

Höslinger, Emilie

Article

Bundeshaushalt 2025: Sondervermögen und Sozialausgaben statt Strukturreformen

ifo Schnelldienst Digital

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Höslinger, Emilie (2025) : Bundeshaushalt 2025: Sondervermögen und Sozialausgaben statt Strukturreformen, ifo Schnelldienst Digital, ISSN 2700-8371, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 6, Iss. 16, pp. 1-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/327099>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Bundeshaushalt 2025 Sondervermögen und Sozial- ausgaben statt Strukturreformen

Emilie Höslinger

Impressum
ifo Schnelldienst digital
ISSN 2700-8371

Herausgeber:	ifo Institut Poschingerstraße 5 81679 München
Telefon:	(089) 92 24-0
E-Mail:	ifo@ifo.de
Internet:	www.ifo.de
Redaktion:	Annette Marquardt Dr. Cornelia Geißler
Redaktionskomitee:	Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest Prof. Dr. Oliver Falck Prof. Dr. Lisandra Flach Prof. Dr. Sarah Necker Prof. Dr. Andreas Peichl Prof. Dr. Karen Pittel Prof. Dr. Niklas Potrafke Prof. Dr. Panu Poutvaara Prof. Dr. Helmut Rainer Prof. Dr. Marcel Thum Prof. Dr. Ludger Wößmann
Titelbild:	© Adobe Stock ChiccoDodiFC
Vertrieb:	ifo Institut
Erscheinungsweise:	unregelmäßig

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Bundeshaushalt 2025

Sondervermögen und Sozialausgaben statt Strukturreformen

Emilie Höslinger

In Kürze

Nachdem die Ampel-Koalition an der Einigung auf einen Bundeshaushalt für 2025 zerbrach, legte die schwarz-rote Regierung einen neuen Entwurf vor. Dieser umfasst nicht nur höhere Ausgaben, sondern auch zusätzliche kreditfinanzierte Spielräume. Auch die Bereinigung durch den Haushaltsausschuss änderte daran nichts und führte lediglich zu Ausgabenkürzungen des Regierungsentwurfs um nicht mal 0,1 % des Gesamtvolumens. Auf Basis von über 5 700 Ausgabenposten vergleicht dieser Beitrag die beiden Haushaltsentwürfe. Welche Prioritäten werden gesetzt? Erfolgen Umschichtungen aus dem Kernhaushalt in das neu geschaffene Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“? Die Analyse zeigt: Sozial- und Verteidigungsausgaben wachsen spürbar, während zentrale Investitionsprojekte im Kernhaushalt gekürzt und ins Sondervermögen ausgelagert werden. Der Anteil kreditfinanzierter Ausgaben steigt erheblich. Besonders hervorzuheben sind neue Darlehen an Sozialversicherungsträger, die zwar kurzfristig entlasten, langfristig aber zukünftige Beitragszahler belasten, was Implikationen für die Lastenverteilung zwischen den Generationen und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen hat.

Die haushaltspolitischen Debatten in Deutschland drehen sich seit Jahren darum, wie Ausgabenprioritäten gesetzt und die Grenzen der Schuldenbremse interpretiert werden sollten. Mit dem Regierungswechsel im Jahr 2025 hat diese Diskussion abermals Fahrt aufgenommen. Der demografische Wandel, neue sicherheitspolitische Verpflichtungen und der Investitionsbedarf in Infrastruktur stellen den Bundeshaushalt vor erhebliche Herausforderungen. An der Frage, welche Ausgaben im Bundeshaushalt 2025 zu priorisieren sind, war die Ampel-Koalition im

November 2024 zerbrochen. Nach den vorgezogenen Bundestagswahlen im Februar 2025 hat sich die neue schwarz-rote Regierungskoalition noch mit den Mehrheiten des alten Bundestags neue Finanzierungsbedingungen geschaffen, um ihren eigenen Haushaltsentwurf für das Jahr 2025 aufstellen zu können. Diese Änderungen umfassen ein schuldenfinanziertes Sondervermögen in Höhe von 500 Mrd. Euro für Infrastruktur- und Klimaausgaben sowie die Lockerung der Schuldenbremse zugunsten von Verteidigungsausgaben im Bundeshaushalt, die 1 % des

Bruttoinlandsprodukts (BIP) übersteigen. Vor diesem Hintergrund werden die beiden Haushaltsentwürfe für den Bundeshaushalt 2025 – den der Ampel-Koalition und den der schwarz-roten Koalition – verglichen.¹

Der Beitrag verfolgt zwei Ziele: Erstens macht er die Unterschiede bei inhaltlichen Prioritäten zwischen den beiden Haushaltsentwürfen sichtbar. Zweitens soll die Analyse zeigen, welche Rolle Umschichtungen in das neue Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ spielen. Die methodische Grundlage bildet ein systematischer Abgleich aller Ausgabenposten beider Entwürfe, ergänzt um eine Brutto- und Nettobetrachtung der Ausgabenveränderungen innerhalb eines Einzelplans im Bundeshaushalt. Dadurch lassen sich sowohl saldierte Effekte als auch gegenläufige Entwicklungen innerhalb einzelner Ressorts präzise erfassen.

Es zeigt sich, dass der schwarz-rote Entwurf an vielen Stellen andere Prioritäten setzt als der Ampel-Entwurf. Im schwarz-roten Entwurf gewinnen Sozial- und Verteidigungsausgaben erheblich an Gewicht, während zentrale Infrastrukturprojekte im Kernhaushalt gekürzt und ins Sondervermögen ausgelagert werden. Der Anteil kreditfinanzierter Ausgaben steigt deutlich. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass die formale Definition der „Zusätzlichkeit“ von Investitionen im Sondervermögen erfüllt werden kann, auch wenn diese zum Teil lediglich reguläre Haushaltsmittel ersetzen.

Haushaltspolitik in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur

Der Artikel lässt sich in zwei Stränge ökonomischer Literatur einordnen. Erstens knüpft er an die jüngere Forschung zu Fiskalregeln an, die Anhaltspunkte für die Analyse der Haushaltsentwürfe für den Bundeshaushalt 2025 liefern – insbesondere zur Frage, wie Umschichtungen in Sondervermögen die Bindungswirkung der Schuldenbremse beeinflussen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2025) kritisiert, dass Sondervermögen zwar formal mit der Schuldenbremse vereinbar sind, deren Logik aber unterlaufen, indem sie Umschichtungen aus dem Kernhaushalt ermöglichen. Besonders problematisch sei die unklare Abgrenzung zwischen kon-

sumtiven und investiven Ausgaben, die es erlaubt, Konsumausgaben indirekt kreditfinanziert auszuweiten. Dass die Schuldenbremse seit ihrer Einführung zu einer Reduktion von öffentlichen Investitionen geführt hat, lässt sich laut Langer et al. (2025) auf Bundesebene nicht empirisch nachweisen.

Darüber hinaus zeigen Gootjes et al. (2021), dass starke Fiskalregeln politische Budgetzyklen abschwächen können, indem sie Regierungen daran hindern, vor Wahlen kurzfristig Ausgaben auszuweiten. Grembi et al. (2016) belegen am Beispiel italienischer Kommunen, dass eine Lockerung von Fiskalregeln Defizite erhöht und Steuer-senkungen begünstigt. Diese Ergebnisse verdeutlichen sowohl die Bindungswirkung von Fiskalregeln, als auch, dass politische Akteure fiskalische Spielräume nach einer Lockerung nutzen.

Zweitens steht der Artikel in Verbindung mit der politökonomischen Literatur, die Anreize von Politikern bei der Haushaltsgestaltung untersucht. Politiker haben demnach einen Anreiz, über Ausgabenposten politische Fakten zu schaffen, welche die politische Konkurrenz nicht mehr umkehren kann. Darauf weisen Piguillem und Riboni (2024) hin, die ebenfalls feststellen, dass Regierungen zu übermäßigen Ausgaben neigen, um eigene Prioritäten zu setzen und die von Vorgängern geschaffenen Verpflichtungen zu verwässern. Dies gilt in ähnlicher Weise für Personalkosten: Zusätzliche Stellen schaffen in Regierungen, die um finanzielle Ressourcen konkurrieren, zukünftige Budgetbindungen und verschaffen einzelnen Ressorts dadurch dauerhaft höhere Mittel (Kessing und Konrad 2008).

Die politökonomische Literatur betont zudem, dass die Zusammensetzung des Haushalts stark von ideologischen und institutionellen Faktoren geprägt ist. Potrafke (2011a, 2011b, 2012, 2020) zeigt in verschiedenen empirischen Analysen für OECD-Länder, für deutsche Bundesländer und in einem Vergleich zwischen Gesamtstaat und Zentralstaat, dass die ideologische Orientierung von Regierungen die Ausgabenallokation maßgeblich beeinflusst – etwa in den Bereichen Bildung, Kultur oder Sozialpolitik. Die Analyse hebt die Verschiebung im Kernhaushalt von investiven Mitteln hin zu konsumtiven Sozialausgaben hervor. Darüber hinaus weisen empirische Studien auf eine Verschiebung zwischen konsumtiven und militärischen Ausgaben in Abhängigkeit von politischen Zyklen hin (*but-ter vs. guns*). Vor allem in Wahljahren werden Sozialausgaben zulasten von Verteidigungsausgaben erhöht (Bove et al. 2017). Wenn ein Land seine Verteidigungsausgaben stark erhöht, geschieht die kurzfristige Finanzierung meist über Schulden oder Steuererhöhungen (Marzian und Trebesch 2025).

¹ Regulär wird der Bundeshaushalt im vierten Quartal des Vorjahres beschlossen. Im Jahr 2024 gelang es der Ampel-Koalition allerdings nicht, sich auf einen Bundeshaushalt für 2025 zu einigen. Dies führte dazu, dass die Koalition auseinanderbrach und der damalige Bundeskanzler Olaf Scholz im Bundestag die Vertrauensfrage stellte, scheiterte und daraufhin vorgezogene Bundestagswahlen im Februar 2025 stattfanden. Im Mai 2025 hatte sich die neue schwarz-rote Regierungskoalition gebildet und im Juli 2025 ihren Haushaltsentwurf für das Jahr 2025 vorgelegt. Dieser wurde während der Sommerpause im Haushaltsausschuss beraten, der dem Entwurf mit kleinen Änderungen Anfang September zustimmte.

