



Bundesrechnungshof • Adenauerallee 81 • 53113 Bonn

Nur per E-Mail



Herrn Prof. Dr. Helge Braun, MdB
Vorsitzender
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

I 2 - 0003268

13. März 2025

nachrichtlich:

Herrn Martin Gerster, MdB
Vorsitzender
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn Björn Wolf
Büroleiter
beim Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

Herrn Dr. Alexander Troche
Sekretariatsleiter
beim Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

haushaltsausschuss@bundestag.de
HHa-Drucksachen@bundestag.de
rechnungspruefungsausschuss@bundestag.de





Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Gesetzentwürfen verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz

Anlage: - 1 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die parlamentarischen Beratungen übersenden wir Ihnen den beigefügten Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den Gesetzentwürfen verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Mähring

Dr. Keller

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz

13. März 2025

Table Briefings

Geschäftszeichen: I 2 - 0003268

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Auf einen Blick

Vorgesehene Grundgesetzänderungen verstärken die Schuldendynamik und schieben die Konsolidierung weiter hinaus

Die Gesetzentwürfe verstärken die Verschuldungsdynamik des Bundes noch einmal deutlich. Sie ermöglichen es mit einer Schwächung der Schuldenregel, die immer drängenderen Konsolidierungserfordernisse des Bundeshaushalts weiter hinauszuschieben. Der finanzwirtschaftliche Preis hoher Schulden sind daraus folgende, langfristige, hohe Zinsausgaben.

→ Worum geht es?

Der Deutsche Bundestag soll über Änderungen des Grundgesetzes beschließen, die die Aufnahme erheblicher zusätzlicher Schulden des Bundes für die Verteidigung und die Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur ermöglichen. Auch den Ländern soll eine neue Verschuldungsoption eröffnet werden.

→ Was ist zu tun?

Kernaufgaben des Staates wie die Sicherung der Verteidigungsfähigkeit und die Gewährleistung einer leistungsfähigen öffentlichen Infrastruktur sollten grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen und nicht über Schulden finanziert werden. Deshalb sollte der Bund einen durchgreifenden Konsolidierungsplan vorlegen, um eine unkontrollierte Verschuldungsdynamik zu vermeiden. Dies gilt auch und gerade, sollten die Pläne einer massiven zusätzlichen Verschuldung weiterverfolgt werden. Im Übrigen sollten die Gesetzentwürfe unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angepasst werden.

→ Was ist das Ziel?

Die Bundesfinanzen müssen langfristig tragfähig werden, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	10
2	Gesetzentwürfe zur Änderung der Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz - Verteidigung.....	11
2.1	Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU.....	11
2.2	Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	11
2.3	Bewertung	12
3	Gesetzentwurf zur Änderung des Artikels 87a Absatz 1a Grundgesetz - Verteidigung.....	14
4	Ergänzung des Grundgesetzes um einen neuen Artikel 143h - Infrastruktur	15
4.1	Finanzwirtschaftliche Bewertung.....	16
4.2	Zusätzlichkeit der Bundesmittel.....	18
4.3	Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes	19
5	Ergänzung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz – Verschuldungsspielraum der Länder.....	20
6	Europäische Fiskalregeln	21
7	Fazit	22

0 Zusammenfassung

0.1

Vorbemerkung

Dem Deutschen Bundestag liegen Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung des Grundgesetzes vor. Ihnen ist gemeinsam, dass sie dem Bund – in unterschiedlichem Ausmaß – deutlich höhere Möglichkeiten zur Neuverschuldung bei den Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenregel einräumen, als dies bisher der Fall ist. Ein Gesetzentwurf sieht darüber hinaus die Einrichtung eines außerhalb der Schuldenregel stehenden Sondervermögens zur Finanzierung von Ausgaben für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sowie innerhalb der Schuldenregel einen zusätzlichen Verschuldungsspielraum für die Länder vor. (Tz. 1)

0.2

Bereichsausnahme Schuldenregel Verteidigungsausgaben

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU sieht die Ergänzung der Schuldenregel um eine Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben vor. Danach sollen die im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts (Verteidigung) veranschlagten Ausgaben nicht der Schuldenregel unterliegen, soweit sie 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) überschreiten.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen richtet sich ebenfalls auf eine Änderung der Schuldenregel. Hiernach soll eine Bereichsausnahme ab einem Grenzwert von 1,5 % des nominalen BIP gelten. Die Ausnahme soll neben Ausgaben für die Verteidigung auch für weitere sicherheitspolitische Ausgaben gelten.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die verteidigungs- und sicherheitspolitischen Kern- und Daueraufgaben grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen unter Einhaltung der bisherigen Schuldenregel bestritten werden sollten. Mit der vorgeschlagenen dauerhaften Bereichsausnahme droht die Schuldenregel ihre materielle Substanz und ihre Schutzwirkung für künftige Generationen einzubüßen. Je nach Ausgestaltung wären in den nächsten zehn Jahren weitere Schulden in Höhe von über 1 Billion Euro möglich, zusätzlich zu den bestehenden Schulden des Bundes von 1,7 Billionen Euro. Auf Basis einer Schätzung wären im 10. Jahr (2035) zusätzliche Zinszahlungen von knapp 25 Mrd. Euro nicht auszuschießen.

Bisher zwingt die Schuldenregel zu Priorisierungen im Bundeshaushalt. Sie macht dringend erforderliche Strukturreformen und überfällige Weichenstellungen notwendig - auch in anderen Zukunftsbereichen neben der Verteidigungsfähigkeit (z. B. eine zukunfts feste Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme). Die vorgeschlagenen Bereichsausnahmen von der Schuldenregel mindern diesen Druck.

