



ZEW

DIE ZUKUNFTSQUOTE IM BUNDESHAUSHALT 2018–2025

UNTER EINSCHLUSS DER SONDERVERMÖGEN



IMPRESSUM

Die vorliegende Analyse entstand im Auftrag des WWF durch das
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

ZEW

Herausgeberin WWF Deutschland (Stiftung bürgerlichen Rechts, vertreten durch
die Vorständin Meike Rothschädl), Reinhardtstraße 18, 10117 Berlin

Stand März 2026

Autor:innen Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg);
Christian Heinzel (ZEW Mannheim und Universität Mannheim);
Thomas Niebel (ZEW Mannheim)

Koordination Sabina Bals, Marianne Lotz, Viviane Raddatz (alle WWF Deutschland)

Kontakt friedrich.heinemann@zew.de, sabina.bals@wwf.de

Lektorat Thomas Köberich (WWF Deutschland)

Layout Silke Roßbach

Photo credits Title: Sonja Ritter/WWF

Vorschlag zur Zitation

Heinemann, Friedrich, Heinzel, Christian, Niebel, Thomas (2026).

Die Zukunftsquote im Bundeshaushalt 2018 bis 2025 unter Einschluss der
Sondervermögen. Herausgeberin: WWF Deutschland. Berlin, Deutschland.



INHALTSVERZEICHNIS

	Zusammenfassung	4
	Vorwort des WWF	5
1	Einleitung	7
2	Konzeption der Zukunftsquote	9
3	Anwendung auf den Bundeshaushalt	13
3.1	Die Nutzung des Funktionen- und Gruppierungsplans	13
3.2	Bewertungsalgorithmus für den Funktionenplan	13
3.3	Einbezug des Gruppierungsplans	15
3.4	Methodik für Sondervermögen und Kernhaushalt	16
4	Ergebnisse	18
4.1	Kernhaushalt	18
4.2	Sondervermögen	19
4.3	Gesamthaushalt	21
4.4	Nettokreditaufnahme und Zukunftsausgaben	22
5	Schlussfolgerungen	24
6	Literaturverzeichnis	26

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht quantifiziert die Zukunftsquote des Bundeshaushalts von 2018 bis 2025. Er dokumentiert damit den Beginn der Zusammenarbeit des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung mit dem WWF Deutschland mit dem Ziel eines zukunftsorientierten Monitorings des Bundeshaushalts.

Die vom ZEW entwickelte Zukunftsquote misst, welcher Anteil der staatlichen Ausgaben primär zukunftsorientiert eingesetzt wird. Anders als die konventionelle Investitionsquote, bei der die Sachkapitalbildung im Vordergrund steht, evaluiert die Zukunftsquote Ausgaben holistisch. Sie berücksichtigt auch Ausgaben zur Mehrung und zum Erhalt von natürlichen Lebensgrundlagen, technischem Wissen und Humankapital. Somit verwendet sie einen umfassenden Kapitalbegriff. Diese breite Perspektive erlaubt auch einen ausgewogenen Blick auf die Debatte um die zukunftsorientierte Verwendung der Mittel aus dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK).

Der Bericht erläutert zunächst die Konzeption der Zukunftsquote im Detail und stellt die Berechnungsmethodik vor. Dem folgen die zentralen Ergebnisse zum Bundeshaushalt samt Nebenhaushalten für die Haushaltsjahre 2018 bis 2025. Die Zukunftsquote wird dabei differenziert für den Kernhaushalt, die Sondervermögen und zusammenfassend für den Gesamthaushalt berechnet. Außerdem wird sie in einer engen und weiten Variante berechnet. Die enge Variante stellt strengere Anforderungen an die Berücksichtigung von Ausgaben in der Zukunftsquote als die weite Variante. Die Berechnung zweier Varianten macht transparent, dass für die Ermittlung dieser Kennzahl ein gewisser Beurteilungsspielraum besteht.

Die Analyse der Entwicklung bis zum Bundeshaushalt 2025 ist deshalb von besonderem Interesse, weil der 2025er-Haushalt der erste nach der Reform der Schuldenbremse im Frühjahr 2025 ist. Diese Reform wurde politisch mit dem Versprechen begründet, mehr Spielraum für Zukunftsinvestitionen zu schaffen. Gleichzeitig hat die Reform die Bedeutung der Sondervermögen durch die Errichtung des neuen SVIK mit einem Volumen von 500 Milliarden Euro weiter gestärkt.

Die Ergebnisse vermitteln zunächst eine positive Botschaft: Betrachtet man den Gesamthaushalt aus Kernhaushalt und Sondervermögen, erreicht die Zukunftsquote 2025 in der weiten Variante mit über 22 Prozent einen Höchststand seit Beginn der Berechnungen im Jahr 2018, als die Zukunftsquote nur bei rund 19 Prozent lag. Auch die absoluten Zukunftsausgaben haben sich im Vergleich zu den Vorjahren deutlich erhöht und mit gut 125 Milliarden Euro gegenüber 2018 sogar in nominaler Betrachtung annähernd verdoppelt.

Diesem positiven Befund stehen problematische Detailergebnisse gegenüber. Der Anstieg der Zukunftsorientierung im Gesamthaushalt ist ausschließlich auf die Sondervermögen zurückzuführen, insbesondere auch auf das neue SVIK. Der Kernhaushalt, also der reguläre Bundeshaushalt ohne Sondervermögen, entwickelt sich hingegen in die entgegengesetzte Richtung: Sowohl der Anteil als auch die absolute Höhe der Zukunftsausgaben sinken 2025 bereits das zweite Haushaltsjahr in Folge. Auch steht die Zunahme der Nettokreditaufnahme in einem deutlichen Missverhältnis zu den damit finanzierten Zukunftsausgaben. Lediglich knapp 33 Prozent der 2025er-Kreditfinanzierung entfallen dieser Rechnung zufolge auf Zukunftsausgaben.

Die Reform der Schuldenbremse hat somit kurzfristig mehr Raum für zusätzliche Zukunftsausgaben geschaffen, vor allem über das SVIK. Dieser über Sondervermögen (und die Bereichsausnahme für Verteidigung und weitere Tatbestände) geschaffene Spielraum wird im Kernhaushalt jedoch zu einem wesentlichen Teil für eine Ausweitung von Gegenwartsausgaben (fehl-)verwendet. Auch wenn der Gesamteffekt für die Zukunftsausgaben derzeit noch positiv ist, besteht ohne ein Umsteuern im Kernhaushalt das Risiko, dass die aktuelle Wende zur stärkeren Zukunftsorientierung der Ausgabenstruktur nicht von Dauer ist.

VORWORT DES WWF

Unsere öffentlichen Finanzen sind bislang nicht ausreichend auf die Zukunft ausgerichtet, die noch immer auf den nötigen Anschub wartet. Zerfallende Brücken, bröckelnde Schulen und die Überlastung unserer Lebensgrundlagen machen deutlich, was viele Menschen täglich erleben – ob Straßenbahnfahrer:in, Kindergärtner:in oder Naturschützer:in. Es braucht mehr und gezieltere öffentliche Investitionen und damit gut gesetzte Anreize für private Investitionen, um eine lebenswerte Zukunft zu sichern.

Genau hier wird die Zukunftsquote relevant: Sie zeigt, wie viel öffentliches Geld für eine starke und sichere Zukunft ausgegeben wird.

Aus Sicht des WWF dienen Zukunftsinvestitionen insbesondere dazu, nationale und internationale Klima- und Biodiversitätsziele zu erreichen, unsere Infrastruktur nachhaltig zu modernisieren, Impulse zu geben für eine zukunftsfähige Wirtschaft sowie gesellschaftliche Resilienz zu stärken. Entscheidend ist dabei, dass öffentliche Mittel gezielt in zukunftsweisende Projekte fließen, etwa in energetische Gebäudesanierungen, den Ausbau der Schiene und des öffentlichen Personennahverkehrs, in erneuerbare Energien und Stromnetze, die industrielle Transformation sowie in den Schutz und die Wiederherstellung von Moorlandschaften und anderen natürlichen Kohlenstoffsinken.

Der Befund ist eindeutig: Der Bedarf an Zukunftsinvestitionen ist hoch und gut belegt. So kann etwa von 782 Milliarden Euro an zusätzlichen öffentlichen Mitteln ausgegangen werden, die Deutschland für die Jahre 2025 bis 2030 benötigt. Der WWF errechnet allein für den Klimabereich, dass es hier über 50 Milliarden Euro jährlich an zusätzlichen öffentlichen Investitionen braucht. Die Zahlen variieren – die Schlussfolgerung nicht: Es braucht jetzt mutige und wirksame Investitionen in die Zukunft, die über die vom Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität bereitgestellten Gelder hinausgehen.

Dabei gilt: Zukunftsinvestitionen müssen sozial gerecht ausgestaltet sein, etwa bei Mobilität und Wärme, sie



Viviane Raddatz

Bereichsleitung Klimaschutz und Energiepolitik,
WWF Deutschland

müssen frühzeitig erfolgen, um teure Lock-ins in fossile Strukturen zu vermeiden, und kontinuierlich überprüft werden, damit ihre klima- und umweltpolitische Wirksamkeit sichergestellt ist.

Nicht jede Investition ist automatisch zukunftsdienlich.

Die Förderung fossiler Technologien, der Neubau von Autobahnen, die Erschließung neuer Gasfelder, die Subventionierung von Hybridfahrzeugen oder rein konsumtive Maßnahmen wie Strompreissenkungen ohne Transitionspläne leisten keinen nachhaltigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit unseres Landes.

Warum also fällt es der Politik so schwer, konsequent in die Zukunft zu investieren? Langfristige Investitionen zahlen sich oft erst Jahre später aus und geraten so im politischen Alltag ins Hintertreffen. Während gegenwartsgerichtete Ausgaben das Fundament unseres Sozialstaats bilden und wesentlich für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind, gilt es, Fiskalpolitik so auszurichten, dass beides in ausreichendem Maße möglich ist: ein lebenswertes Heute und ein zukunfts-sicheres Morgen. Die Gegenwartsorientierung zeigt sich besonders deutlich im Umgang mit den kreditfinanzierten Sondervermögen: Zwar können sie kurzfristig finanzielle Spielräume eröffnen, sie bergen jedoch das Risiko, reguläre Investitionen zu verdrängen, statt zusätzliche Zukunftsausgaben zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund freuen wir uns sehr, erstmals mit dem ZEW gemeinsam die Zukunftsquote vorzulegen. Sie schafft Transparenz im Dickicht des Bundeshaushalts und ermöglicht es, Entwicklungen über die Zeit zu beobachten. Als ganzheitliche Quote reicht sie dabei über die Kernthemen des WWF hinaus und berücksichtigt neben dem Klima- und Biodiversitätsschutz auch weitere zentrale Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung.

Die Notwendigkeit, mit der Zukunftsquote eine Übersicht zu schaffen, zeigt sich besonders deutlich im aktuellen haushaltspolitischen Kontext. Sondervermögen und Schuldenbremse stehen im Zentrum einer intensiven politischen Debatte. Ohne eine umfassende Reform der Schuldenbremse bleibt die Finanzierung von Zukunftsausgaben nach dem Auslaufen des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) hochgradig unsicher.

Bei einer Reform der Schuldenbremse die Zukunftsquote mitzudenken, könnte sicherstellen, dass neue finanzielle Spielräume für zusätzliche Zukunftsinvestitionen genutzt werden.

Gleichzeitig werden zentrale Klimaschutz Ausgaben über den Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert, dessen Einnahmen maßgeblich aus der CO₂-Bepreisung stammen. Wird diese – wie derzeit zu beobachten – zum politischen Spielball, ist auch hier die langfristige Finanzierung nicht verlässlich gesichert.

Hinzu kommt, dass der KTF zuletzt zunehmend gegenwartsorientiert eingesetzt wurde: Strompreiskompensationen oder Planungen, den Fonds für den Neubau fossiler Gaskraftwerke zu nutzen, stehen exemplarisch für eine Verwendung, die weder zukunftsgerichtet noch klima- oder beihilferechtlich tragfähig ist. Die Bundesregierung muss daher mit dem Klimaschutzprogramm 2026 deutlich machen, wie sie die Erreichung der Klimaziele bis 2040 mit einer verlässlichen, langfristigen und zukunftsorientierten Finanzierung unterlegt.

Hier setzt die Zukunftsquote an. Sie ist ein Zukunftskompass für die Haushaltspolitik – und ein Instrument,

um frühzeitig Alarm zu schlagen, wenn zu wenig in Bildung, Klima- und Naturschutz oder gesellschaftliche Resilienz investiert wird.

Dabei bleibt es zentral, politische Instrumente zu etablieren, die einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung zuträglich sind, insbesondere den Ab- und Umbau klimaschädlicher Subventionen. Ebenso ist die bislang verwendete Investitionsquote der Bundesregierung grundlegend zu überdenken. Sie bildet die tatsächlichen Investitionsbedarfe unserer Zeit nicht ausreichend ab und verengt den Blick auf klassische, materielle Investitionen. Zentrale Zukunftsbereiche wie Klima- und Biodiversitätsschutz, Bildung, Forschung oder der Aufbau gesellschaftlicher Resilienz bleiben so systematisch ausgeklammert – obwohl sie entscheidend für langfristigen Wohlstand und Stabilität sind.

Mit dem Bericht zur Zukunftsquote 2025 legen WWF und ZEW einen neuen, dringend notwendigen Blickwinkel auf die öffentlichen Finanzen vor.

Denn wenn wir wollen, dass kommende Generationen in einer intakten Umwelt, mit guter Infrastruktur und fairen Chancen leben können, müssen wir beginnen, Zukunft systematisch mitzudenken – im Haushalt, in politischen Entscheidungen und im Hier und Jetzt.



