

**EDITORIAL**

JAHRBUCH FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN Band 1, 2025/2, 486

PROF. DR. MARTIN JUNKERNHEINRICH / PROF. DR. STEFAN  
KORIOOTH / PROF. DR. THOMAS LENK / DR. HENRIK SCHELLER /  
DR. MATTHIAS WOISIN / DR. ANJA RANSCHT-OSTWALD

## Editorial der Herausgeber

Die Beiträge des vorliegenden Bandes des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen greifen mit mehreren Themen die Folgewirkungen großer politischer Reformanstrengungen auf, die überraschende handwerkliche Mängel zeigen. Die Kollision europarechtlicher Regelungsansprüche mit praktischen Erfordernissen des Einnahmearbeitings durch das „Deutschland-Ticket“ ist dafür ebenso exemplarisch wie die einstweilen nur notdürftig beherrschbaren Auswirkungen einer Grundsteuerreform in den Finanzausgleichssystemen. Beide Beispiele betreffen fachlich eng umgrenzte Spezialfragen, von denen man vermuten sollte, dass sie spätestens durch die Länder im Bundesratsverfahren hätten geheilt werden können. Auch andere Beiträge – etwa zur barocken Ausdifferenzierung kommunaler Förderprogramme oder zur begrenzten Steuerungswirksamkeit kommunaler Produktbudgets – lassen sich als konstruktive Kritik an einer bürokratisch überladenen Gesetzgebung lesen.

In den Diskussionen des diesjährigen Autoren-Workshops im September in Leipzig bestand ein weitgehend geteilter Konsens darin, dass Beispiele dieser Art eher Anlass geben sollten, die Anforderungen der Verfassung an geordnete Gesetzgebungsverfahren wieder stärker zu beachten als vorschneller Staatskritik und pauschalen Forderungen nach „Entbürokratisierung“ das Wort zu reden. Denn mit der Übernahme derart vermeintlich gängiger „Lösungsansätze“ werden letztlich nur die Narrative der populistischen Bewegungen von links und rechts der Mitte übernommen. Gesetzgebung bleibt – auch in stürmischen geopolitischen Zeiten – eine Handwerkskunst, die ihre Zeit braucht, um tragfähige Kompromisse zu finden und Akzeptanz und Legitimation zu begründen.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren für die aktuellen Beiträge, mit denen wir den diversen Reformdiskussionen in diesem Herbst wertvolle Impulse geben können. Unser Dank gilt auch dem Team in Leipzig mit Dr. Mario Hesse, Fabio Botta und Katharina Dziurla.

## AUFsätze

JAHRBUCH FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN Band 1, 2025/2, 487–499

DOI 10.35998/JOEFIN-2025-0016

TOBIAS HENTZE

# Der Bundeshaushalt im Lichte der geänderten Fiskalregeln

**The Federal Budget against the Background of the Amended Fiscal Rules**

**KURZFASSUNG:** Die Politik hat die Fiskalregeln in Deutschland im Frühjahr 2025 gravierend verändert. Der Bund verfügt durch die Bereichsausnahme für Verteidigung und Sicherheit sowie das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität über größere Handlungsspielräume. Während die Bereichsausnahme in der Haushaltsplanung stetig steigende Verteidigungsausgaben erlaubt, soll das Sondervermögen einen Modernisierungsschub bringen. Allerdings ist aus ökonomischer Sicht festzustellen, dass die politische Zusage, ausschließlich zusätzliche Investitionen auf den Weg zu bringen, nicht eingehalten wird. Dies schwächt den Wachstumsimpuls des Sondervermögens. Gleichzeitig erfordern die Zinslasten im Zuge der steigenden Staatsverschuldung in den kommenden Jahren eine tiefgreifende Haushaltskonsolidierung.

*Schlagworte:* Öffentliche Haushalte; Fiskalregeln; Staatsverschuldung; Öffentliche Investitionen

**ABSTRACT:** Fiscal rules in Germany have significantly changed in early 2025. The federal government now has greater scope for action thanks to the exemption for defence and security expenses and the special fund for infrastructure and climate neutrality. While the exemption allows for steadily increasing defence spending in budget planning, the special fund is intended to cause a modernisation push. However, from an economic perspective, the political self-commitment to exclusively initiate additional investments will not be observed. This weakens the growth potential of the special fund. At the same time, the interest burden due to the rising public debt will require significant budget consolidation in the coming years.

