

Deutschland: Regionale Entwicklung im Strukturwandel fördern

Category: Germany

written by oecdecoscope | June 12, 2025



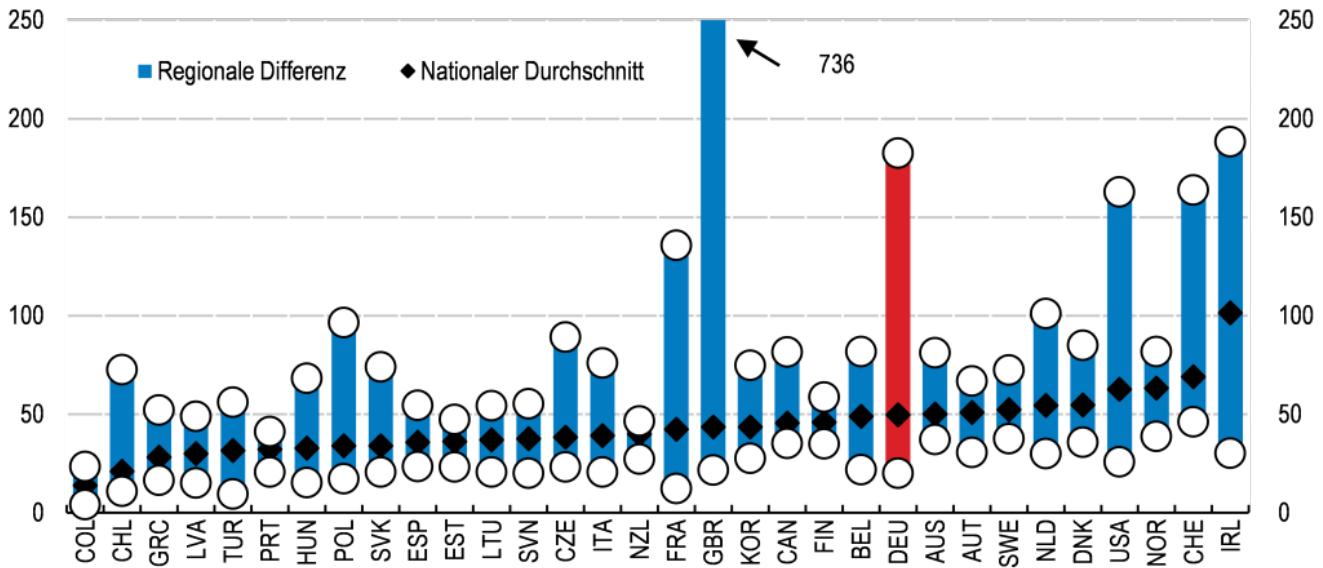
Lesen Sie den Blog auf Englisch

By Robert Grundke, Enes Sunel

Deutschland ist ein stark dezentralisierter Föderalstaat mit großen wirtschaftlichen und sozialen Gefällen (Abbildung 1). Dies ist u. a. auf die Wiedervereinigung zurückzuführen, da die Umstellung von Plan- auf Marktwirtschaft mit erheblichen strukturellen Veränderungen und hohen wirtschaftlichen und sozialen Anpassungskosten in den östlichen Bundesländern einherging. Hinzu kam der durch die Globalisierung und den technologischen Fortschritt ausgelöste Strukturwandel, der erhebliche Auswirkungen auf einige Regionen in Westdeutschland hatte. Die regionalen wirtschaftlichen Unterschiede, vor allem zwischen den östlichen und westlichen Bundesländern, haben seit den 2000er Jahren zwar deutlich abgenommen (BMWK, 2024), drohen sich durch den ökonomischen, digitalen und demografischen Wandel aber zu vergrößern.

Abbildung 1. Es bestehen nach wie vor erhebliche regionale Unterschiede

Pro-Kopf-BIP auf Ebene der TL3-Regionen, in tausend USD zu konstanten Preisen von 2015, kaufkraftbereinigt, 2021



Anmerkung: In Deutschland entsprechen die TL3-Regionen den Kreisen. Berücksichtigt sind nur Länder, für die auf TL3-Ebene aufgeschlüsselte regionale Daten vorliegen. Die nationalen Durchschnittswerte sind nach Einwohnerzahl der TL3-Regionen gewichtet.

Quelle: *OECD Regional Statistics* (Datenbank).

Wie kann Deutschland die regionale Entwicklung im Strukturwandel fördern? ***Der Wirtschaftsbericht Deutschland 2025*** identifiziert fünf Prioritäten:

1. Die Zweckzuweisungen des Bundes und die industriepolitischen Maßnahmen besser mit den Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung koordinieren.

Umfangreiche Transfers zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen, insbesondere zweckgebundene Zuweisungen zur Förderung der Stadtentwicklung sowie der Verkehrs-, Digital- und Forschungsinfrastruktur, sollen gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands sichern. Ein Großteil dieser Mittel wird jedoch nicht hinreichend koordiniert und fließt nicht unbedingt in die Regionen, in denen der Bedarf am größten ist. Demgegenüber sind die Mittel der Regionalförderung deutlich weniger umfangreich, die Mittelverteilung erfolgt aber nach einem Regionalindikatormodell. Durch eine bessere Abstimmung der zweckgebundenen Bundesmittel mit den Mitteln der regionalen

Wirtschaftsförderung und der EU-Kohäsionspolitik und eine stärkere Nutzung des Regionalindikatorenmodells für die Mittelverteilung ließen sich die Zielgenauigkeit verbessern und die Ausgabeneffizienz steigern. Dies ist umso wichtiger, als über das jüngst geschaffene Sondervermögen Infrastruktur in den kommenden zwölf Jahren 100 Mrd. EUR an die Länder und Kommunen fließen werden, um deren Investitionstätigkeit zu unterstützen. Eine Vereinfachung und Harmonisierung der Beantragung von Fördermitteln, beispielsweise durch eine Erweiterung der zentralen Anlaufstelle – der Förderzentrale Deutschland – dahin gehend, dass sie Zugriff auf eine größere Zahl von Förderprogrammen des Bundes, der EU und der Länder gibt, würde darüber hinaus die Verwaltungskosten verringern und Kommunen mit begrenzten Verwaltungskapazitäten den Zugang zu Fördermitteln erleichtern.

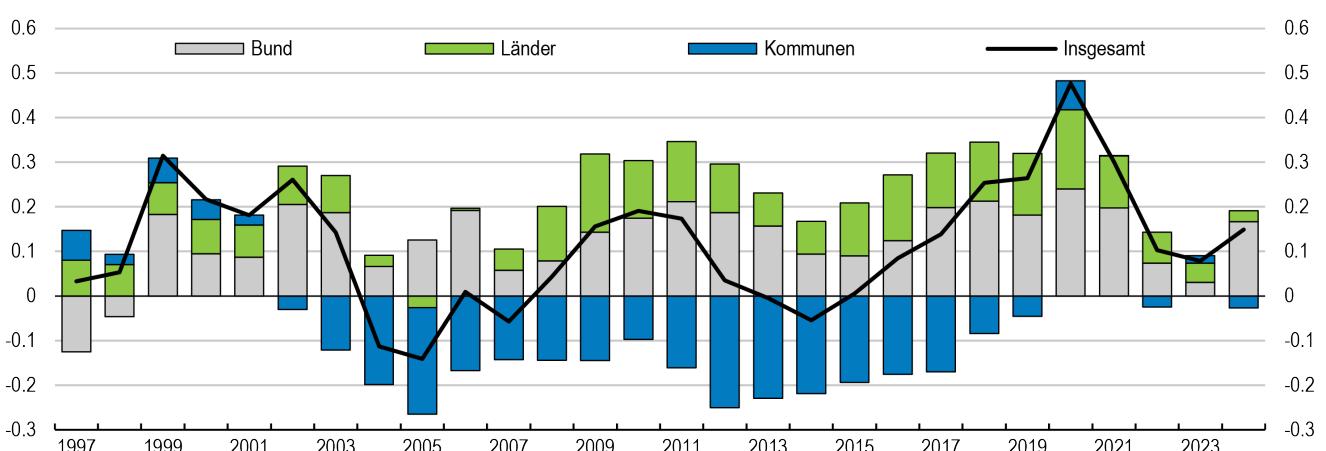
2. Wenn künftige Gesetzesänderungen auf Bundesebene negative Auswirkungen auf die Haushaltslage der Gemeinden haben, einen Ausgleich für diese vorsehen.

Der Infrastrukturstau auf kommunaler Ebene behindert öffentliche Investitionen in den Bereichen Bildung, Verkehr, Energie- sowie Wasser- und Abwasserversorgung und belastet die Qualität der öffentlichen Daseinsvorsorge, was die Regionen bei der Bewältigung des Strukturwandels vor große Herausforderungen stellt (Abbildung 2). Feste Ausgaben, die auf anderen staatlichen Ebenen festgelegt werden, wie z. B. auf Bundesebene beschlossene Sozialleistungen, begrenzen die Mittel der Kommunen für langfristige Infrastrukturinvestitionen. Zwar sorgen Bundeszuweisungen und höhere Umsatzsteueranteile für eine gewisse Entlastung, doch decken diese häufig nur einen Teil der kommunalen Sozialausgaben. Wenn Gesetzesänderungen auf Bundesebene die Kosten für die Gemeinden erhöhen, sollten die Kommunen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer oder anderen Gemeinschaftsteuern, wie z. B. der Einkommensteuer, erhalten.

Zugleich sollte sichergestellt werden, dass die Zuweisungen der Länder im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche oder die Bundesergänzungszuweisungen nicht im Gegenzug gekürzt werden. Um ein öffentliches Dienstleistungsangebot und eine stabile und ausreichende Finanzierung der Kommunen sicherzustellen, ist es entscheidend, den Effekt von Steuerreformen auf Bundesebene auf die Kommunen zu evaluieren.

Abbildung 2. Der Kapitalstock der Kommunen geht seit zwanzig Jahren zurück

Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen, in % des BIP



Quelle: *OECD National Accounts* (Datenbank).

3. Die kürzlich erfolgte Neubewertung des Grundbesitzes nutzen, um die Grundsteuer stärker an den Verkehrswert zu koppeln und das Steueraufkommen der Gemeinden zu steigern.

Da die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, die mit dem Konjunkturzyklus stark schwanken, die größte Einnahmequelle der Gemeinden sind, wird die langfristige Finanzplanung vor allem für größere Infrastrukturprojekte erschwert. Das Aufkommen aus Steuern auf unbewegliches Vermögen, die stabilere Einnahmen bringen, ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrig. Gemessen am BIP stagniert es seit den 1990er Jahren, obwohl sich die Grundstückspreise in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt haben und die Immobilienpreise um

rd. 80 % gestiegen sind. Die vor Kurzem erfolgte Neubewertung des Grundbesitzes sollte genutzt werden, um die Einnahmen aus der Grundsteuer zu erhöhen und zugleich einen bundesweiten Mindesthebesatz einzuführen, um einem schädlichen Steuerwettbewerb entgegenzuwirken. Um zahlungsschwache aber vermögensreiche Haushalte zu entlasten, könnten Steuerstundungen eingeführt werden. Dabei muss nur sichergestellt sein, dass die noch nicht entrichteten Steuern bei Verkauf oder Vererbung der Immobilie bezahlt werden.

4. Die Verwaltungskapazitäten auf lokaler Ebene durch eine stärkere Zusammenarbeit und die Bündelung von Aufgaben zwischen den Kommunen erhöhen.

Aufgrund der großen Zahl kleiner Kommunen sind die Kosten der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Verhältnis zur Bevölkerung hoch, zumal starke Personalengpässe bestehen. Begrenzte Verwaltungskapazitäten haben zu dem großen Investitionsstau beigetragen und erschweren auch die Beantragung und Verwaltung von Zweckzuweisungen anderer staatlicher Ebenen oder der EU. Wenn Gebietsreformen oder eine verbindliche Zusammenarbeit nicht machbar sind, könnten kommunale Zweckverbände die Zusammenarbeit zwischen kleineren Kommunen erleichtern. In Bereichen wie Abfallwirtschaft, öffentlicher Verkehr oder Tourismus gibt es diese Art der Kooperation bereits. Schulungs- und Informationsmaßnahmen sowie finanzielle Anreize könnten die Verbreitung solcher Initiativen fördern. Durch die Bündelung von Aufgaben oder die Übertragung bestimmter Aufgaben, die vollständig digitalisiert werden können und keine Beratung vor Ort erfordern, an andere Verwaltungsebenen kann der Druck auf die Verwaltungskapazitäten auf der lokalen Ebene ebenfalls verringert werden.

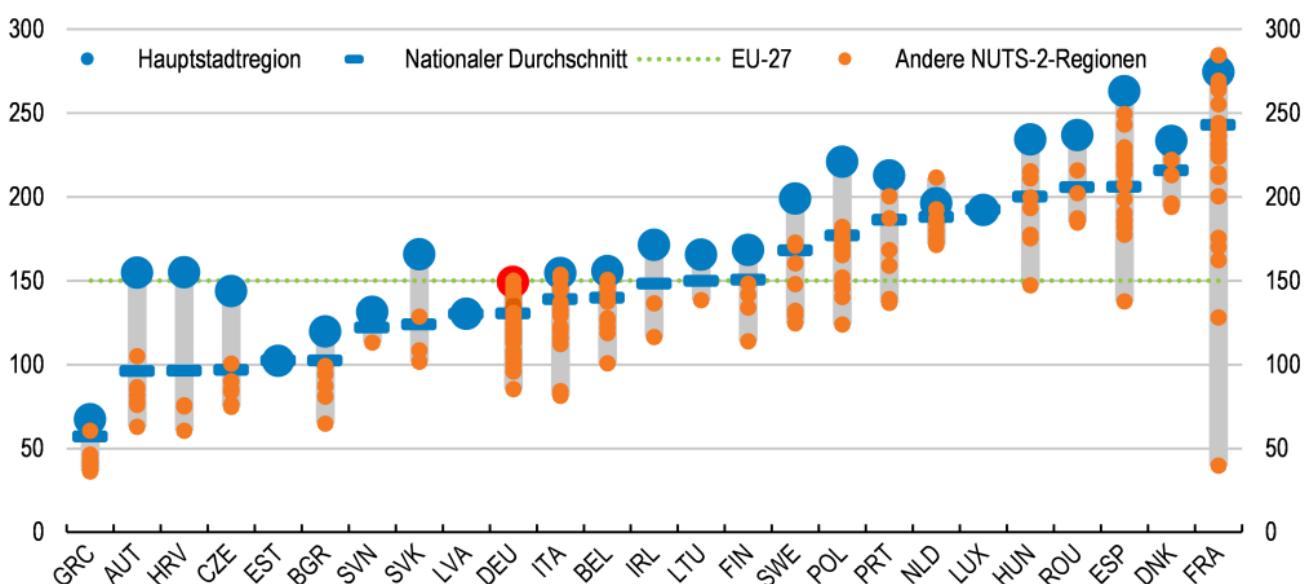
5. Die Versorgung mit leistungsfähigen

Internetanschlüssen auf alle Regionen ausweiten.

Die FuE-Ausgaben im Unternehmenssektor liegen in Deutschland über dem OECD-Durchschnitt. Dagegen sind die Investitionen in Wissenskapital relativ niedrig, was den Einsatz digitaler Technologien behindert. Langsame durchschnittliche Downloadgeschwindigkeiten sind ein entscheidender Grund hierfür (Abbildung 3). Laut der Breitbandstatistik der OECD beruhten Ende 2023 nur etwa 11 % der Festnetzbreitbandanschlüsse auf Glasfaserleitungen, gegenüber etwa 42 % im OECD-Durchschnitt. Um die Engpässe bei der Glasfaseranbindung zu beseitigen ist es wichtig den Wettbewerb zu fördern, indem man die gemeinsame Infrastruktturnutzung erleichtert. Dies sollte mit einer Vereinfachung und Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie der Festlegung bundesweiter Standards für kostengünstigere Netzausbauvarianten einhergehen.

Abbildung 3. Internet-Downloadgeschwindigkeiten sind in vielen deutschen Regionen niedrig

Durchschnittliche Downloadgeschwindigkeit im Festnetz auf regionaler Ebene, Mbit/s, Q1 2023



Anmerkung: Die regionale Differenz bezieht sich auf die Ebene der NUTS2-Regionen (die in Deutschland den Regierungsbezirken entsprechen).

Quelle: Durán Laguna (2024).

