

Prinzipien zukunfts- orientierter Finanzpolitik

Wie der Bundeshaushalt Wirkung entfalten kann

Prof. Dr. Peter Bofinger



Prinzipien zukunftsorientierter Finanzpolitik

Wie der Bundeshaushalt Wirkung entfalten kann

Eine Studie von Prof. Dr. Peter Bofinger

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
2. Große Herausforderungen für die Finanzpolitik	9
2.1 Multiple Probleme erfordern sehr hohe öffentliche Mittel	9
2.2 Durch die Reform der Schuldenbremse geschaffene Finanzierungsspielräume	14
3. Transparenz als Grundvoraussetzung für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik	17
3.1 Die Darstellung des Bundeshaushalts und der Sondervermögen in der öffentlichen Kommunikation des BMF	17
3.2 „Blinde Flecken“ durch die Sondervermögen	18
3.3 Gesamtbeachtung unter Einbeziehung der Sondervermögen	23
4. Eine transparentere Haushaltspolitik als Grundlage für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik	25
4.1 Vergleich der Einzelpläne	25
4.2 Die Gruppierungsübersicht	26
4.3 Die Funktionenübersicht	28
4.4 Funktionenübersicht um SVIK und KTF erweitern	32
5. Performance-based Budgeting als konzeptioneller Rahmen für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik	33
5.1 Das Budget systematisch mit den strategischen Zielen der Regierung vernetzen	34
5.2 Ex-ante-Evaluierung von Politikmaßnahmen am Beispiel der Maßnahmen zur Stärkung der deutschen Wirtschaft	35
6. Eine auf der Funktionenübersicht basierende Schuldenregel	41
6.1 Wie kann man Zukunftsausgaben definieren?	41
6.2 Die Funktionenübersicht als Basis zur Abgrenzung von „Zukunftsausgaben“	42

6.3 Staatsverschuldung relativ zum Bruttoinlandsprodukt stabil halten 43

7. Fazit: Zur Bedeutung einer zukunftsorientierten Fiskalpolitik 45

Literaturverzeichnis 46

Abbildungsverzeichnis 48

Tabellenverzeichnis 48

Anhang 49

Autor 50

Impressum 50

Zusammenfassung

Deutschland steht vor tiefgreifenden Umbrüchen. Geopolitisch sind die Sicherheitsstrukturen der Nachkriegszeit ins Wanken geraten. Ökonomisch ist das über Jahrzehnte hinweg erfolgreiche Geschäftsmodell der deutschen Wirtschaft, das auf Industrie, Export und Automobil basiert, an seine Grenzen geraten. Ökologisch nimmt die Klimakrise immer dramatischere Formen an. Zugleich sind zur Finanzierung der Sozialsysteme immer höhere Sozialabgaben nötig.

In Anbetracht dieser historischen Herausforderungen wurden durch eine Änderung des Grundgesetzes erhebliche zusätzliche Spielräume für die Staatsverschuldung eröffnet. Damit ist jedoch eine große Verantwortung verbunden: Die Mittel müssen zukunftsorientiert eingesetzt werden. Andernfalls werden sich all jene bestätigt fühlen, die die Staatsverschuldung grundsätzlich als Problem betrachten. Der öffentliche Kredit als Motor für Zukunftsausgaben und somit Wachstum wäre damit auf lange Zeit diskreditiert.

In diesem Gutachten werden **grundlegende Prinzipien** für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik skizziert. Damit soll eine Basis für die Diskussion über die von der Bundesregierung bisher beschlossenen finanzpolitischen Weichenstellungen geschaffen werden. Zugleich sollen neue Ansätze für mehr Transparenz und Stringenz in der Fiskalpolitik sowie für die Abgrenzung zukunftsrelevanter Ausgaben im Rahmen einer reformierten Schuldenbremse entwickelt werden.

Kapitel 2 beschreibt die wichtigsten **Herausforderungen** und präsentiert die dafür in der Literatur genannten **Finanzierungsbedarfe**. Diese werden den Finanzierungsspielräumen gegenübergestellt, die durch die Lockerung der Schuldenbremse geschaffen wurden. Dabei zeigt sich, dass die Bedarfe weit über das hinausgehen, was an zusätzlichen Mitteln verfügbar gemacht wird. Die Finanzpolitik muss daher die richtigen **Prioritäten setzen**.

Die Grundvoraussetzung hierfür ist eine **größtmögliche Transparenz der Budgetpolitik**. In **Kapitel 3** wird dargelegt, dass die öffentliche Kommunikation des Bundesfinanzministeriums (BMF) erheblichen Verbesserungsbedarf aufweist. So sind die Informationen über das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) und den Klima- und Transformationsfonds (KTF) unzureichend, obwohl es sich dabei um die entscheidenden Kreditfazilitäten für Zukunftsausgaben handelt. Dabei wird deutlich, dass rund 40 Prozent der Ausgaben des SVIK nicht zusätzlich verausgabt werden, sondern vielmehr bisher im Kernhaushalt angesiedelte Ausgaben ersetzen.

In **Kapitel 4** wird dargestellt, wie sich mit einfachen Mitteln erheblich **mehr Transparenz** erzielen lässt. Die im Bundeshaushalt nur schwer auffindbare **Gruppierungsübersicht** verdeutlicht, dass es sich bei den als „Investitionen“ im Bundeshaushalt 2026 ausgewiesenen Ausgaben nur bei rund 60 Prozent der Ausgaben um „echte Investitionen“ handelt, also Ausgaben, die das inländische Sachvermögen des Bundes und der Länder erhöhen. Die ebenfalls in der öffentlichen Diskussion völlig unbeachtete

Funktionenübersicht ermöglicht einen guten Überblick darüber, welche Prioritäten die Regierung setzt, indem sie ressortübergreifend die Ausgaben für bestimmte Zwecke abbildet. Allerdings leidet die Aussagekraft dieser Übersichten darunter, dass sie sich nur auf den Kernhaushalt beziehen und die Sondervermögen somit unberücksichtigt bleiben.

Ein wichtiger Beitrag für mehr Transparenz wäre daher eine **Integration der Sondervermögen in die Funktionenübersicht und die Gruppierungsübersicht**. Die Aussagefähigkeit dieser Übersichten würde dann nicht mehr dadurch beeinträchtigt, dass zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen sowie zwischen dem KTF und SVIK umgeschichtet wird.

Transparenz ist aber nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für eine zukunftsorientierte Fiskalpolitik. Wenn der durch die Grundgesetzänderung geschaffene Finanzierungsspielraum sinnvoll umgesetzt werden soll, sollten die gesteckten Ziele klar definiert werden (**Kapitel 5**). Ein hierfür hilfreiches Konzept ist das **Performance-based Budgeting**: Es fordert, dass Budgetvorschläge systematisch mit relevanten Entwicklungsplänen und Regierungsprogrammen verknüpft werden. Auch wenn die konkrete Umsetzung technisch nicht einfach sein dürfte, muss die Regierung besser als bisher verdeutlichen, warum sie bei ihrer Budgetierung bestimmte Schwerpunkte gewählt hat. Zum Konzept des *Performance-based Budgeting* gehört zudem die Forderung nach einer **Ex-ante-Evaluierung** budgetpolitischer Maßnahmen.

Dies erscheint insbesondere bei den bisher getroffenen **Maßnahmen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland** geboten. Es ist nicht selbsterklärend, warum dabei das finanzielle Schwergewicht auf eine Entlastung bei den Stromkosten gelegt wird, während für die Förderung innovativer Technologien nur vergleichsweise geringe Mittel bereitgestellt werden. Zudem führt der Investitionsbooster zu hohen Einnahmeausfällen des Staates, während diese Maßnahme für Unternehmen lediglich einen zinslosen Kredit darstellt.

In **Kapitel 6** wird gezeigt, dass eine umfassende Funktionenübersicht eine zentrale Rolle bei einer **neu formulierten Schuldenregel** spielen könnte. Die meisten Ökonomen sind sich mittlerweile darüber einig, dass Zukunftsausgaben zumindest teilweise durch Kredite finanziert werden sollten. Das zentrale Problem ist dabei, diesen Begriff adäquat zu definieren. Eine um die Sondervermögen ergänzte Funktionenübersicht, die nicht zwischen Investitionen und anderen Ausgaben differenziert, wäre deshalb eine geeignete Grundlage, um **zukunftsrelevante Ausgaben** für eine reformierte Schuldenregel abzugrenzen. Bei einem um Sondervermögen ergänzten Funktionenplan bestünde dabei nicht mehr das Risiko, dass Ausgaben aus dem Kernhaushalt in ein Sondervermögen verlagert werden.

1. Einleitung

Deutschland steht politisch, ökonomisch und ökologisch unter einem extrem hohen Anpassungsdruck. Geopolitisch sind die Sicherheitsstrukturen der Nachkriegszeit ins Wanken geraten. Ökonomisch ist das über Jahrzehnte hinweg erfolgreiche Geschäftsmodell der deutschen Wirtschaft, das auf Industrie, Export und Automotive basiert, an seine Grenzen geraten. Ökologisch nimmt die Klimakrise immer dramatischere Formen an.

Das sind ähnlich historische Herausforderungen für die Finanzpolitik wie die Finanzierung der deutschen Einheit. Deshalb war es im Konsens aller demokratischen Parteien möglich, durch eine Änderung des Grundgesetzes erhebliche zusätzliche Spielräume für die Staatsverschuldung zu eröffnen. Damit ist jedoch eine große Verantwortung verbunden: Die Mittel müssen zukunftsorientiert eingesetzt werden. Sollte das nicht gelingen, würden sich all jene bestätigt fühlen, die die Staatsverschuldung als grundätzliches Problem betrachten. Der öffentliche Kredit als Motor für Zukunftsausgaben und somit für Wachstum wäre damit auf lange Zeit diskreditiert.

Das Anliegen dieser Studie besteht deshalb darin, grundlegende Prinzipien für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik zu skizzieren. Dies bietet eine Basis, die von der neuen Bundesregierung bisher beschlossenen finanzpolitischen Weichenstellungen zu diskutieren und zugleich neue Ansätze für mehr Transparenz in der Fiskalpolitik und dabei insbesondere für die Abgrenzung zukunftsrelevanter Ausgaben zu etablieren.

In **Kapitel 2** werden dazu zunächst die wichtigsten **Herausforderungen** beschrieben und die dafür in der Literatur genannten **Finanzierungsbedarfe** präsentiert. Diese werden den Finanzierungsspielräumen gegenübergestellt, die durch die Lockerung der Schuldenbremse geschaffen wurden. Dabei zeigt sich, dass die Bedarfe weit über das hinausgehen, was an zusätzlichen Mitteln bereitgestellt wird. Die Finanzpolitik ist ohne die Erschließung weiterer Finanzmittel, für die derzeit keine politischen Mehrheiten erkennbar sind, besonders darauf angewiesen, die richtigen **Prioritäten zu setzen**.

Die Grundvoraussetzung hierfür ist eine **größtmögliche Transparenz der Budgetpolitik**. In **Kapitel 3** wird dargelegt, dass die öffentliche Kommunikation des Bundesfinanzministeriums (BMF) einen erheblichen Verbesserungsbedarf aufweist. Sie konzentriert sich derzeit darauf, Bereiche herauszustellen, für die zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, ohne aufzuzeigen, wo entsprechende Mittelkürzungen vorgenommen wurden. Die Informationen über das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) und den Klima- und Transformationsfonds (KTF) sind völlig unzureichend, obwohl es sich dabei um die entscheidenden Kreditfazilitäten für Zukunftsausgaben handelt. Deshalb mussten für dieses Gutachten erst einmal entsprechende Übersichten erstellt werden. Die Daten hierfür sind lediglich in dem rund 3.300 Seiten umfassenden PDF-Dokument des Bundeshafts verfügbar. Es wird dabei u. a. deutlich, dass die größten Zuschüsse des KTF (im Jahr 2026 6,5 Milliarden Euro für Übertragungsnetzkosten und im Jahr 2025 3,5 Milliarden Euro für die Gasspeicherumlage) für Zwecke eingesetzt

werden, deren transformativer Gehalt allenfalls bedingt oder überhaupt nicht gegeben ist. Bei den Sondervermögen entfallen rund 40 Prozent der Ausgaben auf Bereiche, bei denen Kürzungen im Kernhaushalt vorgenommen wurden. Sie sind also nicht „zusätzlich“.

In **Kapitel 4** wird dargestellt, wie sich mit einfachen Mitteln ein **erheblicher Gewinn an Transparenz** erzielen lässt. Dazu müssen allerdings die Übersichten zum Bundeshaushalt, in denen die Ausgaben nach Ministerien (Einzelplänen), Investitionen und Konsum (Gruppierungsübersicht) und Aufgabenbereichen (Funktionenübersicht) enthalten sind, einfach verfügbar und auffindbar sein. In der Kommunikation des BMF mit der Öffentlichkeit spielen diese ebenso wenig eine Rolle wie in der wissenschaftlichen Diskussion über eine nachhaltige Finanzpolitik. Die **Gruppierungsübersicht** verdeutlicht, dass es sich bei den als „Investitionen“ im Bundeshaushalt 2026 ausgewiesenen Ausgaben nur bei rund 60 Prozent der Ausgaben um „echte Investitionen“ handelt, also solche, die das inländische Sachvermögen des Bundes und der Länder erhöhen. Die **Funktionenübersicht** ermöglicht einen guten Überblick über die Prioritätensetzung der Regierung, indem sie die relativen Anteile der Funktionen am Bundeshaushalt sowie deren Veränderung im Zeitablauf erkennen lässt. Hier wird beispielsweise deutlich, dass die Mittel für die Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes sowie für die Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur im Haushalt 2026 gegenüber 2024 mehr als halbiert werden und dass trotz deutlich höherer Finanzierungsspielräume kein zusätzliches Geld für Forschung zur Verfügung steht. Allerdings leidet die Aussagekraft dieser Übersichten erheblich darunter, dass sie sich nur auf den Kernhaushalt beziehen und die Sondervermögen unberücksichtigt bleiben.

Die Transparenz der Fiskalpolitik könnte daher relativ einfach verbessert werden, wenn die Funktionenübersicht und die Gruppierungsübersicht um das SVIK und den KTF ergänzt würden.

Angesichts der großen Diskrepanz zwischen dem Mittelbedarf zur Modernisierung Deutschlands und den tatsächlich zusätzlich verfügbaren Mitteln sollte es selbstverständlich sein, dass beim Mitteleinsatz auf eine hohe Effizienz geachtet wird. Dieser Aspekt einer zukunftsorientierten Finanzpolitik wird in **Kapitel 6** diskutiert. Ein hierfür hilfreiches Konzept ist das **Performance-based Budgeting**: Es fordert, dass Budgetvorschläge systematisch mit Entwicklungsplänen und Regierungsprogrammen verknüpft werden. Auch wenn die konkrete Umsetzung technisch nicht einfach sein dürfte, muss die Regierung besser als bisher verdeutlichen, warum sie in ihrem Budget bestimmte Schwerpunkte gewählt hat. Zum Konzept des *Performance-based Budgeting* gehört zudem die Forderung nach einer **Ex-ante-Evaluierung** budgetpolitischer Maßnahmen.

