

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 13. März 2025
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Art. 109, 115, 143 h) (BT-Drs. 20/15096)
zugeleitet wurden.

- **Reiner Braun**
International Peace Bureau
- **Prof. Dr. Thiess Büttner**
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- **Prof. Dr. Christopher Daase**
Goethe-Universität Frankfurt am Main
- **Prof. Dr. Sina Fontana, MLE.**
Universität Augsburg
- **Prof. Dr. Veronika Grimm**
Technischen Universität Nürnberg
- **Prof. Dr. Tom Krebs**
Universität Mannheim
- **Prof. Dr. Hanno Kube**
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
- **Philippa Sigl-Glöckner**
Dezernat Zukunft
- **RAn Dr. Roda Verheyen**
- **RA Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau**

- **Deutscher Städtetag**
- **Deutscher Städte- und Gemeindebund**
- **Deutscher Landkreistag**

Reiner Braun
International Peace Bureau
Marienstraße 19-20
10117 Berlin
hr.braun@gmx.net

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Herrn Vorsitzenden
Prof. Dr. Helge Braun, MdB
Per Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 13. März 2025
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 109, 115 und 143h) Bundestagsdrucksache 20/15096

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Elefant im Raum oder die zentrale Begründung für die geplante massive Aufrüstung ist die Behauptung einer grundlegenden Aggressivität Russlands und, dass Russland den Westen in wenigen Jahren angreifen will und wird – der Westen/die NATO sich wiederum verteidigen muss.

Diese Aussage will ich in meinem Beitrag anzweifeln und widerlegen.

Da bisher nur der BND als geheime Quelle der Erkenntnis einer russischen Bedrohung für die geplante Hochrüstung zitiert wird, sollte auch eine Veröffentlichung von 17 US-Geheimdiensten herangezogen werden, in der zu lesen ist: „Russland will mit ziemlicher Sicherheit keinen direkten militärischen Konflikt mit den Streitkräften der USA und der NATO“. („Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community“, 5. Februar 2024, Seite 14)
Warum diese Aussage ignorieren?

1. Ist der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine Beweis genug für einen anstehenden Angriffskrieg auf Europa?

Auch wenn Russland diesen Krieg aus vielfältigen Gründen „gewinnen“ wird, hat er doch eklatant die Schwächen des russischen Militärs vor den Augen der Weltöffentlichkeit offengelegt. Dieses Militär soll eine zigfach überlegene NATO angreifen? Das wäre doch – um es vorsichtig zu formulieren –mehr als unwahrscheinlich und aus Sicht Russlands ein selbstmörderischer Irrsinn.

Dieser Krieg hat aber eines erneut verdeutlicht: Wenn die Sicherheitsinteressen eines Landes permanent verletzt und diese –obwohl es die Politik der gemeinsamen Sicherheit wie auch die Charta von Paris vorsieht – niemals ernst genommen werden und dann noch Russland durch die NATO-Osterweiterung mit dem Rücken an die „politische Wand“ gedrückt wird, kann es zu unverantwortlichen, gleichwohl nicht zu rechtfertigenden Reaktionen kommen. Verantwortliche Friedens- und Sicherheitspolitik muss deswegen immer dem Gedanken der Entspannungspolitik folgen, wonach die eigene Sicherheit nur gewährleistet ist, wenn auch die Sicherheit des anderen gewährleistet wird (Olof Palme Reports 1-1982 und 2-2022). Der erste Schuss in einem Krieg ist immer das Versagen der Diplomatie und dieses ist niemals eine einseitige Verantwortung.

2. Ja, aber Putin: Können wir Putin trauen?

Die Frage kann auch umgedreht formuliert werden: Was soll der russische Präsident Wladimir Putin nach all den vom Westen nicht eingehaltenen Absprachen vom Westen halten. Die Liste der nicht eingehaltenen Versprechen/Zusagen/Verträge ist lang: NATO-Osterweiterung gegen die Buchstaben und den Geist von Paris, die Zusagen der Jahre 1990 bis 1992 namhafter westlicher Politiker und Präsidenten, die Kündigung der Rüstungskontrollverträge, das Minsker Abkommen nicht als Friedensvertrag, sondern zugegebenermaßen – siehe die Ausführungen der früheren Kanzlerin Angela Merkel und des ehemaligen französischen Präsidenten François Hollande wie auch seines ukrainischen Amtskollegen Petro Poroschenko – als Aufrüstungs-Interregnum zur Vorbereitung des nächsten Krieges gegen Russland, etc.

Es war niemals Russland, das Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträge wie ABM, INF, Open Sky, KSE als erstes gekündigt hat.

Ist es nicht Zeit, Putin beim Wort zu nehmen und miteinander über eine Sicherheitsarchitektur zu reden? Fast alle Länder dieser Erde außerhalb Europas reden mit politischem Erfolg mit Putin. Dämonisierung und Feindbildkultur verhindern einen realistischen Umgang mit Problemen und Konflikten, verbauen internationale Lösungswege für die globalen Herausforderungen.

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Aber dieses gilt nur, wenn verhandelt, wenn der Dialog bestimmend ist und Vereinbarungen getroffen werden, die dann auch verifiziert werden. Es ist gerade die scheidende Bundesregierung, die sich diesem Dialog-Konzept, das uns in der Vergangenheit große Anerkennung in der friedlichen Konfliktlösung eingebracht hatte, verweigert. Das hat dem Ansehen unseres Landes in der Welt bereits enorm geschadet.

Die kommende Koalition aus CDU, CSU und SPD eskaliert stattdessen schon vor Regierungsübernahme durch die Aufhebung der Budgetgrenzen des

Rüstungshaushalts. Die geplante Grundgesetzänderung bindet auch künftige Regierungen bzw. verschafft diesen bisher unmögliche finanzielle Mittel ungeachtet ihrer parteipolitischen Zusammensetzung.

3. Ist die deutsche Politik geschichtsvergessen?

Historisch betrachtet wurde Russland fast immer aus dem Westen angegriffen, aber der Westen Europas nicht aus dem Osten. Die Sowjetunion hat maßgeblich und unter unvorstellbaren Opfern dazu beigetragen, dass Deutschland und Europa vom Faschismus befreit wurden. Gerade die Nation der Täter sollte das nicht vergessen.

Die drei Überfälle in den letzten gut 200 Jahren – Napoleon 1812, Erster Weltkrieg und der Überfall der deutschen Wehrmacht 1941 – haben sich tief in die Mentalität, die Kultur und das Bewusstsein der russischen Bevölkerung eingepägt und beeinflussen sicher auch heute maßgeblich die russische Politik. Aus der russischen Wahrnehmung steht die NATO-Einkreisung genau in dieser Tradition.

4. Die NATO ist in allen zentralen militärischen Bereichen Russlands um das Drei- bis Siebenfache überlegen

Die Zahlen des wohl renommiertesten Friedensforschungsinstitutes SIPRI (SIPRI Report, 22.04.2024) über das Jahr 2023 widerlegen den Mythos, „Europa“ liege militärisch am Boden und müsse dringend „wiederaufgerüstet“ werden, wie es der Name des EU-Programms „ReArm Europe“ suggeriert. Das bestätigt auch ein Überblick über die Militärausgaben, den das der NATO zugehörige „International Institute for Strategic Studies“ (IISS) in London im Februar 2024 vorlegte. Die EU steigerte ihre Rüstungsausgaben 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 11,7 Prozent auf 457 Milliarden US-Dollar. Damit kamen sie freilich nicht einmal auf

die Hälfte des Budgets der US-Streitkräfte; dieses lag im vergangenen Jahr bei 968 Milliarden US-Dollar. Am stärksten stiegen die deutschen Militärausgaben, die sich – die Sonderschulden inklusive – auf ca. 90 Milliarden beliefen. Der russische Militärhaushalt belief sich 2023 auf 145,9 Milliarden US-Dollar.

In der für Greenpeace von den renommierten Friedensforschern Herbert Wulf und Christoph Steinmetz mit erstellten Studie wird zusammenfassend festgestellt:

- **Die Überlegenheit der NATO in Zahlen:** Die militärischen Kapazitäten der NATO übertreffen die Russlands in nahezu allen Aspekten. Die NATO-Staaten geben etwa zehnmal mehr für ihre Verteidigung aus als Russland – 1,19 Billionen US-Dollar im Vergleich zu 127 Milliarden US-Dollar. Auch ohne die USA bleibt die NATO finanziell überlegen. Selbst unter Gewichtung der unterschiedlichen Kaufkraft haben die europäischen NATO-Staaten ein Übergewicht in den Rüstungsausgaben von 420 Milliarden US-Dollar zu 300 Milliarden US-Dollar gegenüber Russland.

- **Technologische und operationale Überlegenheit:** In der Bewertung der Waffentechnologien zeigt sich, dass die NATO in Schlüsselbereichen wie Kampfflugzeugen und Panzern deutlich im Vorteil ist. Russlands Bestrebungen, moderne Systeme zu entwickeln, werden durch wirtschaftliche und technologische Engpässe stark eingeschränkt. So verfügt z.B. die NATO insgesamt über 5.406 Kampfflugzeuge, allein die europäischen NATO-Partner ohne die USA über 2.073, Russland hingegen über 1.026. Bei Kampfpanzern stehen mehr als 6.000 europäische Panzer 2.000 russischen gegenüber. (Die NATO mit den USA besitzt sogar über 9.000 Panzer.) Bei Artilleriesystemen ergibt sich folgendes Bild: europäische NATO-Staaten 15.399, NATO gesamt: 22.145, Russland 5.399.

- **Truppenstärke und Einsatzbereitschaft:** Mit über drei Millionen aktiven Soldat:innen ist die NATO auch in Bezug auf die Truppenstärke überlegen. Russland kann lediglich 1,33 Millionen aktive Soldat:innen mobilisieren, von denen eine große Anzahl weiter in oder an der Grenze zur Ukraine gebunden ist. Hinzu kommen steigende Verluste und sinkende Rekrutierungszahlen.
- **Ungleichgewicht in der Rüstungsindustrie:** Die Rüstungsindustrie spielt eine entscheidende Rolle für die militärische Stärke. Während die NATO über ein robustes und innovatives Hightech-Rüstungsumfeld verfügt, kämpft Russland mit der Aufrechterhaltung seiner Produktionskapazitäten, was die Einführung moderner Waffensysteme beeinträchtigt.

(Die Atomwaffen, mit der Fähigkeit sich gegenseitig mehrfach zu vernichten, lasse ich außen vor)

Gilt dieses auch in vier Jahren? Die ökonomische Kraft und technologische Fähigkeiten Russlands sind auch dann für einen Angriffskrieg nicht vorhanden. Zudem: der politische Wille dazu wurde weder vom Präsidenten noch von ernstzunehmenden politischen Kräften formuliert. Er widerspräche der Logik russischer Außen- und Sicherheitspolitik. Der Krieg in der Ukraine hat zu deutlichen Verschleiß-Erscheinungen und Verlusten geführt. Allein die Überzahl der Satellitensysteme (z.B. Starlink mit 7000 Satelliten) und Drohnen macht die These eines möglichen Überfalls durch Russland äußerst unwahrscheinlich.

5. Die unbeantwortete Frage, warum sollte Russland den Westen überfallen?

Diese Frage zu stellen, heißt sie im Sinne der obigen Ausführungen zu beantworten: aus Selbstmord oder aus intrinsischem Wahnsinn?

Eine Politik gegenüber Russland kann bei allen politischen, ökonomischen, ideologischen und auch menschenrechtlichen Differenzen nur eine Politik der guten Nachbarschaft, des Dialoges und der Kooperation sein. Niemals – und dies sollte uns die Geschichte gelehrt haben – eine Politik der aggressiven Aufrüstung, ja der Kriegsvorbereitung. Deshalb sind die vorliegenden Gesetzesentwürfe von CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes für eine grenzenlose Aufrüstung abzulehnen und eine Politik der gemeinsamen Sicherheit in der Tradition von Willy Brandt einzufordern.

Das Festhalten an einer Fortführung des Ukraine-Krieges ist mit Blick auf die von den USA initiierten Friedensgespräche der schiere Wahnsinn. Bundesregierung und EU-Kommission kalkulieren hier mit dem Tod Hunderttausender und weiterer Zerstörung in der Ukraine mit dem Risiko einer weiteren Entgrenzung und Eskalation zu einem großen Krieg in Europa.

Demgegenüber sind Friedensbemühungen für eine Beendigung des Ukraine-Krieges zu unterstützen und Russland ein Gesprächsangebot über gemeinsame Abrüstungsanstrengungen zu unterbreiten, dies auch mit Blick auf eine Senkung der eigenen Militärausgaben und eine mögliche Beendigung der selbstschädigenden Wirtschaftssanktionen.

Den Plänen, Deutschland atomar bewaffnen zu wollen, ist eine Absage zu erteilen. Dies würde eine eklatante Verletzung des Zwei-plus-Vier-Vertrages sowie des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages bedeuten und diesen endgültig zerstören.

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages
am 13. März 2025**

zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h)**

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschafts-
lehre insb. Finanzwissenschaft

Vorsitzender des unabh.
Beirats des Stabilitätsrats

Wiss.Beirat des BMF

thiess.buettner@fau.de

12. März 2025

Unter dem Eindruck einer gravierenden Verschlechterung der Sicherheitslage in Deutschland und Europa ist das zentrale Ziel der Vorschläge von CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes, die Kreditfinanzierung für Verteidigungsausgaben von über einem Prozent der Wirtschaftsleistung von der Schuldenbremse auszunehmen. Um die Vorschläge zu bewerten, wird zunächst die aktuelle Finanzlage in den Blick genommen, bevor der Vorschlag zur Finanzierung der Verteidigungsausgaben diskutiert wird. Anschließend werden das zugleich vorgeschlagene Sondervermögen für Infrastruktur, die geplante Lockerung der Schuldenbremse für die Länder und die Folgerungen für die Haushaltsüberwachung erörtert.

1. Finanzierungsspielräume im Status-Quo

Ziel der Regelungen der Schuldenbremse, die von CDU/CSU und SPD im März 2009 in den Bundestag eingebracht wurden, war es: "[...] *im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern.*"¹ Die ab dem Jahr 2011 geltende Schuldenbremse hat dieses Ziel tatsächlich erreicht. Bis zum Jahr 2011 überstieg das Defizit in keinem Jahr die europäischen Grenzwerte und auch die Schuldenquote konnte im Jahr 2019 wieder unter den europäischen Referenzwert von 60 % der Wirtschaftsleistung (BIP) zurückgeführt werden.

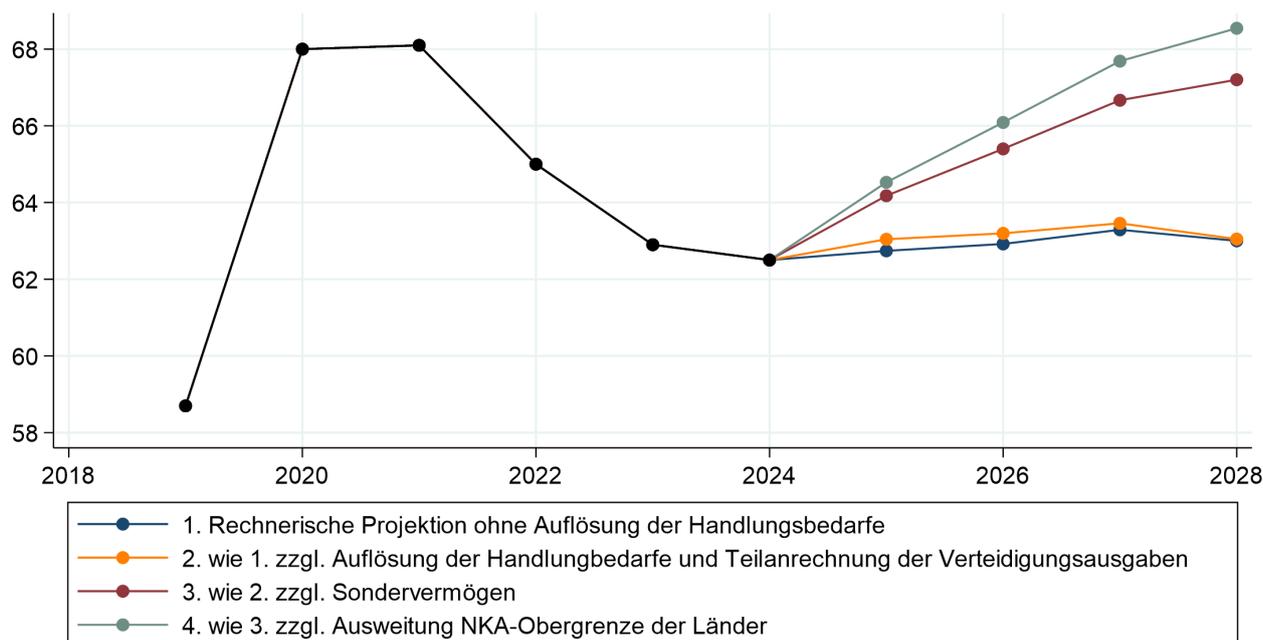
Im Zuge von Corona- und Energiekrise wurde die Verschuldung unter Bezug auf die Notlagen erheblich ausgeweitet. Trotz der faktischen Beendigung der Notlagen,² sieht sich die deutsche Finanzpolitik indes für den Zeitraum der letzten Finanzplanung des Bundes nicht in der Lage, die europäischen Vorgaben wieder einzuhalten. Linie 1 in Abbildung 1 zeigt die derzeit angelegte Entwicklung der Schuldenquote. Ausgehend von einem Wert von 62,5 % ist ein leichter Anstieg auf einen Wert von rund 63 % angelegt.³

¹ Vgl. BT Drucksache 16/12410 vom 24. März 2009, S.1.

² Ungeachtet des offiziellen Endes der Pandemie hat das Bundesland Sachsen-Anhalt im Dezember 2024 die Corona-Notlage erklärt. Das Saarland plant jährlich eine Notlage festzustellen, um den im Jahr 2022 beschlossenen Transformationsfonds weiterzuführen.

³ Die Tilgung der in den Jahren 2020-2023 aufgenommen Notlagenkredite ist in der Finanzplanung des Bundes zurückgestellt.

Abb. 1: Schuldenquote: rechnerische Projektion gemäß Finanzplanung



Anmerkungen: Schuldenquote in % des BIP. Eigene Berechnungen.

1. Rechnerische Projektion anhand der Deutschen Haushaltsplanung vom Oktober 2024 sowie weiteren Details der von der Bundesregierung vorgelegten Finanzplanung (vgl. Finanzbericht 2025) und unter Heranziehung des Jahreswirtschaftsberichts vom Januar. Die unterstellten Handlungsbedarfe von 13 Mrd. Euro in den Jahren 2026 und 2027 und 39 Mrd. im Jahr 2028 sind anders als in der Finanzplanung des Bundes nicht aufgelöst.
2. Wie 1. mit Auflösung der Handlungsbedarfe und Teilanrechnung der in der Finanzplanung vorgesehenen Ausgaben für Verteidigung im Bundeshaushalt.
3. Wie 2. zuzüglich 50 Mrd. Euro jährliche Defizite im SV Infrastruktur.
4. Wie 3. mit Defiziten durch Ausweitung der Schuldengrenze für die Länder.

Die Entwicklung der Schuldenquote auf Basis der fortgeschriebenen Haushaltsprojektion entspricht nicht den Vorgaben, die der mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Plan (FSP) erfüllen muss – das zentrale Element der Haushaltsüberwachung im Rahmen des im Jahr 2024 reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Artikel 7 der Verordnung (EU) 2024/1263 verlangt, dass die projizierte öffentliche Schuldenquote bei einem Ausgangswert zwischen 60 % und 90 % um einen durchschnittlichen jährlichen Mindestsatz von 0,5 Prozentpunkten des BIP sinkt.

Die EU-Vorgaben zielen indes nicht nur auf einen Rückgang der Schuldenquote. Artikel 8 der Verordnung (EU) 2024/1263 verlangt auch, dass sich das strukturelle Defizit an die Resilienzmarke von höchstens 1,5 % des BIP annähert. Der strukturelle Saldo liegt im Jahr 2024 voraussichtlich knapp über 2 %. Auf Basis der Finanzplanung wäre hier ein Rückgang auf rund 1,4 % angelegt, was der Vorgabe knapp entspricht.

Die gezeigte Entwicklung der Schuldenquote reflektiert die erwarteten Defizite in den Teilhaushalten. So sind in der Finanzplanung etwa bei den Kommunen und den Sozialversicherungen Defizite von jeweils rund 0,25 % des BIP verzeichnet. Hinzu treten Defizite aufgrund der Kreditaufnahme des Sondervermögen Bundeswehr nach Art. 87a (1a) des Grundgesetzes. Schließlich sind in der Finanzplanung Defizite beim Bundeshaushalt angelegt, die die Obergrenzen der Schuldenbremse übersteigen.

Vor dem Hintergrund der Verfehlung der Vorgaben hat Deutschland die Frist zum Einreichen des FSP bei der Europäischen Kommission Mitte Oktober 2024 verstreichen lassen und lediglich die zweijährige Haushaltsplanung gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) 473/2013 eingereicht. Auch der hier enthaltene finanzpolitische Ausblick auf die Jahre 2024 und 2025 genügt nicht den Anforderungen.⁴

Um die Vorgaben bis zum Jahr 2028 einzuhalten, wären entweder eine Konsolidierung um jährlich rund 25 Mrd. Euro oder Maßnahmen zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums erforderlich. Fokussiert man nur auf die Wirtschaftsleistung im Nenner der Schuldenquote, müsste die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate um jährlich 1 Prozentpunkt höher ausfallen.

2. Finanzierung des zusätzlichen Verteidigungsbedarfs

Der Gesetzentwurf stellt auf eine dramatische Verschlechterung der äußeren Sicherheit ab und fordert vor diesem Hintergrund erhebliche Mehrausgaben für die Verteidigung. Angesichts der bereits erheblichen Finanzierungslücken in der Finanzplanung steht indes die Frage im Raum, wie ein deutlicher Aufwuchs der Verteidigungsausgaben verlässlich finanziert werden kann. Die Gesetzesvorlage zielt darauf ab, die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands unabhängig von der Begründung konkreter Bedarfe zu verbessern. Zu diesem Zweck soll die Kreditfinanzierung zur Steigerung der Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse ausgenommen werden.

Konkret wird vorgeschlagen, dass Kredite zur Finanzierung von Verteidigungsausgaben, soweit sie 1 % des BIP übersteigen, nicht als Krediteinnahmen gemäß Art. 109 und Art. 115 des Grundgesetzes gewertet werden. Die Begrenzung der Befreiung auf den Betrag, der 1 % des BIP überschreitet, stellt sicher, dass primär ein Aufwuchs der Verteidigungsausgaben freigestellt wird.

Zwar führt diese Regelung insofern zu zusätzlichen Finanzierungsspielräumen, als die geplanten Ausgaben für Verteidigung derzeit bereits 1 % des BIP übersteigen.⁵ Für eine Bewertung ist indes zu beachten, dass die Verteidigungsausgaben in der Finanzplanung nicht ausfinanziert sind. Dies gilt insbesondere für das Jahr 2028, in dem die Mittel des Sondervermögen Bundeswehr voraussichtlich aufgebraucht sein werden und die Verteidigungsausgaben im Bundeshaushalt nach der Finanzplanung ausgeweitet werden sollen, um das 2 % Nato-Ziel zu sichern.

Wenn zugleich die haushaltspolitischen Handlungsbedarfe in der Finanzplanung aufgelöst werden, würde die Ausnahme des Teils der bereits geplanten Verteidigungsausgaben, der 1 % der Wirtschaftsleistung übersteigt, nicht zu einer weiteren Ausweitung der Defizite führen (vgl. **Abbildung 1, Linie 2). Zwar kann man mit Recht fordern, dass die Finanzpolitik die bestehenden Handlungsbedarfe auflöst, unabhängig davon, ob eine Verschlechterung der nationalen Sicherheitslage eingetreten ist. Der bereits bestehende Handlungsbedarf in der Finanzplanung würde indes erforderlich machen, zeitnah Finanzmittel für die Verteidigung im Haushalt durch geänderte Prioritäten und entsprechende Umschichtungen zu erwirtschaften. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Finanzplanung weitere Lücken aufweist, etwa überhöhte globale Minderausgaben.⁶ Angesichts der Zielsetzung, die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit kurzfristig zu steigern, erscheint der gewählte Ansatz von 1 % der Verteidigungsausgaben daher nachvollziehbar.**

⁴ Vgl. Commission Opinion of 26.11.2024 on the Draft Budgetary Plan of Germany {SWD(2024) 950 final}.

⁵ In den Jahren 2025 bis 2027 liegen die geplanten Ausgaben zwischen 1,2 und 1,3% des BIP. Im Jahr 2028 sind Ausgaben von 1,7% des BIP veranschlagt.

⁶ Die Finanzplanung enthält Bodensatz-GMAs von 12 Mrd. Euro im Jahr 2025 und 17 Mrd. Euro im Jahr 2026.

Im Rahmen der vorgeschlagenen Änderungen besteht die Möglichkeit, die Verteidigungsausgaben ungeachtet der Grenzen der Schuldenbremse durch eine Ausweitung der Kreditaufnahme zu steigern. Hierdurch können kurzfristig im Prinzip unbegrenzt zusätzliche Mittel mobilisiert werden, ohne hierfür im Haushalt zu priorisieren oder Abgaben zu erhöhen. Es resultiert eine hohe Handlungsfähigkeit der Bundesregierung, weil die Nutzung der Ausnahme künftig mit einfachen parlamentarischen Mehrheiten erfolgen kann. **Die Regelung ist dabei quantitativ und zeitlich unbegrenzt, was sicherheitspolitisch als starkes Signal der Handlungsfähigkeit gewertet werden kann – unabhängig davon, ob und in welchem Umfang die Spielräume genutzt werden.**

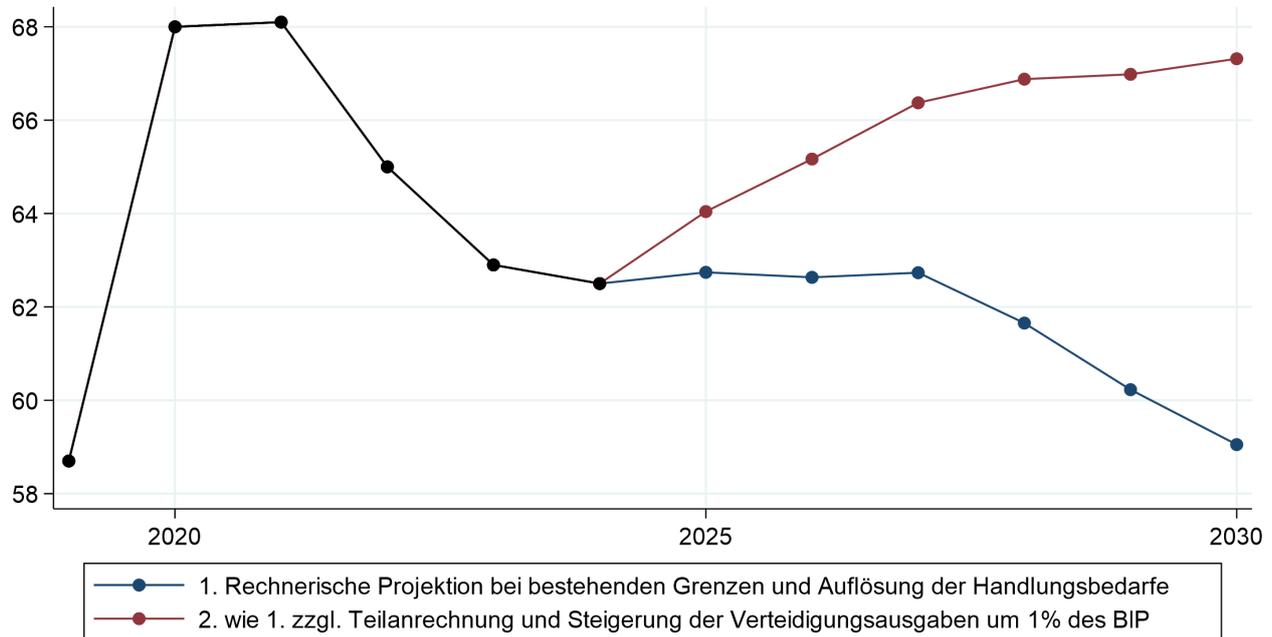
Die ökonomische Theorie liefert eine normative Rechtfertigung dafür, zur Finanzierung eines erheblichen akuten Mehrbedarfs auf die Kreditaufnahme zurückzugreifen, um die Finanzierungslast dann über einen längeren Zeitraum zu verteilen. Allerdings darf die Verschuldung nicht unbegrenzt wachsen und muss zumindest im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wieder zurückgeführt werden, um die Finanzierungsspielräume für künftigen Risiken wieder zu erweitern. Die öffentliche Verschuldung ermöglicht es zwar, Finanzierungslasten auf der Zeitachse zu verschieben. Sie ist aber kein originäres Finanzierungsinstrument und es ist die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit zu beachten. Ein kontinuierlicher Aufwuchs der Verschuldung bindet über steigende Zinsausgaben immer mehr Steuereinnahmen und kann ab einem gewissen Punkt die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und dann auch die verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit beeinträchtigen. Diese ökonomischen Grenzen sind bei der Nutzung der Ermächtigung zu beachten.

Werden die Verteidigungsausgaben um 1 % des BIP erhöht, ist eine Überforderung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mittelfristig nicht zu befürchten. Abbildung 2 zeigt für dieses Szenario die Entwicklung der Schuldenquote ausgehend von einer rechnerischen Projektion bis zum Jahr 2030 (vgl. Linie 2). Unterstellt ist, dass der in der Finanzplanung angelegte Handlungsbedarf aufgelöst und die Verteidigungsausgaben um 1 % der Wirtschaftsleistung erhöht werden, was erforderlich wäre, um eine Nato-Quote von über 3 % zu erfüllen, wie sie von dem Nato-Generalsekretär als Zielgröße in den Raum gestellt wurde. Die Schuldenquote würde demgemäß im Jahr 2030 bei 67,2 % liegen. Im Vergleich zum Referenzszenario (Linie 1) ergäbe sich ein Anstieg der Schuldenquote um 8,2%.

Allerdings sind auch die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu beachten. Dies ist besonders wichtig, weil die finanzpolitische Stabilität in Deutschland und Europa eine notwendige Voraussetzung dafür ist, die sicherheitspolitischen Herausforderung zu bewältigen. Der Gesetzesentwurf von CDU/CSU und SPD stellt hierzu fest: **"Die Ausübung der Ermächtigung hat im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zu erfolgen."** Für die Bewertung ist daher zu unterscheiden zwischen den rechnerischen Spielräumen, die durch die vorgeschlagene Änderung eröffnet werden, und der konkreten Nutzung der Spielräume für die Finanzpolitik.

Die europäischen Fiskalregeln fordern angesichts der Höhe der aktuellen Schuldenquote zwar grundsätzlich einen Rückgang der Verschuldung (siehe oben). Unter besonderen Umständen kann ein Mitgliedsstaat allerdings davon abweichen. **Die EU-Kommission hat bereits signalisiert, dass sie eine Verfehlung der EU-Vorgaben für die Verschuldung aufgrund eines Aufwuchses der Verteidigungsausgaben unter Verweis auf Artikel 26 der Verordnung (EU) 2024/1263 akzeptieren wird.** Dabei ist zu beachten, dass die Vorschrift für die "Nationalen Ausweichklauseln" temporär angelegt ist. Sie ist zudem an die Bedingung geknüpft, dass die Tragfähigkeit der Verschuldung nicht gefährdet werden darf. **Die EU-Kommission hat angekündigt, dass die Anwendung der nationalen Ausweichklauseln europaweit auf eine kontrollierte, zeitlich begrenzte und koordinierte Weise erfolgt.** Bei einer anhaltenden Bedrohungslage wird daher finanzpolitisch gegenzusteuern sein, sobald die Ausnahme von den EU-Vorgaben endet. Es ist aber derzeit nicht absehbar, wann das der Fall sein wird.

**Abb. 2: Schuldenquote: rechnerische Projektion
bei Anstieg der Verteidigungsausgaben um 1 % des BIP**



Anmerkungen: Schuldenquote in % des BIP. Eigene Berechnungen.

