



Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

Generationengerechte Staatsverschuldung und Investitionen

Sparen für die Zukunft statt an der Zukunft – SRzG Positionspapier



Zusammenfassung

Seit Jahrhunderten wird über das generationengerechte Ausmaß staatlicher Schulden und Investitionen diskutiert. Für die SRzG sind **sowohl eine korrekt kalibrierte Schuldenbremse als auch eine hohe Investitionsquote** ein zentraler Bestandteil einer generationengerechten Finanz- und Haushaltspolitik. Eine niedrige Staatsschuldenquote stellt sicher, dass heutige Generationen nicht über ihre Verhältnisse leben. Die 2009 beschlossene **Schuldenbremse** konnte in den Folgejahren die Schuldenquote auf ein akzeptables Niveau zurückführen. Gleichzeitig erlaubte sie in der unvorhersehbaren **Corona-Krise** die nötige Schuldenausweitung.

Erfordert eine generationengerechte Politik eine **geringe Staatsverschuldung** oder **Investitionen** in eine Zukunfts- und Transformationspolitik? Verlangt sie eine strenge Schuldenbremse oder gar keine?

Argumente pro und contra Schuldenbremse:

- Ein zentrales Argument für die Schuldenbremse ist, dass unser politisches System durch seine **Gegenwartspräferenz** Anreize für derzeitige Generationen und ‚ihre‘ Politiker und Politikerinnen schaffe, Schulden auf Kosten zukünftiger Generationen aufzunehmen. Da noch nicht geborene Generationen logischerweise in unserer Gegenwart von Wahlen ausgeschlossen sind, bestehe ein systematischer Anreiz, Zinslasten an sie weiterzureichen. Es brauche eine Schuldenbremse, um zu verhindern, dass diese Zinslasten kommende Generationen in ihren Handlungsmöglichkeiten einschnüren und ihre finanziellen Freiheiten einschränken.
- Ein zentrales Argument gegen die Schuldenbremse ist, dass sie **Zukunftsinvestitionen**, von denen auch zukünftigen Generationen profitieren, verhindere. Der Grundgedanke ist, dass durch diese Investitionen zusätzliches **staatliches Vermögen** geschaffen werde. Deshalb ist es auch gerecht, wenn zukünftige Generationen Zinsen für die Kredite zahlen müssen, da sie von den Investitionen profitierten. Deshalb sollte man Staatsschulden nicht per se als schlecht bewerten.

Die Position der SRzG

Für die SRzG lässt sich eine generationengerechte Politik im finanziellen Bereich auf folgende Formel reduzieren: **Niedrige Staatsschulden bei gleichzeitig hoher Investitionsquote!** Eine Schuldenbremse muss eine generationengerechte Einnahmepolitik (geringe Neuverschuldung) sowie eine generationengerechte Ausgabenpolitik (ausreichend hohe Investitionsquote) vorsehen. **Für unvorhersehbare Notfälle müssen Ausnahmen gelten**, ebenso wie in Zeiten akuter Bedrohung. Für aufgenommene Kredite muss es konkrete Tilgungs- und Kontrollkonten geben, sodass Schulden im Gedächtnis bleiben und in absehbaren Zeiträumen getilgt werden. Was nichts in einer Schuldenbremse zu suchen hat, sind Formulierungen wie „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ oder eine Koppelung der erlaubten Verschuldung an Investitionsausgaben. Der Grundsatz sollte sein: **Es darf keine strukturelle, dauerhafte Finanzierung von Staatskonsum über Schulden geben.**

Zentrale Forderungen der SRzG zur Schulden- und Investitionsquote:

- Es braucht **einen strukturell ausgeglichenen Haushalt**, durch den **Erhaltungsinvestitionen** finanziert werden.
- Um generationengerecht zu handeln, muss jede Generation das **Sachkapital**, das sie erhalten hat, in einem angemessenen Zustand übergeben. Jede Generation muss also **Erhaltungsinvestitionen** (Bestandsinvestitionen) tätigen.
- Das Grundgesetz sollte festlegen, dass eine **Investitionsquote für Erhaltungsinvestitionen** (ohne Sondervermögen) **10 Prozent** nicht unterschreiten darf.
- Der Bund, die Länder und die Kommunen müssen regelmäßig **Bilanzen** zum Zustand der **Infrastruktur veröffentlichen**, um zu verstehen, ob ausreichend in die Infrastruktur re-investiert wurde.
- Das 2025 aufgenommene **Sondervermögen** sollte nicht dazu verwendet werden, Löcher im Haushalt zu stopfen, sondern um den **Kapitalstock**, etwa in Form von Energienetzen, Schienen, Straßen, Bildung und Digitalisierung, zu **erhöhen**.
- Damit Deutschland die **Energiewende** schafft und bis 2045 treibhausgasneutral ist, sind hohe **Neuinvestitionen** nötig.
- Neben solchen **neuen** Investitionen braucht es auch **Reformen** in den umlagefinanzierten **Sozialversicherungssystemen**, beim **Beamtensystem**, zudem allgemeine **Entbürokratisierung** und die Streichung von Gesetzen, um **Spielräume im Kernhaushalt** zu schaffen. Unbedingt notwendig ist die **Abschaffung klima- und umweltschädlicher Subventionen und Steuerregelungen**.
- In akuten Bedrohungslagen ist eine Schuldenaufnahme ohne Limit zur Landesverteidigung angemessen. **Wenn der Normalzustand wieder eintritt, sollte diese Ausnahme wieder entfernt werden.**
- Die **Schuldenbremse** (reformiert im März 2025) darf **nicht weiter verwässert** werden.

Für die SRzG ist klug gebundene Freiheit immer noch Freiheit, wenn man sich selbst dafür entschieden hat. Deshalb setzt sich die SRzG für eine Schuldenbremse bei hoher Investitionsquote als Zeichen einer generationengerechten Finanzpolitik ein.

Inhalt

1. Einleitung	4
2. Staatsschulden – das süße Gift der Regierenden	5
2.1. Wahlen, Wahlgeschenke und politische Rationalität in Demokratien	5
2.2. Nicht-Demokratien sind nicht besser	6
2.3. Die Gefahr einer Schuldenspirale	7
2.4. Umverteilung nicht nur zwischen Heute und morgen, sondern auch von unten nach oben	7
3. Investitionen – zum Nutzen (auch) kommender Generationen	7
3.1. Zahlen sollen diejenigen, die auch davon profitieren	7
3.2. Die zweite Version des ‘pay-as-you-use’-Prinzips	9
4. Mit rechtlichen Vorkehrungen die Schuldenmacherei begrenzen: die Situation in Deutschland von 1949 bis 2025	10
4.1. Zwischen 1968 und 2009	10
4.2. Einführung der Maastricht-Kriterien 1992	12
4.3. Zwischen 2009 und 2025	13
4.4. Das Urteil des BVerfG vom 15. November 2023	14
4.5. Die Neuordnung 2025 mit 500-Mrd.-€-Sondervermögen und Ausnahme für Verteidigungsausgaben	16
5. Die Situation in Deutschland in Bezug auf Staatsschulden und Investitionen	18
5.1. Von der Gründung der BRD bis heute	18
5.2. Die Umsetzung der Reform von 2025. Und nochmal eine Reform?	22
6. Die Position der SRzG zu Schulden und Investitionen	23
6.1. Der Sonderfall der Landesverteidigung	23
6.2. Generationengerechtigkeit heißt zweierlei: niedrige Schuldenstandsquote bei gleichzeitig hoher Investitionsquote	24
6.3. Die Regeln für den EU-Haushalt	26
6.4. Schwierige Abgrenzung von Staatskonsum und -investitionen	27
6.5. Erst Subventionen abbauen, dann verschulden	28
6.6. Lieber Steuererhöhung als Schuldenaufnahme oder Investitionsverzicht	29
6.7. Keine übersteigerte Anspruchshaltung, bitte!	29
6.8. Die Zukunftsherausforderung Dekarbonisierung	30
6.9. Die Schulden sind fix, die Chance auf zukunftsweisende Infrastruktur müssen wir noch gemeinsam einlösen	30
7. Fazit	31
Literaturverzeichnis	33

1. Einleitung

Lange bevor die Umwelt- und Klimakrise im Zusammenhang mit Generationengerechtigkeit thematisiert wurde, wurde bereits über **das generationengerechte Ausmaß staatlicher Schulden** diskutiert. Denn Staatsverschuldung gab es, seit Staaten bestehen, und es wird sie vermutlich immer geben, zumindest so lange wie Staaten noch existieren. Das scheinbar so trockene Thema hatte, nicht zuletzt wegen der zahlreichen Staatsbankrotte in der Geschichte,¹ stets Relevanz für Könige und Fürsten, für die Politische Philosophie und die frühe Ökonomik.² Adam Smith analysiert in *The Wealth of Nations* (1776) die Auswirkungen öffentlicher Schulden auf Wirtschaft und Gesellschaft und warnt vor den langfristigen Gefahren einer übermäßigen Verschuldung.³ David Hume schreibt über ‚Staatskredit‘ im Jahr 1752: „Für einen Minister ist es sehr verführerisch, das Mittel der Staatsschulden zu benutzen, das ihn in den Stand setzt, während seiner Verwaltung den großen Mann zu spielen, ohne das Volk mit Steuern zu überladen oder eine sofortige Unzufriedenheit gegen sich zu erregen. Die Praxis des Schuldenmachens wird daher fast unfehlbar von jeder Regierung missbraucht werden.“ Und Thomas Jefferson (1789) kommt zu dem Schluss, dass die Finanzierung über Staatsanleihen unmoralisch sein kann. „Gerechtfertigt [ist sie] nur in dem Maße (...), wie die Schuld innerhalb der Zeitspanne der Mehrzahl der Leben der Generation, die die Schulden aufgenommen hat, getilgt wird“, so Jefferson.

Staatsschulden bergen aus Sicht vieler Geistesgrößen die Gefahr, die Freiheit und das Wohlergehen zukünftiger Generationen zu beeinträchtigen – es gelte daher institutionelle Vorkehrungen zu treffen, damit sie nicht ausufern. Hier ist schon die **Grundidee der intertemporalen Freiheitssicherung** angelegt, die das Bundesverfassungsgericht (2023a) indirekt in seinem historischen Urteil vom 15. November 2023 aufgegriffen hat: Keine Generation darf durch schuldenfinanzierten Konsum ihren Nachkommen die Handlungsfreiheit nehmen. Dass grundsätzlich von Staatsverschuldung eine Gefahr für die Generationengerechtigkeit ausgeht, wird niemand bestreiten, der die europäische Geistesgeschichte kennt.

Genauso unübersehbar ist aber auch, dass jede Generation – wenn sie generationengerecht handeln will – zumindest das **Sachkapital** erhalten sollte, das sie selbst erbt. Es ist eben auch *nicht* gerecht, wenn eine Generation Straßen, Bahnlinien, Brücken etc. in gutem Zustand erbt und diese 30 Jahre später in einem maroden Zustand weitergibt (Tremmel 2012: 104-110). Generationengerechtigkeit verlangt also in Normalzeiten von jeder Generation zumindest **Bestandsinvestitionen** (synonym: Erhaltungsinvestitionen) zu tätigen. Der Wert zum

¹ In der Geschichte von Staaten haben schon viele Herrscher ihr Land in den Ruin geführt. Ein Staatsbankrott trifft immer die Schwächsten, wie man zuletzt in Ghana, Sri Lanka oder Argentinien beobachten konnte. Menschen konnten ihre Ersparnisse nicht mehr bei den Banken abheben, verloren ihre Existenzen, es gab soziale Unruhen.

² Auch Kant erwähnt Staatsverschuldung in seiner Schrift *Zum Ewigen Frieden* (1795). Im vierten Präliminarartikel formuliert er: „Es sollen keine Staatsschulden in Beziehung auf äußere Staatshandel gemacht werden.“

³ Insbesondere in Buch V, Kapitel III.

Periodenbeginn entspricht dann genau dem zum Periodenende, weil es Abschreibungen und Re-Investitionen gibt, die die Waage halten.

Verlangt eine generationengerechte Politik also eine geringe Staatsverschuldung **oder** Investitionen in eine Zukunfts- und Transformationspolitik? Verlangt sie eine strenge Schuldenbremse oder gar keine? Es scheint hier um eine Weggabelung zu gehen, bei der es nur diese zwei Wege gibt. Dieses Positionspapier ist so aufgebaut, dass die Argumente beider Lager, wie in einer Pro- und Kontra-Debatte, zunächst in Reinform dargestellt werden. Im nächsten Kapitel kommen diejenigen zu Wort, die vor Staatsverschuldung warnen und strikte Schuldenbremsen für nötig halten. Im übernächsten Kapitel kommen diejenigen zu Wort, die vor strikten Schuldenbremsen warnen und fordern, dass ein Staat viel investieren müsse – zum Wohle kommender Generationen.

Final wird dann die Position der SRzG entwickelt. Diese lautet, dass es mehr als zwei Wege gibt und sich die scheinbaren Alternativen nicht ausschließen. **Gerade durch das Austarieren dieser beiden Teilziele ergibt sich eine generationengerechte Finanz- und Wirtschaftspolitik.** Generationengerechtigkeit lautet im finanziellen Bereich, auf eine Kurzformel gebracht: **niedrige Staatsschuldenquote bei gleichzeitig hoher Investitionsquote!** Aufgrund der Präferenz der gegenwärtigen Generation für konsumtive Ausgaben mit sofortigem Effekt drohen sowohl die Investitionsquote zu niedrig als auch die Schuldenquote zu hoch auszufallen. Diese Präferenzen übertragen sich von der Wählerschaft auf die Politik. Diese handelt dann in beiden Bereichen nach dem Motto: „Not In My Term Of Office“ – also auf Deutsch: „Nicht in meiner Amtszeit“. Diese Haltung besteht darin, sofort angenehm wirkende Maßnahmen durchzuführen, unangenehme Maßnahmen aber aufzuschieben, um sie nicht mehr in der eigenen Amtszeit umsetzen zu müssen.

