



Polycypaper: Investitionen für Klimaschutz ermöglichen

Schuldenbremse zukunftssicher aufstellen



GermanZero e.V. kämpft dafür, dass Deutschland seine Zusage im Weltklimaabkommen von Paris 2015 einhält, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen.

GermanZero e.V. hat dieses Policy Paper entwickelt, um einen Impuls in der Debatte zur Reform der Schuldenbremse zu liefern. Generationengerechtigkeit ist ein Thema, welches zentral ist. Allerdings nicht nur Generationengerechtigkeit bei der Schuldenaufnahme und Rückzahlung, sondern auch Generationengerechtigkeit bei der Verwendung der Mittel. Sie müssen der künftigen Generation zu Gute kommen, insbesondere beim Klimaschutz. Eine Reform der Schuldenbremse sollte dies beachten.

Mitwirkende:

Tim Berweiler, Stephanie Geier, Chloe Schöttke, Emmanuel Schlichter

Lizenz

Diese Veröffentlichung ist als creative commons lizenziert (CC BY 4.0 Lizenzvertrag)

Nähere Informationen gibt es auf dieser Webseite:

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

Inhalt

Reformbedarf der Schuldenbremse im Kontext globaler Unsicherheit	1
Erosion der bestehenden Schuldenregel	1
Strukturelle Herausforderungen und Investitionsbedarf	1
Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit als Bewertungsmaßstab.....	2
Reform der Schuldenbremse für aktuelle Herausforderungen.....	3
Ausgangslage: Schuldenbremse, Tragfähigkeit und Investitionsbedarf	3
Reformansätze und ihre Grenzen.....	4
a) Mindestquoten für Investitionen.....	4
b) Fixe Tragfähigkeitsgrenzen	4
c) Sondervermögen und Ausnahmen.....	4
Reformpfade: Klar definierte Schuldenregel und investitionsbezogene Öffnungen	5
d) Präferierter Reformpfad: Rückführung und Klarstellung der Schuldenregel.....	5
e) Goldene Regel, gekappte goldene Regel, grün-goldene Regel	6
f) Die Klimakrise als außergewöhnliche Notsituation	8
Zielsetzung der Reform.....	8
Abschließende Reform	9
Fazit und Ausblick.....	12
Literatur.....	13

Executive Summary

Deutschland steht vor einer strukturellen und zeitkritischen Investitionslücke. Klimaschutz, Klimaanpassung, Infrastruktur, Versorgungssicherheit und kommunale Daseinsvorsorge erfordern in den kommenden Jahren und darüber hinaus erhebliche zusätzliche Mittel (BDI, 2024; Dullien et al., 2024; IMK, 2024). Gleichzeitig begrenzt die bestehende Ausgestaltung der Schuldenbremse die staatliche Investitionsfähigkeit und hat in der Praxis zu Ausweichkonstruktionen geführt, insbesondere zu Sondervermögen und bereichsspezifischen Ausnahmen.

Diese Entwicklung hat zwar kurzfristig Handlungsspielräume eröffnet, jedoch langfristig Transparenz, Regelbindung und die Steuerungsfähigkeit des Kernhaushalts geschwächt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat deutlich gemacht, dass diese Praxis verfassungsrechtlich riskant ist und keine tragfähige Grundlage für eine dauerhafte Finanzierung zentraler Zukunftsaufgaben bietet.

Dieses Policy Paper argumentiert, dass eine Reform der Schuldenbremse notwendig ist, die Investitionen ermöglicht, ohne den Ausnahmecharakter der Kreditaufnahme aufzugeben. Generationengerechtigkeit ist dabei leitendes Prinzip, verstanden nicht nur als Begrenzung staatlicher Verschuldung, sondern ebenso als Verpflichtung zu einer Mittelverwendung, die künftigen Generationen zugutekommt. Schuldenfreiheit ist kein Selbstzweck, wenn sie mit unterlassenen Investitionen einhergeht, die ökologische Schäden verfestigen, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mindern und demokratische Handlungsspielräume einengen.

GermanZero schlägt einen gestuften Reformpfad vor. Im Zentrum steht eine Rückführung der Schuldenbremse auf solide Haushaltsprinzipien, flankiert durch klare Investitionskriterien und eine dynamische Tragfähigkeitsbetrachtung. Kreditfinanzierte Maßnahmen sollen an verbindliche Verfahren zur Begründung, unabhängigen Prüfung und Wirkungskontrolle gebunden werden. Ergänzend werden die Vorteile der grün-goldenen Regel dargelegt.

Ziel ist eine Schuldenregel, die ordnungspolitisch klar, demokratisch verantwortet und langfristig tragfähig ist und damit die Voraussetzungen schafft, Klimaneutralität, wirtschaftliche Stabilität und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern.

Reformbedarf der Schuldenbremse im Kontext globaler Unsicherheit

Erosion der bestehenden Schuldenregel

Die Schuldenbremse wird in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung weder ihrer Zielsetzung noch den politischen Anforderungen gerecht. Sie ist als zentrales Instrument der deutschen Finanzverfassung ausgestaltet, um die staatliche Kreditaufnahme zu begrenzen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Kreditfinanzierung ist nach den Artikeln 109 und 115 GG die Ausnahme und nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, insbesondere in konjunkturellen Abschwüngen oder außergewöhnlichen Notsituationen.

In der praktischen Anwendung hat sich jedoch gezeigt, dass die bestehenden Regelungen den aktuellen Investitionsanforderungen nur eingeschränkt gerecht werden. In den vergangenen Jahren wurden wiederholt Sondervermögen außerhalb des Kernhaushalts geschaffen, die Verschuldungsmöglichkeiten der Länder ausgeweitet und mit der Bereichsausnahme für Verteidigung ein zusätzlicher, dauerhafter Kreditspielraum eröffnet.

