

# Zukunftshaushalt statt Schuldenbremse

Friedrich Heinemann  
Zareh Asatryan  
Albrecht Bohne  
Paul Steger

Mannheim, 10 März 2025

**Danksagung:** Die Autoren danken der Strube Stiftung für die Unterstützung dieses Forschungsprojekts.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary</b> .....	3
1 Einleitung .....	7
2 Stärken und Schwächen aktueller Reformvorschläge .....	9
2.1 Konjunkturbereinigung und Notlagenklausel .....	9
2.2 Defizite in Abhängigkeit vom Schuldenstand.....	11
2.3 Sondervermögen .....	12
2.4 Defizite in Abhängigkeit von der Verwendung und Ausgabestruktur.....	12
2.5 Goldene Regeln .....	13
2.6 Kopplung an Sozialstaatsreformen .....	15
2.7 Integration mit Wirkungsorientierung und Doppik .....	16
2.8 Anforderungen an eine Reform .....	18
3 Das ZEW-Reformkonzept im Überblick .....	19
4 Die Reformelemente im Einzelnen .....	22
4.1 Das Sondervermögen Verteidigung und Transformation (SVT).....	22
4.2 Vereinbarung der Sozialstaatsreform mit quantitativen Zielen.....	25
4.3 Wirkungsorientierung und kaufmännisches Rechnungswesen .....	26
4.4 „Zukunftshaushalt“ ersetzt „Schuldenbremse“ .....	27
4.5 Unabhängige Überwachung.....	35
5 Die Grundgesetzänderung .....	36
6 Schlussüberlegungen .....	39
7 Literatur .....	41

## Executive Summary

### Zweck von Fiskalregeln und die Bilanz der Schuldenbremse

- Fiskalregeln wie die Schuldenbremse sollen Zukunftsinteressen gegenüber dem Egoismus der Gegenwart schützen. Die Bilanz der Schuldenbremse ist in dieser Hinsicht gemischt. Zwar hat sie die Staatsverschuldung begrenzt und Deutschland damit fiskalischen Handlungsspielraum bewahrt. Sie konnte aber nicht verhindern, dass auf der Ausgabe­seite des Haushalts wichtige Zukunftsaufgaben vernachlässigt wurden.

### Stärken und Schwächen aktueller Reformvorschläge

- Erhöhte Defizite in Abhängigkeit vom Schuldenstand, wie sie von der Bundesbank und dem Sachverständigenrat vorgeschlagen werden, tragen ohne weitere Vorbedingungen nicht dazu bei, die Ausgabenstruktur in Richtung zukunftsorientierter Ausgaben zu verändern. Auch bei im Grundgesetz verankerten schuldenfinanzierten Sondervermögen besteht die Gefahr einer indirekten Fehlverwendung von Mitteln, wenn infolge der Sonderhaushalte die begünstigten Bereiche im Kernhaushalt vernachlässigt werden.
- In eine richtige Richtung gehen daher Überlegungen wie jüngst die des Sachverständigenrats zur Vereinbarung von verbindlichen Ausgabequoten für bestimmte Zukunftsausgaben. Hier fehlt es allerdings noch an einer grundgesetztauglichen Konkretisierung. Nettoinvestitionsregeln wie die des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWK stehen vor dem Problem, dass der Investitionsbegriff wichtige Zukunftsfelder nicht erfasst.
- Zudem vernachlässigen die vorliegenden Reformmodelle bislang die Notwendigkeit, die Ausweitung des Verschuldungsspielraums mit einer Hinwendung zu einer stärker wirkungsorientierten Haushaltssteuerung und einem kaufmännischen Rechnungswesen zu flankieren. Ohne ein solches Junktim besteht die Gefahr, dass bei einer Lockerung der Budgetrestriktion die Effizienz des Mitteleinsatzes weiter abnimmt.
- Eine weitere Schwäche der bisherigen Überlegungen besteht darin, dass die hohe Ausgabendynamik der sozialen Sicherungssysteme als eine der Ursachen für die Verdrängung von Zukunftsausgaben nicht thematisiert wird.
- Der hier vorgelegte Reformvorschlag verbindet eine kurzfristige Lösung zur Deckung des derzeit unabweisbaren Finanzierungsbedarfs im Verteidigungsbereich mit einer langfristigen Reform der Schuldenbremse. Dieses Reformpaket trägt den genannten Schwächen der bisherigen Modelle Rechnung. Die Reformelemente verstärken sich

gegenseitig, um eine zukunftsorientierte und nachhaltige Haushaltspolitik zu gewährleisten.

### **Kurzfristig: Errichtung des Sondervermögens Verteidigung und Transformation (SVT)**

- Kurzfristig sollte der Finanzierungsspielraum des Bundes durch ein grundgesetzlich verankertes SVT erweitert werden, um die akuten unabwiesbaren Finanzbedarfe im Bereich Verteidigung und Ukraine-Hilfe decken zu können. Scheitert dieses Vorhaben an einer fehlenden Zwei-Drittel-Mehrheit im alten oder neuen Bundestag, kommt dafür ersatzweise eine Notlagenerklärung in Betracht.
- Das SVT oder die ersatzweise Notlagenlösung ist mit einer Additionalitätsregel zu versehen, um eine Fehlverwendung über Anpassungen im Kernhaushalt auszuschließen. Diese Regelung sollte einen verbindlichen Bezug zum im Jahr 2024 vorgelegten Finanzplan des Bundes für die Jahre 2024 bis 2028 herstellen. Es ist zu vereinbaren, dass die Kreditermächtigung des SVT nur gilt, wenn die Ansätze des Finanzplans 2024 für Verteidigung im Kernhaushalt in diesen Haushaltsjahren nicht unterschritten werden.
- Die Einigung auf das SVT oder ersatzweise die Notlagenerklärung sollte im Koalitionsvertrag der neuen Regierungskoalition durch eine Grundsatzvereinbarung zur Sozialstaatsreform und zur Etablierung von Wirkungsorientierung und Doppik flankiert werden. Für die Reform des Sozialstaates genügt es, zwei quantitative Ziele festzulegen: erstens eine Obergrenze für das Wachstum des Sozialbudgets im Bundeshaushalt für die nächsten vier Jahre und zweitens eine maximale Höhe der Sozialbeiträge in diesem Zeitraum. In diesem Rahmen sollte die neue Koalition dann in dieser Legislaturperiode Lösungen erarbeiten.
- Zur Wirkungsorientierung sollten sich die Koalitionäre verpflichten, bis zum Ende der Legislaturperiode in der vierstufigen OECD-Klassifikation um mindestens eine OECD-Klasse aufzusteigen. Operativ könnte sich die Koalition verpflichten, die im letzten Jahr vorgelegte Deloitte-ZEW-Vorschlagsliste zur Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung umzusetzen. Darüber hinaus sollten irreversible Weichenstellungen für den mittelfristigen Übergang zum kaufmännischen Rechnungswesen des Bundes vorgenommen werden.

### **Bis 2027 Ersatz der Schuldenbremse durch den „Zukunftshaushalt“**

- Nach diesem kurzfristig zu erzielenden Einigungspaket aus SVT und Grundsatzvereinbarung zur Sozialstaatsreform, Wirkungsorientierung und Doppik sollten die Beratungen über die langfristige Reform der Schuldenbremse parallel zu einer umfassenden Reform der Sozialversicherungen im Rahmen der vereinbarten

Leitplanken beginnen. Zieldatum für eine integrierte Umsetzung von Schuldenbremse, Sozialstaatsreform und Haushaltsreform sollte Ende 2027 sein.

- Im Grundgesetz soll das neue Regelwerk des „Zukunftshaushalts“ die Schuldenbremse ersetzen. Die dazu notwendigen knappen Anpassungen der Art. 109 und 115 GG werden in Abschnitt 5 dieser Studie im genauen Wortlaut spezifiziert. Der Zukunftshaushalt als neue grundgesetzliche Regelung umfasst folgende Elemente:
  - Die bisherigen regulären Obergrenzen für die Kreditaufnahme von 0,35 Prozent des BIP für den Bund und 0 Prozent für die Länder bleiben erhalten. Ebenso bleiben die Bereinigung um finanzielle Transaktionen, die Konjunkturkomponente und die Notlagenklausel – ggf. in modifizierter Weise – erhalten.
  - Neu ist: Eine zusätzliche Kreditaufnahme ist für Bund und Länder in dem Umfang zulässig, um den die Zukunftsausgaben (ZA) im aktuellen Haushaltsjahr den Durchschnitt der jeweils letzten zehn Jahre überschreiten (ZA-Kreditaufnahme).
  - Diese Erweiterung wird mit einer Kappung verbunden, einer maximal möglichen Ausweitung des Verschuldungsspielraums. Die reguläre Komponente (0,35 Prozent des BIP) und die ZA-Kreditaufnahme dürfen zusammen X Prozent des BIP nicht überschreiten. Das angemessene „X“ ist in den Beratungen festzulegen.
  - Die Ausgabetypen, die als Zukunftsausgaben eine höhere Kreditaufnahme eröffnen können, sind abschließend im Grundgesetz aufzulisten. In Anlehnung an die ZEW-Zukunftsquote mit ihrem breiten Kapitalbegriff sollte die Liste umfassen: Ausgaben für Investitionen, Bildung, Forschung und Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz sowie Verteidigung. Methodische Details der Klassifikation und Gewichtung sind einem Bundesgesetz zu überlassen.

### **Vorperiodenvergleich und unabhängige Überwachung**

- Die Begrenzung der Zusatzverschuldung auf den Anstieg der Zukunftsinvestitionen gegenüber einem rollenden Vorjahresdurchschnitt trägt konzeptionell dem Umstand Rechnung, dass mit lediglich konstanten Zukunftsaufwendungen aufgrund von Abschreibungen auf Dauer keine Ausweitung im (umfassend verstandenen) Kapitalstock verbunden ist. Dieses zusätzliche Verschuldungsfenster ermöglicht die Schuldenfinanzierung eines Anstiegs von Zukunftsausgaben, aber nicht die Dauerfinanzierung eines konstanten Plateaus.
- Die Berechnung der zulässigen Verschuldung für Zukunftsausgaben sollte angesichts der Manipulationsanfälligkeit in Anlehnung an den Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWK durch eine unabhängige Institution erfolgen. Empfohlen wird für diese Aufgabe ein Trio aus Deutscher Bundesbank, Bundesrechnungshof und Sachverständigenrat.

### **Politische Erfolgsaussichten des Zukunftshaushalts**

- Die Mehrheitsverhältnisse im neu gewählten Bundestag sind für eine Grundgesetzänderung kompliziert. Dennoch scheint eine Einigung über den Zukunftshaushalt möglich. Die Befürworter einer restriktiven Schuldenbremse müssten zwar aus ihrer Sicht Aufweichungen bei der zulässigen Höhe der Haushaltsdefizite hinnehmen, könnten aber im Gegenzug Reformen im Bereich der Sozialversicherungen auf den Weg bringen. Die Befürworter eines großen und leistungsfähigen Sozialstaates müssten zwar Anpassungen im Rahmen der vereinbarten groben Leitplanken der Sozialstaatsreform akzeptieren. Diese sind jedoch weitgefasst und würden den Weg für eine stärker schuldenfinanzierte Modernisierung etwa des Bildungssystems öffnen, was für die Befürworter von Bildungsgerechtigkeit und Angleichung der Startchancen ein zentrales Anliegen ist. Parteiübergreifender Konsens sollte ohnehin bei den Elementen des Reformpakets bestehen, die auf eine verbesserte Haushaltssteuerung für mehr Wirkungsorientierung, Kosten- und Vermögenstransparenz im öffentlichen Sektor abzielen.

## 1 Einleitung

Fiskalregeln sollen zukünftige Generationen gegenüber den Gegenwartsinteressen schützen. Denn obwohl Politiker aller Parteien gerne eine Rhetorik langfristiger gesellschaftlicher Ziele pflegen, dominieren im haushaltspolitischen Tagesgeschäft oft die kurzfristigen Ausgabenwünsche. Dieser Egoismus der Gegenwart ist ein doppeltes Handicap für eine langfristig tragbare Haushaltspolitik. Zum einen besteht die Verlockung, die Finanzierungslast für heutige öffentliche Ausgaben über Staatsverschuldung in die Zukunft zu verlagern. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Politik auf der Ausgabeseite diejenigen Politikfelder vernachlässigt, deren Nutzen sich erst mit längeren Wirkungsverzögerungen einstellt. Dies betrifft die Bildungs- und Forschungspolitik genauso wie die Umweltpolitik und die Erhaltung und Weiterentwicklung der öffentlichen Infrastruktur und Verteidigungsfähigkeit.

