

9. Sept. 2025

**Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung durch den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 12. Sept. 2025¹**

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (Strukturkomponenten-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG) (BT-Drs. [21/1087](#))

Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG) (BT-Drs. [21/1085](#))

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes (BT-Drs. [21/1503](#))

**„Verschiebebahnhof der Kreditfazilitäten“,
Gefahren für die Schuldentragfähigkeit und
Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit**

¹ Mein ausdrücklicher Dank gilt denjenigen, die die Arbeit durch Informationen, Korrekturen und andere nützliche Dinge unterstützt haben. Verbleibende Fehler bleiben selbstverständlich in meiner Verantwortung. Aufgrund von § 70 Abs. 4 Satz 3 BTGO (15. Dezember 2022 geändert) wird zum Schutz dieser Personen auf eine namentliche Nennung verzichtet.

Inhalt

Einleitung	2
1 Empfehlungen	3
2 Abschätzung zum Gesamtpaket „Reform der Schuldenbremse“	4
3 Inkongruenz von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen	6
4 ‚Verschiebebahnhof‘ der neuen Schuldentöpfe	7
5 Konsumtive statt investive Mittelverwendung	8
5.1 Kriterium der Zusätzlichkeit	8
5.2 Zum Investitionsbegriff	9
6 Nachhaltigkeit/Schuldentragfähigkeit und Generationengerechtigkeit	11
6.1 Schuldentragfähigkeit i.S. einer nachhaltigen Politik steht infrage	11
6.1.1 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen	12
6.1.2 Struktureller Verschuldungsspielraum für die Bundesländer	13
6.1.3 Schlussfolgerung: Strukturreformen endlich vornehmen	14
6.2 Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit	15
7 Mangelnde kommunale Mitsprache bei der Kreditmittelverteilung	17
Literatur	18

Einleitung

Die Reform der Schuldenbremse betrifft die Länder (und Kommunen) durch die 100 Mrd. EUR-Zuführung aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) sowie den neu eröffneten strukturellen Verschuldungsspielraum i.H.v. 0,35 % des BIP, außerdem ggf. durch Mittelverwendungen aus der 100 Mrd. EUR-Zuführung in den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Die Stellungnahme fokussiert vornehmlich auf die Inkongruenz von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der Länder und Kommunen und problematisiert einen ‚Verschiebebahnhof‘ zwischen den Kreditfazilitäten. Im Zentrum der Ausführungen steht eine Analyse der zu erwartenden Neuverschuldung anhand der Kriterien Nachhaltigkeit/Schuldentragfähigkeit und Generationengerechtigkeit. Abschließend wird auf die mangelnde kommunale Mitsprache bei der Kreditmittelverteilung eingegangen.

Den Zeit-knappen Lesern und Leserinnen wird zunächst die Lektüre der Empfehlungen nahegelegt, auf deren Basis entsprechende Ausführungen aufgerufen werden können.

1 Empfehlungen

Kap. 2 Neuverschuldungsprognose zur Reform der Schuldenbremse: Die Regierung sollte offen kommunizieren, dass – bei voller Inanspruchnahme der Kreditspielräume und realistischer Prognose des zukünftigen Verteidigungsetats – langfristig eine Einhaltung der bestehenden EU-Schuldenregeln nicht möglich sein wird.

Kap. 3 Inkongruenz von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen: Als ‚Besteller/Initiator‘ von Aufgaben sollte der Bund zukünftig für einen Ausgleich der Mehrausgaben bei den Ländern und Kommunen sorgen. Aktuell wäre eine Anpassung der Bund-Länder-Verteilung bzgl. der Gemeinschaftssteuern vorzuschlagen. Konkret würde bspw. eine Verdreifachung des kommunalen Umsatzsteueranteils von derzeit 2 % auf 6 % zu jährlichen Mehreinnahmen von 11 bis 12 Mrd. EUR führen. Zusätzlich könnte – nach Bereinigung der Inkongruenz – über eine kommunale Entschuldung der ‚Altlast‘ nachgedacht werden.

Kap. 4 ‚Verschiebepbahnhof‘ der neuen Schuldentöpfe: Den neuen Kreditfazilitäten ist eine ‚Flucht- bzw. Substitutionsstrategie‘ mittels und zwischen den drei neueröffneten Schuldentöpfen immanent. Diese lässt sich im Rahmen der reformierten Schuldenbremse nicht lösen.

Kap. 5 Konsumtive statt investive Mittelverwendung

Kap. 5.1 Kriterium der Zusätzlichkeit: Im SVIK sollte auch bzgl. der Länder die Zusätzlichkeit von Investitionen mit aufgenommen werden, wie es Art. 143 Abs. 1 GG im Übrigen für die gesamten 500 Mrd. EUR auch fest schreibt.

Kap. 5.2 Zum Investitionsbegriff: Der Investitionsbegriff sollte in den Ausführungsgesetzen SVIKG und LuKIFG konsumtive Verwendungen ebenso wie Ersatz-/Reinvestitionen ausschließen. Letztere sind aufgrund der Generationengerechtigkeit aus den ordentlichen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Da dies politisch jedoch kaum durchsetzbar sein dürfte, sollte sich die Mindestanforderung bzgl. der Höhe der Zusätzlichkeit auf Neu- bzw. Nettoinvestitionen beziehen – ggf. auf Basis eines geringeren Prozentsatzes als die derzeitigen 10 % (§ 4 Abs. 3 SVIKG). Investive Personalausgaben im Bereich Bildung und Forschung (Humankapital) sollten hingegen unter den Investitionsbegriff mit aufgenommen werden.

Kap. 6 Nachhaltigkeit/Schuldentragfähigkeit und Generationengerechtigkeit

Kap. 6.1.1 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen: Zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Verschuldung bzw. der Schuldentragfähigkeit sollten Mindestanforderungen an den Primärsaldo bzw. dessen mittelfristige Prognose der Länder gelegt werden, um entsprechende Kreditmittel beanspruchen zu können.

Kap. 6.1.2 Struktureller Verschuldungsspielraum für die Bundesländer: Die vorgesehenen Sonderregelungen (Art. 1 Änderung des SanG) für Bremen und das Saarland sollten aus Gründen der Nachhaltigkeit bzw. der Schuldentragfähigkeit entfallen. Die Verteilung zwischen den Ländern in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel sollte zusätzlich den jeweiligen landesspezifischen Primärsaldo mitberücksichtigen.

Kap. 6.1.3 Strukturreformen endlich vornehmen: Die Bundesregierung sollte unverzüglich strukturelle haushaltspolitische Reformen durchführen. Allein mit dem Wegfall der Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Umweltpolitik und der Energieeffizienz (42,6 Mrd. EUR), dazu der Verzicht auf umweltschädliche Subventionen (ca. 43 Mrd. EUR) und weiterer diskriminierender Steuervergünstigungen ließen sich bei gleichzeitiger Steuervereinfachung Haushaltsmittel von jährlich über 85 Mrd. EUR einsparen. Die entsprechenden Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen könnten für Steuer- und Abgabensenkungen und die Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.