*Keywords:* public finances; fiscal rules; public debt; public investment

*JEL Codes:* H54, H61, H62

## A. Einleitung

Die Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD verfügt im Vergleich zu ihrer Vorgängerregierung über erheblich größere fiskalische Spielräume. Maßgeblich dafür sind die Grundgesetzänderungen vom März 2025: konkret die Bereichsausnahme für Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben sowie das eingerichtete Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK). Eine weitere Säule der Grundgesetzänderungen besteht darin, dass fortan den Bundesländern als Gesamtheit analog zum Bund eine strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Jahr erlaubt ist. Union und SPD haben damit unmittelbar nach der Bundestagswahl gemeinsam mit Bündnis90/Die Grünen im Bundestag sowie mit Unterstützung des Bundesrats die Architektur der deutschen Staatsfinanzen grundlegend reformiert. Die schnelle Umsetzung im März 2025 und damit vor der Konstitution des neu gewählten Bundestags ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass im neu gewählten Bundestag die Parteien der politischen Mitte nicht mehr über eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit verfügen, die für eine Änderung der Schuldenbremse notwendig ist. Im März 2025 war dies mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP noch möglich, wobei auch ohne FDP eine Zweidrittelmehrheit erreicht werden konnte.

Darauf aufbauend hat die Bundesregierung bereits kurze Zeit nach ihrem Amtsantritt Anfang Mai 2025 Haushaltspläne für das Jahr 2025 und einige Wochen später für 2026 vorgelegt, ergänzt um eine mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2027 bis 2029. Der Haushalt für 2025 folgt zwangsläufig der vorläufigen Haushaltsführung, die bis September 2025 galt. Dennoch entfalten die Grundgesetzänderungen zur Schuldenbremse bereits ihre Wirkung auf die Haushaltskennzahlen. Der Haushaltsplan für 2026 trägt die Handschrift der neuen Bundesregierung. Auch hier spielen die erweiterten Spielräume eine wichtige Rolle, genauso wie für die mittelfristige Finanzplanung bis 2029.

## B. Änderungen der Fiskalregeln

Für die vorgenommenen Änderungen an den Fiskalregeln gibt es gewichtige Gründe. Während das SVIK vor allem auf den Abbau des öffentlichen Investitionsstaus abzielt, stellen die steigenden Verteidigungsausgaben eine Reaktion auf die veränderte geopolitische Lage dar. Der Investitionsbedarf zieht sich durch die verschiedenen öffentlichen Infrastrukturen, gleichzeitig erfordert das gesellschaftlich und politisch vereinbarte Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2045 mehr Anstrengungen.<sup>1</sup> Die geopolitische Lage mit dem russischen Krieg in der Ukraine erklärt eine Fokussierung auf die Landesverteidigung. In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten hat Deutschland oftmals weniger als die vereinbarte NATO-Quote in Höhe von 2 Prozent des BIP für Verteidigung ausgege-

---

<sup>1</sup> Vgl. Dullien et al. (2024).

ben.<sup>2</sup> Diese Friedensdividende gibt es nicht mehr. Im Gegenteil ist es aus strategischer Sicht nachvollziehbar, zumindest kurzfristig eine Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit nicht an Haushaltsverhandlungen scheitern zu lassen. Dies wird durch die Bereichsausnahme sichergestellt. Die Ermöglichung einer strukturellen Nettokreditaufnahme für die Länder in Höhe von 0,35 Prozent des BIP lässt sich mit ihrer Bedeutung im föderalen Gesamtstaat erklären. Als Gesamtheit erhalten die Länder einen ähnlich hohen Anteil an den Steuereinnahmen wie der Bund, jeweils rund 40 Prozent. Daher ist es nachvollziehbar, Bund und Länder auch beim Verschuldungsspielraum gleich zu stellen.

Die geschaffene Möglichkeit einer strukturellen Nettokreditaufnahme für die Bundesländer berührt den Bund indes nicht unmittelbar. Von den drei Grundgesetzänderungen betreffen den Bund vielmehr nur die Bereichsausnahme für Verteidigung und Sicherheit sowie das SVIK. Beide Maßnahmen eröffnen dem Bund zusätzliche fiskalische Handlungsspielräume, um in den Bereichen Verteidigung und Infrastruktur bestehende Defizite der Vergangenheit zu kompensieren. Mit der jüngsten Grundgesetzänderung wurde konkret festgelegt, dass Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben des Bundes, die 1 Prozent des BIP übersteigen, nicht mehr auf die strukturelle Nettokreditaufnahme angerechnet werden. Damit werden sie als Bereichsausnahme faktisch aus der Logik der Schuldenbremse herausgenommen. Der erweiterte Verteidigungsbegriff umfasst dabei nicht nur den Etat des Verteidigungsministeriums, sondern auch sicherheitsrelevante Ausgaben sowie Hilfen für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten.<sup>3</sup>

