

„Modernisierung“ der Schuldenbremse: Erosion oder Härtung?

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Obwohl die **Schuldenbremse erst im März 2025 erheblich gelockert** und ein 500 Mrd. Euro schweres „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ geschaffen wurde, soll sie **bis Ende 2025 erneut „modernisiert“** werden, um „dauerhaft zusätzliche Investitionen“ zu ermöglichen. Jedoch ist die **Schuldenbremse weder „unmodern“, noch hat sie in Deutschland öffentliche Investitionen verhindert**. Sie ist notwendig, um der **Kurzfristorientierung der Politik** entgegenzuwirken. Den jeweiligen Regierungen hat es nicht an Geld gemangelt, sondern am Willen, **fiskalisch nachhaltige Strukturreformen und Investitionen** zu priorisieren. Aufgrund der geplanten **Rekordneuverschuldung des Bundes bis 2029** werden uns in den kommenden Jahren eher zu viel als zu wenig Schulden Grund zur Sorge bereiten.
- Die meisten der bekannten Reformvorschläge zielen darauf ab, die Schuldenbremse weiter aufzuweichen. Eine erneute Reform der Schuldenbremse sollte die **fiskalische Nachhaltigkeit jedoch stärken** und nicht untergraben. **Drei Maßnahmen wären dafür sinnvoll**: 1) Der **Beirat des Stabilitätsrates** sollte mit zusätzlichen Mitteln und Kompetenzen gestärkt werden. 2) Mittelfristig sollten die **Verteidigungsausgaben** wieder **ohne oder mit wesentlich weniger Neuverschuldung** finanziert werden. 3) Die **impliziten Schulden des Staates sollten in der Schuldenbremse** berücksichtigt werden, da sie den fiskalischen Handlungsspielraum zukünftiger Generationen erheblich einschränken werden.

Die Schuldenbremse als Sündenbock

Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse werden von Politikern und Ökonomen, die einen ausgabefreudigen und wirtschaftslenkenden Staat bevorzugen, seit jeher dafür kritisiert, angeblich zu rigide zu sein und erforderliche Ausgaben zu verhindern. Nahezu alle staatlichen Ebenen und Politikbereiche beklagen eine unzureichende Finanzausstattung. Der vermeintlich Schuldige ist in der Schuldenbremse schnell gefunden. „Dieses Land ist kaputtgespart worden“ ist das reflexartige Credo, wie etwa jüngst aus dem neu geführten Bundesfinanzministerium zu vernehmen war.

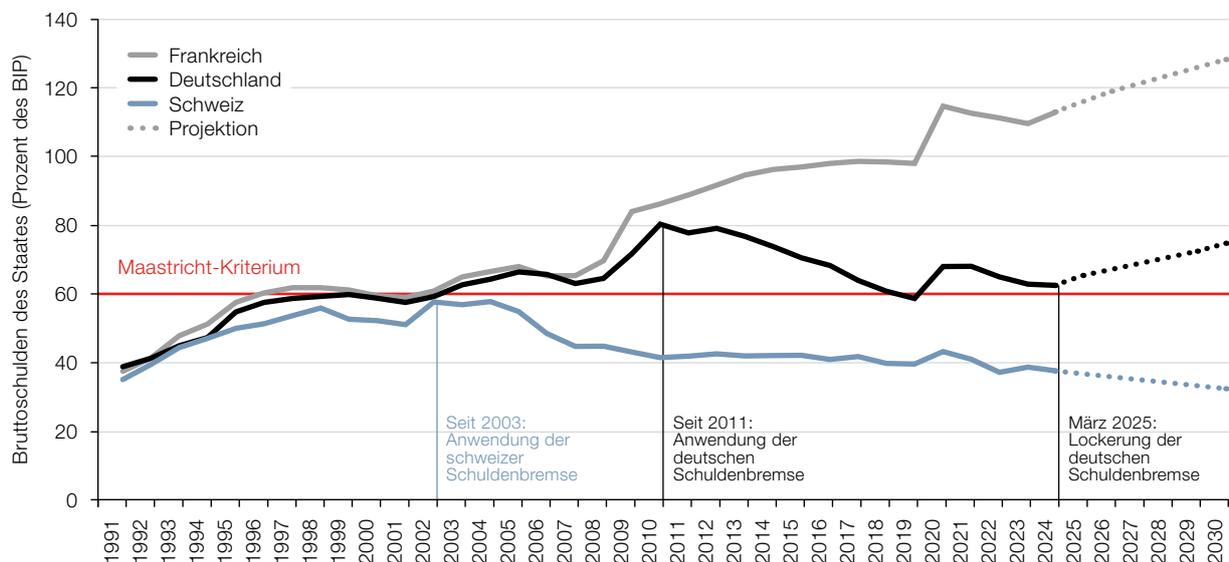
Fiskalregeln werden vor allem dann zum Sündenbock gemacht, wenn Regierungen nicht Willens sind, mit den vorhandenen Mitteln auszukommen und Prioritäten so zu setzen, dass Haushalte langfristig tragfähig aufgestellt sind. Daher überrascht es nicht, dass die Schuldenbremse selbst dann noch als zu rigide kritisiert wird, wenn neue „Rekordschulden“ und „Rekordinvestitionen“ unter Einhaltung der im März 2025 bereits gelockerten Regelungen verkündet werden. Die Bundesregierung plant nicht nur, die in 75 Jahren aufgehäuften Schulden des Bundes in Höhe von 1,7 Billionen Euro innerhalb von lediglich viereinhalb Jahren um 50 Prozent bzw. knapp 850 Mrd. Euro zu steigern, was die Schuldenaufnahme während der Corona-Pandemie bei weitem übersteigt. Die Bundesregierung möchte bis Ende 2025 die Schuldenbremse „modernisieren“, um „dauerhaft zusätzliche Investitionen in die Stärkung unseres Landes“ zu ermöglichen. Damit wird suggeriert, dass Deutschland sich aufgrund der Schuldenbremse nicht ausreichend verschulden kann und dadurch zu wenig öffentlich investiert. Beides ist jedoch falsch.