Dies erscheint insbesondere bei den bisher getroffenen **Maßnahmen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland** geboten. Warum wird ein Großteil der Mittel für eine Reduzierung der Strompreise und den ineffizienten Investitionsbooster verwendet, während für die dringend nötige Hightech Agenda nur bescheidene Beträge aufgewendet werden sollen? Geradezu marginal sind die Mittel für künstliche Intelligenz. Es ist schwer nachzuvollziehen, wie diese Allokation der Mittel zustande gekommen ist,

zumal für die meisten Unternehmen in Deutschland kein Problem bei den Energiekosten besteht. Diese offensichtliche Fehlallokation legt es nahe, dass Mittel aus dem SVIK und dem KTF, die eine bestimmte Grenze übersteigen (beispielsweise 1 Million Euro) in Zukunft einer **Ex-ante-Evaluierung** durch unabhängige Wissenschaftler unterzogen werden sollten.

In **Kapitel 7** wird gezeigt, dass eine umfassende Funktionenübersicht eine zentrale Rolle bei einer **neu formulierten Schuldenregel** spielen kann. Bei den meisten Ökonomen besteht mittlerweile ein Konsens darüber, dass Zukunftsausgaben zumindest teilweise durch Kredite finanziert werden sollten. Das zentrale Problem ist dabei, den Begriff adäquat abzugrenzen. Einerseits sind Investitionen zu eng definiert, um beispielsweise Personalkosten für Lehrerinnen und Lehrer einzuschließen. Andererseits werden unter „Investitionen“ im Bundeshaushalt auch „Gewährleistungen an das Ausland“ gebucht. Eine um die Sondervermögen ergänzte Funktionenübersicht, die nicht zwischen Investitionen und anderen Ausgaben differenziert, wäre deshalb eine geeignete Grundlage, um **zukunftsrelevante Ausgaben** für eine reformierte Schuldenregel abzugrenzen. Der mit einer solchen Regel eröffnete Finanzierungsspielraum könnte dann an die Ausgaben für ausgewählte Funktionen geknüpft werden. Beispielsweise könnte eine Kreditfinanzierung für Zukunftsausgaben vorgesehen werden, die über einen Wert von 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hinausgehen. Bei einem um Sondervermögen ergänzten Funktionenplan bestünde dabei nicht das Risiko, dass Ausgaben aus dem Kernhaushalt in ein Sondervermögen verlagert werden.

2. Große Herausforderungen für die Finanzpolitik

Die deutsche Finanzpolitik steht heute vor einer großen Herausforderung: Auf der einen Seite treffen multiple Probleme zusammen und erfordern ungewöhnlich hohe öffentliche Finanzierungsmittel. Gleichzeitig werden die mit der Reform des Grundgesetzes eröffneten Verschuldungsspielräume nicht ausreichen, um diesen Bedarfen angemessen gerecht zu werden. In diesem Kapitel sollen zunächst diese Herausforderungen skizziert werden, um dann abzuschätzen, wie hoch die Spielräume für deren Finanzierung sind.

2.1 Multiple Probleme erfordern sehr hohe öffentliche Mittel

Deutschland befindet sich derzeit in einem perfekten Sturm. Das über Jahre hinweg erfolgreiche „Geschäftsmodell“ der deutschen Wirtschaft befindet sich in einer Disruption. Die militärische Herausforderung durch Russland zwingt zu deutlich höheren Verteidigungsausgaben. Es fällt den Menschen immer schwerer, bezahlbaren Wohnraum in den Städten zu finden. Die deutsche Infrastruktur weist einen erheblichen Erhaltungsrückstand auf. Der Klimawandel erfordert umfangreiche Investitionen in die Gebäudesanierung und die Dekarbonisierung der Industrie. Gleichzeitig führt die demografische Entwicklung zu steigenden Finanzierungsbedarfen in den sozialen Sicherungssystemen.

Alle diese Herausforderungen gehen mit einem hohen zusätzlichen Bedarf an finanziellen Mitteln einher. Die Studien des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) (Dullien et al. 2024) sowie des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI 2024) liefern Zahlen, mit denen die Belastungen für die Fiskalpolitik abgeschätzt werden kann. Die sozialen Sicherungssysteme werden in diesen Studien ausgeklammert, da die Schuldenfinanzierung von Sozialausgaben ökonomisch nicht gerechtfertigt ist. Sie müssen also aus dem regulären Haushalt finanziert werden. Aus diesem Grund fokussiert sich diese Studie auf **zukunftsorientierte Ausgaben**, für die sich eine Kreditfinanzierung rechtfertigen lässt. Konkret geht es dabei um die folgenden Bereiche:

- Industrietransformation
- Wohnen und Bauen
- Verteidigung
- Infrastruktur
- Energie und Klima
- Schulen und Hochschulen

Transformation der deutschen Industrie

Über Jahrzehnte hinweg war Deutschland wirtschaftlich erfolgreich mit einem „Geschäftsmodell“, das auf den drei konzentrischen Kreisen von Export, Industrie und Automotive basierte: Es war damit deutlich export- und industrieorientierter als vergleichbare Volkswirtschaften wie beispielsweise Frankreich und Großbritannien. Dabei bildeten Automobilhersteller und ihre Zulieferer den inneren Kreis dieses Modells.

Seit einiger Zeit werden die Grenzen dieses Modells sichtbar. Die Globalisierung hat vorerst ihren Höhepunkt überschritten. Während in China schon seit Längerem ein verdeckter Protektionismus praktiziert wird, haben die Beschränkungen des globalen Warenverkehrs unter Donald Trump ein ungeahntes Ausmaß erreicht. Steigende Energiepreise und die nötige Dekarbonisierung sind für ein Land mit einem hohen Wertschöpfungsanteil an der Industrie deutlich schwerer zu verkraften als für Volkswirtschaften, die sich auf Dienstleistungen und digitale Plattformen stützen. Der Automotive-Sektor hat zudem in den vergangenen Jahren viel zu spät auf neuere technologische Entwicklungen reagiert, sodass er jetzt mit einem nur schwer aufholbaren Rückstand bei Batterietechnologien und Digitalisierung zu kämpfen hat. Dies macht sich vor allem im Wettbewerb auf dem chinesischen Markt schmerzlich bemerkbar.

Insgesamt lässt sich die Situation der deutschen Industrie mit der Diagnose der ***middle technology trap*** (Fuest et al. 2024) beschreiben. Für die Wirtschaftspolitik stellt sich somit die große Herausforderung, die bestehenden Sektoren so zu fördern, dass ihnen die Transformation zu mehr Digitalisierung gelingt, und zugleich dazu beizutragen, dass über „deep tech“-Innovationen (Münchener Kreis e. V. 2024) ganz neue Geschäftsfelder eröffnet werden.

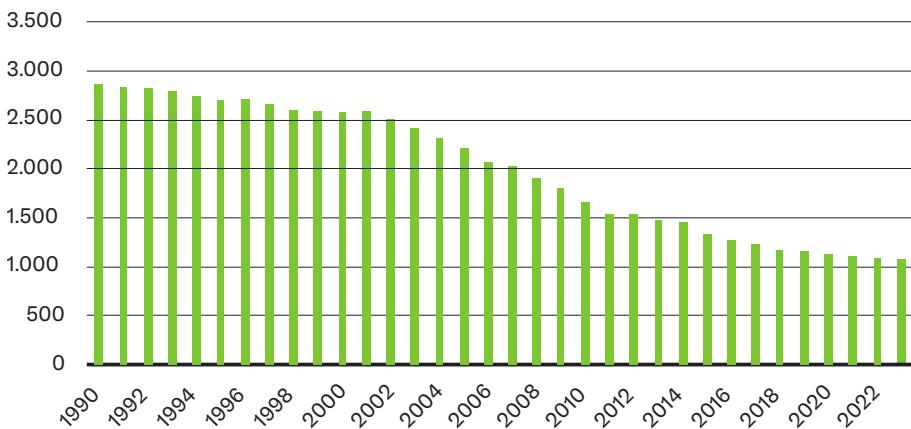
Die Studie „Transformationspfade für das Industrieland Deutschland“, die vom IW und der Boston Consulting Group (BCG) im Auftrag des BDI erstellt wurde (BDI 2024), sieht für diese Transformationsaufgabe einen jährlichen öffentlichen Finanzbedarf von insgesamt 26 Milliarden Euro (in Preisen von 2023): 7 Milliarden Euro für die Industrietransformation, 4 Milliarden Euro für die Förderung von Innovationen in Zukunftstechnologien und 15 Milliarden Euro für die Steigerung der Nachfrage nach grünen Technologien. In der Studie des IW und des IMK wird – ohne weitere Erklärung – explizit darauf hingewiesen, dass Subventionen oder direkte Industriebeihilfen nicht mit einbezogen wurden (Dullien et al. 2024: 3). Somit sind von dieser Seite keine Schätzungen verfügbar.

Wohnungspolitik: Großer Bedarf an bezahlbarem Wohnraum

Bei einer vor allem in den Großstädten wachsenden Bevölkerung ist der Neubau von Wohnungen deutlich hinter dem Bedarf zurückgeblieben (Deschermeier et al. 2024). Gleichzeitig nimmt der Bestand an Sozialwohnungen seit Jahrzehnten kontinuierlich ab (Abbildung 1). Dieses Ungleichgewicht führt zu deutlich steigenden Mietkosten bei Neuvermietungen. Davon sind Haushalte mit niedrigen Einkommen besonders betroffen. Eine Studie des Statistischen Bundesamtes (2024) zeigt, dass die Überbelastung durch Wohnkosten (d. h. der Anteil der Haushalte, die mehr als 40 Prozent ihres Einkommens für Wohnen ausgeben) deutlich höher ist als in den meisten anderen EU-Ländern.

Eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach (2024) zeigt, dass rund zwei Drittel der Bevölkerung bezahlbaren Wohnraum als besonders wichtig einstufen und es damit vor anderen wichtigen Zielen wie gesicherte Renten oder einem gestärkten Gesundheitssystem priorisieren. Das ist gut nachvollziehbar: Wenn Wohnkosten stärker steigen als Löhne, erzeugt dies Unsicherheit, verstärkt Armutsdynamiken und verschärft die sozialräumliche Segregation. Wenn nicht erkennbar ist, dass die Politik hier aktiv Abhilfe schafft, gefährden solche Entwicklungen nicht zuletzt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Demokratie.

Abbildung 1 Bestand an Sozialwohnungen (in 1.000)



Quelle: Sachverständigenrat JG 2024/25, Abbildung 82

Die Studie „Herausforderungen für die Schuldenbremse – Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation“ von Dullien et al. (2024) sieht einen zusätzlichen jährlichen Finanzbedarf für den sozialen Wohnungsbau von 3,7 Milliarden Euro in Preisen von 2023. Eine Studie des Pestel Instituts (2023) kommt zu dem Ergebnis, dass der Bund zwischen 9,7 und 11,5 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau pro Jahr bereitstellen müsste, um 100.000 neue Sozialwohnungen realisieren zu können.

Verteidigungspolitik

Beim NATO-Gipfel in Den Haag am 25. Juni 2025 wurde vereinbart, dass jeder Mitgliedsstaat spätestens ab dem Jahr 2035 jährlich 5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Verteidigung und Sicherheit investieren muss. Dabei sollen 3,5 Prozent des BIP für Kernbereiche der Verteidigung wie Truppen und Waffen ausgegeben werden. Weitere 1,5 Prozent sollen in erweiterte sicherheitsrelevante Investitionen fließen. Dazu gehört, dass Straßen und Brücken für die Benutzung von Militärfahrzeugen angepasst werden sowie Cybersicherheit und der Schutz von Energiepipelines (Bundesministerium der Verteidigung 2025).

Die deutschen Verteidigungsausgaben lagen nach Berechnungen des SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) im Jahr 2024 bei 1,89 Prozent. Eine Steigerung auf 3,5 Prozentpunkte würde aktuell Zusatzausgaben von rund 72 Milliarden Euro pro Jahr bedeuten.

Erneuerung der Infrastruktur

Aufgrund über viele Jahre hinweg versäumter Instandhaltungsinvestitionen in die deutsche Infrastruktur gibt es einen hohen Sanierungsstau. Er betrifft Straßen und Brücken, Bahnlinien, das Mobilfunknetz, Wärmenetze sowie öffentliche Gebäude und dabei insbesondere Schulgebäude. Allein auf der kommunalen Ebene ermittelt das Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW 2025) einen Investitionsrückstand von 216 Milliarden Euro.

Die Studie von IMK und IW (Dullien et al. 2024) schätzt den jährlichen zusätzlichen Finanzierungsbedarf für die kommunale Infrastruktur (einschließlich ÖPNV) auf 21,5 Milliarden Euro und für die überregionale Infrastruktur auf rund 10 Milliarden Euro; davon rund 6 Milliarden Euro für das Schienennetz und 4 Milliarden Euro für die Bundesfernstraßen. Die Studie des BDI (2024), die sich auf die Transformation der Industrie fokussiert, errechnet allein für die überregionalen Infrastrukturen einen zusätzlichen jährlichen Finanzbedarf von 18 Milliarden Euro.

Energie- und Klimapolitik

Um die Klimaziele zu erreichen, sind erhebliche Investitionen in die Dekarbonisierung von Industrie, Gebäuden und Verkehr nötig. Gleichzeitig muss die Energieversorgung durch erneuerbare Energien erhöht und es müssen die Verteilernetze entsprechend ausgebaut werden. Zudem müssen voraussichtlich zusätzliche Gaswerke gebaut werden, um temporäre Differenzen zwischen dem Angebot an fluktuiierenden Energien und der Nachfrage nach Energie auszugleichen.

Die Studie des BDI (2024) errechnet für diesen Bereich folgende zusätzliche jährliche Finanzierungsbedarfe:

- 10 Milliarden Euro zur Finanzierung der Erneuerbare-Energien-Anlagen (Deltaauszahlung zu prognostizierten Einnahmen) und Co-Finanzierung von Netzentgelterhöhungen,
- 5 Milliarden Euro zur Stärkung der Nachfrage nach grünen Technologien (Kaufprämie von 50 Prozent für Wärmepumpen, E-Pkw-Dienstwagenbesteuerung, Nachfrageanreize für Pkw/Lkw, Förderung Wasserstoffproduktion,
- 9 Milliarden Euro zur weiteren Dekarbonisierung (Förderung für energetische Gebäudesanierung, effizienter Neubau, Ausbau und Dekarbonisierung Fernwärmennetz exklusive Wärmepumpen).

Das deckt sich in etwa mit der Schätzung von IMK und IW, die für die Dekarbonisierung und kommunale Ausgaben für die Klimaanpassung einen jährlichen Finanzbedarf von rund 21 Milliarden Euro ansetzen.

Weitere Bedarfe, insbesondere im Bildungsbereich

In der Studie von IMK und IW werden außerdem zusätzliche Mittel für den Hochschulbau von 3,5 Milliarden Euro pro Jahr und den Ausbau von Ganztagschulen in Höhe von 0,7 Milliarden Euro errechnet. Zudem bestehen große Defizite bei der Versorgung mit Kita-Plätzen. Eine Studie des IMK kommt für das Jahr 2024 zu einem Fehlbedarf von 306.000 Betreuungsplätzen für unter Dreijährige (Geis-Thöne 2024), ohne dafür einen konkreten Finanzbedarf zu nennen. Ein erheblicher Ausbaubedarf besteht auch bei der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern (Prognos 2024): Je nach Szenario müssen bis zum Schuljahr 2029/30 deutschlandweit zusätzlich zu den im Schuljahr 2022/2023 bereits vorhandenen Angeboten rund 300.000 bis 481.000 neue Plätze geschaffen werden. Auch in dieser Studie werden keine finanziellen Bedarfe ermittelt.