Sofern der Bundestag eine Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben weiterverfolgt, sollte diese nach Auffassung des Bundesrechnungshofes allenfalls ab einer merklich höheren Grenze als 1 % bzw. 1,5 % des BIP greifen. Orientiert an den derzeit geleisteten Ausgaben zur Einhaltung der finanziellen Zusagen an die NATO wären dies mindestens 2 % des BIP. Damit bliebe es bei den angestrebten Verbesserungen, ohne aber zugleich die Möglichkeit zu eröffnen, das Ziel einer strukturellen Konsolidierung des Bundeshaushalts aufzugeben. Auch sollte daran gedacht werden, den sachlichen Anwendungsbereich der Bereichsausnahmen (Einzelplan 14 bzw. Ausgaben für verteidigungs- und sicherheitspolitische Aufgaben) noch konkreter als in den Gesetzentwürfen zu fassen, um eine ausufernde Anwendung zu vermeiden. (Tz. 2)

0.3

Erweiterung Sondervermögen Bundeswehr in Verteidigungsfonds

Die Fraktion der FDP schlägt vor, das bestehende Sondervermögen Bundeswehr um ein Volumen von bis zu 200 Milliarden Euro zu erweitern. Auf das Sondervermögen soll nur noch zugegriffen werden dürfen, soweit die Verteidigungsausgaben im Bundeshaushalt nach NATO-Kriterien 2 % des BIP übersteigen.

Eine Modifikation des bestehenden Sondervermögens hätte als Alternative zu den vorgeschlagenen Bereichsausnahmen für die Schuldenregel nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zumindest den Vorteil, dass die Verteidigungsausgaben nach Auslaufen des Sondervermögens wieder dauerhaft aus dem Kernhaushalt und im Rahmen der Schuldenregel zu bestreiten wären. Aufgrund der Freistellungsschwelle des Sondervermögens bliebe die dringend anzugehende Aufgabe, den Bundeshaushalt strukturell dauerhaft zukunftsfähig zu konsolidieren, unverändert bestehen. (Tz. 3)

0.4

Sondervermögen Infrastruktur

Die Fraktionen der SPD und der CDU/CSU schlagen weiterhin die Errichtung eines Sondervermögens des Bundes zur Finanzierung von Investitionen in die öffentliche Infrastruktur vor. Es soll 500 Mrd. Euro umfassen und mit einer eigenen Kreditermächtigung außerhalb der Schuldenregel ausgestattet werden. Hierdurch sollen insbesondere die

Wachstumsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft verbessert werden. In Höhe von 100 Mrd. Euro sollen aus dem Sondervermögen auch Investitionen im Rahmen der Aufgabenzuständigkeit der Länder finanziert werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, von der Einrichtung des Sondervermögens Abstand zu nehmen. Auch die Gewährleistung der öffentlichen Infrastruktur sollte als Kern- und Daueraufgabe aus den laufenden Einnahmen bestritten werden. Vereint mit einer ggf. eingeführten Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben würde die Begrenzungswirkung der Schuldenregel im Ergebnis ad absurdum geführt.

Es wäre zudem möglich, bisher im Bundeshaushalt veranschlagte Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur ohne Anrechnung auf die Schuldenregel in das Sondervermögen zu verlagern. Die dadurch freiwerdenden Kreditmöglichkeiten könnten im Bundeshaushalt noch mehr als bisher für konsumtive Zwecke eingesetzt werden. Mit der vorgesehenen Möglichkeit der Finanzierung von Länderaufgaben würden die Länder erneut durch den Bund von ihrer Verantwortung für das Funktionieren der föderalen Staatsordnung entbunden. Auf Basis einer Schätzung wäre nach Auslaufen des Sondervermögens mit zusätzlichen jährlichen Zinszahlungen des Bundes von 12 Mrd. Euro zu rechnen.

Sollte die Errichtung des Sondervermögens für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur gleichwohl in Betracht gezogen werden, sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes das Kriterium der Zusätzlichkeit gelten und grundgesetzlich vorgegeben werden. In der Sache kann dies auf der Ebene des Bundes dadurch erreicht werden, dass die Inanspruchnahme des Sondervermögens nur für investive Ausgaben in Frage kommt, die einen bestimmten Prozentanteil am Gesamtvolumen des Bundeshaushalts überschreiten (z. B. einen Referenzwert von 10 %). Damit würde sichergestellt, dass der bisherige ungefähre Anteil der Investitionsausgaben im Bundeshaushalt erhalten bliebe und einer Verlagerung von Ausgaben aus dem Bundeshaushalt in das Sondervermögen ein Riegel vorgeschoben würde.

Die Mitfinanzierung von Länderaufgaben sollte entfallen. Zumindest aber wäre sicherzustellen, dass die Mittel des Bundes nur zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt werden, damit ein Substitutionseffekt auch bei den Ländern ausgeschlossen ist. (Tz. 4)

0.5

Verschuldungsspielraum der Länder

Ferner soll nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz ergänzt werden, um auch der Ländergesamtheit einen jährlichen strukturellen Verschuldungsspielraum von 0,35 % des nominalen BIP einzuräumen. Die auch für die Länder bestehenden Möglichkeiten, konjunkturelle Einflüsse und finanziellen Transaktionen zu berücksichtigen, sollen wie bisher bestehen bleiben.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass nach Einschätzung des Stabilitätsrats zwei Länder Hinweise auf bzw. eine bereits festgestellte drohende Haushaltsnotlage zeigen. Auch weitere Länder weisen danach bereits deutliche überhöhte pro Kopf-Schuldenstände aus. Eine zusätzliche strukturelle Verschuldungsmöglichkeit der Länder könnte diese Tendenzen noch verstärken. Wie für den Bund sollte auch für die Länder grundsätzlich gelten, dass Daueraufgaben aus den laufenden Einnahmen bestritten werden sollten. (Tz. 5)

0.6

Europäische Fiskalregeln

Die im Unionsrecht verankerten Maastricht-Kriterien sollen für tragfähige öffentliche Finanzen in den Mitgliedsstaaten sorgen. Sowohl das Defizitkriterium als auch das Schuldenstandskriterium könnten insbesondere bei Umsetzung des Gesetzentwurfs von SPD und CDU/CSU künftig regelmäßig durch Deutschland verletzt werden. Denn es würden sich die bisherigen Verschuldungsspielräume von Bund und Ländern plus die neue Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben, plus die Ausgaben für ein Sondervermögen Infrastruktur, plus die neue strukturelle Komponente für die Länder aufaddieren. Zwar könnte die Europäische Kommission temporär eine höhere Verschuldung für die Verteidigung erlauben. Aber insbesondere die Dauerhaftigkeit der Bereichsausnahme für Verteidigung in Deutschland würde Lockerungsdruck auf die europäischen Fiskalregeln verursachen – woraus ein Stabilitätsrisiko für die gesamte Währungsunion folgen könnte. (Tz. 6)