Auch die Schuldenbremse im Grundgesetz soll einen Beitrag zur Unterstützung einer zukunftsgerichteten Haushaltspolitik leisten. Vieles spricht dafür, dass sie diesen Beitrag in Bezug auf die Sicherung einer tragbaren Verschuldung geleistet hat.<sup>1</sup> Anders als andere große OECD-Staaten ist es Deutschland trotz umfangreicher schuldenfinanzierter Stabilisierungspakete in der Finanzkrise, Pandemie und Energiekrise gelungen, einen nennenswerten dauerhaften Anstieg seiner Staatsschulden-BIP-Quote zu verhindern. Im Unterschied zu Ländern wie Italien, Spanien oder Frankreich verfügt die Bundesrepublik damit immer noch unzweifelhaft über einen nennenswerten Verschuldungsspielraum. Diese Leistung stärkt nicht nur die fiskalische Resilienz des Landes in neuen Krisen, sondern leistet auch einen europäischen Beitrag. Es ist in erster Linie der Garantie Deutschlands mit seiner noch erstklassigen Bonität zu verdanken, dass die EU in großem Umfang im Rahmen des Corona-Wiederaufbaupakets Next Generation EU zu akzeptablen Konditionen Anleihen emittieren kann. Deutschlands Fähigkeit zur Bonitätsleihe an die europäischen Partner bleibt auch in Zukunft eine Vorbedingung dafür, dass die EU gegebenenfalls neue gemeinsame Verschuldungsinstrumente etablieren kann.

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Wirksamkeit von Fiskalregeln mit Verfassungsrang Asatryan et al. (2018) und die Metaanalyse zur Wirksamkeit von Fiskalregeln von Heinemann et al. (2018).

Während die Schuldenbremse somit Ihre Leistungsfähigkeit für die Begrenzung der öffentlichen Verschuldung unter Beweis gestellt hat, ist ihr Beitrag zur Durchsetzung einer zukunftsgerichteten Ausgabestruktur nicht erkennbar. Deutschland wird in internationalen Standortvergleichen heute nicht mehr als erstklassiger Industriestandort bewertet (Heinemann et al., 2025). Grund dafür sind unter anderem eine nur noch als mittelmäßig bewertete Infrastruktur, unzureichende Leistungen des Bildungssystems, ein großer Rückstand in der Digitalisierung der Verwaltung und ein sich ausweitender Rückstand bei wichtigen Zukunftstechnologien. Hinzu kommt im sich aktuell stark wandelnden sicherheitspolitischen Umfeld der Befund einer jahrelangen Vernachlässigung der Verteidigungsfähigkeit. Während die Schuldenbremse zwar die Verschuldung erfolgreich begrenzt hat, verfügt dieses Regelwerk bislang kaum über institutionelle Anreize, die Ausgabestruktur stärker in Richtung Bildung, Infrastruktur, Forschung und Innovation, Natur- und Klimaschutz sowie Verteidigung zu bewegen. Damit ist nicht gesagt, dass die Schuldenbremse diese Fehlentwicklungen auf der Ausgabeseite verursacht hat. Sie hat sie aber auch nicht verhindern können.

Diese gemischte Bilanz gut 15 Jahren nach Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz und der nun plötzlich akute Finanzierungsbedarf im Bereich Verteidigung sind derzeit Anlass für eine intensive und legitime Reformdebatte zur Schuldenbremse. Denn auch wenn man die Schuldenbremse für eine gute und erfolgreiche Regel hält, ist nicht ausgeschlossen, dass diese Regel im Licht neuer Einsichten weiter verbessert werden kann.

Das hier vorgelegte Reformpaket beinhaltet eine Blaupause mit zeitlich definierten Meilensteinen in dieser Legislaturperiode für die Reform der Schuldenbremse, die stärker als bisher auf den Schutz zukünftiger Generationen auch auf der Ausgabeseite des Budgets abstellt. Kernelemente dieses Reformpakets sind

- erstens die Differenzierung zwischen einer kurzfristig notwendigen Finanzierungslösung und der langfristigen Anpassung der grundgesetzlichen Fiskalregel,
- zweitens die politisch verbindliche Verknüpfung zwischen einer Reform der Schuldenbremse mit einer Reform der sozialen Sicherungssysteme,

- drittens die Verbindung zwischen der Reform der Fiskalregel und der Weiterentwicklung der ziel- und wirkungsorientierten Haushaltssteuerung sowie eines Umstiegs auf ein kaufmännisches Rechnungswesen mit Kosten- und Vermögenstransparenz und
- viertens als Langfristlösung die Weiterentwicklung der grundgesetzlichen Schuldenbremse zum „Zukunftshaushalt“, bei dem künftig der Zuwachs an Zukunftsausgaben in Bund und Ländern gegenüber einem Referenzzeitraum bis zu einer Kappungsgrenze schuldenfinanziert werden darf.

Im Abschnitt 2 werden zunächst wichtige Reformvorschläge skizziert und die Stärken und verbleibenden Schwachpunkte dieser Ideen aufgezeigt. Abschnitt 3 gibt einen Gesamtüberblick über das ZEW-Reformkonzept. In Abschnitt 4 werden die Reformelemente im Detail motiviert und beschrieben. Abschnitt 5 beinhaltet die textliche Konkretisierung der Grundgesetzänderung. Die abschließenden Überlegungen gelten den Umsetzungsmöglichkeiten angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag nach der Bundestagswahl vom Februar 2025.

## **2 Stärken und Schwächen aktueller Reformvorschläge**

Seitdem das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil im November 2023 die kreative Flexibilisierung der Schuldenbremse durch schuldenfinanzierte Sondervermögen unterbunden hat, hat sich die Debatte um eine Reform weiter beschleunigt. Die bisher diskutierten Reformvorschläge setzen an verschiedenen Elementen der gegenwärtigen Grundgesetzregel und ihrer Implementation an (umfassendere Überblicke finden sich in Heinemann, 2024, und Sachverständigenrat, 2024b).

### **2.1 Konjunkturbereinigung und Notlagenklausel**

Das Grundgesetz erlaubt dem Bund gegenwärtig in einer konjunkturellen Normalsituation eine Kreditfinanzierung im Umfang von 0,35 Prozent des BIP. Zusätzlich sind Abschläge oder Aufschläge je nach konjunktureller Lage möglich. Das Grundgesetz schreibt zur

Konjunkturbereinigung in Art. 115 GG nur ganz allgemein ein symmetrisches Verfahren vor, so dass der Defizitspielraum in gleicher Weise im Boom verringert werden muss, wie er in der Rezession ausgeweitet wird. Die Deutsche Bundesbank (2022) hat dazu vorgeschlagen, das Verfahren zur Konjunkturbereinigung so zu modifizieren, dass der Haushalt auf Überraschungen in den Steuereinnahmen weniger schnell reagieren muss. Das würde bedeuten, dass sich bei einem unerwarteten Rückgang der Steuereinnahmen der Verschuldungsspielraum vorübergehend erhöht. Umgekehrt würden unerwartet höhere Steuereinnahmen den Ausgabenspielraum auch nur langsamer ausweiten.

Ganz allgemein sind solche Modifikationen der Konjunkturkomponente unproblematisch, aber auch kein wesentlicher Durchbruch für die eingangs angerissenen Grundprobleme. Allerdings gibt es weiter reichende Vorschläge, die auf eine Abkehr von einer kurzfristig symmetrischen Konjunkturbereinigung hinauslaufen. Vorschläge wie die des Dezernats Zukunft (Schuster et al., 2021) sehen vor, das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial nicht auf Basis von zeitreihenökonomischer Verfahren, sondern auf Basis modellgestützter Berechnungen zum Wachstums- und Beschäftigungspotenzial zu quantifizieren. Diese Modifikation würde in der von den Autoren bevorzugten Modellwelt systematisch eine starke Unterauslastung des Potenzials aufzeigen und damit Deutschland auf absehbare Zeit eine hohe Defizitfinanzierung über die Konjunkturkomponente erlauben, bis dieser theoretisch denkbare Potenzialwert erreicht wäre. Dieser Ansatz hat die Schwäche, dass hier mit letztlich beliebig setzbaren Modellannahmen ein sehr hoher Verschuldungsspielraum geschaffen werden könnte. Gleichzeitig fehlt es aber gänzlich an einer Incentivierung von Zukunftsausgaben für die Nutzung dieses zusätzlichen Spielraums.

Weitere eher als technisch einzustufende Anpassungsmöglichkeiten betreffen die Notlagen-Klausel der Schuldenbremse. Dieser liegt bislang ein binäres Krisen-Verständnis zu Grunde, wonach es nur Haushaltsjahre mit oder ohne Notlage gibt, aber keinen Zwischenzustand wie den einer noch fragilen Post-Krisen-Phase. Der Sachverständigenrat (2024a) regt hier stattdessen eine graduellere Betrachtung an und schlägt vor, nach einer Notlage Bund und Ländern einen weniger abrupten Abbau der Defizite zu erlauben. Auch wenn das Anliegen verständlich erscheint, ist dieser Vorschlag nicht ohne Probleme. Höhere Verschuldungsspielräume nach einer Notlage würden die Normalisierung der Fiskalpolitik

verlangsamen. Ohnehin tut sich die Politik mit der konsequenten Rücknahme temporärer Krisenmaßnahmen schwer. Ein erlaubtes Nachklingen der Notlagenklausel würde diese Trägheit in der Normalisierung der Fiskalpolitik weiter verstärken. Unabhängig davon würde auch diese eher technische Anpassung keinen dauerhaften höheren Spielraum für Zukunftsausgaben ermöglichen.

### 2.2 Defizite in Abhängigkeit vom Schuldenstand

Bundesbank und Sachverständigenrat haben ins Spiel gebracht, die erlaubte Neuverschuldung stärker an der bestehenden Schulden-BIP-Quote auszurichten und eine niedrige Quote durch ein höher erlaubtes Defizit zu belohnen. Im Modell der Bundesbank (2022) werden bei einem Schuldenstand von unter 60% des BIP 1,0% Defizit und darüber 0,5% zugelassen. Der Sachverständigenrat hat dazu Simulationen vorgelegt, wonach bei Einhaltung der aktuellen Grundgesetzregeln und ohne erneute Notlagen-Kredite der Schuldenstand bis 2066 auf unter 30% fallen würde. Auch unter der Annahme einer alle fünf Jahre auftretenden Notlage würde der Schuldenstand immer noch fallen (Sachverständigenrat, 2024a). Der Rat hat daher in Ergänzung zum Bundesbank-Vorschlag eine dreiteilige Staffelung der Defizitobergrenze für den Bund vorgeschlagen. Bei einer Schuldenstandquote unter 60% des BIP soll die Schuldenbremse demnach 1% betragen, zwischen 60% und 90% läge sie dann bei 0,5%. Bei einer Quote über 90% soll die bisherige Grenze von 0,35% Anwendung finden.

Derartige Reformvorschläge fußen auf der zutreffenden Beobachtung, dass Deutschland immer noch über einen erheblichen Verschuldungsspielraum verfügt. Die Idee wäre, diesen stärker zur Finanzierung dringender öffentlicher Aufgaben zu nutzen. Allerdings wäre zu berücksichtigen, dass das eigentliche Problem der deutschen Schuldentragfähigkeit in der Demographie und den hohen impliziten Schulden liegt. Würde man der Politik heute bereits erlauben, den verbleibenden Verschuldungsspielraum zu nutzen, stünde dieser Mitte der 2030er Jahre nicht mehr zur Verfügung, wenn er aufgrund des dann erfolgten Ruhestands der vollständigen Babyboomer-Generation noch dringender benötigt würde als derzeit. Zudem leisten solche isolierten Defizitauseinandersetzungen keinen Beitrag zur Steuerung der Ausgabenseite. Ohne zusätzliche Vorgaben bestünde offensichtlich die Gefahr, dass der verbleibende Verschuldungsspielraum primär für Gegenwartsausgaben genutzt würde und

damit das mittelfristige Tragbarkeitsproblem weiter verschärfen würde. Es wäre zu befürchten, dass den höheren Schulden kaum höhere Vermögenspositionen gegenüberstehen würden.

### **2.3 Sondervermögen**

Diverse Autoren schlagen nach dem Vorbild des Bundeswehr-Sondervermögens weitere im Grundgesetz mit einem zusätzlichen schuldenfinanzierten Verschuldungsspielraum verankerte Sondervermögen vor, zum Beispiel für die Transformation der Wirtschaft. Die Verfechter erhoffen sich, dass diese Nebenhaushalte langfristige Investitionen in einem gesetzlich festgelegten Rahmen sichern können (u.a. Fuest, Hüther und Südekum, 2024; Dullien et al., 2024). Aktuell steht besonders eine Neuauflage des Bundeswehrsondervermögens zur Debatte.