1. Rechnerische Projektion wie in Abbildung 1 allerdings bei Auflösung der Handlungsbedarfe der Finanzplanung. Ab 2029 Fortschreibung auf Basis der Potenzialwachstumsrate von 2,6 % gemäß Jahreswirtschaftsbericht vom Januar unter Annahme ausgeglichener Haushalte von Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen und bei Kreditaufnahme des Bundes entsprechend der bestehenden Regelgrenzen der Schuldenbremse.
2. Wie 1. zuzüglich Steigerung der Ausgaben für Verteidigung um 1 % des BIP und Teilanrechnung.

Die Notwendigkeit, eine Kompatibilität mit den EU-Vorgaben sicherzustellen, gilt für jede Ausnahme von den Regelgrenzen der Schuldenbremse. Sie würde sich auch ergeben, wenn man den im Jahr 2022 gewählten Weg eines zeitlich und vom Volumen her begrenzten Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung für die geplante Ausweitung der Verteidigungsausgaben wählen würde. Eine solche Regelung hätte zwar den Vorteil, dass eine zeitliche Beschränkung gilt. Allerdings schafft ein Nebeneinander von Verteidigungshaushalt und Sondervermögen Probleme der Transparenz und leistet über die Möglichkeit zur Verlagerung von Ausgaben aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen einer Zweckentfremdung der Mittel Vorschub. Dieser Anreiz zur Verlagerung wird bei der gewählten Konstruktion vermieden. Umgekehrt ergeben sich aber auch bei der vorgesehenen Zuordnung der Kreditermächtigung zum Einzelplan 14 ungewollte Spielräume, wenn etwa die Ressortzuständigkeit erweitert wird. Bei aller Wünschbarkeit von engen Regelvorgaben ist aber zu beachten, dass das erforderliche Ausmaß des Finanzbedarfs und die Art der Anforderungen nicht zeitnah festgelegt werden können. Die mit der Grundgesetzänderung einhergehende Ermächtigung ermöglicht hier eine größtmögliche Flexibilität, die allerdings einhergeht mit einer geringeren Bindungswirkung der verfassungsmäßigen Schuldengrenze. Eine Abwägung zwischen den Zielen muss von politischer Seite erfolgen.

3. Sondervermögen für Infrastruktur

Die Ausnahme der Kreditfinanzierung der Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse soll ergänzt werden durch die Einrichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung für Investitionen. **Der Vorschlag zielt darauf ab, die Kreditfinanzierung von staatlichen Investitionen von der Schuldenbremse auszunehmen, und entspricht von der Zielsetzung her verschiedenen Reformvorschlägen zur Schuldenbremse.** So hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen, die Verschuldungsspielräume unter den Regelungen der Schuldenbremse für "zukunftsgerichtete Ausgaben" zu erweitern. Der Wiss. Beirat beim BMWK hat sich für erweiterte Kreditspielräume für schuldenfinanzierte Nettoinvestitionen ausgesprochen und die Bundesbank hat in ihrem jüngst vorgelegten Reformvorschlag angeregt, die Spielräume für Sachinvestitionen zu erweitern. Alternativ sieht die Bundesbank die Möglichkeit, hierfür ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung einzurichten.

Mit dem vorgeschlagenen Volumen von 500 Mrd. Euro würde das auf 10 Jahre angelegte Sondervermögen eine jährliche Kreditfinanzierung von Investitionen im Umfang von 50 Mrd. Euro ermöglichen, das sind rund 1 % der erwarteten Wirtschaftsleistung im Zeitraum von 2025 bis 2034. **Die Bundesbank hat ein etwas geringeres Volumen von 0,9 % der Wirtschaftsleistung mit den europäischen Vorgaben für vereinbar eingeschätzt.** Wenn die Schuldenquote den Referenzwert von 60 % übersteigt, müssten Bund- und Länder ihre Haushalte, abgesehen von der von den Schuldenregeln ausgenommenen Kreditaufnahme für die Investitionen, nach dem Vorschlag der Bundesbank allerdings ausgleichen. Zugleich soll eine Zusätzlichkeitsbedingung sicherstellen, dass die Kreditfinanzierung nur für Ausgaben genutzt werden kann, welche die Investitionen über ein Basisniveau hinaus steigern. Damit soll verhindert werden, dass eine Öffnung der Begrenzung der Neuverschuldung für Investitionen durch Umschichtung auch für eine Ausweitung des staatlichen Konsums genutzt wird.

Allerdings wäre aus ökonomischer Sicht auch zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen zu unterscheiden. Bei Letzteren werden Abschreibungen auf den bestehenden Kapitalbestand abgesetzt. Diese Unterscheidung ist aber nicht operationalisierbar, da das Vermögen des Staates und die dazugehörigen Abschreibungen nicht erfasst werden. **Eine Alternative zu detaillierten Vorgaben im Rahmen einer grundgesetzlichen Regelung besteht darin, konkrete Investitionsvorhaben im Vollzug des Sondervermögens Infrastruktur im Hinblick auf wirtschaftliche Kriterien, wie etwa die resultierenden Wachstumseffekte, zu überprüfen.** Der Gesetzesentwurf räumt bereits Rechte für eine Prüfung der Mittelverwendung ein. Hier wäre dann auch zu prüfen, ob die Investitionen zusätzlich erfolgen. Eine eingehende Prüfung der Maßnahmen auch ex-ante ist ohnehin angezeigt, da sich die Frage der Kompatibilität mit den EU-Vorgaben stellt.

Damit es tatsächlich zu einem deutlichen realen Anstieg der staatlichen Investitionen kommt, darf der Staat seine Reformanstrengungen allerdings auch nicht allein auf die Ausweitung der Kreditgrenze richten. Ohne beträchtliche Erleichterungen beziehungsweise Beschleunigungen in den Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie bei der Vergabe von Aufträgen werden sich Rückstände und Lücken in der Infrastruktur kaum in absehbarer Zeit auflösen lassen. Dies muss bei der Nutzung der Spielräume für kreditfinanzierte Investition berücksichtigt werden.

Geht man von einem jährlichen Anstieg der Defizite um 50 Mrd. Euro aus und legt die Entwicklung der Finanzplanung und der Wirtschaftsleistung der Jahresprognose vom Frühjahr zu Grunde, resultiert als Folge des Sondervermögens ein Anstieg der Schuldenquote um rund 4 % schon bis zum Jahr 2028 (vgl. Abbildung 1, Linie 3). Dabei ist unterstellt, dass die wirtschaftliche Entwicklung unverändert bleibt. Sollten die Infrastrukturinvestitionen tatsächlich steigen und sollten sie die Wirtschaftsleistung deutlich erhöhen, würde die Schuldenquote weniger stark steigen.

Damit die Schuldenquote nach vier Jahren trotz der zusätzlichen Defizite von 200 Mrd. Euro unverändert wäre, müsste die Wirtschaftsleistung in den nächsten vier Jahren aber überschlagsmäßig jährlich um rund 1,6 Prozentpunkte stärker steigen als in der Basisprojektion.⁷ Dies erscheint unrealistisch. Um die Entwicklung des Schuldenstandes gemäß der EU-Vorgaben von 62,5 % auf 60,5 % abzusenken, wäre sogar ein zusätzliches Wachstum von rund 2,6 Prozentpunkten jährlich erforderlich.

Vor diesem Hintergrund muss auch hier unterschieden werden zwischen den rechnerischen Spielräumen, die durch die vorgeschlagene Änderung der Finanzordnung eröffnet werden und der konkreten Nutzung der Spielräume für die Finanzpolitik. **Die Kreditspielräume im Sondervermögen können nur im Rahmen der EU-Vorgaben genutzt werden. Dies sieht auch der Gesetzesentwurf vor.** Je nach Art und Umfang der Inanspruchnahme wäre bei einem Konflikt mit den EU-Vorgaben dann ggf. an anderer Stelle zu konsolidieren. So hat die Bundesbank ihren Vorschlag für eine Zweckbindung von Kreditfinanzierungsspielräumen für Investitionen damit verknüpft, die Regelgrenze für die Kreditaufnahme des Bundes abseits der Investitionsfinanzierung zugleich auf null zu senken, solange die Schuldenquote über 60 % liegt. Im Rahmen einer Wachstumsinitiative müsste man zudem auf solche Projekte fokussieren, die zusätzliche Investitionen beinhalten und positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die langfristige Tragfähigkeit ausüben. Hier stellen sich Fragen der Haushaltsüberwachung, die bei der Umsetzung der grundgesetzlichen Ermächtigung zu beachten sind (siehe unten).

4. Lockerung der Schuldenbremse der Länder

Die Gesetzesvorlage sieht eine weitere Lockerung der Regelungen der Schuldenbremse vor. Konkret soll die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme der Länder von 0 auf 0,35 % der Wirtschaftsleistung (BIP) erhöht werden.

Die Heraufsetzung der NKA-Obergrenze im Rahmen der Schuldenbremse der Länder würde für sich genommen einen Anstieg der Schuldenquote um rund 1,3 Prozentpunkte bis 2028 herbeiführen. Wenn die Finanzpolitik alle im Gesetzesentwurf neu angelegten zusätzlichen Spielräume nutzen würde, ergäbe sich ein deutlicher Aufwuchs der Schuldenquote, selbst wenn die Verteidigungsausgaben gegenüber der Finanzplanung nicht geändert werden. Der Schuldenstand könnte in diesem Szenario schon bis zum Jahr 2028 auf einen Wert von 68,5 % steigen (vgl. Abbildung 1, Linie 4).

Auch hier stellt sich daher die Frage der Kompatibilität mit den EU-Vorgaben. Da die Ausweitung nicht von der Ausnahmeregel des Artikel 26 der Verordnung (EU) 2024/1263 gedeckt ist, und kaum Wachstumsimpulse zu erwarten sind, dürfte insbesondere die Nutzung bei einer erhöhten Schuldenquote mit den EU-Vorgaben nicht vereinbar sein. **Zur Absicherung der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln wäre hier der Stabilitätsrat aufzufordern, eine entsprechende Koordinierung herbeizuführen. Dies kann mit der im Gesetzesentwurf vorgesehenen einfachgesetzlichen Regelung zur Verteilung der entstehenden Verschuldungsmöglichkeiten verbunden werden.**

⁷ Der Einfachheit halber wird von positiven Effekten einer höheren Wirtschaftsleistung auf die Defizite abstrahiert.

5. Haushaltsüberwachung

Ursprünglich diente die Schuldenbremse mit der Zuordnung von jährlichen Kreditspielräumen für Bund und Länder dazu, die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels, der zentralen Vorgabe des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) nach der Reform des Jahres 2005, zu garantieren. Dieses Ziel bestand für Deutschland in einem jährlichen strukturellen gesamtstaatlichen Defizit von höchstens 0,5 % der Wirtschaftsleistung. Die vorgeschlagenen Änderungen setzen den bereits mit der Einrichtung des Sondervermögen Bundeswehr eingeschlagenen Weg fort, durch Änderung des Grundgesetzes Möglichkeiten für Defizite außerhalb der Regelgrenzen der Schuldenbremse zu eröffnen, so dass die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels nicht mehr automatisch gewährleistet ist.

Allerdings hat der SWP mit der jüngsten Reform auch die Orientierung am mittelfristigen Haushaltsziel aufgegeben. Stattdessen gilt heute eine mehrjährige Ausrichtung, sichtbar an der neuen Verpflichtung zur Einhaltung der Vorgaben eines vier- bis siebenjährigen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans (FSP), und eine stärkere Fokussierung auf die Schuldenquote. Für das strukturelle Defizit gilt jetzt eine Resilienzmarke von 1,5% der Wirtschaftsleistung. **Angesichts der bereits bestehenden Kreditspielräume und der Reform des SWP muss die Finanzpolitik daher ohnehin stärkeres Augenmerk auf die Unterschiede zwischen den haushaltsrechtlichen Spielräumen und der konkreten Nutzung dieser Spielräume für die Finanzpolitik richten und sicherstellen, dass die Vorgaben des SWP eingehalten werden.** Die aktuellen Schwierigkeiten bei der Einhaltung der EU-Vorgaben und deren Überwachung zeigen, dass die bestehenden finanzpolitischen Institutionen unabhängig von den im Entwurf enthaltenen Gesetzesänderungen den neuen Anforderungen nicht entsprechen.

Bei der weiteren Umsetzung der vorgeschlagenen grundgesetzlichen Änderungen ist daher auch das institutionelle Design der Haushaltsüberwachung anzupassen. Der Stabilitätsrat hat bereits angekündigt, die Regelungen zur länderspezifischen nationalen Fiskalregel im Sinne der EU-Haushaltsrahmenrichtlinie (EU) 2024/1265 zu ändern. Derzeit gilt noch die Vorschrift des §51(2) HGrG, wonach die gesamtstaatliche Verschuldung nach Bereinigung um konjunkturelle Effekte 0,5 % der Wirtschaftsleistung nicht übersteigen darf. **Die anstehende Neuregelung des §51(2) HGrG bietet die Chance, die Haushaltsüberwachung neu zu strukturieren und in einen Prozess einzubinden, der sicherstellt, dass die ggf. erweiterten haushaltsrechtlichen Spielräume für die Kreditaufnahme so eingesetzt werden, dass die europäischen Vorgaben stets eingehalten werden.** Dies erscheint ohnehin dringlich, da der für die nationale Haushaltsüberwachung zuständige Stabilitätsrat sich zuletzt offensichtlich nicht in der Lage sah, Empfehlungen auszusprechen, die die Einhaltung der europäischen Vorgaben gewährleistet hätten. Künftig wäre neben der allgemeinen Überwachung der Einhaltung der europäischen und nationalen Fiskalregeln auch zu prüfen, ob die in einem Sondervermögen für Infrastruktur angelegten Projekte positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und fiskalische Tragfähigkeit haben, und mit den europäischen Vorgaben vereinbar sind.

Prof. Dr. Christopher Daase
Goethe-Universität Frankfurt a.M.
Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
13. März 2025

Der Gesetzesentwurf von CDU, CSU und SPD reagiert auf die fundamental geänderte Sicherheitslage in Europa nach dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine einerseits und die dramatische Abkehr der USA von Europa andererseits. Angesichts der akuten Bedrohungslage, der längerfristigen Risiken und der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die außerordentlichen Maßnahmen, die eine teilweise Aussetzung der Schuldenbremse und ein Sondervermögen sind, richtig und auch in dieser Höhe gerechtfertigt. Auch die Eile, mit der die Grundgesetzänderung auf den Weg gebracht worden ist, ist angesichts der Krisensituation vertretbar. Sie ist das richtige Signal an die Partner in Europa, an Russland und an die USA, von den wir noch nicht wissen, wo sie letztlich stehen.

Allerdings: politische Systeme neigen in Krisen zu Übersteuerung. Das war nach 9/11 so, als alles auf die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus ausgerichtet wurde, und in der Corona-Pandemie, bei der heute manche Maßnahme kritisch gesehen wird. Und auch jetzt scheint der enge Fokus auf Verteidigung, d.h. Waffen, im Gesetzesentwurf eine Art Übersteuerung eines richtigen Impulses zu sein: die militärischen Fähigkeiten der Bundeswehr zu stärken, Fähigkeitslücken zu schließen und den Truppenaufwuchs zu ermöglichen. Nur ist die Bedrohung, sind die Risiken nicht allein im eng gefassten Verteidigungsbereich zu lokalisieren, auch wenn dieser im Augenblick am klarsten vor Augen steht.

Völlig zu Recht hat die Nationale Sicherheitsstrategie 2023 ein breites, „integriertes“ Verständnis von Sicherheit zugrunde gelegt, auch wenn man sich damit Prioritätenkonflikte eingehandelt hat:¹ nationale militärische Sicherheit ist nicht ohne gesellschaftliche Sicherheit zu denken, Kriegstüchtigkeit nicht ohne gesellschaftliche Resilienz. Die Grundgesetzänderung sollte nicht hinter diese Erkenntnis zurückfallen – auch wenn gegenwärtig der größte Investitionsbedarf zweifellos bei der Ausrüstung der Bundeswehr zu sehen ist. Aber die Bedrohungen sind zunehmend hybrid, betreffen klassische Verteidigung genauso wie Cyberangriffe, wirtschaftliche Erpressung, Desinformation,

¹ Vgl. Christopher Daase, Ein freiheitlicher Sicherheitsbegriff für die Nationale Sicherheitsstrategie, PRIF-Blog 27. Juni 2022, <https://blog.prif.org/2022/06/27/ein-freiheitlicher-sicherheitsbegriff-fuer-die-nationale-sicherheitsstrategie/>

Sabotage usf.; mittelfristige Bedrohungen erwachsen aus Umwelt- und Klimarisiken². Meine Empfehlung: Die Ausnahme von der Schuldengrenze sollte nicht nur Verteidigungsausgaben im engen Sinne des Einzelplans 14 erfassen, sondern flexibler auf sicherheitspolitische Maßnahmen und Investitionen zur Gewährleistung nationaler und gesellschaftlicher Sicherheit angewendet werden können. Die Priorisierung bliebe selbstverständlich Sache der Bundesregierung, aber wir wissen alle inzwischen, wie schnell sich sicherheitspolitische Lagen verändern können und wie wichtig flexible Sicherheitspolitik ist.

Sicherheitsgewährleistung ist eine Kernaufgabe des Staates und sollte folglich weitgehend aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Die Ausnahmen von Verteidigungsausgaben jenseits von 1% des BIP von der Schuldenbremse, wie es im Entwurf von CDU, CSU und SPD vorgesehen ist, erhöht den Spielraum für konsumtive Ausgaben, indem Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt verdrängt werden. Um dem entgegenzuwirken, empfehle ich, die Grenze für die Ausnahme von der Schuldenbremse auf mindestens 1,5% zu erhöhen, nicht zuletzt um deutlich zu machen, dass es sich um genuine Aufgaben des Staates handelt.

Das gleiche gilt für das Sondervermögen in Höhe von 500 Milliarden Euro, das nicht dafür genutzt werden sollte, konsumtive Versprechen aus dem Wahlkampf einzulösen, sondern zusätzliche Investitionen zu ermöglichen. Die Empfehlung wäre, bei Investitionen aus dem Sondervermögen die zivile Sicherheit, die das Rückgrat der militärischen Sicherheit ist, zu priorisieren und insbesondere Ausgaben für den Bevölkerungsschutz, Cyber-Sicherheit, digitale Kompetenz usw., d.h. für gesellschaftliche Resilienz vorzusehen.

Das Sondervermögen sieht gegenwärtig 100 Milliarden für die Bundesländer und Kommunen vor. Bekanntermaßen ist ein sicherheitspolitischer Schwachpunkt in Deutschland der Zivil- und Katastrophenschutz, bzw. ihr Zusammenspiel. Eine Empfehlung wäre, dass der Bund einen zusätzlichen Betrag aus dem Sondervermögen zweckgebunden für den Bevölkerungsschutz an die Länder und Kommunen gibt, um die gesellschaftliche Resilienz in Krisenzeiten zu stärken.

² Vgl. Nationale Interdisziplinäre Klimarisikoeinschätzung 2025, https://metis.unibw.de/assets/pdf/Nationale_Interdisziplinaere_Klimarisiko-Einschaetzung.pdf

Prof. Dr. Sina Fontana, MLE.

Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Krisenresilienz an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143 h) (BT-Drs. 20/15096)

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 13. März 2025

I. Zusammenfassende Einschätzung

Es ist verfassungsrechtlich zulässig, dass der alte Bundestag nach einer durchgeführten Bundestagswahl noch gesetzgeberisch tätig wird (dazu II.). Gegen die vorgesehene Verfahrensdauer für die geplanten Grundgesetzänderungen bestehen – auch vor dem Hintergrund der „Heilmann-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts – keine verfassungsrechtlichen Bedenken (dazu III.).

II. Gesetzgeberisches Tätigwerden des alten Bundestags nach einer durchgeführten Bundestagswahl

Der alte Bundestag ist weiterhin handlungsfähig. Ausgehend vom Wortlaut des Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG endet die Wahlperiode des Bundestages erst mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Im Unterschied zu Art. 39 Abs. 2 GG a.F. wurde mit dem 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23.08.1976¹ eine als unbefriedigend empfundene „parlamentslose Zeit“ vermieden.² In der Interimszeit verbleiben die Kompetenzen beim alten Bundestag, der noch existent und arbeitsfähig ist.³ Der neue Bundestag ist demgegenüber mangels Konstituierung noch nicht handlungsfähig. Mit Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG nimmt das Grundgesetz bewusst in Kauf, dass der Alt-Bundestag in dieser Phase noch gesetzgeberisch tätig wird. Diese Phase wird zeitlich auf maximal 30 Tage begrenzt durch Art. 39 Abs. 2 GG. Von dieser Möglichkeit wurde in der Vergangenheit vereinzelt Gebrauch gemacht, ohne dass das Zusammentreten des Bundestages während dieser Interimsphase verfassungsrechtlich beanstandet worden ist.⁴

Die Neuwahlen als dazwischengetretener neuer Legitimationsakt schwächen die Legitimation des Bundestages nicht.⁵ Die unmittelbare demokratische Legitimationsvermittlung wirkt bis zur klar geregelten Beendigung der Wahlperiode.⁶ Der zwischenzeitlich erfolgte Legitimationsakt der

¹ BGBl. I, v. 27.08.1976, S. 2381; ausführlich zur Diskussion und den Hintergründen der Reform Zeh, ZParl 1976, S. 353.

² S.a. BT-Drs. 7/5932, S. 36; Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG Art. 39 Rn. 31

³ Morklok, in: Dreier, GG, Art. 39 Rn. 16.

⁴ S. etwa Plenarprot. 13/248; in der Debatte um den Afghanistan Einsatz wurde die Situation kurz angesprochen, aber nicht weiter beanstandet, s. Plenarprot. 15/187, S. 17572.

⁵ Groh, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 39 Rn. 12.

⁶ Vgl. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL, Art. 20 Rn. 111, 124; Morlok, in: Dreier, GG, Art. 39 Rn. 12.

Neuwahlen gilt erst mit Beginn der neuen Wahlperiode. Ein abgestuftes Legitimationsniveau für die Phase zwischen Alt-Bundestag und dem neuen Bundestag schließt Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG bereits durch seinen klaren Wortlaut aus. Darüber hinaus widerspricht die Idee einer abgestuften Legitimation dem Sinn und Zweck der Grundgesetzänderung, die klare Zustände schaffen sollte. Auch systematisch ergibt sich nichts anderes. Im Falle der vorgezogenen Neuwahlen infolge der gescheiterten Vertrauensfrage, wurde dem Kanzler vom Parlament das Vertrauen entzogen, was sich jedoch nicht auf die Legitimation dieses Parlaments auswirkt.

Eine Beschränkung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes könnte sich allenfalls aus einer Handlung ergeben, die für den neuen Bundestag unumkehrbare Zustände schafft.⁷ Dies ist durch eine einfache Gesetzesänderung oder eine Grundgesetzänderung jedoch nicht anzunehmen, da diese vom folgenden Bundestag mit entsprechenden Mehrheiten wieder umgekehrt werden können. Anhaltspunkte für ein missbräuchliches Handeln sind nicht ersichtlich. Die Entwicklung der weltpolitischen Lage gebietet vielmehr ein rasches Tätigwerden.

III. Zeitlicher Verfahrensverlauf

Die vorgesehene Verfahrensdauer für die geplanten Grundgesetzänderungen steht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Für gesetzgeberische Tätigkeiten in der Interimsphase gelten die grundgesetzlich geregelten formellen Voraussetzungen. Dabei sind die Grenzen aufgrund des erheblichen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums weit.⁸ Sie werden in diesem Fall nicht überschritten. Das gilt auch vor dem Hintergrund der in der „Heilmann-Entscheidung“ vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe. Danach steht jedem Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG das (Status-)Recht auf einen angemessen langen Zeitraum zur Verarbeitung von Informationen über den Beratungsgegenstand zu.⁹ Soweit aus der Entscheidung Rückschlüsse auf die zeitliche Komprimierung von Gesetzgebungsverfahren gezogen werden können,¹⁰ bieten die Kriterien Umfang, Komplexität, Dringlichkeit und Entscheidungsreife Orientierung.¹¹ Die beabsichtigte Grundgesetzänderung unterscheidet sich insoweit grundlegend von der Sachverhaltskonstellation der „Heilmann-Entscheidung“.

Gemessen am Umfang des Gesetzentwurfs steht den Abgeordneten hier mit 5 Tagen zwischen den Lesungen (bzw. sogar 12 seit Bekanntwerden des Entwurfs) hinreichend Zeit zur Verfügung. Der Gesetzesentwurf zur Grundgesetzänderung als Formulierungshilfe des BMF hat lediglich einen 12-seitigen Begründungsteil. Er ist den Abgeordneten seit dem 06.03.2025 bekannt und wurde am 10.03.2025 in den Bundestag eingebracht. Die 1. Lesung soll am 13.03.2025 stattfinden und die 2. und

⁷ *Bella*, Aus Alt mach Neu?, Verfassungsblog, 27.02.2025, abrufbar unter:

<https://verfassungsblog.de/sondervermogen-bundestag-grundgesetzänderung/> (Abruf v. 12.02.2025).

⁸ BVerfGE 165, 206 Rn. 96; 166, 304, Rn. 91.

⁹ BVerfGE 166, 304, Rn. 88-91; dazu vorher schon BVerfGE, 165, 206, Rn. 93. Aus der Literatur *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 60. Ed., Art. 38 Rn. 141a; *Müller/Drossel*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 38 Rn. 176; Zustimmend: *Ortlieb*, EWeRK 2023, 230; *Krings/Rudolph*, ZRP 2023, 155; *Risse*, ZParl 2023, 694; vermittelnd: *Holterhus*, TLJ 2023, 77.

¹⁰ Zurückhaltend *Kahl*, EnWZ 2023, 321 (325).

¹¹ *Hecker*, NVwZ 2023, 1241 (1246).

3. Lesung am 18.03.2025. Von wesentlichen Änderungen ist derzeit nichts bekannt. In der „Heilmann-Entscheidung“ lag demgegenüber eine Formulierungshilfe des BMWK vor, die aus einer 94-seitigen Synopse der Änderungsvorschläge und einem 14-seitigen Begründungsteil bestand.¹² Zudem waren die zeitlichen Abläufe sehr verdichtet.¹³

Ferner kann von einem wenig komplexen Sachverhalt ausgegangen werden, der sich innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens adäquat erfassen lässt. In diesem Fall geht es um drei überschaubare Maßnahmen (Verteidigungsausgaben aus der Schuldenbremse ausklammern; Modernisierung der Infrastruktur über ein Sondervermögen finanzieren; Schuldenbremse für die Länder lockern). Für diese Maßnahmen sollen lediglich Ermächtigungen eingeführt werden, die die Möglichkeiten des 21. Bundestages ausweiten würden.¹⁴ In der „Heilmann-Entscheidung“ lag hingegen eine „nicht geringe Komplexität“ vor.¹⁵

Weiterhin besteht Dringlichkeit. Die Grundgesetzänderung soll noch vor der Konstituierung des 21. Bundestages am 25.03.2025 mit der erforderlichen 2/3 Mehrheit (vgl. Art. 79 Abs. 2 GG) beschlossen werden. Dafür sprechen aufgrund der fundamentalen Veränderung der Sicherheitsarchitektur seit dem Amtsantritt der Trump-Administration gewichtige Gründe.¹⁶ In der „Heilmann-Entscheidung“ wäre andererseits eine etwas spätere Verabschiedung des GEG noch in den Sommerferien möglich gewesen wäre. Dies hätte das geplante Inkrafttreten des Gesetzes zum 1.1.2024 in keiner Weise in Frage gestellt.¹⁷

Zuletzt ist von Entscheidungsreife auszugehen.

¹² BT-AusschussDrucks 20[25]426, Formulierungshilfe des BMWK für einen Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 30.06.2023, <https://www.bundestag.de/resource/blob/956254/3320714bc5fad9e22d6e5de31f28e9d7/A-Drs-20-25-426-FH-des-BMWK-fuer-einen-AeA-der-Koafaktionen.pdf> (Abruf v. 11.03.2025); s. auch BVerfG, BVerfGE 166, 304, Rn. 9.

¹³ BVerfGE 166, 304, Rn. 94.

¹⁴ Fraktionen der SPD und CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), S. 5.

¹⁵ BVerfGE 166, 304, Rn. 94.

¹⁶ Fraktionen der SPD und CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h), S. 3.

¹⁷ BVerfGE 166, 304, Rn. 100.

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

per Email

12.03.2025

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), BT-Drucksache 20/15096

1. Einleitung

Die sicherheitspolitische Lage Europas und Deutschlands hat sich in den vergangenen Jahren fundamental geändert. Vor dem Hintergrund der geopolitischen Entwicklungen muss die Verteidigungsfähigkeit und die Resilienz innerhalb von kürzester Zeit gestärkt werden. Es ist zu erwarten, dass sich die Politik in der kommenden Legislaturperiode aus verschiedenen Blickwinkeln mit diesem Thema befassen muss.

Eine widerstandsfähige und wehrhafte Gesellschaft stützt sich auf eine starke Verteidigung, technologische Innovation sowie eine starke und resiliente Wirtschaft, die sowohl sicherheitsrelevante als auch zivile Strukturen trägt. Finanzielle Stabilität, Energieunabhängigkeit und nachhaltige Infrastruktur sichern langfristige Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit. Internationale Bündnisse, diplomatische Stärke sowie eine gut ausgebildete und resiliente Bevölkerung vervollständigen die Grundlage für Sicherheit und Souveränität.

Deutschland fehlt es – nicht zuletzt, weil die politischen Kosten signifikanter Umschichtungen im Haushalt als zu hoch eingeschätzt werden – kurzfristig an finanziellem Spielraum, um Versäumnisse der vergangenen Jahre aufzuholen. Vor diesem Hintergrund wird dem Bundestag vorgeschlagen, drei Maßnahmen zuzustimmen, für die jeweils eine Zweidrittel-Mehrheit der Abgeordneten notwendig ist: die Einführung einer Sonderregel für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenbremse (Art. 109 und Art. 115 Grundgesetz), die Schaffung eines Sondervermögens Infrastruktur (Einführung eines neuen Artikels 143 h im Grundgesetz), sowie die Möglichkeit einer strukturellen Verschuldung in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Gesamtheit aller Länder (im Art. 109 Grundgesetz).

Diese Maßnahmen würden der kommenden Bundesregierung und ebenso den Ländern erhebliche finanzielle Spielräume ermöglichen. Allerdings würden durch diese Maßnahmen auch wirksame Fiskalregeln in Deutschland de facto abgeschafft. Zur Illustration: innerhalb der Regelgrenzen der Schuldenbremse ist eine strukturelle

Verschuldung von Bund und Ländern zusammen von 0,35 % des BIP möglich, das sind aktuell etwa 15 Milliarden €. Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen könnte sich die jährliche strukturelle Kreditaufnahme um aktuell etwa 173 Milliarden € erhöhen, wenn davon ausgegangen wird, dass Deutschland einen Verteidigungsetat von 3,5 % des BIP erreichen möchte. Wenn noch mehr Ausgaben als Verteidigungsausgaben deklariert werden, kann dieser Betrag jedoch auch höher ausfallen, denn die Sonderregel für Verteidigungsausgaben lässt den Verschuldungsspielraum nach oben offen. Hinzu kommt, wie bisher, die Verschuldung von Gemeinden und Sozialversicherungen, sowie gegebenenfalls eine zusätzliche Kreditaufnahme im Rahmen der sogenannten Konjunkturkomponente und der Notfallklausel für außergewöhnliche Krisenzeiten.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen könnten verschiedene Herausforderungen adressieren, die auf dem Weg in eine wehrhafte und resiliente Gesellschaft gemeistert werden müssen. Aufgrund ihrer Ausgestaltung besteht die allerdings Gefahr, dass ihre negativen Auswirkungen überwiegen und so die angestrebte Wirkung konterkariert wird.