0.7

Fazit

Die Gesetzentwürfe verstärken in unterschiedlichem Ausmaß die Verschuldungsdynamik des Bundes noch einmal deutlich. In den daraus folgenden langfristigen hohen Zinsausgaben liegt ein volkswirtschaftliches und soziales Risiko. Für den Bund würden sich die überschlägigen Zinsausgaben schon nach zehn Jahren Sondervermögen Infrastruktur und aus der Schuldenregel ausgenommenen regelmäßigen „Verteidigungsschulden“ von 2 % des BIP auf über 200 Mrd. Euro kumulieren. Bei jahresweiser Betrachtung fielen im zehnten Jahr (2035) durch die Aufweichung der Schuldenregel 37 Mrd. Euro zusätzliche Zinsausgaben an.

Äußere Stärke muss mit innerer Stärke einhergehen. Der Schlüssel dafür sind langfristig tragfähige Bundesfinanzen. Ein Ausschöpfen der mit dem Gesetzentwurf eröffneten Verschuldungsmöglichkeiten und die damit einhergehenden Zinslasten erhöhen noch einmal das Risiko, künftige Generationen erheblich in ihren Gestaltungsmöglichkeiten einzuschränken.

Sollten die Vorschläge der Gesetzentwürfe weiterverfolgt werden, wäre nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zumindest sicherzustellen, dass sie nur Ausgaben umfassen, die den Status quo übertreffen. Nur mit einer echten Zusätzlichkeit können die mit ihnen verfolgten Ziele erreicht werden. Nicht eintreten darf der Fall, dass mit Hilfe von Ausnahmen von der Schuldenregel (unabhängig von ihrer Ausgestaltung im Einzelnen) die drängenden strukturellen Konsolidierungserfordernisse der Bundesfinanzen umgangen werden. (Tz. 7)

Table-Briefings

1 Vorbemerkung

Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Entscheidende Zukunftsbereiche wie die dringende Verbesserung der militärischen Verteidigungsfähigkeit, der Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, die Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme oder die Finanzierung der Energiewende bedürfen langfristiger und nachhaltiger Lösungen. Die hiermit verbundenen Finanzierungserfordernisse werden die Haushaltspolitik voraussichtlich auf lange Zeit bestimmen.

Daneben besteht auch beim Bundeshaushalt selbst in gleichem Maße Handlungsbedarf. Er ist sowohl Instrument als auch Gradmesser für die Gestaltung der Zukunft. Seit Beginn der 2020er Jahre sind die Bundesaussgaben stark expansiv. War dies zunächst die Reaktion auf akute Krisen, wurde das einmal erreichte Krisenniveau seitdem nicht mehr verlassen. In den Jahren von 2020 bis 2024 ist die Verschuldung des Bundes um weit mehr als 600 Mrd. Euro auf jetzt rund 1,7 Billionen Euro hochgeschwollen. Eine große Herausforderung besteht darin, den Bundeshaushalt nachhaltig und zukunftsfähig zu machen.

Im Deutschen Bundestag liegen Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung des Grundgesetzes vor:

- Die Fraktionen der SPD und CDU/CSU haben einen Gesetzentwurf eingebracht, mit dem die Artikel 109 Absatz 3 und 115 Absatz 2 des Grundgesetzes geändert und ein neuer Artikel 143h in das Grundgesetz eingefügt werden sollen.¹ Die Änderungen sollen Bund und Ländern deutlich höhere Möglichkeiten zur Neuverschuldung einräumen, als dies bisher der Fall ist.
- Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat einen Gesetzentwurf zur Änderung der Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz vorgelegt.²
- Die Fraktion der FDP stellt mit einem Gesetzentwurf auf eine Änderung des Artikels 87a Absatz 1a Grundgesetz ab.³

Den Gesetzentwürfen ist gemeinsam, dass sie dem Bund – in unterschiedlichem Ausmaß – deutlich höhere Möglichkeiten zur Neuverschuldung bei den Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenregel einräumen, als dies bisher der Fall ist. Nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU soll die Verschuldungsmöglichkeit des Bundes außerhalb der Schuldenregel zusätzlich auch im Bereich der öffentlichen Infrastruktur durch ein Sondervermögen erweitert werden. Außerdem soll den

¹ Bundestagsdrucksache 20/15096.

² Bundestagsdrucksache 20/15098.

³ Bundestagsdrucksache 20/15099.

Ländern nach dem genannten Gesetzentwurf ein zusätzlicher struktureller Verschuldungsspielraum im Rahmen der Schuldenregel eingeräumt werden.

Die Gesetzentwürfe liegen dem Bundesrechnungshof seit Beginn der 11. Kalenderwoche 2025 vor. Aus insbesondere finanzwirtschaftlicher Perspektive nimmt er hierzu nachfolgend zu einzelnen maßgeblichen Aspekten Stellung.

2 Gesetzentwürfe zur Änderung der Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz - Verteidigung

2.1 Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU

Durch eine Änderung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz soll die bisher für den Bund geltende Schuldenregel um eine Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben ergänzt werden. Von den für die Einhaltung der Schuldenregel zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten soll künftig der Betrag abgezogen werden, um den die im Einzelplan 14 des Bundeshaushalts veranschlagten Verteidigungsausgaben 1 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) übersteigen.

2.2 Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Durch eine Änderung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz soll die bisher für den Bund geltende Schuldenregel um eine Bereichsausnahme für Ausgaben für die „Gesamtverteidigung und für die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben“ ergänzt werden. Sie soll für solche Ausgaben greifen, die 1,5 % im Verhältnis zum nominalen BIP übersteigen. Hierzu sollen insbesondere Ausgaben

- zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit, einschließlich des Ausbaus nachrichtendienstlicher Fähigkeiten, auch in Systemen kollektiver Sicherheit,
- für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, krisenreaktive Maßnahmen der Auslandshilfe und die Stärkung internationaler Organisationen zur Friedenssicherung sowie
- für den Schutz der Zivilbevölkerung, den Schutz der informationstechnischen Systeme und der Infrastruktur zählen.