Literaturhinweise

BMWK (2024), Gleichwertigkeitsbericht 2024, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.html>.

Durán Laguna, J. (Hrsg.) (2024), Ninth report on economic, social and territorial cohesion, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, <https://doi.org/10.2776/585966>.

OECD (2025), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/edfb037f-de>.

Germany: Fostering regional development in times of structural change

Category: Germany

written by oecdecoscope | June 12, 2025



By Robert Grundke, Enes Sunel

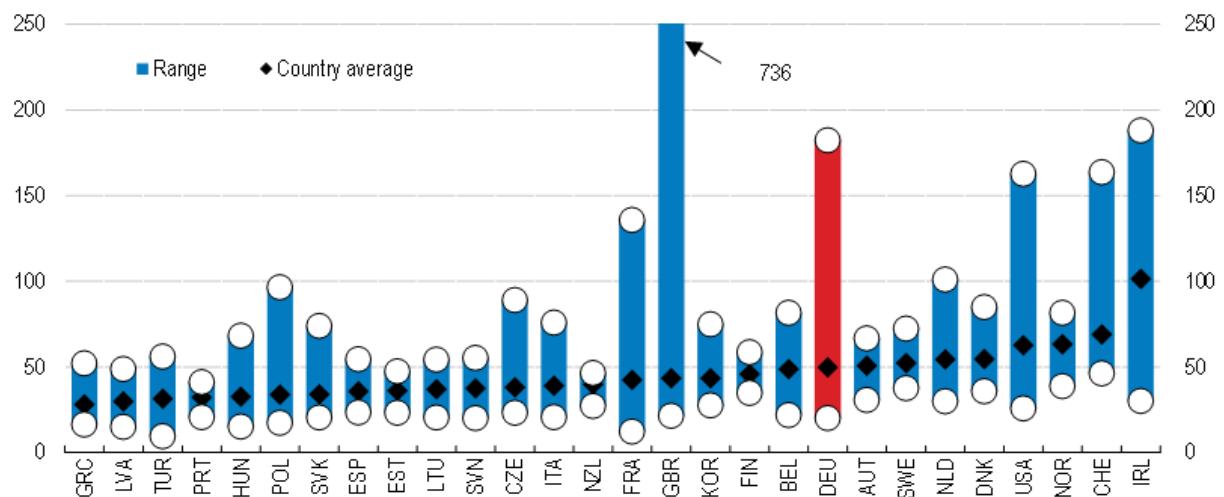
Read the blog in German

Germany is a highly decentralised federal country with

significant regional disparities (Figure 1). This is partly related to the German reunification, as the transition from central planning to a market economy implied major structural changes with high economic and social adjustment costs in the East. Moreover, structural change related to globalisation and technological change have also strongly affected some Western regions. Although economic disparities, especially between the eastern and western Laender, have narrowed substantially since the 2000s (BMWK, 2024), the green, digital and demographic transitions risk widening existing gaps.

Figure 1. Regional disparities remain large

GDP per capita in districts, thousand USD 2015 constant prices PPPs, 2021



Note: "Districts" refer to TL3 regions (Kreise for Germany). Country coverage is limited by the availability of regional data at TL3 level. Country averages are weighted by population across districts.

Source: OECD Regional Statistics database.

How can Germany foster regional development in times of structural change? The **2025 Economic Survey of Germany** identifies five priorities:

1. Better coordinate conditional federal grants and industrial policies with place-based policies

Large inter-governmental transfers, including conditional grants to support urban development, transport, digital or research infrastructure, are used to balance living standards across the regions, but most of these funds are not well coordinated and not allocated to the regions with the greatest

needs. In contrast, place-based policies have a much smaller funding size, but use a regional development index for allocating funds. Better coordination of these conditional grants with place-based programmes and EU cohesion funds and the wider use of the regional development index for allocating funding could improve targeting and raise spending efficiency. This is particularly important as a recently created infrastructure fund will allocate EUR 100 billion over the next 12 years to support public investment in the Laender and municipalities. Moreover, simplifying and harmonising funding applications by expanding the one-stop shop, *Foerderzentrale Deutschland*, to cover more federal, EU, and Laender programmes would reduce administrative burdens and help municipalities with limited administrative capacities to access funding more easily.

2. Compensate municipalities for future federal legislative changes affecting municipal budgets

A municipal infrastructure backlog has hindered public investments in education, transport and utilities, and reduced public service quality, challenging the ability of regions to address structural change (Figure 2). Rigid expenditures set by other government levels, such as federally legislated social benefits, limit funds for municipal long-term infrastructure investments. While federal transfers and increased VAT shares provide some relief, these do not fully cover municipal social spending. If federal legislative changes increase municipal costs, municipalities should receive a higher share of VAT or joint tax revenues such as personal income tax while ensuring that grants from Laender through municipal equalisation systems are not reduced in exchange. Evaluating the impact of federal tax reforms on municipalities is key to maintain local public service provision and ensure stable and sufficient funding for municipalities.

3. Use the recent update of property values to better link property taxation to market values and raise municipal revenue

As local business taxes, which strongly fluctuate with the business cycle, are the major revenue source for municipalities, financial planning is complicated, particularly for bigger infrastructure projects. Revenue from taxes on immovable property could provide more stable revenue streams but they are low compared to other OECD countries. Such revenues have stagnated as a share of GDP since the 1990s, although land prices have more than doubled and real estate prices have increased by about 80% during the last 10 years. The recent update of property values should be used to raise revenue from property taxes, while introducing a national minimum tax rate to help avoid detrimental tax competition. To support cash-poor but asset-rich households, tax deferrals could be introduced provided that the unpaid tax is settled when the property is sold or inherited.

4. Raise local administrative capacities by improving cooperation and bundling tasks across municipalities

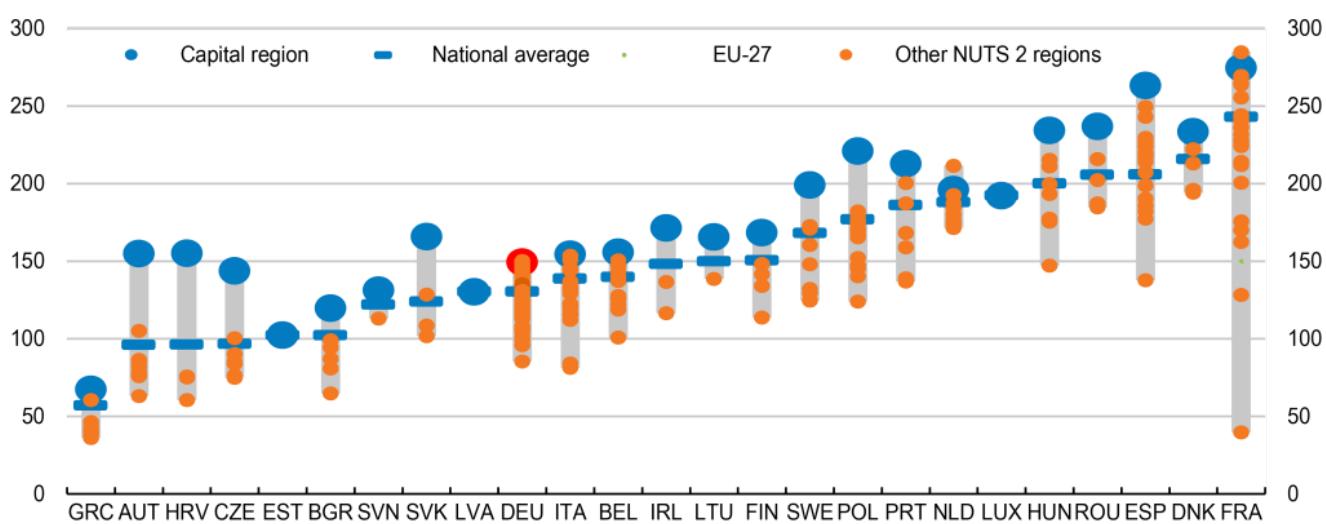
The large number of small municipalities implies high unit costs of public service delivery, while labour shortages are high. Limited administrative capacities have contributed to the large investment backlog and complicate the application for and management of conditional grants from other levels of government or the EU. If territorial reforms or mandatory cooperation are not feasible, inter-municipal associations could facilitate cooperation between smaller municipalities, as already applied in areas such as waste management, public transport or tourism. Capacity-building initiatives and financial incentives could support the take up of such initiatives. In addition, bundling tasks or transferring some tasks, which can be fully digitalised and do not require close

local counselling, to other levels of government can help reduce pressure on administrative capacities at the local level.

5. Expand access to high-performance network connectivity to all regions

Germany's business R&D spending is above the OECD average, but investment in knowledge-based capital is low, hindering the adoption of digital technologies. Slow average download speeds are a key reason (Figure 3). According to the OECD Broadband Statistics, only around 11% of all fixed broadband subscriptions were fibre-based compared to around 42% in the average OECD country at the end of 2023. To remove connectivity bottlenecks for fibre access it is key to foster competition by facilitating infrastructure sharing. This should be accompanied by further simplifying and accelerating planning and approval procedures and establishing national standards for low-cost roll out technologies.

Figure 3. Internet download speeds are slow in many German regions



Note: The range indicates regional variation at the NUTS2 level (Regierungsbezirk for Germany).

Source: European Commission (2024)

For more information, please refer to the **Economic Snapshot of Germany**.

References

BMWK (2024), “Gleichwertigkeitsbericht – Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland”, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.html>.

European Commission (2024), “European Commission Regional and Urban Policy Ninth report on economic, social and territorial cohesion”, <https://doi.org/10.2776/585966>.

OECD (2025), *OECD Economic Surveys: Germany 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39d62aed-en>

Increasing transparency on tax expenditures in Germany

Category: Germany, Tax

written by oecdecoscope | June 12, 2025



Also available in Deutsch

by Flurim Aliu (CEP)¹, Robert Grundke (OECD), Christian von Haldenwang (IDOS)²

Since the 1960s, Germany has been among the first countries to publish regular reports on tax expenditures. Today, however, its tax expenditure reporting is incomplete and lacks

consistency. Reforms are needed to increase transparency related to tax expenditures and enable a better prioritization of the use of public resources.

Introduction

As argued in the 2023 OECD Economic Survey of Germany, addressing the large accumulated investment backlog and investment needs related to the green and digital transitions will require a large amount of public resources. At the same time, rapid population ageing increases public spending pressures in pension, health and long-term-care systems and exacerbates labour shortages. Lowering labour taxes to improve incentives to raise labour supply, particularly for low-skilled workers and second earners, could further reduce fiscal space. To tackle these challenges while safeguarding fiscal sustainability, it is crucial to increase public sector spending efficiency and better prioritise spending.

To this end, transparency on spending items is key. As in many other countries, the use of public resources to grant beneficial tax treatments (or tax expenditures) is less well reported and scrutinized in Germany than direct spending. Tax expenditures are defined as deviations from a benchmark tax system that typically benefit specific sectors, groups of individuals or activities. Policymakers use them to pursue different objectives, such as attracting investment, promoting employment or fighting poverty.

Like other EU countries, Germany publishes regular and comprehensive reports on tax expenditures. Its official tax expenditures figures are remarkably stable over the years, averaging 0.9 per cent of GDP since 2014, according to the Global Tax Expenditures Database (Redonda et al. 2023). Although significant differences in benchmark tax systems exist between countries influencing estimates of tax expenditures, these figures are considerably lower than those of Germany's neighbors (such as the UK: 7.5 per cent of GDP or

the Czech Republic: 10.5 per cent) or many other OECD member countries (e.g. US: 7.4 per cent; Australia: 8.4 per cent).

However, this does not necessarily mean that Germany has used tax expenditures more prudently than other countries. Germany's tax expenditure reporting is incomplete and lacks consistency, and its official figures do not provide the full picture. The main reason for this is that Germany does not apply a well-defined tax benchmark, and as a result does not have a transparent list of tax expenditures. This limits tax policy reform discussions. Neither the political authorities – the German Bundestag in particular – nor the general public are currently in a position to fully assess the extent to which tax expenditures are used in the country, or to lead a well-informed debate on their effectiveness for public policy purposes.

The current state of tax expenditure reporting in Germany

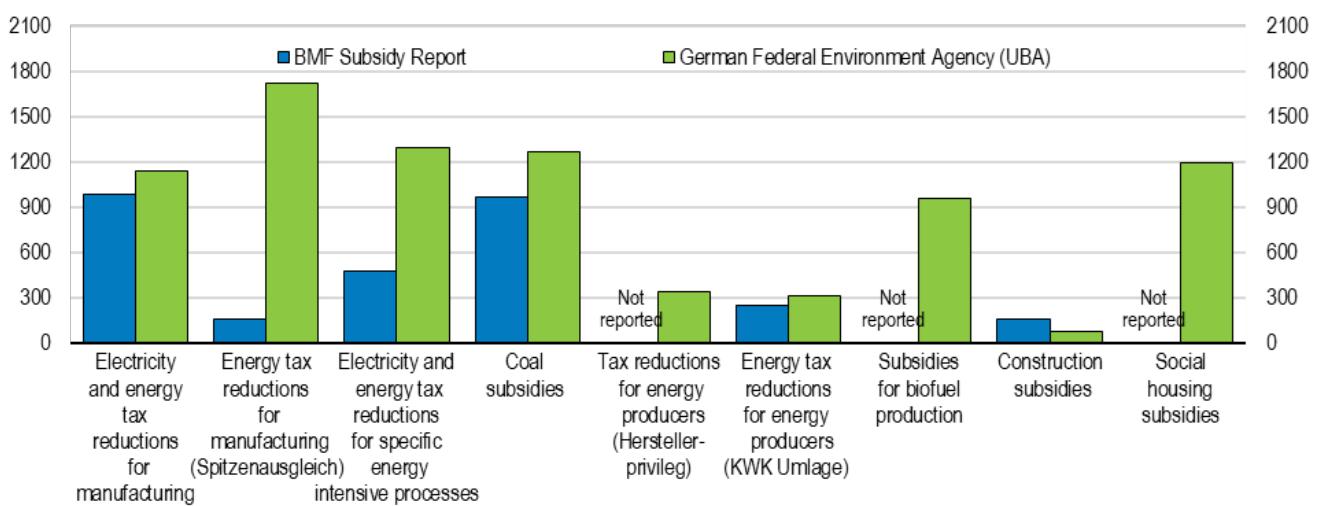
Since 1967, the German government, under the responsibility of the Federal Ministry of Finance (BMF) has issued a “Subsidy Report” every two years, providing information on direct subsidies as well as tax expenditures. However, these reports have considerable limitations.

Apart from information on subsidies granted as transfers, the Subsidy Report provides information on 1.) provisions officially acknowledged as “tax expenditures” as well as 2.) provisions “resembling” subsidies, such as for instance income tax exemptions on donations to political parties, religious or philanthropic organizations, listed in Annex 3 of the report. While information on the former is summarized in provision “sheets” with detailed descriptions of each provision, the revenue forgone and the latest evaluations (if applicable), information on the latter is incomplete and consists of only one summary table with the revenue forgone by provision (where available). No further information on these measures is given in the report, and they are not subject to regular

evaluations.

In addition, many provisions are not included, as highlighted in a report by the German Federal Environment Agency (UBA). Of the 35 tax provisions identified by UBA as “environmentally harmful”, 21 do not figure at all in the BMF report. For another 8 provisions the BMF reports revenue forgone figures that are either substantially lower than those estimated by UBA or altogether missing for that year (Figure 1). UBA and BMF figures match almost exactly only for five provisions, and for one provision the BMF reports higher revenue forgone figures than UBA. Different benchmark definitions, assumptions and estimation methods explain these differences.

