Wie viel Potenzialwachstum steckt im Koalitionsvertrag?

Und was das für den Bundeshaushalt bedeutet

Sven von Wangenheim, Saskia Gottschalk, Florian Schuster-Johnson
sven.vonwangenheim@dezernatzukunft.org

10/04/2025

Executive Summary

Die schwarz-rote Koalition will das Potenzialwachstum wieder auf deutlich über ein Prozent steigern. Wir schätzen in diesem Papier, dass das Potenzialwachstum mit ausgewählten Maßnahmen und Zielen des Koalitionsvertrags bis 2029 um 0,4 Punkte auf 1,2 Prozent gesteigert werden könnte. Das würde bei voller Ausschöpfung des Potenzials dem Bundeshaushalt in den kommenden vier Jahren rund 24 Mrd. Euro zusätzliche Einnahmen bringen. Für die Finanzierung vieler weiterer Pläne des Koalitionsvertrags könnte das zu wenig sein; wir schätzen eine Finanzierungslücke von mindestens 50 Mrd. Euro. Zuletzt zeigen wir, wie wichtig ein höheres Potenzialwachstum für die Einhaltung der EU-Fiskalregeln ist.

#KOALITIONSVERTRAG
#WACHSTUM
#BUNDESHAUSHALT

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 3

2. Wie Schwarz-Rot das Wachstum ankurbeln möchte 5

Konkrete Maßnahmen 5

Selbstgesetzte Ziele 6

Weitere Maßnahmen und Ziele 6

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt 7

3. Schätzung der Effekte auf Potenzialwachstum und Bundeshaushalt ... 10

Methodisches Vorgehen 10

Ergebnisse 13

4. Das Potenzialwachstum ist entscheidend für die EU-Fiskalregeln 16

Anhang 19

Bibliografie 20

1. Einleitung

„Unser Ziel ist es, das Potenzialwachstum wieder auf deutlich über ein Prozent zu erhöhen. Das wird unsere klare Priorität." (CDU/CSU und SPD 2025)

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD steht unter dem Motto Wachstum. Die Ausrichtung ist richtig. Deutschland braucht eine neue Wachstumsagenda. Die – angesichts von Zöllen und geopolitischen Konflikten womöglich dauerhaft – schwächelnde Exportnachfrage, der demografische Wandel und der jahrzehntelange Mangel an Investitionen stellen das deutsche Wohlstandsmodell auf die Probe. Der schwarz-rote Koalitionsvertrag muss darauf Antworten finden.

Wir analysieren in diesem Papier, wie viel Potenzialwachstum im Koalitionsvertrag steckt. Mit der Größe des Potenzialwachstums schätzt man, wie viel eine Wirtschaft wachsen kann – falls die aktuelle Nachfrage das hergibt. Drei Faktoren bestimmen das Potenzial: Die Produktivität, der Kapitalstock (vereinfacht: wie viele Fabriken, Straßen etc. Deutschland hat) und das Erwerbspotenzial, also wie viele Stunden Menschen in Deutschland maximal arbeiten können. Im folgenden Papier sehen wir uns an, wie sich der Koalitionsvertrag auf diese drei Faktoren auswirkt, und versuchen so abzuschätzen, wie sich das zukünftige Potenzial der deutschen Wirtschaft entwickeln könnte. Unser Fokus liegt also nicht auf kurzfristigen Konjunktureffekten, sondern auf mittel- und langfristigen Wachstumseffekten, die sich aus einer Stärkung der Angebotsseite der Wirtschaft ergeben. Um diese auszuschöpfen, sollte die neue Bundesregierung für eine dauerhaft stabile Nachfrage sorgen – und dazu Schritte zu einem weniger exportorientierten Wachstumsmodell ergreifen. Dabei lässt der Koalitionsvertrag noch einige Punkte offen.

Wichtig ist: Unsere Analyse ist indikativ, mit Unsicherheiten behaftet und erfordert Annahmen, weil viele Projekte im Koalitionsvertrag erst im weiteren Regierungshandeln konkretisiert werden. Aber sie erlaubt eine erste Abschätzung, welche Steigerung des Potenzialwachstums mit ausgewählten Maßnahmen erreichbar ist und wie sie sich auf den Bundeshaushalt auswirken würde, wenn sie tatsächlich und zügig umgesetzt werden. Wir denken Wachstum und Finanzen dabei zusammen.

Denn Wachstum und Finanzpolitik hängen wechselseitig voneinander ab. Mehr Wachstum schafft mittelfristig höhere Steuereinnahmen und macht Zinsausgaben, die durch das Fiskalpaket in Zukunft steigen werden, tragfähig. Gleichzeitig kann gute Finanzpolitik das Potenzialwachstum stärken, wenn Staatsausgaben dazu beitragen, dass die Produktionskapazitäten wachsen und Vollbeschäftigung bei auskömmlichen Löhnen erreicht wird (Schuster-Johnson u. a. 2025).

Unsere Analyse liefert vier Erkenntnisse. **Erstens** könnten die im Koalitionsvertrag genannten Maßnahmen und Ziele das Potenzialwachstum bis 2029 um 0,4 Punkte auf 1,2 Prozent steigern. Die ausgegebene Zielmarke der schwarz-roten Koalition wäre damit erreicht. In einigen Bereichen sind für das Wachstum sehr zuträgliche Zielsetzungen angegeben, fehlen aber noch die konkreten Maßnahmen, um zu bewerten, ob diese Ziele erreichbar sind. Dabei geht es unter anderem um die Stärkung der Frauenerwerbstätigkeit oder der Arbeitsanreize und -gelegenheiten für Langzeitarbeitslose und Geflüchtete. Folgt hier den Zielsetzungen konkrete Politik, bietet der Koalitionsvertrag deutlich mehr Wachstumspotenziale als von uns aktuell geschätzt.

Zweitens scheint uns der Satz „Alle Maßnahmen des Koalitionsvertrags stehen unter Finanzierungsvorbehalt." wichtig zu sein. Denn es ist zumindest nicht offensichtlich, wie die Vorhaben in ihrer Gänze finanziert werden sollen. So liegt die Lücke zwischen geplanten Mehrausgaben und angekündigten Einsparungen unserer Schätzung nach bei mindestens 50 Mrd. Euro; viele Ausgaben- und Einsparpläne bleiben im Diffusen. Umso wichtiger wird eine Politik, die das Potenzialwachstum und damit mittelfristig die Staatseinnahmen steigert.

Drittens schätzen wir, dass sich daraus in der kommenden Legislaturperiode im Bundeshaushalt wachstumsbedingte Mehreinnahmepotenziale von 24 Mrd. Euro ergeben könnten. Gemessen an der geschätzten Finanzierungslücke von mindestens 50 Mrd. Euro reichen diese Einnahmeverbesserungen nicht aus.

Viertens zeigen wir, wie wichtig eine Erhöhung des Potenzialwachstums ist, um die EU-Fiskalregeln einzuhalten. Die Schuldenbremse ist nach dem Fiskalpaket für die nächsten Jahre keine bindende Restriktion der Finanzpolitik mehr; der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist es sehr wohl. Er funktioniert gänzlich anders als die Schuldenbremse und hat einen entscheidenden Vorteil: Höheres Wachstumspotenzial wirkt sich positiv auf den zulässigen fiskalischen Spielraum aus. Wir nutzen unsere politikabhängigen Potenzialwachstumsraten als Input in der Schuldentragfähigkeitsanalyse der EU-Kommission. Wir kommen zu dem Schluss, dass die EU-Fiskalregeln durch potenzialwachstumssteigernde Politik substanziell weniger restriktiv wirken könnten, und machen einen Vorschlag, welche methodischen Anpassungen dafür notwendig sind.

Box 1: Growth & Budget Lab

Dieses Papier ist das erste unseres neugegründeten **Growth & Budget Lab**. Unsere Analysen und Vorschläge verknüpfen Politikmaßnahmen mit ihrer Wirkung auf Wirtschaftswachstum und die öffentlichen Finanzen. Das Zusammenspiel von politikgetriebenem Wachstum und dem Haushalt wird in der öffentlichen Debatte – und auch in den etablierten, in der Haushaltspolitik zur Anwendung kommenden Modellen – vernachlässigt. Wir wollen diese Lücke schließen, indem wir plausiblere Analysemodelle entwickeln und die Grundlage für eine wissenschaftlich fundiertere Wirtschafts- und Finanzpolitik schaffen.

2. Wie Schwarz-Rot das Wachstum ankurbeln möchte

Der Koalitionsvertrag und das ihm vorausgegangene Sondierungspapier formulieren in manchen Politikbereichen konkrete Maßnahmen, in anderen nur selbstgesetzte Ziele, die noch mit Maßnahmen unterlegt werden müssen. Wir unterteilen unsere Analyse in diese beiden Kategorien. Bevor wir ihre Potenzialwachstums- und fiskalischen Effekte abschätzen, geben wir einen kurzen Überblick über die relevanten Inhalte der Vereinbarung.

