

// Albrecht Bohne (ZEW Mannheim), Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg), Thomas Niebel (ZEW Mannheim)

Zukunftsquote im Bundeshaushalt 2024: Neuer Höchstwert für den Gesamthaushalt bei Rückschlag im Kernhaushalt

Der Bundeshaushalt muss Zukunftsinvestitionen stärker priorisieren. Darüber besteht in der Theorie ein weit reichender Konsens. In der haushaltspolitischen Praxis ist es hingegen schwierig, dieses Ziel durchzusetzen. Ausgaben mit einem unmittelbaren Gegenwartsnutzen erfahren regelmäßig hohen politischen Rückhalt. Dagegen finden Vorhaben, deren Nutzen sich erst in der Zukunft einstellt, oftmals weniger Unterstützung.

Die vom ZEW entwickelte „Zukunftsquote“ hat vor diesem Hintergrund das Ziel, mehr Transparenz über die Zukunftsorientierung eines Haushalts herzustellen. Das regelmäßige Monitoring des Bundeshaushalts mit diesem umfassenden Indikator kann aufzeigen, ob es tatsächlich gelingt, längerfristigen Zielsetzungen eine höhere Bedeutung in der Haushaltspolitik zu geben.

Mit Unterstützung der Strube Stiftung konnte das ZEW Berechnungen der Zukunftsquote für den Bundeshaushalt 2024 vornehmen und somit den letzten Haushalt analysieren, der unter der Verantwortung der Ampelkoalition beschlossen worden war. Diese Analyse ergänzt die bisher vorliegenden Berechnungen der Zukunftsquote des Bundeshaushalts für die Jahre 2018 bis 2023. Die Ergebnisse zeigen, inwieweit die inzwischen zerfallene Regierung ihr im Koalitionsvertrag vereinbartes Ziel realisieren konnte, Zukunftsinvestitionen stärker zu priorisieren.

Die Berechnungen wurden dabei sowohl für den Gesamthaushalt als auch separat für den Kernhaushalt und die außerbudgetären Sondervermögen durchgeführt. Diese differenzierte Analyse ist wichtig, weil die Finanzierung der Sonderfonds nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom November 2023 stark erschwert ist. Daher kommt es künftig besonders darauf an, auch im Kernhaushalt den Zukunftsanteil zu steigern.



ZENTRALE ERGEBNISSE

- Die Zukunftsquote erreicht 2024 ihren höchsten Wert seit 2018: Mit 21,3 Prozent wurde auf Bundesebene gut jeder fünfte Euro im Gesamthaushalt für Zukunftsaufgaben in einer weiten Abgrenzung ausgegeben.
- Der Anstieg in der Zukunftsquote wurde vor allem durch die Sondervermögen getrieben. Die Fonds Digitale Infrastruktur, Klima und Transformation und Bundeswehr haben im Vergleich zum Kernhaushalt eine weit höhere Zukunftsorientierung.
- Im Kernhaushalt ist die Zukunftsquote im Haushalt 2024 nach zwei Anstiegen in den beiden Vorjahren wieder deutlich gefallen, von 19,8 im Jahr 2023 auf 18,0 Prozent im Jahr 2024.
- Nach einem Zwischenhoch 2019 ist die Zukunftsquote des Gesamthaushalts in der Pandemie abgesackt. Anschließend setzte bis 2023 ein deutlicher Anstieg ein, der sich 2024 jedoch nur noch geringfügig fortsetzen konnte.

BEDARF UND METHODIK DER ZUKUNFTSQUOTE

Die Zukunftsquote ist ein Maß für die Zukunftsorientierung der staatlichen Haushaltsausgaben. Sie berechnet dafür den Anteil der Ausgaben mit einem hohen Zukunftsbeitrag am Gesamthaushalt. Die zugrundeliegende Leitfrage ist, wie groß der Beitrag der Ausgaben zur Kapitalbildung ist. Dabei kommt ein weites Verständnis der Kapitalbildung zur Anwendung: Gemeint ist nicht nur Sachkapital, sondern auch Human- und Naturkapital sowie technisches Wissen.