Figure 1. Provisions with different revenue forgone estimates, BMF Subsidy Report and UBA report (2018, Euro million)

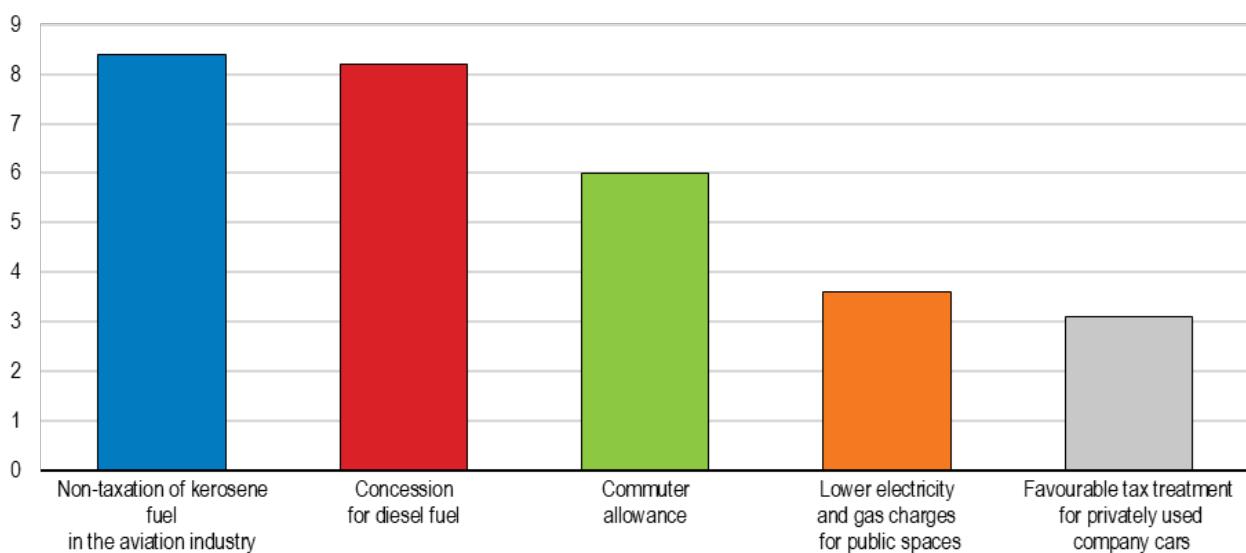


Source: BMF (2019), 27. Subventionsbericht des Bundes, Bundesministerium der Finanzen (BMF). Burger, A. and W. Bretschneider (2021), Umweltschaedliche Subventionen in Deutschland, Umweltbundesamt (UBA).

As a result, estimates for total revenue forgone due to tax expenditures are substantially different. For the above-mentioned 35 provisions alone, UBA reports revenue forgone of 68.3 billion euros, while the BMF Subsidy Report only accounts

for 5.7 billion euros related to these provisions. While the BMF estimates for revenue forgone are lower for about half of those provisions that are included in both reports, most of the difference comes from the provisions that are not included in the BMF Subsidy Report. Energy tax exemptions for kerosene and agricultural diesel, for example, account for more than 8 billion euros each according to the UBA report.

Figure 2. Large provisions not included in the BMF Subsidy Report but reported by UBA (2018, in Billion. €)



Source: Burger, A. and W. Bretschneider (2021), Umweltschaedliche Subventionen in Deutschland, Umweltbundesamt (UBA).

Other provisions are not reported at all by any governmental agency. Prominent examples are the following tax expenditures for real estate investments, which have been estimated by the German *ifo institute* to amount to a total of EUR 11 billion per year (Fuest, Hey and Spengel, 2021). Capital gains from selling real estate are fully exempted from personal income tax, if the property has been held for more than 10 years, leading to revenue losses of around EUR 6 billion per year. Moreover, profits of real estate companies are fully exempted from the *Gewerbesteuer*, which is a municipal-level corporate

income tax with an average rate of 15%, entailing a revenue loss of around EUR 5 billion.

Coverage of provisions is not the only issue present in the Subsidy Report. While most of the countries around the world that report on tax expenditures do so annually, the BMF only publishes its Subsidy Report every other year. This is problematic because it detaches discussions of tax expenditures from other budget discussions. Only revenue forgone from the 20 largest tax expenditures (as per the BMF Subsidy Report) is included in the annual budget plan, providing an incomplete picture of the federal government's total tax expenditures to the Bundestag.

Germany is also lagging its peers when it comes to progress on estimating the revenue forgone of its tax expenditures (or those "resembling" tax expenditures). Since the 1990s, the Subsidy Report has provided revenue forgone figures for just about half of the listed provisions. For comparison, this share is around 70% in Canada and around 80% in France. The revenue forgone figures that are reported in every iteration also present some inconsistencies over the years. For example, tax expenditure for aviation fuel included in the Subsidy Report shows relatively constant revenue forgone figures over time, despite large oscillations of reported travel intensity and kerosene prices.

Reasons for incomplete and inconsistent reporting

Several factors contribute to the current state of tax expenditure reporting in Germany. To start, the Subsidy Report was not meant to be comprehensive. Based on the 1967 Act to Promote Economic Stability and Growth, it only covers those tax expenditures that aim at supporting enterprises or sectors of the economy, helping them to adjust to new conditions or promoting productivity and growth. Beyond that, what is typically left out of the report falls into three broad categories:

- **Tax expenditures under different labels:** The Subsidy Report considers a provision to be a subsidy (or tax expenditure) only if the respective tax law explicitly designates it as such. For example, lower energy tax rates for diesel as opposed to gasoline are not considered a tax expenditure, even though neither the law nor scientific evidence provide justification for these rate differentials. Similarly, the flat-rate taxation of the use of company cars for private purposes is considered a tax expenditure by the UBA (to the extent that it does not fully capture the average income gain obtained by car users), but is considered a tax simplification measure by the BMF.
- **Tax expenditures from international agreements:** In some cases, tax expenditures are not reported because they are based on international commitments rather than national policy decisions. This is the case for energy tax and VAT exemptions on aviation fuels for international flights, or VAT exemptions on exports. This exclusion from reporting is in line with the practice in many countries, as for example reduced withholding tax rates in tax treaties are typically included within the tax benchmark.
- **Expenditures from governmental fees:** Exemptions from or reductions of certain government fees result in revenue forgone for the government but are not considered as tax expenditures. While in general fees are not taxes, some fees such as royalties for the extraction of sub-soil assets resemble taxes and are treated as tax revenue in some countries such as Chile and Norway. In Germany, waivers of royalties and other fees for the coal industry result in 287 million euros of revenue forgone in 2018.

Germany is not the only country that classifies certain provisions as tax expenditures and others as part of its

normal (or benchmark) tax system. This is a common practice in all reporting countries and makes comparisons of tax expenditures across countries complicated (OECD 2020). However, an additional problem in Germany is the lack of a well-defined tax benchmark system, complicating the identification of tax expenditures and estimations of revenue foregone (Thoene, 2012; Thoene 2019). The criteria applied to decide whether or not a specific provision is considered a tax expenditure and included in the BMF subsidy report or whether it is part of the benchmark tax system are not straightforward. Lower VAT rates for food are part of Germany's benchmark system and not reported, while lower VAT rates for cultural activities are defined as a tax expenditure. Grandfathering clauses (whereby older regulations are treated in one way and younger regulations in another) add another layer of complexity to the issue. Another example is the commuter's tax allowance, which is considered a tax expenditure by the UBA, but part of the benchmark tax system (income-related expenses) by the BMF.

It should be noted that the Subsidy Report is a Federal Government document, meaning that it has to be approved unanimously by the cabinet of ministers. This helps to explain why changing the current state of official reporting has proven to be so difficult. In contrast, reports from bodies such as the UBA may have more leeway in defining what constitutes a subsidy or tax expenditure. The Federal Audit Office has repeatedly called for a comprehensive reform of tax expenditure reporting and evaluation in Germany, most recently in a report to the Budget Commission of the German Bundestag in May 2022.

It is time to improve tax expenditure reporting

As a first, necessary step towards a comprehensive spending review, which is one key recommendation of the 2023 OECD Economic Survey of Germany, Germany should bring its tax expenditure reporting up to date. Following the example of

many other OECD member countries, tax expenditures should be reported annually and as part of the budget plan. Moreover, existing annual spending reviews could be expanded to include the evaluation of (specific) tax expenditures, which would generate more and better information regarding the impact of those measures.

This should go hand in hand with the establishment of a well-defined tax benchmark system, which would allow a more transparent definition of what constitutes a tax expenditure. All tax expenditures should be subject to regular impact evaluations. Moreover, extending the scope of reporting to also include related measures that are not considered tax expenditures would further raise transparency and follow best practices of countries such as Canada and the UK. A more comprehensive reporting of tax expenditures is key to increase transparency on the use of public resources and enable the parliament to better prioritize public spending.

Footnotes

1. *Flurim Aliu (CEP) * Council on Economic Policies*
2. *Christian von Haldenwang (IDOS) *German Institute of Development and Sustainability*

References

BMF (2019), 27. Subventionsbericht des Bundes, Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Bundesrechnungshof (2022), Steuervergünstigungen nachhaltig reformieren, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHG an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltungsausschusses des Deutschen Bundestages.

Burger, A. and W. Bretschneider (2021), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Umweltbundesamt (UBA).

Fuest, C., J. Hey and C. Spengel (2021), "Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung", Ifo Schnelldienst, Vol. 74/12.

IMF and OECD (2020), Chile: Technical Assistance Report—Assessment of Tax Expenditures and Corrective Taxes, IMF Country Report No. 2020/305.

OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Germany 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9642a3f5-en>.

Redonda, A., von Haldenwang, C., & Aliu, F. (2023). *Global Tax Expenditures Database [data set], Version 1.1.5.* <https://doi.org/10.5281/zenodo.7825791>

Thoene, Michael (2012), 18 billion at one blow: Evaluating Germany's twenty biggest tax expenditures, FiFo Discussion Paper, No. 12-4.

Thoene, Michael (2019), Evaluierung von Steuervergünstigungen, FiFo-Berichte Nr. 28-0, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Mehr Transparenz bei Steuervergünstigungen in Deutschland

Category: Germany, Posts in German, Tax
written by oecdecoscope | June 12, 2025



Auch verfügbar auf English

Autoren: Flurim Aliu (CEP)¹, Robert Grundke (OECD), Christian von Haldenwang (IDOS)²

Deutschland begann bereits in den 1960er Jahren, regelmäßige Berichte über Steuervergünstigungen vorzulegen, und war damit einer der Vorreiter weltweit. Mittlerweile ist Deutschlands Berichterstattung über Steuervergünstigungen aber zu lückenhaft und inkohärent. Sie muss reformiert werden, damit Steuervergünstigungen transparenter werden und der Einsatz öffentlicher Mittel besser priorisiert werden kann.

Einleitung

Wie im OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2023 (OECD, 2023) erörtert, sind erhebliche öffentliche Mittel notwendig, um den Investitionsstau in Deutschland abzubauen und den Investitionsbedarf für die ökologische und digitale Transformation zu decken. Gleichzeitig erfordert eine rapide alternde Bevölkerung höhere öffentliche Ausgaben für die Renten-, Gesundheits- und Pflegesysteme und verschärft den Arbeitskräftemangel. Wenn zur Steigerung des Arbeitsangebots zudem die Besteuerung von Erwerbseinkommen, insbesondere für Geringqualifizierte und Zweitverdienende, gesenkt wird, könnten sich die fiskalischen Spielräume weiter verringern. Um diese Herausforderungen zu meistern, ohne die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gefährden, muss die Ausgabeneffizienz des öffentlichen Sektors erhöht und die Ausgabenpriorisierung verbessert werden.

Voraussetzung hierfür ist eine transparente Erfassung der

staatlichen Ausgaben. In Deutschland wird, wie auch in vielen anderen Ländern, der Verzicht auf öffentliche Einnahmen infolge von Steuervergünstigungen nicht so gut dokumentiert und kontrolliert wie die direkten Ausgaben. Unter Steuervergünstigungen werden Abweichungen von der Regelbesteuerung – auch als Referenz- oder Benchmark-System bezeichnet – verstanden. Sie begünstigen üblicherweise bestimmte Sektoren, Personengruppen oder Aktivitäten und werden von den Politikverantwortlichen für verschiedenste Zwecke genutzt, wie z. B. Investitions- und Beschäftigungsförderung oder Armutsbekämpfung.

Ebenso wie andere EU-Länder legt Deutschland in regelmäßigen Abständen Berichte über die vom Bund gewährten Subventionen und Steuervergünstigungen vor. Den offiziellen Zahlen zufolge ist der Umfang der Steuervergünstigungen in Deutschland über die Jahre erstaunlich konstant und beläuft sich laut Global Tax Expenditures Database (Redonda et al., 2023) seit 2014 im Durchschnitt auf 0,9 % des BIP. Zwar bestehen zwischen den Steuer-Benchmarks verschiedener Länder erhebliche Unterschiede, die sich auf die Schätzungen der Steuervergünstigungen auswirken, diesen Zahlen zufolge ist jedoch der Umfang der Steuervergünstigungen in Deutschland deutlich niedriger als in seinen Nachbarländern (z.B. Vereinigtes Königreich: 7,5 % des BIP, Tschechische Republik: 10,5 %) oder in vielen anderen OECD-Staaten (z. B. Vereinigte Staaten: 7,4 % des BIP, Australien: 8,4 %).

Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass Deutschland bei der Nutzung von Steuervergünstigungen zurückhaltender ist als andere Länder. Vielmehr ist die Berichterstattung in Deutschland lückenhaft und inkonsistent. Die offiziellen Zahlen bieten keinen vollständigen Überblick über die tatsächlichen Steuervergünstigungen. Hauptgrund dafür ist, dass in Deutschland keine klar definierte Steuer-Benchmark angewendet wird und folglich keine transparente Übersicht über die Steuervergünstigungen zur Verfügung steht. Dadurch wird

die Debatte über steuerpolitische Reformen erschwert. Weder die politischen Entscheidungsorgane – allen voran der Deutsche Bundestag – noch die Öffentlichkeit sind gegenwärtig in der Lage, den genauen Umfang der in Deutschland gewährten Steuervergünstigungen zu beurteilen oder eine fundierte Debatte über deren Zweckmäßigkeit für das Erreichen der öffentlichen Politikziele zu führen.

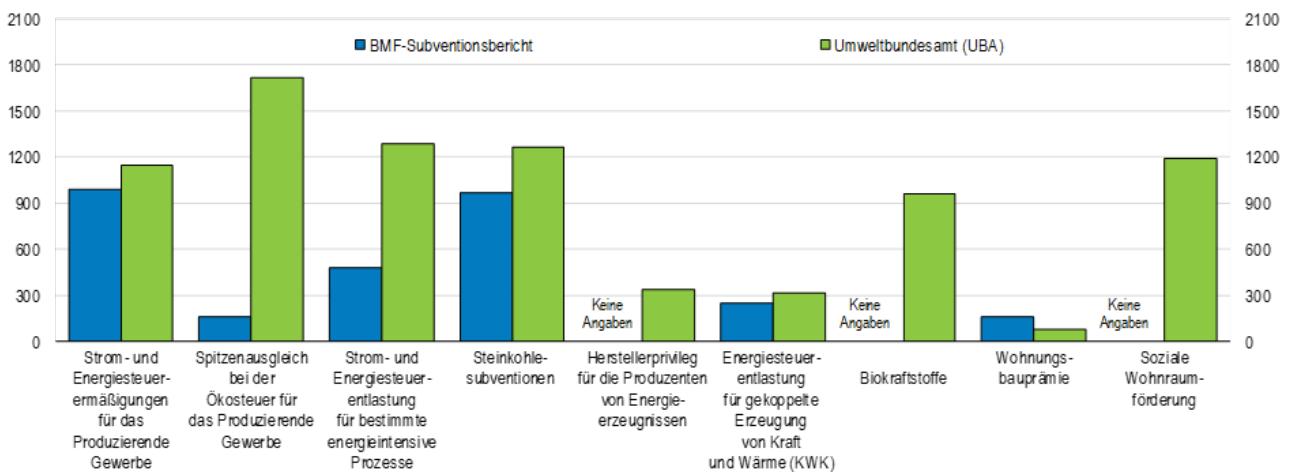
Gegenwärtiger Stand der Berichterstattung über Steuervergünstigungen in Deutschland

Seit 1967 veröffentlicht die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) alle zwei Jahre einen Subventionsbericht, der Angaben zu direkten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen enthält. Diese Berichte weisen jedoch erhebliche Schwächen auf.