Dabei liegt der Fokus insbesondere auf Maßnahmen, die potenziell das Arbeitsangebot, private Investitionen sowie die Produktivität erhöhen – die drei Faktoren, die das Potenzialwachstum bestimmen. Andere möglicherweise wachstumsförderliche Politikmaßnahmen, die im Koalitionsvertrag nur angeschnitten, aber nicht hinreichend konkretisiert werden oder nur temporäre Nachfrageimpulse setzen, berücksichtigen wir in der folgenden Analyse nicht.

Konkrete Maßnahmen

Öffentliche Investitionen. Vor den Koalitionsverhandlungen haben sich CDU/CSU, SPD und Grüne auf ein umfassendes Fiskalpaket geeinigt: Ausgaben für Verteidigung, Zivil- und Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienste sowie die Ukraine-Unterstützung jenseits von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) werden von der Schuldenbremse ausgenommen.

Ein Sondervermögen von 500 Mrd. Euro soll über zwölf Jahre Investitionen in Infrastruktur und für Klimaneutralität bis 2045 finanzieren.[1] Die Investitionen umfassen Infrastruktur in folgenden Bereichen: Straßen und Schienenwege, Krankenhäuser, Energieinfrastruktur, Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftseinrichtungen sowie Digitalisierung.

Das Fiskalpaket war notwendig, weil die kommende Bundesregierung sich mit einer jährlichen Haushaltslücke von bis zu 60 Mrd. Euro in der neuen Legislaturperiode konfrontiert sah. Auch die Programmausgaben des Klima- und Transformationsfonds (KTF) sind unterfinanziert. Diese Situation wird durch das Fiskalpaket spürbar entspannt (wie wir in Schuster-Johnson & Sigl-Glöckner (2025) zeigen). Die Finanzierungslücken können geschlossen werden. Auch große Teile der Investitionsbedarfe bei Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Bundeswehr werden abgedeckt.[2] Daraus dürfte ein signifikanter Schub für das Potenzialwachstum erwachsen, den wir im Folgenden quantifizieren.

Aktivrente. Um dem steigenden Arbeitskräftemangel zu begegnen, will die kommende Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen umsetzen. Zum einen soll durch die Einführung einer Aktivrente längeres Arbeiten im Alter finanziell attraktiver gestaltet werden. Konkret ist vorgesehen, dass Personen, die über das gesetzliche Rentenalter hinaus erwerbstätig bleiben, ein Einkommen von bis zu 2.000 Euro monatlich steuerfrei beziehen können.

Erwerbsmigration. Zum anderen soll die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte steigen. Hierzu sollen Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene Berufs- und Studienabschlüsse erleichtert und auf eine Bearbeitungsdauer von acht Wochen verkürzt werden. Beratungsangebote für ausländische Fachkräfte

[1] Aus dem Sondervermögen gehen jeweils 100 Mrd. Euro an die Länder und in den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Die Länder bekommen außerdem einen jährlichen Verschuldungsspielraum von 0,35 Prozent des BIP. In diesem Papier fokussieren wir uns jedoch ausschließlich auf die für den Bundeshaushalt relevanten Aspekte von Fiskalpaket und Koalitionsvertrag.

[2] Öffentliche Finanzbedarfe, auch solche jenseits derer, die durch das Fiskalpaket adressiert werden, haben wir umfassend in Heilmann u. a. (2024) geschätzt.

sollen verstetigt und finanzielle Unterstützungen für Anpassungsqualifikationen bereitgestellt werden. Parallel dazu ist ein konsequenter Abbau bürokratischer Hürden vorgesehen, insbesondere durch die Zentralisierung und Digitalisierung der relevanten Verwaltungsverfahren. Zu diesem Zweck plant die kommende Bundesregierung die Einrichtung einer digitalen „Work and stay"-Agentur für Fachkräfteeinwanderung. Ein hierdurch herbeigeführter signifikanter Anstieg der Erwerbsmigration hätte erwartbar positive Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte.

Deutschlandfonds. Zudem plant die kommende Bundesregierung Reformen zur Mobilisierung privater Investitionen, welche in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen sind (Statistisches Bundesamt, o. J.). Über einen sogenannten Deutschlandfonds sollen zehn Mrd. Euro an Eigenmitteln des Bundes in Form von Garantien und finanziellen Transaktionen bereitgestellt werden, um damit rund 90 Mrd. Euro an privatem Kapital zu mobilisieren. Die Mittel sollen primär dazu genutzt werden, um Finanzierungslücken im Bereich des Wachstums- und Innovationskapitals, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Scale-ups, zu schließen.

Abschreibungen. Investitionsanreize sollen darüber hinaus durch die temporäre Einführung stark degressiver Abschreibungsregelungen geschaffen werden. Aktuell können Unternehmen ihre Investitionskosten überwiegend linear von ihrem zu versteuernden Gewinn abschreiben. Eine höhere Abschreibungsrate in den ersten Jahren würde frühzeitige Steuerersparnisse ermöglichen und somit die kurzfristige Liquidität von Unternehmen verbessern, die für Investitionen zur Verfügung steht.

Unternehmenssteuern. Der Koalitionsvertrag sieht eine schrittweise Absenkung der Körperschaftssteuer von derzeit 15 Prozent vor. Sie soll zu Jahresbeginn 2028 starten und den Steuersatz in fünf Jahresschritten um jeweils einen Prozentpunkt senken. Diese Entlastung der Unternehmen könnte sich positiv auf ihre Investitionstätigkeit auswirken (obgleich die Evidenz dafür umstritten ist, siehe Gechert & Heimberger (2022)).

Selbstgesetzte Ziele

Bürokratieabbau. Ferner plant die kommende Bundesregierung einen massiven Bürokratierückbau. Der Koalitionsvertrag sieht vor, die Bürokratiekosten für Unternehmen um 25 Prozent (rund 16 Mrd. Euro) zu senken sowie den Erfüllungsaufwand für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung um mindestens zehn Mrd. Euro zu reduzieren. Dazu werden Maßnahmen wie die Bündelung von Service-Einheiten der öffentlichen Verwaltung, ein jährliches Bürokratierückbaugesetz, „Digital only"-Leistungen der Verwaltung und umfassende Planungs- und Genehmigungsbeschleunigungen genannt. Sollte sie tatsächlich kommen, könnte diese substanzielle Entlastung die Investitionsbereitschaft von Haushalten und Unternehmen weiter stärken.

Forschung & Entwicklung. Die kommende Bundesregierung beabsichtigt des Weiteren, die gesamtwirtschaftlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) deutlich von derzeit 3,1 auf 3,5 Prozent des BIP im Jahr 2030 zu erhöhen (Statistisches Bundesamt 2025). Dazu sollen die steuerliche Forschungszulage deutlich ausgeweitet und der Pakt für Forschung und Innovation fortgeschrieben werden. Die daraus resultierenden Innovationen – etwa durch effizientere Prozesse und neue Produkte – könnten langfristig positive Effekte auf Produktivität und Potenzialwachstum entfalten.

Weitere Maßnahmen und Ziele

Neben den genannten Vereinbarungen enthält der Koalitionsvertrag insbesondere mit Hinblick auf das Arbeitsangebot weitere wachstumsförderliche Impulse. Diese sind allerdings noch nicht hinreichend konkretisiert, um

Potenzialwachstumseffekte schätzen zu können. Hierzu zählt etwa die geplante Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Personen. Auch die vorgesehene Steuerbefreiung von Überstundenzuschlägen soll Arbeitsanreize verstärken. Allerdings zeigen Daten (u. a.) aus Frankreich, dass selbst eine vollständige Steuerfreistellung von Überstunden keine signifikanten Auswirkungen auf die tatsächlich geleistete Arbeitszeit hat (Cahuc & Carcillo 2011).

Großes Potenzial läge hingegen in Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Derzeit liegt die Erwerbsquote von Frauen bei 65,3 Prozent und damit 5,2 Prozentpunkte unter jener der Männer (Eurostat 2024); bei der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit beträgt die Lücke fast acht Stunden (Eurostat 2025a). Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, den Kita-Ausbau mit jährlich vier Mrd. Euro aus dem Sondervermögen anzuschieben. Diese und daraus resultierende Beschäftigungseffekte (insbesondere bei Frauen) sind in unserer Rechnung berücksichtigt. Weitere Pläne im Koalitionsvertrag, die die Frauenerwerbstätigkeit erhöhen könnten, sind allerdings noch unkonkret, etwa die Ausweitung der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder, bzw. von ungeklärtem Nutzen (z. B. die Einführung eines Zuschusses für Privathaushalte, die haushaltsnahe Dienstleistungen in Anspruch nehmen).

Auch eine Reform des Bürgergelds kann potenziell zur Mobilisierung zusätzlicher Arbeitskräfte beitragen. Schwarz-Rot plant diesbezüglich eine Anpassung der Hinzuverdienstregeln und eine bessere Abstimmung von Sozialleistungen generell mit dem Ziel, Arbeitsanreize zu stärken. Zudem sollen die Sanktionsregelungen verschärft werden. Die hieraus erwartbaren Arbeitsmarkteffekte werden stark von den Details der Reform abhängen. Wie aus einer Studie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) hervorgeht, können bestimmte Reformvarianten der Transferentzugsraten durchaus zu einer Erhöhung des Arbeitsangebot führen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2023). Gleichzeitig findet eine Metastudie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) uneindeutige Effekte von Sanktionen (Knize u. a. 2022).

