

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

Berechnung der Zukunftsquote 2018 bis 2023: Zukunftsausrichtung des Bundeshaushalts erholt vom Corona-Tief

Der Bundeshaushalt hat im Jahr 2023 mit 20,0 Prozent jeden fünften Euro für Zukunftsausgaben eingesetzt. Die Zukunftsausrichtung des Bundeshaushalts war zuvor in der Pandemie auf einen Wert von nur 18,2 Prozent abgesackt, hat sich seitdem jedoch wieder erholt. Zum Anstieg der Zukunftsausgaben seit 2021 haben die Sondervermögen wie der Klima- und Transformationsfonds (KTF) und der Fonds Digitale Infrastruktur beigetragen. Im KTF wurde 2023 eine Zukunftsquote von 65,8 Prozent erreicht, im Fonds Digitale Infrastruktur sogar in Höhe von 81,3 Prozent. Von 2022 auf 2023 war der Anteil der Zukunftsausgaben im Gesamthaushalt trotz der noch voll aktiven Sondervermögen jedoch wieder leicht rückläufig. Das seit 2018 gemessene Maximum lag im Jahr 2022 bei 20,4 Prozent. Dies sind zentrale Einsichten der vom ZEW vorgelegten Neuberechnungen der „Zukunftsquote“, die vom ZEW-Förderkreis unterstützt worden ist. Die vom ZEW im Rahmen eines Projekts für das Bundesministerium für Bildung und Forschung konzipierte Zukunftsquote ist ein Kompass für die Zukunftsorientierung des Bundeshaushalts. Dieser Indikator klassifiziert und gewichtet alle Ausgabeposten des Bundeshaushalts nach ihrer Zukunftsorientierung. Dieses neue Maß überwindet die Unschärfen der klassischen Investitionsquote. Die reine Ausrichtung der Investitionsquote auf die Sachkapitalbildung übersieht, dass auch nicht-investive Ausgaben im Bereich Förderung von Human- und Naturkapital sowie technischem Wissen primär auf zukünftigen Nutzen ausgerichtet ist.



SCHLÜSSELERKENNTNISSE

- Die Zukunftsquote analysiert die Zukunftsorientierung des Bundeshaushalts, indem sie den Anteil der zukunftsorientierten Staatsausgaben am Gesamthaushalt misst.
- Im Jahr 2023 erreicht die Zukunftsquote im Gesamthaushalt (Kernhaushalt inkl. Sondervermögen) 20,0 Prozent in weiter Abgrenzung. Dies ist ein leichter Rückgang gegenüber 2022 (20,4 Prozent). Der Wert für 2023 liegt über dem Vor-Corona-Wert von 19,3 Prozent für 2019.
- Die Sondervermögen erreichen bei der Zukunftsorientierung überwiegend deutlich höhere Werte als der Kernhaushalt. Das deutet daraufhin, dass das Ende umfangreicher Kreditoperationen in den Sondervermögen in Folge des Karlsruher Urteils zu einem erneuten Absacken der Zukunftsquote führen könnte, wenn im Kernhaushalt nicht stärker in Richtung Zukunft umgesteuert werden kann.

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 ist der Beitrag der Ausgaben zur Kapitalbildung? Dabei kommt ein weites Verständnis der Kapitalbildung zur Anwendung. Gemeint ist also nicht nur Sachkapital, sondern auch Human- und Naturkapital sowie technisches Wissen.

Es kennzeichnet alle Zukunftsausgaben, dass bei ihnen ein unmittelbarer Nutzen in der Gegenwart nicht im Vordergrund steht. Daher gehen zum Beispiel Leistungen 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. In der Realität politischer Verteilungskämpfe sorgt dieses Phänomen 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 mit dem „Funktionenplan“ und dem „Gruppierungsplan“ etablierte haushaltstechnische Systematiken verwendet. Alle in diesen Systematiken enthaltenen Ausgabekategorien werden nach Zukunftskriterien beurteilt. Konkret wird gefragt, ob die jeweilige Kategorie einen Beitrag leistet für die Finanzierung wachstumsrelevanter Infrastruktur, für technisches Wissen, für die Bildung von Humankapital und Naturkapital. Höher gewichtet werden dabei solche Ausgaben, die auf verschiedene Kapitaldimensionen einzahlen. Außerdem führt etwa eine besonders lange Nutzenverzögerung oder Evidenz für eine besonders starke Wirkung zu einer Höhergewichtung. Das ZEW definiert und berechnet eine enge und eine weite Variante der Zukunftsquote. In der weiten Variante fließen Ausgaben großzügiger in die Zukunftsquote ein.