Viviane Raddatz

Bereichsleitung Klimaschutz und Energiepolitik,
WWF Deutschland

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht quantifiziert die „ZEW-Zukunftsquote“ für den Bundeshaushalt 2025. Diese Studie dokumentiert damit auch den Beginn der Zusammenarbeit des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung mit dem WWF Deutschland.

Die Zukunftsquote ist ein Konzept, das die Zukunftsorientierung eines öffentlichen Haushalts umfassend misst und somit die Einseitigkeit eindimensionaler Konzepte wie der „Investitionsquote“ überwindet (Bohne et al., 2024). Im Gegensatz zur konventionellen Investitionsquote, die lediglich auf die Sachkapitalbildung abzielt, berücksichtigt die Zukunftsquote auch Beiträge zur Sicherung und Stärkung von Naturkapital, Humankapital und technischem Wissen. Dieser umfassende Kompass zeigt auf, ob und in welchem Ausmaß sich die aktuelle Finanzpolitik für die Anliegen künftiger Generationen engagiert. Ein Ausschluss von Ausgaben aus der Zukunftsquote darf nicht als Urteil über einen geringeren gesellschaftlichen Nutzen dieser Ausgaben verstanden werden. Der Ausschluss bedeutet lediglich, dass es sich nicht um Positionen handelt, die ihren Nutzen primär in der Zukunft stiften.

Die Analyse des Bundeshaushalts 2025 ist von besonderer Bedeutung. Nach neun Monaten vorläufiger Haushaltsführung wurde der Bundeshaushalt 2025 am 2. Oktober 2025 im Bundesgesetzblatt verkündet. Damit ist der erste Bundeshaushalt seit der im März 2025 erfolgten Reform der grundgesetzlichen Schuldenbremse (rückwirkend zum 1. Januar 2025) in Kraft getreten (Bundesregierung, 2025). Ein Leitmotiv der Debatte, welche der Reform der Schuldenbremse vorausging, war die Sicherung einer zukunftsorientierten Finanzpolitik angesichts konstaterter hoher zusätzlicher öffentlicher Investitionsbedarfe (vgl. dazu Abschnitt 2). Anhänger:innen der alten Schuldenbremse sahen in den bindenden Grenzen für die Neuverschuldung einen wesentlichen Beitrag zur Absicherung von Zukunftsinteressen. Dabei stand die Sichtweise im Vordergrund, dass hohe Verschuldungsniveaus späteren Generationen inakzeptable Lasten aufbürden würden. Kritiker:innen der Schuldenbremse in ihrer bisherigen Ausgestaltung

wiesen demgegenüber darauf hin, dass sich die Zukunftsfähigkeit eines Gemeinwesens am Umgang mit dem öffentlichen Vermögen in seiner Gesamtheit entscheidet. Schuldengrenzen mit ihrer einseitigen Betrachtung staatlicher Verbindlichkeiten gewährleisten aber keinen Vermögenserhalt oder gar einen Netto-Zuwachs an öffentlichen Vermögenswerten. Zudem berücksichtigen einfache Schuldengrenzen auch nicht, ob und in welchem Umfang der Haushalt Investitionen zum Klimaschutz und zum Erhalt der Biodiversität tätigt, auf diese Weise einen Beitrag zum Erhalt des Naturkapitals leistet und die kommenden Generationen vor den Kosten von Klima- und Biodiversitätskrisen bewahrt. Vor diesem Hintergrund kann die Analyse des ersten Haushalts nach der Grundgesetzreform mithilfe eines umfassenderen Indikators Aufschluss darüber geben, inwieweit die Reform ihre grundlegende Intention einer größeren Zukunftsorientierung erreicht hat.

Die Reform der Schuldenbremse umfasst im Wesentlichen die folgenden Elemente (Deutscher Bundestag, 2025a): Erstens wurde den Ländern ein neuer struktureller Finanzierungsspielraum von 0,35 Prozent des BIP eröffnet, wie er zuvor bereits für den Bund galt. Zweitens wurde das mit 500 Milliarden Euro schuldenfinanzierte Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) errichtet. Aus diesem dürfen bis Ende 2036 Investitionen bewilligt werden und dessen Schuldentilgung soll ab dem Jahr 2044 beginnen (§ 11 SVIKG).¹ Aus dem SVIK werden jeweils 100 Milliarden Euro an die Länder (und Kommunen) sowie an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) weitergeleitet. Drittens wurde die dauerhafte „Bereichsausnahme“ geschaffen, die es ermöglicht, Ausgaben von über einem Prozent des BIP für Verteidigung und weitere sicherheitsrelevante Bereiche schuldenfinanziert zu tätigen.²

¹ SVIKG: Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität.

² Diese Bereichsausnahme bezieht sich auf die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten (Art. 109 Absatz 3 GG).

Für das 500-Milliarden-Euro-Sondervermögen schreibt das Grundgesetz (Art. 143h) vor, dass dessen Mittel „für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045“ verwendet werden müssen. Dieses Zusätzlichkeits-erfordernis dient der Sicherung einer zukunftsorientierten Finanzpolitik. Die zusätzlichen Schulden sind dann nachfolgenden Generationen gegenüber vertretbar, wenn sie dazu genutzt werden, Sachkapital (Infrastruktur) und Naturkapital (Klimaneutralität) zu vermehren. Diese Art der intergenerativen Rechtfertigung hat ihren prominenten Niederschlag in der Gesetzesbegründung zum SVIKG gefunden. Dort wurden die höheren Schulden ausdrücklich mit Blick auf die Zusätzlichkeit und die damit erhoffte Ausweitung des öffentlichen Kapitalstocks begründet. Das dadurch ausgelöste höhere Wirtschaftswachstum würde über höhere Steuereinnahmen die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen erhöhen (Deutscher Bundestag, 2025b, S. 2).

Bereits im Zuge der Gesetzgebung der Errichtungsgesetze zum SVIKG und zum LuKIFG³ wurden allerdings erhebliche Zweifel an der Stringenz und Verbindlichkeit der Zusätzlichkeitsregeln sowohl für die Mittel von Bund und Ländern als auch für die des Klima- und Transformationsfonds laut (Heinemann, 2025; Verheyen, 2025). Diesen Analysen der grund- und einfachgesetzlichen Regeln zufolge waren Vorkehrungen wie zum Beispiel die Mindest-Investitionsquote im Kernhaushalt zu wenig streng ausgefallen oder sie fehlten im Hinblick auf die 100-Milliarden-Anteile, die jeweils an die Länder/Kommunen und den KTF weitergeleitet werden, weitgehend. Erste empirische Analysen zum Bundeshaushalt 2025 bestätigen, dass tatsächlich von einer geringen Bindungswirkung der Zusätzlichkeit auszugehen ist. Durch Verschiebungen von Investitionen aus dem Kernhaushalt in das SVIK, eine wenig ambitionierte Mindest-Investitionsquote im Kernhaushalt und andere Mechanismen ist es möglich, dass erhebliche Teile der höheren Neuverschuldung in der Gesamtbetrachtung nicht investiv genutzt werden (Deutsche Bundesbank, 2025; Sachverständigenrat, 2025; Hentze, 2025; Höslinger, 2025).

Diese Studie trägt zu dieser Debatte bei und erweitert sie um eine bisher vernachlässigte Perspektive. Die aktuelle Debatte um die Fehlverwendung des Sondervermögens ist stark auf die Frage der Sachkapitalbildung verengt. Die Kritik an der vermeintlichen Fehlverwendung der Mittel übersieht möglicherweise, dass es zu einer Ausweitung nicht-investiver Ausgaben für Zwecke wie Bildung, Forschung und Naturschutz gekommen ist. Genau dieser breiten Betrachtung von Zukunftsausgaben geht die hier vorgelegte Analyse mit dem Maßstab der Zukunftsquote nach. Die leitenden Fragen dieser Analyse lauten somit: Selbst wenn es im Bundeshaushalt 2025 im Hinblick auf die Zusätzlichkeitsbestimmung zu einer teilweisen Fehlverwendung der für Investitionen bestimmten Mittel kommt, wie stellt sich das Bild für die Zukunftsausgaben in ihrer Gesamtheit dar? Steht der Zunahme der Nettokreditaufnahme eine ähnlich hohe Zunahme der Zukunftsausgaben gegenüber? Hat die Reform der Schuldenbremse also vielleicht doch den Weg für eine stärkere Zukunftsorientierung auf der Ausgabenseite frei gemacht? Im Detail befasst sich die quantitative Analyse außerdem mit der Frage, wie sich die Zukunftsorientierung des Kernhaushalts und der Sondervermögen im Einzelnen im Haushaltsjahr 2025 entwickelt hat.

Nach der Beschreibung der konzeptionellen Grundlagen zur Zukunftsquote in Abschnitt 2 wird die methodische Vorgehensweise in Bezug auf den Bundeshaushalt samt Sondervermögen in Abschnitt 3 erläutert. Die Rechenergebnisse für das Haushaltsjahr 2025 werden in Abschnitt 4 für den Kernhaushalt, die wichtigen Sondervermögen und den Gesamthaushalt dargestellt. Außerdem wird die Nettokreditaufnahme den Zukunftsausgaben gegenübergestellt, um die Zusätzlichkeitsfrage auch in Bezug auf die umfassend definierten Zukunftsausgaben beantworten zu können. Die Studie schließt mit Schlussfolgerungen, die unter anderem für die laufenden Beratungen der Reformkommission Schuldenbremse Impulse liefern können.

3 LuKIFG: Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz).

2. KONZEPTION DER ZUKUNFTSQUOTE

In Politik und Gesellschaft scheint auf einer grundsätzlichen Ebene ein recht breiter Konsens darüber zu bestehen, dass politische Strategien und Instrumente stark auf langfristige Ziele wie den Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen, verbesserte Bildungsleistungen und die Mehrung von Innovationen und Wissen ausgerichtet sein sollten.⁴

Dieser Grundkonsens ist unter anderem daran ablesbar, dass Deutschland sich im Rahmen internationaler Abkommen wie des Pariser Klimaschutzabkommens und des Abkommens über die biologische Vielfalt auf langfristige Ziele verpflichtet, diese mithilfe von nationalen Strategien (z. B. der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie) und Gesetzen (z. B. dem Bundes-Klimaschutzgesetz) adressiert und auch bei wechselnden Regierungskoalitionen an dieser langfristigen Ausrichtung der Politik festhält.

Allerdings folgt aus einem langfristigen Grundkonsens nicht notwendigerweise eine konsequent langfristige Ausrichtung finanzpolitischer Instrumente in der Praxis. So ermittelten eine Reihe von Studien für Deutschland hohe Zahlen für den zusätzlichen öffentlichen Investitionsbedarf, der nötig wäre, um die vielfältigen Herausforderungen in den Bereichen Dekarbonisierung, Verteidigung, Verkehr, Bildung, Wohnen, Forschung und Sicherung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit zu meistern (Bär et al., 2023; Heilmann et al., 2024; Burchardt et al., 2024). Diese Abschätzungen der Finanzbedarfe sind notwendigerweise mit Unschärfen behaftet, unterscheiden sich in ihrer Methodik und basieren auf unterschiedlichen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Priorisierungen. Zu beachten ist auch, dass die Frage des öffentlichen Finanzbedarfs stets von der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente (z. B. CO₂-Bepreisung versus Bezuschussung von Klimainvestitionen) sowie von der Entscheidung zwischen öffentlicher und privater Bereitstellung (z. B. von Straßen und Wohnungen) abhängt.

Ungeachtet dieser Unschärfen besteht heute ein breiter Konsens darüber, dass die deutsche Finanzpolitik die öffentliche Infrastruktur in den letzten Jahrzehnten vernachlässigt hat und der unzureichende Zustand der

(weit gefassten) Infrastruktur zunehmend ein Hindernis für Wachstum und die Erreichung weiterer zentraler gesellschaftlicher Ziele darstellt.

Dieses Missverhältnis von Zukunftsbedarfen und tatsächlicher Haushaltspolitik belegt die Dominanz kurzfristiger Interessen. Ausgabenkategorien mit unmittelbarem Gegenwartsnutzen erfahren oft eine systematisch stärkere politische Unterstützung als Programme, deren Nutzen erst nach Jahren oder Jahrzehnten eintritt. Dieses Phänomen, in der finanz- und verhaltensökonomischen Literatur als „Gegenwartsverzerrung“ (present bias) bezeichnet, stellt eine fundamentale Herausforderung für eine zukunftsorientierte Haushaltspolitik dar (Yared, 2019; Busemeyer, 2024).

Die Ursachen sind vielfältig. In alternden Gesellschaften verkürzt sich der durchschnittliche Zeithorizont der Wähler:innen, was die politische Unterstützung für sehr langfristige Projekte mindert. Empirisch lässt sich beobachten, dass in Ländern mit Bevölkerungsalterung ein rasches Wachstum gegenwartsorientierter Sozialausgaben mit einer Einengung von Investitionsspielräumen einhergeht (Schuknecht und Zemanek, 2021). Zusätzlich können auch rigide Haushaltsregeln in Phasen fiskalischer Konsolidierung sinkende Investitionsspielräume begründen (Blesse et al., 2026; Delgado-Téllez et al., 2022). Zudem begünstigen Partikularinteressen gegenwartsorientierte Programme, weil deren Begünstigte identifizierbar sind, während der Nutzen langfristiger Vorhaben (Klima- und Technologiepolitik) breit gestreut ist und künftige Begünstigte noch unbekannt sind. Die verhaltensökonomische Forschung dokumentiert eine ausgeprägte Gegenwartspräferenz, nach der Individuen heutigen Konsum deutlich stärker gewichten, als es einem gewöhnlichen Zins entspricht, mit dem Zukunftsbeträge auf die

⁴ Vgl. zur Konzeption und Berechnung der Zukunftsquote auch Heinemann et al. (2021), Böhne et al. (2024) und Böhne et al. (2025).