Positiv ist hervorzuheben: Mittel zur Aufrüstung, Ertüchtigung, der Infrastruktur, eine resiliente Energieversorgung, Klimaschutz, zum Anschub von technologischem Fortschritt, für den Bevölkerungsschutz und für die Stärkung der Wehrhaftigkeit der Bevölkerung, dürften bei Umsetzung der Maßnahmen mehr als genug vorhanden sein. Zum einen ist dies der Fall durch die zusätzlich möglichen Kredite. Zum anderen dadurch, dass die zusätzlichen Kreditmöglichkeiten Spielräume im Kernhaushalt schaffen, die für diese Zwecke genutzt werden können. Kurzfristig ist durch die Mittel ein Wachstumsimpuls zu erwarten, der jedoch nicht nachhaltig sein dürfte. Insbesondere die Tatsache, dass von den zusätzlich entstehenden Spielräumen viele nicht-investive Maßnahmen finanziert werden sollen (Mütterrente, Pendlerpauschale, Mehrwertsteuer Gastro, Agrardiesel, etc.) und wichtige Reformen (zum Beispiel Reformen der Rentenversicherung, oder der Wohnungspolitik) ausbleiben, legt nahe, dass der nachhaltige Effekt auf das Wachstum nicht wie gewünscht zustande kommen dürfte.

Problematisch ist jedoch: Erstens, gefährdet das vorgeschlagene Vorgehen die Stabilität in Europa und schafft dadurch ein Risiko, das nur schwer zu kontrollieren ist. Die nach der Ankündigung gestiegene Rendite auf deutsche Staatsanleihen überträgt sich im Euroraum auf die Renditen der Staatsanleihen aller anderen, teils hoch verschuldeten, Länder wie Italien (Bruttoschuldenstand von 136% des BIP in Q3 2024) Frankreich (114 %) und Spanien (104 %). Für diese Länder würde es nun ebenfalls teurer, zusätzliche Verteidigungsausgaben zu finanzieren. Zudem steigen die Zinslasten, die im Haushalt zu stemmen sind, was die finanziellen Spielräume aller EU Mitgliedstaaten reduziert. Die zusätzlichen, kreditfinanzierten Ausgaben Deutschlands außerhalb des Verteidigungsetats dürften daher in der Eurozone eine Debatte um die Lockerung der (gerade reformierten) Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts anstoßen. Gelingt es dadurch nicht, die Schuldenstände der hoch verschuldeten Staaten zurückzuführen und verliert Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker, so erhöht die Vulnerabilität und insbesondere die Inflationsgefahr in der Eurozone deutlich. Für acht Staaten in der Eurozone, darunter Italien, Frankreich und Spanien, identifiziert die Europäische Kommission zurzeit hohe Tragfähigkeitsrisiken bei den Staatsfinanzen in der mittleren Frist.¹ Gerade angesichts der angespannten Sicherheitslage in Europa und der Tatsache, dass fehlende Resilienz im Zusammenhang mit Konflikten von Aggressoren ausgenutzt wird (als Beispiel sei die Energiekrise genannt), würden hieraus signifikante Sicherheitsrisiken erwachsen.

¹ Siehe Abbildung 5 im Anhang sowie https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/e3a23fba-1402-4cc9-b571-7473b5e7842a_en?filename=ip271_en.pdf

Zweitens, dürfte darüber hinaus die Verfügbarkeit derart umfangreicher staatlicher Mittel dazu führen, dass Reformen ausbleiben, die notwendig sind, um die deutsche Volkswirtschaft wieder wettbewerbsfähig zu machen und den Staatshaushalt nachhaltig aufzustellen. Durch die zusätzlich verfügbaren Spielräume dürften die konsumtiven Ausgaben, insbesondere die Sozialausgaben, weiter ansteigen, wodurch weitere umfangreiche Ansprüche gegenüber dem Staat entstehen. Wenn es, wie in der Vergangenheit, nicht gelingt, das Anspruchsniveau wieder zu reduzieren, so ist vorprogrammiert, dass weitere Schulden aufgenommen werden müssen und die oben diskutierte Gefahr für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in der Eurozone weiter steigt. Je länger gewartet wird, desto dringender, aber auch desto schwieriger werden wirksame Reformen.

Es ist daher dringend notwendig, die Schuldenaufnahme so zu begrenzen, dass möglichst geringe Gefahren für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Europa entstehen, die zusätzlichen Mittel zielgenau einzusetzen und zugleich strukturelle Reformen einzuleiten. Diese Reformen müssen mittelfristig die Finanzierung der Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt sicherstellen und zugleich einen nachhaltigen Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit und somit das Wachstum der Volkswirtschaft entfalten. Nur so lassen sich Verteidigungsfähigkeit, wirtschaftliche Stärke und Resilienz in Einklang bringen.

2. Bewertung der einzelnen Vorschläge

2.1 Kreditaufnahme für Verteidigung

Kurzfristig scheint es der künftigen Regierung politisch nicht möglich, die Verteidigungsausgaben allein durch Umschichtung auf das nun sicherheitspolitisch gebotene Niveau zu erhöhen. Daher ist es plausibel, vorübergehend Kredite für die Erhöhung der Verteidigungsausgaben aufzunehmen. Allerdings ist die Landesverteidigung eine Kernaufgabe des Staates, die mittel- bis langfristig aus dem Kernhaushalt finanziert werden sollte. Es muss daher sofort begonnen werden, die Haushaltsplanungen so anzupassen, dass ein Verteidigungsetat von über 3 % finanzierbar ist.

Der Vorschlag, die Verteidigungsausgaben, oberhalb von 1 % des BIP von der Schuldenbremse auszunehmen, adressiert die Herausforderung, kurzfristig eine signifikante Erhöhung der Verteidigungsausgaben sicherzustellen. Allerdings ist aufgrund dieser Ausgestaltung kein Anreiz gegeben, die Haushaltsplanungen ab sofort entsprechend anzupassen, um das Verteidigungsbudget mittelfristig aus dem Kernhaushalt zu finanzieren. Es könnten sogar Mittel des bisherigen Verteidigungsbudgets durch Kredite ersetzt werden. Bei der Bewertung des Vorschlags muss ein Trade-Off näher betrachtet werden:

- Einerseits ermöglicht die vorgeschlagene 1%-Regel ein Signal, dass Deutschland seine Verteidigung quasi unbeschränkt finanzieren kann. Dies wird von einigen, möglicherweise zurecht, als ein Signal der Abschreckung gesehen.
- Andererseits impliziert die Regelung, dass die Anreize, diese Abschreckung auch auf eine mittel- bis langfristig nachhaltige Art und Weise zu finanzieren, nicht gegeben sind. Der Beschluss würde daher eine Flanke öffnen, da insbesondere im Zusammenspiel mit den anderen vorgeschlagenen Maßnahmen die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Europa gefährdet werden könnte.

Es lohnt sich daher, nach Alternativen zu suchen, welche die Finanzierung der Verteidigungsfähigkeit ermöglichen, aber die finanzpolitischen Risiken vermeiden. Prinzipiell gibt es verschiedene Ausgestaltungsvarianten, die Erhöhung der Verteidigungsausgaben zu realisieren, die zum Teil auch kombiniert werden können:

- 1) **Das vorgeschlagene Vorgehen:** die unbeschränkte Ausnahme der Verteidigungsausgaben (über 1% des BIP) von der Schuldenbremse eröffnet die Möglichkeit, die Verteidigungsausgaben beliebig zu steigern. Die Bewertung dieses Vorschlags hängt von der genauen Ausgestaltung ab. Zum einen stellt sich die Frage, wie Verteidigungsausgaben genau abgegrenzt werden können. Handelt es sich um Ausgaben, die dem Etat des Bundesverteidigungsministerium zugeordnet sind (Epl 14), so wäre zwar scheinbar eine transparente Abgrenzung gegeben. Allerdings könnte auch dann vieles in diesen Etat verschoben werden, um es als Verteidigungsausgabe zu deklarieren (etwa die Sanierung von Brücken, damit auch Panzer sie befahren können). Bereits jetzt befinden sich „Verteidigungsausgaben“ im Sinne der NATO-Quote auch in anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts. Wählt man eine weitere Definition von Verteidigungsausgaben, so könnte man noch mehr Ausgaben in diesem Gefäß verbuchen. Dies würde die Schuldenbremse de facto aushebeln. Die ungedeckelte Ausnahme der Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse geht somit mit besonders hohen Risiken einher.
- 2) **Deckelung:** Alternativ könnte man die Ausnahme von der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben beschränken. Deckelt man die zusätzlichen Ausgaben für Verteidigung, beispielsweise auf 1,5 % des BIP, so wäre durch diese Ausnahmeregelung sichergestellt, dass ein Verteidigungsetat von 3,5 % des BIP² realisiert werden könnte, wenn 2% des BIP aus den verfügbaren Haushaltsmitteln finanziert werden – oder sogar mehr, wenn dies über 2% des BIP sind. Alle darüberhinausgehenden Anstrengungen müssten dann durch Umschichtung im Haushalt realisiert werden. Dies würde die mögliche Zweckentfremdung dieses Postens zumindest begrenzen, weil die Entscheidungsträger so abwägen müssten, ob sie mehr Verteidigungsfähigkeit sicherstellen, oder die Gelder an der ein oder anderen Stelle für nicht direkt zweckdienliche Maßnahmen einplanen wollen.
- 3) **Abschmelzung:** Da allerdings die Landesverteidigung eine Kernaufgabe des Staates ist und aus dem regulären Haushalt finanziert werden sollte, stellt sich zusätzlich die Frage, ob die Ausnahme der Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse (gedeckt oder nicht) dauerhaft etabliert werden oder aber sukzessive abschmelzen sollte. Darin käme die Erwartung zum Ausdruck, dass mittel- bis langfristig der Verteidigungsetat aus dem Haushalt gestemmt werden sollte. Allerdings wäre hier die Politik (zurecht) unter erheblichem Zugzwang, die Umschichtungen im Haushalt schnellstmöglich anzugehen.
- 4) **Erhöhung der Mindestausgaben:** Statt der Mindestausgaben von 1% des BIP für Verteidigung im Haushaltsplan könnten 2% des BIP vorgesehen werden, die im Haushaltsplan veranschlagt werden müssen, bevor zusätzliche Ausgaben von der Schuldenbremse ausgenommen werden oder auf ein Sondervermögen (s.u.) zurückgegriffen werden kann. Aus diesem „Sockel“ sollten bestehende NATO-Fähigkeitslücken schnellstmöglich geschlossen werden. Dieser Sockel könnte über die Zeit auf ein angestrebtes Verteidigungsbudget ansteigen (zum Beispiel auf 3,5% über 10 Jahre).

² So wird es etwa in dem SPARTA Papier vorgeschlagen:

https://dgap.org/sites/default/files/Positionspapier_%20Abhängigkeit%20oder%20Selbstbehauptung.pdf

Alternativ zu dem Vorschlag, Verteidigungsausgaben, oberhalb von 1 % (oder 2%) des BIP (unbeschränkt oder gedeckelt, Sockel ansteigend oder nicht) von der Schuldenbremse auszunehmen, könnten zwei andere Ansätze gewählt werden:

- 1) Ein Sondervermögen Verteidigung in Höhe von 300 bis 400 Milliarden €, das eine Erhöhung des Verteidigungsetats in der kurzen Frist auf 3,5 % des BIP zulässt, aber gleichzeitig eine Umschichtung im Haushalt notwendig macht, um die langfristige finanzielle Tragfähigkeit nicht zu gefährden. Gemeinsam mit einem Sondervermögen sollte der Anstieg des Sockels (s.o.) beschlossen werden, damit man sich nicht unter Zugzwang setzt, Verteidigungsausgaben dauerhaft über Sonderschulden zu finanzieren.
- 2) Die Bundesregierung könnte auch planen, die Notfallklausel der Schuldenbremse zu nutzen, um den Verteidigungsetat sicherzustellen. Die Notfallklausel müsste dabei mehrere Jahre in Folge gezogen werden. Der Vorteil dieses Vorgehens wäre: es reicht eine einfache Mehrheit der Abgeordneten im Bundestag (Regierungsmehrheit). Die zusätzlichen Kredite wären klar zweckgebunden und durch die Gefahr einer Klage in Karlsruhe gäbe es eine Disziplinierung beim Ausgabeverhalten. Allerdings liegt genau hier auch ein Risiko: falls der Grund für die Notlage erfolgreich angegriffen würde, wäre die Zielerreichung in Gefahr. Darüber hinaus kann es zu ähnlichen Abgrenzungsproblemen kommen wie bei den anderen Varianten und somit zu einer Zweckentfremdung der Mittel.

Fazit: Die zusätzliche Kreditaufnahme zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben erscheint aufgrund der sicherheitspolitischen Lage dringend geboten. Die vorgeschlagene Vorgehensweise stellt eine von mehreren Optionen dar, die geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen. Folgende Anpassungen sollten erwogen werden:

Der Sockel der Verteidigungsausgaben, die aus dem Kernhaushalt finanziert werden müssen, sollte höher gewählt werden (zum Beispiel bei 2%) und über die Zeit ansteigen.

Um Fehlanreize zu vermeiden, sollte die Ausnahme der Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse gedeckelt werden und über die Zeit abschmelzen. Der Abschmelzpfad sollte so gewählt werden, dass Umschichtungen im Kernhaushalt nicht aufgrund fehlender Zeit für strukturelle Reformen zum Beispiel infrastruktur- und energiepolitische Maßnahmen treffen, die mit Blick auf die Wehrhaftigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft geboten sind. Alternativ könnte ein Sondervermögen Verteidigung zur Zielerreichung geeignet sein.

2.2 Schaffung eines Sondervermögen Infrastruktur

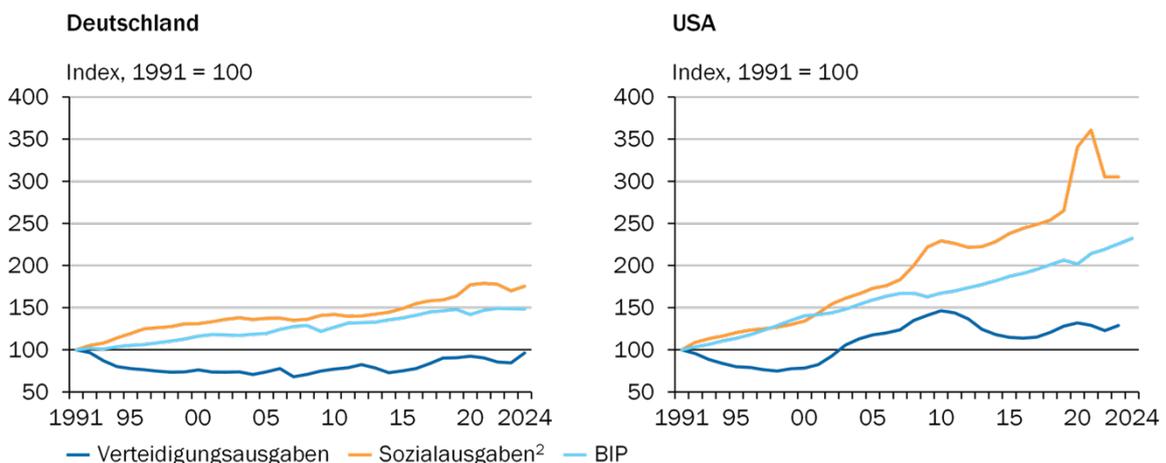
Die Diskussion um die Ertüchtigung der Infrastruktur durch zusätzliche Kreditaufnahme wird in Deutschland seit Jahren intensiv geführt. Die Dringlichkeit dieses Vorhabens ist nicht höher geworden durch die Ereignisse der vergangenen Wochen. Deutschland hat in den vergangenen Jahren fiskalische Spielräume in zu großem Umfang dafür genutzt, konsumtive Ausgaben (insbesondere Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme) in einem Ausmaß zu erhöhen, das das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft übersteigt (vgl. Abbildung 1). Auch in anderen entwickelten Volkswirtschaften war dies der Fall.

Seit die Friedensdividende beziehungsweise die Kredite aus den Krisenjahren für diesen Zweck nicht mehr genutzt werden können, versuchen die möglichen Koalitionspartner einer zukünftigen Bundesregierung offenbar, zusätzliche Kredite aufzunehmen, um diesen Pfad aufrecht erhalten zu können. Dies legen zumindest die ersten konkreten Maßnahmen

aus dem Sondierungspaket und die Kommunikation in den Pressekonferenzen, etwa im Bereich der Rentenpolitik, nahe. Diese Entwicklung ist jedoch nicht nachhaltig. Es kann nicht gelingen können, dauerhaft einen Anstieg der Sozialausgaben zu finanzieren, der das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft übersteigt. Für die Hoffnung, dass durch eine kreditfinanzierte Instandsetzung der Infrastruktur das Wachstumspotenzial so angeregt wird, dass das Wachstum der Volkswirtschaft zum Wachstum der Sozialausgaben aufschließt, gibt es keine Evidenz und keine Anhaltspunkte. Nach den Ankündigungen aus dem Sondierungspapier von CDU/CSU und SPD ist vielmehr zu befürchten, dass Investitionen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen verschoben werden, um Platz für konsumtive Ausgaben zu schaffen (z.B. Pendlerpauschale, Agrardiesel-Subvention, Industrie-Subventionen, Senkung der Mehrwertsteuer für die Gastronomie, Mütterrente), was den zu erwartenden Wachstumseffekt der Maßnahmen reduziert. Zudem ist nicht zu erwarten, dass die zusätzlichen Infrastrukturausgaben in großen Umfang in einer Art und Weise getätigt werden, die das Wachstumspotenzial bestmöglich stärken. Denn die Antragsteller benötigen für die Durchsetzung des Sondervormögens Kompromisse zwischen vier Parteien und allen Bundesländern.

Je weniger es gelingt, die Mittel zukunftsorientiert einzusetzen, desto wahrscheinlicher ist Deutschland in einigen Jahren in einer ähnlichen Situation, mit weiterhin niedrigem Wachstumspotenzial aber mit höheren Schulden. Letztendlich dürfte der weitere Anstieg der Sozialausgaben Ansprüche der Wähler manifestieren, denen sich die Politik dann wiederum nicht entziehen kann. Die Folge ist, dass der gesellschaftliche Konflikt nur hinausgezögert und verschärft, aber nicht gelöst wird.

Abbildung 1: Ausgaben des Staates und BIP



1 – Nach der Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG: Classification of the Functions of Government). Deflationiert mit dem BIP-Deflator. 2 – Ausgaben für Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, Gesundheitswesen sowie Soziale Sicherung.

Quellen: BEA, OECD, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-091-01

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass so umfangreich verfügbare Mittel (oben wurde schon erwähnt, dass über die Regel zum zusätzlichen Verteidigungsbudget sowohl Spielräume im Haushalt geschaffen werden, als auch einige Investitionen getätigt werden dürften) den Reformdruck in Deutschland signifikant verringern. Dies ist insbesondere deshalb ein Problem, weil Deutschland in einer schweren Strukturkrise steckt. In vielen Politikfeldern sind Reformen notwendig, die unpopulär und schwer durchsetzbar sind. Die finanziellen Spielräume werden es schwierig bis unmöglich machen, die politischen Diskussionen dazu

auszuhalten, wenn alternativ auch Mittel zur Befriedigung des Konflikts ohne wirkliche Lösung einfach mobilisiert werden können. Gelingen dennoch Reformen in einigen Politikfeldern, so dürften sie nicht ausreichen. In zu vielen Bereichen gibt es einen Reformstau, der dazu führt, dass die verfügbaren Mittel immer irgendwo versickern werden und wirtschaftliche Dynamik dadurch eher bremsen als anstoßen. So deutet sich jetzt schon an, dass die Mietpreisbremse verlängert werden soll und der staatliche Wohnungsbau die fehlende private Bautätigkeit kompensieren muss – was teuer werden dürfte und das Problem verschärft. Im Bereich der Energiepolitik wurden ebenfalls zunächst Subventionen angekündigt (Industriestrompreis), die die Kosten der Energieversorgung nicht strukturell adressieren, sondern die öffentlichen Haushalte dauerhaft belasten dürften – denn ohne wirkliche Neuausrichtung der Energiepolitik sind hohe Strompreise kein Übergangsphänomen. Es seien hier nur einige Felder, genannt, in denen Reformen notwendig sind, mit einigen Quellen zu möglichen Lösungsvorschlägen: Energiepolitik³, Klimapolitik⁴, Infrastrukturgesellschaften⁵, Digitalisierung, Wohnungspolitik⁶, Bauen⁵, Rente⁷, Bürgergeld, Migration - die Liste ließe sich fortführen.

Letztlich ist zu erwarten, dass die zusätzliche Kreditaufnahme es unmöglich macht, die gerade neu vereinbarten europäischen Fiskalregeln, einzuhalten. Die neuen europäischen Fiskalregeln, die nach der Coronakrise vereinbart wurden, sollen die Schuldenquoten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach einem deutlichen Anstieg in den vergangenen Krisenjahren wieder nach unten führen. Stand jetzt ist die deutsche Haushaltsplanung nicht mit den EU-Fiskalregeln kompatibel – und das war sogar mit der alten Finanzplanung (vor den umfangreichen neuen Ankündigungen) der Fall. Deutschland ist bisher noch keine Einigung mit der EU-Kommission zu einem Ausgabenpfad gelungen.⁸ Während die EU-Kommission es mittels Ausnahmebeschluss vermutlich ermöglichen wird, die Verteidigungsausgaben deutlich zu erhöhen, gilt dies nicht für die restlichen Staatsausgaben und somit auch nicht für die Ausgaben, die aus dem Sondervermögen Infrastruktur getätigt werden. Hier wird (und sollte) Deutschland weiterhin an die europäischen Fiskalregeln gebunden sein. Verweigert sich Deutschland weiterhin, die europäischen Fiskalregeln zu beachten und plant stattdessen umfangreiche neue Ausgaben, so dürfte die Verhandlungsposition der EU-Kommission gegenüber den hoch verschuldeten europäischen Volkswirtschaften deutlich geschwächt werden. An der mittelfristigen Tragfähigkeit der Staatsschulden in der Eurozone sind dann starke Zweifel angebracht. Dieser Punkt ist entscheidend für die Bewertung der Vorschläge und wird daher im Anhang zu dieser Stellungnahme separat diskutiert.

Fazit: Ein Sondervermögen Infrastruktur ist nicht in gleicher Art dringlich angesichts der aktuellen sicherheitspolitischen Lage wie die Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Die zusätzlichen Schulden dürften zudem aktuell im Konflikt mit dem europäischen Stabilitäts-

³ Grimm und Ockenfels (ifo Schnelldienst März 2025), Expertenkommission zum Energiewendemonitoring (März 2025). Beides im Erscheinen.

⁴ Grimm, Sölch und Wirth (2024). Wachstum und Klimaschutz vereinen.

https://www.kas.de/documents/252038/29391852/WEB_KAS_Wachstum+%281%29.pdf/291854bf-6881-34d1-b4f2-144283bb21d5?version=1.1&t=1732616555932

⁵ Minderheitsvotum in Kapitel 2 des SVR-Jahresgutachtens, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf

⁶ Kapitel 4 des SVR-Jahresgutachtens, inkl. Minderheitsvotum, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf

⁷ Feld, Grimm Wieland (2025), <https://files.insm.de/uploads/2025/02/2025-02-20-Fuer-eine-echte-Wirtschaftswende-1.pdf>

⁸ https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/0633b883-761d-4b68-91f9-6d8848c64f7c_en

und Wachstumspakt stehen und dazu führen, dass die finanzpolitische Lage hoch verschuldeter europäischer Nachbarstaaten angespannter wird. Die Maßnahme sollte daher nicht übereilt vom alten Bundestag beschlossen werden. Die Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen können zum einen auch im regulären Haushalt schrittweise erhöht werden. Selbst wenn die Bundesregierung den Weg zusätzlicher Verschuldung gehen will, sollten notwendige Strukturreformen dringend vorher verhandelt werden. Denn der Beschluss eines Sondervermögens vorab verhindert notwendige Reformen, die einen effektiven Mitteleinsatz erst ermöglichen. Insgesamt ist von diesem Vorgehen daher dringend abzuraten.

2.3 Strukturelle Verschuldung der Länder

Als dritte Maßnahme soll beschlossen werden, Verschuldungsspielräume für die Länder im Umfang von 0,35 % des BIP zu schaffen. Diese Maßnahme knüpft an einer Diskussion aus der Zeit der Entstehung der Schuldenbremse an. Seinerzeit war ein Verschuldungsspielraum für die Länder in Höhe von 0,15 % des BIP im Gespräch. Diese Option wurde aber auf Initiative der Länder hin nicht gewählt.

Eine Verschuldungsmöglichkeit in Höhe von 0,35 % des BIP würde aktuell ungefähr 15 Milliarden € entsprechen. Auch hier gilt: da die deutsche Finanzplanung sich aktuell nicht im Einklang mit den Vorgaben des präventiven Arms des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts befindet und diese europäischen Regeln auf die Verschuldung des Gesamtstaats abstellen, wäre die vorgeschlagene Erhöhung der Staatsschulden nicht im Einklang mit europäischen Vorgaben. Schon aus diesem Grund sollte, wie schon im vorherigen Abschnitt erklärt, von dieser Maßnahme abgesehen werden. Eine Aushöhlung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verbietet sich, da dies die Schuldenfähigkeit verschiedener europäischer Mitgliedstaaten mittelfristig noch stärker gefährden würde.

Die Länder könnten zudem einen neu gewonnenen Spielraum vollständig für konsumtive Ausgaben verwenden, insbesondere wenn ihnen aus dem Sondervermögen ebenfalls Mittel für Investitionen zukommen sollen. Das verstärkt gesamtstaatlich die oben beschriebenen Probleme der Verfestigung der Ansprüche an den Staat und den fehlenden Reformwillen.

Eröffnet man den Ländern – wie vorgeschlagen – Spielräume für Verschuldung im Rahmen der Schuldenbremse, so ergibt sich außerdem ein Koordinationsproblem: Deutschland muss absehbar in Verhandlungen mit der europäischen Kommission eintreten, um einen Schuldenabbaupfad im Rahmen des präventiven Arms des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu vereinbaren. Dabei wird sich dann schnell die Frage stellen, wer seine Verschuldung reduzieren muss: der Bund, die 16 Bundesländer jeweils proportional, oder nur die Bundesländer, die geringere Finanzierungsprobleme haben?

Fazit: die Maßnahme erscheint aktuell im Konflikt mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und schafft außerdem ein Koordinationsproblem, für das aktuell keine Lösung vorliegt. Daher ist von dieser Maßnahme abzuraten.

3. Fazit: der Vorschlag hebt die europäische Architektur für Stabilität und Wachstum aus

Sicherheitspolitisch erscheint eine Erhöhung des Budgets für Verteidigungsausgaben dringend geboten. Neben den unmittelbaren Verteidigungsausgaben könnte und sollte auch ein weiteres Spektrum von Ausgaben getätigt werden, das auf die Wehrhaftigkeit einzahlt (wie verteidigungsrelevante Infrastrukturen, Anpassung der Energieversorgung oder die Erhöhung der Resilienz der Bevölkerung). Für die Finanzierung der Verteidigungsausgaben dürfte temporär eine Kreditfinanzierung notwendig sein. Neben zusätzlichen Finanzmitteln sind konsequente Reformen des Beschaffungswesens und eine Stärkung der europäischen Kooperation dringend notwendig. Es sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die Gelder effektiv und effizient für Maßnahmen verwendet werden, die die Wehrhaftigkeit tatsächlich erhöhen.

Das vorgeschlagene, aus insgesamt drei Elementen bestehende, Paket schießt jedoch in seiner Gesamtheit über das Ziel hinaus und schafft dadurch neue Risiken. Erstens – und das scheint mir eine offene Flanke, die unbedingt durch Anpassungen zu schließen ist – ist eine Gefährdung der Stabilität in Europa letztlich unausweichlich. Bewegt sich die Eurozone zu nah an die Grenze der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung oder verstärkt sich der Inflationsdruck, so bietet man eine Angriffsfläche, die potentielle Aggressoren bei Gelegenheit nutzen können und werden. Schon die Energiekrise wurde von Russland provoziert, um die politische Aufmerksamkeit von der kriegerischen Auseinandersetzung abzulenken. Eine fragile fiskalische Situation in Europa eröffnet potentiellen Aggressoren hier viele Möglichkeiten.

Zum zweiten dürfte das Ziel nachhaltigen Wirtschaftswachstums gerade nicht erreicht werden, wenn in solch großem Umfang staatliche Mittel zur Verfügung stehen. Der Wachstumsimpuls ist mit hoher Wahrscheinlichkeit nur temporär, wenn Investitionen nicht zusätzlich getätigt werden, sondern in großem Umfang Investitionen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen und den kreditfinanzierten Teil des Verteidigungshaushalts verschoben werden. Es ist daher eine riskante Wette, darauf zu spekulieren, dass durch die Strategie nachhaltiges Wachstum erzeugt wird. Dafür bräuchte es strukturelle Reformen, die aber nach dem Beschluss von derart umfangreichen Verschuldungsmöglichkeiten schwer durchsetzbar und nicht zu erwarten sind.

4. Handlungsoptionen

Angesichts der beträchtlichen Risiken und ungeklärten Fragen, die mit den Maßnahmen unter 2.2 und 2.3 einhergehen, sollte der alte Bundestag lediglich eine Sonderregel für zusätzliche Verteidigungsausgaben beschließen. Von einem Beschluss des Sondervermögens Infrastruktur oder eine Anpassung der Schuldenbremse der Länder ist dringend abzuraten.

Die vorgeschlagene Maßnahme für zusätzliche Verteidigungsausgaben sollte angepasst werden. Erstens sollte eine möglichst klare Spezifikation der zusätzlichen Verteidigungsausgaben erfolgen, so dass möglichst keine bisher schon im Haushalt eingeplanten Ausgaben verschoben werden. Zum zweiten sollte das mögliche zusätzliche Kreditvolumen begrenzt werden und der Sockel, der aus dem Kernhaushalt gestemmt werden muss, erhöht werden. Dafür gib es verschiedene Möglichkeiten.

- Eine Option wäre es, die Ausnahme der Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse bei 1,5 % oder auch 2% des BIP zu deckeln und langsam abschmelzen zu lassen. Gleichzeitig sollte unmittelbar mit Umschichtungen im Haushalt begonnen werden, um die Verteidigungsausgaben mittelfristig aus dem Kernhaushalt stemmen zu können. Um dies anzureizen, sollte der Sockel, der aus dem Kernhaushalt gestemmt werden muss, von vornherein auf 2% gesetzt werden und über die Zeit ansteigen (z.B. auf 3,5% innerhalb von 10 Jahren).
- Alternativ könnte ein Sondervermögen Verteidigung von 300 bis 400 Mrd Euro beschlossen werden, um mittelfristig den Übergang auf höhere Verteidigungsausgaben zu ermöglichen. Auch in diesem Fall sollten unmittelbar Umschichtungen im Haushalt begonnen werden, um die Verteidigungsausgaben mittelfristig aus dem Kernhaushalt stemmen zu können. Um dies anzureizen, sollte der Sockel, der aus dem Kernhaushalt gestemmt werden muss, von vornherein auf 2% gesetzt werden und über die Zeit ansteigen (z.B. auf 3,5% innerhalb von 10 Jahren). Diese Ausgestaltung ist vorzuziehen, da die Komplexität der Umsetzung geringer erscheint.

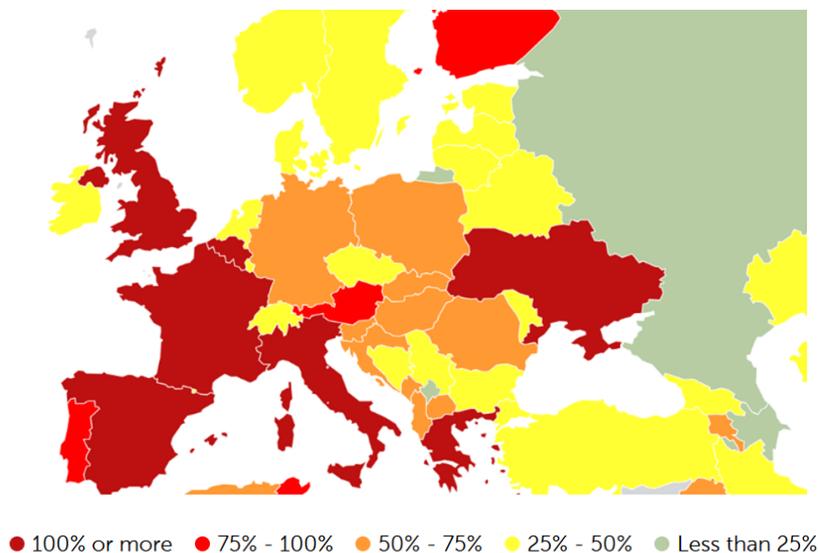
Die kreditfinanzierte Aufstockung der Verteidigungsausgaben sollte von Maßnahmen begleitet werden, die die Beschaffung von Rüstungsgütern beschleunigen und die europäische Kooperation bei der Produktion von Rüstungsgütern deutlich intensivieren. Außerdem ist es zentral, den Wettbewerb unter den Anbietern zu stärken, so dass die zusätzlichen Finanzierungsvolumina nicht durch höhere Margen monopolistischer Anbieter teilweise verpuffen.