Neben Informationen über Subventionen in Form von Finanzhilfen enthalten die Berichte Angaben zu 1. steuerlichen Sonderregelungen, die nach offizieller Lesart als Steuervergünstigungen gelten, sowie 2. anderen steuerlichen Sonderregelungen, die „subventionsähnliche Tatbestände“ darstellen, wie z. B. Einkommensteuerbefreiungen für Spenden an politische Parteien, Religionsgemeinschaften oder gemeinnützige Organisationen. Diese anderen steuerlichen Sonderregelungen sind in Anlage 3 des Berichts aufgeführt. Die Angaben zu ersteren werden in Datenblättern mit detaillierten Beschreibungen der entsprechenden Maßnahme, der dadurch entstehenden Steuermindereinnahmen sowie gegebenenfalls der neuesten Evaluierungsergebnisse präsentiert. Letztere hingegen werden nur unvollständig dokumentiert, nämlich in Form einer einzigen Übersichtstabelle, die – sofern verfügbar – Angaben zu den von den einzelnen Maßnahmen verursachten Steuermindereinnahmen enthält. Darüber hinaus finden sich im Subventionsbericht keine weiteren Informationen zu diesen Maßnahmen. Sie sind auch nicht Gegenstand regelmäßiger Evaluierungen.

Zudem lässt der Subventionsbericht viele Sonderregelungen außer Acht, wie eine Studie des Umweltbundesamtes (UBA) (Burger und Bretschneider, 2021) feststellt. So finden 21 der 35 in der UBA-Studie aufgeführten umweltschädlichen Steuerregelungen keinerlei Erwähnung im Subventionsbericht des BMF. Bei acht weiteren Regelungen weist der BMF-Bericht deutlich geringere Mindereinnahmen aus als die UBA-Studie oder er enthält für das betreffende Jahr überhaupt keine Angaben (Abb. 1). Lediglich bei fünf Maßnahmen stimmen die Zahlen des UBA und des BMF nahezu überein. Bei einer Maßnahme kalkuliert das BMF mit höheren Einnahmeausfällen als das UBA. Diese Abweichungen sind auf unterschiedliche Benchmark-Definitionen, Annahmen und Schätzmethoden zurückzuführen.

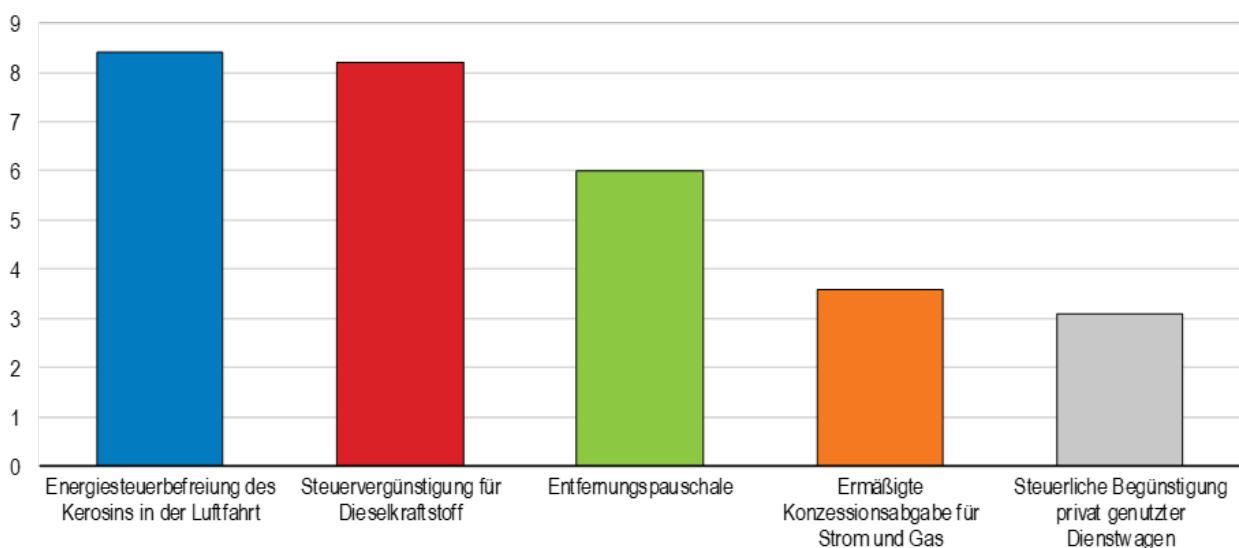
Abbildung 1. Regelungen, bei denen die geschätzten Mindereinnahmen im BMF-Subventionsbericht und in der UBA-Studie voneinander abweichen (2018, Mio. EUR)



Quelle: BMF (Hrsg.) (2019), 27. *Subventionsbericht des Bundes*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/0effentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf. Burger, A. und W. Bretschneider (2021), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021*, Texte, Nr. 143, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/>

Daher fallen die Schätzungen des BMF und des UBA für den Gesamtumfang der durch Steuervergünstigungen verursachten Mindereinnahmen sehr unterschiedlich aus. Allein für die oben genannten 35 Maßnahmen veranschlagt das UBA Mindereinnahmen von 68,3 Mrd. EUR. Im BMF-Subventionsbericht hingegen werden die Einnahmeausfälle durch diese Instrumente nur auf 5,7 Mrd. EUR beziffert. Das BMF geht bei etwa der Hälfte der in beiden Berichten aufgeführten Maßnahmen von geringeren Steuereinbußen aus als das UBA. Der Großteil der Differenz zwischen den BMF- und UBA-Schätzungen der Mindereinnahmen ist jedoch auf Regelungen zurückzuführen, die im BMF-Subventionsbericht nicht berücksichtigt sind. Die Energiesteuerbefreiung von Kerosin beispielsweise schlägt laut UBA-Studie mit mehr als 8 Mrd. EUR zu Buche.

Abbildung 2. Wichtige Regelungen, die im BMF-Subventionsbericht fehlen, aber in der UBA-Studie erfasst sind (2018, in Mrd. EUR)



Quelle: Burger, A. und W. Bretschneider (2021), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte*

Ausgabe 2021, Texte, Nr. 143, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.

Daneben gibt es weitere steuerliche Sonderregelungen, die von keiner staatlichen Stelle erfasst werden. Prominente Beispiele sind zwei Arten von Steuervergünstigungen für Immobilien, die sich laut Schätzungen des ifo Instituts auf insgesamt 11 Mrd. EUR pro Jahr summieren (Fuest, Hey und Spengel, 2021). So sind Gewinne aus dem Verkauf von Immobilien komplett von der Einkommensteuer befreit, wenn die Immobilie mindestens zehn Jahre gehalten wurde; dies führt zu Einnahmeinbußen von rd. 6 Mrd. EUR pro Jahr. Zudem sind die Gewinne von Immobilienunternehmen vollständig von der Gewerbesteuer befreit. Der Verzicht auf diese auf Gemeindeebene erhobene Steuer auf Unternehmensgewinne mit einem durchschnittlichen Satz von 15 % verursacht Einnahmeausfälle von rd. 5 Mrd. EUR.

Die mangelnde Vollständigkeit der berücksichtigten Regelungen ist nicht das einzige Problem des Subventionsberichts. Die meisten Länder mit einer entsprechenden Berichterstattung legen ihre Berichte jährlich vor. Der Subventionsbericht des BMF hingegen erscheint lediglich im Zweijahrestakt. Dies ist insofern problematisch, als Debatten über Steuervergünstigungen dadurch von anderen haushaltsbezogenen Debatten entkoppelt werden. Im jährlichen Haushaltsplan werden nur die Einnahmeausfälle durch die 20 größten Steuervergünstigungen gemäß BMF-Subventionsbericht berücksichtigt. Dem Bundestag wird dadurch nur ein unvollständiges Bild der insgesamt von der Bundesregierung gewährten Steuervergünstigungen vermittelt.

Zudem verzeichnet Deutschland weniger Fortschritte als andere Staaten bei der Schätzung der Einnahmeausfälle durch Steuervergünstigungen (bzw. „subventionsähnliche“ steuerliche

Sonderregelungen). Seit den 1990er Jahren enthält der Subventionsbericht nur für etwa die Hälfte der aufgeführten Sonderregelungen Angaben zu den Mindereinnahmen. Zum Vergleich: In Kanada liegt dieser Anteil bei rd. 70 %, in Frankreich bei ungefähr 80 %. Ferner sind bei den in jeder Ausgabe des Subventionsberichts angegebenen Mindereinnahmen z. T. Inkonsistenzen in den Zeitreihen festzustellen. Die Mindereinnahmen aufgrund der Steuerbegünstigung von Kerosin beispielsweise sind laut Subventionsbericht im Zeitverlauf weitgehend konstant – trotz erheblicher Schwankungen beim Flugaufkommen und bei den Kerosinpreisen.

Gründe für die lückenhafte und inkohärente Berichterstattung

Der gegenwärtige Zustand der Berichterstattung über Steuervergünstigungen in Deutschland ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Erstens ist der Subventionsbericht gar nicht für eine umfassende Darstellung aller Steuervergünstigungen konzipiert. Er konzentriert sich gemäß seinem gesetzlichen Auftrag laut Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 auf Steuervergünstigungen, die private Betriebe oder Wirtschaftszweige begünstigen, um sie bei der Anpassung an neue Bedingungen zu unterstützen oder ihren Produktivitätsfortschritt und ihr Wachstum zu fördern. Die im Subventionsbericht nicht berücksichtigten Maßnahmen lassen sich im Wesentlichen in drei große Kategorien unterteilen:

- **Steuervergünstigungen unter anderem Namen:** Der Subventionsbericht betrachtet eine Maßnahme nur dann als Subvention (oder Steuervergünstigung), wenn sie in der entsprechenden Steuergesetzgebung explizit als solche vorgesehen ist. So gelten beispielsweise die im Vergleich zu Benzin niedrigeren Energiesteuersätze für Diesel nicht als Steuervergünstigung, obwohl weder die Gesetzgebung noch wissenschaftliche Erkenntnisse eine Rechtfertigung für die unterschiedlichen Steuersätze liefern. Ähnlich verhält es sich mit der pauschalen

Besteuerung privat genutzter Dienstwagen (dem sog. „Dienstwagenprivileg“): Diese Regelung wird vom UBA als Steuervergünstigung betrachtet, da der durchschnittliche geldwerte Vorteil der Dienstwagennutzer nicht in vollem Umfang der Besteuerung unterworfen wird, vom BMF dagegen als Maßnahme zur Steuervereinfachung.

- **Steuervergünstigungen aufgrund internationaler Übereinkommen:** In einigen Fällen werden Steuervergünstigungen nicht ausgewiesen, weil sie nicht auf innerstaatlichen Politikentscheidungen, sondern auf internationalen Verpflichtungen beruhen. Dies trifft beispielsweise auf die Energie- und Mehrwertsteuerbefreiung für Kerosin im internationalen Luftverkehr oder auf Umsatzsteuerbefreiungen für Exporte zu. Die Nichtberücksichtigung solcher Steuervergünstigungen in der Berichterstattung deckt sich mit der gängigen Praxis vieler anderer Länder, da beispielsweise ermäßigte Quellensteuersätze aufgrund von bilateralen Steuerabkommen häufig als Bestandteil der steuerlichen Benchmark angesehen werden.
- **Vergünstigungen bei staatlichen Entgelten:** Befreiungen von oder Ermäßigungen bei bestimmten staatlichen Entgelten verursachen zwar Einnahmeausfälle für den Staat, werden aber nicht als Steuervergünstigungen betrachtet. Obwohl es sich bei Entgelten im Allgemeinen nicht um Steuern handelt, haben einige Entgelte wie z. B. Lizenzgebühren für den Abbau von Bodenschätzten („Royalties“) steuerähnlichen Charakter und werden in einigen Ländern, etwa in Chile und Norwegen, als Steuereinnahmen behandelt. In Deutschland entstanden 2018 durch den Verzicht auf die Erhebung von Förderabgaben und anderen Entgelten von der Kohleindustrie Mindereinnahmen von 287 Mio. EUR.

Deutschland ist nicht das einzige Land, das bestimmte steuerliche Regelungen als Steuervergünstigungen und andere

als Teil des regulären Steuersystems (d. h. der steuerlichen Benchmark) betrachtet. Diese Praxis ist in allen Ländern verbreitet, die über Steuervergünstigungen berichten, und erschwert den länderübergreifenden Vergleich von Steuervergünstigungen (IWF und OECD, 2020). In Deutschland besteht jedoch ein zusätzliches Problem darin, dass es keine klar definierte Steuer-Benchmark gibt. Dadurch ist es schwieriger, Steuervergünstigungen zu identifizieren und Mindereinnahmen zu schätzen (Thöne, 2012; 2019). Die Entscheidungskriterien dafür, ob eine bestimmte Regelung als Steuervergünstigung betrachtet und ausgewiesen wird oder ob sie Bestandteil der steuerlichen Benchmark ist, sind nicht immer eindeutig. So wird etwa der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Nahrungsmittel als Teil der Regelbesteuerung angesehen und nicht im Subventionsbericht erfasst, während der ermäßigte Umsatzsteuersatz für kulturelle Leistungen als Steuervergünstigung gilt. Weiter verkompliziert wird die Lage durch Bestandsschutzklauseln, die eine abweichende Anwendung von älteren und neueren Regelungen bewirken. Ein anderes Beispiel ist die Entfernungspauschale, die vom UBA als Steuervergünstigung, vom BMF dagegen als Teil des Benchmark-Steuersystems (einkommensbezogene Aufwendung) betrachtet wird.

Ferner ist zu bedenken, dass es sich beim Subventionsbericht um einen Bericht der Bundesregierung handelt, der einstimmig vom Kabinett verabschiedet werden muss. Dies erklärt z. T., warum sich Veränderungen an der gegenwärtigen Form der offiziellen Berichterstattung so schwierig gestalten. In Studien von nachgeordneten Behörden wie dem UBA dürften größere Entscheidungsspielräume bestehen, wenn es darum geht, was als Subvention oder Steuervergünstigung zu betrachten ist. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt eine umfassende Reform der Berichterstattung und Evaluierung von Steuervergünstigungen in Deutschland gefordert, zuletzt in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags im Mai 2022 (Bundesrechnungshof, 2022).

Es ist an der Zeit, die Berichterstattung über Steuervergünstigungen zu verbessern

Als ersten notwendigen Schritt hin zu umfassenden Spending Reviews – eine der zentralen Empfehlungen im OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2023 (OECD, 2023) – sollte Deutschland seine Berichterstattung über Steuervergünstigungen auf den neuesten Stand bringen. Dabei sollte Deutschland dem Vorbild vieler anderer OECD-Länder folgen und seine Steuervergünstigungen jährlich und im Rahmen des Haushaltsplans ausweisen. Außerdem könnten die bestehenden jährlichen Spending Reviews um Evaluierungen von (bestimmten) Steuervergünstigungen erweitert werden, um mehr und bessere Informationen über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu erhalten.

Dies sollte mit der Festlegung eines klar definierten Benchmark-Steuersystems einhergehen. Dadurch ließe sich eindeutiger abgrenzen, welche Maßnahmen Steuervergünstigungen darstellen. Die Wirksamkeit aller Steuervergünstigungen sollte regelmäßig evaluiert werden. Außerdem würde eine Ausweitung der Berichterstattung auf verwandte Maßnahmen, die nicht als Steuervergünstigungen gelten, die Transparenz weiter verbessern und internationalen Best Practices aus Ländern wie Kanada und dem Vereinigten Königreich folgen. Eine umfassendere Berichterstattung über Steuervergünstigungen ist entscheidend, um mehr Transparenz über den Einsatz öffentlicher Mittel zu erhalten und dem Bundestag eine bessere Priorisierung der öffentlichen Ausgaben zu ermöglichen.

Literaturverzeichnis

BMF (Hrsg.) (2019), 27. *Subventionsbericht des Bundes*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/0effentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf.

Bundesrechnungshof (2022), *Steuervergünstigungen nachhaltig reformieren*, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHG an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltungsausschusses des Deutschen Bundestages, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/ii-staatsfinanzen-nachhaltig-konsolidieren-steuersystem-zukunftsorientiert-reformieren-457450>.

Burger, A. und W. Bretschneider (2021), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021*, Texte, Nr. 143, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.

Fuest, C., J. Hey und C. Spengel (2021), “Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung”, *ifo Schnelldienst*, Vol. 74/12, S. 31–38, <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-12-fuest-hey-spengel-immobilienbesteuerung.pdf>.

IWF und OECD (2020), *Chile: Technical Assistance Report – Assessment of Tax Expenditures and Corrective Taxes*, IMF Country Report, No. 2020/305, IWF, Washington, D.C. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/19/Chile-Technical-Assistance-Report-Assessment-of-Tax-Expenditures-and-Corrective-Taxes-49906>

OECD (2023), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/80df9211-de>.