2. Staatsschulden – das süße Gift der Regierenden

2.1. Wahlen, Wahlgeschenke und politische Rationalität in Demokratien

Welcher Zielkonflikt besteht zwischen den Interessen der heutigen und der zukünftigen Bürger eines Staates? **Kreditfinanzierte Ausgabensteigerungen** können konfliktfrei entschieden werden, während Kürzungen bei Sozialabgaben, Subventionsabbau oder Steuererhöhungen meist gegen bedeutende Widerstände der betroffenen Gruppen und ihrer Fürsprecher:innen durchgekämpft werden müssen. Jede Partei, die die nächste Wahl gewinnen will, hat daher einen Anreiz, **Wahlgeschenke über Schulden zu finanzieren**. Aber durch die resultierende Staatsverschuldung werden die ‚Nebenwirkungen‘ der Wahlgeschenke, nämlich die **Zinslasten**, an die nachrückenden Generationen weitergegeben. Dieses zeitliche Auseinanderfallen ist entscheidend: Die positiven Auswirkungen von Steuererleichterungen, Subventionen oder Sozialausgaben **erfreuen die heutige Wählerschaft**. Die politischen Kosten tragen die Verantwortlichen hingegen nicht selbst, da sie ihr Amt zum späteren Zeitpunkt in der Regel nicht mehr innehaben werden. Die Zinslasten **schnüren aber kommende Generationen ein** und nehmen ihnen Handlungsmöglichkeiten. Finanzstatistisch misst man das anhand der **Zins-Steuer-Quote**,

also des Anteils der Staatseinnahmen, der für den Schuldendienst verwendet wird. Wenn in Periode 1 diese Quote, z.B. bei 25 Prozent, liegt, muss ein solcher Staat jeden vierten Euro für die Zinslast ausgeben, aufgrund des niedrigen Staatsschuldenstandes von Periode 1. Die in der Periode 1 regierende Generation 1 kann dann mit 75 Prozent der Steuereinnahmen Politik gestalten. Wenn nun diese erste Generation kräftig draufsattelt und deshalb in Periode 2 die Zins-Steuer-Quote auf 50 Prozent hochgeschossen ist, dann müssen die Nachkommen, Generation 2, jeden zweiten eingenommenen Euro für die Zinslast ausgeben. Generation 2 hat dann nur noch 50 Prozent der Steuereinnahmen für eigene Zwecke zur Verfügung. Stellt man sich einen Staat als transgenerationellen Akteur mit sehr langer Lebensspanne vor, so überfrisst er sich in seinen frühen Jahren und muss später dafür die Zeche zahlen.⁴ Hier kommt wieder das **Strukturproblem von Demokratien** zum Vorschein, nämlich eine Tendenz zur Bevorzugung der Gegenwart und zur Vernachlässigung der Zukunft. Die aus ökonomischer Sicht akzeptablen Gründe für Staatsverschuldung spielen im Vergleich zur Gegenwartspräferenz der politisch Handelnden eine untergeordnete Rolle (vgl. Weizsäcker 1992: 1).

Beim Auftreten bestimmter Faktoren steigt statistisch gesehen die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Regierung ihren **Machterhalt mit Hilfe von Staatsschulden „erkauft“**. Empirische Untersuchungen in vielen Demokratien belegen, dass die Neuverschuldung umso höher ausfällt, je mehr Parteien in der Regierungskoalition vertreten sind. Je unterschiedlicher die Programme der Koalitionspartner sind, desto wahrscheinlicher ist die Abwahl einer Regierung und desto kürzer ist die durchschnittliche Amtszeit einer Regierung.⁵

2.2. Nicht-Demokratien sind nicht besser

Damit soll in keiner Weise ausgesagt werden, dass Nicht-Demokratien besser geeignet sind, um mit dem Problem der Gegenwartspräferenz umzugehen. Vielmehr zeigen Untersuchungen, dass sie noch schlechter abschneiden. Krznaric (2020: 169-174) hat sich intensiv mit zwei Indikatorensystemen beschäftigt: erstens dem **„Intergenerational Solidarity Index“ (ISI)**, der die Zukunftsorientierung politischer Systeme misst, und zwar von Nichtdemokratien und Demokratien; und zweitens dem **„V-Dem Liberal Democracy Index“**, der den Grad der Demokratisierung von Staaten misst. Indem er beide Datensätze übereinanderlegte, entwickelte er ein Schema, mit dem sich die Frage beantworten lässt, ob Nicht-Demokratien zukunftsorientierter handeln als Demokratien. Sein Ergebnis: „Von den 25 Ländern mit den besten ISI-Werten sind 21 (84 Prozent) Demokratien. (...) Von allen 60 Demokratien gehören 75 Prozent zu den langfristig orientierten Demokratien, während von den insgesamt 62 Autokratien nur 37 Prozent langfristig orientierte Autokratien sind. Der

⁴ Analog zum berühmten Marshmallow-Experiment, einem psychologischen Experiment zur Belohnungsaufschiebung und Selbstkontrolle, das ursprünglich in den 1960er Jahren von Walter Mischel an der Stanford University durchgeführt wurde. So lief das Experiment ab: Ein Kind (meist 4–6 Jahre alt) wurde allein in einen Raum gesetzt. Vor ihm lag ein Marshmallow auf dem Tisch. Der Versuchsleiter sagte sinngemäß: „Du kannst dieses Marshmallow jetzt essen. Aber wenn du wartest, bis ich zurückkomme (etwa 15 Minuten), bekommst du ein zweites Marshmallow.“ Dann verließ der Versuchsleiter den Raum. Die Frage war: Kann das Kind der Versuchung widerstehen und warten, um die größere Belohnung zu erhalten?

⁵ Vgl. Süßmuth / von Weizsäcker 2006: 170-184; Scherf 1996: 365-386; Stalder 1997.

durchschnittliche ISI-Wert für Demokratien ist 60, während der Durchschnitt der Autokratien bei nur 42 liegt" (Krznaric 2020: 172). Unabhängig von diesem Blick auf die Politikergebnisse (politische Performanz) sind Autokratien natürlich schon wegen des **nicht-partizipativen politischen Beteiligungsprozesses abzulehnen**.⁶

2.3. Die Gefahr einer Schuldenspirale

Ein hoher Schuldenstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, kann eine bedenkliche Schuldenspirale auslösen, wenn sich die externen Umstände ungünstig entwickeln. Dieser Fall tritt ein, wenn steigende Zinslasten zu einer höheren Kreditaufnahme zwingen, was jedoch nur weiter die **Verschuldung erhöht und zusätzliche Zinsforderungen** auslöst, die wiederum durch neue Schulden beglichen werden. Ein solcher **Teufelskreis** aus wachsendem Schuldenberg und wachsenden Zinslasten nährt sich aus sich selbst heraus. Je tiefer der Staat sich in die Schuldenfalle hineinbegibt, umso mehr steigt die Abhängigkeit von den Entwicklungen auf dem Finanzmarkt. Die Entscheidungsmacht verschiebt sich von den demokratisch legitimierten Parlamenten zu den anonymen Kräften, den auf kurzfristige Renditemaximierung ausgerichteten Kapitalmärkten.

2.4. Umverteilung nicht nur zwischen Heute und morgen, sondern auch von unten nach oben

Die hohe Staatsverschuldung bewirkt nicht nur eine intergenerationelle, sondern auch eine soziale Umverteilung. Die von der Allgemeinheit finanzierten Zinsen fließen an die eher wohlhabenden Kapitalbesitzer. Zugleich stehen jeder neuen Regierung immer weniger finanzielle Spielräume zur Verfügung, um die Gesellschaft aktiv zu gestalten und nicht nur den Mangel zu verwalten. Auch dies schadet den unteren Einkommensschichten und den vulnerablen Gruppen.

Das Fazit dieser Position: Staatsverschuldung sollte tunlichst vermieden werden.

3. Investitionen – zum Nutzen (auch) kommender Generationen

3.1. Zahlen sollen diejenigen, die auch davon profitieren

Staatliche Kreditaufnahme kann unter dem intergenerationellen Gerechtigkeitsgebot gerechtfertigt sein, wenn damit **Zukunftsinvestitionen** getätigt werden, von denen **nachrückende Generationen profitieren**. Der Grundgedanke der Finanzierung **staatlicher Investitionen durch Schulden** ist, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand von den **nutznießenden Kohorten bezahlt** werden sollten. Werden Investitionen ausschließlich über

⁶ Dass waschechte Diktaturen, in denen man bei einer falschen Bemerkung morgens um 3 Uhr von der Geheimpolizei mit verbundenen Augen abgeführt wird, keine diskussionswürdige Option sind, selbst wenn sie eine geringere Staatsverschuldungsquote hätten, sollte sich von selbst verstehen.

Steuern finanziert, so bedeuten sie einen Konsumverzicht in der Gegenwart und einen Gewinn in der Zukunft. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) formulierte schon 2004: „Vereinfacht besagt dieses Prinzip, dass eine Verschuldung dann unproblematisch ist, wenn gleichzeitig staatliches Vermögen geschaffen wird, aus dem in Zukunft Erträge erwachsen, aus denen die Schulden bedient werden können. Einem höheren Schuldenstand steht auch ein höheres staatliches Vermögen gegenüber. Oder anders interpretiert: „Da die Erträge staatlicher Investitionen in der Zukunft anfallen, ist es sinnvoll, diejenigen an der Finanzierung dieser Investitionen zu beteiligen, die Nutzen aus diesem zusätzlichen öffentlichen Kapitalstock ziehen“ (SVR 2004: Ziffer 738).

Nehmen wir an, es soll eine neue Brücke gebaut werden, von der 100 Jahre lang Menschen profitieren sollen (die im Gedankenexperiment wartungsfrei ist, sodass sämtliche Kosten für diese Brücke in Periode 1 anfallen). Wenn nun nur die in Periode 1 lebende Generation 1 die gesamten Finanzierungslasten stemmen würde, wäre das ungerecht, denn wenn man weiterdenkt, dass diese Menschen eine durchschnittliche Restlebenserwartung von 50 Jahren haben, profitieren nicht allein sie von dieser Brücke, sondern auch die nächste Generation (ohne etwas zu den Kosten beigesteuert zu haben).

Um den **Unterschied zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen** zu verstehen, soll das Brückenbeispiel abgewandelt noch mal anders dargelegt werden: Nehmen wir an, es soll eine existierende Brücke, die die vorangegangene Generation gebaut hat, erhalten werden. Die aktuelle Generation hat die Wartung vernachlässigt, weil sie das Geld lieber in Staatskonsum oder Steuersenkungen verwendet hat. Nun kostet die Reparatur 1 Mio. €, gleichzeitig entscheidet sich die aktuelle Generation, noch 1 Mio. € zur Verbesserung dieser Brücke draufzulegen. Das bedeutet, dass von den insgesamt investierten 2 Mio. € nur 1 Mio. € tatsächlich den Kapitalstock vergrößern, während 1 Mio. € lediglich für den Ersatz abgenutzter Anlagen verwendet werden. Das Prinzip der **intergenerationellen Lastenverteilung** bei Investitionen muss also unterschiedlich ausgelegt werden, je nachdem, ob es sich um **zusätzliche Investitionen** oder um **Re-Investitionen** handelt.

Jedenfalls stimmt es, dass über Kredite finanzierte zusätzliche Investitionen nicht nur den **Schuldenstand**, sondern auch den **Vermögensbestand** einer Volkswirtschaft erhöhen. Und dass Re-Investitionen zum Erhalt des Vermögensbestands sorgen, dass sich dieser zumindest nicht verringert. Dazu ist noch relevant, dass in Deutschland die Zuständigkeit für Investitionen auf verschiedene Ebenen verteilt ist, wie Banse / Buermeyer (2025: 7) erläutern: „Wichtige Teile der Infrastruktur zahlt und betreibt der Staat selbst, etwa Straßen, Schulen oder Behörden. Andere Teile der Infrastruktur überlässt der Staat Privatunternehmen, macht ihnen aber gewisse Vorgaben, zum Beispiel für Stromnetze und Kommunikationssysteme. Für die staatliche Infrastruktur sind verschiedene föderale Ebenen verantwortlich: Kommunen betreiben und bezahlen beispielsweise Schwimmbäder und Parks; Länder sind zuständig für Polizei und Krankenhäuser; der Bund plant, baut und bezahlt unter anderem die Autobahnen, Bundesstraßen und Bahngleise sowie viele Wasserstraßen und Brücken.“ Aufgrund des föderalen Prinzips gibt es also nicht einen Schuldigen, wenn zu wenig investiert wurde, sondern viele. Die übliche Strafe in einer Demokratie, die Abwahl, ist also nicht ohne

Weiteres vollziehbar. Dies leistet Gegenwartspräferenz bzw. Zukunftsvergessenheit Vorschub.

„Öffentliche Investitionen haben in der Regel keine Lobby“, schreibt Funke (1995: 154). Je länger die Zeiträume sind, desto mehr dürfte das stimmen. Großbaustellen wie die Sanierung des Schienennetzes der Deutschen Bahn oder der Umbau eines Bahnhofs⁷ sind in den vier Jahren einer Legislaturperiode nicht abgeschlossen, sondern dauern im schlimmsten Fall Jahrzehnte. Die Kosten schlagen Jahr für Jahr zu Buche und verhindern unter Umständen kurzfristig spürbare Wohltaten. „Mehr politische Rendite können Politiker und Politikerinnen zumindest kurzfristig erzielen, wenn sie das Geld in spektakuläre Leuchtturmprojekte stecken“ (Banse / Buermeyer 2025: 9). Aufgrund dieser Tatsache stellen zumindest Netto-Sachinvestitionen (also über Re-Investitionen hinausgehende neue Investitionen) die kurzfristig disponibelste Ausgabenkategorie im Haushalt dar. Hinzu kommt die Alterung der Gesellschaft mit einem Übergewicht an Wählerstimmen, die die neue Infrastruktur nur kurzzeitig nutzen werden. Banse / Buermeyer (2025: 9) fassen zusammen: „Unser politisches System setzt bisher falsche Anreize, die kurzfristiges Handeln belohnen und langfristige Investitionen eher unattraktiv erscheinen lassen.“

3.2. Die zweite Version des ‘pay-as-you-use’-Prinzips

Lux-Wesener (2003: 412) weist darauf hin, dass das pay-as-you-use-Modell nicht die einzig mögliche Lösung der intergenerationellen Lastenverteilung ist: „Man käme nämlich zu einer ebenso gleichmäßigen Lastenverteilung, wenn jede Generation die Lasten der ihr nachfolgenden Generation tragen würde, ihrerseits dann aber auch Nutznießer der Vorgängergeneration wäre. (...) Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Übergang zur Kreditfinanzierung von Investitionen erst Anfang der 70er Jahre stattfand (...), zuvor dagegen öffentliche Investitionen aus Steuermitteln finanziert wurden, ist sogar eine Privilegierung der derzeitigen ‚Elterngeneration‘ gegenüber früheren und gegenüber nachkommenden Generationen zu konstatieren, so dass es hier zu einer ungleichmäßigen Lastenverteilung gekommen ist.“⁸

Fazit dieser Position: Wenn Staatsschulden dazu dienen, den gesellschaftlichen Kapitalstock zu erhöhen, können sie einen positiven Effekt für künftige Generationen haben.

⁷ Man denke nur an Stuttgart 21.

⁸ Die Operationalisierung der Lastenverteilungsthese bereitet gewisse grundsätzliche Schwierigkeiten. Während ein Unternehmen für jede Investition einen einzelnen Kredit aufnehmen und während der Amortisationsdauer des Projektes tilgen kann, ist die Zahl der staatlichen Investitionsprojekte zu groß, um sie einzeln aufführen zu können.