Auch wenn die Zweckbindung der Kredite im Sondervermögen unmittelbar gesichert ist, gilt dies nicht in der Gesamtbetrachtung von Sondervermögen und Kernhaushalt. Ohne weitere Absicherungen besteht die Gefahr, dass mit den Sondervermögen die begünstigten Politikfelder im Kernhaushalt Mittel verlieren. In der Gesamtperspektive würden die Kredite des Sondervermögens dann in indirekter Weise für andere Ausgabearten fehlverwendet.

Damit Sondervermögen in der Betrachtung des Gesamthaushalts tatsächlich den Mitteleinsatz für den begünstigten Zweck steigern, müsste eine wirksame Additionalitätsregel implementiert werden. Diese müsste die Zusätzlichkeit der Mittel im Vergleich zum Ausgabeniveau ohne Sondervermögen sicherstellen. Keines der bisher existierenden Sondervermögen wurde bisher von einem solchen Additionalitätsmechanismus begleitet.

### **2.4 Defizite in Abhängigkeit von der Verwendung und Ausgabestruktur**

Die Kritik, dass Sondervermögen oder unkonditionale Anhebungen der Defizitobergrenze keinen Beitrag zur Sicherung einer zukunftsgerichteten Ausgabestruktur leisten, hat die Reformdebatte in jüngerer Zeit zunehmend beeinflusst. So hat der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Gutachten (Sachverständigenrat 2024b) seine bisherigen Überlegungen zur unkonditionalen Anhebung der Defizitgrenzen durch eine Reihe von Überlegungen ergänzt, die auf eine stärkere begleitende Steuerung der Ausgabenseite hinauslaufen würden. Neben

der Implementation einer Goldenen Regel (siehe unten) diskutiert das Gutachten die gesetzliche Fixierung von Mindestquoten z.B. für Verteidigung in Anlehnung an das NATO-Zwei-Prozent-Ziel oder für Bildung als Mindestbetrag pro Schüler oder in Relation zum BIP. Allerdings wird auf das Problem verwiesen, dass sich solche Mindestquoten kaum für eine Verankerung in der Verfassung eignen, weil es kaum möglich ist, hier eine zeitlich unveränderliche „richtige“ Quote festzulegen. Bei einer Verankerung nur durch ein einfaches Gesetz stünde es hingegen jeder Regierung frei, diese Quoten wieder abzusenken.

Diese jüngsten Überlegungen des Sachverständigenrats weisen in eine aussichtsreiche Richtung und werden im unten beschriebenen Reformmodell aufgegriffen und weiterentwickelt.

### 2.5 Goldene Regeln

Regeln, welche die Neuverschuldung auf die Höhe der Investitionen begrenzen, sind der Klassiker unter den verwendungsorientierten Fiskalregeln. Auch die Grundgesetzregel vor 2009 hatte die Neuverschuldung auf die Höhe der Investitionen beschränkt. Allerdings besteht bis heute weitgehend ein Konsens darüber, dass eine Rückkehr zu dieser Regel keine sinnvolle Option ist, weil es sich um eine Bruttoinvestitionsregel gehandelt hat, die den Wertverlust des öffentlichen Kapitalstocks nicht berücksichtigt hat. So dürften Schulden aufgenommen würden, nur um Abschreibungen zu finanzieren, was zu stets wachsender Verschuldung bei gleichbleibendem Kapitalstock führen könnte. Eine solche Regel würde somit eine Lastverschiebung auf nachfolgende Generationen nicht verhindern können.

Von der Brutto- ist die konzeptionell eher überzeugende Nettoinvestitionsregel zu unterscheiden, bei welcher die zulässige Neuverschuldung auf die Höhe der Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) begrenzt würde. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWK (2023) hat sich die Idee, Defizite für Nettoinvestitionen zuzulassen, zuletzt ebenfalls zu Eigen gemacht. Eine Herausforderung sind hier die Abgrenzungsfragen zum Investitionsbegriff und die methodischen Schwierigkeiten bei der angemessenen Quantifizierung von Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock (vgl. dazu Christofzik, 2024). Nach den Vorstellungen des Beirats soll deshalb eine unabhängige Institution damit betraut werden, die Berechnung der Nettoinvestitionen zu bestätigen.

Bemerkenswert ist, dass eine Nettoinvestitionsregel für die Investitionsniveaus der letzten Haushalte den Verschuldungsspielraum des Bundes nicht erhöht hätte, weil die Höhe der Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschätzung der Abschreibung) zuletzt in etwa bei null lag (Sachverständigenrat, 2024b) und somit unter der ohnehin erlaubten Defizitobergrenze von 0,35 Prozent des BIP. Allerdings könnte ein Anstieg der Nettoinvestitionen im Zug einer Investitionsoffensive mit dieser Regel vollständig schuldenfinanziert werden. Eine Nettoinvestitionsregel würden somit die Anreize für eine ambitionierte Investitionspolitik erhöhen. Dennoch kann auch die Nettoinvestitionsregel nicht vollständig überzeugen: Der Investitionsbegriff ist sachkapitalorientiert und blendet Bildungsaufwendungen (Humankapital), Naturkapital und die Schaffung von technischem Wissen aus. Insofern berücksichtigt eine solche Regel wichtige Dimensionen einer zukunftsorientierten Haushaltsstruktur nicht ausreichend. Außerdem fehlt dem Vorschlag des BMWK-Beirats eine Kappung. Ohne diese wären beliebig hohe schuldenfinanzierte Investitionspakete möglich. Dies ist politökonomisch riskant, weil mit der Höhe der Investitionspakete die Gefahr von wenig rentablen Investitionen bis hin zu Fehlinvestitionen zunehmen.

Positiv im Vorschlag des BMWK-Beirats ist neben der vermögensorientierten Perspektive der Nettoinvestitionsregel das Bewusstsein für die Gefahren der kreativen Buchführung bei wachsender Regelkomplexität einer reformierten Schuldenbremse. Der Vorschlag, die Einhaltung durch eine unabhängige Institution zu überwachen, verdient deshalb Berücksichtigung auch für jede andere Regel, die mit einem Komplexitätszuwachs verbunden ist.

In einem unveröffentlichten Manuskript hat Cuny (2025) ein operativ leicht realisierbares Modell als Annäherung an eine Nettoinvestitionsregel vorgelegt. Cuny schlägt vor, eine Kreditfinanzierung von Bruttoinvestitionen zuzulassen, soweit diese über dem Durchschnitt der Investitionsausgaben der letzten zehn Jahre liegen. Diese Regel ist mit einer Nettoinvestitionsregel äquivalent unter der Annahme, dass alle Investitionen einer linearen zehnprozentigen Abschreibung unterlägen. Somit wären alle Investitionen, die über dem Zehn-Jahres-Durchschnitt liegen, als Nettoinvestitionen zu betrachten. Der Autor zeigt sich außerdem offen, diese dynamisch formulierte Verschuldungsregel für weitere Typen von

Zukunftsausgaben wie etwa die Bildungsausgaben zu öffnen. Diese Grundidee bietet interessante Anknüpfungspunkte, um den Verschuldungsspielraum für weitere Typen von Zukunftsausgaben zu öffnen und wird im unten ausgearbeiteten Zukunftshaushalt aufgegriffen.

## **2.6 Kopplung an Sozialstaatsreformen**

Alle zuvor diskutierten Reformoptionen haben gemeinsam die Schwäche, dass sie eine wichtige Ursache der Verdrängung von Zukunftsausgaben in den öffentlichen Haushalten nicht direkt adressieren, die hohe und schnell wachsende Belastung durch die Kosten der sozialen Sicherungssysteme. Der Bundeshaushalt wird heute sowohl in der Ausgabestruktur und in den Ausgabedynamiken stark durch Sozialausgaben dominiert. Auf das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) entfallen im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025 179 Mrd. Euro bei einem Gesamthaushalt im Volumen von 489 Mrd. Euro (36,6%). Alleine auf die Rentenversicherung und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entfällt mit 133 Mrd. Euro mehr als jeder vierte Euro im Bundeshaushalt (Bundesministerium der Finanzen, 2025).

Eine ZEW-Studie zeigt (Heinemann und Steger, 2024), dass in den Jahren mit starken Einnahmesteigerungen zwischen 2015 und 2019 diese Mehreinnahmen ganz überwiegend für eine Ausweitung konsumtiver Staatsausgaben besonders im Bereich der Sozialtransfers genutzt wurden. Insofern droht der starke Ausgabeanstieg der Sozialversicherungen nicht nur etwaige Steuermehreinnahmen, sondern auch direkt oder indirekt neue Verschuldungsspielräume zu absorbieren. Eine wirklich ursachenadäquate Sicherung eines zukunftsgerichteten Haushalts muss daher darauf abzielen, diese Kostendynamik abzumildern. Nur dann ist realistisch zu erwarten, dass höhere Verschuldungsmöglichkeiten tatsächlich zukunftsgerichteten Aufgaben zugutekommen.

Dabei ist ebenfalls zu beachten, dass eine Lastenverschiebung vom Bundeshaushalt an die Beitragszahler in den Sozialversicherungen das umfassende ökonomische Problem nicht lösen kann. Eine isolierte Absenkung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung würde zwar den Bundeshaushalt auf den ersten Blick entlasten, würde aber dem deutschen Wachstumspotenzial und damit mittelbar auch dem Bundeshaushalt Schaden zufügen. Denn schon trotz der aktuell hohen Zuführungen von Haushaltsmitteln in die Sozialversicherungen

steigen derzeit die Beitragslasten von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung stark an. Aufgrund des demographischen Wandels und der starken Kostensteigerungen im Pflege und Gesundheitsbereich erwarten aktuelle Projektionen einen Anstieg der Gesamtbeiträge zu den Sozialversicherungen um weitere gut sieben Beitragspunkte auf fast 50 Prozent im Jahr 2035 (IGES, 2025). Diese Entwicklung erhöht die Arbeitskosten, verringert bei zu geringem Produktivitätsfortschritt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und senkt die Arbeitsanreize. Schon heute zahlen nicht nur Zweitverdiener, sondern auch Singles mit Durchschnittseinkommen in Deutschland im OECD-Vergleich besonders hohe Grenzabgaben auf jede zusätzlich erbrachte Arbeitsstunde (OECD, 2024). Steigen die Sozialabgaben weiter, würde dies auch den Trend zur weiteren Verringerung der Arbeitsstunden pro Kopf durch Teilzeitarbeit oder Absenkung der tariflich vereinbarten Vollzeitstunden weiter befördern, obwohl Deutschland bei den Jahres-Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen im OECD-Vergleich bereits auf dem letzten Platz liegt (OECD, 2025). Der absehbare Beitragsanstieg würde das deutsche Wachstumspotenzial und damit die Steuereinnahmen weiter beeinträchtigen. Daher wäre die „Lösung“ des Budgetproblems durch eine Verringerung der Bundeszuschüsse an die Rente ohne Begrenzung im Ausgabewachstum der Rentenversicherung keine erfolgversprechende Strategie. Das gilt analog auch für die anderen Zweige der Sozialversicherung.

Eine überzeugende Reform der Schuldenbremse muss daher die Ursache für die Verdrängung von Zukunftsausgaben durch stark expandierende Kosten der Sozialsysteme mitbedenken. Ritschi (2024) hat vor diesem Hintergrund die Idee eines Reform-Junktims ins Spiel gebracht, ein Reform-Gesamtpaket, bei dem eine Ausweitung des Verschuldungsspielraums durch eine Schuldenbremsen-Reform mit einer Reform des Rentensystems verbunden würde. Diese Idee weist in eine richtige Richtung und wird im hier vorgelegten Reformpaket berücksichtigt.

### **2.7 Integration mit Wirkungsorientierung und Doppik**

Die Debatte um die Reform der Schuldenbremse ist insgesamt durch eine starke input-orientierte Betrachtungsweise geprägt. Damit ist gemeint, dass die erfolgreiche Bewältigung von Zukunftsaufgaben vor allem an den finanziellen Ressourcen bemessen wird, die für diese Aufgaben mobilisiert werden („Inputs“). Eine zu geringe Aufmerksamkeit erhalten

demgegenüber Ansätze, wie Bund, Länder und Kommunen die Wirksamkeit ihrer Ausgaben verbessern können.

Deutschland gilt im OECD-Vergleich als Nachzügler in Sachen einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (zwoH) (Heinemann, 2025). Die Grundidee der zwoH besteht darin, Haushaltsprogramme auf Ziele auszurichten, die Wirkungen der eingesetzten Mittel kontinuierlich mit geeigneten Indikatoren und Evaluationen zu beurteilen und bei fehlender Wirksamkeit die Budgetallokation zu korrigieren. Eine solche Steuerung öffentlicher Haushalte sichert nicht nur die Effizienz im Mitteleinsatz. Sie ist darüber hinaus ein Beitrag zur Legitimation staatlichen Handelns. Der Staat, der seinen Bürgern über Steuern Ressourcen entzieht, sollte alles daran setzen, der Öffentlichkeit zu beweisen, dass der Mitteleinsatz zielgerichtet erfolgt und lohnend ist.