Die in Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes verankerte Schuldenbremse zielt grundsätzlich auf einen ausgeglichenen Haushalt, sie schließt eine Neuverschuldung aber keineswegs aus. Im Rahmen der Schuldenbremse ist jährlich eine strukturelle Neuverschuldung bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erlaubt. Dies gilt sowohl für den

Bund als auch (seit der Reform im März 2025) für die Länder. Die Gemeinden sind von der Schuldenbremse gänzlich ausgenommen. Zudem besteht in Zeiten wirtschaftlicher Schwäche die Möglichkeit für eine konjunkturell bedingte Neuverschuldung, um eine prozyklische Fiskalpolitik zu vermeiden. Im Kernhaushalt des Bundes 2024 wurde so eine Nettokreditaufnahme von 33 Mrd. Euro realisiert. Für 2025 wird sogar mit einer Neuverschuldung von fast 50 Mrd. Euro im Kernhaushalt ohne Bereichsausnahmen geplant. Hinzu kommen Kredite für Verteidigungs- und andere als sicherheitsrelevant definierte Ausgaben, die ein Prozent des BIP übersteigen, da diese seit der Reform nicht mehr auf die Schuldenbremse angerechnet werden. Insgesamt steigt dadurch die Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt auf 126 Mrd. Euro im Jahr 2029. Schließlich beinhaltet die Schuldenbremse seit jeher weitere Ausnahmeregelungen, etwa für „außergewöhnliche Notsituationen“ wie die Corona-Pandemie sowie in Form von sogenannten „Sondervermögen“, die jeweils per Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat beschlossen werden können. Durch das 2022 beschlossene „Sondervermögen Bundeswehr“ mit Kreditermächtigungen von 100 Mrd. Euro und das im März 2025 beschlossene „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ von 500 Mrd. Euro steigt die Staatsverschuldung beträchtlich. Der Internationale Währungsfonds schätzte im April 2025, also noch vor Verkündung der neuen Haushaltspläne, dass sich die deutsche Schuldenquote innerhalb weniger Jahre um mehr als 15 Prozentpunkte in Richtung 80 Prozent des BIP erhöhen wird. Analog dazu werden sich bis 2029 die jährlichen Zinsausgaben des Bundes gemäß Schätzungen des Bundesfinanzministeriums auf mehr als 60 Mrd. Euro verdoppeln.

Abbildung 1:

Schuldenrückgang dank nationaler Schuldenbremse in Deutschland und der Schweiz



Anmerkung: Werte jeweils vom 31.12. eines jeden Jahres.

