

EMPFEHLUNGEN

FÜR DIE EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK
ZU DEN KOALITIONSVERHANDLUNGEN 2025

INHALT

	Editorial	Seite 5
1	EU-Innovationspolitik: Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit europäischer Unternehmen stärken	Seite 6
2	EU-Digitalpolitik: Rückstände in der digitalen Transformation aufholen	Seite 10
3	EU-Klimapolitik: Europäische CO ₂ -Märkte effizient und wachstumsfördernd gestalten	Seite 13
4	EU-Energiepolitik: Europäische Infrastruktur zukunftsgerichtet aus- und umbauen	Seite 17
5	EU-Souveränität: Resilienz und Versorgungssicherheit stärken	Seite 20
6	EU-Migrationspolitik: Arbeitsmarktintegration beschleunigen	Seite 23
7	EU-Sustainable-Finance-Politik: Privates Kapital für die grüne Transformation mobilisieren	Seite 26
8	EU-Fiskalpolitik: Finanzen für europäische öffentliche Güter bereitstellen	Seite 30
	Impressum	Seite 34



EDITORIAL

Deutschland steht vor wichtigen Aufgaben. Die neue Bundesregierung wird sich darum kümmern müssen, bessere Voraussetzungen für produktivitätssteigernde Investitionen zu schaffen, die grüne und digitale Transformation wachstumsfördernd zu gestalten und die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken. Diese Aufgaben sind in wesentlichen Teilen europäisch zu adressieren.

Aus diesem Anlass hat das ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim basierend auf seiner Expertise konkrete Handlungsempfehlungen für die Europäische Wirtschaftspolitik formuliert, die sich an Europa ausrichtet und Europa mit gestaltet. Dabei orientieren wir uns an der Struktur des Draghi Berichts, um auf die zentralen wirtschaftspolitischen Herausforderungen systematisch einzugehen.

Es sind Anstöße zu jenen Kerndebatten der Wirtschaftspolitik, die uns als Gesellschaft beschäftigen und für die kreative Lösungsansätze gefragt sind. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des ZEW haben sich intensiv mit diesen Themen beschäftigt, Artikel und Studien dazu publiziert, die Ergebnisse auf Konferenzen vorgetragen und dort ihre Argumente ausgetauscht und in Kommissionen mitgewirkt. Die hier aufgeführte Kurzfassung dieser Empfehlungen kann der Tiefe der jeweiligen Diskussion nicht gerecht werden, bietet aber einen Einstieg und kann Anlass zu weiteren Gesprächen sein. Wir stehen dafür gerne bereit.



ZEW-Präsident Prof. Achim Wambach

1

EU-INNOVATIONSPOLITIK: WETTBEWERBS- UND INNOVATIONSFÄHIGKEIT EUROPÄISCHER UNTERNEHMEN STÄRKEN

ANALYSE: INVESTITIONEN IN FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG UND DIE BEDEUTUNG JUNGER UNTERNEHMEN

Innovationen sind ein unbestrittener Wachstumstreiber und technologischer Fortschritt eine Grundvoraussetzung für die Sicherung des Wohlstands angesichts wachsender ökologischer und demographischer Herausforderungen. In jüngster Zeit wird jedoch verstärkt auf eine wachsende Innovationslücke zwischen den USA und China auf der einen und Europa auf der anderen Seite hingewiesen. Dies zeigt sich etwa im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) und davon abgeleiteten Technologien wie autonome Systeme. Hinzu kommt, dass die Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) in Europa weniger stark steigen als in den USA, China oder auch Südkorea (siehe Abbildung).

Investitionen in FuE als Voraussetzung für künftige Wettbewerbsfähigkeit
 Angesicht der großen gesellschaftlichen Herausforderungen bedarf es insbesondere einer Zunahme an Produktivitätssteigernden und nachhaltigen Innovationen. In Deutschland haben Bund und Länder im Zeitraum 2005–2021 die finanziellen Mittel für FuE deutlich ausgeweitet. Der Anteil der staatlichen FuE-Finanzierung am BIP konnte von 0,69 Prozent auf 0,94 Prozent merklich gesteigert werden. Es zeichnet sich allerdings ab, dass sich dieser Trend nicht fortsetzt.

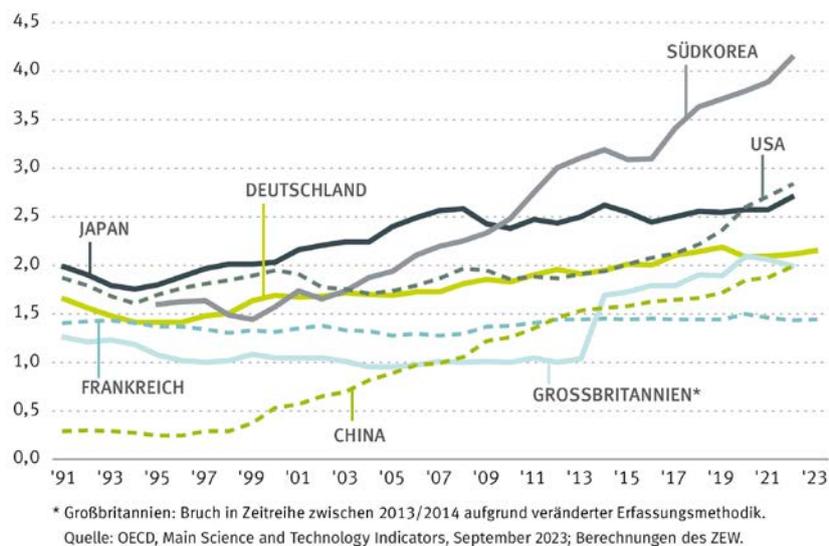
Die Stagnation in den staatlichen Forschungsausgaben in Deutschland wird bisher nicht durch gemeinsame europäische Finanzierungsprogramme kompensiert. So ist nicht nur das Finanzierungsvolumen auf EU-Ebene verhältnismäßig gering, sondern es kommt auch zur einer Fragmentierung von Programmen. Gerade für die Entwicklung strategisch wichtiger Technologien ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten nötig, die eine bessere Skalierung von Forschungs- und Entwicklungsinitiativen ermöglichen könnte. Positive Beispiele sind das CERN und das European High-Performance Computing Joint Undertaking (EuroHPC).

Bedeutung von Unternehmensgründungen für fundamentale Innovationen

Derzeit ist ein rasanter technologischer Fortschritt im Bereich der (generativen) KI zu beobachten, deren Potenzial noch lange nicht ausgeschöpft ist. Junge Unternehmen spielen dabei eine zentrale Rolle. Allerdings stoßen gerade sie auf Hürden, die meist auf mangelnde finanzielle Ressourcen zurückzuführen sind. Regulatorische Unsicherheit ist dabei ein zusätzlicher Faktor. In Kombination mit fragmentierten europäischen

Absatz- und Arbeitsmärkten führt dies dazu, dass nur wenige wachstumsstarke Unternehmen entstehen. Aufgrund des Risikoprofils von Investitionen in junge Unternehmen im Bereich innovativer Technologien ist Venture Capital (VC) für die Finanzierung besonders geeignet. Mehr VC für mehr Unternehmensgründungen bedeutet, dass mehr Unternehmen die Chance haben, schnell zu wachsen. Allerdings ist VC in der EU deutlich knapper als etwa in den USA. Der Anteil der EU am gesamten Wagniskapitalaufkommen beträgt nur 5 Prozent gegenüber 52 Prozent in den USA und 40 Prozent in China.

ABBILDUNG: F&E-AUSGABEN DER WIRTSCHAFT IN PROZENT DES BIP



EMPFEHLUNGEN: NEUE DYNAMIK BEI FORSCHUNG, INNOVATION UND UNTERNEHMENSGRÜNDUNGEN SCHAFFEN

Wissenschaft und Anwendung fördern

Im Bereich der Unternehmen haben die letzten Bundesregierungen durch die Einführung der Forschungszulage und ihrer Ausweitung im Wachstumschancengesetz bereits wichtige Grundlagen für eine stabile und planbare FuE-Finanzierung gelegt. Im Bereich der Wissenschaft sind die derzeitigen Instrumente der institutionellen Förderung und der Pro-



jektförderung aber nur begrenzt in der Lage, die gestiegenen Kosten zu kompensieren. Dies ist fatal, da fast alle Zukunftstechnologien wissenschaftsgetrieben sind. Um effektiv zu wirken, sollte Forschungs- und Wissenschaftsförderung insbesondere bei risikoreichen Vorhaben und mit einem Fokus auf Spitzenforschung ansetzen, um damit Stärken auszubauen.

Die Forschungszulage hat sich als Instrument der FuE-Finanzierung im Unternehmenssektor bewährt. Bereits jetzt ist ein deutlicher Anstieg der Unternehmen mit kontinuierlicher FuE-Tätigkeit zu verzeichnen. Der mit dem Wachstumschancengesetz eingeschlagene Weg, mittelgroße Unternehmen besser zu adressieren, sollte fortgesetzt werden, indem die Obergrenze für die förderfähigen FuE-Aufwendungen weiter erhöht wird.