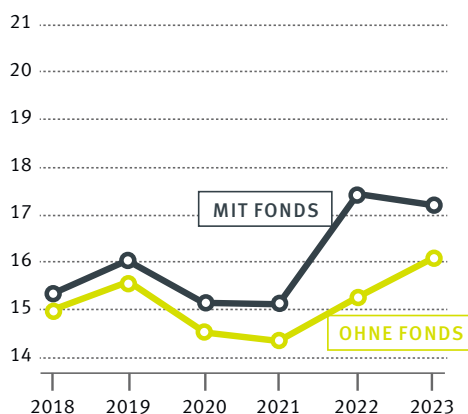
Die Zukunftsquote berechnet die Zukunftsorientierung der staatlichen Ausgaben

Die Zukunftsquote ist informativer als die klassische Investitionsquote

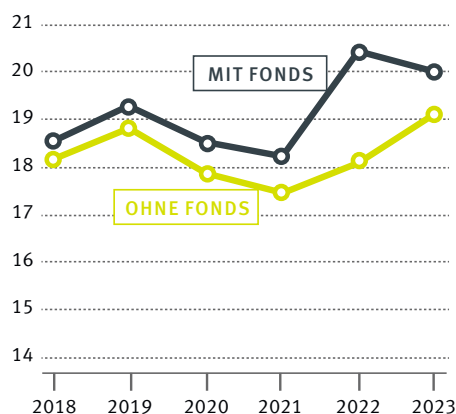
Die Berechnung erfolgt anhand der Bewertung von Ausgaben hinsichtlich Zukunftsträchtigkeit

ABBILDUNG 1: DIE ZUKUNFTSQUOTE 2018 BIS 2023, MIT UND OHNE SONDERVERMÖGEN (IN %)

A) ZUKUNFTSQUOTE ENG



B) ZUKUNFTSQUOTE WEIT



Quelle: Eigene Darstellung

EMPIRISCHE ERGEBNISSE

Die Zukunftsquote wurde bisher für die Jahre 2018 bis 2023 berechnet. Wie die Abbildung 1 zeigt, ergeben sich für diese Jahre für den gesamten Bundeshaushalt (unter Einschluss der Sondervermögen) Werte zwischen 15,1 und 17,4 Prozent in der engen Abgrenzung bzw. zwischen 18,2 und 20,4 Prozent in der weiten Abgrenzung. Die klassische Investitionsquote schwankte im selben Zeitraum zwischen 8,2 und 13,2 Prozent.

Auffällig ist ein Absacken der Zukunftsquote nach 2019 mit dem Einsetzen der Corona-Pandemie. Ab 2022 setzt eine Erholung ein. Die Abwärtsbewegung war nicht überraschend, da aufgrund der Ausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft während der 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 klassifiziert werden können.

Auch die Sondervermögen lassen sich einzeln mithilfe der Zukunftsquote analysieren. Wie Abbildung 2 zeigt, weisen vier der fünf relevanten Sondervermögen eine höhere Zukunftsquote als der Kernhaushalt auf. Insbesondere das Sondervermögen zur Digitalen Infrastruktur und KTF sind durch eine sehr hohe Zukunftsorientierung gekennzeichnet. Gegensätzlich verhält es sich mit dem auf die unmittelbare Krisenbekämpfung ausgelegten Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), welcher mit einer Zukunftsquote von null Prozent zu bewerten ist.

Weil die Sondervermögen in den letzten Jahren die Zukunftsorientierung des Bundeshaushalts gestützt haben, ist das Ende der schuldenfinanzierten Extrahaushalte nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Herausforderung. In Zukunft müsste im Kernhaushalt eine Umsteuerung in Richtung Zukunftsausgaben erfolgen, damit es nicht zum Absacken der Zukunftsquote kommt.