Methodik und Datengrundlage

Die Analyse vergleicht die beiden Haushaltsentwürfe für den Bundeshaushalt 2025: (i) den von der Ampel-Koalition im Jahr 2024 vorgelegten Entwurf und (ii) den von der neuen schwarz-roten Koalition im Juli 2025 vorgelegten Entwurf, inklusive der vom Haushaltsausschuss Anfang September beschlossenen Änderungen. Grundlage sind die vollständigen, auf Titlebene ausgewiesenen Haushaltsdaten beider Entwürfe, wie sie im amtlichen Planungsdokument des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) enthalten sind. Ausgabentitel sind beispielsweise der „Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung“, „Beschaffung des Waffensystems Kampfhubschrauber TIGER“ oder „Überjähriges Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit“. Die Analyse berücksichtigt bis auf die Veränderung bei den Krediteinnahmen ausschließlich Ausgabenposten.

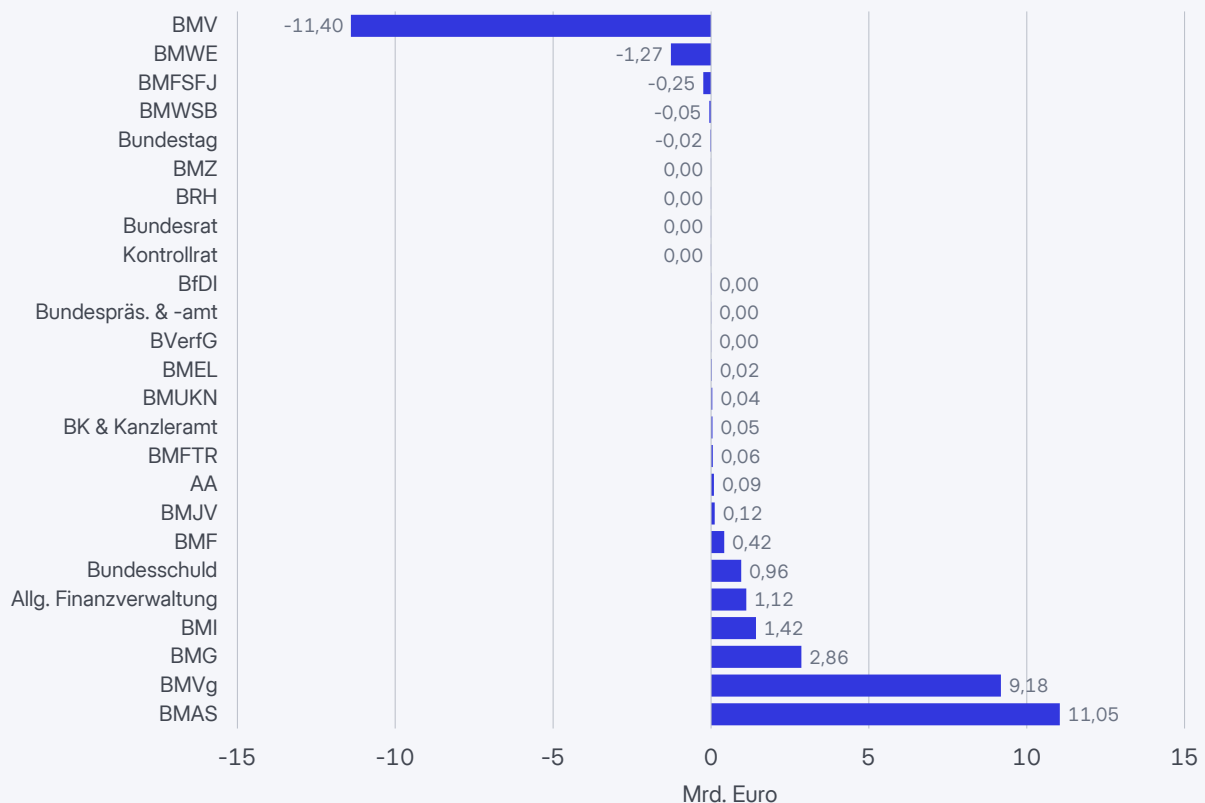
Zur eindeutigen Identifizierung der Posten wird aus Kapitel- und Titelnnumerik eine Posten-ID generiert. Duplikate

in der Posten-ID traten nicht auf; jeder Ausgabenposten konnte eindeutig zugeordnet werden. Die Posten-ID dient als Schlüssel für den Vergleich der beiden Haushaltsentwürfe.

Der Abgleich der Haushaltsposten nach Posten-ID zwischen den beiden Haushaltsentwürfen ergab 5 478 übereinstimmende Ausgabenposten. Zusätzlich finden sich 76 Posten ausschließlich im Ampel-Entwurf und 177 Posten ausschließlich im schwarz-roten Entwurf. Diese geringen Abweichungen sind auf Streichungen und Neuzugänge einiger Posten zurückzuführen sowie auf einzelne Ressortverschiebungen, deuten aber nicht auf eine umfassende Umstrukturierung des Haushalts hin. Durch die Nutzung der Posten-ID werden mögliche strukturelle Veränderungen durch Ressortwechsel dokumentiert. Die vorhandenen Einzelpläne der beiden Haushaltsentwürfe sind identisch. Die Ausgaben des neu geschaffenen Bundesministeriums für Digitalisierung und Staatsmodernisierung werden im Regierungsentwurf der schwarz-roten Ko-

Abb. 1

Nettoausgabenveränderung nach Einzelplan Regierungsentwurf 2025



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

alition weiterhin im Einzelplan des Bundesministeriums für Verkehr aufgeführt. Im Entwurf des Haushaltsausschusses finden sich die Posten nun in einem neuen Einzelplan mit der Nummer 24 wieder. In dieser Analyse werden sie aus methodischen Gründen weiter im ursprünglichen Einzelplan geführt. Darüber hinaus werden in dem neuen Einzelplan im Jahr 2025 nur 11,2 Mio. Euro veranschlagt, wobei die Hälfte der Summe auf Personalausgaben entfällt. Einzelne Zuständigkeiten zwischen den Ressorts haben sich allerdings verändert. Eine Übersicht aller Einzelpläne und der Veränderungen in den Zuständigkeiten der Ressorts ist in Tabelle 1 im Anhang zu finden.

Allgemeiner Vergleich der Haushaltspositionen

Der vom Haushaltsausschuss Anfang September beschlossene Entwurf sieht 460 Mio. Euro weniger vor, so dass dem Bundestag Mitte September ein Beschluss vorgelegt wurde, der Ausgaben in Höhe von etwa 502,5 Mrd. Euro vorsieht.

Die stärkste Veränderung auf der Einnahmenseite verzeichnet der Posten „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“. Während die Ampel-Koalition noch mit Kreditaufnahmen zugunsten des Bundeshaushalts in Höhe von 51,3 Mrd. Euro plante, möchte die schwarz-rote Koalition Schulden in Höhe von 81,8 Mrd. Euro aufnehmen. Das entspricht einer Steigerung der Krediteinnahmen um 59,4% gegenüber dem Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition. Der kreditfinanzierte Anteil des Haushaltsentwurfs erhöht sich damit von etwa 10,5 auf 16,3%.

Ermöglicht wird die Steigerung der Ausgaben und der Krediteinnahmen unter anderem durch das Aufweichen der Schuldenbremse zugunsten von Verteidigungsausgaben. Die Nettoerhöhung der Ausgaben im Einzelplan 14 (Verteidigung) beträgt allerdings nur etwa 9,2 Mrd. Euro. Die Erhöhung der Krediteinnahmen zugunsten des Bundeshaushalts kann daher nur teilweise durch die Erhöhung der Verteidigungsausgaben erklärt werden. Geht man davon aus, dass die schwarz-rote Koalition den gesamten Spielraum der Schuldenaufnahme zugunsten der Verteidigungsausgaben nutzt (alle Ausgaben, die 1% des BIP übersteigen), ergäben sich dadurch schuldenfinanzierte Verteidigungsausgaben in Höhe von etwa 20 Mrd. Euro. Die übrigen 10 Mrd. zusätzliche Krediteinnahmen (Schulden) können durch Ausgaben zustande kommen, die nicht von der Schuldenbremse eingeschränkt sind. Dies können beispielsweise Darlehen an die Sozialversicherungen sein, wie sie im Haushaltsentwurf der schwarz-roten Koalition der gesetzlichen Krankenversicherung, der gesetzlichen Pflegeversicherung und der Bundesagentur für Arbeit (BA) zugeführt werden sollen (vgl. Abb. 8 BMG und Abb. 10) oder die Hilfen für die

militärische Ertüchtigung völkerrechtswidrig angegriffener Staaten (vgl. Abb. 12), die seit der Aufweichung der Schuldenbremse zugunsten von Verteidigungsausgaben ebenfalls von der Schuldenbremse ausgenommen sind, solange die Gesamtausgaben für Verteidigung 1% des BIP übersteigen.

Die Nettobetrachtung der Ausgabenveränderungen zeigt deutliche Verschiebungen zwischen den Einzelplänen (vgl. Abb. 1): Insbesondere das Bundesministerium für Verkehr² (BMV) (– 11,4 Mrd. Euro) sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (+ 11,0 Mrd. Euro) stechen hervor. Weitere nennenswerte Veränderungen betreffen das Verteidigungsministerium (BMVg) (+ 9,2 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (+ 2,9 Mrd. Euro). Die übrigen Einzelpläne verzeichnen vergleichsweise geringe Nettodifferenzen, teils im Bereich von wenigen hundert Millionen Euro oder darunter. Da diese Darstellung Salden aus Erhöhungen und Kürzungen innerhalb eines Einzelplans zusammenfasst, gehen jedoch wichtige Informationen über die gegenläufigen Bewegungen einzelner Ausgabentitel verloren. Eine Bruttobetrachtung der Veränderungen liefert deshalb ein differenzierteres Bild der haushaltspolitischen Prioritäten.

Die Bruttobetrachtung macht deutlich, dass sich hinter Nettoeffekten teils erhebliche gegenläufige Veränderungen verbergen (vgl. Abb. 2). Besonders auffällig ist im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung die Kombination aus Erhöhungen um 20,7 Mrd. Euro und gleichzeitigen Kürzungen von 19,5 Mrd. Euro, was im Saldo nur einen moderaten Nettoanstieg ergibt. Auch im Verteidigungsressort stehen den Erhöhungen (+ 11,1 Mrd. Euro) immerhin Kürzungen in Höhe von etwa 1,2 Mrd. Euro gegenüber. Umgekehrt machen die Kürzungen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE vormals BMWK) knapp 1,8 Mrd. Euro aus, die in der Nettobetrachtung Erhöhungen um 0,5 Mrd. Euro gegenüberstanden.³ Die Bruttoanalyse zeigt somit die Ausgabenveränderungen der Einzelpläne klarer als die Nettodarstellung.