FuE-Ausgaben als staatliche Zukunftsinvestitionen anerkennen

Eine flächendeckende Budgetsteigerung in den relevanten EU-Programmen ist nicht zu erwarten. Auf europäischer Ebene ist daher eine stärkere Fokussierung auf Projekte von besonderer gemeinsamer strategischer Bedeutung (Important Projects of Common European Interest, IPCEIs) wichtig. Um die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel für die staatliche FuE-Finanzierung auf nationaler Ebene zu verbessern, sollten die FuE-Ausgaben von Bund und Ländern als das anerkannt werden, was sie volkswirtschaftlich sind, nämlich Investitionen. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Ermittlung des Bruttoinlandsprodukts ist dies bereits der Fall. Die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern sollten dem folgen.

Finanzierung von Startups verbessern

Die Attraktivität von VC in Europa könnte sowohl aus Investoren- als auch aus Unternehmenssicht durch verbesserte Ausstiegs- und flexiblere Beteiligungsmodelle erhöht werden. Börsennotierungen sind in der EU aufgrund regulatorischer Vorgaben so komplex und aufwendig, dass es nur selten zu Börsengängen junger Wachstumsunternehmen kommt. Die Möglichkeit, europaweit Aktien mit unterschiedlichen Stimmrechten zu emittieren, würde die Attraktivität von Beteiligungskapital aus Sicht von Gründern erhöhen, da sie sich so mehr Stimmrechte sichern können. In Deutschland ist das Zukunftsfinanzierungsgesetz (ZuFinG) ein wichtiger Reformschritt, der weitergeführt und auch EU-weit umgesetzt werden sollte. Zur Schaffung besserer Finanzierungsmöglichkeiten von Scaleups wurde mit der Lockerung der Anforderungen im Rahmen von Solvency II

im Januar 2025 bereits ein wichtiger Weg eingeschlagen. Die geänderte Richtlinie führt somit stärker Anreize für Versicherer ein, in langfristige Aktienbeteiligungen an europäischen Unternehmen zu investieren. Qualifizierende Investitionen sollen nun eine 22%ige Reduzierung der Kapitalanforderungen erhalten. Diese Anpassung zielt darauf ab, Kapital im EU-Versicherungssektor freizusetzen und eine erhöhte Beteiligung an Kapitalmärkten für Infrastrukturprojekte und nachhaltige Technologien zu ermöglichen. Auch das Mandat der European Investment Bank (EIB) sollte erweitert werden, sodass Beteiligungskapital-Investitionen möglich sind.

Im Hinblick auf den nötigen Abbau von Expansionsgrenzen junger Unternehmen durch Marktfragmentierung ist die Einführung einer EU-weiten besonderen Rechtsform für innovative Start-ups sinnvoll. Die Innovative European Company (IEC) könnte innovativen Unternehmen nicht nur die Gründung erleichtern, sondern auch einen Sonderstatus bei bestimmten Regelungen (etwa bei Finanzierung, Insolvenzregelungen, Besteuerung, Standortflexibilität) einräumen. Darüber hinaus sollte für solche jungen, innovativen Unternehmen im Rahmen des Unitary Patent die Kosten für Patentanmeldungen gesenkt werden. Der im Januar 2025 vorgestellte Competitiveness Compass for the EU greift die angesprochenen Herausforderungen auf und schlägt auf europäischer Ebene einen European Innovation Act vor, der die Bedingungen für innovative Unternehmen durch den Zugang zur Forschungs- und Technologieinfrastruktur, FuE-Förderung und regulatorische Sandkästen verbessern soll. Ein 28. Rechtsrahmen soll zudem Möglichkeiten schaffen, Wettbewerbsnachteile durch Fragmentierung abzubauen.

Prof. Dr. Hanna Hottenrott

Leiterin des ZEW-Forschungsbereichs „Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik“

hanna.hottenrott@zew.de · Tel.: +49 621 1235-182



2

EU-DIGITALPOLITIK: RÜCKSTÄNDE IN DER DIGITALEN TRANSFORMATION AUFHOLEN

ANALYSE: EU LÄSST POTENZIALE DER DIGITALISIERUNG UNGENUTZT

Digitale Technologien gelten als Schlüsseltechnologien, die auch für die Weiterentwicklung anderer Technologiebereiche sowie für zahlreiche Branchen eine wichtige Rolle spielen. Deutschland und die EU weisen deutliche Schwächen bei Entwicklung und Einsatz digitaler Technologien auf. Dies zeigt sich auch bei der Künstlichen Intelligenz (KI), die sich aktuell sehr dynamisch entwickelt. Innovations- und Produktivitätspotenziale durch Digitalisierung bleiben daher ungenutzt, was als ein wesentlicher Grund für die Innovationslücke und Wachstumsschwäche gilt, die Europa und insbesondere Deutschland im Vergleich zu den USA aufweisen. Dabei fühlen sich über 80 Prozent der Unternehmen in Deutschland von außereuropäischen Anbietern digitaler Technologien und Anwendungen abhängig. Als Gründe werden vor allem fehlende europäische Alternativen sowie die technologische Überlegenheit außereuropäischer Anbieter genannt (siehe Grafik). Der Zugang zu digitalen Technologien ohne einseitige Abhängigkeiten und die Kompetenzen, diese Technologien weiterzuentwickeln und anzuwenden, sind Voraussetzungen eines digital souveränen Europas. Diese gewinnt nicht zuletzt vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer Spannungen an Bedeutung.

Der regulatorische Rahmen für die Digitalisierung wird maßgeblich in Brüssel gesetzt, wie die Beispiele Digital Markets Act (DMA), Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) oder aktuell die KI-Verordnung zeigen. Abgesehen von der Vielzahl an Regularien werden bei deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten häufig unterschiedliche Freiheitsgrade genutzt, die einer einheitlichen Anwendung entgegenstehen. Dies kann die Entwicklung und den Einsatz digitaler Technologien und damit Innovationen hemmen. Zudem werden dadurch die Vorteile, die ein digitaler Binnenmarkt bieten sollte, eingeschränkt.

GRÜNDE FÜR BESTEHENDE ABHÄNGIGKEIT EINES UNTERNEHMENS VON NICHT-EUROPÄISCHEN ANBIETERN/PARTNERN



Lesehilfe: 35 Prozent der Unternehmen in der Informationswirtschaft sehen Kostenvorteile als Grund an für bestehende Abhängigkeiten von nicht-europäischen Anbietern / Partnern in Bezug auf digitale Technologien und Anwendungen.

Quelle: ZEW-Konjunkturumfrage Informationswirtschaft, 2. Quartal 2024.



EMPFEHLUNGEN: INVESTIEREN UND INNOVATIONSFREUNDLICH REGULIEREN

In digitale Infrastruktur investieren und digitale Souveränität stärken
 Rechenkapazitäten sind die Grundlage für die Entwicklung und Anwendung digitaler Technologien und insbesondere für Anwendungen der KI. Zwar ist der Vorsprung der US-amerikanischen Digitalkonzerne kaum aufzuholen und Europa wird auch in Zukunft auf deren Ressourcen angewiesen sein. Jedoch sollte Europa auch in die eigenen Kapazitäten investieren. Dies stärkt die digitale Souveränität und geht mit dem Aufbau und Vorhalten von notwendigen Kompetenzen einher. Für Forschung und Entwicklung im Bereich KI und Quantencomputing ist dies eine wichtige Voraussetzung. Im Rahmen von Public Private Partnerships sollten öffentliche Investitionen in Recheninfrastrukturen, wie sie etwa im Rahmen des European High-Performance Computing Joint Undertaking erfolgen, durch private Investitionen ergänzt werden.

Regulatorischen Rahmen innovationsfreundlich ausgestalten

Derzeit steht die Implementierung der KI-Verordnung in den EU-Mitgliedstaaten im Fokus. Hier gilt es, eine ausgewogene Balance zwischen Rechtssicherheit einerseits und der Schaffung und Ausschöpfung von Innovationspotenzialen andererseits zu finden. Zudem sollte die Umsetzung kohärent mit anderen Regularien wie der DSGVO verbunden werden. Praxistaugliche Leitfäden können kleine und mittlere Unternehmen (KMU) dabei unterstützen, KI-Lösungen rechtskonform zu entwickeln und anzuwenden. Die Bundesnetzagentur, die als koordinierende Institution für die Umsetzung der KI-Verordnung in Deutschland vorgesehen ist, sollte stets die Anschlussfähigkeit an die EU-Ebene im Blick behalten.

Reallabore spielen eine wichtige Rolle, um den Einsatz innovativer Lösungen zu testen, auch unter temporärer Aussetzung rechtlicher Regeln. Dadurch können sowohl die KI-Lösungen selbst verbessert als auch die Regeln der KI-Verordnung im Laufe der Zeit durch „regulatorisches Lernen“ auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse angepasst werden. Die Möglichkeit zur Anpassung sollte ein zentrales Element bei der Umsetzung der KI-Verordnung sein, um der dynamischen technologischen Entwicklung der (generativen) KI gerecht werden zu können.