Gegenwart bezogen („abdiskontiert“) werden (O'Donoghue und Rabin, 2015). Risikoaversion verstärkt diese Effekte zusätzlich: Gesellschaften mit hoher Unsicherheitsintoleranz zeigen eine stärkere Gegenwartsorientierung und verfolgen langfristige Umwelt- und Technologiepolitik weniger häufig (Rieger et al., 2015; Wang et al., 2016).⁵

Letztlich gleichen die Treiber der Gegenwartsorientierung in der Ausgabenstruktur jenen, die hohe öffentliche Verschuldung produzieren (Hack und Janeba, 2025): Gegenwartsinteressen begünstigen auf der Finanzierungsseite des Haushalts Verschuldung gegenüber der sofortigen Steuerfinanzierung, weil die Belastung der Steuerzahler:innen im Fall der Schuldenfinanzierung in die Zukunft verschoben wird. Gleichermaßen begünstigen Gegenwartsinteressen aber auch in der Ausgabenstruktur Programme mit sofortigem Nutzen gegenüber solchen, bei denen der Nutzen erst mit langen Verzögerungen eintritt. Aus diesem Blickwinkel ergibt sich eine im Grundsatz stichhaltige Kritik an der alten Schuldenbremse. Diese beschränkte zwar die Kreditfinanzierung, verfügte aber über keine Ansatzpunkte, die Ausgabenstruktur vor einer Dominanz der Gegenwartsinteressen zu schützen. Diese Asymmetrie war auch deshalb nicht unproblematisch, weil Gegenwartsinteressen in der Ausgabenkomposition dann noch an Bedeutung gewinnen können, wenn sie auf der Finanzierungsseite durch bindende Schuldengrenzen wirksam eingeschränkt werden.^{6,7}

Traditionelle Investitionskennzahlen des öffentlichen Sektors, fokussiert auf materielle Kapitalbildung (Straßen, Gebäude, Ausrüstung), liefern unzureichende Information über die Zukunftsorientierung des Haushalts. „Investition“ und „Zukunftsausgabe“ überlappen, sind aber nicht kongruent. Personalausgaben für frühkindliche Bildung tragen substantiell zur Zukunft bei, werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung jedoch als Konsum klassifiziert. Umgekehrt betonen manche

öffentlichen Investitionen (Fahrzeugbeschaffungen) den unmittelbaren Gegenwartsnutzen. Bauinvestitionen variieren dramatisch in ihrer Zukunftsorientierung zwischen zukunftsgerichteten Einrichtungen (Forschungslaboratorien) und gegenwartsorientierten Nutzungen (Freizeiteinrichtungen). Traditionelle Investitionsquoten erfassen die Zukunftsorientierung der Finanzpolitik daher nicht in überzeugender Weise.

Die Zukunftsquote liefert demgegenüber eine Kennzahl für die Zukunftsorientierung eines öffentlichen Haushalts, welche die Verengung auf die Sachkapitalbildung überwindet. Konzeptioneller Ausgangspunkt dafür ist ein erweiterter Kapitalbegriff. Dieser erweiterte Kapitalbegriff umfasst vier Komponenten, die in der Theorie und Empirie ökonomisch und ökologisch nachhaltiger Wachstumsprozesse fundiert sind.

Wachstumsrelevante Infrastruktur als erste und noch nahe der klassischen Investitionsbetrachtung angesiedelte Komponente umfasst sowohl traditionelle Netzinfrastuktur (Energie, Verkehr) als auch digitale Infrastruktur. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen dienen als zentrale Vorleistungen für die private Produktion und beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen substantiell (Pradhan und Bagchi, 2013). Für reife Volkswirtschaften erweisen sich der Erhalt und die Modernisierung bestehender Infrastruktur als ebenso kritisch wie Neubauten (Kalyvitis und Kalaitzidakis, 2002).

Technisches Wissen stellt eine zweite Komponente eines umfassenden Kapitalbegriffs dar. Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE-Aktivitäten) spielen eine zentrale Rolle für nachhaltiges Wirtschaftswachstum in fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Öffentliche FuE erweist sich als wachstumswirksam, wenn sie private FuE komplementiert statt verdrängt, insbesondere durch Adressierung von Bereichen mit positiven

5 Im internationalen Vergleich zeigt sich Deutschland eher als Land mit überdurchschnittlicher Risikoaversion. In einer international vergleichenden Umfrage zeigen Wang et al. (2016), dass Befragte in Deutschland eine unterdurchschnittliche Zahlungsbereitschaft aufweisen, um an einer Lotterie mit positivem Erwartungswert teilzunehmen.

6 Diese Kritik an der alten Grundgesetzregel ist durch die Reform 2025 nur bedingt beantwortet worden. Die Grenzen der strukturellen Neuverschuldung für Bund und Länder (0,35 Prozent der Wirtschaftsleistung) sind weiterhin ohne jeden Bezug zur Ausgabenstruktur und zur Entwicklung öffentlicher Vermögenswerte definiert. Allerdings wurde für das SVIK und die verteidigungspolitische Bereichsausnahme der Versuch unternommen, über die Mindestinvestitionsquote im Kernhaushalt (SVIK) und die Definition begünstigter Ausgabenarten (Bereichsausnahme) eine Beziehung zwischen zulässiger Verschuldung und Ausgabenstruktur herzustellen. Die in der Einleitung zitierte Literatur deutet daraufhin, dass dieser Versuch nur teilweise gelungen ist.

7 In einem aktuellen Literaturüberblick zeigen Blesse et al. (2026), dass Fiskalregeln nicht generell Investitionen verringern. Nur rigide Regeln verringern tendenziell öffentliche Investitionen, während flexiblere Regeln empirisch sogar eher mit einer Zunahme der öffentlichen Investitionstätigkeit einhergehen. Zudem findet der Literaturüberblick in der Mehrheit der betrachteten Studien keine Belege dafür, dass höhere Investitionen zu höheren Staatsschulden führen.

Externalitäten wie Grundlagenforschung (Diamond, 1999). Diese Komplementaritätsbeziehung liefert eine starke Rechtfertigung für öffentliche Forschungsausgaben.

Die dritte Komponente Humankapitalbildung steht seit Langem im Zentrum von Produktivitätsdiskussionen. Bildung erzielt substanzielle individuelle Renditen und aggregierte Wachstumseffekte (Barro, 2013). Konsens besteht darüber, dass die Qualität frühkindlicher Bildung sich als besonders wichtig für Produktivität und inklusives Wachstum erweist (Heckman und Cunha, 2007). Die frühkindliche Bildung ist naturgemäß mit besonders langen Wirkungsverzögerungen verbunden, woraus sich in einer kurzfristig ausgerichteten Haushaltssteuerung besondere Benachteiligungen ergeben können.

Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen („Naturkapital“) geht als vierte Komponente in den erweiterten Kapitalbegriff ein (Johnson et al., 2023). Diese Komponente deckt Felder wie Klimaschutz und -anpassung, Umweltschutz und Ökosystemerhaltung ab. Obwohl ordnungsrechtliche und preisbasierte Instrumente in der Klima- und Umweltpolitik eine zentrale Rolle spielen, leisten öffentliche Ausgaben vielfach einen unverzichtbaren Beitrag.

Die primäre Ausgangsfrage („Primärkriterien“) für eine Einbeziehung spezifischer öffentlicher Ausgaben in die Zukunftsquote ist damit, ob die jeweilige Budgetposition zu einer dieser vier Kapitalkomponenten beiträgt.

Zusätzlich ergeben sich aus der konzeptionellen Betrachtung „Sekundärkriterien“, die helfen können, besonders zukunftsrelevante Ausgabenarten zu erkennen.

Das erste Sekundärkriterium betrifft besonders lange Nutzenverzögerungen. Dies ist bei Ausgaben gegeben, die ihren primären Nutzen erst nach Jahrzehnten stiften – wie etwa im Fall der frühkindlichen Bildung, Grundlagenforschung und von Klimaschutzmaßnahmen. Für solche Budgetpositionen stellt das Problem der Gegenwartspräferenz eine ganz besondere Schwierigkeit dar, welche die Durchsetzbarkeit in Zeiten von Budgetkonflikten stark erschweren kann.

Das zweite Sekundärkriterium fokussiert positive Externalitäten und öffentliche Güter. Es greift, wenn staatliche Aktivitäten auch für nicht unmittelbar Begünstigte positive Auswirkungen haben („Externalitäten“) – etwa Forschungsprojekte mit technologischen Spillover-Effekten oder Umweltschutzmaßnahmen mit breit gestreutem Nutzen.

Das dritte Sekundärkriterium berücksichtigt Hinweise auf besonders starke Wirkungen. Es greift, wenn in der ökonomischen Literatur ein umfassender Konsens über eine ausgeprägte Wirksamkeit bestimmter staatlicher Aktivitäten besteht, etwa bei frühkindlicher Förderung (Heckman und Cunha, 2007).

Die sinnvolle Identifikation von Zukunftsausgaben profitiert über die Primär- und Sekundärkriterien hinaus von einem klaren Verständnis davon, welche Budgetpositionen von vornherein nicht für eine Berücksichtigung in Frage kommen. Diese „Ausschlusskriterien“ sind erfüllt, wenn bei der jeweiligen Position entweder der unmittelbare Gegenwartsnutzen gegeben ist und dominiert (z. B. Ausgaben für Freizeit und Kultur) oder es sich sogar um die finanzielle Bewältigung von Politiken der Vergangenheit handelt (z. B. Kosten im Zusammenhang mit der Endlagerung von Atommüll). Ein Ausschluss von Ausgaben aus der Zukunftsquote beinhaltet keine Abwertung. Viele der Ausgabenarten, die nicht in der Zukunftsquote enthalten sind, sind etwa auf den Gebieten Soziales, Rechtssystem, Sicherheit und Kultur von zentraler Bedeutung für das Gemeinwesen. Der Ausschluss bedeutet lediglich, dass es sich um Positionen handelt, die ihren Nutzen primär bereits in der Gegenwart stiften und deshalb bei Budgetkonflikten tendenziell bereits durch die relative Stärke der Gegenwartsinteressen geschützt sind.

Somit stehen für die Entscheidung über die Aufnahme von Budgetpositionen in die Zukunftsquote und die Gewichtung dieser Positionen zwei Ausschlusskriterien, vier Primärkriterien und drei Sekundärkriterien zur Verfügung (vgl. unten Tabelle 1).

Konzeptionell sind auch die bisherigen Grenzen der Zukunftsquote zu nennen. Dieser Indikator eignet sich als Kompass, um die sich verändernde Zukunfts-

orientierung eines öffentlichen Haushalts im Zeitverlauf zu messen oder internationale Vergleiche durchzuführen (vgl. Bohne et al., 2025). Aussagen über eine „optimale Zukunftsquote“ sind hingegen bislang nicht möglich. Dafür wären die Kenntnis des optimalen, umfassend definierten Kapitalstocks sowie quantifizierte Einschätzungen darüber erforderlich, wie sich öffentliche Ausgaben auf den Wert dieses Kapitalstocks auswirken würden. Bislang werden zudem mögliche Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Kapitalarten nicht explizit berücksichtigt. So werden in der Zukunftsquote Investitionen in die wachstumsrelevante Infrastruktur beispielsweise unabhängig davon berücksichtigt, ob hier fossile oder CO₂-freie Technologien zur Anwendung kommen.⁸ Somit ist nicht auszuschließen,

dass Investitionen eine positive Wertung erfahren, auch wenn ihnen mit Perspektive auf die angestrebte Klimaneutralität eine rasche Entwertung bevorsteht („Stranded Assets“-Problematik). Insgesamt folgt die Zukunftsquote weitgehend einer inputorientierten Herangehensweise. Der Einsatz finanzieller Ressourcen wird unabhängig davon gewichtet, ob diese wirkungsorientiert eingesetzt werden und somit Effektivität und Effizienz sichergestellt sind.⁹

Aus diesen Einschränkungen folgt, dass die Zukunftsquote zwar ein wertvoller Kompass für die Bewertung der Haushaltspolitik ist, aber immer in ein umfassendes Monitoring zur Erfolgskontrolle eines öffentlichen Haushalts eingebettet sein sollte.



⁸ Allerdings belohnt das im nächsten Abschnitt beschriebene Berechnungsverfahren solche Investitionen mit einem höheren Gewicht, die nicht nur zur Kapitalbildung beitragen, sondern noch dazu z. B. durch eine klimapolitische Ausrichtung einen Beitrag zum Erhalt des Naturkapitals bilden.

⁹ Allerdings berücksichtigt zumindest das Sekundärkriterium der besonders starken Wirksamkeit wirkungsorientierte Einsichten für die Gewichtung.

3. ANWENDUNG AUF DEN BUNDESHAUSHALT

Die Zukunftsquote wird mithilfe eines eigens entwickelten Bewertungsalgorithmus für den Funktionenplan berechnet. Anschließend erfolgt eine abschließende Gewichtung anhand des Gruppierungsplans. Die Sondervermögen werden bei der Ermittlung der Zukunftsquote separat bewertet, da sie Besonderheiten aufweisen, die eine differenzierte Betrachtung erfordern.

3.1 DIE NUTZUNG DES FUNKTIONEN- UND GRUPPIERUNGSPLANS

Für die Berechnung der Zukunftsquote auf Basis der zuvor erläuterten konzeptionellen Grundlage werden etablierte haushaltstechnische Informationen herangezogen. Jede Ausgabe des Bundeshaushalts wird einer Kategorie des „Funktionenplans“ und des „Gruppierungsplans“ zugeordnet.

Der Funktionenplan¹⁰ charakterisiert Ausgaben hinsichtlich des Aufgabenbereichs und gliedert sich hierarchisch in Hauptfunktionen, Oberfunktionen und Funktionen. Beispielsweise umfasst die Hauptfunktion 1 „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ diverse Oberfunktionen wie die allgemeine Finanz- und Steuerverwaltung (Oberfunktion 01) mit darunter liegenden Funktionen wie der Steuer- und Zollverwaltung (Funktion 061). Insgesamt werden 190 Funktionen im Bundeshaushalt genutzt, die sämtliche staatlichen Aufgabenbereiche von Bildung und Forschung über Verkehr und Infrastruktur bis hin zu Sozialausgaben und Verteidigung abdecken.