Zukunftsausgaben sind dadurch gekennzeichnet, dass ihr unmittelbarer Nutzen für die Gegenwart nicht im Vordergrund steht. Daher gehen zum Beispiel Leistungen des Haushalts an die Sozialversicherungen nicht in die Berechnung der Zukunftsquote ein.

Die Zukunftsquote soll die Transparenz darüber verbessern, inwieweit der Haushalt tatsächlich langfristige Politikziele verfolgt. Dadurch kann dieser Kompass der Gegenwartsverzerrung staatlicher Ausgaben entgegenwirken. Denn die Realität politischer Verteilungskämpfe sorgt dafür, dass langfristige Ziele hinter den Interessen der Gegenwart meistens zurückstehen müssen.

Die Zukunftsquote ist klassischen Investitionsquoten konzeptionell überlegen. Investitionen können nicht mit zukunftsgerichteten Ausgaben gleich gesetzt werden. Der Kauf von Fahrzeugen wird beispielsweise als Investition verbucht, obwohl offensichtlich der Gegenwartsnutzen im Vordergrund steht. Auf der anderen Seite gelten manche Ausgaben mit hohen Zukunftsbeiträgen nicht als Investition, z.B. Personalausgaben in der frühkindlichen Bildung.

Für die Berechnung der Zukunftsquote werden etablierte haushaltstechnische Informationen herangezogen. Jede Ausgabe des Bundeshaushalts wird einer Kategorie des „Funktionsplans“ und des „Gruppierungsplans“ zugeordnet. Der Funktionsplan charakterisiert Ausgaben hinsichtlich des Aufgabenbereichs (bspw. Bildungs- oder Verkehrswesen) und der Gruppierungsplan hinsichtlich ihrer Art (bspw. Personal- oder Sachausgabe).

Zur Berechnung der Zukunftsquote erhalten alle Kategorien des Funktionsplans eine Zukunftswertung von 0 bis 100 Prozent. Dabei wird ein vorab definierter Bewertungsalgorithmus angewendet, welcher in Abbildung 1 dargestellt wird. Sobald der Gegenwartsnutzen oder sogar nur der Vergangenheitsbezug einer Ausgabekategorie im Vordergrund steht, erfährt die Kategorie eine Nullwertung. Dies trifft beispielsweise bei Sozialausgaben oder Zuschüssen zum Rentensystem zu. In einem nächsten Schritt werden die noch verbleibenden Kategorien hinsichtlich der Erfüllung der Primär- und Sekundärkriterien bewertet. Diese Kriterien zielen auf den Aufbau des erweiterten zukunftsrelevanten Kapitalstock ab. Dazu gehören wachstumsrelevante Infrastruktur, technisches Wissen, Bildung sowie Naturkapital. Zusammen mit den Sekundärkriterien (lange Nutzungsverzögerung, besonders hohe Wirksamkeit, positive Externalitäten) wird für jede bewertete Kategorie nach klar definierten Regeln eine prozentuale Gewichtung von 0 bis 100 Prozent erstellt. Je höher die Gewichtung, desto stärker fließt die Kategorie in die Zukunftsquote ein.