Positive Effekte auf das Arbeitsangebot wären außerdem von einer Senkung der Steuern auf Erwerbstätigkeit zu erwarten. Im Koalitionsvertrag wird jedoch nur auf eine mögliche Entlastung mittlerer Einkommen bei der Einkommensteuer im Laufe der Legislaturperiode verwiesen, die – wie alle Maßnahmen des Vertrags – unter Finanzierungsvorbehalt steht.

Schwarz-Rot plant darüber hinaus Subventionen beim Strompreis, mit einer Reduktion von Stromsteuer und Netzentgelten und einem Industriestrompreis für energieintensive Unternehmen. Geringere Stromkosten können private Investitionen kurzfristig stimulieren; dauerhafte Potenzialeffekte sind aber nur zu erzielen, wenn das Stromsystem so reformiert wird, dass Stromkosten strukturell niedriger sind. Dafür will die Koalition z. B. staatliche Beteiligungen an Netzbetreibern prüfen.

Zusammenfassend enthält der Koalitionsvertrag eine Reihe konkreter Maßnahmen und Ziele, die erwartbare Potenzialwachstums- und fiskalische Effekte haben dürften, welche wir im Folgenden schätzen (siehe Tabelle 1). Bei der Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen, geflüchteten Menschen und Langzeitarbeitslosen braucht es noch weitere Konkretisierung, damit die Effekte quantifiziert werden können.

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt

CDU/CSU und SPD 2025) stellen selbst fest: „Alle Maßnahmen des Koalitionsvertrags stehen unter Finanzierungsvorbehalt“. Unsere Schätzung zeigt, warum: Für wesentliche Teile des Koalitionsvertrags ist die Finanzierung zumindest nicht offensichtlich.

Ausgewählte Maßnahmen und Ziele des Koalitionsvertrags

Maßnahmen und Ziele	Kosten in LP21[3] (in Mrd. Euro)
Konkrete Maßnahmen	
Öffentliche Investitionen/Fiskalpaket: Ausgaben für Verteidigung, Zivil- und Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienste sowie die Ukraine-Unterstützung jenseits von einem Prozent des BIP werden von der Schuldenbremse ausgenommen, Sondervermögen i. H. v. 500 Mrd. Euro über zwölf Jahre für Investitionen in Infrastruktur und für Klimaneutralität, davon je 100 Mrd. Euro an die Länder und für den KTF	Zinskosten (abhängig von Ausgabenpfad und Geldpolitik
Aktivrente: Einkommen von bis zu 2.000 Euro monatlich steuerfrei für Personen, die über das gesetzliche Rentenalter hinaus erwerbstätig bleiben	8,8
Erwerbsmigration: Bündelung der Prozesse in „Work and stay"-Agentur für Fachkräfteeinwanderung, erleichterte Anerkennung ausländischer Qualifikationen, Unterstützung im Anerkennungsprozess, Bürokratieabbau	abhängig von Ausgestaltung
Deutschlandfonds: zehn Mrd. Euro an Eigenmitteln in Form von Garantien und finanziellen Transaktionen, Ziel der Hebelung von 90 Mrd. Euro an privatem Kapital	haushaltsneutral
Abschreibungen: temporäre Einführung degressiver Abschreibungsregelungen	> 21,0
Unternehmenssteuern: Senkung der Körperschaftssteuer in fünf Schritten um jeweils einen Prozentpunkt ab 2028	2,7
Selbstgesetzte Ziele	
Bürokratieabbau: Senkung der Bürokratiekosten für Unternehmen um 25 Prozent (rund 16 Mrd. Euro), Senkung des Erfüllungsaufwands für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung um mindestens zehn Mrd. Euro	abhängig von Ausgestaltung
Forschung & Entwicklung: Steigerung der jährlichen F&E-Ausgaben von Wirtschaft und Staat von 3,1 (2023) auf 3,5 Prozent des BIP im Jahr 2030	< 5,0

Tabelle 1 Ausgewählte Maßnahmen und Ziele des Koalitionsvertrags

Quelle CDU/CSU und SPD (2025), Bach (2025)

Wir schätzen die Finanzierungslücke für die 21. Legislaturperiode auf mindestens 50 Mrd. Euro (siehe Abbildung 1). Dabei gehen wir davon aus, dass das Fiskalpaket es der neuen Bundesregierung erlaubt, alle von der Ampel „geerbten" Haushaltslücken zu schließen. Insbesondere der auskömmlich gefüllte KTF und der erweiterte Sicherheitsbegriff im Rahmen der Verteidigungsausnahme geben der Koalition große Spielräume. Wir nehmen daher an, dass gerade neue klimabezogene Maßnahmen wie günstigere Strompreise oder E-Auto-Kaufanreize auf diese Weise finanziert werden, ohne den Haushalt zusätzlich zu belasten.

Die Lücke ist das Ergebnis von geschätzten zusätzlichen Haushaltsbelastungen in der Höhe von mindestens 80 Mrd. Euro. Sie setzen sich im Wesentlichen aus Abschreibungserleichterungen (21), der Mehrwertsteuersenkung für die Gastronomie, der Mütterrente (12) und einigen anderen Maßnahmen zusammen. Dabei vernachlässigen wir viele weitere Potenziale für Mehrausgaben, etwa durch höhere Zinsausgaben in Folge des Fiskalpakets oder allgemeine Kostensteigerungen bei bereits im Finanzplan veranschlagten Positionen, z. B. für die Stabilisierung des Rentenniveaus oder bei der Gesetzlichen Krankenversicherung.

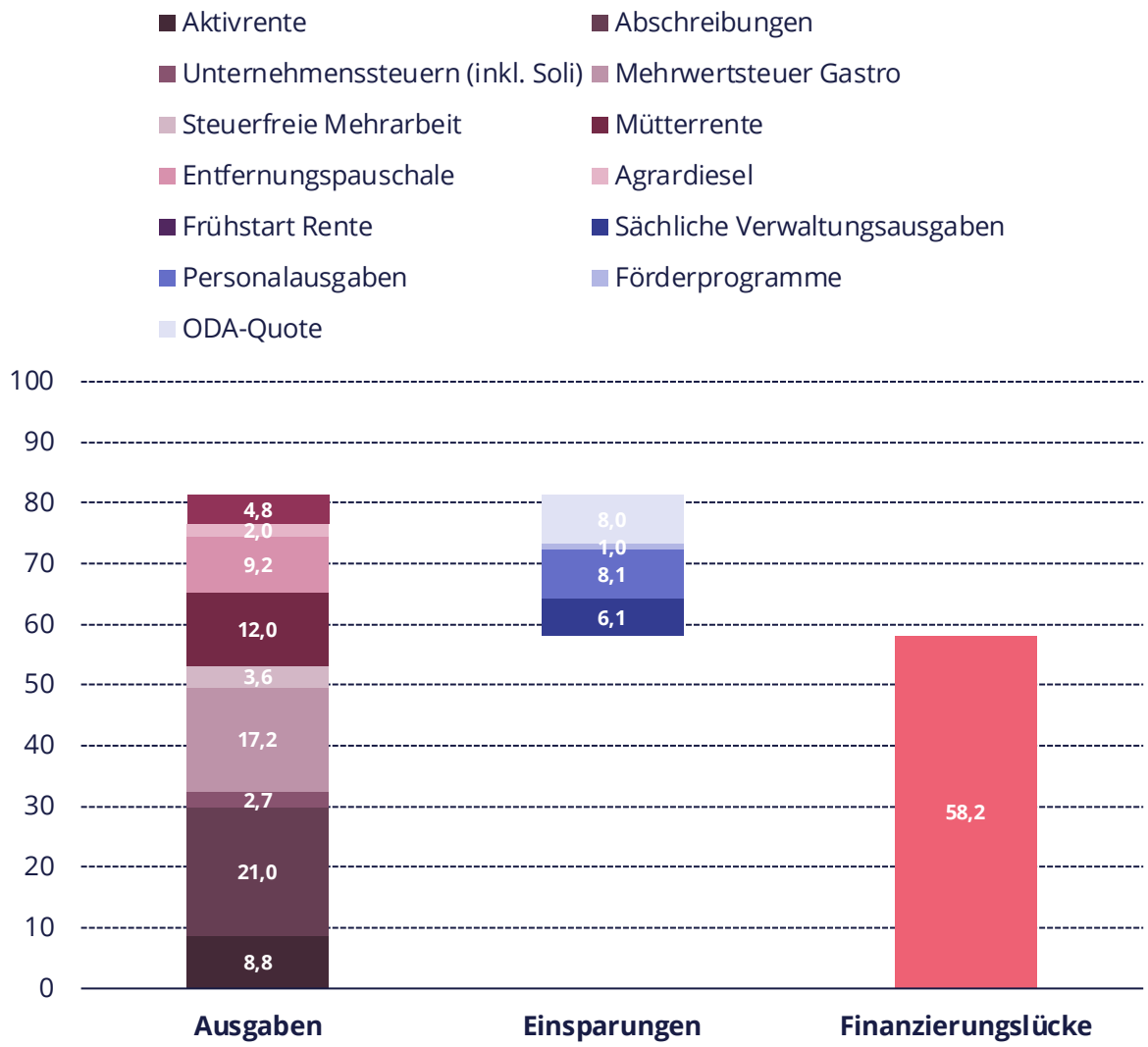
Den Mehrausgaben gegenüber stehen Einsparungen, die wir auf rund 23 Mrd. Euro taxieren. So sollen z. B. sächliche Verwaltungsausgaben schrittweise bis 2029 um acht Prozent gesenkt werden, ebenso Personalkosten (außer bei Sicherheitsbehörden) um acht Prozent. Eine Mrd.