Diese Entwicklung hat den Charakter der Kreditaufnahme verändert. Die Folge ist eine zunehmende Unübersichtlichkeit der Finanzverfassung. Dass damit handfeste Risiken für die Handlungsfähigkeit von Regierungen verbunden sind, hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22) eindrucksvoll gezeigt.

Zugleich ist ein erheblicher Teil der kreditfinanzierten Ausgaben nicht investiv im Sinne einer langfristigen Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sondervermögen werden teilweise zur Finanzierung laufender oder kurzfristiger Ausgaben eingesetzt, ohne dass ihnen ein entsprechender Vermögensaufbau oder eine nachhaltige Entlastung zukünftiger Haushalte gegenübersteht. Dies steht im Spannungsverhältnis zum derzeitigen Ziel der Schuldenbremse, die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern.

Vor diesem Hintergrund hat die Koalition eine Schuldenbremsenkommission eingesetzt, die Vorschläge für eine Modernisierung der Schuldenregel erarbeiten soll. Ziel ist es, zusätzliche Investitionen zu ermöglichen. Zentral ist dabei die Frage der Generationengerechtigkeit: einerseits im Sinne der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen, andererseits im Hinblick auf zukunftsgerichtete Investitionen. Insbesondere zur Erreichung der Klimaneutralität.

Strukturelle Herausforderungen und Investitionsbedarf

Der Reformbedarf der Schuldenbremse ergibt sich zudem aus den veränderten wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Rahmenbedingungen. Der Staat sieht sich mit einer Reihe langfristiger Herausforderungen konfrontiert, die einen erhöhten und anhaltenden Investitionsbedarf erzeugen. Hierzu zählen unter anderem geopolitische Risiken, der demografische Wandel, ein erheblicher Investitionsstau in der öffentlichen Infrastruktur sowie die Anforderungen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung.

Diese Herausforderungen sind struktureller Natur. Insbesondere Investitionen in Energieinfrastruktur, Verkehr, Gebäude, Netze sowie in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sind über längere Zeiträume hinweg geboten und erfordern Planungssicherheit.

Demgegenüber ist der finanzielle Spielraum im Kernhaushalt begrenzt. Ein erheblicher Teil der öffentlichen Ausgaben ist langfristig gebunden, insbesondere in den sozialen Sicherungssystemen. Die bestehende Schuldenregel setzt daher enge Grenzen für eine kreditfinanzierte Ausweitung staatlicher Investitionen im regulären Haushalt.

In der Folge entsteht ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen Investitionsbedarf und Haushaltsordnung. Die bisherige Praxis, dies über Sondervermögen und bereichsspezifische Ausnahmen zu lösen, trägt kurzfristig zur Entlastung bei. Sie führt jedoch langfristig zu einer Fragmentierung der Haushaltssteuerung und rechtlichen Unsicherheiten.

Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit als Bewertungsmaßstab

In der Debatte zur Schuldenbremse wird Tragfähigkeit häufig mit dem Schuldenstand gleichgesetzt, insbesondere mit Blick auf feste Referenzwerte wie die 60 %-Quote des Bruttoinlandsprodukts. Diese Betrachtungsweise greift zu kurz. Sie lässt die Verwendung der Mittel und deren langfristige Wirkung unberücksichtigt und ist unflexibel.

Tragfähigkeit ist vielmehr als mehrdimensionales Konzept zu verstehen. Neben der Höhe der Verschuldung sind insbesondere

1. das Verhältnis von Zinsen und Wachstum,
2. die langfristigen Budgetwirkungen staatlicher Maßnahmen sowie
3. die Qualität der getätigten Ausgaben zu berücksichtigen.

Investitionen, die künftige Schäden vermeiden, Produktivität erhöhen oder Anpassungskosten senken, können die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stärken, auch wenn sie kurzfristig zu einer höheren Verschuldung führen.

Generationengerechtigkeit umfasst daher nicht nur die Begrenzung staatlicher Schulden. Auch die Sicherung funktionierender Infrastruktur, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und intakter natürlicher Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen ist geboten.

Eine dauerhaft steigende Zinslast kann die staatlichen Handlungsspielräume trotz allem erheblich einschränken und damit generationenungerecht wirken. Deshalb besteht der Reformbedarf nicht in einer pauschalen Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten. Stattdessen muss die Schuldenbremse so weiterentwickelt werden, dass sie Investitionen mit langfristiger Wirkung ermöglicht, ohne den Ausnahmecharakter der Kreditaufnahme aufzugeben. Die Reform der Schuldenbremse ist damit vor allem eine Frage der Ordnung und Governance staatlicher Investitionsfähigkeit.

Zugleich kann der Staat die notwendigen Investitionen nicht allein tragen. Unternehmen und private Haushalte müssen substanzielle Beiträge leisten. Aufgabe des Staates ist es, klare Zielrichtungen vorzugeben, Investitionen zu ermöglichen und Anreize zu setzen, ohne Verantwortung vollständig zu verlagern.

Die Herausforderungen sind nur als gesamtstaatliche Aufgabe zu bewältigen. Bund, Länder und Kommunen müssen gemeinsam handeln. Gerade Kommunen sind dabei von zentraler Bedeutung, da sie den Großteil der öffentlichen Investitionen tätigen, jedoch chronisch unterfinanziert sind (KfW, 2025). Eine strukturelle Stärkung der kommunalen Ebene, etwa durch eine Gemeinschaftsaufgabe Klimaschutz und Klimaanpassung, ist daher ein wesentlicher Baustein einer Grundgesetzreform.