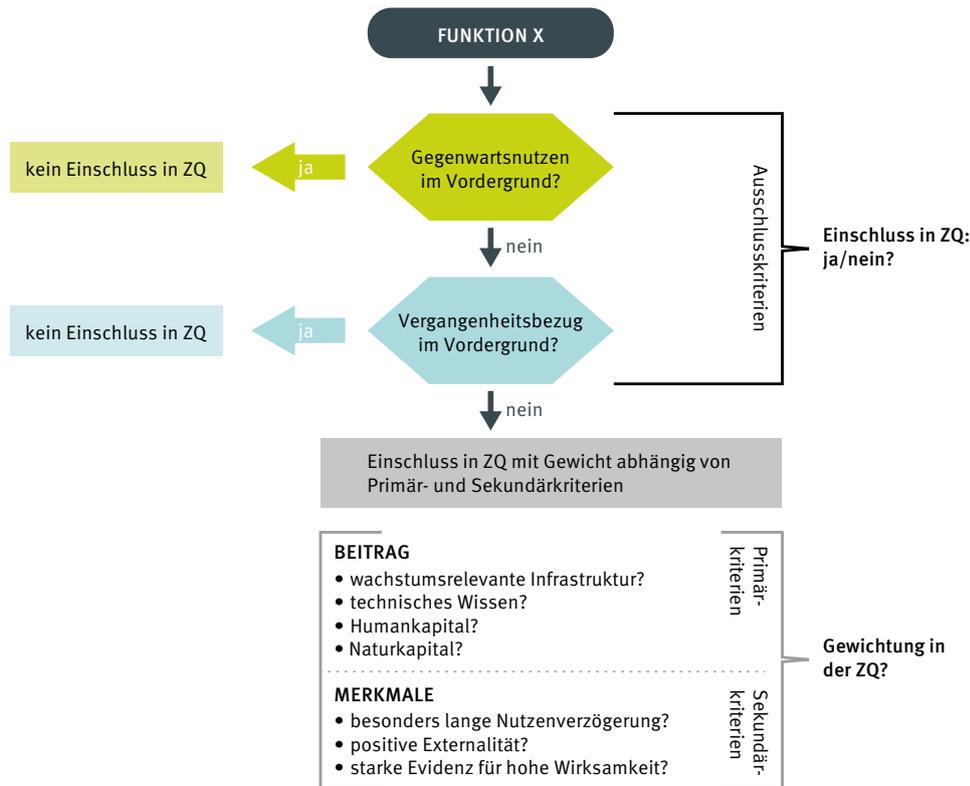
Das ZEW berechnet die Zukunftsquote in einer engen und in einer weiten Abgrenzung. In der engen Abgrenzung werden höhere Anforderungen an einen Einbezug und die Gewichtung von Budgetposten gestellt als in der weiten Abgrenzung. Konstruktionsbedingt ist daher die Zukunftsquote in der weiten Abgrenzung immer höher als die in der engen Abgrenzung.

Die Zukunftsquote berechnet die Zukunftsorientierung der staatlichen Ausgaben

Die Zukunftsquote ist informativer als die klassische Investitionsquote

Ein systematischer Bewertungsalgorithmus entscheidet über die Gewichte

ABBILDUNG 1: ÜBERBLICK BEWERTUNGSLGORITHMUS FUNKTIONENPLAN



ZQ: Zukunftsquote

Quelle: Bohne, Albrecht, Friedrich Heinemann, Thomas Niebel und Michael Thöne (2024), Die Zukunftsquote: Ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 25(2), 113–129 (hier klicken)

Aus dem Gruppierungsplan lässt sich zusätzlich erkennen, ob eine Ausgabe eine klassische Investition im Sinne einer direkten Bereitstellung eines langlebigen Kapitalguts (bspw. ein Gebäude) ist. Falls dies nicht der Fall ist, erfährt der Ausgabeposten ausschließlich die durch den Funktionenplan ermittelte Wertung. Falls eine Ausgabe jedoch im Gruppierungsplan als investiv bewertet wird, wird die vorherige Wertung des Funktionenplans erhöht. Konkret wird der Durchschnitt zwischen der Wertung nach dem Funktionenplan und 100 Prozent gebildet. Dies stellt sicher, dass langlebige Kapitalgüter unabhängig von ihrem Bestimmungszweck zu mindestens 50 Prozent in die Zukunftsquote einfließen. Somit erfährt ein neues Gebäude der Zollverwaltung, obwohl es nicht dem erweiterten, besonders zukunftssträchtigen Kapitalstock zugeschrieben wird, dennoch eine positive Wertung im Rahmen der Zukunftsquote.

In den letzten Jahren, vor allem bis zur möglichen Trendwende nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von November 2023, haben Sondervermögen eine immer größere Bedeutung erhalten. Diese Entwicklung erreichte 2023 ihren Höhepunkt, als knapp über 15 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes durch Sondervermögen bestritten wurden. Das ZEW hat die Zukunftsquote für die wichtigsten Sondervermögen separat berechnet. Dabei wurden jedoch nur tatsächlich getätigte oder geplante Ausgaben der Sonderfonds berücksichtigt. Die Höhe der Rücklage eines Fonds spielte dabei keine Rolle. Hinzu kamen leichte, auf die Tätigkeitsfelder der Fonds zugeschnittene Änderungen in den Gewichtungen einzelner Funktionen. Die Analyse erlaubt somit eine gesonderte Erfassung einzelner Sondervermögen.

