

Frau Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Lisa Paus, MdB
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

München, den 21. August 2025

Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 und Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG)

I. Zusammenfassung

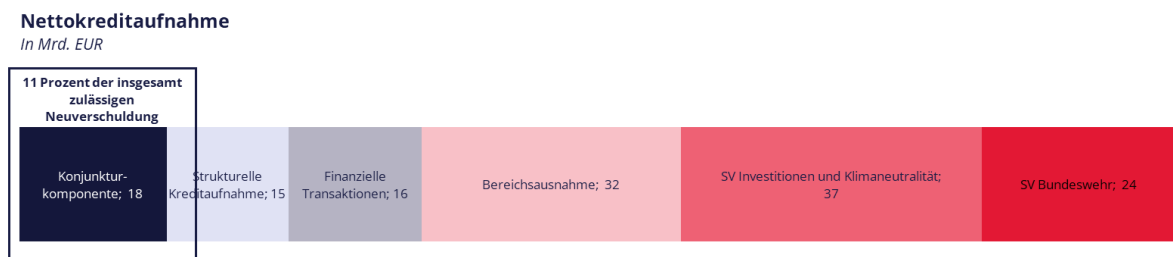
Anhand der Gesetzentwürfe zum Haushaltsbegleitgesetz 2025 und zum Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) werden die Herausforderungen eines Fiskalrahmens deutlich, der sich aus Schuldenbremse, Bereichsausnahme und Sondervermögen zusammensetzt. Dieses Zusammenspiel führt zu finanzwissenschaftlich schwer begründbaren Regelungsbrüchen und erhöhten Komplexitätskosten. Die fehlende Kohärenz im Regelwerk macht stringente Analysen besonders relevant – Analysen, die zwar in den gesetzlichen Vorgaben vorgesehen sind, aber häufig nicht durchgeführt werden und für deren Durchführung es auch im neuen Rahmen weiterhin keine Anreize gibt. Eine fokussierte Haushaltspolitik ist jedoch gerade in den kommenden Jahren wichtiger denn je: Setzt sich der aktuelle Trend fort, wird in absehbarer Zukunft kaum noch haushälterischer Handlungsspielraum verbleiben, Regierungen wären finanziell nahezu paralysiert. Insgesamt setzen die beiden Gesetzentwürfe konsequent um, was auf grundgesetzlicher Ebene vorgesehen ist – verdeutlichen aber zugleich, dass ein Rahmen, der fiskalische Steuerungsfähigkeit, wachstumsorientierte Prioritätensetzung und langfristig nachhaltige Staatsfinanzen sicherstellt, weiterhin fehlt.

II. Haushaltsbegleitgesetz

Artikel 1, Einfügung des § 1a in das Artikel 115-Gesetz: Der neue § 1a nimmt die unter die Bereichsausnahme fallenden Ausgaben von der Schuldenbremse aus und verfügt, dass die nähere Bestimmung der umfassten Ausgaben durch das Haushaltsgesetz bestimmt werden.

Die Einfügung der Bereichsausnahme (sowie die Nutzung von Sondervermögen) führt zu der ökonomisch widersinnigen Situation, dass die maximal zulässige Neuverschuldung unter der Schuldenbremse präzise in Abhängigkeit von der aktuellen Wirtschaftslage kalibriert wird, die meiste Neuverschuldung aber an der Schuldenbremse vorbeiläuft. Das ist so, als würde man beim Frühstück har genau auf die Kalorien achten, um die eigene Diät zu kontrollieren und dann den Rest des Tages essen, was immer einem vorgesetzt wird.