4. Mit rechtlichen Vorkehrungen die Schuldenmacherei begrenzen: die Situation in Deutschland von 1949 bis 2025

Auch die Gegner:innen von Schuldenbremsen würden nicht behaupten, dass im Feld der Politik nur Engel unterwegs sind. In Deutschland besteht ein Grundkonsens darüber, dass man nicht naiv sein sollte bezüglich der Gefahren möglicher Machtanmaßungen. Manchmal reduzieren politische Verantwortliche in weiser Einsicht für ihre Schwächen ihren Handlungsspielraum, ähnlich wie sich Odysseus von seinen Leuten am Mast festbinden ließ, um dem betörenden Gesang der Sirenen zu widerstehen. Der „Sirenengesang“ ist beim Thema Staatsverschuldung die Verlockung des ohne große Widerstände zu beschaffenden Geldes und der populären Maßnahmen, die man damit sofort umsetzen kann, deren Preis aber erst später zu zahlen ist. Odysseus am Mast ist kein Zeichen von Schwäche, sondern von Weisheit – genauso wie eine **Schuldenbremse** weise ist. Sie **sorgt dafür, dass man gar nicht in Versuchung gerät, kurzfristig zu handeln**. Klug gebundene Freiheit ist immer noch Freiheit, wenn man sich selbst dafür entschieden hat.

Odysseus ist sinnvollerweise gefesselt, solange der Gesang an seine Ohren tönt. Würde er auch danach nicht befreit, um seine Aufgaben als Steuermann wieder einzunehmen, so wäre das kontraproduktiv. In gleicher Weise kann auch eine Schuldenbremse kontraproduktiv sein, wenn sie Investitionen in Zukunftsbereiche blockiert und die notwendige staatliche Handlungsfähigkeit lähmt. **Für die SRzG ist klar: Es geht nicht darum, ob Staaten (also auch Deutschland) eine Schuldenbremse brauchen, denn das ist unbestreitbar. Es geht um das Wie.** Beim Blick darauf, wie genau eine Schuldenbremse ausgestaltet sein sollte, kann ein Blick in die deutsche Nachkriegsgeschichte sowie über die Grenzen helfen.⁹

4.1. Zwischen 1968 und 2009

Schon die Verfassungseltern hatten mit Art. 115 des Grundgesetzes eine Schutzklausel für kommende Generationen in die deutsche Verfassung eingebaut, allerdings nur eine vage. Zwischen 1949 und dem Ende der 1960er Jahre durfte sich der Bund nur bei „außerordentlichem Bedarf“ verschulden. Durch die **Finanzverfassungsreform 1967/68/69** wurde Artikel 115 (in Verbindung mit Artikel 109) neu ausgerichtet (Bundesregierung 1968). Zentrale Elemente dieser Schuldenbremse, die bis 2009 in Kraft blieb, waren:

- Art. 115 Abs. 1, Satz 2 GG: „Die **Einnahmen aus Krediten** dürfen die Summe der **im Haushaltsplan** veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur **zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts**.“

⁹ Die vergleichende Forschung zu Schuldenbremsen auf nationaler Ebene steckt hier allerdings noch in den Anfängen. Obwohl es inzwischen Datenbanken mit allen Verfassungen der Welt gibt (<https://www.constituteproject.org>), ist es schwieriger, die „financial posterity protection clauses“ (also Schutzklauseln für kommende Generationen in finanzieller Hinsicht) miteinander zu vergleichen als die „ecological posterity protection clauses“. Zu den Gründen dafür siehe Tremmel (2006). Vorbildlich ist z.B. Art. 216 IV der polnischen Verfassung, der den Schuldenstand auf 60 Prozent des BIP begrenzt. Ab einem Schuldenstand von 55 Prozent sind die polnischen Behörden verpflichtet, Maßnahmen zur Begrenzung der Verschuldung zu ergreifen.

- Art. 109 Abs. 2 GG: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen **des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** Rechnung zu tragen.“¹⁰
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft: Definition einer **wirtschaftlichen Normallage**. Diese war auch als „**magisches Viereck**“ bekannt, mit den Zielen a) stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, b) hoher Beschäftigungsstand, c) Preisniveaustabilität und d) außenwirtschaftliches Gleichgewicht.

Art. 115 wurde 1968 – also zu Hochzeiten des Keynesianismus – in einem Nebensatz um die Ausnahmeklausel ergänzt, dass Ausnahmen „zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ sein sollen. Bund und Länder sollten in konjunkturellen **Abschwüngen** zügig fiskalpolitisch gegensteuern können und in **Aufschwüngen** Kreditaufnahmen zurückführen (**antizyklische Fiskalpolitik**). Dieser Grundgedanke ist gut. Denn wenn in einer Wirtschaftskrise die Steuereinnahmen sowieso zurückgehen und die staatlichen Ausgaben, z.B. zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ansteigen, würde Sparen die Krise verschärfen. Auch ohne aktive Intervention der Politik entsteht in Rezessionen also ein Haushaltsdefizit. Daher spricht man auch von passiver konjunktureller Verschuldung. Wenn keine Einnahmen erhöht werden können, so müssten für einen ausgeglichenen Haushalt in der Rezession die Ausgaben gekürzt werden – das würde die Krise verschärfen.¹¹

Die keynesianische Idee von staatlichen Konjunkturprogrammen zur Bekämpfung der Rezession („**deficit spending**“) hat jedoch eine logische Kehrseite, nämlich die Rückführung der Staatsschulden im Aufschwung. Jedoch besteht erfahrungsgemäß bei anziehender Konjunktur kein politischer Anreiz mehr, die eingegangenen Schulden zu begleichen. Vielmehr fordern Öffentlichkeit, Wirtschaft und Politik im Aufschwung regelmäßig, die Steuern zu senken oder die jeweilige politische Klientel zu versorgen. So droht sich mit jeder Rezession ein Schuldensockel aufzutürmen.

Das wirtschaftliche Geschehen ist zudem nicht durch einen gleichmäßigen Zyklus von Auf- und Abschwüngen gekennzeichnet. Methodisch kann die Ökonomie nachfragebedingte Rezessionen oft nicht eindeutig von anderweitig bedingten Rezessionen unterscheiden. Dies erhöht die Gefahr, dass der Staat – unabhängig von der jeweiligen Phase im Konjunkturzyklus – versucht, Schuldenpolitik als Mittel zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und zur Senkung der Arbeitslosigkeit einzusetzen.

Erfüllte „deficit spending“ jemals die beabsichtigte Wirkung? Ohne hier in die Tiefe gehen zu können, zeigt sich, dass der Erfolg von einer ganzen Reihe komplexer Nebenbedingungen abhängig ist (z.B. der internationalen Wettbewerbssituation, der Geldpolitik der Zentralbank, der strukturellen Komponente der Arbeitslosigkeit). Nicht immer, aber in vielen Fällen verpufften die kreditfinanzierten Wachstumsprogramme, lediglich die Schuldenlast

¹⁰ Zum Verhältnis der Rechtsnormen Art. 109 und Art. 115 untereinander, vgl. Lux-Wesener (2003) mit weiterführenden Quellen.

¹¹ Das gesamtstaatliche Defizit, welches im Kontext der Generationengerechtigkeit relevant ist, setzt sich aus der Nettoneuverschuldung des Bundes einschließlich seiner Parafisci (v.a. der Sozialversicherungen) wie auch der Länder einschließlich ihrer Gemeinden zusammen. Art. 115 GG (alte Fassung, 1968–2009) gilt nur für den Bund. Einige Länderverfassungen enthalten jedoch gleichlautende Bestimmungen, und die übrigen Länder weichen in der Regel nicht davon ab (SVR 2004: Ziffer 808; Scherf 1996: 17).

blieb erhalten. Im schlimmsten Fall hatte ein von der Politik unternommener Versuch der antizyklischen Rezessionsbekämpfung sogar eine prozyklische Wirkung, nämlich wenn die als übermäßig empfundene Verschuldung die Angst vor steigender Abgabenlast und steigenden Zinsen schürte und somit die Kaufzurückhaltung der Bevölkerung verstärkte.

Die Schuldenregel von 1968 wäre nur dann zu rechtfertigen gewesen, wenn sie zwingend mit Schuldentilgung in Aufschwungsphasen einhergegangen wäre. Dies war aber von der Ausnahmeklausel in Art. 115 nicht gefordert und die Politik hat es auch faktisch nicht unternommen.

Das größte Manko der ersten deutschen Schuldenbremse (1968–2009) war aber wohl, dass die „Störung“ des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts von der deutschen Bundesregierung selbst festgestellt werden durfte. Hier war Willkür Tür und Tor geöffnet. Für die Haushalte 2002 bis 2006 stellte das Parlament eine solche Störung fest, obwohl es Wachstumsraten von 1,5 bis 2 Prozent pro Jahr gab. Man rechtfertigte sich damit, dass einer der drei anderen Indikatoren nicht vollständig erreicht wurde. Das Viereck heißt eben ‚magisch‘, weil die Indikatoren gegenläufig sind und es eigentlich unmöglich ist, alle vier gleichzeitig optimal zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits 1989 in einem Urteil festgestellt, dass es nicht zulässig ist, von einer „Störung“ zu sprechen und die Schuldenbremse auszusetzen, wenn einer der vier Indikatoren verfehlt wird. Das Parlament setzte sich aber darüber hinweg. Vor 2009 gab es zahlreiche Ideen, die Kompetenz zur Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts an ein unabhängiges Gremium auszulagern (z.B. an einen unabhängigen Bundesschuldenrat aus Expertinnen und Experten), die jedoch alle scheiterten.

Diese negativen Erfahrungen sollten uns eine Lehre sein: Der Verfassungsgesetzgeber sollte keinesfalls in Zukunft zur Schuldenbremse zurückkehren, die zwischen 1968 und 2009 in der deutschen Verfassung stand.

4.2. Einführung der Maastricht-Kriterien 1992

Waren anfangs für uns Deutsche nur die Schuldenregeln des Grundgesetzes (und der jeweiligen Landesverfassung) relevant, so trat in den 1990er Jahren eine dritte Ebene hinzu, die EU. Hintergrund war die Vergemeinschaftung der Einzelwährungen, also die Einführung des Euro. Die 1992 beschlossenen Maastricht-Kriterien (auch: Konvergenzkriterien) legten wirtschaftliche Bedingungen fest, die EU-Mitgliedstaaten erfüllen müssen, um an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilnehmen zu dürfen – also um ihre nationale Währung zu ersetzen und den Euro als Währung einzuführen. Bezüglich der Stabilität der öffentlichen Finanzen galt:

- **Haushaltsdefizit:** Das jährliche Haushaltsdefizit darf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten.
- **Staatsverschuldung:** Der Schuldenstand darf 60 Prozent des BIP nicht überschreiten oder muss sich diesem Ziel annähern.

Seit der Einführung des Euro (1999) sind die Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung in der Eurozone vielfach verändert worden. In diesem Positionspapier kann aus Platzgründen nicht detailliert auf das Europarecht eingegangen werden. Entscheidend ist, dass jede

deutsche Schuldenbremse, sei es auf Bund- oder Länderebene, stets mit den europäischen Regeln im Einklang sein muss und mit ihnen wechselwirkt. Die Neufassung der Schuldenbremse des Grundgesetzes 2009, siehe nächster Abschnitt, war nicht nur innenpolitisch, sondern auch europapolitisch motiviert, da Deutschland – anders als noch 1968 – nun Teil eines größeren Währungsraumes war.

4.3. Zwischen 2009 und 2025

Die Schuldenregel von 1968 galt rund 40 Jahre lang. Die nächste Schuldenbremse wurde 2009 vom Bundestag und Bundesrat verabschiedet und trat für den Bundeshaushalt zum Haushaltsjahr 2011 in Kraft.¹² **Verpflichtend seit 2016 darf die strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes maximal 0,35 Prozent des BIP betragen.** Den Ländern ist eine Schuldenaufnahme seit dem Jahr 2020 vollständig untersagt. Anders als die 1968-2009er-Schuldenbremse kennt die **neue Schuldenbremse nun eine feste Verschuldungsquote** sowie einen Ex-post-Mechanismus zur Rückführung aufgenommener Staatsschulden. Eine vorübergehend höhere Kreditaufnahme ist in der Rezession weiterhin gestattet, darf aber eine Grenze von 1,5 Prozent des BIP nicht überschreiten und muss auf einem Ausgleichskonto separat ausgewiesen werden. Dieses Defizit muss „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ konjunkturgerecht zurückgeführt werden. So sollen Haushaltsdefizite nun, anders als bei der vorangegangenen Schuldenregelung, im „Gedächtnis“ bleiben können. Die Schuldenbremse zielte nach 2009 also nicht nur auf die Haushaltsaufstellung, sondern auch auf den Haushaltsvollzug ab.

Die Schuldenbremse, die 2009/2011 Gültigkeit erlangte, enthielt folgende Not- und Ausnahmeklausel: *„Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.“* Die Notlagenregelung der Schuldenbremse wurde während der Corona-Pandemie sowohl auf Bundes- als auch auf

¹² Art. 115 (zwischen 2009 und 2025):

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigungen durch Bundesgesetz.

(2) **Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.** Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden **konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.** Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem **Kontrollkonto** erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. **Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.** Der Beschluss ist mit einem **Tilgungsplan** zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

Landesebene mehrfach aktiviert, um die finanziellen Herausforderungen der Krise zu bewältigen. Erstmals 2020 stellten der Bund und alle Länder eine pandemiebedingte Notlage fest. Der Bund verlängerte sie einmal, aber am 25. November 2021 ließ er die epidemische Lage auslaufen; sie wurde nicht erneut festgestellt. Ab 2021 gingen die Länder jedoch unterschiedlich vor: Einige setzten die Notlage fort, andere nicht. Beispielsweise stellte Sachsen-Anhalt auch noch für das Jahr 2025 erneut eine Corona-Notlage fest, um weiterhin auf Mittel aus dem Corona-Sondervermögen zugreifen zu können.