Kap. 6.2 Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit: Eine stabile Demokratie baut auf einem fairen Ausgleich der Generationen auf. Aufgrund des eklatanten Verstoßes gegen das Postulat der Generationengerechtigkeit (staatlicher Konsum und Ersatzinvestitionen auf Kredit; Rentengesetze) wäre eine Belastung der älteren Altersklassen ökonomisch und politisch angezeigt. Eine teilweise Rücknahme der Rentenreformen der letzten Jahre (bspw. Rente mit 63) und eine Reform der Zuwächse der Renten-/Pensionsansprüche an die Lohnentwicklung wären zielgerecht ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Kap. 7 Mangelnde kommunale Mitsprache bei der Kreditmittelverteilung: Es wäre überlegenswert, ob das LuKIFG einen Mindestanteil an den Kreditmitteln vorgeben sollte, den die Länder ihren Kommunen zur eigenen Verfügung stellen müssen (§ 2 Abs 1 i.V.m Abs. 2 LuKIFG). Die Aufteilung zwischen den Kommunen eines Bundeslandes sollte zudem Nachhaltigkeitsaspekte bzw. die Schuldentragfähigkeit mitberücksichtigen.

2 Abschätzung zum Gesamtpaket „Reform der Schuldenbremse“

Die drei neu ins Grundgesetz (GG) aufgenommenen Ausnahmen von der bisherigen Schuldenregel (Art. 109, 115 und 143h GG) – die Bereichsausnahme Verteidigung, das SVIK sowie der strukturelle Verschuldungsspielraum für die Länder – ermöglichen erhebliche zusätzliche Verschuldungen. Lucke u. Meyer (2025a, S. 31-33; 2025b, S. 531 f.) haben die Größenordnung der möglichen Neuverschuldung berechnet. Sie unterstellen bei der Abschätzung der *zusätzlichen Neuverschuldung bis 2036* gemäß der reformierten Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 u. Art. 143 h GG) ein jährliches nominales Wachstum des BIP von 3 % (reales Wachstum 1 %, Inflation 2 %). Des Weiteren gehen sie

davon aus, dass die Ausgaben für Verteidigung und verbundene Zwecke bei 4 % des BIP liegen werden, Bund und Länder die zulässige Neuverschuldung von 0,35 % des BIPs stets voll ausschöpfen und die Kreditermächtigungen aus dem SVIK i.H.v. 500 Mrd. EUR gleichmäßig bis 2036 abgerufen werden. Legt man den Zeithorizont entsprechend auf jenes Jahr, so könnten bis 2036 neue Schulden i.H.v. 2.547 Mrd. EUR aufgenommen werden (siehe Tab. 1). Zuzüglich der strukturellen Neuverschuldung des Bundes gemäß Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG betrüge die *Neuverschuldung* 2.761 Mrd. EUR, was in etwa einer Verdopplung der Staatsschulden gegenüber Ende 2024 mit 2.510 Mrd. EUR entspricht. Die *Schuldenstandsquote* stiege von derzeit etwa 63 % auf 89 % des BIP.²

Tab. 1: Mögliche Neuverschuldung bis 2036¹⁾

Sondervermögen Infrastruktur	500 Mrd. Euro
Bereichsausnahme Verteidigung	Annahme 4,0 %/BIP als zukünftige Verteidigungsausgaben, 3,5 %/BIP Einzelplan 14 (Verteidigung) 0,5 %/BIP für sonstige zulässigen Zwecke davon 3,0 %/BIP über Bereichsausnahme: 129,2 Mrd. Euro mit jährlicher Steigerung 3 % über 12 Jahre = 1832,9 Mrd. Euro
Verschuldungsspielraum für die Länder	0,35 %/BIP Zusatzverschuldung 15,1 Mrd. Euro mit jährlicher Steigerung 3 % über 12 Jahre = 213,8 Mrd. Euro
strukturelle Verschuldung Bund (Art. 109 Abs. 3 GG)	0,35 %/BIP strukturelle Neuverschuldung 15,1 Mrd. Euro mit jährlicher Steigerung 3 % über 12 Jahre = 213,8 Mrd. Euro
Fazit	Möglicher Schuldenanstieg in 12 Jahren i.H.v. 2.546,7 Mrd. Euro durch GG-Änderung 2.760,6 Mrd. Euro durch GG-Änderung zzgl. struktureller Neuverschuldung Bund
nachrichtlich: Zinsen für die mögliche Neuverschuldung	bei einem angenommenen Zinssatz von 3 % p.a. über die Laufzeit von 12 Jahren (lineare Kreditnahme): 587,7 Mrd. Euro

¹⁾ Die Berechnung bezieht sich auf die Laufzeit des Infrastrukturfonds für 12 J.
BIP 2024: 4.305 Mrd. Euro.
Eigene Berechnungen.
Quelle: Lucke u. Meyer (2025b), S. 532.

Im Zeitraum 2025 bis 2036 würde die *Defizitquote* von Bund und Ländern jährlich 4,7 % des BIP betragen. Nach Auslaufen des SVIK würde die jährliche Nettoneuverschuldung immer noch rund 3,7

² Lucke u. Meyer (2025a), S. 32 f. bewerten diesen Anstieg bei anhaltend niedrigen Zinssätzen für sich allein genommen als nicht übermäßig besorgniserregend. Aufgrund von Angebotsengpässen, staatlich stimulierter Nachfrage und drohendem Protektionismus könnte die Inflationsrate die EZB-Zielmarke von 2 % zeitweise übersteigen, so dass der Anstieg der Schuldenquote entsprechend niedriger ausfallen würde.

% des BIP betragen und langfristig auf eine Staatsschuldenquote von 127 % konvergieren – mehr als das Doppelte der im Maastricht-Vertrag vereinbarten und immer noch gültigen Obergrenze von 60 % (siehe Lucke u. Meyer 2025b, S. 531 f.). Es mutet kafkaesk an, dass die EU-Schuldenregeln – durch Ausnahmeregelungen aufgeweicht und mitgliedstaatlich individualisiert – als löchriges Stabilitätsbollwerk derzeit pro forma noch Einhaltung gebieten. Um u.a. nicht gegen die *3 %-Defizitregel des EU-Fiskalpaktes* zu verstoßen, müsste (auch) die deutsche Regierung langfristig auf deren weiteren Aufweichung hinwirken – damit wäre ein wesentlicher Stabilitätsankerstaat der EU gerissen.

Empfehlung: Die Regierung sollte offen kommunizieren, dass – bei voller Inanspruchnahme der Kreditspielräume und realistischer Prognose des zukünftigen Verteidigungsetats – langfristig eine Einhaltung der bestehenden EU-Schuldenregeln nicht möglich sein wird.

