

**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.

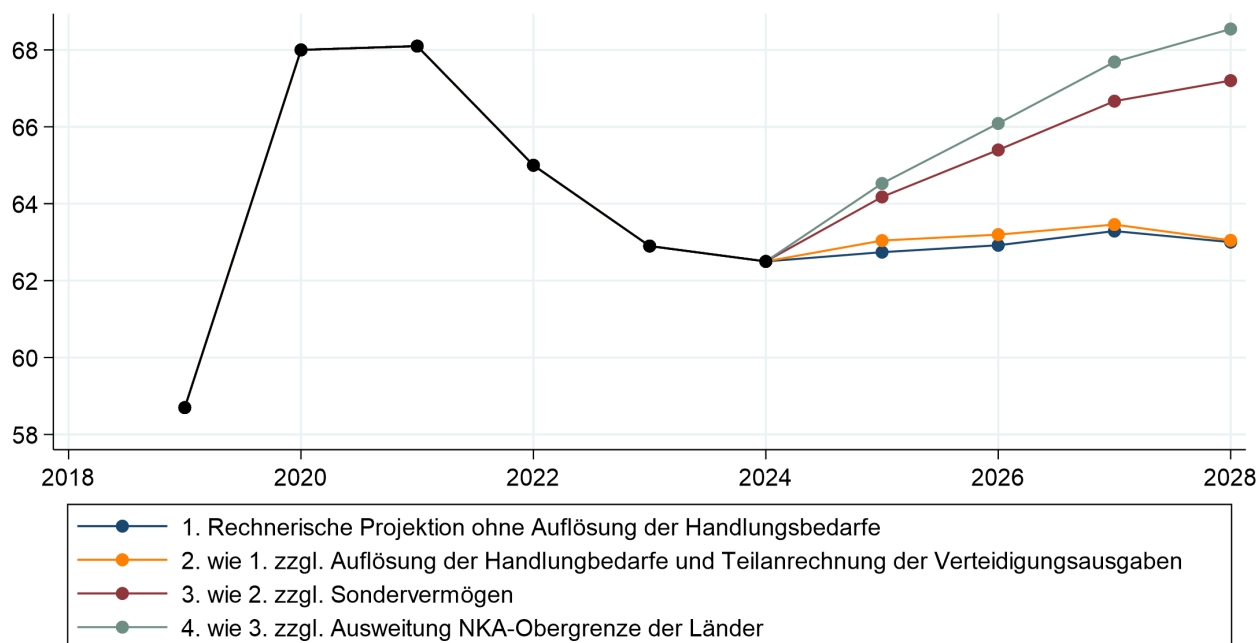
Im Zuge von Corona- und Energiekrise wurde die Verschuldung unter Bezug auf die Notlagen erheblich ausgeweitet. Trotz der faktischen Beendigung der Notlagen,² sieht sich die deutsche Finanzpolitik indes für den Zeitraum der letzten Finanzplanung des Bundes nicht in der Lage, die europäischen Vorgaben 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 aufgenommenen 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 Sondervermögens 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.**

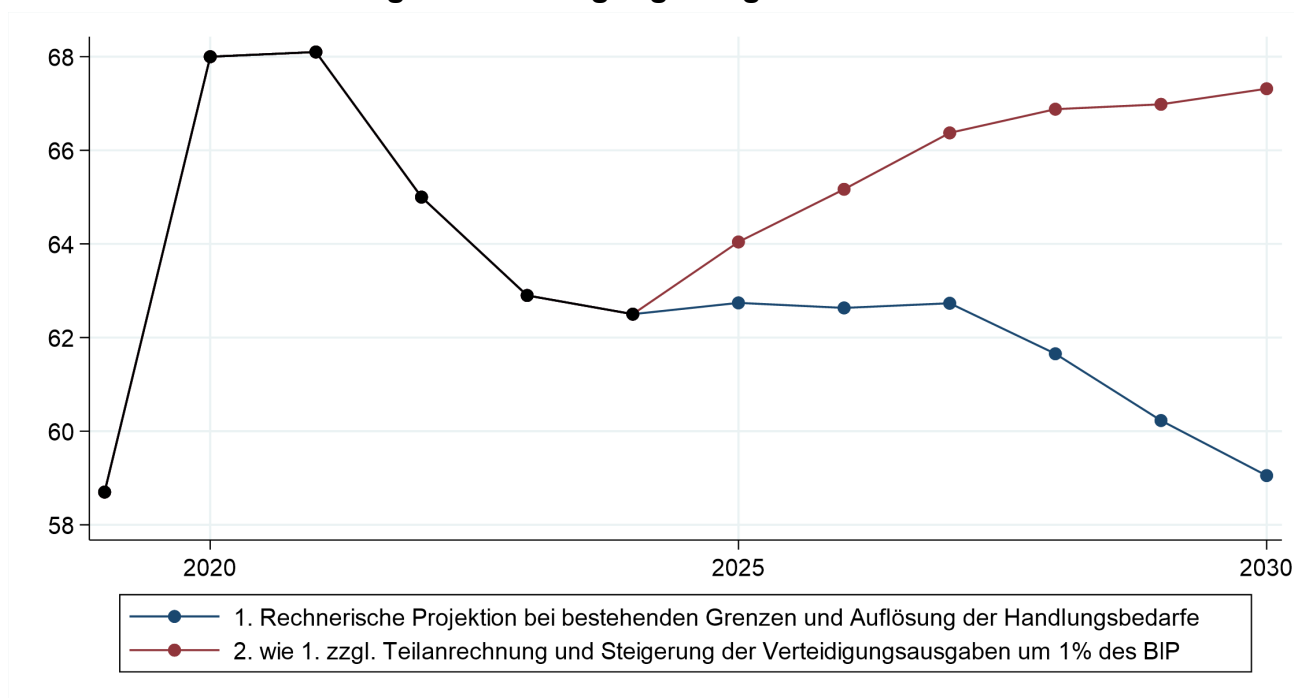
Die ökonomische Theorie liefert eine normative Rechtfertigung dafür, zur Finanzierung eines erheblichen akuten Mehrbedarfs auf die Kreditaufnahme zurückzugreifen, um die Finanzierungslast dann über einen längeren Zeitraum zu verteilen. Allerdings darf die Verschuldung nicht unbegrenzt wachsen und muss 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.