Ein Blick in die Empirie zeigt: Die 2009-2025er-Schuldenbremse war flexibler als oft behauptet. Sie bot de facto die Möglichkeit, im Falle einer Notlage Schulden ohne Obergrenze aufzunehmen. Nur in Normalzeiten verbot sie die Finanzierung konsumtiver Ausgaben durch Schuldenaufnahme. Ob eine Notlage vorlag, entschied kein unabhängiges Gremium, sondern die Politik selbst. Die hier beschriebene, zwischen 2009 und 2025 gültige Schuldenbremse untersagte dem Bund auch nicht die Aufnahme von Sondervermögen. Im Juni 2022, nach dem großflächigen Angriff Russlands auf die Ukraine, schufen Bundestag und Bundesrat an der Schuldenbremse vorbei ein 100-Milliarden-Sondervermögen (bzw. Sonderschulden)¹³ für die Bundeswehr. Dazu änderten sie Art. 87a des Grundgesetzes.¹⁴ Auch ein Infrastruktur-Sondervermögen für den Klimaschutz wäre grundgesetzlich erlaubt gewesen (siehe dazu im nächsten Abschnitt). Dies alles zeigt, dass die Schuldenbremse schon vor ihrer Aufweichung 2025 flexibler war, als ihre Kritiker:innen es darstellten. Mit Zwei-Drittel-Mehrheit konnte der Gesetzgeber schon vor 2025 Sonder- bzw. Extraschulden aufnehmen, solange er für jeden Einzelfall ins Grundgesetz schrieb: „Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden.“

4.4. Das Urteil des BVerfG vom 15. November 2023

Wie schon beim Klimaschutz-Urteil 2021, also dem entscheidenden Impuls zu mehr ökologischer Generationengerechtigkeit, hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auch bei der finanziellen Generationengerechtigkeit zum Beschützer kommender Generationen erklärt. In seinem Urteil vom 15. November 2023 (BVerfG 2023a; 2023b) konkretisierte es die Schuldenbremse und erklärte, dass der zweite Nachtragshaushalt für das Jahr 2021 mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Im Jahr 2022 hatte die rot-gelb-grüne Ampel 60 Mrd. € Kreditermächtigungen, also vom Bundestag genehmigte, aber dann nicht abgerufene Schulden aus Zeiten der Corona-Krise (also aus einer Zeit, in der die Schuldenbremse ausgesetzt war), nachträglich für das Haushaltsjahr 2021 in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) umgebucht, um damit Projekte zum Klimaschutz zu bezahlen. Das Bundesverfassungsgericht störte sich an dieser Zweckentfremdung. Auf den ersten Blick könnte man denken, dass das Klimaurteil vom 24.03.2021 und das Schuldenbremsen-Urteil vom 5.11.2023 sich widersprechen. Das ist aber nicht der Fall. Die Klimakrise ist keine Krise

¹³ Begriffe entscheiden, wie wir denken. Sollte es „Sondervermögen“ oder „Sonderschulden“ heißen? Im Text werden nachfolgend beide Begriffe synonym verwendet.

¹⁴ Art. 87a GG wurde wie folgt ergänzt: „(1a) Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen für die Bundeswehr mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden € errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

im herkömmlichen Sinn so wie eine Konjunkturkrise oder die Coronakrise. Das BVerfG hat im Schuldenurteil zu Recht dargelegt, dass die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse wegen des anthropogen verursachten Klimawandels nicht angewendet werden darf, sonst könnten wir alle Arten von Schuldenregelungen in Deutschland und der EU (wie auch im Rest der Welt) für die nächsten zwei Jahrhunderte gleich vergessen.

Das BVerfG urteilte, dass der zweite Nachtragshaushalt für 2021 nichtig sei, da er zentrale Haushaltsprinzipien sowie die Regelungen der Schuldenbremse missachtete. Die Haushaltsprinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit erfordern die regelmäßige Überprüfung, ob eine außergewöhnliche Notlage oder ein Krieg noch andauert. Nur dann dürfe die Notlagenklausel (nach Art. 109 Abs.3; Art. 115 Abs.2 Satz 6) in Anspruch genommen werden. Das BVerfG führte an, der Gesetzgeber habe einen unzureichenden ‚**Veranlassungszusammenhang**‘ für die Kreditumwidmung dargelegt. Es ist begrüßenswert, dass das höchste deutsche Gericht die Regeln zur Schuldenbremse präzisiert und den Gestaltungsspielraum eines allzu ausgabenfreudigen Haushaltsgesetzgebers eingeschränkt hat (Heine / Herr 2024: 21). Der zweite Senat hat das Urteil in Einstimmigkeit gefällt, welches ein klares Zeichen für die Klarheit und Verbindlichkeit des Urteils darstellt.

Das BVerfG-Urteil stärkt die Schuldenbremse und schützt somit den finanziellen Handlungsspielraum zukünftiger Generationen, da Haushaltsverschiebungen ohne Anrechnung auf die Schuldenbremse untersagt werden sowie das Schuldenniveau und die Zinslasten gering gehalten werden (Breuer 2023: 490). Damit ist es generationengerecht, weil es Verschuldungsketten stoppt, Transparenz schafft und die finanziellen Handlungsspielräume der zukünftigen Generationen schützt.¹⁵ Es ist der Bundesregierung zu Recht untersagt, Krisenkredite in Sondertöpfen zu „parken“ und später nach Belieben auszugeben.

Wenn das Parlament kontinuierliche Investitionen über den Zeitraum von vielen Jahren oder gar Jahrzehnten zur Bekämpfung des Klimawandels für notwendig hält, dann wäre ein Infrastruktur-Sondervermögen der richtige Weg nach dem Urteil 2023 gewesen.¹⁶ Diese Sondervermögen sind zweckgebunden und unterliegen einem Tilgungsplan. **Tatsächlich hat die SRzG ein Sondervermögen 2024 für richtig gehalten.** Die konkrete Formulierung hätte 2024 lauten können: *„Der Bund richtet ein 400€ Mrd. Euro Sondervermögen für 15 Jahre für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Treibhausgasneutralität ein, insbesondere für den Ausbau der Lade-Infrastruktur, für Höchstspannungsleitungen, Wasserstoff- und CO₂-Transportnetze. Auf die Kreditemächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden“.* Daran hätte sich das Bundesverfassungsgericht ebenso wenig gestört wie an der Kreditemächtigung im Juni 2022, dem sogenannten „100-Milliarden-

¹⁵ Die SRzG stellte sich hinter dieses historische Urteil des Bundesverfassungsgerichts und hat es mit dem Legislativ-Preis ausgezeichnet. Vgl. <https://generationengerechtigkeit.info/preise/legislativ-preis/#2025-Positiv>.

¹⁶ Die Wirtschaftsverbände trugen diesen Wunsch mehrfach an den FDP-Finanzminister Christian Lindner heran, der dies jedoch stets ablehnte. So hatte der Bundesverband der Deutschen Industrie beim Branchentreffen im Juni 2024 den FDP-Finanzminister explizit aufgefordert, ein 400 Mrd. €-Sondervermögen für Infrastruktur auf den Weg zu bringen, was dieser jedoch damals ablehnte.

Sondervermögen Bundeswehr“. ¹⁷ ‚Überjährigkeit‘ (ein Kennzeichen von Sondervermögen) ist bei langwierigen Bauprojekten eine Notwendigkeit, die sachlich berechtigt ist.

4.5. Die Neuordnung 2025 mit 500-Mrd.-€-Sondervermögen und Ausnahme für Verteidigungsausgaben

Vermutlich das entscheidende Kriterium für das Zustandekommen der Zweidrittelmehrheit für eine Änderung der Schuldenbremse im Jahr 2025 war die verschärfte Bedrohungslage: Ohne eine Änderung der Schuldenbremse wären die höheren Militärausgaben, auf die sich alle NATO-Länder geeinigt hatten, in Deutschland kaum zu finanzieren gewesen. Es war aber klar, dass andere Parteien da nicht mitmachen würden, wenn nicht auch ein Sondervermögen für Infrastruktur mitbeschlossen wird. Obwohl die CDU/CSU den Wahlkampf 2025 mit einem Bekenntnis zur Schuldenbremse bestritten hatte, erklärte sich ihr Vorsitzender Friedrich Merz nach der Wahl dazu bereit, noch mit den Parteien der Mitte im bisherigen (21.) Bundestag eine Reform der Schuldenbremse zu besprechen – im neugewählten (22.) Bundestag hätte er dafür die Stimmen von Linken oder AfD gebraucht, im Alten nur die Stimmen von Bündnisgrünen oder FDP.¹⁸ Das Gros der Verfassungsrechtler erblickte in dem Plan ein zwar unorthodoxes, aber kein unzulässiges Vorgehen. Beschlossen wurden dann im März 2025 mit den Stimmen von Union, SPD und Bgo/Die Grünen neue Fassungen der Art. 109, 115 und 143 des Grundgesetzes.¹⁹ Zusammengefasst:

¹⁷ In einem weiteren Argumentsschritt stellte das BVerfG fest, dass der zweite Nachtragshaushalt gegen die Haushaltsprinzipien der Jährlichkeit, Fälligkeit und Jährigkeit verstößt. Nach Art. 110 Abs. 2 GG sieht das Prinzip der Jährlichkeit vor, dass der Haushaltsplan nach Jahren getrennt werden muss (BVerfG 2023a: Rn. 158). Dieses Prinzip steht im Zusammenhang mit den Prinzipien der Jährigkeit und Fälligkeit, die vorsehen, dass die Kreditemächtigungen, welche in ein bestimmtes Jahr fallen, auch in diesem Jahr genutzt werden müssen (BVerfG 2023: Rn. 167). Der zweite Nachtragshaushalt verstößt gegen diese Prinzipien, weil die Bundesregierung die Kredite, welche für das Jahr 2021 aufgenommen wurden, in späteren Haushaltsjahren verwenden wollte.

¹⁸ Die FDP lehnte jedoch eine Neufassung bzw. Aufweichung der Schuldenbremse strikt ab. Nachdem sich eine Mehrheitsfindung ohne sie abzeichnete, brachte sie am 17.03.2025 als Gegenantrag zur geplanten Grundgesetzänderung von Union, SPD und Grünen einen eigenen Antrag ein (Drucksache 20/15122), der Priorisierungen im Haushalt statt neuer Sonderschulden forderte.

¹⁹ Hier jeweils die neuen Fassungen von Art. 109 und Art. 115, die sich teilweise doppeln:

Art 109 GG: „(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.
(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.
(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den 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 1 vom

- ein Infrastruktur-Sondervermögen von 500 Mrd. € für 12 Jahre, davon 300 Mrd. € Bund, 100 Mrd. € Länder und Kommunen, 100 Mrd. € für den KTF. Dem Gesetzestext wurde auf Betreiben der Bündnisgrünen das entscheidende Kriterium „**Zusätzlichkeit**“ hinzugefügt. Laufende Staatsaufgaben (inklusive Erhaltungsinvestitionen), konsumtive Ausgaben oder Steuersenkungen dürfen somit nicht aus diesen finanziert werden. Das Geld soll in neue, eben ‚zusätzliche‘ Investitionen fließen. Als Grenze zu den Erhaltungsinvestitionen wurde informell eine Investitionsquote von 10 Prozent des normalen Bundeshaushaltes festgelegt. Entscheidend für die Zustimmung der Grünen war auch, dass aus dem Sondervermögen 100 Mrd. € in den KTF fließen. Erstmals findet der Begriff der

Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

(5) Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Art 115 GG: „(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.

(2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den 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 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme, von der nach den Sätzen 1 bis 4 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und um 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 oberhalb von 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt sowie das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 7 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“

Klimaneutralität dadurch Eingang in das Grundgesetz. Dafür wurde in den Artikel 143 des Grundgesetzes noch einen Absatz 143h eingefügt. In dem steht, dass der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für „zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045“ mit bis zu 500 Mrd. € errichten kann.

- Eine Bereichsausnahme: Die Schuldenbremse wird (ohne zeitliche Begrenzung) so verändert, dass Ausgaben für Verteidigung ab einer Grenze von einem Prozent des BIP nicht mehr angerechnet werden. Theoretisch könnte nun ein Großteil des Bundeshaushalts in Verteidigungsausgaben fließen. Beim Sondervermögen von 2022 (100-Milliarden-Programm, siehe oben) war im Grundgesetz allein die Bundeswehr erwähnt worden. 2025 wurde nun der Sicherheitsbegriff erweitert, sodass auch die Finanzierung von Zivil- und Bevölkerungsschutz, Geheimdiensten, IT-Sicherheit sowie die „Unterstützung für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten“ unter die Ausnahme fallen.
- Vor 2025 durften die Länder in normalen Zeiten gar keine Schulden aufnehmen (seit 2020), der Bund aber schon (0,35 Prozent des BIP). Diese Flexibilitätsklausel im Grundgesetz gilt künftig auch für die Länder. Im Rahmen des „Grundsatzes ausgeglichener Haushalte“²⁰ erhält die Ländergesamtheit – unabhängig von der konjunkturellen Lage – zusätzlich einen begrenzten strukturellen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.
- Einige Monate nach Verabschiedung der neuen Schuldenbremse wurde dann allerdings bei Verhandlungen mit den Ländern für ihren 100-Mrd.-Anteil (der wiederum überwiegend an die Kommunen durchgereicht werden soll) das Kriterium der Zusätzlichkeit aufgegeben (o.V. 16.10.2025). Die Länder müssen es also nicht beachten.

5. Die Situation in Deutschland in Bezug auf Staatsschulden und Investitionen

5.1. Von der Gründung der BRD bis heute

In den ersten zwanzig Jahren des noch jungen Staates war die Staatsverschuldung minimal. Investitionen wurden aus Steuereinnahmen finanziert. Wie Abbildung 1 zeigt, erfolgte die Zunahme der Staatsverschuldung dann in Schüben auf immer höhere Sockelniveaus. Dabei bewegten sich Bund, Länder und Gemeinden fast im Gleichtakt. Zwischen 1970 und 1990 wuchsen die Schulden erstmals auf signifikante Höhen an. Während vor den 1970er Jahren

²⁰ Die Höhe von 0,35 Prozent des BIP für das erlaubte strukturelle Defizit ist historisch gewachsen und nicht ökonomisch begründet. Solche willkürlichen Festlegungen sind aus wissenschaftlicher Sicht immer ein bisschen unschön, denn eigentlich heißt ‚ausgeglichener Haushalt‘ 0,00 Prozent, und nicht 0,35 Prozent, zumal ja genug andere Flexibilitätsklauseln in der inzwischen sehr komplexen deutschen Schuldenbremse existieren, etwa die Konjunkturkomponente.

Schuldenmachen geradezu verpönt war, hat die Politik, auch aufgrund eines Kulturwandels, zwischen 1970 und 1990 regelmäßig kreditfinanzierte Ausgabenprogramme weit schneller beschlossen, als sie bereit war, die konjunkturpolitisch notwendige Rückführung der Ausgaben nach Überwindung der Krise vorzunehmen. Auf diese Weise wandelten sich situationsbedingte konjunkturelle Defizite schnell zu einem strukturellen Schuldensockel, der dann mit der Deutschen Wiedervereinigung, der Bankenkrise und der Coronakrise weiter anwuchs.