3 Inkongruenz von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen

Ein wesentlicher föderativer Grundsatz fordert die Kongruenz von (zugewiesenen) *Aufgaben*, den daraus resultierenden *Ausgaben* und den zur Deckung erforderlichen *Einnahmen*. Während die kommunalen *Vermögenshaushalte* zum Großteil schuldenfinanziert sind, sollten die kommunalen *Verwaltungshaushalte* grundsätzlich mit ordentlichen Einnahmen (Steuern, Gebühren, Beiträge) gegenfinanziert sein. Die Kapitalmarktschulden in den Vermögenshaushalten betragen 2024 etwa 140 Mrd. EUR.³ Ein Kassenkredit kann hingegen nur zur kurzfristigen Liquiditätsüberbrückung unter strikten Auflagen aufgenommen werden. Diese beliefen sich letztes Jahr auf ca. 30 Mrd. EUR. Nach Angaben der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2025) wird das Finanzierungsdefizit der kommunalen Verwaltungshaushalte zudem von 24,3 Mrd. EUR (2024) dieses Jahr auf mehr als 35 Mrd. EUR ansteigen. Als Ursache wird auf die wachsende Schere zwischen den gesetzlichen (Pflicht-)Ausgaben und den Einnahmen verwiesen. So stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen 2024 um 11,7 %, darunter die der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (+17,1 %), die für Eingliederungshilfen nach dem SGB IX (+13,6 %) und die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII (+12,4 %). Auch die Personalausgaben erhöhten sich um 8,9 % – zum einen aufgrund von Tarifierpassungen, zum anderen als Folge zusätzlicher Personalbedarfe aufgrund immer aufwändigerer Aufgabenanforderungen und Verwaltungsvorschriften. Eine gefährliche Entwicklung deuten die Zinsausgaben (+32,1 %) an. Bei steigenden Kreditzinsen und einem wachsenden Finanzierungsdefizit droht eine Zins-Defizit-Spirale. Die Folge sind ein Bodensatz an Kassenkrediten, die jedes Jahr vor sich hergeschoben werden – und damit de facto zu langfristigen Schuldenständen im Verwaltungshaushalt führen.

³ Siehe die folgenden Daten bei Destatis Blatt 71321-05 Öffentliche Schulden.

Nachfolgende *Empfehlungen* könnten zur Beseitigung der Inkongruenz beitragen:

- Als ‚Besteller/Initiator‘ von Aufgaben sollte der Bund zukünftig für einen Ausgleich der Mehrausgaben bei den Ländern und Kommunen sorgen.⁴
- In einem Brief an Bundeskanzler Friedrich Merz und Finanzminister Lars Klingbeil schlägt der Deutsche Landkreistag (2025) eine *Verdreifachung des kommunalen Umsatzsteueranteils* von derzeit 2 % auf 6 % vor, was zu jährlichen Mehreinnahmen von 11 bis 12 Mrd. EUR führen würde. Zugleich wäre ein geänderter Verteilungsmaßstab anzuwenden: 1/3 nach Wirtschaftskraft und 2/3 nach Einwohnern.
- Auch eine *Erhöhung der Grundsteuer* seitens der Kommunen könnte als ‚Immobiliensteuer‘ deren Einnahmehöhe stärken, ohne dass große Ausweichreaktionen zu befürchten wären.
- Schließlich könnte – nach Bereinigung der Inkongruenz – über eine *kommunale Entschuldung* der ‚Altlast‘ nachgedacht werden.⁵

4 ‚Verschiebepark‘ der neuen Schuldenlöcher

Die derzeit diskutierten, erheblichen Haushaltslücken des Bundes und der Länder für die kommenden Jahre, speziell auch die der Kommunen, legen eine ‚*Flucht- bzw. Substitutionsstrategie*‘ mittels und zwischen den drei neu geschaffenen Schuldenlöchern nahe:⁶

Beispiel 1 Steuerliches Investitionsförderprogramm: Aufgrund der Maßnahmen nach dem *steuerlichen Investitionsförderprogramm* werden die Steuermindereinnahmen für die Veranlagungsjahre 2025 bis 2029 mit 45,76 Mrd. EUR beziffert (BT- Drs. 21/323, S. 3). Davon entfallen auf den Bund 17,9 Mrd. EUR, die Länder 16,3 Mrd. EUR und die Kommunen 11,54 Mrd. EUR. Hinzu kommen dauerhafte Mindereinnahmen von 25 Mrd. EUR pro Jahr für Bund und Länder vornehmlich durch die geminderte Körperschafts-/Thesaurierungssteuersätze (BT- Drs. 21/323, S. 17). Eine *Gegenfinanzierung* ist nicht vorgesehen, was c.p. de facto auf einen Anstieg der strukturellen Staatsverschuldung und des negativen Finanzierungssaldos hinauslaufen würde. Für die Länder und Kommunen bietet die 100 Mrd. EUR *SVIK-Zuführung* die Möglichkeit, nach Wegen zu suchen, um diese Ausfälle entsprechend zu kompensieren.

⁴ Vgl. dazu auch im Koalitionsvertrag das Bekenntnis zur „Veranlassungskonnextität“ (Ziff. 3623 ff.).

⁵ Eine solche Entschuldung fand bereits um 2010 in verschiedenen Bundesländern statt. Eine Verwendung der 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder scheidet aus, da es sich um eine rein konsumtive Verwendung der Kreditfazilität handeln würde.

⁶ So rechnet Finanzminister Lars Klingbeil für die Jahre 2027 bis 2029 aktuell mit einer Finanzlücke im Bundeshaushalt – einschließlich der zulässigen Staatsverschuldung – von 172 Mrd. EUR, nachdem sie im Juni bei der Vorstellung des Haushaltsentwurfs 2025 noch mit 144 Mrd. EUR beziffert wurde. Vgl. Creutzburg (2025).

Beispiel 2 Sanierung der deutschen Häfen: Marode Kaimauern, Zufahrtsstraßen und Brücken – die deutschen Seehäfen leiden unter einem langjährigen *Sanierungsstau*. Der Bund trägt derzeit einen jährlichen Zuschuss i.H.v. 38,4 Mio. EUR zum Erhalt der Infrastruktur, für die die Länder zuständig sind. In einem Positionspapier fordert der Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe (vgl. ZDS 2025) einen Anteil von 3 % vom *SVIK* entsprechend 15 Mrd. EUR für dringend notwendige Investitionen. Zudem sei eine dauerhafte Grundfinanzierung in Höhe von mindestens 500 Mio. EUR jährlich erforderlich – auch diese 6 Mrd. EUR könnten bis 2036 aus dem *SVIK* finanziert werden. „Ohne belastbare Häfen keine glaubhafte Zeitenwende“ (F. Keisinger/ZDS, NDR 2025). Leistungsfähige Häfen seien das Rückgrat der militärischen Logistik, so dass auch die *Bereichsausnahme Verteidigung* als eine nach oben offene Kreditquelle infrage käme. Schließlich eröffnet der Hinweis auf „eine wichtige Rolle in der Energiewende“ deutscher Seehäfen sogar einen Zugriff auf die 100 Mrd. EUR-Zuführung aus dem *Klima- und Transformationsfonds (KTF)*. Zwar mag dies einer bestimmungsgemäßen Nutzung der neuen Kreditmöglichkeiten entsprechen. Es zeigt jedoch die Flexibilität der Zugriffe in Abhängigkeit vom auslegungsfähigen Begründungszusammenhang.

Indem die Grundgesetzänderung bereits den Kreditspielraum für 2025 ermöglicht, wird es zu nicht unerheblichen *Mitnahmeeffekten* kommen.⁷ Diese setzen Spielräume für nicht-prioritäre Investitionen oder gar konsumtive Verausgabungen frei.