Zugang zu Daten und Möglichkeiten der Nutzung verbessern

Die Anwendung digitaler Technologien und insbesondere von KI-Modellen erfordert den Zugang zu Daten. Eine Vereinfachung und Harmonisierung der Regulierung beim Umgang mit Daten kann insbesondere für KMU hilfreich sein. Sogenannte „Data Brokers“, wie sie im Data Governance Act vorgesehen sind, sollten Unternehmen dabei unterstützen, die Vereinbarkeit mit europäischen Regularien zu prüfen und herzustellen. Allerdings sollten entsprechende Prozesse unbürokratisch und schnell erfolgen.

Initiativen wie der European Health Data Space können durch das Zusammenführen von Daten, in diesem Fall Gesundheitsdaten, zur Entwicklung besserer Diagnosen und Therapien beitragen. Allerdings weisen die EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Branchenstrukturen und komparative Vorteile auf. So hat beispielsweise die deutsche Wirtschaft Stärken und damit auch vielversprechende Daten im Bereich Industrie 4.0. Daher sollten die Akteure in den Mitgliedstaaten auch eigene Prioritäten setzen und entsprechend spezialisierte KI-Modelle entwickeln. Europa als Ganzes gewinnt, wenn diese spezialisierten Lösungen in der Breite des europäischen digitalen Binnenmarkts genutzt werden können.

Prof. Dr. Irene Bertschek

Leiterin des ZEW-Forschungsbereichs „Digitale Ökonomie“
irene.bertschek@zew.de · Tel.: +49 621 1235-178

3

EU-KLIMAPOLITIK: EUROPÄISCHE CO₂-MÄRKTE EFFIZIENT UND WACHSTUMSFÖRDERND GESTALTEN

ANALYSE: EUROPÄISCHE CO₂-MÄRKTE – FIT FÜR DIE KLIMANEUTRALITÄT?

Wie zahlreiche wissenschaftliche Studien zeigen, verursacht der Klimawandel wirtschaftliche Schäden, die die Kosten seiner Bekämpfung bei weitem übersteigen. Dies gilt insbesondere für eine marktbasierende Klimapolitik, die durch geeignete wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen die Marktkräfte nutzt, um Treibhausgasemissionen kostengünstig zu reduzieren und nachhaltige Lösungen zu fördern. Die CO₂-Bepreisung hat sich daher zu Recht als das zentrale Instrument der deutschen und europäischen Klimapolitik etabliert und bewährt. Die Wirtschaft kann wachsen, während die Emissionen sinken: Seit Einführung des Europäischen Emissionshandels (EU ETS) im Jahr 2005 sind die Treibhausgasemissionen in Deutschland um 32 Prozent und in der EU um 31 Prozent gesunken. Gleichzeitig ist das reale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 24 Prozent und in der EU um 21 Prozent gestiegen.

Klimaneutralität in Europa im Visier

Das auf deutscher und europäischer Ebene vereinbarte Ziel der Klimaneutralität erfordert eine kontinuierliche und weitreichende Dekarbonisierung. Ab 2027 wird ein ergänzender Emissionshandel (EU-ETS2) eingeführt, der bisher national regulierte Emissionen aus Treib- und Brennstoffen umfasst. Damit werden zukünftig rund 86 Prozent aller Treibhausgasemissionen in der EU einer CO₂-Bepreisung unterliegen. Umso wichtiger ist es, dieses zentrale Instrument der Klimapolitik für die bevorstehenden Herausforderungen richtig auszugestalten und weiterzuentwickeln. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Klimaschutz noch stärker europäisch zu denken. Nationale klimapolitische Maßnahmen, die auf Treibhausgasemissionen abzielen, die bereits durch den EU ETS oder den EU ETS2 abgedeckt sind, führen unter Umständen lediglich zu einer Verlagerung der Emissionen zwischen den EU-Mitgliedstaaten mit höheren Kosten, aber ohne Effekt auf die Gesamtemissionen der EU. Eine Dekarbonisierung durch EU-weite Emissionshandelssysteme bietet dagegen die Chance, die Kräfte eines „EU-Binnenmarktes für CO₂“ konsequent zur Steuerung zu nutzen und damit unnötige volkswirtschaftliche Kosten bei der Erreichung der Klimaziele zu vermeiden. Angesichts des enormen Transformationsdrucks und der Schwierigkeit staatlicher Akteure, effiziente Klimaschutzmaßnahmen am Reißbrett zu entwerfen, erscheint ein solcher marktbasierter Ansatz äußerst sinnvoll.



Fragmentierung, Doppelregulierung und fehlende Bepreisung

Die Tragfähigkeit und Effizienz eines marktbasiereten Ansatzes zur Dekarbonisierung hängt wesentlich davon ab, dass möglichst viele Emissionen einbezogen werden und wirtschaftliche Transaktionen zwischen möglichst vielen Akteuren möglich sind. Auch nach der Einführung des neuen, zweiten Emissionshandels werden die europäischen CO₂-Märkte stark fragmentiert sein. Erstens wird es zwei verschiedene CO₂-Preise aus den beiden Handelssystemen EU ETS und EU ETS2 geben. Derzeit gibt es keine Pläne, wie und wann diese Marktteilung überwunden werden soll. Zweitens besteht eine erhebliche Fragmentierung durch die impliziten nationalen CO₂-Märkte der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, die sich aus der EU-weiten Effort Sharing Regulation (ESR) ergeben. Für Emissionen, die nicht im EU ETS erfasst sind, wird das EU-weite CO₂-Ziel über die ESR auf die einzelnen EU-Länder aufgeteilt. Jeder EU-Mitgliedstaat erhält somit ein nationales CO₂-Budget für diese Emissionen. Gleichzeitig werden auch die Emissionen, die durch den EU ETS2 abgedeckt sind, zu 100 Prozent unter die ESR und somit in die nationalen CO₂-Budgets fallen. Diese Doppelregulierung untergräbt potenziell die Effektivität des neuen EU ETS2: Nicht die Marktkräfte im EU ETS2 bestimmen, wo Emissionen vermieden werden, sondern die politisch definierte Zuteilung der nationalen CO₂-Budgets. Drittens sind etwa 11 Prozent der Treibhausgasemissionen in der EU, nämlich die aus der Landwirtschaft, aktuell überhaupt nicht mit einem CO₂-Preis versehen. Um die Klimaziele der EU zu erreichen, hatte der Europäische Rechnungshof bereits im Jahr 2021 empfohlen, das Potenzial der Anwendung des Verursacherprinzips auf landwirtschaftliche Emissionen zu prüfen und Landwirte für den langfristigen Abbau von Kohlenstoff zu belohnen.

Mehr als ein europäischer CO₂-Preis

Jede Tonne CO₂ zählt gleich viel für die Erreichung des EU-Klimaziels, unabhängig davon, wo sie vermieden wird. Die Kosten für die Vermeidung einer Tonne CO₂ sind jedoch je nach Industrie, Sektor, EU-Land oder fossilem Brennstoffen sehr unterschiedlich. Ein konsequent umgesetzter marktbasierter Ansatz bedeutet deshalb, dass es in der EU zu einem gegebenen Zeitpunkt genau einen CO₂-Preis geben sollte. Die derzeitige und zukünftige europäische Architektur zur CO₂-Bepreisung sieht anders aus: Es wird einen CO₂-Preis für EU ETS und einen für EU ETS2 geben, einen impliziten CO₂-Preis für jeden der 27 EU-Mitgliedsstaaten aufgrund des nationalen CO₂-Budgets und einen CO₂-Preis von null für landwirt-

schaftliche Emissionen. Je größer die Unterschiede zwischen diesen expliziten und impliziten CO₂-Preisen sind, desto höher werden die volkswirtschaftlichen Kosten der Dekarbonisierung in der EU sein.



EMPFEHLUNGEN: EUROPÄISCHE CO₂-BEPREISUNG WEITERENTWICKELN UND DEUTSCHE KLIMAPOLITIK DARAN AUSRICHTEN

2040-Ziel als wichtigen Zwischenschritt zur Klimaneutralität unterstützen
 Deutschland sollte sich für die Stärkung und Weiterentwicklung des marktbasiereten Instruments der CO₂-Bepreisung auf europäischer Ebene einsetzen. Dazu gehört in den kommenden Monaten die Unterstützung des EU-Klimaziels einer Emissionsreduzierung um 90 Prozent bis 2040, welches aus klimawissenschaftlicher Sicht notwendig und möglich ist. Ein ambitioniertes Klimaziel trägt dazu dabei, verlässliche Marktsignale für die grüne Transformation zu setzen.

Übergang von nationalem Brennstoffhandel frühzeitig ausgestalten

Die neue Bundesregierung sollte die Novelle zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) zügig verabschieden und umsetzen. Dies ist essenziell, um den Übergang vom nationalen Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) zum EU ETS2 zu regeln. Um administrative Kosten und Unsicherheiten zu vermeiden, könnte die Festpreisphase im BEHG bis zum Start des EU ETS2 beibehalten werden.

