

De Pinto, Marco; Husemann, Tim

Article

Chancen und Risiken der neuen Schuldenbremse – eine juristisch-ökonomische Analyse

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: De Pinto, Marco; Husemann, Tim (2025) : Chancen und Risiken der neuen Schuldenbremse – eine juristisch-ökonomische Analyse, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 105, Iss. 7, pp. 499-504, <https://doi.org/10.2478/wd-2025-0130>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325251>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Marco de Pinto, Tim Husemann

Chancen und Risiken der neuen Schuldenbremse – eine juristisch-ökonomische Analyse

Die im März 2025 reformierte deutsche Schuldenbremse wirft Fragen nach ihrer ökonomischen Wirkung und verfassungsrechtlichen Ausgestaltung auf. In diesem Beitrag werden die Neuerungen interdisziplinär untersucht. Ökonomisch zeigt sich, dass eine wachstumsorientierte Nutzung neuer Kreditspielräume theoretisch möglich ist, verbindlich verlangt wird ein solcher Einsatz der Finanzmittel aber nicht. Juristisch wird deutlich, dass das Grundgesetz schon wegen seiner herausgehobenen Position im Normgefüge weit gefasst wurde und deshalb unpräzise Verwendungsmöglichkeiten zulässt. Mit der neuen Schuldenbremse sollte folglich die Diskussion über weitere Reformen keineswegs beendet sein, da eher mehr statt weniger Reformbedarf besteht.

Eine staatliche Schuldenbremse ist häufig Gegenstand gesellschaftlicher Debatten. Bürger:innen befürworten dabei in der Regel, dass der Staat seine Schulden nicht beliebig ausdehnen darf. Die im März 2025 beschlossenen Grundgesetzänderungen haben die in Deutschland geltende Schuldenbremse verändert. Augenscheinlich wird die staatliche Verschuldung nun weniger stark gebremst, obgleich es nach wie vor eine Begrenzung staatlicher Neuverschuldung gibt.

Dies rückt die Frage in den Mittelpunkt, wie diese neue deutsche Schuldenbremse zu bewerten ist. Der vorliegende Beitrag versucht, Antworten hierauf zu geben, und zwar durch eine interdisziplinäre Analyse. Einerseits wird

aufgezeigt, welche ökonomische Intention hinter der neuen deutschen Schuldenbremse stehen könnte, und es werden Chancen und Risiken ihrer Umsetzung diskutiert. Andererseits wird erörtert, wie die neue deutsche Schuldenbremse gesetzgeberisch implementiert wurde und welche rechtlichen Schranken damit einhergehen.

Die verknüpfte juristisch-ökonomische Analyse wird zeigen, dass mit der neuen deutschen Schuldenbremse die Diskussion über weitere Reformen keineswegs beendet sein sollte, sondern im Gegenteil eher mehr statt weniger Reformbedarf besteht.

Die deutsche Schuldenbremse

Im Hinblick auf die neuen Regelungen zur Schuldenbremse fällt zunächst auf, dass die „alte“ Schuldenbremse noch gar nicht so alt war. Sie erneut zu reformieren, hatte zwei Motive: die Reaktion auf den Krieg in der Ukraine und auf den Zustand der Infrastruktur. Jetzt wurde der Regelungsmechanismus getauscht. Denn im Rahmen der „Zeitenwende“ wurde zunächst ein Sondervermögen als Reaktion auf den russischen Angriff genutzt, um die Bundeswehr aufzurüsten. Nunmehr ist das Sondervermögen das Mittel, das helfen soll, die Infrastruktur zu modernisieren.

Bei dem Sondervermögen von 100 Mrd.€, das 2022 (durch Art. 1 des Gesetzes v. 28.6.2022 mit Wirkung vom 1.7.2022) als Reaktion auf den Krieg in der Ukraine geschaffen wurde, handelt es sich zwar um Mittel, die aus zusätzlichen Krediten stammen. Trotzdem muss sich dieses Sondervermögen nicht an der eigentlichen Schulden-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Marco de Pinto ist Professor für Volkswirtschaftslehre, Schwerpunkt Arbeitsmarktökonomik, an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim.