[3] Die genauen Haushaltsbelastungen hängen von der konkreten Ausgestaltung einzelner Maßnahmen ab. Bei F&E-Ausgaben wird basierend auf historischen Daten angenommen, dass die fehlenden 0,4 Prozent des BIP zu ca. einem Drittel von der öffentlichen Hand erbracht werden; sie werden vollständig dem Bundeshaushalt zugeschrieben. Die restlichen Kostenschätzungen basieren auf Berechnungen von Bach (2025).

soll bei Förderprogrammen eingespart werden. Die Quote der Entwicklungsausgaben (ODA-Quote) soll ebenfalls fallen. Wir nehmen an, dass sie auf die deutsche Selbstverpflichtung von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens reduziert wird; so könnten im Laufe der Legislaturperiode ca. acht Mrd. eingespart werden. Ob die angestrebten Konsolidierungen so umsetzbar sind, muss sich noch zeigen. Weitere Einsparvorschläge zu Beraterverträgen, Bürgergeld und Beiträgen zu internationalen Organisationen lassen sich nicht verlässlich quantifizieren.

Zusammengenommen halten wir es für wahrscheinlich, dass der Koalitionsvertrag eine neue Finanzierungslücke schafft, die das Fiskalpaket vorerst geschlossen hatte. Ein stärkeres Potenzialwachstum und damit einhergehende höhere zukünftige Steuereinnahmen würden helfen, damit umzugehen.

Finanzierungslücke in der 21. Legislaturperiode
In Mrd. Euro



Dezernat Zukunft
Institut für Makrofinanzen

Abbildung 1 Finanzierungslücke in der 21. Legislaturperiode
Quelle Bach (2025), eigene Berechnungen

3. Schätzung der Effekte auf Potenzialwachstum und Bundeshaushalt

Methodisches Vorgehen

Zur Schätzung der Potenzialwachstumseffekte des Koalitionsvertrages nutzen wir ein Produktionsfunktionsmodell (siehe Box 2). Dabei orientieren wir uns am Ansatz der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zur Evaluation von Politikreformen (Barnes u. a. 2013): Zunächst nutzen wir die Ergebnisse empirischer Forschung, um den Effekt politischer Maßnahmen auf die einzelnen Produktionsfaktoren Arbeitseinsatz, Kapital und Produktivität zu schätzen. Anschließend berechnen wir anhand der Produktionsfunktion, wie sich die Änderungen der Produktionsfaktoren auf die Wirtschaftsleistung auswirken.

Die Schätzung ist mit großer Unsicherheit behaftet. Einige Vorhaben sind als Ziele und nicht als konkrete Maßnahmen beschrieben; inwieweit sie erreicht werden, hängt davon ab, ob tatsächlich geeignete Maßnahmen ergriffen werden. Mit Blick auf den Bürokratieabbau und F&E-Ausgaben sind die Ziele im Koalitionsvertrag sehr ambitioniert; Verbesserungen in den anvisierten Größenordnungen wären ein historisches Novum. In unserer Schätzung skalieren wir diese Zielsetzungen herunter, um die Plausibilität der Ergebnisse zu erhöhen. Außerdem ist die Evaluation der Effekte in der aktuellen wirtschaftlichen Lage mit besonderer Vorsicht zu interpretieren; mögliche Auswirkungen der US-amerikanischen Zölle und die zuletzt drastischen Finanzmarktbewegungen berücksichtigen wir nicht.

Die oben beschriebenen Maßnahmen des Koalitionsvertrages können sich folgendermaßen auf die Produktionsfaktoren auswirken. Eine detaillierte Aufschlüsselung der unterliegenden Annahmen präsentieren wir im Anhang.

- **Öffentliche Investitionen/Fiskalpaket**: Wir nehmen an, dass die Investitionen im Rahmen des Sondervermögens „Infrastruktur und Klima“ von 2025 bis 2030 zu- und anschließend abnehmen, um den europäischen Fiskalregeln zu entsprechen. Insgesamt werden bis 2034 rund 270 Mrd. Euro investiert. Für den Rest des 500 Mrd. Euro umfassenden Volumens wird angenommen, dass er den Ländern zusteht oder zur Schließung von Finanzierungslücken in Bundeshaushalt und KTF genutzt wird. Zudem gehen wir von einer schrittweisen Erhöhung der Verteidigungsausgaben ab 2026 auf 2,8 des BIP aus.[4] Wir schätzen auf Basis historischer Werte, dass der Investitionsanteil an diesen Ausgaben etwa ein Fünftel beträgt. Neben dem Infrastrukturausbau führen die Investitionen aus dem Sondervermögen und durch die Verteidigungsausnahme zu positiven Effekten auf die Beschäftigung und Arbeitsmarktpartizipation (z. B. von Frauen). Wir gehen davon aus, dass durch die Investitionen durchschnittlich rund 167.000 zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigt werden.[5]

[4] Dieser Wert setzt sich aus einer NATO-Quote von 2,7 Prozent des BIP zur Erreichung der aktualisierten NATO-Fähigkeitsziele (Mölling u. a. 2025) sowie weiteren 0,1 Prozent für ebenfalls von der Schuldenbremse ausgenommene Ausgaben für Zivil- und Katastrophenschutz, Nachrichtendienste und die Ukraine-Unterstützung zusammen.

[5] Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzt, dass öffentliche Infrastrukturinvestitionen in Höhe von einer Mio. US-Dollar (konstante 2015er-Preise) in Industriestaaten etwa drei bis sieben Arbeitsplätze schaffen (Moszoro 2021). Vereinfachend nehmen wir an, dass öffentliche Investitionen in Höhe von einer Mio. Euro

- **Aktivrente**: Die Aktivrente steigert die Erwerbstätigkeit von Rentnerinnen und Rentnern. Wir schätzen, dass dies bis 2034 zu etwa 255.000 mehr vollzeitäquivalenten Arbeitskräften (VZÄ) führt; den Zuwachs lassen wir gleichmäßig ansteigen, um eine allmähliche Anpassung der Rentnerinnen und Rentner zu modellieren.[6]
- **Erwerbsmigration**: Die Förderung der Erwerbsmigration steigert die Anzahl der in Deutschland lebenden Erwerbspersonen. Wir schätzen, dass die beschlossenen Maßnahmen das Arbeitsangebot um ca. 84.000 Fachkräfte pro Jahr erhöhen.
- **Deutschlandfonds**: Wir nehmen an, dass die Garantien und Kapitalzuführungen von 10 Mrd. Euro im Rahmen des Deutschlandfonds in den nächsten zehn Jahren insgesamt 30 Mrd. Euro an Investitionen auslösen. Der gewählte Faktor von drei liegt zwar niedriger als im Koalitionsvertrag beabsichtigt, entspricht aber dem mit dem Zukunftsfonds im Start-up-Bereich bisher Erreichten (KfW 2024). Die mobilisierten privaten Investitionen lassen wir von Jahr zu Jahr linear ansteigen.
- **Abschreibungen**: Für die geplanten degressiven Abschreibungsregelungen nehmen wir an, dass sie schrittweise zu einem Anstieg der privaten Investitionen um sechs Prozent bis 2027 führen.
- **Unternehmenssteuern:** Die geplante Absenkung der Körperschaftssteuer um jeweils einen Prozentpunkt in fünf Jahresschritten ab 2028 setzen wir um und nehmen dann, dass Unternehmen die so eingesparten Mittel eins zu eins für höhere Investitionen einsetzen.
- **Bürokratieabbau**: Das selbstgesetzte Ziel einer Senkung der Bürokratiekosten um 25 Prozent in der nächsten Legislaturperiode halten wir mit Blick auf vergangene Bürokratieabbauinitiativen für unrealistisch. Für unsere Schätzung nutzen wir ein (ebenfalls ambitioniertes) Szenario, in dem die Bürokratiekosten in den nächsten vier Jahren schrittweise um insgesamt zehn Prozent gesenkt werden. Diese Geschwindigkeit wurde in der Vergangenheit in manchen Jahren bereits erreicht (Statistisches Bundesamt o. J.)
- **Forschung und Entwicklung**: Das Ziel einer Erhöhung der F&E-Ausgaben um 0,4 Prozentpunkte in fünf Jahren wäre im Vergleich zu früheren Steigerungen historisch (Eurostat 2025b). Realistischer erscheint, dass dieses Ziel innerhalb von zehn Jahren erreicht werden kann, sofern geeignete Maßnahmen ergriffen werden. Wir lassen die F&E-Ausgaben graduell bis 2034 auf 3,5 Prozent des BIP ansteigen.