Anhang: Die offene Flanke – Schuldentragfähigkeit in Europa

A.1 Europäische Fiskalregeln⁹

Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt soll die Verschuldung und das Defizit der Mitgliedstaaten begrenzen, um die finanzielle Stabilität der Eurozone zu gewährleisten. Grundsätzlich gilt eine Defizitgrenze von 3 % des BIP und eine Schuldenobergrenze von 60 % des BIP, wobei Länder mit höheren Schuldenständen einen glaubwürdigen Abbaupfad vorlegen müssen. Nach der Reform des Pakts wurde der präventive Arm flexibilisiert, der greift, wenn Mitgliedstaaten eine Schuldenstandquote von über 60 % des BIP aufweisen. Diese Staaten können nun individuelle mittelfristige Haushaltsziele festlegen, die eine nachhaltige Konsolidierung ermöglichen, ohne Wachstum und Investitionen übermäßig zu gefährden. Dabei sind bestimmte Mindestkonsolidierungskriterien einzuhalten. Während sich insgesamt 23 Länder, darunter die aktuell hoch verschuldeten Staaten Frankreich, Italien und Spanien, bereits mit der EU-Kommission auf einen Schuldenabbaupfad geeinigt haben¹⁰, hat Deutschland dies noch nicht getan. Schon vor Bekanntgabe des Sicherheitspakts war die mittelfristige Finanzplanung Deutschlands nicht kompatibel mit den Regelungen der EU.

Abbildung 2: Staatsverschuldung in Europa in 2025



Brutto-Staatsschuldenstandquote, Prognose des IWF für 2025.

Quelle: Internationaler Währungsfonds; Feld, Grimm, Wieland (2025)

Die geplante zusätzliche Verschuldung im Rahmen des Sondervermögens für Infrastruktur und die Anpassungen der Schuldenbremse der Länder, werden die Einigung Deutschlands mit der EU-Kommission noch erschweren, wenn nicht unmöglich machen. Denn die EU-Regeln erwarten eine Rückführung der Schulden in Richtung der Zielmarke von 60% des BIP.

⁹ Dieser Abschnitt basiert auf Feld, L., V. Grimm, und V. Wieland (2025). Für eine echte Wirtschaftswende. Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. <https://files.insm.de/uploads/2025/02/2025-02-20-Fuer-eine-echte-Wirtschaftswende-1.pdf>

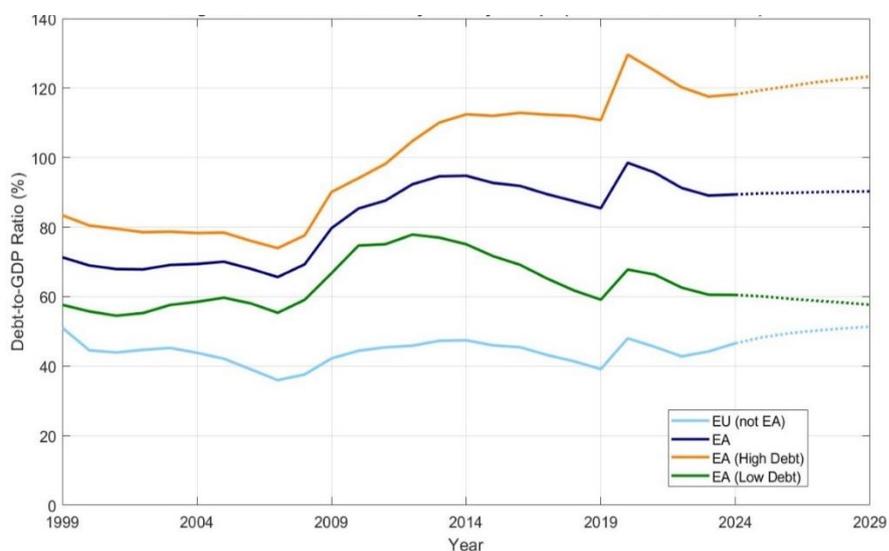
¹⁰ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en

Die zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Verteidigung sind mit Blick auf die europäischen Fiskalregeln differenzierter zu bewerten. Die EU-Kommissionspräsidentin hat vorgeschlagen, die Ausnahmeklausel der europäischen Fiskalregeln zu ziehen, um den Mitgliedstaaten erhöhte Verteidigungsausgaben zu ermöglichen. Dabei will die Kommission nur die nationalen Notfallklauseln aktivieren, um temporäre Abweichungen von den Vorgaben zu erlauben. Die Europäische Kommission hatte ursprünglich eine temporäre Ausnahme von vier Jahren vorgeschlagen, doch Deutschland hält diese für unzureichend und plädiert für eine längere oder unbefristete Ausnahmeregelung. Ohne diese Änderung wäre die Nutzung der unbefristeten Grundgesetz-Änderung über einen längeren Zeitraum nicht mit den EU-Regeln vereinbar, was – neben anderen – ein Argument für eine befristete Regelung im Grundgesetz sein könnte. Andererseits könnte es als Indiz dafür gewertet werden, dass man eine zügige Umschichtung im Haushalt nicht plant. Allerdings waren im zurückliegenden langen Reformprozess auch andere Länder neben Deutschland gegen eine Ausnahme für Verteidigungsausgaben.

Die Tatsache, dass Deutschland über die Verteidigungsausgaben hinaus einen Anstieg der Kreditaufnahme plant, obwohl die europäischen Fiskalregeln aktuell einen Rückgang der Schuldenquote erfordern würden, dürfte verschiedene negative Auswirkungen haben. Zum einen führt die Tatsache, dass Deutschland sich nicht an die europäischen Fiskalregeln hält, dazu, dass die Verhandlungsposition der europäischen Kommission gegenüber den hoch verschuldeten Staaten geschwächt und die Rückführung der Staatsschulden auf ein tragfähiges Maß deutlich erschwert wird. Zudem könnte eine Missachtung der Fiskalregeln durch Deutschland zu Spannungen innerhalb der Eurozone führen, da andere Mitgliedstaaten ebenfalls Ausnahmen fordern könnten, was die Glaubwürdigkeit der reformierten europäischen Fiskalregeln insgesamt untergraben würde.

A.2 Gefahr für die Schuldentragfähigkeit

Abbildung 4: Staatengruppen nach Höhe der Schuldenquote und Mitgliedschaft in der Währungsunion



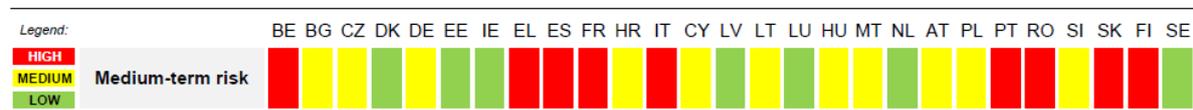
Staatsschuldenquoten, EA: Euro Raum, EU (not EA): EU-Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Raums, EA (High Debt) Euro-Raum Mitglieder mit Schuldenquote > 90%, EA (Low Debt) Euro-Raum Mitglieder mit Schuldenquote < 90%.
 Quellen: Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook; Feld, Grimm, Wieland (2025)

Wirksame europäische Fiskalregeln sind jedoch von hoher Bedeutung. Viele Staaten der Eurozone haben hohe Schuldenstände. Besonders kritisch ist die Lage in den hoch verschuldeten Staaten Italien, Frankreich, Spanien, Griechenland, Belgien und Portugal. Die Schuldenquote ist in den Staaten, die heute eine Quote über 90% aufweisen, bereits infolge der Schulden- und Eurokrise von im Durchschnitt 76% im Jahr 2006 auf 113% im Jahr 2014 gestiegen (Abbildung 4). Und nach der Euro Krise ist sie kaum gesunken. Während in einigen Staaten, vor allem Griechenland und Portugal, in den vergangenen Jahren gute Fortschritte in Sachen Schuldenquotenreduktion erzielt wurden, sind die Aussichten vor allem in Italien und Frankreich schlecht. Für beide Staaten sehen die Prognosen des IMF vom Oktober 2024 weiter steigende Schuldenquoten bis 2029.

In diesen Abschätzungen sind neuere Einflussfaktoren wie der erhöhte Bedarf an Verteidigungsausgaben sowie die wachstumshemmende Zollpolitik der USA noch nicht enthalten. Vor allem in Frankreich haben die schwierigen Haushaltsverhandlungen zuletzt gezeigt, dass eine tatsächliche Konsolidierungspolitik auf absehbare Zeit unwahrscheinlich ist.

In ihrem Schuldentragfähigkeitsmonitor hat die Europäische Kommission (2024) festgestellt, dass aktuell neun Mitgliedstaaten hohe mittelfristige Tragfähigkeitsrisiken aufweisen (Abbildung 5, rote Balken).

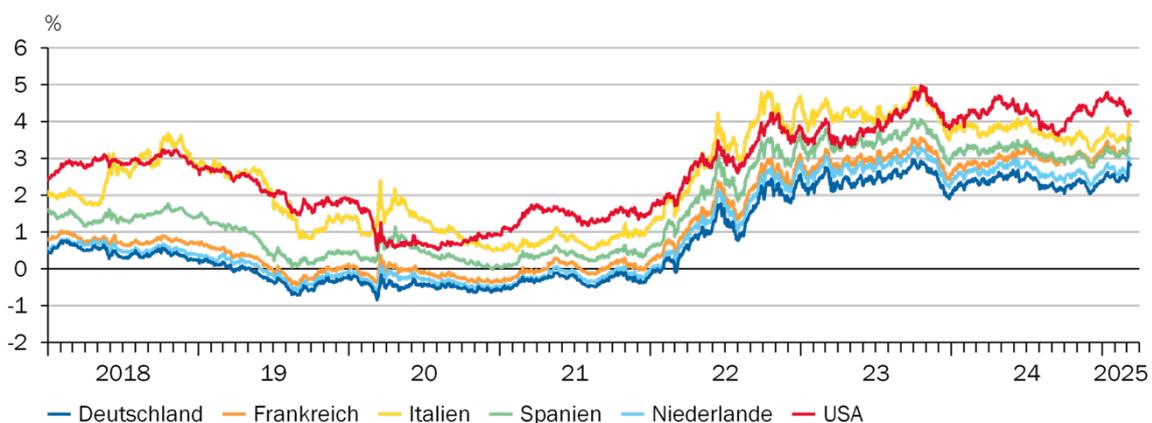
Abbildung 5: Einordnung der mittelfristigen Tragfähigkeitsrisiken



Quelle: Europäische Kommission; Feld, Grimm, Wieland (2025)

Es liegt auf der Hand, dass diese Einschätzungen für die europäischen politischen Entscheidungsträger von großer Bedeutung sein sollten. Acht dieser Staaten gehören dem Euro-Raum an. Im Einzelnen handelt es sich dabei um Frankreich (FR), Italien (IT), Spanien (ES), Belgien (BE), Finnland (FI), Portugal (PT), Griechenland (EL) und die Slowakei (SK). Zusammen machen diese Länder 56 % des realen BIP der Eurozone aus (1. Quartal 2024). Ihre Verschuldung entspricht 70,2% der Verschuldung der Staaten des Euro-Währungsgebiets (nominal).

Abbildung 6: Renditen 10-jähriger Staatsanleiherenditen im Vergleich



Quelle: LSEG Datastream
© Sachverständigenrat | 25-093-01

Die angekündigten Verschuldungspakete der Bundesregierung haben die Zinssätze im Euroraum deutlich erhöht. Schon kurz nach der Ankündigung stieg am 5. März 2025 die Rendite der 10-jährigen Bundesanleihen um 29 Basispunkte und erreichte 2,75 %. Dies war der größte Anstieg seit März 1990. Danach ist sie schon zeitweise bis auf 2,9% angestiegen. Da die Renditen für Staatsanleihen in der Eurozone gekoppelt sind, hat das auch Auswirkungen auf die Konditionen, zu denen sich andere europäische Länder verschulden können (Abbildung 6).

Die Gründe für den Zinsanstieg dürften vielfältig sein. Zum einen steigt durch die Maßnahmen das Angebot an Euro-Staatsanleihen mittelfristig deutlich. Zum anderen stellen sich die Finanzmärkte zwei stabilitätspolitische Fragen: Erstens, wird durch die neue deutsche Verschuldungspolitik eine europäische Verschuldungsdynamik entstehen? Das Vorbild Deutschlands könnte als Argument in anderen europäischen Staaten genutzt werden, ähnliche Schritte zu unternehmen und gegenüber der EU-Kommission die bisherigen Ausgabenpfade aufzuweichen. Die ohnehin mangelhafte Verbindlichkeit der europäischen Fiskalregeln dürfte dadurch weiter sinken. Zweitens, würde mit einer deutlich höheren deutschen Verschuldung in Krisenzeiten ein möglicher Kreditgeber wegfallen oder zumindest geschwächt sein.

A.3 Szenarien für die Zinslasten in der Eurozone¹¹

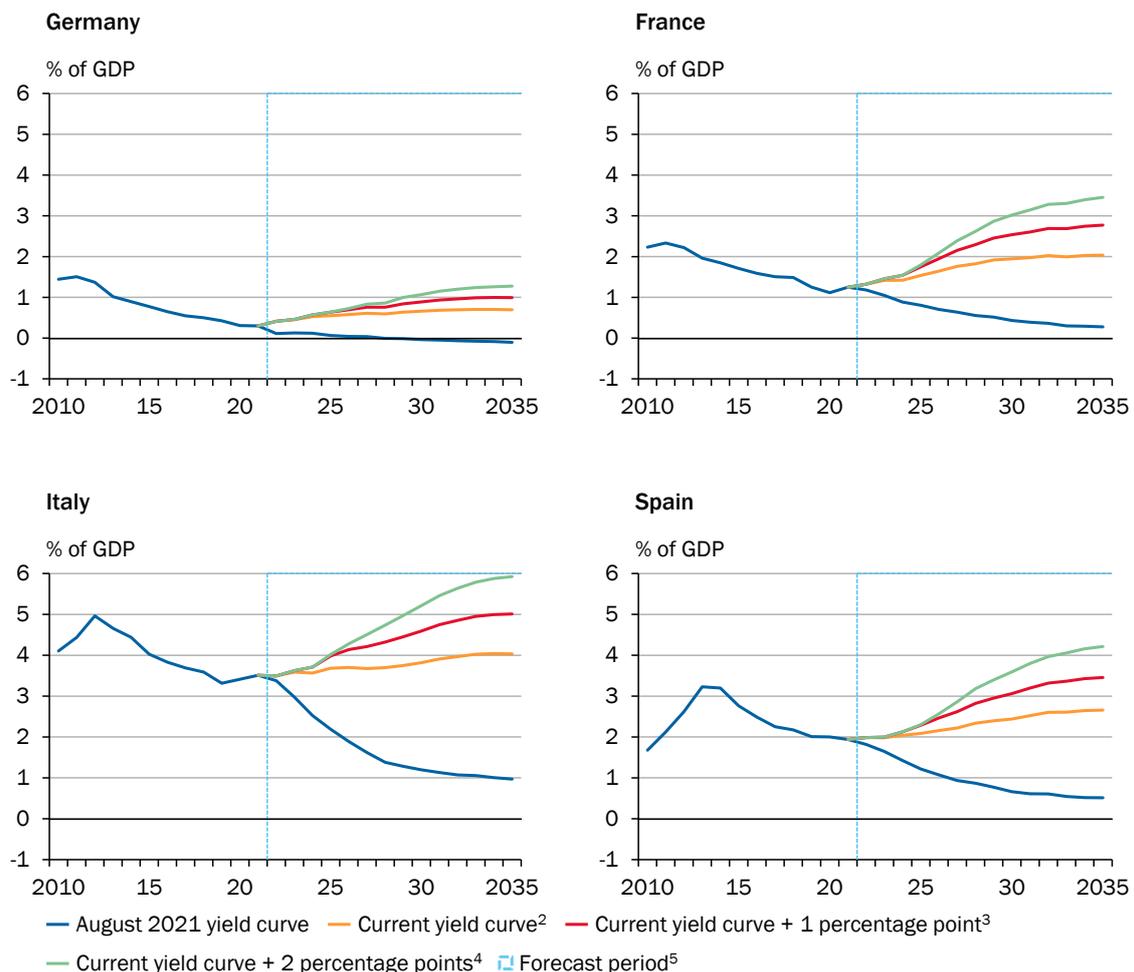
Grimm, Nöh und Wieland (2024) untersuchen die mögliche Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben für Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Noch im Jahr 2021 konnten die Regierungen mit einer weiteren erheblichen Senkung der Zinsausgaben rechnen. Diese Prognose hat sich mit dem Anstieg der Inflation und der Zinssätze für Staatsanleihen drastisch geändert. Schon unter der Annahme, dass die Anleihezinsen auf dem Niveau bleiben, das sich aus den Renditekurven vom Dezember 2022 ergab, wären die Zinsausgaben erheblich gestiegen. Seitdem sind die Renditen auf Staatsanleihen nochmal gestiegen (im Vergleich zum Dezember 2022 in Deutschland und Frankreich: +1%, in Italien und Spanien +0,5%).

Die Analyse von Grimm, Nöh und Wieland (2024) weist auf erhebliche mittelfristige Risiken für hoch verschuldete Mitgliedstaaten hin, deren Zinsausgaben sich dem Niveau nähern, das zuletzt am Vorabend der Schuldenkrise im Euroraum beobachtet wurde oder es sogar überschreiten. Es ist daher dringend geboten, dass die Regierungen Maßnahmen ergreifen, um die Schuldenquote in Richtung sicherer Werte zu senken. Sie müssen sicherstellen, dass die Staatsverschuldung bei höheren Zinssätzen, die zur Erreichung der Preisstabilität im Euroraum erforderlich sein könnten, tragfähig bleibt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass aufgrund weiterer Verschuldung (etwa im Rahmen der hier diskutierten Maßnahmen) oder aufgrund der Zollpolitik des amerikanischen Präsidenten, Inflationsdruck entstehen könnte, der eine weitere Lockerung der Geldpolitik unmöglich oder sogar einen Anstieg der Zinssätze nötig macht.

¹¹ Dieser Abschnitt, ebenso wie Teile von A.4 basiert auf Grimm, V., L. Nöh and V. Wieland (2023) Government bond rates and interest expenditure of large euro area member states: A scenario analysis [International Finance, Volume 26, Issue 3](#) p. 286-303

Abbildung 7 zeigt die in Grimm, Nöh und Wieland (2023) berechneten Szenarien für die zu erwartenden Zinsausgaben in vier großen Volkswirtschaften der Eurozone. Aktuell befinden sich Deutschland und Frankreich im Szenario „current yield curve (gemeint ist die Kurve vom 12. Dezember 2022, das ist der Zeitpunkt, zu dem die Berechnungen stattfanden) +1%“, Italien und Spanien bei „current yield curve + 0,5%“. Infolgedessen steigt die Zinslast der Verschuldung schneller und stärker als im Szenario vom Dezember 2022. Bereits eine Verschiebung der Anleiherenditen um einen Prozentpunkt nach oben würde ausreichen, um die Zinsausgaben in Italien und Spanien bis 2030 auf 4,6% bzw. 3,1% des BIP zu treiben.

Abbildung 7: Szenarien für die Zinsausgaben verschiedener Staaten¹

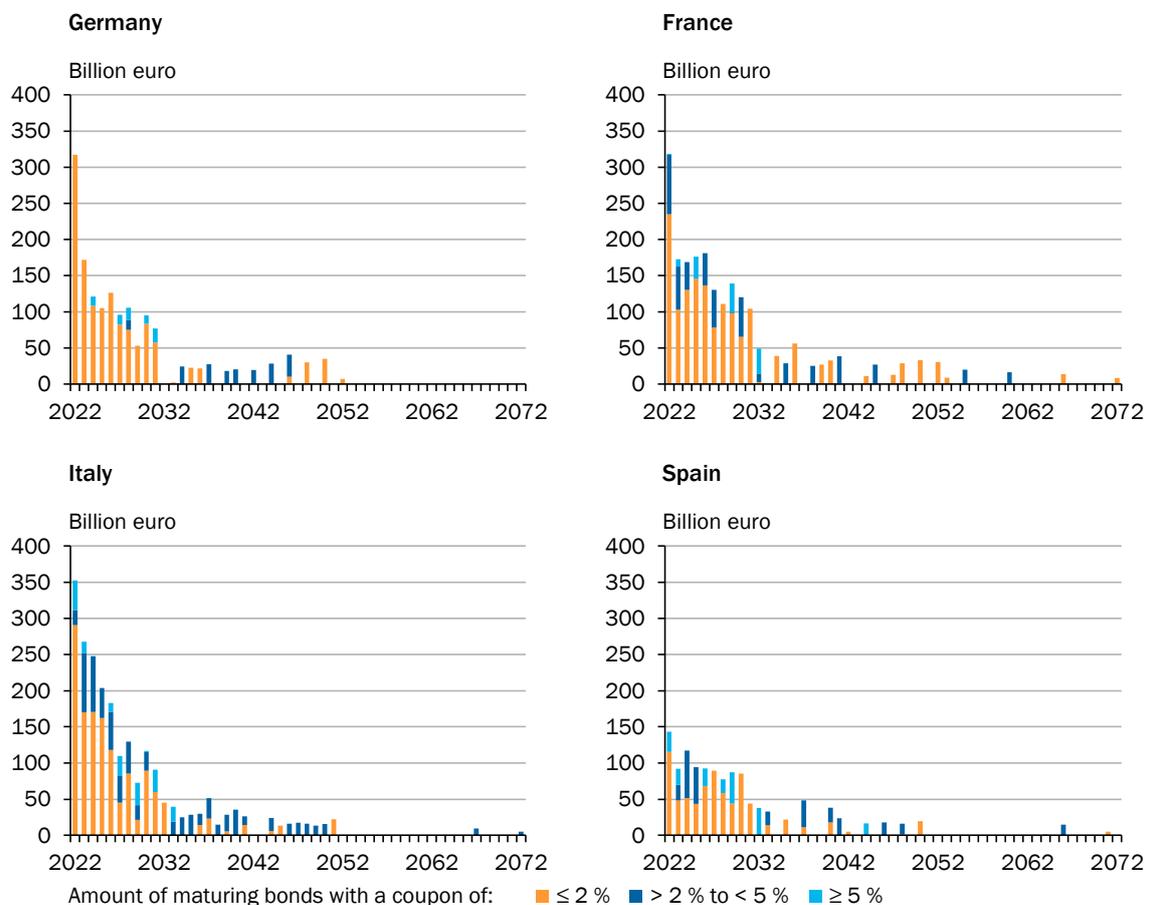


1 – Assuming that the debt ratio evolves until 2027 according to the IMF October 2022 forecast. After 2027 the debt ratio remains constant in all subsequent years. 2 – Yield curve of 12 December 2022. 3 – Assuming that the current yield curve increases in 0.5 percentage point steps yearly from 2023 until 2024. 4 – Assuming that the current yield curve increases in 0.5 percentage point steps yearly from 2023 until 2026. 5 – Scenario calculations are based on the outstanding bonds of the central government. From 2023 on, new issuances follow the maturity structure of the year 2019. For GDP, the IMF October 2022 forecast is used.

Sources: Agence France Trésor, Deutsche Finanzagentur, Eurostat, IMF, Ministry of Finance Italy, Ministry of Finance Spain, Refinitiv Datastream, own calculations

Wichtig ist dabei der Hinweis, dass steigende Zinsausgaben den Spielraum im Kernhaushalt für Investitionen zukünftig immer weiter reduzieren. Noch stammen viele Anleihen aus der Niedrigzinsphase. Abbildung 8 zeigt das Volumen an Anleihen, das jeder Staat in den kommenden Jahren zurückzahlen oder durch neue Anleihen ersetzen muss. Darüber hinaus zeigt das Schaubild die Kupons (d. h. den Zinssatz) für die auslaufenden Anleihen. Diese Fortschreibung hat in den letzten Jahren entscheidend dazu beigetragen, die Zinszahlungen zu senken, obwohl sich die Schuldenquoten kaum oder gar nicht verringert haben. Es wird also schwer, bei weiterhin hohen oder steigenden Zinsen mit weiterer hoher Verschuldung diesen Ausgabeposten klein zu halten.

Abbildung 8: Tilgungszahlungen für die Schulden des Zentralstaats Ende 2021 und fällig werdende Anleihen verschiedener europäischer Staaten

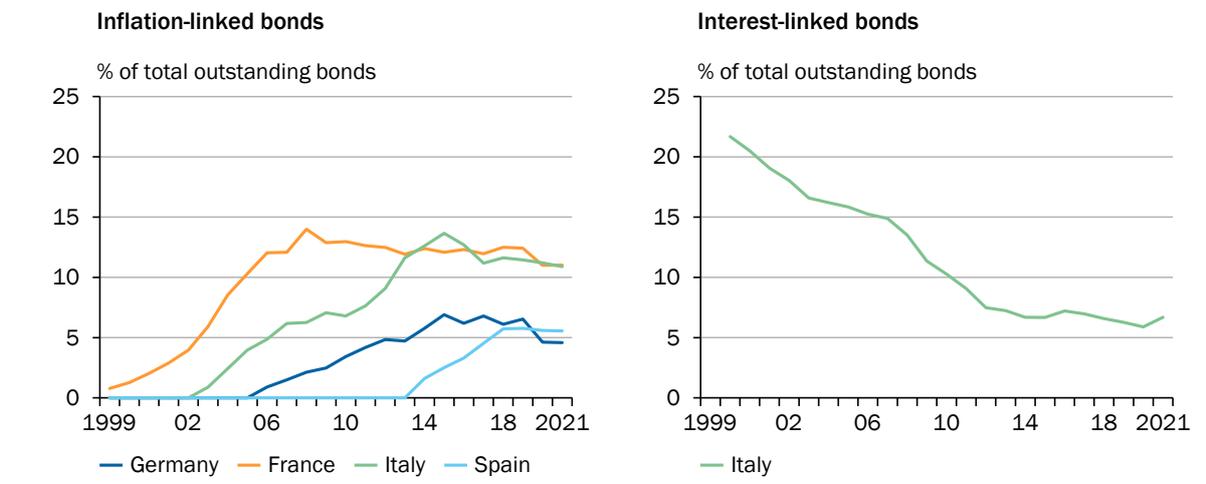


Sources: Agence France Trésor, Deutsche Finanzagentur, Ministry of Economy and Finance Italy, Ministry of the Finance and Public Administrations Spain, own calculations
 © Sachverständigenrat | 22-076-02

Ein weiterer Faktor, der die Zinsausgaben des Staates empfindlicher gegenüber einem Zinsanstieg macht, könnte die Verwendung von indexgebundenen Anleihen sein, insbesondere von inflations- und zinsindexierten Anleihen. In den letzten 20 Jahren wurden zunächst mehr und mehr inflationsindexierte Anleihen ausgegeben. Sie bieten den Anlegern einen Schutz vor Inflation. In Zeiten anhaltend niedriger Inflation kann dies eine billigere Finanzierungsquelle sein, aber die Kosten steigen mit der Inflation. In Italien und Frankreich machten sie 2021 über 10 % der Staatsverschuldung aus, in Spanien und Deutschland etwa 5 %. (Abbildung 9, links). Zinsindexierte Anleihen wurden hauptsächlich von Italien genutzt, aber ihr Anteil ist rückläufig. (Abbildung 9, rechts). Mittlerweile wurden

– etwa in Deutschland – aus diesem Grund Rückstellungen gebildet wurden, die in den gestiegenen Zinsausgaben der letzten zwei Jahre bereits enthalten waren.

Abbildung 9: Inflations- und zinsindexierte Anleihen



Source: National Debt Management Agencies
© Sachverständigenrat | 22-141-02

A.4 Herausforderungen für die Europäische Zentralbank

Die gestiegenen Zinssätze im Euroraum treffen auf hohe Schuldenquoten, was die geldpolitischen Entscheidungen der EZB erschwert. Falls Marktakteure erwarten, dass die EZB aus Rücksicht auf hochverschuldete Staaten weniger entschlossen gegen Inflation vorgeht, könnten sich die Inflationserwartungen erhöhen – was den Inflationsdruck verstärken und die Aufgabe der EZB, Preisstabilität zu gewährleisten, weiter verkomplizieren würde.¹²

Im besten Falle würde die neue Verschuldung das deutsche Wachstum so stark steigern, dass positive Effekte auf die Eurozone wirken. Hieran sind aber (vor allem aufgrund der angekündigten Maßnahmen, siehe oben) starke Zweifel angebracht. Im schlechteren Fall würde eine neue Schulden- bzw. Eurokrise herbeigeführt, in der Deutschland keinen Stabilitätsanker mehr darstellt.

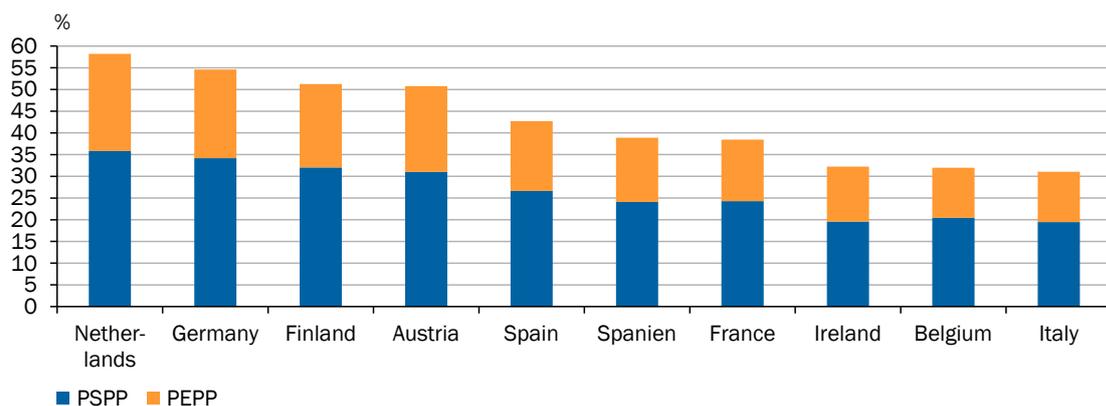
Ein wichtiges Merkmal der aktuellen Haushaltslage im Euroraum ist der große Anteil der Schulden der Mitgliedstaaten, der in der Bilanz der EZB gehalten wird. Dies ist die Folge von zwei groß angelegten Programmen zum Ankauf von Vermögenswerten - dem Programm zum Ankauf des öffentlichen Sektors (PSPP), das 2015 gestartet wurde, und dem Pandemie-Notfallprogramm (PEPP), das im März 2020 eingeleitet wurde. Infolgedessen hielt die EZB Ende 2022 zwischen 25 % und mehr als 45 % des öffentlichen Schuldenstands der Mitgliedstaaten in ihrer Bilanz (Abbildung 10). In Italien war der Anteil mit 25 % am geringsten, was auf den großen Umfang der ausstehenden Staatsschulden

¹² EZB-Präsidentin Lagard hat dies am 12.3.2025 auf ihrer Rede auf der ECB-Watchers Konferenz betont.
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250312~915537d675.en.html>

zurückzuführen ist. In Frankreich, Spanien und Deutschland belief sich der Anteil der vom Eurosystem gehaltenen Schulden auf 28 %, 34 % bzw. 41 %.