Prof. Dr. Tim Husemann ist Professor für Rechtswissenschaften, Schwerpunkt Sozialrecht, an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim.

bremse messen lassen. Das liegt daran, dass für dieses Sondervermögen – auf Basis breiter Zustimmung, auch durch Teile der Opposition – eine gesonderte verfassungsrechtsrechtliche Grundlage geschaffen wurde. In Art. 87a Abs. 1a GG heißt es: „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 Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 nicht anzuwenden.“

In eben den Artikeln, die laut Art. 87a Abs. 1a Satz 2 GG nicht auf das erste Sondervermögen anzuwenden sind, ist die Schuldenbremse geregelt, in Art. 109 Abs. 3 sowie in Art. 115 Abs. 2 GG. Die grundsätzliche Regelung des Art. 109 GG verweist für die Gestaltung des Bundeshaushaltes auf die Regelung des Art. 115 GG, in deren zweiten Absatz zunächst der für den Haushaltsgesetzgeber geltende Grundsatz geregelt ist, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen seien (zu diesem Grundsatz als Ausgangspunkt vgl. Sodan & Schenke, 2024, GG Art. 109 Rn. 10). Dabei ist unter „Einnahmen aus Krediten“ die Netto-neuverschuldung des Bundes zu verstehen (Dürig et al., 2024, GG Art. 115 Rn. 125). Diese beinhaltet die zusätzlichen finanziellen Zukunftsbelastungen durch Kreditaufnahmen, allerdings bleiben Kredite, die zur Tilgung bzw. Umschuldung verwendet werden, außer Betracht (Dürig et al., 2024, GG Art. 115 Rn. 125; Sodan & Schenke, 2024, GG Art. 109 Rn. 10).

An dieser Stelle setzt die erste der neuen Regelungen an, die – vereinfacht ausgedrückt – dem Ziel dient, dem bereits das oben genannte Sondervermögen gewidmet war, nämlich die Ausstattung der Bundeswehr an die neuen Bedrohungsszenarien anzupassen. Rechtstechnisch geschieht das, indem die Rüstungsausgaben nicht mehr zu den Krediten gezählt werden, obwohl sie auf diesem Weg finanziert werden. Das Grundgesetz nimmt sie aus der Rechnung, indem es formuliert, dass den „Einnahmen aus Krediten der Betrag abzuziehen sei, 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 neue Sondervermögen wurde rechtstechnisch geschaffen wie das alte. Durch Einfügen einer Vorschrift ins Grundgesetz – Art. 143h GG – wurde der Bund ermächtigt, „ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Kli-

maneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro“ einzurichten. Im dritten Satz der Vorschrift findet sich schon die aus dem Sondervermögen von 2022 bekannte Formulierung: „Auf die Kreditermächtigung sind Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 nicht anzuwenden.“ Die oben genannte Schuldenbremse findet also auf die zur Schaffung des neuen Sondervermögens notwendige Kreditaufnahme keine Anwendung. Umso wichtiger werden die Begrenzungen, die sich aus der Vorschrift des Art. 143h GG selbst ergeben.

Was meint Infrastruktur eigentlich?

Der Begriff der Infrastruktur erscheint beim genauen Hinsehen wenig konkret. Obwohl er in der Alltagssprache gebräuchlich ist und vom Duden in seiner zivilen Variante beschrieben wird als „notwendiger wirtschaftlicher und organisatorischer Unterbau als Voraussetzung für die Versorgung und die Nutzung eines bestimmten Gebiets, für die gesamte Wirtschaft eines Landes“ (Duden.de, 2024). In den Gesetzesmaterialien finden sich wenige Hinweise zur Konkretisierung des Begriffs. Der Duden nennt die Gesamtheit militärischer Anlagen als zweite Wortbedeutung. Insofern misst der Gesetzgeber auch dem hier in Rede stehenden Begriff eine entsprechende Bedeutung bei: „Die Infrastruktur ist auch im Zusammenhang mit der angestrebten sehr zügigen und umfassenden Erüchtigung der Verteidigungsfähigkeit ein wesentlicher, quasi komplementärer Faktor. Die tatsächliche Fähigkeit, ein deutlich gesteigertes Verteidigungspotenzial auch zur Wirkung zu bringen, setzt die Verfügbarkeit einer ausgebauten, funktionstüchtigen und modernen Infrastruktur, z. B. im Verkehrsbereich, voraus“ (Deutscher Bundestag, 2025a, S. 2). Klar ist gleichwohl auch: „Die Infrastruktur ist vor allem aber ein maßgeblicher Standortfaktor, der die Wettbewerbsfähigkeit und die mittelfristigen Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft wesentlich beeinflusst“ (Deutscher Bundestag, 2025a, S. 2).