Abschätzung des Gesamtbedarfs

Ohne die zusätzlichen Ausgaben für die Verteidigung ergibt sich sowohl bei der Studie von IMK und IW als auch bei BDI-Studie ein zusätzlicher jährlicher Finanzierungsbedarf von rund 60 Milliarden Euro (Tabelle 1). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die beiden Schätzungen teilweise komplementär sind. Die IMK und IW-Studie enthält keine Schätzungen für die Transformation der Industrie. Demgegenüber fehlen bei der BDI-Studie Ausgaben für den Wohnungs- und Hochschulbau sowie für Ganztagschulen. Bei einer additiven Betrachtungsweise kommt man auf einen Bedarf von jährlich 61,9 Milliarden Euro (niedrigster Schätzwert) bis 78,4 Milliarden Euro (höchster Schätzwert) in Preisen von 2023. Wenn man die deutlich höheren Schätzungen für den sozialen Wohnungsbau des Pestel-Instituts (9,7 und 11,5 Milliarden Euro) berücksichtigte, käme man sogar auf eine Summe von 66,9 bis 86,2 Milliarden Euro.

Tabelle 1 Jährlicher Finanzbedarf für Zukunftsinvestitionen in Deutschland (in Mrd. Euro)

	IMK/IW	BDWI	Additiv
Transformation der Industrie		15	15
Wohnungspolitik	3,7		3,7
Verteidigungspolitik			3,5% – 5% des BIP
Erneuerung Infrastruktur	31,5	18	18–31,5
Energie- und Klimapolitik	21	24	21–24
Hochschulbau/Ganztagsschule	4,2		4,2
Summe (ohne Verteidigung)	60,4	57	61,9–78,4

Quelle: ausgewählte Studien

2.2 Durch die Reform der Schuldenbremse geschaffene Finanzierungsspielräume

Aufgrund dieser erheblichen Finanzbedarfe für Zukunftsinvestitionen war es unausweichlich, eine Reform des Grundgesetzes zur Ausweitung der Finanzierungsspielräume der öffentlichen Hand zu verabschieden. Einsparungen in dieser Größenordnung bei anderen Positionen im Haushalt wären politisch nicht durchsetzbar gewesen.

Reform der Schuldenbremse

Die Gesetzesbegründung für die Reform des Grundgesetzes verweist explizit auf die hier aufgezeigten Bedarfe:

„Diese erwachsen beispielsweise aus der Gewährleistung eines funktionierenden und modernen Bildungs- und Betreuungssystems, der Begleitung von Strukturwandelprozessen, dem Erhalt und der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, der Digitalisierung der Verwaltung, der Anpassung an den Klimawandel, der Integration von geflüchteten Menschen oder der Stärkung des Bevölkerungsschutzes“ (Deutscher Bundestag, 2025a: 2).

Konkret wurde die **Einrichtung eines Sondervermögens** zur Modernisierung der Infrastruktur mit einer Kreditermächtigung von bis zu 500 Milliarden Euro für Investitionen beschlossen. Zur Stärkung der investiven Ausrichtung der öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen ist davon ein Volumen von bis zu 100 Milliarden Euro für Investitionen der Länder und Kommunen vorgesehen. Die Länder sind jedoch nicht explizit verpflichtet, die Mittel für Infrastrukturinvestitionen zu verwenden.¹ Außerdem ist eine Zuführung aus dem Sondervermögen in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) in Höhe von 100 Milliarden Euro festgelegt worden: Dabei können die

¹ Artikel 143h, Abs. 2 GG lautet wie folgt: „Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung.“

Mittel des KTF, wie im Folgenden noch ausführlich dargestellt wird, nicht nur für Investitionen, sondern auch für Zuschüsse eingesetzt werden.

Für den **Verteidigungsbereich** wurde eine „limitierte Bereichsausnahme“ von der Schuldenbremse beschlossen. Sie besagt, dass von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten der Betrag abzuziehen ist, um den die Verteidigungsausgaben den Wert 1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts überschreiten. Konkret besteht somit keinerlei Obergrenze für kreditfinanzierte Verteidigungsausgaben.

Für die **Länder** wurde zudem, analog zur Regelung für den Bund, ein dauerhafter Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beschlossen. Sie können über die Nutzung dieses Spielraums und die konkrete Verwendung der entsprechenden finanziellen Mittel im Rahmen ihrer Haushaltstautonomie entscheiden. Es besteht also ebenfalls keine Verpflichtung, den Spielraum für Zukunftsausgaben einzusetzen.

Tatsächlich für die Herausforderungen verfügbare Mittel

Wie die Bundeshaushalte für die Jahre 2025 und 2026 und der Finanzplan bis zum Jahr 2029 verdeutlichen (Tabelle 2), sollen aus dem Sondervermögen ab 2026 jährlich knapp 60 Milliarden Euro verwendet werden. Damit würden die Vermögensmittel im Jahr 2033 vollständig aufgebraucht sein.

Tabelle 2 Mittel aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ (BMF) in Milliarden Euro

	2025	2026	2027	2028	2029
Bundessäule insgesamt	18,9	40,5	38,8	40,1	40,8
Zuweisungen an Länder/Kommunen	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Zuweisung an KTF	10	10	10	10	10
Summe	37,2	58,8	57,1	58,4	59,1
Summe ohne Länder	27,2	48,8	47,1	48,4	49,1

Quelle: Bundeshaushalte 2025 und 2026, Finanzplan 2027–2029

Auf den ersten Blick entsprechen die Größenordnungen der jährlichen Mittel des Sondervermögens in etwa den Bedarfen, die vom IMK und IW und vom BDI abgeleitet wurden. Bei genauerem Hinsehen ist das jedoch nicht der Fall.

Für die gesamten fiskalischen Spielräume ist nicht nur der SVIK relevant, sondern in erster Linie der **Kernhaushalt** (Tabelle 3). Zudem sind die **Mittel des KTF** zu berücksichtigen. Beim Kernhaushalt zeigt sich, dass der starke Anstieg der Ausgaben vor allem von den höheren Verteidigungsausgaben getrieben wird. Berücksichtigt man außerdem, dass es zu deutlich höheren Ausgaben für die Renten (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS) sowie für die Gesundheit (Bundesministerium für Gesundheit, BMG) kommen wird, sind die übrigen Ausgaben im Kernhaushalt 2026 verglichen mit 2024 rückläufig. Erheblich geminderte Ausgaben sind auch beim KTF vorgesehen.

Er erhält zwar ab 2025 10 Milliarden Euro vom SKIV. Im Vergleich zu 2024 bedingt dies gleichwohl eine Einschränkung seiner Ausgaben, da ihm damals erhebliche Mittel durch eine Reduzierung der Rücklage zugeflossen sind. Alles in allem ergibt sich somit für den Haushalt 2026 verglichen mit 2024 eine Mittelausweitung für die verbleibenden Ausgabenkategorien von lediglich 20 Milliarden Euro.

Tabelle 3 Für zukunftsorientierte Ausgaben verfügbare Spielräume (in Mrd. Euro)

	2026	2025	2024
Kernhaushalt (KH) insgesamt	520,5	503,0	476,8
KH ohne Bundeswehr	437,8	440,6	424,9
KH ohne Bundeswehr, BMAS und BMG	220,3	231,0	232,5
Ausgaben des KTF	33,1	36,7	49,5
Ausgaben des SVIK	48,8	27,2	
Summe KH (ohne BW, BMAS, BMG) + KTF + SVIK	302,2	294,9	282,0
<i>Zusätzlicher Spielraum: 2024–2026</i>	<i>20,2</i>		

Quelle: Haushaltspläne 2024, 2025, 2026

Es besteht somit ein deutliches Missverhältnis zwischen den jährlichen finanziellen Bedarfen von ca. 60 bis 80 Milliarden Euro und dem tatsächlich verfügbaren zusätzlichen Ausgabenspielraum von 20 Milliarden Euro im Jahr 2026 verglichen mit dem Jahr 2024. Dies erfordert eine schwierige Priorisierung der Mittelverwendung. Die hier vorgenommene Abschätzung wird im Folgenden noch detaillierter beschrieben.

3. Transparenz als Grundvoraussetzung für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik

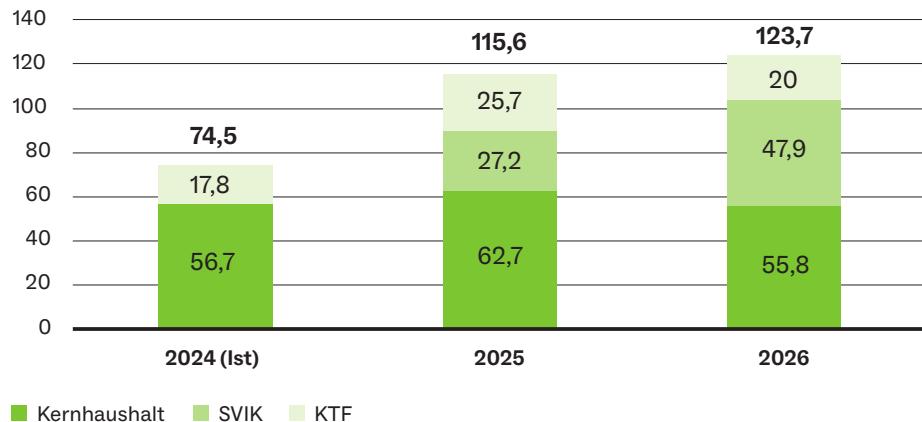
Der Haushalt eines Landes wird häufig als das „Schicksalsbuch einer Nation“ bezeichnet. Das entspricht seiner Bedeutung, da dort festgelegt wird, wie die verfügbaren staatlichen Mittel konkret verteilt werden sollen. Entsprechend sollte man erwarten, dass dieses Buch für die Parlamentarier, die es beschließen sollen, wie auch für die breite Öffentlichkeit gut lesbar ist. Wie dieser Abschnitt darlegt, wird die Präsentation der Haushaltspolitik durch die öffentliche Kommunikation des BMF diesem Anspruch nicht gerecht.

3.1 Die Darstellung des Bundeshaushalts und der Sondervermögen in der öffentlichen Kommunikation des BMF

Informationen über den Bundeshaushalt 2025 und 2026 sind auf der Internet-Seite des BMF zu finden. Der Haushalt 2025 wird dabei ausführlicher im Monatsbericht Juli 2025 des BMF (2025) unter der Überschrift „Die richtigen Prioritäten für die Zukunft Deutschlands“ erläutert. Detail-Informationen für den Haushalt 2025 sowie für die Haushalte der Vorjahre sind unter dem Tool „Bundeshaushalt digital“ verfügbar.

Im Monatsbericht Juli 2025 werden die Eckdaten des **Haushalts 2025** und des Finanzplans bis 2029 präsentiert sowie die für 2025 und 2026 geplanten Investitionen. Es werden die Bereiche genannt, die höhere Mittel erhalten (Verkehrs-Infrastruktur, Bildung, neuer Wohnraum, Digitalisierung, klimaneutraler Umbau). Die „investiven Ausgaben“ werden grafisch dargestellt (Abbildung 2). Es fehlt jedoch eine übersichtliche tabellarische Darstellung der übrigen Bereiche, sodass eine Prioritätensetzung nicht erkennbar ist. Zudem gibt es keine Übersichten über die Mittel und Ausgaben des KTF und des SVIK.

Abbildung 2 Investive Ausgaben im Bundeshaushalt (in Mrd. Euro)



Quelle: BMF, Monatsbericht Juli 2025

Der **Bundeshaushalt 2026** wird auf der Internet-Seite des BMF sowie im BMF-Monatsbericht August 2025 präsentiert. Auch hier werden die Bereiche genannt, für die zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Diese sind identisch mit denen des Jahres 2025. Auf der Internetseite wird für das SVIK erstmals eine tabellarische Übersicht präsentiert, nicht jedoch für den KTF, obwohl in der nicht öffentlich verfügbaren Kabinettsvorlage des Haushalts eine entsprechende Tabelle enthalten ist. Im Monatsbericht fehlen tabellarische Übersichten für den SVIK wie für den KTF.

Insgesamt wird damit der Eindruck vermittelt, dass von den Haushalten 2025 und 2026 erhebliche Impulse für die Besserstellung von Infrastruktur, Bildung, Forschung und Entwicklung ausgehen. Für eine analytische Betrachtung der Finanzpolitik sind die auf diese Weise kommunizierten Informationen jedoch nicht ausreichend.

3.2 „Blinde Flecken“ durch die Sondervermögen

Zu den „blinden Flecken“ der Haushaltspolitik zählen insbesondere das SVIK sowie der KTF. Wie erwähnt, hat das BMF bisher lediglich in der Internetpräsentation für den Haushalt 2026 eine grobe Übersicht über den SVIK bereitgestellt (BMF 2025d). Die einzige umfassende Quelle ist somit der rund 3.300 Seiten lange Bundeshaushalt im PDF-Format.

Klima- und Transformationsfonds

Die Ausgabenentwicklung des KTF ist davon geprägt, dass, wie oben erwähnt, seine Einnahmen von 2024 (49,5 Milliarden Euro) auf 2026 (33,1 Milliarden Euro) deutlich reduziert wurden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Einnahmen des KTF im Jahr 2024 maßgeblich aus der Rücklage speisten, aus der rund 29 Milliarden Euro entnommen wurden. Für 2025 ist eine Entnahme von nur noch 6,0 Milliarden Euro vorgesehen.

Die Ausgaben des KTF werden unterteilt in investive Ausgaben und Zuschüsse. Die **investiven Ausgaben** werden von 2024 auf 2026 um rund 7 Milliarden Euro zurückgeführt (Tabelle 4). Die geringeren Investitionen betreffen vor allem Maßnahmen zur Gebäudesanierung, die um 4,4 Milliarden Euro reduziert wurden. Entfallen sind Ausgaben für die Digitalisierung und die Wärmenetze, die 2026 über den SVIK finanziert werden. Bemerkenswert sind die reduzierten Zuschüsse für die Tank- und Ladeinfrastruktur. Geringere Ausgabenpositionen sind in der Tabelle aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht aufgeführt.