Die Nettokäufe im Rahmen des PEPP endeten im März 2022, während die Nettokäufe im Rahmen des PSPP im Juni 2022 endeten. Die Reinvestitionen von fällig werdenden Anleihen wurden jedoch noch fortgesetzt. Für Februar 2023 hatte die EZB nur eine sehr geringe Verringerung der Reinvestitionen im Rahmen des Programms zum Ankauf von Vermögenswerten (APP), zu dem auch das PSPP gehört, um 15 Milliarden Euro pro Monat von März bis Juni 2023 angekündigt. Was das PEPP betrifft, wurden die Reinvestitionen zum Ende des Jahres 2024 eingestellt.

Abbildung 8: Die EZB hält einen großen Anteil der Staatsanleihen der Mitgliedstaaten der Eurozone¹



1 – Euro area member states government debt held by the Eurosystem central banks under the PSPP and PEPP as a share of general government debt of each member state. The general government debt is based on Eurostat data referring to the consolidated general government debt. Since the amount of government debt of a country that is eligible for purchase under the PSPP and PEPP is not provided by the central banks, there may be deviations from the information shown here. Data as of 2022Q4.

Sources: ECB, Eurostat, own calculations
© Sachverständigenrat | 23-044-01

Als die EZB das PEPP im März 2020 ankündigte, erklärte sie: „Für die Ankäufe von Wertpapieren des öffentlichen Sektors wird die Benchmark-Allokation in den verschiedenen Ländern weiterhin der Kapitalschlüssel der nationalen Zentralbanken sein. Gleichzeitig werden die Ankäufe im Rahmen des neuen PEPP auf flexible Weise durchgeführt. Dies ermöglicht Schwankungen in der Verteilung der Ankafsströme im Zeitverlauf, in den verschiedenen Anlageklassen und zwischen den einzelnen Ländern.“ Auf diese Weise konnte die EZB ihr Portfolio in Richtung ausgewählter Mitgliedstaaten umschichten, um die Spreads ihrer Staatsanleihen gegenüber den Bundesanleihen zu verringern.

Gerät ein großer europäischer Staat in Schuldentragfähigkeitsprobleme, könnte die EZB unter Druck geraten, mit Anleihekäufen oder Liquiditätshilfen einzugreifen, um Marktverwerfungen und eine Ansteckung innerhalb der Eurozone zu verhindern. Während das Transmission Protection Instrument (TPI) gezielte Käufe ermöglichen würde, könnte auch das Outright Monetary Transactions (OMT)-Programm in Betracht kommen, sofern der betroffene Staat ein ESM-Programm akzeptiert. Politisch wäre die EZB jedoch in einer heiklen Lage: Einerseits müsste sie ihre geldpolitische Unabhängigkeit wahren und fiskalische Probleme nicht direkt finanzieren, andererseits könnte Untätigkeit die Finanzstabilität der gesamten Eurozone gefährden.

Sollte die EZB eingreifen, um die Finanzstabilität eines hochverschuldeten Euro-Staats zu sichern, könnte dies die Inflation erneut befeuern – insbesondere, wenn dadurch die Geldmenge ausgeweitet oder Zinserhöhungen verzögert würden. Gleichzeitig trägt Deutschlands umfangreiche Kreditaufnahme dazu bei, das Zinsniveau hochzuhalten, da sie Kapital bindet und den Wettbewerb um Investoren verschärft. Dies könnte die EZB in einen Zielkonflikt bringen: Einerseits müsste sie hochverschuldete Staaten stabilisieren, andererseits verhindern, dass eine lockere Geldpolitik die Inflation erneut antreibt. Ein Vertrauensverlust in die Geldwertstabilität könnte zudem Marktreaktionen auslösen, die den Druck auf die EZB weiter erhöhen.

Die deutliche Erhöhung der deutschen Kreditaufnahme könnte somit indirekt auch die Inflation erneut anheizen. In Europa und den USA konnte man in den vergangenen Jahren beobachten, dass stark steigende Preise die Wählerinnen und Wähler zu rechten und populistischen Parteien treibt. Damit wäre nicht zuletzt der Sicherheitspolitik ein Bärendienst erwiesen.

Herrn Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
Prof. Dr. Helge Braun
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Tom Krebs, Ph.D.
L 7, 3-5
68161 Mannheim
tkrebs@uni-mannheim.de

Mannheim, 12. März 2025

• **Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h)(BT-Drs 20/15096)**

Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU Gesetzentwurf schafft einen Finanzierungsrahmen zur großvolumigen Ausweitung der Verteidigungsausgaben, um die äußere Sicherheit zu stärken. Aus ökonomischer Sicht kann der Vorschlag der Union und SPD als Militär-Keynesianismus eingestuft werden – die kreditfinanzierte Ausweitung der staatlichen Rüstungsausgaben. Die geplante finanzpolitische Priorisierung der Produktion von Rüstungsgütern steht in direkter Konkurrenz zu einer grünen Industriepolitik und macht effektiven Klimaschutz fast unmöglich. Der Vorschlag der Union und SPD zur Grundgesetzänderung löst den bestehenden Zielkonflikt zwischen äußerer Sicherheit und Klimaschutz auf, indem er einseitig auf Sicherheit durch fossile Industriepolitik setzt und damit indirekt die gesteckten Klimaziele aufgibt. Diese Unausgewogenheit des Gesetzentwurfs kann auch nicht durch das geplante Sondervermögen für Infrastrukturinvestitionen geheilt werden.

Die Steigerung der staatlichen Militärausgaben wird der deutschen Wirtschaft einen Anschlag geben, doch der wirtschaftliche Impuls wird eher moderat ausfallen. Die vorhandene Evidenz legt einen Fiskalmultiplikator von 0,5 für Deutschland nahe. Zum Vergleich: Bei einem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur in Kitas und Schulen kann mit einem Fiskalmultiplikator von 3 gerechnet werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist eine fossile Industriepolitik keine effiziente Politikmaßnahme.

Der Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes von Union und SPD ist ein klimapolitischer Rückschritt, der das Erreichen der gesteckten Klimaziele stark gefährdet. Alternative Vorschläge für eine nachhaltige Reform der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse liegen vor und könnten schnell umgesetzt werden.

1. Gesetzentwurf

Deutschland muss in den kommenden Jahren einen Dreiklang erreichen: Stärkung der äußeren Sicherheit zum Schutz vor äußeren Feinden, Stärkung der sozialen Sicherheit zur Vermeidung einer Spaltung der Gesellschaft und Steigerung der Investitionen in den Klimaschutz zur Bekämpfung des Klimawandels. Die Fraktionen der Union und SPD haben als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und die US-amerikanische Neujustierung der Sicherheitspolitik einen Entwurf zur Reform der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse unterbreitet, der direkte Auswirkungen auf das Erreichen des ersten Ziels und indirekte Auswirkungen auf das Erreichen der anderen zwei Ziele hat. Die folgende Stellungnahme befasst sich mit den Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf das erste (äußere Sicherheit) und dritte (Klimaschutz) Ziel, und den damit verbundenen Zielkonflikten. Darüber hinaus sollen die gesamtwirtschaftlichen Effekte der geplanten Grundgesetzesänderung evaluiert werden.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU sieht vor, dass Verteidigungsausgaben gemäß Einzelplan 14, die über ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hinausgehen, nicht bei der Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme der Schuldenbremse angerechnet werden. Das bedeutet bei angestrebten Militärausgaben von 3 Prozent des BIPs eine zusätzliche Neuverschuldung von jährlich 2 Prozent des BIPs oder rund 86 Milliarden Euro in 2024-Preisen. Dies ist eine gewaltige Summe und stellt eine fundamentale Verschiebung der Prioritäten im Bundeshaushalt dar. Zudem soll ein Sondervermögen „Infrastruktur“ mit einem Finanzvolumen von 500 Milliarden Euro geschaffen werden, das den Verschuldungsspielraum in den kommenden zehn Jahren um durchschnittlich 50 Milliarden pro Jahr für Infrastrukturinvestitionen erhöht. Schließlich ist geplant, den Bundesländern eine jährliche Neuverschuldung von 0,35 Prozent des jeweiligen BIPs zu erlauben.

Der Gesetzentwurf beinhaltet eine massive Ausweitung der zulässigen strukturellen (konjunkturunabhängigen) Neuverschuldung des Staates in Deutschland. Insgesamt ergeben die Vorschläge, dass die zulässige Nettokreditaufnahme dauerhaft auf knapp 4 Prozent des BIPs oder rund 170 Milliarden Euro pro Jahr ansteigt, wenn die Militärausgaben auf 3 Prozent anwachsen. Zum Vergleich: Derzeit beträgt die zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme gemäß Schuldenbremse 0,35 Prozent des BIPs und die aktuellen Fiskalregeln der EU erlauben ein strukturelles Defizit von 1,5 Prozent. Im Jahr 2024 beliefen sich die gesamten Investitionsausgaben des Bundes gemäß öffentlicher Finanzstatistik auf knapp 2 Prozent des BIPs (inklusive Klima- und Transformationsfonds und anderer Sondervermögen) und im Jahr 2022 – dem ersten Jahr der Energiekrise – betrug das Budgetdefizit rund 2 Prozent.

2. Militär-Keynesianismus

Der Gesetzentwurf der Union und SPD sieht die finanzpolitische Verankerung der Ausweitung der Militärausgaben vor und kann aus ökonomischer Sicht als Militär-Keynesianismus eingestuft werden. Militär-Keynesianismus besteht aus einer expansiven Fiskalpolitik – eine kreditfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben – in Kombination mit einer fossilen Industriepolitik. Es handelt sich bei dieser Spielart des Keynesianismus um Industriepolitik, weil der Staat einen speziellen Sektor – den Rüstungssektor – durch staatliche Aufträge direkt

fördert bzw. subventioniert.¹ Es ist eine fossile Industriepolitik, weil sie hauptsächlich auf der Förderung der Produktion von Rüstungsgütern abzielt, die einen intensiven Verbrauch fossile Energieträger aufweisen – es wird in den kommenden Jahren keine nennenswerte Produktion von elektrisch betriebenen Panzern geben. Zudem setzt der Gesetzentwurf keine Anreize, die Produktion der Panzer künftig klimaschonend zu gestalten. Der Union-SPD Entwurf wirkt ökonomisch wie eine großvolumige Kaufprämie für Automobile mit Verbrennungsmotor.

Eine Alternative zur fossilen Industriepolitik ist die grüne Industriepolitik.² Die Bundesregierung hat in der Legislaturperiode 2021-2025 die Weichen für eine ambitionierte grüne Industriepolitik gestellt, auch wenn die wirtschaftlichen Impulse aufgrund von Finanzierungs- und Umsetzungsproblemen ausgeblieben sind (Krebs und Weber, 2024). Eine neue Bundesregierung könnte 2025 auf diesen Grundlagen aufsetzen und mit einem großvolumigen Investitionspaket, das den Fokus auf die Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität legt, einen „grünen“ Wirtschaftsboom lostreten (Krebs und Weber, 2025). Die Finanzierung einer solchen Investitionsoffensive wäre kurzfristig auch ohne Änderung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse möglich (Krebs, 2024), und zur mittel- und langfristigen Finanzierung sollte eine ökonomisch vernünftige Reform der Schuldenbremse erfolgen – siehe Abschnitt 4 weiter unten. Der Union-SPD-Gesetzentwurf sieht stattdessen eine Grundgesetzänderung vor, die eine finanzpolitische Priorisierung schuldenfinanzierter Staatsausgaben für das Militär vorsieht, ohne Investitionsausgaben für grüne Wirtschaftsgüter entsprechend zu berücksichtigen. In diesem Sinne ist der Vorschlag einseitig und unausgewogen.

Aus ökonomischer Perspektive ist ein Zielkonflikt zwischen fossiler Industriepolitik zur Wahrung der äußeren Sicherheit und grüner Industriepolitik zur Bekämpfung der Klimakrise unvermeidbar. Ressourcen, die zur Produktion von Rüstungsgütern verwendet werden, stehen nicht zur Produktion von E-Autos oder Windräder zur Verfügung. Dieser Zielkonflikt kann positiv aufgelöst werden, wenn Produktionskapazitäten nicht voll ausgelastet sind und daher die Möglichkeit besteht, durch eine expansive und ausbalancierte Fiskalpolitik sowohl mehr Rüstungsgüter als auch mehr Windräder zu produzieren. Der Vorschlag der Union und SPD ist zwar expansiv, aber nicht ausgewogen, weil er den Zielkonflikt einseitig zu Gunsten der fossilen Industriepolitik auflöst. Die massive Förderung der Rüstungsproduktion bei gleichzeitiger Vernachlässigung der grünen Industriepolitik bedeutet, dass künftig keine nennenswerten Mittel zur Förderung der inländischen Produktion von grünen Gütern (Solarpanel, Windräder, E-Autos, Schienenfahrzeuge, Batteriezellen, Wasserstoffelektrolyse) zur Verfügung stehen werden. Das hat wiederum zur Folge, dass inländischen Investitionen in solche transformativen Güter ausbleiben und dieser Teil der Industrie ins Ausland abwandert. Letztlich verankert der Vorschlag grundgesetzlich, dass Deutschland zukünftig mehr Panzer und Gewehre und weniger E-Autos und Windräder produzieren wird.

Eine kreditfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben (expansive Fiskalpolitik) ist in der aktuellen konjunkturellen Situation angemessen, um der deutschen Wirtschaft einen notwendigen An Schub zu geben. Die kreditfinanzierte Steigerung der staatlichen

¹ Siehe beispielsweise Andreoni und Chang (2019) für eine allgemeine Diskussion der Industriepolitik und Altenburg und Rodrik (2017) und Rodrik (2014) für eine Zusammenfassung der Literatur zur grünen Industriepolitik.

² Die Entscheidung für mehr Panzerproduktion in Deutschland ist auch eine Entscheidung gegen die Produktion von Autos und Zügen mit Stromantrieb in Görlitz, Leipzig und Zwickau. Siehe SustainConsult (2024) für eine ausführliche Analyse der ostdeutschen Automobil-Industrie, die stark auf die Produktion von Elektro-Automobilen ausgerichtet ist.

Militärausgaben wird sich also positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken, aber der Impuls wird eher moderat ausfallen. Empirische Studien schätzen überwiegend einen Fiskalmultiplikator zwischen 0,6 und 1,5 für Militärausgaben (Ilzetzki, 2025), wobei eine Anzahl von Studien auch keine signifikanten Effekte finden (Gechert, 2015). Zudem berücksichtigen diese Studien nicht die aktuelle Situation in Deutschland, und sollte daher nicht unkritisch angewendet werden. Kurzfristig sind die Produktionskapazitäten im deutschen Rüstungssektor begrenzt und zusätzliche staatliche Ausgaben für Munition, Gewehre und Panzer werden kaum die inländische Produktion fördern, sondern zu Preissteigerungen und Gewinnen der Rüstungsunternehmen wie Rheinmetall führen – ein Effekt der auch als *seller's (profit) inflation* bekannt ist (Weber und Wasner, 2023). Zudem profitiert die inländische Produktion nicht, wenn die Rüstungsgüter aus dem Ausland (USA) importiert werden. Schließlich sind Produktivitätssteigerungen aufgrund der Entwicklung von neuen Rüstungstechnologien möglich, aber sie werden erst nach einigen Jahren einen nennenswerten Effekt entfalten. Ein Blick auf die vorhandene Evidenz legt nahe, dass der kurzfristige Fiskalmultiplikator in der aktuellen Situation für Deutschland eher bei 0,5 und damit am unteren Ende des Spektrums der internationalen Schätzungen liegt.

Der Union-SPD-Vorschlag zur Ausweitung und Finanzierung der Militärausgaben ist mit einem Fiskalmultiplikator von 0,5 eine relative ineffiziente Maßnahme zur Ankurbelung der deutschen Wirtschaft. Es gibt es zahlreiche alternative Mittelverwendungen, die eine wesentlich höhere wirtschaftliche Effizienz aufweisen. Beispielsweise haben die weiter unten diskutierten Infrastrukturinvestitionen einen wesentlich größeren, positiven Effekt auf die das Wirtschaftswachstum. Beim Ausbau der Ganztagsbetreuung in Kitas und Schulen kann mit einem Multiplikator von 3 gerechnet werden, der hauptsächlich durch die Ausweitung der Erwerbstätigkeit der Frauen mit Kindern getrieben wird (Krebs und Scheffel, 2017). In diesem Fall schafft ein zusätzlicher Euro Staatsausgaben also eine zusätzliche Wirtschaftsleistung von 3 Euro, während bei der Steigerung der Rüstungsausgaben nur 50 Cent zusätzliche Wirtschaftsleistung erzeugt werden.

3. Infrastrukturpolitik

Das Sondierungspapier sieht ein grundgesetzlich verankertes Sondervermögen für Infrastrukturinvestitionen mit einem Volumen von 500 Milliarden Euro vor, das eine Laufzeit von 10 Jahren haben soll. Das Sondervermögen soll nicht bei der Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme gemäß Schuldenbremse angerechnet werden und erlaubt somit eine zusätzliche jährliche Neuverschuldung von durchschnittlich 50 Milliarden Euro pro Jahr für die kommenden 10 Jahre. 100 Milliarden Euro der 500 Milliarden Euro soll den Ländern und Kommunen für eigene Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung gestellt werden. Dabei ist der Infrastrukturbegriff weit gefasst beinhaltet Investitionen in den Zivil- und Bevölkerungsschutz, die Verkehrsinfrastruktur, die Energieinfrastruktur, die Krankenhäuser, die Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, die Forschung und Entwicklung und die Digitalisierung.

Der Ansatz, finanzielle Spielräume für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen zu schaffen, ist ökonomisch sinnvoll, auch wenn eine regelbasierte Lösung mittels Schuldenbremsenreform der ad-hoc Einführung eines Sondervermögens vorzuziehen ist. Der öffentliche Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich in Deutschland ist riesig, wobei dieser Bedarf sowohl im Bereich der Ersatzinvestitionen (Sanierung existierender Brücken, Straßen, Schienen) als auch im Bereich

der Ausweitungsinvestitionen (neue Strom- und Wasserstoffleitungen) existiert (BDI, 2024; Dullien et al., 2024). Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur steigert die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und ist die Grundlage für wirtschaftlichen Wohlstand. Empirische Studien und Simulationsanalysen zeigen, dass eine Steigerung der öffentlichen Investitionsausgaben im Infrastrukturbereich kurzfristig einen kräftigen wirtschaftlichen Impuls setzen und langfristig das Produktionspotenzial anheben würde (Krebs und Scheffel, 2017; Paetz und Watzka, 2025). Bei zielgenauen Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand ist mit einem Fiskalmultiplikator zwischen 2 und 3 zu rechnen – also mindestens viermal so hoch wie der Multiplikator von 0,5 im Fall von aktuellen Militärausgaben in Deutschland.

Der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur ist eine notwendige Bedingung für die erfolgreiche Klimatransformation der Wirtschaft, doch er ist keine hinreichende Bedingung. Es braucht sowohl den Infrastrukturausbau als auch die grüne Industriepolitik, damit Deutschland wirtschaftlich erfolgreich und klimaneutral werden kann. Die notwendige Klimatransformation wird ohne die Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien, der E-Mobilität, der energetischen Gebäudesanierung und der Elektrifizierung der Industrie nicht gelingen (Krebs, 2023). Ebenso wird ohne angemessene Förderinstrumente die Produktion von E-Autos, Schienenfahrzeugen, Batteriezellen und Windrädern in Deutschland verschwinden. Nachdem die Bundesregierung in der Legislaturperiode 2021-2025 die Grundlage für eine grüne Industriepolitik gelegt hat, würden mit dem Union-SPD-Entwurf dauerhaft die Weichen in eine andere Richtung gestellt. Es ist unwahrscheinlich, dass Deutschland mit einer solchen Weichenstellung seine Klimaziele noch erreichen kann.

In der Öffentlichkeit werden derzeit Vorschläge diskutiert, wie die Klimaschutzkomponente im Gesetzentwurf der Union und SPD durch Änderungen beim Infrastruktur-Sondervermögen gestärkt werden kann. Solche Änderungen wären wünschenswert, aber sie werden immer noch keine grüne Industriepolitik ermöglichen oder die Einseitigkeit des Gesetzentwurfs ausgleichen können. Grüne Industriepolitik basiert unter anderem auf der Förderung transformativer Investitionen, wie sie im Klima- und Transformationsfonds des Bundes gebündelt sind. Nur geringer Anteil dieser transformativen Investitionen kann den Infrastrukturinvestitionen zugeordnet werden, sodass ein Infrastrukturfonds kein geeignetes Instrument zur Finanzierung einer grünen Industriepolitik ist (Krebs, 2025). Zudem ist das Volumen des geplanten Infrastrukturfonds mit 500 Milliarden bereits knapp bemessen, wenn die vorhandenen Bedarfe im Infrastrukturbereich finanziert werden sollen. Zum Vergleich: Allein für den notwendigen Ausbau der Stromnetze wird ein Investitionsbedarf von 650 Milliarden Euro bis 2045 geschätzt (Bauermann, Kaczmarczyk, und Krebs, 2024). Es ist praktisch unmöglich, bei solchen Bedarfen im Infrastrukturbereich gleichzeitig eine grüne Industriepolitik aus dem Infrastrukturfonds zu finanzieren, die nennenswert mit der geplanten fossilen Industriepolitik konkurrieren kann. Die Einführung zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen im Sondervermögen für Infrastruktur ist vielleicht als politisches Signal genehm, aber sie wird keinen angemessenen Ausgleich für die Unwucht des Gesetzentwurfs der Union und SPD bieten können.

4. Nachhaltige Reformen der Schuldenbremse

Aus ökonomischer Sicht sollten öffentliche Investitionsausgaben, die das zukünftige Produktionspotenzial steigern und eine hohe gesamtwirtschaftliche Rendite haben, durch eine staatliche Kreditaufnahme finanziert werden. Diese Überlegung legt eine nachhaltige Reform

der Schuldenbremse nahe, die die öffentlichen Investitionsausgaben bei der Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme herausrechnet (Goldene Regel). Eine solche Reform kann mit einer minimalen Anpassung der aktuellen Schuldenregel zügig umgesetzt werden, wobei zur Berechnung der relevanten Investitionsausgaben die Definition der öffentlichen Finanzstatistik (haushälterische Abgrenzung) genutzt werden sollten (Krebs, 2025). Die Anwendung der vorgeschlagenen Änderungen hätte im Jahr 2023 eine strukturelle Nettokreditaufnahme von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zugelassen – eine Steigerung von 1,15 Prozentpunkte im Vergleich zu der aktuellen zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Krebs, 2025). Die strukturelle Nettokreditaufnahme würde nach der Reform sicherlich steigen, weil die öffentlichen Investitionsausgaben steigen würden.

Eine nachhaltige Reform der Schuldenbremse, die Investitionsausgaben von konsumtiven Ausgaben unterscheidet, ist immer wieder von verschiedenen Seiten vorgeschlagen worden (Truger, 2015). Der in Krebs (2025) beschriebene Vorschlag zur Grundgesetzänderung hat den Vorteil, dass er sowohl Investitionen in den Klimaschutz als auch Investitionen in die äußere Sicherheit aus der Schuldenbremsenberechnung herausnimmt und somit beide Ziele gleichwertig behandelt.³ In diesem Sinne ist die genannte Reform die ökonomisch vernünftige und politisch ausgewogene Antwort auf die Doppelkrise bestehend aus globalen Verwerfungen und Klimawandel. Der aktuelle Vorschlag der Union und SPD priorisiert hingegen einseitig das Ziel der äußeren Sicherheit und bindet unnötig die Hände zukünftiger Regierungen.

Die Kombination einer nachhaltigen Schuldenbremsenreform mit dem aktuellen Vorschlag der Union und SPD ist schwierig und würde die Transparenz der Haushaltsplanung erheblich beeinträchtigen. Eine nachhaltige und ökonomisch sinnvolle Reform wäre in der Zukunft nur möglich, wenn die aktuelle Grundgesetzänderung wieder rückgängig gemacht werden würde. In diesem Fall entstünde die kuriose Situation, dass der Bundestag zuerst einer „provisorischen“ Grundgesetzänderung zustimmt hat, die dann nach kurzer Zeit wieder rückgängig gemacht werden muss. Dies ist sicherlich kein angemessener Umgang mit dem Grundgesetz. Zudem fehlen die politischen Anreize für eine zukünftige Reform der Schuldenbremse, sobald eine (modifizierte) Version des Vorschlags der Union und SPD grundgesetzlich verankert ist. Eine Entscheidung für den vorliegenden Gesetzentwurf ist also eine Entscheidung gegen eine ökonomisch vernünftige und ökologisch nachhaltige Reform der deutschen Schuldenbremse.

³ Ausgaben für Gewehre und Panzer werden als Investitionsausgaben in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und in der öffentlichen Finanzstatistik kategorisiert, obwohl sie nicht das Produktionspotenzial der Wirtschaft anheben und deshalb eigentlich als konsumtive Ausgaben geführt werden sollten.

Referenzen

Altenburg, T., and D. Rodrik (2017) "Green Industrial Policy: Accelerating Structural Change towards wealthy green Economies," in Green Industrial Policy: Concept, Policies, and Consequences.

Andreoni, A., and H. Chang (2019) "The Political Economy of Industrial Policy: Structural Interdependence, Policy Alignment and Conflict Management," Structural Change and Economic Dynamics. 48: 136-150.

Bauermann, T., Kaczmarczyk, P., und T. Krebs (2024) „Ausbau der Stromnetze: Investitionsbedarfe,“ IMK Study.

BDI (2024) „Standort D mit Investitionen stärken,“ Positionspapier.

Dullien, S., Iglesias, S., Hüther, M. und K.Rietzler (2024) „Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation,“ Policy Paper, Institut der Wirtschaft.

Gechert, S. (2015): "What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis," Oxford Economic Papers, 67: 553-580.

Ilzetki, E. (2025) „Waffen und Wachstum: Die wirtschaftlichen Folgen steigender Militärausgaben“, Kiel Report.

Krebs, T. (2023): „Industriepolitische Zeitenwende: Ein europäischer Inflation Reduction Act,“ Studie, Friedrich-Ebert-Stiftung,

Krebs, T. (2024): „Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen nach dem Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts,“ Studie Heinrich-Böll-Stiftung.

Krebs, T. (2025) „Eine Investitionsregel zur Reform der Schuldenbremse“, Working Paper, Böckler Stiftung.

Krebs, T., und Scheffel, M. (2017): „»Lohnende Investitionen“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18: 245–262.

Krebs, T., und I. Weber (2024) „Can Price Controls be Optimal? The Economics of the Energy Shock in Germany,“ IZA Discussion Paper.

Krebs, T., und I. Weber (2025) „Ein Fair New Deal für Deutschland“, Wirtschaftsdienst.

Paetz, C., und S. Watzka (2025): „Wachstumseffekte eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms: Simulationsergebnisse für Deutschland mit dem makroökonomischen NiGEM-Modell - ein Update“, IMK Policy Brief.

Rodrik, D. (2014) "Green Industrial Policy," Oxford Review of Economic Policy, 30: 469-491.

Truger, A. (2015) "Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe: Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery," Working Paper, AK Wien.

SustainConsult (2024) "Die Automotive-Industrie in Ostdeutschland – Struktur, Verflechtungen, Potenziale“, Studie von ReTraNetz-BB, MoLeWa und SustainConsult im Auftrag des BMWK und IG-Metall (Bezirk Berlin-Brandenburg-Saches).

Weber, I., and E. Wasner (2023) "Sellers' Inflation, Profits and Conflict: Why can Large Firms Hike Prices in an Emergency?", *Review of Keynesian Economics*, 11: 183–213.



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

Herrn Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
Prof. Dr. Helge Braun
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Institut für Finanz- und Steuerrecht
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92
Fax: 06221 54 77 89
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 12. März 2025

Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 13. März 2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

gerne nehme ich im Rahmen der oben genannten öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h)
(BT-Drs. 20/15096)

I. Verfassungsänderungen

1. Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Die fundamentalen Veränderungen der Sicherheitslage in Europa legen massive, umgehende Investitionen zur Ertüchtigung der Bundeswehr sehr nahe. Mit der Einrichtung einer Bereichsausnahme im Rahmen der Schuldenregel für die Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben, die die Schwelle von 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen (Art. 109 Abs. 3 Satz 5

GG), werden derartige Investitionen erleichtert. Verfassungsrechtlich ist die Bereichsausnahme unproblematisch. Alternativ wäre zunächst und kurzfristig auch eine Ausdehnung des Sondervermögens für die Bundeswehr (Art. 87a Abs. 1a GG) vorstellbar. Eine langfristige, verlässliche und flexible Finanzierung, so etwa von Personalausgaben und eines sonstigen strukturellen Aufwuchses im Bereich der Bundeswehr, kann jedoch – soweit eine Kreditfinanzierung notwendig bleibt – in besonderer Weise durch die vorgesehene Regelung gewährleistet werden.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird klargestellt, dass es sich bei „Verteidigungsausgaben“ im Sinne der Neuregelung um „die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des jeweiligen Haushaltsgesetzes veranschlagten Ausgaben“¹ handeln soll. Damit wird auf Begründungsebene eine eindeutige, zweckentsprechende² Abgrenzung erreicht, die der Normauslegung und -anwendung dienlich sein kann.

2. Ermächtigung zur Errichtung eines Infrastruktur-Sondervermögens

Auch das auf 10 Jahre angelegte kreditfinanzierte Infrastruktur-Sondervermögen des Bundes (Art. 143h Abs. 1 GG) mit einem Volumen von 500 Mrd. Euro kann in das Grundgesetz aufgenommen werden. Um die erwünschten Wachstumseffekte herbeizuführen, ist auf Ebene der Ausführungsgesetzgebung und im Vollzug auf eine kluge Ausgestaltung zu achten.

Mit dem Verweis auf Investitionen im Sinne von § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG wird in der Entwurfsbegründung eine handhabbare Begriffskonkretisierung vorgenommen. Tatbestandlich erfasste Infrastrukturen werden in der Entwurfsbegründung beispielhaft genannt.

Die nach Art. 143h Abs. 2 GG zulässige Bundesfinanzierung von Investitionen der Länder in deren Infrastruktur (im Aufgabenbereich der Länder) schafft eine weitere Ausnahme vom Konnexitätsprinzip gemäß Art. 104a Abs. 1 GG (vgl. zuletzt Art. 104c und Art. 104d GG) und geht auch über den Rahmen hinaus, den Art. 104b GG für Finanzhilfen des Bundes an die Länder setzt. Dies kann man bundesstaatstheoretisch unterschiedlich bewerten, ist aber verfassungsrechtlich möglich.

In regelungstechnischer Hinsicht fällt auf, dass im Verfassungswortlaut des Art. 143h Abs. 2 GG nur von den Ländern die Rede ist, in der Entwurfsbegründung aber auch von Investitionen in die kommunalen Infrastrukturen.³ Ähnlich wie bei Art. 104b, Art. 104c und Art. 104d GG könnten auch in Art. 143h Abs. 2 GG die zu finanzierenden Ausgaben im kommunalen Raum eigens erwähnt werden.

In Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG könnte das Wort „auch“ gestrichen werden, um den Eindruck zu vermeiden, dass den Ländern Mittel aus dem Sondervermögen für andere Ausgaben als Investitionen in die Infrastruktur zugewiesen werden können.

¹ BT-Drs. 20/15096, S. 12.

² Dazu BT-Drs. 20/15096, S. 1 und 8.

³ Siehe BT-Drs. 20/15096, S. 2, 9, 10 und 13.

3. Anpassung der Strukturkomponente für die Länder

Art. 109 Abs. 3 GG wird um Regelungen ergänzt, die den Ländern eine strukturelle Nettoneuverschuldung ermöglichen. Dadurch wird von der zuvor sehr strengen Regelung für die Länder (keinerlei strukturelle Nettoneuverschuldung) Abstand genommen. Verfassungsrechtlich ist auch dies unproblematisch.

In Ausgestaltung und Vollzug wird darauf zu achten sein, dass eine Abstimmung mit der hergebrachten Obergrenze eines strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen von 0,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (§ 51 Abs. 2 Satz 1 HGrG) erreicht wird.

