

Wege aus der Stagnation – (wie) kann die Wirtschaftspolitik bessere Rahmenbedingungen schaffen?

Der Wirtschaftsstandort Deutschland ist vom Star zum Sorgenkind geworden: Kaum bis wenig Wachstum, schlechte Platzierungen in Standortrankings, fehlende Investitionen, im internationalen Vergleich hohe Unternehmenssteuersätze. Mit dem nach langer Diskussion verabschiedeten Wachstumschancengesetz werden Anreize für zusätzliche Investitionen geschaffen. Ein (kleiner) Schritt in die richtige Richtung. Aber reichen 3,2 Mrd. Euro, um den Wirtschaftsstandort langfristig auf ein solides Fundament zu stellen? Welche wirtschaftspolitischen Reformen sind anzugehen?

Clemens Fuest

Wirtschaftsstandort Deutschland: Lage und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

DEUTSCHLAND IN SCHWIERIGER WIRTSCHAFTSLAGE

Deutschland befindet sich in einer schwierigen Wirtschaftslage. Im Jahr 2023 ist das deutsche Bruttoinlandsprodukt geschrumpft, während alle anderen G-7-Staaten positive Wachstumsraten aufwiesen. Für das Jahr 2024 wird eine gewisse Stabilisierung der deutschen Wirtschaft erwartet, aber das prognostizierte Wirtschaftswachstum ist erneut das niedrigste unter den großen Industriestaaten. Besonders problematisch ist die Entwicklung der privaten Investitionen, sowohl der Unternehmensinvestitionen als auch der privaten Investitionen im Wohnungsbau. Die Energiekrise infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine hat dazu geführt, dass die energieintensive Industrie ihre Produktion gesenkt hat. Mittlerweile gibt es angesichts derzeit wieder sinkender Energiepreise eine gewisse Erholung, aber über die zukünftige Energieversorgung besteht weiterhin erhebliche Unsicherheit. Es ist außerdem unklar, wie die zur Erreichung der Klimaziele erforderliche Dekarbonisierung der Wirtschaft mit der Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie verbunden werden soll. Schwierigkeiten bei

der Gewinnung von Arbeitskräften erschweren die Lage zusätzlich. Viele Unternehmen erwägen Produktionsverlagerungen in die USA, zumal Industrieansiedlungen dort mit niedrigen Steuern und Subventionen angelockt werden.

Am Standort Deutschland kritisieren Unternehmen die ausufernde Bürokratie und vergleichsweise hohe Steuerlasten. Hinzu kommt, dass geopolitische Spannungen den internationalen Wirtschaftsverkehr zunehmend belasten. Da die deutsche Volkswirtschaft deutlich stärker als die anderer Länder in die Weltwirtschaft integriert ist, und zwar sowohl auf der Import- als auch auf der Exportseite, wäre Deutschland von Beschränkungen des internationalen Handels in besonderer Weise betroffen.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen ist eine Debatte über die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland aufgekommen. Die Sorge ist groß, dass es zu einer



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Deindustrialisierung und damit verbunden zu einem wirtschaftlichen Niedergang kommen könnte. Das wirft die Frage auf, was die Wirtschaftspolitik in Deutschland tun kann, um ein solches Szenario abzuwenden.

INDIKATOREN FÜR PROBLEME DES STANDORTS DEUTSCHLAND

Bevor man über wirtschaftspolitische Strategien zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland spricht, ist es wichtig, zu einer sachgerechten Diagnose zu kommen. Gibt es Daten, die belegen, dass Deutschland Probleme als Wirtschaftsstandort hat? Zu den relevanten Größen gehören sowohl Indikatoren der Rahmenbedingungen wie die Infrastruktur, Steuern und Regulierungen sowie Bürokratielasten also auch Ergebnisse laufender unternehmerischer Entscheidungen wie etwa Investitionen.

Standortrankings: Deutschland fällt zurück

Standortrankings versuchen, die wichtigen Faktoren zu erfassen und – üblicherweise international vergleichbar – in Indizes zusammenzufassen. Hier zeigt sich in den vergangenen Jahren in der Tat eine Verschlechterung der Position Deutschlands. Beispielsweise lag Deutschland im World Competitiveness Index des International Institute for Management Development (IMD) im Jahr 2019 noch auf Platz 17, stieg 2021 sogar auf Platz 15 auf, fiel im Jahr 2023 aber auf Platz 22 zurück. Dieses Ranking berücksichtigt die laufende ökonomische Leistung, die politisch gesetzten Rahmenbedingungen, die Effizienz der Unternehmen und die Infrastruktur. In allen Teilindikatoren ist Deutschland seit 2019 zurückgefallen. Am besten wird noch die so häufig kritisierte Infrastruktur bewertet – dort erreicht Deutschland im internationalen Vergleich für das Jahr 2023 immerhin Platz 14, ist allerdings gegenüber 2019 ebenfalls zurückgefallen (IMD 2023).

Auch in anderen Standortrankings fällt Deutschland zurück. Im Ranking der Stiftung Familienunternehmen lag Deutschland im Jahr 2022 auf Platz 18. Im

Jahr 2012 hatte Deutschland noch Rang 10 erreicht, 2018 zumindest Platz 14 (Stiftung Familienunternehmen 2023). In einem Überblicksartikel zu aktuellen Standortrankings kommt Rudnicka (2024) zu folgendem Fazit: »Die hohe Fachkräftequalität, die gute Infrastruktur, die politische Stabilität und die geografisch günstige Lage sprechen für den Standort Deutschland. Teilweise sehr problematisch sieht es hingegen bei den Standortfaktoren Regulierung und Bürokratie, der Steuerbelastung, dem Fachkräftemangel sowie den hohen Energie- und Arbeitskosten aus. Hier hat Deutschland in den letzten Jahren bereits an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Bei der Digitalisierung droht Deutschland abgehängt zu werden.«

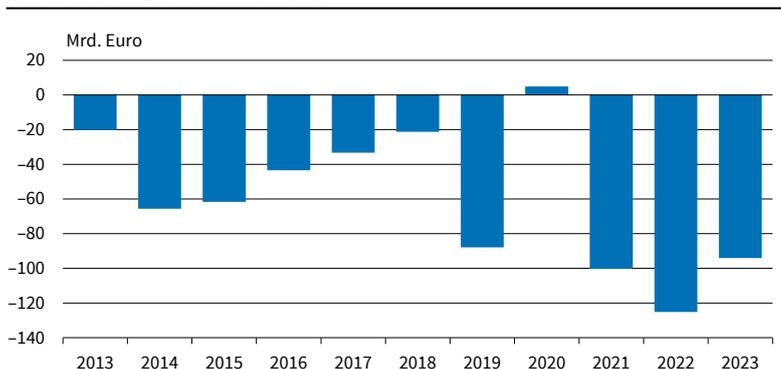
Wenn es zutrifft, dass die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort nachlässt, müsste sich das im tatsächlichen Verhalten von Unternehmen niederschlagen, insbesondere in Investitionsentscheidungen. Die aktuelle Entwicklung der Investitionen bestätigt die Sorge, dass Deutschland zurückfällt, wie im Folgenden erläutert wird.

Direktinvestitionsabflüsse: Interpretation als Standortindikator problematisch

In der aktuellen Standortdebatte wird immer wieder auf die Entwicklung der internationalen Direktinvestitionen hingewiesen (Rusche 2024). Die Nettodirektinvestitionen, also der Saldo aus ausländischen Investitionen in Deutschland und deutschen Investitionen im Ausland, sind mit Ausnahme des Jahres 2020 seit langer Zeit negativ. In den vergangenen Jahren hat sich dieser Abfluss von Kapital allerdings erheblich vergrößert; während die jährlichen negativen Salden im Zeitraum 2013-2019 durchschnittlich bei rund 48 Mrd. Euro lagen, stiegen sie in den Jahren 2021-2023 auf 107 Mrd. Euro, sie haben sich also mehr als verdoppelt. Das legt den Schluss nahe, dass sowohl die heimischen als auch die internationalen Investoren Deutschland den Rücken kehren.

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist es allerdings wichtig zu berücksichtigen, dass darin sehr unterschiedliche Arten von Investitionen enthalten sind. Vor allem gehören dazu auch Unternehmenskäufe und -verkäufe. Wenn ein heimischer Unternehmer seine Firma an einen ausländischen Investor verkauft, wird diese Transaktion als Zufluss ausländischer Direktinvestitionen erfasst. Wer derartige Zuflüsse pauschal als Indikator für Standortqualität interpretiert, sagt, dass beispielsweise der viel diskutierte Verkauf der Firma Viessmann an ausländische Investoren Ausdruck der Stärke des Standorts Deutschland sei. Tatsächlich sagt diese Transaktion aber lediglich, dass der bisherige Eigentümer die Perspektiven der Firma offenbar schlechter einschätzt als der Käufer. Es ist auch möglich, dass der Käufer besser in der Lage ist, die Potenziale des übernommenen Unternehmens zu entwickeln, beispielsweise durch Synergien. Es kann auch lediglich darum gehen, denn Wettbewerb einzuschrän-

Abb. 1
Internationale Direktinvestitionen^a



^a Netto, Saldo aus Zu- und Abflüssen.

Quelle: Deutsche Bundesbank, zitiert nach Rusche (2024).

© ifo Institut

ken. Klar ist, dass aus einer solchen Transaktion keine Rückschlüsse darauf gezogen werden können, ob der Investitionsstandort Deutschland eher positiv oder negativ zu beurteilen ist. Deshalb ist ein steigender negativer Saldo der Direktinvestitionen nicht ohne Weiteres als Beleg für Probleme eines Investitionsstandorts interpretierbar.

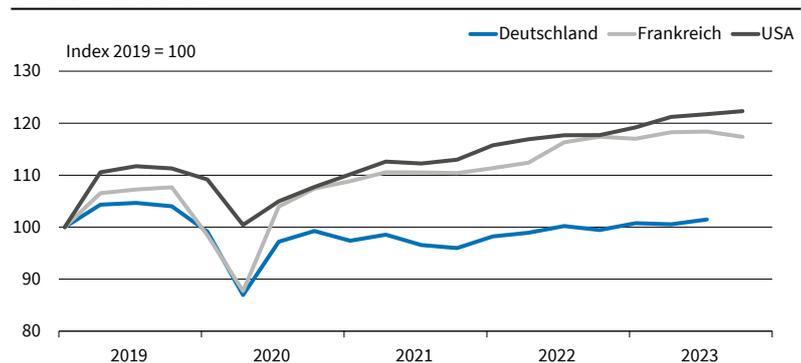
Inländische Investitionen aussagekräftiger

Aussagekräftiger als internationale Direktinvestitionen sind die heimischen Investitionen der Unternehmen insgesamt. Abbildung 2 beschreibt die inflationsbereinigte Entwicklung der privaten Investitionen in Deutschland ohne Investitionen in Wohngebäude. Es handelt sich also im Wesentlichen um Investitionen der Unternehmen in Produktionsstätten. Hier zeigt sich, dass der Standort Deutschland tatsächlich zurückfällt, zumindest im Vergleich zu Frankreich und den USA.¹ In der ersten Hälfte des Jahres 2023 waren die Investitionen in Deutschland noch niedriger als im Vorkrisenjahr 2019. Die Unternehmen in den USA und Frankreich haben dieses Niveau längst hinter sich gelassen.

Die Schwäche der privaten Investitionen hat zur Folge, dass die prognostizierte Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials, das wegen des absehbaren Rückgangs der Erwerbstätigenzahl ohnehin niedrig ist, immer mehr nach unten revidiert werden muss (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024). Die aktuelle Schwäche der privaten Investitionen in Deutschland ist deshalb hochproblematisch, weil eigentlich steigende Investitionen erforderlich wären, um die anstehenden Herausforderungen zu meistern. Das gilt vor allem für den Klimaschutz und die Anpassung an die Klimaerwärmung. Wenn die politisch beschlossenen Ziele zur Verringerung von CO₂-Emissionen erreicht werden sollen, ist es erforderlich, in entsprechende Anlagen zu investieren. Für die Übergangszeit bis zur Erreichung der Klimaneutralität sind deutlich höhere Investitionen als bisher erforderlich, weil ein erheblicher Teil des bestehenden Kapitalstocks ersetzt werden muss. Dass derartige Investitionen ausbleiben, könnte damit zu tun haben, dass ein überzeugendes und glaubwürdiges Konzept zur Umsetzung dieser Dekarbonisierung fehlt. So ist unklar, wie der Übergang zu klimaneutraler Produktion mit der Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Industrie vereinbart werden soll. Ein Ansatzpunkt ist der CO₂-Grenzausgleich CBAM. Importe von Produkten aus Ländern mit niedrigen Klimaschutzstandards sollen mit einem Zoll belastet werden, damit sie in der EU gegenüber klimaneutraler europäischer Produktion keine Wettbewerbsvorteile wegen niedriger

¹ Es gibt Länder, deren Investitionsentwicklung seit 2019 ähnlich schwach wie die Deutschlands ist, darunter das Vereinigte Königreich und Japan. Das ist für Deutschland aber kein Grund für Entwarnung.

Abb. 2
Private Investitionen^a



^a Ohne Wohnungsinvestitionen, preisbereinigte Werte.
Quelle: OECD Quarterly National Accounts.

© ifo Institut

Klimaschutzstandards haben. Das ist im Prinzip eine gute Idee, aber der Grenzausgleich wird nur für einige Produktgruppen gelten, und er wird vor allem nicht für die Exportseite gelten. Wettbewerbsnachteile europäischer Produktion außerhalb der EU werden also nicht ausgeglichen. Es besteht die Gefahr, dass private Unternehmen angesichts dieser Lage in Europa weder in dekarbonisierte noch in herkömmliche Produktionstechnik investieren, sondern schlicht ins Ausland abwandern. Die Aussicht auf zunehmende Handelsfraktionen, ein sinkendes Angebot an Arbeitskräften und steigende Steuer- und Abgabenlasten wegen zunehmender alterungsbedingter Staatsausgaben tragen ebenfalls dazu bei, Investoren abzuschrecken.

Als Gesamtbild ergibt sich, dass die Debatte über Probleme des Standorts Deutschland durchaus berechtigt ist und die Wirtschaftspolitik handeln muss, wenn sie dem Rückgang der Wirtschaftskraft und damit auch des Wohlstands in Deutschland entgegenwirken will.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE REFORMEN

Aus der Beschreibung der Probleme des Wirtschaftsstandorts Deutschland ergibt sich, an welchen Punkten die Wirtschaftspolitik ansetzen kann, wenn sie dem Rückgang der Investitionen entgegenzutreten will. Gebraucht werden Reformen, die es attraktiver machen, in Deutschland zu investieren. Zu den relevanten Themen gehören eine Senkung der Steuerbelastung, Bürokratieabbau, höhere und stetigere Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, eine angemessene Energieversorgung und bessere Anreize für Erwerbsfähige, tatsächlich zu arbeiten. Ein Schritt in diese Richtung ist mit dem Wachstumschancengesetz erfolgt. Das Problem besteht darin, dass die finanziellen Mittel, die hier eingesetzt werden konnten, mit gut 3 Mrd. Euro pro Jahr so gering sind, dass der daraus resultierende Impuls für Investitionen und Wachstum kaum spürbar sein wird.