Tabelle 4 Die größten investiven Ausgaben des KTF (in 1.000 Euro)

	2026	2025	2024	Veränderung 2026/2024
Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich	12.064.506	15.320.700	16.471.923	-4.407.417
Mikroelektronik für die Digitalisierung		2.900.000	4.821.057	-4.821.057
Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur	1.714.088	1.575.141	1.808.600	-94.512
Transformation Wärmenetze		979.000	750.000	-750.000
Wasserstoffeinsatz in der Industrieproduktion	1.259.000	717.950	1.270.575	-11.575
Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland	635.000	635.000		635.000
Dekarbonisierung der Industrie	700.672	553.000	659.000	41.672
DEU-FRA-Projekte, IPCEI Wasserstoff	680.000	528.061	669.385	10.615
Umsetzung der Nationalen Wasserstoffstrategie	900.661	490.615	644.498	256.163
Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben	403.378	462.000	459.621	-56.243
Anschaffung Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben	296.000	325.289		296.000
Industrielle Fertigung für mobile und stationäre Energiespeicher	520.000	325.000	511.907	8.093
Wasserstoffstrategie Außenwirtschaft – Internationale Kooperation	147.636	247.832	284.017	-136.381
Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur	212.913	229.413	124.605	88.308
Wasserstoff- und Brennstoffzellenanwendungen im Verkehr	108.311	128.638	102.007	6.304
Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr	72.281	63.169	88.820	-16.539
Förderung von Erzeugungsanlagen für strombasierte Kraftstoffe und fortschrittliche Biokraftstoffe sowie von Antriebstechnologien für die Luftfahrt	150.000	38.193	42.962	107.038
Summe (enthält weitere Ausgabenpositionen)	21.668.969	25.671.608	28.852.997	-7.184.028

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 und 2026

Die zweite Säule des KTF sind **nicht-investive Ausgaben**, d.h. Zuschüsse (Tabelle 5). Zur besseren Übersichtlichkeit werden Positionen unter 50 Millionen Euro nicht aufgeführt. Von 2024 bis 2026 gingen die Zuschüsse um rund 5,3 Milliarden Euro zurück. Das ist vor allem auf die Übernahme der EEG-Kosten in Höhe von 10,6 Milliarden Euro durch den Bundeshaushalt zurückzuführen. Im Gegenzug werden durch den KTF im Jahr 2026 Übertragungsnetzkosten in Höhe von 6,5 Milliarden Euro übernommen. Bereinigt man die Ausgaben von 2024 um die EEG-Umlage und die Ausgaben von 2026 um die Übertragungsnetzkosten, steht dem KTF für transformative Zwecke im Jahr 2026 rund 1 Milliarde Euro weniger zur Verfügung als im Jahr 2024.

Insgesamt werden beim KTF die Zuschüsse stark auf die **Entlastung von Energiekosten** fokussiert, die deutlich mehr als die Hälfte der gesamten Zuschüsse ausmachen. Für die Transformation wie beispielsweise die Batterieforschung oder die Energieforschung sind demgegenüber vergleichsweise geringe Mittel vorgesehen.

Tabelle 5 Die größten Zuschüsse des KTF (in 1.000 Euro)

	2026	2025	2024	Veränderung 2026/2024
Zuschuss Übertragungsnetzkosten	6.500.000			6.500.000
Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionsbedingten Strompreiserhöhungen	3.000.000	2.850.000	3.896.383	-896.383
Energieeffizienz in Industrie und Gewerbe	973.194	918.317	854.000	119.194
Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz	821.563	579.024	742.393	79.170
Energieforschung	543.112			543.112
Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken	434.667	833.083	457.730	-23.063
Nationale Klimaschutzinitiative	402.018	370.388	387.900	14.118
Finanzielle Kompensationen nach § 11 BEHG	293.900	315.300	491.400	-197.500
Radverkehr	281.000			281.000
Batterieforschung	227.100			227.100
Beratung Energieeffizienz	196.305	305.700	238.179	-41.874
Umsetzung der Carbon-Management-Strategie	150.000	25.000	8.638	141.362
Programme und Maßnahmen der Energiewende in den Bereichen erneuerbare Energien, Strom und Netze, Digitalisierung und Energieinfrastruktur	139.000	121.900	123.650	15.350
Anpassung urbaner und ländlicher Räume an den Klimawandel	125.000	247.866	277.200	-152.200
Klimaneutrales Fliegen	115.981	105.721	109.000	6.981
Negativemissionen	111.500			111.500
Internationale Transformation	100.000	100.000		100.000
Reallabore Energiewende	94.283			94.283
Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität	88.312	308.942	358.505	-270.193

	2026	2025	2024	Veränderung 2026/2024
Klimaschutz Landwirtschaft	80.689			80.689
Klimafreundliche Schifffahrt	50.000			50.000
Ausgleich der Gasspeicherumlage		3.400.000		0
Anwendungsorientierte Grundlagenforschung grüner Wasserstoff		159.671	154.565	-154.565
Modellprojekte im öffentlichen Personennahverkehr		71.335	127.193	-127.193
Entwicklung regenerativer Kraftstoffe		66.187	69.835	-69.835
Zuschüsse zur Anpassung an Strompreis			10.600.000	-10.600.000
Summe (enthält weitere Ausgabenpositionen)	13.991.837	10.963.456	19.284.667	-5.292.830

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 und 2026

Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)

Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität wurde mit der im März 2025 beschlossenen Änderung des Grundgesetzes geschaffen. Mit der Präsentation des Bundeshaushalts 2026 durch das BMF im Juli 2025 war erstmals eine Übersicht über seine wichtigsten Komponenten öffentlich verfügbar. Davor musste man sich diese im Anhang des Bundeshaushalts verfügbaren Informationen von Hand zusammenstellen.

Tabelle 6 Investitionen des SVIK (in 1.000 Euro)

	2026	2025
Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbetrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	16.302.605	7.622.784
Transformationsfonds Krankenhaus	3.500.000	
Soforttransformationskosten Krankenhäuser	2.500.000	1.500.000
Mikroelektronik Digitalisierung	5.000.000	
Erhaltung der Brücken im Bestandsnetz der Bundesautobahnen	2.500.000	2.500.000
Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS	2.453.256	1.592.586
Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	2.255.241	2.928.604
Umbau Wärmenetze	1.398.000	
Investitionen in die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur	1.215.000	0
Finanzierung der Deutschen Energy Terminal GmbH, der FSRU und FSRU-Standorte	575.000	835.000
Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment	377.849	243.516
Investitionen in die Hightech Agenda – Aufbau von Infrastrukturen	368.000	72.000
Investitionen in die Hightech Agenda – Strategischer Ausbau der Forschungs-Ökosysteme	330.102	398.029
Digitalisierung der Verwaltung: Bürgerkonto/Infrastruktur	256.000	243.000
Unterstützung des Mobilfunkausbaus in den Grenzen der wettbewerblichen und regulatorischen Rahmenbedingungen	200.000	366.791

	2026	2025
Digitalisierung der Verwaltung: Modernisierung der Registerlandschaft	194.000	263.000
Digitalisierung Finanzverwaltung	193.585	
Digitalisierung der Verwaltung: Europäisches Identitätsökosystem/EUDI	162.000	131.000
Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgungssicherheit von Nordostdeutschland	98.200	20.200
Schnellbauinitiative Hochschulen	60.000	
Verwaltungsdigitalisierung	58.362	64.598
Wohneigentumsförderung für Familien	51.935	36.992
Strategischer Ausbau Forschungsökosysteme	50.000	
Nationale Raumfahrtinfrastrukturen	50.000	
Summe (enthält zusätzliche Positionen)	40.500.000	18.900.000

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2025 und 2026

Auf den ersten Blick scheint das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität das zu leisten, wofür es etabliert wurde. Bei genauerem Hinsehen ist das jedoch nicht uneingeschränkt der Fall. Mehr als die Hälfte des SVIK entfallen auf

- Baukostenzuschüsse für die Bahn in Höhe von rund 16 Milliarden Euro sowie die Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und des rollenden Materials mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS in Höhe von rund 2,4 Milliarden Euro,
- Erhaltungsmaßnahmen für Brücken im Bestandsnetz der Bundesautobahnen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro.

Im Kernhaushalt sind diese Ausgabenpositionen im Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr) zu finden (Tabelle 7). Dabei wird deutlich, dass die Mittel für die Autobahnen und die Bundesschienenwege von 2024 auf 2026 um rund 16 Milliarden Euro gekürzt wurden. Saldiert man die Infrastrukturausgaben des SVIK mit den Einsparungen im Kernhaushalt, bleibt in der Summe ein Plus für die Bahn von 4,7 Milliarden Euro und für die Autobahnen von rund 0,7 Milliarden Euro.

In anderen Worten: Rund 40 Prozent der Ausgaben des SVIK sind nicht zusätzlich. Sie übernehmen Ausgaben, die bisher im Kernhaushalt angesiedelt waren.

Tabelle 7 Investitionen des Bundesministeriums für Verkehr im Kernhaushalt (in 1.000 Euro)

	2026	2025	2024	Veränderung
				2026/2024
Bundesministerium für Verkehr	13.735.899	23.716.740	30.013.503	-16.277.604
Bundesfernstraßen	6.797.114	6.638.728	8.541.231	-1.744.117
Bundesschienenwege	2.574.005	12.449.071	16.287.829	-13.713.824

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2025 und 2026

Besonders problematisch ist die Position „**Soforttransformationskosten Krankenhäuser**“ in Höhe von 2,5 Milliarden Euro im Jahr 2026 und 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2025.

Diese Mittel sollen den Krankenhäusern helfen, die finanzielle Lücke bei den „Sofort-Transformationskosten“ aus den Jahren 2022 und 2023 zu schließen und sollen als prozentualer Aufschlag auf jede Krankenhausrechnung verteilt werden. Ulrike Elsner, die Vorstandsvorsitzende des Verbandes der Ersatzkassen e. V. (vdek 2025) stellte dazu fest:

„Der Ansatz, alle Krankenhäuser unabhängig von ihrer Bedarfsnotwendigkeit pauschal zu unterstützen, geht in die völlig falsche Richtung. Das Vorhaben konterkariert das Ziel der Krankenhausreform, die Strukturen nach Qualitätskriterien und Bedarf neu zu ordnen. Stattdessen soll Geld mit der Gießkanne an alle Häuser verteilt werden.

Begünstigt werden damit auch Krankenhäuser, die weder bedarfsnotwendig sind noch Leistungen mit ausreichenden Qualitätsstandards erbringen.“

In Anbetracht der Notwendigkeit, die deutsche Wirtschaft technologisch aufzurüsten, fallen die Mittel für die **Hightech Agenda** mit rund 700 Millionen Euro äußerst bescheiden aus. Unklar ist, was für die verglichen dazu sehr hohe Mittelzuweisung für „**Mikro-elektronik für die Digitalisierung**“ spricht. Im Bundeshaushalt 2026 findet sich hier nur folgende Erläuterung (Deutscher Bundestag 2025b):

„Förderung von Investitionen entlang der Halbleiter-Wertschöpfungskette in den Bereichen Forschung, Entwicklung, Pilotierung und Produktion, um die technologische Souveränität und Resilienz im Bereich der Mikroelektronik zu stärken.“

Da diese Ausgaben 2025 noch aus dem KTF finanziert wurden, kann man die Erläuterung aus dem Haushalt 2025 heranziehen. Der Großteil der Mittel ist dort für den IPCEI „Mikroelektronik und Kommunikationstechnologien“ und den European Chips Act vorgesehen.

3.3 Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Sondervermögen

In der Öffentlichkeit dominiert die Wahrnehmung, dass mit dem Sondervermögen ein erheblicher finanzieller Spielraum für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik geschaffen wurde. Wie bereits bei der Darstellung des Kernhaushalts verdeutlicht (Tabelle 3), trifft dieser Eindruck nur bedingt zu. Unter Berücksichtigung von KTF und SVIK lässt sich der zusätzliche Finanzierungsspielraum für die in Kapitel 2 dargestellten Herausforderungen wie folgt ermitteln (Tabelle 8).

Von den Mitteln des SVIK werden zunächst die Zuweisungen an die Länder sowie an den KTF abgezogen. Hinzu kommen die im Kernhaushalt gekürzten Infrastrukturinvestitionen sowie die im Vergleich zu 2024 verringerten Investitionen des KTF. Zusätzlich sind die um rund 1 Milliarde Euro gesunkenen Zuschüsse des KTF zu berücksichtigen. Im Ergebnis bleibt dann ein zusätzlicher Spielraum von rund 16 Milliarden Euro.

Tabelle 8 Im Jahr 2026 zusätzliche verfügbare Mittel für Infrastruktur und Transformation (in Mrd. Euro)

SVIK	Veränderung 2026/2024
Verfügbare Mittel	58,8
Zuweisung Länder	-8,3
Zuweisung KTF	-10,0
Reduzierte Ausgaben Infrastruktur im Kernhaushalt	-16,3
Reduzierte Investitionen KTF	-7,1
Reduzierte Transformationsausgaben KTF (Zuschüsse)	-1,0
Zusätzlicher Spielraum	16,1

Quelle: eigene Berechnungen, basierend auf den Bundeshaushaltsplänen 2025 und 2026

Eine alternative Abschätzung ist über die Mittel für Investitionen möglich (Tabelle 9). Da die Ausgaben für Krankenhäuser in den in Kapitel 2 genannten Herausforderungen nicht enthalten sind, werden sie bei dieser Abschätzung als Minderung des Finanzierungsspielraums betrachtet.

Tabelle 9 Im Jahr 2026 zusätzliche verfügbare Mittel für „Investitionsausgaben“ (in Mrd. Euro)

	2026	2025	2024
Investitionen (KH)	56,1	62,7	70,5
Abzüglich: finanzielle Transaktionen	-8,2	-17,3	-17,9
Investitionen KTF	21,7	25,7	28,9
Investitionen SVIK	40,5	18,9	
Summe	109,8	90,0	81,5
Abzüglich: Krankenhäuser	-6	-1,5	
Summe	103,8	88,5	81,5
Zusätzlicher Spielraum (2026 gegenüber 2024)	22,3		

Quelle: eigene Berechnungen, basierend auf den Bundeshaushaltsplänen 2024, 2025 und 2026

Im Ergebnis ergibt sich somit bei der Detailbetrachtung ein ähnlicher Befund wie bei der groben Abschätzung in Abschnitt 2.2. Mit einer Größenordnung von rund 20 Milliarden Euro gegenüber dem Jahr 2024 bleibt der zusätzliche Finanzierungsspielraum im Jahr 2026 somit weit hinter den Beträgen zurück, die für die Bewältigung der großen Herausforderungen erforderlich wären.

Zudem zeigt sich bei den Infrastrukturinvestitionen für Bahn und Autobahnen, dass Investitionsmittel aus dem Kernhaushalt in das SVIK transferiert wurden, was dem Prinzip der Zusätzlichkeit widerspricht.

4. Eine transparentere Haushaltspolitik als Grundlage für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik

Angesichts der großen Lücke zwischen den Finanzbedarfen zur Bewältigung der epochalen Herausforderungen und den durch die Reform des Grundgesetzes eröffneten Spielräumen müssen die Prioritäten zwingend klar gesetzt werden. Aus ökonomischer Sicht sollte ein Budget so aufgestellt werden, dass jeder letzte Euro, der in jedem Bereich verausgabt wird, denselben politischen oder ökonomischen Nutzen erzielt. Die haushaltspolitischen Prioritäten sollten also so gesetzt werden, dass beispielsweise ein zusätzlicher Euro für Stromvergünstigungen in der Industrie denselben Nutzen bringt wie ein zusätzlicher Euro für künstliche Intelligenz oder den Wohnungsbau.