Im Detail: Im Rahmen der Schuldenbremse wird die Neuverschuldung auf ein Maß begrenzt, das der wirtschaftlichen Lage angemessen sein soll. Dazu schätzen BMF und BMWF die sogenannte Produktionslücke, die Differenz zwischen einem hypothetischen Produktionspotenzial und der tatsächlichen Wirtschaftsleistung, dem BIP. Die Produktionslücke wird mit der Budgetsemielastizität multipliziert, einem Wert, der bestimmt wie sehr der Finanzierungssaldo mit der Wirtschaftsleistung variiert. Für den Bund liegt die Budgetsemielastizität bei 0,203. Das heißt er darf sich für jeden Euro, um den die Wirtschaft ihr Potenzial unterschreitet mit gut 20 Cent neu verschulden (bei Überschreitung des Potenzials muss entsprechend gespart werden).¹ Das Produkt aus Produktionslücke und Budgetsemielastizität wird als Konjunkturkomponente bezeichnet, die aus konjunkturellen Gründen zulässige Neuverschuldung im Rahmen der Schuldenbremse. Für das Jahr 2025 liegt die Höhe der Konjunkturkomponente bei 18,2 Mrd. EUR.² Vertraut man seiner eigenen Methode, liegt die Neuverschuldung, die die Wirtschaft auslastet, aber nicht übermäßig stimuliert, also bei unter 20 Milliarden EUR. Nun kommen im Rahmen der Schuldenbremse noch die Strukturkomponente, eine dauerhaft zulässige Neuverschuldung i.H.v. 0,35 Prozent des BIP und finanzielle Transaktionen hinzu. Dazu erhöhen Bereichsausnahme und Sondervermögen die Neuverschuldung für das Jahr 2025 auf insgesamt 143 Mrd. EUR.³ Die Konjunkturkomponente stellt gerade einmal elf Prozent der gesamten zulässigen Neuverschuldung dar. Damit ist das Prinzip einer an der Konjunktur ausgerichteten Schuldenregel ad absurdum geführt.



Daten: BMF

Dezernat Zukunft
Institut für Makrofinanzen

Der neue Fiskalrahmen beraubt nicht nur die Berechnungen der Schuldenbremse ihrer Sinnhaftigkeit, es erhöht auch das Risiko für verschuldungsgetriebene Preisanstiege, die die mittelfristigen realen Wachstumseffekte der zusätzlichen Ausgaben konterkarieren könnten. Schließlich wird die Neuverschuldung de facto nicht mehr durch die Kalibrierung der Neuverschuldung im Rahmen der Schuldenbremse, sondern durch die Verteidigungsausgaben (beziehungsweise die Maximalgeschwindigkeit, mit der sich die Verteidigungsausgaben erhöhen lassen) begrenzt. Ein solcher Ausgabendruck kann zu Preissteigerungen führen, insbesondere, wenn das Angebot inelastisch ist. Es gibt aber einen Mechanismus, um das Preisrisiko zu begrenzen: Die Durchführung der von der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien für Gesetzentwürfe vorgeschriebene Analyse

¹ Bundesfinanzministerium, „Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen“, *Monatsbericht*, April 2019, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-budgetsemielastizitaet.html>

² Bundesfinanzministerium, „Entwurf Bundeshaushaltsplan 2025“, o. J., https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/Gesamtplan_und_Uebersichten.pdf

³ Bundesfinanzministerium, „Bundesregierung stellt finanzielle Weichen für die nächsten Jahre: Bundeshaushalt 2025, Eckwerte bis 2029 und Umsetzung des 500-Milliarden-Euro-Investitionspakets beschlossen“, 24. Juni 2025, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/06/2025-06-24-2-entwurf-bhh-2025-eckwerte-bis-2029.html>

der Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau. Diese wird jedoch meist nur noch kursorisch oder gar nicht vorgenommen. Insbesondere bei sektoral stark konzentrierter Nachfrage wie im Verteidigungs- oder Verkehrsbereich sind Preissteigerungen aber ein sehr reales Risiko. Daher wäre es erstens wichtig, wieder von Preisanalysen Gebrauch zu machen, und zweitens die Berücksichtigung der Konjunktur im Rahmen des fiskalpolitischen Rahmens mittelfristig zu überarbeiten.

Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit eine abschließende Definition der Bereichsausnahme über das jeweilige Haushaltsgesetz die Sinnhaftigkeit der Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form unterwandert. § 1a (1) besagt:

„Ausgaben der Bereichsausnahme sind die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, soweit es sich bei diesen Ausgaben nicht um finanzielle Transaktionen gemäß § 3 handelt. Die nähere Bestimmung der von Satz 1 umfassten Ausgaben erfolgt im Haushaltsgesetz.“

In der Gesetzesbegründung wird die Abgrenzung der Bereichsausnahme auf Basis von Einzelplänen weiter konkretisiert. Darüber hinaus entscheidet aber das Haushaltsgesetz. Das führt zu der finanzwissenschaftlich schwer begründbaren Vorgabe, dass Ausgaben aufgrund ihrer Zuteilung zu einem bestimmten Einzelplan von jeglicher Schuldenbegrenzung ausgenommen werden können, während alle anderen Ausgaben einer vergleichsweise strengen Fiskalregel unterliegen.