Art. 109 Abs. 3 Satz 8 GG sieht einen Ausgestaltungsauftrag für die Länder vor, Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG die bundesverfassungsrechtliche Anordnung des Außerkrafttretens bestehender landesrechtlicher Regelungen, „die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben“. Danach ist – wohl – davon auszugehen, dass die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen befugt sein sollen, den durch Satz 7 bundesrechtlich eröffneten Verschuldungsspielraum im Zuge ihrer landesgesetzlichen Ausgestaltung wieder zu verengen.⁴

Gegenstand der Ausführungsgesetzgebung auf Bundesebene hat insbesondere „die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder“ zu sein (Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG). Viel spricht hier, schon aus Gründen der Vereinfachung, für die Zugrundelegung einer einheitlichen BIP-Bemessungsgrundlage und für feste Prozentanteile der Länder. Insoweit kann eventuell auf Erfahrungen aus dem Bereich des Konjunkturbereinigungsverfahrens zurückgegriffen werden.

4. Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG

Im Rahmen seiner Rechtsprechung zu Euro-Rettungsmaßnahmen hat das Bundesverfassungsgericht den verfassungsrechtlichen Schutz der künftigen demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens gegenüber massiven EU-seitigen Beanspruchungen des staatlichen Budgets aus Art. 20 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG abgeleitet.⁵ In seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht sodann im unmittelbaren Zusammenhang mit der Schuldenbremse auf die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit als Ziel der Regelungen in Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG rekurriert.⁶ Richtigerweise gilt vor diesem Hintergrund auch für den staatlichen Binnenraum, dass Art. 79 Abs. 3 GG (Kerngehalt des Demokratieprinzips) die künftige demokratische

⁴ Siehe dazu BT-Drs. 20/15096, S. 8 unten mit Verweis auf die Nutzung des strukturellen Verschuldungsspielraums.

⁵ BVerfGE 129, 124 (179 f.); 132, 195 (240 Rn. 109); 135, 317 (401 Rn. 164); 142, 123 (230 Rn. 211).

⁶ BVerfGE 167, 86 (134 Rn. 140); siehe auch Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 19.7.2023, 1 GR 4/22, Rn. 35.

Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens schützt und sich Verfassungsänderungen entgegenstellt, die eine Staatsverschuldung in einer Höhe begründen, die die künftigen finanziellen Handlungsspielräume des Staates weitgehend zunichtemacht, namentlich durch eine überwiegende Aufzehrung des Staatshaushalts für Zinszahlungen. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber kommt in diesem Zusammenhang allerdings ein sehr weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.

Danach sind die vorliegenden Verfassungsänderungen, die die Verschuldungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder erheblich erweitern, eindeutig mit Art. 79 Abs. 3 GG, der auch insoweit nur äußerste Grenzen setzt, zu vereinbaren. Die Zinslast – vor allem des Bundes – wird aufgrund der Neuregelungen – und im Ergebnis auch erst durch die Ausbringung und Nutzung entsprechender Kreditermächtigungen – zwar spürbar anwachsen, aber nicht zu Belastungsintensitäten führen, die Art. 79 Abs. 3 GG auf den Plan rufen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens auch auf andere Weise gefährdet sein kann als durch Zinslasten.

Auch Art. 143h Abs. 2 GG ist mit Art. 79 Abs. 3 GG (Kerngehalt des Bundesstaatsprinzips) vereinbar.

5. Vereinbarkeit mit den EU-rechtlichen Fiskalregeln

Die Vereinbarkeit der Neuregelungen mit den EU-rechtlichen Fiskalregeln wird, wie im Gesetzentwurf ausgeführt, im Zuge der Ausübung der Ermächtigungen sichergestellt. Die EU-rechtlichen Fiskalregeln betreffen im Kern die Haushaltspraxis einschließlich der Kreditaufnahme, nicht die verfassungsrechtliche Eröffnung von Verschuldungsspielräumen im Mitgliedstaat. Deshalb ist die Herangehensweise im Gesetzentwurf zutreffend.

Im weiteren Verlauf wird – nach den jüngsten Signalen der EU-Kommission – die Nutzung der Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben grundsätzlich unproblematisch sein. Zu bedenken bleibt, dass die nationale Ausweichklausel⁷ in ihrer Wirkung temporär begrenzt ist, allerdings wiederholt genutzt werden kann. Die Nutzung der Kreditermächtigungen im Infrastruktur-Sondervermögen und die neue strukturelle Verschuldung der Länder sind (zusammen mit der hergebrachten Verschuldung auf Grundlage von Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG) auf die allgemeinen Anforderungen im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts abzustimmen.

II. Verfahrensfragen

1. Beschlussfassung durch den alten Bundestag

Nach Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG endet die Wahlperiode des Bundestages mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Bis zu diesem Zusammentritt verfügt der alte Bundestag über alle ihm zustehenden Kompetenzen einschließlich der Kompetenz zur verfassungsändernden Gesetzgebung, auch im Zeitraum nach der Bundestagswahl. Eine Differenzierung nach der Dringlichkeit oder Bedeutung von Gesetzen ist in diesem Zusammenhang nicht angezeigt.

⁷ Art. 26 der VO (EU) 2024/1263 v. 29.4.2024.

Es obliegt dem Bundestagspräsidenten bzw. der Bundestagspräsidentin (des alten Bundestages), den Tag des Zusammentritts des neuen Bundestages festzusetzen und den neuen Bundestag erstmals einzuberufen.⁸ Dabei hat sich der Bundestagspräsident – parlamentarischer Praxis entsprechend – mit den Fraktionen des alten wie des neuen Bundestages abzustimmen.⁹ Im Ergebnis kommt dem Bundestagspräsidenten hier ein pflichtgemäß auszuübendes Ermessen zu. Den Abschluss eines bereits laufenden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens durch einen noch arbeitsfähigen alten Bundestag zu ermöglichen, ist ein dabei mit erheblichem Gewicht zu berücksichtigender Belang.

Im vorliegenden Zusammenhang wurde das Gesetzgebungsverfahren vor Bekanntgabe des endgültigen amtlichen Ergebnisses der Bundestagswahl (voraussichtlich am 14.3.2025) initiiert. Auch die erste Lesung (13.3.2025) kann noch vor dieser Bekanntgabe stattfinden. Zugleich ist es nach der Planung möglich, das Gesetz vor Ablauf der Frist gemäß Art. 39 Abs. 2 GG zu beschließen. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Bundestagspräsidentin ermessensfehlerfrei handelt, wenn sie die parlamentarische Beschlussfassung über das Gesetz durch Einberufung des alten Bundestages noch ermöglicht.

2. Länge des Gesetzgebungsverfahrens

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem eA-Beschluss zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz vom 5. Juli 2023¹⁰ Maßstäbe konkretisiert, die es erlauben, über die Verfassungsmäßigkeit zügig betriebener parlamentarischer Gesetzgebungsverfahren zu befinden. Kriterien sind dabei insbesondere die den Abgeordneten zur Befassung und Prüfung des Gesetzentwurfs zur Verfügung stehende Zeit sowie die Komplexität der Materie.

Im vorliegenden Fall erscheint der Gesetzgebungsinhalt – trotz seiner ganz erheblichen Tragweite – insgesamt als vergleichsweise wenig komplex (13 Seiten Gesetzentwurf mit Begründung bei insgesamt übersichtlichem Regelungsinhalt; im Fall des Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetzes Änderungsantrag von 110 Seiten). Zugleich sind vorliegend drei Lesungen geplant, auch eine öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses und eine nachgehende Beratung des Haushaltsausschusses. Der Zeitraum zwischen der ersten und der zweiten Lesung beträgt nach der Planung fünf Tage.

In der Gesamtschau stellt sich die vorgesehene Länge des Gesetzgebungsverfahrens danach als verfassungskonform dar. In diese Richtung weist auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetzänderungsgesetz vom 25. April 2024.¹¹

⁸ Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Stand: 105. EL August 2024, Art. 39 Rn. 46.

⁹ Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Stand: 105. EL August 2024, Art. 39 Rn. 46.

¹⁰ BVerfGE 166, 304 (Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz).

¹¹ In BVerfG, Beschl. v. 25.4.2024, 2 BvE 3/24 (Klimaschutzgesetzänderungsgesetz) wurde der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung als von vornherein unzulässig abgelehnt. In diesem Fall lag zwischen der Ankündigung bestimmter Änderungen des Klimaschutzgesetzes (sogar „unter Vorbehalt“) und der zweiten und dritten Lesung ein Zeitraum von sieben Tagen.

III. Ergebnis

1. Die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG) ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Alternativ wäre eine Aufstockung des Sondervermögens für die Bundeswehr zur kurzfristigen Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben vorstellbar. Langfristige Finanzierungssicherheit und Flexibilität bietet aber – sofern eine Kreditfinanzierung notwendig bleibt – in besonderer Weise die Bereichsausnahme.
2. Auch das auf 10 Jahre angelegte kreditfinanzierte Infrastruktur-Sondervermögen des Bundes (Art. 143h Abs. 1 GG) mit einem Volumen von 500 Mrd. Euro kann in das Grundgesetz aufgenommen werden. Um die erwünschten Wachstumseffekte herbeizuführen, ist auf Ebene der Ausführungsgesetzgebung und im Vollzug auf eine kluge Ausgestaltung zu achten. Die nach Art. 143h Abs. 2 GG zulässige Bundesfinanzierung von Investitionen der Länder in deren Infrastruktur (im Aufgabenbereich der Länder) kann man bundesstaatstheoretisch unterschiedlich bewerten, ist aber verfassungsrechtlich möglich. Zu empfehlen sind kleine Nachbesserungen im Regelungswortlaut des Art. 143h Abs. 2 GG.
3. Art. 109 Abs. 3 GG wird um Regelungen ergänzt, die den Ländern eine strukturelle Nettoneuverschuldung ermöglichen. Dadurch wird von der zuvor sehr strengen Regelung für die Länder (keinerlei strukturelle Nettoneuverschuldung) Abstand genommen. Verfassungsrechtlich ist auch dies unproblematisch. In Ausgestaltung und Vollzug wird darauf zu achten sein, dass eine Abstimmung mit der hergebrachten Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen erreicht wird.
4. Die vorgesehenen Verfassungsänderungen (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2, Art. 143h GG) sind mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar. Die Identitätsgarantie schützt die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens. Doch wird diese Selbstgestaltungsfähigkeit durch die Neuregelungen nicht in Frage gestellt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens auch auf andere Weise gefährdet sein kann als durch Zinslasten.
5. Auch die EU-rechtlichen Fiskalregeln stehen den Verfassungsänderungen nicht entgegen.
6. Es ist davon auszugehen, dass die Bundestagspräsidentin den alten Bundestag im vorliegenden Zusammenhang ermessensfehlerfrei einberufen kann, um die Beratung und Beschlussfassung über das verfassungsändernde Gesetz zu ermöglichen. In der Sache verfügt der Bundestag bis zu seiner letzten Sitzung über alle ihm zustehenden Kompetenzen einschließlich der Kompetenz, verfassungsändernde Gesetze zu beschließen.
7. Die geplante Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens, namentlich seiner Länge, ist mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar.

Herrn Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
Prof. Dr. Helge Braun
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Philippa Sigl-Glöckner
Dezernat Zukunft
Chausseestr. 111
10115 Berlin

Website: www.dezernatzukunft.org
E-Mail: office@dezernatzukunft.org
Telefon: 030 439 738 520

Berlin, den 13. März 2025

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h GG)

Die drei Elemente des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf enthält drei Elemente: (1) Die Ausnahme aller Verteidigungsausgaben, die ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreiten, von der Obergrenze der Schuldenbremse. (2) Die Ermächtigung des Bundes, ein Sondervermögen über 500 Milliarden Euro einzurichten, von denen 100 Milliarden Euro den Ländern zur Verfügung stehen sollen. (3) Die Einführung einer dauerhaften Neuverschuldungsmöglichkeit für die Länder in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr.

Zusammen stellen die drei Elemente eine pragmatische Antwort auf einen Teil der dringlichen Haushaltsprobleme dar. Es bleiben jedoch große ungelöste Aufgaben, entweder bei der Schließung der Haushaltslücke oder bei der Finanzierung bisher nicht im Finanzplan hinterlegter Investitionen. Das Finanzierungspaket könnte das Wachstum im Jahr 2026 um ungefähr einen Prozentpunkt steigern.¹ Ein bedenklicher Nebeneffekt der Grundgesetzänderung ist die stark zunehmende Komplexität der deutschen Fiskalpolitik: Mit drei teils zweckgebundenen Finanzierungsquellen (Bundeshaushalt, Sondervermögen Bundeswehr, Sondervermögen Infrastruktur) und zwei verschiedenen Regelregimen (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Schuldenregel des Grundgesetzes) ist der Bund weit von internationaler Best Practice – einem konsolidierten Haushalt und einem simplen, nachvollziehbarem Regelrahmen – entfernt.

¹ Eigene Schätzung; JP Morgan: 1,1 Prozentpunkte, Goldman Sachs: 0,5 Prozentpunkte, DIW: Ein Prozentpunkt

Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben

Die Ausnahme für Verteidigungsausgaben soll ermöglichen, die Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Durch die unbegrenzte Natur der Bereichsausnahme ist das auch sichergestellt. Die dauerhafte Ausnahme aller Verteidigungsausgaben ermöglicht dabei wesentlich mehr Planungssicherheit als ein zeitlich und auf bestimmte Ausgaben beschränktes Sondervermögen.

Um die Finanzierung sicherzustellen, ist es notwendig, dass sich die Bereichsausnahme (wie vorgesehen) nicht auf bestimmte Untergruppen der Verteidigungsausgaben beschränkt, wie es beim Sondervermögen Bundeswehr der Fall ist. Das gilt insbesondere angesichts der zukünftigen Finanzbedarfe, die sich aus dem laufenden „NATO Defence Planning Process“ und einer möglichen Reduzierung des US-amerikanischen Engagements ergeben könnten. Die daraus resultierenden Zusatzbedarfe für die kommende Legislaturperiode werden von Christian Mölling auf insgesamt 140 Milliarden Euro, davon 28 Milliarden Euro für Investitionen und 112 Milliarden Euro für Betriebskosten geschätzt. Damit läge die NATO-Quote bei ca. 2,7 Prozent, diese Schätzung liegt also deutlich unter den aktuell diskutierten 3,5 Prozent.²

Für den Fall, dass die Verteidigungsausgaben tatsächlich auf ein wesentlich höheres Niveau steigen, sollte zumindest eine anteilige Steuerfinanzierung in Betracht gezogen werden. Denn verschuldet sich der Bund im Wesentlichen für Betriebsausgaben der Bundeswehr, werden kommende Generationen zur Finanzierung heutiger Leistungen herangezogen. In der bundesdeutschen Geschichte wurde bisher auf einen schuldenfinanzierten Aufbau der Bundeswehr verzichtet. Eine vollständige Ausnahme jeder Art von Verteidigungsausgaben, die ein Prozent des BIP übersteigen, wäre ein historisches Novum.

Aus Finanzperspektive weniger problematisch sind Ausgaben für Rüstungsgüter, die zu ungefähr 75 Prozent in Deutschland produziert werden dürften.³ Damit wird zusätzliche Wirtschaftsaktivität in Deutschland angereizt und zusätzliches Steueraufkommen generiert, aus dem Zinsen bedient werden können. Laut Finanzmarktanalysten könnte unter anderem die Automobilindustrie profitieren, wenn sie künftig als Zulieferer für die Verteidigungsindustrie fungiert oder ihre Produktionsstätten zur Verfügung stellt.

Eine Alternative zur dauerhaften Bereichsausnahme wäre die Feststellung einer Notlage im Rahmen der Schuldenbremse. Dazu wäre im Gegensatz zur Grundgesetzänderung nur eine einfache Mehrheit im Bundestag notwendig. Die Notlage würde es ermöglichen, dringliche, kurzfristige Bedarfe zu finanzieren. Sie hat aber den großen Nachteil, keine Planungssicherheit geben zu können: Das Vorliegen einer Notlage muss jedes Jahr aufs Neue beschlossen werden

² Mölling, 2025, im Erscheinen

³ Von 2012 bis 2021 wurden sogar 86 Prozent der Rüstungsgüter in Deutschland produziert, Mölling et al. erwarten aufgrund stark steigender Anforderungen an bestimmte Bereiche mit hoher Importquote, insbesondere die Luftverteidigung in den kommenden Jahren eine höhere Importquote, siehe Mölling

und mit zunehmender Dauer steigt die Darlegungslast für den Gesetzgeber.⁴ Daher kann über die Notlage mittelfristig keine verlässliche Finanzierung für den Aufbau der Bundeswehr gewährleistet werden.

Sondervermögen Infrastruktur

Das Sondervermögen Infrastruktur ermöglicht verlässliche, planbare schuldenfinanzierte Investitionen. Damit wird eine zentrale Schwäche der Schuldenbremse adressiert, nämlich die zufällige, ökonomisch nicht fundierte Begrenzung der strukturellen, also dauerhaft zulässigen, jährlichen Neuverschuldung auf 0,35 Prozent des BIP (dies entspricht ca. 15 Milliarden Euro für das Jahr 2026). Ökonomisch sinnvoller wäre es, die Neuverschuldung entsprechend dem Verhältnis von inflationsbereinigten Finanzierungskosten zum Wachstum zu begrenzen. Ist dieses Verhältnis negativ, gibt es laut Sondergutachten des Sachverständigenrats von 2007 keine Begründung für eine Begrenzung der Neuverschuldung.⁵ Genau das ist aktuell der Fall: Der erwartete Realzinssatz auf 10-jährige Staatsanleihen liegt etwas unter 0,9 Prozent⁶ und damit unter dem prognostizierten Wachstum von 1,1 Prozent⁷. Es ist also in der aktuellen Lage ökonomisch sinnvoll, den strukturellen Neuverschuldungsspielraum auszuweiten.

Das gilt insbesondere für öffentliche Investitionen, die als eine der effektivsten Wege gesehen werden, um das Wachstum zu befördern: Das DIW schätzt den Fiskalmultiplikator, also die Auswirkung der zusätzlichen Ausgaben auf das BIP, für öffentliche Investitionen in Deutschland auf ungefähr zwei.⁸ Dabei haben öffentliche Investitionen, die in einer wirtschaftlichen Schwächephase getätigt werden, einen wesentlich höheren Fiskalmultiplikator als Investitionen, die in einen Boom hinein getätigt werden.⁹

Mit 50 Milliarden zusätzlich pro Jahr könnte das Sondervermögen Infrastruktur einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des öffentlichen Investitionsrückstandes in Deutschland leisten. Zu bedenken ist allerdings, dass nach dem von der Bundesregierung im Juli 2024 beschlossenen Haushaltsentwurf 2025 und der Finanzplanung bis 2028 erhebliche Handlungsbedarfe bestehen. Für das Jahr 2026 beträgt dieser Handlungsbedarf nach der Finanzplanung knapp 40 Milliarden Euro (ohne Berücksichtigung der Sondierungsergebnisse), siehe Chart 1.¹⁰ Allein durch politische Priorisierung lässt sich die Haushaltslücke kurzfristig nicht schließen, da nach Schätzung des Bundesfinanzministeriums nur ca. zehn Prozent eines Haushalts, also knapp 50 Milliarden Euro, nicht durch gesetzliche Verpflichtungen, längerfristige Vereinbarungen oder Personalkosten gebunden sind.¹¹ Davon sind für dieses

⁴ BVerfG, 2 BvF 1/22. (Rn. 138), 2023

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007

⁶ Bundesbank, eigene Schätzung basierend auf der Marktrendite vom 12. März 2025

⁷ BMWK, 2025

⁸ Clemens et al., An Estimation and Decomposition of the Government Investment Multiplier, DIW, 2025

⁹ Gechert et al., 2018

¹⁰ Eigene Berechnungen

¹¹ Bundesrechnungshof, 2022

Jahr knapp 13 Milliarden Euro an Ausgaben im Zusammenhang mit der Unterstützung für die Ukraine eingeplant (v. a. Finanzierung von Waffen und Munition sowie ukrainische Schutzsuchende in Deutschland).¹² Zur Schließung der Haushaltslücke müssten also die meisten disponiblen Ausgaben gekürzt werden, darunter auch bereits eingeplante Investitionen.

Das Sondervermögen Infrastruktur wird daher auch bereits eingeplante Investitionen finanzieren müssen und kann aus diesem Grund nur einen Teil des zusätzlichen Bedarfs an Investitionen adressieren. Das Sondervermögen ist ein richtiger Ansatz, aber keine vollständige Antwort auf die finanzielle Herausforderung für den Bundeshaushalt.

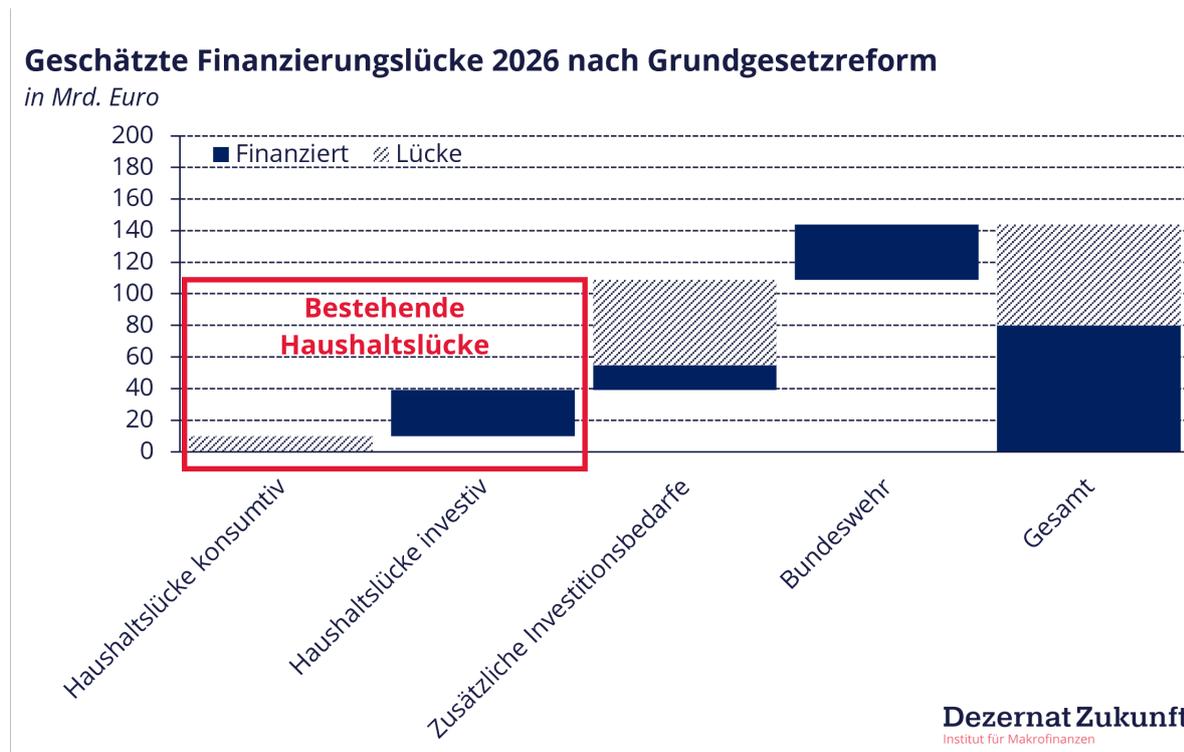


Chart 1: Geschätzte Finanzierungslücke

Daten: Haushaltslücke Bund: Eigene Schätzung basierend auf Scholz, 2025, BMWK, 2025, Finanzplan des Bundes 2025 - 2028; zusätzliche Investitionsbedarfe: Heilmann, 2025, Bundeswehr: Mölling 2025

Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder

Nach dem Gesetzentwurf sollen die Länder die gleiche strukturelle Neuverschuldungsmöglichkeit wie der Bund in Höhe von 0,35 Prozent des BIP erhalten. Damit würden auch die Länder finanzielle Spielräume gewinnen, die sie nutzen könnten, um ihre Investitionslücken zu reduzieren. Das ist sinnvoll. Wieso man sich allerdings auf ein erlaubtes strukturelles Defizit in Höhe von 0,35 Prozent geeinigt hat, erschließt sich aus ökonomischer

¹² Bundeskanzleramt, 2024

Perspektive nicht. Diese Zahl ist willkürlich und ermöglicht der Ländergesamtheit eine strukturelle Neuverschuldung von ca. 15 Milliarden Euro pro Jahr.

Kompatibilität mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt

Im europäischen Kontext wird aktuell die Aktivierung der nationalen Ausweichklausel diskutiert (Verordnung (EU) 2024/1263, Artikel 26). Die Ausweichklausel gestattet das Abweichen von den Vorgaben des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), solange die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet wird. Die Gültigkeit der Ausweichklausel ist zeitlich begrenzt, aber nicht bereichsspezifisch. Sollte sie aktiviert werden, ist ein Konflikt der neuen Verschuldungsregime mit den Vorgaben des SWPs sehr unwahrscheinlich.

Sollte die Ausweichklausel nicht aktiviert werden, sind die Spielräume im Rahmen des SWP gering. Im Gegensatz zur deutschen Schuldenbremse gibt der SWP jedoch keine starre Neuverschuldungsgrenze vor, sondern leitet von einer langfristigen Projektion der Schuldenquote einen zulässigen Ausgabenpfad für jeden Mitgliedstaat ab. Da die Entwicklung der Schuldenquote das Verhältnis von Wirtschaftsleistung zur Verschuldung darstellt, lassen sich die zulässigen Finanzierungsspielräume durch Wachstum erhöhen. Um die erhöhten Ausgaben in Einklang mit dem SWP zu bringen, müsste ein umfassendes Wachstumsprogramm verabschiedet werden.

Der resultierende Finanzrahmen

Das Fiskalpaket adressiert die größten Haushaltsprobleme, führt aber zu einem äußerst komplexen Regelwerk: So unterliegen die deutschen Staatsfinanzen zwei komplett voneinander entkoppelten Regelregimen, der deutschen Schuldenbremse und dem europäischen SWP. Die Schuldenbremse beschränkt sich auf das jährliche Haushaltsdefizit des Bundes beziehungsweise der Länder. Der SWP machte früher ähnliche Vorgaben. Mit seiner umfassenden Reform im Jahr 2024 hat sich das aber geändert. Heute leitet der SWP von einer langfristigen Projektion der Schuldenquote politikabhängige Vorgaben für einen vierjährigen gesamtstaatlichen Ausgabenpfad inklusive aller Sondervermögen ab. Eine Regelung, wie die Spielräume im Rahmen des reformierten SWP auf Bund und Länder aufgeteilt werden, gibt es allerdings bisher nicht. Solange diese Regelungslücke nicht geschlossen wird, ist fraglich, wie der neue SWP eine starke Bindungswirkung entfalten kann.

Die Bundesausgaben würden sich mit dem diskutierten Gesetespaket künftig aus drei Finanzierungsquellen speisen: dem Sondervermögen Bundeswehr für Verteidigungsinvestitionen, dem Sondervermögen Infrastruktur zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen und dem Bundeshaushalt, im Rahmen dessen wiederum alle Verteidigungsausgaben oberhalb von einem Prozent des BIP von der Schuldenbremse ausgenommen wären. Die Interaktion zwischen überlappenden, aber nicht kongruenten Regelwerken und zweckgebundenen Finanzierungsquellen macht die Aufstellung des Haushalts äußerst komplex. Es besteht die Gefahr, dass sich die Haushaltspolitik nicht auf

Effizienz und Wachstum konzentriert, sondern auf ein möglichst geschicktes Ausnutzen eines zunehmend intransparenten Regelwerks.

Es gäbe eine Alternative: Anstatt die Komplexität des Regelwerks massiv zu erhöhen, könnte man die Schuldenbremse so modernisieren, dass sie wieder ihrem alten Zweck nachkommt: der Übersetzung der europäischen Schuldenregeln in deutsches Recht. Anstatt das Grundgesetz um weitere Ausnahmen und Sondervermögen zu ergänzen, könnte man in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes festlegen, dass der SWP einzuhalten ist (in Artikel 109 GG findet sich bereits eine entsprechende Vorgabe zur Einhaltung der Europäischen Verträge). Das brächte eine erhebliche Vereinfachung der Regeln mit sich und einen klaren Fokus auf eine wachstumsorientierte Politik. Das Regelwerk würde so zudem in einen dauerhaften Finanzierungsrahmen umgebaut, der nicht wie Sondervermögen temporär einen Teil der Staatsfinanzen abdeckt. Es wäre außerdem ein deutliches Bekenntnis zu den europäischen Schuldenregeln, die deren Ankerwirkung und Verbindlichkeit stärkt.

Auswirkungen eines erhöhten Neuverschuldungsspielraums auf den Finanzmarkt

Seit der Ankündigung des Reformpaketes am 4. März sind die Renditen auf Bundesanleihen um circa 40 Basispunkte gestiegen.¹³ Zwei Drittel dieses Anstieges resultieren aus höheren (nominalen) Wachstumserwartungen, die wiederum ein leicht höheres Zentralbankzinsniveau erwarten lassen. Im Einklang mit diesen positiven Erwartungen stieg der DAX40 in den zwei Tagen nach Ankündigung des Paketes um knapp 5 Prozent. Ebenso verstärkte sich der Euro gegenüber dem Dollar um knapp 3 Prozent. Damit steht die Reaktion des Finanzmarktes in starkem Kontrast zu den negativen Reaktionen, die zum Beispiel auf Liz Truss' „Mini-Budget“ in Großbritannien im Jahr 2022 folgten, als steigende Anleiherenditen von fallenden Aktien- und Währungskursen begleitet wurden. Die Reaktion der Finanzmärkte auf die Ankündigung des Gesetzespakets reflektiert also vor allem eine Steigerung der Wachstums- und Zinserwartungen.

Zudem haben sich die Erwartungen zur Verfügbarkeit deutscher Staatsanleihen am Finanzmarkt geändert. Investoren rechnen damit, dass sie künftig weniger knapp sein werden als bisher. Das hat ebenfalls zum Renditeanstieg beigetragen.

Eine Risikoprämie auf deutsche Staatsanleihen ist nicht zu beobachten. So liegt die Renditedifferenz zwischen zehnjährigen Bundesanleihen und zehnjährigen Overnight-Zinsswaps in Euro deutlich unter der entsprechenden Renditedifferenz zwischen US-Treasuries und Zinsswaps in Dollar. Dem Wertpapier Bundesanleihe wird also weniger Risiko beigemessen als *der* risikofreien Geldanlage am globalen Finanzmarkt, der US-amerikanischen Staatsanleihe.¹⁴

¹³ Sie notieren seitdem bei grob 2,9 Prozent. Zum Vergleich: Amerikanische Treasuries bewegen sich zwischen 4,2 und 4,8 Prozent.

¹⁴ [Schuster-Johnson, 2025](#)

Insgesamt ist also das einzig bedeutsame Risiko, das Kapitalmärkten der höheren Neuverschuldung zuschreiben, ein Risiko höheren Wachstums, dass sich in höheren Zinsen niederschlagen könnte.

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

12.03.2025

Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
Email: rosner@rae-guenther.de

Stellungnahme als Sachverständige im Rahmen der öffentlichen Anhörung in der 100. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h) (BT-Drs. 20/15096)

Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen

Inhalt

KLIMASCHUTZ - ANALYSE UND BEDARF	2
MÖGLICHE LÖSUNGSWEGE INFRASTRUKTUR	5
GEMEINSAME AUFGABE KLIMASCHUTZ UND KLIMAAANPASSUNG	7
KLIMASCHUTZ UND VERTEIDIGUNG- BZW. SICHERHEIT	9

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

1.

Der Gesetzentwurf 20/15096 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)“ adressiert eine spezifische Aufgabe, **die Verteidigung und Sicherheit** in einer neuen Weltordnung und allgemein Investitionen in die deutsche **Infrastruktur**.

Konkret sieht der Gesetzesentwurf erstens allgemein eine Verschuldungsmöglichkeit der Länder in Höhe von bis zu 0,35 % des BIP vor, zweitens sollen Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse ausgenommen werden, soweit sie ein Prozent des BIP übersteigen, und drittens soll in Art. 143h GG ein „Sondervermögen Infrastruktur“ mit einem Volumen von 500 Milliarden Euro geschaffen werden, wovon 100 Milliarden Euro den Ländern zugutekommen sollen.