Zur Finanzierung von Investitionen wurde das SVIK eingerichtet, das über zwölf Jahre ein Gesamtvolumen von 500 Milliarden Euro umfasst. Davon sind 100 Milliarden Euro dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) zugewiesen, weitere 100 Milliarden Euro den Ländern, die dadurch auch kommunale Investitionen ermöglichen sollen. Die verbleibenden 300 Milliarden Euro dürfen vom Bund laut Grundgesetz nur dann genutzt werden, wenn im Kernhaushalt eine angemessene Investitionsquote erreicht wird. Das Errichtungsgesetz schreibt eine Mindestquote von 10 Prozent vor.<sup>4</sup> Ziel dieser Regelung ist es, die Zusätzlichkeit der Mittel sicherzustellen und eine Umschichtung bereits geplannter Investitionen ins Sondervermögen zu verhindern.

### C. Bundeshaushalt 2025 und 2026

Die Auswirkungen der grundlegenden Änderungen an den Schuldenregeln zeigen sich bereits im Bundeshaushalt für 2025 und noch stärker im Haushalt 2026 sowie in den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung bis 2029. Die Ausgaben sollen im Kernhaushalt von 474,8 Milliarden Euro im Jahr 2024 (Ist-Wert) auf 502,5 Milliarden Euro im Jahr 2025 (plus 5,9 Prozent gegenüber 2024) und 520,5 Milliarden Euro im Jahr 2026 (plus 3,6 Prozent gegenüber 2025) steigen. Ausgaben des im Jahr 2022 eingerichteten

---

<sup>2</sup> Vgl. Bardt (2025).

<sup>3</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2025a).

<sup>4</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2025b).

Sondervermögens Bundeswehr in Höhe von 24,1 Milliarden Euro im Jahr 2025 und 25,5 Milliarden Euro im Jahr 2026 sowie des SVIK in Höhe von 37,2 Milliarden Euro im Jahr 2025 und 57,9 Milliarden Euro im Jahr 2026 sollen hinzukommen, wobei darin auch die Anteile von Ländern und KTF am SVIK enthalten sind. Im Jahr 2025 gibt der Bund damit 564,3 Milliarden Euro und im Jahr darauf 603,9 Milliarden Euro aus. Dabei ist der Länderanteil von 8,3 Milliarden Euro eingerechnet, da der Bund die Zinskosten für die Kredite in dieser Höhe übernimmt, auch wenn Länder und Kommunen über die Mittelverwendung entscheiden. Die Ausgaben des KTF sind dagegen jenseits des Zuschusses aus dem SVIK nicht berücksichtigt. Da die Steuereinnahmen des Bundes im Jahr 2026 lediglich um schätzungsweise gut 2 Prozent höher als 2024 ausfallen, steigt die Staatsverschuldung angesichts der Ausgabendynamik unweigerlich deutlich an. Die Nettokreditaufnahme des Bundes beträgt demnach im Jahr 2025 rund 143 Milliarden Euro (gut 25 Prozent der Ausgaben des Bundes inklusive SV Bundeswehr und SVIK) und im Jahr 2026 rund 173 Milliarden Euro (knapp 29 Prozent der Ausgaben des Bundes inklusive SV Bundeswehr und SVIK). Die bemerkenswert hohe Nettokreditaufnahme ist im Jahr 2025 zu zwei Dritteln und im Jahr 2026 zu vier Fünfteln auf die Grundgesetzänderungen jenseits der regulären Schuldenbremse zurückzuführen, also die Bereichsausnahme für Verteidigung, das SVIK und das bereits im Jahr 2022 eingerichtete Sondervermögen Bundeswehr mit einem Volumen von 100 Milliarden Euro. In den Jahren von 2025 bis 2029 plant die Regierung mit einer Nettokreditaufnahme in Höhe von kumuliert 851 Milliarden Euro (Tabelle 1). Mehr als ein Viertel der Ausgaben von Kernhaushalt, Sondervermögen Bundeswehr und SVIK soll in den Jahren 2025 bis 2029 über Kredite finanziert werden.

Tabelle 1: Geplante Nettokreditaufnahme des Bundes einschließlich Sondervermögen

	2025	2026	2027	2028	2029
in Milliarden Euro	143	174	173	175	186
in Prozent der Bundesausgaben	25 %	29 %	29 %	29 %	29 %

Quelle: Eigene Berechnung. Daten: Vgl. Deutscher Bundestag (2025a).