2.3 Bewertung

Die einbringenden Fraktionen begründen ihre Gesetzentwürfe übergreifend mit der „dramatisch veränderten Sicherheitslage“ angesichts des russischen Angriffs auf die Ukraine und einer von der Regierung der USA zu erwartenden Überprüfung ihres künftigen Engagements in Europa. Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit Deutschlands sei eine Kernaufgabe des Staates, die uneingeschränkt und jederzeit wahrgenommen werden müsse. Deshalb gelte es, die „Fähigkeitslücken“ der Bundeswehr vollständig zu schließen.⁴ Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erweitert den Sicherheitsbegriff noch darüber hinaus.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung, dass es in den nächsten Jahren erheblicher Anstrengungen bedarf, die Sicherheit Deutschlands als Kernaufgabe des Bundes zu gewährleisten.

Konkret würden die Gesetzentwürfe der Fraktionen der SPD und CDU/CSU sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bedeuten, dass die Restriktionen der Schuldenregel für Verteidigungsausgaben oberhalb einer Grenze von 1 bzw. 1,5 % des nominalen BIP nicht (mehr) greifen sollen. Die Verschuldungsmöglichkeit des Bundes für diesen Zweck wäre damit dauerhaft oberhalb der Grenze „nach oben offen“.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Kernaufgaben des Staates dauerhaft aus dessen laufenden Einnahmen bestritten werden sollten. Dies gilt ganz besonders für die von beiden Gesetzentwürfen erfassten Ausgabenbereiche, die einer soliden und kontinuierlichen Finanzierung unabhängig von rechtlichen und tatsächlichen Verschuldungsspielräumen bedürfen. Nur so können auch künftige Generationen eigene politische Prioritäten setzen und auf unvorhergesehene Krisen angemessen reagieren.

Würde der Bund nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU beispielsweise⁵ in den kommenden zehn Jahren 2 % des nominalen BIP als zusätzliche „Verteidigungsschulden“ durch Kredite finanzieren, würden sich die Bundesschulden am Ende des Jahres 2035 um über 1 Billion Euro allein für diesen Zweck erhöht haben. Im Jahr 2035 beliefe sich die zusätzliche Zinslast für diese „Verteidigungsschulden“ auf knapp 25 Mrd. Euro – die entsprechend für die Finanzierung von anderen Kernaufgaben wie z. B. Bildung und Forschung fehlten.⁶

Würde nach dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die Grenze, ab der Ausgaben für die Gesamtverteidigung und für die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben ohne Begrenzung durch die Schuldenregel kreditfinanziert werden dürfen, nach oben auf 1,5 % des BIP verschoben, verlangsamte sich der Schuldenaufbau im

⁴ Bundestagsdrucksache 20/15096, S. 8.

⁵ Beispiel: Zielgröße sind Verteidigungsausgaben von jährlich 3 % des BIP, davon würden 2 % jährlich kreditfinanziert. Für die Entwicklung des BIP ist die Jahresprojektion der Bundesregierung vom 29. Januar 2025 zugrunde gelegt.

⁶ Angenommener Zinssatz 2,4 %, auf Basis des Zinskostensatzes des Bruttokreditbedarfs des Bundes insgesamt für 2023 laut Kreditaufnahmebericht des Bundes 2023, Stand Oktober 2024.

Vergleich zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU etwas und die Zinslasten fielen geringer aus. Nach den ersten zehn Jahren summierten sich die hierfür aufgenommenen Kredite auf 780 Mrd. Euro und die hieraus resultierende zusätzliche Zinsbelastung würde im zehnten Jahr knapp 19 Mrd. Euro betragen. Der abschwächende Effekt entfiel allerdings, wenn die Begriffserweiterungen zu deutlich höheren Ausgaben führen würden. Dann würden sich die Verschuldungsmöglichkeiten im Vergleich zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU sogar noch erhöhen.

Die im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgesehene Abgrenzung von Ausgaben für die „Gesamtverteidigung und für die Erfüllung sicherheitspolitischer Aufgaben“ ist im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU weniger spezifisch. Nach dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wären nicht nur Ausgaben aus dem Einzelplan 14 betroffen, sondern weitere Ausgaben z. B. aus den Einzelplänen 05, 06, 23 und 60. Die Aufzählung ist nicht abschließend begrenzt und ließe dem jährlichen Haushaltsgesetzgeber damit erheblichen Auslegungsspielraum, um den Zweck der Schuldenregel weiter unterlaufen zu können. Mit einer solch weit gefassten Definition bewegte sich die Schuldenregel auf eine ebenso problematische Konstruktion zu, wie sie mit der Goldenen Regel vor Einführung der derzeitigen Schuldenregel bestand.

Beide Gesetzentwürfe stehen damit in Konflikt zur Grundaussage der Schuldenregel. Diese verlangt, dass die Einnahmen und Ausgaben des Bundes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Gleichwohl lässt sie bereits jetzt Ausnahmen hinsichtlich einer strukturellen Verschuldungsmöglichkeit von 0,35 % des nominalen BIP, eine Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten abhängig vom Konjunkturverlauf sowie für finanzielle Transaktionen zu. Hinzu kommt eine Ausnahmemöglichkeit für außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Im Entwurf der bisherigen Bundesregierung für den Bundeshaushalt 2025 werden schuldenregelkonforme Kreditaufnahmen in Höhe von 51,3 Mrd. Euro ausgewiesen. Bereits dies illustriert die Dimension der schon nach jetziger Fassung der Schuldenregel möglichen jährlichen Kreditaufnahme.