Diese Aussagen lassen viel zu und schließen wenig aus. In dem ursprünglichen Gesetzentwurf von SPD und CDU/CSU hieß es mit Blick auf die Infrastruktur: „Dies umfasst insbesondere die folgenden Bereiche: Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhaus-Investitionen, Investitionen in die Energieinfrastruktur, in die Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, in Forschung und Entwicklung und Digitalisierung“ (Deutscher Bundestag, 2025a, S. 13).

Dieser Gesetzentwurf wurde später zugunsten desjenigen, der die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geforderten Änderungen enthielt, für erledigt erklärt (Deutscher Bundestag, 2025b, S. 10). Die Ergänzungen bezogen sich jedoch nicht auf den Infrastrukturbegriff, daher

kann die wiedergegebene Passage für die Interpretation des Begriffs herangezogen werden. Es zeigt sich durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“, dass selbst die lange Aufzählung nicht abschließend ist und der Gesetzgeber keine klare Aussage dazu trifft, was zur Infrastruktur gehört – und was nicht.

Förderung der Klimaziele weit gefasst

Bei der Erreichung der Klimaziele sind die juristischen Vorgaben nicht viel klarer. Zunächst verweist das Grundgesetz auf den Klima- und Transformationsfonds, dem ein Teil der Mittel zugeführt werden. Dessen Rechtsgrundlage bildet das Klima- und Transformationsfondsgesetz, welches sich in seinem § 2 dem Zweck des Fonds widmet. Demzufolge können solche Maßnahmen gefördert werden, die der Erreichung der Klimaziele dienen. Dabei handelt es sich nach § 3 Klimaschutzgesetz um die schrittweise Reduktion der Treibhausgasemissionen bis zur Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045. Aus dem Klima- und Transformationsfonds sind insbesondere (sic!) Maßnahmen förderfähig, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben. Außerdem förderfähig seien Maßnahmen zur Förderung der Mikroelektronik, zur Finanzierung der Schienenwege des Bundes, zum internationalen Klimaschutz sowie Maßnahmen des damit in Verbindung stehenden Umweltschutzes sowie Zuschüsse an stromintensive Unternehmen, Ausgleichszahlungen an Betreiber von Kohlekraftwerken bei Stilllegung oder zur Entlastung beim Strompreis.

Mit dem Verweis auf den Klima- und Transformationsfonds ist also keine enge Beschränkung der Mittelverwendung vorgesehen. Auch hier werden Verwendungsmöglichkeiten nur beispielhaft und nicht abschließend genannt. Die Finanzierung der Schienenwege ist sowohl als Infrastrukturmaßnahme als auch zur Erreichung der Klimaziele möglich. Hier überlappen sich die Begriffsinhalte, was erneut zeigt: Eine trennscharfe Vorgabe zu den Verwendungsmöglichkeiten geht weder von der Fokussierung auf die Infrastruktur noch auf die Erreichung der Klimaziele aus.

Noch eine Bedingung: die Zusätzlichkeit

Das Grundgesetz verlangt darüber hinaus, dass es sich um zusätzliche Investitionen handeln muss. Nach Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG liegt diese Zusätzlichkeit dann vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht wird. Die Verwendung des ausfüllungsbedürftigen Begriffes der Angemessenheit überlässt es dem einfachen Gesetzgeber, der zur weiteren Regelung ein Bundesgesetz erlas-

sen soll. In den Gesetzgebungsmaterialien ist von einer angemessenen Investitionsquote die Rede, wenn der im jeweiligen Haushaltsjahr insgesamt veranschlagte Anteil an Investitionen 10 % der Ausgaben im Bundeshaushalt übersteigt. Die Sondervermögen und Rüstungsausgaben sollen dabei unberücksichtigt bleiben (Deutscher Bundestag, 2025b, S. 23).