Marktorientierung der europäischen CO₂-Bepreisung durch langfristige Reformen stärken

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, bestehende Hemmnisse in den europäischen Systemen zur CO₂-Bepreisung, die die Entfaltung der Marktkräfte einschränken, zu beseitigen. Dies ist entscheidend, um die wirtschaftlichen Kosten der Dekarbonisierung möglichst gering zu halten und damit zur gesellschaftlichen Akzeptanz und politischen Durchsetzbarkeit der Klimapolitik beizutragen. So sollte die Flexibilität für den zwischenstaatlichen Handel mit Emissionszertifikaten in der ESR erhöht und die effektive Doppelregulierung von Emissionen im EU ETS2 und ESR eliminiert werden. Die derzeitige ESR ist ohnehin nur bis 2030 geregelt. Hier könnte neben der aus Effizienzgründen dringend gebotenen Beseitigung der Überschneidung zwischen EU ETS2 und ESR, die Möglichkeit ergriffen werden, eine Regelung über die zukünftige Verteilung der Lasten zwi-



schen den EU-Mitgliedstaaten zu entwickeln, die weniger stark als bisher auf den historischen Emissionen eines EU-Landes basiert. In dem Maße wie die ESR in ihrem Geltungsbereich schrumpft, gewinnt die Rückverteilung der CO₂-Einnahmen aus dem EU ETS und EU ETS2 an die Mitgliedstaaten an Bedeutung. Perspektivisch sollte sich Deutschland für eine Zusammenführung von EU ETS und EU ETS2 einsetzen. Die freie Zuteilung von Emissionszertifikaten sollte abgeschafft werden, um das Verursacherprinzip zu stärken.

Landwirtschaftliche Emissionen mit einem CO₂-Preis versehen

Die Klimabestimmungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zeigen praktisch keine Wirkung, obwohl etwa ein Viertel der Ausgaben (von etwa einem Drittel des gesamten EU-Haushalts) für klimabezogene Initiativen aufgewendet werden. Für die Landwirtschaft sollte daher eine eigene Bepreisung von Emissionen in einem separaten Emissionshandel eingerichtet werden. Zudem könnte ein Emissionshandel für die Landwirtschaft finanzielle Anreize für die Bereitstellung natürlicher CO₂-Senken durch Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft schaffen.

Prof. Dr. Sebastian Rausch

Leiter des ZEW-Forschungsbereichs „Umwelt- und Klimaökonomik“
sebastian.rausch@zew.de · Tel.: +49 621 1235-200

4

EU-ENERGIEPOLITIK: EUROPÄISCHE INFRASTRUKTUR ZUKUNFTSGERICHTET AUS- UND UMBAUEN

ANALYSE: UNABHÄNGIGKEIT VON DRITTSTAATEN UND DEKARBONISIERUNG ERFORDERN DEN UM- UND AUSBAU DER EUROPÄISCHEN ENERGIEINFRASTRUKTUR

Die Energiekrise hat gezeigt, welche Auswirkungen eine zu starke Abhängigkeit der EU von Energieimporten hat und dass die EU ihre Stärke als ein großer Verhandlungspartner gegenüber Drittstaaten zu wenig nutzt. Auch die angestrebte Klimaneutralität ist nur unter Nutzung europäischer Potenziale möglich und die Dekarbonisierung des Energiesystems erfordert eine europäische Kooperation und Koordination. Um unabhängiger und klimaneutral zu werden, sind in den kommenden Jahren große Veränderungen in der europäischen Energieinfrastruktur notwendig. Dies betrifft Strom- und Wasserstoffnetz, Energiespeicherung, Offshore-Netze für erneuerbare Energien, Elektrolyseure, intelligente Steuerung der Netznutzung und CO₂-Speicherung.

Der europäische Strommarkt muss weiter ausgebaut werden

Der Schwerpunkt der Dekarbonisierung liegt auf der Elektrifizierung und dem Ausbau erneuerbarer Energien. Der europäische Stromhandel trägt dazu bei, die Stromkosten zu senken und die Zuverlässigkeit der Stromversorgung zu erhöhen. Die zentrale Marktorganisation erlaubt eine bessere Allokation von Übertragungs- und Erzeugungskapazitäten und einen effizienten Handel zwischen den Ländern. Beispiele für das Zusammenwachsen sind die europäischen Stromhandelsplattformen mit zentralen Auktionen für den Stromgroßhandel Day Ahead und Intraday, sowie für Regenergie. Die Länder können sich gegenseitig aushelfen, indem sie Reservekapazitäten und Netzstabilisierungsdienste gemeinsam nutzen und die variable Erzeugung erneuerbarer Energien durch geografische Streuung über Europa hinweg ausgleichen. Dadurch können die Länder Resilienz und Versorgungssicherheit stärken und die Preise reduzieren.

Wenn Deutschland von der Erzeugung, dem Verbrauch und der Speicherung in anderen Ländern profitieren kann, benötigt es weniger Zubau an Batteriespeichern und Gaskraftwerken zur Versorgungssicherheit. Exporte in Zeiten national niedriger oder gar negativer Preise wirken diesen entgegen. Dies hilft den Erzeugern, senkt staatliche Zahlungen an Erneuerbare-Energien-Anlagen und reduziert Beschränkungen von deren Einspeisung. Importe in Zeiten der Knappheit senken Preise für die Verbraucher und reduzieren den Bedarf an Reservekraftwerken. Auch die Möglichkeit zur Ausübung lokaler Marktmacht kann durch verstärk-



ten grenzübergreifenden Handel reduziert werden. Europäische Nachbarn beanstanden jedoch den grenzüberschreitenden Stromhandel mit Deutschland, weil der Strommarkt in Deutschland verzerrende Preissignale vergibt.

Grüner Wasserstoff notwendig für die grüne Transformation

Neben dem Ausbau von erneuerbaren Energien und der Elektrifizierung wird die Abhängigkeit von importierten fossilen Brennstoffen auch über die Umstellung auf grünen Wasserstoff reduziert. Dieser ermöglicht die Speicherung und den Transport von Energie aus Regionen mit hohem Potenzial für die erneuerbare Energieproduktion, wie etwa Südeuropa oder Afrika, in energieintensive Länder wie Deutschland. Länder mit Überkapazitäten an erneuerbaren Energien profitieren von Exportmöglichkeiten und Abnehmerländer wie Deutschland, die zukünftig auf Importe angewiesen sein werden, erhalten Zugang zu günstigem grünem Wasserstoff. Die Stärkung der europäischen Infrastruktur schließt durch grenzüberschreitende Verbindungen Lücken in der Energieversorgung.



EMPFEHLUNGEN: GRENZÜBERSCHREITENDE INFRASTRUKTUR UND HANDEL ZUM GEGENSEITIGEN NUTZEN STÄRKEN

Europäischen Stromhandel intensivieren

Die EU-Vorgaben zielen auf Vereinheitlichungen unter Beibehaltung regionaler Eigenheiten ab, um mehr und einfacheren Stromhandel zu ermöglichen. Deutschland sollte Maßnahmen für eine Stärkung des innereuropäischen Handels ergreifen, wie den Abbau bürokratischer Hemmnisse, Investition in relevante grenzüberschreitende Übertragungskapazitäten und deren intelligente Nutzung und die Unterstützung geeigneter Offshore-Netze. Um den Stromhandel mit den europäischen Nachbarn zu intensivieren, sind Preissignale notwendig, welche die grenzüberschreitenden Knappheiten widerspiegeln.

Die neue Bundesregierung sollte neben der derzeit auf europäischer Ebene geprüften Gebotszonenteilung weitere Vorschläge zur Gestaltung des deutschen Strommarkts diskutieren, um Widerstände gegen den Handel mit Deutschland abzubauen und den deutschen Markt effizient zu gestalten. Um Preisverzerrungen abzubauen und den Handel zum gegenseitigen Vorteil zu stärken, hilft eine gezielte Investition in die Behebung struktureller Engpässe, eine Beschleunigung der damit einhergehenden Verfahren, eine Verbesserung der Anreize für die Investition in und die

Bereitstellung von Nachfrageflexibilität sowie eine weitere Verstärkung von Preisanreizen innerhalb Deutschlands, die zeitlich und örtlich differenzierte Knappheiten widerspiegeln.

Wasserstoffhandel europäisch denken

Um den innereuropäischen Transport von Wasserstoff zu ermöglichen, ist der Aufbau eines europäischen Wasserstoffnetzes, soweit möglich über den Umbau bestehender Gasnetze sowie Gasspeicher, erforderlich. Dies ist Voraussetzung für den schnellen Aufbau einer funktionierenden Wasserstoffwirtschaft. Um das Netz effizient zu gestalten, ist die Zusammenarbeit innerhalb Europas notwendig, auch um Widerstände derzeitiger Transitländer abzubauen. Ein Schritt zur Unterstützung der europäischen Bemühungen ist Deutschlands Absicht zur Mitentwicklung des südlichen Wasserstoffkorridors zwischen Nordafrika und Italien, Österreich und Deutschland. Um zukünftig von kostengünstigen Wasserstoffimporten zu profitieren, ist es notwendig, sich vorausschauend in die europäischen Planungen einzubringen und den Um- und Ausbau der Infrastruktur zu unterstützen.