Investive Ausgaben erfahren zusätzliche Wertung

Separate Berechnung der Zukunftsquote in den Sondervermögen

Schließlich wird für das Gesamtbild der Bundesausgaben eine Zukunftsquote für den Kernhaushalt, die einzelnen Sondervermögen und den Gesamthaushalt ermittelt. Der Kernhaushalt bezieht sich damit auf den Bundeshaushalt abzüglich etwaiger Zuweisungen an die Sondervermögen. Die Sondervermögen werden durch ihre getätigten oder geplanten Ausgaben beschrieben, nicht aber durch die Höhe der Rücklagen. Die Ergebnisse zum Gesamthaushalt beziehen sich auf den Kernhaushalt zuzüglich der durch die Sondervermögen bestrittenen Ausgaben und charakterisieren somit die staatlichen Ausgaben auf Bundesebene.

Gesamtbild Bundesausgaben

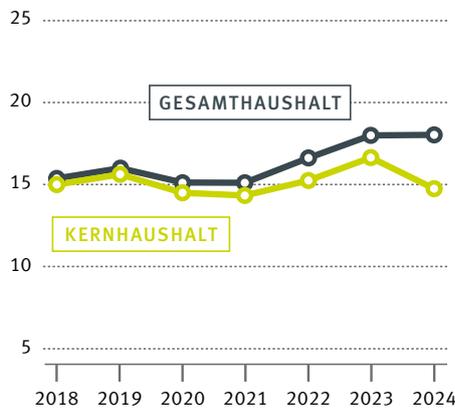
EMPIRISCHE EREGBNISSE

Diese Analyse ergänzt die bisher vorliegenden Berechnungen der Zukunftsquote des Bundeshaushalts für die Jahre 2018 bis 2023 um das Haushaltsjahr 2024. Im Vergleich zu den bisherigen Berechnungen (siehe ZEW policy brief Nr. 02-2024) unterscheiden sich zudem die Werte für die Jahre 2022 und 2023, da nun für das Jahr 2022 die tatsächlich getätigten Ausgaben der Sondervermögen berücksichtigt werden können und im Jahr 2023 der Nachtragshaushalt miteinbezogen wurde. Wie aus Abbildung 2 ersichtlich, ergeben sich nun im Zeitraum von 2018 bis 2024 für den Gesamthaushalt (Kernhaushalt plus Sondervermögen) Werte zwischen 15,1 und 18,0 Prozent in der engen Abgrenzung bzw. zwischen 18,2 und 21,3 Prozent in der weiten Abgrenzung der Zukunftsquote. Die klassische Investitionsquote schwankte im selben Zeitraum zwischen 8,2 und 13,1 Prozent.

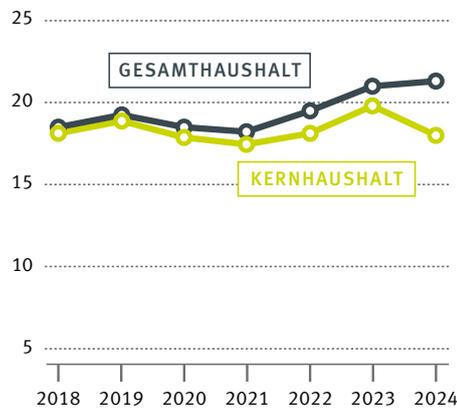
Zukunftsquote des Gesamthaushaltes 2018 bis 2024 zwischen 15 und 21 Prozent

ABBILDUNG 2: DIE ZUKUNFTSQUOTE 2018 BIS 2024, MIT UND OHNE SONDERVERMÖGEN (IN %)

A) ZUKUNFTSQUOTE ENG



B) ZUKUNFTSQUOTE WEIT



Quelle: Eigene Darstellung

Auffällig ist ein Absacken der Zukunftsquote zu Beginn der Corona-Pandemie. Ab 2022 setzt eine Erholung ein, welche sich bis ins Jahr 2023 erstreckt und sich für den Gesamthaushalt 2024 nur noch geringfügig fortsetzt. Die Abwärtsbewegung war nicht überraschend, da aufgrund der Ausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft während der Corona-Pandemie die Gesamtausgaben in die Höhe schossen. Zugleich wiesen die zusätzlichen Ausgaben jedoch einen starken Gegenwartsbezug auf, da sie vor allem zur unmittelbaren Krisenbekämpfung eingesetzt wurden und damit nicht als Zukunftsausgaben subsumiert werden können.