Reform der Schuldenbremse für aktuelle Herausforderungen

Dieser Abschnitt analysiert die zentralen Reformansätze, die zur Weiterentwicklung der Schuldenbremse diskutiert werden. Ziel ist es, ihre jeweilige Eignung zur Bewältigung des bestehenden Investitionsbedarfs zu bewerten und ihre Grenzen im Hinblick auf Tragfähigkeit, Regelbindung und Transparenz aufzuzeigen.

Ausgangslage: Schuldenbremse, Tragfähigkeit und Investitionsbedarf

Der oben genannte Referenz-Wert von 60% ist unionsrechtlich als Prüfmaßstab verankert, jedoch historisch und ökonomisch nicht konsensfähig. Er ist willkürlich festgelegt. EU-Kommission und Internationaler Währungsfonds verstehen Tragfähigkeit zunehmend dynamisch: maßgeblich sind unter anderem Wachstumsaussichten, Zinsniveau und die Frage, wofür die Kredite genutzt werden (Regulation (EU) 2024/1263; European Commission).

Werfen wir einen Blick auf die EU-Fiskalarchitektur, insbesondere auf Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Verbindung mit dem Protokoll Nr. 12 zu diesem Vertrag: Sie kombiniert eine anpassbare Schuldenstandsquote mit einer pfad- und tragfähigkeitsorientierten Steuerung über mehrjährige Anpassungspfade. Damit ist ein übergeordneter Tragfähigkeitsrahmen gesetzt. Dieser bewertet fiskalische Solidität nicht allein über starre Quoten, sondern über die Glaubwürdigkeit und Steuerungsqualität der Finanzpolitik. Entsprechend wäre eine starre Regelung im Grundgesetz widersprüchlich mit einer dynamischen europäischen Regelung, bei der die Quote einfach geändert werden kann.

Eine Reform, die Investitionsqualität, Zusätzlichkeit, Transparenz und Prüfbarkeit im Kernhaushalt stärkt, ist mit dem europäischen Tragfähigkeitsrahmen grundsätzlich kompatibel.

Reformansätze und ihre Grenzen

In der aktuellen Debatte werden verschiedene Reformansätze diskutiert, die jeweils auf Teilprobleme der bestehenden Finanzverfassung reagieren. Isoliert betrachtet bleiben diese Ansätze jedoch unzureichend. Typischerweise sichern sie entweder die Investitionsqualität nicht ab oder sie schwächen den Ausnahmecharakter der Kreditaufnahme.

a) Mindestquoten für Investitionen

Ein verbreiteter Reformvorschlag ist die Einführung verbindlicher Mindestquoten für Investitionen im Kernhaushalt. Ziel ist es, ein Mindestniveau zukunftsgerichteter Ausgaben zu halten und der strukturellen Unterinvestition entgegenzuwirken. Mindestquoten können insofern einen wichtigen Orientierungsrahmen bieten und politische Priorisierung erzwingen. Ihre Wirkung bleibt jedoch begrenzt.

Mindestquoten sichern ein Ausgabenvolumen, nicht jedoch die Qualität, Zielgerichtetheit oder langfristige Wirkung der Investitionen. Sie unterscheiden nicht zwischen solchen Ausgaben, die künftige Kosten vermeiden oder wirtschaftliches Potenzial stärken, und solchen, die primär bestehende Strukturen fortschreiben. Zudem stellen Mindestquoten nicht sicher, dass sämtliche Kreditaufnahmen tatsächlich investiv und nicht konsumtiv genutzt werden. Als alleinstehender Reformansatz ersetzen Mindestquoten daher keine tragfähige Schuldenregel.

b) Fixe Tragfähigkeitsgrenzen

Ein weiterer Ansatz knüpft an feste Schuldenquoten an, insbesondere an den 60 %-Referenzwert. Solche Grenzen sind politisch gut vermittelbar und sollen die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen absichern.

Der 60 %-Wert ist, wie zuvor bereits erwähnt, ökonomisch nicht fundiert, sondern politisch gesetzt. Als starre Grenze ist er ungeeignet, zwischen produktiver und unproduktiver Verschuldung zu unterscheiden. Er berücksichtigt weder das Zins-Wachstums-Verhältnis noch den präventiven Charakter von Investitionen, etwa in Klimaschutz. Notwendige Zukunftsinvestitionen würden unterbleiben, obwohl sie langfristig zur Stabilisierung der Staatsfinanzen beitragen. Eine rein schuldenstandsorientierte Betrachtung verkennet zudem, dass Generationengerechtigkeit nicht allein durch niedrige Schuldenstände, sondern ebenso durch den Erhalt funktionierender Infrastruktur und intakter Lebensgrundlagen bestimmt wird.

c) Sondervermögen und Ausnahmen

In der Praxis werden die engen Vorgaben der Schuldenbremse zunehmend durch Sondervermögen und bereichsspezifische Ausnahmen umgangen. Dies schafft kurzfristig erhebliche finanzielle Spielräume und ermöglicht Ausgaben außerhalb des regulären Haushalts.

Langfristig fragmentieren Sondervermögen die Haushaltssteuerung, schwächen Transparenz und unterlaufen die Grundsätze von Einheit und Jährlichkeit des Haushalts. Die zunehmende Kumulation von Ausnahmen verschiebt den Ausnahmecharakter der Kreditaufnahme und führt zu rechtlichen Risiken, bzw. Erosion der Regelbindung (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22). Als dauerhafte Lösung zur Finanzierung zentraler staatlicher Aufgaben sind

Sondervermögen daher ungeeignet. Sie heben nur die Defizite der bestehenden Schuldenregel hervor.