Grüne Transformation durch Innovation vorantreiben

Die EU fördert die Modernisierung der grenzüberschreitenden Energieinfrastruktur im Rahmen einer ganzheitlichen zukunftsgerichteten Planung des EU-Energiesystems über Sektorengrenzen hinweg. Diese gemeinsame Infrastruktur stärkt die europäische Einheit und die Unabhängigkeit von Drittstaaten, wovon auch Deutschland profitiert. Deutschland kann die eigene Wettbewerbsfähigkeit fördern und helfen, die Transformation voranzubringen und effizient zu gestalten, indem es Regelungen favorisiert, die Innovation bei Technologie und Geschäftsmodellen anreizen und ermöglichen.

Dr. Marion Ott

Stellvertretende Leiterin des ZEW-Forschungsbereichs „Marktdesign“
marion.ott@zew.de · Tel.: +49 621 1235-363



5

EU-SOUVERÄNITÄT: RESILIENZ UND VERSORGUNGSSICHERHEIT STÄRKEN

ANALYSE: EUROPA IST VERLETZLICH

Die Sorge vor Versorgungsengpässen durch den russischen Angriffskrieg und die reduzierten Öllieferungen aus Russland haben in Deutschland und Europa unsere Abhängigkeiten bei der Energieversorgung eindringlich vor Augen geführt. Diese potenzielle Versorgungskrise konnte durch alternative Bezugsquellen für Öl und Gas sowie einem verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien und Förderungen von Energieeinsparungen abgewendet werden. Dennoch bestehen in Deutschland und auf europäischer Ebene zahlreiche weitere strategische Abhängigkeiten, etwa im Bereich kritischer Rohstoffe oder hochentwickelter Technologien.

Kritische Güter werden aus wenigen Ländern bezogen

Für die grüne und die digitale Transformation werden große Mengen an kritischen Rohstoffen benötigt, die Nachfrage steigt stetig. Ein Großteil dieser Rohstoffe stammt aus nur wenigen Ländern und auch bei der Verarbeitung konzentriert sich das Angebot auf wenige Länder. Die daraus resultierenden Abhängigkeiten bergen Risiken für Europa. Das konzentrierte Angebot führt zu hohen und teilweise volatilen Preisen. Außerdem besteht die Befürchtung, dass der Zugang zu kritischen Rohstoffen als Druckmittel gegen europäische Länder eingesetzt werden kann. Um die Abhängigkeit von kritischen Rohstoffen zu senken, sind Investitionen entlang der gesamten Wertschöpfungskette – von der Mine über die Verarbeitung bis zum Recycling – notwendig. Hier sollte die EU stärker koordiniert vorgehen. Die europäische Verordnung zu kritischen Rohstoffen, der European Critical Raw Materials Act, ist im Mai 2024 in Kraft getreten und stellt einen wichtigen Schritt dar.

Neben den kritischen Rohstoffen ist die EU auch im Bereich der hochentwickelten Technologien in hohem Maße von anderen Ländern abhängig. Dazu zählt auch die Halbleiterindustrie. Chips werden in allen digitalen Produkten verwendet und sind daher für die technologische, aber auch für die grüne Transformation von entscheidender Bedeutung. Die EU hat einen Marktanteil von etwa 10 Prozent und ist daher im großen Stil auf das Angebot von Drittländern angewiesen. Dabei kam es in den letzten Jahren immer wieder zu Engpässen, auch weil die Halbleiterindustrie von wenigen großen Unternehmen dominiert wird. Das europäische Chip-Gesetz nennt als Ziel, den Marktanteil der EU bei Halbleitern bis 2030 auf 20 Prozent zu verdoppeln. Aber auch bei anderen hochentwickelten Technologien wie Prozessoren für künstliche Intelligenz, Cloud-Diensten oder Quantum Computing ist die EU von ausländischen Unternehmen abhängig.

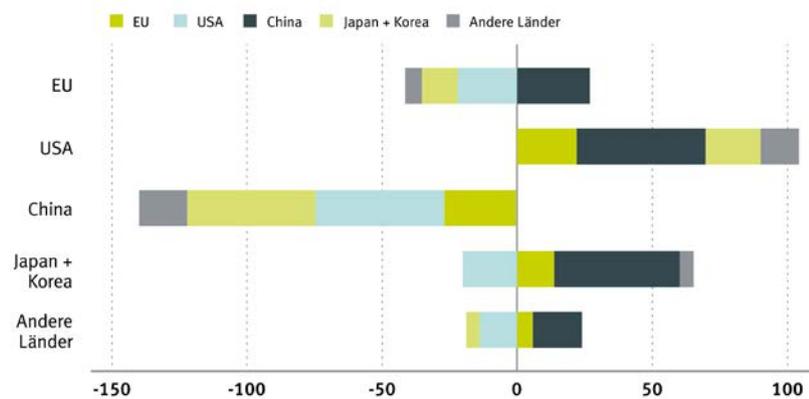
Europa bleibt technologisch auf andere angewiesen

Europa ist technologisch eng mit anderen Ländern verflochten. Internationale Kooperationen sind dabei erwünscht, da sie Innovation und technologischen Fortschritt fördern. Allerdings können diese Verflechtungen die technologische Souveränität gefährden, wenn sie zu einer einseitigen Abhängigkeit von Drittstaaten führen. Eine Analyse von Patentzitationen zeigt, dass nur die USA bilaterale technologische Unabhängigkeiten wahren, wie die nachfolgende Abbildung zeigt. Europa hingegen ist in mehrfacher Hinsicht technologisch abhängig – insbesondere von den USA. Die vorliegenden Daten decken aus methodischen Gründen nur den Zeitraum bis 2017 ab. Vor dem Hintergrund der beschleunigten technologischen Entwicklung Chinas gilt es sicherzustellen, dass sich die europäische Abhängigkeit nicht zu unseren Ungunsten verschiebt.

Versorgungsrisiken sind gestiegen

Während der Pandemie kam es zu Produktionsunterbrechungen, die die europäische Versorgung mit Konsumgütern merklich beeinträchtigten. Extreme Wetterereignisse, die aufgrund des Klimawandels immer häufiger auftreten, verursachen zusätzliche Störungen in den Produktions- und Transportketten. Auch Kriege und andere geopolitische Spannungen gefährden die Versorgungssicherheit und führen vermehrt zu protektionistischen Maßnahmen. So hat Donald Trump Kanada und Mexiko, aber auch Europa mit Zöllen gedroht.

ABBILDUNG: WECHSELSEITIGE ABHÄNGIGKEITEN (2012–2017)



Für jedes geografische Gebiet zeigt der Balken, wie stark sein bilateraler Einfluss im Vergleich zu den anderen vier Gebieten ist. Ein Wert von 0 bedeutet eine ausgewogene gegenseitige Abhängigkeit zwischen dem betrachteten Gebiet und den anderen Regionen. Ein Wert von 100 steht für vollständige Unabhängigkeit, während -100 auf eine vollständige Abhängigkeit hinweist. Quelle: Berechnungen des ZEW.





EMPFEHLUNGEN: VERSORGUNGSSICHERHEIT EUROPÄISCH ANGEHEN

Europäische Verordnungen entschlossen umsetzen

Der European Critical Raw Materials Act definiert unter anderem Ziele für europäische Kapazitäten entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die neue Bundesregierung sollte diese Verordnung zügig umsetzen, um die strategische Autonomie Deutschlands und Europas zu stärken. Ein zentrales Element ist dabei die Diversifizierung der Lieferketten. Gegenseitige Abhängigkeiten können das Risiko wirtschaftlicher Erpressbarkeit verringern, während neue Freihandelsabkommen die Abhängigkeit von wenigen Ländern bei der Rohstoffversorgung reduzieren können.

Ein koordiniertes europäisches Vorgehen ist dabei unerlässlich. Eine gemeinsame Beschaffung, etwa über eine EU Critical Raw Materials Plattform, wie sie Draghi in seinem Bericht vorschlägt, kann den Bedarf der Staaten koordinieren und die Verhandlungsmacht der EU gegenüber Drittstaaten stärken. Um den stark ansteigenden Bedarf an kritischen Rohstoffen in den kommenden Jahren zu decken, sind gezielte Investitionen notwendig. So können einige Rohstoffe auch in der EU gewonnen und durch konsequentes Recycling wichtige Rohstoffe wiederverwertet werden. Darüber hinaus können technische Innovationen den Bedarf an kritischen Rohstoffen senken und so ebenfalls zur Versorgungssicherheit beitragen. Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene für ein gemeinsames Vorgehen einsetzen.

Ein Europäisches Büro für Versorgungssicherheit schaffen

Derzeit fehlt es an systematischen Erhebungen, inwieweit die eigenständigen Maßnahmen der Unternehmen zur Sicherung ihrer Lieferketten durch Diversifizierung und Lagerhaltung ausreichen, um die Versorgungssicherheit in Krisensituationen zu gewährleisten. Um geopolitische Risiken zu identifizieren und Schwachstellen in der Versorgungssicherheit zu analysieren, könnten Stresstests – angelehnt an jene im Bankensektor – ein wirksames Instrument sein. Ein Europäisches Büro für Versorgungssicherheit (European Supply Security Office) könnte dabei eine zentrale Rolle übernehmen: Es hätte die Aufgabe, Daten zur Sicherheit von Lieferketten zu erheben und bereitzustellen, entsprechende Stresstests zu entwickeln und auf Grundlage der Ergebnisse konkrete Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Versorgungssicherheit in Europa zu erarbeiten.