In der Finanzplanung bis 2029 erkennt die Bundesregierung trotz der hohen Nettokreditaufnahme noch deutlichen Handlungsbedarf. Für das Jahr 2027 besteht demnach eine Deckungslücke von 34 Milliarden Euro, für 2028 von 64 Milliarden Euro und für 2029 von 74 Milliarden Euro. Dies bedeutet, dass die Regierung in den Jahren 2027 bis 2029 insgesamt rund 172 Milliarden Euro einsparen will, aber noch keine Vorstellung formuliert, wo die Summe eingespart werden soll.

Die Bereichsausnahme ist zweifelsfrei wesentlich für die Nettokreditaufnahme des Bundes. Eine wichtige Frage ist dabei, welche Ausgaben unter die Bereichsausnahme fallen. Neben dem Verteidigungsetat und den Ukraine-Hilfen werden laut Finanzplan des Bundes verschiedene weitere Posten anderer Ressorts dem erweiterten Verteidigungsbegriff zugeschlagen: der Bundesnachrichtendienst, Ausgaben zur Sicherung von Frieden und Stabilität, Ausgaben zur Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Zuschüsse

an den Digitalfunk BOS sowie Kosten für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk und das Bundesamt für Verfassungsschutz. Neben dem bestehenden Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro, das Ende des Jahres 2027 aufgebraucht sein soll, erlaubt die Bereichsausnahme eine Kreditfinanzierung von Ausgaben für Verteidigung und Sicherheit oberhalb von 1 Prozent des BIP. Diese Kredite werden nicht auf den Verschuldungsspielraum der Schuldenbremse angerechnet. Die Bereichsaufnahme kann aufgrund ihrer Ausgestaltung auf längere Sicht die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gefährden, da es keine Kreditobergrenze gibt. Hier ist folglich politische Weitsicht erforderlich. Kurzfristig verhindern zudem Kapazitätsgrenzen in der Rüstungsindustrie ein allzu schnelles Hochfahren der Ausgaben. Bereits kurzfristig problematisch ist jedoch die Berechnungsarithmetik der Bereichsausnahme, wie eine Analyse des noch von der Ampel-Regierung stammenden ersten Haushaltsentwurfs für 2025 verdeutlicht. Die Berücksichtigung von Ausgaben unter anderem für Zivil- und Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienste, Schutz der informationstechnischen Systeme und Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten führt dazu, dass mehr Haushaltsposten unter die Bereichsausnahme fallen, als bei einer Fixierung auf Verteidigungsausgaben der Fall gewesen wäre. Unter der erweiterten Abgrenzung summierten sich die einschlägigen Ausgaben im ersten Haushaltsentwurf für 2025 auf rund 67 Milliarden Euro, das entspricht rund 1,5 Prozent des BIP. Damit entstünde ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,5 Prozent des BIP, das heißt von etwa 22 Milliarden Euro. Konkret können bestehende und im Rahmen der geltenden Schuldenregeln finanzierte Haushaltsposten in dieser Höhe im Rahmen der Bereichsausnahme kreditfinanziert werden, so dass zum Beispiel zusätzliche konsumtive Ausgaben in gleicher Höhe im Haushalt Platz finden. Bei einem Grenzwert von 1,5 Prozent statt 1 Prozent wäre dagegen kein zusätzlicher Haushaltsspielraum entstanden. Bei einem Grenzwert von 2 Prozent hätte sogar eine Priorisierung der entsprechenden Ausgaben und damit eine Haushaltskonsolidierung an anderer Stelle erfolgen müssen.