Reformpfade: Klar definierte Schuldenregel und investitionsbezogene Öffnungen

Die aufgezeigten Defizite machen deutlich, dass eine Reform der Schuldenbremse notwendig ist. Die Verantwortung einer reformierten Regelung muss bei den demokratisch legitimierten Repräsentanten verortet sein. Diese Verantwortung wird weder durch eine pauschale Lockerung der Schuldenbremse, noch durch eine technokratische Detailsteuerung ersetzt. Sie muss flexibel gegenüber den globalen Herausforderungen unserer Zeit bleiben. Gleichzeitig müssen die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Sondervermögen festgehaltenen Grundsätze eingehalten werden. Bestenfalls sind diese Grundsätze deutlich in der Reform umgesetzt.

d) Präferierter Reformpfad: Rückführung und Klarstellung der Schuldenregel

Die bevorzugte Reformoption besteht in einer Rückführung auf die ordnenden Prinzipien der Schuldenbremse und keine Bindung an willkürliche Vorgaben. Kreditaufnahme bleibt die Ausnahme, der Kernhaushalt ist der zentrale Ort der Entscheidungen. Sonderkonstruktionen werden begrenzt. Ziel ist eine Regel, die die rechtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts kodifiziert.

Die Schuldenregel muss auf dem Grundsatz beruhen, dass staatliche Aufgaben vorrangig aus dem regulären Haushalt zu finanzieren sind. Kreditaufnahme bleibt subsidiär und kommt nur dann in Betracht, wenn zentrale Aufgaben andernfalls nicht oder nicht rechtzeitig erfüllt werden können. Erst wenn ein angemessenes Investitionsniveau im Kernhaushalt erreicht ist, kann eine ergänzende Kreditfinanzierung gerechtfertigt werden. Auf diese Weise wird verhindert, dass Kreditaufnahme strukturelle Priorisierung ersetzt. Eine Mindestquote für öffentliche Investitionen ist als vorgelagerte Voraussetzung angebracht.

Damit eine solche Ordnung im Kernhaushalt investitionswirksam wird, bedarf es eines einheitlichen Sicherungsrahmens, der Kreditspielräume an Investitionsqualität bindet. Ein solcher Sicherungsrahmen umfasst insbesondere:

1. **Ex-ante-Begründungspflicht:** Öffentliche Begründung von Zweck, Zusätzlichkeit, erwarteter Wirkung und Alternativen (inkl. Prüfung nicht-kreditfinanzierter Instrumente).
2. **Unabhängige Prüfung:** Bewertung der Einordnung als investive, zusätzliche und zukunfts wirksame Mittelverwendung sowie Plausibilitätsprüfung der erwarteten Wirkung.
3. **Ex-post-Wirkungskontrolle:** Regelmäßige Berichte zu Mittelabfluss und Zielerreichung; bei Abweichungen Nachsteuerungspflichten.
4. **Haushaltstransparenz:** Abbildung im Kernhaushalt; Sondervermögen nur als eng begrenzte Ausnahme mit transparenter Einbeziehung in die Haushaltsdarstellung.

Damit bleibt Kreditaufnahme die Ausnahme und wird zugleich steuerbar. Zudem werden jene Variablen gestärkt, die auch im EU-Tragfähigkeitsrahmen zentral sind: Glaubwürdigkeit, Pfadfähigkeit und Steuerungsqualität. Dieser Vorschlag wird unter 3. näher ausformuliert.

e) Goldene Regel, gekappte goldene Regel, grün-goldene Regel

Eine weitere Reformoption ist die Wiedereinführung einer Investitionsregel (sog. goldene Regel), von der verschiedene Unterarten existieren. Der Grundgedanke aller ihrer Varianten besteht darin, zusätzlichen Verschuldungsspielraum zu gewähren, sofern die Mittel für Investitionen verwendet werden. Kreditfinanzierte staatliche Investitionen werden nach dieser Regel also nicht auf die zulässige Kreditaufnahme unter der Schuldenbremse angerechnet (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023). Bloße Konsumausgaben müssen hingegen durch den Kernhaushalt abgedeckt werden. Ohne eine solche zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit drohen die staatlichen Investitionen zu gering auszufallen. Zwar steigt mit einer goldenen Regel der Schuldenstand; die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen wird aber nicht beeinträchtigt, denn durch staatliche Investitionen wird Vermögen gebildet (Deutsche Bundesbank, 2019, S. 85 f.).

Um die Verschuldungsmöglichkeit unter der goldenen Regel einzuschränken, wird bisweilen eine "gekappte" Version mit einer fixen Obergrenze (z.B. 2 % des BIP) der zulässigen Neuverschuldung diskutiert. Das Einziehen einer Obergrenze könnte zu besserer Priorisierung der Investitionsvorhaben führen. Häufig sind in gekappten Modellen zudem keine schuldenfinanzierten Ersatzinvestitionen erlaubt. Dabei handelt es sich um den Austausch alter Vermögensgegenstände durch neue Investitionsobjekte, um die Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Der Ausschluss von Ersatzinvestitionen kann sinnvoll sein, denn diese machen in entwickelten Volkswirtschaften wie der Bundesrepublik den weit überwiegenden Teil staatlich getätigter Investitionen aus, bewirken aber oftmals keine Erhöhung des Kapitalstocks, die der höheren Verschuldung gegenübergestellt werden könnte (Deutsche Bundesbank, 2019, S. 86).