Mit einer weiteren dauerhaften – oberhalb der in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Grenzen – betragsmäßig unbeschränkten Ausnahme für eine Kern- und Daueraufgabe des Bundes droht die Schuldenregel ihre materielle Substanz und damit ihre Schutzwirkung für künftige Generationen einzubüßen. Auch eine dauerhafte und solide Finanzierung der Verteidigungsfähigkeit Deutschlands wäre mit einem erheblich schuldenbasierten und damit strukturell nicht tragfähigen Haushalt nicht garantiert.

Bisher zwingt die Schuldenregel dazu, die Ausgaben des Bundes zu priorisieren und dabei ggf. auch unbequeme Entscheidungen zu Lasten bisher finanzierter Bereiche zu

treffen. Dieser Zwang würde durch die vorgesehene Änderung deutlich vermindert und es ermöglichen, dringend erforderliche Strukturreformen und überfällige Weichenstellungen in anderen Zukunftsbereichen (z. B. die zukunftsfeste Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme) weiterhin auf die lange Bank zu schieben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, diesen Aspekt bei der weiteren Beratung des Gesetzentwurfs zu berücksichtigen. Stärke in der Verteidigungsfähigkeit nach außen sollte mit finanzieller Stärke nach innen einhergehen. Die vorgeschlagenen Bereichsausnahmen sollten deshalb allenfalls erst ab einer merklich höheren Grenze als 1 % bzw. 1,5 % des nominalen BIP zugelassen werden. Orientiert an den derzeit geleisteten Ausgaben zur Einhaltung der finanziellen Zusagen an die NATO wären dies mindestens 2 % des nominalen BIP. Damit bliebe es bei den angestrebten Verbesserungen, ohne aber zugleich den Konsolidierungsdruck auf den Bundeshaushalt in anderen wichtigen Bereichen aufzugeben.

Ferner bedürfen beide Gesetzentwürfe nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einer inhaltlichen und begrenzenden Präzisierung der von ihnen umfassten Ausgaben. Die im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen genannten Ausgabenbereiche sind einer weiten Interpretation zugänglich. Selbst die Bezugnahme auf den Einzelplan 14 in der Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU lässt noch Spielräume bei der Haushaltsveranschlagung zu.

3 Gesetzentwurf zur Änderung des Artikels 87a Absatz 1a Grundgesetz - Verteidigung

Die Fraktion der FDP schlägt vor, Artikel 87a Absatz 1a Grundgesetz insoweit zu ändern, als es dem Bundesgesetzgeber künftig möglich sein soll, das bestehende Sondervermögen Bundeswehr um ein Volumen von bis zu 200 Milliarden Euro zu einem Verteidigungsfonds für Deutschland zu erweitern. Dieser soll in einem Haushaltsjahr zur Finanzierung weiterer Verteidigungsausgaben genutzt werden können, wenn die Verteidigungsausgaben im Bundeshaushalt nach NATO-Kriterien ohne den Verteidigungsfonds 2 % des nominalen BIP übersteigen. Die hierfür erforderlichen Kreditaufnahmen sollen aus der Schuldenregel ausgenommen werden.⁷

⁷ Bundestagsdrucksache 20/15099, S. 5.

Der Gesetzentwurf zielt auf eine finanzielle Ausweitung des bestehenden Sondervermögens ab, verbindet dies aber mit einer an das bisherige sogenannte 2 %-Ziel der NATO anknüpfenden „Freistellungsschwelle“ von der Schuldenregel.

Die Erfahrungen seit dem Jahr 2022 zeigen, dass die derzeitige Konstruktion Fehlanreize bietet. Diese bestehen u. a. darin, die Mittel aus dem Sondervermögen in erster Linie schnell statt zielgerichtet auszugeben.

Eine Modifikation des bestehenden Sondervermögens Bundeswehr hätte unter den gegebenen Umständen zumindest den Vorteil, dass die Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien nach Auslaufen des Sondervermögens vollständig dauerhaft aus dem Kernhaushalt und im Rahmen der Schuldenregel zu bestreiten wären. Aufgrund der Freistellungsschwelle des Sondervermögens bliebe die aus Sicht des Bundesrechnungshofes dringend anzugehende Aufgabe, den Bundeshaushalt strukturell dauerhaft zukunftsfähig zu machen, unverändert bestehen. Bei der weiteren einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Sondervermögens wären die Erfahrungen mit den Finanzierungsmechanismen und Fehlanreizen des bestehenden Sondervermögens zu berücksichtigen.

4 Ergänzung des Grundgesetzes um einen neuen Artikel 143h - Infrastruktur

Die Fraktionen der SPD und CDU/CSU schlagen weiterhin eine Ergänzung des Grundgesetzes um einen neuen Artikel 143h vor. Er soll die Grundlage für die Errichtung eines weiteren Sondervermögens des Bundes mit eigener Kreditermächtigung schaffen. Das Sondervermögen soll auf zehn Jahre beschränkt der Erfüllung von erheblichen Aufholbedarfen bei Bund und Ländern im Bereich der Infrastruktur dienen. Hierdurch sollen insbesondere die Wachstumsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft verbessert werden.

Das Sondervermögen soll nicht werthaltig sein. Vielmehr soll es über eine eigene Kreditermächtigung von bis zu 500 Mrd. Euro verfügen. Die Kredite des Sondervermögens sollen ebenfalls aus den Beschränkungen der Schuldenregel ausgenommen werden.

In Höhe von 100 Mrd. Euro sollen aus dem Sondervermögen Investitionen der Länder in die Infrastruktur finanziert werden, die diese im Rahmen ihrer eigenen Aufgabenzuständigkeit tätigen.

Die Mittel des Sondervermögens sollen nach der Gesetzesbegründung ausschließlich der Finanzierung und Förderung von Investitionen in die Infrastruktur dienen. Investitionen sind danach insbesondere Investitionen im Sinne des § 10 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (insbesondere Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans). Umfasst sollen insbesondere die folgenden Bereiche sein: Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhaus-Investitionen, Investitionen in die Energieinfrastruktur, in die Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, in Forschung und Entwicklung und Digitalisierung.⁸

4.1 Finanzwirtschaftliche Bewertung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung, dass die Investitionen des Bundes und der Länder in die öffentliche Infrastruktur in den letzten Jahren vernachlässigt wurden. So bestand beispielsweise der Bundeshaushalt 2024 zu rund 90 % aus konsumtiven Ausgaben.