Es wird immer wieder behauptet, die Politik benötige mehr Spielräume für Verschuldung als im Rahmen der existierenden Schuldenbremse vorhanden

sind, um Wachstumsimpulse zu setzen. Man sollte Maßnahmen zur Ausdehnung der Verschuldungsspielräume für mehr Investitionen, beispielsweise durch grundgesetzlich abgesicherte Sonderverschuldungen, nicht tabuisieren. Aber das ist kein Allheilmittel. Bei Forderungen nach mehr Staatsverschuldung wird vernachlässigt, dass es in einer Volkswirtschaft mit stark ausgelasteten Produktionskapazitäten und Arbeitskräfteknappheit nicht ohne Weiteres möglich ist, die Wirtschaftsaktivität durch schuldenfinanzierte Staatsausgaben auszudehnen. Es kommt eher zu einer Verdrängung vorhandener Aktivität (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024).

Es wäre deshalb wichtig, dass Politik auch dazu bereit ist, Prioritäten zu setzen und schrittweise konsumtive in investive Ausgaben umzuschichten. Leider ist derzeit eher das Gegenteil zu beobachten. Mit dem jüngsten Rentenreformpaket hat die Politik beispielsweise gezeigt, dass ihre Priorität bei der Ausdehnung konsumtiver Staatsausgaben liegt. Diese Reform erhöht den Finanzierungsbedarf der Rentenversicherung, erfordert also höhere Beiträge und voraussichtlich auch höhere Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Das wird dazu führen, dass zukünftig weniger Mittel

für öffentliche Investitionen oder die Förderung privater Investitionen zur Verfügung stehen. Höhere Beiträge zur Rentenversicherung werden das Arbeitsangebot reduzieren und die Arbeitskräfteknappheit eher verschärfen. Wenn dieser Kurs weiter verfolgt wird, ist damit zu rechnen, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zunehmend beeinträchtigt wird. Um die derzeit sichtbaren Probleme des Standorts Deutschland zu überwinden, ist eine Veränderung der Prioritäten erforderlich.

REFERENZEN

International Institute for Management Development (IMD) (2023), »World Competitiveness Ranking«, verfügbar unter: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024), *Deutsche Wirtschaft kränkelt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel – Stand: Frühjahrsgutachten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose vom 27. März 2024*, Kiel.

Rudnicka, J. (2024), »Wirtschaftsstandort Deutschland: Standortfaktoren im Fokus«, Statista, verfügbar unter: <https://de.statista.com/themen/12180/standort-deutschland/#topicOverview>.

Rusche, C. (2024), »Deindustrialisierung – Aktuelle Entwicklungen von Direktinvestitionen«, *IW-Kurzbericht 15/2024*.

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.) (2023), *Länderindex Familienunternehmen*, 9. Auflage, erstellt vom ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, München.

Fritzi Köhler-Geib, Klaus Borger und Philipp Scheuermeyer

Deutschland: Eine Standortbestimmung

STANDORTWAHRNEHMUNG HÄNGT AUCH AN DER KONJUNKTUR

Sorgen um die deutsche Position im Standortwettbewerb und allgemeiner um die Zukunftsfähigkeit der Volkswirtschaft sind spätestens seit dem Beginn der Energiekrise allgegenwärtig. Nach einer kurzen Phase der Erleichterung darüber, dass Deutschland ohne Rezession den anfänglichen Schock verkräftet hat, stellte sich das allgemeine Gefühl der Abgeschlagenheit wohl beim Blick auf die Wachstumstableaus ein, in denen Deutschland nun schon seit mehreren

Jahren am unteren Ende rangiert. Während das französische BIP inzwischen um 2,2% über dem Niveau von Ende 2019 liegt, das italienische um 4,6% und das US-BIP sogar um galaktische 8,7%, ist die deutsche Wirtschaft gerade mal um 0,3% gewachsen.

Die unübersichtliche Gemengelage aus temporären konjunkturellen Gegenwinden und Effekten einerseits und den strukturellen Herausforderungen andererseits ruft nach einer systematischen Betrachtung. So wurde der nachfrageseitige Antrieb bei Ländern mit derzeit höheren Wachstumsraten zum Teil über hohe Staatsdefizite erkaufte. In Italien etwa hat der staat-



Dr. Fritzi Köhler-Geib

ist Chefvolkswirtin der KfW Bankengruppe und leitet KfW Research.



Dr. Klaus Borger

ist als Mitarbeiter in KfW Research zuständig für Konjunktur- und Strukturfragen Deutschlands.



Dr. Philipp Scheuermeyer

ist als Mitarbeiter in KfW Research zuständig für Konjunktur- und Strukturfragen Deutschlands.

liche »Superbonus« für die Gebäudesanierung einen erheblichen Anteil am Wachstumswunder und auch in den USA konterkarierte die Fiskalpolitik nach aller Kraft den restriktiven Impuls der Geldpolitik, wodurch das Staatsdefizit 2023 auf fast 9% des BIP angestiegen ist, obwohl der noch extremere Fiskalstimulus aus der Pandemie ohnehin schon für einen Konsumboom gesorgt hat. In Deutschland sind derart starke Fiskalimpulse dagegen ausgeblieben und der Gegenwind durch die geldpolitische Straffung bläst aufgrund des hohen Gewichts des Verarbeitenden Gewerbes und der Investitionsgüterindustrie besonders stark (Deutsche Bundesbank 2023, S. 37–61). In den kommenden Quartalen erwarten wir und die meisten anderen Prognostiker gleichwohl auch in Deutschland wieder ein spürbares Wirtschaftswachstum, zunächst vor allem dank steigender Reallöhne und Konsumausgaben. Damit längerfristig auch solche höheren Wachstumsraten in Deutschland möglich bleiben, ist ein nüchterner Blick auf die Strukturaktoren unerlässlich.

ANALYSEANSATZ

Wie steht es um die längerfristigen Wachstumsvoraussetzungen der deutschen Wirtschaft, die klassischen Standortfaktoren und die Hausforderungen für die Wirtschaftsstruktur? Wir haben die breit definierte Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in einer aktuellen Studie entlang der Komponenten einer klassischen Produktionsfunktion untersucht, erweitert um die Kategorien »Energieversorgung« sowie »staatliche Rahmenbedingungen und internationale Abhängigkeiten« (Borger et al. 2024). Auf Basis von 22 international vergleichbaren Indikatoren ergibt sich dabei ein gemischtes Bild (vgl. Tab. 1). Anders als beim Vergleich der Wachstumsraten liegt Deutschland hier nicht am unteren Ende der fortgeschrittenen Volkswirtschaften, sondern im Mittelfeld der G-7-Länder, die in der Studie erweitert um China und Schweden als Vergleichsgruppe dienen. Eine gemischte, aber insgesamt leicht überdurchschnittliche Einordnung ergibt sich ebenfalls, wenn die deutsche Platzierung in fünf bekannten Standortrankings betrachtet wird. Deutschland ist also weder »kranker Mann« noch »Superstar«, sondern liegt eher im Durchschnitt der großen Hocheinkommensländer. Der Handlungsdruck, auf den Stärken aufzubauen und die Schwächen in den Griff zu bekommen, ist trotzdem hoch. Denn auch wenn bei den Stärken das Niveau der Indikatoren noch gut ist, legen deren Trends nahe, dass andere Wirtschaftsräume ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

INNOVATIONSKRAFT ZÄHLT ZU DEN STÄRKEN

Zu den Stärken der deutschen Volkswirtschaft zählen die Innovationskraft, die Logistikaufbaustruktur, ein guter Finanzierungszugang auch für kleine und mittlere Unternehmen sowie gut ausgebildete Arbeitskräfte. Die hohe Innovationskraft etwa belegt eine Platzie-

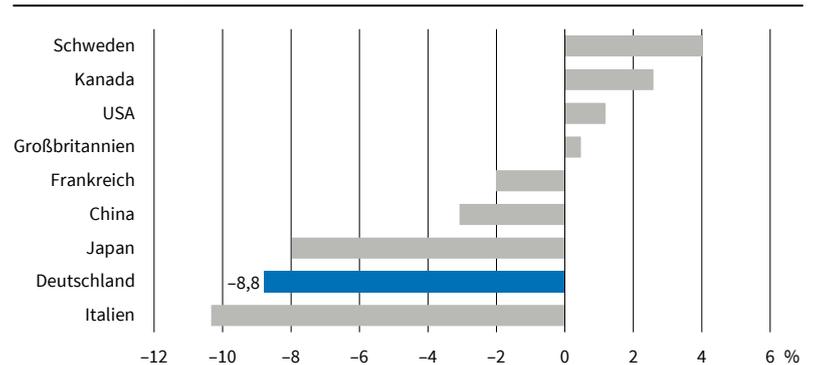
rung auf Rang 8 von 132 Ländern im aktuellen Global Innovation Index. Bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) steht Deutschland dank einer positiven Entwicklung ab Mitte der 2000er Jahre ebenfalls noch gut da. Aber auch hier zeigen sich Bereiche mit Handlungsbedarf: Seit 2019 sind die preisbereinigten FuE-Investitionen hierzulande zurückgegangen, in vielen anderen Ländern dagegen weiter angestiegen. Bei den Investitionen in geistiges Eigentum, die neben FuE vor allem Ausgaben für Software und Datenbanken umfassen, wurde Deutschland sogar noch stärker abgehängt: Während sie in den USA laut OECD-Daten von 2019 bis Ende 2023 um enorme 34% expandiert sind, in Frankreich um 25% und in Italien um immerhin 13%, lagen sie in Deutschland zuletzt gut 3% unter dem Niveau von 2019. In Zeiten einer beginnenden KI-Revolution ist das sicherlich ein Schmerzpunkt, zumal Deutschland in Sachen Digitalisierung schon beim Digital-Competitiveness-Ranking von 2022 nur im Mittelfeld der Vergleichsgruppe lag. Die Umsetzung von »Erfindungen« in Unternehmensgründungen gelingt in Deutschland außerdem zu selten, worin sich u. a. eine zu geringe Rolle der Wagniskapitalfinanzierung niederschlägt.

FACHKRÄFTE – VON EINER STÄRKE ZUR DROHENDEN SCHWÄCHE

Ähnlich verhält es sich mit der Verfügbarkeit von gut qualifizierten Arbeitskräften: Noch nehmen die Unternehmen ihre gut qualifizierten Arbeitskräfte laut unserer repräsentativen Mittelstandsbefragung mit großer Mehrheit als einen Wettbewerbsvorteil wahr. Die demografische Alterung mit einem in den kommenden Jahren besonders ausgeprägten Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland (vgl. Abb. 1) droht aber, diesen Wettbewerbsvorteil in eine Schwäche umzukehren, ganz abgesehen von der Belastung des Wachstumspotenzials durch das voraussichtlich bald sinkende Arbeitsvolumen und den demografischen Konsequenzen für das Rentensystem. Der deutlich negative Trend bei den schulischen Grundqualifikationen im internationalen Vergleich, wo Deutsch-

Abb. 1

Bevölkerung im Erwerbsalter
Projizierte Veränderung 2023 bis 2033



Quelle: UN/Weltbank; KfW Research.

© ifo Institut

land gemessen an den PISA-Ergebnissen von einer Position im Vorderfeld ins Mittelfeld der OECD abgerutscht ist, zeigt dazu auch mit Blick auf die Qualifikation zukünftiger Erwerbspersonen dringenden Handlungsbedarf auf.

STEUERN UND INVESTITIONEN

Eindeutige Schwächen des Standorts Deutschland liegen indes bei relativ niedrigen öffentlichen Investitionen und hohen Unternehmensteuern. Zwar hat der deutsche Staat seine Bruttoanlageinvestitionen von

1,9% des Bruttoinlandsprodukts am Tiefpunkt im Jahr 2005 auf zuletzt 2,6% gesteigert, allerdings bleiben wir damit auf dem vorletzten Platz der Vergleichsgruppe, was etwa die im internationalen Vergleich noch gute Infrastruktur gefährdet. Die effektive Steuerbelastung von Unternehmensinvestitionen beträgt laut Berechnungen der OECD in Deutschland rund 27% und wird nur noch von Japan leicht übertroffen. Im Vereinigten Königreich ist sie dagegen nur etwa halb so hoch. Bei der Unternehmensbesteuerung hat sich die deutsche Standortattraktivität zuletzt Ende der 2010er Jahre verschlechtert, als die ehemaligen

Tab. 1

Ranking zentraler Standortfaktoren im internationalen Vergleich

		USA	SWE	DEU	CAN	FRA	GBR	ITA	JPN	CHN	Ranking
Arbeit	Arbeitskosten (USD je Stunde 2019)	4	6	5	1	6	2	3			1 = niedrigste Kosten
	Qualifikation (Pisa-Ergebnisse 2022)	4	5	6	2	7	3	8	1		1 = höchste Punktzahl
	Qualifikation (Schul- und Ausbildungsjahre)	3	5	1	2	7	4	8	6	9	1 = die meisten Ausbildungsjahre
	Arbeitsangebot (Entw. der Bevölkerung im Erwerbsalter 2023–2033)	3	1	8	2	5	4	9	7	6	1 = höchstes Wachstum
Kapital	Kapitalstock (USD je Einwohner 2019)	6	3	4	5	2	7	1	8	9	1 = höchster Kapitalstock
	Unternehmensinvestitionen (% des BIP, Durchschnitt 2010–2019)	6	3	5	7	4	8	8	2	1	1 = höchste Investitionsquote
	Öffentliche Investitionen (% des BIP 2021)	5	1	8	4	3	7	6	2	9	1 = höchste Investitionsquote
	Logistics Performance Index Infrastruktur (Index 2023)	6	3	1	2	7	9	8	4	5	1 = höchster Indexwert
	Eff. Steuerbelastung von Investitionsprojekten (% der Erträge 2021)	4	2	8	6	7	1	3	9	5	1 = niedrigste Steuerbelastung
	Finanzierungszugang von KMU (Befragungsdaten WEF 2019)	1	3	2	4	8	6	9	5	7	1 = bester Zugang
Innovationsfähigkeit	FuE-Ausgaben (% des BIP 2021)	1	2	4	6	7	5	9	3	6	1 = höchste Ausgabenquote
	Wagniskapitalfinanzierung (% des BIP, Durchschnitt 2021 und 2022)	1	3	6	4	5	2	9	8	7	1 = höchste Finanzierungsquote
	Digitalisierungsindex 2022	1	2	6	3	7	4	9	8	5	1 = bestes Ranking
	Global Innovation Index 2022	1	2	4	8	6	3	9	7	5	1 = höchster Indexwert
Energieversorgung	Strompreis für die Industrie (USD je MWh 2022)	1	3	6	2	4	5	7			1 = niedrigster Preis
	Gaspreis für die Industrie (USD je MWh 2022)	2	7	4	1	5	3	6			1 = niedrigster Preis
	Anteil Erneuerbarer am Primärenergieverbrauch (in % 2019)	8	1	4	2	5	7	3	9	6	1 = höchster Anteil
	Energieintensität der industriellen Wertschöpfung (MJ/USD 2021)	6	7	1	8	5	4	2	3		1 = niedrigste Intensität
Staatliche Rahmenbedingungen und Abhängigkeiten	Qualität der Regulierung (Ranking 2022)	6	1	4	2	7	3	8	5	9	1 = höchste Qualität
	Bürokratiebelastung (Befragungsskala 2019)	1	7	2	6	8	4	9	5	3	1 = geringste Belastung
	Handelsdiversifizierung (Index 2021)	7	2	1	9	4	5	3	8	6	1 = höchste Diversifikation
	Bruttohandelsvolumen mit China (% des BIP 2021)	2	4	7	6	1	5	3	8		1 = geringstes Handelsvolumen
BIP pro Kopf	Kaufkraftbereinigtes BIP pro Kopf (internationaler USD 2022)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1 = höchstes BIP

Quelle: KfW Research.