Der Gruppierungsplan¹¹ klassifiziert Ausgaben nach ihrer Art und unterscheidet zwischen Hauptgruppen wie Personalausgaben (Hauptgruppe 4), Zuweisungen und Zuschüssen (Hauptgruppe 6), Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) sowie sonstigen Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppe 8). Diese Klassifikation liefert die Grundlage für die Berechnung der traditionellen Investitionsquote, die alle Ausgaben in den Hauptgruppen 7 und 8 berücksichtigt. Innerhalb dieser Hauptgruppen erfolgt eine weitere Differenzierung in Obergruppen und Gruppen, etwa die Gruppe 811 für den Erwerb von Fahrzeugen oder die Gruppe 891 für Baumaßnahmen. Zur Quantifizierung

der Zukunftsquote werden alle genutzten Funktionen einer individuellen Bewertung unterzogen. Die Grundlage für die Bewertungen bilden neben der offiziellen Dokumentation des Funktionenplans mit ihren inhaltlichen Begrifflichkeiten (Bundesministerium der Finanzen, 2024) die in der entsprechenden Funktion enthaltenen Haushaltsposten. Bei der Bewertung einer Funktion werden somit sowohl die allgemeine Bezeichnung der Funktion als auch die tatsächlich dort subsumierten Titel berücksichtigt. Dabei ist es nicht ungewöhnlich, dass die unter einer Funktion subsumierten Haushaltsposten stark unterschiedliche Zielsetzungen und Ausgabenhöhen aufweisen. In diesen Fällen stellt die Bewertung der Funktion auf die quantitativ dominierenden Posten ab.

3.2 BEWERTUNGSLGORITHMUS FÜR DEN FUNKTIONENPLAN

Die in Tabelle 1 dargestellten Kriterien werden auf alle Funktionen angewendet. Sobald der Gegenwartsnutzen oder der Vergangenheitsbezug einer Funktion mit ihren jeweils dominierenden Ausgabenposten im Vordergrund steht, erfährt die Kategorie eine Nullwertung. Dies trifft beispielsweise bei Zuschüssen zum Rentensystem, der Bereitstellung gegenwärtiger öffentlicher Güter wie Rechtssystem oder öffentliche Verwaltung sowie bei vergangenheitsbezogenen Ausgaben wie Zinszahlungen oder Pensionsverpflichtungen zu.

Für die verbleibenden Kategorien erfolgt eine punktebasierte Bewertung: Jedes erfüllte Primärkriterium erzielt zwei Punkte, jedes erfüllte Sekundärkriterium einen Punkt. Die resultierende Punktzahl bestimmt die prozentuale Gewichtung der Ausgabenkategorie in der Zukunftsquote. Dabei unterscheiden sich die

¹⁰ Die aktuelle Version des Funktionenplans für den Bundeshaushalt findet sich hier: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/funktionenplan.pdf>

¹¹ Die aktuelle Version des Gruppierungsplans für den Bundeshaushalt findet sich hier: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/gruppierungsplan.pdf>

Schwellenwerte zwischen enger und weiter Abgrenzung (Tabelle 2).¹² Die enge Abgrenzung stellt höhere Anforderungen an die Zukunftsorientierung und führt konstruktionsbedingt zu einer niedrigeren Zukunftsquote als die weite Abgrenzung. Durch die Berechnung einer engen und weiten Variante wird transparent gemacht, dass Gewichtungsentscheidungen immer auch ein subjektives Element beinhalten.¹³ Die empirischen Ergebnisse unten

zeigen, dass sich die Unterschiede zwischen weiter und enger Variante überwiegend nur als Parallelverschiebung darstellen. Aussagen zu den Veränderungen über die Zeit sind somit weitgehend robust in Bezug auf die Betrachtung der engen oder weiten Variante. Abbildung 1 illustriert zusammenfassend die Vorgehensweise für die kriterienbasierte Prüfung und Gewichtung der Funktionen.¹⁴

TABELLE 1: ÜBERBLICK BEWERTUNGSKRITERIEN

Art	Kriterium	Beschreibung
Ausschluss	Gegenwartsnutzen dominiert	Steht bei dieser Aktivität der Gegenwartsnutzen im Vordergrund, z. B. durch ein gegenwärtiges öffentliches Gut?
Ausschluss	Vergangenheitsorientiert	Gibt es eine eindeutige Vergangenheitsorientierung?
Primär	Wachstumsrelevante Infrastruktur	Wird hierdurch wachstumsrelevante Infrastruktur aufgebaut?
Primär	Technisches Wissen	Dient diese Ausgabe der Schaffung technischen Wissens?
Primär	Humankapital	Wird hierdurch Humankapital erzeugt oder gestärkt?
Primär	Naturkapital	Wird hierdurch ein Beitrag zur Erhaltung des Naturkapitals geleistet?
Sekundär	Besonders lange Nutzenverzögerung	Wird der Nutzen besonders weit in der Zukunft gestiftet?
Sekundär	Positive Externalitäten/ Öffentliches Gut	Gibt es Hinweise auf positive Externalitäten oder ein öffentliches Gut?
Sekundär	Hinweise auf besonders starke Wirkung	Gibt es Hinweise auf eine besonders starke Wirkung?

TABELLE 2: GEWICHTUNG NACH PUNKTESYSTEM FÜR ENGE UND WEITE ZUKUNFTSQUOTE

Gewichtung	Punkte Weit	Punkte Eng
100 %	> 3	> 4
75 %	3	4
50 %	2	3
25 %	1	2
0 %	< 1	< 2

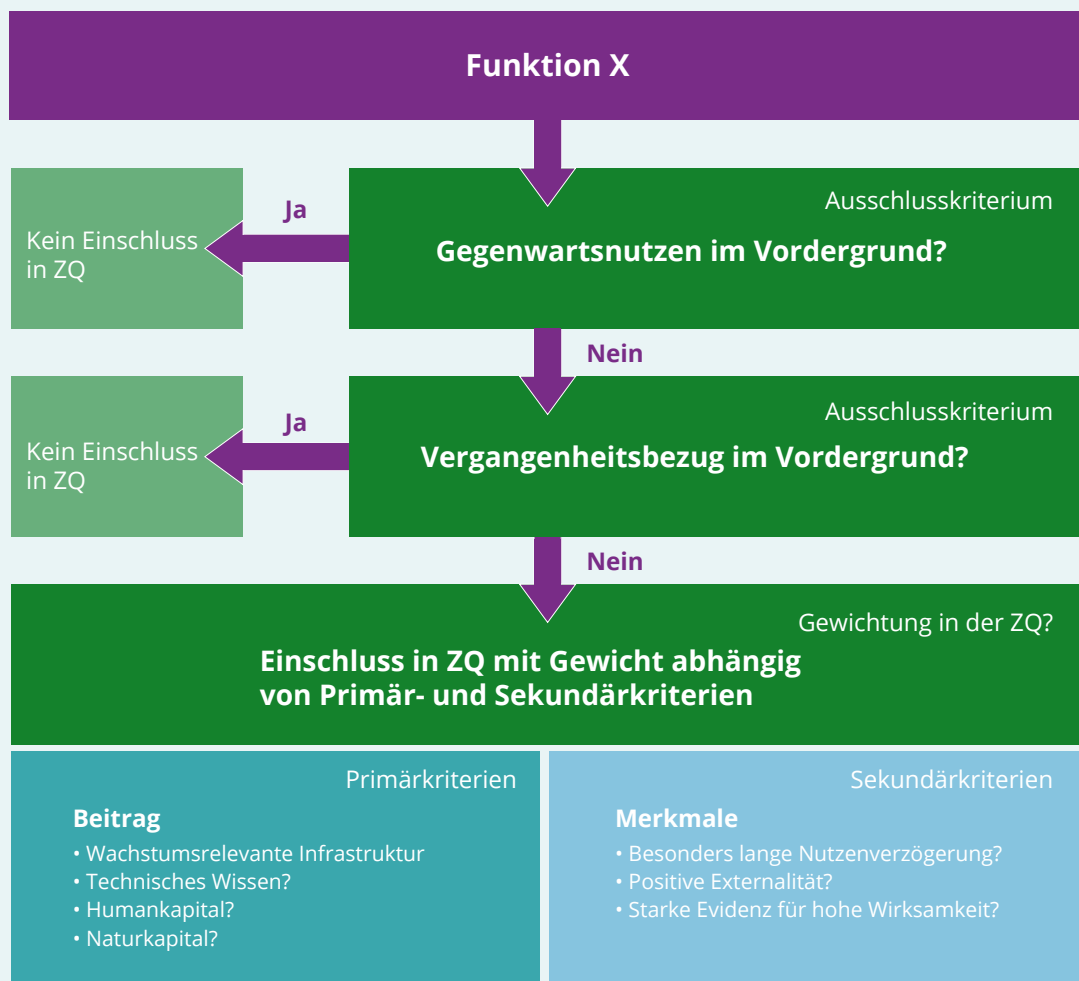
12 Die Gewichtung ist gegenüber früheren Berechnungen der Zukunftsquote (Bohne et al., 2024) weiterentwickelt worden, um einen für jede Konstellation widerspruchsfreien Verlauf der Gewichtungen zu ermöglichen. Alle Rückrechnungen in dieser Studie folgen dem einheitlichen überarbeiteten Gewichtungsverfahren. Aus diesem Grund können sich die Rückrechnungen von früher publizierten Werten unterscheiden.

13 Dies gilt nicht anders für die konventionelle Investitionsquote. Deren subjektive Gewichtungsentscheidung ist jedoch mit der alleinigen Alternative von null und 100 Prozent, je nachdem ob eine Sachkapitalbildung vorliegt oder nicht, deutlich weniger differenziert.

14 Die kriterienbasierte Bewertung aller im Bundeshaushalt verwendeten Funktionen ist in Heinemann et al. (2021), Tabelle 9 dokumentiert.

Abbildung 1: Überblick Bewertungsalgorithmus Funktionenplan

(Quelle: Bohne et al. 2024).



3.3 EINBEZUG DES GRUPPIERUNGSPLANS

Für die Gewichtungsentscheidung werden in einem abschließenden Schritt auch die mit der Klassifikation im Gruppierungsplan verbundenen Informationen genutzt. Der Beweggrund für diese Erweiterung ist die partielle Berücksichtigung des klassischen Investitionsbegriffs. Auch wenn dieser zu eng ist, um die Zukunftsausrichtung eines Haushalts umfassend beurteilen zu können, liefert er dennoch eine relevante Zusatzinformation. Das Wesen einer als Investition klassifizierten Sachkapitalbildung ist, dass damit für einen längeren Zeitraum die Grundlage für einen zukünftigen Strom von öffentlichen Leistungen gelegt wird. Das ist auch dann ein Zukunftsbeitrag, wenn sich die betreffende Leistungserstellung auf Aufgaben mit einem überwiegenden Gegenwartscharakter bezieht.

Die Zukunftsquote kombiniert die Informationen von Funktionen- und Gruppierungsplan über das in Abbildung 2 illustrierte Verfahren. Der Gewichtungsalgorithmus gibt über den Gruppierungsplan identifizierten investiven Maßnahmen eine zusätzliche Wertung, welche die Gewichtungsentscheidung nach dem Funktionenplan erweitert. Investive Maßnahmen aus dem Gruppierungsplan erfahren eine Sonderwertung, welche wie ein „Bonussystem“ funktioniert. Werden Ausgabenposten im Gruppierungsplan als „investiv“ klassifiziert, dann wird diesen ein finales Gewicht zugeordnet, das als Durchschnitt zwischen dem Gewicht nach Funktionenplan (also null, 25, 50, 75 oder 100 Prozent) und 100 Prozent berechnet wird.

Beispielsweise erhält der Bau eines Gerichtsgebäudes auf Basis des Funktionenplans eine Null-Gewichtung (Ausschlusskriterium des überwiegenden Gegenwerts). Da es sich hierbei jedoch um eine investive Baumaßnahme nach Gruppierungsplan handelt, wird in diesem Fall der Durchschnitt zwischen null und 100 Prozent gebildet, sodass sich eine finale Wertung von 50 Prozent ergibt. Der Bau des Gerichtsgebäudes wird somit zwar in der Zukunftsquote berücksichtigt, allerdings mit einem geringeren Gewicht als der Bau eines Laborgebäudes, in dem Grundlagenforschung betrieben wird und das daher bereits über den Funktionenplan die 100-Prozent-Gewichtung erreicht.