Redonda, A., C. von Haldenwang und F. Aliu, (2023). „Global Tax Expenditures Database (GTED)“, Datensatz-Version 1.1.5, <https://doi.org/10.5281/zenodo.782579>.

Thöne, Michael (2012), „18 Billion At One Blow: Evaluating Germany’s Twenty Biggest Tax Expenditures“, *FiFo Discussion Paper*, No. 12-4, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln,

https://www fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-discussion-papers/download?path=fifo-dp_12-4.pdf.

Thöne, Michael (Hrsg.) (2019), *Evaluierung von Steuervergünstigungen – Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden*, FiFo-Berichte, No. 28-0, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, <https://www fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-bericht/e/download?path=fifo-bericht%2B28-0.pdf>.

Deutschland: Klimaneutralität erreichen, ohne den sozialen Zusammenhalt zu schwächen

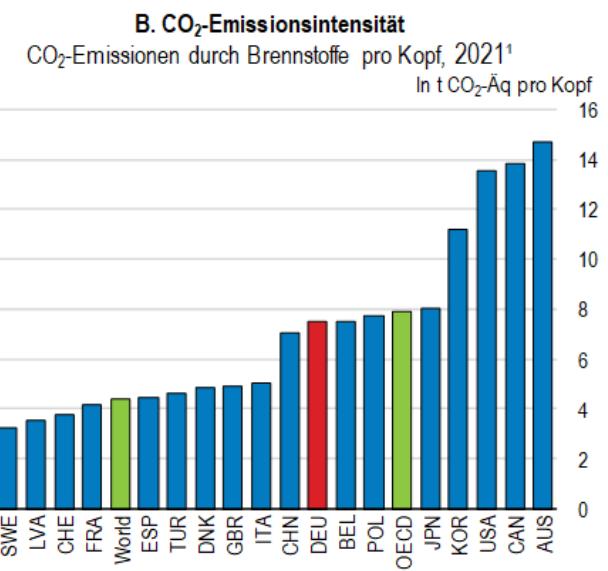
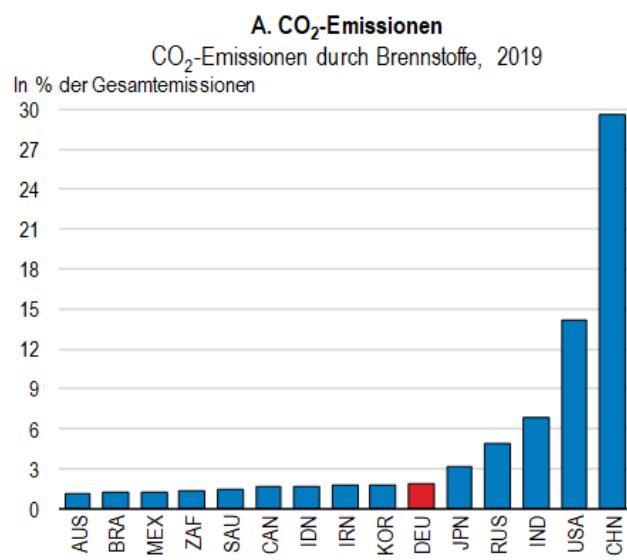
Category: Germany

written by oecdecoscope | June 12, 2025



Deutschland ist nach wie vor ein großer Verursacher von Treibhausgasen, nimmt mit seinen Bemühungen, sie zu reduzieren, allerdings auch eine Vorreiterrolle ein. Das Land hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, bis 2045 klimaneutral zu sein. Dazu muss das Tempo der Emissionsminderung allerdings im Vergleich zum Zeitraum zwischen 1990 und 2019 verdreifacht werden. Durch die stark anziehenden Energiepreise und die Notwendigkeit, Energieimporte aus Russland zu ersetzen, ist die Entschlossenheit zu handeln noch gestiegen.

Deutschland ist nach wie vor ein großer Verursacher von Treibhausgasen

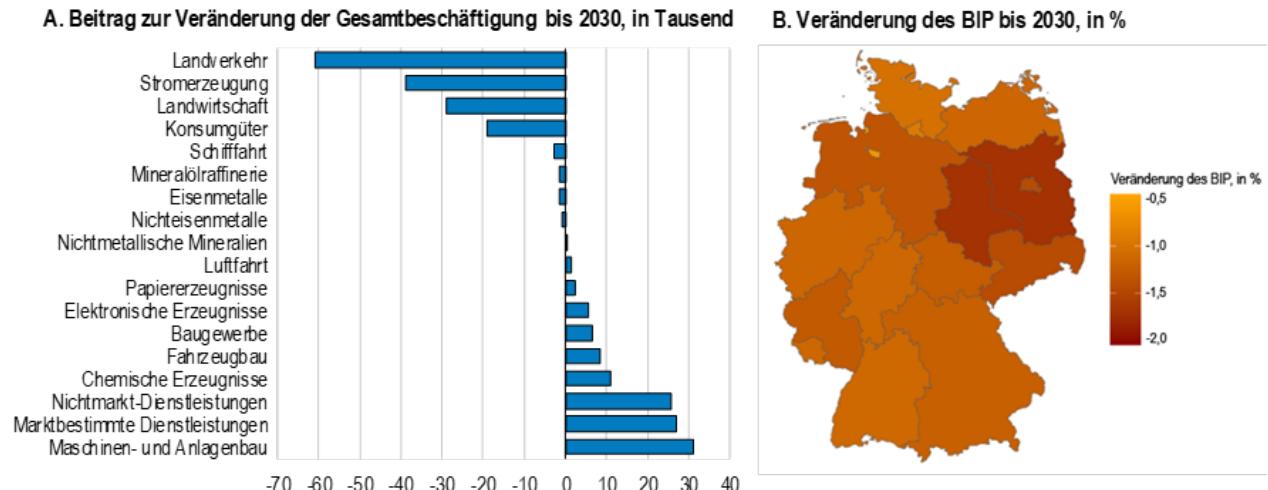


China und Welt: 2019.

Anmerkung: Teil A zeigt die Länder mit dem höchsten Anteil am weltweiten CO₂-Ausstoß.

Quelle: IEA, Greenhouse Gas Emissions from Energy (Datenbank). Empirische Analysen für den *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2023* zeigen, dass eine Beschleunigung der Emissionsminderung energieintensive Branchen, die internationaler Konkurrenz ausgesetzt sind, wahrscheinlich belasten wird. Sie hätte außerdem eine erhebliche Reallokation von Arbeit zwischen Wirtschaftssektoren und Unternehmen zur Folge, was wiederum die Anpassungskosten für Arbeitskräfte sowie die Ungleichheit und regionale Unterschiede erhöht.

Das Erreichen ehrgeiziger Klimaziele hätte unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Sektoren und Regionen



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die Simulationsergebnisse eines mehrere Länder und Sektoren umfassenden berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells. Darin werden die Effekte der Maßnahmen, die für das Erreichen der Klimaziele des EU-Pakets „Fit für 55“ im Jahr 2030 erforderlich sind, quantifiziert und mit einem Referenzszenario verglichen, das von einer Fortsetzung der Politik des Jahres 2021 ausgeht.

Quelle: Bickmann et al. (erscheint demnächst).

Wie kann Deutschland Klimaneutralität kosteneffizient erreichen, ohne den sozialen Zusammenhalt zu schwächen? Der *Wirtschaftsbericht Deutschland 2023* identifiziert sechs Prioritäten:

- Weiter auf Mechanismen zur CO₂-Bepreisung setzen, um die Emissionen effektiv zu reduzieren und zugleich die wirtschaftlichen Kosten der ökologischen Transformation zu minimieren.** Deutschland bepreiste im Jahr 2021 bereits 90 % seiner Treibhausgasemissionen explizit oder implizit mit einem durchschnittlichen effektiven CO₂-Grenzpreis von 81 EUR, was einem Anstieg um 46 % gegenüber 2018 entsprach. Das ehrgeizige Ziel, die Emissionen bis 2030 um 65 % (gegenüber dem Niveau von 1990) zu senken, setzt jedoch noch höhere Preise voraus. Der Wechsel zu einem Cap-and-Trade-System für Nicht-ETS-Sektoren (hauptsächlich Gebäude und Verkehr) sollte früher eingeleitet werden. Dabei sollte die Emissionsobergrenze an einem einheitlichen Minderungsziel ausgerichtet werden, das für alle im Rahmen des nationalen Emissionshandelssystems

regulierten Sektoren gilt (zumindest bis das europäische Emissionshandelssystem für die Sektoren Straßenverkehr und Wärme in Betrieb genommen wird). Ein Mindestpreis in diesem System wird die künftigen CO₂-Preise vorhersehbarer machen und die Risiken für Investitionen in CO₂-arme Projekte verringern.

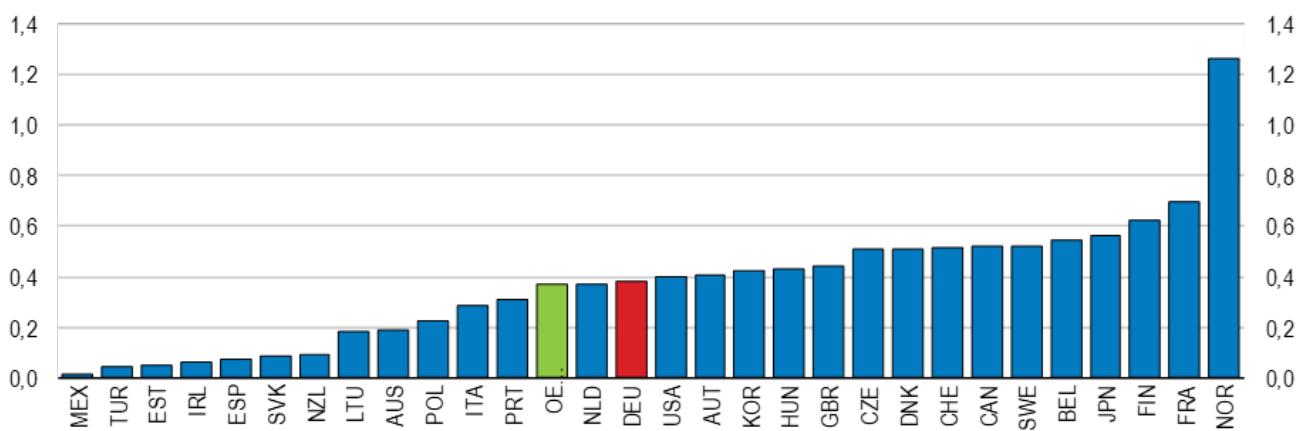
2. Schädliche Subventionen und Steuervergünstigungen für fossile Energieträger abbauen, z. B. die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff, die Entfernungspauschale oder die steuerliche Vorzugsbehandlung für privat genutzte Dienstwagen. Diese umweltschädlichen Subventionen und Steuervergünstigungen belaufen sich auf 65 Mrd. EUR, schwächen und verzerrn die Preissignale, behindern den Marktdurchbruch von umweltfreundlichen Produkten und gefährden die Klimaziele. Werden sie abgebaut, stehen zusätzliche Mittel für Emissionsminderungssubventionen oder direkte Geldleistungen an vulnerable Haushalte zur Verfügung.

3. Schrittweise von Subventionen für wettbewerbsfähige Erneuerbare auf eine gezieltere Förderung für grüne FuE und den Einsatz von nahezu emissionsfreien Industrietechnologien umstellen. Subventionen für erneuerbare Energien helfen, die Strompreise zu senken, und unterstützen folglich energieintensive Branchen. Empirische Analysen für den *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2023* zeigen jedoch, dass sie kostspielig sind und höhere Emissionen in anderen EU-Ländern bewirken. Eine rückläufige Nachfrage nach Emissionszertifikaten in Deutschland führt zu niedrigeren CO₂-Preisen im Emissionshandelssystem (ETS) der EU, da die Gesamtemissionsobergrenze unverändert bleibt, was es anderen Ländern ermöglicht, ihre Emissionen zu erhöhen (sog. Wasserbetteffekt). Es gibt bessere Möglichkeiten, den Risiken für die energieintensiven Branchen zu begegnen: gestraffte Planungs- und Genehmigungsverfahren für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien und der Netzinfrastruktur, höhere Ausgaben für FuE im Energiesektor und der Industrie – die entscheidend für eine Reduzierung der künftigen

Vermeidungskosten sind – und internationale Abkommen zugunsten einer weltweit schnelleren Emissionssenkung. Da die Stromversorgung aus erneuerbaren Energien stärkeren Schwankungen unterliegt als Kern- oder Kohlekraftwerke, ist eine beschleunigte Integration des europäischen Strommarkts entscheidend, um Angebot und Nachfrage besser aufeinander abzustimmen und die Energiesicherheit zu erhöhen.

Die öffentlichen Ausgaben für FuE im Energiesektor könnten gesteigert werden

Öffentliche Mittel für Forschung, Entwicklung und Demonstration (RD&D) im Energiesektor, je 1 000 BIP-Einheiten, 2021

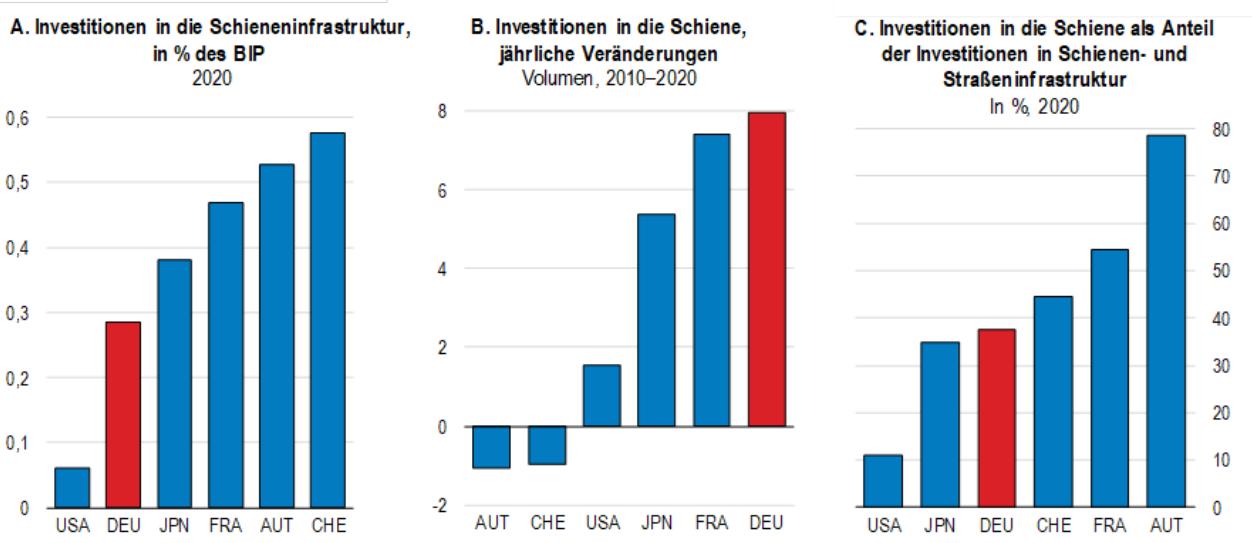


Quelle: IEA, Energy RD&D Budget/Expenditure Statistics.

4. Nicht zielgerichtete Subventionen sowie Beihilfen für ausgereifte Technologien abbauen, um mit den verfügbaren Ressourcen vulnerable Haushalte stärker zu unterstützen und die öffentliche Infrastruktur zu verbessern. Zum Beispiel sollten im Gebäudesektor nicht zielgerichtete Subventionen auslaufen und durch Mindesteffizienzstandards und Energieausweise für den Gebäudebestand ersetzt werden. Staatlich geförderte Kredite sollten dabei finanzienschwachen Haushalten vorbehalten sein. Im Verkehrssektor sollte sich der Schwerpunkt von der Subventionierung von E-Autos auf den Ausbau der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur und auf öffentliche Investitionen in das Schienennetz verlagern. Im Bahnsektor gilt es vor allem, die Streckenelektrifizierung und

die Digitalisierung der Kontroll- und Signalsysteme zu beschleunigen sowie dafür zu sorgen, dass Wettbewerbshindernisse abgebaut werden.