Die Zuwachsrates beschleunigte sich erstmals stark nach der Wiedervereinigung und in den 1990er Jahren durch die Finanzierung des Aufbaus Ost. Die globale Banken- und Finanzkrise führte ab 2007 zu einem weiteren Anstieg, der jedoch nach der Einführung der Schuldenbremse 2009 endete. In den Folgejahren sank der Schuldenstand erstmals von seinem Höchststand (ca. 2 Bio. €) wieder ab bis 2019. Erst mit der Coronakrise kam es dann zu einem neuen starken Anstieg der nominalen Kreditmarktschulden des deutschen Staates.

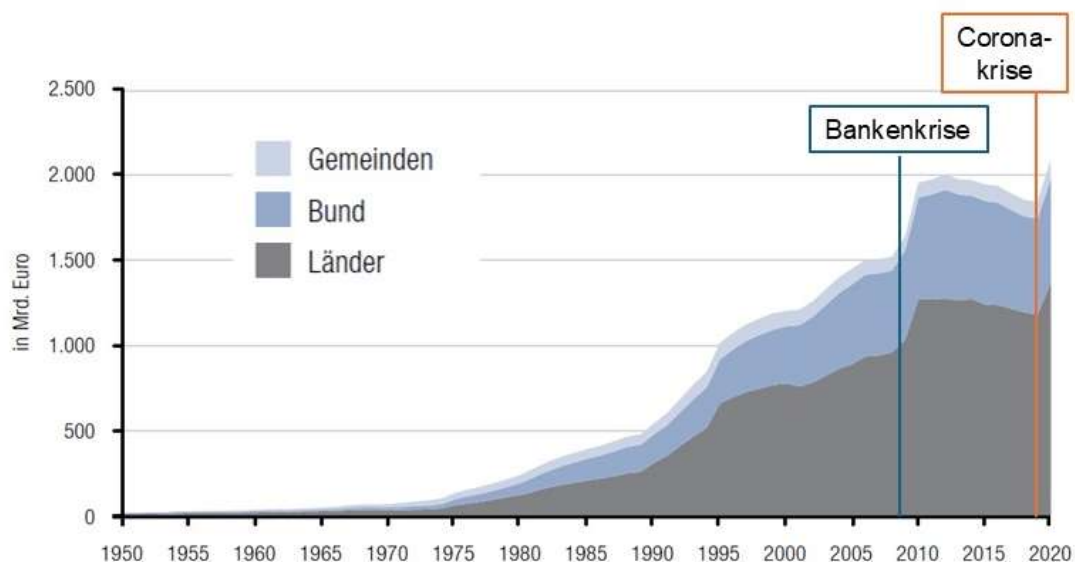


Abbildung 1: Schuldenstand Deutschlands (nominale Kreditmarktschulden) zwischen 1950 und 2020 in Mrd. €, aufgegliedert auf Bund, Länder und Gemeinden. Quelle: Kohlstruck (2023) auf der Datenbasis des Statistischen Bundesamtes. Eigene Darstellung

Die bloße Höhe der absoluten Staatsverschuldung und das bloße Haushaltsdefizit sagen isoliert betrachtet wenig aus. Wenn die Wirtschaft schneller wächst als die Verschuldung, kann die Schuldenlast leichter geschultert werden. Ein aussagekräftiger Indikator ist die Schuldenstandsquote (kurz: Schuldenquote) der öffentlichen Haushalte. Diese Schuldenquote stieg von knapp 20 Prozent Ende der 1960er auf über 40 Prozent im Jahr 1982 und später auf ihren Höhepunkt von 82,5 Prozent im Jahr 2010 an. Danach ging sie aufgrund der 2009 implementierten und ab 2011 greifenden Schuldenbremse auf 60 Prozent im Jahr 2019 zurück. Dadurch hat Deutschland dieses Maastricht-Kriterium 2019 erstmals seit 2001 eingehalten. Die Corona-Pandemie trieb die Staatsschuldenquote dann wieder stark nach

oben, auf knapp 70 Prozent. Rechtlich war dieser schnelle Anstieg möglich, weil auf nationaler Ebene die Notfallklausel der Schuldenbremse und auf EU-Ebene die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aktiviert wurden (Kohlstruck 2023: 5).

Weitere wichtige Indikatoren sind die Zins-Steuer-Quote und die Zins-Ausgaben-Quote, d.h. der Anteil der Zinslasten am Steueraufkommen bzw. an den Ausgaben. Da das Zinsniveau aufgrund externer Faktoren schwankt, können auch diese Quoten in die Irre führen. So lag die Zins-Steuer-Quote 2002 bei 14,9 Prozent bei einem Schuldenstand von 60 Prozent, während 2010 die Zins-Steuer-Quote auf 10,9 Prozent gesunken war, obwohl zugleich der Schuldenstand auf knapp 83 Prozent angestiegen war.

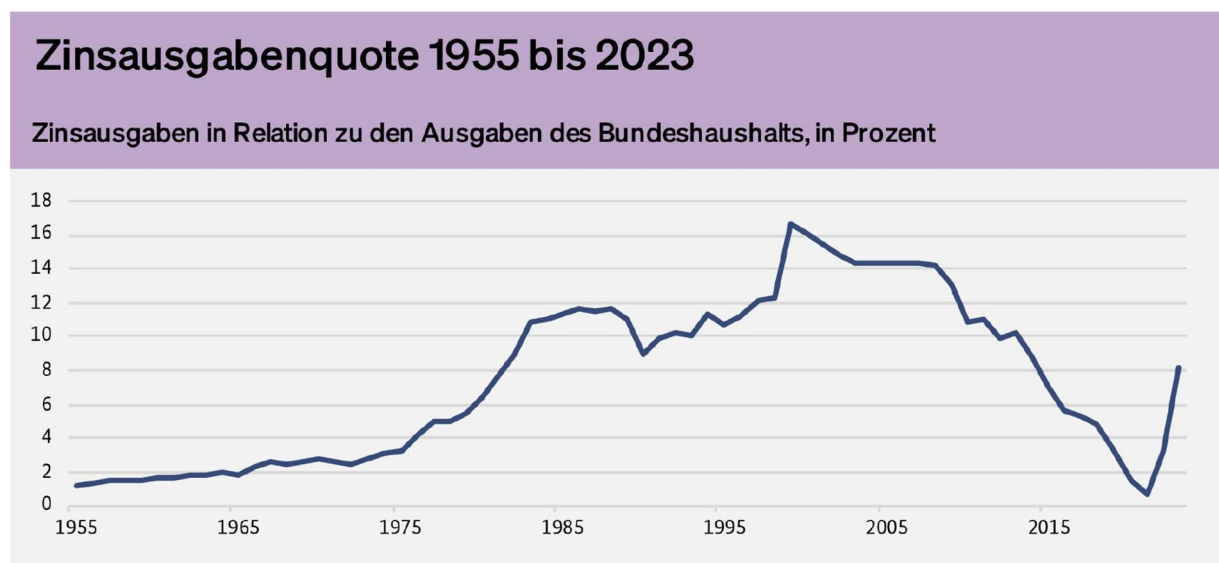


Abbildung 2: Daten des Bundesministeriums für Finanzen

Ob eine Zins-Steuer-Quote für einen Staat bedrohlich ist oder nicht, hängt vom internationalen Zinsniveau ab, das ein einzelner Staat nicht beeinflussen kann. Grundsätzlich ist daher Vorsicht geboten.

Es ist relativ unstrittig, dass die deutsche Schuldenbremse für die erfolgreiche Haushaltskonsolidierung in den Jahren nach ihrer Einführung verantwortlich ist. „Die Konsolidierung ist nicht, wie teilweise behauptet, allein durch die gute wirtschaftliche Entwicklung, steigende Steuereinnahmen und niedrige Zinsen zustande gekommen. Diese Faktoren haben sicher unterstützt. Die Schuldenbremse hat jedoch einen nachweisbaren kausalen negativen Effekt auf die Schuldenquote. Im Jahr 2021 hätte der Schuldenstand des Bundes ohne die Einführung der Schuldenbremse ca. 20 Prozentpunkte höher gelegen“ (Feld et al. 2024: 5). Durch das Abtragen des Schuldenberges zwischen Banken- und Coronakrise ist Vertrauen in die Solidität der deutschen Staatsfinanzen aufgebaut worden – eine Voraussetzung für die gute Bonität Deutschlands auf den Kreditmärkten.

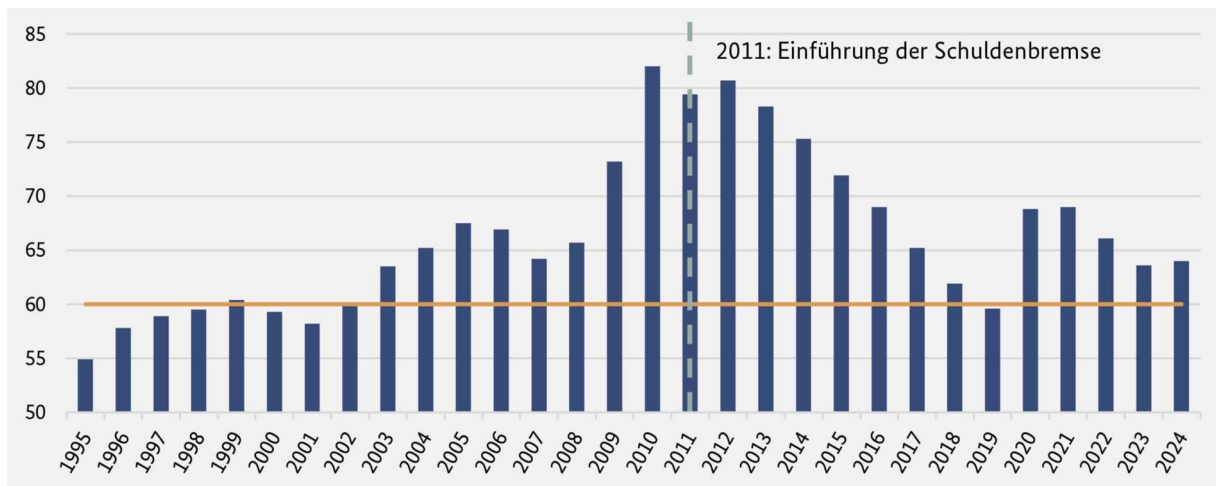


Abbildung 3: Schuldenstandsquote Deutschlands zwischen 1995 und 2024 in Prozent des BIP. 60 Prozent (durchgezogene Linie = Maastricht-Kriterium). Quellen: Deutsche Bundesbank, BMF, Statistisches Bundesamt. Eigene Darstellung.

Auch in anderen Ländern zeigt sich eine Wirkung der Schuldenbremse, so etwa in der Schweiz, wo sie 2001 durch eine Volksabstimmung eingeführt (85 Prozent Zustimmung), und ab dem Jahr 2003 wirksam umgesetzt wurde.

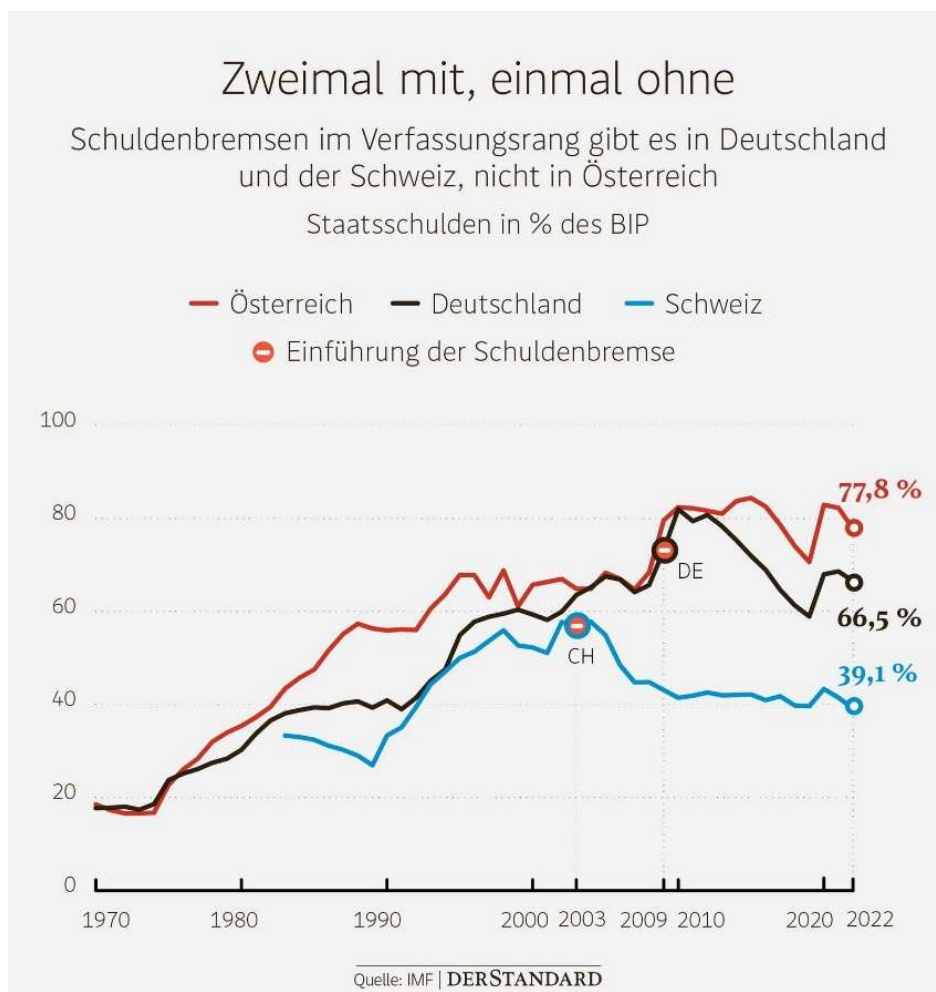


Abbildung 4: Staatsschulden in Österreich, Deutschland und der Schweiz vor und nach der Einführung der Schuldenbremse. Quelle: Szigetvari (2023) in DerStandard.