Hochsteuerländer USA und Frankreich defizitfinanzierte Steuersenkungen vollzogen haben.

ENERGIEKOSTEN

Ein Wettbewerbsnachteil in Deutschland sind außerdem schon seit längerem relativ hohe Energiepreise: Zwar ist erst mit der Energiekrise der Preisaufschlag gegenüber den USA und Kanada deutlich gestiegen, schon zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts lagen die durchschnittlichen Strompreise für die Industrie laut IEA-Daten aber hierzulande höher als in den meisten anderen großen Volkswirtschaften und bei Gas war zumindest der Abstand zu Nordamerika beträchtlich. Die Energieintensität der industriellen Wertschöpfung lag dafür hierzulande schon 2021 niedriger als in allen anderen Ländern der Vergleichsgruppe. Inzwischen sind die Strom- und Gaspreise in Deutschland zwar im Vergleich zu 2022 wieder deutlich zurückgegangen. Ob sie sich langfristig wieder auf ein – gegeben die hohe Energieeffizienz – wettbewerbsfähiges Niveau einpendeln, ist jedoch ungewiss. Klar ist jedenfalls, dass der Anteil der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch in Deutschland deutlich steigen muss. Bisher liegt er mit knapp einem Fünftel des Endenergieverbrauchs nur im Mittelfeld.

BÜROKRATIE

Vielleicht überraschend positive Ergebnisse liefern die internationalen Indikatoren zum Thema Bürokratie. So schneidet die Qualität der staatlichen Regulierung in Deutschland bei den aktuellen World Governance Indicators der Weltbank aus dem Jahr 2022 besser ab als im Durchschnitt der Hocheinkommensländer. In der letzten verfügbaren Managementbefragung für den Global Competitiveness Report des World Economic Forums von 2019 bekam Deutschland außerdem noch die zweitgeringste Bürokratiebelastung innerhalb der G-7 bescheinigt. In unserer Mittelstandsbefragung von 2023 wurde die Bürokratiebelastung allerdings als das mit Abstand größte Risiko für die zukünftige internationale Wettbewerbsfähigkeit am Standort Deutschland genannt. Klagen über eine hohe Bürokratiebelastung sind daher sicherlich ernst zu nehmen. Im internationalen Vergleich sticht die deutsche Bürokratie aber wahrscheinlich weniger negativ heraus als die öffentliche Diskussion in Deutschland vermuten lässt oder die Auffälligkeiten im internationalen Vergleich konzentrieren sich auf Teilbereiche wie die in Deutschland besonders langen Genehmigungsverfahren (World Bank 2021).

ABHÄNGIGKEITEN UND HERAUSFORDERUNGEN DES »GESCHÄFTSMODELLS«

In einem Umfeld mit zunehmenden geopolitischen Konflikten und Handelsbeschränkungen ist schließlich auch die Resilienz der Volkswirtschaft wichtig.

Tatsächlich ist die Diversifizierung der Export- und Importmärkte laut UNCTAD-Daten und IWF-Berechnungen in Deutschland aber sogar etwas höher ist als in den meisten anderen Ländern. Eine hohe Verletzlichkeit ergibt sich eher durch die ungewöhnlich starke Außenhandelsorientierung. China ist beim Handel und den Gewinnen aus Direktinvestitionen außerdem ein Klumpenrisiko und riskante Abhängigkeiten bestehen bei der Rohstoffversorgung, für die autoritär regierte oder instabile Staaten eine große Rolle spielen (Brüggemann und Levinger 2022).

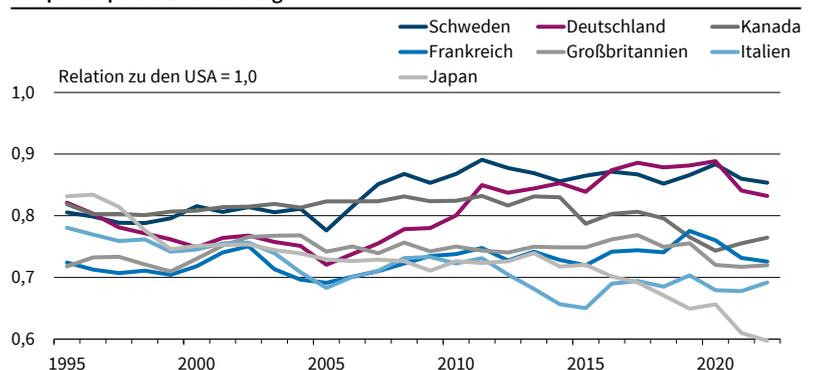
Letztendlich verdeutlicht der Blick auf die internationalen Abhängigkeiten, dass die aktuellen Herausforderungen Deutschlands weit über das Abschneiden bei klassischen Standortbedingungen hinausgehen. Entscheidend sind ebenso die Verletzlichkeiten der deutschen Wirtschaftsstruktur mit einer hohen Exportorientierung und dem ungewöhnlich hohen Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes. Herausforderungen wie die Dekarbonisierung sind so schwieriger zu meistern als in dienstleistungsorientierten Volkswirtschaften – zumal speziell in der für Deutschland besonders bedeutenden Automobilindustrie gerade ein tiefgreifender technologischer Wandel geschieht, die grüne Transformation bei den Wettbewerbern USA und China anstatt über CO₂-Preise vor allem über Subventionen betrieben wird und eine Ausweitung des Industrieanteils inzwischen ein erklärtes Ziel in den beiden größten Volkswirtschaften der Welt ist. Andererseits stellen Klimaschutztechnologien aber auch einen globalen Wachstumsmarkt dar, für dessen Belieferung die Unternehmen in Deutschland in vielen Bereichen gut aufgestellt sind (Grewenig und Brüggemann 2024; Römer et al. 2021).

FAZIT

Bei der Einordnung der gegenwärtigen Herausforderungen ist es zuletzt noch bemerkenswert, dass Deutschland in der Periode von 2005 bis 2020 das einzige G-7-Land war, dem es gelungen ist, mit Blick auf sein kaufkraftbereinigtes Pro-Kopf-Einkommen zu den USA aufzuschließen (vgl. Abb. 2). Die gute wirt-

Abb. 2

BIP pro Kopf der Bevölkerung^a



^a Umrechnung mit laufenden Kaufkraftparitäten und Preisen.
Quelle: Weltbank; KfW Research.

© ifo Institut

schaftliche Performance hat den Handlungsdruck bei den sich schon damals abzeichnenden strukturellen Herausforderungen, wie dem demografischen Wandel oder den Transformationsaufgaben hin zu einer digitalen und klimaneutralen Wirtschaft, verringert. Insofern besteht in der heute schwierigen Konjunkturlage eine Gelegenheit, die strukturellen Herausforderungen anzugehen. In der Vergangenheit haben die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft immer wieder gezeigt, dass der Standort Veränderungen bewältigt und sich an neue Gegebenheiten anpassen kann. Dazu müssen jetzt alle Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ihren Beitrag leisten.

Achim Truger

Restriktive Finanzpolitik und Schuldenbremse als Risiko für den Standort Deutschland

Die Corona-Pandemie und die Energiekrise haben die deutsche Wirtschaft über mehrere Jahre in eine schwere Wirtschaftskrise gestürzt, und auch der Ausblick erscheint zurzeit sehr gedämpft. So prognostiziert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) wie viele andere Prognoseinstitutionen nur eine schwache wirtschaftliche Erholung für die Jahre 2024 und 2025 mit realen BIP-Wachstumsraten von 0,2 bzw. 0,9 % (SVR 2024a). Auch die SVR-Mittelfristprojektion für das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzials bis zum Jahr 2029 fällt mit nur noch 0,3 bis 0,4 % schwach aus und liegt deutlich unter dem für die vergangene Dekade geschätzten Wert von etwa 1 %. Es ist daher gut nachvollziehbar, dass es zu Klagen von Unternehmensseite und einer grundsätzlichen Debatte um Standortqualität und Ausrichtung der deutschen Wirtschaftspolitik kommt. Seit geraumer Zeit werden daher auch wieder Forderungen

nach (Unternehmen-)Steuersenkungen laut. Bundesfinanzminister Christian Lindner hat die Forderung nach einer angebotspolitischen Zeitenwende erhoben, bei der es neben einer ganzen Reihe von Maßnahmen wie Bürokratieabbau und Beschleunigung von Planungsverfahren vor allem um allgemeine Steuersenkungen bei der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung gehen soll (Lindner 2023). Angesichts im internationalen Vergleich hoher



Prof. Dr. Achim Truger

ist Professor für Sozioökonomie mit Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen an der Universität Duisburg-Essen und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

REFERENZEN

- Borger, K., F. Köhler-Geib und P. Scheuermeyer (2024), »Wettbewerbsfähigkeit – vom kranken Mann Europas zum Superstar und zurück: Wo steht die deutsche Wirtschaft?«, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft* Nr. 461.
- Brüggemann, A. und H. Levinger (2022), »Rohstoffbedarf und -sicherheit in Zeiten der grünen und digitalen Transformation«, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft* Nr. 399.
- Deutsche Bundesbank (2023), »Heterogene Wirkungen der Geldpolitik im Euroraum?«, *Monatsbericht* September, 37–61.
- Grewenig, E. und A. Brüggemann (2024), »Geschäftsmodell Klimaschutz: Bereits 30 % der Unternehmen in Deutschland haben Klimaschutzgüter im Produktportfolio«, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft* Nr. 458.
- Römer, D., V. Zimmermann und A. Brüggemann (2021), »Die Zukunft ist grün – welche Chancen bieten sich der deutschen Wirtschaft?«, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft* Nr. 355.
- World Bank (2021), »Enterprise Surveys, Germany, Regulations and Taxes«, verfügbar unter: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2021/germany#regulations-and-taxes>.

tariflicher und effektiver Steuersätze auf Unternehmensgewinne in Deutschland (Stiftung Familienunternehmen 2024) mögen solche Steuersenkungen zur Stärkung der Unternehmen und als Investitionsanreiz zunächst plausibel erscheinen. Im Folgenden wird dagegen argumentiert, dass allgemeine Unternehmenssteuersenkungen selbst aus angebotspolitischer Sicht nicht das Mittel der Wahl sind, weil sie in Konkurrenz zu anderen potenziell wirksameren Maßnahmen stehen und es zudem darauf ankommt, gezielt Investitionen in die Klimaneutralität anzureizen. Darüber hinaus vernachlässigt eine primär angebotspolitische Sichtweise das Risiko, dass eine wegen der Schuldenbremse stärker restriktive Finanzpolitik die Konjunkturerholung nachfrageseitig verhindern könnte, was wiederum eine weitere Schwächung des projizierten Potenzialwachstums zur Folge haben dürfte. Insofern kommt es für den Standort Deutschland zentral auf die Mobilisierung von finanzpolitischen Spielräumen an, die nachfrageseitig eine restriktive Finanzpolitik verhindern und gleichzeitig angebotsseitig gezielte Investitionen ermöglichen.

ANGEBOTSPOLITISCHE »DAUERBRENNER« ZUR STÄRKUNG DES PRODUKTIONSPOTENZIALS WENIG UMSTRITTEN

Zur Beleuchtung der mittelfristigen Wachstumsperspektiven der deutschen Wirtschaft bietet sich das Growth Accounting über die Zerlegung der Projektion für das Potenzialwachstum mittels der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion in den Beitrag der Inputfaktoren Arbeit und Kapital sowie der To-

talen Faktorproduktivität als Maß für die Effizienz des Faktoreinsatzes an (SVR 2023, S. 86–157). Nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung (BMW und BMF 2024) hat sich das Potenzialwachstum insgesamt seit Beginn der Corona-Pandemie von etwa 1,4% pro Jahr auf nur noch 0,6% bis zum Jahr 2028 mehr als halbiert, so dass sich die Potenzialkurve seit 2019 deutlich abgeflacht hat (vgl. Abb. 1). In der Zerlegung in Wachstumsbeiträge zeigt sich die Abschwächung bei allen drei Faktoren; am stärksten ist er beim Arbeitseinsatz ausgeprägt, hier macht sich der demografisch bedingte Rückgang des Arbeitsangebots mit dem Renteneintritt der Baby-Boomer-Generation immer stärker bemerkbar. Aber auch bei der totalen Faktorproduktivität und etwas schwächer beim Kapitaleinsatz sind die Wachstumsbeiträge spürbar rückläufig. Wenn der projizierte Rückgang der mittelfristigen Wachstumsperspektiven vermieden werden soll, kann letztlich für alle drei Faktoren Handlungsbedarf festgestellt werden, wobei die Kompensation des demografisch bedingt absehbaren Fachkräftemangels sicherlich die schwierigste Herausforderung darstellen dürfte. Letztlich laufen die wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen auf die üblichen angebotspolitischen »Dauerbrenner« hinaus, zu denen sich auch der Sachverständigenrat Wirtschaft immer wieder geäußert hat: Bildungs-, Aus- und Weiterbildungspolitik, Förderung von Erwerbsmigration (SVR 2021, S. 194–284; SVR 2022, S. 278–356), Stärkung der Erwerbsanreize durch Reformen im Steuer-/Transfersystem, der Ehegattenbesteuerung und Ausbau der Kinderbetreuung (SVR 2023, S. 226–282). Stärkung von Investitionen insbesondere in Forschung und Entwicklung, Digitalisierung, Künstliche Intelligenz, Energieversorgung Klimaneutralität und Infrastruktur (SVR 2023, S. 86–157; SVR 2024a, S. 64–162) sowie mit Bezug auf die öffentliche Verwaltung Bürokratieabbau und Verfahrensbeschleunigung zur Erleichterung der entsprechenden Maßnahmen. Zusätzlich zum angestrebten höheren Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital könnte damit auch die Totale Faktorproduktivität durch eine höhere Arbeitsproduktivität gut ausgebildeter Arbeitskräfte oder durch Modernisierung des Kapitalstocks gesteigert werden.