Die Investitionen in das Schienennetz sollten weiter steigen



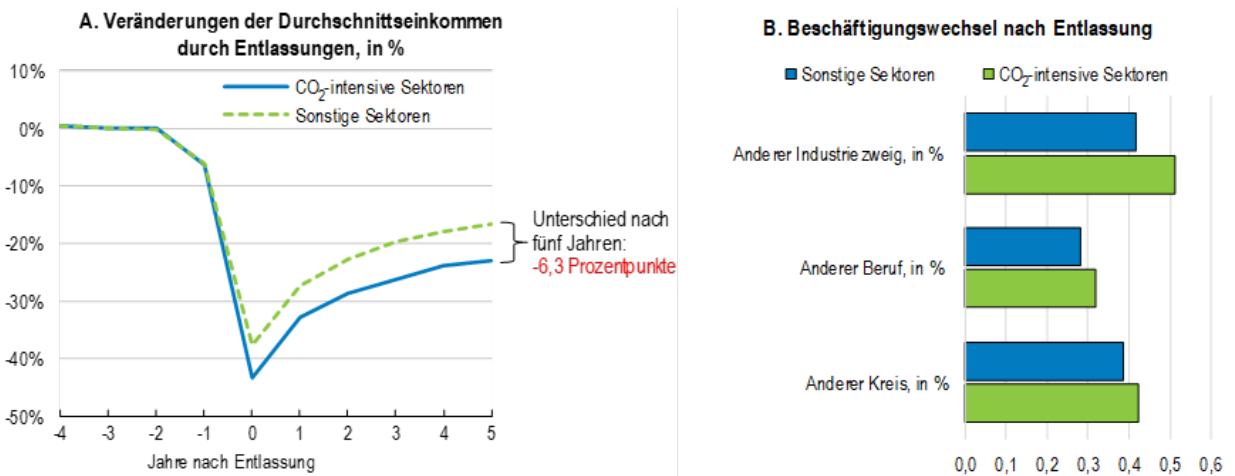
Anmerkung: Für die Vereinigten Staaten werden Daten von 2019 verwendet.

Quelle: Datenbank des Weltverkehrsforums.

5. Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausweiten – insbesondere auf berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Mobilitätszuschüsse –, um die Anpassungskosten für die von der ökologischen Transformation betroffenen Arbeitskräfte zu senken. Laut einer Analyse für den *Wirtschaftsbericht Deutschland 2023* müssen entlassene Arbeitnehmer*innen in CO₂-intensiven Sektoren lang anhaltende und besonders hohe Einkommensverluste hinnehmen. Die Beschäftigten in diesen Sektoren sind im Durchschnitt älter und haben eine längere Betriebszugehörigkeit, außerdem haben sie häufiger eine berufliche und seltener eine allgemeine akademische Ausbildung durchlaufen. Ihre Berufe sind zudem oft sehr spezifisch und beinhalten mehr Routineaufgaben. Die negativen Auswirkungen dieser Merkmale auf das Erwerbseinkommen nach einer Entlassung deuten darauf hin, dass die Spezifität des Humankapitals (insbesondere in Bezug auf Routinetätigkeiten) sowie das Fehlen bestimmter Grundkompetenzen (insbesondere bei älteren Arbeitnehmer*innen) die Kosten für entlassene Arbeitskräfte in

CO_2 -intensiven Sektoren maßgeblich steigern. Besser erging es allerdings entlassenen Arbeitnehmer*innen, die dank höherer Mobilität eine neue Beschäftigung außerhalb ihres lokalen Arbeitsmarkts finden konnten.

Entlassene Arbeitnehmer*innen in CO_2 -intensiven Sektoren erleiden langfristige Einkommensverluste

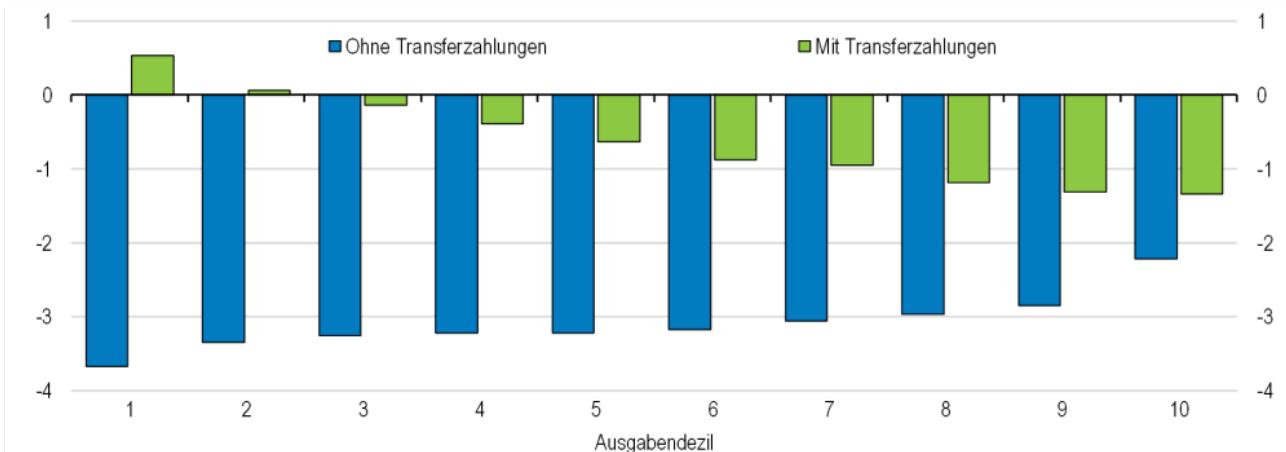


Quelle: Barreto, Grundke and Krill (erscheint demnächst[1]).

6. Einen größeren Teil der Einnahmen aus der CO_2 -Bepreisung auf die Entlastung von Haushalten während der ökologischen Transformation verwenden. Wenn die Einnahmen nicht an Haushalte rückverteilt werden, büßen ärmere Haushalte einen beträchtlichen Teil ihres Realeinkommens ein, da die Löhne angesichts höherer Produktionskosten sinken, während die Preise für Strom, Verkehr und Heizung ansteigen. Im untersten Dezil der Haushaltseinkommensverteilung ist der Anteil der Ausgaben für Energie und Verkehr an den Gesamtausgaben mit 18,9 % deutlich höher als im obersten Dezil (10,1 %). Eine für den *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2023* erstellte Analyse hat aber gezeigt, dass Niedrigeinkommenshaushalte von einer ehrgeizigeren Klimapolitik profitieren würden, wenn die zusätzlichen Einnahmen aus der CO_2 -Bepreisung als Pauschalbetrag rückvergütet würden.

Eine pauschale Rückvergütung von Einnahmen aus der CO_2 -Bepreisung würde ärmeren Haushalten zugutekommen

Veränderungen des realen Haushaltseinkommens nach Ausgabendezil, im Vergleich zum Referenzszenario (in %)



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Simulationsergebnisse eines mehrere Länder und Sektoren umfassenden berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells. Darin werden die Effekte der Maßnahmen, die für das Erreichen der Klimaziele des EU-Pakets „Fit für 55“ im Jahr 2030 erforderlich sind, quantifiziert und mit einem Referenzszenario verglichen, das von einer Fortsetzung der Politik des Jahres 2021 ausgeht. Im Szenario mit Rückvergütung werden Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung als Pauschalbetrag an die Haushalte rückvergütet. Quelle: Bickmann et al. (erscheint demnächst[2]).

Reference:

OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Germany 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19990251>.

Germany: Reaching net zero while safeguarding social

cohesion

Category: Germany
written by oecdecoscope | June 12, 2025



How can Germany reach net zero by 2045 cost-effectively while maintaining social cohesion?

The latest Economic Survey identifies six priorities.

Die Krise bewältigen

Category: Germany
written by oecdecoscope | June 12, 2025



Álvaro Santos Pereira, Interim-Chefvolkswirt der OECD

Die Weltwirtschaft wird momentan durch die schwerste Energiekrise seit den 1970er Jahren erschüttert. Dieser Schock hat die Inflation in Höhen getrieben, die wir seit vielen Jahrzehnten nicht mehr gesehen haben, und das Wirtschaftswachstum weltweit gebremst. In ihrem neuen Wirtschaftsausblick geht die OECD davon aus, dass das Wachstum der Weltwirtschaft 2023 auf 2,2 % zurückgehen und 2024 wieder

auf relativ bescheidene 2,7 % steigen wird. Asien wird 2023 und 2024 der größte Wachstumsmotor sein. In Europa, Nordamerika und Südamerika dagegen wird das Wachstum sehr verhalten bleiben.

Höhere Inflation und niedrigeres Wachstum sind der Preis, den die Weltwirtschaft für Russlands Angriffs-krieg gegen die Ukraine bezahlt. Bereits der rasche Aufschwung nach der Pandemie und die damit einher-gehenden Lieferengpässe hatten für Preissteigerungen gesorgt. Nach der russischen Invasion in der Ukraine ist die Inflation dann sprunghaft angestiegen und hat weltweit deutlich stärker um sich gegriffen.

Der unerwartete Preisauftrieb führt dazu, dass die Reallöhne in vielen Ländern fallen und die Kaufkraft sinkt. Dies trifft die Menschen überall hart. Wenn die Inflation nicht eingedämmt wird, werden sich diese Probleme weiter verschärfen. Daher muss die Inflationsbekämpfung im Moment unsere oberste Priorität sein.

Weltweit erhöhen Zentralbanken die Zinsen, um in ihren Volkswirtschaften die Inflation einzuhegen und die Inflationserwartungen zu verankern. Diese Strategie zahlt sich allmählich aus. In Brasilien beispiels-weise, wo die Zentralbank rasch handelte, hat die Inflation in den letzten Monaten abgenommen. Auch in den Vereinigten Staaten deuten die neuesten Daten auf Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung hin. Dennoch sollte die Geldpolitik in den Ländern, in denen die Inflation nach wie vor hoch und breit basiert ist, weiter gestrafft werden.

Im Kampf gegen die Teuerung ist zudem eine enge Abstimmung zwischen Geld- und Fiskalpolitik erforderlich. Wenn fiskalpolitische Entscheidungen den Inflationsdruck verstärken, müssen die Leitzinsen noch stärker angehoben werden, um die Inflation unter Kontrolle zu halten. Daher sollten Maßnahmen, mit denen Familien und Unternehmen bei der Bewältigung des Energiepreisschocks unterstützt werden, ziel-

genau und befristet sein. Sie sollten gefährdete Haushalte und Unternehmen schützen, ohne den Inflationsdruck und die öffentliche Schuldenlast zu erhöhen. Die Regierungen haben bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der hohen Energie- und Nahrungsmittel-preise abzufedern, wie z. B. Preisdeckel, Preissubventionen und Einkommensbeihilfen sowie Steuersenkungen. Da aber die Energiepreise noch eine ganze Weile hoch und volatile bleiben dürften, werden pauschale Maßnahmen zur Eindämmung der Preise zunehmend unfinanzierbar. Sie könnten zudem die Anreize für die notwendigen Energieeinsparungen schwächen.

Die Energiemärkte zählen nach wie vor zu den wesentlichen Abwärtsrisiken für diesen Ausblick. Europa hat bei der Aufstockung seiner Erdgasreserven und der Verringerung der Nachfrage bereits große Fortschritte erzielt. Dennoch wird dieser Winter in der nördlichen Hemisphäre zweifellos eine Herausforderung. Im Winter 2023/2024 könnte sich die Situation noch verschärfen, da die Wiederaufstockung der Gasreserven im nächsten Jahr schwieriger werden könnte. Höhere Gaspreise oder tatsächliche Unterbrechungen der Gasversorgung würden 2023 und 2024 in Europa und auf der ganzen Welt für deutlich schwächeres Wachstum und höhere Inflation sorgen.

Auch die steigenden Zinssätze bringen zahlreiche Herausforderungen und Risiken mit sich. Für Unternehmen, Staaten und private Haushalte, die variabel verzinst Kredite bedienen oder neue Kredite aufnehmen müssen, wird der Schuldendienst teurer. Besondere Sorge bereiten uns Niedrigeinkommensländer, da mehr als die Hälfte dieser Länder bereits überschuldet sind (oder ein hohes Überschuldungsrisiko aufweisen) und nun mit restriktiveren Finanzierungsbedingungen konfrontiert sind. Die Abwertung der Landeswährungen gegenüber dem US-Dollar in vielen dieser Länder, ebenso wie in aufstrebenden Volkswirtschaften, verschärft diese Risiken zusätzlich.

Russlands Krieg gegen die Ukraine verschlimmert zudem die globale Ernährungsunsicherheit, da er die Preise in die Höhe treibt und die Nahrungsmittelversorgung wie auch die Bezahlbarkeit von Nahrungsmitteln gefährdet. Vulnerable Bevölkerungsgruppen sind weltweit besonders von Ernährungsunsicherheit bedroht, und viele Regierungen haben nicht die nötigen Mittel, um diese Krise zu bewältigen. Oberste Priorität sollte daher sein, die Märkte offen zu halten, einen funktionierenden Handel mit Agrargütern sicherzustellen und zielgerichtete Hilfe zu leisten, um weitere Störungen der Nahrungsmittelversorgung und Hunger in vielen dieser Länder zu verhindern.

Politikmaßnahmen für einen stärkeren Aufschwung

Die Politikverantwortlichen müssen diesen großen Herausforderungen entschlossen begegnen. Neben der Geld- und Fiskalpolitik sollte auch die Strukturpolitik wieder in den Blick genommen werden, um einige der momentan drängendsten Probleme zu überwinden.

Erstens muss unbedingt in die Energieversorgungssicherheit und die Diversifizierung der Energieversorgung investiert werden. Um Versorgungsstörungen zu verhindern, greifen viele Länder vorübergehend wieder auf umweltschädlichere und CO₂-intensivere Energieträger zurück. Die hohen Energiepreise und die Sorge über die Versorgungssicherheit veranlassen Regierungen und Unternehmen aber auch dazu, ihre Energiequellen zu diversifizieren und mehr in erneuerbare Energien zu investieren. Um das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen, müssen die Stärkung der Energienetze sowie Investitionen in Energieeffizienz und grüne Technologien ganz oben auf der politischen Tagesordnung stehen. Die OECD unterstützt diese Anstrengungen durch ihr Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches (IFCMA). Dieses Forum fördert den Dialog zwischen Ländern, die sich in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung befinden, und ermöglicht es, unterschiedliche Politikansätze bei der CO₂-

Minderung sowie deren Effekte besser zu verstehen und zu analysieren.

Zweitens müssen die Regierungen dafür sorgen, dass die Märkte offen bleiben und der internationale Handel weiter funktioniert. Dies wird den Wettbewerbsdruck erhöhen und Lieferengpässe verringern. Protektionistische Politikmaßnahmen hingegen wären ein bedeutender Rückschlag für viele Länder, insbesondere für die ärmsten Länder der Welt, und würden der Weltwirtschaft schweren Schaden zufügen.

Drittens muss die Beschäftigung gefördert werden, um das Potenzialwachstum zu steigern und einen stärkeren Aufschwung mit größerer Breitenwirkung zu erzielen. In Ländern beispielsweise, in denen nach wie vor ein großes Gefälle zwischen den Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen besteht, sollten sich die Regierungen bemühen, diese Beschäftigungslücke zu reduzieren. Wichtig sind auch Investitionen in Kompetenzen, um dem Humankapitalschwund insbesondere in vulnerablen Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken, zu dem es während der Pandemie gekommen ist, und die seit Längerem bestehenden und zunehmenden Kompetenzengpässe in vielen Ländern zu adressieren.

Fazit

Wir sehen uns aktuell mit einem sehr schwierigen wirtschaftlichen Umfeld konfrontiert. In unserem Basis-szenario gehen wir zwar nicht von einer globalen Rezession aus, wir rechnen aber damit, dass sich das Wachstum der Weltwirtschaft 2023 erheblich verlangsamen wird. Zudem dürften viele Länder nach wie vor eine hohe – wenn auch nachlassende – Inflation verzeichnen. Die Risiken bleiben beträchtlich. In diesen schwierigen und unsicheren Zeiten spielt die Politik, wie so oft, eine entscheidende Rolle: Die Geld-politik muss weiter gestrafft werden, um die Inflation zu bekämpfen, und die fiskalpolitische Unterstützung sollte zielgenauer gestaltet und befristet werden. Investitionen in die Nutzung

und Entwicklung sauberer Energieträger und Technologien müssen beschleunigt werden, um die Energieversorgung zu diversifizieren und Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Strukturpolitische Maßnahmen können helfen, die Beschäftigung und Produktivität anzukurbeln, und dafür sorgen, dass das Wachstum allen zugutekommt. Anders ausgedrückt: Wir haben es in der Hand, diese Krise zu bewältigen. Und wir können unsere Erfolgsschancen durch die richtigen politischen Weichenstellungen verbessern.