5 Konsumtive statt investive Mittelverwendung

5.1 Kriterium der Zusätzlichkeit

Gemäß § 2 Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) „werden zusätzliche Investitionen ... finanziert“. Allerdings fehlt für die Zuführung an die Länder das *Kriterium der Zusätzlichkeit* (§ 3 SVIKG) und beschränkt sich auf den Bund (§ 4 Abs. 1 u. 3 SVIKG). Der Wegfall dieser Restriktion gibt Anreize zur *Umfinanzierung* bereits geplanter Investitionen in den SVIK, wodurch Mittel freierwerden, mit denen letztendlich die Finanzierungsdefizite aus den Kernhaushalten der Kommunen, hier insbesondere der Anstieg der Sozialausgaben, getragen werden könnten. Faktisch werden dann *Sozialausgaben* aus dem SVIK-finanziert.

Empfehlung: Im SVIK sollte auch bzgl. der Länder die *Zusätzlichkeit* mit aufgenommen werden, wie es Art. 143 Abs. 1 GG im Übrigen für die gesamten 500 Mrd. EUR auch festschreibt.

⁷ So auch der Bundesrechnungshof (2025b), S. 3 u. 6 in seinem Bericht zum SVIKG.

Heinemann (2025) fordert außerdem eine *operative Regel*, nach der die Länder eine Kürzung ihrer jeweiligen Zuführung aus dem SVIK um den Betrag erfahren, der der positiven Differenz aus dem Durchschnitt der vergangenen drei Jahre und der jeweils aktuellen Investitionssumme entspricht. Diese Quasi-Strafzahlung würde Anreize für einen kontinuierlichen Mittelabruf setzen, erfordert allerdings auch freie Planungskapazitäten und Projekte entsprechender Größenordnung. Zudem fallen Mittelbewilligung und Mittelabfluss i.d.R. zeitlich auseinander, was die Handhabbarkeit dieser Regel einschränkt.

5.2 Zum Investitionsbegriff

Ausgaben für Investitionen werden in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 *Bundeshaushaltsordnung (BHO)* und in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 *Haushaltsgrundsätzegezet (HGrG)* wortgleich definiert. Danach zählt die Erstellung und der Erwerb öffentlichen Produktivkapitals zu den Investitionen, während die Förderung privater Maßnahmen bspw. durch verlorene Zuschüsse die Anforderungen der Definition nicht erfüllt. Art. 143h GG ist durch diese Bestimmungen aber nicht gebunden und es steht dem Gesetzgeber generell frei, durch einfachgesetzliche Maßnahme den Investitionsbegriff des Sondervermögens speziell auszuführen. Dies erfolgt zum einen in § 4 Abs. 3 *SVIKG*, wo allerdings auf § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO mit Bezug auf den Bund verwiesen wird. Zum anderen werden in § 3 *Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG)* die Förderbereiche und Förder Voraussetzungen näher bestimmt. § 3 Abs. 1 LuKIFG beschränkt die Ausgaben auf *Sachinvestitionen* spezieller Infrastrukturbereiche, „sofern sie der Erfüllung von Landesaufgaben oder kommunalen Aufgaben dienen“. Hierbei handelt es sich nicht um eine abschließende Liste und es erfolgt keine Beschränkung auf Pflichtaufgaben. Zudem öffnen die Zusätze „insbesondere“ (§ 3 Abs. 4 LuKIFG) und „notwendige Begleit- oder Folgemaßnahmen“ (§ 3 Abs. 1 LuKIFG) weitere Spielräume.⁸ Sie geben die Möglichkeit einer Umfinanzierung, bspw. für nicht-prioritäre Investitionen oder gar konsumtive Verausgabungen.

Kritikwürdig ist die Beschränkung auf *Sachinvestitionen*. So sind im Bereich Bildung und Forschung die Sachinvestitionen mit hohem Personaleinsatz komplementär verknüpft. Hierbei handelt es sich volkswirtschaftlich um Personalausgaben mit investivem Charakter in sog. *Humankapital*, mit denen i.d.R. eine hohe Produktivität einhergeht – also nicht um konsumtive Ausgaben.⁹

⁸ Siehe auch die Kritik des Bundesrechnungshofes (2025b), S. 9-10.

⁹ Hier ist dem Bundesrechnungshof (2025b), S. 3 zu widersprechen, der Personalausgaben generell ausschließen möchte. Diese Forderung dürfte auch bei Bauvorhaben kaum durchsetzbar sein, denn allein der personelle Planungsaufwand ist dort erheblich, aber untrennbar mit dem Projekt verbunden.

Zwar werden ein Mindestvolumen von 50 Tsd. EUR und eine längerfristige Nutzung der Infrastruktur als Voraussetzung benannt. Damit sind jedoch größere *Reparatur- und Erhaltungsinvestitionen auf Kredit* ebenso wenig ausgeschlossen wie *Reinvestitionen*. Sie werden explizit in der Gesetzesbegründung sogar gefordert, indem auf „große Investitionsbedarfe“ hinsichtlich Sanierung, Erhalt und Modernisierung verwiesen wird (LuKIFG, S. 9 Begründung). Insofern wird *keine positive Nettoinvestition* (Reinvestion > Abschreibung) bei der Mittelvergabe verlangt. *Wachstum* setzt aber u.a. positive Nettoinvestitionen voraus, die das Produktionspotenzial erweitern. Ersatzinvestitionen stellen lediglich ein früheres Niveau wieder her.

Sodann haben die Länder die Möglichkeit, Mittel aus dem *KTF* einzuwerben, wenn sie Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 beabsichtigen.¹⁰ Die an den *KTF* zu überführenden 100 Mrd. EUR unterliegen indes weiterhin der Zweckbindung des SVIK (§4 Abs. 2 SVIKG). Sie müssen daher zur Finanzierung *zusätzlicher Investitionen* eingesetzt werden. Allerdings schaffen die aus dem *KTF* finanzierten Investitionen *keine öffentliche Infrastruktur*. Als Spezialnorm unterliegen diese Mittel zusätzlich der Zweckbindung des § 2 Klima- und Transformationsfondsgesetz (*KTF-G*). Sie können als *Subventionen für private Anlagenbetreiber* ausgezahlt werden, die diese Mittel ihrerseits zur klimafreundlichen Umrüstung privater Vermögensgegenstände (bspw. für Energieerzeugungsanlagen oder energetische Sanierung von Gebäuden) verwenden. Deshalb können rechtlich aus den Mitteln des *KTF* bspw. nicht nur gewerblich betriebene Ladestationen im Straßenverkehr gefördert werden, sondern auch *Prämien zur Anschaffung von Konsumgütern wie etwa E-Autos* gezahlt werden, weil diese zur Senkung von CO₂-Emissionen im Straßenverkehr beitragen.¹¹ Auch hiermit sind – bei ausgelastetem Produktionspotenzial – kaum *Wachstumseffekte* verknüpft, da entweder umweltschädliche Anlagen (Kohlekraftwerke) durch umweltsparende ersetzt werden, oder gar Konsumgüter ausgetauscht werden (Diesel-Pkw gehen bspw. nach Polen).