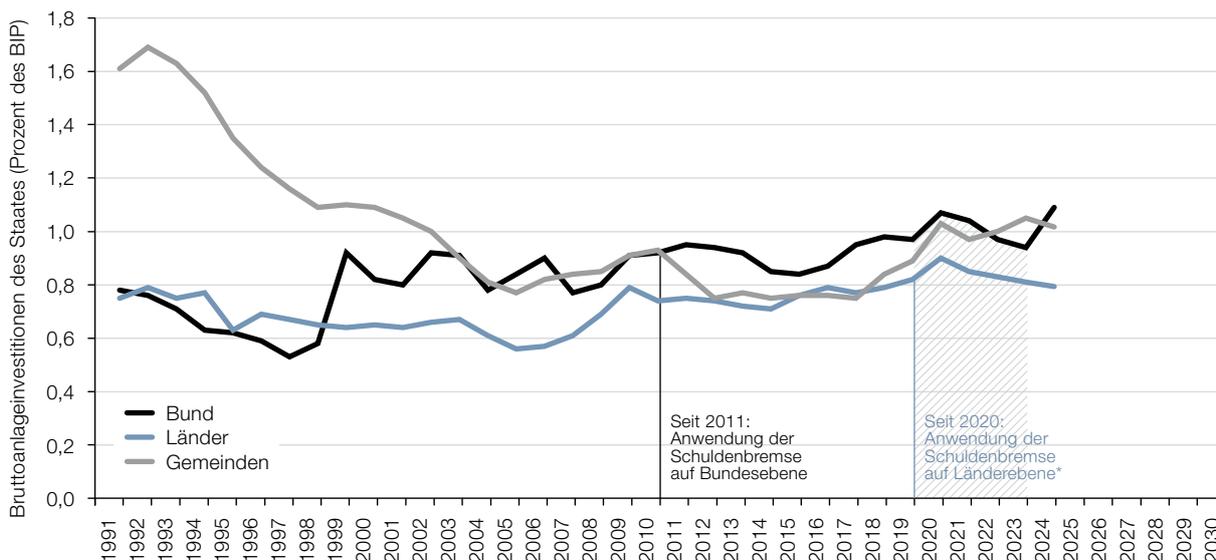
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten von IMF Global Debt Database sowie IMF Fiscal Monitor, April 2025.

Die Schuldenbremse als Erfolgsmodell

Sinkende Schuldenquoten und Zinsausgaben verdeutlichen den Erfolg der „alten“ Schuldenbremse. Im Jahr 2009 beschlossen und für den Bundeshaushalt 2011 erstmals angewendet, kehrte die Schuldenbremse den in Deutschland seit den 1970er Jahren bestehenden Trend steigender Staatsverschuldung erfolgreich um. Innerhalb nur eines Jahrzehnts reduzierte sich die Schuldenquote von 82 Prozent im Jahr 2010 auf unter 60 Prozent des BIP im Jahr 2019. Die jährlichen Zinsausgaben des Bundes sanken von damals 33 Mrd. auf knapp 4 Mrd. Euro im Jahr 2021. Eine noch erfolgreichere Bilanz kann die Schweiz für sich verbuchen, die im Jahr 2001 eine nationale Schuldenbremse für den Bund verfassungsrechtlich verankert und seit 2003 konsequent angewendet hat. Durch eine Begrenzung der jährlichen Ausgaben des Bundes konnte die Schweiz ihre Schuldenquote und Zinsausgaben in den vergangenen zwei Jahrzehnten nahezu halbieren. Bekanntlich hat sich die öffentliche Infrastruktur in der Schweiz dennoch nicht verschlechtert. Im Gegensatz dazu gelang es Frankreich – trotz bestehender EU-Fiskalregeln, jedoch ohne nationale Schuldenbremse – nicht, eine Trendwende bei der Staatsverschuldung einzuleiten. Die Schulden und Zinsausgaben Frankreichs steigen unaufhörlich an und schränken die Haushaltsspielräume immer weiter ein.

Darüber hinaus ist die Schuldenbremse entgegen ihren Kritikern keine „Investitionsbremse“. Dies verdeutlicht die Entwicklung der staatlichen Anlageinvestitionen, die seit Mitte der 2000er Jahre bis zur Corona-Pandemie bedingten „Aussetzung“ der Schuldenbremse ab 2020 in Bund und Ländern gestiegen sind. Lediglich in den Gemeinden, die jedoch nicht der Schuldenbremse unterliegen, sind die Anlageinvestitionen des Staates in dieser Zeit zurückgegangen. Die schwächste Investitionsphase des Bundes erfolgte in den 1990er Jahren, als die Nettokreditaufnahme noch durch die Höhe der staatlichen Bruttoinvestitionen im Rahmen der sogenannten „Goldenen Regel“ begrenzt war. Offenkundig erhöhte diese bis 2010 angewandte Regel die Schulden des Staates stärker als die Investitionen, was vor allem in definitorischen Abgrenzungsschwierigkeiten des Begriffs „Investitionen“ begründet ist.