Das Hauptproblem beider Varianten der goldenen Regel besteht allerdings in der Abgrenzung zwischen Investitionen und Konsumausgaben. Dies kann nicht bloß zu Unsicherheiten in der Haushaltsplanung führen, sondern birgt auch Missbrauchspotentiale in sich, denn die Politik hat ein Interesse daran, die Unschärfe des Investitionsbegriffs zu nutzen, um konsumtive Ausgaben als investiv zu verbuchen (Deutsche Bundesbank, 2019, S. 86; Edenhofer et. al., Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2025, 220, 223). Zwar könnte auf den etablierten Investitionsbegriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zurückgegriffen werden. Dieser erfasst indes nur physisches Kapital, geistiges Eigentum und Finanzvermögen, nicht aber auch andere zukunftsbezogene Ausgaben wie etwa Bildungsausgaben (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023, S. 14; IW, 2024, S. 16). Daher fallen auch klimaschützende Maßnahmen, wie etwa die Wiedervernässung von Mooren, teilweise nicht darunter. Eine Investitionsregel, die auf diesen Begriff abstellt, erfasst damit wesentliche zukunftsrelevante Ausgaben systematisch nicht.

Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, ist eine andere Variante zu bevorzugen: die „grün-goldene“ Regel. Die grün-goldene Regel ist der klassischen goldenen Regel überlegen, weil sie nicht an einem manipulationsanfälligen Investitionsbegriff, sondern an überprüfbarer Klimawirkung ansetzt. Sie wurde vom Potsdam Institut für Klimafolgenforschung und der Universität Potsdam entwickelt, um ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit zu verbinden.

Die zulässige Neuverschuldung orientiert sich nach dieser Regel nicht am soeben beschriebenen Investitionsbegriff der VGR. Vielmehr entspricht die zusätzliche Schuldenhöhe den durch Klimaschutzmaßnahmen vermiedenen Schäden (Edenhofer et. al., Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2025, 220, 223).

Die grün-goldene Regel knüpft also nicht an die einzelne Investitionsmaßnahme an, sondern an die staatlichen Emissionsminderungen insgesamt; auf welchem Wege diese erreicht werden, ist irrelevant. Dadurch bevorzugt die Regel keine bestimmten Klimaschutzmaßnahmen gegenüber anderen, sondern ist technologieoffen, sodass etwa auch die Entnahme von CO₂ aus der Atmosphäre und seine anschließende Speicherung zu einer Erhöhung des Verschuldungsspielraums führen können (Edenhofer et al., Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2025, 220, 230). Durch ihre Erfolgsorientierung verschafft die grün-goldene Regel den politischen Entscheidungsträgern ausreichend Flexibilität und vermeidet eine kleinteilige Bewertung von Einzelmaßnahmen.

Geht man zurückhaltend von einem in der EU entstehenden Grenzscha­den ("Social Cost of Carbon") in Höhe von etwa 200 € pro Tonne CO₂ aus, wie es die Auswertung von Klimatevidenz durch die amerikanische Umweltagentur EPA nahelegt (Environmental Protection Agency, 2023), beläuft sich nach Berechnungen von Edenhofer et. al. die erlaubte zusätzliche Schuldenhöhe bei Erreichen der Ziele des Klimaschutzgesetzes auf ca. 161 Mrd. €. Es bestehen unter der grün-goldenen Regel also klare fiskalpolitische Anreize zur Emissionsminderung. Missbrauch und Auslegungsprobleme sind aufgrund der durch unabhängige Institutionen messbaren Emissionsmengen ausgeschlossen (s. zur grün-goldenen Regel insgesamt Edenhofer et al., Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2025, 220).

2.3.2.1 Generationengerechtigkeit

Generationengerechtigkeit wird dadurch gefördert, dass die grün-goldene Regel die Kurzfristorientierung von Regierungen eingrenzt und dadurch insbesondere in Bezug auf Prävention von Folgeschäden Planungssicherheit schafft, wodurch Investitionen angeregt werden.

Untätigkeit beim Klimaschutz könnte Deutschland allein durch Strafzuschläge nach europäischem Recht zusätzlich ca. 33 Milliarden € kosten (s. Gores; Graichen, 2025, S. 6). Notwendige Investitionen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt durch die Schuldenbremse unterbunden werden, werden den Staat in Zukunft ein Vielfaches kosten (Brandon; Kratzer et al., 2025).

Deutschland investiert nicht ausreichend in Klimaschutz, das hat zuletzt das BVerwG im Urteil vom 29. Januar 2026 bestätigt (BVerwG 7 C 6.24 - Urteil vom 29. Januar 2026). Bei gleichbleibendem Klimaschutz beträgt die erwartete Erderwärmung 3,2°C bis 2100 (s. Pörtner 2022). Bei einer Abkehr von Klimaschutztrends ist ein Eintritt bereits 2050 möglich. Bei einem Szenario von 3°C Erderwärmung muss mit einem Schaden von mindestens 10% des globalen BIP gerechnet werden (Waidelich et al. 2024). Für Deutschland würde das einen Schaden von 450 Milliarden € bedeuten bei einem BIP von 4,5 Billionen €. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ging von Schäden in Höhe von 280 – 900 Mrd. € bis 2050 aus, jährlich ist

bereits jetzt mit ca. 40 Mrd. € in Deutschland zu rechnen (s. Merkblatt Klimawandelfolgen in Deutschland vom BMWK, S. 6, Berechnungen aus: Flaute et al. 2022.).