Die für die Zukunftsquote vorgenommene Investitionsklassifikation entspricht nicht vollständig der klassischen Investitionsquote. Nicht als „investiv“ wird für die Zukunftsquote der Erwerb von Sachgegenständen klassifiziert, weil die Nutzungsdauer dieser Gegenstände nicht langfristig genug ist. Dies bezieht sich beispielsweise auf die Gruppe 811 („Erwerb von Fahrzeugen“) oder die Gruppe 812 („Erwerb von Geräten und sonstigen

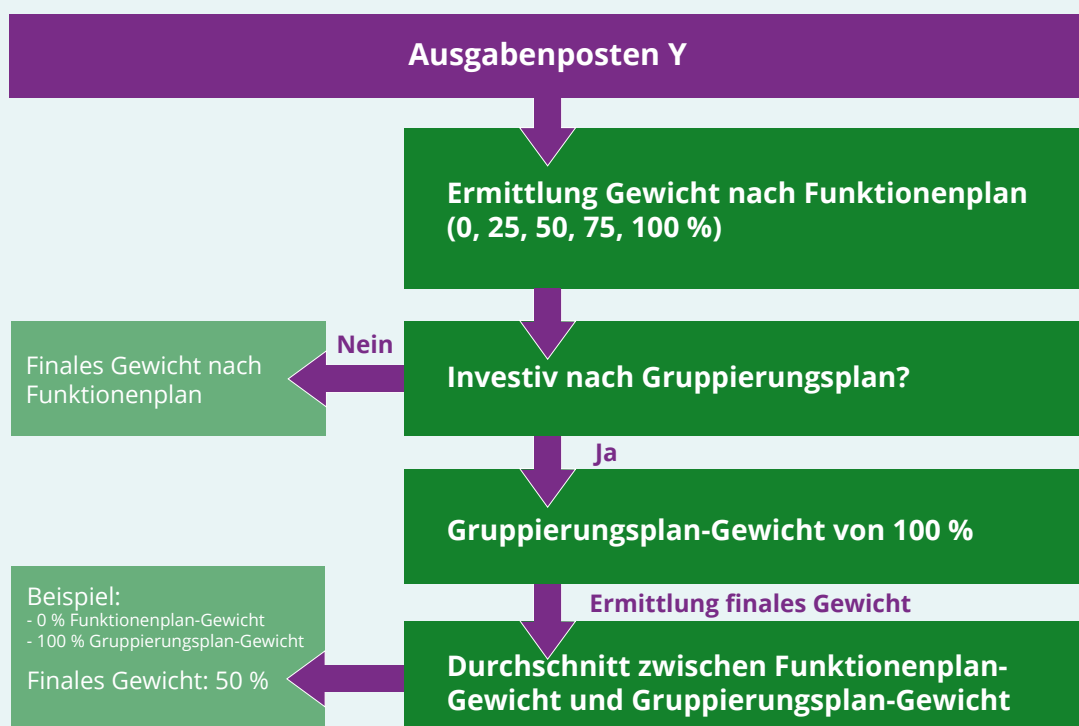
beweglichen Sachen“). Nicht einbezogen werden zudem Finanzinvestitionen ohne Charakter als Sachinvestition, wie die allermeisten Darlehen an öffentliche oder sonstige Bereiche. Als investiv wird im Gegensatz zur Berechnungsweise der Investitionsquote die Gruppe 554 („Militärische Beschaffungen“) bewertet, weil hier der Kauf von Waffensystemen im Vordergrund steht, die jahrzehntelang im Einsatz bleiben können.

3.4 METHODIK FÜR SONDERVERMÖGEN UND KERNHAUSHALT

In den letzten Jahren haben diverse Sondervermögen außerhalb des Kernhaushalts des Bundes eine zunehmende Bedeutung erhalten. Gemessen als Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes sind deren Ausgaben vor allem seit 2021 stark gestiegen – von rund einem Prozent in den Jahren 2018 bis 2020 auf 12,2 Prozent im Jahr 2025. Sondervermögen sind insbesondere für die Fragestellung der Zukunftsorientierung relevant, weil einige dieser Fonds in ihrer Zielsetzung explizit auf Zukunftsaufgaben abstellen.

Abbildung 2: Überblick Bewertungsalgorithmus mit Gruppierungsplan

(Quelle: Bohne et al. 2024).



Im Allgemeinen können Sondervermögen als „Nebenhaushalte“ des Bundes angesehen werden, in denen Ausgaben und Einnahmen des Staates zu einem festgelegten Zweck für einen längeren Zeitraum gebündelt und abgewickelt werden. Sondervermögen können je nach Ausgestaltung Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt erhalten, eigene Einkommensquellen erschließen, finanzielle Rücklagen bilden und bei Vorhandensein einer Kreditermächtigung auch eigene Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen. So zeichnet sich der KTF durch eine Mischfinanzierung aus, weil ihm neben Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt eigene Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel (EU-ETS) zufließen. Demgegenüber erfolgt die Finanzierung des SVIK ausschließlich über kreditfinanzierte Bundesmittel. Die Sondervermögen werden für die Ermittlung der Zukunftsquote separat bewertet und weisen methodische Besonderheiten auf, die eine differenzierte Behandlung erforderlich machen. Dabei fließen ausschließlich tatsächlich getätigte oder für das Haushaltsjahr geplante Ausgaben in die Berechnung ein, nicht die Höhe der jährlichen Mittelzuführung in ein Sondervermögen. Dies ist zentral, da die Zuführungen in die Rücklagen eines Sondervermögens teilweise erheblich von den jährlichen Abflüssen abweichen.

Für jedes Jahr und jedes Sondervermögen werden die Gewichtungskriterien neu überprüft und gegebenenfalls angepasst, da auch bei identischer Funktion die Ausgabenposten in den Sondervermögen in ihrer Schwerpunktsetzung stark von regulären Haushaltstiteln abweichen können. Während die Gewichtungen für Funktionen des Kernhaushalts über die Jahre konstant bleiben, erfolgt für die Sondervermögen somit eine Individualanalyse und Bepunktung der spezifischen Haushaltstitel des jeweiligen Jahres.

Die Soll-Ist-Abweichungen bei den Sondervermögen erfordern eine besondere Behandlung. Empirisch zeigt sich, dass die tatsächlich realisierten Ausgaben regelmäßig deutlich unter den geplanten Sollwerten liegen. Zudem sind die realisierten Ausgaben häufig weniger

zukunftsorientiert als ursprünglich geplant – ein Beispiel hierfür sind die Strompreisentlastungen im KTF im Jahr 2024, die nicht in der ursprünglichen Planung enthalten waren. Für das jeweils aktuelle Jahr, für das noch keine Istwerte vorliegen, wird daher auf Basis einer Extrapolation der vergangenen Soll-Ist-Abweichungen eine Abschätzung von Ist-Ausgaben angesetzt. Eine Ausnahme stellt im Haushaltsjahr 2025 das neue SVIK dar, zu dem bereits im Januar 2026 vorläufige Istwerte vorlagen und in der hier vorgelegten Berechnung berücksichtigt werden konnten.

Die Zukunftsquote wird gesondert für die Sondervermögen und den Kernhaushalt berechnet. Der Begriff „Kernhaushalt“ bezeichnet dabei den um Zuweisungen an die Sondervermögen bereinigten Bundeshaushalt ohne die Nebenhaushalte.¹⁵ Eine Bereinigung um diese Zuweisungen ist notwendig, da es sonst zu einer Doppelzählung von Zukunftsausgaben kommen würde. Diese Doppelzählung würde eintreten, wenn sowohl die Zuweisung an ein Sondervermögen als auch die zukunftssträchtigen Ausgaben innerhalb dieses Sondervermögens als Zukunftsausgaben erfasst würden. Um dies zu verhindern, werden Haushaltstitel im Bundeshaushalt, bei denen es sich um Zuweisungen an Sondervermögen handelt, bei der Bestimmung des „Kernhaushalts“ in der hier verwendeten Definition ausgeklammert. Folglich liegen die Gesamtausgaben des so verstandenen Kernhaushalts in der Regel unter denen des Bundeshaushalts.

Grundsätzlich werden für die Berechnungen der Zukunftsquote im Kernhaushalt ausschließlich die Sollwerte, also die Werte der geplanten Ausgaben, herangezogen. Dies begründet sich unter anderem damit, dass die Istwerte, also die tatsächlich getätigten Ausgaben, erst mit einer gewissen Verzögerung vorliegen. Zudem sind im Gegensatz zu den Sondervermögen die Abweichungen zwischen den Soll- und den Istwerten im Kernhaushalt im Regelfall eher gering, womit sich auch mit den frühzeitig verfügbaren Sollwerten valide Aussagen treffen lassen.

¹⁵ Dies betrifft den Energie- und Klimafonds, das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 sowie das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Im Jahr 2025 ist die einzige relevante Zuweisung die an das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 in Höhe von 2,5 Mrd. Euro. Andere Sondervermögen verfügen über eigene Kreditermächtigungen (z. B. das SVIK) oder erzielen unter anderem Einnahmen aus Erlösen (Erlöse aus der CO₂-Bepreisung beim KTF).

4 ERGEBNISSE

Im Jahr 2025 erreicht die Zukunftsquote des Gesamthaushalts ein Rekordniveau von 22,3 Prozent. Dieser Anstieg ist jedoch ausschließlich auf die Sondervermögen zurückzuführen. Im Kernhaushalt sinkt die Zukunftsquote 2025 dagegen auf den niedrigsten Wert seit 2018. Gleichzeitig steigt der Anteil der Zukunftsausgaben an der Nettokreditaufnahme im Jahr 2025. Dennoch liegt die Nettokreditaufnahme weiterhin deutlich über den Zukunftsausgaben.

4.1 KERNHAUSHALT

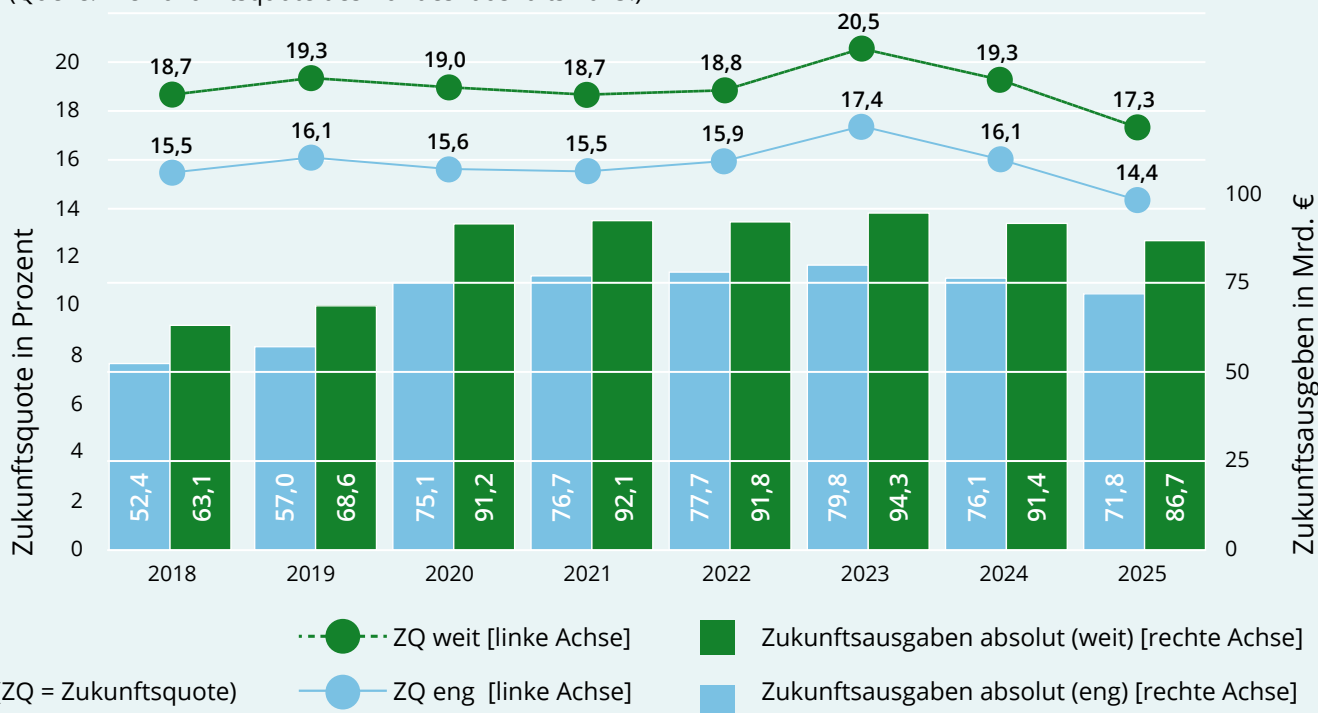
Abbildung 3 stellt den Verlauf der Zukunftsquote des Kernhaushalts für die Jahre 2018 bis 2025 in der engen sowie der weiten Variante dar. In den Jahren 2018 bis 2022 bewegt sich die Zukunftsquote in der weiten Variante im Bereich von ca. 18,7 bis 19,3 Prozent, wobei ein gewisser pandemiebedingter Einbruch ab dem Jahr 2020 erkennbar ist. Im Jahr 2023 ist ein starker Anstieg auf rund 20,5 Prozent zu verzeichnen. Im folgenden Jahr fällt die Zukunftsquote wieder ungefähr auf das Niveau der Jahre 2018 bis 2022 ab. Im Jahr 2025 sinkt die Zukunftsquote in der weiten Variante im Kernhaushalt erneut deutlich um rund zwei Prozentpunkte auf ca. 17,3 Prozent und erreicht damit den niedrigsten Wert des gesamten Beobachtungszeitraums seit 2018. Der

Verlauf der Zukunftsquote in der engen entspricht dem der weiten Variante, jedoch auf einem rund drei Prozentpunkte niedrigerem Niveau.

Betrachtet man die absolute Entwicklung der Zukunftsausgaben im Kernhaushalt, dann zeigt sich von 2019 auf 2020 ein starker Anstieg, der anschließend jedoch weitgehend zum Stillstand gekommen ist. Nach dem Maximalwert im Jahr 2023 von 94,3 Milliarden Euro (weite Variante) kam es bis 2025 zu einem deutlichen Rückgang auf 86,7 Milliarden Euro. Die Zukunftsausgaben profitierten dabei offenbar phasenweise vom starken Anstieg der Ausgaben im Kernhaushalt. So lagen die Zukunftsausgaben im Kernhaushalt in der weiten Variante im Jahr 2019 bei 68,6 Milliarden Euro

Abbildung 3: Zukunftsausgaben und Zukunftsquote im Kernhaushalt

(Quelle: Die Zukunftsquote des Bundeshaushalts 2025.)



bei Gesamtausgaben von 354,6 Milliarden Euro. Der starke Anstieg der Zukunftsausgaben im Jahr 2020 auf 91,2 Milliarden Euro vollzog sich vor dem Hintergrund des gleichzeitig starken Anstiegs der Gesamtausgaben des Kernhaushalts auf 480,7 Milliarden Euro.