Artikel 6, 7 und 8, Änderung der Anrechnungspraxis für Kreditaufnahmen bei Sondervermögen:

Für das Bundeswehrsondervermögen, den Wirtschaftsstabilisierungsfonds und den Investitions- und Tilgungsfonds sollen ausgegebene Staatsanleihen zukünftig mit ihrem Nennwert auf die Kreditermächtigung angerechnet werden. Im Gegensatz dazu werden Staatsanleihen, die der Finanzierung des Bundeshaushalts dienen, seit der Umstellung auf periodengerechte Verbuchung von Agien und Disagien mit ihrem Kassenwert auf die jährliche Neuverschuldung angerechnet. Wieso man das so macht, ist begründbar, aber es illustriert die Komplexität, die der neue Fiskalrahmen mit Schuldenbremse, Sondervermögen und Bereichsausnahme mit sich bringt. Es besteht die Gefahr, dass sich die deutsche Fiskalpolitik mehr und mehr auf Buchungsfragen anstatt auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen konzentriert.

III. SVIK-Gesetz

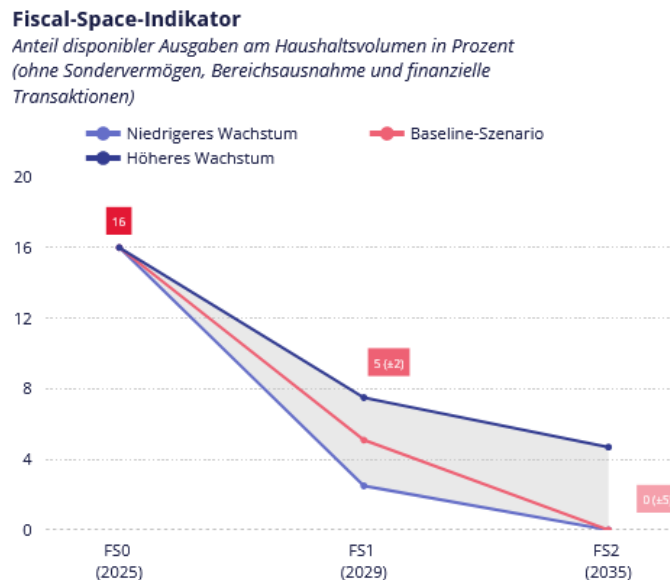
§ 9, Kosten der Schuldenaufnahme: § 9 sieht vor, dass der Bund die Kosten der Kreditaufnahme des Sondervermögens trägt. Die Begründung führt aus, dass die Höhe dieser Kosten nicht bezifferbar ist, da sie vom Mittelabfluss abhängt. Das verwundert, denn schließlich müssen die Zinskosten zur Erstellung des mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans⁴ für die kommenden 17 Jahre projiziert werden. Dass die tatsächlichen Zinskosten von der Projektion abweichen können, sollte kein Grund sein, sie in der Gesetzesbegründung nicht aufzuführen. Schließlich sind alle für die Zukunft angegebenen Ausgaben lediglich Schätzungen. Wir schätzen die durch das Sondervermögen für den Bundeshaushalt entstehenden zusätzlichen Zinskosten bis 2035 auf 32 Mrd. EUR, keine drei Mrd. EUR pro Jahr. Das ist

⁴ Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, „Deutscher mittelfristiger finanzpolitisch- struktureller Plan für den Zeitraum 2025 bis 2029“, 13. August 2025, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/mittelfristiger-finanzipolitisch-struktureller-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=13

ein beherrschbarer Umfang. Insgesamt projiziert das BMF, dass die Zinsausgaben bis zum Jahr 2035 unter Einhaltung der EU-Fiskalregeln auf maximal 1,4 Prozent des BIP ansteigen.⁵ Aber selbst bei einer Fortführung der aktuellen Haushaltspolitik läge die Zinsquote im Jahr 2035 bei 2,1 Prozent⁶ - einer Größenordnung, die Furman und Summers für unbedenklich halten.⁷

Bedenklicher als die makroökonomischen Auswirkungen sind jedoch die Auswirkungen auf den Haushalt, insbesondere im Zusammenspiel mit den Zinszahlungen, die der Bund für die Bereichsausnahme leisten muss. So fällt unser Fiscal-Space-Indikator, der die Entwicklung des Anteil der disponiblen Ausgaben im Bundeshaushalt anzeigt, von heute 16 Prozent bis 2035 auf Null.⁸ Selbst wenn das Wachstum pro Jahr 0,5 Prozentpunkte höher liegt als in der aktuellen Projektion, fällt der Anteil der disponiblen Ausgaben bereits bis 2029 auf knapp acht Prozent.

