



ZUKUNFTSORIENTIERUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN STÄRKEN

I. Einleitung

II. Ausgangslage: Zukunftsorientierte Ausgaben

1. Identifizierung und staatliche Zuständigkeit
2. Entwicklung
3. Gesamtwirtschaftliche Wirkung

III. Herausforderungen

1. Polit-ökonomische Probleme
2. Enger werdende fiskalische Spielräume
3. Wirkung von Fiskalregeln
4. Bürokratische Hindernisse und fehlende Kapazitäten

IV. Handlungsoptionen: Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben steigern und verstetigen

1. Entscheidungsgrundlage für öffentliche Ausgaben verbessern
2. Verbindlichkeit erhöhen
3. Fiskalische Spielräume erweitern

V. Fazit

Eine andere Meinung

Literatur

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben werden von der Politik zu wenig priorisiert. Dies zeigt sich insbesondere in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Verteidigung und Bildung.
- Die Verbindlichkeit solcher Ausgaben sollte durch institutionelle Vorkehrungen bei Haushalts- und Finanzplanung erhöht werden, die auf den jeweiligen Bereich abgestimmt sein sollten.
- Für den Verkehrsbereich wäre ein Infrastrukturfonds mit eigenen Einnahmen und ggf. mit begrenzten Kreditermächtigungen geeignet. Für die Bereiche Verteidigung und Bildung bieten sich spezifische Mindestausgabenquoten an, die sich an klar definierten Indikatoren orientieren.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben, also Ausgaben, deren Erträge erst in fernerer Zukunft realisiert werden, sind in Deutschland in vielen Bereichen **seit Jahren gering** und fallen auch im europäischen Vergleich niedrig aus. Das gilt insbesondere für Ausgaben in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Verteidigung und Bildung. Die öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen im Tiefbau reichten nicht aus, um den durchschnittlichen **Modernitätsgrad der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur zu erhalten**. Der Güter- und Personenverkehr wird durch die überalterte Infrastruktur mittlerweile deutlich eingeschränkt, was die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands beeinträchtigt. **Im Verteidigungsbereich sind höhere Ausgaben** als in der Vergangenheit sowie ein effizienterer Mitteleinsatz **erforderlich, um die Ausrüstung zu modernisieren** und dem NATO-Bündnisziel nachzukommen. Im Bildungsbereich hat Deutschland im internationalen Vergleich zuletzt schlechter als je zuvor abgeschnitten, was auch auf **geringe öffentliche Ausgaben, insbesondere für die frühkindliche Bildung und den Grundschulbereich**, zurückzuführen sein dürfte.

Höheren zukunftsorientierten Ausgaben steht eine hohe **Gegenwartspräferenz der Politik** entgegen, die kurzfristige Erträge zugunsten der aktuellen Wählerschaft deutlich höher gewichtet als langfristige Erträge zugunsten zukünftiger Generationen. Fiskalregeln, die der Gegenwartspräferenz bei der Schuldenaufnahme entgegenwirken, können zwar verhindern, dass die fiskalischen Spielräume kommender Generationen eingeschränkt werden, sie lösen aber nicht das Problem der Gegenwartspräferenz bei der Auswahl der Ausgaben. Aufgrund **zunehmend enger werdender fiskalischer Spielräume** besteht zudem die Gefahr, dass zukunftsorientierte Ausgaben weiterhin vernachlässigt werden. Nicht zuletzt dürften **bürokratische Hemmnisse** in Form aufwändiger Genehmigungsprozesse und personeller Unterbesetzung in Teilen der öffentlichen Verwaltung zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben hemmen.

Je nach Bereich können verschiedene institutionelle Vorkehrungen **der Gegenwartspräferenz entgegenwirken**. Um die Verkehrsinfrastruktur zu modernisieren und ihren Bestand nachhaltig zu sichern, könnte ein **Verkehrsinfrastrukturfonds mit eigenen Einnahmen** wie beispielsweise verkehrsspezifischen Abgaben oder Mauteinnahmen errichtet werden. Durch die Übertragung dieser Einnahmen aus dem Kernhaushalt wird gewährleistet, dass dort keine zusätzlichen Spielräume für konsumtive Ausgaben geschaffen werden. Wegen des Nachholbedarfs bei der Verkehrsinfrastruktur könnte der Fonds auch mit begrenzten Kreditermächtigungen ausgestattet werden. **Für die Verteidigung** gilt es, langwierige Beschaffungsprozesse zu vereinfachen und die Effizienz der Mittelverwendung zu erhöhen. Um die **Finanzierung im Kernhaushalt dauerhaft sicherzustellen**, könnte das Zwei-Prozent-Ziel der NATO als gesetzliche Mindestquote verankert werden. **Im Bildungsbereich** könnte auf Länderebene ebenfalls eine **gesetzliche Fixierung der Mindestausgaben** (z. B. ausgehend von Ausgaben pro Schülerin und Schüler) implementiert werden.