4.2 SONDERVERMÖGEN

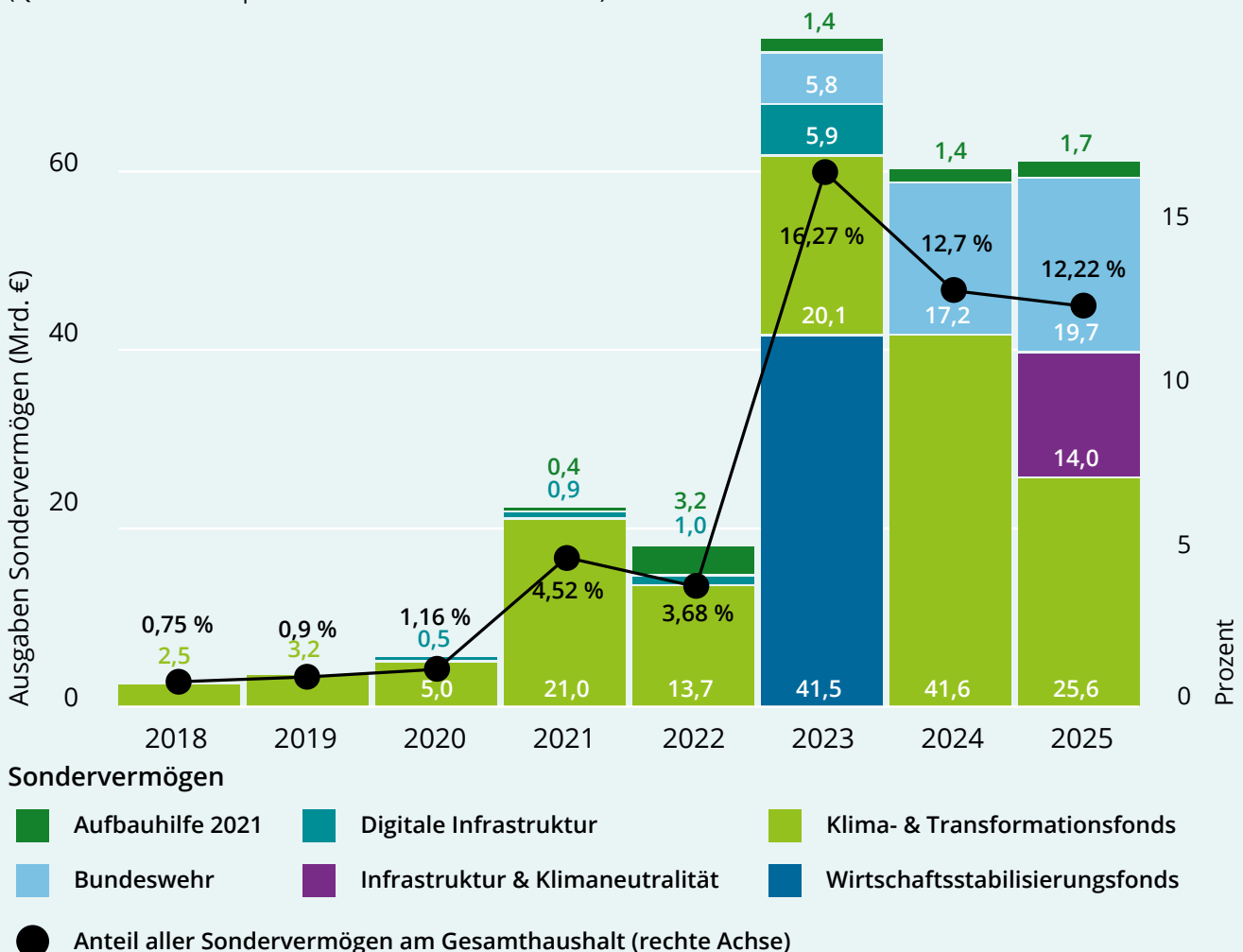
Mit der Errichtung des SVIK im Jahr 2025 hat die Bedeutung der Sondervermögen für den Bundeshaushalt erheblich zugenommen. Das SVIK verfügt über ein Gesamtvolumen von 500 Milliarden Euro, wovon im Jahr 2025 rund 37 Milliarden Euro verausgabt werden sollten. Davon fließen zehn Milliarden Euro als Zuweisung an den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Zudem waren Zuweisungen in Höhe von 8,3 Milliarden Euro an die Länder und ihre

Kommunen (gemäß Vorgaben des LuKIFG) vorgesehen, die aber aufgrund der Kürze der Zeit nicht abfließen konnten. Für die Berechnung der Zukunftsquote im SVIK werden nur die im jeweiligen Haushaltsjahr getätigten Ausgaben ohne die Zuweisungen an den KTF betrachtet. Insgesamt werden letztlich nur rund 14 Milliarden Euro aus dem Wirtschaftsplan des SVIK in die Berechnungen einbezogen. Dieser niedrige Wert ergibt sich aus der KTF-Bereinigung, dem Nicht-Abfluss der Mittel für Länder und Kommunen sowie der Unteraus-schöpfung bei den Bundesmitteln. Für die anderen Sondervermögen werden wie in 3.4 erläutert die Soll-Ist-Abweichungen aus den Vorjahren extrapoliert.

Wie Abbildung 4 zeigt, liegen die Ausgaben aus allen Sondervermögen im Jahr 2025 auch mit der Errichtung

Abbildung 4: Ausgaben nach Fonds und Anteil am Gesamthaushalt

(Quelle: Die Zukunftsquote des Bundeshaushalts 2025.)



des SVIK deutlich unterhalb des bisherigen Rekordjahres 2023 und leicht über dem Jahr 2024. Da der Kernhaushalt insbesondere mit der zusätzlichen Neuverschuldung über die Bereichsausnahme angestiegen ist, liegt der prozentuale Anteil der Sondervermögen am Gesamthaushalt mit 12,2 Prozent jedoch 2025 knapp unterhalb des Vorjahreswertes und weit unter dem Spitzenwert von 16,3 Prozent im Jahr 2023.

Die Zukunftsquoten der einzelnen Sondervermögen weisen erhebliche Unterschiede auf (Abbildung 5). Das neue SVIK zeichnet sich mit einer Zukunftsquote von rund 89 Prozent (weit) durch eine besonders hohe Zukunftsorientierung aus. Auch der KTF zeigt gegenüber dem Vorjahr eine deutliche Erholung: Die Zukunftsquote stieg von rund 32 Prozent im Jahr 2024 auf rund 59 Prozent im Jahr 2025. Die niedrigen Werte

im Vorjahr waren maßgeblich auf höhere Ausgaben für Subventionen für Strompreise zurückzuführen. Einzig das Sondervermögen Bundeswehr weist bei nahezu unveränderten Ausgaben eine fast konstante Zukunftsorientierung auf.

Aufgrund ihrer hohen Zukunftsorientierung ist der Anteil der Sondervermögen an den gesamten zukunftsorientierten Ausgaben des Bundes im Gegensatz zum Anteil an allen Ausgaben im Gesamthaushalt gestiegen – von rund 20 Prozent im Jahr 2024 auf gut 30 Prozent im Jahr 2025 (Abbildung 6). Dies erklärt sich zum einen durch die Auslagerung zukunftsorientierter Ausgaben wie z. B. für digitale Infrastruktur und Schiene aus dem Einzelplan des Verkehrsministeriums in das SVIK (vgl. dazu Höslinger, 2025), was die Zukunftsquote in den Sondervermögen erhöht und zeitgleich im Kernhaushalt senkt.

Abbildung 5: Zukunftsquote (weit) der einzelnen Sondervermögen

(Quelle: Die Zukunftsquote des Bundeshaushalts 2025.)

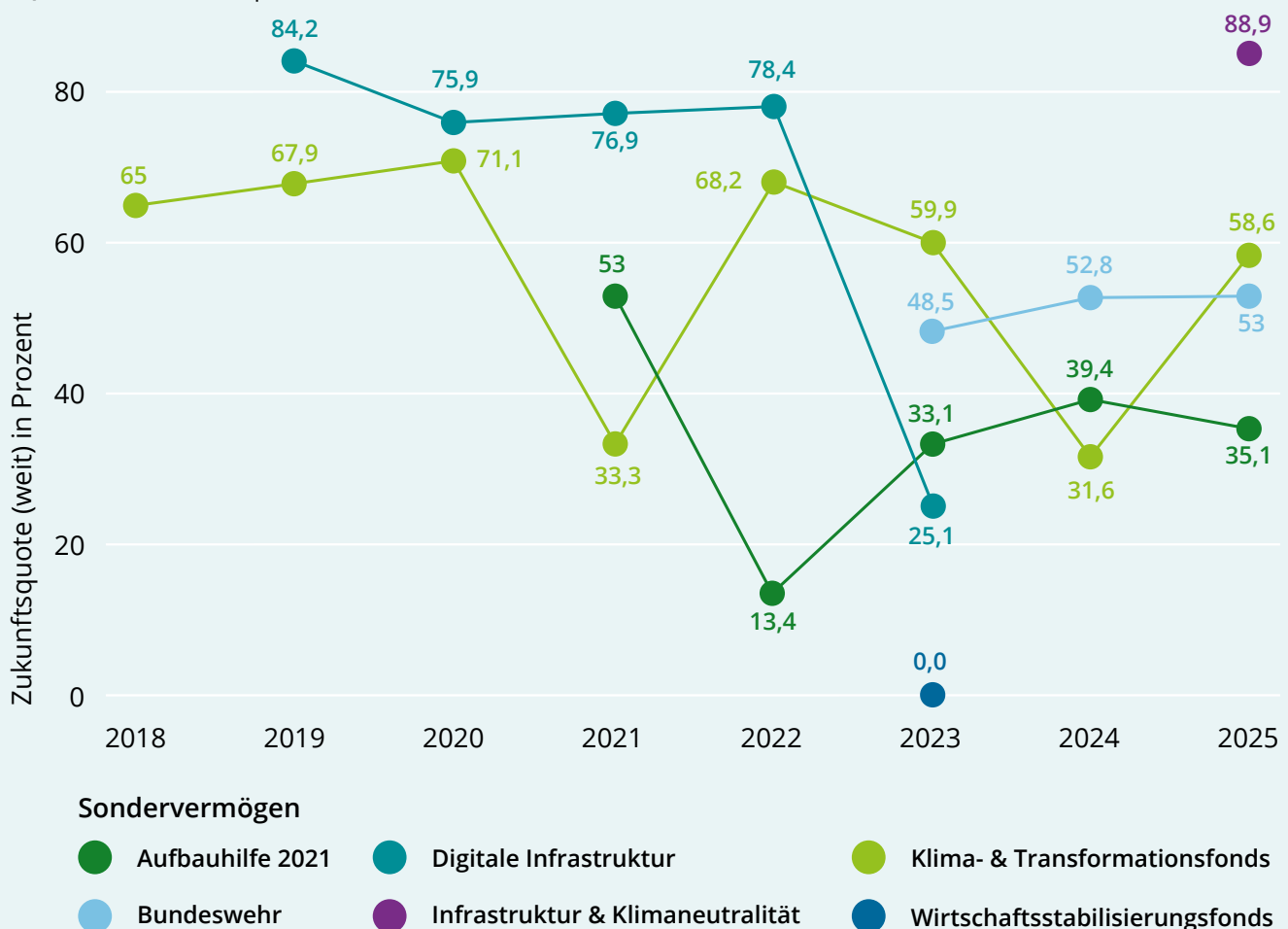
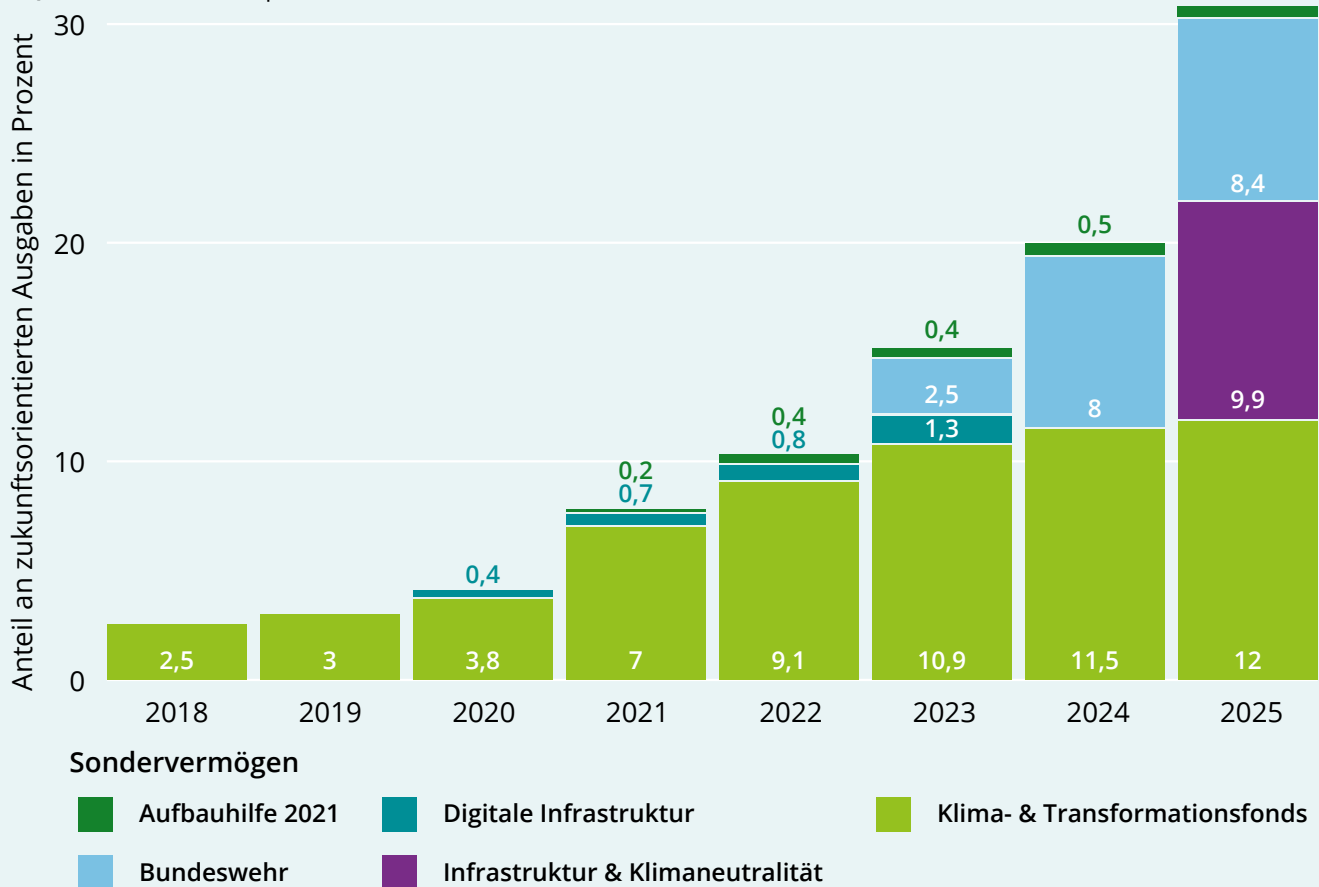


Abbildung 6: Anteil der Sondervermögen an zukunftsorientierten Ausgaben

(Quelle: Die Zukunftsquote des Bundeshaushalts 2025.)