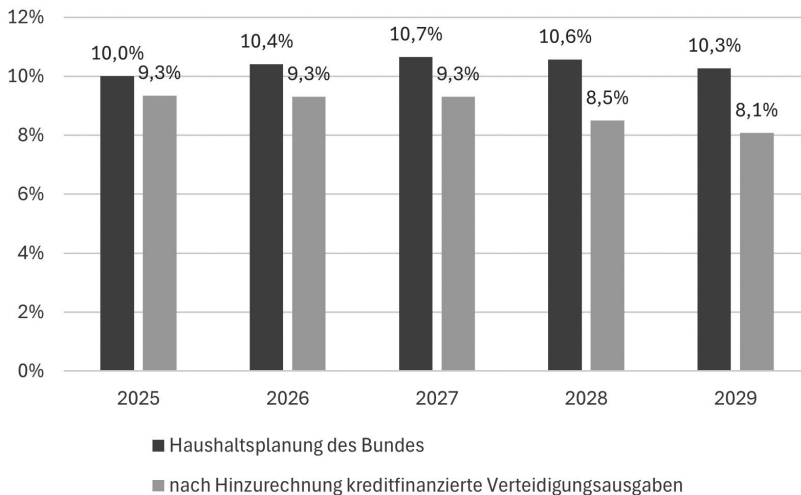
Auch das SVIK sorgt absehbar für eine höhere Nettokreditaufnahme des Bundes. Von der Gesamtsumme in Höhe von 500 Milliarden Euro für die zwölf Jahre von 2025 bis 2036 will die Politik rund 270 Milliarden Euro, also 54 Prozent, bereits in den ersten fünf Jahren von 2025 bis 2029 einsetzen. Eine für die Entwicklung der Volkswirtschaft wesentliche Frage lautet, wie und wofür die Mittel eingesetzt werden sollen. Die Bundesregierung hat zugesagt, ausschließlich zusätzliche Investitionen mit den Extraschulden zu finanzieren. Nach Artikel 143h des Grundgesetzes gilt das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ als erfüllt, sofern im jeweiligen Haushaltsjahr eine „angemessene Investitionsquote“ im Kernhaushalt erreicht wird. Das Errichtungsgesetz des SVIK konkretisiert, dass eine „bereinigte Investitionsquote“ von mindestens 10 Prozent eingehalten werden muss.<sup>5</sup> Zur Bereinigung werden zwei Anpassungen vorgenommen: Erstens werden ausgabenseitige finanzielle Transaktionen aus Zähler und Nenner ausgeschlossen, um zu verhindern, dass die Investitionsquote allein durch solche Transaktionen, die

---

<sup>5</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2025b).

nicht auf die Verschuldungsgrenzen der Schuldenbremse angerechnet werden, gestaltet werden kann. Zweitens werden die kreditfinanzierten Verteidigungsausgaben aus dem Nenner der Berechnung herausgerechnet. Die darin enthaltenen Investitionsausgaben werden beim Zähler dagegen berücksichtigt. Dadurch entsteht eine Unwucht, da die Bundesregierung den Nenner kürzt, während im Zähler die Investitionen im Verteidigungsbereich vollumfänglich mitgezählt werden. In der Folge fällt die Investitionsquote unmittelbar höher aus.<sup>6</sup>

Die Analyse der Ist-Werte für 2024 und der Planwerte für 2025 bis 2029 zeigt die Auswirkungen dieser Bereinigung.<sup>7</sup> Im Jahr 2024 betrug die Investitionsquote des Bundeshaushalts bei Ausblendung finanzieller Transaktionen 10,9 Prozent. Ohne Herausrechnen kreditfinanzierter Verteidigungsausgaben fällt die Investitionsquote 2025 auf 9,3 Prozent und sinkt bis 2029 auf 8,1 Prozent (Abbildung 1). Nur bei Nicht-Berücksichtigung der kreditfinanzierten Verteidigungsausgaben im Nenner, also durch Kürzung der Gesamtausgaben, erreicht die Quote im Zeitraum von 2025 bis 2029 die geforderten 10 Prozent. Die Bundesregierung erreicht die Mindestinvestitionsquote folglich nur durch Gestaltung der Gesamtausgaben im Nenner.



**Abbildung 1:** Investitionen als Anteil an den Gesamtausgaben im Kernhaushalt des Bundes  
Anmerkung: Zähler und Nenner ohne finanzielle Transaktionen. Quelle: Eigene Berechnung.  
Daten: Deutscher Bundestag, 2025a.

Darüber hinaus ist die politisch festgelegte Mindestquote von 10 Prozent wenig ehrgeizig, da die Investitionsquote im Bundeshaushalt im Jahr 2024 bereits darüber lag. Bei einer Mindestquote von 11 Prozent müsste der Bund beispielsweise bei sonst unverän-

<sup>6</sup> Vgl. Hentze (2025).

<sup>7</sup> Vgl. BMF (2025a); Deutscher Bundestag (2025a).

derter Berechnung im Kernhaushalt für 2026 rund 5 Milliarden Euro von konsumtiven zu investiven Ausgaben umschichten. Die Herausrechnung finanzieller Transaktionen, zum Beispiel Eigenkapitalerhöhungen bei der Deutschen Bahn oder Darlehen an öffentliche Einrichtungen, ist in dem Fall indes angemessen. Andernfalls ließe sich die Investitionsquote künstlich erhöhen, ohne dass die Vorgaben der Schuldenbremse berührt würden. Schließlich handelt es sich bei finanziellen Transaktionen aus Sicht des Bundes lediglich um einen Vermögenstausch, der den Spielraum der strukturellen Nettokreditaufnahme nicht beeinflusst.