Editorial from the OECD Economic Outlook, November 2022

Unlocking the bottlenecks: infrastructure investment to foster the recovery in Germany

Category: Germany, Uncategorized

written by oecdecoscope | June 12, 2025

By Ze'ev Krill and Andrew Barker, Germany Desk, OECD Economics Department

The German economy faces a difficult winter as the second wave of the COVID-19 pandemic restricts activity. With vaccines offering a glimmer of hope on the horizon, policy decisions now will be important for the pace and sustainability of the recovery.

Germany managed the initial stages of the COVID-19 crisis well, as high health sector capacity and early testing, tracing and isolation of cases helped bring the initial virus

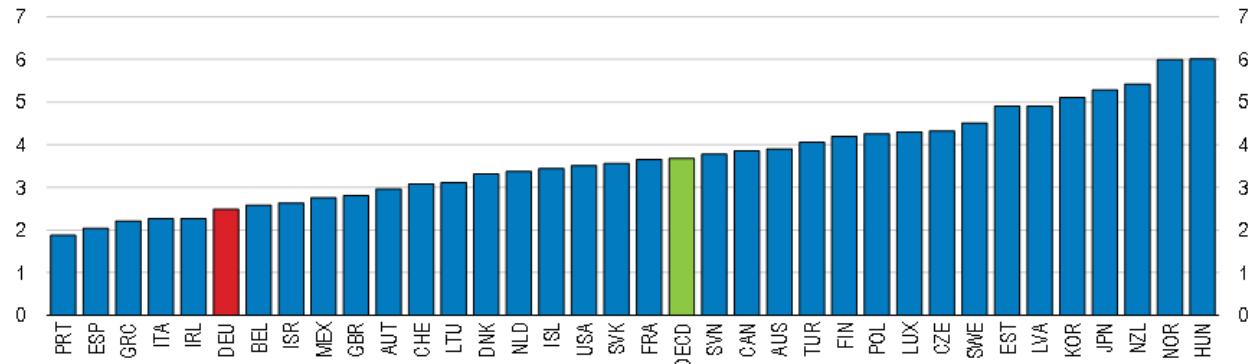
outbreak under control with less stringent containment measures than in many neighbouring countries. A strong government response protected jobs and firms, using fiscal space from prudent budgeting before the crisis. Nevertheless, the German economy is experiencing a severe contraction. In 2020, GDP will decline by $5\frac{1}{2}$ per cent. A rapid recovery during the summer shows the potential of the economy to rebound, but the rebound has come to a halt with the second wave of the virus.

The newly launched 2020 OECD Economic Survey of Germany argues that to aid recovery, fiscal support should be withdrawn only gradually, labour market inclusion promoted and barriers to infrastructure investment reduced while improving infrastructure governance. Greater investment would accelerate the transition to greener energy and transport, the expansion of early childhood education and all-day schooling, as well as the improvement of communication networks needed to accelerate digital transformation.

Weak public investment is not a new challenge. Public investment as a share of GDP in Germany has been among the weakest in OECD countries (Figure 1) since the mid-1990s. While public investment has picked up since 2014, municipal investment remains insufficient to cover depreciation. Net municipal capital stock has declined by some EUR 80 billion since 2003 (Figure 2), contributing to a backlog estimated at EUR 147 billion, concentrated in transport and schools.

Figure 1: Public investment is low

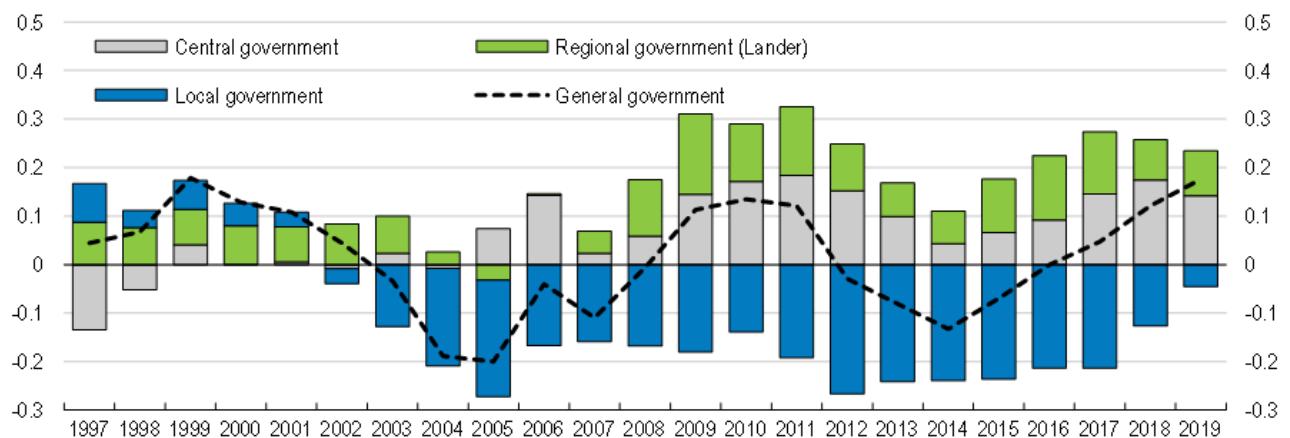
General government investment, % of GDP, 2019 or latest available year



Source: OECD Economic Outlook database.

Figure 2: Public investment has picked up, even though net municipal investment is still negative

Net public investment¹ by level of government, % of GDP



1. Public gross fixed capital formation less depreciation.

Source: OECD National Accounts database.

Nevertheless, the next couple of years may look different. The recent pickup in public investment is set to continue, owing to the recovery package and the increase in funding for public transport infrastructure. The main challenge is to make sure the new fiscal capacity is dedicated to well-directed public investment, including increased transfers to municipalities, while resolving local planning and construction industry capacity constraints. The COVID-19 crisis may create spare capacity in some parts of the economy, but a reduction in migrant flows could exacerbate shortages of construction workers. Germany should investigate opportunities to increase flexibility through reducing the stringency of occupational licensing and facilitating use of foreign labour in key construction occupations. Capacity constraints also exist in

local planning agencies. Resolution requires active support from central government, clear allocation of responsibility for technical assistance and long-term commitment of all levels of government. Among EU municipalities reporting under-provision of infrastructure, Germany has the highest proportion citing technical capacity as a major obstacle. Cooperation between local governments, as is the case in New Zealand and Switzerland, would help pool capacity, develop specialisation, increase consistency and efficiency, and share learning.

Further reading:

OECD (2020), OECD Economic Surveys: Germany 2020, OECD Publishing, Paris,
https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-germany-2020_91973c69-en

Germany's short-time work scheme: can its past success be replicated?

Category: COVID-19, Germany, Uncategorized

written by oecdecoscope | June 12, 2025

By Alexandra Effenberger, Michael Koelle and Andrew Barker, OECD Economics Department

Germany has avoided a large jump in unemployment in the early stages of the COVID-19 recession, just as it did during the global financial crisis (GFC). One important factor in this success is the well-established short-time work (STW) scheme (Kurzarbeit), whereby the government subsidises wage payments

for employees whose hours are cut at companies in temporary distress. Countries such as Austria, Switzerland and Italy have similar established schemes, while others such as the UK, Denmark and Latvia have just recently implemented job retention schemes. A number of questions are pertinent for countries looking to learn from the German experience: how many jobs have been saved by STW, what are the fiscal costs and how much does the scheme's success depend on the specific institutional settings in Germany?

In its current form the scheme functions as an automatic stabiliser, as companies are generally eligible to use STW if they face a major drop in activity for economic reasons or due to extraordinary events, provided the drop is temporary and unavoidable. The application process is fairly streamlined. After notifying the labour agency of the intent and demonstrating the need to use STW, firms are flexible in the actual take-up in terms of both workers and individual work-time reductions. Similar to previous economic crises such as the GFC, exceptional measures to extend the scheme during 2020 could be readily implemented including:

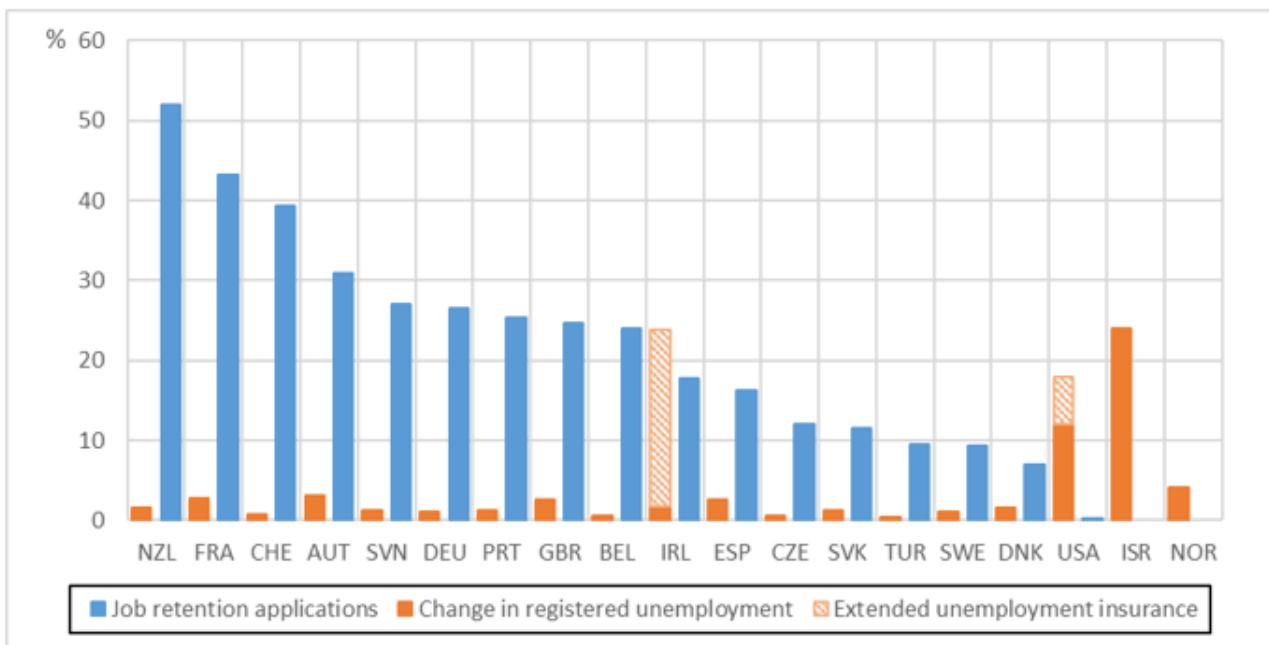
- The eligibility threshold for the share of workers affected by a lack of demand within a firm has been lowered from one-third to 10%, and temporary agency workers made eligible.
- The labour agency reimburses 100% of social security contributions for lost working hours (usually covered by the employer).
- To shield workers from large earnings losses, the replacement rate of lost net earnings is increased from 60% for childless workers and 67% for workers with children to 70% and 77% from the fourth month if they have reduced their working time by at least 50%. In the seventh month, payments are increased further to 80% and 87%.
- Restrictions on taking part-time jobs while on STW have

been lifted. The additional earnings are not credited against short-time working benefits as long as the total income does not exceed the previous income.

The key benefit of STW is moderation of the increase in unemployment during a downturn, with immediate payoffs through avoiding the large wellbeing and scarring costs of unemployment for workers and medium-term gains from maintaining viable job matches. Countries with large STW or job retention schemes have seen substantial take-up of these schemes alongside much smaller increases in unemployment during the current crisis (Figure 1). STW is estimated to have saved in the order of up to half a million German jobs during the GFC when at its peak around 1.4 million workers were in STW (Hijzen and Martin, 2013_[1]; Boeri and Brücker, 2011_[2]). Based on the number of notifications the labour agency estimates that 6 million individuals were in short-time work in April 2020. The flipside is that by subsidising existing positions, STW can impede labour reallocation, reduce the probability that those without a secure job find work and slow job growth during the recovery (Cahuc, 2019_[3]; Hijzen and Martin, 2013_[1]).

Figure 1. Registered unemployment and applications to job retention schemes such as STW

March to end-May, % of labour force



Note: The change in registered unemployment refers to the difference between early March 2020 and the end of May as a fraction of the total labour force. Job retention applications refers to the workforce covered by applications to national job retention schemes since early March and until end of May, or closest available date. Actual take-up may be lower than the number of applications as only a subset of applying firms actually take up short-time work. Registered unemployment data are not seasonally adjusted, except for the United States. Registered unemployment includes workers on unpaid leave in Israel and on temporary layoffs in Norway. Extended unemployment insurance refers to COVID-19 Pandemic Unemployment Payment in Ireland and Pandemic Unemployment Assistance in the United States.

Source: Schwellnus, Koelle and Stadler, 2020^[4]

Will STW be an efficient instrument in the current crisis?

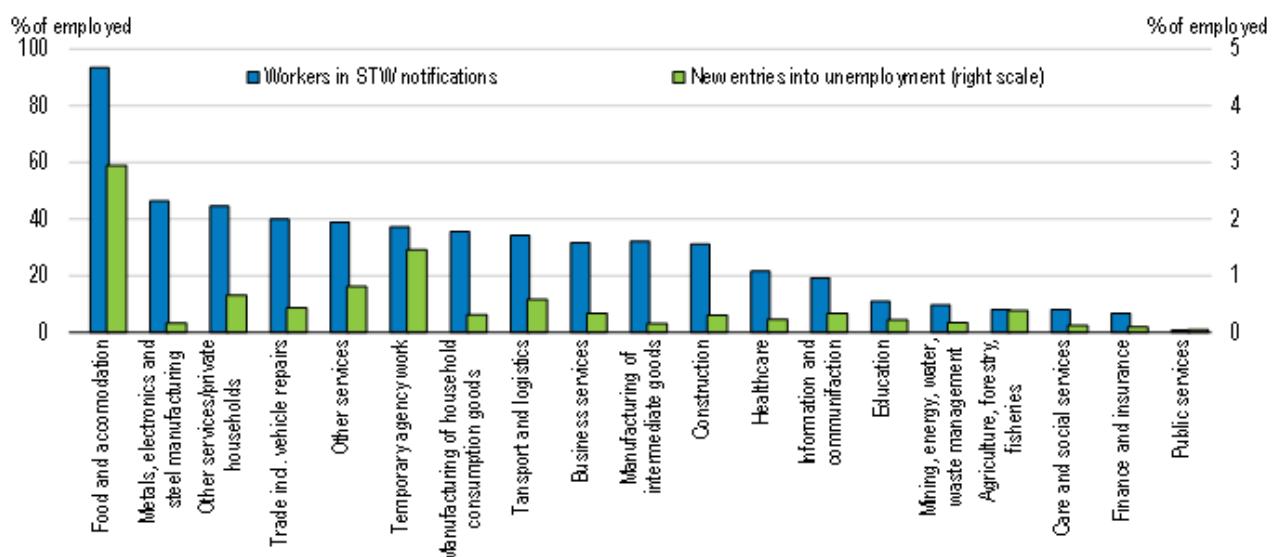
It remains unclear how well STW will perform in the current crisis, but it will be best-suited if there is a relatively rapid economic rebound without substantial changes to the sectoral composition of the economy (Schwellnus, Koelle and Stadler, 2020^[4]). STW was well-suited to dealing with the downturn in Germany during the financial crisis as the sectoral composition of the economy changed little. No major industry grouping gained or lost more than 1 percentage point in its share of labour between 2008 and 2011, with manufacturing experiencing the biggest decline from 19% of hours worked to 18.2% (OECD, 2020^[5])

Certainly, the current crisis hit the economy faster and more broadly, as many stores and services were required to shut

down completely. This is also visible from the concentration of STW notifications and movements into unemployment in those most affected sectors (Figure 2). However, in contrast to the GFC the decline in business activity has been determined by confinement and social distancing rather than pre-existing differences in firm performance, which is mirrored in the so far much greater reliance on STW rather than lay-offs (Weber and Gehrke, 2020^[6]). This suggests that the risk of locking workers in unviable jobs through the use of STW might be less pronounced. Sectoral shifts might be avoided again if the lifting of confinement measures continues and consumers' demand picks up quickly. In addition, Germany entered the current crisis with very low unemployment and a high degree of labour shortages making firms reluctant to lay off valuable workers. Nevertheless, sectors such as tourism, hospitality and aviation might be subject to longer-term interruptions. A fall in demand during the downturn might accelerate structural changes in some industries, such as automotive manufacturing. As a result, reallocation of labour might become more crucial. In this case, relying on STW for an extensive period might be less efficient than implementing measures focusing more directly on job creation.