Empfehlung: Der Investitionsbegriff sollte in den Ausführungsgesetzen SVIKG und LuKIFG konsumtive Verwendungen und Ersatz-/Reinvestitionen ausschließen. Letztere sind aus den ordentlichen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Da dies politisch jedoch kaum durchsetzbar sein dürfte, sollte sich die Mindestanforderung bzgl. der Höhe der Zusätzlichkeit auf Neu- bzw. Nettoinvestitionen beziehen – ggf. auf Basis eines geringeren Prozentsatzes als die derzeitigen 10 % (§ 4 Abs. 3 SVIKG). Investive Personalausgaben im Bereich Bildung und Forschung (Humankapital) sollten hingegen unter den Investitionsbegriff mit aufgenommen werden.

¹⁰ Vgl. im Folgenden Lucke u. Meyer (2025), S. 533.

¹¹ Das staatsrechtliche Verständnis von Investitionen weicht deutlich von dem volkswirtschaftlichen ab. Staatsrechtlich werden unter Investitionen alle Staatsausgaben gerechnet, die den politisch-demokratisch näher zu bestimmenden Zielen von Wachstum und Transformation dienen. Dazu zählen u. a. auch die Ausgaben für Verteidigung (vgl. Konsum), Ausgaben zur Förderung privater Investitionen und Ausgaben, die einen klimapolitischen Zweck durch Änderung des Konsumverhaltens bewirken sollen (vgl. Konsum).

6 Nachhaltigkeit/Schuldentragfähigkeit und Generationengerechtigkeit

Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit stehen als Zielsetzungen ganz oben auf der politischen Agenda.¹² Nachhaltigkeit – gleichlautend Schuldentragfähigkeit – ist ein Konzept, das allein auf die Staatsschulden und die Fähigkeit abstellt, den Schuldendienst (Tilgung plus Zinsen) leisten zu können. Demgegenüber ist Generationengerechtigkeit auf das Verhältnis von Staatsschulden zu staatlichem Vermögen gerichtet.¹³ *Nachhaltigkeit* setzt lediglich voraus, dass der Nominalwert der Schulden nicht höher ist als der Barwert der künftigen Primärüberschüsse, mit dem die Schulden plus Zinsen getilgt werden können.¹⁴ Hierbei ist es irrelevant, was mit den Schulden finanziert wird und wie der Staat seine Primärüberschüsse erzielt – rentierliche Infrastrukturinvestitionen wären förderlich, aber keine notwendige Bedingung. *Generationengerechtigkeit* erfordert hingegen, dass das ‚geerbte‘ Staatsvermögen¹⁵ mindestens dem Nominalwert der Staatsschulden entspricht. Bei einem positiven Kapitalwert der Investitionen kann die zukünftige Generation von einem Nettovermögenszuwachs sogar profitieren. Aber auch bei einem Kapitalwert von Null – die Rentabilität der staatlichen Maßnahme entspricht genau dem Kreditzins – kann die zukünftige Generation annahmegemäß aus dem Bruttovermögenszuwachs die Schuldenbedienung tragen, indem bspw. höhere Steuereinnahmen fließen oder Gebühren für die Nutzung anfallen. Nachhaltigkeit ist somit eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Generationengerechtigkeit – anders herum: *Generationengerechtigkeit setzt Nachhaltigkeit voraus*.

6.1 Schuldentragfähigkeit i.S. einer nachhaltigen Politik steht infrage

Um eine nachhaltige Schuldenpolitik zu operationalisieren, sollten im langjährigen Durchschnitt stets alle originären Staatsausgaben aus Steuermitteln und anderen originären Staatseinnahmen gedeckt werden können.¹⁶ Dies ist – abhängig von der bereits existierenden Verschuldung – zwar nicht

¹² So wird in der Begründung des LuKIFG, S. 9 das „nachhaltige[s] Wirtschaftswachstum“ hervorgehoben, im SVIKG, S. 9 wird gar auf die „Deutsche[n] Nachhaltigkeitsstrategie“ verwiesen und im Koalitionsvertrag, Ziff. 1623 festgestellt, dass „solide Finanzen ... auch ein Gebot der Generationengerechtigkeit“ sind.

¹³ Genaugenommen ist diese Aussage nicht ganz korrekt, da ein staatlich kreditfinanzierter Vermögenszuwachs im Privatsektor auch generationengerecht ist, obwohl das Nettostaatsvermögen sinkt. Von daher wäre der Bezugspunkt der Generationengerechtigkeit korrekterweise das Gesamtvermögen der Volkswirtschaft. Die Verkürzung auf das Staatsvermögen stellt deshalb eine Vereinfachung dar, die mit dem relativ geringen Umfang der Fehlergröße gerechtfertigt werden kann.

¹⁴ Ein Primärüberschuss liegt vor, wenn die Einnahmen eines öffentlichen Haushalts (ohne Einnahmen aus Krediten und Erlösen aus Vermögensveräußerungen) die Ausgaben (ohne Zinsausgaben) übersteigen. Dann kann der Überschuss für die Zinszahlungen und/oder den Schuldendienst verwendet werden. Vgl. auch Barro (1979).

¹⁵ Korrekterweise müsste auch hier auf das volkswirtschaftliche Gesamtvermögen abgestellt werden.

¹⁶ Vgl. im folgenden Lucke u. Meyer (2025a), S. 38 f. Kurzfristige Liquiditätsengpässe sind damit nicht ausgeschlossen.

hinreichend für die Schuldentragfähigkeit, aber doch eine notwendige Voraussetzung. Die nachfolgende Analyse differenziert nach den beiden ‚Schulentöpfen‘ der Länder.

6.1.1 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen

Die nachfolgende Abschätzung zur Nachhaltigkeit der *100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen* lehnt an die Berechnungen von Lucke u. Meyer (2025a) an.¹⁷ Folgende Annahmen liegen zugrunde:

- jährliches nominales Wachstum des BIP von 3 % (reales Wachstum 1 %, Inflation 2 %)
- vollständige Verausgabung der 100 Mrd. EUR bis 2036 in jährlich gleichen Raten
- kalkulatorische Abschreibungen von 3 % p.a. für den Verschleiß der neu geschaffenen Infrastruktur
- Zeitpunkt der Nachhaltigkeitsabschätzung der SVIK-bedingten Staatsverschuldung zum Ende des 12-Jahreszeitraums 2036
- keine zusätzlichen Staatseinnahmen in Form monetärer Überschüsse durch die geschaffene öffentliche Infrastruktur

Bei der angenommenen Investitionssumme von 100 Mrd. EUR beträgt die jährliche Abschreibung 3 Mrd. EUR, die dauerhaft aus dem Kernhaushalt zu finanzieren ist. Bei einem Zinssatz von 2 % – dem langjährigen Durchschnitt der Umlaufrendite börsennotierter Bundeswertpapiere mit 15- bis 30jähriger Restlaufzeit – ergibt sich nach Ablauf der 12 Jahre ein Gegenwartswert der zu tätigen *Ersatzinvestitionen* von 153 Mrd. EUR.¹⁸ Entsprechend mindert sich der Gegenwartswert der zukünftigen *Primärüberschüsse*. Bezogen auf das BIP des Jahres 2036 würde die *Staatsschuldenquote* allein durch die Zuführung an die Länder um etwa 1,6 Prozentpunkte steigen, während zum selben Zeitpunkt die dauerhaften Ersatzinvestitionen einen Verlust des Gegenwartswerts der Primärüberschüsse in Höhe von 2,5 % dieses BIPs implizieren würden.