Konsumtive Ausgaben haben nur eine geringe Zukunftswirkung. Investitionen in die öffentliche, private oder unternehmerische Infrastruktur wirken dagegen weit in die Zukunft. Sie stiften auch gesamtgesellschaftlichen Nutzen, indem sie z. B. Arbeitsplätze sichern oder Wohnraum schaffen. Die Ausgaben des Bundes sollten daher deutlich stärker investiv ausgerichtet werden.

Die Einrichtung eines neuen schuldenfinanzierten Sondervermögens hält der Bundesrechnungshof jedoch nicht für ein geeignetes Instrument.

In dem geplanten Sondervermögen würden sich die Grundfehler wiederholen, die in den letzten Jahren zur Aushöhlung der Tragfähigkeit der Bundesfinanzen geführt haben:

- Auch die Gewährleistung einer leistungs- und zukunftsfähigen öffentlichen Infrastruktur als Schlüssel für Prosperität und Wohlstand ist eine staatliche Kernaufgabe. Die hierfür erforderlichen Ausgaben müssen daher, wie die Verteidigungsausgaben, aus den laufenden Einnahmen bestritten werden. Sie gehören deshalb in den Kernhaushalt.
- Die Ausnahme der Kreditaufnahme des Sondervermögens aus der Schuldenregel schwächt diese zusätzlich und führt – vereint mit einer ggf. eingeführten Ausnahme für Verteidigungsausgaben – deren Begrenzungswirkung im Ergebnis ad absurdum. Wenn das Sondervermögen im Jahr 2035 planmäßig vollständig verausgabt wäre, entstünden dem Bund dauerhaft jährliche zusätzliche Zinsausgaben von 12 Mrd. Euro.⁹

⁸ Bundestagsdrucksache 20/15096, S. 12.

⁹ Angenommener Zinssatz 2,4 %.

- Das geplante Sondervermögen würde es ermöglichen, bisher im Bundeshaushalt veranschlagte Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur ohne Anrechnung auf die Schuldenregel dorthin zu verlagern. Die dadurch freiwerdenden Kreditmöglichkeiten könnten noch mehr als bisher für konsumtive Zwecke eingesetzt werden. Der notwendige Konsolidierungsdruck auf den Bundeshaushalt würde deutlich abgemildert.
- Indem ein Teil des Sondervermögens für ausschließliche Länderaufgaben eingesetzt werden soll, verfällt der Bund wieder in das Muster, sich zur Entlastung der Länder zu verschulden. Er entbindet die Länder damit von ihrer eigenen Verantwortung für das Funktionieren der föderalen Staatsordnung Deutschlands und schnürt sich selbst weiter ein.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte von der Einrichtung eines Sondervermögens für die öffentliche Infrastruktur und dessen Ausnahme aus der Schuldenregel in der vorgesehenen Form Abstand genommen werden.

Sofern daran festgehalten werden sollte, das Sondervermögen einzurichten, sollte eine Mitfinanzierung von Länderaufgaben entfallen.

Auch sollte in diesem Fall der Verlagerung von investiven Ausgaben aus dem Bundeshaushalt in das Sondervermögen und einer damit einhergehenden Umgehung der Schuldenregel ein Riegel vorgeschoben werden. Der Bundesrechnungshof schlägt daher folgende Ergänzung des Gesetzentwurfs vor:

Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz wird wie folgt ergänzt (Änderung kursiv):

„Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für *zusätzliche* Investitionen in die Infrastruktur mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten.“

In der Sache kann dies z. B. dadurch erreicht werden, dass die Inanspruchnahme des Sondervermögens nur für investive Ausgaben in Frage kommt, die einen bestimmten Prozentanteil am Gesamtvolumen des Bundeshaushalts überschreiten (z. B. durch einen Referenzwert von 10 %, der sich näherungsweise am bisherigen Umfang der im Bundeshaushalt veranschlagten Investitionsausgaben orientiert).

Ggf. bedürfte auch der Begriff der „Infrastruktur“ einer Präzisierung. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs aufgeführten Bereiche sind wegen der Einschränkung „insbesondere“ nicht abschließend zu verstehen, sondern erweiterungsfähig.

4.2 Zusätzlichkeit der Bundesmittel

Laut Begründung des Gesetzentwurfs müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen im Infrastrukturbereich signifikant erhöht werden, um das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu stärken.

In den vergangenen Jahren hat der Bund Investitionen der Länder und Kommunen in die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche bereits durch eine Vielzahl von Finanzhilfen unterstützt, u. a. mit dem DigitalPakt Schule, dem Kinderbetreuungsausbau in Kindergärten und Grundschulen und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Trotzdem ist laut Gesetzesbegründung in den letzten Jahren ein immenser öffentlicher Investitionsstau in diesen von den Ländern zu verantwortenden Bereichen entstanden.

Die Mittel aus dem Sondervermögen können ihre beabsichtigte gesamtstaatliche Wirkung nur erreichen, wenn sichergestellt ist, dass sie insgesamt zu mehr Investitionen führen. Die Länder müssen also ihre eigenen Investitionsanstrengungen mindestens beibehalten und die Investitionsausgaben aus dem neuen Sondervermögen müssen zusätzlich dazu sein. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die gewollte Investitionsoffensive ihre Wirkung nicht oder nur zum Teil entfaltet.

Mittel- bis langfristig – nach Behebung der derzeitigen Defizite – sollen die Investitionen in die Infrastruktur wieder komplett aus den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften finanziert werden. Damit sind Beibehaltung und Steigerung der eigenen Investitionen der Länder in ihre Infrastruktur auch mit Blick auf das Auslaufen des Sondervermögens zwingend.

Für eine glaubwürdige Investitionsoffensive des Bundes ist es essentiell, dass die Länder ihre Investitionsanstrengungen zumindest beibehalten oder – besser noch – steigern. Die Hilfen des Bundes dürfen die Investitionen der Länder nicht substituieren, sondern sie müssen zusätzlich sein. Es muss sichergestellt sein, dass „unterm Strich“ mehr Investitionen getätigt werden.