Prof. Achim Wambach, PhD

ZEW-Präsident

achim.wambach@zew.de · Tel.: +49 621 1235-100

6

**EU-MIGRATIONSPOLITIK: ARBEITSMARKTINTEGRATION
BESCHLEUNIGEN****ANALYSE: HOHE HÜRDEN ERSCHWEREN DEN EINSTIEG IN DEN
ARBEITSMARKT**

Die aktuelle geopolitische Lage hält das Thema Migration ganz oben auf der politischen Agenda. Im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen dabei häufig die Risiken, wie etwa die potenziell negativen fiskalischen Effekte der Migration auf das Sozialsystem. Dabei kann Migration ein wichtiger Baustein sein, um das Sozialsystem in Europa am Laufen zu halten. Deutschland und Europa stehen vor einem Fachkräftemangel, der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bedroht. Die Quote der offenen Stellen in der EU ist in den letzten Jahren zurückgegangen, lag aber im dritten Quartal 2024 mit 2,3 Prozent weiterhin fast doppelt so hoch wie noch vor zehn Jahren. In Deutschland berichten rund 68 Prozent der Unternehmen von Fachkräftengpässen in ihren Betrieben.

Wohlfahrtsstaat und Migrationspolitik kombinieren

Häufig wird diskutiert, dass negative Anreize entstehen können, wenn Sozialtransfers zu großzügig gestaltet sind und dadurch die Arbeitsaufnahme für Migranten/-innen weniger attraktiv erscheint. In der Tat zeigt die ökonomische Forschung grundsätzlich, dass Länder mit einer stärkeren Umverteilung eher gering qualifizierte Migranten/-innen anziehen. Jüngste Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass die Effekte von Umverteilungsmaßnahmen nicht stark genug ausfallen, um allzu bedeutsame Migrationswellen auszulösen. Dies bedeutet, dass eine weniger restriktive Migrationspolitik und wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen nicht notwendigerweise im Konflikt zueinander stehen, wie man vermuten könnte. Die Mitgliedstaaten brauchen also nicht auf das eine oder das andere zu verzichten, sondern sollten sich vielmehr darauf konzentrieren, eine schnelle Arbeitsmarktintegration von Migranten/-innen zu gewährleisten.

Arbeitsmarktintegration: Barrieren abbauen, Potenziale nutzen

Um negative fiskalische Effekte zu reduzieren und das Potenzial der Migration auszuschöpfen, ist es besonders wichtig, die Barrieren zu beseitigen, die eine schnelle Arbeitsmarktintegration verhindern. Aktuelle Auswertungen zeigen, dass Migranten/-innen in Europa generell mit einer geringeren Arbeitsplatzqualität, höheren Befristungsquoten, ungünstigeren Arbeitsbedingungen und niedrigeren Löhnen konfrontiert sind. Institutionelle Hürden, insbesondere im Zusammenhang mit der mangelnden Anerkennung ausländischer Qualifikationen, können dazu beitragen, dass die Beschäftigungsraten niedriger sind und Migranten/-innen häu-



figer in Berufen arbeiten, für die sie überqualifiziert sind. Ungefähr 20 Prozent der befragten Migranten/-innen in einer EU-weiten Arbeitskräfte-Umfrage gaben an, dass sie mit institutionellen Hindernissen unterschiedlicher Art konfrontiert waren, die sie daran hinderten, eine Arbeit aufzunehmen. Eine besondere Gruppe bilden hierbei Asylsuchende, von denen im Durchschnitt fast 50 Prozent mit Hindernissen Erfahrungen gesammelt haben (WeLaR, 2024). Die Forschung zeigt, dass zeitweilige Arbeitsverbote für Geflüchtete langfristig deren Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Arbeitsmarktbeteiligung senken.



EMPFEHLUNGEN: KOORDINIERTER STRATEGIE AUF EU-EBENE NOTWENDIG

Eine koordinierte EU-Strategie zur Arbeitsmarktintegration

Angesichts der Evidenz und der Bedeutung der Migration für Deutschland und die EU ist eine koordinierte Strategie auf EU-Ebene erforderlich. Der EU-Migrations- und Asylpakt stellt dazu einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Das Thema Arbeitsmarktintegration findet darin jedoch nicht ausreichend Berücksichtigung. Viel wichtiger ist hier der Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Behebung des Arbeits- und Fachkräftemangels, dessen Maßnahmen die wichtigen Themen im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Migranten/-innen deutlich umfassender ansprechen: Unterstützung der Aktivierung von unterrepräsentierten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt; Unterstützung von Kompetenzentwicklung sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung; Verbesserung der Arbeitsbedingungen in bestimmten Sektoren; Verbesserung der Mobilität von Arbeitskräften und Lernenden innerhalb der EU auf einer gerechten Grundlage; Anwerbung von Fachkräften aus Drittländern. Dieser Aktionsplan sollte effektiv von den Mitgliedstaaten implementiert und auf EU-Ebene weiterentwickelt werden, um den Herausforderungen gerecht zu werden.

Die Anerkennung ausländischer Qualifikationen vereinfachen

Eine EU-weite Vereinheitlichung und Vereinfachung des Prozesses zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen ist notwendig, um eine schnellere Arbeitsmarktintegration zu gewährleisten. Darüber hinaus ist es wichtig, institutionelle Barrieren insbesondere für Asylsuchende abzubauen. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Asylsuchende während der Bearbeitung ihrer Anträge arbeiten dürfen. Der-

zeit ist dies noch in den ersten drei Monaten nach der Ankunft verboten. Gleichzeitig sollten die Wartezeiten für langfristige Arbeitsgenehmigungen verkürzt werden. Das bisherige Arbeitsverbot für Asylsuchende wurde in der Vergangenheit damit begründet, dass Geflüchtete aufgrund der damals höheren Arbeitslosigkeit als Konkurrenz zu einheimischen Arbeitskräften wahrgenommen wurden. Angesichts des aktuellen Fachkräftemangels und der hohen Nachfrage nach Arbeitskräften ist diese Begründung jedoch nicht mehr haltbar.

In Infrastruktur zur Integration und Fachkräftegewinnung EU-weit investieren

Die Gewinnung von Fachkräften und eine schnelle Arbeitsmarktintegration erfordern Investitionen in Infrastruktur und gute Rahmenbedingungen. EU-weit sollten daher infrastrukturelle Defizite mit gezielten Investitionen verbessert werden. Ein zentraler Hebel ist der Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten, da diese für Familien entscheidend sind und die Integration erleichtern. Forschungsergebnisse für Deutschland zeigen, dass geflüchtete Familien, insbesondere Mütter, besser integriert sind, wenn ihre Kinder frühzeitig Zugang zu Kindertageseinrichtungen hatten. Dies stärkt sowohl die soziale als auch berufliche Integration und erhöht die Attraktivität von Standorten für Fachkräfte. Die Bundesregierung sollte Kinderbetreuungsangebote ausbauen.

Dr. Guido Neidhöfer

Wissenschaftler im ZEW-Forschungsbereich „Arbeitsmärkte und Sozialversicherung“

guido.neidhoefer@zew.de · Tel.: +49 621 1235-141



7

EU-SUSTAINABLE-FINANCE-POLITIK: PRIVATES KAPITAL FÜR DIE GRÜNE TRANSFORMATION MOBILISIEREN

ANALYSE: FRAGMENTIERTE KAPITALMÄRKTE UND FEHLENDES FINANZWISSEN ERSCHWEREN FINANZIERUNG DER GRÜNEN TRANSFORMATION

Damit die grüne Transformation der europäischen Wirtschaft gelingen kann, müssen in den kommenden Jahren gewaltige Summen an Eigen- und Fremdkapital in die Finanzierung grüner Projekte fließen. Da der öffentliche Sektor dies nicht alleine leisten kann, spielen die europäischen Kapitalmärkte und das europäische Bankensystem eine bedeutende Rolle bei der Finanzierung der grünen Transformation. Insbesondere für die Transformation CO₂-intensiver Branchen ist die Finanzierung von Innovationen durch den Kapitalmarkt unerlässlich, da die notwendigen Technologien noch nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Allerdings weist der europäische Kapitalmarkt verschiedene Schwächen auf. Nach wie vor sind die europäischen Kapitalmärkte so stark fragmentiert, dass grenzüberschreitende Finanzierungen vergleichsweise gering ausfallen. Anders als in den USA ist externes Eigenkapital in Europa wesentlich teurer als Fremdkapital. Die europäischen Finanzierungsmöglichkeiten für Startups fallen hinter denen in den USA weit zurück. Auch die Verbriefungsmärkte sind in Europa deutlich kleiner als in den USA. Institutionelle Investoren, denen eine entscheidende Rolle bei der Mobilisierung der für die Transformation notwendigen gewaltigen Summen an privaten Mitteln für nachhaltige Investitionen zukommt, werden oft durch Regulierung zurückgehalten. Privatanleger sind in den meisten europäischen Ländern mit geringer Wahrscheinlichkeit direkt oder indirekt an den Kapitalmärkten aktiv. Die Gründe hierfür sind vielfältig und hängen unter anderem mit der geringeren Bedeutung kapitalmarktbasierter Angebote für das langfristige Sparen im Rahmen der Altersvorsorge zusammen. Gleichzeitig mindert mangelndes Finanzwissen im Allgemeinen und in Bezug auf nachhaltige Anlagen die Kapitalmarktteiligung privater Anleger.