Für eine effiziente Prioritätensetzung müssen Regierung, Parlament und Öffentlichkeit in der Lage sein, die im Haushalt getroffenen Ausgabeentscheidungen ohne allzu großen Aufwand nachvollziehen können. Wie dargestellt, trägt die öffentliche Kommunikation des BMF diesem Anspruch nur bedingt Rechnung. In diesem Kapitel wird dargestellt, dass in den rund 3.300 Seiten des Bundeshaushalts durchaus wichtige Analyseinstrumente zu finden sind – die jedoch so verborgen sind, dass sie bisher in der wissenschaftlichen Diskussion keine große Rolle spielen.²

4.1 Vergleich der Einzelpläne

Eine erste Annäherung an die politischen Prioritätensetzungen sind die im Bundeshaushalt vorgesehenen Ausgaben für die einzelnen Ministerien, die sogenannten **Einzelpläne** (Tabelle 10). Entsprechende Übersichten sind auf den Internet-Seiten des BMF nur schwer zu finden. Man muss zunächst die Seite *Bundeshaushalt digital* aufrufen, dann das *Download-Portal* auswählen und schließlich unter *Gesamtplan und Übersichten* ein PDF-Dokument laden, das einen Ausschnitt aus dem Gesamthaushalt samt dieser Übersicht enthält.

Aus diesen Daten wird deutlich, dass im Kernhaushalt 2026 im Vergleich zu 2024 in zukunftsrelevanten Bereichen – insbesondere **Wirtschaft und Energie** sowie **Verkehr** – erhebliche Kürzungen vorgenommen wurden. Dem **Ministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt** (BMFTR) wurden keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt, das Budget wurde sogar leicht gekürzt. Wie bereits dargestellt, wurden diese Reduzierungen im Kernhaushalt größtenteils durch entsprechende zusätzliche Mittel in den Sondervermögen kompensiert.

² Zu den Ausnahmen zählt beispielsweise die Studie des ZEW zur Zukunftsquote von Bohne et al. (2024), die auf den Daten der Funktionenübersicht basiert.

Tabelle 10 Vergleich der Einzelpläne (in Mrd. Euro)

	2026	2025	2024	Veränderung 2026/2024
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt	4.898	3.968	3.847	1.051
Auswärtiges Amt	6.059	5.965	6.708	-649
BM des Inneren	16.012	15.171	13.345	2.667
BM Justiz und Verbraucherschutz	1.164	1.162	1.029	135
BM der Finanzen	10.778	10.563	9.809	969
BM für Wirtschaft und Energie	7.973	8.989	11.090	-3.117
BM für Landwirtschaft	6.987	6.684	6.931	56
BM für Arbeit und Soziales	197.407	190.305	175.675	21.732
BM für Verkehr	28.220	38.265	44.145	-15.925
BM der Verteidigung	82.687	62.432	51.952	30.735
BM für Gesundheit	20.089	19.299	16.709	3.380
BM für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz	2.854	2.691	2.404	450
BM für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend	14.719	14.197	13.873	846
BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	9.945	10.275	11.218	-1.273
BM für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	7.596	7.370	6.728	868
BM für Forschung, Technologie und Raumfahrt	21.259	22.378	21.486	-227

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 und 2026

4.2 Die Gruppierungsübersicht

In dem PDF-Dokument auf der BMF-Webseite *Gesamtplan und Übersichten* findet sich auch die sogenannte Gruppierungsübersicht. Mit ihr kann der Haushalt auf konsumtive und investive Ausgaben aufgeteilt werden, wobei die investiven Ausgaben weitergehend strukturiert werden.

Nicht nur ökonomische Laien verbinden mit dem Begriff der „**öffentlichen Investitionen**“ die Vorstellung, dass damit Mittel für die Schaffung dauerhafter Werte wie Straßen, Schienen, Gebäude oder andere Infrastrukturen verwendet werden. Dies ist jedoch eine Fehleinschätzung.³ Nach § 10 **Haushaltsgrundsätzgesetz** sind „Investitionen“ umfassender definiert. Sie enthalten neben Baumaßnahmen, dem Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen insbesondere den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von

3 Beispielsweise ist im Frühjahrsgutachten 2025 des Sachverständigenrates (2025, S. 71) zu lesen:

„Begriffserklärung: Investitionen, Konsum und zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben: Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben wird zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben unterschieden (...). Investive Ausgaben tragen (direkt) zur Schaffung von Vermögenswerten bei, deren Erträge überwiegend erst in der Zukunft anfallen.“

Wertpapieren, Darlehen sowie die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen. Zu den Investitionen zählen auch Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für diese Zwecke.

Die Gruppierungsübersicht zeigt, dass es sich bei den „investiven Ausgaben“ zu einem erheblichen Anteil um Ausgaben handelt, die sich nicht mit dem herkömmlichen Investitionsbegriff decken (Tabelle 11). Im Bundeshaushalt 2026 findet man unter dieser Rubrik u. a.

- reine Finanztransaktionen wie Darlehen an die Sozialversicherungen in Höhe von 7,6 Milliarden Euro,
- Gewährleistungen in Höhe von 3,9 Milliarden Euro, davon 3,4 Milliarden Euro an das Ausland,
- Kredite und Zuschüsse an das Ausland in Höhe von 7,1 Milliarden Euro, insbesondere im Rahmen der bilateralen technischen Zusammenarbeit,
- Zuschüsse in Form des Baukindergelds, der Wohnungsbauprämie und der Stärkung der Kohleregionen in Höhe von 2,9 Milliarden Euro.

Versteht man öffentliche Investitionen im üblichen Sinne als Ausgaben, die das **inländische Sachvermögen des Staates** erhöhen, dann würde man dazu den Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen, Zuschüsse für Investitionen der Länder, privater und öffentlicher Unternehmen sowie öffentlicher Einrichtungen und Baumaßnahmen zählen. Auch die Eigenkapitalbeteiligung an der Bahn im Jahr 2024 kann noch unter diese Abgrenzung fallen. Diese „**echten Investitionen**“ belaufen sich im Haushalt 2026 auf nur 60 Prozent der als „Investition“ ausgewiesenen Ausgaben.

Tabelle 11 Investitionen in der Gruppierungsübersicht (in Mrd. Euro)

		2026	2024	Erläuterungen 2026	Erläuterungen 2024
1	Erwerb beweglicher Sachen	3,5	2,5		
2	Erwerb unbeweglicher Sachen	0,2	0,1		
3	Erwerb Beteiligungen	0,6	5,6		Eigenkapital Bahn: 5,5 Mrd.
4	Darlehen an öffentlichen Bereich	7,6	0,0	Sozialversicherungsträger und BA	
5	Darlehen an sonstige Bereiche	0,2	12,3		Aktienrente: 12 Mrd.
6	Inanspruchnahme Gewährleistungen	3,9	2,3	Gewährleistungen Ausland: 3,4 Mrd.	Gewährleistungen Ausland: 1,4 Mrd.
7	Zuweisung Investitionen öffentlicher Bereich (Länder)	9,2	8,2	Zuweisungen an die Länder	wie 2024
8	Zuschüsse Investitionen private Unternehmen	0,6	1,1	Automobilsektor: 0,2 Mrd.	Automobilsektor: 0,3 Mrd.
9	Zuschüsse Investitionen öffentliche Unternehmen	10,8	18,7	Bahn: 2,6 Mrd., Autobahn: 5,0 Mrd.	Bahn: ca. 11 Mrd., Autobahn: ca. 6 Mrd.

		2026	2024	Erläuterungen 2026	Erläuterungen 2024
10	Zuschüsse Investitionen Sonstige Inland	2,9	2,7	Baukindergeld, Stärkung Kohleregionen, Wohnungsbauprämie	wie 2026
11	Zuschüsse Investitionen öffentliche Einrichtungen	3,1	4,6	Investitionen Forschungseinrichtungen	Breitbandausbau, Investitionen Forschungseinrichtungen
12	Zuschüsse Investitionen Ausland	7,1	8,6	Bilaterale techn. Zusammenarbeit, Entwicklungshilfe	wie 2024
13	Summe	50,0	66,6		
14	Baumaßnahmen	6,2	4,0		
15	„Investitionen“	56,2	70,5		
16	Echte Investitionen	34,5	44,6	15 ohne 4, 5, 6, 10, 12	

Quelle: Gruppierungsübersicht laut BMF

4.3 Die Funktionenübersicht

Ein besonders hilfreiches Instrument, um die Haushaltspolitik des Bundes zu analysieren, ist die Funktionenübersicht. Sie ermittelt ressortübergreifend, welche Ausgaben für bestimmte Funktionen oder Aufgabenbereiche getätigt werden. Sie ist dreistufig aufgebaut mit acht Hauptgruppen, die wiederum in Untergruppen und eine noch darunterliegende Ebene aufgegliedert sind. Trotz ihres hohen Informationsgehalts bezüglich der Prioritätensetzungen in der Haushaltspolitik ist dieses Instrument weitgehend unbekannt. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass es vom BMF nicht in der öffentlichen Kommunikation eingesetzt wird und ebenso wie die bereits zuvor beschriebenen Übersichten nur schwer auf der Internetseite des Ministeriums zu finden ist.

Wie wenig diese Information selbst in Fachkreisen bekannt ist, lässt sich daran erkennen, dass der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Kapitel über die Zukunftsorientierung der öffentlichen Finanzen im Jahresgutachten 2024/25 eine Tabelle über die Funktionen des Staates verwendet, die aus der COFOG-Klassifikation (*Classification of the Functions of Government*) stammt. Diese analytische Darstellung ist jedoch weniger aktuell als die Funktionenübersicht. Sie ist zudem nur für den Gesamtstaat verfügbar und erlaubt daher keine präzise Analyse des Bundeshaushalts. Darüber hinaus vermischt diese Klassifikation bei den Leistungen der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung die Finanzierung durch Beiträge der Versicherten mit den Transferzahlungen des Bundes an diese Systeme.

Die Funktionenübersicht des Bundeshaushalts 2026 verdeutlicht, dass dieses Instrument grundsätzlich geeignet ist, die politischen Prioritäten der Regierung offenzulegen. Dazu wird die Übersicht im Folgenden in drei Bereiche unterteilt:

- Bereiche mit deutlichen Kürzungen,

- Bereiche mit nahezu unveränderten Ausgaben (-6,0 Prozent <Veränderung< +6,0 Prozent) sowie
- Bereiche mit deutlich gestiegenen Ausgaben.

In den folgenden Tabellen stehen die **fett gesetzten** Bezeichnungen für Oberfunktionen, die zweite Ebene ist normal gesetzt, die dritte Ebene kursiv.

Die Darstellung macht deutlich, dass der Umwelt- und Naturschutz, die Verbesserung der regionalen Wirtschafts- und Infrastruktur, die Städtebauförderung, die Tiergesundheit, das Gesundheitswesen, die Forschung sowie die Kinder- und Jugendhilfe trotz eines deutlich erhöhten gesamtstaatlichen Finanzierungsspielraums von teilweise massiven Kürzungen betroffen sind. Diese Bereiche erleiden also einen **deutlichen Prioritätsverlust** unter der neuen Regierung. Auffällig ist dabei, dass bei der Infrastruktur besonders große Kürzungen vorgenommen wurden. Bei den Unterpositionen „**Eisenbahnen**“ und „**Bundesautobahnen**“ belaufen sie sich auf insgesamt rund 15,4 Milliarden Euro. Hier zeigt sich erneut, wie Investitionsmittel vom Bundeshaushalt in das Sondervermögen verschoben wurden.

Tabelle 12 Bereiche mit deutlichen Kürzungen (in 1.000 Euro)

	2026	2024	Veränderung 2026/2024 (in Prozent)
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	110.668	1.283.178	-91,4
Eisenbahnen	3.443.612	16.883.559	-79,6
Eisenbahnen und ÖPNV	5.479.612	17.883.559	-69,4
<i>Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes</i>	<i>465.071</i>	<i>1.328.244</i>	<i>-65,0</i>
<i>Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur</i>	<i>1.608.689</i>	<i>3.740.929</i>	<i>-57,0</i>
Umwelt- und Naturschutz	749.735	1.570.783	-52,3
Regionale Förderungsmaßnahmen	2.329.806	4.447.255	-47,6
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	21.373.383	35.555.704	-39,9
Städtebauförderung	811.007	1.292.378	-37,2
Geoinformation, Raumordnung, Städtebauförderung	818.149	1.295.520	-36,8
<i>Bundesautobahnen</i>	<i>4.032.881</i>	<i>6.075.719</i>	<i>-33,6</i>
Bergbau	744.395	1.004.693	-25,9
Straßen	7.744.716	9.523.500	-18,7
Gesundheitswesen	1.799.171	2.120.575	-15,2
Landwirtschaftliche Produktion, Tiergesundheit und Ernährung	650.153	750.727	-13,4
Handel und Tourismus	167.590	192.322	-12,9
Sonstiges Bildungswesen (Weiterbildung, Ausbildung Lehrkräfte)	521.836	592.039	-11,9
Auswärtige Angelegenheiten	15.276.230	17.252.054	-11,5
Sonstiges Verkehrswesen	3.238.657	3.515.255	-7,9

	2026	2024	Veränderung 2026/2024 (in Prozent)
Forschung/experimentelle Entwicklung	9.334.115	10.125.646	-7,8
Landwirtschaft und Ernährung	1.646.827	1.762.916	-6,6
Gesundheit, Umwelt, Sport, Erholung	5.157.915	5.485.590	-6,0

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2024 und 2026

Für eine Reihe wichtiger Funktionen gab es hingegen keine allzu großen Kürzungen bzw. geringfügige Erhöhungen, was auf eine mehr oder weniger **unveränderte Priorität der Regierungskoalition** hindeutet (Tabelle 13). Bemerkenswert ist jedoch, dass die Forschung außerhalb von Hochschulen trotz des deutlich erweiterten Finanzierungsrahmens im Bundeshaushalt 2026 durch leichte Mittelkürzungen herausgefordert wird. Dafür erhalten die Hochschulen einen leichten Mittelzuwachs. Für das Bürgergeld (SGB II) werden knapp 6 Prozent mehr Mittel benötigt.

Tabelle 13 Ausgewählte Bereiche unveränderter Ausgabenentwicklung (in 1.000 Euro)

Bereiche mit relativ unveränderten Ausgaben	2026	2024	Veränderung 2026/2024 (in Prozent)
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	1.699.211	1.765.168	-3,7
Bildungswesen	29.626.702	30.679.685	-3,4
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	17.074.904	17.594.508	-3,0
Kinder- und Jugendhilfe	390.194	391.425	-0,3
Familienhilfe, Wohlfahrtspflege	15.036.265	14.571.186	3,2
Verwaltung Verkehrs- und Nachrichtenwesen	1.661.595	1.601.435	3,8
Hochschulen	5.492.643	5.222.341	5,2
Arbeitslosengeld nach SGB II	28.050.000	26.500.000	5,8

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2024 und 2026

Funktionen mit **merklich ausgeweiteten Ausgaben** sind neben dem ÖPNV und der Verteidigung überwiegend im sozialen Bereich zu finden (Tabelle 14). Deutlich mehr Mittel stehen jedoch auch für die politische Führung, also für Verwaltungsausgaben der Regierung, zur Verfügung. Prozentual sind auch die Ausgaben für Schulen sowie für das Wohnungswesen, insbesondere den sozialen Wohnungsbau, deutlich gestiegen. In absoluten Beträgen gesehen, sind die Ausgaben für den Wohnungssektor jedoch noch immer relativ gering. Die mit Abstand größte Ausgabenzunahme resultiert aus der Finanzierung der EEG-Umlage durch den Bundeshaushalt. Hierfür werden fast 18 Milliarden Euro benötigt. Bis 2024 wurde diese Aufgabe durch den Klima- und Transformationsfonds finanziert. Daraus ergeben sich deutliche Einschränkungen bei den Finanzierungsmöglichkeiten des Kernhaushalts.