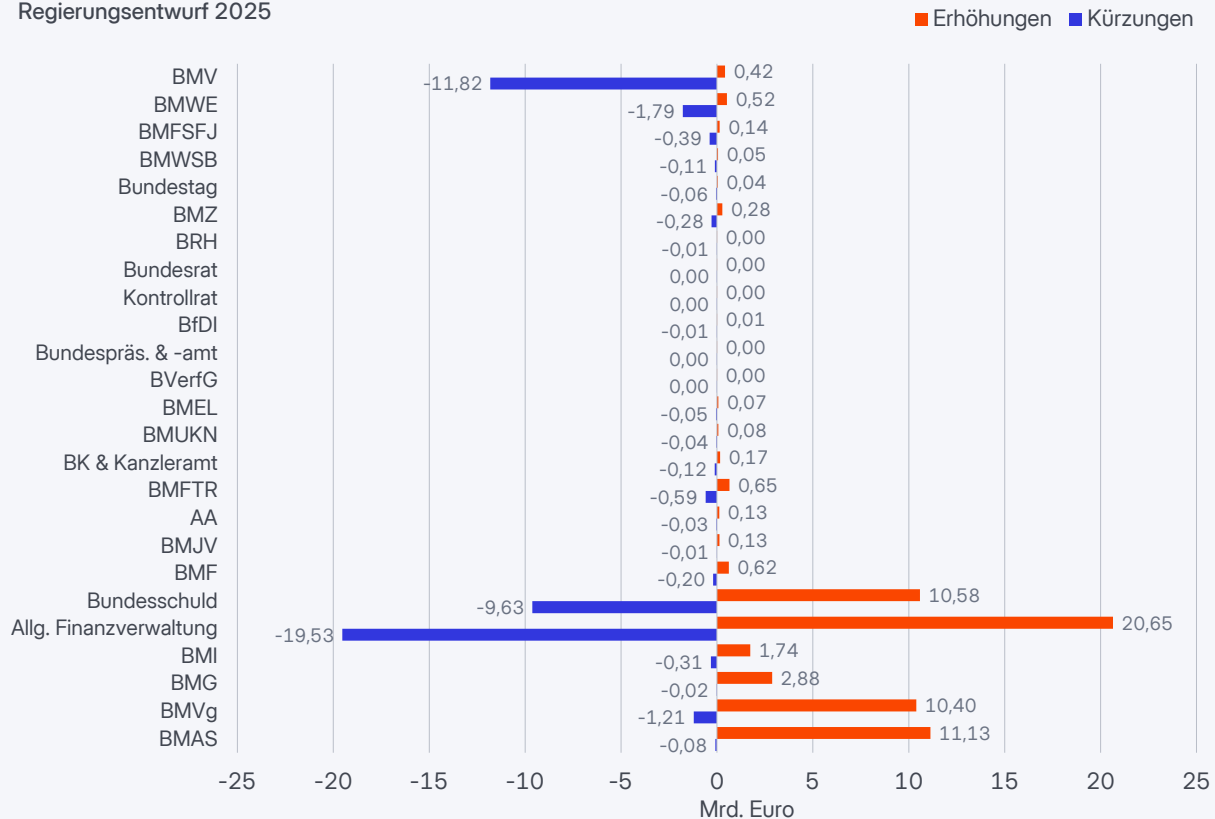
Die prozentuale Veränderung der Einzelpläne zeigt, dass hohe relative Verschiebungen nicht immer mit den größten absoluten Beträgen einhergehen. Besonders stark fällt der

² Ehemals Bundesministerium für Digitales und Verkehr. Die Ausgabenposten für das von der schwarz-roten Regierung geschaffene Ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung fallen allerdings immer noch im Einzelplan des BMV an.

³ In der Betrachtung des BMWE ist zu beachten, dass durch den neuen Zuschnitt der Ressorts unter der schwarz-roten Koalition Ausgaben für Klimaschutz im Einzelplan des Bundesministeriums für Umweltschutz (BMUKN) anfallen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Kürzungen auf die neue Zusammensetzung der Ressorts zurückzuführen sind. Allerdings verzeichnet das BMUKN nur einen Ausgabenzuwachs von etwa 80 Mio. Euro im Vergleich zum Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition. Es kann also ausgeschlossen werden, dass die Kürzungen durch die neue Ressortzusammensetzung zustande kamen.

Abb. 2

Bruttoausgabenveränderungen nach Einzelplan
Regierungsentwurf 2025



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Rückgang der Ausgaben im Einzelplan des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr aus (–23,0%), gefolgt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (–12,4%). Deutlich zulegen konnten hingegen das Bundesministerium für Gesundheit (+17,4%) und das Verteidigungsministerium (+17,2%). Mehrere Ressorts, darunter die Allgemeine Finanzverwaltung und das Auswärtige Amt, verzeichnen hingegen nur geringe relative Zuwächse. Diese Sichtweise hebt vor allem die Dynamik in kleineren und mittleren Einzelplänen hervor, die in absoluten Zahlen weniger stark ins Gewicht fallen, und sendet dadurch aber deutliche Signale über die Ausgabenprioritäten der jeweiligen Koalition.

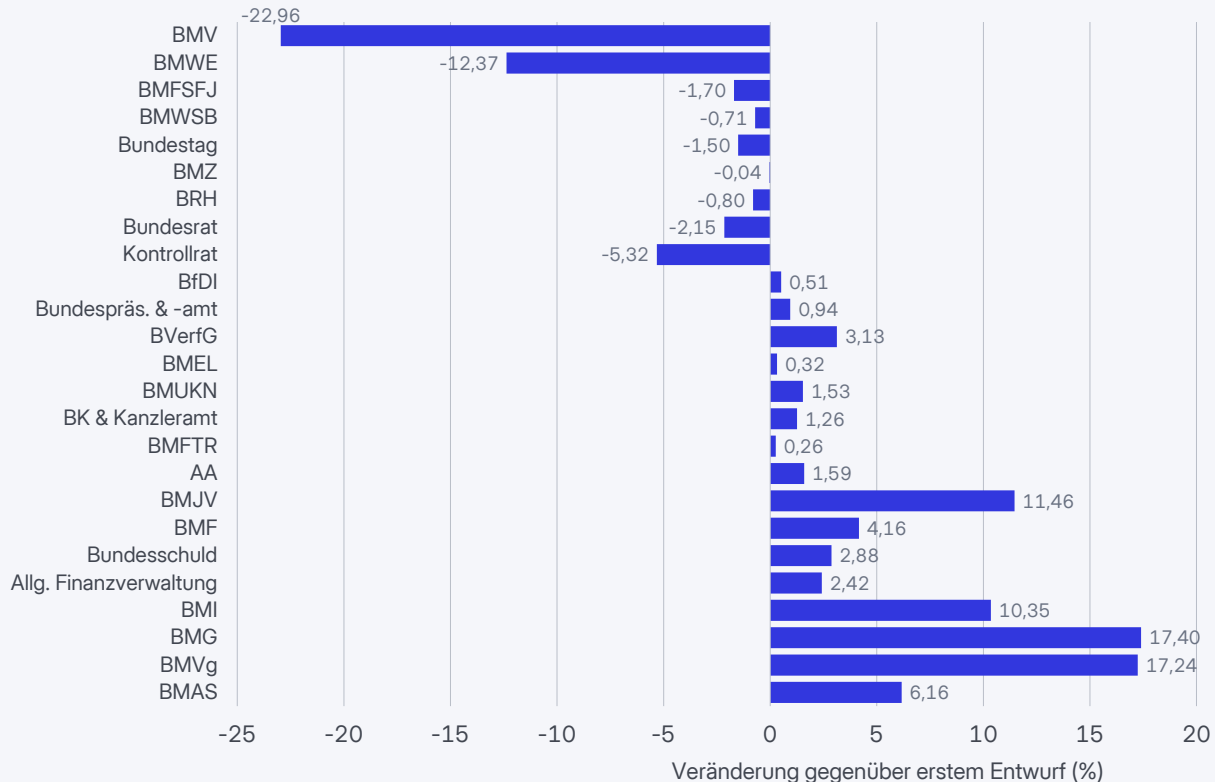
Aus der prozentualen Veränderung der Anteile der Einzelpläne am Gesamthaushalt wird ersichtlich, welche Ressorts im Verhältnis zum Gesamthaushalt an Gewicht gewonnen oder verloren haben (vgl. Abb. 3). Den stärksten Anteilrückgang im schwarz-roten Haushaltsentwurf gegenüber dem Entwurf der Ampel-Koalition verzeichnet Digitales und Verkehr (–25,2%), gefolgt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (–14,9%) und dem Kontrollrat

(–8,0%). Zugewinne verzeichnen dagegen das Bundesministerium für Gesundheit (+14,0%), auf das nun ein Ausgabenanteil von 3,8% entfällt, das Verteidigungsministerium (+13,9%), auf das nun 12,4% der Ausgaben im Gesamthaushalt entfallen, und das Bundesjustizministerium⁴ (+8,3%, Ausgabenanteil am Gesamthaushalt von 0,23%). Das Bundesministerium des Innern erhöht seinen Anteil am Gesamthaushalt um 7,2% auf nunmehr 3,0% der Ausgaben im Gesamthaushalt und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gewinnt 3,1% gegenüber seinem Anteil am Gesamthaushaltsentwurf der Ampel-Koalition, womit seine Ausgaben nun 37,8% des Gesamthaushalts ausmachen. Viele weitere Ressorts bewegen sich im Bereich moderater Verschiebungen von unter 5%. Diese Darstellung ergänzt die absoluten und prozentualen Ausgabenänderungen, indem sie die relative Bedeutung der Einzelpläne innerhalb des Gesamthaushalts in den Fokus rückt.

⁴ Diesem Bundesministerium wurde in der schwarz-roten Regierung auch das Ressort „Verbraucherschutz“ zugeordnet, so dass sich die Ausgabenveränderungen möglicherweise auf die Ressortveränderungen zurückführen lassen.