Wir betrachten die grün-goldene Regel deshalb als einen wertvollen Beitrag, einen Kompromiss zwischen den nur scheinbar widerstreitenden Interessen von Generationengerechtigkeit und Notwendigkeit von Investitionen zu schließen. Eine Empfehlung zur Anwendung der grün-goldenen Regel findet sich unter Punkt 4. Der Fokus sollte nicht auf der Schuldenhöhe, sondern auf der langfristigen Wirkung der Investition beruhen. Außerdem sollte berücksichtigt werden, welche präventiven Maßnahmen garantiert anfallende Kosten reduzieren, sodass sich Investitionen auch zur nachhaltigen Reduktion der Schulden eignen.

f) Die Klimakrise als außergewöhnliche Notsituation

Als Ergänzung zu den primären Reformoptionen kommt eine Verdeutlichung der bestehenden Notlagenklausel in Betracht. Der Bremer Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil den Weg hierfür geöffnet, indem er die Klimakrise unter den Begriff der außergewöhnlichen Notsituation subsumiert hat. Die zunehmende Häufung klimabedingter Extremereignisse sowie systemische Klimagefahren werden die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen und erfüllen in akuten Fällen die Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Artikels 115 GG.

Eine explizite Einordnung der Klimakrise als Notsituation schafft Rechtssicherheit und Handlungsfähigkeit des Staates, weshalb sie im Ausnahmetatbestand kodifiziert werden sollte. Strukturelle Investitionsaufgaben dürfen jedoch nicht dauerhaft in den Ausnahmebereich verlagert werden. Die Notlagenklausel bleibt ultima ratio für außergewöhnliche, zeitlich begrenzte Situationen und darf nicht zum Ersatz für eine investitionsfähige Regelung werden. Hierzu hat der Staatsgerichtshof klare Maßstäbe dargelegt. Eine Klarstellung auch auf Bundesebene dient daher vor allem der Abgrenzung: Sie schafft Rechtssicherheit für akute Klimafolgenereignisse, ohne die Notlagenlogik auf langfristige Transformationsaufgaben auszudehnen.

Zielsetzung der Reform

Die Reform der Schuldenbremse soll erzielen, dass Investitionen regelgebunden, transparent und überprüfbar möglich sind, ohne den Ausnahmecharakter der Kreditaufnahme auszuhöhlen. Ziel ist eine Finanzverfassung, die bessere, klar begründete und zukunftswirksame Entscheidungen ermöglicht. Dadurch werden zukünftige, deutlich höhere Kosten vermieden.

Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts müssen systematisch umgesetzt werden. Deren jüngste Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass kreditfinanzierte Ausgaben einer klaren verfassungsrechtlichen Begründung, einer nachvollziehbaren Zweckbindung und einer überprüfbaren Haushaltsordnung bedürfen. Eine Reform, die diese Maßstäbe ausdrücklich aufgreift, schafft Rechtssicherheit – für Regierung, Parlament und Verwaltung.

Eine solche Ausgestaltung stärkt die demokratische Verantwortung. Die Entscheidung über kreditfinanzierte Investitionen bleibt bei der demokratisch gewählten Haushaltsgesetzgebung. Sie muss ihre Prioritäten offenlegen, Alternativen prüfen und ihre Entscheidungen rechtfertigen. Je klarer die verfassungsrechtlichen Leitplanken formuliert sind, desto

transparenter und nachvollziehbarer wird diese Verantwortung auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht, das unter Respektierung einer Einschätzungsprärogative grenzziehend kontrollieren kann.

Die neue Regelung sollte prinzipienbasiert und ansonsten schlank ausgestaltet sein. Nicht eine lange Zweckliste oder detailreiche Einzelvorgaben sichern Disziplin, sondern klar benannte Elemente und Verfahren. Sie geben Orientierung, ohne politische Gestaltung zu begrenzen. Die Verfassung sollte Richtung und Maßstab setzen, nicht Einzelfallsteuerung betreiben.

Ausnahmetatbestände bleiben dabei auf eminent wichtige Ziele oder plötzliche, nicht planbare Störungen beschränkt. Die Regel unterscheidet damit klar zwischen strukturellen Zukunftsaufgaben, die regelgebunden zu finanzieren sind, und echten Ausnahmesituationen.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein Formulierungsvorschlag entwickelt, der sich an den tragenden Erwägungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung orientiert und zugleich an einschlägige fachliche Vorarbeiten anknüpft (u. a. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, IW, Deutsche Bundesbank, Sachverständigenrat).

Abschließende Reform

Der folgende Vorschlag belässt den Grundsatz des kreditfreien Haushalts als Leitnorm. Kreditfinanzierung wird ausschließlich subsidiär eröffnet, für zusätzliche nachhaltige Mittelverwendung. Der Reformvorschlag knüpft bewusst an zentrale, bewährte Prinzipien des Haushaltsverfassungsrechts an. Sie sichern das parlamentarische Budgetrecht und bilden zugleich den Maßstab, an dem auch das Bundesverfassungsgericht staatliche Haushaltsentscheidungen überprüft.

1. Prinzip der Jährlichkeit

Das Prinzip der Jährlichkeit besagt, dass der Haushaltsplan für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres durch Gesetz festzustellen ist (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG).

Die Jährlichkeit schützt das Budgetrecht des Parlaments. Sie stellt sicher, dass Ausgaben und Kreditemächtigungen regelmäßig neu politisch verantwortet werden. Haushalte, die über längere Zeiträume festgeschrieben werden, verlieren ihre Steuerungswirkung und demokratische Verbindlichkeit.

2. Prinzip der Jährigkeit

Die Jährigkeit ergänzt die Jährlichkeit inhaltlich. Sie begrenzt die zeitliche Reichweite von Ausgabe- und Kreditemächtigungen. Grundsätzlich dürfen Haushaltsmittel nur für das jeweilige Haushaltsjahr verwendet werden und verfallen anschließend, sofern keine ausdrücklich geregelten Ausnahmen greifen.