Tabelle 14 Ausgewählte Bereiche deutlich erhöhter Ausgaben (in 1.000 Euro)

Bereiche mit deutlich erhöhten Ausgaben	2026	2024	Veränderung
			2026/2024 (in Prozent)
Kultur und Religion	1.777.602	1.649.775	7,7
Finanzverwaltung	7.476.473	6.932.672	7,8
Geld- und Versicherungswesen	177.814	164.710	8,0
Förderung Schülerinnen und Schüler, Studierende, Weiterbildungsteilnehmende	4.694.159	4.337.844	8,2
Arbeitsmarktpolitik	51.523.836	47.322.537	8,9
Politische Führung	25.666.913	23.410.682	9,6
<i>Allgemeine Rentenversicherung</i>	119.516.555	107.556.080	11,1
Soziale Sicherung, Familie, Jugend, Arbeitsmarktpolitik	243.077.312	218.309.673	11,3
<i>Aktive Arbeitsmarktpolitik</i>	5.223.836	4.672.537	11,8
<i>SGB IX Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</i>	12.250.100	10.900.200	12,4
Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	157.301.868	137.840.825	14,1
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung	4.648.417	4.040.816	15,0
Sport und Erholung	344.080	274.643	25,3
Luftfahrt	522.529	400.348	30,5
Allgemeine Dienste	149.556.040	113.937.709	31,3
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	9.784.988	7.266.113	34,7
Förderung des Wohnungsbaus	3.504.856	2.410.662	45,4
Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz	2.264.929	1.519.589	49,0
Verteidigung	90.464.654	58.346.361	55,0
Energie und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	26.678.573	13.651.917	95,4
Öffentlicher Personennahverkehr	2.036.000	1.000.000	103,6
<i>Elektrizitätsversorgung (EEG-Umlage; bis 2024 im KTF)</i>	<i>17.709.878</i>	<i>223.291</i>	<i>7831,3</i>

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2024 und 2026

Insgesamt vermittelt die Funktionenübersicht also einen guten Überblick über die Prioritäten einer Regierung und deren Veränderungen im Zeitverlauf. Sie hat dabei den Vorteil, dass sowohl Parlament als auch Öffentlichkeit auf ihrer Basis fundiert über politische und wirtschaftliche Prioritäten diskutieren können. Dabei lässt diese Übersicht offen, welche Funktionen für die Zukunftsfähigkeit besonders relevant sind. Damit ermöglicht sie es unterschiedlichen Akteuren, eigene Indikatoren für Zukunftsorientierung zu entwickeln. Dieser Aspekt wird in Kapitel 6 ausführlicher diskutiert.

4.4 Funktionenübersicht um SVIK und KTF erweitern

Sowohl die Funktionenübersicht als auch die Gruppierungsübersicht eignen sich grundsätzlich, um die Prioritäten einer Regierung zu analysieren. Ihre Aussagekraft leidet jedoch erheblich darunter, dass die über SVIK und KTF finanzierten Ausgaben nicht berücksichtigt werden. Dadurch spiegeln manche Veränderungen lediglich Verschiebungen vom Kernhaushalt in die Sondervermögen.

Transparenz ist eine Grundvoraussetzung für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik. Das erfordert, dass das BMF dem Parlament und der Öffentlichkeit **übersichtliche und leicht zugängliche Informationen und Daten** zur Verfügung stellt. Dies kann relativ einfach erreicht werden, wenn die Gruppierungs- und die Funktionenübersicht um den SVIK und den KTF ergänzt werden. Zudem sollte dabei eine Rückschau über mehrere Jahre ermöglicht werden. Für Detailanalysen wären außerdem tabellarische Übersichten zu den wichtigsten Positionen der Einzelpläne und deren Entwicklung im Zeitverlauf hilfreich. Diese Daten sollten nicht nur als PDF, sondern auch in maschinenlesbaren Formaten wie Excel verfügbar sein.

Dies wäre eine wichtige Voraussetzung, um die wichtigsten **politischen und wirtschaftspolitischen Prioritäten der Regierung** zu identifizieren und sie auf deren Beitrag zur Zukunftssicherung zu überprüfen. So könnte man für die Jahre 2025 und 2026 diskutieren, ob es sinnvoll ist, die Mittel beim Natur- und Umweltschutz, der Gebäudesanierung und der Städtebauförderung drastisch zu kürzen zugunsten von großzügigen Subventionen für Energiepreise. Angesichts der hohen Bedeutung des bezahlbaren Wohnens wäre beispielsweise zu fragen, ob 2,0 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau im Haushalt 2025 angemessen sind, wenn gleichzeitig 3,4 Milliarden Euro für die Gaspreisumlage vorgesehen werden.

Die derzeit fehlende Transparenz über die Mittelverwendung verhindert somit eine faktenbasierte Debatte über die Haushaltspolitik des Bundes. Dies könnte erklären, weshalb die öffentliche Diskussion über den Bundeshaushalt oft einseitig auf Themen wie das Bürgergeld oder die gesetzlichen Rentenversicherungen verengt wird – anstelle einer breiteren Debatte über die strategische Ausrichtung der Haushaltsprioritäten.

5. *Performance-based Budgeting* als konzeptioneller Rahmen für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik

Die mit der Grundgesetzänderung ermöglichte Ausweitung des staatlichen Kreditspielraums ist eine riskante Operation: Nach wie vor stehen viele Bürgerinnen und Bürger der Staatsverschuldung skeptisch bis kritisch gegenüber. Wenn die Wirtschaftspolitik der Regierung bis zum Ende der Legislaturperiode keine erkennbaren Erfolge aufweisen kann, wird das nicht nur ihrer Reputation erheblich schaden, sondern zugleich das Instrument der Staatsverschuldung als Wachstumsmotor auf lange Zeit diskreditieren.

Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, dass die zusätzlich verfügbaren Mittel möglichst effizient eingesetzt werden. Dazu ist die Transparenz des Budgets eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Idealtypisch würde man erwarten, dass die Regierung zunächst klare Zielvorgaben entwickelt und dann die Mittel ihrer Bedeutung entsprechend zuweist. In einem zweiten Schritt würde man dann versuchen, die jeweiligen Ziele mit möglichst effizienten Maßnahmen zu realisieren.

In der Haushaltspolitik der Bundesregierung ist hiervon nur wenig zu erkennen. Der Koalitionsvertrag nennt zwar viele politische und wirtschaftspolitische Ziele, doch da hierfür keine finanziellen Vorgaben gemacht wurden, **fehlt eine nachvollziehbare Priorisierung**. Bei den einzelnen Maßnahmen, wie man sie im SVIK und dem KTF findet, ist völlig offen, worauf ihre unterschiedliche finanzielle Ausstattung gründet. Es ist also dringend erforderlich, dieses konzeptionslose Handeln durch einen strategischen Ansatz für die Haushaltspolitik abzulösen.

Auch der Sachverständigenrat (2024, Tz. 139) spricht sich für eine bessere Haushaltspolitik mithilfe von **Kosten-Nutzen-Analysen** aus, ohne jedoch konkrete Umsetzungsempfehlungen zu geben:

„Ein verstärkter systematischer Einsatz solcher Analysen mithilfe für die jeweiligen Bereiche standardisierter Methoden könnte die öffentliche Haushaltspolitik verbessern. Dies würde die Vergleichbarkeit bei der Bewertung der verschiedenen Projekte erhöhen und kann somit helfen, auf eine transparente Weise Ausgaben mit einem hohen Verhältnis von Nutzen zu Kosten zu identifizieren.“

Das BMF arbeitet seit 2015 am Konzept der **Spending Reviews**, ohne dass dies bereits in der praktischen Finanzpolitik eingesetzt wird. Im Abschlussbericht 12. Spending Review vom 19. Juni 2025 (BMF 2025b: 38) wird als „langfristig“ folgendes Ziel formuliert:

„Es sollte eine ressortübergreifende Betrachtung finanzwirksamer Maßnahmen anhand ihrer Wirkungen bezogen auf die politischen bzw. strategischen Ziele

angestrebten werden, die der Bundesregierung, aber auch dem Parlament Möglichkeiten zur Steuerung und damit letztendlich zur Prioritätensetzung dient.“

Eine praktikable Grundlage für ein strategisches Konzept der Haushaltspolitik bietet das **Performance-based Budgeting**, das seit längerem von der OECD propagiert wird. Es kann im Rahmen dieser Studie allerdings nur in knapper Form präsentiert werden.

Die OECD (2019: 9) definiert *Performance-based Budgeting* wie folgt:

“(...) the systematic use of performance information to inform budget decisions, either as a direct input to budget allocation decisions or as contextual information to inform budget planning, and to instill greater transparency and accountability throughout the budget process, by providing information to legislators and the public on the purposes of spending and the results achieved.”

5.1 Das Budget systematisch mit den strategischen Zielen der Regierung vernetzen

Konkret leitet die OECD (2019: 10) daraus verschiedene **Good Practices** ab. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die „Good Practice 2: Performance budgeting aligns expenditure with the strategic goals and priorities of the government“. Sie umfasst folgende Prinzipien:

- „Budget proposals are systematically linked to relevant development plans, government programme commitments and other statements of strategic direction and priority.“
- „Multi-year budget frameworks provide realistic and reliable fiscal parameters for the preparation of performance budgets.“
- „The achievement of complex objectives, requiring inter-ministerial collaboration, is supported by central government co-ordination of activities and budgets.“

Es mag technisch herausfordernd sein, diese Programmatik in die Praxis umzusetzen – aber ohne einen klaren Bezug von Budgetmitteln (sowie Mitteln der Sondervermögen) zu strategischen Zielen, ohne eine mittelfristige Perspektive und ohne eine Koordinierung der einzelnen Ministerien ist die Gefahr groß, dass die Wirkung der zusätzlich verfügbaren Finanzmittel verpufft.

Ein Beispiel für die Umsetzung dieses Konzepts bietet die Budgetpolitik in **Österreich**, die seit dem Jahr 2013 im Prinzip den Anforderungen an ein *Performance-based Budgeting* entspricht (Downes et al. 2018). In **Australien** wird dieses Konzept auf der ministerialen Ebene praktiziert. In den **Corporate Plans** definieren die einzelnen Ministerien strategische Ziele und entsprechende *Performance Indicators*, anhand derer die Zielerreichung gemessen und evaluiert werden kann. Die Corporate Plans

ergänzen die **Portfolio Budget Statements** (PBS), die zusammen mit dem Bundeshaushalt veröffentlicht werden. Während das PBS detailliert darstellt, wie viel Geld für welche Programme vorgesehen ist, zeigt der Corporate Plan, wie diese Programme zur Erreichung der Regierungsziele beitragen (Australian Government 2025).

5.2 Ex-ante-Evaluierung von Politikmaßnahmen am Beispiel der Maßnahmen zur Stärkung der deutschen Wirtschaft

In der „Good Practice 6“ der OECD (2019: 47) wird die Bedeutung der **Programm-evaluierung** betont. Im konkreten Kontext eines effektiven Einsatzes des zusätzlichen Finanzierungsspielraums in der deutschen Haushaltspolitik kommt hierbei der **Ex-ante-Evaluierung** eine zentrale Rolle zu. Die OECD formuliert diese Good Practice wie folgt:

“The quality of performance budgeting can be improved through the systematic use of ex ante appraisal of new spending programmes. This should include definition of programme objectives and alignment with strategic goals, an explanation of the programme logic, and identification of costs and indicators of programme impact, including baseline and target values.“

Wie wichtig eine Ex-ante Evaluierung von Maßnahmen ist, lässt sich am Beispiel der Förderung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch die aktuelle Fiskalpolitik verdeutlichen. Wie bereits erwähnt, steht die deutsche Industrie unter einem **hohen Transformationsdruck**. Sie hat sich über die vergangenen Jahrzehnte global gut behaupten können, sodass ihr Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung weitaus höher ist als beispielsweise in Frankreich oder Großbritannien. Angesichts der wichtigen Bedeutung der Industrie für die deutsche Wirtschaft stellen steigende Energiekosten, die Notwendigkeit zur Dekarbonisierung, der wachsende Wettbewerbsdruck durch chinesische Anbieter und zuletzt die Zollpolitik von Donald Trump besonders große Herausforderungen dar.

Auf diese kann in unterschiedlicher Weise reagiert werden:

- **Strukturerhaltend:** Man schützt die bestehenden Unternehmen durch Entlastung bei den Energiepreisen und steuerliche Erleichterungen.
- **Transformativ:** Man fördert neue Technologien und neue Unternehmen, um die Entwicklung innovativer Geschäftsfelder zu unterstützen.

Transformation durch Innovationsförderung („Hightech Agenda“)

Die schon fast disruptiven Prozesse im deutschen Automobilsektor lassen überdeutlich erkennen, dass bei der Innovationskraft der bestehenden Unternehmen und der Schaffung neuer innovativer Bereiche dringend gehandelt werden muss. Die Bundesregierung hat dieses Problem prinzipiell erkannt und deshalb eine **Hightech Agenda Deutschland** beschlossen (BMFTR 2025). Sie bezieht sich auf sechs Schlüsseltechnologien: künstliche Intelligenz, Quantentechnologien, Mikroelektronik, Biotechnologie, Fusion sowie klimaneutrale Energieerzeugung und klimaneutrale Mobilität. Diese Fokussierung erscheint zweckmäßig. Allerdings ist auf den ersten Blick unklar, welche Prioritäten dabei gesetzt werden, da in der entsprechenden Publikation des BMFTR weder Zahlenangaben über den finanziellen Gesamtrahmen noch über dessen Aufteilung auf diese sechs Felder zu finden sind.

Im Bundeshaushalt findet man in Kapitel 3004 „**Forschung für Innovationen, Hightech Agenda Deutschland**“ folgende Ausgaben für die genannten Schlüsseltechnologien (Tabelle 15):

Tabelle 15 Ausgaben für die Felder der „Hightech Agenda Deutschland“ (in 1.000 Euro)

	2026	2025	2024
Kommunikationssysteme IT Sicherheit	260.400	270.820	270.820
Innovative Softwaresysteme; künstliche Intelligenz	126.900	130.400	129.890
Elektroniksysteme	99.166	110.116	137.854
Quantensysteme – Quantentechnologien, Photonik	246.700	235.400	215.070
Raumfahrt – Informationssicherheit	87.000		
IT-Infrastruktur im Bereich künstliche Intelligenz	5.500	5.500	18.000
Mikroelektronik und Supercomputing – Investitionen	137.400	137.400	193.800
Forschung für Produktion, Dienstleistung, Arbeit			123.500
Innovative und digitalisierte Materialforschung			110.390
Zivile Sicherheitsforschung			63.000
Summe: Ausgaben für Hightech Agenda	963.066	889.636	1.262.324

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 und 2026

Hierbei ist überraschend, dass die Größenordnung der Ausgaben beinahe zu vernachlässigen ist und dass sie für die meisten Bereiche von 2024 auf 2026 sogar noch reduziert worden sind.