Abb. 3

Prozentuale Veränderung der Ausgaben nach Einzelplan Regierungsentwurf 2025



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Insgesamt zeigen die verschiedenen Darstellungsformen – Netto-, Brutto-, prozentuale Veränderung der Ausgaben sowie Verschiebungen der Haushaltsanteile –, dass sich die Schwerpunkte des Haushalts 2025 nicht allein aus den absoluten Beträgen erschließen lassen. Erst im Zusammenspiel der unterschiedlichen Perspektiven wird erkennbar, welche Ressorts real Mittel hinzugewinnen und wohin sich die politische Gewichtung im Vergleich der beiden Entwürfe verschiebt. Dies bildet die Grundlage für die Detailanalyse der Einzelpläne mit den größten Bruttoveränderungen und der Entwicklung der Investitionsausgaben.

Größte Bruttoveränderungen unter der Lupe

Für die vertiefte Analyse werden jene Einzelpläne in den Blick genommen, bei denen die Bruttoveränderungen – also Erhöhungen oder Kürzungen ohne Saldierung – mehr als 1,5 Mrd. Euro betragen. Wie die Bruttodarstellung der Ausgabenveränderungen (vgl. Abb. 2) zeigt, betrifft dies das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (nur Erhöhun-

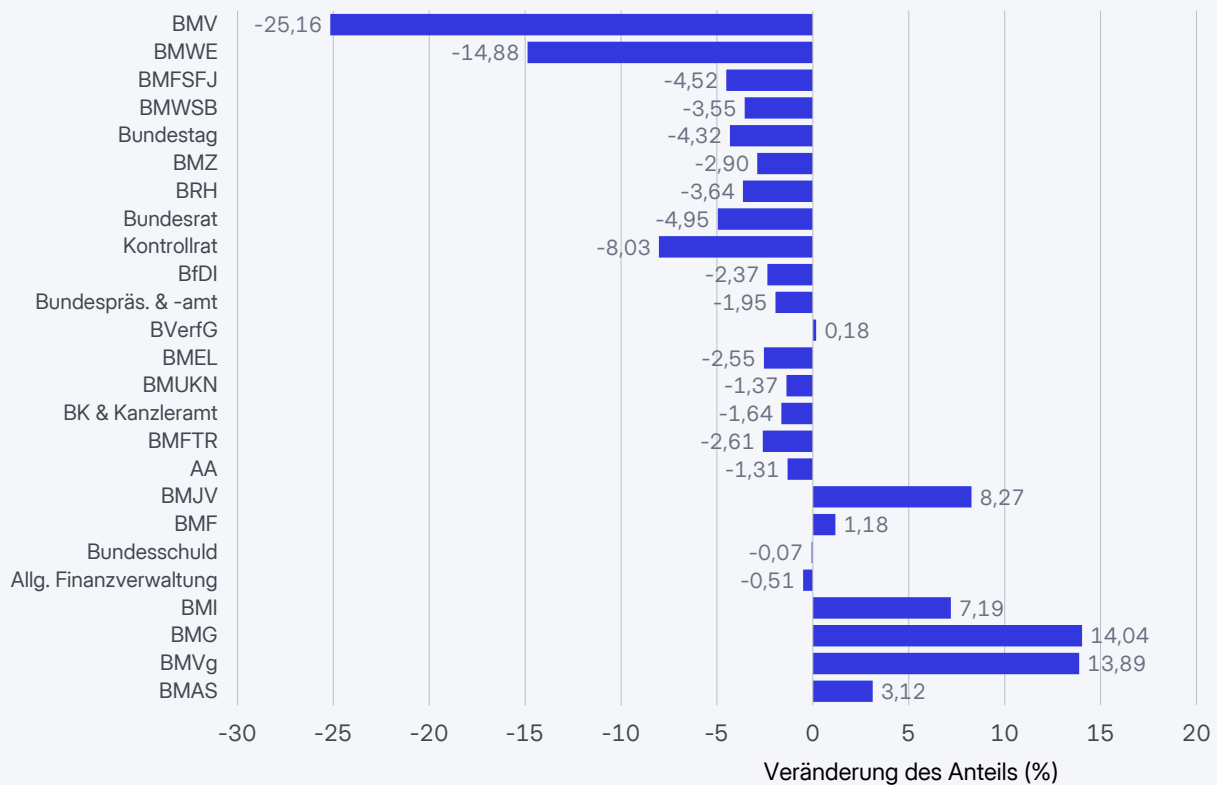
gen), das Bundesministerium der Verteidigung (nur Erhöhungen), das Bundesministerium für Gesundheit (nur Erhöhungen), das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (nur Kürzungen) sowie die Allgemeine Finanzverwaltung (sowohl Erhöhungen als auch Kürzungen). Die folgende Betrachtung geht auf diese Ressorts einzeln ein, um die Zusammensetzung und Struktur der jeweiligen Veränderungen genauer zu beleuchten. Die zehn größten Ausgabenveränderungen pro Einzelplan werden einzeln betrachtet und machen in den meisten Fällen bereits mindestens 95 % der Ausgabenveränderungen aus. Die restlichen Veränderungen werden unter „Sonstiges“ zusammengefasst.

Bundesministerium für Verkehr

Die umfangreichsten Kürzungen nahm die schwarz-rote Koalition gegenüber dem Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition am Einzelplan des Bundesministeriums für Verkehr (BMV ehemals BMVD) vor, in dem derzeit noch die Digitalausgaben veranschlagt sind (vgl. Abb. 5). Insgesamt belaufen sich die Kürzungen in diesem Ressort

Abb. 4

Einzelplananteile am Gesamthaushalt
Zweiter gegenüber erstem Regierungsentwurf 2025



auf 11,8 Mrd. Euro. Den größten Anteil daran haben vollständig gestrichene Mittel für den Breitbandausbau (– 2,9 Mrd. Euro), gefolgt von gekürzten Investitionen in die Autobahn GmbH (– 2,5 Mrd. Euro) und dem Infrastrukturbeitrag Schienenwege (– 2,4 Mrd. Euro). Ebenfalls signifikant reduziert wurden Eigenkapitalzuführungen an die Deutsche Bahn AG (– 1,9 Mrd. Euro) sowie Mittel für die Ausrüstung mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (– 0,9 Mrd. Euro). Weitere Kürzungen betreffen den Bedarfsplan Schiene (– 0,5 Mrd. Euro), den Mobilfunkausbau (– 0,4 Mrd. Euro) und einzelne Verwaltungsausgaben der Autobahn GmbH (– 0,2 Mrd. Euro). Die Streichungen und Kürzungen konzentrieren sich damit auf zentrale Investitionsprojekte in der Straßen- und Schieneninfrastruktur sowie der digitalen Netzinfrastruktur.

Aus dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens für Infrastruktur geht hervor, dass die schwarz-rote Koalition für das Jahr 2025 plant, die 2,9 Mrd. Euro für den Breitbandausbau in derselben Höhe aus dem schuldenfinanzierten Sondervermögen für Infrastruktur bereitzustellen

(Deutscher Bundestag 2025a). Das Sondervermögen sieht außerdem 2,5 Mrd. Euro für die Erhaltung der Brücken im Bestandsnetz der Bundesautobahnen vor. Auch der im schwarz-roten Haushaltsentwurf gestrichene Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege findet sich im Wirtschaftsplan des Sondervermögens wieder. Etwa 1,6 Mrd. Euro des Sondervermögens sollen in die Ausrüstung der deutschen Infrastruktur mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS fließen. Auch der aus dem schwarz-roten Haushaltsentwurf gestrichene Mobilfunkausbau findet sich in derselben Höhe im Wirtschaftsplan des Sondervermögens wieder.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Die größten Kürzungen im Einzelplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE), das im Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition noch als Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) firmierte, summieren sich auf 1,8 Mrd. Euro (vgl. Abb. 6). Besonders ins Gewicht fallen die vollständigen Streichun-