Der Verfassungsgesetzgeber hat das Erfordernis der Zusätzlichkeit von Finanzhilfen des Bundes an die Länder im Jahr 2019 ausdrücklich in Artikel 104b Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz aufgenommen und damit die Bedeutung dieses Kriteriums als Grundvoraussetzung für den Erfolg von Finanzhilfen unterstrichen. Da Artikel 143h Grundgesetz als eigene Kompetenzvorschrift angesehen wird und ein Rückgriff auf die bestehenden grundgesetzlichen Mitfinanzierungstatbestände insoweit nicht erforderlich sein soll, sollte das Kriterium der Zusätzlichkeit auch im neuen Artikel 143h Grundgesetz verankert werden.

Sollte an der Mitfinanzierung von Länderaufgaben festgehalten werden, schlägt der Bundesrechnungshof daher folgende Ergänzung des Gesetzentwurfs vor:

Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz wird wie folgt ergänzt:

Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt.“

Ferner sollte eine Regelung vorgesehen werden, nach der die Länder die Bundesmittel im Fall einer nicht zweckentsprechenden Verwendung zurückzahlen müssen.

4.3 Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes

Die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zum Zweck der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sind in Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz geregelt. Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 wurde im Jahr 2017 in das Grundgesetz eingefügt, um eine umfassende und rechtssichere verfassungsrechtliche Absicherung der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes zu gewährleisten. Die Ermächtigung erfasst alle Fälle, bei denen Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Mittel aus dem Bundeshaushalt erhalten bzw. verwalten.

Der Bundesrechnungshof erhielt dadurch verbesserte Möglichkeiten, die notwendigen Informationen für die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung zu gewinnen, die Erreichung der mit der Zuweisung der Bundesmittel intendierten gesamtstaatlichen Zielsetzungen zu überprüfen und das Parlament als Budgetgesetzgeber und parlamentarische Haushaltskontrolle hierüber zu unterrichten und zu beraten. Diese Erhebungsrechte gelten folgerichtig auch für die Verwendung der Mittel aus dem beabsichtigten Sondervermögen.

Artikel 143h Absatz 2 Satz 3 Grundgesetz berechtigt den Bund zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung. Die Begründung des Gesetzentwurfs benennt in diesem Zusammenhang die Bundesregierung. Auch wenn die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung in Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz festgelegt sind, sollte zur Klarstellung in Artikel 143h Grundgesetz ein Verweis auf diese Regelung ergänzt werden.

Sollte an der Mitfinanzierung von Länderaufgaben festgehalten werden, schlägt der Bundesrechnungshof folgende Ergänzung des Gesetzentwurfs vor:

Artikel 143h Absatz 2 Grundgesetz wird um folgenden Satz ergänzt:

„Die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes aus Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz bleiben unberührt.“

5 Ergänzung des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz – Verschuldungsspielraum der Länder

Schließlich soll nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz ergänzt werden, um auch der Ländergesamtheit die Möglichkeit einzuräumen, sich mit 0,35 % des nominalen BIP jährlich strukturell zu verschulden. Die auch für die Länder bestehenden Möglichkeiten, konjunkturelle Einflüsse und finanziellen Transaktionen zu berücksichtigen, sollen wie bisher bestehen bleiben.

Begründet wird dies damit, dass die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Länder nicht ausreichen, um den Herausforderungen auf den Gebieten demographischer Wandel, der Unterbringung und Integration von geflüchteten Menschen, der Gewährleistung eines funktionierenden und modernen Bildungs- und Betreuungssystems, dem Erhalt und der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, der Begleitung von Strukturwandelprozessen, der Digitalisierung der Verwaltung, der Anpassung an den Klimawandel oder der Stärkung des Bevölkerungsschutzes Rechnung zu tragen.

Die Schaffung zusätzlicher finanzieller Spielräume im Rahmen der Haushaltspolitik – etwa durch Priorisierung der Ausgaben – oder die Mobilisierung privaten Kapitals erscheint der Gesetzesbegründung zu Folge in dem erforderlichen Umfang nicht möglich.

Zur finanzwirtschaftlichen Situation der Länder enthält sich der Bundesrechnungshof einer Bewertung. Er verweist jedoch auf die Ergebnisse der fortlaufenden Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat.¹⁰ Neben zwei Ländern mit Hinweisen auf bzw. einer bereits festgestellten drohenden Haushaltsnotlage zeigen auch weitere Länder danach bereits deutliche überhöhte pro Kopf-Schuldenstände. Eine zusätzliche strukturelle Verschuldungsmöglichkeit der Länder könnte diese Tendenzen noch verstärken.

¹⁰ Die Unterlagen zur Haushaltsüberwachung und Kennziffern 2024 zur 30. Sitzung des Stabilitätsrats sind auf der Internetseite des Stabilitätsrats abrufbar.

Dabei ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch zu berücksichtigen, dass es sich bei den in der Begründung genannten Ausgabenbereichen um Daueraufgaben der Länder handelt. Wie für den Bund sollte auch hier grundsätzlich gelten, dass Daueraufgaben aus den laufenden Einnahmen bestritten werden sollten.

In jedem Fall spräche eine Erweiterung des Verschuldungsspielraums der Länder als zusätzliches Argument gegen die Übernahme der Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, z. B. im Rahmen eines Sondervermögens für die öffentliche Infrastruktur.

6 Europäische Fiskalregeln

Die im Unionsrecht verankerten Maastricht-Kriterien¹¹ sollen für tragfähige öffentliche Finanzen in den Mitgliedstaaten sorgen. Dies ist vor allem für den Euroraum von Bedeutung, da andernfalls Finanzierungsschwierigkeiten eines Mitgliedstaates auf den Kapitalmärkten auf andere Mitgliedstaaten übergreifen können. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der Schuldenregel und dem geplanten Sondervermögen für Infrastruktur ist jedoch nicht mehr sichergestellt, dass Deutschland künftig die Maastricht-Kriterien einhalten wird.