Auch wenn die Bundesregierung in ihrer Finanzplanung für die kommenden Jahre im Kernhaushalt nach den erläuterten Berechnungsmechanismen gerade so eine Mindestinvestitionsquote von 10 Prozent ausweist, ist damit nicht gesagt, dass die Quote auch tatsächlich erreicht wird. Die ausschließliche Orientierung an den Soll-Zahlen gibt Anlass zur Sorge, dass der Ist-Wert am Ende niedriger ausfällt und die Investitionsquote damit unter die Marke von 10 Prozent sinkt. So lag die Investitionsquote im Jahr 2024 nach den Ist-Zahlen um 3 Prozentpunkte unter dem Wert nach den Soll-Zahlen. Im Jahr 2023 flossen beim Bund in den Zukunftsbereichen Klimaschutz, Digitalisierung und Bildung rund 20 Milliarden Euro weniger ab als geplant, wobei es sich hierbei nicht nur um Investitionsausgaben handelte.<sup>8</sup>

Ein Vergleich des Haushaltsentwurfs 2026<sup>9</sup> mit dem Bundeshaushalt 2024<sup>10</sup> auf Basis der Soll-Werte verdeutlicht konkrete Verschiebungen von Haushaltsposten aus dem Kernhaushalt ins Sondervermögen. Jenseits der materiellen Effekte gehen die Umbuchungen zulasten des Grundsatzes der Haushaltsklarheit.<sup>11</sup> Im Verkehrssektor sollen 2026 aus dem SVIK 2,5 Milliarden Euro in die Sanierung von Autobahnbrücken fließen, während die Mittel für Bundesfernstraßen im Kernhaushalt gegenüber 2024 um 1,7 Milliarden Euro sinken. Für die Eisenbahn sind 18,8 Milliarden Euro aus dem SVIK vorgesehen, gleichzeitig werden die Ansätze im Kernhaushalt um 13,7 Milliarden Euro reduziert. Unter Berücksichtigung der Eigenkapitalerhöhung der Deutschen Bahn, die als finanzielle Transaktion gilt, verringert sich dieser Rückgang auf 8,2 Milliarden Euro. Insgesamt liegen die Verkehrsinvestitionen 2026 damit zwar 11,4 Milliarden Euro über dem Niveau von 2024, dem stehen jedoch 21,3 Milliarden Euro zusätzliche Schulden gegenüber. Unterm Strich verschiebt die Bundesregierung im Jahr 2026 Investitionen bei Straße und Schiene in Höhe von rund 10 Milliarden Euro aus dem Kernhaushalt in das SVIK. Ferner wird der Breitbandausbau im Jahr 2026 ausschließlich über das SVIK finanziert, mit einem Ansatz von 2,3 Milliarden Euro. Im Jahr 2024 waren hierfür noch 1,8 Milliarden Euro im Kernhaushalt vorgesehen. Für 2026 sind dort keine Mittel mehr eingeplant. Die bereits vor Errichtung des SVIK geplanten Krankenhausinvestitionen sollen in Höhe von 6 Milliarden Euro im Jahr 2026 aus dem SVIK finanziert werden.

---

<sup>8</sup> Vgl. vbw (2024).

<sup>9</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2025c).

<sup>10</sup> Vgl. BMF (2025b).

<sup>11</sup> Vgl. Beznoska et al. (2025).

Ursprünglich war der Plan, dass Krankenkassen und Länder die Mittel je zur Hälfte aufbringen.

Für den KTF stehen pro Jahr 10 Milliarden Euro aus dem SVIK bereit, wobei die Mittel nicht ausschließlich in Investitionen fließen. Die Investitionsquote soll von 75 Prozent im Jahr 2025 auf 60 Prozent im Jahr 2026 sinken. Die Mittelverwendung im KTF erhöht die Komplexität zusätzlich, da einzelne Positionen aus dem Kernhaushalt in den KTF verschoben werden (zum Beispiel 0,7 Milliarden Euro für Klimaschutz und Biodiversität im Ausland), gleichzeitig aber auch vom KTF ins SVIK gehen (zum Beispiel 4,8 Milliarden Euro für Mikroelektronik und 0,8 Milliarden Euro für Wärmenetze). Neben den Milliarden aus dem SVIK erhält der KTF voraussichtlich leicht steigende Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Im Jahr 2026 weist der KTF gleichzeitig Entlastungen bei Energiekosten in Höhe von 10 Milliarden Euro aus. Die zusätzlichen Mittel des SVIK führen in Summe mehrheitlich zu keinen zusätzlichen Investitionen in die Klimaneutralität.