In Österreich hingegen gibt es keine Schuldenbremse in der Verfassung, sondern nur auf einfachgesetzlicher Ebene. Seit der EU-Währungsunion unterliegt Österreich natürlich den EU-Budgetregeln. Trotzdem zeigt sich eine höhere Staatsverschuldung als in den anderen deutschsprachigen²¹ bzw. kulturell vergleichbaren Ländern.²²

5.2. Die Umsetzung der Reform von 2025. Und nochmal eine Reform?

Die schwarz-rote Regierung hat dank der Verfassungsänderung vom März 2025 für die nächsten zwölf Jahre nun eine Kreditermächtigung über 500.000.000.000 € zur Verfügung. Zwar hatten Bgo/Die Grünen das entscheidende Kriterium der Zusätzlichkeit in das Finanzpaket hineinverhandelt, und zwar, dass 10 Prozent (ca. 50 Mrd.) für neue Infrastruktur ausgegeben werden müssen. Ohne die Zusätzlichkeit hätte die Regierung alle im Haushaltsplan Verkehr sowieso vorgesehenen Re-Investitionen für Brücken, Autobahnen oder Schienen ins neue Sondervermögen schieben können. Folge: Im Kernhaushalt wären dann 30-40 Mrd. € frei geworden für Nicht-Investitionen, also für Steuersenkungen, Subventionen und sonstige konsumtive Ausgaben. Man hätte dann also den Schuldenstand immens erhöht, aber ohne den Vermögensbestand Deutschlands zu erhöhen. Aber schon im Mai 2025 warfen die Grünen dem SPD-Finanzminister Buchungstricks und Wortbruch vor.²³ Bei der Debatte über den Bundeshaushalt 2025 im September 2025 konnte die Opposition ihre Argumentation dabei zudem mit Gutachten absichern. Die Trennung in Kernhaushalt und ‚Sondervermögen‘ hatte die Bundesbank (2025: 164) im Monatsbericht August 2025 als „intransparent und wenig nachvollziehbar“ empfunden. Und noch deutlicher kritisierte der Bundesrechnungshof (2025: 6) das Ausbleiben von Strukturreformen: „Der Bund darf nicht länger über seine Verhältnisse leben.“

Bleibt nun die Schuldenbremse, wie sie seit März 2025 gilt? Die Regierungskoalition hat im Koalitionsvertrag vereinbart, eine **Expertenkommission** einzusetzen, die einen Vorschlag für die **Modernisierung der Schuldenregel** des Grundgesetzes entwickelt. Ihr Mandat läuft bis 2026 und umfasst drei Komponenten:

- dauerhaft zusätzliche Investitionen in die Stärkung der deutschen Volkswirtschaft zu ermöglichen und zugleich eine tragfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen sicherzustellen,
- die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu berücksichtigen und ggf. Überlegungen für dessen Weiterentwicklung anzustellen,

²¹ Die Schweiz ist natürlich nicht nur deutschsprachig, sondern hat vier Amtssprachen.

²² Zum österreichischen Haushaltsregime, vgl. SRzG (2025).

²³ Die Haushaltspolitikerin Paula Piechotta (Bgo/Grüne) kritisiert: „Wir sehen, dass Lars Klingbeil nun durch die Hintertür versucht, diese Regelung [der Zusätzlichkeit, Anm. SRzG] auszuhebeln. Das Bundesministerium der Finanzen wird immer Ausnahmeregelungen finden, und die Kreativität dort ist hoch für Buchungstricks und Haushaltstrickserei. (...) Im Aufstellungsschreiben des Finanzministers an die Ministerien steht schwarz auf weiß, dass die Investitionen, die in die Sondervermögen verschoben werden können, den Kernhaushalt um die gleiche Summe nach unten korrigieren werden“ (<https://www.faz.net/podcasts/f-a-z-podcast-fuer-deutschland/haushaltszoff-2-o-klingbeils-ueberrumplungstaktik-und-buchungstricks-110499715.html>). Siehe auch: Tagesschau (2025).

- einen besonderen Fokus auf die Handhabbarkeit und Transparenz einer reformierten Schuldenregel zu legen.

6. Die Position der SRzG zu Schulden und Investitionen

6.1. Der Sonderfall der Landesverteidigung

Wie oben ausgeführt, setzt unser politisches System falsche Anreize, die a) unangemessen hohe Schuldenaufnahme begünstigen und b) die Finanzierung von Erhaltungsinvestitionen (eine dauerhafte staatliche Kernaufgabe, die ohne Sondervermögen bewältigt werden muss) behindern. Beides geht zu Lasten kommender Generationen, daher wird im Folgenden von der SRzG eine Regelung für eine **gut kalibrierte Schuldenbremse** herausgearbeitet. Diese Herleitung einer sinnvollen Schuldenbremse gilt für wohlgeordnete Zeiten. Daher schon vorab ein Disclaimer: „Whatever it takes“, also **Schuldenaufnahme ohne Limit, hält die SRzG in der Tat gerechtfertigt für eine akute Bedrohungslage.**

Wir müssen uns leider wieder ernsthaft mit dem Thema Krieg in Europa beschäftigen: Die Ukraine, inzwischen EU-Beitrittskandidat, wird weiterhin von Russland angegriffen, und solange Putin in Russland regiert, wird Russland vermutlich eine imperialistische Politik verfolgen. Deutschland als Mitglied der EU muss eine glaubwürdige Abschreckung finanzieren können. Deutschland muss (genauso wie die EU insgesamt) wehrhaft sein. Denn wenn die eigene Demokratie besetzt und abgeschafft ist, nützt eine niedrige Staatsschuldenquote auch nichts mehr. Das Langfristziel einer friedlichen Welt darf nicht vergessen werden, aber es muss im Jahr 2025 auch anerkannt werden, dass wir weiter davon entfernt sind als 1990. **Insofern kritisiert die SRzG nicht die Verteidigungsausnahmeklausel in der neuesten Schuldenbremse.**²⁴ Es ist nachvollziehbar, dass hier Verteidigungsausgaben ohne Limit erlaubt werden. Eine Obergrenze würde einem Aggressor nur signalisieren, dass man nicht bereit ist, sich mit allen Mitteln zu verteidigen, wenn nötig. Wenn ein Aggressor-Staat 10, 20, 30 oder 50 Prozent seines Haushalts für Rüstung ausgibt, können wir nicht bei 1, 2, 3 oder 5 Prozent bleiben. Die Zeiten einer akuten militärischen Bedrohung und einer sehr angespannten Sicherheitslage werden hoffentlich nicht ewig anhalten. **Die SRzG fordert, dass dann eine Revision der Verteidigungsausnahmeklausel erfolgt. Wenn sich die Bedrohungslage abschwächt, muss diese Bereichsausnahme wieder aus der Schuldenbremse raus.** Denn dann ist, wenn nötig, für die fortgeführte Ertüchtigung der Bundeswehr auch das Instrument eines Sondervermögens (wie schon 2022) wieder ausreichend. Derzeit, also im Jahr 2025, ist die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel jedoch der Bedrohungslage angemessen.

²⁴ Die Verteidigungsausnahmeklausel ist in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG wie folgt gefasst: „Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den 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 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“

Das Hauptaugenmerk dieses Textes liegt auf der richtigen Kalibrierung von Schuldenbremsen in Zeiten ohne militärische Bedrohung von außen. Für solche **Friedenszeiten** bewertet die SRzG in den folgenden Abschnitten mögliche Regelungen der deutschen Verfassung (dies gilt grundsätzlich auch für andere Verfassungen). Dabei wird auch die neue, 2025 beschlossene, Sonderschuld für Infrastruktur in Höhe von 500 Mrd. € in den Blick genommen.

6.2. Generationengerechtigkeit heißt zweierlei: niedrige Schuldenstandsquote bei gleichzeitig hoher Investitionsquote

Generationengerechtigkeit lautet im finanziellen Bereich, auf eine Kurzformel gebracht:

„niedrige Staatsschuldenquote bei gleichzeitig hoher Investitionsquote“

Aufgrund der Präferenz der jeweils aktuellen Generation für konsumtive Ausgaben mit sofortigem Effekt droht, ohne verfassungsrechtliche Vorkehrungen, sowohl die Investitionsquote zu niedrig als auch die Schuldenquote zu hoch auszufallen. Wie in Abschnitt 2.1 aufgeführt, haben Politiker in Demokratien den systematischen Anreiz, während ihrer Amtszeit Schulden aufzunehmen, um politisch zu gestalten. Dabei werden unangenehme Maßnahmen in die Zukunft verschoben, damit sie während der Amtszeit nicht mehr umgesetzt werden müssen. Es sind diese systematischen, strukturellen Gründe, die im politischen Alltagsgeschäft die Entscheidung für Investitionen erschweren. **Aus Sicht der SRzG heißt das: Wenn man mehr Investitionen will, so muss man die Investitionsquote explizit festschreiben.** Hierfür wäre folgende Formulierung in Art. 109 bzw. 115 GG notwendig:

„Die Investitionsquote im Haushalt (ohne Sondervermögen) darf 10 Prozent nicht unterschreiten.“

Damit müsste jede Generation **Erhaltungsinvestitionen** vornehmen und so dafür sorgen, dass die Infrastruktur, die sie selbst von ihren Vorgängern geerbt hat, in ihrer Substanz erhalten bleibt. Natürlich kann jede Generation über 10 Prozent hinausgehen, wenn sie nicht nur Erhaltungsinvestitionen, sondern auch **Neuinvestitionen** realisieren will („Zusätzlichkeit“). Allerdings bliebe einer solchen ambitionierten Politiker-Generation dann weniger Spielraum für konsumtive Ausgaben oder Steuersenkungen, weil die Schuldenaufnahme ja ebenfalls durch die Verfassung begrenzt wird. Damit unterscheidet sich die von der SRzG vorgeschlagene Regelung auch grundsätzlich von der 1968-2009er-Schuldenbremse mit ihrem magischen Dreieck.

Zweckgebundene Sondervermögen (für Neuinvestitionen, nicht für Erhaltungsinvestitionen) bleiben mit der hier vorgeschlagenen SRzG-Schulden- und Investitionsregelung immer dann möglich, wenn sich dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit findet. Grafisch sieht das SRzG-Modell so aus:

Kernhaushalt:

(dauerhaft)

Konsumtive Ausgaben: 90%

Investitionen (Erhaltung): 10%

Sonderschuld/Sondervermögen:

(zeitlich begrenzt, z.B. auf 12 Jahre)

Investitionen (Neu-): 100%

Konsumtive Ausgaben: 0%

Für die Erhaltung müssen aus logischen Gründen stets Haushaltsmittel in etwa gleicher Höhe eingesetzt werden, denn der Ersatz abgenutzter Infrastruktur ist eine staatliche Daueraufgabe. **Jede Generation steht auf den Schultern ihrer Vorgänger, in dem Sinne, dass sie bei ihrem Antritt ein gewisses Sachvermögen schon vorfindet.** Ohne eine rechtliche Verankerung einer konkreten Investitionsquote geriet in der Vergangenheit das Ziel des Erhalts des Sachkapitals ins Hintertreffen, die Infrastruktur verrottete. **Die SRzG als Vertreterin der Interessen künftiger Generationen hat dieser Gegenwartspräferenz stets den Kampf erklärt.**²⁵ Die Grundgesetzänderung vom März 2025 hatte den Vorteil, dass der Begriff ‚Investitionsquote‘ in die Schuldenbremse aufgenommen wurde. Die SRzG begrüßt den neuen Satz in Art. 143h GG: „Zusätzlichkeit liegt vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird.“ Aber was heißt „angemessen“? Die Höhe dieser Quote wurde von den politischen Akteuren, ohne rechtliche Verbindlichkeit, für die kommenden Bundeshaushalte mit 10 Prozent festgelegt. Dies ist nicht willkürlich, denn im längerfristigen Trend seit 2019 ergibt sich für den Bund ungefähr dieser Wert. Dennoch: Um beurteilen zu können, ob Regierende während ihrer Amtsperiode ausreichend re-investiert haben, ist eine Bestandsaufnahme des Zustands der Infrastruktur unerlässlich. Erst wenn mehr Daten vorliegen, lässt sich sagen, ob die Schwelle von 10 Prozent ausreicht oder zu ambitionslos ist. **Deswegen fordert die SRzG, dass Bund, Länder und Kommunen regelmäßig Bilanzen über den Zustand der Infrastruktur (Straßen, Schienen, Stromnetz, Schulgebäude usw.) veröffentlichen.** Solche Berichte gibt es bisher nur unzureichend.

Wie erwähnt, verlief die Debatte in Deutschland in den letzten Jahren so, als gäbe es nur zwei Alternativen: Wenige Schulden machen oder Investieren. Dabei gehen zahlreiche ökonomische Studien davon aus, dass die Investitionsquote nicht ursächlich aufgrund der 2009-2025er-Schuldenbremse zurückgegangen ist. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020: 13) argumentiert: „Der Grund für den schlechten Zustand der öffentlichen Infrastruktur und das mäßige Investitionsniveau liegt nicht in der Schuldenbremse.“²⁶ Laut Bundesrechnungshof ist die durchschnittliche Investitionsquote im Bundeshaushalt im Zeitraum von 2011 bis 2020 mit 11,7 Prozent gegenüber der vorherigen Dekade (9,4 Prozent von 2001 bis 2010) sogar um fast ein Viertel gestiegen.²⁷ Zwar sei die Quote zwischen 2001

²⁵ Siehe auch SRzG-Positionspapier „Sieben Bausteine für eine zukunftsgerechte Demokratie“.

²⁶ Feld et al. (2024) schreiben, dass ein „Zusammenhang zwischen den öffentlichen Investitionen des Bundes und der Schuldenbremse nicht belegbar“ ist. Diese Aussage wird wiederum relativiert von Mühlenweg et al. (2024).

²⁷ Dazu hat auch die Niedrigzinsphase zwischen 2009 und 2021 beigetragen, also eine externe Entwicklung, die im Bundeshaushalt und in vielen Länderhaushalten Spielräume eröffnet hat.

und 2010 mit 13,4 Prozent noch höher gewesen, dies habe aber vor allem am außergewöhnlichen Investitionsbedarf für den Aufbau Ost gelegen (Dohmen 2024: 28). Schauen wir in unsere Nachbarländer, so sehen wir eine ganze Reihe von Ländern mit **niedrigerer Schuldenquote** als Deutschland (siehe Abb. 3). Dennoch haben einige dieser Länder **hohe Investitionsquoten**, etwa die drei baltischen Staaten oder auch Dänemark (ein Vorreiter beim Klimaschutz) trotz einer Verschuldung von nur 33 Prozent. Es scheint also empirische Gegenbeispiele gegen die These zu geben, dass sich Schuldenbremsen und hohe Investitionsquoten gegenseitig ausschließen.