Intention und Umsetzung

Nach der Beschreibung der juristischen Implementierung der neuen deutschen Schuldenbremse kann die Frage nach ihrer Bewertung adressiert werden. Hierzu ist zum einen zu erörtern, welche Intention eine Schuldenbremse aus ökonomischer Perspektive im Allgemeinen hat, und zum anderen zu klären, welche Herausforderungen durch ihre Umsetzung auftreten.

Grundgesetzlich verankerte Schuldenbremsen, die den Staat in seiner Schuldenaufnahme durch gesetzliche Regelungen einschränken, d.h. „bremsen“, können aus Sicht der Politik als Teil der Leitplanken gesehen werden, die seitens der Verfassung für staatliches Handeln gesetzt werden. Die Politik darf diese Leitplanken nicht überschreiten, was mindestens zwei Konsequenzen nach sich zieht. *Erstens* wird dadurch die Staatsverschuldung kontrolliert.¹ *Zweitens* muss der Staat mit den ihm zur Verfügung stehenden Finanzmitteln haushalten, d.h., er muss auch abwägen, welche Ausgaben gegebenenfalls gekürzt und welche Einnahmen gegebenenfalls erhöht werden könnten.

Die Existenz solcher Leitplanken scheint daher sinnvoll zu sein. Die Frage ist allerdings, wie restriktiv die Leitplanken sein sollten, d.h., wie stark der staatliche Handlungsspielraum durch sie beschränkt werden sollte. Für die Antwort auf diese Frage ist es sinnvoll, Staatsschulden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung zu betrachten. Als Indikator wird die Schuldenquote verwendet, welche das Verhältnis zwischen Schuldenstand und nominalem Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst.

1 Eine (zu) hohe Staatsverschuldung kann (massive) negative Auswirkungen auf Volkswirtschaften haben. (i) Private Investitionen könnten verdrängt werden, mit negativen Effekten für den Kapitalstock einer Volkswirtschaft. (ii) Eine Kreditaufnahme des Staates belastet zukünftige Generationen, welche gegebenenfalls durch restriktive Sparmaßnahmen und/oder höhere Steuern eine Schuldentilgung unterstützen müssen. (iii) Hohe Schuldenlasten können zu Risikoauflagen auf den Kapitalmärkten führen, d.h., die Zinsen, zu denen sich Staaten Geld leihen, nehmen zu. Im schlimmsten Fall kann das dazu führen, dass der Staat nicht mehr in der Lage ist, neue Schulden aufzunehmen und damit vermutlich auch alte Schulden nicht zu rückzahlen kann. Verliert ein Staat so seine Handlungsfähigkeit, sind enorme wirtschaftliche Verwerfungen zu erwarten.

Modelltheoretisch lässt sich zeigen, dass die Entwicklung der Schuldenquote maßgeblich davon abhängig ist, in welchem Verhältnis die Wachstumsrate des realen BIP – hier mit g bezeichnet – und der Realzins – hier mit r bezeichnet – stehen (zum Modellrahmen Blanchard & Illing, 2021, S. 687-690). Zwei Szenarien können unterschieden werden:

1. Szenario: $g > r$ – Reduktion der Schuldenquote wahrscheinlich

Im ersten Szenario ist die Wachstumsrate des realen BIP größer als der Realzins. Unterstellt man zunächst, dass es im betrachteten Zeitraum keine Nettoneuverschuldung² gibt, hätte dies in der langen Frist eine Reduktion der Schuldenquote zur Folge. Der Grund: Das reale BIP nimmt stärker zu als die Schulden des Staates – letztere entstehen im Beispiel ohne Nettoneuverschuldung nur durch Zinszahlungen auf geliehenes Kapital. Eine sinkende Schuldenquote würde selbst dann entstehen, wenn die Nettoneuverschuldung positiv wäre, solange entweder die Differenz zwischen Wachstumsrate und Realzins besonders groß und/oder die Nettoneuverschuldung verhältnismäßig gering ist.