Darüber hinaus werden jährlich etwa 8,3 Milliarden Euro aus dem SVIK an die Länder weitergereicht. Zwar sollen diese Mittel „für investive Zwecke“ verwendet werden,<sup>12</sup> verbindliche Vorgaben für die Sicherstellung der Zusätzlichkeit existieren jedoch nicht. Somit besteht die Möglichkeit, bereits geplante Investitionen mit dem Geld aus dem SVIK zu finanzieren und freiwerdende Mittel für andere Zwecke wie Konsumausgaben zu nutzen. Um dies zu verhindern, müssten die Länder sich und den Kommunen aus eigenem Antrieb Kriterien auferlegen, um zusätzliche Investitionen sicherzustellen.

In absoluten Werten verringern sich die Investitionen im Kernhaushalt bereinigt um finanzielle Transaktionen von 50,9 Milliarden Euro im Jahr 2024 auf 45,5 Milliarden Euro im Jahr 2025 und 47,7 Milliarden Euro im Jahr 2026. Damit sinken die Investitionen im Kernhaushalt nicht nur real, sondern auch nominal. Dabei ist zu beobachten, dass das Verschieben insbesondere von Infrastrukturinvestitionen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen nicht nur für zusätzliche konsumtive Ausgaben, sondern auch für andere investive Ausgaben genutzt wird. Hintergrund ist, dass die geforderte Mindestinvestitionsquote die Verschiebung zu Konsumausgaben begrenzt. Bei den Investitionen findet beispielsweise eine Verschiebung zu höheren Gewährleistungen für im Ausland tätige Unternehmen zur Absicherung von Zinsrisiken oder zu Finanzhilfen für die Kohleregionen statt, die beide als Investitionen in der Haushaltsrechnung gebucht werden, jedoch nicht zwingend auf das Ziel einer Modernisierung der Infrastruktur einzahlen. Gleichzeitig sollen laut Haushaltsentwurf die Investitionsausgaben selbst unter Einrechnung des Sondervermögens bereits ab dem Jahr 2026 nominal stagnieren. In realen Werten kommt es daher planmäßig in den Jahren 2027 bis 2029 zu einem Rückgang. Das Versprechen, ausschließlich zusätzliche Investitionen mit dem SVIK zu finanzieren, lässt sich mit der aktuellen Haushaltsplanung nicht halten. Gleichwohl erreichen die Investitionen ein hohes Niveau. Bei der Umsetzung sind auch realökonomische Restriktionen zu bedenken. Es stellt sich die Frage, wie die Investitionsvolumen angesichts

<sup>12</sup> Vgl. BMF (2025c), S. 2.

begrenzter Kapazitäten in der Privatwirtschaft kurzfristig abgerufen werden könnten, ohne dass es zu spürbaren Preiseffekten kommt.

#### D. Folgen der geänderten Fiskalregeln

Von den fiskalischen Spielräumen sind in jedem Fall spürbare makroökonomische und fiskalische Auswirkungen zu erwarten. Dabei ist jedoch zu unterscheiden, ob die zusätzlichen Ausgaben lediglich kurzfristig die Konjunktur anschieben oder auch mittel- bis langfristig das Potenzialwachstum erhöhen und die Standortattraktivität verbessern. Zielgerichtete öffentliche Investitionen können zu wirkungsvollen Multiplikatoreffekten führen. Schätzungsweise kann ein investierter Euro des Staates die Wirtschaftskraft um bis zu 2 Euro erhöhen.<sup>13</sup> Von den Ausgaben für Verteidigung geht vermutlich ein geringerer Multiplikatoreffekt aus.<sup>14</sup> Gleichzeitig steigen absehbar die Zins- und Tilgungslasten für den Bund und sorgen für eine Verschärfung der haushalterischen Engpässe. Chancen und Risiken gehen also Hand in Hand. Der Erfolg des Sondervermögens hängt entscheidend von der Schaffung privater Kapazitäten und von einer Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren ab.

Die Auswirkungen der drei beschriebenen Grundgesetzänderungen auf die öffentlichen Finanzen sind erheblich. Unter der Annahme, dass das geplante Sondervermögen Infrastruktur in Höhe von 500 Milliarden Euro vollständig genutzt wird, die Länder ihren zusätzlichen Verschuldungsspielraum ausschöpfen und die Verteidigungsausgaben dauerhaft auf 3 Prozent des BIP ansteigen, ist mit einem deutlichen Anstieg der Schuldenstandsquote in den kommenden Jahren zu rechnen.<sup>15</sup>

Simulationsrechnungen zeigen, dass der nominelle Nettoschuldenanstieg bis 2037 rund 2,1 bis 2,2 Billionen Euro betragen kann. Die Schuldenstandsquote, also der Anteil der Staatsschulden am BIP, steigt demnach auf schätzungsweise 85 Prozent im Jahr 2037 (Abbildung 2). Der Großteil der zusätzlichen Schulden entfällt dabei auf den Bund. Das gesamtstaatliche Defizit beträgt bis 2037 etwa 3,3 bis 3,4 Prozent des BIP pro Jahr. Eine stärkere Finanzierung der Verteidigungsausgaben aus laufenden Haushaltsmitteln würde den Anstieg der Schuldenstandsquote dämpfen.