Aus den ermittelten Potenzialwachstumseffekten leiten wir potenzielle fiskalische Auswirkungen für den Bund ab. Der Bundeshaushalt ist durch zwei Kanäle betroffen: Erstens könnte ein mittelfristig höheres Wirtschaftswachstum die Steuereinnahmen steigern. Dazu nutzen wir die Elastizität von 1,239 des Steueraufkommens des Bundes in Bezug auf das (potenzielle) BIP (Bundesministerium der Finanzen 2019). Voraussetzung ist, dass nicht nur die Angebotskapazitäten – das Potenzial – sondern auch die Nachfrage angekurbelt werden. Zweitens wirken sich Veränderungen des Produktionspotenzials auf die

(konstante 2015er-Preise) in Deutschland zu fünf zusätzlichen Erwerbspersonen führen.

[6] In dieser Schätzung wurde bereits berücksichtigt, dass die Arbeitszeit von Rentner:innen unter der durchschnittlichen Arbeitszeit liegt.

Konjunkturkomponente der Schuldenbremse aus.[7] Sie fällt relativ zum Baseline-Szenario höher aus, wenn Politikmaßnahmen auf das Produktionspotenzial angerechnet werden, was bisher kaum der Fall ist. Entlastungen im Bundeshaushalt aufgrund geringerer Transferzahlungen, weil etwa in einer wachsenden Wirtschaft mehr Menschen in gut bezahlter Arbeit sind, vernachlässigen wir. Die tatsächlichen Haushaltsauswirkungen könnten folglich höher liegen.

Box 2: Das makroökonomische Modell des Growth & Budget Lab

Um die Potenzialwachstumseffekte ausgewählter Maßnahmen im Koalitionsvertrag zu bestimmen, nutzen wir ein Modell, das an einer transparenten und etablierten ökonomischen Methode ansetzt: dem Produktionsfunktionsansatz. Die Produktionsfunktion bildet die Wirtschaft dabei anhand ihrer wichtigsten angebotsseitigen Einflussfaktoren ab: Arbeitseinsatz, Kapitalstock und Produktivität.

Der Produktionsfunktionsansatz wird insbesondere zur Schätzung des Produktionspotenzials verwendet, u. a. von der Europäischen Kommission im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung und von der Bundesregierung zur Berechnung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse. Die Status-quo-Methode unterliegt der Annahme, dass Politikmaßnahmen keine Effekte auf das Produktionspotenzial haben. Diese Annahme ist unplausibel und reflektiert die Tatsache, dass die Interaktion zwischen Politik, Wachstum und den Staatsfinanzen in der Politikanalyse vernachlässigt wird.

Das Modell des *Growth & Budget Lab* erweitert vor diesem Hintergrund den Produktionsfunktionsansatz der Europäischen Kommission (Vandermeulen u. a. 2015). Die Effekte von politischen Vorhaben auf einzelne Komponenten und Produktionsfaktoren werden auf Basis empirischer Studien modelliert. Außerdem unterteilen wir den Kapitalstock in öffentliches und privates Kapital (gemäß dem Ansatz des britischen *Office for Budget Resposibility*, OBR), um staatliche Investitionen besser abbilden zu können. Dabei verwenden auch Verzögerungen, welche die staatlichen Investitionsimpulse über die Zeit verteilen (Hall-Strutt 2024), was die zeitintensive Natur von großen Infrastrukturprojekten widerspiegelt.

Die Vereinfachung der komplexen Realität in einem Produktionsfunktionsansatz bringt gewisse Herausforderungen mit sich, z. B. weil sie ausschließlich die Angebotsseite der Wirtschaft fokussiert und allgemeine Gleichgewichts- und Nachfrageeffekte mit langfristiger Wirkung vernachlässigt. Dennoch bietet unser Ansatz entscheidende Vorteile, weil er sich für eine nach Produktionsfaktoren aufgegliederte Analyse von Politikmaßnahmen eignet und unsere Ergebnisse direkt als Input im Rahmen der deutschen und europäischen Fiskalregeln nutzbar werden. Wir entwickeln das Modell des *Growth & Budget Lab* kontinuierlich weiter, um die Volkswirtschaft umfassender abzubilden und künftig auch kurzfristige, nachfrageseitig bedingte Konjunktureffekte schätzen zu können.

[7] Eine detaillierte Beschreibung der Konjunkturkomponente findet sich in Schuster u. a. (2021).

Ergebnisse

Das Potenzialwachstum wird mittelfristig insbesondere durch die öffentlichen Investitionen aus dem Sondervermögen und den Verteidigungsausgaben inkl. der mit ihnen einhergehenden Beschäftigungseffekte geprägt (siehe Tabelle 2). Auch die Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung durch Erwerbsmigration und Aktivrente tragen einen verhältnismäßig großen Teil zum Potenzialwachstum bei. Die restlichen Maßnahmen zur Anreizung privater Investitionen – beispielsweise durch Abschreibungserleichterungen und Senkung der Unternehmenssteuern – entfalten weniger signifikante Effekte, was aber auch daran liegt, dass sie entweder vor 2029 enden (im Falle der Abschreibungserleichterungen) oder aber erst zum Ende der Legislaturperiode eingeführt werden (im Falle der Unternehmenssteuern)

Insgesamt summieren sich die quantifizierbaren Maßnahmen und Ziele auf **ein mögliches zusätzliches Potenzialwachstum von etwa 0,4 Prozentpunkten im Jahr 2029**. Ein darüber hinaus gehendes Potenzialwachstum ist möglich, wenn weitere Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag konkretisiert werden.

Die Einnahmesituation im Bundeshaushalt könnte sich bei voller Ausschöpfung des Potenzials durch die evaluierten Maßnahmen in der kommenden Legislaturperiode um rund 24 Mrd. Euro verbessern, wovon der größte Teil auf wachstumsgetriebene Steuermehreinnahmen entfällt. Das wären zwar substanzielle Mehreinnahmen. Zur Finanzierung des Koalitionsvertrags dürften sie angesichts einer geschätzten Lücke von mindestens 50 Mrd. Euro allerdings nicht ausreichen.

Die im Koalitionsvertrag beschlossenen Maßnahmen fördern das Wirtschaftswachstum auch über die 21. Legislaturperiode hinaus (siehe Abbildung 2): Das Potenzialwachstum liegt bis zum Ende unseres Analysezeitraums im Jahr 2034 kontinuierlich über dem Baseline-Szenario ohne Politikveränderungen. Während die größten Wachstumseffekte laut unserer Analyse am Ende der Legislaturperiode im Jahr 2029 entstehen, liegt das Potenzialwachstum auch 2034 noch 0,18 Prozentpunkte über der Baseline-Fortschreibung ohne Berücksichtigung der Maßnahmen des Koalitionsvertrags. Ab 2029 sinkt zwar das Wachstum in unserem Szenario wieder, allerdings liegt das Produktionspotenzial ab 2029 dauerhaft zwei bis drei Prozent über dem Baseline-Wert.