Ein Binnenmarkt für Kapital in der EU kann dazu beitragen, den Zugang zu Finanzmitteln zu erleichtern. Die europäische Politik arbeitet seit 2014 am Projekt der Kapitalmarktunion, um Kapitalmarktfinanzierungen in der EU zu fördern, jedoch mit mäßigem Erfolg und nur kleinen Fortschritten. Der EU-Berichterstatler für die Zukunft des Binnenmarkts, Enrico Letta, schlug daher im Sommer 2024 vor, die bislang unvollständige Kapitalmarktunion zu einer Spar- und Investitionsunion weiterzuentwickeln, um die Ersparnisse der EU-Bürger vermehrt über den Kapitalmarkt für Investitionen innerhalb der EU verfügbar zu machen.

Gleichzeitig wird die europäische Wirtschaft mittelfristig in hohem Maße von der Bankenfinanzierung abhängig bleiben – auch weil diese für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) die wichtigste externe Finanzierungsquelle darstellt. Verbriefungen sind dabei ein wichtiges Instrument, um das europäische Bankensystem besser an die Kapitalmärkte anzubinden. Allerdings ist das derzeitige Marktpotenzial für europäische Verbriefungen deutlich geringer als von der Politik geschätzt, und das im Rahmen der Kapitalmarktunion vorgesehene Originate-to-distribute-Verbriefungsmodell, bei dem Banken einen Kreditpool an eine separate Einheit verkaufen, welche die Vermögenswerte durch Verkauf handelbarer, verzinslicher Wertpapiere mit unterschiedlichen Rendite-Risiko-Profilen an institutionelle Anleger finanziert, scheint noch nicht in den europäischen Kontext zu passen.

EMPFEHLUNGEN: PRIVATE UND INSTITUTIONELLE INVESTOREN STÄRKEN UND FÖRDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN SCHAFFEN

Kapitalmarktbasieretes Sparen für die Altersvorsorge und Finanzwissen stärken

Der Druck auf die umlagefinanzierten Systeme hat in vielen Ländern bereits dazu geführt, dass verstärkt direkt oder über Pensionsfonds am Kapitalmarkt investiert wird. Allerdings ist die kapitalmarktbasierete Altersvorsorge unter anderem in Deutschland deutlich ausbaufähig. Zum einen bedarf es in Deutschland einer nachhaltigen Reform der Riester-Rente. Zum anderen sollten Anstrengungen unternommen werden, um ein attraktives europäisches Angebot an Altersvorsorgeprodukten zu schaffen. Das Pan-Europäische Rentenprodukt (PEPP) hat bis heute nur zu einem Anbieter geführt. Unter anderem könnte eine EU-weite einheitliche steuerliche Behandlung, etwa durch vorgelagerte Besteuerung, den administrativen Aufwand deutlich reduzieren und Anreize für Anleger setzen.

Ein wichtiger Einflussfaktor von privaten Investitionen am Kapitalmarkt ist Finanzwissen. Auf EU-Ebene wurde bereits 2022 das „Financial competence framework for adults in the European Union“ vorgelegt. Nun gilt es auch in Deutschland eine nationale Strategie für finanzielle Bildung zu verfolgen und auf europäischer Ebene zum Austausch von Best Practices und zur evidenzbasierten Weiterentwicklung von Angeboten in diesem Bereich beizutragen.



Rolle der institutionellen Investoren stärken

Um die für die Transformation notwendigen gewaltigen Summen an privaten Mitteln für nachhaltige Investitionen zu mobilisieren, erscheinen institutionelle Investoren entscheidend. Doch gerade große institutionelle Investoren wie Versicherungen, Pensionskassen oder Pensionsfonds sind stark reguliert, was ihre Anlagen angeht. Sollen diese Investoren verstärkt für nachhaltige Projekte gewonnen werden, müssen die Ziele Rendite, Liquidität, Sicherheit und Nachhaltigkeit sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene durch Regulierung und deren Umsetzung in nationales Recht austariert und gewichtet werden.

Kapital- und Bankenmärkte besser verzahnen

Verbriefungen können einen Hebel zur Finanzierung der grünen Transformation bieten: Während sich große Unternehmen direkt am Kapitalmarkt finanzieren, benötigen KMU vor allem Kredite, wenn sie grüne Projekte extern finanzieren. Grundsätzlich sollten die den Verbriefungen zugrundeliegenden Vermögenswerte in ihren Merkmalen sehr ähnlich sein, damit Anleger leicht verstehen können, was sie kaufen. Daher sollten zumindest die länderspezifischen Insolvenzrechte innerhalb der EU harmonisiert werden. Es muss sichergestellt werden, dass auf nicht-berichtspflichtige KMU keine weiteren Kosten für die Informationsbereitstellung zukommen, weil diese bereits durch die neuen Nachhaltigkeitsberichts-pflichten über ihre Stellung in den Lieferketten erheblichen Aufwand stemmen müssen. Insgesamt sollten Verbriefungen regulatorisch, etwa bei den Dokumentationspflichten oder Kapitalanforderungen, anderen Finanzprodukten mit ähnlichem Risiko gleich gestellt werden.

Gleichzeitig sollte das Zusammenspiel von Nachhaltigkeitsberichterstattung, Förderung von Verbriefungen und Finanzstabilität beachtet werden. Die von Banken zu berichtende Green Asset Ratio (GAR) bietet einen Anreiz für Banken, möglichst viele grüne Kredite in ihren Bilanzen zu behalten. Wenn Banken nun also braune Vermögenswerte verbriefen, dann werden diese in weniger regulierten und weniger transparenten Teilen des Finanzsystems gehalten und könnten eine Gefahr für die Finanzstabilität darstellen, wenn sich Klimarisiken realisieren. Um Banken einen Anreiz zu geben, grüne Kredite zu verbriefen und aus den Erlösen neue grüne Kredite zu finanzieren, könnte es sinnvoll sein, die Vermögenswerte des Verbriefungspools in die Berechnung der GAR aufzunehmen, auch wenn sie nicht mehr in der Bilanz der Bank gehalten werden.

Ermöglichende Rahmenbedingungen schaffen statt kleinteilig regulieren

Die Regulierung des Finanzsektors hin zu nachhaltigen Investments ist kein Ersatz für eine wirkungsvolle Klimapolitik in der Realwirtschaft. Die Bepreisung von CO₂ sollte effektiv eingesetzt werden, denn dann werden nicht-nachhaltige Investitionen weniger rentabel, ganz unabhängig davon, auf welche Weise sie finanziert werden. Die Klimaeffekte der Produktion werden durch CO₂-Preise zielgerichtet adressiert, während der indirekte Weg über die politische Steuerung des Finanzsektors die Gefahr birgt, dass die gewünschten Effekte abgeschwächt werden und vom externen Finanzierungsbedarf und der Art der externen Finanzierung abhängen. Gleichzeitig sollte die EU weniger auf eine sehr detaillierte und kleinteilige Regulierung setzen, sondern sich mehr auf die Schaffung von Rahmenbedingungen konzentrieren, die Potenziale heben, zum Beispiel über die Finanzbildung von privaten Anlegern, die Entwicklung des Kapitalmarkts oder die Schaffung eines Rahmens für Transitionsfinanzierung, um so den Finanzsektor bestmöglich in die grüne Transformation einzubinden. Dabei ist der Fokus auf klare Regeln wichtig, die nicht ständig neu angepasst werden, um den Finanzmarktteilnehmern Verlässlichkeit zu bieten.

Dr. Karolin Kirschenmann

Stellvertretende Leiterin des ZEW-Forschungsbereichs „Altersvorsorge und nachhaltige Finanzmärkte“

karolin.kirschenmann@zew.de · Tel.: +49 621 1235-351



8

EU-FISKALPOLITIK: FINANZEN FÜR EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHE GÜTER BEREITSTELLEN

ANALYSE: EU-BUDGET GIBT VIEL GELD FÜR DAS FALSCHES AUS

Eines der schwierigsten Dossiers für die neue Bundesregierung im Europäischen Rat wird der nächste Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für die Zeit nach 2027 sein.