2. Szenario: $g < r$ – Erhöhung der Schuldenquote wahrscheinlich

Im zweiten Szenario ist die Wachstumsrate des realen BIP kleiner als der Realzins. Unterstellt man wiederum, dass es im betrachteten Zeitraum keine Nettoneuverschuldung gibt, impliziert dies über die Zeit eine Erhöhung der Schuldenquote. Jetzt nehmen die Schulden des Staates aufgrund der Zinsbelastung stärker zu als die Ökonomie wächst. Die Zunahme der Schuldenquote wird nun noch verstärkt, wenn die Nettoneuverschuldung positiv ist, die Ausgaben des Staates also dessen Einnahmen übersteigen. Die einzige Möglichkeit, die Schuldenquote zu reduzieren, würde darin bestehen, dass die staatlichen Einnahmen (erheblich) größer sind als seine Ausgaben.

Mit den Leitplanken, welche durch die Schuldenbremse gesetzt werden, können nun auch Fehlanreize verbunden sein. Angenommen, die Ökonomie befindet sich im zweiten Szenario. Jede Nettoneuverschuldung – auch mit alter Schuldenbremse möglich und in einigen vergangenen Jahren beobachtbar – erhöht dann die Schuldenquote. Eine immer weiter steigende Schuldenquote kann für die Volkswirtschaft problematisch sein, vor allem dann,

wenn die Kreditwürdigkeit des Staates zunehmend in Frage gestellt wird. Dann können Zinsen durch Risikoprämien (weiter) steigen. Der Staat wäre sodann gezwungen, durch Ausgabenkürzungen und/oder Einnahmenerhöhungen ein Nettovermögensaufbau zu erreichen, um so die Schuldenquote zu reduzieren.

Ein Problem hierbei könnte sein, dass die Konsolidierung der Staatsfinanzen negative Konsequenzen für das Wachstum hat. Wirtschaftswachstum braucht langfristig gute Rahmenbedingungen. Wachstumsfaktoren, wie technologischer Fortschritt, ein produktiveres Humankapital oder die Versorgung aller Regionen mit neuester Internettechnologie, erfordern staatliche Investitionen, z. B. in die Infrastruktur und Bildung (zur Herleitung einschlägiger Wachstumsfaktoren Blanchard & Illing, 2021, Kapitel 10-13). Solche wachstumsfördernden staatlichen Investitionen sind unter einem restriktiven Sparkurs weniger wahrscheinlich. Dabei wäre ein starkes Wirtschaftswachstum gerade der Türöffner, um vom (negativen) zweiten Szenario in das (positive) erste Szenario zu gelangen.

Dies bringt folgende Erkenntnis: Würde der Staat seine Mittel gezielt zur Förderung von langfristigem Wirtschaftswachstum³ einsetzen, könnten Nettoneuverschuldungen toleriert werden, weil das erste Szenario wahrscheinlicher würde und somit die Schuldenquote entweder nur moderat anstiege oder gegebenenfalls sogar sinken würde. Die Übergangszeit vom zweiten in das erste Szenario wäre gleichwohl mit einer (stark) steigenden Schuldenquote verbunden.

Die Intention des neuen Sondervermögens Infrastruktur ist es vor allem, das Wirtschaftswachstum zu fördern. Das scheint ökonomisch plausibel zu sein, denn so könnte Deutschland langfristig ein höheres Wirtschaftswachstum erreichen. An dieser Stelle die Leitplanken der Schuldenbremse weiter zu setzen, kann zielführend sein, da ein höheres Wirtschaftswachstum das erste Szenario wahrscheinlicher macht, mit entsprechenden tolerierbaren Konsequenzen für die Staatsverschuldung.⁴

2 Eine Nettoneuverschuldung entsteht, wenn die Ausgaben des Staates – ohne Berücksichtigung von Zinskosten für bestehende Kredite – größer sind als seine Einnahmen und diese Differenz daher aus neuen Krediten stammen muss.

3 Von langfristigem Wirtschaftswachstum kann gesprochen werden, wenn eine Volkswirtschaft über mehrere Jahre eine durchschnittlich erhöhte Wachstumsrate aufweist. Davon strikt zu unterscheiden sind die Wachstumsraten pro Jahr, welche konjunkturellen Schwankungen unterliegen. Diese Schwankungen zu minimieren, z. B. indem die Wirtschaftsleistung kurzfristig gestärkt wird, ist Ziel der Konjunkturpolitik und bedarf anderen politischen Instrumenten, welche z. B. an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ansetzen.