ANGEBOTSSEITIGE PRIORISIERUNG ERFORDERLICH

Innerhalb des hier abgesteckten konzeptionellen Rahmens könnten grundsätzlich auch die im Rahmen der »angebotspolitischen Zeitenwende« geforderten allgemeinen (Unternehmen-)Steuersenkungen eine Rolle spielen, da sie üblicherweise als investitions- und wachstumssteigernd eingestuft werden. Wie erwähnt gibt es jedoch eine Fülle potenziell wachstumssteigernder Maßnahmen, und angesichts der aktuell erheblichen fiskalischen Restriktionen (Truger 2023; SVR 2024b) sollten die effizientesten Maßnahmen prio-

riort werden. Die Priorisierungsfrage stellt sich auch wegen kurzfristig bestehender Kapazitätsengpässe und/oder einer noch nicht gänzlich überwundenen Inflationsgefahr.

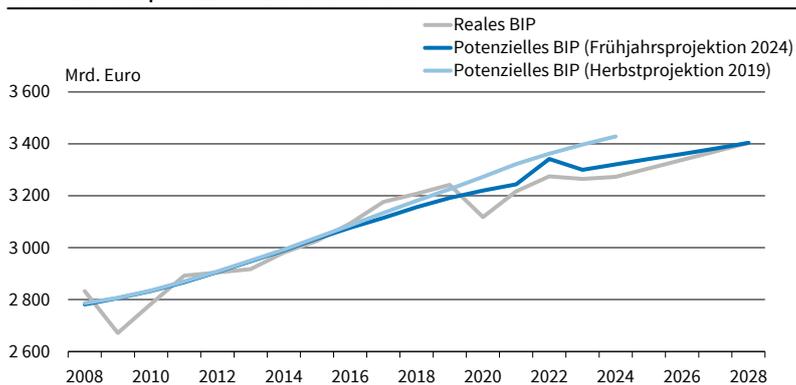
Allgemeine Unternehmenssteuersenkungen – im Sinne der Senkung der tariflichen oder effektiven Steuersätze – schneiden jedoch hinsichtlich der erwartbaren Wachstumseffekte relativ schlecht ab. Zwar ist mikroökonomisch ein positiver Effekt auf die Unternehmensinvestitionen gut belegt (Maffini et al. 2019). Gechert und Heimberger (2022) können in einer Metastudie jedoch keinen gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekt von Unternehmenssteuersenkungen finden. Auch die aktuelle Simulationsstudie im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen (2024) zur Senkung des Körperschaftsteuersatzes in Deutschland kommt zwar zu erheblichen positiven Investitionseffekten, bei gleichzeitig aber nur geringen gesamtwirtschaftlichen BIP-Effekten und sehr hohen fiskalischen Kosten. Gleichzeitig gäbe es bei knappen fiskalischen Ressourcen andere Optionen, wie etwa die Sanierung und Verbesserung der zunehmend maroden Verkehrsinfrastruktur (2024a, S. 64–162), von der durchaus hohe kurz- wie langfristig positive Wachstumseffekte ausgehen könnten (Bom und Ligthart 2014). Dasselbe gilt etwa für den flächendeckenden qualitativ hochwertigen Ausbau der Kinderbetreuung, der erheblich zur Erhöhung insbesondere der Frauenerwerbstätigkeit führen und gleichzeitig langfristig die Bildungssituation und Aufstiegschancen verbessern und das Wachstum steigern kann (SVR 2023, S. 268–271).

Hinzu kommt, dass Deutschland vor der Jahrhundertaufgabe des Erreichens der Klimaneutralität steht. Angesicht zunehmender realer Ressourcenbeschränkungen durch Fachkräftemangel und Kapazitätsengpässe kommt es daher nicht auf eine Steigerung der Unternehmensinvestitionen allgemein, sondern auf zielgerichtete Investitionen in Richtung Klimaneutralität an. Hierfür sind entsprechend zielgerichtete steuerliche Investitionsanreize, insbesondere über (temporäre) Verbesserungen der steuerlichen Abschreibungsbedingungen, sinnvoll. Für Abschreibungs-erleichterungen wurden in der Literatur stark positive Investitionseffekte nachgewiesen (Zwick und Mahon 2017; Maffini et al. 2019; Ohrn 2019).

Vor diesem Hintergrund schneidet das Wachstumsbeschleunigungsgesetz der Bundesregierung grundsätzlich nicht schlecht ab, da sich auch dort temporäre Verbesserungen der Abschreibungsbedingungen und spezifische Förderungen (Wohnungsbau, FuE für kleine und mittlere Unternehmen) finden. Allerdings ist es vom Volumen und der Kürze der zeitlichen Befristung her viel zu restriktiv. Darüber hinaus finden sich keine »Superabschreibungen« für Investitionen in die Klimaneutralität mehr, obwohl sich – wie erläutert – durchaus eine großzügige Förderung mit guten Erfolgsaussichten hätte rechtfertigen lassen.

Abb. 1

Reales BIP und potenzielles BIP Deutschland



Quelle: Herbstprojektion BMWi (2019); Frühjahrsprojektion BMWK (2024).

© ifo Institut

NACHFRAGESEITE NICHT VERNACHLÄSSIGEN

Trotz der notwendigen angebotspolitischen Überlegungen darf die Finanzpolitik die Nachfrageseite nicht vernachlässigen. Zunächst besteht laut der aktuellen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung im laufenden und kommenden Jahr eine erhebliche Unterauslastung von 1,5% bzw. 1,0% des potenziellen BIP (BMWK und BMF 2024). Hinzu kommt, dass die Schätzungen des Produktionspotenzials mit großer Unsicherheit behaftet sind und einer starken Endogenität bezüglich der Konjunktorentwicklung unterliegen (Heimberger und Truger 2020). Das bedeutet, dass Phasen schwacher/starker Wirtschaftsaktivität schnell zu Abwärts- oder Aufwärtsrevisionen des Produktionspotenzials führen, so dass aus einer Phase negativer/positiver konjunktureller Schocks schnell Phasen schwachen/starken Potenzialwachstums werden. Gegenwärtig ist daher davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil des projizierten schwachen Potenzialwachstums durch die Kumulation negativer Schocks aufgrund von Corona- und Energiekrise zurückgehen. So wurde das potenzielle BIP für das Jahr 2024 in der letzten Vorkrisenprojektion der Bundesregierung im Herbst 2019, trotz im Wesentlichen bekannter demografischer Entwicklung, um 3,1 BIP-Prozentpunkte höher eingeschätzt als in der aktuellen Frühjahrsprojektion (vgl. Abb. 1), d. h., die negative Produktionslücke und damit die konjunkturelle Unterauslastung wäre bei unverändertem Potenzial heute entsprechend betragsmäßig viel größer. Umgekehrt wäre daher davon auszugehen, dass erhebliche Teile des aktuell schwach eingeschätzten Potenzialwachstums schnell reversibel wären: Käme es zu einem kräftigen Aufschwung, würde das Potenzialwachstum schnell wieder nach oben korrigiert und ein Teil der gegenwärtig diagnostizierten »strukturellen Wachstumsschwäche« könnte sich schnell in Luft auflösen. Umgekehrt würde eine weitere Verzögerung der konjunkturellen Erholung aufgrund der beschriebenen Endogenität der Potenzialschätzungen auch zu einer weiteren Verschärfung der diagnostizierten »strukturellen« Schwäche führen.

In der aktuellen Lage kommt der Finanzpolitik daher eine zentrale Rolle zu. In der anhaltenden konjunkturellen Krisensituation kommt es darauf an, neben gezielten angebotspolitischen Akzenten keine gesamtwirtschaftlich restriktiven fiskalischen Impulse zu setzen, die die Erholung hemmen. Wird die Konsolidierung dagegen forciert, droht dies nicht nur die Konjunktur, sondern auch die projizierte mittelfristige Entwicklung des Produktionspotenzials zu beeinträchtigen, was wiederum die Rufe nach weiteren angebotspolitischen Reformen verstärken dürfte. Leider ist die Finanzpolitik 2024 und 2025 bereits restriktiv ausgerichtet und die Bundesregierung hält mit ihrem anhaltenden Haushaltsstreit nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger in Atem. Die Unsicherheit über die weitere Ausrichtung der Finanzpolitik belastet die Konjunktur bereits: Die drohende Verschärfung des Restriktionskurses ist ein Risikofaktor für die Konjunktur (SVR 2024a). Allgemeine (Unternehmen-)Steuersenkungen wären in der aktuellen finanzpolitischen Lage kontraproduktiv. Solange der Bundesfinanzminister die Nutzung von größeren Kreditspielräumen ausschließt, würden die – wie erläutert – erwartbar geringen positiven gesamtwirtschaftlichen Impulse durch Ausgabenkürzungen konterkariert. Wenn die Steuersenkungen vornehmlich Körperschaft- und insbesondere die Gewerbesteuer betreffen, würden sie sogar stark zulasten der Kommunen gehen, bei denen mit Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen gerechnet werden müsste. Da der kurzfristige Ausgabenmultiplikator – zumal bei öffentlichen Investitionen – empirisch tendenziell deutlich höher als der Einnahmenmultiplikator liegt (Geichert 2015), wäre insgesamt mit einer kontraktiven Wirkung der Steuersenkungen zu rechnen.

Ganz grundsätzlich ist die Vorstellung, die anstehenden wirtschaftspolitischen Herausforderungen könnten mit niedrigeren Steuern und einem schlankeren Staat bewältigt werden, verfehlt. In einigen Ausgabenbereichen mag es Einsparpotenziale geben, aber es ist klar, dass der Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Ausgaben zur Bewältigung der Transformation, des Investitionsstaus bei den Kommunen und für Bildung sowie Forschung und Entwicklung sehr hoch ist. Hinzugekommen sind wegen des russischen Angriffskriegs erhebliche Mehrbedarfe bei den Verteidigungsausgaben. All das dürfte über einen längeren Zeitraum zusätzliche öffentliche Ausgaben in jährlich hoher zweistelliger Milliardenhöhe erfordern (Dullien et al. 2022). Deutschland kann sich angesichts der aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Herausforderungen keine angebotspolitische Wende mit allgemeinen Steuersenkungen und einem kleineren und schwächeren Staat leisten. Im Gegenteil: Der Staat wird auf absehbare Zeit eine größere Rolle spielen müssen.

REFORM DER SCHULDENBREMSE NOTWENDIG

Angesichts der Herausforderungen ist eine möglichst zügige Reform der Schuldenbremse unerlässlich, und zahlreiche Vorschläge werden bereits diskutiert. Die genaue institutionelle Ausgestaltung ist dabei letztlich nicht entscheidend. Wichtig ist, dass drei zentrale Anforderungen an die Reform erfüllt werden. Erstens müssen die Spielräume für investive Ausgaben für einen längeren Zeitraum deutlich erhöht werden, damit Planungssicherheit besteht und Kapazitäten aufgebaut werden können (Truger 2015). Zweitens braucht es nach der Inanspruchnahme der Ausnahmeregel einen Übergangszeitraum, über den die Rückkehr zur Regelgrenze konjunkturverträglich über einen mehrjährigen Zeitraum gestreckt wird (SVR 2024b). Drittens bedarf es einer grundlegenden Überarbeitung der Konjunkturbereinigung, damit das Produktionspotenzial im Zeitablauf stabiler geschätzt und die Planbarkeit der Finanzpolitik erhöht wird (Heimberger und Truger 2020). Alle Elemente sollten insbesondere auch größere Spielräume für die Länder gewährleisten.

Eine grundlegende Reform der Schuldenbremse braucht angesichts der erforderlichen verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat eine gründliche Vorbereitung und ist in der aktuellen politischen Konstellation vor der nächsten Bundestagswahl unwahrscheinlich. Aber auch im aktuellen institutionellen Rahmen hätte die Bundesregierung durchaus Möglichkeiten für eine vorübergehend höhere Nettokreditaufnahme (finanzielle Transaktionen, Revision der Konjunkturbereinigung, periodengerechte Verbuchung von (Dis-)Agien, erneute Nutzung der Ausnahmeklausel), um Investitionsakzente zu setzen und eine restriktive Finanzpolitik zu vermeiden (Truger 2023 und 2024). Bislang scheint sie jedoch fest entschlossen, genau dies nicht zu tun und stattdessen die unnötig restriktive Finanzpolitik zum Konjunktur- und Standortrisiko werden zu lassen.

REFERENZEN

BMWi und BMF (2019), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 17. Oktober 2019*, Berlin.

BMWK und BMF (2024), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2024*, Berlin.

Bom, P. R. D. und J. E. Ligthart (2014), »What Have We Learned from Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?«, *Journal of Economic Surveys* 28(5), 889–916.

Dullien, S., K. Rietzler und A. Truger (2022), »Die Corona-Krise und die sozialökologische Transformation: Herausforderungen für die Finanzpolitik«, *WSI Mitteilungen* 75(4), 277–285.

Gechert, S. (2015), »What Fiscal Policy Is Most Effective? A Meta-Regression Analysis«, *Oxford Economic Papers* 67(3), 553–580.

Gechert, S. und P. Heimberger (2022), »Do Corporate Tax Cuts Boost Economic Growth?«, *European Economic Review* 147(August), 104157.

Heimberger, P. und A. Truger (2020), »Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise«, Makronom Blog, 2. Juni, verfügbar unter: <https://makronom.de/der-output-luecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlandserholung-von-der-corona-krise-36125>, aufgerufen am 1. Juni 2024.

Lindner, C. (2023), »Finanzpolitische Zeitenwende – das Fundament für Wachstum schaffen«, *Wirtschaftsdienst* 103(8), 530–538.

Maffini, G., J. Xing und M. P. Devereux (2019), »The Impact of Investment Incentives: Evidence from UK Corporation Tax Returns«, *American Economic Journal: Economic Policy* 11(3), 361–89.

Ohn, E. (2019), »The Effect of Tax Incentives on u.s. Manufacturing: Evidence from State Accelerated Depreciation Policies«, *Journal of Public Economics* 180, 104084.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2021), *Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22*, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2022), *Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23*, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24*, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2024a), *Frühjahrsgutachten 2024*, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2024b), »Die Schuldenbremse nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil: Flexibilität erhöhen, Stabilität wahren«, *Policy Brief* 1/2024.

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.) (2024), *Standortfaktor Körperschaftsteuer – Szenarien für mehr private Investitionen*, erstellt vom IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., München.

Truger, A. (2015), »Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery«, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 138, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Truger, A. (2023), »Die Ampel muss zum finanzpolitischen Pragmatismus zurückfinden!«, *Wirtschaftsdienst* 103(5), 305–308.

Truger, A. (2024), »Die Ampel in der Haushaltskrise. Wie weiter mit der Schuldenbremse?«, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1/2024, 5–8.

Zwick, E. und J. Mahon (2017), »Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior«, *American Economic Review* 107(1), 217–48.