Agrar und Kohäsion: Problematische Verteilungswirkungen bei geringer Wirksamkeit

Der EU-Haushalt wird nach wie vor von der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Kohäsionspolitik dominiert. Beide Politikbereiche machen derzeit jeweils etwa ein Drittel der Gesamtausgaben aus, sind aber in ihrer europapolitischen Begründung stark umstritten. Die pauschalen Flächenprämien der GAP gelten als verteilungspolitisch problematisch, da sie in erster Linie Landbesitz begünstigen und in ihrer derzeitigen Ausgestaltung allenfalls geringe Anreize für eine ökologische, tiergerechte und klimaschonende Landwirtschaft setzen. Für die Kohäsionspolitik zeigt die empirische Forschung immer wieder eine nur begrenzte Erfolgsbilanz. So stehen einem sehr hohen Mitteleinsatz über Jahrzehnte nur begrenzt nachweisbare Konvergenzeffekte gegenüber. Hinzu kommt, dass die Kohäsionspolitik im Laufe der Jahre ihren Fokus verloren hat und heute eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Ziele in der gesamten EU adressieren soll und dabei auch in wohlhabenden Ländern und Regionen Geld verteilt.

Mobilisierung von Finanzmitteln für Politikfelder mit europäischem Mehrwert

Gleichzeitig muss in den anstehenden Finanzverhandlungen die Frage beantwortet werden, wie der EU-Haushalt künftig mehr Mittel für europäische Politikfelder bereitstellen kann, die einen hohen europäischen Mehrwert erwarten lassen. Dies betrifft den Ausbau einer europäischen Verteidigungspolitik, die finanzielle und militärische Unterstützung der Ukraine bei der Verteidigung gegen den russischen Angriffskrieg und beim Wiederaufbau, ein stärkeres finanzielles Engagement in der Klima- und Energiepolitik sowie im Bereich der Innovations-, Forschungs- und Industriepolitik. Unabhängig davon, wie genau man den Finanzbedarf in all diesen Bereichen beziffert, ist klar, dass der EU-Haushalt diese Positionen im Vergleich zu den großen Transferpolitiken GAP und Kohäsion bisher vernachlässigt hat. Diese unterfinanzierten Bereiche zeichnen sich dadurch aus, dass sie gemeinsame europäische Aufgaben adressieren, bei denen EU-Programme bei entsprechender Politikgestaltung einen echten europäischen Mehrwert versprechen.

EU-Schulden sind mit hohen Zinskosten verbunden

Zur Finanzierung dieser neuen Politikbereiche sind zwei unterschiedliche Ansätze denkbar, die auch kombiniert werden können. Zum einen könnten durch Kürzungen bei der GAP und der Kohäsionspolitik Mittel für die neuen EU-Politiken freigesetzt werden. Zum anderen könnte das EU-Budget wachsen, um sowohl die bisherigen Transferpolitiken ohne Kürzungen weiter zu finanzieren als auch mehr Geld für Verteidigung, Klima, Wissenschaft und Industriepolitik zu mobilisieren. Für eine Budgeterweiterung ohne kompensatorische Kürzungen in den traditionellen Politiken müssen allerdings höhere Einnahmen generiert werden. Hier sprechen sich sowohl der Letta- als auch der Draghi-Bericht für eine Verstetigung der EU-Verschuldung nach dem Vorbild des durch EU-Anleihen finanzierten außerbudgetären Fonds Next Generation EU (NGEU) aus.

Eine dauerhafte Defizitfinanzierung des EU-Haushalts ist jedoch umstritten. Die Schulden der NGEU stellen bereits heute eine finanzielle Belastung für den EU-Haushalt dar. Die Belastungen durch den Schuldendienst sind deutlich höher als bei der Beschlussfassung absehbar war. Gingen die ursprünglichen Planungen von einer Verzinsung der EU-Anleihen von 0,55 Prozent (2021) bis 1,15 Prozent (2027) aus, so wurde diese Finanzplanung mit dem starken Zinsanstieg seit 2022 auf Niveaus von 2,5 bis knapp über 3 Prozent für zehnjährige EU-Anleihen im Jahr 2022 schnell Makulatur. Verantwortlich für diese hohen Belastungen sind zum einen ein unerwartet hohes allgemeines Zinsniveau und zum anderen vergleichsweise schlechte Finanzierungskonditionen der EU.

Zudem besteht die Gefahr, dass die neuen Verschuldungsmöglichkeiten der EU letztlich nur genutzt werden, um die europäischen Schuldenregeln zu umgehen. Die jüngst reformierten Regeln zur fiskalischen Governance sollen die Mitgliedstaaten zu einer nachhaltigen Verschuldungspolitik verpflichten. Da die Haftung der Mitgliedstaaten für EU-Schulden in diesen Regeln nicht berücksichtigt wird, besteht ein Anreiz, nationale Schulden durch europäische Schulden zu ersetzen. Insgesamt würde eine solche Entwicklung die Transparenz der öffentlichen Finanzen und die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung in der EU weiter untergraben und die Anreize für eine verantwortungsvolle nationale Haushaltspolitik weiter aushöhlen.





EMPFEHLUNGEN: DEUTSCHLAND SOLLTE EINE FÜHRUNGSROLLE BEI DER REPRIORISIERUNG DES EU-HAUSHALTS ÜBERNEHMEN

Deutschland als traditionell proeuropäisches Land sollte sich in den MFR-Verhandlungen für eine Neupriorisierung des EU-Haushalts einsetzen. Das Land ist in absoluten Zahlen der mit Abstand größte Nettozahler in den EU-Haushalt. Neue Zahlen der Bundesbank belegen zudem, dass Deutschland in der Summe von NGEU und Kernhaushalt auch in Relation zu seiner Wirtschaftsleistung derzeit den höchsten Nettobeitrag zur EU leistet. Diese hohe europäische Finanzsolidarität legitimiert eine einflussreiche Rolle in den Finanzverhandlungen und sollte genutzt werden, um den Weg für eine stärker europäische Verwendung des Budgets zu ebnen.

Einschnitte in der GAP und Kohäsionspolitik unterstützen

Die Bundesregierung sollte sich für die Strategie einsetzen, höhere Budgets für europäische öffentliche Güter vorzugsweise durch Kürzungen bei der GAP und der Kohäsionspolitik zu mobilisieren. Es widerspräche dem Postulat einer ergebnis- und wirkungsorientierten Haushaltspolitik, trotz dringenden anderweitigen Finanzbedarfs weiterhin hohe Kohäsions- und Agrarhaushalte zu finanzieren, obwohl diese Politiken wenig zielgenau, verteilungspolitisch problematisch und vielfach ohne messbare Wirksamkeit sind.

Innere Widersprüche der deutschen Verhandlungsposition überwinden

Die neue Bundesregierung sollte Strategien entwickeln, um Akzeptanz für Kürzungen in der Kohäsionspolitik auch im innerföderalen Verhältnis zu gewinnen. Während sich die Bundesregierung immer wieder offen für Kürzungen in der Kohäsionspolitik zeigt, werden diese von den Bundesländern strikt abgelehnt. Aus Sicht der Länder werden die EU-Transfers als zusätzlicher Finanzausgleich und Besitzstand betrachtet. Die Bundesregierung sollte daher mit den Ländern über Kompensationsinstrumente sprechen, um ein Auslaufen der EU-Kohäsionsprogramme in den reichen Mitgliedstaaten vorzubereiten. Eine weitere Voraussetzung für eine deutsche Führungsrolle bei der Neustrukturierung des EU-Budgets ist eine angemessene Distanz der nächsten Bundesregierung zu den Positionen landwirtschaftlicher Interessengruppen.

Ablehnung einer Defizitfinanzierung im Kernhaushalt bleibt gerechtfertigt. Alle Bundesregierungen haben seit der Euro-Schuldenkrise eine zurückhaltende Position gegenüber den EU-Schuldeninstrumenten eingenommen. In akuten Krisensituationen wurden einzelne Verschuldungsinstrumente für krisenhafte Ausnahmesituationen zwar unterstützt, gegen eine EU-Verschuldung als reguläres Finanzierungsinstrument für den Kernhaushalt der EU hat Deutschland jedoch bislang stets sein Veto eingelegt. An dieser Ablehnung sollte auch die neue Bundesregierung festhalten. Eine generelle Verschuldungskompetenz der EU im Kernhaushalt würde eine sehr wichtige europäische Schuldengrenze beseitigen, ohne dass damit überzeugende Vorteile verbunden wären. Begrenzte neue Verschuldungsinstrumente sollten als ultima ratio für unabweisbare Finanzierungserfordernisse angesehen werden, die keinen Aufschub dulden und realistischerweise nicht durch Umschichtungen auf der Ausgaben­seite mobilisiert werden können. Dies könnte aus heutiger Sicht vor allem weitere Hilfen für die Ukraine betreffen.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

Leiter des ZEW-Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“

friedrich.heinemann@zew.de · Tel.: +49 621 1235-149



IMPRESSUM

Kontakt

Prof. Achim Wambach, Präsident

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

achim.wambach@zew.de · Tel.: +49 621 1235-100 · L 7, 1 · 68161 Mannheim

Ansprechpartner in der Pressestelle

Pascal Ausäderer, Pressereferent

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

pascal.ausaederer@zew.de · Tel.: +49 621 1235-103 · L 7, 1 · 68161 Mannheim