Weitere zur Hightech Agenda passende Innovationsausgaben stehen im Einzelplan des Wirtschaftsministeriums (Tabelle 16). Angesichts der gravierenden Probleme des Automobilsektors ist schwer nachvollziehbar, dass die Ausgaben für neue Mobilität, insbesondere beim Zukunftsinvestitionsprogramm für Fahrzeughersteller und die Zulieferer, reduziert werden sollen. Auch hier überwiegen im Haushalt 2026 gegenüber 2024 Kürzungen von fast 300 Millionen Euro bei den für die Hightech Agenda relevanten

Bereichen Raumfahrt und KI. Bemerkenswert ist dabei, dass sich die Ausgaben für Raumfahrt nicht im Etat des – zumindest seines Namens – nach dafür zuständigen BMFTR, sondern im Etat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) finden.

Die geminderten zukunftsrelevanten Ausgaben in den beiden Einzelplänen um rund 300 Millionen Euro beim BMFTR und rund 350 Millionen Euro beim BMWE werden im Prinzip kompensiert durch zusätzliche Mittel des SVIK für die Hightech Agenda von rund 730 Milliarden Euro. Es scheint somit ebenfalls eine Verlagerung von Zukunftsausgaben aus dem Kernhaushalt in die Sondervermögen vorzuliegen.

Tabelle 16 Innovationsförderung im Einzelplan des BMWE (in 1.000 Euro)

	2026	2025	2024
Neue Mobilität	400.151	451.638	587.379
Zukunftsfoonds Automobilindustrie	101.983	70.766	81.864
Zukunftsinvestitionsprogramm für Fahrzeughersteller und die Zulieferer	162.979	227.506	303.631
Digitale Agenda	631.376	540.715	596.010
Souveräne Dateninfrastruktur und künstliche Intelligenz	18.998	39.760	52.100
Luft- und Raumfahrt	2.100.971	2.323.641	2.390.727

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 und 2026

Der Hightechbereich, für den im SVIK mit 5 Milliarden Euro die meisten Mittel zur Verfügung gestellt werden, ist die **Mikroelektronik**. Für das Jahr 2025 sind im Haushalt des KTF hierfür Mittel in nahezu ähnlicher Höhe (4,8 Milliarden) enthalten. Offensichtlich sollen damit Mittel bereitgestellt werden, um Chip-Produzenten zu fördern. Es ist aber unklar, wieso dieser Zukunftssektor in diesem Maße gegenüber anderen Technologiefeldern bevorzugt werden soll.

In der aktuellen Diskussion wird der **künstlichen Intelligenz** eine besondere Bedeutung für die wirtschaftliche Zukunft von Volkswirtschaften beigemessen. Aus den in Einzelplänen von Bundesministerium für Wirtschaft und Klima (BMWK) und BMFTR verfügbaren Daten errechnet sich eine Mittelreduktion von rund 200 Millionen Euro auf 150 Millionen Euro. Aus den Mitteln des SVIK werden 2026 dafür knapp 200 Millionen Euro beigesteuert. Zusätzlich sind im Sondervermögen „Bundeswehr“ 1,2 Milliarden Euro für „Forschung und künstliche Intelligenz“, insbesondere „wehrtechnische Forschung und Erprobung“, vorgesehen. Hier fehlt jedoch eine Spezifizierung, aus der zu erkennen wäre, wie hoch die Ausgaben für die künstliche Intelligenz ausfallen sollen.

Transformation durch Investitionsförderung

Für die Bundesregierung stellt der sogenannte **Investitionsbooster** ein zentrales Instrument zur Investitionsförderung für deutsche Unternehmen dar: Unternehmen können für Investitionen in den Jahren 2025 bis 2027 eine degressive Abschreibung von jeweils 30 Prozent in den ersten drei Jahren der Inbetriebnahme in Anspruch nehmen.

Vergleicht man die hierdurch entstehenden Haushaltsbelastungen mit den geplanten öffentlichen Ausgaben für Innovationen, wird deutlich, dass es hier um eine völlig andere Dimension geht. In der Spalte wird es 2029 zu Steuerausfällen in Höhe von 17 Milliarden Euro kommen (Tabelle 17). Bei diesem erheblichen Mitteleinsatz sollte also gewährleistet sein, dass dieses Instrument deutliche Investitionsimpulse bei deutschen Unternehmen auslöst.

Tabelle 17 Steuerausfälle durch den Wachstumsbooster (in Mio. Euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Insgesamt	-630	-4.075	-9.840	-16.800	-17.070
Bund	-200	-1.287	-3.147	-6.212	-7.406
Länder	-182	-1.172	-2.891	-5.670	-6.716
Gemeinden	-248	-1.616	-3.802	-4.918	-2.948

Quelle: BT-Drucksache 21/323

Dies dürfte jedoch nicht der Fall sein. Das Problem des Instruments besteht darin, dass Abschreibungserleichterungen für Unternehmen ökonomisch betrachtet nichts Anderes sind als ein zinsloser Kredit durch den Staat, der nach den Anfangsjahren der Investitionen im Laufe der gesamten Lebenszeit wieder zurückgezahlt werden muss. Wie die Tabelle im Anhang zeigt, ergibt sich bei einem Kalkulationszinssatz von 5 Prozent ein Barwert in Höhe von lediglich 3 Prozent der Investitionssumme. Für die öffentlichen Haushalte werden die in der Tabelle dargestellten Mittelabflüsse jedoch nicht als Finanztransaktion, sondern wie eine ganz normale Ausgabe behandelt. Dass es in den Folgejahren, also ab 2030, dann zu entsprechend höheren Steuereinnahmen kommen wird, bleibt dabei unberücksichtigt.

Zur mangelnden Effizienz dieser aufwendigen Maßnahme trägt weiterhin bei, dass sie auch für reine Ersatzinvestitionen gewährt wird, sodass mit **hohen Mitnahmeeffekten** zu rechnen ist. Umgekehrt ist der Booster für jene Unternehmen wertlos, die wegen der Transformation keine Gewinne erzielen. Für IT-Investitionen ist er ebenfalls nicht wirksam, da diese in der Regel in einem Jahr abgeschrieben werden können.

Strukterhaltung durch Energiepreisvergünstigungen

Wie bereits deutlich geworden ist, spielen Maßnahmen zur Reduzierung von Stromkosten eine zentrale Rolle im Kernhaushalt ebenso wie in den Sondervermögen.

Begründet wird dies mit Wettbewerbsnachteilen, die der deutschen Industrie durch im internationalen Vergleich hohe Stromkosten entstanden seien.

Verglichen mit anderen öffentlichen Ausgaben und Steuererleichterungen haben die Ausgaben für Entlastungen bei den Energiepreisen mittlerweile ein sehr hohes Ausmaß erreicht (Tabelle 18). Bei der hohen Priorität der Regierung für diese Maßnahmen wäre zu erwarten, dass es eine wissenschaftliche Evidenz für deren besondere Wirksamkeit gibt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Eine aktuelle Befragung von Advyce & Company (2025: 8) auf der Basis von 100 Unternehmen des HDAX kommt zu dem Ergebnis:

„Für den Großteil der deutschen Wirtschaft, von der Automobilindustrie über den Maschinenbau bis hin zur IT- und Gesundheitsbranche, spielt das Thema Energiekosten jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Hier macht der Energieanteil an den Gesamtkosten nur einen Bruchteil aus, sodass die gestiegenen Preise kaum Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit haben.“

Tabelle 18 Haushaltsbelastungen durch Maßnahmen zur Entlastung bei Energiepreisen (in 1.000 Euro)

	2026	2025	2024
Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis (EEG-Umlage)	17.200.000	17.200.000	10.600.000
Ausgleich der Gasspeicherumlage		3.400.000	
Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionsbedingten Strompreiserhöhungen („Super-Cap“)	3.000.000	2.850.000	3.896.383
Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken	434.667	833.083	457.730
Zuschuss Übertragungsnetzkosten	6.500.000		
Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	2.500.000	3.750.000	1.101.000
Summe	29.634.667	28.033.083	16.055.113

Quelle: Advyce & Company (2025)

Maßnahmenvergleich ermöglicht Diskussion über die adäquate Prioritätensetzung

Die hier vorgenommene Zusammenstellung der für drei zentrale Förderbereiche vorgesehenen Mittel verdeutlicht die starke Prioritätensetzung zugunsten der bestehenden Strukturen und die im Vergleich dazu überraschend geringe Mittelausstattung für innovative Bereiche. Bei einer **Ex-ante-Evaluierung**, wie sie im Rahmen eines *Performance-based Budgeting* gefordert wird, wäre zu untersuchen, inwieweit diese Mittelfokussierung einen effizienten Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland leisten kann. Der Wachstumsbooster ist offensichtlich beim Vergleich der Haushaltsbelastung und den von ihm ausgehenden Investitionsanreizen eine wenig effiziente Maßnahme.

Notwendigkeit einer Ex-ante-Evaluierung von Großprojekten im SVIK und KTF

Hieraus lässt sich eine allgemeinere Empfehlung zur Stärkung der Zukunftsorientierung öffentlicher Mittel ableiten: Für alle Maßnahmen im regulären Haushalt wie in den Sondervermögen, die zu zusätzlichen Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Euro führen, sollte ex ante eine Evaluierung durch ein unabhängiges Expertengremium vorgenommen werden. Das Gremium sollte dabei zugleich darlegen, ob es alternative Maßnahmen gibt, um eine gegebene Zielsetzung kostengünstiger zu erreichen.

Dieser Forderung entspricht im Prinzip der vom Bundesfinanzminister am 2. September 2025 berufene „**Investitions- und Innovationsbeirat**“. Seine Aufgabe wird wie folgt beschrieben (BMF 2025f):

„Der Investitions- und Innovationsbeirat (IIB) soll konkrete Vorschläge entwickeln, wie in Deutschland schneller und effizienter investiert werden kann. Dafür müssen auch bestehende Hürden identifiziert und überwunden werden. Der Beirat kann neue wachstumsfördernde Maßnahmen vorschlagen sowie Ideen für die Zukunftssicherung und Weiterentwicklung des Wirtschafts- und Innovationsstandortes Deutschland einbringen. Ziel ist es, Maßnahmen zu erarbeiten, die zu einer Steigerung des Wirtschaftswachstums führen.“

Bei dieser Beschreibung ist allerdings nicht zu erkennen, inwieweit das Gremium verpflichtet ist und zudem über die Möglichkeit verfügt, eine umfassende Ex-ante-Evaluierung konkreter Maßnahmen vorzunehmen.

6. Eine auf der Funktionenübersicht basierende Schuldenregel

Im Koalitionsvertrag (2025: 50f.) von CDU/CSU und SPD wurde vereinbart, eine Expertenkommission einzusetzen, „die einen Vorschlag für eine Modernisierung der Schuldenbremse entwickelt, die dauerhaft zusätzliche Investitionen in die Stärkung unseres Landes ermöglicht“. Diese wird ihre Arbeit im Herbst 2025 aufnehmen.

Das Grundproblem der bisherigen Schuldenbremse besteht darin, dass sie die Möglichkeiten des Staates begrenzt, zukunftsorientierte Ausgaben mit Krediten zu finanzieren. Dadurch ist er gezwungen, hierfür seine laufenden Einnahmen einzusetzen oder Vermögen zu veräußern. Mittlerweile besteht ein weitgehender Konsens unter Ökonomen, dass es sinnvoll ist, Kredite für zukunftsgerichtete Ausgaben einzusetzen.⁴

6.1 Wie kann man Zukunftsausgaben definieren?

Das Grundproblem, das sich bei solchen Vorschlägen immer wieder eröffnet, besteht in einer sinnvollen und überprüfbaren Definition von „Zukunftsausgaben“ oder „Investitionen“. So schreibt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2025: 17):

„Fraglich ist, ob sich mit einer Klassifikation der Ausgaben in konsumtiv versus investiv eine Unterscheidung treffen ließe, um ‚zukunftswirksame‘ Ausgaben von solchen abzugrenzen, die ihre Wirksamkeit ausschließlich oder überwiegend in der Gegenwart entfalten.“

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWE (2023: 31), der sich für eine „**Goldene Regel Plus**“ aussprach, wonach öffentliche Nettoinvestitionen, die schuldenfinanziert sind, nicht auf die maximale Nettokreditaufnahme der Schuldenbremse angerechnet werden, schlägt deshalb vor, dass „deren investiver Charakter durch eine unabhängige Institution bestätigt wird“.

Laut Sachverständigenrat (2024: Tz. 163) könnte der „Investitionsbegriff ggf. um weitere produktive Ausgaben erweitert werden, z. B. Ausgaben für Bildung.“ Das könne „[...] jedoch zu Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Abschreibungen und somit von Nettoinvestitionen führen“.

Grundsätzlich erscheint es nicht sinnvoll, „Zukunftsausgaben“ allein investiv zu definieren. So sind beispielsweise die als Konsumausgaben definierten Ausgaben für Lehrerinnen und Lehrer mindestens genauso zukunftsrelevant wie die Investitionsausgaben für Schulgebäude. Umgekehrt zeigen die in der Finanzstatistik aufgeschlüsselten Investitionen, dass darin nicht nur Finanztransaktionen, sondern auch Ausgaben wie beispielsweise der „Beitrag an den Globalen Fonds zur Bekämpfung

⁴ Ein Beispiel hierfür ist das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium (2023).

von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM)“ in Höhe von 370 Millionen Euro im Jahr 2025 als Investition verbucht werden. Es fehlt also ein objektives Verfahren zur Abgrenzung von „Zukunftsausgaben“.

6.2 Die Funktionenübersicht als Basis zur Abgrenzung von „Zukunftsausgaben“

Eine gute Basis für die Abgrenzung zukunftsrelevanter Ausgaben könnte eine um Sondervermögen konsolidierte Funktionenübersicht bieten. Sie hat den Vorteil, dass sie nicht zwischen Investitions- und Konsumausgaben unterscheidet. Die Abgrenzung von zukunftsrelevanten Ausgaben dürfte dabei machbar sein, wie die hier aus der Funktionenübersicht ausgewählten Funktionen verdeutlichen. Der Vorteil der Funktionenübersicht bestünde darin, dass für eine Schuldenregel relevante Zukunftsausgaben vom Parlament festgelegt werden könnten statt durch eine „**unabhängige Institution**“, wie das dem Beirat beim BMWE vorschwebt. Ebenso eröffnet dieses Vorgehen eine demokratische Alternative zu der auf subjektiven Einschätzungen beruhenden Ableitung der „**Zukunftsquote**“ des Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (Bohne et al. 2024). Bohne et al. (2024: 119f.) beschreiben ihr Vorgehen wie folgt:

„Die Bewertung aller 190 im Bundeshaushalt besetzten Funktionen anhand der vorab beschriebenen Ausschluss-, Primär- und Sekundärkriterien fand in einem möglichst objektiven und mehrstufigen Verfahren statt. In einem ersten Schritt haben sechs Projektmitarbeitende alle Funktionen mit den dort enthaltenen Titeln geprüft und diese unabhängig voneinander hinsichtlich der konkreten Kriterien zur Zukunftsträchtigkeit beurteilt. Die Ergebnisse dieser unabhängigen Bewertungen wurden in einem zweiten Schritt zusammengeführt und verglichen. Bei Abweichungen hat sich das Team nach einer neuerlichen Detailanalyse und inhaltlichen Diskussion auf die finale Bewertung verständigt.“

Exemplarisch könnte man „Zukunftsausgaben“ mit den folgenden Aufgabenbereichen definieren:

Tabelle 19 Ausgewählte Zukunftsausgaben (in Mrd. Euro)

Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung	
Schulen	1,6
Hochschulen	5,3
Förderung Schüler, Studierende	4,3
Sonstiges Bildungswesen	0,6
Wissenschaft, Forschung	17,6
Kultur, Religion	9,8
Soziale Sicherung, Familie Jugend, Arbeitsmarktpolitik	
Aktive Arbeitsmarktpolitik	4,6

Kinder- und Jugendhilfe	0,4
Gesundheit, Umwelt, Sport, Erholung	
Umwelt- und Naturschutz	0,8
Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes	0,6
Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz	2,1
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung	
Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie	3,3
Förderung des Wohnungsbaues	3,0
Geoinformation, Raumordnung, Städtebauförderung	1,1
Energie und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	
Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur	1,6
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	
Straßen	7,6
Eisenbahnen, ÖPNV	15,3
Summe	79,5

Quelle: Funktionenübersicht 2025, BMF

Eine Schuldenregel könnte dann eine teilweise oder vollständige Kreditfinanzierung für die so abgegrenzten Zukunftsausgaben vorsehen. So wäre es eine Idee, dass der Betrag dieser Ausgaben, der beispielweise 1 Prozent des BIP übersteigt, durch Kredite finanziert wird. Bei einer um Sondervermögen ergänzten Funktionenübersicht wäre dabei gesichert, dass Ausgaben nicht mehr in Nebenhaushalte verlagert werden könnten. Für das Parlament und die Öffentlichkeit könnte so zudem jederzeit einfach überprüft werden, ob der Kreditspielraum sachgerecht verwendet wird und welche Budgetverschiebungen innerhalb der Zukunftsausgaben stattfinden.