Karl Haeusgen

Deindustrialisierung? Reindustrialisierung? Deutschland kann Industrie – wenn wir wirklich wollen

In Deutschland hat sich ein heftiger Streit entzündet an der Frage, ob sich das Land in einer Deindustrialisierung befindet und was dagegen getan werden müsste. Bei allem Verständnis um die Sorgen der von

tiefgreifenden Änderungen wirtschaftlicher Rahmenbedingungen am Standort Deutschland betroffenen Unternehmen gilt auch, dass solche Cassandra-Rufe eine selbstverstärkende Wirkung haben und den Zu-



Karl Haeusgen

ist Präsident des Verbands Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) und Vorsitzender des Aufsichtsrats der HAWE Hydraulik SE, München.

stand der deutschen Wirtschaft erst recht verschlechtern. Wir sehen als mittelständisch geprägter Maschinen- und Anlagenbau bislang keine Deindustrialisierung in Deutschland, wohl aber eine schleichende Erosion der Basis des freien marktwirtschaftlichen Unternehmertums in einem sich zunehmend verschärfenden wettbewerblichen Umfeld. Deutschland fällt nachweislich seit Jahren im internationalen Standortranking zurück. Im Ergebnis

werden Neuinvestitionen überwiegend nicht mehr im Heimatmarkt, sondern auf ausländischen Märkten getätigt. Um diese Entwicklung zu beeinflussen und wieder mehr gut begründbare Investitionen in Deutschland anzukurbeln, braucht es einige fundamentale Änderungen der politischen Weichenstellung.

Der VDMA listet in seinen wirtschaftlichen Grundpositionen eine Reihe von Feldern auf, die einer marktwirtschaftlich basierten Reform bedürfen. Besonders dringlich ist dabei für die Unternehmen:

1. bürokratische Belastungen abzubauen,
2. das Steuersystem zu reformieren und die Steuerbelastung auf das internationale Niveau zu verringern,
3. Arbeitskosten zu reduzieren und den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren,
4. die Zahl der verfügbaren qualifizierten Arbeitskräfte zu erhöhen,
5. die Energiepreise zu senken.

Hierzu einige Erläuterungen:

BÜROKRATISCHE BELASTUNGEN ABBAUEN

Bürokratie ist nicht per se schlecht – im Gegenteil! Viele bürokratische Regeln sind aus gutem Grund erlassen worden, um das Wirtschaftsleben zu ordnen und Planbarkeit und Verlässlichkeit zu schaffen. Aber die Vielzahl neuer Regelungen sowie deren Umfang und Detaillierungsgrad haben in den vergangenen Jahren zu einer zunehmenden Belastung vieler Unternehmen geführt.

Allein für die Umsetzung von 375 Regelungen auf Bundesebene liegen die Bürokratiekosten im Maschinenbau zwischen 1 und 3% des jeweiligen Firmenumsatzes¹ und sind damit genauso hoch wie die durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Es braucht nun den politischen Willen, diese Regulierungsflut einzudämmen und zum Teil auch zurückzuführen. Dazu zählen:

¹ Icks, A. und R. Weicht (2023), *Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau*, Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn.

- eine Entlastung von Berichtspflichten, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen,
- eine konsequente Prüfung, ob Regulierung zielführend und im betrieblichen Alltag umsetzbar ist.

Darüber hinaus müssen Planungs- und Genehmigungsverfahren generell beschleunigt werden, wie es beim Bau von LNG-Terminals im Speziellen bereits vorexerziert wurde. Wir sehen erste Ergebnisse, in Deutschland wird das Thema angepackt. Auf der EU-Ebene sind wir bisher skeptisch, und es ist zu hoffen, dass nach den EU-Wahlen die EU-Kommission hier deutlich mehr Dynamik entwickelt.

STEUERSYSTEM REFORMIEREN, STEUERBELASTUNG AUF INTERNATIONALES NIVEAU VERRINGERN

Im Standortwettbewerb spielen viele Faktoren eine Rolle. Die Steuerbelastung von Unternehmen ist besonders wichtig für die Nettoerndite von Investitionen als Äquivalent für die damit einhergehenden Risiken. Deutschland ist traditionell ein Hochsteuerland. Dieser Wettbewerbsnachteil konnte bisher immer wieder durch technologischen Vorsprung zumindest teilweise ausgeglichen werden. Doch wenn die Steuerbelastung zu groß wird und das Steuersystem zu umständlich, werden andere Länder attraktiver und ziehen im Wettbewerb davon, vor allem, wenn der technologische Vorsprung schmilzt. An dieser Schwelle stehen wir.

Die Ertragsteuerbelastung einer Kapitalgesellschaft hat in Deutschland knapp 30% erreicht. Im Durchschnitt der OECD-Staaten sind es nur 23,5%. In den vergangenen Jahren haben viele Industriestaaten im Zuge von Steuerreformen eine Absenkung der Unternehmensteuerbelastung vorgenommen. Niedrigere Unternehmensteuern und verbesserte bzw. realistischere Abschreibungsbedingungen sind daher zwingend erforderlich, um sich einer Chancengleichheit im internationalen Wettbewerb wieder anzunähern.

ARBEITSKOSTEN REDUZIEREN, ARBEITSMARKT FLEXIBILISIEREN

Gute Arbeit darf gut bezahlt sein – aber nicht zu teuer! Deutschland ist traditionell ein Hochlohnland. Wenn hohe Abgaben und ein starrer, eng regulierter Arbeitsmarkt mit einer rückläufigen demografischen Entwicklung zusammenkommen, gerät das gesamte System an funktionale Grenzen, die den Produktionsstandort Deutschland tatsächlich gefährden.

Aktuell liegt die Abgabenlast für Arbeitslöhne in Deutschland laut OECD bei circa 38%. Im OECD-Ländervergleich hat Deutschland damit die zweithöchste Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen. Zugleich ermöglicht der Staat dem Bürger eine verlustfreie Reduktion seiner Arbeitszeit. Die »Rente mit 63«, die Diskussion um die 4-Tage-Woche mit 32 Stunden Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich oder die Aushöh-

lung des Lohnabstandsgebots durch das Bürgergeld zeigen, dass es der Politik nicht darum geht, Arbeitsplätze im internationalen Wettbewerb attraktiv zu gestalten, sondern darum, die Komfortzone mancher auszuweiten auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit aller. Das ist der falsche Ansatz.

Wir werden mehr und länger arbeiten – für gutes Geld! Dafür sorgt die demografische Entwicklung. Eine längere Wochenarbeitszeit ist deshalb genauso wenig ein Tabu wie eine längere Lebensarbeitszeit dort, wo es zumutbar ist. Viele Menschen werden die Möglichkeit haben, ihre Arbeitszeit an ihre Bedürfnisse anzupassen. Kluge Arbeitgeber – und das sind die meisten – werden diese Möglichkeiten der flexiblen Arbeitsgestaltung offerieren. Die Entlohnung muss mit der Arbeitszeit »atmen«, wer mehr arbeitet, bekommt dafür mehr Geld.

ARBEITSKRÄFTE, INFRASTRUKTUR UND FREIHANDEL

Essenziell ist auch die Frage, wie die Zahl der Fach- und Arbeitskräfte erhöht werden kann, die in Deutschland dringend benötigt werden. Das inländische Arbeitskräftepotenzial ist längst nicht ausgeschöpft; hier spielen bessere Bildungschancen, Weiterbildung – insbesondere die Stärkung der Berufsschulen – und ein besseres Angebot der Kinderbetreuung ebenso eine wichtige Rolle, wie die oben bereits diskutierten verlängerten Wochen- und Lebensarbeitszeiten.

Es ist zudem nicht klug, die Babyboomer alle zugleich in Rente zu schicken. Ihr Erfahrungswissen ist ein hoher Wert, und viele von ihnen wollen das auch zeigen! Ihnen einen Übergang in den Ruhestand mit kreativen, rentablen Optionen zur flexiblen Beschäftigung zu ermöglichen, ist politische und gesellschaftliche Pflicht.

All das wird aber nicht reichen! Wohlstand und Sozialstaat in Deutschland brauchen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt. »Easy access« ist der Schlüssel dazu. Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber wir brauchen noch mehr Mut. Allein die Bundesagentur für Arbeit kann im Zusammenspiel mit den deutschen Konsulaten nicht dafür sorgen, dass genug ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland kommen. Dafür fehlt es der Behörde und den Konsulaten schlicht an Kapazität und Kompetenz. Globale private Arbeitsvermittlungsunternehmen können das, wir sollten sie zu Partnern machen!

AMBITIONIERTE ZIELE

Ebenso wichtig für den Standort ist es, die Infrastruktur auf modernsten Stand zu bringen. Das gilt für die digitale Infrastruktur ebenso wie für das Schienen- und Straßennetz. Der Ausbau der erneuerbaren Energien muss mit aller Kraft vorangebracht werden. Das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 ist ambitioniert,

kann aber erreicht werden, wenn alle Ministerien Hand in Hand arbeiten und der Industrie verlässliche, langfristige Vorgaben machen. Gerade für den Maschinen- und Anlagenbau als die »Enabler-Branche« bietet der Ausbau der Infrastruktur auch große Geschäftschancen, die für höhere Investitionen im Inland sorgen können.

Mit einem Exportanteil von 80% ist der Maschinenbau gleichzeitig hoch globalisiert. Freier Handel und offene Grenzen sind unabdingbar für den wirtschaftlichen Erfolg unserer Unternehmen. Die Welt verabschiedet sich jedoch zunehmend vom regelbasierten freien Handel; nahezu überall werden neue Handelshürden errichtet. Der Konflikt zwischen den USA und China und die Neubewertung des Themas »Nationale Sicherheit« verändern den Blick auf »free trade«. Umso wichtiger, dass die EU neue Freihandelsabkommen mit neuer Energie vorantreibt und sich dabei deutlich weniger von handelsfremden Politikfeldern leiten lässt. Hier ist die Bundesregierung gefordert, auf die EU einzuwirken, mehr »schlanke« Abkommen zügig zu verhandeln mit Ländern wie Indien und das Mercosur-Abkommen endlich in Kraft treten zu lassen. Einen Rückfall in die Zeiten nationalistischer Wirtschaftspolitik und geschlossener Handelsgrenzen führt zu Wohlstandverlusten und Spannungen innerhalb der EU.

MARKTWIRTSCHAFTLICHE WETTBEWERBS-ORDNUNG STÄRKEN

Hinter allen diesen Überlegungen steht unsere Überzeugung, dass Freiheit, gesellschaftlicher Zusammenhalt und Wohlstand dauerhaft nur auf sozialmarktwirtschaftlichen Prinzipien beruhen können. Wettbewerb bedeutet dabei auch, Strukturwandel zuzulassen und zu gestalten; Markteintritte und -austritte gehören zu einer wettbewerbsstarken Industrienation dazu. Statt auf kleinteilige staatliche Eingriffe zu setzen, sollte die Politik Ziele, Anreize und Rahmenbedingungen so setzen, dass Wettbewerb und unternehmerische Freiheit ihre Kraft entfalten können. Das heißt natürlich auch, dass der einzelne Unternehmer sein Risiko nicht auf die Gemeinschaft abwälzen darf, sondern Verantwortung übernehmen muss.

SIND GEZIELTE SUBVENTIONEN EIN MÖGLICHER WEG?

Der Maschinen- und Anlagenbau steht in seiner Gesamtheit für eine ordnungspolitisch fundierte Wirtschaftspolitik. Wir fordern keine speziellen Vorteile für einzelne Unternehmen und Branchen. Technologie-neutralität muss die Leitschnur politischen Handelns sein. Negativbeispiele für den Versuch des Staates, die Wirtschaft zu steuern, gibt es zur Genüge, gelungene Beispiele sind die Ausnahme. Gerade der Maschinen- und Anlagenbau lebt von der Ingenieurskunst und Innovationskraft der vielen mittelständischen Unter-

nehmen und Weltmarktführer. Ein staatlicher »Masterplan« mit Subventionen für ausgesuchte Branchen und Technologien kann nicht annähernd dieselbe Wettbewerbsstärke entwickeln, weil ein einzelner staatlicher Akteur niemals zentral über alle Informationen verfügen kann, die zur Steuerung eines komplexen und dynamischen Systems notwendig sind. Nur im Wettbewerb vieler dezentraler Wissensträger kann technische und soziale Innovation entstehen.

Wie immer im Leben gibt es aber Ausnahmen. Wenn der Staat von der Wirtschaft Dinge verlangt, die der Markt nicht von alleine leisten kann, dann sind lenkende industriepolitische Eingriffe gegebenenfalls unumgänglich. Die Klima- und Energiepolitik mag hierfür ein Beispiel sein. Allerdings sollte das Leitbild auch hier immer eine marktorientierte Industriepolitik sein, d.h., staatliche Eingriffe müssen im Einzelfall tatsächlich zu einer Allokationsverbesserung führen. Beispiel internationaler Handel: Um der mittelständischen Industrie ein »level-playing-field« zu ermöglichen, können einzelne Markteingriffe wie z. B. Hermes-Deckungen oder Maßnahmen gegen unfaire Handelspraktiken gut begründet sein. Außerdem hat der Staat die Möglichkeiten – und auch das Recht! –, in Märkte einzugreifen, wenn es um Fragen der europäischen und nationalen Sicherheit, Energieversorgung, Verteidigung oder etwa die Bekämpfung von Pandemien geht.

NUR EINE ZEITLICH BEGRENZTE BRÜCKE

Auch bei »strategisch relevanten Technologien« können Eingriffe mit industrie- und handelspolitischen Instrumenten gerechtfertigt sein. Aber nur, wenn Marktverzerrungen im Binnenmarkt oder in globalen Märkten die Resilienz und technologische Souveränität der EU zu verhindern drohen, und diese Eingriffe auf transparenten Kriterien zur Einstufung der strategischen Relevanz basieren. Diese Abwägungen und die daraus resultierenden Strategien und Maßnahmen müssen immer europäisch gedacht und konzipiert werden. Eine nationale Perspektive greift zu kurz.

Entschließt sich der Staat zu dergestalt begründbaren Subventionen, dann dürfen diese nur eine zeitlich begrenzte Brücke sein. An sämtliche Markteingriffe muss zudem folgender Prüfkatalog angelegt werden:

- Zulässigkeit nur in begründeten Ausnahmefällen,
- keine dauerhafte Verzerrung oder Behinderung des Wettbewerbs,
- keine Außerkraftsetzung der unternehmerischen Eigenverantwortung und Haftung,
- Befristung, degressive Ausgestaltung und laufende öffentliche Erfolgskontrolle.

Jeder Markteingriff sollte darüber hinaus eine möglichst breite, technologieneutrale Wirkung entfalten, nicht nur dem direkten Empfängerkreis nutzen und

einen Rahmen für eigenes, zusätzliches Handeln setzen. Aus diesem Grund sind Markteingriffe am Anfang der Wertschöpfungskette (z. B. Subventionen für Basistechnologien, Produktionsforschung, Grundlagenforschung, Gemeinschaftsforschung) gegenüber Markteingriffen am Ende der Wertschöpfungskette (z. B. Kaufprämien) im Grundsatz zu vorzuziehen.

WAS HINDERT UNTERNEHMEN, JETZT ZU INVESTIEREN?

Unternehmen und Industrie stehen vor den gleichen Herausforderungen und in der gleichen Verantwortung, wie die Gesellschaft insgesamt: Der Klimawandel erfordert ein Umsteuern in allen Lebensbereichen, die digitale Transformation muss gemeistert werden, der Arbeitskräftemangel zwingt zu flexiblen Lösungen und geopolitische Konflikte bedrohen unvermittelt die Lieferketten. All dies erfordert einen verlässlichen Kurs der Politik und die Koordination aller relevanten Stakeholder. Legislativer Aktionismus kann nicht die Antwort sein.