Das Prinzip verhindert, dass gegenwärtige Haushaltsentscheidungen den Spielraum künftiger Parlamente dauerhaft einengen.

3. Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit

Das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit verlangt, dass im Haushaltsplan nur solche Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich tatsächlich zahlungswirksam werden.

Dieses Prinzip sorgt für Transparenz und Realitätsnähe der Haushaltsplanung. Es verhindert, dass Ausgaben oder Verpflichtungen zeitlich verschoben oder verdeckt werden, und stellt sicher, dass Haushaltszahlen die tatsächliche finanzielle Belastung abbilden.

Die konsequente Orientierung an diesen Prinzipien stellt sicher, dass eine gerichtliche Kontrolle nicht politisch substituierend wirkt, sondern rechtsstaatlich begrenzend.

Art. 109 Abs. 3 GG:

Satz 1 - Grundsatz

Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Satz 2 - Zulässigkeit der Kreditfinanzierung

Ein Ausgleich durch Einnahmen aus Krediten darf nur unter Sicherstellung fiskalischer Nachhaltigkeit und Solidität einschließlich der Tragfähigkeit der Staatsschulden für jetzige und kommende Generationen erfolgen, und nur für zusätzliche nachhaltige Mittelverwendung zu Zwecken grundlegender staatlicher Aufgaben, insbesondere für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Artikel 20a GG, für den Wandel zu Klimaneutralität und ökologischer Nachhaltigkeit, für Infrastruktur einschließlich Versorgungssicherheit, Klimaanpassung, Verteidigungsfähigkeit, Gesundheitsschutz und Bildungsgerechtigkeit, sowie für nachhaltige Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität der Wirtschaft unter Berücksichtigung vorstehender grundlegender Aufgaben.

Satz 3 - Subsidiarität

Es muss sichergestellt sein, dass die durch die Kreditfinanzierung angestrebten vorstehenden Zwecke unter Abwägung mit den übrigen vorstehenden Zwecken weder im Rahmen der nicht kreditfinanzierten Haushaltsplanung, noch durch sonstige staatliche Instrumente wie etwa durch ordnungspolitische Vorgaben oder Lenkungsabgaben erreicht werden können, und die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. Angemessene Tilgungsregelungen sind unter Berücksichtigung von Zukunftswirksamkeit und Erreichung von Potentialwachstum durch die jeweilige kreditfinanzierte Mittelverwendung vorzusehen.

Satz 4 - Definition der Zusätzlichkeit

Zusätzlich im vorstehenden Sinne ist eine Mittelverwendung nur dann, wenn durch sie eine qualitative und / oder quantitative Verbesserung der gegenwärtigen Ausstattung unter Berücksichtigung vorstehender Zwecksetzungen, also nicht nur eine Erhaltung der Ausstattung im gegenwärtigen Zustand, erreicht wird.

Satz 5 - Konjunktursymmetrie

Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen.

Satz 6 - Notlagenklausel

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können zusätzliche Kredite aufgenommen werden, wenn eine angemessene Tilgungsregelung vorgesehen wird. Naturkatastrophe in diesem Sinne, da sie sich der Kontrolle eines einzelnen Staates entzieht, ist dabei auch die erhöhte Gefahr von Naturkatastrophen durch die Klimakrise.

Satz 7 - Haushaltstransparenz

Haushaltstransparenz ist einzuhalten. Sondervermögen sind daher nur in eng begrenzten Ausnahmefällen und nur dann zulässig, wenn diese transparent in den Kernhaushalt einbezogen werden, und auch etwaige Auswirkungen finanzieller Transaktionen auf die Staatsverschuldung sind transparent zu machen. Bei grundsätzlicher Beibehaltung der haushaltsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit ist angemessene Vorsorge für eine Verstetigung von Mittelverwendungen über langfristige Zeiträume, soweit für dauerhafte Aufgaben erforderlich, zu treffen.

Satz 8 - Ausgestaltungs Kompetenzen

Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 GG in Verbindung mit einem Bundesgesetz. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen.

Art. 115 Abs. 2

Satz 1

Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten, Ausnahmen nach Maßgabe des Art. 109 Abs. 3 GG, auszugleichen. Die tatsächliche Kreditaufnahme wird individuell erfasst.

Satz 2

Näheres regelt ein Bundesgesetz. Es bedarf einer Bestimmung der Obergrenze der jährlichen Kreditaufnahme für die Sicherstellung fiskalischer Nachhaltigkeit und Solidität nach Maßgabe des Artikel 109 Absatz 3 GG unter Einschluss der Konjunkturkomponente und der Definition und Kontrolle der Zusätzlichkeit der Mittelverwendung im Sinne von Artikel 109 Absatz 3 GG, außerdem die Kontrolle und die Rückführung der aufgenommenen Kredite im Sinne vorstehender Regelung, die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, und die buchhalterische Erfassung von Sondervermögen.

Satz 3

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen im Sinne von Artikel 109 Abs. 3 GG können zusätzliche Kredite auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der

Mitglieder des Bundestages aufgenommen werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der eine Rückführung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes vorsieht.

Fazit und Ausblick

Deutschland braucht keine weitere Ausweitung von Sondervermögen und Bereichsausnahmen, sondern eine verfassungsfeste Investitionsfähigkeit im Kernhaushalt. Die Praxis der letzten Jahre hat gezeigt, dass Nebenhaushalte kurzfristig Spielräume schaffen, langfristig aber Transparenz, parlamentarische Steuerung und Rechtssicherheit schwächen. Spätestens das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 macht deutlich: Dauerhafte Finanzierung zentraler Zukunftsaufgaben über solche Konstruktionen ist rechtlich riskant und politisch fragil.