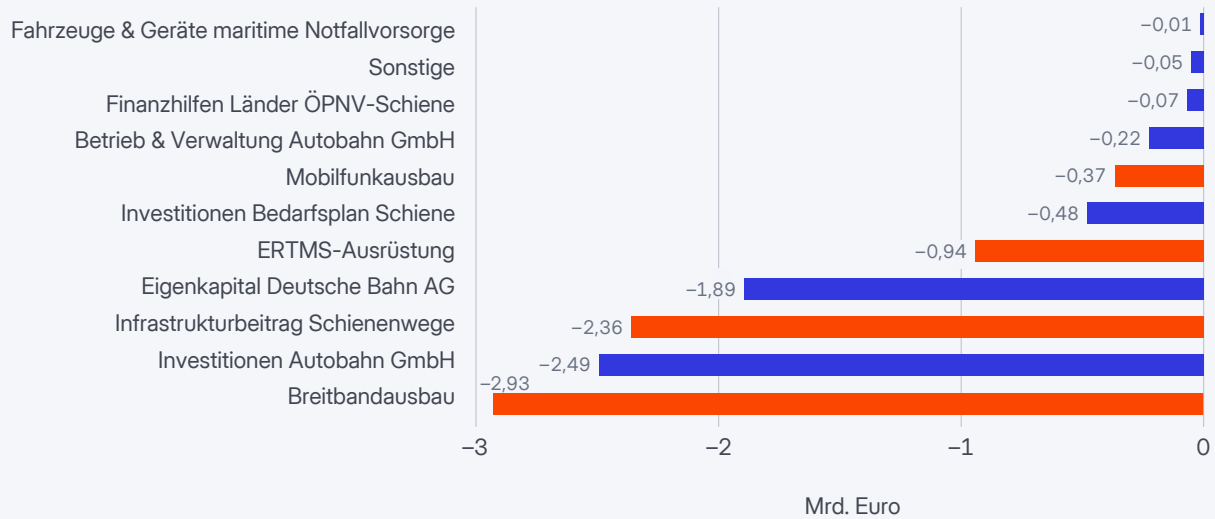
Abb. 5

Größte Ausgabenkürzungen im Einzelplan 12

Bundesministerium für Verkehr

■ gestrichen

■ gesenkt



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

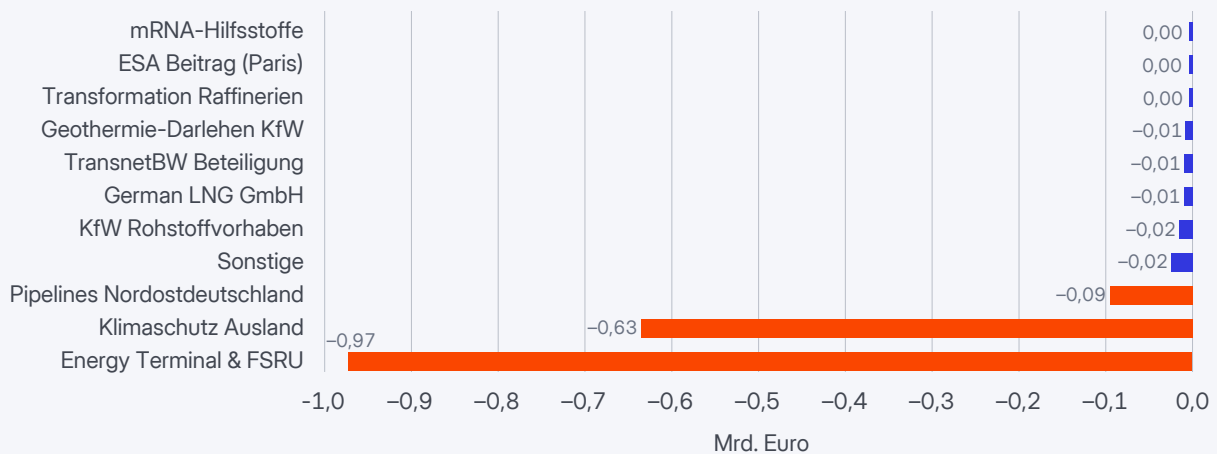
Abb. 6

Größte Ausgabenkürzungen im Einzelplan 9

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

■ gestrichen

■ gesenkt



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gen der Mittel für die Finanzierung der Energy Terminal GmbH im Zusammenhang mit mobilen LNG-Terminals (– 1,0 Mrd. Euro) sowie für den Titel „Klimaschutz Ausland“ (– 0,6 Mrd. Euro). Darüber hinaus werden auch die Ansätze für „Pipelines Nordostdeutschland“ (– 0,1 Mrd. Euro) sowie kleinere Projekte, etwa im Bereich „Transformation Raffinerien“ oder „Geothermie-Darlehen KfW“, reduziert oder gestrichen, wenn auch in deutlich geringerem Umfang. Die Schwerpunktverschiebung deutet darauf hin, dass vor allem internationale und große Infrastrukturprojekte im Energiesektor zurückgestellt oder in anderer Form finanziert werden.

Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens Infrastruktur werden für die Finanzierung der Energy Terminal GmbH etwa 0,8 Mrd. Euro veranschlagt. Für die Finanzierung der Pipeline-rohölversorgung in Nordostdeutschland sieht das Sondervermögen gut 20 Mio. Euro vor (Deutscher Bundestag 2025a).

Bundesministerium des Innern

Der Einzelplan des Bundesministeriums des Innern weist insgesamt Erhöhungen um 1,7 Mrd. Euro auf und wird deshalb in dieser Analyse näher betrachtet (vgl. Abb. 7). Bei den Ausgabenposten mit den größten Veränderungen handelt es sich ausschließlich um Erhöhungen, nicht um neu geschaffene Titel. Besonders ins Auge fällt die massive Aufstockung der Mittel für Integrationskurse um

0,6 Mrd. Euro, womit dieser Posten gegenüber dem Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition mehr als verdoppelt wird. Ebenfalls deutlich steigen die geplanten Ausgaben für Bezüge für Beamte der Bundespolizei (+ 0,3 Mrd. Euro). Weitere Erhöhungen entfallen auf Versorgungsbezüge (+ 0,1 Mrd. Euro) und die Zuweisung an den Versorgungsfonds (+ 0,1 Mrd. Euro).

Bundesministerium für Gesundheit

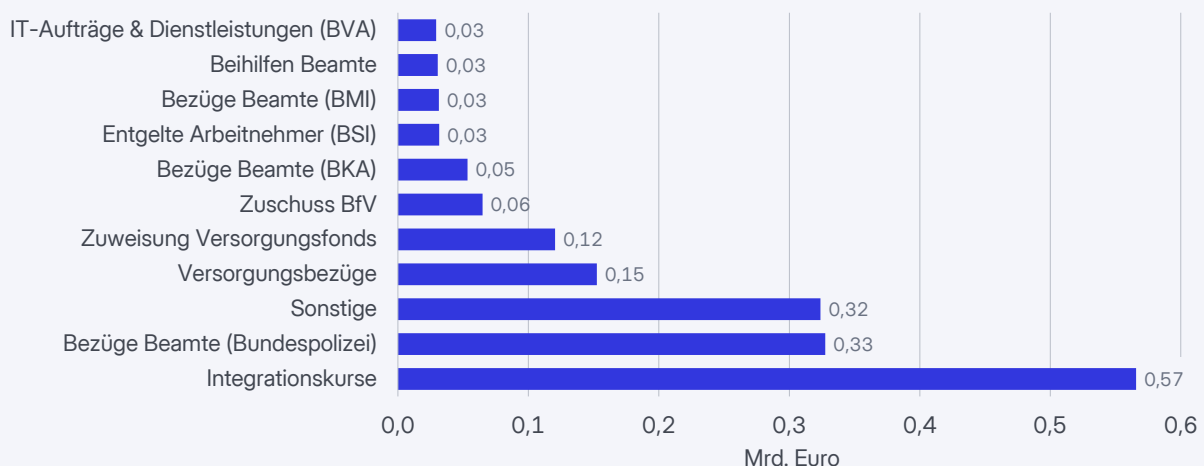
Im schwarz-roten Ausgabenentwurf des Einzelplans des Bundesministeriums für Gesundheit fallen die Mehrausgaben im Vergleich zum Ampel-Entwurf mit einem Plus von insgesamt 2,9 Mrd. Euro besonders deutlich aus (vgl. Abb. 8). Auffällig ist, dass der Großteil dieser Erhöhungen auf zwei neu geschaffene Titel entfällt: Ein Darlehen an den Gesundheitsfonds in Höhe von 2,3 Mrd. Euro sowie ein Darlehen an den Pflegeausgleichsfonds in Höhe von 0,5 Mrd. Euro. Ergänzt werden sie durch nur marginale Aufstockungen bestehender Posten – etwa für Beamtenbezüge, Liegenschaftsbewirtschaftung oder Versorgungsbezüge – die jeweils im Bereich von wenigen Millionen Euro liegen. Diese Schwerpunktsetzung verdeutlicht, dass der aktuelle Haushaltsentwurf im Gesundheitsbereich vor allem auf kurzfristige Finanzierungssicherung setzt.

Die Besonderheit der beiden Darlehen besteht darin, dass sie nicht der Schuldenbremse unterliegen und somit über

Abb. 7

Größte Ausgabenerhöhungen im Einzelplan 6 Bundesministerium des Innern

■ neu ■ erhöht



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 8

Größte Ausgabenerhöhungen im Einzelplan 15 Bundesministerium für Gesundheit



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Kredite finanziert werden können. Sie dienen der kurzfristigen Liquiditätssicherung der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, um steigende Beiträge kurzfristig zu vermeiden. Sollte der Liquiditätsbedarf in Zukunft nicht mehr mit Darlehen finanziert werden, wären die Versicherungen in der Rückzahlungsverantwortung. Die Rückzahlung wird entweder über eine Erhöhung der Einnahmenseite geschehen müssen – also über eine Erhöhung der Beiträge zur Sozialversicherung für Erwerbstätige – oder über Einsparungen bei den Ausgaben – also den Leistungen an die Versicherten. Bemerkenswert ist ebenfalls, dass beide Posten im Haushaltsentwurf unter „Ausgaben für Investitionen“ fallen.

Bundesministerium der Verteidigung

Im Einzelplan des Bundesministeriums der Verteidigung summieren sich die Mehrausgaben gegenüber dem Ampel-Entwurf auf 10,4 Mrd. Euro (vgl. Abb. 9). Besonders ins Gewicht fallen die zusätzlichen Mittel für Munition (+ 2,8 Mrd. Euro). Nennenswerte Aufstockungen gibt es zudem für Feldzeug und Quartiermeistermaterial (+ 1,1 Mrd. Euro) sowie einen neuen Posten für Radpanzer mittlerer Kräfte (+ 1,1 Mrd. Euro). Gänzlich neu sind die geplanten Mittel im Bereich Infrastruktur, etwa für den Erhalt und Ausbau der Autobahnen (+ 0,9 Mrd. Euro) sowie den Betrieb und die Erhaltung der Bundesfernstraßen (+ 0,2 Mrd. Euro). Mehrere neu aufgenommene oder er-

höhte Posten, darunter die Beschaffung von U-Boot-Abwehrflugzeugen des Typs „Poseidon“ (+ 0,2 Mrd. Euro), Ausgaben für Mieten und Pachten von Liegenschaften (+ 0,5 Mrd. Euro) oder Investitionen in die Fahrzeugflotte (+ 0,2 Mrd. Euro), unterstreichen den starken Fokus auf materielle Einsatzbereitschaft. Indem Ausgaben für Bundesfernstraßen aus dem Verteidigungsetat gestemmt werden, ist es möglich, diesen zusätzlichen Posten im Verteidigungsetat per Kredit zu finanzieren, da Verteidigungsausgaben über 1 % des BIP von der Schuldenbremse ausgenommen sind. Zudem tragen die Ausgaben für Bundesfernstraßen so zum Erreichen des NATO-Ziels von 2 % des BIP bei.