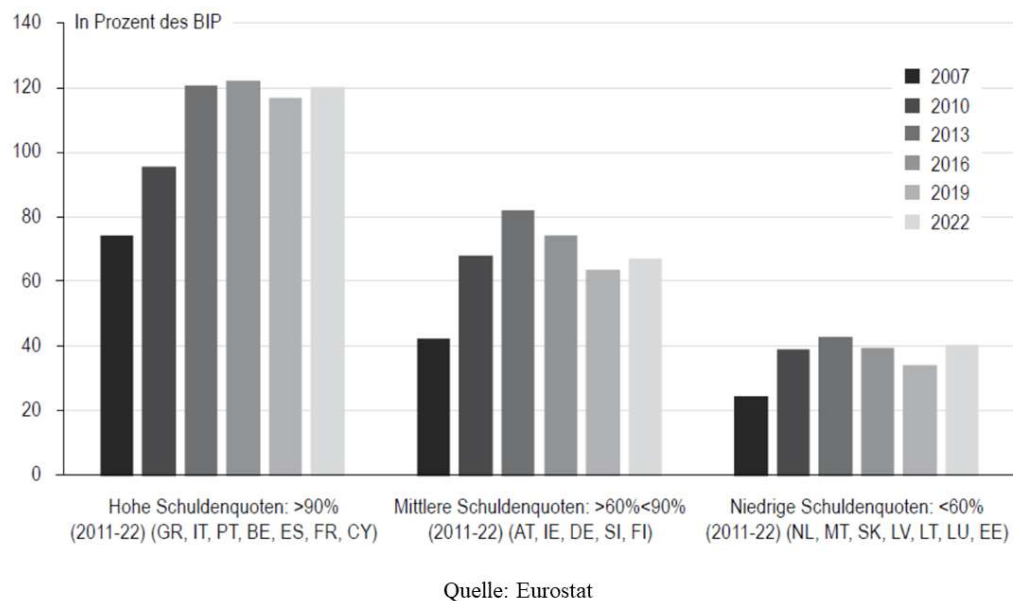


Abbildung 5: Ländergruppen mit hohen, mittleren und niedrigen Schuldenquoten im Euroraum. Quelle: Eurostat. Eigene Darstellung

6.3. Die Regeln für den EU-Haushalt

Alle Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit haben zugleich zwei weitere Angehörigkeiten: Sie sind auch Bürger der Europäischen Union sowie Bürger eines der 16 Bundesländer (vgl. Abb. 4). Unabhängig von den Haushalten der Einzelstaaten gilt es, den Haushalt der Europäischen Union selbst zu betrachten. Wie hoch ist dessen Staatsschuldenquote?



Abbildung 6: Der EU-Haushalt kommt ohne Schulden aus, und hat zugleich eine sehr hohe Investitionsquote. Eigene Darstellung

Der EU-Haushalt beruht laut den Verträgen auf dem Grundsatz, dass Ausgaben und Einnahmen die Waage halten müssen (Europäische Union o. D.a). Gleichzeitig fließt der EU-Haushalt hauptsächlich in Investitionen (Europäische Union o. D.b). Wir finden also bei diesem quasi-staatlichen Gebilde tatsächlich den **Idealzustand eines Balanced Budgets mit gleichzeitig hoher Investitionsquote**.²⁸

6.4. Schwierige Abgrenzung von Staatskonsum und -investitionen

Es wird zudem seit Langem kontrovers darüber diskutiert, was Investitionen sind. So scheint der Begriff ‚Bildungsinvestitionen‘ darauf hinzudeuten, dass kreditfinanzierte Mittel für das Bildungssystem stets vollständig kommenden Generationen zu Gute kommen. Aber es könnte auch sein, dass dadurch einfach nur die Gehälter der Beamten im Bildungswesen (Lehrer:innen, Professor:innen) kräftig erhöht werden. Ob davon die nächste Generation genauso stark profitiert wie beim Beispiel der Brücke oben, ist so fraglich, dass es vom Bundesverfassungsgericht verneint und stattdessen dem Konsum zugerechnet wird.²⁹

²⁸ Theoretisch könnten die EU-Verträge so geändert werden, dass Gemeinschaftsschulden möglich werden. Bisher gab es dafür nur eine zeitlich begrenzte Ausnahme, während der Corona-Pandemie. Eine generelle Aufweichung der Verträge ist in Normalzeiten nicht zu befürchten, weil genug Länder strikt dagegen sind. Es droht auch in der Zukunft kein Einstieg in eine Schuldenunion mithilfe von Eurobonds. Die EU wird bis 2028, also schon in drei Jahren, mit der Tilgung der für den Corona-Solidaritätsfonds aufgenommenen Kredite beginnen.

²⁹ Laut Lux-Wesener (2003: 410) kann eine Staatsausgabe als investiv gelten, „wenn sie die voraussichtlich eintretende staatskreditbedingte Wachstumseinbuße durch einen mit vergleichbarer Wahrscheinlichkeit eintretenden Wachstumsimpuls kompensiert“. Siehe auch Höfling (1993: 191) und ähnlich Henseler (1983: 526). Es geht hier um Eintrittswahrscheinlichkeiten. Deshalb sind insbesondere Ausgaben zur Verbesserung der Infrastruktur als investiv einzustufen, dagegen mangels hinreichend sicherer Langzeitwirkung bspw. nicht „Investitionen“ in das Humankapital (BVerfGE 79: 311 (339 f.); ausführlich Höfling 1993: 202 ff.).

Volkswirte definieren „Konsum“ als alles, „was keine Investition ist, sondern in den privaten oder öffentlichen Konsum fließt. Dazu zählen alle Sozialleistungen vom Bürgergeld bis zur Rente oder Pflege. Aber auch alle Subventionen, also Zuwendungen des Staates an Gruppen, Privatpersonen oder Unternehmen“ (Hank 2024: 16). **Es wäre gut, wenn sich die Politik einmal auf diese Definition festlegen würde.** Zur Not sollte das Bundesverfassungsgericht hier nachhelfen.

6.5. Erst Subventionen abbauen, dann verschulden

Insgesamt beläuft sich die Höhe der Subventionen auf rund 322 Mrd. € (Hank 2024: 16), ein historischer Höchststand. Vieles davon könnte gestrichen werden, v.a. wenn dadurch auch noch Umwelt und Klima geschädigt werden. Jeglicher Druck, endlich durch den Abbau klimaschädlicher Subventionen und Steuerregeln Geld einzusparen, scheint nun erst mal weg zu sein. Die privilegierten Interessengruppen können sich weiterhin über das Agrardiesel- und Dienstwagenprivileg oder die Entfernungspauschale für Autos mit Verbrennungsmotor freuen. **Die SRzG fordert, klimaschädliche Subventionen und Steuerregelungen sofort abzubauen,**³⁰ z.B. das Dienstwagenprivileg (3 Mrd. €), die Dieselsteuererleichterung (8 Mrd. €), die Steuerbefreiung für Kerosin (9 Mrd. €), die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge (4 Mrd. €). Es ist also möglich, Geld für eine gute Klimapolitik einzusammeln und gleichzeitig die Schuldenbremse einzuhalten. Im Kernhaushalt wird in den nächsten Jahren plötzlich auch viel Geld für Wahlgeschenke wie die Ausweitung der Mütterrente oder eine Ausweitung des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt da sein.

Die SRzG appelliert, die „Rente mit 63“ (die abschlagsfreie Rente ab 45 Beitragsjahren) abzuschaffen, die ca. 12,4 Mrd. € kostet. Auch dass die Beamtenschaft bisher nicht verpflichtet wurde, die Einsparungen der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuvollziehen, kostet den Staat viele Milliarden. Schwarz-Rot schreibt in der Begründung des Antrags für die Aufweichung der Schuldenbremse (Drucksache 20/15117: 3) von „perspektivisch steigenden Pensionslasten“. **Die SRzG fordert seit langem eine Reform der Beamtenpension.** Die Beamtenpension in Deutschland ist nichts anderes als eine Kostenverschiebung von Jetzt auf Morgen. Da bei der Einstellung von Beamt:innen, im Gegensatz zu abhängig Beschäftigten, keine Sozialversicherungsbeiträge anfallen, besteht der Anreiz für Politiker:innen, in ihrer Legislaturperiode breitflächig zu verbeamten, obwohl die fiskalischen Kosten für Beamt:innen über den Lebenszyklus hinweg deutlich höher sind. Kurzfristig profitieren die Haushalte allerdings, da die höheren Kosten erst Jahrzehnte später anfallen. Der Lösungsansatz des Sachverständigenrates, den die SRzG aufgegriffen hat, soll diese fatale Logik durchbrechen: Beamte würden danach über den Lebenszyklus gesehen nicht mehr teurer sein als reguläre Angestellte im öffentlichen Dienst.³¹ Wenn die Bundesregierung sich an Reformen wagen würde, bräuchte sie nicht so hohe Schulden aufnehmen.

³⁰ Vgl. SRzG-Positionspapier zum Klimaschutz.

³¹ Vgl. SRzG-Positionspapier zu Rente und Pensionen.

Dass mehr investiert werden muss, steht fest. Anders als viele reflexartig meinen, folgt daraus jedoch *nicht* zwangsläufig, dass der Staat mehr Geld ausgeben muss. „Und schon gar nicht zwingend ist die Schlussfolgerung, das fehlende Geld könne und müsse durch eine höhere Staatsverschuldung (...) finanziert werden. (...) Spätere Generationen haben genügend eigene finanzielle Lasten zu tragen – nicht zuletzt die demografischen Lasten für die verrenteten Boomer“, schreibt Reiner Hank (2024: 16).

6.6. Lieber Steuererhöhung als Schuldenaufnahme oder Investitionsverzicht

Auch neue Steuern können besser sein als Staatsverschuldung oder der Verzicht auf langfristige Investitionen. Stellen wir uns eine **Sondersteuer zur Schuldentilgung** vor, die nach dem Ende der Schuldentilgung, z.B. nach 20 Jahren, wieder wegfällt. Kommende Generationen, die nach dieser Zeitspanne leben, profitieren davon in jeder Hinsicht. Sie selbst müssen diese Steuer nicht zahlen und müssen auch keine Zinsen und Tilgung mehr leisten, weil die Staatsverschuldung in diesem Beispiel ja zu ihrer Zeit nicht mehr existiert.³² Politische Ämter werden auf Zeit vergeben, und in dieser Zeit wollen die politischen Verantwortlichen große Werke vollbringen. Sie wollen gestalten, Sozialleistungen gewähren, Infrastrukturprojekte voranbringen etc. Am besten etwas, mit dem man in die Geschichtsbücher eingeht. Wäre es nicht schön, wenn ein Flughafen oder eine große Brücke den eigenen Namen tragen würde? Das Eigeninteresse politisch Verantwortlicher wird bei rein ökonomischen Diskussionen über das Für und Wider der Staatsverschuldung gerne vergessen. Man darf eben nicht allein mit einer wirtschaftlichen Brille auf das Thema schauen, sondern sollte auch die politische Ökonomie, die politische Philosophie und die Ethik als weitere Disziplinen einbeziehen, wenn man über das „richtige“ Ausmaß von Staatsverschuldung im Staatswesen streitet. Und da muss man zu dem Schluss kommen, dass **die Schuldenbremse, die Deutschland 2009 in die Verfassung geschrieben hat, eine große Errungenschaft war**. Die Geschichte ist voller Beispiele, in denen Staatsoberhäupter oder Regierungen ihr Land durch übermäßige Staatsverschuldung ruiniert haben.

6.7. Keine übersteigerte Anspruchshaltung, bitte!

Das Wohnungsbauunternehmen Vonovia verkündete beim Wohnungsgipfel am 22.5.25: Es fehlen 3500 Mrd. € an Investitionen!³³ So schlecht ist die Wohnsubstanz in Deutschland im Jahr 2025? In einem der reichsten Länder der Welt? Bei dieser ‚Bedarfsermittlung‘ ist der Maßstab offensichtlich nicht der Vergleich mit anderen EU-Ländern oder gar mit anderen Ländern außerhalb Europas. Vielmehr wird die Lücke berechnet zwischen dem Status quo und einem wie auch immer definierten Idealzustand. Eine solche Anspruchshaltung ist aber absurd. Zwar ist es wünschenswert, wenn jede kommende Generation in die Lage versetzt

³² Auch Nutzungsgebühren für Autobahnen oder Brücken, also konkrete Infrastrukturprojekte, wie in vielen anderen europäischen Ländern können bei richtiger Ausgestaltung generationengerechter sein als neue Schulden.

³³ Hier sind nicht nur öffentliche, sondern auch private Investitionen gemeint. Quelle: <https://table.media/podcast/table-today/muessen-wir-corona-aufarbeiten-herr-prof-streeck/>.

wird, sich ihren Wohlstand zu erarbeiten, der höher ist als der der vorangegangenen Generation. Aber das braucht Zeit. Wenn eine Generation auf die Idee kommt, sich diesen Wohlstand innerhalb von kurzer Zeit mit Schuldenmacherei zu erkaufen, dann zahlen die später kommenden Generationen die Zeche.

Auch eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) kommt 2021 zu hohen Zahlen: Der Investitionsbedarf allein bei staatlicher Infrastruktur betrage 457 Mrd. € für den Zeitraum 2020-2030, „um angesichts der zahlreichen Zukunftsherausforderungen Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand nachhaltig zu sichern“ (Friedrich-Ebert-Stiftung 2021: 3). Es fällt schwer, diese Zahlen einzuordnen, aber eine gewisse Vorsicht erscheint sinnvoll, wenn Unternehmen(sverbände) oder eher gegenwartsorientierte Interessengruppen sehr hohe Investitionsbedarfe errechnen.

6.8. Die Zukunftsherausforderung Dekarbonisierung

Eine der echten **Zukunftsherausforderungen** ist aus Sicht der SRzG die **Dekarbonisierung, die unsere Gesellschaft bis 2045** bewältigen muss. Damit sich z.B. Elektro-PkW flächendeckend durchsetzen, braucht es viel mehr öffentliche Ladesäulen als bisher. Es werden auch deshalb immer noch so viele Verbrenner-PkW verkauft, weil viele Menschen befürchten, ihr Fahrzeug nicht laden zu können. Das Ladesäulenregister der Bundesnetzagentur (2025) enthält Stand Oktober 135.691 Normalladepunkte und 44.247 Schnellladepunkte. 166.000 Ladepunkte sind angesichts von rund 50 Mio. heute zugelassenen PkW sehr wenig. Zur Vollendung der Antriebswende müssen noch einige Millionen hinzukommen, selbst wenn viele der zukünftigen E-Auto-Besitzer wohl an der privaten Wallbox laden werden. Der Ausbau der Ladeinfrastruktur ist nur ein Teil der Energiewende; auch neue Höchstspannungsleitungen, Wasserstoff- und CO₂-Transportnetze gehören dazu. Die nötigen Investitionen im Rahmen der Energiewende für On- und Off-Shore-Anlagen werden mit bis zu 270 Mrd. € beziffert (Hank 2024: 15).