Materialisiert sich dieser Trend, wäre eine zukünftige Bundesregierung ohne Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat für die Verabschiedung eines weiteren Sondervermögens fiskalisch weitgehend handlungsunfähig. In dieser Hinsicht reduzieren Bereichsausnahme und Sondervermögen nicht den Druck auf den Haushalt, sondern erhöhen ihn.



Dezernat Zukunft
Institut für Makrofinanzen

§ 10, Erfolgskontrollen: § 10

schreibt „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ in der Planungsphase vor, die anhand hinreichend konkretisierter Ziele für einzelne finanzwirksame Maßnahmen überprüfen sollen, ob die verfügbaren Mittel effektiv zur Verbesserung der Infrastruktur und der Förderung des Wirtschaftswachstums eingesetzt werden.

Gelingensbedingung dafür ist die Existenz hinreichend konkreter Ziele und einer ausgearbeiteten Methodik für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach §7 BHO und VV-BHO in den mit dem Sondervermögen finanzierbaren Bereichen, dem Zivil- und Bevölkerungsschutz, der Verkehrsinfrastruktur, der Krankenhausinfrastruktur, der Energieinfrastruktur, der Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, der Forschung und Entwicklung und der Digitalisierung. Da bei Verabschiedung des SVIK-Gesetzes die Planungsphase für die ersten beiden Jahre des

⁵ Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, „Deutscher mittelfristiger finanzpolitisch- struktureller Plan für den Zeitraum 2025 bis 2029“, 87

⁶ Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 91

⁷ Jason Furman und Lawrence Summers, „A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates“, *Brookings Institute*, 30. November 2020, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/furman-summers-fiscal-reconsideration-discussion-draft.pdf>

⁸ Methodische Details siehe Growth and Budget Lab, „Haushaltstracker“, *Dezernat Zukunft*, 21. August 2025, <https://dezernatzukunft.org/growth-and-budget-lab/>

Sondervermögens bereits weitgehend abgeschlossen sein wird (sowohl der Haushaltsentwurf 2025 als auch der Entwurf 2026 sind bereits vom Kabinett verabschiedet worden), ist überprüfbar, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Soll die Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mehr als ein Lippenbekenntnis sein, wäre es wichtig, methodische Lücken oder Lücken bei der Zielsetzung schnellstmöglich zu schließen. Konkrete Zielsetzungen für die jeweiligen Ausgabenbereiche könnten auch sichergestellt werden, indem man sie unter § 10 ergänzt.

Es ist jedoch fraglich, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen allein als analytische Grundlage für die Verausgabung des Sondervermögens ausreichen. Denn sowohl das einzel- als auch das gesamtwirtschaftliche Verfahren zur Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sagt nur etwas über das untersuchte Investitionsprojekt, nicht aber über den Return im Vergleich zu anderen Investitionen aus.⁹ Wieso das relevant ist, zeigt sich bereits in der geplanten Allokation des Sondervermögens: Obwohl Investitionen in die frühkindliche Bildung eine besonders hohe Rendite aufweisen – laut Krebs und Scheffel liegt die fiskalische Rendite bei 14 Prozent,¹⁰ scheint bisher nicht geplant, dass der Bund zusätzliche Mittel dafür bereitstellt. Die eingestellten Mittel ersetzen weitgehend Einnahmeausfälle der Länder aufgrund des Investitionsboosters.¹¹

Bei der Auflistung der übergeordneten Ziele unter § 10 (1) wird der Klimaschutz nicht aufgeführt, obwohl das Sondervermögen auch dazu dienen soll, bis zum Jahr 2045 Klimaneutralität zu erreichen.