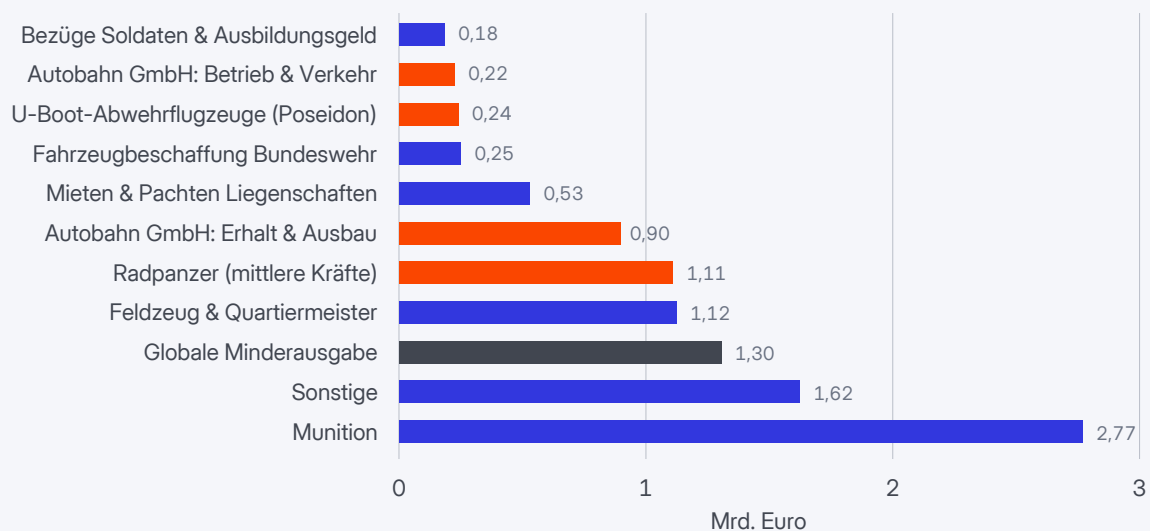
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Mit einem Nettoplus von 11,0 Mrd. Euro verzeichnet der Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales den stärksten absoluten Zuwachs aller Ressorts (vgl. Abb. 10). Besonders umfangreich ist die Erhöhung der Mittel für das Bürgergeld um 4,6 Mrd. Euro, gefolgt von einer um 2,0 Mrd. Euro höheren Heizkostenbeteiligung. Ein neuer Titel ist das Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 2,4 Mrd. Euro. Ebenfalls erhöht werden verschiedene Rentenzuschüsse (insgesamt ca. + 1,3 Mrd. Euro), Mittel für die Eingliederung in Arbeit (+ 0,1 Mrd. Euro) sowie für berufsbezogene Sprachförderung (+ 0,3 Mrd. Euro). Die Ausgabenstei-

Abb. 9

Größte Ausgabenerhöhungen im Einzelplan 14 Bundesministerium der Verteidigung

■ neu ■ erhöht ■ gestrichen



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 10

Größte Ausgabenerhöhungen im Einzelplan 11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

■ neu ■ erhöht



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gerungen bündeln sich vor allem auf direkte Transferleistungen und arbeitsmarktpolitische Unterstützung. Die potenziellen Rückzahlungen des Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit müssen zukünftig aus den Beiträgen der Erwerbstätigen zur Sozialversicherung finanziert werden.

Allgemeine Finanzverwaltung

Im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung wurden von der schwarz-roten Koalition sowohl Kürzungen als auch Erhöhungen von Ausgabenposten in relevanter Höhe im Vergleich zum Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition vorgenommen (vgl. Abb. 11).

Die Kürzungen machen insgesamt 19,5 Mrd. Euro aus. Den größten Einzelposten bildet die vollständige Streichung der Zuführungen zum Kapitalstock der Rentenversicherung (– 12,4 Mrd. Euro), mit dem die Ampel-Koalition versucht hatte, dem umlagefinanzierten Rentensystem ein zweites finanzielles Standbein aufzubauen. Gefolgt wird diese Streichung von einer Reduzierung der Mittel für die militärische Ertüchtigung von Partnerstaaten um 90,2 % (– 3,6 Mrd. Euro), allerdings findet sich in den neuen Ausgabenposten mit hohem Zuwachs ein ähnlich lautender Posten (vgl. Abb. 12). Ebenfalls gekürzt wurde bei Ausgaben zur Auflösung einzelner KfW-Platzhalterverträge (– 1,8 Mrd. Euro) und Personalaufwendungen der Hauptgruppe 4 (– 1,5 Mrd. Euro). Auch kleinere Posten, wie die Kosten für den Umlauf und das Prägen von Münzen und der Zinszuschuss für die Ukraine, werden im schwarz-roten Haushaltsentwurf gegenüber dem der Ampel-Koalition gekürzt.

Im Bereich der Erhöhungen im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung entfallen die größten Zuwächse auf wenige, sehr umfangreiche Titel. Den Spitzenwert erreicht die „Ertüchtigung von völkerrechtswidrig angegriffenen Staaten“ mit zusätzlichen 8,3 Mrd. Euro. Im Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition firmierten die Militärhilfen noch unter dem Begriff der militärischen Ertüchtigung von Partnerstaaten. Seit der Aufweichung der Schuldenbremse zugunsten von Verteidigungsausgaben sieht das Grundgesetz allerdings vor, dass „Hilfen für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten“ durch Schulden finanziert werden können, sobald die Gesamtausgaben für Verteidigung 1 % des BIP übersteigen (Art. 113 Abs. 2 Satz 4 GG). Da die Senkung der Globalen Minderausgabe als pauschale Kürzungsreserve im Haushaltsvollzug genutzt werden kann, fällt sie hier ebenfalls als Erhöhung ins Gewicht. Neu im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung im schwarz-roten Haushaltsentwurf ist zudem die sogenannte Vorsorge für Ausgabereiste bei Investitionen

(+ 1,70 Mrd. Euro). Der Strompreiszuschuss wird im Vergleich zum Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition um 1,3 Mrd. Euro angehoben auf nunmehr 17,2 Mrd. Euro. Darüber hinaus steigen die Ansätze für die Förderung von Kohleregionen um 0,5 Mrd. Euro und für die Restdeckung allgemeiner Bewilligungen um 0,4 Mrd. Euro. Mehrere kleinere Posten im zweistelligen Millionenbereich – darunter Zuschüsse an die Postbeamtenversorgungskasse – runden die Erhöhungen ab. Eine interessante Beobachtung in diesem Fall ist, dass die „Vorsorge Ausgabereiste Investitionen“ bereits als „Ausgaben für Investitionen“ im Haushalt veranschlagt werden. Somit sind sie relevant für den Anteil der Investitionen am Bundeshaushalt, der zur Erfüllung des Zusätzlichkeitskriteriums für das Sondervermögen notwendig ist.

Ausgaben für Investitionen

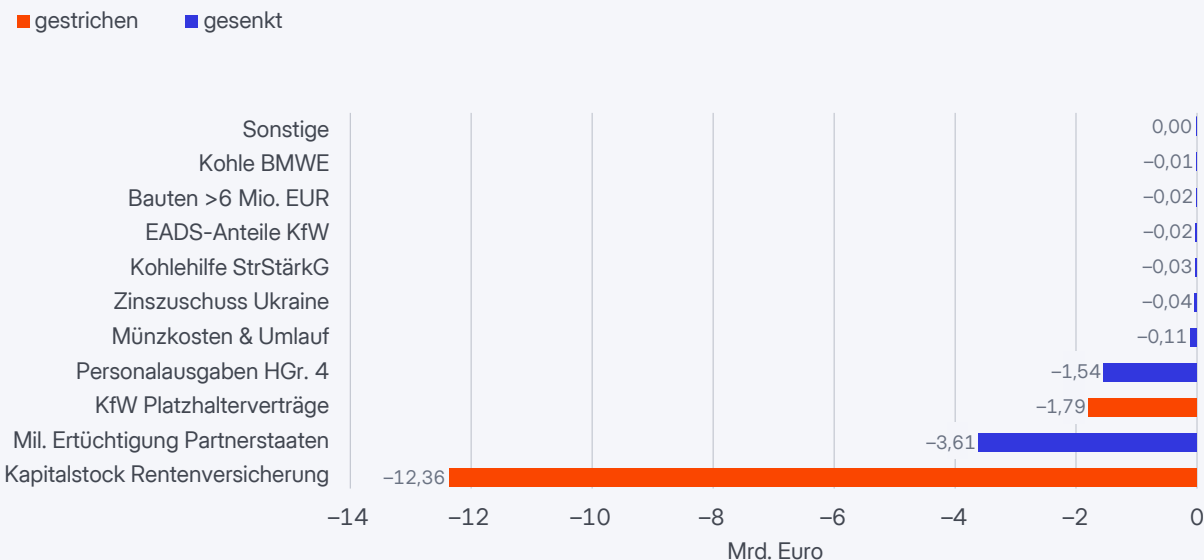
Gemäß Paragraph 13 der Bundeshaushaltsordnung werden Ausgaben gruppiert. Bestimmte Ausgaben werden der Gruppe „Ausgaben für Investitionen“ zugeordnet.⁵ Diese werden im Datensatz des Haushaltsentwurfs entsprechend gekennzeichnet. Ausgaben für Investitionen treten einzelplanübergreifend auf. Auch unter ihnen haben sich Veränderungen zwischen den zwei Haushaltsentwürfen für das Jahr 2025 ergeben. Plante die Ampel-Koalition noch mit Ausgaben für Investitionen in Höhe von 53,4 Mrd. Euro, weist der Haushaltsentwurf der schwarz-roten Koalition nur Posten in Höhe von 37,5 Mrd. Euro auf, die der Gruppe „Ausgaben für Investitionen“ unterliegen.

In dieser Ausgabengruppe entfallen die größten Kürzungen auf wenige, besonders volumenstarke Posten (vgl. Abb. 13). Den mit Abstand größten Rückgang gibt es beim Darlehen für den Kapitalstock der Rentenversicherung, das vollständig gestrichen wird (– 12,4 Mrd. Euro). Ebenfalls deutlich reduziert wird der flächendeckende Breitbandausbau (– 2,9 Mrd. Euro), während die Eigenkapitalerhöhung für die Deutsche Bahn AG um 1,9 Mrd. Euro

⁵ Diese Zuordnung umfasst „a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen, b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt, c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen, d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, e) Darlehen, f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke“ (siehe Paragraph 13 Absatz 3 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung). Die Klassifikation lässt dabei offen, ob der Nutzen der jeweiligen Ausgaben vorwiegend in der Gegenwart liegt oder ob sich der Nutzen auch langfristig entfaltet. Zu den Ausgaben für Investitionen zählt beispielsweise auch der nicht näher definierte „Erwerb von Fahrzeugen“ im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung. Ausgaben für die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle oder „Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes“. Gleichzeitig werden andere Ausgaben, die nicht unter die Gruppierung Ausgaben für Investitionen fallen, aber trotzdem einen Zukunftswert entfalten könnten, hier nicht genannt.