Doch statt Bürokratie abzubauen, hat eine wahre Regulierungsflut eingesetzt, die für zusätzliche hohe Belastungen sorgt. Das Lieferkettengesetz, die Datenschutzgrundverordnung und der EU Digital Act, die Pflicht zu Nachhaltigkeitsberichten, die EU-Taxonomie oder das CO₂-Grenzausgleichssystem sind nur einige Beispiele.

WELCHE VERANTWORTUNG HABEN UNTERNEHMEN FÜR DEN STANDORT?

Unternehmen sind keine Sozialeinrichtungen, sie haben jedoch sehr wohl eine große soziale Verantwortung, insbesondere für ihre Mitarbeitenden. Dieser Anspruch gilt im Besonderen für den industriellen Mittelstand im ländlichen Raum, der häufig zu den größten Arbeitgebern vor Ort zählt. Die Eigentümer nehmen diese Verantwortung ernst und stärken damit Wirtschaft und Gesellschaft in vielfältiger Weise. Aber nochmals: Unternehmerische Entscheidungen werden auf Basis betriebswirtschaftlicher und wettbewerblicher Grundlagen getroffen. Gewinne zu erzielen, ist kein Luxus, sondern eine Notwendigkeit, um Innovationen und Investitionen zu sichern. Deshalb sind Unternehmen zwar in der Regel standorttreu – insbesondere, wenn sie eine lange Tradition haben, wie es in Deutschland vielfach der Fall ist. Wenn allerdings die Rahmenbedingungen nicht (mehr) stimmen, ist es notwendig und auch legitim, andernorts zu investieren, sei es in Europa oder auch in Übersee. Dies zu ändern und ein Klima für Investitionen am Heimatstandort zu schaffen, ist in einer Marktwirtschaft Aufgabe des Staates. Es ist nicht schöner in Kentucky oder Bangalore als im Allgäu oder im Hochsauerland. Aber es führt kein Weg daran vorbei: Investitionen werden danach ausgerichtet, ob sie sich mittel- und langfristig lohnen.

Friedrich Heinemann

Deutschlands Standortchwäche trifft auf Realitätsverweigerung – vorläufig

Deutschland musste mit der Pandemie und der Energiekrise eine Abfolge gravierender temporärer Schocks verkraften. Wer gehofft hatte, dass die deutsche Volkswirtschaft nach einer fortschreitenden Normalisierung des Umfelds nahtlos an den Wachstumspfad der Vorkrisenjahre anknüpfen könnte, dürfte sich täuschen. Aktuelle Standortvergleiche und Potenzialwachstumschätzungen sprechen dagegen.

DEUTSCHLAND SACKT IN STANDORTRANKINGS AB

Verschiedene Standortvergleiche bewerten die Standortbedingungen in Deutschland zunehmend ungünstig. Der Länderindex Familienunternehmen, den das ZEW im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen alle zwei Jahre erstellt, vergleicht diesbezüglich 21 europäische und außereuropäische Industrieländer (Stiftung Familienunternehmen 2023). In dem im Jahr 2023 veröffentlichten Update liegt Deutschland in diesem Vergleichsfeld nur noch auf Rang 18. Nur Ungarn, Spanien und Italien schneiden schlechter ab. Die USA, Kanada, Schweden und die Schweiz liegen in diesem auf die Perspektive großer Familienunternehmen ausgerichteten Standortvergleich klar an der Spitze. Knapp vor Deutschland rangieren Frankreich und Japan. Bemerkenswert ist auch, dass osteuropäische Standorte wie Tschechien und Polen inzwischen bessere Gesamtnoten erhalten als Deutschland.

Seit der erstmaligen Berechnung des Länderindex im Jahr 2006 hat sich Deutschland in diesem Standortvergleich um sechs Plätze verschlechtert. Bei näherer Betrachtung der einbezogenen Dimensionen wird aber auch deutlich, dass beispielsweise die Nachteile im Bereich der Energiepreise nur eine untergeordnete Rolle für diese sehr schlechte Positionierung spielen. Wichtiger ist, dass Standortfaktoren in der Breite im Vergleich zu anderen EU- und OECD-Ländern zurückfallen. Dies gilt für Steuern, Regulierung, den Faktor Arbeit und die Infrastruktur gleichermaßen. Deutschland ist ein Hochsteuerland für Unternehmen, weil die effektive Steuerlast unter Berücksichtigung aller Details der Steuerbemessungsgrundlage in der Spitzengruppe der Industriestaaten liegt. Zudem bürdet Deutschland seinen Unternehmen – gemessen an verschiedenen Indikatoren – eine besonders hohe Regulierungs- und Bürokratielast auf. Der Faktor Arbeit profitiert zwar nach wie vor von seinem hohen Qualifikationsniveau, doch stehen den stark gestiegenen Arbeitskosten inzwischen eine rückläufige Bildungsleistung, eine unbefriedigende Produktivitätsentwicklung und ein schrumpfendes Arbeitskräfteangebot gegenüber. Die Infrastruktur wird im Länderindex

Familienunternehmen zwar noch als gut bewertet, kann aber in ihrer Qualität nicht mehr mit den kleineren EU-Mitgliedstaaten im Norden oder auch der Schweiz mithalten. Ein weiterer negativer Faktor sind die hohen Energiepreise, die bereits vor dem Überfall Russlands auf die Ukraine über dem Niveau wichtiger Konkurrenten lagen und sich nun weiter verschärft haben. Die einzige übergreifende Dimension, in der der Standort Deutschland im Länderindex Familienunternehmen noch sehr gut bewertet wird, sind die Finanzierungsbedingungen. Hier wirken sich die gesunden Kapitalstrukturen der Unternehmen sowie die international noch vergleichsweise solide Lage der öffentlichen Finanzen positiv aus.

INTERNATIONAL WIRD EIN RÜCKGANG DER LEISTUNGSBEREITSCHAFT WAHrgENOMMEN

Auch Standortrankings, die sich nicht auf die Perspektive von Familienunternehmen konzentrieren, zeichnen ein Bild von Deutschland als Standort mit für die Klasse der Industriestaaten allenfalls mittelmäßigen Bedingungen. So ist Deutschland im jüngsten World Competitiveness Ranking 2023 der Managementerschule IMD im Vergleich zum Vorjahr um sieben Plätze auf Rang 22 von 64 untersuchten Volkswirtschaften abgerutscht (IMD 2023). Hier zeigen die Bewertungen ebenfalls bei einer ganzen Reihe von zentralen Variablen nach unten, insbesondere in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Qualität der Infrastruktur und die Effizienz staatlichen Handelns. Besonders schlecht schneidet im IMD-Ranking die Steuerbelastung (Rang 60), sowie die Leistungs- und Arbeitsmoral (Rang 44) ab. Letzteres verdeutlicht, dass Entwicklungen wie die steigende Freizeitpräferenz oder auch immer neue Rekorde beim Krankenstand offenbar am einstmalig verbreiteten Image Deutschlands als Standort mit hoher Leistungsbereitschaft der Menschen nagen.

Nicht weniger beunruhigend ist das Ergebnis einer KPMG-Umfrage, die Ende 2023 unter 350 Finanzvorständen deutscher Tochtergesellschaften internationaler Konzerne durchgeführt wurde (KPMG 2024). Die CFOs identifizieren die Bürokratielasten, die hohen Energiekosten und die mangelnde Digitalisierung als besonders große Investitionshemmnisse



Prof. Dr. Friedrich Heinemann

leitet den Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.

für Deutschland. Bemerkenswert an dieser Umfrage ist, dass eine frühere Stärke Deutschlands, die politische Stabilität, nun als weniger ausgeprägt bewertet wird. Während 2021 noch 80 % der Befragten das Land zu den fünf politisch stabilsten EU-Staaten zählten, sind es aktuell nur noch 58 %. Im Zweijahresvergleich fällt zudem auf, dass sich die Bewertung weiterer wichtiger Standortfaktoren verschlechtert hat. So ist die Einstufung Deutschlands als Top-EU-5-Standort bei der Arbeitsproduktivität um 17 Prozentpunkte, bei der Qualität der logistischen/physischen Infrastruktur um 16 Prozentpunkte, bei der Forschungslandschaft um 13 Prozentpunkte und beim Innovationsumfeld um 8 Prozentpunkte gesunken.

DEUTSCHLAND BIETET NICHT LÄNGER EINEN AUSREICHENDEN »VALUE FOR MONEY«

Summa summarum zeichnen aktuelle Standort-Rankings somit ein Bild, in dem der deutsche Standort nicht mehr ausreichend »value for money« bietet. Deutschland ist bei Steuern, Energie- und Arbeitskosten inzwischen zwar ein ausgesprochener Hochpreisstandort geworden, bietet Unternehmen für diese hohen Kosten jedoch nicht mehr die Gegenleistung, wie sie in anderen Ländern geboten wird.

Während sich Standortrankings nicht unmittelbar mit den sich daraus ergebenden Wachstumsperspektiven verknüpfen lassen, bieten wachstumsökonomisch fundierte Potenzialwachstumsschätzungen ein genaueres Bild von den deutschen Wachstumsmöglichkeiten. Und auch diese Forschung liefert die eindeutige Botschaft eines nun markant sinkenden deutschen Wachstumspotenzials. Nach einem Potenzialwachstum von 1,4 % in den 2010er-Jahren sieht der Sachverständigenrat bis Ende der 2030 im Referenzszenario bei Status quo-Fortschreibung nur noch ein Potenzialwachstum von 0,4 bis 0,6 %. Im kommenden Jahrzehnt wirkt insbesondere der Rückgang der Arbeitsvolumina wie ein Bremsklotz, der die Wachstumsmöglichkeiten um 0,7 % in den 2020er und 0,5 % in den 2030er Jahre verringert (SVR 2023).

MARGINALE KORREKTUREN OFFENBAREN GERINGES PROBLEMBEWUSSTSEIN

Aus all diesen Befunden ergeben sich zwei zentrale Schlussfolgerungen: Erstens hat Deutschland eben nicht nur ein temporäres, konjunkturell bedingtes Wachstumsproblem, sondern ist mit strukturellen Problemen konfrontiert, die sich bei einer Fortschreibung des Status quo weiter verschärfen werden. Zweitens sind punktuelle Antworten wie die diskutierte steuerfinanzierte Subventionierung von Industriestrom oder marginale Steuererleichterungen im Rahmen des sogenannten Wachstumschancengesetzes sowohl vom Ansatz als auch von der Reaktionskraft her als unzureichend zu bewerten. Die deutschen Stand-

ortprobleme sind umfassend und vielschichtig und reichen, wie beschrieben, von der Besteuerung über die geringe Effizienz des Staates und die mangelnde Arbeitsbereitschaft bei unbefriedigender Arbeitsproduktivität bis hin zu einer nicht mehr wettbewerbsfähigen Infrastruktur. Die diskutierte Subventionierung hoher Energiekosten (die wiederum auf der Finanzierungsseite die Steuerbelastung weiter erhöht) oder die Maßnahmen des Wachstumschancengesetzes mit verbesserten Abschreibungsregeln, Verlustverrechnung und steuerlicher Forschungsförderung sind mit einer Nettoentlastungswirkung von gut 3 Mrd. Euro letztlich Bagatellen im Vergleich zum Ausmaß der Standortprobleme. Solche marginalen Korrekturen können an der Gesamtbewertung des Standorts nichts Wesentliches ändern und offenbaren eigentlich nur, dass Politik und Gesellschaft das Ausmaß der Problemlage noch nicht erfasst haben.

NUR EIN GROSSER WURF MIT VIER SCHWERPUNKTEN HILFT WEITER

Angesichts der Dimension der Standortprobleme Deutschlands dürfte nur der große Wurf einer umfassenden Reformagenda wirkliche Fortschritte bringen. Eine solche Agenda müsste vier zentrale Ansätze enthalten: erstens die umfassende Mobilisierung des Faktors Arbeit, zweitens die Neuausrichtung des Steuersystems in Richtung Investitions- und Beschäftigungsstimulation, drittens die Priorisierung von Zukunftsausgaben in den öffentlichen Haushalten und viertens die durchgreifende Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung staatlichen Handelns, insbesondere, aber nicht nur in der Klimapolitik.

DIE ABWÄRTSSPIRALE AUS SINKENDEM ARBEITSEINSATZ UND STEIGENDEN GRENZABGABEN DURCHBRECHEN

Mobilisierung des Arbeitseinsatzes: Die Renten-, Steuer- und Transferpolitik müsste grundlegend umsteuern, um die Anreize für eine längere Lebensarbeitszeit und einen höheren laufenden Arbeitseinsatz zu erhöhen. Ohne ein solches Gegensteuern gerät Deutschland immer schneller in eine Abwärtsspirale, die durch ein Wechselspiel von höheren Grenzabgaben und weiter steigender Freizeitpräferenz befeuert wird: In individuellen Entscheidungen über Teilzeit oder Frühverrentung und in kollektiven Entscheidungen über tarifliche Arbeitszeiten spiegelt sich wider, dass eine Arbeitszeitverkürzung die Arbeitnehmer aufgrund der im OECD-Vergleich sehr hohen Grenzsteuersätze marginal betrachtet nur wenig kostet. Mit anderen Worten: Die Arbeitnehmer in Deutschland flüchten vor den hohen Grenzsteuern in die Freizeit. Dass durch das noch schneller sinkende Arbeitsvolumen bei steigenden Kosten der sozialen Sicherungssysteme die Grenzabgaben noch schneller klettern, setzt eine fatale Dynamik in Gang. Die Gegenmaß-

nahmen sind bekannt. Notwendig sind: ein mit der Lebenserwartung steigendes gesetzliches Renteneintrittsalter, stärkere finanzielle Anreize gegen Frühverrentung durch finanzmathematisch angemessene Rentenabschläge, steuerliche Begünstigung von Vollzeit und Überstunden durch Senkung der Grenzabgaben auf Mehrarbeit und im Übrigen auch finanzielle/regulatorische Anreize gegen unnötige Krankschreibungen, die nach der Pandemie das Arbeitsvolumen zusätzlich stark reduzieren.

EINE GERINGERE STEUERLICHE BELASTUNG RENTABLER INVESTITIONEN BESCHLEUNIGT TRANSFORMATION

Neuausrichtung des Steuersystems: Die Neuausrichtung des Steuersystems spielt bereits für den oben angesprochenen Komplex der Anreize für Mehrarbeit eine Schlüsselrolle. Ähnliches gilt für die Stimulierung höherer privater Investitionen. Es gehört zu den großen inneren Widersprüchen der deutschen Klimapolitik, dass sie einerseits im internationalen Vergleich eine besonders ambitionierte Transformationspolitik mit einem daraus resultierenden besonders hohen Bedarf an privaten Investitionen initiiert, andererseits aber Unternehmensgewinne und damit rentable Klimainvestitionen so hoch besteuert wie nur wenige andere Industrieländer. Steuersenkungen für Investitionen sind allerdings mit Steuerausfällen verbunden. Hoffnungen, dass sich Steuersenkungen durch die Stimulierung von Investitionen und Beschäftigung vollständig selbst finanzieren, sind aller Erfahrung nach trügerisch. Der Spielraum für die notwendigen Steuersenkungen muss daher auf der Ausgabenseite erarbeitet werden. Dies führt unmittelbar zu den nächsten Anforderungen an die deutsche Reformpolitik.