Um die *Nachhaltigkeit* der zusätzlichen Verschuldung zu gewährleisten, wäre somit ein Anstieg des Gegenwartswertes des Saldos aller anderen Staatseinnahmen und Staatsausgaben exklusive Zinsen (Primärsaldo) in Höhe von 4,1 % (1,6 % + 2,5 %) des BIPs des Jahres 2036 notwendig. Dem entspräche bei einem Diskontsatz von 2 % ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg des Primärsaldos

¹⁷ Lucke u. Meyer (2025a), S. 35 f. gehen bei ihrer Berechnung vom SVIK i.H.v. 400 Mrd. EUR aus, da 100 Mrd. EUR vorab in den KFT überführt werden, der grundsätzlich keine öffentliche Infrastruktur finanziert. Hier beschränken sich die Aussagen auf die 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen.

¹⁸ Zur Berechnung vgl. Lucke u. Meyer (2025a), S. 35, Fn. 18.

um 0,09 % des BIP. Im Vergleich zum historisch erzielten durchschnittlichen Primärsaldo von 0,24 % des jeweiligen BIPs¹⁹ wäre demnach ein Anstieg um ein Drittel auf 0,33 % erforderlich.

Zwar dürfte eine verbesserte öffentliche Infrastruktur die Wirtschaftsleistung stärken und damit auch die Steuer- und Beitragseinnahmen des Staates steigen lassen. Doch zum einen erhöhen Reparaturen und Erhaltungsinvestitionen nicht das Produktionspotenzial, sondern erhalten es lediglich auf vorherigem Niveau. Damit sind auch die Steuermehreinnahmen eher begrenzt. Zum anderen würden zugleich auch die Staatsausgaben steigen. Die Sozialausgaben für die Pflichtversicherungen steigen mit der Lohnsumme in etwa proportional, ähnlich die Verteidigungsausgaben und staatliche Wohnungsbauförderungen. Von daher ist es völlig ungewiss, ob der erforderliche Anstieg des Primärsaldos erreicht wird – auch weil die zusätzliche Verschuldung die konsumtiven Verausgabungen erleichtern wird.

Empfehlung: Zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Verschuldung bzw. der Schuldentragfähigkeit sollten Mindestanforderungen an den Primärsaldo bzw. dessen mittelfristige Prognose der Länder gelegt werden, um entsprechende Kreditmittel beanspruchen zu können.

6.1.2 Struktureller Verschuldungsspielraum für die Bundesländer

Sehr ähnlich sehen die Überlegungen zur Nachhaltigkeit aus, die sich aus dem zusätzlichen *strukturellen Verschuldungsspielraum für die Bundesländer* i.H.v. 0,35 % des BIP ergeben. Die Verteilung der Mittel erfolgt in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel (§ 2 Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG). Auch aufgrund des kommunalen Investitionsstaus ist eine volle Ausschöpfung dieser Kreditgrenze zu erwarten. Die zusätzlichen Schulden bis 2036 würden demnach 214 Mrd. EUR betragen, entsprechend stiege die Staatsschuldenquote um 3,5 Prozentpunkte. Da auch hier die notwendigen Ersatzinvestitionen langfristig zu laufenden Ausgaben führen werden, ohne dass per Saldo mit zusätzlichen Staatseinnahmen in entsprechender Höhe zu rechnen wäre, dürfte sich der Primärsaldo weiter verschlechtern, so dass die Nachhaltigkeit auch hier infrage steht. Zudem ist der strukturelle Verschuldungsspielraum nicht an eine investive Verausgabung gebunden, so dass auch erhebliche konsumtive Abflüsse in die Sozialausgaben zu erwarten sind.²⁰

Besonders problematisch sind die *Sonderregelungen für die hochverschuldeten Bundesländer Bremen und das Saarland* zu werten. Gemäß Art. 143d Abs. 4 GG erhalten sie seit 2020 Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von jeweils 400 Millionen EUR pro Jahr. Zugleich unterliegen sie

¹⁹ Siehe Lucke u. Meyer (2025a), S. 34, Abb. 1.

²⁰ Vgl. Bundesrechnungshof (2025a), S. 20; Grimm (2025). Von daher ist die Höhe der Ersatzinvestitionen betragsmäßig nicht vorherzusagen.

den Auflagen des Sanierungshilfengesetzes (SanG). Dabei sind sie zum Abbau ihrer übermäßigen Verschuldung verpflichtet, um zukünftig die Vorgaben nach Art. 109 Abs 3 GG einhalten zu können. Da die bestehenden Tilgungspflichten nach dem SanG dazu führen würden, dass beide Länder den strukturellen Verschuldungsspielraum nicht (vollumfänglich) nutzen könnten, ohne die im SanG vorgesehenen Sanktionsmechanismen auszulösen, ist ergänzend eine Änderung des SanG geplant. Um die Sanierungshilfen nicht zu gefährden, muss die Kreditaufnahme Bremens und des Saarlands danach mindestens 50 Mio. EUR im Jahr und im Schnitt von fünf Jahren 80 Mio. EUR geringer sein, als es das Grundgesetz vorsieht (Art. 109 Abs. 3 Satz 6 und 7 GG i.V.m. Art. 1 § 2 Abs. 2 SanG-Entwurf). Die zusätzlichen Kreditmittel dürften den Sanierungsprozess verzögern und somit längerfristig Hilfen des Bundes erfordern. Zudem ist zu erwarten, dass damit nicht nur ‚Zukunftsausgaben‘, sondern auch konsumtive Zwecke ermöglicht werden.²¹

Daneben dürfte es auch Bundesländer geben, die einen höheren durchschnittlichen Primärsaldo als 0,24 % ihres BIPs aufweisen. Diese können deshalb u. U. auch eine zusätzliche Verschuldung nachhaltig finanzieren, wenngleich generelle Zweifel bestehen (vgl. Lucke u. Meyer 2025a, S. 37).

Empfehlung:

- keine Sonderregelungen (Art. 1 Änderung des SanG) für Bremen und das Saarland
- die Verteilung in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel sollte zusätzlich den jeweiligen landesspezifischen Primärsaldo mitberücksichtigen.

6.1.3 Schlussfolgerung: Strukturreformen endlich vornehmen

Eine weitgehend unveränderte Struktur aller anderen Ausgaben- und Einnahmepositionen der öffentlichen Haushalte unterstellt, muss man für die Bundesländer (und den Bund) zukünftig deutlich verschlechterte Primärsalden erwarten. Eine bereits laufende Zins-Defizit-Spirale verschärft die Problematik. Diese Verschlechterung ist quantitativ als so groß einzuschätzen, dass die infolge der Schuldenbremsen-Reform möglich werdende Neuverschuldung als nicht mehr nachhaltig bewertet werden muss.