Abb. 11

Größte Ausgabenkürzungen im Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung

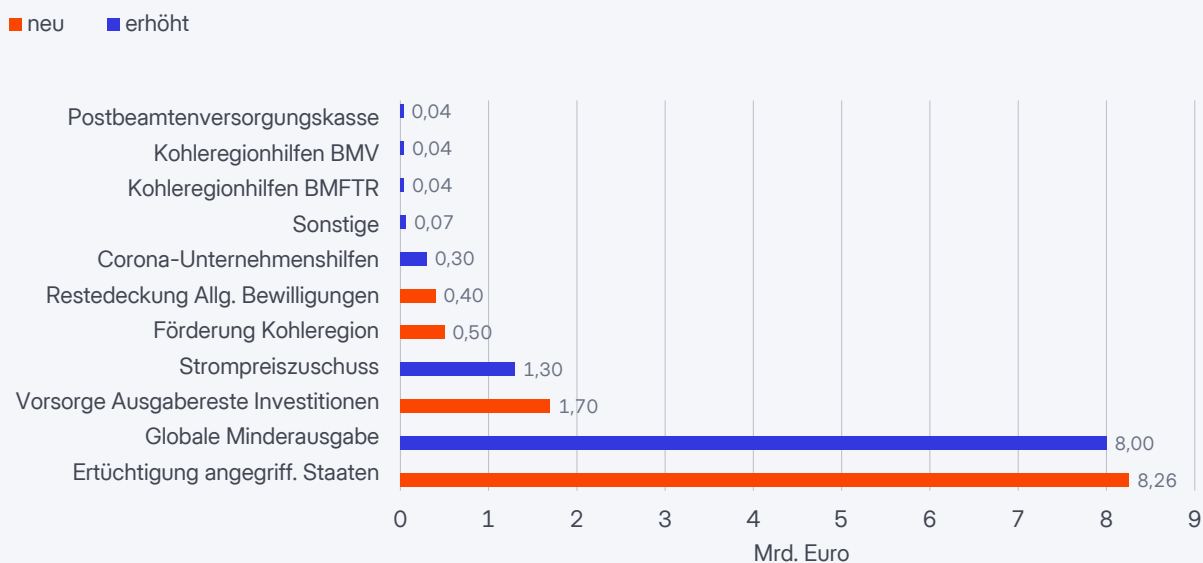


Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 12

Größte Ausgabenerhöhungen im Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung

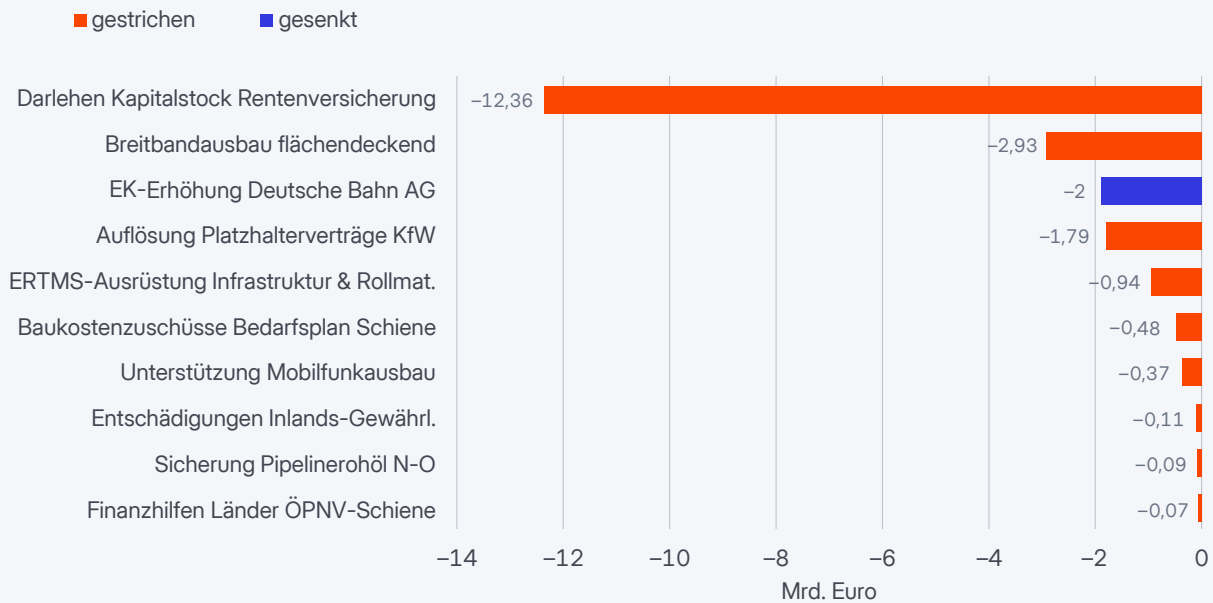


Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 13

Top-10 Kürzungen bei Investitionsausgaben

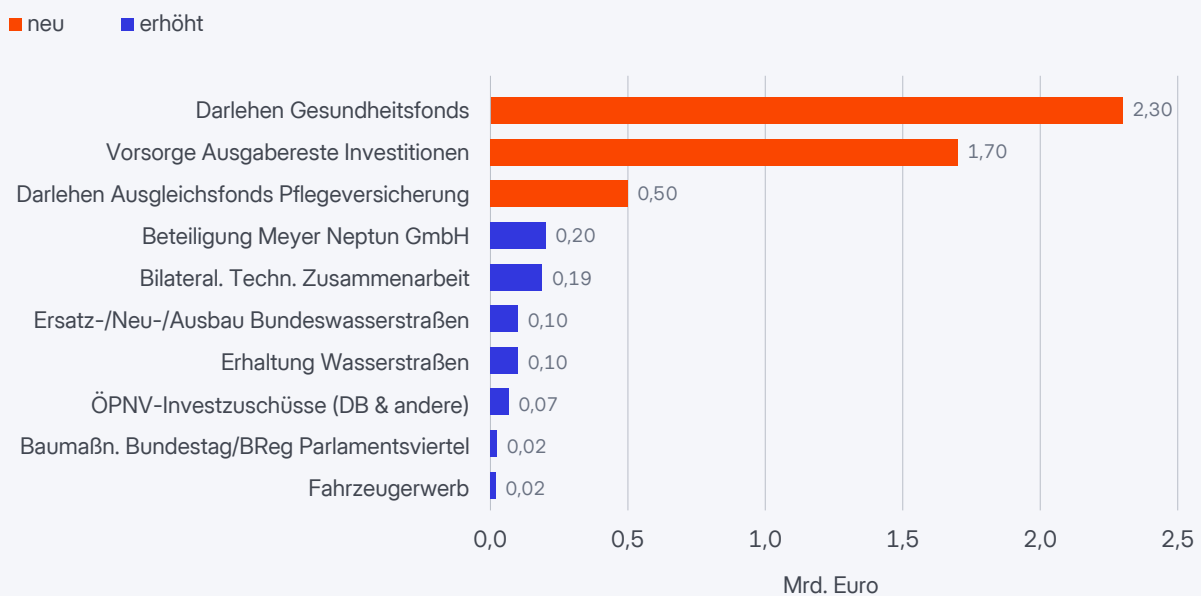


Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 14

Top-10 Erhöhungen bei Investitionsausgaben



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gekürzt wird. Die Auflösung von KfW-Platzhalterverträgen schlägt mit – 1,8 Mrd. Euro zu Buche, und auch die Mittel für die ERTMS-Ausrüstung von Infrastruktur und Rollmaterial entfallen vollständig (– 0,9 Mrd. Euro). Weitere Einsparungen betreffen Baukostenzuschüsse im Bedarfsplan Schiene (– 0,5 Mrd. Euro), die Unterstützung des Mobilfunkausbaus (– 0,4 Mrd. Euro) sowie mehrere kleinere Posten im zweistelligen- bis niedrigen dreistelligen Millionenbereich. Insgesamt konzentrieren sich die Kürzungen auf große Infrastruktur- und Digitalisierungsprojekte, die für die langfristige Modernisierung relevant wären.

An der Spitze der Erhöhungen der Ausgaben für Investitionen steht ein neu veranschlagtes Darlehen an den Gesundheitsfonds in Höhe von 2,3 Mrd. Euro, gefolgt von 1,7 Mrd. Euro für die Vorsorge von Ausgaberesten bei Investitionen (vgl. Abb. 14). Ebenfalls neu ist ein Darlehen an den Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung über 0,5 Mrd. Euro. Zu den deutlich erhöhten Bestandsansätzen zählen eine Beteiligung an der Meyer Neptun GmbH (+ 0,3 Mrd. Euro) und Ausgaben für die bilaterale technische Zusammenarbeit (+ 0,3 Mrd. Euro). Weitere Erhöhungen betreffen den Ersatz-, Neu- und Ausbau von Bundeswasserstraßen, deren Erhaltung, ÖPNV-Investitionszuschüsse, Bauvorhaben im Parlamentsviertel sowie den Fahrzeugerwerb, jeweils im zwei- bis niedrigen dreistelligen Millionenbereich. Der Zukunftswert der „Ausgaben für Investitionen“, die die schwarz-rote Koalition im Haushaltsentwurf für 2025 erhöhen oder schaffen möchte, wird nicht direkt ersichtlich – im Gegensatz zu den Infrastruktur- und Digitalisierungsposten, die den Kürzungen unterliegen. Ob diese Ausgaben einen Wachstumseffekt nach sich ziehen, ist ebenfalls fraglich.

Zusätzlichkeit

Im von der schwarz-roten Koalition eingebrachten Gesetzesentwurf zur Errichtung des Sondervermögens „Infrastruktur und Klimaneutralität“ ist vorgesehen, dass Investitionen des Bundes aus dem schuldenfinanzierten Sondervermögen zusätzlich zu den Investitionen im regulären Bundeshaushalt erfolgen. Die „Zusätzlichkeit“ gilt dem Entwurf zufolge als erfüllt, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr mindestens ein Zehntel der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts auf Ausgaben für Investitionen entfällt (Deutscher Bundestag 2025b). Welche Posten als „Ausgaben für Investitionen“ gelten, bestimmt § 13 Absatz 3 Nummer 2 der Bundeshaushaltsordnung. Dabei werden die Investitionsausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt, da diese von der Schuldenbremse ausgenommen sind und per Kredit finanziert werden können. Ebenso wird das Volumen des Gesamthaushalts um finanzielle Transaktionen sowie um Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 % des BIP bereinigt.