6.9. Die Schulden sind fix, die Chance auf zukunftsweisende Infrastruktur müssen wir noch gemeinsam einlösen

Eine **Sonderschuld** sind die 500 Mrd. € sicher. Ob sie auch ein **Sondervermögen** werden, muss sich noch zeigen. Geld allein ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um die Energiewende zu schaffen und die Infrastruktur zu modernisieren. Eine Beseitigung des Facharbeitermangels, eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, Bürokratieabbau im Sinne der Streichung von Gesetzen, eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und vieles Anderes sind dazu eben auch noch erforderlich.³⁴ Wir dürfen die Chance, Deutschland zu modernisieren und zu defossilisieren, nicht verspielen. Denn eines ist sicher: Auch wenn das 500 Mrd.-€-Sondervermögen **verschwendet** wird, werden Zinszahlungen fällig werden. **Nur solange das Wirtschaftswachstum höher ist als der Zinssatz zur Zinstilgung, geht die Wette auf.** Und Wirtschaftswachstum über die gesamte Laufzeit des Kredits ist eher unwahrscheinlich. Ein Tilgungsplan für die neu aufgenommenen

³⁴ Siehe SRzG-Positionspapier zum Klimaschutz

gigantischen Schulden steht noch aus. Bis heute belasten frühere Sondervermögen bzw. Sonderschulden (z.B. der „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ in Höhe von rund 80 Mrd. €, die Notlagenkredite seit der Corona-Krise in Höhe von rund 435 Mrd. €) den Staatshaushalt. schränkten bereits vor 2025 die finanziellen Handlungsspielräume für die heute jungen Menschen (und ihre Kinder) bis in die 2060er-Jahre hinein ein. Dazu kommen mit dem neuen 500 Mrd. € Sondervermögen jetzt noch die steigenden Zinslasten durch die gestiegene Schuldenaufnahme und die Aufschläge auf Bundesanleihen, denn bei der Ankündigung des Reformpaketes am 4. März sind die Renditen auf Bundesanleihen um circa 40 Basispunkte gestiegen. Die Zinskosten in Höhe von über 140 Mrd. €, die bereits in der Finanzplanung bis 2028 abgebildet sind, könnten im ungünstigen Fall um ein Mehrfaches höher ausfallen. Die bisher moderate Schuldenlast von 62,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts dürfte sich auf über 90 Prozent erhöhen, wodurch Deutschland aus Sicht der EU-Länder, die solider haushalten als wir, jede Vorbildwirkung verliert.³⁵

Wer all diese Risiken eingeht, übernimmt eine große Verantwortung. Die Chance auf eine zukunftsweisende Infrastruktur müssen wir nun gemeinsam in den nächsten zwölf Jahren einlösen.

Wir als SRzG fordern: Sparen für die Zukunft statt an der Zukunft. Wenn die Infrastruktur-Sonderschuld richtig genutzt wird, kann sie eine Chance sein. Wenn das Geld nicht dazu verwendet wird, Löcher in der Beamtenversorgung oder in der gesetzlichen Renten-, Pflege- und Krankenversicherung zu stopfen oder unsinnige Subventionen und Steuersenkungen zu finanzieren, dann kann es eine Chance geben. Wenn das Schuldenpaket wirklich in neue Investitionen in Energienetze, Schiene, Straße, Bildung und Digitalisierung fließt, dann war die historische Entscheidung für diese riesige Sonderschuld richtig!

7. Fazit

Die im März 2025 vorgenommene Aufweichung der Schuldenbremse kann zu dauerhaft höheren Schuldenbergen, untragbaren Zins- und Tilgungslasten für kommende Generationen sowie zu einem schlechteren Rating Deutschlands (und damit auch zu negativen Auswirkungen auf die Eurozone) führen. Unter welchen Umständen es dazu kommen kann und wie das Ganze doch noch zu einer Erfolgsgeschichte werden könnte, wurde dargestellt. Dieses Positionspapier beschrieb die notwendigen Maßnahmen, um zu einer generationengerechten Finanz- und Wirtschaftspolitik zu kommen. **Dafür ist eine gut kalibrierte Schuldenbremse notwendig.** In der deutschen Nachkriegsgeschichte gab es bereits mehrere Ausführungen von Schuldenbremsen, sodass Lehren gezogen werden

³⁵ Mit den aufgenommenen Sonderschulden will der Bund auch die Länder und Kommunen entlasten. Der Bundesrechnungshof mahnt immer wieder in diesem Zusammenhang an, dass der Bund keine weiteren Finanzierungen von Länderaufgaben übernehmen sollte. Die SRzG hält den heutigen Zuschnitt der Bundesländer nicht für den bestmöglichen. Welche Länder langfristig alleine überlebensfähig sind, und welche fusionieren sollten (z.B. Bremen und Niedersachsen) kann aber sich nur zeigen, wenn jede Gebietskörperschaft ihre Aufgaben so selbst finanziert, wie es das Grundgesetz vorsieht.

können. Die Schuldenbremse, die zwischen 1968 und 2009 in der deutschen Verfassung stand, war zu lasch. Die damalige Regelung sah vor, dass die Nettokreditaufnahme die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschreiten durfte. Und diese Regelung hat sich nicht bewährt. Sie hat in den 40 Jahren, in denen sie existierte, nicht verhindert, dass die Schulden in Deutschland stetig anstiegen. Insofern war es folgerichtig, 2009 eine strengere Schuldenbremse ins Grundgesetz aufzunehmen. Der Grundsatz ist hier ein Verschuldungsverbot („Einnahmen und Ausgaben müssen grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen sein“), das zahlreiche Ausnahmen enthält. Diesen Grundsatz begrüßt die SRzG, und weist bezüglich der Details auf Folgendes hin: **Eine Schuldenbremse muss eine generationengerechte Einnahmepolitik (geringe Neuverschuldung) sowie eine generationengerechte Ausgabenpolitik (ausreichend hohe Investitionsquote) vorsehen.** Sie darf nicht nur auf die Haushaltsaufstellung, sondern auch auf den Haushaltsvollzug abstellen. Für unvorhersehbare Notfälle müssen Ausnahmen gelten, ebenso wie in Zeiten akuter Bedrohung (solange diese anhält). Für dafür aufgenommene Kredite muss es konkrete Tilgungs- und Kontrollkonten geben, sodass einmal gemachte Schulden im Gedächtnis bleiben und in absehbaren Zeiträumen getilgt werden. **Was nichts in einer Schuldenbremse zu suchen hat, sind Formulierungen wie „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ oder eine Koppelung der erlaubten Verschuldung an Investitionsausgaben.** Vielmehr müssen der Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts einerseits und die ausreichend hohe Investitionsquote andererseits separat festgeschrieben werden. So lässt sich das übergeordnete Ziel erreichen: **Es darf keine strukturelle, dauerhafte Finanzierung von Staatskonsum über Schulden geben.** Die 2025 modifizierte Schuldenbremse erfüllt all dies auf den ersten Blick, ist jedoch anfällig für Umgehungen. **Weiter verwässert werden darf sie auf keinen Fall.**

Neben dem Verfassungsrecht (mit dem Ziel einer freiwilligen Selbstbindung der ausgabenfreudigen Politik) muss es auch einen Kulturwandel geben, der das doppelte Gebot von geringer Neuverschuldung und ausreichend hohen öffentlichen Investitionen in der Gesellschaft verankert. **Es muss Konsens werden, dass Staatskonsum nicht über Schulden finanziert werden darf.** Die Idee finanzieller Generationengerechtigkeit hat in Deutschland Tradition – daran müssen wir festhalten.

Literaturverzeichnis

Banse, Philip / Buermeyer, Ulf (2025): Warum es der Politik schwerfällt, für gute Infrastruktur zu sorgen. In: APuZ 13/2025, 7-12.

Böttcher, Florian / Tremmel, Jörg (2005): Generationengerechtigkeit in der Finanzverfassung. <https://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2025/04/Studie-Generationengerechtigkeit-in-Finanzverfassung.pdf>

Breuer, Christian (2021): Nützt die Schuldenbremse den kommenden Generationen?. In: Wirtschaftsdienst, 2021 (7), 490-491.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Juni 2020. Berlin.

Bundesnetzagentur (24. Oktober 2025): Elektromobilität: Öffentliche Ladeinfrastruktur. <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/E-Mobilitaet/artikel.html>. Abgerufen am 7. November 2025.

Bundesrechnungshof (2025): Impulse25 für Parlament und Regierung zur 21. Wahlperiode. Bonn: Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/impulse25.pdf?__blob=publicationFile.

Bundesregierung (1968): Regierungsbegründung zur Neufassung des Art. 115 GG, BT-Drucksache V/3040 v. 21. 6. 1968.

Bundesverfassungsgericht (2023a): Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. (1-231). https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.html.

Bundesverfassungsgericht (2023b): Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html?nn=148438>.

Deutsche Bundesbank (2025): Monatsbericht – August 2025. Jahrgang 77 (8). Frankfurt am Main. <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/monatsbericht-august-2025-962158>

Dohmen, Caspar (2024): Schuldenbremse ausgebremst. Die politische Debatte über Sinn und Unsinn einer Schuldengrenze. In: APuZ, 13/2025, 25-29.

Europäische Union (o. D.a): So wird der EU-Haushalt finanziert. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-financed_de. Abgerufen am 7 November 2025.

Europäische Union (o. D.b): So werden die EU-Haushaltsmittel ausgegeben. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-spent_de. Abgerufen am 7 November 2025.

Feld, Lars P. / Hassib, Joshua / Langer, Maximilian / Nientiedt, Daniel (2024): Die Schuldenbremse – Ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik. Ein Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

https://www.freiheit.org/sites/default/files/2024-04/a4_gutachten-schuldenbremse_de.pdf

Friedrich-Ebert-Stiftung (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17978.pdf>

Funke, Stefan (1995): Die Verschuldungsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik. Berlin: Duncker und Humblot.

Hank, Rainer (2025): Innovation und Investition statt Lockerung der Schuldenbremse. In: APuZ, 13/2025, 14-18.

Heine, Michael / Herr, Hansjörg (2024): Das Klima und eine marode Infrastruktur richten sich nicht nach der Schuldenbremse. In: Wirtschaftsdienst, 104 (1), 21-24.

Hume, David (1988): Über Staatskredit. In: Bermbach, Udo (Hg.): Politische und ökonomische Essays, Teilband 2. Hamburg: Meiner. S. 273-290. (Original „Of Public Credit“ erschienen 1752).

Kant, Immanuel (2011): Zum ewigen Frieden und Auszüge aus der Rechtslehre. Kommentar von Olivier Eberl und Peter Niesen. 1. Aufl. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. (Original erschienen 1795).

Kohlstruck, Tobias (2023): Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein. Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 167 (01/2023).

Krznaric, Roman (2020): The Good Ancestor. How to Think Long Term in a Short-Term World. London: WH Allen.

Lux-Wesener, Christina (2003): Generationengerechtigkeit im Grundgesetz? Eine Untersuchung des Grundgesetzes auf Gewährleistungen von intergenerationaler

Gerechtigkeit. In: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (2004) (Hg): Handbuch Generationengerechtigkeit. München, 405-439.

Mühlenweg, Leo / Kaczmarczyk, Patrick / Hornung, Lukas / Kleimeier, Nils (2024): Die Schuldenbremse – ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik? Eine Replik auf Feld et al. In: Wirtschaftsdienst, 7 (2024), 4070-4075.

<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2024/heft/7/beitrag/die-schuldenbremse-ein-garant-fuer-nachhaltige-haushaltspolitik-eine-replik-auf-feld-et-al-2024.html>

Jefferson, Thomas (1904: The Works of Thomas Jefferson. Federal Edition. Bd. 6. Hrsg. von P.L. Ford. New York and London: G. P. Putnam's Sons. (Original erschienen 1789). http://oll.libertyfund.org/titles/803#lf0054-o6_head_004.

o.V. (16.10.2025): Verjubeln sie das Sondervermögen? In: Die Zeit (44), 13.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2004): Jahresgutachten 2004/2005. Erfolge im Ausland. Herausforderungen im Inland. Wiesbaden.

Scherf, Wolfgang (1996): Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Verschuldung. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3 (1996), 365-386.

Smith, Adam (2005): Der Wohlstand der Nationen – Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen. Übersetzt und hrsg. von Horst Claus Recktenwald. 11. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag. (Englisches Original: Wealth of Nations 1776.)

Stalder, Inge (1997): Staatsverschuldung in der Demokratie: eine polit-ökonomische Analyse. Berlin: Peter-Lang Verlagsgruppe.

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (2 September 2025): Ein Blick über die Grenze: Staatsschulden und Fiskalmechanismen in Österreich. <https://generationengerechtigkeit.info/aktuell/schuldenbremse-oesterreich/>. Abgerufen am 7 November 2025.

Süßmuth, Bernd / von Weizsäcker, Robert K. (2006): Institutional determinants of public debt. In: Tremmel, Jörg (Hg.): Handbook of Intergenerational Justice. Cheltenham: Edward Elgar, 170-184.

Szigetvari, András (2023): Braucht auch Österreich ein Limit fürs staatliche Schuldenmachen?. Der Standard. <https://www.derstandard.at/story/3000000196358/braucht-auch-oesterreich-ein-limit-fuers-staatliche-schuldenmachen>. Abgerufen am 6 November 2025.

Tagesschau (23. Mai 2025): Grüne werfen Regierung „Wortbruch“ vor. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/gruene-klingbeil-haushalt-wortbruch-100.html>. Abgerufen am 7. November 2025.

Tremmel, Jörg (2012): Eine Theorie der Generationengerechtigkeit. Münster: mentis.

Tremmel, Jörg (2006): Establishment of intergenerational justice in national constitutions. In: Tremmel, Jörg (Hg.): Handbook of Intergenerational Justice. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. S. 187-214

Weizsäcker, Robert K. von (1992): Staatsverschuldung und Demokratie. In: Kyklos, 45 (1), 51-67.

Über die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG)



Stiftung für die Rechte
zukünftiger Generationen

Die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) ist eine advokatorische Denkfabrik an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik und gilt als „bekanntester außerparlamentarischer Think Tank in Sachen Generationengerechtigkeit“ (Wirtschaftswoche). Sie wurde 1997 von einer überparteilichen Allianz fünf junger Menschen im Alter von 18 bis 27 Jahren ins Leben gerufen, wird von einem der jüngsten Stiftungsvorstände Deutschlands geleitet und verfolgt das Ziel, durch praxisnahe Forschung und Beratung das Wissen und das Bewusstsein für Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu schärfen. Die Stiftung ist finanziell unabhängig und steht keiner politischen Partei nahe.

UNTERSTÜTZEN SIE UNS MIT IHRER SPENDE!

per Überweisung:

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

GLS-Gemeinschaftsbank eG

IBAN: DE64 4306 0967 8039 5558 00

BIC (SWIFT-CODE): GENODEM1GLS

...oder auf generationengerechtigkeit.info/unterstuetzen/

IMPRESSUM

Herausgeberin: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Mannspergerstr. 29, 70619 Stuttgart, Deutschland
Tel: +49 711 28052777
Fax: +49 3212 2805277
E-mail: kontakt@srzg.de
generationengerechtigkeit.info

Redaktion: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Autor:innen: Jörg Tremmel, Jason Adolph, Wolfgang Gründinger

Verantwortlich: Der Vorstand

Design: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Bildnachweis: Titelseite: ChatGPT

© Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

2. Auflage, November 2025