I. EINLEITUNG

80. **In vielen Bereichen haben öffentliche Ausgaben**, etwa für Infrastruktur und Bildung, **Investitionscharakter**. Erträgen, die teils erst nach langer Zeit anfallen, stehen zunächst vorwiegend Kosten gegenüber. Solche Ausgaben können als zukunftsorientiert bezeichnet werden. Aufgrund polit-ökonomischer Probleme, insbesondere einer zu hohen Gegenwartspräferenz („Present Bias“) der Politik, können zukünftige Erträge bei der Entscheidungsfindung im politischen Prozess zu gering gewichtet werden. Im Verhältnis zu Ausgaben, deren Erträge der aktuellen Wählerschaft zugutekommen, können deshalb Ausgaben, deren Erträge maßgeblich in der Zukunft anfallen, systematisch zu niedrig ausfallen („Anti-Investment Bias“).
81. In den Bereichen **Verkehrsinfrastruktur, allgemeinbildende Bildung und Verteidigung**, die klar dem Bereich staatlicher Aufgaben zuzuordnen sind, sind in den vergangenen Jahren **deutliche Mängel** zutage getreten. Die öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen im Tiefbau, der maßgeblich die öffentliche Verkehrsinfrastruktur umfasst, waren seit Jahrzehnten zu gering, um den Modernitätsgrad zu erhalten. [↪ ZIFFERN 98 F.](#) Mobilität und Güterverkehr werden durch die überalterte Infrastruktur mittlerweile deutlich eingeschränkt, was die wirtschaftliche Aktivität in Deutschland belastet. [↪ ZIFFER 440](#) Auch bei der Verteidigung sind höhere Ausgaben als in der Vergangenheit sowie ein effizienterer Mitteleinsatz erforderlich, um die Ausrüstung zu modernisieren und dem Bündnisziel in der NATO nachzukommen. [↪ ZIFFERN 102 F.](#) Im Bildungsbereich hat Deutschland in internationalen Vergleichsstudien zuletzt schlechter als je zuvor abgeschnitten. [↪ ZIFFER 101](#) Dies dürfte nicht zuletzt auf fehlende Ausgaben für Bildungsmaßnahmen, insbesondere bei frühkindlicher Bildung, zurückzuführen sein. [↪ ZIFFER 107](#) In all diesen Bereichen sind Maßnahmen erforderlich, um die zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben zu stärken und zu verstetigen.
82. Verschiedene Hindernisse stehen einer Stärkung und Verstetigung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben entgegen. [↪ ZIFFERN 118 FF.](#) Die **Gegenwartspräferenz der Politik** [↪ ZIFFERN 119 FF.](#) kann dazu führen, dass zukunftsorientierte Ausgaben nicht in ausreichendem Maße getätigt werden. [↪ ZIFFERN 124 FF.](#) **Fiskalregeln** können mittelfristig zwar den Schuldenstand und die Zinsausgaben begrenzen und dadurch den Spielraum für zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben erhalten. Sie gewährleisten aber nicht, dass diese Spielräume für zukunftsorientierte Ausgaben genutzt werden. Kurzfristig können sie die Politik sogar veranlassen, zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben zu reduzieren, wenn sie die öffentlichen Haushalte stärker einschränken als zur Sicherung der Schuldentragfähigkeit notwendig. [↪ ZIFFERN 131 FF.](#) Schließlich bestehen für zukunftsorientierte Ausgaben **bürokratische Hemmnisse** in Form aufwändiger Genehmigungsprozesse und einer personellen Unterbesetzung der damit befassten öffentlichen Verwaltung, die die Umsetzung von Investitionen verzögern oder behindern können. [↪ ZIFFERN 134 FF.](#)
83. Um die **zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben** zu erhöhen und verstetigen, sind institutionelle Vorkehrungen mit hoher Bindungswirkung erforder-

lich, durch die sie bei der Haushaltsaufstellung und Finanzplanung verlässlich berücksichtigt werden. Zu den vom Sachverständigenrat diskutierten Optionen zählt die verbindliche Vorgabe einer Mindestquote zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung oder zu anderen Indikatoren. ↘ ZIFFERN 143 FF. Alternativ kann die Finanzierung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben durch neue Sondervermögen erfolgen, die mit Zuweisungen von Haushaltsmitteln, eigenen Einnahmen und gegebenenfalls mit zusätzlichen Kreditermächtigungen ausgestattet werden können. ↘ ZIFFERN 146 FF. Eine weitere Möglichkeit ist, öffentliche Unternehmen mit zusätzlichem Eigenkapital auszustatten. ↘ ZIFFERN 152 FF. Diskutiert wird auch eine goldene Regel, die aber in der praktischen Umsetzung Herausforderungen birgt. ↘ ZIFFERN 158 FF. Fiskalische Spielräume können durch eine kontinuierliche Ex-post-Überprüfung und Anpassung der Priorisierung der Ausgaben erweitert werden. ↘ ZIFFERN 168 F. Darüber hinaus kann eine moderate Änderung der Schuldenbremse, wie sie vom Sachverständigenrat im Januar 2024 in einem Policy Brief dargelegt wurde, die **fiskalischen Spielräume erweitern, ohne die Schuldentragfähigkeit zu gefährden** (SVR Wirtschaft, 2024). ↘ ZIFFERN 170 FF.