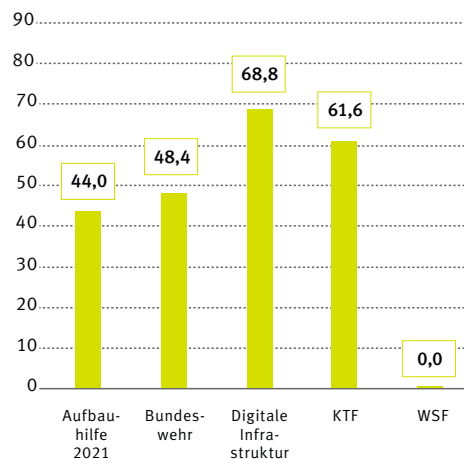
Die Zukunftsquote liegt in den Jahren 2018 bis 2023 zwischen 15 und 20 Prozent

Während der Corona-Pandemie ging die Zukunftsquote zurück

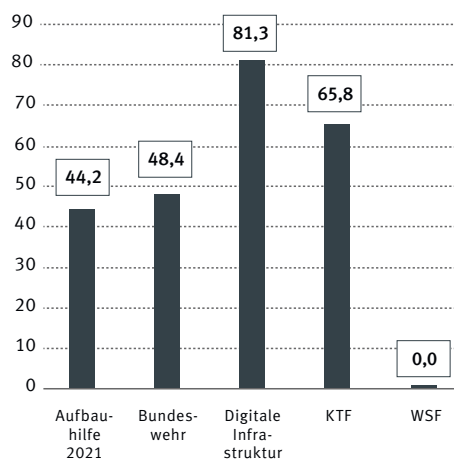
Die Sondervermögen sind zumeist stärker zukunftsorientiert als der Kernhaushalt

ABBILDUNG 2: DIE ZUKUNFTSQUOTE DER SONDERVERMÖGEN (IN %)

A) ZUKUNFTSQUOTE ENG



B) ZUKUNFTSQUOTE WEIT



Quelle: Eigene Darstellung

ZUKUNFTSQUOTE UND SCHULDENBREMSE

Die Zukunftsquote ist ein hilfreicher innovativer Indikator zur Beurteilung des Bundeshaushalts. Dabei ist auch auf ihre Grenzen hinzuweisen. So konzentriert sie sich auf die Ausgabenseite des Bundeshaushalts, obwohl auch die Einnahmeseite und damit das Steuersystem eine wichtige Rolle für die Zukunftsorientierung der Finanzpolitik spielt. Wenn die Zukunftsquote politische Beachtung findet, ist zudem mit Manipulationsversuchen in der Verbuchung von Ausgabeprogrammen zu rechnen, um eine höhere Zukunftsquote darstellen zu können. Hier ist in Zukunft auf Seiten der Haushaltskontrolle durch Parlamente und Rechnungshöfe eine besondere Wachsamkeit geboten. Durch eine regelmäßige Berechnung der Zukunftsquote kann die Transparenz über die Zukunftsausrichtung der Haushalte verbessert werden. Jeder Regierung stünde es frei, sich auf bestimmte Zielwerte zu verpflichten, beispielsweise in Koalitionsverhandlungen.

Die Zukunftsquote kann auch einen Beitrag im Rahmen einer Reform der Schuldenbremse leisten. Viele Reformvorschläge zielen auf eine höhere Investitionsorientierung der Schuldenbremse ab. Dabei wirkt die Zukunftsquote insbesondere dem Problem der Unschärfe des Investitionsbegriffes entgegen, was bisher gegen eine „Goldene Regel“ (Schulden für Investitionen) gesprochen hat. Eine Reformoption wäre es, die Obergrenze für die Kreditaufnahme zu erhöhen, dies jedoch mit der Bedingung zu verknüpfen, mit den aufgenommenen Schulden eine genau quantifizierte Ausweitung der Zukunftsquote nachweisen zu müssen.

Die Zukunftsquote als Indikator zur Beurteilung des Bundeshaushalts

Die Zukunftsquote ist unmittelbar politisch einsetzbar

Die Zukunftsquote kann Einfluss nehmen auf die Debatte über die Reform der Schuldenbremse



ZEW policy brief

Autoren: Albrecht Bohne · Albrecht.Bohne@zew.de · Friedrich Heinemann · Friedrich.Heinemann@zew.de · Thomas Niebel · Thomas.Niebel@zew.de

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

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

Redaktionelle Verantwortung: Pascal Ausäderer · Pascal.Ausaederer@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