Pandemiebedingter Rückgang

Betrachtet man hingegen nur den Kernhaushalt, also den Bundeshaushalt abzüglich der Zuweisungen an die Sondervermögen, ergibt sich ein durchaus anderes Bild. Auch im Kernhaushalt stieg die Zukunftsquote nach dem pandemiebedingten Rückgang in den Jahren 2020 und 2021 bis zum Jahr 2023 wieder an. Allerdings markiert das Jahr 2023 das Ende dieser Aufwärtsbewegung: im Jahr 2024 ist im Kernhaushalt ein starker Einbruch zu verzeichnen. So sinkt die Zukunftsquote zwischen 2023 und 2024 in der engen Abgrenzung von 16,6 auf 14,8 Prozent und in der weiten Abgrenzung von 19,8 auf 18,0 Prozent. Die Zukunftsausrichtung des Gesamthaushalts konnte im Jahr 2024 nur noch dank der Sonderhaushalte leicht steigen.

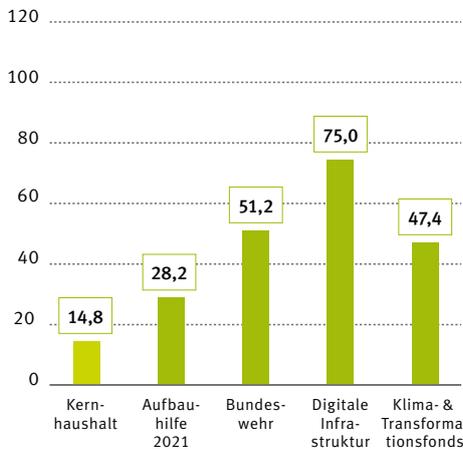
Neben der Berechnung der Zukunftsquote für den Gesamt- und den Kernhaushalt lassen sich auch die einzelnen Sondervermögen mithilfe der Zukunftsquote separat analysieren. Die Zukunftsquoten der relevanten Sonderhaushalte im Jahr 2024 sind in Abbildung 3 dargestellt. Alle dargestellten Sondervermögen weisen dabei eine höhere Zukunftsquote als der Kernhaushalt auf. Dieses nun einheitliche Bild für die Fonds ergibt sich seit dem Auslaufen des auf die unmittelbare Krisenbekämpfung ausgelegten Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), welcher als einziges Sondervermögen eine Nullbewertung in der Zukunftsquote erhalten hatte. Hervorzuheben ist die besonders starke Zukunftsorientierung bei der Digitalen Infrastruktur. Aber auch beim Sondervermögen für die Bundeswehr und im Klima- und Transformationsfonds liegt die Zukunftsquote um die 50 Prozent. Nur durch diese überdurchschnittliche Zukunftsorientierung der Sondervermögen ergibt sich im Jahr 2024 noch ein Anstieg der Zukunftsquote im Gesamthaushalt.

Starker Rückgang der Zukunftsquote des Kernhaushalts im Jahr 2024

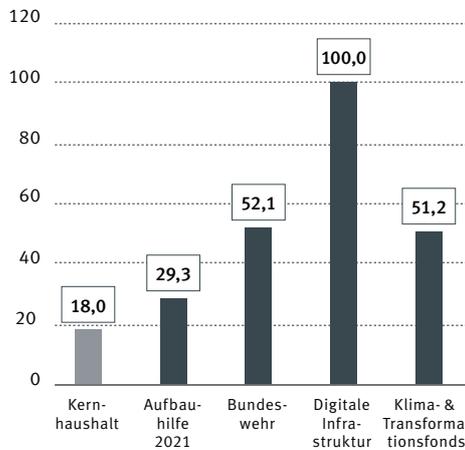
Die Sondervermögen sind durchweg stärker zukunftsorientiert als der Kernhaushalt

ABBILDUNG 3: DIE ZUKUNFTSQUOTE DER SONDERVERMÖGEN (IN %)