Der Bund hat in den letzten zwei Jahrzehnten zwar erkennbare Fortschritte in Richtung von mehr Wirkungsorientierung gemacht. Ein Beispiel betrifft die Einführung der „Spending Reviews“ seit 2015. Dabei handelt es sich um ressortübergreifende themenbezogene Haushaltsanalysen, die ausdrücklich auf die ziel- und wirkungsorientierte Betrachtung ausgerichtet sind. Diese Analysen untersuchen bestehende Maßnahmen, Fördervorhaben und -programme, gesetzliche Leistungen oder auch Querschnittsaufgaben der Verwaltung im Hinblick auf die Klarheit der Zieldefinition, die Zielerreichung und deren Effizienz. Dieser übergreifende Charakter der Analysen trägt einem Kerngedanken der zwoH Rechnung, Haushalte im Rahmen einer übergreifenden Programmlogik zu steuern und das Zusammenwirken von Programmen in verschiedenen Ressorts nicht aus den Augen zu verlieren.

Gleichwohl verbleiben vielfältige Defizite. Eine gemeinsame Studie von Deloitte und dem ZEW (Deloitte und ZEW, 2024) hat diese Defizite identifiziert und ein Maßnahmenbündel entwickelt, mit dem die wirkungsorientierte Steuerung des Bundeshaushalts einen großen Schritt nach vorne machen würde. Beispielsweise werden Evaluationen heute vielfach immer noch als formale Aufgaben betrachtet, die für die Entscheidungsfindung im Budget nur selten Berücksichtigung finden. Ein geringes Wissen über die Grundlagen der zwoH, der begrenzte Digitalisierungsgrad und eine fehlende Fehlerkultur sind weitere heute noch wirksame Hemmschuhe.

Neben der Wirkungsorientierung verdient auch das öffentliche Rechnungswesen eine größere Aufmerksamkeit zur möglichen Flankierung einer Reform der Schuldenbremse. Das Problem der bisherigen Schuldenbremse, die den Werteverfall der Infrastruktur und die Entstehung hoher Zukunftslasten über Pensionsverpflichtungen nicht berücksichtigt und damit den Erhalt des staatlichen Netto-Vermögens nicht gewährleistet, ist auch ein Problem des kameraleen Rechnungswesens. In einem kaufmännischen Rechnungswesen mit seiner Erfassung von Abschreibungen und Rückstellungen für die Altersvorsorge der öffentlich Bediensteten wäre eine höhere Transparenz über die Vermögenentwicklung gegeben. Auch wenn die Erfahrung mit der Doppik in Kommunen und einigen Bundesländern diese nicht als Allheilmittel erscheinen lassen, ist die bisher im Bund weitgehend fehlende Kostentransparenz der öffentlichen Tätigkeit ein substantielles Handicap für eine gute Haushaltssteuerung.

Ohne Maßnahmen zur Steigerung der Wirkungsorientierung der öffentlichen Ausgaben und zur umfassenden Kosten- und Vermögenstransparenz läuft eine Erhöhung der Verschuldungsspielräume Gefahr, dass dadurch die Effizienz der öffentlichen Ausgaben weiter absinken könnte. Denn eine Abmilderung der Budgetrestriktion durch höhere Defizitgrenzen könnte zu einer weiter fallenden Sorgfalt in der Auswahl und im Design von Politikprogrammen führen. Aus diesem Grund sollte eine Reform der Schuldenbremse mit einem großen Schritt in Richtung Wirkungsorientierung und Kostentransparenz verbunden werden.

### **2.8 Anforderungen an eine Reform**

Auf Basis dieses Überblicks über die Stärken und Schwächen wichtiger Reformvorschläge zur Schuldenbremse ergeben sich einige zentrale Erkenntnisse und Anforderungen an eine überzeugende Reform:

- Eine Ausweitung des Verschuldungsspielraums in der Grundgesetzregel ist nur dann vertretbar und sinnvoll, wenn sie mit wirksamen Vorgaben zur Verwendung der Mittel verbunden ist.
- Diese Vorgaben müssen immer den Gesamthaushalt im Blick haben, Sondervermögen sollten mit einer praktikablen Additionalitätsregel begleitet werden.

- Die Eröffnung eines höheren Verschuldungsspielraums sollte an eine Reform der sozialen Sicherungssysteme gekoppelt werden, welche die hohen Ausgabedynamiken dieser Systeme im Bundeshaushalt begrenzt, ohne die Beitragszahler zu überfordern.
- Nettoinvestitionsregeln sind zu eng definiert, um eine umfassende Incentivierung von Zukunftsausgaben zu ermöglichen. Eine neue Regel sollte Zukunftsausgaben umfassender aber eindeutig definieren.
- Eine wachsende Komplexität einer Regel sollte durch eine unabhängige Überwachung flankiert werden, um Risiken der einsetzenden Bilanzkosmetik zu verringern.
- Eine Reform der Schuldenbremse mit einer Erhöhung des Verschuldungsspielraums sollte Hand in Hand mit einem großen Schritt der Haushaltsführung in Richtung Wirkungsorientierung gehen.
- Gleichzeitig sollte zusammen mit der Schuldenbremsenreform ein irreversibler Schritt in Richtung Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens für den Bund und alle Länder erfolgen.

### 3 Das ZEW-Reformkonzept im Überblick

Das ZEW-Reformpaket zur Fortentwicklung der Schuldenbremse trägt den zuvor beschriebenen Erkenntnissen Rechnung. Grundidee ist es, die Reform der Schuldenbremse nicht als isolierte Anpassung der grundgesetzlichen Fiskalregel zu begreifen. Stattdessen wird die Grundgesetzänderung in ein umfassendes Reformpaket eingebettet, in dem sich alle Elemente wechselseitig bedingen und verstärken, um eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Haushaltspolitik abzusichern. Essenziell ist für dieses Reformpaket der „*Nichts ist vereinbart, solange nicht alles vereinbart ist*“-Ansatz. Nur so kann eine Ausweitung des Verschuldungsspielraums glaubwürdig mit den erfolgskritischen Sozialstaatsreformen verbunden werden.

Die folgende Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Elemente eines solchen Gesamtpakets und präzisiert den zeitlichen Ablauf. Dieser ist mit seinen Reform-Meilensteinen auf die Legislaturperiode 2025-2029 angepasst und beginnt mit

Empfehlungen für eine Grundsatzeinigung im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung und zielt auf eine Umsetzung der meisten Reformen zum Beginn des Haushaltsjahres 2028, gut ein Jahr vor der nächsten regulären Bundestagswahl ab. Durch diese zeitliche Definition dieser Meilensteine würde die nächste Regierungskoalition gut ein Jahr vor der nächsten regulären Bundestagswahl unter Beweis stellen, dass sie eine entscheidende Reform „aus einem Guss“ realisieren konnte. Zudem würde sie bereits selber Verantwortung für ein ganzes Haushaltsjahr im neuen Finanzrahmen übernehmen.

**Abbildung 1: Etablierung des „Zukunftshaushalt“, Legislaturperiode 2025-2029**

	2025		2025-2027	Jahreswechsel 2027/2028
	Koalitionsvertrag	Rechtsetzung, Beratung	Rechtsetzung, Reform, Finanzierung	Erreichte Meilensteine
<b>Sondervermögen Verteidigung und Transformation (SVT)</b>	Grundsatzeinigung über Höhe und Inhalt des SVT mit Additionalitätsklausel	GG-Änderung SVT (ersatzweise Notlagenbeschluss)	Nutzung SVT (oder ersatzweise Notlagenbeschluss) für Haushaltsjahre 2025-2027	Ablauf SVT (oder Notlagenfinanzierung)
<b>Sozialstaatsreform</b>	Grundsatzeinigung mit quantitativen Zielen	Beratungsphase beginnt	Gesetzgebung im Einklang mit den vereinbarten quantitativen Zielen	Reformen Rente, Pflege, Krankenversicherung, Arbeitsmarkt treten in Kraft
<b>Budgetsteuerung</b>	Grundsatzeinigung Wirkungsorientierung und Doppik	Beratungsphase beginnt	Implementation Wirkungsorientierung gemäß Fahrplan Spending Review; Doppik-Grundsatzbeschluss	Deutschland erreicht OECD-Status „Performance-informed“ bei Performance Budgeting; Doppik-Transition irreversibel
<b>Zukunftshaushalt ersetzt Schuldenbremse</b>	Grundsatzeinigung über Zielrichtung „Zukunftshaushalt“	Beratungsphase beginnt	GG-Änderung, Errichtung Kontrollgremium	Die neuen GG-Regeln zum Zukunftshaushalt treten in Kraft

Im Koalitionsvertrag ist das Reformpaket mit seinen Elementen als integriertes Gesamtkonzept zu vereinbaren. Das Paket sichert den unmittelbaren akuten Finanzierungsbedarf durch das „Sondervermögen Verteidigung und Transformation“ (SVT), das nach dem Vorbild des Bundeswehrsondervermögens noch 2025 im Grundgesetz verankert werden sollte. Ist die Grundgesetzänderung aufgrund einer Verfehlung der Zwei-

Drittel-Mehrheit nicht möglich, muss die Bundesregierung den sicherheitspolitisch zwingenden kurzfristigen Finanzierungsbedarf durch einen Notlagenbeschluss sicherstellen.

Zwingendes weiteres Element des Einigungspakets ist die Vereinbarung einer umfassenden Sozialstaatsreform, die das Problem der Verdrängung von Zukunftsausgaben im Bundeshaushalt kausal adressieren würde. Zunächst ausreichend dazu sind quantitative Ziele im Koalitionsvertrag, welche die zu erbringende Entlastung des Bundeshaushalts und der Beitragszahler konkretisieren und die verbindliche Leitplanken für die dann beginnende zweijährige Beratungs- und Gesetzgebungsphase liefern.

Des Weiteren sollte der Koalitionsvertrag eine Modernisierung der Haushaltssteuerung, wiederum mit verbindlichen Meilensteinen festlegen und eine politische Grundsatzeinigung über die Ablösung der Schuldenbremse durch den Zukunftshaushalt festlegen. Noch 2025 wirksam würde die Etablierung des SVT oder die Eröffnung eines höheren kurzfristigen Finanzierungsbedarfs durch einen Notlagenbeschluss.

Nach den Grundsatzbeschlüssen im Koalitionsvertrag müsste die Beratungs- und Gesetzgebungsphase beginnen, an deren Ende eine umfassende Reform der Sozialversicherungen mit dem Ergebnis Stabilisierung des Bundeshaushalts und einer Abgabengrenzung für die Beitragszahler steht. Des Weiteren sollte Deutschland in den kommenden drei Jahren einen großen Schritt in Richtung Ziel- und Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung und in Richtung kaufmännisches Rechnungswesen machen. Kernstück des Reformpakets wäre dann die neue dauerhafte grundgesetzliche Fiskalregel. Das neue Regelwerk zum Zukunftshaushalt würde die Schuldenbremse ersetzen.

Zusammenhängend grün markiert sind in Abbildung 1 die Reformpakete, für die jeweils das Prinzip *„Nichts ist vereinbart, solange nicht alles vereinbart ist“* gelten sollte. Im ersten Paket, das im Koalitionsvertrag 2025 vereinbart wird, sollte es die Einigung auf das SVT mit Additionalitätsregel im Paket mit einer Einigung auf die Sozialstaatsreform mit quantitativen Zielen und dem Grundsatzbeschluss zur Wirkungsorientierung sowie Doppik geben. Im zweiten Paket, das in den Jahren 2025-2027 gesetzgeberisch und administrativ umzusetzen ist, darf es den Übergang von der Schuldenbremse zum Zukunftshaushalt nicht geben, ohne dass die quantitativen Ziele der Sozialstaatsreform gemäß dann realistischer Projektionen von Bundeszuschüssen und Sozialabgaben erfüllt werden, der Bundeshaushalt eine höhere

Stufe in der Wirkungsorientierung erreicht und die Transition zur Doppik im Bundeshaushalt irreversibel ist.

Dieser schrittweise Plan ergibt sich, weil eine Kurzfristlösung zur Erweiterung des Finanzierungsspielraums für Ukrainehilfe und die Bundeswehr angesichts der sicherheitspolitisch akuten Finanzierungserfordernisse nicht auf eine sorgfältig in den kommenden zwei Jahren auszuverhandelnde Reform der Schuldenbremse warten kann. Damit geht allerdings das Risiko einher, dass das SVT mit seiner Zusatzverschuldung implementiert und genutzt wird, aber das große Paket in den darauf folgenden Jahren scheitert und auch keine überzeugende Sozialstaatsreform gelingt. In diesem Fall sollte aufgrund des Junktims dann auch die Grundgesetzänderung nicht in Kraft treten. Für diesen Fall gilt, dass dann die bisherige Schuldenbremse als „Fallback-Lösung“ unverändert fortexistieren würde und der temporäre Finanzierungsspielraum des SVT endet. Dieses Design der hier entwickelten Reformstrategie sollte daher das Interesse aller Akteure am Gelingen der Langfristlösung sichern.