Abbildung 2:
Die Schuldenbremse ist keine „Investitionsbremse“



Anmerkungen: Werte jeweils vom 31.12. eines jeden Jahres. *Von 2020 bis 2023 haben der Bund und die meisten Länder die Schuldenbremse „ausgesetzt“. Einige Länder, darunter Schleswig-Holstein und das Saarland, haben auch in den Folgejahren von der „Notlagenregelung“ Gebrauch gemacht.
 Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten von Destatis.

Die Schuldenbremse wurde bereits erheblich gelockert

Im Jahr 2024 wurde die Berechnungsweise der Konjunkturkomponente in der Schuldenbremse reformiert. Die Potenzialschätzung wurde unter teilweise strittigen Annahmen u.a. dahingehend verändert, dass insbesondere die Zuwanderung nach Deutschland in den vergangenen zehn Jahren das Arbeitskräftepotenzial rechnerisch deutlich erhöht, was eine stärkere Unterauslastung der Wirtschaft und somit höhere Verschuldungsbedarfe impliziert. Dies hat die Neuverschuldungsspielräume im Bund um schätzungsweise drei bis vier Mrd. Euro erhöht.

Die Schuldenbremse wurde zudem im März 2025 durch Änderungen im Grundgesetz erheblich gelockert. Seither sind Kredite für Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie Nachrichtendienste, den Schutz informationstechnischer Systeme und die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten von der Schuldenbremse ausgenommen, wenn sie ein Prozent des BIP übersteigen. Da für das Haushaltsjahr 2025 zuvor bereits mit rund 63 Mrd. Euro für erweiterte Verteidigungsausgaben geplant wurde, sind allein in diesem Jahr zusätzliche Spielräume von knapp 20 Mrd. Euro durch die neue Ein-Prozent-Verteidigungsregelung entstanden. Wie aus den Koalitionsvereinbarungen von CDU, CSU und SPD hervorgeht, wurden diese zusätzlichen finanziellen Spielräume rein konsumtiv verplant, sei es in Form der Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau, Ausweitung der Mütterrente, Erhöhung der Pendlerpauschale, Umsatzsteuerreduktion in der Gastronomie oder Subvention für Agrardiesel.

Zudem bewirkt die Schuldenbremsenreform vom März 2025, dass sich künftig auch die Länder jährlich bis zu 0,35 Prozent des BIP strukturell verschulden dürfen. Das erhöht die gesamtstaatliche Verschuldung im Jahr 2025 nochmals um rund 15 Mrd. Euro. Durch das für 12 Jahre bewilligte „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“, in dem insgesamt 100 Mrd. Euro für die Länder reserviert sind, ist anzunehmen, dass die Länder die Neuverschuldung zur Finanzierung

bestehender Haushaltslücken verwenden werden. Dies ist umso wahrscheinlicher, da sich Bund und Länder Ende Juni 2025 darauf verständigt haben, dass die grundgesetzlich formulierte „Zusätzlichkeit“ entfällt, die Verwendungsbreite auf Bereiche wie Sport und Kultur erweitert und eine Doppelförderung ermöglicht wird.

Die Schuldenbremse härten statt weiter aufweichen

Trotz der vollzogenen Lockerungen und geschaffenen Sondervermögen soll die Schuldenbremse mithilfe einer Expertenkommission erneut „modernisiert“ werden. Bekannte Reformvorschläge für eine „Modernisierung“ zielen dabei jedoch in unterschiedlicher Weise vornehmlich darauf ab, die Schuldenbremse weiter auszuhöhlen. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums (2023) schlägt beispielsweise eine „Goldene Regel Plus“ vor, bei der künftig die öffentlichen Nettoinvestitionen nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden sollen.¹ Das offenkundige Scheitern der bis 2010 praktizierten „Goldenen Regel“ lag jedoch in erster Linie nicht an ihrem Fokus auf Brutto- statt Nettoinvestitionen, sondern an der Missbrauchsanfälligkeit, alle möglichen Ausgaben als „Investition“ deklarieren zu können. Dieses Problem besteht nach wie vor. Nicht selten werden Sozialausgaben, Wirtschaftssubventionen und neuerdings sogar Sporthallen als „Investition“ definiert. Investitionen sollen aber gerade nicht als Konsum- oder Nachfrageeffekt verpuffen, sondern eine potenzialstärkende Wirkung entfalten, die eine dauerhaft höhere Wirtschaftsleistung ermöglicht. Allerdings dürfte jede noch so eng formulierte Investitionsregel an der Kreativität unterschiedlicher Interessengruppen und politischen Auslegungskünsten scheitern.