IV. Schlussbemerkung

Die Entwürfe des Haushaltsbegleitgesetzes und des SVIK-Gesetzes setzen konsequent um, was auf Grundgesetzebene angelegt wurde. Gleichzeitig verdeutlichen sie die Schwächen des neuen Fiskalrahmens. Das Zusammenspiel von Schuldenbremse, Bereichsausnahme und Sondervermögen erzeugt ein hochkomplexes Regelwerk:

- **Demokratiethoretisch** ist es problematisch, weil es nur von Experten nachvollzogen werden kann.
- **Ökonomisch** ist es kaum zu begründen, da die innere Logik widersprüchlich ist.
- **Politökonomisch** schafft es starke Anreize zur kreativen Auslegung, aber kaum Anreize für eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Finanzpolitik.

In der Folge droht die **Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen** zur bloßen Nebensache zu werden.

Zudem führt der mit diesen Gesetzen vervollständigte Finanzrahmen absehbar **zu einem haushaltspolitisch kaum noch handlungsfähigen Gesetzgeber**. Das gilt selbst dann, wenn ab dem

⁹ Siehe „VV-BHO“, § 7 2.3 (o. J.)

¹⁰ Siehe zum Beispiel Tom Krebs und Martin Scheffel, „Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland“, *Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)*, 22. September 2016, <https://www.vwl.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/vwl/Krebs/quantifizierung-der-gesamtwirtschaftlichen-und-fiskalischen-effekte-ausgewaehlter-infrastruktur-und-bildungsinvestitionen.pdf>

¹¹ Der Bund investiert zwar zusätzliche acht Milliarden Euro in Kitas, andere Bildungseinrichtungen und Krankenhäuser und vier davon konkret in Kitas, diese Gelder dienen aber zur Kompensation der Steuerausfälle aus dem Wachstumsbooster, „Wachstumsbooster zur Stärkung des Standorts Deutschland“, Die Bundesregierung (blog), 21. Juli 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wachstumsbooster-2351752> und Christoph Koopmann, „Länder wollen für Kitas Geld und klare Ansagen vom Bund“, Süddeutsche Zeitung, 23. Juli 2025, <https://www.sueddeutsche.de/politik/kita-mangel-ausbau-sondervermoegen-laender-bund-li.3288519>

Haushalt 2026 ein deutlich stärker auf nachhaltige Finanzen und Wachstum ausgerichteter Kurs verfolgt würde.

Bibliografie

- Bundesfinanzministerium. „Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemmielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen“. *Monatsbericht*, April 2019, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-budgetsemmielastizitaet.html>
- . „Bundesregierung stellt finanzielle Weichen für die nächsten Jahre: Bundeshaushalt 2025, Eckwerte bis 2029 und Umsetzung des 500-Milliarden-Euro-Investitionspakets beschlossen“, 24. Juni 2025, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/06/2025-06-24-2-entwurf-bhh-2025-eckwerte-bis-2029.html>
- . „Entwurf Bundeshaushaltsplan 2025“, o. J., https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2025/soll/draft/Gesamtplan_und_Uebersichten.pdf
- Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. „Deutscher mittelfristiger finanzpolitisch- struktureller Plan für den Zeitraum 2025 bis 2029“, 13. August 2025, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/mittelfristiger-finanzipolitisch-struktureller-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=13
- Christoph Koopmann. „Länder wollen für Kitas Geld und klare Ansagen vom Bund“. *Süddeutsche Zeitung*, 23. Juli 2025, <https://www.sueddeutsche.de/politik/kita-mangel-ausbau-sondervermoegen-laender-bund-li.3288519>
- Die Bundesregierung. „Wachstumsbooster zur Stärkung des Standorts Deutschland“, 21. Juli 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wachstumsbooster-2351752>
- Growth and Budget Lab. „Haushaltstracker“. *Dezernat Zukunft*, 21. August 2025, <https://dezernatzukunft.org/growth-and-budget-lab/>
- Jason Furman und Lawrence Summers. „A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates“. *Brookings Institute*, 30. November 2020, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/furman-summers-fiscal-reconsideration-discussion-draft.pdf>
- Tom Krebs und Martin Scheffel. „Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland“. *Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)*, 22. September 2016, <https://www.vwl.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/vwl/Krebs/quantifizierung-der-gesamtwirtschaftlichen-und-fiskalischen-effekte-ausgewaehlter-infrastruktur-und-bildungsinvestitionen.pdf>
- VV-BHO, § 7 2.3 (o. J.)