Ich beziehe mich hier vor allem auf das letzte Element, das geplante Sondervermögen Infrastruktur, nehme aber auch noch kurz Stellung zur Aufgabenebene, also zur von Ländern und Gemeinden geforderten Gemeinschaftsaufgabe und dann zum alternativen Antrag von B90/Grüne zu Art 109 GG, also zur Beschränkung der Schuldenbremse für den Bereich Verteidigung und Sicherheit.

KLIMASCHUTZ - ANALYSE UND BEDARF

2.

In Sachen Infrastruktur fehlt der notwendige Fokus, denn **Klimaschutz hat Verfassungsrang**. Nach dem Klimabeschluss des BVerfG¹ ist der deutsche Staat verfassungsrechtlich verpflichtet, innerhalb der Grenzen des auf Deutschland entfallenden CO₂-Budgets Klimaneutralität herzustellen.² Hierfür sind massive Investitionen erforderlich.

Die laufenden Haushalte von Bund und Ländern sind hierfür in der Tat bei weitem nicht ausreichend. Daher ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn nun Schritte unternommen werden, um die Auswirkungen der Schuldenbremse und der dazu ergangenen strengen Rechtsprechung des BVerfG zumindest abzumildern.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist **zur Bewältigung des Verfassungsauftrags zum Klimaschutz weiterhin unzureichend**. Das geplante allgemeine Sondervermögen Infrastruktur ist ein hierfür ungeeignetes Mittel. Es ist einerseits zu eng, weil die Höhe der in Art. 143h GG-E bereitgestellten Mittel nicht ausreicht. Andererseits ist der Entwurf zu weit, weil er einen Blankoscheck für beliebige „Infrastrukturinvestitionen“ ausstellt und damit ggf. auch eine Zusätzlichkeit der Investitionen gegenüber der bisherigen Planung nicht absichert.

¹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.

² BVerfG, a.a.O., Ls. 2. und Rn. 215 ff.

3.

Der Expertenrat für Klimafragen beziffert den **jährlichen** Bedarf an **transformationsbedingten Mehrinvestitionen in Deutschland** auf **51 bis 150 Mrd. Euro pro Jahr**.³ Mehrinvestitionen erfassen allein die transformationsbedingten Mehrkosten. Die **insgesamt notwendigen Transformationsinvestitionen** belaufen sich sogar auf **135 bis 255 Mrd. Euro/Jahr**. Dies entspricht 3,2 bis 6 % des BIP.⁴ Der Expertenrat ist ein gesetzlich vorgegebenes Gremium – seine Einschätzung hat eine besondere Bedeutung auch für den deutschen Bundestag.

Nicht alle diese Investitionen müssen durch die öffentliche Hand durchgeführt werden. Ihr kommt aber eine wichtige Rolle zu, sowohl bei direkten öffentlichen Investitionen als auch bei der Förderung privater Investitionen. Die insgesamt notwendigen **öffentlichen Investitionen** beziffert der Expertenrat für Klimafragen auf mindestens **100 Mrd. Euro/Jahr**, allein die **öffentlichen Mehrinvestitionen** betragen demnach **37 bis 52 Mrd. Euro/Jahr**. Aktuell besteht dabei eine **Finanzierungslücke von 29 bis 94 Mrd. Euro/Jahr** und damit **bis zu 2 % des BIP**.⁵

Die jüngste **Ariadne Studie**⁶ stimmt mit diesen Schätzungen grob überein, auch wenn die Zahlen teilweise anders aussehen. Diese Studie zeigt kosteneffiziente Pfade zur Klimaneutralität 2045 in Deutschland auf und beinhaltet deshalb eine „netto“ Rechnung – investiven Bedarfen werden Einsparungen in den Haushalten an verschiedenen Stellen entgegengesetzt (Bsp: Einsparungen bei den Heizkosten nach Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen an einem öffentlichen Gebäude). Es heißt dort: „Brutto, die Einsparung bei fossilen Energieträgern noch nicht gegengerechnet, führt die Energiewende zu **Investitionen von jahresdurchschnittlich 116 bis 131 Milliarden Euro bis 2045** für Erneuerbare Energien, Energienetze, energetische Sanierung und die Elektrifizierung von Industrieproduktion, Gebäudewärme und Straßenverkehr“ – auch hier nicht alles öffentliche Investitionen. Allerdings: Investitionen in Bahn und ÖPNV sind hier nicht berücksichtigt, weil diese der Daseinsvorsorge allgemein zugerechnet werden.

Die Ariadne Studie zeigt vor allem, dass sich diese **Investitionen schon mittelfristig volkswirtschaftlich lohnen**.

4.

Diese öffentlichen Investitionen sind **kein „nice to have“**, sondern verfassungsrechtlich geboten. Der Klimabeschluss des BVerfG von 2021 verlangt die Transformation Deutschlands zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft in den Grenzen eines mit dem Paris Abkommen von 2015 kompatiblen CO₂-Budgets. **Sofern der deutsche Staat seine verfassungsrechtliche (und völkerrechtliche)**

³ Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024 vom 5.2.2025, Rn. 202.

⁴ Expertenrat für Klimafragen, a.a.O., Rn. 200.

⁵ Expertenrat für Klimafragen, a.a.O., Rn. 214 ff.

⁶ <https://ariadneprojekt.de/pressemitteilung/ariadne-report-zeigt-kosteneffiziente-pfade-zur-klimaneutralitaet-2045-in-deutschland/>

Klimaschutzpflicht einhalten will, muss er mithin umfangreiche Investitionen tätigen.

Ein Zuwarten bei diesen Investitionen ist nicht möglich und nicht verfassungskonform. Wirksame tatsächliche Klimaschutzmaßnahmen werden derzeit schon per Verfassungsbeschwerde eingefordert.⁷ Die Lage bei der Umsetzung der Transformationsaufgaben ist derzeit erkennbar verfassungswidrig. Es ist absolut offensichtlich ist, dass das Klimaschutzgebot nicht eingehalten werden kann ohne massive öffentliche Investitionen. Der Expertenrat für Klimafragen sagt seit Jahren, dass ohne Umsteuern – und massive Investitionstätigkeit – insbesondere in den Sektoren Verkehr und Gebäude die Ziele unerreichbar sind und dass andere Bereiche da auch nicht aushelfen können.

5.

Die genannten Summen umfassen dabei noch **nicht** die notwendigen Investitionen zur **Anpassung** an die Folgen des Klimawandels. Belastbare Schätzungen für die auf Deutschland zukommenden Kosten gibt es im Grunde nicht, auch hier werden aber viele weitere Milliarden jährlich erforderlich sein – und auch die Klimaanpassung ist nach dem Klimabeschluss verfassungsrechtlich geboten, um grundrechtliche Schutzpflichten für Leben und Gesundheit zu wahren.⁸

6.

Diese verfassungsrechtlich notwendigen **Mittel können aus dem allgemeinen Haushalt unter Geltung der Schuldenbremse nicht realistisch aufgebracht werden**. Eine Reform des Grundgesetzes muss dies hinreichend berücksichtigen.

Zur Verdeutlichung: Die notwendigen öffentlichen Transformationsinvestitionen (ca. 100 Mrd. Euro/Jahr) entsprechen nahezu den jährlichen Zuschüssen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (2025: 121 Mrd. Euro⁹). Die Gesamtausgaben für das Bürgergeld im Haushalt 2025 (25 Mrd. Euro¹⁰) müssten gleich doppelt vollständig gestrichen werden, nur um notwendigen öffentlichen *Mehrinvestitionen* in die Transformation (37 bis 52 Mrd. Euro/Jahr) zu finanzieren. Dies verdeutlicht, dass eine **Finanzierung durch „Sparen an anderer Stelle“ völlig utopisch** ist.

Eine Finanzierung der verfassungsrechtlich gebotenen Transformation ist ohne zusätzliche Mittel mithin unmöglich. Das Sondervermögens Infrastruktur sieht hier – wegen der Streckung auf 10 Jahre – durchschnittlich **50 Milliarden Euro/Jahr** an Investitionsmitteln vor. Die vom Expertenrat für Klimafragen angenommene **Investitionslücke für den Klimaschutz** beträgt aber bereits **bis zu 94 Milliarden**

⁷ Zusammenfassung hier verfügbar: https://www.greenpeace.de/publikationen/Zusammenfassung_Verfassungsbeschwerde_Verkehrssektor.PDF

⁸ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 150: „ergänzend erforderlich“.

⁹ <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1015554>

¹⁰ a.a.O.

Euro/Jahr. Hinzu kommen Bedarfe für ebenfalls dringend notwendige Investitionen in „transformationsneutrale“ Infrastruktur (Bildung, Gesundheit) sowie in die Klimaanpassung.

7.

Politisch wurde in den letzten Tagen viel debattiert über das Thema **Zusätzlichkeit** oder den sog. „Verschiebebahnhof“. Ich gehe davon, dass die Anforderung der Zusätzlichkeit der Mittelverwendung gegenüber den bestehenden Haushaltsansätzen in der Formulierungshilfe lediglich vergessen wurde – das ist eine finanzverfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit. Rechtlich ist dazu zu sagen, dass der von einigen befürchtete Verschiebebahnhof vom allgemeinen Haushalt zum oder vom Sondervermögen umso weniger relevant ist, je konkreter die Zweckbestimmung des Sondervermögens ist.

Bisher ist die **Zweckbestimmung** des geplanten Sondervermögens („Investitionen in die Infrastruktur“) jedenfalls **zu weit**. Sie ermöglicht eine nahezu beliebige Verwendung der Mittel im Sondervermögen, sogar für eindeutig klimaschädliche Investitionen. Dem Verfassungsauftrag zum Klimaschutz wird dies nicht im Ansatz gerecht.

MÖGLICHE LÖSUNGSWEGE INFRASTRUKTUR

8.

Festzuhalten ist damit: Die geplante Verfassungsänderung wird dem Verfassungsauftrag zum Klimaschutz nicht ansatzweise gerecht. Die bereitgestellten Mittel sind bereits unzureichend und kommen außerdem nicht zweckgebunden dem Klimaschutz zugute.

Hierfür kommen grundsätzlich drei Lösungsmöglichkeiten in Betracht:

- Erstens könnten **Investitionen in den Klimaschutz** (ähnlich wie hinsichtlich der Verteidigungsausgaben) **von der Geltung der Schuldenbremse ganz oder teilweise ausgenommen** werden. Dies wäre die eigentlich angemessene Lösung, die sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene den notwendigen Spielraum für die verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzinvestitionen schaffen würde.

Die **Unionsrechtlich gebotene Schuldenbremse** (Mitgliedsländer beschränken die Neuverschuldung auf maximal 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und führen den Schuldenstand auf maximal 60 % des Bruttoinlandsprodukts zurück) gilt aufgrund des Anwendungsvorrangs weiter. Angesichts des Vorschlags, Verteidigungsausgaben hiervoor auf EU Ebene

auszunehmen, wäre auch genug Spielraum vorhanden, um die Chance der Transformation zu nutzen.

- Zweitens könnte **neben** dem geplanten Infrastruktur-Sondervermögen ein zweites spezifisches **Sondervermögen Klimaschutz** eingerichtet werden, das aber - wie die Verteidigungshaushalte - dann adäquat ausgestattet werden müsste. In Orientierung an der derzeit projizierten Finanzierungslücke bei den öffentlichen Klimaschutzinvestitionen (bis zu 94 Milliarden Euro/Jahr) wäre ein jährliche Kreditermächtigung in Höhe von **jährlich 2 % des BIP** angemessen, die Mittel wären – ähnlich wie beim geplanten Infrastruktursondervermögen – zwischen Bund und Ländern zu verteilen. Als Umsetzungsgesetz könnte das KTFG dienen, das entsprechend anzupassen wäre.

Diese Ermächtigung bedeutet **nicht**, dass in diesem Umfang Kredite aufgenommen **müssen**. Das kann unnötig sein, wenn geklärt ist, inwieweit **Überlappungen zwischen dem allgemeinen Sondervermögen Infrastruktur und dem Klimaschutzziel** vorliegen. Eine solche Ermächtigung ermöglicht es aber, flexibel auf verfassungsrechtlich problematischen Finanzierungslücken zu reagieren.

- Soweit nur das hier mit der Drucksache von SPD und Union vorgeschlagene Infrastruktursondervermögen genutzt werden soll, wäre es jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht (damit das Klimaschutzgebot aus Art 20a GG eingehalten werden kann) zwingend notwendig, dessen **Zweck auf Investitionen zu beschränken, welche auf die Transformation Deutschlands zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft ausgerichtet sind**. Wie dargestellt müsste der Umfang allein hierfür erhöht werden.

Sollen weitere notwendige Investitionen (Bildung, Gesundheit) getätigt werden, wäre der Mittelbedarf zu erhöhen.

Es wird darauf hingewiesen, dass diese weiteren Zwecke klar in der Verfassung benannt werden sollte, um tatsächlich *zusätzliche* Investitionen zu sichern.

Ohne derartige Änderungen zur Ermöglichung und Sicherung transformativer Investitionen wird es absehbar unmöglich sein, die Vorgabe des BVerfG einzuhalten, dass Deutschland innerhalb der Grenzen des ihm zukommenden CO₂-Budgets Klimaneutralität erreicht. Die damit verbundenen Folgen sind unkalkulierbar. Ohne rechtzeitige und umfassende Investitionen in die Transformation wird, wie vom BVerfG befürchtet, eine „Vollbremsung“ bei CO₂-relevanten Verhaltensweisen notwendig, mit entsprechend schwerwiegenden Freiheitseinbußen.¹¹

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 192.

GEMEINSCHAFTSAUFGABE KLIMASCHUTZ UND KLIMAAANPASSUNG

9.

Schließlich ist noch kurz auf die Mittelbereitstellung für die Länder einzugehen, die auch und gerade für Klimaschutzaufgaben zentral ist, weil diese vielfach auf Länder- und kommunaler Ebene umzusetzen sind. Gerade auf die Gemeinden kommen erhebliche Kosten zu, etwa bei der Umsetzung der Wärmewende, d.h. bei der **tatsächlichen Umsetzung der Wärmeplanung und auch der Sanierung öffentlicher Gebäude**. Die oben genannten Zahlen des Expertenrats für Klimafragen beziehen sich auf die notwendigen öffentlichen Gesamtinvestitionen, also einschließlich der Länder.

Auch hier wäre es die beste Lösung, **Klimaschutzinvestitionen insgesamt** (d.h. auch für die Länder) **von der Schuldenbremse auszunehmen**, damit diese ermächtigt werden im Rahmen ihrer Kompetenzen wirksam zu handeln.

Bei einer Finanzierung über Sondervermögen stellt sich das Problem, dass Bund und Länder die Ausgaben aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gemäß dem das **Konnexitätsprinzip** selbst tragen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 104a Abs. 1 GG). Daher ist eine spezielle verfassungsrechtliche Regelung erforderlich, um den Grundsatz zu durchbrechen. Dies kann entweder durch die reine Zuweisung von Finanzmitteln geschehen (Finanzhilfen, vgl. Art. 104b ff. GG) oder durch eine Beteiligung an der Aufgabe selbst (Gemeinschaftsaufgabe, vgl. Art. 91a GG).

Der vorliegende Entwurf entscheidet sich in **Art. 143h Abs. 2 GG-E** für den Weg der **Finanzhilfe**. Dem Bund wird die Befugnis erteilt, aus dem Sondervermögen im Umfang von bis zu 100 Milliarden Euro auch **Infrastrukturinvestitionen der Länder** zu finanzieren. Die Länder sind dem Bund gegenüber rechenschaftspflichtig, bei zweckwidriger Verwendung soll eine Rückforderung möglich sein. Ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz soll hierzu Einzelheiten regeln. Dies entspricht im Ergebnis den Regelungen zu Finanzhilfen in Art. 104b ff. GG mit dem Unterschied, dass die Finanzierung aus einem Sondervermögen erfolgt.

Die **verfassungsrechtliche Kritik** an Finanzhilfen ist dementsprechend ebenfalls übertragbar. Es besteht nämlich die Gefahr, dass die Länder durch Finanzhilfen möglicherweise in ein **Abhängigkeitsverhältnis** zum Bund getrieben werden können. Finanzhilfen müssen daher die Ausnahme bleiben und könnten kein Heilmittel für eine insgesamt unzureichende Finanzausstattung sein. Tatbestandsmerkmale und Förderziele sind restriktiv zu interpretieren.¹²

¹² Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Kommentar, Stand August 2024, Art. 104b Rn. 15 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Finanzhilfen sind insofern umso problematischer, je breiter die Ziele formuliert sind. Daher sind die existierenden Hilfen in Art. 104b ff. GG auch auf Sonderinvestitionsbedarfe (Notlagen) bzw. Spezialfälle (Art. 104c, Art. 104d GG) beschränkt. Damit ist auch die Gefahr zu „übergreifiger“ Umsetzungsgesetze relativiert. Bei einer derart breiten verfassungsrechtlichen Ermächtigung wie derzeit in Art. 143h Abs. 2 GG geplant besteht aber die **Gefahr der Verfassungswidrigkeit des Umsetzungsgesetzes**, das die verfassungsrechtliche Ermächtigung konkretisiert und von dem die skizzierten Gefahren abhängen. Diese Probleme setzen sich im Haushaltsrecht (der Länder) fort, wenn die Zuweisungen nicht rechtssicher sind, ggf. Rückzahlungen drohen usw.

Aus diesen Gründen wäre parallel zum Sondervermögen jetzt oder jedenfalls zeitnah eine **Ausgestaltung als Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91a GG) deutlich vorzugswürdig**.¹³ Die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung wird insbesondere mit Blick auf die Kommunen lange vorgeschlagen;¹⁴ bei den Anhörungen zum Klimaanpassungsgesetz war dies „nahezu einhelliger Tenor“¹⁵. Eine solche Gemeinschaftsaufgabe durchbricht die strikte Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern und führt zu einer **kooperativen Aufgabenwahrnehmung**, wobei die Finanzierung verschieden aufgeteilt werden kann. Das entspricht auch der verfassungsrechtlich determierten Aufgabe: Nach dem BVerfG sind alle Akteure gemeinsam für Klimaschutz und Freiheitssicherung verantwortlich.

¹³ „Artikel 91a GG: (1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,

[NEU: 3. Klimaschutz und Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und bis spätestens 2045 klimaneutralen Volkswirtschaft sowie Klimaanpassung]

¹⁴ Kühl/Schneller, Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz, Machbarkeitsstudie, <https://backend.repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/cb559421-956e-445a-8233-fd35acbddd4ea/content>; Deutscher Städtetag, Klimaschutz und Klimaanpassung als Pflichtaufgabe, S. 13 f.; Rodi, Das Instrumentarium zur staatlichen Finanzierung der Energietransformation, KlimR 2023, 322; Verheyen/Hölzen, Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung, <https://www.klimallianz.de/publikationen/publikation/rechtsgutachten-kommunaler-klimaschutz-im-spannungsfeld-zwischen-aufgabe-und-finanzierung>, Oktober 2022.

¹⁵ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw45-pa-umwelt-bundesklimaanpassung-974604>.

KLIMASCHUTZ UND VERTEIDIGUNG- BZW. SICHERHEIT

10.

Vorgeschlagen wird in Drucksache 20/15096 eine „Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel“.

Die Formulierungshilfe definiert den Begriff der „Verteidigungsausgaben“ nicht. Aus dem Blickwinkel der schmerzlichen Realitäten des globalen Klimawandels ist ein erweiterter, moderner Verteidigungs- bzw. Sicherheitsbegriff anzuwenden, in die Richtung, wie ihn auch der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Grünen vorschlägt.

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

Klimaschutz ist nach dem Bundesverfassungsgericht eine globale Aufgabe. Gleichzeitig sehen Sicherheitsdienste die **Folgen des Klimawandels** wie Destabilisierung und Migration neben einem aggressiv-expansiven Russland, weltpolitischen Ambitionen Chinas, zunehmenden Cyber-Gefahren sowie dem weiterhin virulenten internationalen Terrorismus als **eine der fünf großen externen Bedrohungen** für unser Land.¹⁶ Dies wird durch Ziffer 3 „Schutz der Zivilbevölkerung“ ggf. abgedeckt, eine Klarstellung des Begriffs (z.B. auch internationale Klimafinanzierung soweit dies die Sicherheitslage langfristig erhöht) wäre aber hilfreich, zumindest in einer Gesetzesbegründung.

Rechtlichen Bedenken begegnet das nicht, da sowohl die Verteidigung als auch die Außenpolitik und Entwicklungs- und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit in der alleinigen Zuständigkeit des Bundes liegen.

¹⁶ Sicherheitsstudie NIKE : <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2700052-2700052>

Vgl. auch Sicherheitsstrategie der Bundesregierung: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nationale-sicherheitsstrategie-2195890>

*Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau ·
Rechtsanwalt | Berlin*

An den
Deutschen Bundestag
- Haushaltsausschuß -
- der Vorsitzende -

per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

13. März 2025

Stellungnahme für den Haushaltsausschuß

für die

öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestags am
13. September 2025

über

- den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GG (BT-Drucks. 20/15096),

nehme ich wie folgt Stellung:

1. Versammlung des aufgelösten Bundestages?

Die Frage, ob die Einberufung des – alten – Bundestages geraume Zeit nach der Wahl, aber vor dem Zusammentritt des neuen Bundestages verfassungsrechtlich zulässig wäre, wurde von der großen Mehrheit der Staatsrechtslehrer bislang bejaht. Zwar gibt es, soweit erkennbar keinen, der das Vorgehen der Vor-Koalition als im engeren Sinne legitim oder anständig bezeichnet, schon weil es eben eigentlich nicht um Eilbedürftigkeit geht, sondern um das Einlegen eines „Vetos“ gegen das Ergebnis der Bundestagswahl, durch das der kommende, aus Sicht der Mehrheit der vorher wie nachher Gewählten ungünstig zusammengesetzte neue Bundestag „überholt“ und vor vollendete Tatsachen gestellt werden soll.

Aber nach den Buchstaben des Grundgesetzes hält man es am Ende für möglich, eben weil Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG davon ausgeht, der alte Bundestag amtiere bis zum Zusammentritt des neuen Bundestags. Es soll nach dem Grundgesetz keine „parlamentslose Zeit“ geben.

Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den (möglicherweise ja eingeschränkten) Kompetenzen des alten Bundestages nach der Wahl eines neuen Bundestages gibt es nicht, nur einige Kommentarstellen, in denen etwa behauptet wird, der alte Bundestag habe bis zur Konstituierung des neuen „volle“ bzw. „unbeschränkte“ Rechte. Andere Literaturstellen sprechen von einer allgemeinen Pflicht des alten Bundestages zur politischen Zurückhaltung während des „Interregnums“, ohne diese Zurückhaltungspflicht näher zu präzisieren. Weiter wird darauf verwiesen, daß es diesen Fall schon einmal gegeben habe, und zwar bei der Erteilung eines besonders eilbedürftigen – und in Deutschland wegen der insofern besonderen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „Parlamentsarmee“ eben erforderlichen – Bundestagsmandats zum Bundeswehreininsatz im Kosovo zwischen der Abwahl der Kohl-Regierung und der Konstituierung des 14. Deutschen Bundestags.

Doch zum vermeintlichen „Präzedenzfall“ ist gleich zu sagen: erstens handelte es sich damals eindeutig um einen Eilfall, und keineswegs ging es darum, mit dem alten Bundestag eine Mehrheit zu erlangen, die im neuen Bundestag nicht mehr gegeben wäre. In der Sache bestand völlige Einigkeit zwischen großen Mehrheiten im alten wie im neuen Bundestag. Damit wurde die Abstimmung zu einer Formalie. Zweitens hat über die Erledigung dieser Formalie niemals das Bundesverfassungsgericht entschieden. Aus dem Umstand, daß etwas schon einmal geschehen ist, folgt aber insofern jedenfalls nicht, daß es auch verfassungsrechtlich gerechtfertigt war.

Im übrigen verkennen auch diejenigen kritischen Staatsrechtslehrer, die das nun gewählte Vorgehen für legitimatorisch zweifelhaft, aber letztlich vom Wortlaut der Verfassung noch gedeckt ansehen u.U., daß die Lösung des Rechtsfalles eben nicht einfach aus Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitet werden kann. Denn diese Vorschrift betrifft – unmittelbar – zunächst einmal nur den Regelfall, in dem nämlich die Legislaturperiode durch Zeitablauf zu Ende geht und deswegen ein neuer Bundestag gewählt werden mußte. Hier aber geht es nicht um diesen Regelfall, sondern um den Sonderfall, daß der 20. Bundestag nach dem negativen Ausgang der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten vorzeitig und explizit aufgelöst wurde. Dies geschieht in dem unmittelbar von Art. 39 GG geregelten Fall ja nicht. Und daher wird die angeblich entscheidende Vorschrift aus Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG hier schon in Gemäßheit des Auslegungsgrundsatzes *lex specialis derogat legi generali* (die speziellere Vorschrift verdrängt die allgemeine) von Art. 68 GG überlagert.

Es mithin schon mehr als zweifelhaft, ob sich ein seitens des Bundespräsidenten explizit aufgelöster Bundestag danach überhaupt noch versammeln darf (es sei denn allenfalls in Fällen, in denen eine unverzügliche Parlamentsentscheidung bereits durch das GG selber angeordnet wird, wie etwa in Art. 115a I 1 GG). Denn irgendeinen Sinn muß es haben und irgendeinen Unterschied muß es machen, daß in dem einen Fall der Bundestag explizit „aufgelöst“ wird, im anderen jedoch nicht, sondern einfach durch Zeitablauf endet. Aus dem Umstand, daß sich z.B. zur Ausrufung des Verteidigungsfalles auch ein aufgelöster Bundestag wohl versammeln müßte, folgt noch nicht, daß auch ansonsten die Bundestagspräsidentin der Auflösungserklärung des Bundespräsidenten jederzeit „Gegenerklärungen“ entgegenstellen könnte, die die Auflösungserklärung in der Sache gegenstandslos werden lassen.

2. Alter oder neuer Bundestag?

Wenn Art. 39 III 3 GG von der Pflicht der BT-Präsidentin zur Einberufung des BT spricht, so ist damit – jedenfalls unter den hier obwaltenden Umständen, die die Vorschrift nicht (ausdrücklich) berücksichtigt – nicht entschieden, ob nun der alte oder der neue Bundestag einberufen werden muß.

Soweit erkennbar, ist sich die Kommentarliteratur darüber einig, daß die BT-Präsidentin zwar einberufen muß, aber nicht zu einem bestimmten Tag, also nicht etwa zu dem Tag, der durch die Antragsteller-Gruppe verlangt wird. Sie ist also durch nichts gehindert, zu entscheiden, den neuen Bundestag zum frühesten Zeitpunkt einzuberufen, zu dem dies faktisch möglich erscheint; spätestens also ab Feststellung des endgültigen Ergebnisses der BT-Wahl, nach a.A. auch schon früher (z.B. nach Konstituierung aller Fraktionen).

Entscheidend für die Frage „neu oder alt“ ist daher der Wortlaut des Art. 39 Abs. 2 GG, nach dem der neue Bundestag „spätestens“ – und nicht etwa „frühestens“! – am 30. Tag nach der Wahl konstituiert wird. Es gibt also mitnichten eine „Karenzzeit“ von 30 Tagen, innerhalb derer sich der neue Bundestag noch nicht versammeln darf, weswegen insofern der alte einzuberufen wäre. Ganz im Gegenteil: unter Legitimitätsgesichtspunkten wäre offensichtlich jedenfalls immer dann der neue Bundestag einzuberufen, wenn dies technisch möglich erscheint. Allenfalls, wenn es völlig unmöglich wäre, dürfte ersatzweise doch noch einmal der alte Bundestag zusammenkommen (abgesehen eben von der offenen Frage, ob sich ein explizit „aufgelöster“ Bundestag überhaupt noch versammeln darf).

Beantragen also die Abgeordneten eine Bundestagssitzung am 13. März, so wäre die Bundestagspräsidentin durch nichts gehindert, den Bundestag mit Rücksicht auf die bevorstehende Feststellung des endgültigen Ergebnisses der Bundestagswahl für den 15. März (Samstag) oder auch den 17. März (Montag) einzuberufen. Und dann eben – unter Legitimitätsgesichtspunkten – den neuen, nicht den alten.

Strittig ist übrigens weiter, ob auch die konstituierende Sitzung gemäß Art. 39 Abs. 3 GG von Abgeordneten beantragt werden könnte, oder ob diese nur eigeninitiativ von der (bisherigen) Bundestagspräsidentin anberaumt werden kann. Aber dies ändert praktisch nichts: der Termin zu Konstituierung des neuen Bundestages am 25. März ist nicht in Stein gemeißelt. Wird jetzt von den Abgeordneten eine vorgezogene Sitzung des Bundestages zwecks Beratung der neuen Verschuldungsvorhaben verlangt, dann muß notfalls der neue Bundestag eben erst konstituiert werden – und dann findet die beantragte Sitzung statt.

Die Beobachtung, daß der Termin zur Konstituierung von Anfang an – und eigentlich scheinbar ohne Not – die 30-Tages-Frist voll ausschöpft, hat übrigens nach dem Bekanntwerden der Pläne der Vor-Koalition zur Reaktivierung des „alten“ Bundestages zum Zwecke einer grundlegenden Änderung des Grundgesetzes zu dem Verdacht geführt, daß ein entsprechendes Manöver – „den kommenden Bundestag überholen, ohne ihn einzuholen“ – hinter den Kulissen schon früh und lange vor der Szene im „Oval Office“, die zur Begründung einer grundsätzlichen Lageveränderung angeführt wird, geplant worden ist.

Es spricht nach alledem eigentlich alles für die Einberufung des neuen und nichts für die geplante Einberufung des alten Bundestages.

3. Jedenfalls: kein „Wahlrecht“, kein „Ermessen“, schon gar keine „politische Opportunität“

Udo Di Fabio hat am 7. März im Hinblick auf die Problematik in einem Interview in „Deutschlandfunk“,

<https://www.deutschlandfunk.de/finanzpaket-abstimmung-rechtens-interview-udo-di-fabio-ex-bverfg-richter-100.html>

positiv-affirmierend (!) den Begriff „Wahlrecht“ gebraucht. Diesen hatte ich selbst einige Tage zuvor auf Twitter/X eingeführt, jedoch in polemischer Absicht, also im Sinne von „so kann es ja eindeutig nicht sein!“.

Udo Di Fabio behauptete hier nun ernsthaft: die BT-Präsidentin habe ein „Wahlrecht“, welchen Bundestag sie einberufen wolle (4:05), das nach „politischer Opportunität“ (3:40) ausgeübt werden könne und solle, ihr wachse („in Krisensituationen“) ein „Ermessen“ (u.a. 4:20) zu. Unklar blieb bei diesen Ausführungen bereits, nach wessen „politischer Opportunität“ das vermeintliche „Wahlrecht“ auszuüben sein solle. Soll dabei gar die Parteilinie der Bundestagspräsidentin selbst eine entscheidende Rolle spielen?

Demgegenüber ist hier festzuhalten: Es gibt mit Sicherheit unter dem Grundgesetz kein „Wahlrecht“ der BT-Präsidentin zwischen zwei alternativ zu Verfügung stehenden „Bundestagen“ (mit jeweils unterschiedlicher Zusammensetzung!), bei dessen Ausübung ein „Ermessen“ zum Tragen kommen könnte, das dann gar nach „politischer Opportunität“ ausgeübt werden könnte. Es liegt ja schon auf den ersten Blick auf der Hand, daß diese nichts als die parlamentarische Variante des Brechtschen Satzes vom „sich ein neues Volk wählen“ wäre.

Existieren – jedenfalls scheinbar und auf den ersten Blick – zeitweise wirklich „zwei Bundestage“, die faktisch beide einberufen werden könnten, so daß es auf der Tatsachenebene wirklich eine „Wahl“ gibt, so folgt bereits aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes, daß es rechtlich eben keine Wahl geben kann, sondern daß dann die Frage, „welcher“ BT einzuberufen ist, ganz genau aus dem GG folgen muß und diese Entscheidung auch vollumfänglich vom BVerfG auf rechtliche Richtigkeit geprüft werden kann und muß in dem Sinne, daß es keinerlei „Ermessen“ der BT-Präsidentin gibt und schon gar kein Raum für „politische Opportunität“.

Die Entscheidung, „welcher BT“ rein rechtlich und ohne Opportunitäts Gesichtspunkte einzuberufen ist, richtet sich dann nach dem unter **2)** dargestellten Grundsätzen.