Potenzialwachstums- und fiskalische Effekte

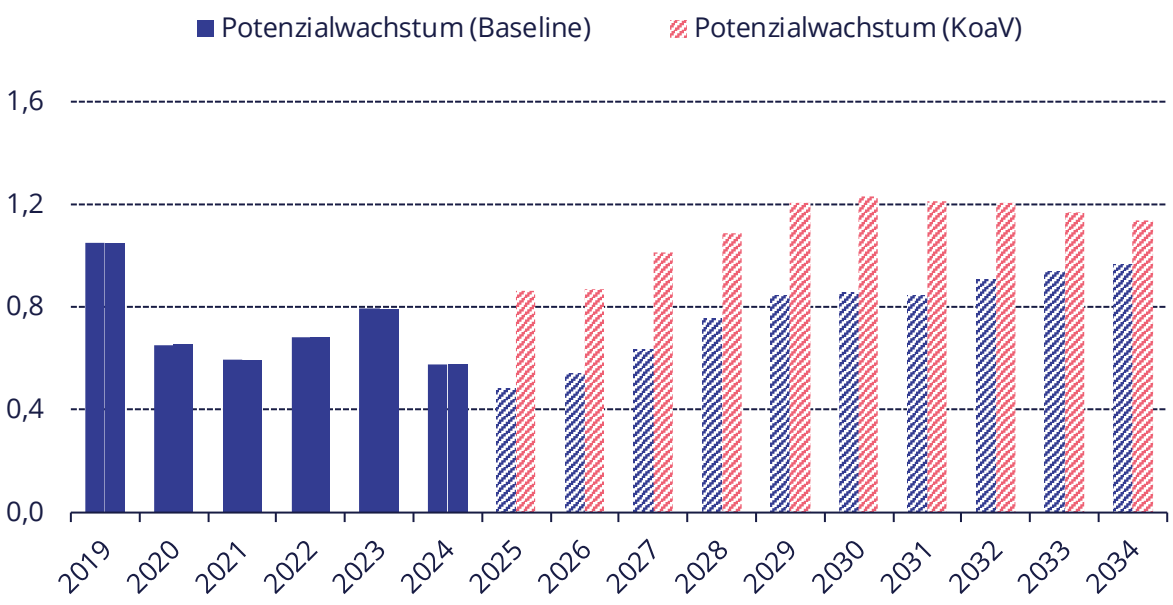
Maßnahmen	Annahmen	Potenzialwachstums-effekt 2029 (in PP)	Mehreinnahmepoten-zial LP21 (in Mrd. Euro)
Konkrete Maßnahmen			
Öffentliche Investitionen/ Fiskalpaket	95 Mrd. Euro Investitionen und 358.000 Erwerbspersonen in 2029	+0,19	Steuern: +6,58 KK: +0,92
Aktivrente	Zusätzlich 25.500 vollzeitäqui-valente Erwerbspersonen pro Jahr	+0,03	Steuern: +3,10 KK: +0,23
Erwerbsmigration	Zusätzlich 85.000 Erwerbsper-sonen pro Jahr	+0,08	Steuern: +7,91 KK: +0,58
Deutschlandfonds	Graduelle Erhöhung der priva-ten Investitionen um bis zu 20 Mrd. Euro bis 2034	+0,01	Steuern: +0,55 KK: +0,00
Abschreibungen	Graduelle Erhöhung der priva-ten Investitionen um bis zu sechs Prozent in 2027, danach zurückgenommen	+0,00 (in 2027: +0,09)	Steuern: +4,38 KK: +0,02
Unternehmenssteuern	Einsatz der Steuerersparnis eins zu eins in Investitionen	+0,00	Steuern: +0,00 KK: +0,00
Zwischensumme*		**+0,32**	**Steuern: +22,52** **KK: +1,75**
Selbstgesetzte Ziele			
Bürokratieabbau	Graduelle Erhöhung der priva-ten Investitionen um bis zu 10 Mrd. Euro in 2029	+0,02	Steuern: +0,75 KK: +0,00
Forschung & Entwicklung	Graduelle Erhöhung der Aus-gaben auf 3,5 Prozent des BIP in 2034	+0,02	Steuern: +0,52 KK: +0,00
Zwischensumme*		**+0,04**	**Steuern: +1,27** **KK: +0,00**
Gesamt*		**+0,36**	**Steuern: +23,79** **KK: +1,76**

* Gesamtwerte können aufgrund von Rundungsdifferenzen von der Summe der Einzelwerte abweichen.

Tabelle 2 Potenzialwachstums- und fiskalische Effekte

Quelle Eigene Berechnungen

Potenzialwachstum
In Prozent



Das Baseline-Szenario entspricht den von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Herbstprojektion 2024 geschätzten Potenzialwachstumsraten.

Dezernat Zukunft
Institut für Makrofinanzen

Abbildung 2 Potenzialwachstum

Quelle AMECO, eigene Berechnungen

4. Das Potenzialwachstum ist entscheidend für die EU-Fiskalregeln

Die im Koalitionsvertrag aufgeführten Maßnahmen könnten signifikante Auswirkungen auf das deutsche Potenzialwachstum im kommenden Jahrzehnt haben. Das ist von großer Bedeutung im Kontext der europäischen Fiskalregeln, denn: Nach dem Fiskalpaket wirkt die Schuldenbremse im Grundgesetz effektiv nicht mehr als Begrenzung; der Deckel der staatlichen Verschuldung ergibt sich stattdessen von nun an aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Der Verschuldungsspielraum unter den EU-Regeln wächst im Gegensatz zur Schuldenbremse, wenn das Potenzialwachstum höher ausfällt.

Der SWP funktioniert wie folgt: Das Kreditlimit ergibt sich aus einem Ausgabenpfad, der zwischen EU-Kommission und Bundesregierung ausgehandelt wird. Er wird für vier oder – falls die Regierung ein Investitions- und Reformprogramm vereinbart – sieben Jahre festgelegt und muss diverse Kriterien erfüllen. Erstens muss er sicherstellen, dass die Schuldenquote in den zehn Jahren nach dem Anpassungszeitraum plausibel und mit hoher Wahrscheinlichkeit stetig fällt. Diese Projektion mithilfe einer Schuldentragfähigkeitsanalyse (*Debt Sustainability Anaysis,* DSA) durchgeführt, bei der der Verlauf der Schuldenquote unter Annahmen an die makroökonomischen Rahmenbedingungen und in verschiedenen Szenarien simuliert wird. Zweitens muss das Defizit langfristig unterhalb von drei Prozent des BIP liegen. Drittens sehen die Regeln sogenannte Safeguards und Benchmarks vor, die vorschreiben, dass zu hohe Schuldenstände und Defizite jährlich um gewisse Mindestbeträge reduziert werden. Gegen Länder, die gegen diese Vorgaben verstoßen und dafür keine gewichtigen Gründe geltend machen können, kann die Kommission ein Defizitverfahren eröffnen.[8]

Derzeit zeichnen sich in Reaktion auf den notwendigen Aufbau neuer Verteidigungskapazitäten allerdings Ausnahmen in den EU-Regeln ab (Europäische Kommission 2025a). Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass für einen Zeitraum von vier Jahren Safeguards und Benchmarks außer Kraft gesetzt und zusätzliche Verteidigungsausgaben von bis zu 1,5 Prozent des BIP im Vergleich zu 2021 aus Defiziten und Ausgabenpfad herausgerechnet werden.

Damit verbleiben im SWP für Deutschland effektiv zwei Regeln: Das Defizit (abzüglich der ausgenommenen Verteidigungsausgaben) muss unter drei Prozent des BIP liegen, was selbst unter voller Verausgabung des Fiskalpakets erfüllt sein sollte. Relevant ist deshalb nur die zweite Frage: Kann plausibel projiziert werden, dass die Schuldenquote nach vier oder sieben Jahren stetig fällt?[9]

An dieser Stelle steckt der Teufel in den Details der DSA-Methodik. Sie ist hochgradig komplex und erfordert viele, teilweise arbiträre Annahmen (van Dijk u. a. 2022). Eine der wichtigsten betrifft das Wachstum des Produktionspotenzials. Das Potenzialwachstum ist ein zentraler Input in der DSA, denn höheres Wachstum begünstigt eine fallende Schuldenquote. Seine Schätzung unterliegt jedoch einer unplausiblen Annahme: Heutige Politikmaßnahmen haben keinen Einfluss auf das Potenzialwachstum. Das bedeutet konkret, dass beispielsweise ein umfassendes Investitionsprogramm wie das Fiskalpaket keinen langfristigen Effekt auf die

[8] Eine ausführliche Erläuterung des revidierten SWP findet sich in Schuster & Krahé (2024).

[9] Streng genommen gibt es ein weiteres Kriterium, die sogenannte *No-Backloading*-Bedingung. Sie besagt, dass die Rückführung des Defizits zur Senkung des Schuldenstands nicht erst am Ende des Anpassungszeitraums erfolgen darf, sondern gleichmäßig über die Jahre verteilt werden muss. Allerdings wird diese Regel durch die Kommission in der Praxis sehr locker ausgelegt. Ein Backloading der fiskalischen Anpassungen findet sich in den Plänen diverser Mitgliedstaaten (Europäische Kommission 2025b).

Wirtschaft hat. Dem Realitätscheck hält diese Annahme eher nicht stand, denn heutige Investitionen schaffen in Zukunft größere Produktionskapazitäten (z. B. Verkehrsinfrastruktur), welche das Potenzialwachstum erhöhen.[10]

Daher wäre es sinnvoll, wenn die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag geplanten Politikmaßnahmen in ihre Schätzung des zukünftigen Potenzialwachstums und der Entwicklung der Schuldenquote miteinbezieht: Sofern Politikmaßnahmen das Wachstumspotenzial steigern, wirkt sich diese Anpassung positiv auf die Projektion der Schuldenquote – und damit die Erfüllung der EU-Fiskalregeln – aus. Der Nachteil einer solchen politikabhängigen Potenzialschätzung wäre, dass potenzialsenkende Vorhaben den finanziellen Spielraum einschränken. Damit könnte eine politikabhängige Potenzialschätzung die Haushaltspolitik ggf. schwieriger machen, aber auch die Glaubwürdigkeit zu nachhaltigem Wirtschaften erhöhen.

Abschließend quantifizieren wir, was unser Vorschlag für den Koalitionsvertrag und seine Kompatibilität mit den EU-Fiskalregeln bedeutet. Dazu replizieren wir die DSA der Europäischen Kommission mithilfe der Berechnungen von Darvas u. a. (2024) und den makroökonomischen Daten der Herbstprognose 2024. Die Projektion unterstellt einen siebenjährigen Anpassungszeitraum, eine schrittweise Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 2,8 Prozent des BIP ab 2026 sowie die vollständige Verausgabung der Mittel des neuen Sondervermögens über zwölf Jahre, die von 2025 bis 2030 stetig zu- und danach abnimmt. Wir nehmen dabei außerdem an, dass die Haushalts- und KTF-Lücken im erlaubten Rahmen mit Mitteln aus dem Sondervermögen geschlossen und die von der Kommission vorgeschlagenen Ausnahmen in den EU-Regeln tatsächlich umgesetzt werden.