Insgesamt bietet eine auf der Funktionenübersicht basierende Schuldenregel somit eine einfach zu praktizierende Lösung für das seit Jahrzehnten in der Finanzwissenschaft diskutierte Problem, wie ermöglicht werden kann, dass ein Verschuldungsspielraum für öffentliche Haushalte zukunftsorientiert eingesetzt wird.

6.3 Staatsverschuldung relativ zum Bruttoinlandsprodukt stabil halten

Dabei bleibt offen, wie hoch der Verschuldungsspielraum für Zukunftsausgaben sein soll. Wenn man aus politischen Gründen grundsätzlich am **Ziel einer konstanten Staatsverschuldung** festhalten will, sollte gleichwohl die Frage gestellt werden, wie dieses Ziel ökonomisch sinnvoll operationalisiert werden kann. Es dürfte kaum strittig sein, dass die absolute Staatsverschuldung in Euro keine ökonomisch sinnvolle

Zielgröße darstellt. Aus diesem Grund wurde der Referenzwert für die Staatsverschuldung im Vertrag von Maastricht so definiert, dass Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt zueinander ins Verhältnis gesetzt werden.

Eine entsprechende Modifizierung der Schuldenregel für den Staat würde erhebliche Spielräume für zusätzliche Investitionen eröffnen. Ausgehend vom Zielwert von Maastricht in Höhe von 60 Prozent relativ zum Bruttoinlandsprodukt und einem nominalen Wachstum von 2,5 Prozent würde sich ein den Schuldenstand stabilisierendes Defizit in Höhe von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ergeben. Das wäre das Doppelte des für den Bund und die Länder jetzt vorgesehenen Spielraums von jeweils 0,35 Prozent.

In den nächsten Jahren wird es unvermeidlich, dass die Schuldenstandsquote auf 80 Prozent oder mehr ansteigt. Eine Defizitquote von 1,5 Prozent hätte dann den Vorteil, dass sich die Quote zumindest langfristig wieder an den Wert von 60 Prozent annähert.

7. Fazit: Zur Bedeutung einer zukunftsorientierten Fiskalpolitik

Nach einem zunächst mit einem gewissen Wohlwollen betrachteten Start sieht sich die neue Regierung mittlerweile mit einer wachsenden Skepsis und Ablehnung konfrontiert. Es muss ihr daher rasch gelingen, die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen, was angesichts der geopolitischen Lage keine leichte Aufgabe ist.

Bei den jetzt in den Haushalten und Sondervermögen für 2025 und 2026 vorgenommenen Prioritätensetzungen ist zu befürchten, dass ein Großteil der Mittel wenig effizient eingesetzt wird. Mit dem Haushalt 2027, der auch noch 4,5 Milliarden Euro für die Mütterrente stemmen muss, wird dieses Missverhältnis weiter zunehmen. Zudem werden rund 40 Prozent der Mittel nicht „zusätzlich“ verwendet, sondern finanzieren den Basishaushalt.

Wenn Lösungen für drängende Probleme auch künftig aus der demokratischen Mitte heraus gefunden werden sollen, müssten die sie tragenden Parteien dazu bereit sein, in den kommenden Jahren bei der Haushaltsaufstellung eine echte Zukunftsorientierung zu gewährleisten. Dies setzt eine transparente Kommunikation mit der Öffentlichkeit voraus, bei der die „trade-offs“ zwischen den Politikzielen explizit gemacht werden und milliardenschwere Maßnahmen auf ihre Effizienz evaluiert werden.

Eine solche Neuorientierung dürfte politisch schwer zu realisieren sein, aber sie bietet die einzige Chance, dass die demokratischen Parteien auch im nächsten Bundestag über stabile Mehrheiten verfügen.

Literaturverzeichnis

- Advyce & Company (2025): Standortradar Deutschland, Wirtschaft, Transformation, Zukunft, <https://advyce.com/standortradar-deutschland>
- Australian Government (2025): <https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/corporate-plans-commonwealth-entities-rmg-132/what-corporate-plan>
- BDI (2024): Transformationspfade für das Industrieland Deutschland. Eckpunkte für eine neue industriepolitische Agenda, <https://bdi.eu/artikel/news/transformations-pfade-fuer-das-industrieland-deutschland-studie-langfassung>
- Bundesministerium für Finanzen (2025a): Die richtigen Prioritäten für die Zukunft Deutschlands, Monatsbericht des BMF, Juli 2025, S. 12–18
- Bundesministerium für Finanzen (2025b): Abschlussbericht 12. Spending Review, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-12-spending-review.pdf?blob=publicationFile&v=8
- Bundesministerium der Finanzen (2025c): Bundeshaushalt 2026, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt-2026/bundeshaushalt-2026.html
- Bundesministerium der Finanzen (2025d): Übersicht SVIK, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/07/2025-07-30-regierungs-entwurf-bundeshaushalt-2026.html>
- Bundesministerium der Finanzen (2025e): Entwurf Bundeshaushaltsplan 2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/006/2100600.pdf>, S. 64
- Bundesministerium der Finanzen (2025f): Pressemitteilung Investitions- und Innovationsbeirat, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/>
- Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (2025): Hightech Agenda Deutschland, <https://www.bmftr.bund.de/DE/Forschung/HightechAgenda/HightechAgenda.html?nn=916334>
- Bundesregierung (2025): Koalitionsvertrag 2025 zwischen CDU, CSU und SPD, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf
- Bundesverband der deutschen Industrie (2024): Transformationspfade für das Industrieland Deutschland – Eckpunkte für eine neue industriepolitische Agenda, September 2024; Studie durchgeführt von Boston Consulting Group (BCG) und Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), https://assets.foleon.com/eu-central-1/de-uploads-7e3kk3/50809/2025_transformationspfade_lang_de.7fb1f7b111f4.pdf
- Bohne, A., Heinemann, F., Niebel, T., & Thöne, M. (2024): Die Zukunftsquote: Ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 25(2), S. 113–129
- Deschermeier, P., Henger, R., & Sprenger, J. (2024): Zunehmende Marktanspannung in vielen Großstädten, IW-Report 39/2024, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2024/IW-Report_2024_Regionale-Wohnungsbedarfe.pdf
- Deutscher Bundestag (2025a, 10. März): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) (Drucksache 20/15096, 20. Wahlperiode). <https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015096.pdf>
- Deutscher Bundestag (2025b): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026, Drucksache 21/600, 21. Wahlperiode, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/006/2100600.pdf>, S. 64
- Downes, R., von Trapp L. & J. Jansen (2018): Budgeting in Austria, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2018/1.
- Dullien, S., Gerards, I. S., Hüther, M., & Rietzler, K. (2024): Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IW Policy Paper 2/2024, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2024/IW-Policy-Paper_2024-Investitionsbedarfe.pdf
- Fuest, C., Gros, D., Mengel, P. L., Presidente, G., & Tirole, J. J. (2024): EU Innovation Policy – How to escape the Middle Technology Trap, https://www.ifo.de/DocDL/EconPol-PolicyReport_50-Innovation-Policy.pdf

Geis-Thöne, W. (2024): 306.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige fehlen, IW Report 40/2024

Institut für Demoskopie Allensbach (2024): Die aktuelle Lage der Bauwirtschaft aus der Sicht der deutschen Bevölkerung ab 16. Jahre, <https://www.bauindustrie.de/media/veroeffentlichungen/artikel/bedeutung-bauwirtschaft>

Kreditanstalt für Wiederaufbau (2025): Kommunalpanel 2025, https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/News-Details_855744.html

MÜNCHNER KREIS e. V. (2024): Zukunftsstudie IX: Das Deep Tech Manifest – Weckruf für einen schlummernden Riesen. Wie wir Deep Tech in Deutschland zum nachhaltigen Erfolg führen. MÜNCHNER KREIS e. V., <https://www.muenchner-kreis.de/wp-content/uploads/2024/11/Zukunftsstudie-IX-1seitig.pdf>

Nemec, J. & M.S. de Vries (2019): Effectuating Performance-Based Budgeting Takes Time, in: M.S. de Vries, J. Nemec und D. Špaček (Hrsg.): Performance-Based Budgeting in the Public Sector, S. 257–270, Springer International Publishing

OECD (2019): OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>

Pestel Institut (2023): Bauen und Wohnen in der Krise – Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte, https://mieterbund.de/app/uploads/2023/06/Studie_-_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf

Prognos (2024): Zweiter Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder nach § 24a SGB VIII, Bundestagsdrucksache 20/14115.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen Modernisieren, Jahresgutachten 2024/25, Wiesbaden 2024

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025): Frühjahrsgutachten 2025, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fruehjahrsgutachten-2025.html>

Statistisches Bundesamt (2024): Überbelastung durch Wohnkosten, <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Wohnkosten.html>

Tagesschau.de. (2025, 15. Mai): NATO-Ziel für Verteidigungsausgaben: Wadephul stellt sich hinter Trumps fünf Prozent, abgerufen am 15. August 2025, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/wadephul-verteidigungsausgaben-100.html>

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2025): Zur Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenbremse, Stellungnahme 02/2025 vom 4. Juli 2025, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/2025-02-schuldenbremse.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Verband der Ersatzkassen/vdek (2025): Pressemitteilung, <https://www.vdek.com/presse/pressemitteilungen/2025/sofort-transformationskosten-krankenhausbundeshaushalt.html>

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023): Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-finanzierung-von-stataufgaben.pdf?__blob=publicationFile&v=16

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bestand an Sozialwohnungen (Sachverständigenrat JG 2024/25, Abbildung 82) **11**

Abbildung 2: Investive Ausgaben im Bundeshaushalt (BMF, Monatsbericht Juli 2025) **18**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Jährliche Finanzbedarf für Zukunftsinvestitionen in Deutschland laut ausgewählter Studien **14**

Tabelle 2: Mittel aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ (BMF) **15**

Tabelle 3: Für zukunftsorientierte Ausgaben verfügbare Spielräume (Haushaltspläne 2024, 2025 & 2026) **16**

Tabelle 4: Die größten investiven Ausgaben des KTF (Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 & 2026) **19**

Tabelle 5: Die größten Zuschüsse des KTF (Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 & 2026) **20**

Tabelle 6: Investitionen des SVIK (Bundeshaushaltspläne 2025 und 2026) **21**

Tabelle 7: Investitionen des Bundesministeriums für Verkehr im Kernhaushalt (Bundeshaushaltspläne 2025 und 2026) **22**

Tabelle 8: Im Jahr 2026 zusätzliche verfügbare Mittel für Infrastruktur und Transformation (Eigene Berechnungen basierend auf den Bundeshaushaltsplänen 2025 und 2026) **24**

Tabelle 9: Im Jahr 2026 zusätzliche verfügbare Mittel für „Investitionsausgaben“ (Eigene Berechnungen basierend auf den Bundeshaushaltsplänen 2024, 2025 & 2026) **24**

Tabelle 10: Vergleich der Einzelpläne (Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 & 2026) **26**

Tabelle 11: Investitionen in der Gruppierungsübersicht **27**

Tabelle 12: Bereiche mit deutlichen Kürzungen (Bundeshaushaltspläne 2024 und 2025) **29**

Tabelle 13: Ausgewählte Bereiche unveränderter Ausgabenentwicklung (Bundeshaushaltspläne 2025 und 2026) **30**

Tabelle 14: Ausgewählte Bereiche deutlich erhöhter Ausgaben (Bundeshaushaltspläne 2025 und 2026) **31**

Tabelle 15: Ausgaben für die Felder der „HighTech Agenda Deutschland“ (Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 & 2026) **36**

Tabelle 16: Innovationsförderung im Einzelplan des BMWE (Bundeshaushaltspläne 2024, 2025 & 2026) **37**

Tabelle 17: Steuerausfälle durch den Wachstumsbooster (BT-Drucksache 21/323) **38**

Tabelle 18: Haushaltsbelastungen durch Maßnahmen zur Entlastung bei Energiepreisen **39**

Tabelle 19: Ausgewählte Zukunftsausgaben gemäß Funktionenübersicht 2025 (Bundeshaushaltspläne 2025 und 2026) **42**

Der Autor

Peter Bofinger ist Seniorprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg. Er war von 2004 bis 2019 Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Finanzpolitik und Staatsverschuldung, Wachstums- und Industriepolitik sowie die Digitalisierung des Geldwesens.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e. V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Fachkontakt: Phillip Käding,
Referat Wirtschaft und Finanzen,
kaeding@boell.de

Layout: Heimann + Schwantes

Titelmotiv: © Unsplash / Massimo Virgilio

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: November 2025

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Die Publikationen der Heinrich-Böll-Stiftung dürfen nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

Weitere Studien und Schriften zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen

Anhang

Effekt des Wachstumsboosters bei einem Investitionsprojekt von 1 Million Euro und einem Kalkulationszinssatz von 5 Prozent

Jahr	Beschleunigte		Reduktion Betriebs- ergebnis	Steuereffekt (30%)	Zinsersparnis (5%)	Guthaben
	Lineare 10% AfA	AfA (30%, später 10%)				
1	100.000	300.000	200.000	60.000		60.000
2	100.000	210.000	110.000	33.000	3.000	96.000
3	100.000	147.000	47.000	14.100	4.800	114.900
4	100.000	100.000	0	0	5.745	120.645
5	100.000	100.000	0	0	6.032	126.677
6	100.000	100.000	0	0	6.334	133.011
7	100.000	43.000	-57.000	-17.100	6.651	122.562
8	100.000		-100.000	-30.000	6.128	98.690
9	100.000		-100.000	-30.000	4.934	73.624
10	100.000		-100.000	-30.000	3.681	47.305
					Net Present Value	30.494