4 Die Reform der Schuldenbremse hinsichtlich der nun möglichen Verschuldung für Sicherheits- und Verteidigungsausgaben soll hier nicht ökonomisch analysiert werden. Klar ist jedoch, dass auch die dadurch entstehende Schuldenlast durch (noch) stärkeres Wirtschaftswachstum aufgefangen werden muss, damit das erste Szenario zu erreichen ist.

Die Reaktion auf den Kapitalmärkten unmittelbar nach Inkrafttreten des neuen Sondervermögens suggeriert, dass durch das Schuldenpaket die Kreditwürdigkeit Deutschlands nicht negativ betroffen ist. Die Maßnahmen werden also als wachstumsfördernd eingeschätzt (Petrooulakis & Saidi, 2025). Simulationsergebnisse anhand des makroökonomischen NiGEM-Modells deuten ebenfalls auf das Potenzial der versetzten Leitplanken hin. Peatz und Watzka (2025) haben den Effekt eines kreditfinanzierten öffentlichen Investitionsprogramms in Höhe von 600 Mrd. € über einen Zeitraum von zehn Jahren simuliert. Das dadurch generierte Wirtschaftswachstum fängt die erhöhten jährlichen Budgetdefizite auf, so dass die Schuldenquote sinkt.

Der neuralgische Punkt liegt jedoch in der konkreten politischen Umsetzung. Die zusätzliche Schuldenlast wird nur dann keine (oder beherrschbare) negative Konsequenzen für die deutsche Volkswirtschaft haben, falls die durch sie finanzierten Maßnahmen auch tatsächlich das Wachstum fördern. Die Maßnahmen müssen also einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont haben und entsprechend angebotsorientiert auf eine Erhöhung des Produktionspotenzials abstellen. Die Finanzmittel aus dem Sondervermögen müssen auf Wachstumsfaktoren einzahlen, um das Szenario 1 zu etablieren.

Es darf insbesondere nicht der Fall eintreten, dass durch die neuen Schulden kurzfristig wirkende Maßnahmen finanziert werden, welche nur auf eine schnelle konjunkturelle Erholung abzielen, jedoch kaum Wachstumsimpulse generieren. Weiterhin muss verhindert werden, dass der zusätzliche finanzielle Spielraum die Leitplanken für den normalen Bundeshaushalt durchbricht, denn die Schuldenbremse gilt hierfür nach wie vor. Es darf auch nicht zu einer Verschleppung notwendiger Reformen kommen, vor allem auf der Angebotsseite. Bürokratieabbau und Steuerreform sind beispielsweise zwei Politikmaßnahmen, welche Unternehmen vergleichsweise schnell Anreize setzen, ihr Angebot auszudehnen oder überhaupt ein Unternehmen zu gründen. Dies ist ein wichtiges Fundament für die Wachstumsförderung in der langen Frist.

Ob sich die politischen Entscheidungsträger in der Umsetzung an die Intention des Sondervermögens halten, ist also von entscheidender Bedeutung. Aus ökonomischer Perspektive wäre es hier wünschenswert gewesen, den Wortlaut im Gesetz möglichst präzise zu wählen, um nicht intendierte Effekte auszuschließen.

Grundgesetz und Konkretisierung – ein Widerspruch

Kann die Legistik den zuvor genannten Wunsch erfüllen? Die Frage lässt sich mit Blick auf die vorherigen Ausführungen

schnell verneinen. Mit der Wahl von Begrifflichkeiten wie Infrastruktur, Klima- und Transformationsfonds sowie Zusätzlichkeit geht keine Fokussierung auf diejenigen Investitionen einher, die wachstumsfördernd sind. Das hat vor allem drei Gründe. Eine konkrete Formulierung ist *erstens* weder sinnvoll noch *zweitens* überhaupt möglich, sie ist *drittens* darüber hinaus auch nicht gewollt.