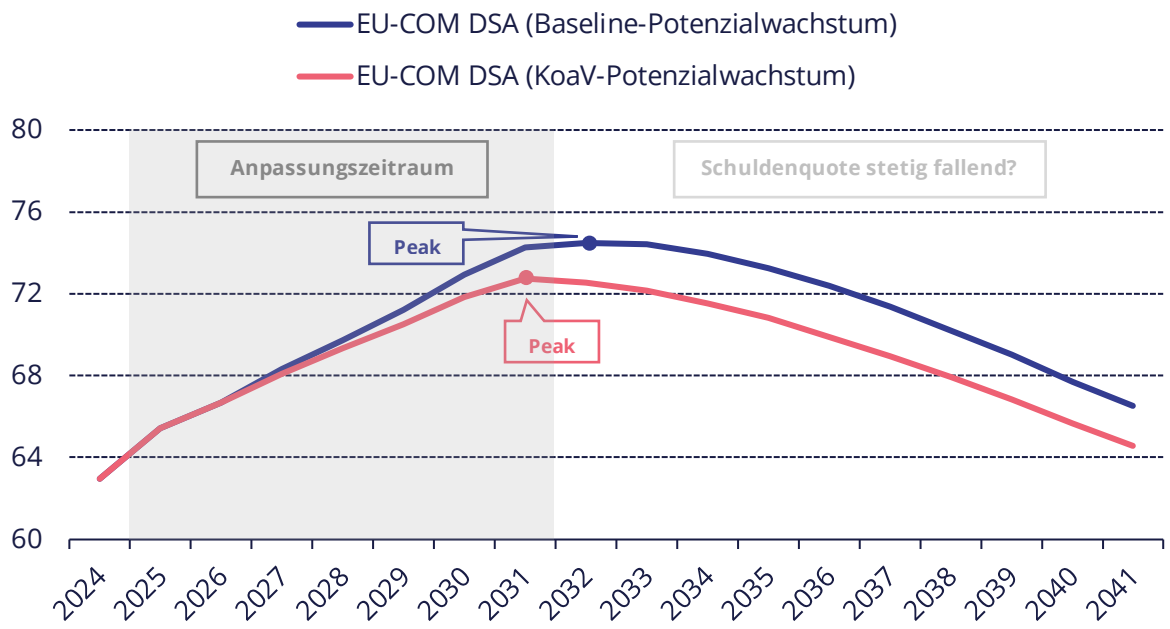
In Abbildung 3 vergleichen wir zwei Szenarien der Entwicklung der Schuldenquote: einerseits basierend auf der Schätzung des Potenzialwachstums der EU-Kommission, andererseits basierend auf unserer Schätzung, die sich aus dem Koalitionsvertrag ergibt.[11] Der Vergleich lässt keine Aussagen darüber zu, ob der darunterliegende Ausgabenpfad von der Kommission genehmigt würde, unterstreicht aber den signifikanten Effekt höherer Wachstumsraten.

Zur Abbildung: Eine volle Verausgabung des Fiskalpakets führt in der DSA zu einer Schuldenquote, die erst 2032 – also nach dem siebenjährigen Anpassungszeitraum – ihren Höchstwert erreicht. Unterstellt man stattdessen die höheren, aus dem Koalitionsvertrag abgeleiteten Potenzialwachstumsraten, erreicht sie ihn bereits 2031, liegt allgemein um ca. drei Prozentpunkte niedriger. Für die Frage, inwieweit die Finanzplanung der neuen Bundesregierung mit den EU-Fiskalregeln in Einklang zu bringen sind, könnte das einen substanziellen Unterschied machen. Aus Sicht der Bundesregierung wäre es daher sinnvoll in den bald startenden Verhandlungen mit der Kommission die wachstumsförderlichen Inhalte des Koalitionsvertrags in die Waagschale zu werfen und plausibel darzulegen, wie sie die geplanten Maßnahmen umsetzen und Ziele erreichen möchte.

[10] Investitions- und Reformmaßnahmen werden nur indirekt über die kurzfristige Konjunkturprognose und das sogenannte Ankerverfahren in der NAWRU-Berechnung berücksichtigt, welche ebenfalls in die Potenzialschätzung einfließen. Einen direkten mittel- bis langfristigen Effekt auf das Potenzialwachstum etabliert das jedoch nicht. Eine detaillierte Analyse der Potenzialschätzung findet sich in Ademmer u. a. (2019).

[11] Unsere Schätzung erfolgt für einen Zeitraum bis 2034. Für die in der DAS erforderlichen Potenzialwachstumsraten bis 2041 übernehmen wir die Werte der EU-Kommission und lassen unsere Schätzergebnisse zwischen 2035 und 2041 linear konvergieren.

Projektion der Schuldenquote
In Prozent des BIP



Die Projektion entspricht dem Anpassungsszenario der DSA der Europäischen Kommission für einen siebenjährigen Anpassungszeitraum, repliziert basierend auf Darvas u. a. (2024), den Daten der Herbstprojektion 2024 sowie den von uns basierend auf dem Koalitionsvertrag geschätzten Potenzialwachstumsraten. Alle weiteren Annahmen werden im Haupttext genannt.

Dezernat Zukunft
Institut für Makrofinanzen

Abbildung 3 Projektion der Schuldenquote

Quelle AMECO, Darvas u. a. (2024), eigene Berechnungen

Wir fassen zusammen: Die im Koalitionsvertrag spezifizierten Maßnahmen bieten bereits zusätzliches Wachstumspotenzial; aber die große Upside liegt in einigen der noch weniger präzise formulierten Vorhaben, insbesondere bezüglich der Erwerbstätigkeit von Frauen, Erwerbsanreizen und der Arbeitsmarktintegration von Migranten.

An sich ist jedoch nicht leicht abzuschätzen, welche Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden, da der gesamte Koalitionsvertrag unter Finanzierungsvorbehalt steht und die Spielräume unseren Schätzungen nach sehr gering sind. Einsparvorschläge bleiben eher diffus. Umso mehr Gewicht liegt auf den potenzialwachstumssteigernden Maßnahmen des Vertrags.

Anhang

Modellierung von Politikmaßnahmen

Maßnahmen	Modellierung	Quellen
Öffentliche Investitionen/Fiskalpaket	Annahmen: Ein Teil des Sondervermögens wird für die Schließung der Haushalts- und KTF-Lücke genutzt. Danach bleiben etwa 274 Mrd. Euro an zusätzlichen Investitionen des Bundes bis 2034. Sie nehmen bis 2030 stetig zu und danach wieder ab. Zudem werden die Verteidigungsausgaben schrittweise auf 2,8 Prozent des BIP ab 2026 angehoben. Von den zusätzlichen Ausgaben werden etwa 20 Prozent für Rüstungsinvestitionen genutzt.	
Aktivrente	Bei einer Angleichung der Erwerbstätigkeit der Rentnerinnen und Rentnern an das schwedische Level können bis zu 340.000 vollzeitäquivalente Erwerbstätige (VZÄ) mobilisiert werden. Annahmen: Die Maßnahmen des Koalitionsvertrages realisieren drei Viertel dieses Potenzials bis 2034 (255.000 VZÄ). Die Steigerung des Arbeitspotenzials ist linear (25.500 VZÄ pro Jahr).	Buslei u. a. (2024)
Erwerbsmigration	2023 lag die Erwerbsmigration 83 Prozent über der Erwerbsmigration der Vor-Corona-Jahre (Durchschnitt 2017-2019). Annahme: die zusätzlichen Maßnahmen der neuen Bundesregierung sind 50 Prozent effektiver als die Maßnahmen der vorherigen Bundesregierung. Hierdurch schätzen wir eine erhöhte Erwerbsmigration von rund 85.000 pro Jahr.	Statistisches Bundesamt (2024)
Deutschlandfonds	Der Deutschlandfond soll mit mindestens 10 Mrd. Euro Eigenmitteln das Volumen des Fonds auf 100 Mrd. Euro hebeln. Annahmen: Wir orientieren uns am Zukunftsfond und nehmen einen Hebeleffekt von eins zu drei an. Wir schätzen, dass bis 2034 dadurch zusätzlich 20 Mrd. Euro an privaten Investitionen mobilisiert werden. Die Steigerung der Investitionen (staatliche Eigenmittel plus mobilisierte private Investitionen) ist linear (3 Mrd. Euro pro Jahr).	CDU/CSU und SPD (2025); KfW (2024)
Abschreibungen	Bei einer Beschleunigung der steuerlichen Abschreibung für Investitionsgüter von durchschnittlich zehn Prozent auf 25 Prozent steigen private Investitionen in der mittleren bis langen Frist um fünf Prozent. Annahmen: Die geplanten degressiven Abschreibungsregeln von 30 Prozent in 2025, 2026 und 2027 werden die private Investitionstätigkeit in diesen Jahren um bis zu 6 Prozent steigern.	Clemens u. a. (2021); Dorn u. a. (2024)
Unternehmenssteuern	Annahme: Die durch die geplante Körperschaftssteuersenkung ab 2028 sinkende Steuerlast schlägt sich gleichwertig in höheren Unternehmensinvestitionen nieder.	Dobbins & Jacob (2016); Link u. a. (2024)
Bürokratieabbau	Verwaltungskosten für Unternehmen sollen um 25 Prozent oder rund 16 Mrd. Euro gesenkt werden. Annahme: Eine Senkung um 10 Mrd. Euro wird bis 2029 erreicht und die hierdurch eingesparten Kosten schlagen sich gleichwertig in höheren Unternehmensinvestitionen nieder. Die Steigerung privater Investitionen ist linear (2 Mrd. Euro pro Jahr).	CDU/CSU und SPD (2025)
Forschung & Entwicklung	Annahmen: Eine Erhöhung der F&E-Ausgaben auf 3,5 Prozent des BIP erfolgt schrittweise bis 2034 (0,04 Prozentpunkte pro Jahr ab 2026). Wir gehen davon aus, dass die zusätzlichen Ausgaben für Investitionen in den F&E-Kapitalstock genutzt werden.	Eurostat (2025)