Generelle Empfehlung: Es ist deshalb dringlich geboten, dass die Bundesregierung unverzüglich strukturelle haushaltspolitische Reformen durchführt:²²

²¹ Im Haushaltsjahr 2024 hat Bremen bei Einnahmen von 7,8 Mrd. EUR ein Finanzierungsdefizit von knapp 1,2 Mrd. EUR erwirtschaftet. Der Schuldenstand bewirkt Zinsausgaben i.H.v. ca. 500 Mio. EUR. Die jährlichen Personalkosten betragen knapp 2,4 Mrd. EUR, wobei allein die Versorgungsausgaben etwa 615 Mio. EUR ausmachen. Vgl. Schäfers (2025).

²² Vgl. Laaser, Rosenschon u. Schrader (2025) sowie für weitere Vorschläge Meyer (2025).

- Allein mit dem Wegfall der Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Umweltpolitik und der Energieeffizienz (42,6 Mrd. EUR), dazu der Verzicht auf umweltschädliche Subventionen (ca. 43 Mrd. EUR) und weiterer diskriminierender Steuervergünstigungen ließen sich bei gleichzeitiger Steuervereinfachung Haushaltsmittel von jährlich über 85 Mrd. EUR einsparen.
- Prüfung sämtlicher Förderprogramme auf Wirksamkeit, unerwünschte Nebeneffekte und Effizienz.
- Die entsprechenden Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen könnten für Steuer- und Abgabensenkungen und die Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.
- Umschichtungen vom Sozialhaushalt (Bürgergeld, Migration) in den Investitionshaushalt.
- Pflegeversicherung: Jegliche Begrenzung eines Selbstbehaltes ist ein ‚Erbenschutzprogramm‘ für Vermögende, da die Sozialhilfe (§ 61 SGB XII) in diesem Fall die Pflegekosten übernimmt.

6.2 Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit

Generationengerechtigkeit ist gegeben, wenn Staatsschulden und Staatsvermögen in etwa gleicher Höhe vorliegen bzw. als gleich hoch bewertet werden. Nur dann ‚erbt‘ die jeweils nächste Generation ein Nettovermögen von null. Sind die Staatsschulden hingegen größer als das staatliche Vermögen, hätten die heutige Generation und/oder die vorherigen Generationen zu Lasten kommender Generationen ihren Konsum zumindest teilweise auf Kredit finanziert – also ‚über ihre Verhältnisse gelebt‘. Im umgekehrten Fall hätte die heutige Generation über Maßen Vorsorge getan. Die sog. ‚*Goldene Regel der Fiskalpolitik*‘ bezieht sich nicht auf den Vermögensbestand, sondern auf die Stromgröße seines Zuwachses durch Investitionen. Vor dem Hintergrund eines fairen intergenerativen Ausgleiches sind dementsprechend nur Nettoinvestitionen durch Verschuldung finanzierbar.²³

Operativ erfordert Generationengerechtigkeit, dass

- jegliche *Neuverschuldung* ausschließlich für investive und nicht für konsumtive Zwecke genutzt wird²⁴ und
- eine *Schuldentilgung* in dem Umfang stattfindet, in dem der öffentliche Kapitalbestand durch Verschleiß oder Verlust *Wertminderungen* erfährt. Alternativ müssten im gleichen

²³ Vgl. Lucke u. Meyer (2025a), S. 31. Zur ‚Goldenen Regel der Fiskalpolitik‘ siehe auch Bundesministerium der Finanzen (2022).

²⁴ So beschränkte Art. 115 GG a.F. vor 2009 die Nettokreditaufnahme des Bundes auf die im Haushaltsplan veranschlagte Summe der Investitionen.

Ausmaß Reparaturen und Ersatzinvestitionen *aus ordentlichen Haushaltsmitteln* getätigt werden.²⁵

Würden Reparaturen und Ersatzinvestitionen hingegen erneut durch Verschuldung finanziert, käme es zu einer *Doppelbelastung* der kommenden Generationen – sie müsste den Schuldendienst für die ursprünglichen, überwiegend kreditfinanzierten Investitionen und den für deren Erhalt leisten. Auch eine Neubewertung eines öffentlichen Kapitalgutes zu einem späteren Zeitpunkt durch *Bedarfs-wandel* (Abkehr vom motorisierten Individualverkehr), *umweltbezogene Neuausrichtungen* (Kohlekraftwerke) oder einer *Entwertung durch technischen Fortschritt* (Digitalisierung, Glasfaser) machen außerordentliche Schuldentilgungen der heutigen Generation notwendig. Sie würde de facto für ihre Fehlinvestitionen – oder jene von vorherigen Generationen – haften. Ähnlich verhält es sich bei einer ineffizienten Mittelverausgabung, die zu einer buchhalterischen Überbewertung der Investitionen mit nachfolgendem Wertberichtigungsbedarf führen würde.

Der gravierende Mangel der *kameralistischen Buchführung* vieler Gebietskörperschaften besteht in der Nichterfassung des Verschleißes und der Neubewertungen durch Abschreibungen und Wertberichtigungen. Deshalb werden in der staatlichen Vermögensrechnung zwar das Bruttovermögen, nicht aber das (tatsächliche) Nettovermögen erfasst. Folglich muss sich das wirtschaftspolitische Handeln unter dem normativen Postulat der Generationengerechtigkeit auf die Betrachtung von *Stromgrößen* i.S. der ‘Goldene Regel der Fiskalpolitik‘ beschränken.

Die neu geschaffenen Verschuldungsmöglichkeiten dürften allerdings in gravierendem Umfang gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit *verstoßen*. So schränkt weder Art. 109 Abs. 3 GG, noch das StruKomLäG die Verwendung des strukturellen Verschuldungsspielraumes ein, was *konsumtive Ausgaben auf Kredit* ohne Weiteres ermöglicht. Dem hingegen gebietet § 1 i.V.m. § 3 LuKIFG einen Kreditmitteleinsatz in Sachinvestitionen der öffentlichen Infrastruktur. Doch es fehlt die ‚Zusätzlichkeit‘, was einen hohen Anteil an *Erhaltungsinvestitionen* für gegenwärtigen oder früheren Verschleiß nahelegt. Es besteht sogar die Gefahr, dass damit ein Präzedenzfall geschaffen wird. Künftige Landesregierungen könnten zeitnahe Ersatzinvestitionen aus originären Staatseinnahmen unterlassen, weil sie darauf spekulieren, dass bei genügendem Problemstau erneut Verschuldungsmöglichkeiten per Verfassungsänderung ermöglicht werden. Die erlittene Generationenungerechtigkeit würde wiederum an die nächste Generation weitergereicht werden. Ein Reparaturstau spiegelt die offensichtlichen Mehrkosten eines solchen Vorgehens wider, die durch die wiederkehrend suboptimale Unterhaltung essentieller öffentlicher Infrastruktur entstehen (vgl. Lucke u. Meyer,

²⁵ Insofern war Art. 115 GG a.F. vor 2009 nicht generationengerecht, da er auf die Bruttoinvestitionen abstellte, folglich Ersatzinvestitionen in eine mögliche Kreditfinanzierung mit einbezog.

2025a, S. 38). Schließlich unterliegt die Verwendung von Mitteln aus dem KTF nicht dieser Beschränkung und kann *für konsumtive Zwecke des Klimaschutzes* eingesetzt werden.