Die Konsequenz ist nicht „mehr Schulden“, sondern bessere Regeln. Eine zukunftssichernde Schuldenbremse muss Investitionen ermöglichen, ohne ihren Ausnahmecharakter zu verlieren. Genau darauf zielt der Reformvorschlag: Er setzt die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts präventiv um und übersetzt sie in eine schlanke Ordnung für den Kernhaushalt. Kreditaufnahme bleibt die Ausnahme, wird aber dort, wo sie notwendig ist, an klare Bedingungen gebunden: Zusätzlichkeit, Alternativenprüfung, Verhältnismäßigkeit, Tilgungsglaubwürdigkeit und Haushaltstransparenz. Damit wird demokratische Verantwortung gestärkt: Der Gesetzgeber muss Prioritäten offenlegen und begründen und seine Entscheidungen bleiben rechtsstaatlich überprüfbar, ohne dass Gerichte Politik ersetzen.

Sollten die so entstehenden Spielräume für die Transformation nicht ausreichen, spricht vieles dafür, eine grün-goldene Regel als zweite Reformoption zu verankern. Sie erweitert den Investitionsspielraum nicht über einen dehnbaren Investitionsbegriff, sondern über messbare Klimawirkung: Zusätzliche Kreditspielräume orientieren sich an vermiedenen Emissionen bzw. vermiedenen Klimaschäden. Das schafft einen robusten Anreiz, Mittel dort einzusetzen, wo sie für künftige Generationen am meisten bringen, und reduziert zugleich Missbrauchsrisiken, weil der Nutzen, anders als bei rein buchhalterischen Investitionsdefinitionen, überprüfbar ist.

Entweder die Schuldenbremse wird so reformiert, dass sie die verfassungsgerichtlichen Anforderungen im Kernhaushalt konsequent abbildet und Investitionen regelgebunden ermöglicht, oder es braucht zusätzlich eine grün-goldene Öffnung, die Klimaschutzwirkung zum Maßstab macht. Beides stärkt Rechtssicherheit, demokratische Kontrolle und die Wahrscheinlichkeit, dass Deutschland Klimaneutralität rechtzeitig erreicht.

Literatur

- BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.
- BVerwG 7 C 6.24 - Urteil vom 29. Januar 2026
- Regulation (EU) 2024/1263... on multilateral budgetary surveillance, 29.04.2024 ([Online verfügbar](#))
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): Merkblatt Klimawandelfolgen in Deutschland ([Online verfügbar](#))
- Brandon, Carter; Kratzer, Bradley et al. Strengthening the Investment Case for Climate Adaptation: A Triple Dividend Approach 2025 ([Online verfügbar](#))
- Brunner, Steffen; Flachsland, Christian; Marschinski, Robert: Credible Commitment in Carbon Policy. April 2016. ([Online verfügbar](#))
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI): Studie Transformationspfade von BCG, BDI, IW, 2024 ([Online verfügbar](#))
- Dullien, Sebastian; Gerards Iglesias, Simon; Hüther, Michael; Rietzler, Katja: Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IW-Policy Paper Nr. 2, 2024 ([Online verfügbar](#))
- Deutsche Bundesbank, Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen, Monatsbericht April 2019 ([Online verfügbar](#))
- Edenhofer, Ottmar, Eydam, Ulrich, Heinemann, Maik, Kalkuhl, Matthias and Moretti, Nikolaj. "Rechtfertigt Klimapolitik eine Erhöhung der Verschuldung? Plädoyer für eine grün-goldene Regel", Perspektiven der Wirtschaftspolitik, vol. 26, no. 2, 2025, pp. 220-233. ([Online verfügbar](#))
- European Commission: New economic governance framework (Überblicksseite), o.J. ([Online verfügbar](#))
- Flaute, Markus et al.: Volkswirtschaftliche Folgekosten durch Klimawandel: Szenarioanalyse bis 2050 ([Online verfügbar](#))
- Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023 ([Online verfügbar](#))
- Gores, Sabine; Graichen, Patrick: Kosten der Zielverfehlung im Klimaschutzgesetz – mögliche EU-Strafzahlungen für Deutschland, 2025 ([Online verfügbar](#))
- Hans-Böckler-Stiftung (IMK): 600 Milliarden Euro staatliche Extra-Investitionen über 10 Jahre können öffentliche Infrastruktur und Wirtschaft zukunftsfähig machen (Pressemitteilung), 14.05.2024 ([Online verfügbar](#))
- Heilmann, Felix et. al., Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft, 2024
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW), Schuldenbremse 2.0, Konzepte für tragfähige Fiskalregeln, 2024 ([Online verfügbar](#))
- KfW Research: Kommunen beklagen weiter steigenden Investitionsstau (Pressemitteilung), 01.07.2025 ([Online verfügbar](#))
- Pörtner, H.-O. et al.: Summary for Policymakers, in: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Cambridge University Press 2022, S. 7 f. u. 14 ([Online verfügbar](#))
- Rao, Hayagreeva; Greve, Heinrich R., Disasters and Community Resilience: Spanish Flu and the Formation of Retail Cooperatives in Norway, Januar 2017 ([Online verfügbar](#))

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen Stabilität wahren, 2024
- U.S. Environmental Protection Agency (EPA), *Report on the Social Cost of Greenhouse Gases*, 2023 ([Online verfügbar](#))
- Waidelich, Paul et al.: Climate damage projections beyond annual temperature 2024 ([Online verfügbar](#))
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, 2023