4. „Heilmann“ bzw. „Parteienfinanzierungs“-Problematik

Es drängt sich außerdem auf, daß die Beratungs-, Erkenntnis- und Überlegungszeit für jeden einzelnen beteiligten Bundestagsabgeordneten durch das überraschend aufgenommene und überstürzt durchgeführte verfassungsändernde Gesetzgebungsverfahren viel zu kurz ist.

Dabei geht es jedoch anders als im seinerzeitigen Heilmann-Organstreitverfahren (BVerfGE 2 BvE 4/23) nicht um die Kompliziertheit und Unverständlichkeit der Vorlage, sondern darum, daß die Natur des Gesetzgebungsanliegens durchaus auch in kurzer Zeit von den Abgeordneten vollständig erfaßt und begriffen werden kann, diesem Begreifen jedoch im allgemeinen keineswegs eine unmittelbare und zeitnahe abschließende Meinungsbildung folgen kann. (Eigentlicher Referenzfall ist daher weniger die Heilmann-Entscheidung, sondern das Verfahren zu Änderung der Parteienfinanzierung innerhalb weniger Tage im Sommer 2018, BVerfGE 2 BvQ 91/18).

Durch die Verfassungsänderung soll künftigen Parlamenten die Befugnis zur Verschuldung des Staatswesens in bislang ungeahnter Höhe zu bestimmten Zwecken ermöglicht werden. Da Möglichkeiten zur Verschuldung aller Lebenserfahrung nach früher oder später auch genutzt und ausgeschöpft werden – genau deshalb wurde ja seinerzeit die „Schuldenbremse“ eingeführt – muß sich jeder Abgeordnete als Vertreter des gesamten Volkes (Art. 38 GG) die Frage stellen, ob er an dieser Ermöglichung mitwirken will.

Diese Überlegung zeigt zugleich, daß die im Hinblick auf die materielle Rechtmäßigkeit der Verfassungsänderung (im Hinblick auf Art. 79 III, 20 GG) vorgetragene Überlegung „Künftigen Bundestagen wird nur eine neue Möglichkeit geschaffen, die sie nicht nutzen müssen, ihre Haushaltshoheit wird weder rechtlich gebunden noch faktisch blockiert!“ wenig stichhaltig ist. Künftige Bundestage werden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit früher oder später alle Verschuldungsmöglichkeiten ausnutzen und ausschöpfen; heutige Abgeordnete müssen sich die Gewissensfrage vorlegen, ob sie daran mitwirken wollen.

Hierbei handelt es sich nun um eine echte Gewissensfrage, die anders als andere mögliche oder typische Gewissensfragen (z.B.: Verweigerung des Wehrdienstes, Mitwirkung an einem Todesurteil) jedoch nicht spontan beantwortet werden kann, sondern umfangreiche Studien auf dem Gebiet der Volkswirtschaftslehre und der Finanzwissenschaft voraussetzt. Es gibt bekanntlich berühmte und vielfach preisgekrönte Ökonomen, die letztlich sagen, es könne eigentlich gar nicht genug Staatsschulden geben, wenn einer Geld investieren wolle, müsse ein anderer sich dieses Geld eben auch ausleihen wollen, und alle Einwände gegen noch so hohe Staatsverschuldung beruhten auf der unkundigen Übertragung von im Hinblick auf den Privathaushalt eines Bürgers klugerweise zu beachtender Grundsätze auf den Staatshaushalt. Andere, nicht weniger bedeutende Ökonomen werden nicht müde, vor den Risiken der Überschuldung zu warnen und darauf zu verweisen, daß die internationale Anerkennung des Euro und die Bonität des Euro-Raumes gegenwärtig nur noch auf der vergleichsweise soliden Haushaltsführung in der Bundesrepublik Deutschland beruht und mit deren Aufgabe insgesamt verloren wäre.

Und jeder einzelne Bundestagsabgeordnete – ober nun von Beruf Malermeister, Polizeibeamter oder Fachanwalt für Arbeitsrecht ist – hat nun von Verfassungs wegen die Pflicht, sich über diese Fragen, über die die bedeutensten Ökonomen der Welt zerstritten sind (Nobelpreisträger auf beiden Seiten) eine ganz eigene, auf persönlicher Erkenntnis nach eigener Bewertung der Argumente beruhende Auffassung zu bilden.

Es liegt auf der Hand, daß dies – wenigstens – etliche Wochen dauert, in denen wenigstens eine gewisse Chance besteht, entsprechende Lektüre und darauf aufbauende Diskussions- und Entscheidungsprozesse zu bewältigen.

13.03.2025

Stellungnahme des Deutschen Städtetages

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)“ bedanken wir uns.

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die haushaltspolitischen Spielräume zu schaffen, um auf fundamentale Veränderungen der Sicherheitsarchitektur, den Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich sowie die herausfordernde Finanzsituation der Länder und Kommunen reagieren zu können.

Diese Zielsetzungen teilen wir uneingeschränkt. Der Gesetzentwurf ist auch geeignet und angemessen, um diese Ziele besser als bislang erreichen zu können. Daher begrüßen wir den Gesetzentwurf sehr.

Der Handlungsdruck ist in allen drei Bereichen enorm. Das gilt mit Blick auf die geänderte Sicherheitsarchitektur, aber auch mit Blick auf die Investitionsbedarfe und die Finanzsituation gerade der Kommunen. Die finanzielle Situation der Städte ist dramatisch. Im Jahr 2024 verzeichnen die Städte, Gemeinden und Landkreise voraussichtlich ein Defizit von mehr als 13 Milliarden Euro. Auch für das Jahr 2025 und die folgenden Jahre werden trotz entschiedener Sparmaßnahmen der Kommunen vergleichbare Defizite erwartet. In vielen Fällen müssen die Städte sinnvolle freiwillige Ausgaben streichen, weil sie gesetzlich zu anderen, vielleicht weniger sinnvollen Ausgaben gezwungen sind.

Vor diesem Hintergrund appelliert der Deutsche Städtetag an alle Beteiligten: Die Situation ist ernst. Wir brauchen nicht die ungewisse Hoffnung auf eine alle Beteiligten vollauf zufriedenstellende Lösung in ferner Zukunft, wir brauchen eine gute Lösung jetzt. Diese ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zum Greifen nahe. Es sollte sehr genau abgewogen werden, welche Bedeutung ein Scheitern einer Verfassungsänderung hätte.

Die Stellungnahme befasst sich mit den einzelnen Elementen des Gesetzentwurfs in der Reihenfolge der direkten Relevanz für die Städte und Gemeinden.

Sondervermögen Infrastruktur Bund/Länder/Kommunen

Der Deutsche Städtetag hat sich intensiv mit der Frage beschäftigt, wie angesichts von wirtschaftlicher Stagnation und überlasteten Haushalten die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand deutlich erhöht werden kann. Im Ergebnis wurde folgender Beschluss gefasst:

Eine Reform der Schuldenbremse ist nur dann sinnvoll, wenn sichergestellt werden kann, dass die zusätzlichen Verschuldungsspielräume für zusätzliche Investitionen in Infrastruktur oder für zusätzliche Ausgaben in Bildung verwendet werden. Eine Lockerung der Schuldenbremse darf nicht dazu führen, dass der Konsolidierungs- und Reformdruck der öffentlichen Hand abgemildert wird.

Die Etablierung eines Sondervermögens stellt grundsätzlich eine geeignete Alternative zu einer bereichsspezifischen Modifikation der Schuldenbremse dar. Beide Vorgehensweisen haben ihre Vor- und Nachteile. Als Vorteile eines Sondervermögens gegenüber einer Schuldenbremsenmodifikation sind z. B. die Möglichkeiten zur erhöhten Planbarkeit und Planungssicherheit zu nennen. Diese Vorteile müssen im weiteren Verfahren engagiert genutzt werden.

Bislang wird auf jede Form der Zusätzlichkeit der aus dem Sondervermögen finanzierbaren Investitionen verzichtet. Zwar ermöglicht der Gesetzentwurf bereits in seiner jetzigen Form eine Auflösung des Investitionsstaus. Wir regen aber an, die Zusätzlichkeit der aus dem Sondervermögen finanzierbaren Investitionen als Anforderung zu verankern. Als zusätzlich sind dabei – vergleichbar zum Vorgehen bei der geplanten bereichsspezifischen Ausnahme der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben – diejenigen Investitionen anzusehen, die über das bisherige Investitionsniveau hinausgehen. So ließe sich dem teilweise erhobenen Vorwurf besser begegnen, die Schaffung eines Sondervermögens sei ein Versuch, über einen finanzpolitischen Verschiebepbahnhof Spielräume für weitere konsumtive Ausgabenprogramme zu gewinnen.

Die Verwendungsmöglichkeiten der Mittel aus dem Sondervermögen erstrecken sich auf Grundlage des vorgesehenen § 143 h Abs 2 auch auf die Länder. Wörtlich heißt es: „Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung.“ Der Deutsche Städtetag begrüßt die doppelte Klarstellung in der Gesetzesbegründung: Erstens wird die Infrastruktur der Kommunen durch diese Formulierung miterfasst. Zweitens entfällt für die Mittel des Sondervermögens der enge verfassungsrechtliche Rahmen für die Bereiche, in denen der Bund Infrastruktur der Länder und Kommunen (ko-)finanzieren darf.

Die Regelungen zu Fristen und Prüfungsrechten erscheinen angemessen; die konkrete einfachesetzliche Umsetzung wird entscheidenden Einfluss auf die Praxistauglichkeit des Sondervermögens haben.

Im Gesetzentwurf ist eine Beschränkung des Anteils der Länder und Kommunen auf 20 Prozent des Sondervermögens vorgesehen. Derzeit entfallen auf die kommunale Ebene knapp 60 Prozent der Investitionsausgaben, auf die Ebenen von Bund und Ländern jeweils gut 20 Prozent. In der Summe entfallen nahezu 80 Prozent der Investitionsausgaben auf Länder und Kommunen. Daher regen wir an, für den Einstieg in eine wirkungsvolle Investitionsoffensive mit dauerhaft erhöhten Investitionen den Anteil der Länder und Kommunen am Sondervermögen zu erhöhen.

Einführung einer Strukturkomponente für die Länder (Schuldenbremsen der Länder)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden soll, ihre jeweiligen Schuldenbremsen zu erweitern. Der Ländergesamtheit soll die Möglichkeit eingeräumt werden, Schulden in Höhe von bis zu 0,35 Prozent des BIP aufzunehmen. Diese Änderung wird mit mangelnden Konsolidierungsmöglichkeiten im Bereich der von den Ländern zu finanzierenden Aufgaben begründet. Wörtlich heißt es in der Begründung: „Die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Länder reichen nicht aus, um den genannten Herausforderungen Rechnung zu tragen. Die Schaffung zusätzlicher finanzieller Spielräume im Rahmen der Haushaltspolitik – etwa durch Priorisierung der Ausgaben – oder die Mobilisierung privaten Kapitals erscheint in dem erforderlichen Umfang nicht möglich.“ Diese Einschätzung verdeutlicht die Notwendigkeit einer ebenenübergreifenden Zusammenarbeit auch – oder gerade – bei den schwierigen Fragen der Haushaltskonsolidierung. Der Deutsche Städtetag tritt für eine neues Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen ein.

Die dramatische Krise der kommunalen Haushalte muss über eine Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen und eine Reduzierung des Ausgabendrucks gelöst werden. Zusätzliche Schulden sollten nicht zur Finanzierung eines fortlaufenden strukturellen Defizits verwendet werden.

Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Der Deutsche Städtetag fasst keine Beschlüsse zu außenpolitischen Themen. Wir weisen dennoch darauf hin, dass aufgrund der sich rapide ändernden geopolitischen Situation kurzfristiger Handlungsbedarf gesehen wird. Der Weg einer bereichsspezifischen Ausnahmeregelung der Schuldenbremse wird als sachgerecht angesehen. Eine Gefährdung der Kreditwürdigkeit Deutschlands wird nicht gesehen.

STELLUNGNAHME

**zum Gesetzentwurf Fraktionen der SPD und CDU/CSU
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 109, 115 und 143h)“
anlässlich der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages am 13. März 2025**

Berlin, den 12. März 2025

Die kurzfristig eingebrachten Vorschläge der Fraktionen der SPD und CDU/CSU spiegeln den Ernst der Lage vor allem mit Blick auf den massiven Investitionsrückstand in den Städten und Gemeinden und die veränderte sicherheitspolitische Lage in Europa wider. Das vorgeschlagene Sondervermögen in Höhe von 500 Mrd. Euro für die Ertüchtigung der Infrastruktur ist ein sehr bedeutender Schritt, um den Standort Deutschland zu stärken und die Lebensqualität für die Menschen zu verbessern. Seit einem Vierteljahrhundert sind die Nettoinvestitionen auf kommunaler Ebene negativ, der Substanzverlust allgegenwärtig. Eine Investitionsoffensive ist überfällig, denn allein in den Kommunen beträgt der Investitionsrückstand rund 186 Milliarden Euro. Hinzu kommen zusätzlich massive transformative Investitionsbedarfe.

Es ist daher essenziell, dass ein großer Teil des Geldes auch in den Städten und Gemeinden ankommt, da es dort am dringendsten gebraucht wird. Es muss gelingen, Straßen, Brücken, Schulen zu sanieren und damit über eine Stärkung der lokalen Wirtschaft und des Handwerks gleichzeitig einen echten Konjunkturimpuls zu setzen.

Das Sondervermögen Infrastruktur würde zudem Bauwirtschaft und Kommunen Planungssicherheit geben. Trotz der prekären Finanzlage der Städte und Gemeinden könnte über das Sondervermögen sichergestellt werden, dass die Kommunen bei vollständiger Durchleitung der Mittel durch die Länder ihr derzeitiges Investitionsniveau zumindest halten können.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr zu begrüßen, dass auch die finanziellen Spielräume der Länder durch eine nachvollziehbare Anpassung der Schuldenbremse vergrößert werden. Diese zusätzliche finanzielle Option muss von den Ländern zu einer besseren Ausstattung ihrer Kommunen genutzt werden, sodass es in den kommenden Jahren tatsächlich zu einem Investitionsschub auf kommunaler Ebene kommt. An die Länder ist zu appellieren, die Investitionsfördermittel vollständig an die Kommunen weiterzugeben, durch Landesmittel noch aufzustocken und insbesondere die Kommunen von Kofinanzierungspflichten freizustellen.

Prekäre Finanzlage der Kommune

Die Finanzlage der Städte und Gemeinden ist infolge einer von kommunaler Seite kaum steuerbaren Ausgabendynamik dramatisch. Das vergangene Haushaltsjahr werden die Kommunen wohl mit einem Rekorddefizit von in der Summe nur knapp unter 20 Mrd. Euro abschließen. Eine Besserung ist nicht in Sicht: im Gegenteil können die Steuereinnahmen infolge der konjunkturellen Lage sowie legislativ bereits beschlossener Steuereinnahmen längst nicht mit den weiter äußerst dynamisch aufwachsenden Ausgaben mithalten. Der kommunale Finanzierungssaldo wird in den kommenden Jahren wohl nur unter 20 Mrd. Euro gehalten werden können, wenn im Gegenzug Investitionen massiv gestrichen werden. Ohne eine bessere Finanzausstattung sind die Kommunen hierzu im Übrigen fiskalisch und kommunalaufsichtlich gezwungen. Bis zum Jahr 2027 wird auf Basis des Status quo im Vergleich zum vergangenen Jahr ein Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit um über 10 Mrd. Euro erwartet.

Zusätzlichkeit der Mittel

Mit Blick auf das Sondervermögen Infrastruktur sollte die „Zusätzlichkeit der Mittel“ festgeschrieben werden. Das Sondervermögen muss dazu beitragen, dass zusätzlich investiert wird und nicht über den Bundeshaushalt geplante Investitionen ins Sondervermögen verschoben werden. Über das Kriterium der Zusätzlichkeit wird sichergestellt, dass die Mittel tatsächlich zur Verbesserung und Modernisierung der Infrastruktur beitragen und nicht lediglich bestehende Ausgaben ersetzen.

Erhöhung des Anteils der Länder und Kommunen am Sondervermögen Infrastruktur

Das Sondervermögen Infrastruktur ist auf zehn Jahre angelegt. Entsprechend würden auf die Länder und Kommunen jährlich insgesamt 10 Mrd. Euro entfallen. Vor diesem Hintergrund und der Investitionsbedarfe auf kommunaler Ebene ist nicht nur eine vollständige Durchleitung der Mittel an die kommunale Ebene notwendig, sondern eine Erhöhung des Anteils der Länder und Kommunen am Sondervermögen insgesamt bedenkenswert. Schließlich zeichneten die Kommunen in der Vergangenheit allein für rund zwei Drittel aller staatlichen Investitionen verantwortlich. Gemeinsam mit den Ländern lag der Anteil an den gesamtstaatlichen Investitionen in den letzten Jahren mindestens zwischen 70 und 80 Prozent. Eine zwanzigprozentige Beteiligung am Sondervermögen erscheint vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht.

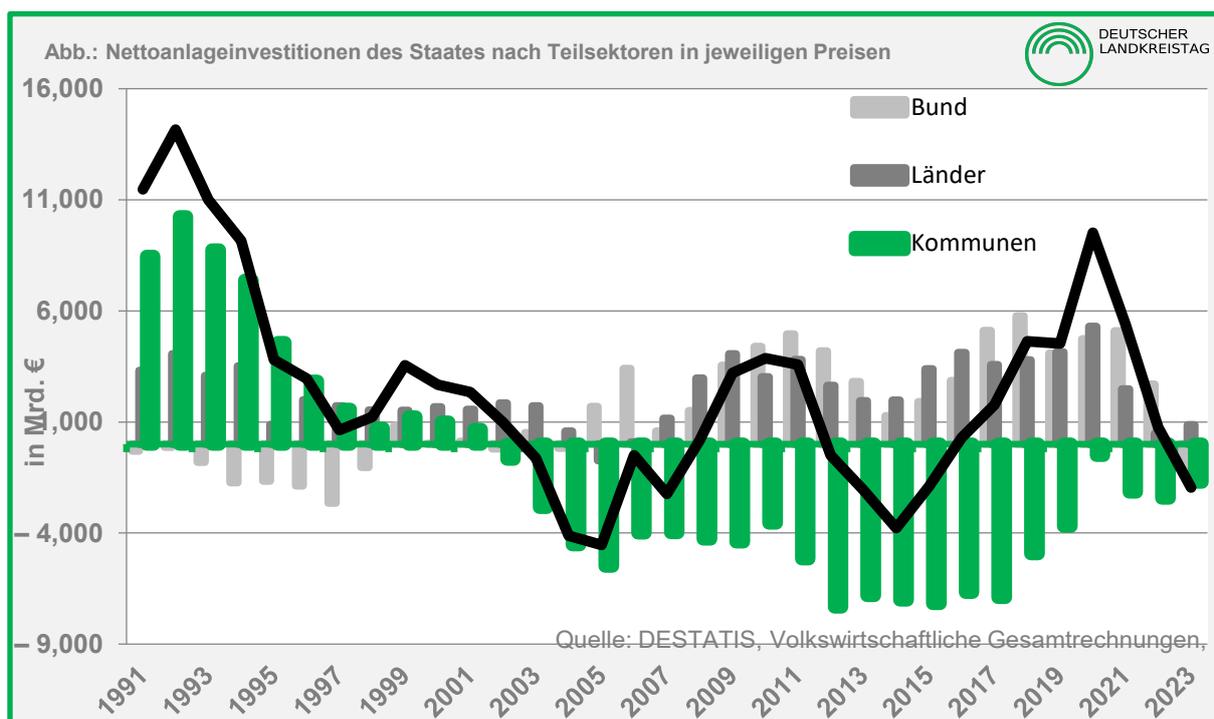


Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109,115 und 143h)

Sehr geehrte Damen und Herren,

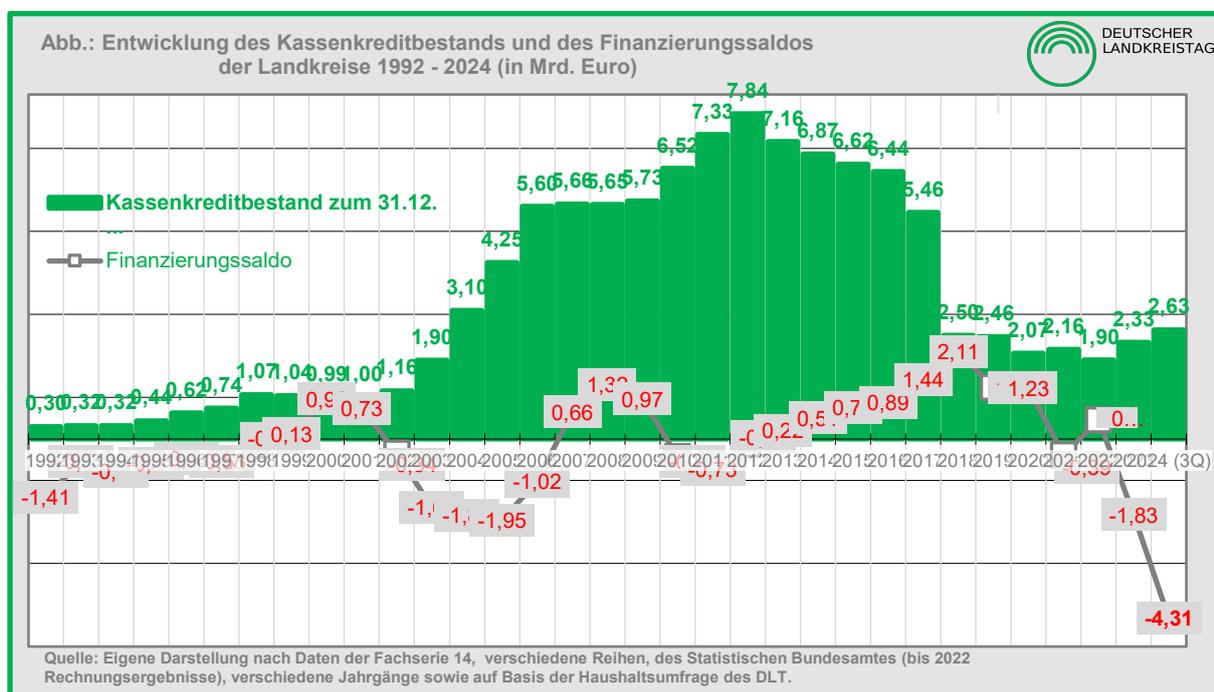
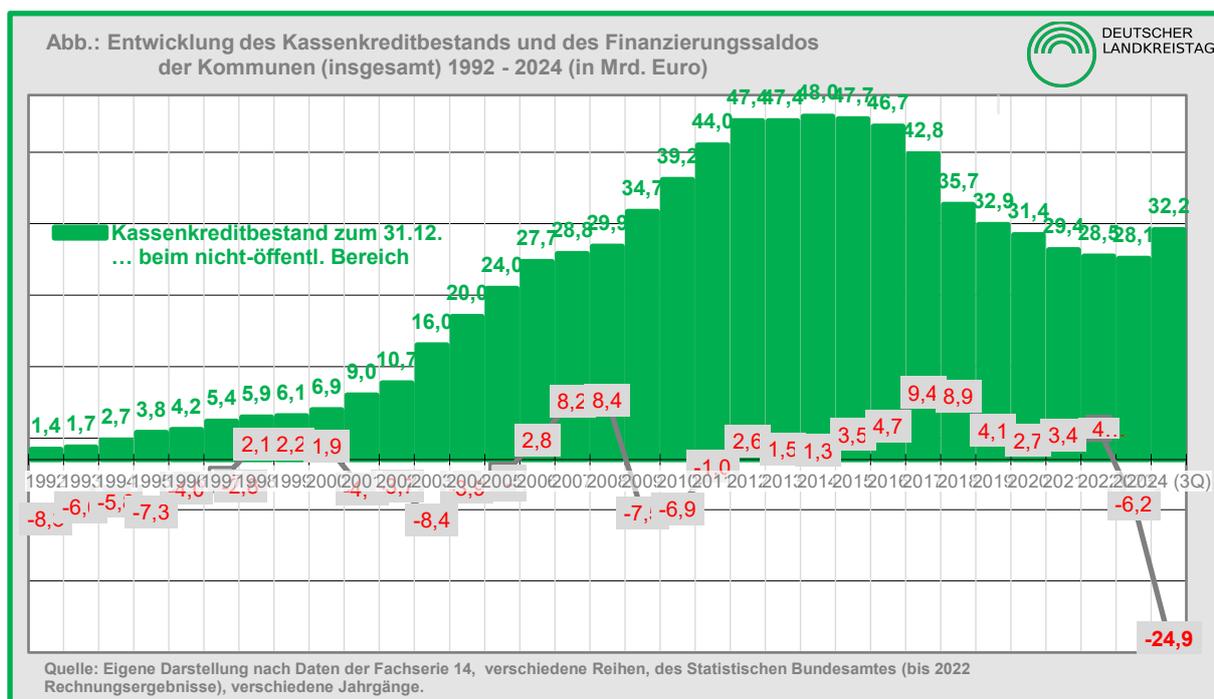
für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109,115 und 143h) Stellungnahme nehmen zu können, danken wir Ihnen herzlich. Wir werden uns im Folgenden auf die kommunalrelevanten Aspekte beschränken.

Mit den geplanten Grundgesetzänderungen soll neben der die Verteidigungsausgaben betreffenden Änderungen die Investitionsspielräume der öffentlichen Hand durch Erweiterung der strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten der Länder sowie ein außerhalb der Schuldenbremse stehendes Infrastruktursondervermögen deutlich erweitert werden. Ohne Zweifel besteht gerade auf der kommunalen Ebene ein massiver Investitionsstau. Dies belegen die jährlichen Erhebungen durch das KfW-Kommunalpanel eindrücklich und die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) weist für die kommunale Ebene als einzigem Teilssektor des Staates seit 2003 durchgehend negative Nettoanlageinvestitionen aus.



DEUTSCHER LANDKREISTAG - DER KOMMUNALE SPITZENVERBAND repräsentiert
● 57,3 Mio. Einwohner ● 68 % der Bevölkerung ● 73 % der Aufgabenträger ● 96 % der Fläche DEUTSCHLANDS
● 105,9 Mrd. € Haushaltsvolumen, davon ● 40,3 Mrd. € Ausgaben für soziale Leistungen

Dass ist insoweit auf kommunaler Ebene ein erheblicher Investitionsbedarf besteht, ist unbestritten. Für die kommunale Ebene ist allerdings in der aktuellen Situation die finanzielle Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit von weitaus dringlicherer und grundsätzlicher Bedeutung. Dies verdeutlicht ein Blick in die aktuellen, von DESTATIS bereitgestellten Daten der Kassenstatistik für die kommunale Ebene. Danach haben die Kommunen in den ersten drei Quartalen ein Defizit von -25 Mrd. € (nur Landkreise: -4,3 Mrd. €) zu verzeichnen. Für das Gesamtjahr dürfte für die kommunale Gesamtebene ein Defizit von -20 bis -25 Mrd. € sowie isoliert für die Landkreise von -4 bis -4,5 Mrd. € zu erwarten sein. Das für 2024 zu erwartende kommunale Defizit liegt damit zwei-bis dreimal über den bisherigen Höchstwerten. Es ist angesichts der Erfahrungen aus der Vergangenheit zu befürchten, dass die hohen Defizite sich alsbald auch in einem Anstieg der Kassenkreditstände (aktuell: 32 Mrd. € gesamtkommunal, 2,6 Mrd. € Landkreise) zeigen werden.



Das bis dato höchste Defizit der gesamtkommunalen Ebene von -8,4 Mrd. € stammt aus dem Jahr 2003. Anders als Anfang der 2000er Jahre, wo das Rekorddefizit insbesondere steuerreformbedingt war, ist aktuell v.a. die Ausgabeseite für das Rekorddefizit verantwortlich. Die Kosten der Unterkunft weisen weiterhin mit einer hohen Dynamik an. V.a. weisen aber die Eingliederungshilfe eine erschreckend hohe Dynamik (+15,2 % nach den ersten drei Quartalen 2024) sowie die Kinder- und Jugendhilfe (+17,5 % nach den ersten drei Quartalen 2024) aus.

Auch wenn ohne Zweifel insbesondere die Länder für die Sicherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich sind und die aktuellen Zahlen hier große Defizite aufzeigen, steht auch der Bund für die Lage der Kommunalfinanzen und die Sicherstellung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit in Verantwortung. Dies betrifft auf der einen Seite die Ausgabeseite und das dringende Erfordernis, die derzeit überaus hohe Ausgabedynamik spürbar und nachhaltig zu reduzieren. Auf der anderen Seite ist der Bund als Steuergesetzgeber angesprochen. Bei Anteilen an den öffentlichen Gesamtausgaben (Kernhaushalte) von deutlich mehr als einem Viertel (2023: 28,4 %), die 2024 nochmals deutlicher zugenommen haben dürften, und lediglich einem Siebtel an den öffentlichen Steuereinnahmen liegt auf der Hand, dass zu einer Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit auch eine Stärkung der kommunalen Steuerbasis gehören muss. Dies kann nur durch eine signifikante Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils auf mindestens 6 v.H. erfolgen, wobei die Erhöhungsanteile nach Einwohner verteilt werden sollten. Der Deutsche Landkreistag erwartet hier von der neuen Bundesregierung, dass dies schnellstmöglichen aufgegriffen wird.

Wenn vor diesem Hintergrund das Sondervermögen zusätzlich kommt, ist, damit es tatsächlich auch seine Wirkung entfalten kann und es nicht ausschließlich zu Lasten der kommenden Generationen geht, eine Reihe von Folgefragen noch zu lösen:

- Wichtiger als die Laufzeit des Sondervermögens Infrastruktur (derzeit vorgesehen: 10 Jahre) ist, dass die Voraussetzungen geschaffen werden, dass das Geld tatsächlich auch „auf die Straße gebracht“ wird. Dies ist u.a. eine Frage der Kapazitäten und der Verfahren. Sichergestellt werden muss zudem, dass der Abfluss ohne Preiseffekte geschieht.
- Elementar ist, dass sichergestellt wird, dass nicht bisherige Ausgaben für Infrastruktur ganz oder teilweise durch das Sondervermögen substituiert werden und so nur Freiraum für konsumtive Ausgaben geschaffen wird.
- Die Schaffung des Sondervermögens erhöht keineswegs die finanziellen Spielräume für den Bund. Im Gegenteil macht es das Erfordernis der Konsolidierung und Neupriorisierung noch dringlicher, da jetzt schon die Tilgung in den späteren Jahren ermöglicht werden muss. Mit den beschlossenen Maßnahmen steigt der Konsolidierungsbedarf. Daher muss schon jetzt auch die Ausgabenseite in all ihren Facetten auf den Prüfstand gestellt werden.

Eine weitergehende Bewertung bezüglich der Förderung von Ländern und Kommunen im Rahmen des geplanten Sondermögens ist in gegenwärtig (noch) nicht möglich. Es ist weder bekannt, welche Aufgabenbereiche wie betroffen sein sollen und wie überhaupt das Geld in welcher Höhe an die Kommunen gelangt. Mit der Grundgesetzänderung werden zwar Berichte und Prüfungen zur Mittelverwendung angekündigt. Wie diese aussehen, ist aber derzeit ebenfalls noch offen. Hier ist eine Bandbreite von sehr restriktiven bis hin zu knapp gefassten Regelungen vorstellbar. Es liegt auf der Hand, dass für die kommunale Ebene die Erwartung sein wird, „keep it small and simple“. Die Investitionsbedarfe auf kommunaler Ebene können nicht schablonenhaft abgehandelt werden und es sollte so viel Handlungsspielraum vor Ort belassen werden wie möglich. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die geplante Grundgesetzänderung ermöglichen soll, dass das Sondermögen über die üblichen Wege (wie etwa Art. 104b, c, d GG) hinausgehend ausnahmsweise auch im Aufgabenbereich der Länder liegende Investitionen teilweise oder vollständig finanzieren kann. Dieser weitreichende Schritt in die Kompetenzbereiche der Länder muss sich in zurückhaltenden Vorgaben widerspiegeln.