Im Folgenden werden die Elemente in weiteren Details beschrieben.

## **4 Die Reformelemente im Einzelnen**

### **4.1 Das Sondervermögen Verteidigung und Transformation (SVT)**

Mit den Positionierungen der neuen US-Regierung zu Fragen der NATO-Verantwortungsteilung und Ukraine-Hilfe hat sich für Europa das sicherheitspolitische Umfeld grundlegend verändert. Das Szenario eines militärischen Zusammenbruchs der Ukraine mit allen Folgen für Fluchtbewegungen und Sicherheitspolitik hat an Wahrscheinlichkeit gewonnen. Das hier vorgelegte Gesamtkonzept fußt auf der Einschätzung, dass Deutschland als größte EU-Ökonomie in EU und NATO eine maßgebliche Rolle für die Wiederherstellung einer ausreichenden konventionellen militärischen Abschreckungsfähigkeit übernehmen muss. Dabei hat Deutschland zusammen mit seinen

europäischen Partnern den Ausfall der USA für die militärische und zivile Ukraine-Hilfe zumindest in signifikanten Teilen zu kompensieren.

Die Bundesrepublik hat 2024 aus dem Kernhaushalt des Bundes und dem Bundeswehrsondervermögen in etwa 72 Mrd. Euro für Verteidigung ausgegeben und damit eine Quote zum BIP von 2,1 Prozent erreicht (Deutscher Bundestag, 2024a). Davon entfielen 52 Mrd. Euro auf den Kernhaushalt und weitere 20 Mrd. Euro auf das Bundeswehrsondervermögen.

Im neuen sicherheitspolitischen Umfeld werden diese Beträge bei weitem nicht ausreichen, um die erforderliche Bündnisfähigkeit der Bundeswehr innerhalb weniger Jahre wiederherzustellen und der Ukraine wirksame Militärhilfe leisten zu können. Der genaue Finanzbedarf hängt von sicherheitspolitischen Einschätzungen ab. Die Notwendigkeit einer Verdoppelung der aktuellen Verteidigungsausgaben unter Einschluss höherer Ukraine-Hilfen ist nach aktueller Diskussion ein nicht unrealistisches Referenzszenario. Dies würde einen jährlichen Mehrbedarf in Höhe von etwa 70 Mrd. Euro bedingen, wobei diese Zahl mit dem nominalen BIP-Wachstum zu dynamisieren wäre. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierungskomponente des Bundeswehrsondervermögens zu Ende geht und dieser einmalige 100-Milliarden-Euro-Fonds bereits heute vollständig verplant ist. Für die realistischen kurzfristigen jährlichen Mehrbedarfe ist somit die Zahl von 70 Mrd. Euro eher eine Untergrenze. Es erscheint ausgeschlossen, eine derartige Größenordnung durch eine Kombination von Ausgabekürzungen und Steuererhöhungen mit Wirkung für den Haushalt 2025 oder 2026 mobilisieren zu können.

Angesichts dieser Bedarfe würde das SVT für die drei Haushaltsjahre 2025-2027 das akute Finanzproblem im Verteidigungsbereich und bei der Ukraine-Hilfe entscheidend mildern. Nach dem Vorbild des Bundeswehrsondervermögens würde es einen grundgesetzlich abgesicherten Spielraum für die Schuldenfinanzierung für den spezifisch definierten Zweck eröffnen. Angesichts der skizzierten Bedarfe erscheint eine Größenordnung von mehreren Hundert Mrd. Euro nicht unangemessen. Inwieweit das SVT für Transformationsaufgaben und Infrastruktur eine zusätzliche Finanzierungskomponente beinhalten sollte, wäre in den Verhandlungen im Bundestag zu beantworten.

Scheitert die Etablierung des SVT an einer fehlenden Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag, dann kann ein Notlagenbeschluss als zweitbeste Lösung die kurzfristig erforderliche Kreditfinanzierung ermöglichen. Der Ukrainekrieg wurde vor der US-Präsidentenwahl vielfach als grundgesetzlich zweifelhafte Begründung für einen Notlagenbeschluss diskutiert, mit der im Fall einer neuen Klage vor dem Bundesverfassungsgericht erhebliche rechtliche Risiken verbunden wären. Mit der Positionierung der US-Regierung gegen eine weitere Ukraine-Unterstützung und der Forderung nach weit höheren Verteidigungsanstrengungen der europäischen Partner und dem dadurch drohenden militärischen und staatlichen Kollaps der Ukraine hat sich die Lage jedoch kurzfristig stark verändert, so dass ein Notlagenbeschluss als zweitbeste Option als gangbar erscheint.

Essenziell zur Begrenzung der bei allen Sondervermögen drohenden indirekten Fehlverwendung der Mittel ist die Verankerung eines wirksamen Additionalitätsprinzips. Diese Regel zur Zusätzlichkeit der Mittel kann in einfacher und gut überprüfbarer Weise durch den verbindlichen Bezug auf den aktuellen Finanzplan des Bundes für die Jahre 2024 bis 2028 sichergestellt werden (Deutscher Bundestag, 2024b). Als weitgehende Sicherung könnte die Verankerung des SVT im Grundgesetz mit der dort ebenfalls festzuschreibenden Bedingung flankiert werden, dass im Kernhaushalt die im Finanzplan von 2024 genannten Beträge für Verteidigung (für das Haushaltsjahr 2028 sind das bereits 72,4 Mrd. Euro) nicht unterschritten werden. Eine mildere Sanktion wäre es, die Ermächtigung zur Kreditfinanzierung über das SVT automatisch um den Betrag zu verringern, um den die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt unter die in der Finanzplanung für die Haushaltsjahre 2025-2028 genannten Beträge fallen. Für die alternative Notlagenerklärung müssten sich die Koalitionäre auf ein analoges Prinzip einigen. Diese Additionalitätsregel würde die Gefahr verringern, dass die Zusatzkredite nicht über Anpassungen im Kernhaushalt fehlverwendet werden.

Das SVT (oder der Notlagenbeschluss) können das kurzfristige Problem adressieren und einen finanzpolitischen Beitrag zur Glaubwürdigkeit Deutschlands in einem sicherheitspolitisch fragilen Umfeld leisten. Allerdings ist die Errichtung des SVT mit Fehlanreizen verbunden. Die nach 2022 bereits zweite Etablierung eines Sondervermögens über eine Grundgesetz-Einzelfall-Anpassung könnte als Signal verstanden werden, dass diese Ausnahme in Zukunft

zur Regel wird. Damit besteht die Gefahr, dass die Motivation für notwendige Umschichtungen im Bundeshaushalt erlahmen könnte. Dies ist umso wahrscheinlicher, je stärker der Bundeshaushalt durch die schnell steigenden Kosten der Sozialversicherungen belastet wird. Aus diesem Grund sollte eine Grundsatzvereinbarung über eine Reform der sozialen Sicherungssysteme als zwingendes Junktim zur Errichtung des SVT gesehen werden.

### **4.2 Vereinbarung der Sozialstaatsreform mit quantitativen Zielen**

Wie Reformen der Renten-, Kranken-, und Pflegeversicherung sowie im Bürgergeld aussehen könnten, ist in einer Fülle von Vorschlägen entwickelt worden. Diese Vorschläge differieren in der Ausrichtung und im Detail stark, weil Verteilungspräferenzen berührt sind und unterschiedliche Überzeugungen über eine angemessene staatliche Absicherung bestehen. Letztlich sind die Details der Reformen in einem politischen Prozess unter Einbezug fachlicher Expertise zu bestimmen und können kaum in allen Details schon im Koalitionsvertrag vereinbart werden. Wichtig für die im Koalitionsvertrag vorzunehmende Grundsatzeinigung sind jedoch nachprüfbar quantitative Ziele der in den kommenden beiden Jahren zu realisierenden Sozialstaatsreform.

Diese Quantifizierung sollten zwei Dimensionen abdecken: erstens eine Deckelung im projizierten Ausgabewachstum der Sozialbudgets im Bundeshaushalt für die kommenden zehn Jahre (beispielsweise: Begrenzung dieser Budgets auf eine Relation zum BIP bis 2035 in Höhe von X Prozent) und zweitens eine Festlegung auf eine maximale Höhe der Sozialbeiträge z.B. auf dem aktuell erreichten Niveau +/- X Prozent. Mit diesen quantitativen Zielen verbleiben den Koalitionären viele Freiheitsgrade in Bezug auf die Ausgestaltung der Reformen. Diese Grundsatzeinigung auf diese beiden grundlegenden Zahlen wäre eine der Elemente, die in einer Einigung über das SVT zu erfüllen wären. Sie definieren zudem eine der Bedingungen für den nächsten Schritt, der Weiterentwicklung der Schuldenbremse in Richtung des Zukunftshaushalts.

### 4.3 Wirkungsorientierung und kaufmännisches Rechnungswesen

Ein weiteres essenzielles Element des im Rahmen des Koalitionsvertrags zu erzielenden finanzpolitischen Pakets ist eine Grundsatzvereinbarung sowohl über die Fortentwicklung der Ziel- und Wirkungsorientierung sowie eine Weichenstellung in Richtung kaufmännisches Rechnungswesen. In Bezug auf die Wirkungsorientierung sollte konkret das Ziel formuliert werden, dass die Bundesrepublik zum Ende der Legislaturperiode in der Vierer-OECD-Klassifikation zum Performance Budgeting von der bisher niedrigsten Stufe („Presentational Performance Budgeting“) mindestens eine Stufe nach vorne kommt. Deutschland sollte es 2028 geschafft haben, dass die OECD das Land zumindest in der Klasse des „Performance-Informed Budgeting“ einstuft. Kennzeichnend dafür ist die Integration von Performance-Indikatoren in das Haushaltsdokument und ein übergreifendes auf die Politikziele bezogenes Programmdenken. Damit würde Deutschland zu Ländern wie Schweden, den Niederlanden und Österreich aufschließen. Operativ könnten sich die Koalitionäre dazu auf die Verbindlichkeit der Deloitte-ZEW-Reformliste festlegen, die ohnehin schon unter der Ampel-Regierung in weiten Teilen in den 11. Spending Review des Bundes eingeflossen war, dessen Abschlussbericht im April 2024 vom Bundeskabinett zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Daran könnte die neue Bundesregierung mit einer Selbstverpflichtung anschließen.

Der Deloitte-ZEW-Reformkatalog zur Ziel- und Wirkungsorientierung (Deloitte und ZEW, 2024) umfasst breit angelegte Maßnahmen. Bestimmte Maßnahmen wie ein empfohlenes prominentes Bekenntnis der (neuen) Bundesregierung zur zwoH oder die Verabschiedung eines Leitdokuments zielen ab auf die politische Selbstverpflichtung und Bewusstseinsmehrung. Andere Reformelemente wie die Veröffentlichung von Evaluations- und Indikatorenleitfäden oder die Stärkung des Themas in der Aus- und Fortbildung adressieren Wissensdefizite. Ein Bündel von weiteren Reformvorschlägen betrifft die Infrastruktur, in der sich die zwoH weiter gut entwickeln könnte, und empfiehlt etwa die stärkere Berücksichtigung dieser modernen Haushaltssteuerung in den laufenden Digitalisierungsvorhaben des Bundes oder die Vernetzung der existierenden Datenlabore in den Ministerien. Ein größerer Komplex der Deloitte-ZEW-Vorschläge befasst sich mit Ansätzen, das Evaluationssystem durch eine bessere Qualitätssicherung und Transparenz über Evaluationsergebnisse zu verbessern. Abgerundet wird die Liste durch Ansätze wie die

Bürokratiebremse oder flexibler Personaleinheiten, die dem Ressourcenproblem Rechnung tragen, weil zumindest in der Implementationsphase neue und zusätzliche Anforderungen entstehen können

Während substanzielle Fortschritte in der Wirkungsorientierung innerhalb der neuen Legislaturperiode möglich sind, ist der Übergang von der Kameralistik im Bundeshaushalt zur Doppik angesichts der damit verbundenen umfassenden Veränderungen in der Haushaltssystematik, der IT und der notwendigen Lernprozesse in Politik und Verwaltung nicht so rasch realistisch. Im Rahmen einer Mittelfriststrategie könnten hier aber Selbstverpflichtungen vorgenommen und konkrete Meilensteine eines vielleicht achtjährigen Übergangspfads (zwei Legislaturperioden) vereinbart werden.