4.3 GESAMTHAUSHALT

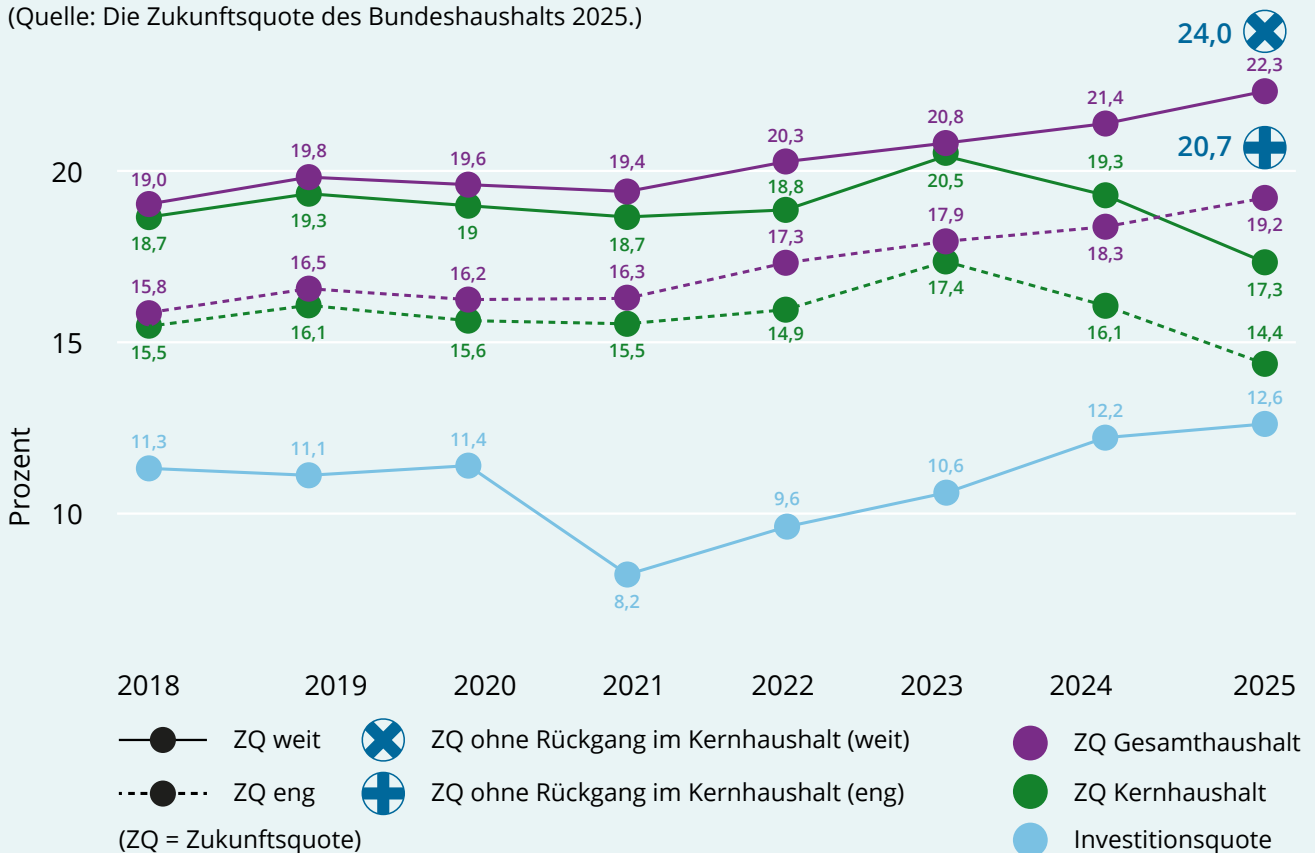
Die Zukunftsquote des Gesamthaushalts ergibt sich aus der Gesamtbetrachtung von Kernhaushalt und Sondervermögen. Die so gemessene Zukunftsausrichtung der Bundesausgaben ist im Jahr 2025 auf ein Rekordniveau von 22,3 Prozent (weit) gestiegen (Abbildung 7). Wie bereits beim Kernhaushalt beobachtet, bleibt auch für den Gesamthaushalt der Unterschied zwischen der engen und der weiten Definition über den Betrachtungszeitraum annähernd konstant.

Der deutliche Anstieg der Zukunftsquote ist dabei jedoch ausschließlich auf die Sondervermögen und insbesondere auch auf das neu eingerichtete SVIK zurückzuführen. Die wachsende Schere zwischen der Zukunftsquote des Gesamthaushalts und jener des Kernhaushalts stellt langfristig ein Risiko dar. Sondervermögen wie das SVIK und das Bundeswehrsondervermögen sind zeitlich begrenzt und ausschließlich schuldenfinanziert. Um eine hohe

Zukunftsorientierung der öffentlichen Ausgaben dauerhaft zu gewährleisten, muss diese auch im Kernhaushalt verankert werden. Dass hier Potenzial besteht, zeigt auch folgendes Gedankenspiel: Ohne den Rückgang der zukunftsorientierten Ausgaben im Kernhaushalt hätte die Zukunftsquote (weit) des Gesamthaushalts sogar bei rund 24 Prozent gelegen (siehe Abbildung 7). Im Gegensatz zur Zukunftsquote verbleibt die klassische Investitionsquote auf Basis des Kernhaushalts auf einem ähnlichen Niveau wie im Vorjahr. Dies verdeutlicht den methodischen Unterschied zwischen beiden Kennzahlen: Während die Zukunftsquote auch laufende zukunftsorientierte Ausgaben erfasst, beschränkt sich die Investitionsquote auf Investitionsausgaben im engeren Sinne. Die hier dargestellte Investitionsquote ist dabei nicht mit dem Zehn-Prozent-Kriterium aus dem Gesetz zur Errichtung des SVIK zu verwechseln, welches eine andere Berechnungsbasis (u. a. durch Bereinigung der Ausgaben um die der Bereichsausnahme) verwendet.

Abbildung 7: Zukunftsquote in Kern- und Gesamthaushalt und klassische Investitionsquote

(Quelle: Die Zukunftsquote des Bundeshaushalts 2025.)



4.4 NETTOKREDITAUFNAHME UND ZUKUNFTSAUSGABEN

In einem letzten Analyseschritt wird die Zunahme der Nettokreditaufnahme von 2025 im Vergleich zu 2024 der Veränderung der (weit definierten) Zukunftsausgaben gegenübergestellt.

Die Nettokreditaufnahme des Bundes ist im Jahr 2025 deutlich angestiegen (Abbildung 8). Dieser Anstieg ist sowohl auf das neue SVIK als auch auf die neu geschaffene Bereichsausnahme im Kernhaushalt zurückzuführen. Besonders letztere soll gemäß der aktuellen Finanzplanung in den kommenden Jahren weiter stark zunehmen.

Die Zukunftsorientierung der mittels Neuverschuldung finanzierten Ausgaben ist für die langfristige Tragbarkeit und Generationengerechtigkeit der steigenden Staatsschulden von zentraler Bedeutung. Eine Nettokreditaufnahme weit oberhalb der Zukunftsausgaben impliziert eine Lastenverschiebung. Der Ausweitung des heutigen

Finanzierungsspielraums entspricht dann keine Ausweitung von Sach-, Human- und Naturkapital oder technischem Wissen. Dies benachteiligt nicht nur nachfolgende Generationen, sondern wirft auch Fragen der Schuldentragfähigkeit auf, weil die deutlich steigenden Schulden nur in geringem Maße zur Verbesserung der Wachstumschancen genutzt werden.

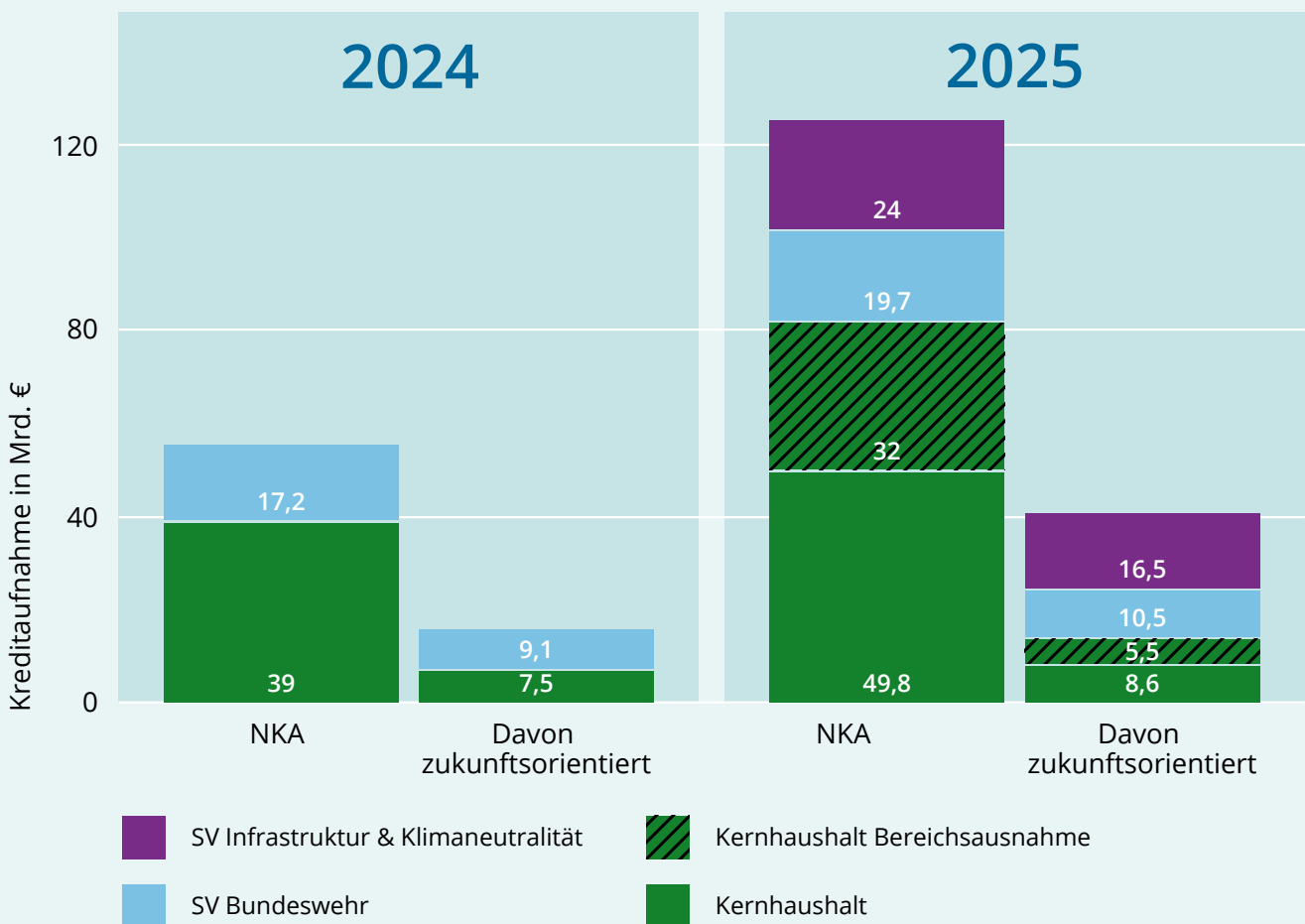
Es zeigt sich, dass von 2024 auf 2025 sowohl die Nettokreditaufnahme als auch die Zukunftsausgaben stark angestiegen sind. Der Anteil der Zukunftsausgaben an der Nettokreditaufnahme steigt von 29,5 auf 32,8 Prozent. Es bleibt jedoch dabei, dass die Nettokreditaufnahme weit oberhalb der nach der hier verwendeten Methodik gemessenen Zukunftsausgaben liegt. In keiner Weise ist es somit gelungen, die zusätzliche Nettokreditaufnahme gezielt für eine Ausweitung der Zukunftsausgaben zu nutzen. Somit besteht ein starkes Missverhältnis zwischen Neuverschuldung und den Investitionen in den umfassend definierten Kapitalstock, der über die Zukunftsfähigkeit mitentscheidet.

Wie bereits in Abschnitt 4.2 dargestellt, weisen die aus Neuverschuldung finanzierten Sondervermögen eine hohe Zukunftsorientierung auf. Die bedeutende Verschuldung im Kernhaushalt durch die Bereichsausnahme trägt hingegen kaum zu den Zukunftsausgaben bei. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, wäre dies aus Perspektive der Generationengerechtigkeit besorgniserregend.