Figure 2. Degree of STW and unemployment varies across sectors

Cumulative share of employees within sector mentioned in notifications of STW in March and April 2020 & share of previously employed individuals entering unemployment



Note: New entries into unemployment measure the cumulative number between the cut-off dates of mid-March and mid-May in comparison to the previous year. In line with the calculations of the share of workers mentioned in STW notifications by the Bundesagentur für Arbeit, the number of entries into unemployment are also relative to the number of employees within each sector at the end of September 2019.

Source: Bundesagentur für Arbeit; own calculations.

Some current additional measures increase the efficiency of the scheme. For example, expansion of STW to allow part-time working in a second job is positive as it facilitates reallocation towards sectors with a temporarily higher labour demand. On the other hand, deadweight effects might increase with the full reimbursement of social-security contributions as it makes it less costly for firms to hold on to workers even if their job is not viable and they will be laid off eventually (Crimmann, Wießner and Bellmann, 2010^[7]).

How much does it cost?

The fiscal costs from STW are generally low relative to the number of jobs saved. The costs to the labour agency of saving around half a million jobs during the GFC amounted to about EUR 4.6 billion in 2009 and EUR 3.1 billion in 2010 (Bundesagentur für Arbeit, 2011^[8]). Based on the estimate of 6 million workers in STW in April 2020, labour agency budget estimates suggest costs could have been running at almost 2% of GDP recently, with the increase in unemployment payments

roughly a degree of magnitude smaller. By comparison, increases in unemployment benefits under expanded coverage were costing US governments around 5% of GDP in early May (including substantial increases in payment generosity) and the Israeli government just over 3% per cent of GDP in April.

The generosity of German STW payments is aligned with unemployment benefits, but may cost the government more upfront if it pays for reductions in hours for workers who would have been kept on anyway. Conversely, STW offers fiscal benefits because the government saves on the cost of helping those who become unemployed to find work. Compared with job-saving alternatives, STW schemes such as the German one have a lower cost per job (Cahuc, Kramarz and Nevoux, 2018^[9]). By allowing for a partial hours adjustment, the fiscal cost per worker covered is lower than job retention schemes that subsidise workers who stop work altogether. They are also better targeted than wage subsidies.

Can Germany's successes with STW be readily replicated?

There are some institutional settings that favour working time adjustments in Germany and may limit applicability to other countries. Stringent rules about layoffs make STW more pertinent to firms. Germany, like some other countries with extensive STW programmes such as France and Italy, ranks in the top 10 OECD countries for protection of permanent workers against dismissal (OECD, 2020^[10]). Protection includes notice periods, during which the regular salary would have to be paid, and in some cases severance payments. Total costs averaged across different tenures reach almost 22 weeks of salary, among the highest in the OECD (World Bank, 2020^[11]).

Similarly, firing and re-hiring is more costly for firms that require specific qualifications such as technology-intensive production. At the time of the GFC, the turnover costs for

low-skilled workers were around EUR 7000 in Germany whereas they were almost five times that high for qualified workers (Bach and Spitznagel, 2009^[12]). OECD research shows that technology- and skill-intensity is positively related to labour-hoarding tendencies during economic downturns (OECD, 2010^[13]). In this context, the relative importance of technology- and skill-intensive manufacturing in Germany may help to explain the modest response of employment to the decline in output during crises.

In addition, internal flexibility measures such as working hour accounts and reductions in weekly hours or overtime play an important role in working time adjustments in Germany and help cushion the effects of cyclical downturns. Such internal flexibility measures are often covered through collective bargaining agreements or agreed between the social partners, which might not be easily transferred to other countries.

What's to be learned?

In sum, the German experience shows that an established, flexible and quickly accessible STW scheme can help reduce the labour market effects of an economic crisis and save viable job matches when the downturn is short-lived, the sectoral composition of the economy is not affected, and costly firing and hiring by firms might slow the recovery. For the German case, it remains to be seen whether COVID-19 will trigger the need for substantial reallocation of labour, undermining the benefits of keeping employees in their current jobs. Moreover, any such scheme needs to be tailored to country-specific institutional settings and the eligibility for different types of workers and their share in the economy have to be carefully considered. For example, even when they are eligible for STW it might still be easier for firms to lay off workers on fixed-term contracts, which across European OECD countries on average constitute around 8% of all workers in sectors hit heavily by the COVID-19 crisis (OECD, 2020^[14]). During the GFC,

take-up of STW in Germany was lower in firms with a higher share of fixed-term contracts (Boeri and Brücker, 2011_[2]). Similarly, the self-employed cannot use STW and might need different support programmes. Many countries including Germany have established special funds for the self-employed. Finally, as STW is targeted at keeping incumbent workers in employment, it needs to be recognised that potential new hires such as young graduates and those currently unemployed do not benefit and may lose out if subsidised jobs hinder their own entry into the labour market. Rates of transition from unemployment to employment during April and May 2020 were the lowest ever recorded for those months, worse even than as unemployment approached its 2009 peak during the GFC (Bundesagentur für Arbeit, 2020_[15]).

References

- Bach, H. and E. Spitznagel (2009), "Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was", *IAB-Kurzbericht No. 17/2009*. [12]
- Boeri, T. and H. Brücker (2011), "Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession", *Economic Policy*, Vol. 26/68, pp. 697-765. [2]
- Bundesagentur für Arbeit (2020), "Der Arbeitsmarkt im April 2020", Press release No. 27 April 30, <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2020-27-der-arbeitsmarkt-im-april-2020>. [16]
- Bundesagentur für Arbeit (2020), *Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt Mai 2020*. [15]
- Bundesagentur für Arbeit (2011), *Aktiv aus der Krise – Geschäftsbericht 2010*. [8]
- Cahuc, P. (2019), "Short-Time Work Compensation Schemes and Employment", *IZA World of Labor*, Vol. 11/2, pp. 1-11. [3]
- Cahuc, P., F. Kramarz and S. Nevoux (2018), "When Short-Time

Work Works", *Banque de France Working Paper No. 692*. [9]

Crimmann, A., F. Wießner and L. Bellmann (2010), *The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis*. [7]

Hijzen, A. and S. Martin (2013), "The Role of Short-Time Work Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2/5, pp. 1-31. [1]

OECD (2020), "Distributional Risks Associated with Non-Standard Work: Stylised Facts and Policy Considerations", *Tackling Coronavirus Series*. [14] see also: <https://oecdecoscope.blog/2020/06/19/policy-responses-to-covid-19-no-worker-should-be-left-behind/>

OECD (2020), *OECD Employment database*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_0V. [10]

OECD (2020), *OECD National Accounts database*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NAAG>. [5]

OECD (2010), *Employment Outlook 2010*, OECD Publishing, Paris. [13]

Schwellnus, C., M. Koelle and B. Stadler (2020), "Flattening the unemployment curve? Policies to support workers' income and promote a speedy labour market recovery". [4] See also: <https://oecdecoscope.blog/2020/06/17/flattening-the-unemployment-curve-policies-to-support-workers-income-and-promote-a-speedy-labour-market-recovery/>

Weber, E. and B. Gehrke (2020), *Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise 2009 unterscheidet*. [6]

World Bank (2020), *Doing Business 2020: Employing Workers*, <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/employing-workers>. [11]

Are there ways to protect economies against potential future housing busts?

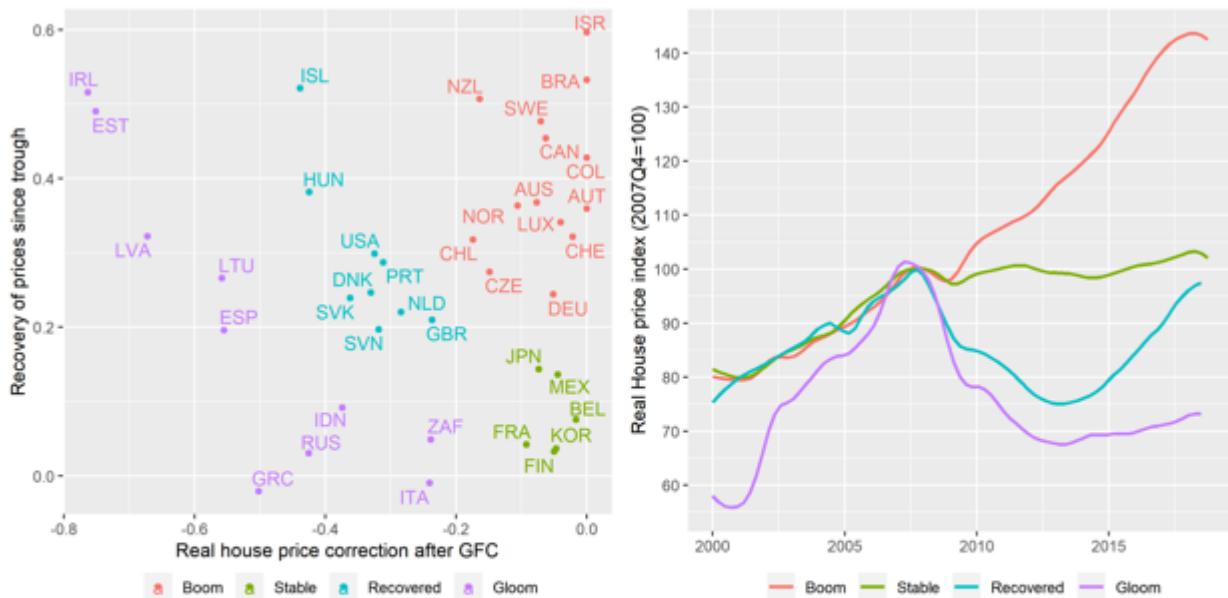
Category: Canada, Germany, Sweden, Uncategorized

written by oecdecoscope | June 12, 2025

by Boris Cournède, Maria Chiara Cavalleri, Volker Ziemann,
OECD

Housing, a large and volatile sector, is often at the centre of economic crises, as a trigger or amplifier. The current situation, which is characterised by house prices approaching or exceeding pre-crisis levels in many countries, raises questions as to whether these price levels may be indicative of a possible impending correction and what can be done to reduce housing-related macroeconomic risks.

Figure 1. House price developments since the global financial crisis



Note: The right panel depicts average price movements per country group using local regression techniques. "Boom" and "Stable" countries encountered a limited price correction (<20%) during the global financial crisis. The former witnessed sharp increases thereafter (>20%) and the latter did not. "Recovered" and "Gloom" countries experienced a major real house price correction during the crisis (>20%). The former benefited from an equally strong rebound while the latter did not.

Source: Cavalleri, M. C., B. Cournède and V. Ziemann (2019), "Housing Markets and Macroeconomic Risks", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1555, OECD Publishing, Paris.

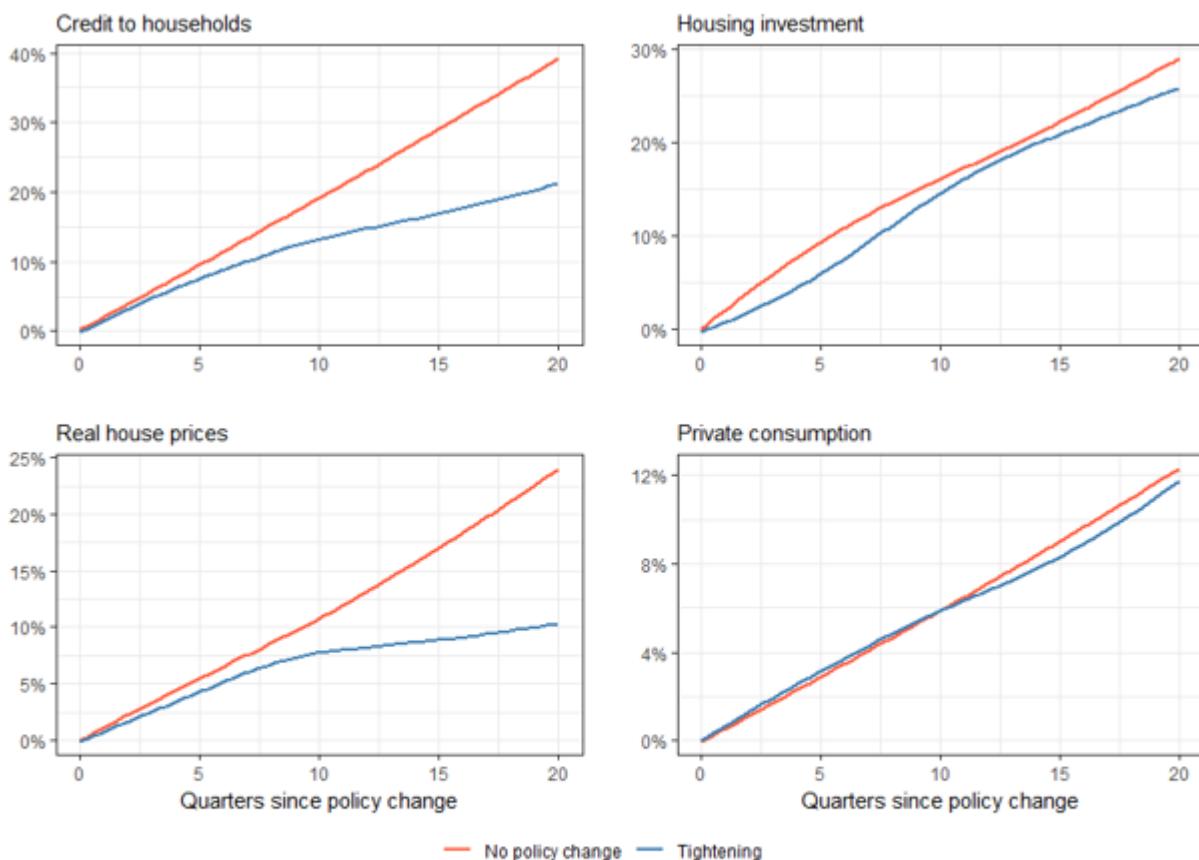
The OECD has been developing models that allow assessing to which extent economic trends associated with housing booms, such as steep house price increases or strong debt expansion, can fuel the risk of a severe economic downturn (Turner, Chalaux and Morgavi, 2018). About half of the countries covered by the models are estimated to face real yet limited risks (above 20% but below 30%) of experiencing a severe downturn over the medium term, with housing trends playing a significant role." Model results suggest that housing booms can fuel crisis risk domestically but also across borders as a consequence of international financial links (Cavalleri, Cournède and Ziemann, 2019).

Countries can reduce housing-related risks in particular by:

- Capping the size of loans relative to house prices. New evidence suggests that such caps are capable of containing house prices and mortgage lending incurring limited economic cost (Figure 2): housing investment is only marginally reduced and there is very little effect on consumption. Tighter loan-to-value ratios are also

- linked with a lower risk of severe downturns.
- Limiting the size of loans relative to income. This measure holds promising potential but has been seldom used so far, which means there is little scope yet to evaluate it ex post.
 - Tightening bank capital requirements for riskier housing loans. Measures of this nature are linked to more moderate output fluctuations and stronger recoveries after downturns.
 - Reducing the tax advantages given to housing assets. Higher effective taxation of housing assets (which can come from higher property taxes or lower income tax breaks for housing) favours smoother housing cycles.

Figure 2. Effect of tightening LTV caps



Note: The treatment group consists of episodes where countries tightened their LTV caps at time=0. The control group comprises episodes where countries did not implement such a policy change although their conditions were otherwise similar. This treatment group has been determined by propensity matching techniques using a probit model with real and financial variables as covariates. The lines show averages for each group.

Source: Cournède, B., S. Sakha and V. Ziemann (2019), "Housing Markets and Economic Resilience," *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing, Paris.

References:

Cavalleri, M. C., B. Cournède and V. Ziemann (2019), "Housing Markets and Macroeconomic Risks", OECD Economics Department Working Papers, No. 1555, OECD Publishing, Paris.

Turner, D., T. Chalaux and H. Morgavi (2018), "Fan Charts around GDP Projections Based on Probit Models of Downturn Risk", OECD Economics Department Working Papers, No. 1521, OECD Publishing, Paris.