Der Doppelbeschluss zur Wirkungsorientierung und Doppik wäre ein notwendiges Element in einer umfassenden Neuausrichtung der Haushaltsregeln durch eine Schuldenbremsen-Reform. Eine Flexibilisierung der Verschuldungsmöglichkeiten sollte mit der Garantie einhergehen, dass die Effizienz in der Verwendung der Haushaltsmittel steigt.

#### **4.4 „Zukunftshaushalt“ ersetzt „Schuldenbremse“**

Im hier beschriebenen Kernstück des Reformpakets ersetzt der Zukunftshaushalt die Schuldenbremse im Grundgesetz.

Das Regelwerk des Zukunftshaushalts setzt darauf, einen höheren Verschuldungsspielraum an die Bedingung einer Ausweitung von Zukunftsausgaben im Bundeshaushalt zu binden. Die Benennung „Zukunftshaushalt“ bringt die umfassendere Sicherung von Zukunftsinteressen sowohl auf der Einnahme- und Ausgabeseite des Haushalts zum Ausdruck. Die bisherige Schuldenbremse geht im Zukunftshaushalt auf, wird dabei aber um wichtige Elemente ergänzt.

Das Regelwerk des Zukunftshaushalts umfasst folgende Elemente:

- Die bisherige reguläre Obergrenze für die Kreditaufnahme von 0,35 Prozent des BIP für den Bund und 0 Prozent für die Länder bleibt bestehen. Ebenso bleiben die Bereinigung um finanzielle Transaktionen, die Konjunkturkomponente und die Notlagenklausel – ggf. in modifizierter Weise – erhalten.

- Neu ist: Eine zusätzliche Kreditaufnahme ist für Bund und Länder in dem Umfang zulässig, um den die Zukunftsausgaben (ZA) im aktuellen Haushaltsjahr den Durchschnitt der jeweils letzten zehn Jahre überschreiten (ZA-Kreditaufnahme).
- Diese Erweiterung wird mit einer Kappung verbunden, einer maximal möglichen Ausweitung des Verschuldungsspielraums. Die reguläre Komponente (0,35 Prozent des BIP) und die ZA-Kreditaufnahme dürfen zusammen X Prozent des BIP nicht überschreiten. Das angemessene „X“ ist in den Beratungen festzulegen.
- Die potenziell begünstigten Zukunftsausgaben müssen im Grundgesetz ausreichend präzise und abschließend benannt werden. Konzeptionell sind dafür die Vorarbeiten des ZEW zur „Zukunftsquote“ hilfreich (Bohne et al., 2024; Bohne et al., 2025, siehe Box 1). In der ZEW-Zukunftsquote werden Haushaltsposten berücksichtigt, die einen Beitrag zur Sach-, Human- und Naturkapitalbildung sowie zum technischen Wissen leisten. Im Grundgesetz könnten somit folgende Ausgabetypen als Zukunftsausgaben genannt werden: Investitionen, Bildung, Forschung und Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz sowie Verteidigung. Methodische Details der Klassifikation und Gewichtung sind einem Bundesgesetz zu überlassen.

### Box 1: Die ZEW-Zukunftsquote

Die vom ZEW entwickelte Zukunftsquote ist ein Maß für die Zukunftsorientierung der staatlichen Haushaltsausgaben. Sie berechnet dafür den Anteil der Ausgaben mit einem hohen Zukunftsbeitrag am Gesamthaushalt. Die zugrundeliegende Leitfrage ist, wie groß der Beitrag der Ausgaben zur Kapitalbildung ist. Dabei kommt ein weites Verständnis der Kapitalbildung zur Anwendung: Gemeint ist nicht nur Sachkapital, sondern auch Human- und Naturkapital sowie technisches Wissen.

Zukunftsausgaben sind dadurch gekennzeichnet, dass ihr unmittelbarer Nutzen für die Gegenwart nicht im Vordergrund steht. Daher gehen zum Beispiel Leistungen des Haushalts an die Sozialversicherungen nicht in die Berechnung der Zukunftsquote ein.

Die Zukunftsquote ist klassischen Investitionsquoten konzeptionell überlegen. Investitionen können nicht mit zukunftsgerichteten Ausgaben gleich gesetzt werden. Der Kauf von Fahrzeugen wird beispielsweise als Investition verbucht, obwohl offensichtlich der Gegenwartsnutzen im Vordergrund steht. Auf der anderen Seite gelten manche Ausgaben mit hohen Zukunftsbeiträgen nicht als Investition, z.B. Personalausgaben in der frühkindlichen Bildung.

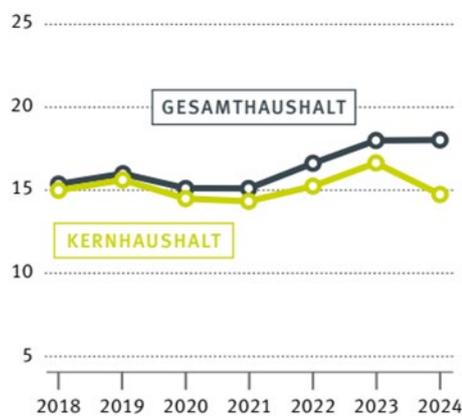
Für die Berechnung der Zukunftsquote werden etablierte haushaltstechnische Informationen herangezogen. Jede Ausgabe des Bundeshaushalts wird einer Kategorie des

„Funktionenplans“ und des „Gruppierungsplans“ zugeordnet. Der Funktionenplan charakterisiert Ausgaben hinsichtlich des Aufgabenbereichs (bspw. Bildungs- oder Verkehrswesen) und der Gruppierungsplan hinsichtlich ihrer Art (bspw. Personal- oder Sachausgabe).

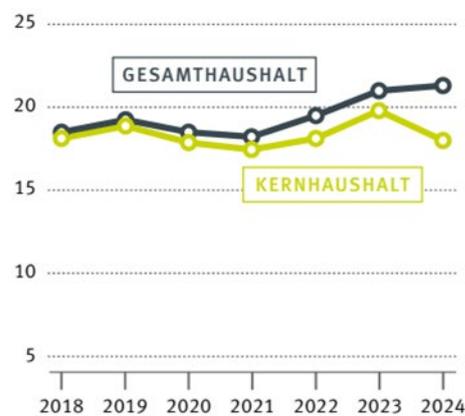
Zur Berechnung der Zukunftsquote erhalten alle Kategorien des Funktionenplans eine Zukunftswertung von 0 bis 100 Prozent. Dabei wird ein vorab definierter Bewertungsalgorithmus angewendet. Sobald der Gegenwartsnutzen oder sogar der Vergangenheitsbezug einer Ausgabekategorie im Vordergrund steht, erfährt die Kategorie eine Nullwertung. Dies trifft beispielsweise bei Sozialausgaben oder Zuschüssen zum Rentensystem zu. In einem nächsten Schritt werden die noch verbleibenden Kategorien hinsichtlich der Erfüllung der Primär- und Sekundärkriterien bewertet. Die Primärkriterien zielen auf den Aufbau des erweiterten zukunftsrelevanten Kapitalstock ab. Dazu gehören wachstumsrelevante Infrastruktur, technisches Wissen, Bildung sowie Naturkapital. Zusammen mit den Sekundärkriterien (lange Nutzungsverzögerung, besonders hohe Wirksamkeit, positive Externalitäten) wird für jede bewertete Kategorie regelbasiert eine prozentuale Gewichtung von 0 bis 100 Prozent erstellt. Je höher die Gewichtung, desto stärker fließt die Kategorie in die Zukunftsquote ein.

Das ZEW berechnet die Zukunftsquote in einer engen und in einer weiten Abgrenzung. In der engen Abgrenzung werden höhere Anforderungen an einen Einbezug und die Gewichtung von Budgetposten gestellt als in der weiten Abgrenzung.

A) ZUKUNFTSQUOTE ENG



B) ZUKUNFTSQUOTE WEIT



Quelle: Eigene Darstellung

Die Zukunftsquote erreicht 2024 ihren bislang höchsten Wert seit der Erstberechnung 2018: Mit 21,3 Prozent wurde auf Bundesebene gut jeder fünfte Euro im Gesamthaushalt für Zukunftsaufgaben in einer weiten Abgrenzung ausgegeben.

Der Anstieg in der Zukunftsquote wurde vor allem durch die Sondervermögen getrieben. Die Fonds Digitale Infrastruktur, Klima und Transformation und Bundeswehr haben im Vergleich zum Kernhaushalt eine weit höhere Zukunftsorientierung.

Im Kernhaushalt ist die Zukunftsquote im Haushalt 2024 nach zwei Anstiegen in den beiden Vorjahren wieder deutlich gefallen, von 19,8 im Jahr 2023 auf 18,0 Prozent im Jahr 2024. Diese Entwicklung unterstreicht das Problem der Fehlverwendung schuldenfinanzierter Sondervermögen durch Umschichtungen im Kernhaushalt.

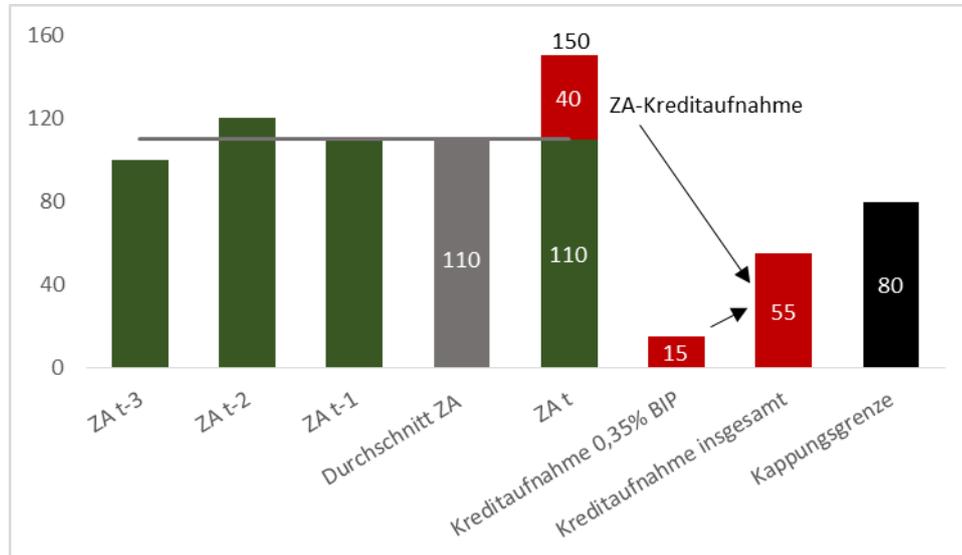
Zu den Details der Zukunftsquote: *Bohne, Albrecht, Heinemann, Friedrich, Niebel, Thomas und Thöne, Michael (2024), Die Zukunftsquote: Ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 25(2): 113-129 ([open access](#)).*

Zu aktuellen Berechnungen der Zukunftsquote: *Bohne, Albrecht, Heinemann, Friedrich and Niebel, Thomas (2025), Zukunftsquote im Bundeshaushalt 2024: Neuer Höchstwert für den Gesamthaushalt bei Rückschlag im Kernhaushalt, [ZEW Policy-Brief 2025-01](#).*

Die ZEW-Zukunftsquote ist mit ihrem Algorithmus und ihren Gewichtungentscheidungen zu detailliert, als dass sie in einer Grundgesetzregel Berücksichtigung finden könnte. Rechtstechnisch ist daher folgende Vorgehensweise angemessen. Die als „Zukunftsausgaben“ prinzipiell berücksichtigbaren Kategorien werden im Grundgesetz in einem knappen Katalog abschließend ausgeführt (siehe unten Abschnitt 6). Fragen der Messung werden einem Bundesgesetz überlassen. Dieses könnte dem Ansatz der ZEW-Zukunftsquote folgen oder sich für ein modifiziertes Verfahren entscheiden.

Abbildung 2 illustriert die Wirkungsweise des Zukunftshaushalts. Der Verschuldungsspielraum speist sich in diesem Beispiel aus der Regelverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des BIP und der ZA-Kreditaufnahme, wie vorgeschlagen berechnet als Summe der Zukunftsausgaben im aktuellen Haushalt, die den mehrjährigen Durchschnitt überschreiten. Weil die hier beispielhaft bei 80 Mrd. angesetzte absolute Obergrenze der Verschuldung nicht überschritten wird, können die zusätzlichen Zukunftsausgaben in voller Höhe im ersten Jahre schuldenfinanziert werden. Lägen Regel- und ZA-Kreditaufnahme über der Kappungsgrenze, käme diese zum Tragen.

