf die Investitionsbedarfe abgestimmt sind. Zudem könnten die Spielräume für kommunale Investitionen erweitert werden, wenn Bund und Länder bei der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene, insbesondere im Sozialbereich, zugleich die Finanzausstattung der Kommunen entsprechend verbessern (Konnexitätsprinzip) (Grimm, 2024a; Grimm, 2024b).

Fazit

Viele der skizzierten Reformen erfordern es, ein dickes Brett zu bohren. Die Maßnahmen bieten aber im Gegensatz zu immer wiederkehrenden Staatseingriffen eine nachhaltige Antwort auf die Herausforderungen. Die Verringerung des staatlichen Engagements in verschiedenen Wirtschaftsbe-
reichen eröffnet für den Staat zusätzliche personelle und finanzielle Spielräume zur Erfüllung der Staatsaufgaben, was zu einer Beschleunigung staatlichen Handelns führen dürfte. Außerdem könnte in den nicht mehr staatlich verantworteten Handlungsfeldern die Transformation zügig Fahrt aufnehmen, da Investitionen schon in Erwartung der verbesserten Rahmenbedingungen ansteigen dürften.

Literatur

- Ambrosius, M., Grimm, V., Kleinert, T., Liers, F., Schmidt, M. & Zöttl, G. (2020). Endogenous price zones and investment incentives in electricity markets: An application of multilevel optimization with graph partitioning. *Energy Economics*, 92, 104879.
- Bauer, F., Bollerhey, T., Egerer, J., Erdmann, M. C., Exenberger, M., Geyer, F., Grimm, V., Hofrichter, A., Krieger, M., Runge, P., Sterner, M., Wirth, J. & Wragge, D. (2023). *The Market Ramp-Up of Renewable Hydrogen and its Derivatives – the Role of H2Global*.
- Büttner, T. & Grimm, V. (2024, 14. November). Deutschland muss seine Finanzen konsolidieren. *Handelsblatt*.
- Bundesnetzagentur. (2024). *Networks. Efficient. Secure. Transforming* (Key elements paper).
- Die Bundesregierung. (2024). *Key principles of the Federal Government for a Carbon Management Strategy*.
- EEM – Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring. (2024). *Monitoringbericht 2024*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2022a). Securing skilled labour: Options for action in continuing education and labour migration. In *Managing the energy crisis in solidarity and shaping the new reality. Annual Report 2022/23*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2022b). Competitiveness in times of geopolitical change. In *Managing the energy crisis in solidarity and shaping the new reality. Annual Report 2022/23*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2023a). Strengthening potential growth through capital formation. In *Overcoming sluggish growth – Investing in the future. Annual Report 2023/24*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2023b). Reduce the risk of poverty, strengthen employment incentives: Reforms in the tax-transfer system. In *Overcoming sluggish growth – Investing in the future. Annual Report 2023/24*.

- GCEE – German Council of Economic Experts. (2023c). Population ageing surge and pension reforms. In *Overcoming sluggish growth – Investing in the future. Annual Report 2023/24*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2024a). Addressing shortfalls, modernising resolutely. *Annual Report 2024/25*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2024b). *Spring Report 2024*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2024c). The debt brake after the federal constitutional court judgement: Increase flexibility – maintain stability. *Policy Brief*, 1/2024.
- Grimm, V. (2024a, 14. November). So gelingt es, staatliche Ausgaben auf Zukunftsaufgaben zu lenken. *FAZ*.
- Grimm, V. (2024b). Eine andere Meinung: Zukunftsorientierung der öffentlichen Finanzen stärken. In Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren – Jahresgutachten 2024/25* (S. 136–146).
- Grimm, V. (2024c). Eine andere Meinung: Wohnen in Deutschland: Knappheiten beheben und Zugang erleichtern. In Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren – Jahresgutachten 2024/25* (S. 274–277).
- Grimm, V., Rückel, B., Sölch, C. & Zöttl, G. (2021, Januar). The impact of market design on transmission and generation investment in electricity markets. *Energy Economics*, 93, 104934.
- Grimm, V., Sölch, C. & Wirth, J. (2024a, November). *Wachstum und Klimaschutz vereinen* (Studie im Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung).
- Grimm, V., Kroeger, T. & Ochsner, C. (2024b). Wege aus der Wachstumschwäche. *Wirtschaftsdienst*, 104(3), 180–186.
- Grimm, V. & Ockenfels, A. (2024, 9. Oktober). Ist der Strommarkt noch zu retten? *FAZ*.
- Hirth, L., Ockenfels, A., Bichler, M., Edenhofer, O., Grimm, V., Löschel, A., Matthes, F., Maurer, C., Neuhoff, K., Pittel, K., Wambach, A. & Zachmann, G. (2024, 10. Juli). Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise. *FAZ.NET*.
- IEA – International Energy Agency. (2024). *Global Hydrogen Review 2024*.
- Leopoldina. (2024). *Schlüsselemente des Kohlenstoffmanagements* (Ad-hoc-Stellungnahme).
- Pfeiffer, J., Erlach, B., Fishedick, M., Fuss, S., Geden, O., Löschel, A., Pittel, K., Ragwitz, M., Stephanos, C. & Weidlich, A. (2024). An Integrated Approach to Carbon Management: Requirements of an Overall Strategy Combining CCS, CCU and CDR. Leopoldina, *Acatech, Akademieunion. Series on "Energy Systems of the Future" (ESYS)*.
- Schippert, J., Runge, P., Farhang-Damghani, N. & Grimm, V. (2022). Greenhouse Gas Footprint of Blue Hydrogen with Different Production Technologies and Logistics Options.
- Schlotter, M. & Wößmann, L. (2010). Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz. *Vierteiljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 79(3), 99–120.
- Shirazadeh, B., Villavicencio, M., Dougut, S., Trüby, J., Bou Issa, C., Sokhna Seck, G., D'herbement, V., Hache, E., Malbec, L.-M., Sabathier, J., Venugopal, M., Lagrange F., Saunier, S., Straus J. & Reigstad, G. A. (2023, September). The impact of methane leakage on the role of natural gas in the European energy transition. *Nature Communications*, 14(1), S. 5756.
- Spieß, C. K. (2023). Und täglich grüßt das Murmeltier: Die frühe Bildung muss endlich stärker in den Fokus rücken! *Wirtschaftsdienst*, 103(4), 238–241.
- Wößmann, L. (2008, April). Efficiency and equity of European education and training policies. *International Tax and Public Finance*, 15(2), 199–230.
- Wolff, G. B., Burilkov, A., Bushnell, K. & Kharitonov, I. (2024). Fit for war in decades: Europe's and Germany's slow rearmament vis-à-vis Russia. *Kiel Report*, 1/2024. Kiel Institute for the World Economy (IfW).
- Zachmann, G., Batlle, C., Beaudé, F., Maurer, C., Morawiecka, M. & Roques, F. (2024). *Unity in power, power in unity: why the EU needs more integrated electricity markets*. bruegel.

Title: A Growth Agenda for Germany

Abstract: A deregulation initiative has to scrutinise regulation and authorities. In energy policy, we need more market-orientation and openness to technology in order to reduce transformation costs. The social systems must be aligned to the growth potential through pension reforms and more incentives for employment. The money freed up from ineffective subsidies is needed for education and defence.