Tabelle 3 Modellierung von Politikmaßnahmen

Quelle siehe Tabelle

Bibliografie

Ademmer, M. / Boysen-Hogrefe, J. / Carstensen, K. / Hauber, P. / Jannsen, N. / Kooths, S. / Rossian, T. / Stolzenburg, U. (2019): "Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen", Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/d6c7261f-400d-48ca-afba-f4868685e7ab-wipo_19.pdf, [Zuletzt aufgerufen: 2.5.2024].

Bach, S. (2025): "Entlastungen bei Steuern, Sozialleistungen und Subventionen, Sondierungsergebnisse von Union und SPD", Twitter.

Barnes, S. / Bouis, R. / Briard, P. / Dougherty, S. / Eris, M. (2013): "The GDP Impact of Reform: A Simple Simulation Framework", in: *OECD Economics Department Working Papers*, 834, OECD Economics Department Working Papers, https://doi.org/10.1787/5kgk9qjnhkmt-en, [Zuletzt aufgerufen: 31.3.2025].

Bundesministerium der Finanzen (2019): "Analysen und Berichte: Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder. Gemeinden und Sozialversicherungen".

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): "Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize", Webseite des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-629-erwerbstaetigenfreibetraege.html, [Zuletzt aufgerufen: 31.3.2025].

Buslei, H. / Geyer, J. / Haan, P. (2024): "Beschäftigungspotenziale Älterer: Umfang und Realisierungschancen bis 2035", https://doi.org/10.11586/2024151, [Zuletzt aufgerufen: 30.3.2025].

Cahuc, P. / Carcillo, S. L. (2011): "The Detaxation of Overtime Hours: Lessons from the French Experiment".

CDU/CSU und SPD (2025): "Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode".

Clemens, V. M. / Dany-Knedlik, G. / Junker, S. / Röger, W. (2021): "Ampel-Pläne zu „Superabschreibungen“ können Investitionen und Wachstum erhöhen, finanzpolitische Spielräume würden aber enger".

Darvas, Z. / Welslau, L. / Zettelmeyer, J. (2024): "The implications of the European Union’s new fiscal rules", Bruegel, https://www.bruegel.org/policy-brief/implications-european-unions-new-fiscal-rules, [Zuletzt aufgerufen: 16.1.2025].

Dijk, J. van / Schuster, F. / Sigl-Glöckner, P. / Ziesemer, V. (2022): "Suggestions for SGP Reform", Dezernat Zukunft, https://dezernatzukunft.org/suggestions-for-sgp-reform-2/, [Zuletzt aufgerufen: 1.4.2025].

Dobbins, L. / Jacob, M. (2016): "Do Corporate Tax Cuts Increase Investments?".

Dorn, F. / Neumeier, C. F. / Peichl, A. / Zamorski, P. (2024): "Elemente einer grundlegenden Reform für das Steuer- und Abgabensystem".

Europäische Kommission (2025a): *Communication from the Commission: Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*.

Europäische Kommission (2025b): "National medium-term fiscal-structural plans", https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en, [Zuletzt aufgerufen: 27.3.2025].

Eurostat (2024): "Activity rates by sex, age and citizenship (%)".

Eurostat (2025a): "Average number of usual weekly hours of work in main job, by sex, age, professional status, full-time/part-time and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2)".

Eurostat (2025b): "Research and development expenditure, by sectors of performance".

Eurostat (2025c): "Capital stocks by sector and detailed asset type".

Gechert, S. / Heimberger, P. (2022): "Do corporate tax cuts boost economic growth?", European Economic Review, 147, S. 104157, https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2022.104157.

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. / Steitz, J. (2024): "Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands", Dezernat Zukunft, https://dezernatzukunft.org/was-kostet-eine-sichere-lebenswerte-und-nachhaltige-zukunft/, [Zuletzt aufgerufen: 16.1.2025].

KfW (2024): "Zukunftsfonds Statusbericht 2024", https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/Zukunftsfonds-Statusbericht-2024.pdf, [Zuletzt aufgerufen: 9.4.2025].

Knize, V. / Wolf, M. / Wolff, J. (2022): "Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit", IAB-Forschungsbericht, 17/2022, Research Report, https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2217, [Zuletzt aufgerufen: 31.3.2025].

Link, S. / Menkhoff, M. / Peichl, A. / Schüle, P. (2023): "Downward Revision of Investment Decisions after Corporate Tax Hikes

Mölling, C. / Schütz, T. / Heinemann, N. (2025): "Finanzbedarfe deutscher Verteidigung".

Moszoro, M. (2021): "The Direct Employment Impact of Public Investment", IMF, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/06/The-Direct-Employment-Impact-of-Public-Investment-50251, [Zuletzt aufgerufen: 31.3.2025].

Schuster, F. / Krahé, M. / Sigl-Glöckner, P. (2021): "Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag.", Dezernat Zukunft, S. 91–106, https://doi.org/10.35998/joefin-2021-0015.

Schuster, F. / Krahé, M. (2024): "Die neuen EU-Fiskalregeln – kurz erklärt", Dezernat Zukunft, https://dezernatzukunft.org/die-neuen-eu-fiskalregeln-kurz-erklaert/, [Zuletzt aufgerufen: 16.1.2025].

Schuster-Johnson, F. / Heilmann, F. / Krahé, M. / Sigl-Glöckner, P. / Steitz, J. (2025): "Eine ökonomisch sinnvolle Schuldenregel. Reformvorschlag für die Schuldenbremse", Dezernat Zukunft, https://dezernatzukunft.org/eine-oekonomisch-sinnvolle-schuldenregel/, [Zuletzt aufgerufen: 27.3.2025].

Schuster-Johnson, F. / Sigl-Glöckner, P. (2025): "Sondergeldbrief: Lücke zu, Durchblick tot", Dezernat Zukunft, https://dezernatzukunft.org/sondergeldbrief-luecke-zu-durchblick-tot/, [Zuletzt aufgerufen: 27.3.2025].

Statistisches Bundesamt (o. J.): "Entwicklung der Investitionen in Deutschland (Jahresdaten)", DESTATIS, https://service.destatis.de/DE/vgr-monitor-deutschland/bip.html, [Zuletzt aufgerufen: 1.4.2025]a].

Statistisches Bundesamt (o. J.): "Bürokratiekostenindex", Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html, [Zuletzt aufgerufen: 9.4.2025]b].

Statistisches Bundesamt (2024): "Erwerbsmigration im Jahr 2023 erneut stark gestiegen", Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_177_125.html, [Zuletzt aufgerufen: 31.3.2025].

Statistisches Bundesamt (2025): "Forschung und Entwicklung", Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Forschung-Entwicklung/_inhalt.html, [Zuletzt aufgerufen: 31.3.2025].

Tsamadias, C. / Pegkas, P. / Mamatzakis, E. / Staikouras, C. (2019): "Does R&D, human capital and FDI matter for TFP in OECD countries?", Economics of Innovation and New Technology, 28 (4), S. 386–406, https://doi.org/10.1080/10438599.2018.1502394.

Dezernat Zukunft ist eine überparteiliche Vereinigung, die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich, kohärent und relevant erklären und neu denken will. Dabei leiten uns unsere Kernwerte: Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.

www.dezernatzukunft.org

@DezernatZ

Diese Arbeit wurde unterstützt von der Childrens' Investment Fund Foundation.

Impressum

Veröffentlicht durch:
Dezernat Zukunft e.V.,
Chausseestraße 111, 10115 Berlin
www.dezernatzukunft.org

Vorstand
Dr. Maximilian Krahé, Janek Steitz, Dr. Maximilian Paleschke

Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg
Vereinsregisternummer 36980 B
Inhaltlicher Verantwortlicher nach §18 MstV: Dr. Maximilian Krahé

Herausgeber:
Dr. Maximilian Krahé, Berlin
E-Mail: max.krahe@dezernatzukunft.org

Design:
Burak Korkmaz

Diese Arbeit von Dezernat Zukunft ist lizenziert unter der CC BY-NC 4.0 .

Die Inhalte können mit klarer Kennzeichnung der Quelle und, sofern angegeben, unter Angabe des Autors bzw. der Autorin verwendet werden.