Nach dem Gesetzesentwurf lässt sich die „Zusätzlichkeit“ auch dann formell erfüllen, wenn die Investitionen im Sondervermögen nicht tatsächlich zusätzlich sind. Es ist damit nicht ausgeschlossen, dass Ausgaben aus dem regulären Bundeshaushalt gestrichen werden, um in gleicher Höhe im schuldenfinanzierten Sondervermögen erneut aufzutauken. Beispiele dafür finden sich im schwarz-roten Haushaltsentwurf 2025 etwa in den Einzelplänen des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMV) sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE). Allein in diesen beiden Ressorts beläuft sich die Summe auf mehr als 10 Mrd. Euro, die nun nicht mehr aus regulären Haushaltsmitteln, sondern über Kredite finanziert werden sollen.

Diese Kürzungen bei den investiven Ausgaben schaffen Spielräume für konsumtive Mehrausgaben, die sich insbesondere in den um mehr als 11 Mrd. Euro gestiegenen Mitteln für Arbeit und Soziales niederschlagen. Damit wird faktisch eine schuldenfinanzierte Ausweitung der Sozialausgaben ermöglicht. Auch die geänderte Buchungspraxis, nach der rund 1,1 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen nun im Verteidigungsetat veranschlagt werden, verdeutlicht, dass der schwarz-rote Haushaltsentwurf vorsieht, Investitionsausgaben zunehmend über Kredite statt über reguläre Einnahmen zu finanzieren. Kreditfinanzierte Einnahmen müssen jedoch verzinst werden und schaffen somit zusätzliche Kosten. Die Rendite für die kreditfinanzierten Ausgaben muss somit die Kosten für die Verzinsung übersteigen – die in einem steuerfinanzierten Szenario nicht anfallen würden – damit die kreditfinanzierten Ausgaben nicht zu einem Minusgeschäft werden.

Schlussfolgerung

Der direkte Vergleich der beiden Entwürfe für den Bundeshaushalt 2025 zeigt deutliche Prioritätenverschiebungen: Während Sozial- und Verteidigungsausgaben im schwarz-roten Entwurf stark ausgeweitet werden, erfahren die Ausgaben für Infrastruktur im Kernhaushalt spürbare Kürzungen. Gleichzeitig steigt der Anteil kreditfinanzierter Ausgaben erheblich. Auch die Bereinigungssitzung im Haushaltsausschuss änderte daran nichts, so dass der Entwurf nun Mitte September im Bundestag verabschiedet werden soll.

Mit Blick auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen fällt auf, dass langfristige Investitionen aus dem Kernhaushalt verdrängt werden. Besonders betroffen sind Infrastruktur- und Digitalisierungsprojekte wie Breitbandausbau, Schienenwege und Autobahnbrücken. All dies sind Maßnahmen, die für zukünftige Generationen hohe Produktivitätsgewinne versprechen könnten, wenn sie nicht

den Kosten für den Schuldendienst gegenüberstehen würden, sondern aus dem regulären Bundeshaushalt finanziert würden. Durch die Verlagerung von Infrastrukturausgaben in das schuldenfinanzierte Sondervermögen entfällt zudem die tatsächliche „Zusätzlichkeit“ der dortigen Investitionen. Unklar bleibt zudem, ob die Infrastrukturausgaben nach dem Auslaufen des Sondervermögens wieder in den Kernhaushalt integriert werden können.

Parallel dazu werden konsumtive Sozialausgaben deutlich erhöht. Höhere Ansätze für Bürgergeld, Heizkostenbeihilfen und kurzfristige Transfers erhöhen den Ausgaben- und kurzfristigen Druck, ohne strukturelle Probleme zu adressieren. Die Streichung der Kapitalstockzuführung zur Rentenversicherung schwächt die langfristige Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rente und erhöht zukünftige Zuschussbedarfe. Auch die neuen Darlehen an die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung verschleiern strukturellen Reformbedarf: Sie entlasten kurzfristig, müssen aber langfristig über die Einnahmeseite der Sozialversicherungen – sprich aus den Beiträgen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – refinanziert werden und verschieben damit die Rückzahlungsverantwortung auf zukünftige Beitragszahler.

Wenn wir den heutigen Haushalt als Ausgangspunkt für die zukünftige Ausgabenentwicklung betrachten, stellt sich die Frage, wie eine Konsolidierung des Haushalts in Zukunft möglich wäre. Wer Ausgaben-spielraum durch Verschuldung zugunsten von Sozialausgaben schafft, vergrößert die strukturelle Lücke, die in zukünftigen Haushalten, die auf zusätzliche Kreditaufnahme verzichten, geschlossen werden müsste. Auch ein erhöhter Schuldendienst und höhere Schuldenstände ohne gleichzeitige Reformen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite erhöhen den zukünftigen Konsolidierungsbedarf. Der höhere Schuldendienst ergibt sich nicht nur aus dem gestiegenen Schuldenstand, sondern auch aus sinkender Glaubwürdigkeit der Fiskalregeln. Dies ist beispielsweise sichtbar in den Renditeaufschlägen nach Ankündigung des Sondervermögens und der Aufweichung der Schuldenbremse im März 2025. Damit wird der finanzielle Handlungsspielraum zukünftiger Regierungen spürbar eingeengt.

Im Vergleich zum Ampel-Entwurf wird damit deutlich, dass die schwarz-rote Koalition ihre Prioritäten zugunsten sozial- und sicherheitspolitischer Maßnahmen verschoben hat. Gleichzeitig wurden investive Zukunftsausgaben im Haushaltsentwurf gekürzt und ins Sondervermögen ausgelagert. Während der Haushaltsentwurf der Ampel-Koalition noch einige wenige Aspekte der langfristigen Vorsorge beinhaltete – etwa durch den Rentenskapitalstock – legt der schwarz-rote Haushaltsentwurf den Schwerpunkt auf konsumtive Ausgaben und eine Ausweitung kreditfi-

nanzierter Titel. Diese Unterschiede haben Implikationen dahingehend, wie Belastungen zwischen heutigen und zukünftigen Generationen verteilt werden. Sie zeigen zudem, wie abhängig Politiker von bindenden Regeln sind, was die Ausgabendisziplin angeht, und dass sie mehr und mehr auf zusätzliche Finanzmittel angewiesen sind, um den dringenden strukturellen Reformbedarf zu verschleiern. •

Referenzen

- Bove, V., G. Efthymiou und A. Navas, A. (2017), "Political Cycles in Public Expenditure: Butter vs Guns", *Journal of Comparative Economics* 45(3), 582–604.
- Deutscher Bundestag (2025a), Gesetzentwurf der Bundesregierung: [Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikels 143h des Grundgesetzes](#) (BT-Drs. 21/500).
- Deutscher Bundestag (2025b), [Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität \(SVIKG\)](#) (BT-Drs. 21/779).
- Gootjes, B., J. de Haan und R. Jong-A-Pin (2021) "Do Fiscal Rules Constrain Political Budget Cycles?", *Public Choice* 188(1), 1–30.
- Grembi, V., T. Nannicini und U. Troiano (2016) "Do Fiscal Rules Matter?", *American Economic Journal: Applied Economics* 8(3), 1–30.
- Kessing, S. G. und K. A. Konrad (2008), "Time Consistency and Bureaucratic Budget Competition", *The Economic Journal* 118(525), 1–15.
- Langer, M., J. Hassib, L. P. Feld und D. Nientiedt (2025), "Evaluating the Effects of the German Debt Brake: A Synthetic Control Approach", CESifo Working Paper 11933.
- Marzian, J. und C. Trebesch (2025) „Europas Verteidigung finanzieren: Was lehrt uns die Geschichte?“, *Kiel Policy Brief* 184.
- Piguillem, F. und A. Riboni (2024) "Sticky Spending, Sequestration, and Government Debt", *American Economic Review* 114(11), 3513–3550.
- Potrafke, N. (2011a), "Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries", *Economics of Governance* 12(2), 101–134.
- Potrafke, N. (2011b), "Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition?", *German Economic Review* 12(1), 124–145.
- Potrafke, N. (2012), "Is German Domestic Social Policy Politically Controversial?", *Public Choice* 153(3), 393–418.
- Potrafke, N. (2020), "General or Central Government? Empirical Evidence on Political Cycles in Budget Composition Using New Data for OECD Countries", *European Journal of Political Economy* 63, 101860.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2025), 5. *Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – Zur Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenbremse* (Stellungnahme 02/2025), Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Anhang

Tab. 1

Ressortveränderungen durch Regierungswechsel

Einzelplan	Name Einzelplan 1. Haushaltsentwurf	Name Einzelplan 2. Haushaltsentwurf	Abkürzung
1	Bundespräsident und Bundespräsidialamt	Bundespräsident und Bundespräsidialamt	Bundespräs. & -amt
2	Deutscher Bundestag	Deutscher Bundestag	Bundestag
3	Bundesrat	Bundesrat	Bundesrat
4	Bundeskanzler und Bundeskanzleramt	Bundeskanzler und Bundeskanzleramt	BK & Kanzleramt
5	Auswärtiges Amt	Auswärtiges Amt	AA
6	Bundesministerium des Innern und für Heimat	Bundesministerium des Innern	BMI
7	Bundesministerium der Justiz	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	BMJV
8	Bundesministerium der Finanzen	Bundesministerium der Finanzen	BMF
9	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	BMWE
10	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Heimat	BMEL
11	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	BMAS
12	Bundesministerium für Digitales und Verkehr	Bundesministerium für Verkehr	BMV
14	Bundesministerium der Verteidigung	Bundesministerium der Verteidigung	BMVg
15	Bundesministerium für Gesundheit	Bundesministerium für Gesundheit	BMG
16	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit	BMUKN
17	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend	BMFSFJ
19	Bundesverfassungsgericht	Bundesverfassungsgericht	BVerfG
20	Bundesrechnungshof	Bundesrechnungshof	BRH
21	Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	BfDI
22	Unabhängiger Kontrollrat	Unabhängiger Kontrollrat	Kontrollrat
23	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	BMZ
25	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	BMWSB
30	Bundesministerium für Bildung und Forschung	Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt	BMFTR
32	Bundesschuld	Bundesschuld	Bundesschuld
60	Allgemeine Finanzverwaltung	Allgemeine Finanzverwaltung	Allg. Finanzverwaltung

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

© ifo Institut