SOZIALPOLITISCHES CROWDING-OUT VON ZUKUNFTSAUSGABEN BEENDEN

Priorisierung von Zukunftsausgaben: Viele der oben genannten Standortschwächen in den Bereichen Infrastruktur, Bildung, Forschung und Transformationsbedarf sind im Wesentlichen auf die mangelnde Unterstützung von Zukunftsaufgaben im politischen Prozess zurückzuführen (Heinemann et al. 2021). Auch wenn z. B. die Klimapolitik oder auch eine gute Infrastruktur abstrakt eine hohe politische Unterstützung in der Bevölkerung genießen, stimmt die Mehrheit in akuten haushaltspolitischen Verteilungskonflikten zumeist für Gegenwarts- und gegen Zukunftsinteressen. Dies wird bei einem Blick auf die aktuelle Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts deutlich. Im Haushalt 2024 mit einem Volumen von 477 Mrd. Euro beansprucht allein der Einzelplan Arbeit und Soziales 176 Mrd. Euro oder 37% aller Ausgaben. Allein die Kosten für Rente und Alterssicherung belaufen sich auf 109 Mrd. Euro. Die Finanzierung höherer zukunftsorientierter Ausgaben

im Bereich der Klimapolitik war in den vergangenen Jahren nur durch eine kreative Schuldenbuchhaltung über Nebenhaushalte möglich, die inzwischen vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert ist. Diese Zahlen und Erfahrungen zeigen nebenbei, dass die Debatte um eine Reform der Schuldenbremse das eigentliche Problem weitgehend verkennt: das massive Crowding-out von Zukunftsausgaben durch den Sozialstaat mit seinen demografisch bedingten, aber auch durch immer neue Leistungsausweitungen stark wachsenden Ausgaben (Schuknecht und Zemanek 2021). Die öffentlichen Haushalte können sich nur durch eine Eindämmung dieser Sozialausgaben den Spielraum für standortnotwendige Zukunftsausgaben zurückerobern. Viele der oben im Bereich der Arbeitsanreize angesprochenen Maßnahmen im Bereich der Rente (versicherungsmathematisch faire Abschläge, längere Lebensarbeitszeit) und der Sozialleistungen (höherer Lohn-Transferabstand, Regelverschärfungen) bis hin zu mehr Eigenbeteiligung und Eigenverantwortung in Pflege und Gesundheit weisen in die Richtung des politisch Unpopulären, aber Notwendigen.

EFFIZIENZRESERVEN IN DEN ÖFFENTLICHEN HAUSHALTEN HEBEN

Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor: Im Bereich der staatlichen Leistungserstellung sollten Bund, Länder und Gemeinden jetzt alles daran setzen, die in erheblichem Umfang vorhandenen Effizienzreserven zu heben. Die international vergleichende Forschung zur Effizienz des öffentlichen Sektors zeigt, dass in Deutschland bei der Effizienz der Staatsausgaben noch viel zu tun ist (Afonso et al. 2023). Diese Forschung vergleicht die Staatsausgaben und die Leistungen des öffentlichen Sektors über die OECD-Länder hinweg. Für den Gesundheitssektor wird z. B. die Frage gestellt, ob sich Länder mit ähnlichem Gesundheitszustand der Bevölkerung in ihren Gesundheitsausgaben unterscheiden. Nach dem gleichen Prinzip kann z. B. die Effizienz von Bildungssystemen, der Bereitstellung von Infrastruktur oder von allgemeinen Verwaltungsleistungen bewertet werden. Die Ergebnisse dieser empirischen Untersuchungen deuten darauf hin, dass der Staat in Deutschland viele öffentliche Leistungen zwar auf einem hohen Niveau, aber weit unterhalb der sogenannten Effizienzgrenze bereitstellt. Es gibt andere vergleichbare Länder, die ihren Bürgern nicht weniger bieten, dafür aber weniger öffentliche Ausgaben benötigen. Ein typisches Beispiel für ein besonders effizientes Land ist die Schweiz. Besonders schlecht schneiden Frankreich und Griechenland ab, aber auch Deutschland liegt deutlich unterhalb der Effizienzgrenze. Auch wenn rechnerische Effizienzindikatoren aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen mit Vorsicht zu genießen sind, geben sie doch eine Vorstellung von den Größenordnungen, um die es gehen kann. So liegt der Effizienznachteil der deutschen Staatsausgaben

nach einer Studie von Antonio Afonso und Mina Kazemi insgesamt bei gut einem Viertel (Afonso und Kazemi 2017). Deutschland benötigt demnach 100 Euro für die öffentliche Leistungserstellung, während die Schweiz mit knapp 75 Euro auskommt. Bezogen auf den aktuellen Bundeshaushalt bedeuten diese Relationen, dass theoretisch Beträge von deutlich über 100 Mrd. Euro pro Jahr ohne Leistungseinbußen eingespart werden könnten, wenn Deutschland so effizient wie die Schweiz agieren würde. Auch wenn eine vollständige Angleichung der Effizienz unrealistisch ist, könnte allein eine Verringerung des Effizienznachteils des Bundes um ein Drittel jährliche Mittel in Höhe von gut 40 Mrd. Euro freisetzen. Gerade die Klimapolitik bietet ein Feld, auf dem die Bürokratie- und Regulierungskosten deutlich gesenkt werden können, wenn die Politik viel konsequenter auf eine Steuerung über CO₂-Preise umschwenkt und den Unternehmen die unternehmerische Freiheit zurückgibt, sich unreguliert und technologieoffen an diese CO₂-Preise anzupassen. Internationale Vergleiche zeigen, dass eine ambitionierte Klimapolitik von den Unternehmen weniger als Belastung empfunden wird, wenn die Dekarbonisierung primär über Preise gesteuert wird (Heinemann et al. 2024).

OHNE DEN GROSSEN WURF KÖNNTE AUCH DIE DEUTSCHE KLIMAPOLITIK SCHEITERN

Ein solches umfassendes Programm mit dem Vierklang »Arbeit mobilisieren – Steuern senken – Zukunftsausgaben priorisieren – staatliche Effizienz forcieren« zur Zukunftssicherung des Standorts Deutschland wäre letztlich auch ein Programm zur Zukunftssicherung der Sozialen Marktwirtschaft und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Leistungsfähigkeit. Darüber hinaus wäre es von großer Bedeutung für eine auch global wirksame deutsche Klimapolitik. Bekanntlich kann auch eine ambitionierte deutsche und europäische Klimapolitik als isoliertes europäisches Projekt den anthropogenen Klimawandel nicht wesentlich aufhalten. Die Rationalität dieser Politik bestand von Anfang an darin, dieses europäische Modell durch seinen auch wirtschaftlichen Erfolg weltweit zur Nachahmung zu empfehlen und damit die globale Klimapolitik voranzubringen. Wenn nun ein klimapolitischer Vorreiter wie Deutschland seine Politik mit industriellem und wirtschaftlichem Abstieg bezahlt, würde dies das europäische Modell diskreditieren und damit die Chancen für einen globalen Erfolg im Kampf gegen den Klimawandel verschlechtern.

GEGENWÄRTIG GERINGE POLITISCHE CHANCEN FÜR DIE NOTWENDIGEN REFORMEN

Wie steht es aber um die politökonomischen Realisierungschancen des hier skizzierten Programms? Die realistische Antwort lautet derzeit wohl: sehr schlecht. Betrachtet man aktuelle Umfragen zur Zustimmung

zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit, einer Ausdehnung der Arbeitszeit, einer Entlastung der Unternehmen, einer stärkeren Eigenverantwortung im Bereich der sozialen Sicherung bis hin zu einer Kürzung von Transferleistungen, so bewegt sich die öffentliche Meinung und mit ihr die Politik eher in die entgegengesetzte Richtung. Die aktuell verhandelte Rentenreform mit einer Anhebung des garantierten Rentenniveaus mit der Folge noch schneller steigender Beiträge ist ein bemerkenswerter Beleg für den Marsch in genau die falsche Richtung. Kaum einer der oben genannten notwendigen Reformansätze findet ausreichende Unterstützung. Strukturell dürfte u. a. die demografisch bedingte Verschiebung in Richtung einer »Gerontokratie« (Sinn und Uebelmesser 2003) dahinter stehen. Immer stärker prägen die Präferenzen der mittleren und älteren Generation politische Entscheidungen, was die Gegenwartsorientierung der Politik verstärkt. Hinzu kommt, dass sich mit der kontinuierlichen Ausweitung staatlicher Leistungen auch einflussreiche Verteilungsinteressen herausgebildet und organisiert haben, die distributive Gruppenvorteile mit hoher Effektivität verteidigen. Gerade die Zeit nach der Pandemie bietet Fallbeispiele dafür, wie stark das Beharrungsvermögen von staatlichen Ausgabenprogrammen und Steuersubventionen ist, sogar wenn diese zunächst nur mit dem Argument der vorübergehenden Krise eingeführt wurden (Heinemann et al. 2023). Deutschland könnte sich damit genau auf dem Weg der Verringerung seiner ökonomischen Dynamik durch den Fokus der Politik auf distributive Maßnahmen zugunsten der am besten organisierten Interessengruppen befinden, den Mancur Olson als nicht untypisch für ehemals prosperierende und politisch stabile Staaten beschrieben hat (Olson 1984).

WARTEN AUF DIE NÄCHSTE KRISE FÜR DEN GROSSEN WURF?

Angesichts der wachsenden Kluft zwischen den ökonomisch notwendigen und den politisch realistischen Reformen ist es wichtig, dass die ökonomische Beratung immer wieder auf das Notwendige hinweist und bei allem Verständnis für politische Nebenbedingungen die Unzulänglichkeiten der aktuellen Politikansätze nicht unter den Teppich kehrt. Wie beim letzten Reformschub im Umfeld von Schröders Agenda 2010 vor zwei Jahrzehnten bieten sich situativ in einem Krisenumfeld manchmal überraschende Chancen für einen großen Wurf, wenn die Rezepte in der Schublade liegen. Es ist bedauerlich, aber empirisch immer wieder bestätigt, dass oft erst der Druck von Krisen der wirtschaftspolitischen Vernunft den Weg bereitet (Pitlik und Wirth 2003). Allerdings ist auch dieser Mechanismus keineswegs garantiert, weil Krisenerfahrungen auch zu falschen Schlüssen führen und dann eine Abwärtsspirale beschleunigen können.

REFERENZEN

Afonso, A., J. T. Jalles und A. Venâncio (2023), *Handbook on Public Sector Efficiency*, Edward Elgar, Cheltenham.

Afonso, A. und M. Kazemi (2017), »Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries«, in: B. Bökemeier und A. Greiner (Hrsg.), *Inequality and Finance in Macrodynamics. Dynamic Modeling and Econometrics in Economics and Finance*, Vol. 23, Springer, 7–42.

Heinemann, F., A. Bohne, P. Breithaupt, T. Doherr, G. Licht, T. Niebel und M. Thöne (2021), *Studie zur Einführung einer Zukunftsquote im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung*, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Heinemann, F., D. Steinbrenner und K. Nicolay (2023), *Die Ermäßigte Mehrwertsteuer in der Gastronomie, Bewertung und subventionspolitische Schlussfolgerungen*, ZEW-Kurzexpertise Nr. 23–04.

Heinemann, F., M. Kraus und P. Steger (2024), *Effizienz und Regulierung: Bürokratielasten im internationalen Vergleich, Sonderstudie zum Länderindex Familienunternehmen*, Stiftung Familienunternehmen, München.

International Institute for Management Development (IMD) (2023), »World Competitiveness Ranking«, verfügbar unter: www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/, aufgerufen am 25. Mai 2024.

KPMG (2024), »Business Destination Germany 2024, How CFOs of German subsidiaries of foreign corporations view Germany«, verfügbar unter: www.kpmg.com/de/en/home/insights/overview/business-destination-germany.html, aufgerufen am 25. Mai 2024.

Olson, M. (1984), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven, London.

Pitlik, H. und S. Wirth (2003), »Do Crises Promote the Extent of Economic Liberalization? An Empirical Test«, *European Journal of Political Economy* 19(3), 565–581.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2023), *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 23/24*, Wiesbaden.

Schuknecht, L. und H. Zemanek (2021), »Public Expenditures and the Risk of Social Dominance«, *Public Choice* 188(1), 95–120.

Sinn, H.-W. und S. Uebelmesser (2003), »Pensions and the Path to Gerontocracy in Germany«, *European Journal of Political Economy* 19(1), 153–158.

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.) (2023), *Länderindex Familienunternehmen*, 9. Auflage, erstellt vom ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, München.

Ulrich Kater

Undankbare Standortreformen

Trotz annähernd erreichter Vollbeschäftigung ist die Wirtschaftszuversicht in Deutschland mehr als angeknackst. Google Trends zeigt seit Mitte 2022 ein verstärktes Interesse am Thema »Deindustrialisierung« an, ausgelöst durch die Abschaltungen oder Verlagerungen von energieintensiver Produktion im deutschen Verarbeitenden Gewerbe infolge der Energiekrise durch den russischen Krieg in der Ukraine. Einen zweiten öffentlichkeitswirksamen Anschlag bekam die Debatte im Sommer 2023, als die neuesten Prognosen des Internationalen Währungsfonds der deutschen Volkswirtschaft einen sicheren letzten Platz in der Wachstumstabelle unter den großen Industrieländern zusprachen. Hier ging es nicht mehr nur um die Industrie, sondern um die Gesamtperspektive für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Diese Minderleistung setzt sich im Jahr 2024 fort, das Wachstum für die deutsche Volkswirtschaft liegt wohl das zweite Mal nahe der Nulllinie.

Konjunkturelle und strukturelle Themen werden bei diesen Debatten in einen Topf geworden. Ein Teil der Schlusslicht-Performance der deutschen Wirtschaft ist konjunkturell zu erklären und historisch durchaus nicht einzigartig. In der bundesdeutschen Wirtschaftsgeschichte sind lange Stagnations- oder sogar Schrumpfungsphasen im Umfeld größerer globaler Verwerfungen bereits vorgekommen: nach der Ölkrise Mitte der 1970er Jahre, in der weltweiten Rezession Anfang der 1980er Jahre, nach der New Economy-Krise 2002/03 und nach der kombinierten Finanz- und Eurokrise 2012/13. Nun also der Doppelschlag durch Corona- und Energiekrise mit ihren Nachbrennern des Inflationsausbruchs und des darauf

folgenden Zinsschocks. Glücklicherweise ist die Weltwirtschaft wieder im Normalisierungsmodus. Auch die deutsche Konjunktur wird sich wieder erholen, wenn die inflationsbedingt erodierten Einkommen in diesem und im kommenden Jahr in realer Rechnung wiederhergestellt werden und wenn sich das Investitionsgeschehen auch bei fortdauerndem erhöhten Zinsniveau wieder normalisiert. Dann könnte die deutsche Wachstumsrate auch wieder einmal über der Marke von 1% liegen. Ob damit dann aber das Wirtschaftsvertrauen in den Standort Deutschland wieder zurückkehrt, darf bezweifelt werden. Denn weder ist zu erwarten, dass die Industrieproduktion den Rückgang von etwa 15% seit 2018 schnell wieder aufholen wird, noch dass die Wachstumsraten in den kommenden Jahren im Durchschnitt dauerhaft über 1% zu liegen kommen.