**Abbildung 2: Beispielrechnung Verschuldungsspielraum im Zukunftshaushalt  
(in Mrd. Euro)**



Die dynamisch formulierte ZA-Kreditaufnahme greift den zunächst auf die Investitionen bezogenen Vorschlag von Cuny (2025) auf. Die Berechnung des Verschuldungsspielraums als Differenz zu einer rollenden Referenzperiode stellt sicher, dass kein „ewiger“ zusätzlicher Verschuldungsspielraum entsteht. Die Wende zu einer höheren Zukunftsorientierung in den Ausgaben ermöglicht durch den gleitenden Referenzzeitraum einen temporär höheren Verschuldungsspielraum, der sich allmählich wieder verringert. Im in Abbildung 2 dargestellten Beispiel mit dreijährigem Referenzzeitraum würde die zulässige ZA-Kreditaufnahme bei dann unverändert erhöhten Zukunftsausgaben nach drei Jahren auf null absinken. Die hier illustrativ gewählte dreijährige Referenzperiode wäre allerdings nicht sachgerecht und zu kurz. Die Kapitalgüter, von denen hier die Rede ist, zeichnen sich durch eine längere Werthaltigkeit aus. Insofern erscheint ein Referenzzeitraum zum Beispiel von zehn Jahre sachgerechter. Diese Länge würde den Absenk-Effekt verlangsamen. Damit würden auch die Anreize einer amtierenden Regierung verstärkt, die Zukunftsausgaben hochzufahren, weil der dämpfende Effekt auf die künftigen Verschuldungsmöglichkeiten über den allmählich wachsenden Durchschnittswert der Referenzperiode erst nennenswert jenseits der aktuellen Legislaturperiode einsetzen würde.

Der Absenk-Effekt ist im Grundsatz konzeptionell unverzichtbar, weil höhere Zukunftsausgaben (in Humankapital, Sachkapital, technisches Wissen) mit dann steigenden Abschreibungen der damit geschaffenen Werte konfrontiert sind (Cuny, 2025). Daher darf nur die Aufbauphase, die sich in steigenden ZA ausdrückt, schuldenfinanziert werden, nicht jedoch eine dann erreichte Plateauphase mit nicht mehr wachsenden ZA. Eine Plateauphase ist mit einem Gleichgewicht verbunden, in dem die Bruttoaufwendungen gerade ausreichen, den jährlichen Wertverlust der Kapitalgüter zu kompensieren. Damit ist dann kein weiterer Kapitalaufbau mehr verbunden, so dass dann die Legitimation höherer Schulden entfällt.<sup>2</sup>

Folgerichtig wäre eine Symmetrie der ZA-Schuldenregel. In Jahren, in denen die ZA unter den Referenzwert der Vorjahre abfallen, verringert sich der Verschuldungsspielraum und wird möglicherweise negativ. Dies ist ein konsequentes Merkmal des Zukunftshaushalts. Wenn die Ausgabenseite die Zukunftsausgaben vernachlässigt und der Bund dadurch desinvestiert, sollte zur Kompensation eine Schuldentilgung erfolgen. Gerade auch aus der Symmetrie der Regel erwachsen somit Anreize zur zukunftsorientierten Ausgabestruktur.

Abbildung 3 beschreibt das Ausmaß der zusätzlich erlaubten ZA-Kreditaufnahme für drei verschiedene Szenarien. Betrachtet wird in allen drei Szenarien die erlaubte ZA-Kreditaufnahme über zwei Legislaturperioden (acht Jahre) nach einer zehnjährigen ZA-Stagnationsphase. Die drei Szenarien simulieren:

- erstens einen einmaligen dauerhaften Anstieg nach der Stagnationsphase,
- zweitens den Einstieg in eine kontinuierliche Steigerung der ZA-Ausgaben und
- drittens den nur eine Legislaturperiode währenden Anstieg, dem danach wieder ein Absacken auf das alte Niveau erfolgt.

Für alle drei Szenarien wird angenommen, dass die Kappungsgrenze nicht bindend ist.

---

<sup>2</sup> Der Zehn-Jahres-Vergleich geht implizit von einer linearen jährlichen Abschreibung in Höhe von 10 Prozent aus. Bei einer tatsächlich geringeren Abschreibung wäre auch mit einem konstanten Niveau von Zukunftsausgaben für eine Übergangszeit noch eine positive Kapitalakkumulation möglich. Dies wäre jedoch nur vorübergehend, weil mit dem steigenden Kapitalbestand auch die Abschreibungen allmählich ansteigen würden. Im Gleichgewicht des Steady States eines konstanten Kapitalstocks würden dann die Zukunftsausgaben der Abschreibung entsprechen.

Der einmalige ZA-Anstieg von 100 auf 150 Mrd. wird durch eine zu Anfang zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit von 50 Mrd. Euro belohnt. Diese Verschuldungsmöglichkeit verringert sich kontinuierlich und würde nach zehn Jahren ganz entfallen.

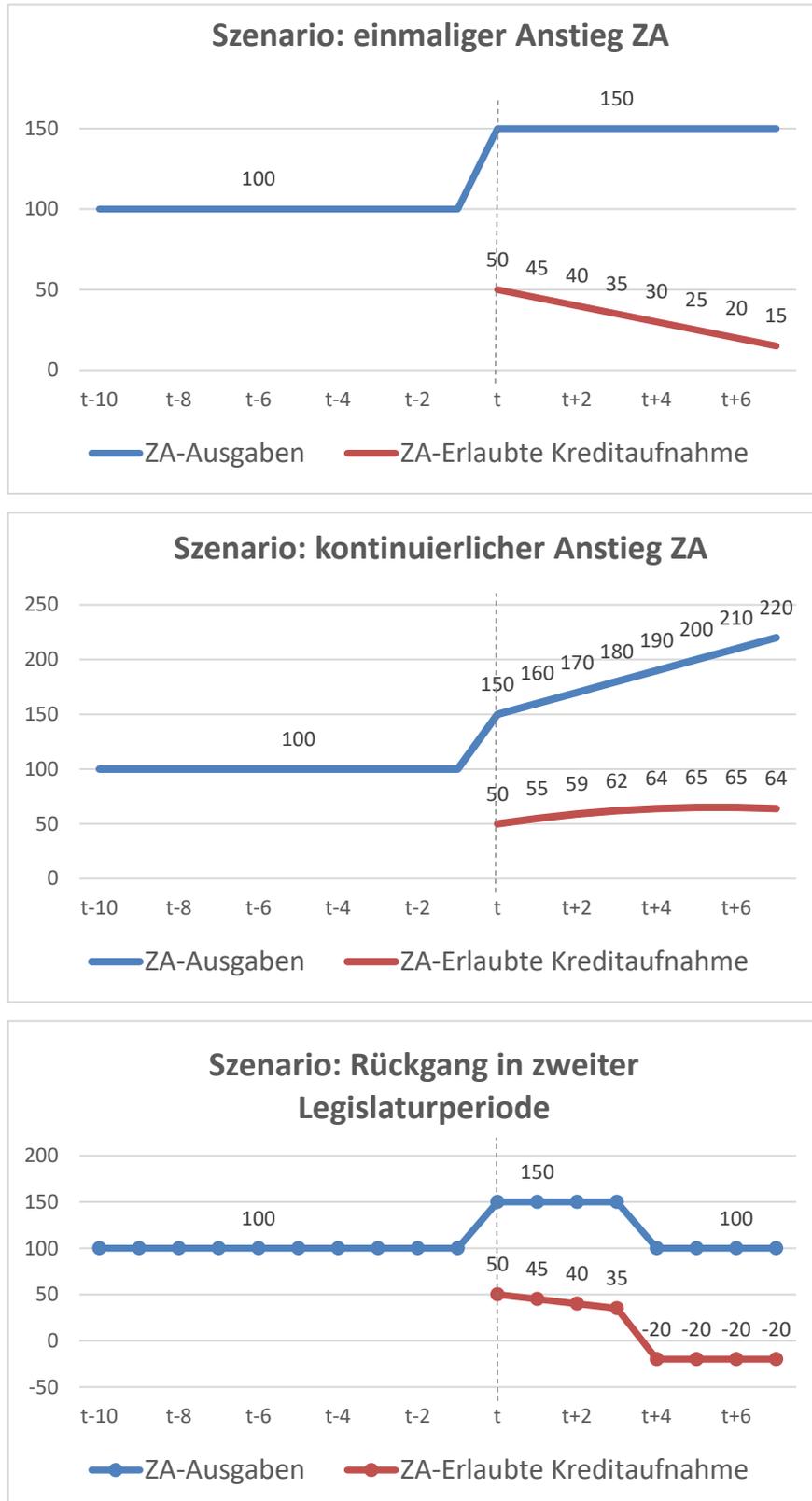
Im kontinuierlichen linearen Wachstumsszenario mit einem Zuwachs der ZA um 10 Mrd. Euro jährlich ist eine in etwa im Intervall zwischen 50 und 65 Mrd. Euro gleich bleibende ZA-Kreditaufnahme erlaubt, weil sich der Zuwachs in den ZA und der allmählich steigende Durchschnittswert der Vergleichsperiode in etwa die Waage halten.

Im Szenario Rückgang in der zweiten Legislatur würde die Regierung, welche die Erhöhung der ZA der Vorgängerregierung wieder zurücknimmt, durch eine unmittelbare Einengung des eigenen jährlichen Verschuldungsspielraums um 20 Mrd. Euro sanktioniert.

An diesen Szenarien wird deutlich, in welcher Weise der Zukunftshaushalt Anreize setzt. Ein einmaliger Anstieg der ZA wird vorübergehend durch zusätzlichen Verschuldungsspielraum erleichtert. Ein kontinuierlicher Anstieg der ZA kann in gewissem Rahmen dauerhaft kreditfinanziert werden, allerdings würde die Relation von ZA-Kreditaufnahme zum Niveau der ZA dabei im Zeitverlauf fallen. Eine Regierung, die gegenüber ihren Vorgängern die ZA zurücknimmt, um dadurch Raum für Gegenwartsausgaben zu gewinnen, wäre sofort mit einer Einengung ihrer Verschuldungsmöglichkeiten konfrontiert.

Im hier vorgestellten Regelwerk des Zukunftshaushalts wird in Bezug auf die zulässige ZA-Kreditaufnahme von einer Orientierung an Nominalwerten ausgegangen. Gerade in stärker inflationären Zeiten würde dies auf eine ökonomisch nicht sachgerechte Ausweitung des Verschuldungsspielraums für lediglich inflationsgetriebene Ausgabesteigerungen hinauslaufen. Insofern wäre zu prüfen, ob eine Berechnung aufgrund preisbereinigter Zukunftsausgaben oder auch einer Relation zum BIP sinnvoll sein könnte. Hier besteht allerdings ein Zielkonflikt zwischen dem Wunsch nach einer einfachen Regel und nach einer ökonomisch klugen Regel. Derartige Details wären im Beratungsprozess zur Grundgesetzänderung zu reflektieren.

Abbildung 3: ZA-Kreditaufnahme in drei Szenarien (in Mrd. Euro)



Für die Bundesländer, die gegenwärtig keinen Spielraum für eine reguläre Verschuldung haben, ließe sich der Zukunftshaushalt in analoger Weise implementieren. Den Ländern kommt mit ihrer Verantwortung für Schulen, Universitäten, Infrastruktur und – mittelbar über den kommunalen Finanzausgleich – für die Investitionsfähigkeit der Kommunen eine bedeutsame Rolle für Zukunftsaufgaben zu.

Der Zukunftshaushalt ließe sich auch im Kontext anderer Vorschläge zur Reform der Schuldenbremse kombinieren wie etwa dem von Bundesbank und Sachverständigenrat, die in Abhängigkeit von der Höhe des Schuldenstands unterschiedlich großzügige reguläre Defizite erlauben wollen. Es wäre technisch ohne weiteres möglich, die 0,35-Prozent-Grenze für den Bund und die derzeitige Null-Prozent-Grenze für die Länder moderat anzuheben in Ergänzung zur neu eröffneten ZA-Verschuldung. Dagegen spricht allerdings, dass mit der zentralen Innovation des Zukunftshaushalts die wichtigste Rechtfertigung für diese höheren Defizitfenster entfallen würde. Weil ein Anstieg zukunftsgerichteter Ausgaben ohnehin mit einer höheren Verschuldungsmöglichkeit belohnt wird, schwächen sich Argumente für eine generelle Erhöhung der unkonditionalen Verschuldungsmöglichkeiten ab.

Modifikationen im Konjunkturbereinigungsverfahren oder in der Ausgestaltung der Notlagen-Regeln mit einem möglicheren langsamen Abschmelzen der erlaubten Notfallverschuldung ließen sich ohne weiteres in den Zukunftshaushalt integrieren.

Wichtig ist folgende Klarstellung: Das Regelwerk des Zukunftshaushalts beinhaltet keine Vorgaben für die Höhe des Gesamthaushalts und auch nicht für die Höhe von Gegenwartsausgaben. Sogar eine weitere Steigerung der Staatsquote bliebe damit möglich, nur müssten dafür in der Gegenwart ausreichend hohe Einnahmen mobilisiert werden. Das entspricht der Grundintention einer zukunftsorientierten Haushaltssteuerung.