Betrachtet man die bislang bestehenden und nun geplanten zusätzlichen Verschuldungsspielräume zusammen, könnten in den kommenden zehn Jahren gesamtstaatliche Defizite von über 3 % des BIP regelmäßig auftreten und würden das Maastricht-Defizitkriterium verletzen.¹² Auch nach Auslaufen des geplanten Sondervermögens dürfte das gesamtstaatliche Defizit nur knapp unter 3 % des BIP liegen. In konjunkturell schwächeren Zeiten bestünde dann kein Sicherheitsabstand zum Defizitkriterium mehr.

Mit den geplanten Änderungen wird zudem das Maastricht-Schuldenstandskriterium in Zukunft de facto ignoriert. Eine deutsche Schuldenstandsquote von 60 % des BIP rückt in weite Ferne, die Quote würde stattdessen deutlich ansteigen. Mit verfassungskonform nach oben offenen gesamtstaatlichen Defiziten ist auch das Wachstum der deutschen Schuldenstandsquote künftig nicht mehr limitiert.

¹¹ Finanzierungsdefizit von maximal 3 % des BIP und Schuldenstandsquote von maximal 60 % des BIP.

¹² Strukturkomponenten für Bund und Länder, Durchschnittswert für finanzielle Transaktionen und Konjunkturkomponente von 0,33 % für den Bund aus dem Zeitraum 2011 bis 2024, linearer Abfluss des Sondervermögens, 3 % Verteidigungsausgaben, davon 2 % kreditfinanziert. Ohne finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Verschuldung der Länder, ohne Gemeinden und Sozialversicherungen, ohne Notlagen.

Je mehr sich die gesamtstaatlichen Verschuldungsspielräume nach nationalem Recht ausweiten, umso mehr steigt die Gefahr einer Verletzung europäischen Rechts.

Zwar könnten die europäischen Fiskalregeln durch eine aktivierte Ausweichklausel Defizitverletzungen temporär erlauben soweit diese in höheren Verteidigungsausgaben begründet sind. Die Schuldenstandsquote würde jedoch unabhängig davon anwachsen und bei Auslaufen der Ausweichklausel wohl das Maastricht-Kriterium verletzen.

Überlegungen, die gerade erst reformierten europäischen Fiskalregeln neu zu verhandeln, um z. B. eine permanente Nichtberücksichtigung von Verteidigungsausgaben zu ermöglichen, hielte der Bundesrechnungshof im Übrigen nicht für überzeugend.¹³ Es bestünde das Risiko, dass auch die europäischen Fiskalregeln völlig aufgeweicht werden. Letztlich folgte daraus ein erhebliches Stabilitätsrisiko für die gesamte Währungsunion.

7 Fazit

Die mit den vorgelegten Gesetzentwürfen möglichen neuen Schulden mögen als kurzfristiger Ausweg dienen, drängende Zukunftsfragen anzugehen. Der maßgeblichen Herausforderung, den Bundeshaushalt strukturell dauerhaft zukunftsfähig zu machen, wird damit nicht entsprochen. Es bleibt dabei: Staatliche Kernaufgaben nicht dauerhaft aus den Einnahmen zu finanzieren bedeutet, über seine Verhältnisse zu leben.

Äußere Stärke muss mit innerer Stärke einhergehen. Der Schlüssel dafür sind langfristig tragfähige Bundesfinanzen. Hierzu leisten die Gesetzentwürfe keinen Beitrag. Sie ermöglichen es mit einer Schwächung der Schuldenregel vielmehr, die immer drängenderen Konsolidierungserfordernisse des Bundeshaushalts weiter hinauszuschieben. Die strukturellen Probleme werden sich aber noch weiter verschärfen, je länger ihre Lösung hinausgezogen wird.

Die Gesetzentwürfe verstärken in unterschiedlichem Ausmaß die Verschuldungsdynamik des Bundes noch einmal deutlich. Der finanzwirtschaftliche Preis hoher Schulden sind daraus folgende, langfristig hohe Zinsausgaben. Auch hierin liegt ein volkswirtschaftliches und soziales Risiko. Für den Bund würden sich die überschlägigen Zinsausgaben schon nach zehn Jahren Sondervermögen Infrastruktur und regelmäßigen aus

¹³ Vgl. hierzu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Reform der Europäischen Fiskalregeln vom 28. Juni 2023.

der Schuldenregel ausgenommenen „Verteidigungsschulden“ von 2 % des BIP auf rund 200 Mrd. Euro kumulieren.¹⁴ Bei jahresweiser Betrachtung fielen im zehnten Jahr (2035) durch die Aufweichung der Schuldenregel 37 Mrd. Euro zusätzliche Zinsausgaben an. Zum Vergleich: Die Zinsausgaben des Jahres 2024 betrugen 34 Mrd. Euro.

Ein Ausschöpfen der mit den Gesetzentwürfen eröffneten Verschuldungsmöglichkeiten und die damit einhergehenden Zinslasten erhöhen damit noch einmal das Risiko, künftige Generationen erheblich in ihren Gestaltungsmöglichkeiten einzuschränken.

Sollten die Vorschläge der Gesetzentwürfe weiterverfolgt werden, wäre nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zumindest sicherzustellen, dass sie nur Ausgaben umfassen, die den Status quo im jeweiligen Ausgabenbereich (Verteidigung bzw. Infrastruktur) übertreffen. Nur mit einer verfassungsrechtlich abgesicherten Zusätzlichkeit können die verfolgten Ziele erreicht werden. Nicht eintreten darf der Fall, dass mit Hilfe von Ausnahmen von der Schuldenregel (unabhängig von ihrer Ausgestaltung im Einzelnen) die drängenden strukturellen Konsolidierungserfordernisse der Bundesfinanzen umgangen werden.

Dr. Mähning

Dr. Keller

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

¹⁴ Annahmen: Zielgröße Verteidigungsausgaben jährlich 3 % des BIP, davon 2 % kreditfinanziert. Entwicklung des BIP lt. Jahresprojektion der Bundesregierung vom 29. Januar 2025. Linearer Abfluss des Sondervermögens. Zinssatz von 2,4 %.