STANDORTHÜRDE ENERGIE

Für Wiederherstellung des Status quo ante der Industrieproduktion sind als erstes die Energiepreise zu hoch. Zwar sind diese an den Primärmärkten wieder zurückgegangen, für die Nutzer verteuern jedoch die auf die Energienutzung umgelegten Transformationskosten sowie der Verzicht auf die Atomenergie den Energieverbrauch gegenüber anderen Standorten weiterhin. Die privaten Haushalte



Dr. Ulrich Kater

ist Chefvolkswirt der DekaBank.

erfahren dies unmittelbar durch ihre Energieversorger, bei den Industriebetrieben ist die Preislage sehr differenziert durch ein komplexes Netz von Förderungen und Subventionen. Die Höhe der Preise, und vor allem eine Nicht-Planbarkeit dieses wichtigen Inputfaktors aufgrund der häufigen politischen Kehrtschwenke in der Energiepolitik sind die Bausteine für die Standorthürde Energie. Dieses Hindernis hat bereits eine Reihe von Produktionsprozessen abwandern lassen, Rückkehr unwahrscheinlich. Welche Ketteneffekte bei Produktionsclustern sich hieraus ergeben, kann man derzeit noch nicht abschätzen. Das zweite Loch, in dem viel Industrieproduktion verschwinden wird, ist das verordnete Aus des Verbrennermotors, das allerdings 2026 noch einmal auf dem Prüfstand steht. Selbst wenn sich deutsche Autobauer in der neuen Welt des E-Fahrens behaupten können, wird die Wertschöpfung in diesem Sektor deutlich zurückgehen.

Der Eindruck eines schleichenden Strukturwandels wird anekdotisch durch die aktuellen Signale bestätigt, die die deutsche Konjunktur derzeit ausendet. So sank im März die Produktion im produzierenden Gewerbe weiter, die Energieerzeugung fiel gar auf das niedrigste Niveau der gesamtdeutschen Geschichte. Die Auftragsbestände in der Industrie sinken im Trend seit dem Frühjahr 2021, und dies setzt sich auch im Frühjahr 2024 fort. Das Bild einer sich dennoch leicht erholenden Gesamtkonjunktur dominieren die Dienstleistungssektoren. Immer noch gibt es eine hohe Dynamik bei den konsumnahen Dienstleistungen, wenngleich hier die Aufholjagd nach der Beendigung der Corona-Lockdowns eine Rolle gespielt hat. Auch im Außenhandel entwickeln sich gegenwärtig die Dienstleistungsaktivitäten besser als die Güterexporte. Letztere konnten seit 2018 nicht mehr ausgedehnt werden. Vielfach wird argumentiert, dass energieintensive Produktionen mangels Ausstattung eben nicht zum komparativen Vorteilsportfolio der deutschen Volkswirtschaft gehören und man auf die Ausweitung anderer Arten von Industrieproduktion setzen sollte. Letzteres gelingt allerdings nur teilweise. Zusätzlich immunisiert man sich damit weitgehend dagegen, über andere Wege zu einer kostengünstigeren Energieversorgung nachzudenken.

EROSION DES GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN WACHSTUMS?

Das zweite strukturelle Problem für die deutsche Volkswirtschaft ist neben den Veränderungen im Industriesektor eine befürchtete langfristige Erosion des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Diese ist zwar in den Zahlen noch nicht zu belegen. Die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland in der Dekade vor der Coronakrise betrug knapp 1 ½%. In welcher Größenordnung das Wachstum in der Nachkrisenzeit wieder zurückkehren wird, ist erst absehbar, wenn sich die Konjunktur von den Schocks der vergangenen Jahre

erholt hat. Es herrscht aber weitgehend Einigkeit darüber, dass in den kommenden Jahren mit der demografischen Entwicklung enorme Erschwernisse für die Wirtschaftsdynamik auftreten. Die Anzahl der gesamten in Deutschland geleisteten Arbeitsstunden war bis 2019 noch angestiegen, hat allerdings nach der Coronakrise dieses Niveau nicht wieder erreicht. Ab Mitte der 2020er Jahre beginnen am Arbeitsmarkt die negativen demografischen Effekte zu wirken, wenn sich etwa die geburtenstarken Jahrgänge vom Arbeitsmarkt verabschieden, nachdem in den vergangenen Jahren noch abmildernde Effekte am Werk gewesen waren, wie etwa das Hinauszögern des Bevölkerungspops in Deutschland durch Einwanderungswellen. Es ist allerdings ökonomisch unrealistisch und politisch nicht vorstellbar, den kommenden Wegfall an Arbeitsangebot durch Einwanderung zu kompensieren; dies erst recht nicht, wenn die Tendenz der vergangenen Jahre zu einer Abnahme der Arbeitszeit pro Kopf beibehalten wird. Die Szenarien, die der Sachverständigenrat im vergangenen Jahr errechnet hat, zeigen die eigentliche Dramatik der Standortdebatte. Danach resultiert aus dem fehlenden Arbeitskräfteangebot ein Schrumpfungspotenzial der Wirtschaftsleistung von fast 1% im Jahr, das durch andere Wachstumsfaktoren wie dem technischen Fortschritt und einem erhöhten Kapitaleinsatz nur noch knapp ausgeglichen werden kann. Das Potenzialwachstum in Deutschland, das bis vor Kurzem noch im Bereich von knapp 1% verortet wurde, liegt demnach inzwischen bei knapp ½%.

Inwieweit Wirtschaftswachstum als gesellschaftliches und politisches Ziel überhaupt noch verankert ist wie bisher, sei dahingestellt. Sicher ist jedoch: Wenn der Wohlstand auch nur gehalten werden soll und wenn die Systeme sozialer Sicherung weiter funktionieren sollen, dann muss eine Steigerung des Potenzialwachstums gegenüber diesen Szenarien ein vordringliches Ziel der Wirtschaftspolitik sein. Bei schrumpfendem Volumen des Einsatzfaktors Arbeit liegt der einzige Weg hin zu diesem Ziel in einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Während dies im Verarbeitenden Gewerbe in den vergangenen Jahrzehnten mit beeindruckenden – allerdings abnehmenden – Ergebnissen stattgefunden hat, wendet sich der Blick jetzt auf die Dienstleistungssektoren. Die Rationalisierung wandert aus den Fabriken in die Büros. Mit den Softwareentwicklungen der Künstlichen Intelligenz steht hierfür eine neue vielversprechende Basistechnologie zur Verfügung. Damit stellen sich für Wirtschaft und Gesellschaft in den kommenden Jahrzehnten weiterhin hohe Anforderungen an den Strukturwandel. Weiterhin werden rasant Qualifikationen entwertet, während neue entstehen, werden Ressourcen dorthin umgelenkt werden müssen, wo die Automatisierung nicht möglich oder nicht erwünscht ist.

Die Wirtschaftspolitik sollte diese Entwicklungen begleiten, indem sie ein günstiges Umfeld für

den Strukturwandel bereitstellt. Dazu gehören etwa attraktive Bedingungen für Firmengründungen oder Erweiterungsinvestitionen. Genau diese sind allem Anschein nach nicht ausreichend präsent. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Schwäche des Standorts einer Volkswirtschaft nicht exakt quantifizierbar ist, zu vielfältig und schwierig messbar sind die Parameter. Vielfach werden internationale Standortrankings herangezogen, in denen der Standort Deutschland zwar insgesamt immer noch im oberen Drittel mitspielt, jedoch in den letzten Jahren nach unten durchgereicht wird. Auch einige Zahlen, wie ein geringes Investitionsvolumen, sowohl im Inland als auch aus dem Ausland sprechen eine deutliche Sprache. Und schließlich haben so diffuse Faktoren wie das Standortimage Einfluss auf Investitionsentscheidungen, denn nicht nur in der Wirtschaftspolitik, sondern auch bei Management-Entscheidungen sind die Ludwig Erhard'schen 50%-Psychologie wohl nicht fehl am Platz.

Für Viele drängt sich an dieser Stelle sofort die Frage auf, ob den Staat nicht mit eigenen Investitionen den Großteil dieser Schwäche wettmachen kann – und dabei auch nicht auf Finanzierungsschranken achten sollte. Viele der anstehenden Aufgaben fallen in den Bereich Infrastruktur – hierfür muss der Staat viel Geld aufwenden, das durchaus auch generationenübergreifend finanziert werden kann. Aber Geld ist nicht alles. Auch staatliche Investitionen können in den Fängen angebotsseitiger Standortprobleme hängen bleiben. Lange Planungswege, ineffiziente Verwaltungen oder fehlende Ressourcen bei der Ausführung lassen sich auch nicht mit größeren Etats aus der Welt schaffen. Es erscheinen die Hürden auf der Angebotsseite mindestens ebenso groß zu sein wie bei der Finanzierung.

STANDORTDEBATTE ZERSPLITTERT AN VIELZAHL DER PROBLEME

Die herangezogenen Symptome und Ursachen für diese angebotsseitigen Standortchwächen ziehen sich durch viele Bereiche. Sie reichen vom Bildungsniveau, über überbordende Regulierungen und Bürokratie bis hin zu wahrgenommenen Defiziten bei Qualität und Verfügbarkeit von Dienstleistungen. Fachkräfte, Energiekosten, Infrastruktur, Verwaltungseffizienz, steuerliche Anreize, Finanzierungsfazilitäten: Die Mängelliste ist lang. In dieser allumfassenden, etwas diffusen Symptomatik liegt allerdings auch ein Problem: Während beim letzten Reformstau in den 1990er Jahren in Deutschland mit den monatlich gemeldeten zweistelligen Arbeitslosenquoten ein eindeutiges Problemprofil bestand, zersplittert die gegenwärtige Standortdebatte an den vielen Problemkanten, aus denen die gegenwärtige Wachstumsschwäche besteht. Irgendwie muss alles verbessert werden, von der Bildung über die Bürokratie bis zur Infrastruktur, aber der Schwarm der Probleme schützt das einzelne vor der Lösung.

Gemäß dieser breiten Definition hat die Bundesregierung, insbesondere in Gestalt der Ministerien für Wirtschaft und Umwelt sowie für Finanzen, die Problematik durch eine ganze Palette an Maßnahmen aufgegriffen. Diese gliedert sich auf in steuerliche Maßnahmen und Subventionen für Investition im Rahmen des Wachstumschancengesetzes oder der Forschungsförderung, in Deregulierungsinitiativen, von Bürokratieentlastungs- bis hin zu Planungsbeschleunigungsgesetzen sowie in verbesserten Einwanderungsregelungen für Fachkräfte. Darüber hinaus sollen hohe Infrastrukturetats die Standortbedingungen in den Bereichen Energie und Digitalisierung verbessern, insbesondere wieder wettbewerbsfähige Energiepreise ermöglichen. Sogar die Neuentstehung von neuen Unternehmen soll durch eine verbesserte Kapitalmarktfinanzierung gefördert werden.

RICHTIGE RICHTUNG, ABER NICHT AUSREICHEND

Bei all diesen Bemühungen wird kaum ein Beobachter kritisieren, dass sie nicht in die richtige Richtung gingen. Allein: Sind sie ausreichend, um das Ruder am Standort Deutschland herumzuwerfen? Wohl kaum: Das Wachstumschancengesetz zielt in die richtige Richtung, ist jedoch mit einem Volumen von 3,2 Mrd. Euro Entlastungen angesichts eines jährlichen Investitionsvolumens der deutschen Wirtschaft von gut 900 Mrd. Euro zu gering dimensioniert, um messbare Effekte zu haben. Die Energiewende kommt selbst mit Planungsbeschleunigung und zusätzlichen Infrastrukturmitteln zu langsam voran, um heutige Produktionsansiedelungen zu befördern. Das Bürokratieentlastungsgesetz wird wohl wieder schnell von zusätzlichen bürokratischen Maßnahmen, wie dem neuen Lieferkettengesetz aufgeessen werden, wie seine drei Vorgänger auch. Bislang haben alle Effizienzziele der Verwaltung vor allem dadurch von sich reden gemacht, dass sie nicht eingehalten werden konnten. Das Fachkräfte-Einwanderungsgesetz ist nach seiner Änderung zwar noch in der Implementierungsphase, aber bislang bestätigt sich der Eindruck, dass Deutschland als Zielland für Fachkräfte nur bedingt attraktiv ist.

REFORMAGENDA SOLLTE AUF LEISTUNGSFÄHIGKEIT ZIELEN

Das alles sind keine Gründe, die bisherigen Bemühungen um eine Verbesserung von Standort und Wachstumspotenzial Maßnahmen nicht zu begrüßen. Angesichts der dicken Rostschicht am Standort Deutschland sollte allerdings klar sein, dass einfaches Überpinseln der Bordwand dem deutschen Wirtschaftstanker keinen neuen Glanz verleihen wird. Was also tun? Es könnte damit beginnen, dass die Politik Leistungsverbesserungen am Standort Deutschland wieder expliziter und höher priorisiert in ihre Handlungsprogramme aufnimmt. Dazu gehört auch

wieder ein expliziteres Bekenntnis zum Wachstumsziel, ohne dass deswegen die zusätzliche Bedingung der Nachhaltigkeit aufgegeben werden muss. Es ist richtig, dass die vergangenen beiden Dekaden durch eine Häufung von Großkrisen in der Weltwirtschaft gekennzeichnet waren, die auch Kapazitäten der Politik gebunden haben. Darunter hat die Aufmerksamkeit für den wirtschaftlichen Unterbau von Gesellschaft und Politik gelitten. Daher wäre es an der Zeit, mit einer abgestimmten, auf mehr Leistungsfähigkeit zielenden Agenda an die zahlreichen Reformaufgaben heranzugehen. Zentrale Bausteine könnten eine Reaktivierung der Atomenergie, mehr steuerliche Anreize für ein höheres Arbeitsangebot, die Stabilisierung der Rentenversicherung, die Verwendung von mehr marktwirtschaftlichen Elementen bei der Klimawende, die Umstellung von Projektsubventionen auf steuerliche

Anreize sowie ein Moratorium bei neuen Regulierungen bilden. Eine ähnliche Debatte wie gegenwärtig wurde in Deutschland auch in den 1990er Jahren geführt. Auch damals gab es viele Zweifel an der Reformfähigkeit in zentralen Problembereichen. Und wie damals bleibt es dabei, dass Wirtschaftsreformen aus politikökonomischer Perspektive ein undankbares Geschäft sind, denn häufig kommen die Reformer nicht mehr in den Genuss ihrer Erfolge, weil sie wegen der anfänglichen Mühen vorher abgewählt werden. Deutschland hat damals die notwendigen Reformen schließlich geschafft, nachdem der Leidensdruck zu stark angewachsen war. Dies wird wahrscheinlich auch bei den gegenwärtigen Standortproblemen der Fall sein. Fragt sich nur, wie lange der Leidensdruck noch ansteigen muss.