Sofern das Potenzialwachstum nicht oder nur unwesentlich gesteigert werden kann, ist sogar mit einer Schuldenstandsquote von bis zu 90 Prozent zu rechnen. Im internationalen Vergleich wäre dieser Wert jedoch weiterhin nicht außergewöhnlich hoch: Der EU-Durchschnitt liegt aktuell bei 83 Prozent, Länder wie Frankreich, Italien, Spanien, die USA oder Japan übertreffen die Marke von 100 Prozent.<sup>16</sup> Umgekehrt würde die Schuldenstandsquote bei einem dauerhaften Anspringen des Wirtschaftswachstums nicht über 80 Prozent klettern, also ungefähr auf dem Niveau des Jahres 2010, dem

---

<sup>13</sup> Vgl. Clemens et al. (2024).

<sup>14</sup> Vgl. Izetzki (2025).

<sup>15</sup> Vgl. Hentze et al. (2025).

<sup>16</sup> Vgl. IWF (2024).

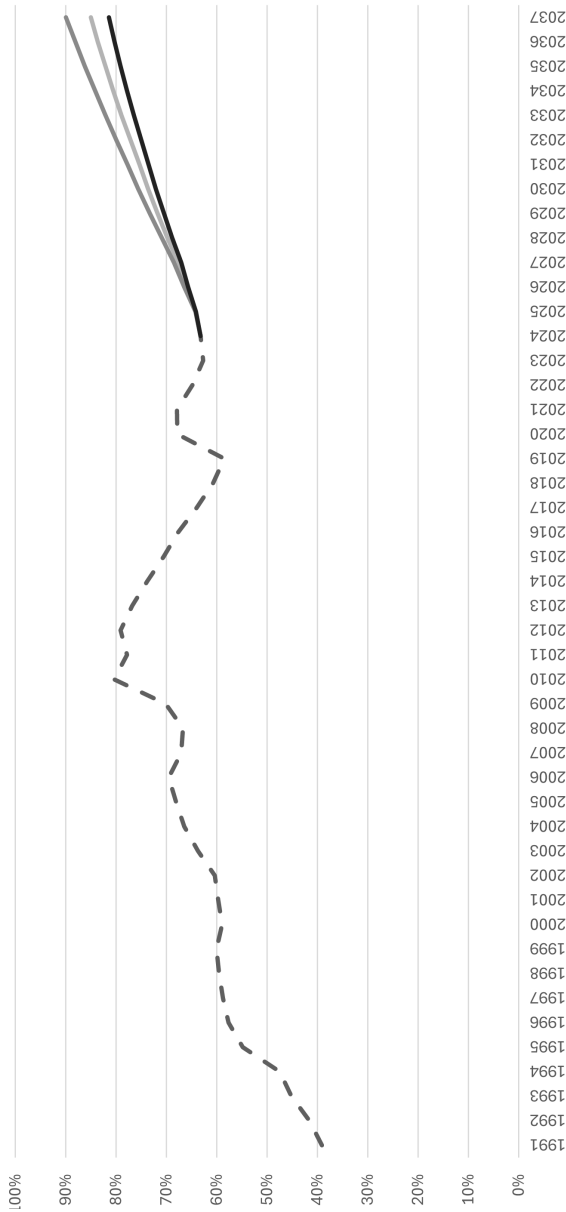


Abbildung 2: Szenarien des gesamtstaatlichen Schuldenstands im Verhältnis zum BIP  
 Quelle: Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt, 2025.

Höhepunkt der Finanzkrise, liegen. Zusätzliches Wachstum wirkt dämpfend auf die Quote und erhöht die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen.

Die Belastungen für den Bundeshaushalt ergeben sich vor allem aus den steigenden Zinsausgaben. Abgesehen von der strukturellen Nettokreditaufnahme der Länder muss der Bund für die Zinsen der neuen Kredite infolge der Grundgesetzänderungen allein aufkommen. Die Haushaltsbelastung lässt sich anhand der Zins-Steuer-Quote messen,