### **4.5 Unabhängige Überwachung**

Der Zukunftshaushalt bringt gegenüber der aktuellen Schuldenbremse und auch gegenüber einer Nettoinvestitionsregel einen Zuwachs an Komplexität aufgrund der notwendigen Ermittlung der Zukunftsausgaben. Nicht nur Investitionen, auch Aufwendungen für Bildung, Forschung und Entwicklung, Natur- und Umweltschutz wären sachgerecht abzugrenzen. Diese Herausforderungen sind lösbar und mit der ZEW-Zukunftsquote liegt bereits eine

Operationalisierung vor. Dennoch ist mit einem Schub der Budgetkreativität zu rechnen, wenn diese Zukunftsklassifikation eine solche Bedeutsamkeit für die Finanzierungsmöglichkeiten erlangt. Es entstehen damit Anreize, Programme aus gegenwartsorientierten Klassifikationen in solche mit (höherer) Zukunftswertung umzubuchen. An dieser Stelle schließt sich der Zukunftshaushalt der „Goldenen Regel Plus“ des BMWK-Beirats an, der für seine empfohlenen Nettoinvestitionsregel eine unabhängige Überwachung empfohlen hat (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023). Die Berechnung der zulässigen ZA-Kreditaufnahme sollte nicht der Exekutive alleine überlassen werden. Denkbar wäre hier die Etablierung eines Trios aus Deutscher Bundesbank, Bundesrechnungshof und Sachverständigenrat, das gemeinsam die ZA-Schulden-Berechnungen der Regierung überprüft und mit seiner Berechnung das maximale Ausmaß der ZA-Schulden verbindlich festlegen.

## 5 Die Grundgesetzänderung

Im Folgenden wird die für den Zukunftshaushalt erforderliche Grundgesetzänderung konkretisiert. In Art. 109, Absatz 3, wird die reguläre Verschuldungsmöglichkeit von Bund und Ländern um den Zuwachs an Zukunftsausgaben erhöht<sup>3</sup> und die Kappungsgrenze für die maximal mögliche Kreditaufnahme in Höhe von X Prozent des BIP etabliert. Außerdem wird die Liste der Ausgaben abschließend definiert, die als Zukunftsausgaben eine temporäre Erhöhung des Verschuldungsspielraums auslösen können. Bund und Länder werden bei dieser Flexibilisierung weitgehend gleich behandelt. Allerdings kann sich der Verschuldungsspielraum für die Länder in dieser Fassung stärker erweitern, weil ihnen zwar nicht wie dem Bund die reguläre Sockel-Kreditaufnahme in Höhe von 0,35 Prozent des BIP zur Verfügung steht, ihnen dennoch die gleiche Kappungsgrenze von X Prozent des BIP vorgegeben wird.

Auch wenn die Liste an begünstigten Zukunftsausgaben grundgesetzlich fixiert würde, bleibt die genaue Methode zur Klassifikation, Gewichtung und zur unabhängigen Überwachung

---

<sup>3</sup> Die Formulierung folgt hier in Analogie zum Änderungsvorschlag von Cuny (2025).

einem Bundesgesetz überlassen. Das Bundesgesetz könnte sich an der Methodik der ZEW-Zukunftsquote orientieren oder ein modifiziertes Verfahren festschreiben. Diese Ausgliederung der Methodenfragen und Überwachung trägt dem Umstand Rechnung, dass solche Details genauso wie Fragen der Konjunkturbereinigung nicht sinnvoll in einer Verfassung fixiert werden können.

**Grundgesetzänderung: von der Schuldenbremse zum Zukunftshaushalt**

<b>Art. 109 GG – aktuelle Fassung Schuldenbremse</b>	<b>Art. 109 GG – Änderungsvorschlag Zukunftshaushalt</b>
<p><b>Absatz 3</b></p> <p>Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.</p> <p>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.</p> <p>Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.</p> <p>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.</p> <p>Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der</p>	<p><b>Absatz 3</b></p> <p>Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. <b>Dem ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten nicht höher sind als die Zukunftsausgaben, die über den Durchschnitt der vergangenen zehn Haushaltsjahre hinausgehen.</b></p> <p><b>Als Zukunftsausgaben können nur Ausgaben für Investitionen, Bildung, Forschung und Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz sowie Verteidigung klassifiziert werden.</b></p> <p>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.</p> <p>Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.</p> <p>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 <b>zuzüglich der Kredite für den Zuwachs an Zukunftsausgaben gemäß Satz 2</b> nicht überschreiten <b>und zusammen eine Höhe von X vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.</b></p> <p>Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der</p>

<p>Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.</p> <p><b>Absatz 4</b></p> <p>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.</p> <p><b>Art. 115 GG – aktuelle Fassung</b></p> <p><b>Absatz 2</b></p> <p>Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.</p> <p>Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.</p> <p>Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.</p> <p>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</p>	<p>Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten <b>mit Ausnahme der Kredite für den Zuwachs an Zukunftsausgaben</b> zugelassen werden <b>und diese eine Höhe von X vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes nicht überschreiten.</b></p> <p><b>Absatz 4</b></p> <p>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.</p> <p><b>Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für die Klassifikation und Gewichtung von Zukunftsausgaben und für die unabhängige Überprüfung der Berechnungen nach Absatz 3 aufgestellt.</b></p> <p><b>Art. 115 GG – Änderungsvorschlag</b></p> <p><b>Absatz 2</b></p> <p>Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.</p> <p>Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt <b>zuzüglich der Kredite für den Zuwachs an Zukunftsausgaben gemäß Art. 109, Absatz 3, nicht überschreiten und zusammen eine Höhe von X vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.</b></p> <p>Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.</p> <p>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</p>
--	---

<p>Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.</p> <p>Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.</p>	<p>Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.</p> <p>Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.</p>
--	--

## 6 Schlussüberlegungen

Diese Konkretion des Zukunftshaushalts im Grundgesetz zeigt, dass dieses Konzept mit wenigen Erweiterungen in der Verfassung verankert werden kann. Diese knappen redaktionellen Änderungen würden zentrale Kritikpunkte an der bisherigen Schuldenbremse adressieren. Bund und Länder würden eine Flexibilisierung der Verschuldungsmöglichkeiten erhalten, die Anreize für eine stärkere Zukunftsorientierung in der Ausgabestruktur setzen würden.

Die hier vorgeschlagene Einbettung der Grundgesetzänderung zum Zukunftshaushalt in einen umfassenden Reformplan für die neue Legislaturperiode trägt dabei der Erkenntnis Rechnung, dass sich die Zukunftsorientierung der Finanzpolitik nicht durch eine noch so sorgfältig konzipierte Verfassungsregel gewährleisten lässt. Erfordernisse wie die nachhaltige

Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und eine stärker wirkungsorientierte Mittelverwendung lassen sich nicht per Grundgesetzartikel sicherstellen, hier bleibt die diskretionäre Verantwortung der Politik gefragt.

Durch die hier beschriebene Reformstrategie über die neue Legislaturperiode und die Definition von Reformpaketen mit Meilensteinen könnte der aktuelle Reformdruck zu Beginn der Legislaturperiode für einen wirklich großen finanzpolitischen Wurf genutzt werden, der in Richtung nachhaltiger Finanzen, Wirkungs- und Zukunftsorientierung weisen würde.

Im Rahmen der nun einsetzenden Verhandlungen erscheint es trotz unterschiedlicher Perspektiven auf die Schuldenbremse und die Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben möglich, dass ein solches Paket eine breite Zustimmung unter künftigen Regierungs- und Oppositionsparteien erzielen könnte. Die Anhänger einer unveränderten Schuldenbremse müssen zwar aus ihrer Sicht Aufweichungen in Bezug auf die erlaubte Höhe der Haushaltsdefizite in Kauf nehmen, könnten im Gegenzug dafür aber Reformen im Bereich der Sozialversicherungen in Gang setzen. Die Anhänger eines großen und leistungsfähigen Sozialstaats müssten sich zwar auf Anpassungen im Rahmen der vereinbarten groben Leitplanken der Sozialstaatsreform einlassen. Diese sind jedoch weitgefasst und würden den Weg zur stärker schuldenfinanzierten Modernisierung beispielsweise des Bildungssystem eröffnen, was ein wesentliches Anliegen für Verfechter von Bildungsgerechtigkeit und der Angleichung von Startchancen ist. Parteiübergreifend sollte ohnehin bei wichtigen Elementen des Reformpakets Einigkeit bestehen, die auf eine verbesserte Haushaltssteuerung für mehr Wirkungsorientierung, Kosten- und Vermögenstransparenz im öffentlichen Sektor abzielen. Insofern könnte die Politik mit einer Einigung auf den hier vorgelegten Reformplan den Beweis erbringen, dass es einen umfassenden demokratischen Konsens gibt, die Zukunftsorientierung staatlichen Handelns zu gewährleisten.

## 7 Literatur

- Asatryan, Z., Castellon, C., & Stratmann, T. (2018). Balanced Budget Rules and Fiscal Outcomes: Evidence from Historical Constitutions. *Journal of Public Economics*, 167, 115-119.
- Bohne, A., Heinemann, F., & Niebel, T. (2025). Zukunftsquote im Bundeshaushalt 2024: Neuer Höchstwert für den Gesamthaushalt bei Rückschlag im Kernhaushalt, ZEW Policy Brief, 2025-01.
- Bohne, A., Heinemann, F., Niebel, T., & Thöne, M. (2024). Die Zukunftsquote: Ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 25(2), 113–129.
- Bundesministerium der Finanzen (2025). Bundeshaushalt digital. [www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html](http://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html)
- Christofzik, D. I. (2024). Es ist nicht alles Gold, was glänzt – Probleme von Investitionsregeln, ifo Schnelldienst, 2(2024), 16–18.
- Cuny, R. (2025). Staatliche Nettoinvestitionen und Wachstum fördern: Ein pragmatischer Vorschlag zur Ergänzung der Schuldenbremse um eine kaufmännische Sichtweise, unveröffentlichtes Manuskript.
- Deutsche Bundesbank (2022). Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht April, 53–70.
- Deutscher Bundestag (2024a). Verteidigung: Verteidigungsetat umfasst knapp 52 Mrd. Euro. Pressemitteilung. [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw05-de-verteidigung-977670](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw05-de-verteidigung-977670)
- Deutscher Bundestag (2024b). Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028. Drucksache 20/12401 vom 30.08.2024.
- Deloitte & ZEW (2024). Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen: Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung.
- Dullien, S., Bauermann, T., Endres, L., Herzog-Stein, A., Rietzler, K., & Tober, S. (2024). Schuldenbremse reformieren, Transformation beschleunigen, IMK Report, Düsseldorf.
- Fuest, C., Hüther, M., & Südekum, J. (2024, 12. Januar). Sondervermögen für Investitionen schaffen, Frankfurter Allgemeine Zeitung. [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/folgen-des-haushaltsurteils-investitionen-schuetzen-19440915.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/folgen-des-haushaltsurteils-investitionen-schuetzen-19440915.html)
- Heinemann, F. (2024). Aktuelle Reformoptionen der Schuldenbremse, die schwierige Suche nach dem Königsweg, INSM-Expertise.
- Heinemann, F. (2025). Der Weg zu mehr Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt, *Wirtschaftsdienst*, 105(2), 112–117.
- Heinemann, F., Moessinger, M.-D., & Yeter, M. (2018). Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis, *European Journal of Political Economy*. 51(1), 69-92.
- Heinemann, F., & Steger, P. (2024). Mehr finanzielle Spielräume, mehr öffentliche Investitionen? ZEW Policy Brief, 24-09, Juni.

- Heinemann, F., Kraus, M., Gundert, H., & Weck, S. (2025). Länderindex Familienunternehmen (10. Aufl.), München: Stiftung Familienunternehmen.
- IGES (2025). Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung: Update der szenarienbasierten Projektion bis zum Jahr 2035, Kurzbericht für die DAK-Gesundheit, Berlin.
- OECD (2024). Taxing wages. [www.oecd.org/en/publications/taxing-wages-2024\\_dbcbac85-en.html](http://www.oecd.org/en/publications/taxing-wages-2024_dbcbac85-en.html)
- OECD (2025). Hours worked. [www.oecd.org/en/data/indicators/hours-worked.html](http://www.oecd.org/en/data/indicators/hours-worked.html)
- Ritschl, A. (2024, 9. Februar). Reformiert die Schuldenbremse – und weitert sie aus, Frankfurter Allgemeine Zeitung. [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/reformiert-die-schuldenbremse-und-weitet-sie-aus-auf-die-rentenversicherung-19506387.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/reformiert-die-schuldenbremse-und-weitet-sie-aus-auf-die-rentenversicherung-19506387.html)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024a). Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief, 1/2024.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024b). Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/25.
- Schuster, F., Krahe, M., & Sigl-Glöckner, P. (2021). Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag. Dezernat Zukunft, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2023). Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).