Reformvorschläge der Deutschen Bundesbank (2025) sowie des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024) sehen in unterschiedlicher Weise höhere Defizitgrenzen vor, insbesondere bei Unterschreitung der Maastricht-Schuldengrenze von 60 Prozent des BIP.² Jedoch wird dadurch die 60-Prozent-Quote bestenfalls als Zielwert angesehen und nicht als maximale Obergrenze, wie ursprünglich intendiert. Die Zinsausgaben würden demnach perspektivisch hoch bleiben und ein schlanker, effizienter Staat durch zusätzliche Verschuldungskapazitäten eher unwahrscheinlich. Auch Überlegungen, die Schuldenbremse mit den neuen europäischen Fiskalregeln stärker in Einklang zu bringen, klingen besser als sie sind.³ Die EU-Fiskalregeln sind seit ihrer Reform 2024 flexibler geworden und unterliegen einem größeren diskretionären Spielraum der EU-Kommission. Selbst hochverschuldete Staaten wie Frankreich oder Italien können ihre Schulden- und Defizitquoten in den kommenden Jahren drastisch ausbauen, solange Schuldentragfähigkeitsanalysen der Kommission, die naturgemäß stark auf Annahmen beruhen, langfristig eine abnehmende Schuldenquote ermitteln. Ähnliches gilt für technische Reformvorschläge, die erneut auf eine Änderung der Konjunkturkomponente zielen. Ansätze, die beispielsweise Vollbeschäftigung als Normalauslastung ansehen oder solche, die politische Vorhaben zur Steigerung des Produktionspotenzials stärker berücksichtigt sehen möchten, haben in der Regel zum Ziel, eine höhere Unterauslastung der Wirtschaft zu suggerieren, um dem Staat mehr Verschuldungsmöglichkeiten einzuräumen.

Statt die Schuldenbremse weiter auszuhöhlen, sollte aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft die Schuldenbremse dahingehend gestärkt werden, dass die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen dauerhaft gewährleistet wird. Ein erster Schritt wäre, den unabhängigen Beirat des Stabilitätsrates mit weiteren Mitteln und Kompetenzen auszustatten. Im europäischen Vergleich ist er spärlich ausgestattet und die dem Beirat von Bund und Ländern zur Verfügung gestellte Datengrundlage ist seit Jahren unzureichend. Hilfreich wäre es zudem, wenn Bund und Länder verbindlicher auf die Mahnungen des Beirates reagieren müssten. Mittelfristig sollte außerdem die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben in der Schuldenbremse stufenweise rückgängig gemacht werden. Die Landesverteidigung ist Kernaufgabe des Staates und sollte grundsätzlich ohne Neuverschuldung finanziert werden, spätestens dann, wenn die Verteidigungskapazitäten wieder hinreichend gestärkt wurden. Schließlich sollten die insbesondere im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung entstehenden impliziten Schulden stärker in der Schuldenbremse berücksichtigt werden. Bereits heute absehbare Haushaltsdefizite in der Zukunft stellen ein erhebliches finanzielles Risiko für zukünftige Generationen dar und werden deren fiskalischen Handlungsspielraum zusätzlich erheblich einschränken. Mehr Kontrolle, Transparenz und Generationengerechtigkeit können den öffentlichen Finanzen mit Sicherheit nicht schaden.

1 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMWK (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik.

2 Vgl. Deutsche Bundesbank (2025), Solide Staatsfinanzen, gestärkte Investitionen: ein Vorschlag zur Reform der Schuldenbremse, Monatsbericht – März 2025 sowie SVR Wirtschaft (2024), Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief 1/2024.

3 Vgl. Dezernat Zukunft (2025), Eine Agenda für die Expertenkommission zur Schuldenbremse, Policy Paper, Juni 2025.