Bei der Berechnung ist zu beachten, dass für das SVIK der Transfer an den KTF mit einbezogen ist. Für die Verschuldung durch die Bereichsausnahme wird hingegen die gleiche Zukunftsquote wie für den Kernhaushalt angesetzt. Eine klare Abtrennung wie bei den Sondervermögen ist hier nicht möglich: Zwar dient die Summe der Ausgaben abzüglich von einem Prozent des Bruttoinlandsproduktes des Vorjahres zur Berechnung der zusätzlichen Kreditaufnahme, diese Mittel sind jedoch nicht spezifischen Ausgaben zugewiesen.

Abbildung 8: Zukunftsorientierung der Nettokreditaufnahme (NKA) (weit)

(Quelle: Die Zukunftsquote des Bundeshaushalts 2025.)



5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die erstmalige Berechnung der Zukunftsquote für den Bundeshaushalt 2025 unter Einschluss der Sondervermögen liefert zunächst eine positive Botschaft: Die Gesamtausgaben des Bundes waren seit 2018 noch nie so zukunftsorientiert wie heute. Die Zukunftsquote ist dabei in der weiten Berechnung von einem Vor-Corona-Niveau zwischen 19 und 20 Prozent auf nunmehr 22,3 Prozent angestiegen.

Diese höhere Zukunftsorientierung vollzieht sich in einem Umfeld deutlich wachsender Gesamtausgaben, sodass auch in absoluter Betrachtung höhere Mittel für den Erhalt und die Mehrung des umfassend verstandenen Kapitalstocks mobilisiert werden. Während die Zukunftsausgaben im Gesamthaushalt 2018 noch bei etwa 65 Milliarden Euro lagen, haben sie sich bis 2025 auf ein Niveau von gut 125 Milliarden Euro (weite Abgrenzung) in nominaler Betrachtung annähernd verdoppelt.¹⁶

In einem internationalen Vergleich hatten Böhne et al. (2025) für 2023 gezeigt, dass Deutschlands Zukunftsquote im europäischen Mittelfeld liegt. Auch wenn diese Zahlen der europäischen Studie aufgrund einer geringeren Detailtiefe und einer anderen Abgrenzung (Betrachtung des Gesamtstaats im europäischen Vergleich, hier Fokus auf dem Bundeshaushalt) nur bedingt vergleichbar sind, bahnt sich mit der Entwicklung seit 2023 beim Bund möglicherweise auch eine Verbesserung Deutschlands im europäischen Vergleich an, die das Land ins obere Mittelfeld im Ranking der Zukunftsquoten führen könnte. Allerdings erscheinen die Zukunftsquoten der Spitzenreiter Schweiz, Lettland, Estland und Schweden auch mit dem aktuellen Anstieg beim Bund außer Reichweite.

Auffällig ist, dass die stärkere Zukunftsorientierung ausschließlich durch die Sondervermögen getrieben ist.

Insbesondere das neue SVIK zeichnet sich mit rund 89 Prozent durch eine besonders hohe Zukunftsorientierung aus, die sogar die (zuletzt wieder ansteigende) Zukunftsausrichtung des KTF übertrifft. Im Kernhaushalt setzt sich hingegen der bereits 2024 beobachtbare Rückgang der Zukunftsausgaben fort. Bemerkenswert ist, dass dieser Rückgang nicht nur relativ als sinkender

Anteil an den (steigenden) Gesamtausgaben eintritt, sondern auch in absoluter Betrachtung. So liegen die Zukunftsausgaben im Kernhaushalt 2025 bereits wieder um mehr als sieben Milliarden Euro unter dem Niveau von 2023.

Dieser Kontrast zwischen den stark zukunftsorientierten Nebenhaushalten und der steigenden Gegenwartsorientierung im Kernhaushalt wirft Fragen zur Dauerhaftigkeit der aktuell erzielten Wende hin zur Zukunftsorientierung auf. Sowohl das SVIK als auch das auslaufende Bundeswehrsondervermögen sind temporäre, kreditfinanzierte Instrumente mit einem Enddatum. Es ist heute völlig offen, wie die aktuell erreichte Zukunftsorientierung der Bundesausgaben nach Auslaufen dieser Instrumente beibehalten werden kann. Im Hinblick auf die Dekarbonisierung ließe sich argumentieren, dass nur von einem temporär erhöhten Investitionsbedarf im Übergang zur Klimaneutralität auszugehen ist, sodass nach der Investitionsphase die entsprechenden Ausgaben auch wieder absinken dürften (Bär et al., 2025). Dies lässt sich aber kaum in Bezug auf die anderen Bedarfe von Bildung über Verteidigung bis hin zu Forschung und Verkehr argumentieren, sodass ein nur begrenztes Zeitfenster für mehr Zukunftsinvestitionen problematisch erscheint, zumal die Laufzeit des SVIK auch die zeitlich intensive Investitionsphase zur Erreichung der Klimaneutralität nicht abdeckt.

Auch die Gegenüberstellung der stark steigenden Nettokreditaufnahme und der aus diesen Mitteln finanzierten Zukunftsausgaben ist ernüchternd.

Im Jahr 2025 entfallen lediglich knapp 33 Prozent der Kreditfinanzierung auf die Finanzierung von Zukunftsausgaben.

¹⁶ Alle Vergleiche über die Zeit erfolgen ohne Inflationsbereinigung. Aufgrund der hohen Post-Corona-Inflation ist der reale Zuwachs deutlich geringer ausgefallen.

Die Berechnung der Zukunftsquote erfolgt unter Zuhilfenahme vielfältiger Annahmen, die zwangsläufig zu Unschärfen führen. Diese können sich entweder als Überschätzung von Zukunftsausgaben (z. B. durch eine positive Gewichtung fossiler Investitionen) oder als Unterschätzung (z. B. unbeobachtete Verschiebungen innerhalb von Funktionen in Richtung Zukunftsorientierung¹⁷) auswirken. Zu beachten ist auch, dass sich die Zukunftsorientierung der Haushaltspolitik nicht nur auf der Ausgabenseite, sondern auch auf der Einnahmenseite entscheidet. So können steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung oder klimafreundliche Technologien zukunftsorientierte Anreize setzen, ohne dass dies auf der Ausgabenseite des Budgets erkennbar wäre. Kontraproduktiv wirken hingegen steuerliche Subventionen für umweltschädliche Verhaltensweisen (vgl. für einen Überblick zu umweltschädlichen Subventionen: Burger und Bretschneider, 2021).

Dennoch liefert der Kompass der Zukunftsquote ein Jahr nach Änderung des Grundgesetzes zur Reform der Schuldenbremse weitere empirische Evidenz zur Wirkung dieser Reform. Diese Reform ermöglichte zumindest kurzfristig eine Umschichtung der Ausgaben in Richtung zukunftsorientierter Verwendungen.

Allerdings bestätigt sich auch in dieser innovativen Kennzahl der Befund, dass es zu Verschiebungen im Verhältnis von Sondervermögen und Kernhaushalt kommt.

Der (vorübergehende) Spielraum der Sondervermögen wird genutzt, um im Kernhaushalt höhere Mittel für den Gegenwartskonsum frei zu machen. Damit kann das volle Potenzial der Schuldenbremsenreform für mehr Zukunftsorientierung nicht ausgeschöpft werden. Damit besteht außerdem das Risiko, dass die Entwicklung im Kernhaushalt in Richtung einer steigenden Gegenwartsorientierung eine dauerhafte Zukunftsorientierung im Gesamthaushalt untergraben könnte.



¹⁷ Funktionen werden in der Zukunftsquote summarisch nach den in der jeweiligen Funktion quantitativ dominierenden Haushaltstiteln und ihrer Zukunftsorientierung bewertet. Innerhalb dieser Funktionen kann es aber im Zeitverlauf zu Verschiebungen kommen, bei denen Haushaltstitel mit stärkerer Zukunftsorientierung an Gewicht gewinnen. Dies würde jedoch die ausgewiesene Zukunftsquote nicht beeinflussen.

6. LITERATURVERZEICHNIS

- Bär, H., Peiseler, F., Tappeiner, L., Collmer, F., Patry, A. und Aleksandrowa, I. (2023). Paying for Paris: Öffentliche Finanzbedarfe und -lücken zur Erreichung der Klimaschutzziele 2030, WWF Deutschland.
- Bär, H., Meemken, S., Runkel, M., Wettingfeld, M. und Schenuit, C. (2025). Transformation finanzieren: Bedarfe, Hemmnisse und Instrumente, WWF Deutschland.
- Barro, R. (2013). Education and Economic Growth. *Annals of Economics and Finance* 14(2), 329–366.
- Blesse, S., Dörr, L., Dorn, F. und Lay, M. (2026). Do Fiscal Rules Undermine Public Investments? A Review of Empirical Evidence. *European Journal of Political Economy* 91: 102775.
- Bohne, A., Heinemann, F., Niebel, T. und Thöne, M. (2024). Die Zukunftsquote: Ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 25(2), 113–129.
- Bohne, A., Heinemann, F. und Heinzel, C. (2025). The Future Ratio: A New Metric for Forward-Looking Fiscal Policy in Europe. Mannheim: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Bundesministerium der Finanzen (2024). Funktionenplan. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/funktionenplan.html
- Bundesregierung (2025). So kommt Deutschland voran. Fragen und Antworten zum Bundeshaushalt 2025. www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-bundeshaushalt-2025-2356272
- Burchardt, J., Herhold, P., Richenhagen, E., Borchard, R., Buche, L., Groß, R., Müller, L. und Scheer, D. (2024). Transformationspfade für das Industrieland Deutschland, Eckpunkte für eine neue industriepolitische Agenda, BCG, IW, BDI.
- Burger, A. und Bretschneider, W. (2021). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, aktualisierte Ausgabe 2021, Umweltbundesamt.
- Busemeyer, M. R. (2024). Who cares for the future? Exploring Public Attitudes Towards the Needs of Future Generations in Germany. *Journal of European Public Policy* 31(3), 680–705.
- Delgado-Téllez, M., Gordo, E., Kataryniuk, I. und Pérez, J. J. (2022). The decline in public investment: “social dominance” or too-rigid fiscal rules?, *Applied Economics* 54 (85), 1–14.
- Deutsche Bundesbank (2025). Monatsbericht August, Öffentliche Finanzen.
- Deutscher Bundestag (2025a). Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss). Drucksache 20/15117.
- Deutscher Bundestag (2025b). Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss). Drucksache 21/1578.
- Diamond, A. R. (1999). Does Federal Funding ‘Crowd In’ Private Funding of Science? *Contemporary Economic Policy* 17(4), 423–431.
- Hack, L. und Janeba, E. (2025). Ist die Schuldenbremse eine Investitionsbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 26 (2), 193–198.
- Heckman, J. und Cunha, F. (2007). The Technology of Skill Formation. *American Economic Review* 97(2), 31–47.
- Heilmann, F., Gerresheim, N., Henze, L., Huwe, V., Kölschbach Ortego, A., Krahé, M., Mölling, C., Schulte, S., Schulz, S., Schuster, F., Sigl-Glöckner, P., Steinwart, J. und Steitz, J. (2024). Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands, Dezernat Zukunft.
- Heinemann, F., Bohne, A., Breithaupt, P., Doherr, T., Licht, G., Niebel, T. und Thöne, M. (2021). Studie zur Einführung einer Zukunftsquote, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Mannheim, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Heinemann, F. (2025). Die Absicherung zusätzlicher und wachstumswirksamer Investitionen in den Errichtungsgesetzen zum Sondervermögen, Gutachten. DSI Sonderinformation 8, Berlin: Deutsches Steuerzahlerinstitut.
- Hentze, T. (2025). Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Ein Verschiebepark mit vielen Gleisen, IW-Kurzbericht, Nr. 92, Köln.
- Höslinger, E. A. (2025). Bundeshaushalt 2025: Sondervermögen und Sozialausgaben statt Strukturreformen. ifo Schnelldienst digital 6(16), 1–17.
- Johnson, J. A., Baldos, U. L., Corong, E., Hertel, T., Polasky, S., Cervigni, R., Roxburgh, T., Ruta, G., Salemi, C. und Thakrar, S. (2023). Investing in Nature Can Improve Equity and Economic Returns. *PNAS* 120 (27) e2220401120.
- Kalyvitis, S. und Kalaitzidakis, P. (2002). Financing ‘New’ Public Investment and/or Public Capital Maintenance for Growth? The Canadian Experience. *Athens University of Economics and Business*.
- O’Donoghue, T. und Rabin, M. (2015). Present Bias: Lessons Learned and to be Learned. *American Economic Review* 105(5), 273–279.
- Pradhan, R. P. und Bagchi, T. P. (2013). Effect of Transportation Infrastructure on Economic Growth in India: The VECM Approach. *Research in Transportation Economics* 38(1), 139–148.
- Rieger, M. O., Wang, M. und Hens, T. (2015). Risk Preferences Around the World. *Management Science* 61(3), 637–648.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2025). Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen (Jahresgutachten 2025/26).
- Schuknecht, L. und Zemanek, H. (2021). Public Expenditures and the Risk of Social Dominance. *Public Choice* 188(1), 95–120.
- Verheyen, R. (2025). Finanzpaket 2025: Eine erste Einordnung der Grundgesetzänderung aus Klimaperspektive. Rechtsgutachten im Auftrag des WWF Deutschland.
- Wang, M., Rieger, M. O. und Hens, T. (2016). How Time Preferences Differ: Evidence from 53 Countries. *Journal of Economic Psychology* 52, 115–135.
- Yared, P. (2019). Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend. *Journal of Economic Perspectives* 33(2), 115–140.



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

WWF Deutschland

Reinhardtstraße 18 | 10117 Berlin

Tel.: +49 30 311 777-700

info@wwf.de | wwf.de