Das Grundgesetz soll der Gesetzgebung Leitplanken setzen, in deren Rahmen sich der verfassungstreue Gesetzgeber bewegen muss. Damit das funktioniert, ist es nicht sinnvoll, diese Leitplanken zu eng aneinander zu stellen. Das würde der künftigen Politik auf Jahre den Handlungsspielraum nehmen. Das Grundgesetz zu ändern, ist nicht einfach. Die Fraktionen, die regelmäßig nur über eine einfache Mehrheit (50 % + 1) verfügen, erreichen regelmäßig nicht die für eine Grundgesetzänderung notwendige Mehrheit von 2/3.

Es ist weiterhin fraglich, ob man diese ökonomische Vorgabe mit den Mitteln des Rechts adäquat formulieren kann. Wie sollte rechtssicher ausgedrückt werden, welche Anforderungen an eine wachstumssteigernde Investition zu stellen sind? Je konkreter die Wortwahl würde, desto enger würden die Leitplanken, eventuell sogar ungewollt. Denn diese Leitplanken zu eng zu setzen, wird der Gesetzgeber, der das Grundgesetz ändert, nicht wollen. Das liegt nicht allein an der beschriebenen Funktion der Verfassung, sondern auch und vor allem daran, dass er selbst später von diesen engen Vorgaben betroffen sein wird. Der politische Kompromiss, das galt auch bei dem für die hier in Rede stehende Grundgesetzänderung, lässt sich zudem leichter im Ungefähren finden.

Implikationen

Die interdisziplinäre Betrachtung zeigt daher: Die neue deutsche Schuldenbremse kann genutzt werden, um die zukünftige ökonomische Performance zu steigern, durch die Leitplanken des Grundgesetzes ist dies indes keineswegs ein Automatismus. Im Gegenteil: Die oben beschriebenen Gefahren aus einer falschen Mittelverwendung können nicht ausgeschlossen werden – und das Grundgesetz ist auch kein Ort, einen solchen Ausschluss zu bewirken.

Somit könnte man provokant formulieren: Die Schuldenbremse bedarf weiterhin einer Reform. Sie muss also ökonomisch gestaltet werden und darf nicht auf eine juristische Einschränkung hoffen. Hierzu gibt es nach wie vor Ideen – siehe z. B. SVR (2024). Über diese Vorschläge ist weiterhin zu diskutieren – und zwar bestenfalls über die Grenzen der wissenschaftlichen Disziplinen hinweg.

Literatur

- Blanchard, O. & Illing, G. (2021). *Makroökonomie* (8. Aufl.). Pearson Studium.
- Deutscher Bundestag. (2025a, 10. März). BT-Drs. 20/15096.
- Deutscher Bundestag. (2025b, 16. März). BT-Drs. 20/15117.
- Duden.de. (2024, 30. Mai). Infrastruktur. Duden.
- Dürig, G., Herzog, R., Scholz, R. & Kube, H. (2024). *Grundgesetz* (105. Ergänzungslieferung). C. H. Beck.
- Paetz, C. & Watzka, S. (2025). Wachstumseffekte eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms: Simulationsergebnisse für Deutschland mit dem makroökonomischen NiGEMModell – ein Update. *IMK Policy Brief*, Nr. 185. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK).
- Petroulakis, F. & Saidi, F. (2025). In Merz we Truss: Financial market reaction to Germany's fiscal package. *Kiel Policy Brief*, Nr. 185. Kiel Institute for the World Economy.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren. *Policy Brief*, 1/2024.
- Sodan, H. & Schenke, R. P. (2024). *Grundgesetz für jede(n): Der Grundgesetz-Kommentar von Prof. Dr. Helge Sodan* (5. Aufl.). C. H. Beck.

Title: Opportunities and Risks of the New Debt Brake – A Legal and Economic Analysis

Abstract: The German debt brake, reformed in March 2025, raises questions about its economic impact and constitutional design. This paper provides an interdisciplinary analysis of these reforms. Economically, it shows that a growth-oriented use of new borrowing capacities is theoretically possible. However, such an allocation of financial resources is not legally mandated. Legally, it becomes clear that the Basic Law was broadly formulated due to its function within the normative framework, thus allowing for imprecise uses. The analysis illustrates that the new debt brake does not automatically contribute to future viability. Securing this remains a necessary subject of scientific debate across disciplinary boundaries.