A) ZUKUNFTSQUOTE ENG



B) ZUKUNFTSQUOTE WEIT



Quelle: Eigene Darstellung

Diese neuen Ergebnisse zur Zukunftsquote für den Bundeshaushalt 2024 machen deutlich, dass ein wachsender Anteil der Gegenwartsausgaben im Kernhaushalt einen weiteren deutlichen Anstieg der Zukunftsquote im Gesamthaushalt verhindert hat. Es ist letztlich nur den stark zukunftsgerichteten Sondervermögen zu verdanken, dass es nicht zu einem Absacken der Zukunftsquote in der Gesamtbetrachtung gekommen ist. Diese differenzierten Ergebnisse belegen ein Problem, das mit separat finanzierten Sondervermögen für Zukunftszwecke verbunden ist: Die Zukunftswirkung dieser Fonds kann dadurch konterkariert werden, dass sie im Kernhaushalt den Ehrgeiz erlahmen lassen, Mittel für Klima, Verteidigung, Bildung und andere Zukunftsausgaben gegen die Gegenwartsinteressen zu verteidigen.

Im Kernhaushalt sind die Gegenwartsinteressen wieder auf dem Vormarsch

SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHULDENBREMSEN-DEBATTE

Nach den Präzisierungen zur Schuldenbremse durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und angesichts der angespannten Finanzlage im Bundeshaushalt wird diskutiert, ob und wie die Schuldenbremse modifiziert werden sollte.

Vorstellungen, dass höhere Schuldengrenzen in der Haushaltspolitik wie selbstverständlich für Zukunftsaufgaben genutzt werden, erscheinen unrealistisch. In einer ebenfalls mit Hilfe der Strube Stiftung durchgeführten Analyse hat das ZEW gezeigt, dass ein Zuwachs an freien Haushaltsmitteln ohne weitere Vorgaben zum größten Teil in konsumtive Verwendungen wie die Ausweitung von Sozialausgaben fließt (vgl. ZEW policy brief Nr. 09-2024).

Die hier vorgelegte Analyse zeigt, dass auch stärker zukunftsorientierte Sondervermögen in ihren Wirkungen unterlaufen werden können. Die Auslagerung von Zukunftsaufgaben in separate Fonds außerhalb des Kernhaushalts kann den Ehrgeiz der Politik erlahmen lassen, im Kernhaushalt Mittel für Digitalisierung, Klimaschutz oder Verteidigung zu mobilisieren. Dieses Muster ist deutlich für den Haushalt 2024 zu erkennen, in dem eine fallende Zukunftsquote im Kernhaushalt die stärker zukunftsorientierten Impulse der Sondervermögen fast vollständig neutralisiert hat.

Vor diesem Hintergrund sind Reformideen zur Schuldenbremse, die neben dem Kernhaushalt neue schuldenfinanzierte Sondervermögen errichten wollen, mit Skepsis zu betrachten. Ohne weitere bindende Vorgaben zur Ausgabestruktur im Kernhaushalt wäre nicht sichergestellt, dass in der Gesamtbetrachtung die Zukunftsorientierung des Bundeshaushalts steigen würde. Letztlich bestünde die Gefahr, dass neue Schulden in der Gesamtbetrachtung lediglich eine Ausweitung von konsumtiven Ausgaben im Kernhaushalt finanzieren würden. Von daher sollten Reformüberlegungen zur Schuldenbremse sich noch stärker mit der Frage befassen, wie eine möglicherweise etwas großzügigere Verschuldungsgrenze mit glaubwürdigen Regeln für höhere Zukunftsausgaben im Kernhaushalt abgesichert werden könnte.

ZEW-Studie: Höhere Haushaltsmittel führe nicht automatisch zu höheren Investitionen

Sondervermögen lassen Ehrgeiz erlahmen, im Kernhaushalt Mittel für Digitalisierung, Klimaschutz und Verteidigung zu mobilisieren.



Impressum

Autoren: Albrecht Bohne (ZEW Mannheim), Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg), Thomas Niebel (ZEW Mannheim)

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · x.com/zew

Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Kaufmännische Geschäftsführerin: Claudia von Schuttenbach

Redaktionelle Verantwortung: Fabian Oppel · fabian.oppel@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

Leibniz
Leibniz
Gemeinschaft