Demnach dürfte ein großer Teil der kreditfinanzierten Infrastrukturinvestitionen entweder Ersatzinvestitionen sein oder die Kredite letztlich gar in den privaten Verbrauch (soziale Unterstützung/Leistungen, Förderung energetischer Anpassungen) gehen. Eine normative Rechtfertigung des SVIK kann daher kaum auf das intergenerationelle Äquivalenzprinzip der öffentlichen Verschuldung verweisen. Generationengerecht wäre insofern eine *Belastung der älteren Altersklassen*. Denn eine stabile Demokratie baut auf einem fairen Ausgleich der Generationen auf – alles andere gefährdet sie.

Empfehlung: Eine teilweise Rücknahme der Rentenreformen der letzten Jahre (bspw. Rente mit 63)²⁶ und eine Reform der Zuwächse der Renten-/Pensionsansprüche an die Lohnentwicklung wären zielgerecht ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

7 Mangelnde kommunale Mitsprache bei der Kreditmittelverteilung

Zwecks Durchführung der 100 Mrd. EUR-Zuführung an die Länder und Kommunen wird eine *Verwaltungsvereinbarung* zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen (§ 9 Abs. 1 LuKIFG), in der Einzelheiten des Vergabeverfahrens wie Fördervoraussetzungen, Berichtspflichten der Länder sowie ggf. Rückforderungen geregelt werden. Guter föderativer Abstimmung folgend fordern die Länder ergänzend ein Bund-Länder-Gremium, in dem diese Vereinbarung einvernehmlich ausgehandelt werden soll (LuKIFG, Stellungnahme des Bundesrates, Pkt. 23, S. 23).

Gemäß Art. 30, 70, 83 GG sind die *Kommunen* staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder und daher keine ‚dritte Ebene‘ im föderalen Staatsaufbau. Insofern schließt § 2 Abs. 2 u. 3 LuKIFG eine *Mitsprache der Kommunen* bei der anteiligen Aufteilung zwischen Land und Kommunen (wohl) folgerichtig aus. Allerdings sollen nach Entwurf die Bedürfnisse finanzschwacher Kommunen besonders berücksichtigt werden, was mit deren Schuldentragfähigkeit konfliktieren dürfte. Es ist außerdem zu befürchten, dass die Länder angesichts ihrer Haushaltsprobleme vorrangig ihre eigenen Interessen vertreten und die Kommunen ‚an der kurzen Leine‘ halten werden.

Empfehlung: Es wäre überlegenswert, ob das LuKIFG einen *Mindestanteil* an den Kreditmitteln vorgeben sollte, den die Länder ihren Kommunen zur eigenen Verfügung stellen müssen (§ 2 Abs 1 i.V.m Abs. 2 LuKIFG). Die Aufteilung zwischen den Kommunen eines Bundeslandes sollte zudem Nachhaltigkeitsaspekte bzw. die Schuldentragfähigkeit mitberücksichtigen.

²⁶ Angesichts der ‚Rentnergeschenke‘ der letzten Jahre und dieser Regierung ist diese Politik als hochgradig unsozial der jungen Generation gegenüber zu bewerten.

Literatur

Aufsätze und Monographien

- Barro, Robert, J., (1979): On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 5, Part 1 (Oct., 1979), pp. 940–971.
- Bundesministerium der Finanzen (2022), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), 25. Februar 2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9, (Abrufdatum 25.08.2025).
- Bundesrechnungshof (2025a), Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 13.03.2025, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/grundgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abrufdatum 25.08.2025).
- Bundesrechnungshof (2025b), Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Bundestagsdrucksache 21/779, 21. August 2025.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2025), Prognose der Kommunalfinanzen – Fachliche Erläuterung, https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/250805_PM%20Fachpapier.pdf (Abrufdatum 20.08.2025).
- CDU, CSU und SPD (2025), Koalitionsvertrag “Verantwortung für Deutschland”, 21. Legislaturperiode, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (Abrufdatum 16.06.2025).
- Creutzburg, Dietrich (2025), Klingbeil richtet dringenden Sparaufruf an alle Ministerien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 23.08.2025, S. 18.
- Deutscher Landkreistag (2025), Entlastung der Landkreise durch Kostenübernahme für Geflüchtete, Schreiben an Bundeskanzler Friedrich Merz und Lars Klingbeil, 12.08.2025.
- Grimm, Veronika (2025), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), BT-Drucksache 20/15096, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1056966/a0a7577a702fc8802e8350dd4b83852a/Prof-Dr-Veronika-Grimm.pdf> (Abrufdatum 25.08.2025).
- Laaser, Claus-Friedrich, Rosenschon, Astrid u. Schrader, Klaus (2025), Kieler Subventionsbericht 2024: Hohe Subventionen trotz Haushaltsengpässen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 48, März 2025.
- Lucke, Bernd u. Meyer, Dirk (2025a), Germany’s New Constitutional Rules on Public Debt – An Analysis of Debt Sustainability and Intergenerational Fairness, in: *International Journal of Financial Research*, Vol. 16, No. 2, April 2025, pp. 30-43 and <https://doi.org/10.5430/ijfr.v16n2p30>.
- Lucke, Bernd u. Meyer, Dirk (2025b), Schulden tragfähigkeit und die neuen Ausnahmen von der Schuldenbremse, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 78. Jg. (2025), H. 11, S. 530-535.
- Heinemann, Friedrich (2025), Das Sondervermögen darf nicht verpuffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 07.06.2025, S. 20.
- Meyer, Dirk (2025), Es fehlen Strukturreformen – Investitionsprogramm: Gegenfinanzierung im „Verschiebebahnhof“ der neuen Schuldentöpfe, in: *Junge Freiheit*, Berlin, Nr. 28/25 v. 04.07.2025, S. 10.
- NDR (2025), Sanierung der Häfen: 15 Milliarden Euro laut Verband notwendig, 24.06.2025, <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/sanierung-der-haefen-15-milliarden-euro-laut-verband-notwendig,sanierung-hafen-100.html> (Abrufdatum 21.08.2025).
- Schäfers, Manfred (2025), Neuer Kreditspielraum für Bremen und das Saarland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 24.07.2025, S. 18.
- Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe (ZDS) (2025), Konkrete Finanzierungsbedarfe der deutschen Seehafenbetriebe – Positionspapier, <https://zds-seehaefen.de/wp-content/uploads/2025/06/2025-06-18-ZDS-Position-Zeitenwende.pdf> (Abrufdatum 21.08.2025).

Rechtsvorschriften und Daten

- Bundshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist
- Destatis (2025), 71321-05: Entwicklung der Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Ländern und Art der Schulden.
- Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache (BT-Drs. [21/1503](#)), 08.09.2025.
- Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Sanierungshilfengesetzes, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundesrat Drucksache 360/25, 15.08.25, <https://dserver.bundestag.de/brd/2025/0360-25.pdf> (Abrufdatum 25.08.2025).

Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 21/323 v. 03.06.2025.

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und Änderung anderer Gesetze (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG) (BT-Drs. [21/1087](#)).

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 21/779 v. 07.07.2025.

Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz - LuKIFG) (BT-Drs. [21/1085](#)).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist.

Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist.

Klima- und Transformationsfondsgesetz (KTF-G) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist.

Sanierungshilfengesetz (SanG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).