84. **Zur wirksamen Priorisierung zukunftsorientierter Ausgaben** sollte die Wahl der **Handlungsoptionen auf den jeweiligen Bereich abgestimmt** sein. Dabei sollte unterschieden werden, (1) ob eine einmalige oder dauerhafte Erhöhung der Ausgaben erreicht werden soll, (2) wie klar die Ausgaben identifizierbar und abgrenzbar sind und (3) auf welcher föderalen Ebene die Zuständigkeit für Finanzierung und Umsetzung liegen. Im Verkehrssektor könnte ein Verkehrsinfrastrukturfonds mit eigenen Einnahmen, beispielsweise aus der LKW-Maut und der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen PKW-Maut, die mittelfristig die perspektivisch rückläufigen Einnahmen aus der Energiesteuer auf fossile Kraftstoffe im Verkehrsbereich kompensieren sollte, ↘ ZIFFER 492 errichtet werden. Eine Übertragung der Einnahmen aus der Energiesteuer auf fossile Kraftstoffe im Verkehrsbereich und der Kfz-Steuer könnte in Betracht gezogen werden. ↘ ZIFFER 177 Nur solche gesicherten kontinuierlichen Einnahmen können langfristig die Planbarkeit der Infrastrukturausgaben verbessern. Um den Nachholbedarf bei der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur zu adressieren, könnte das Sondervermögen mit begrenzten Kreditermächtigungen ausgestattet werden, die allerdings den allgemeinen Grenzen der geltenden Fiskalregeln unterliegen. Für die Verteidigung gilt es, langwierige Beschaffungsprozesse zu vereinfachen und sicherzustellen, dass das finanzielle Bündnisziel in der NATO nach dem Jahr 2028 im Rahmen des Kernhaushalts erfüllt wird. ↘ ZIFFER 178 Im Bildungsbereich könnte eine gesetzliche Fixierung der Mindestausgaben – beispielsweise definiert auf der Basis von Mindestausgaben pro Schülerin und Schüler – implementiert werden. ↘ ZIFFER 179
85. Insgesamt zielen die vom Sachverständigenrat **favorisierten Handlungsoptionen** darauf ab, durch geeignete Maßnahmen den Present Bias und insbesondere den Anti-Investment Bias zu überwinden. So soll **gewährleistet** werden, **dass die Finanzpolitik die nötigen Mittel für zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben auch tatsächlich bereitstellt**. Dazu legt der Sachverständigenrat in diesem Kapitel systematisch den Fokus auf mögliche institutionelle Vorkehrungen mit hoher Bindungswirkung zur dauerhaften Finanzierung zukunfts-

orientierter öffentlicher Ausgaben. Dies unterscheidet die vorgelegte Analyse von zahlreichen Vorschlägen, die vor allem auf Möglichkeiten zur Ausweitung von Kreditspielräumen zur Finanzierung öffentlicher Investitionen abstellen. Für die Bereiche Verkehrsinfrastruktur, allgemeinbildende Bildung und Verteidigung werden konkrete Lösungsoptionen präsentiert. Diese Optionen gehen nicht über eine Ausweitung der gesamtstaatlichen Verschuldungsspielräume durch eine moderate, stabilitätsorientierte Reform der Schuldenbremse hinaus.

II. AUSGANGSLAGE: ZUKUNFTSORIENTIERTE AUSGABEN

86. **Öffentliche Ausgaben** können als **eher gegenwartsbezogen (konsumtiv) oder eher zukunftsorientiert (investiv)** klassifiziert werden. Die Erträge von zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben fallen überwiegend erst in der langen Frist an, [↪ ZIFFERN 110 FF.](#) ihre Kosten belasten aber die öffentlichen Haushalte in der Gegenwart. [↪ ZIFFERN 124 FF.](#) Bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, wie der Verteidigung und Verkehrsinfrastruktur, sowie von Gütern mit positiven externen Effekten, wie Teilen der Bildung, spielt der Staat eine entscheidende Rolle. [↪ ZIFFERN 87 F.](#) Ein Großteil der Ausgaben in diesen Bereichen kann als zukunftsorientiert eingestuft werden. Die öffentlichen Ausgaben in diesen Bereichen waren in den vergangenen Jahrzehnten nicht ausreichend, um die Substanz zu erhalten. So ist der Modernitätsgrad im Tiefbau, der maßgeblich die öffentliche Verkehrsinfrastruktur umfasst, deutlich gesunken. [↪ ZIFFERN 98 F.](#) Die veränderte geopolitische Lage der vergangenen Jahre erfordert eine bessere Ausrüstung der Bundeswehr. [↪ ZIFFERN 102 F.](#) Auch das Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler an deutschen Schulen sinkt, wie die PISA-Ergebnisse bezeugen. [↪ ZIFFERN 101](#) Um die Mängel in diesen Bereichen zu adressieren, sind hohe Investitionen notwendig. [↪ ZIFFERN 104 FF.](#)

1. Identifizierung und staatliche Zuständigkeit

87. Die öffentlichen Gebietskörperschaften in Deutschland erfüllen eine Vielzahl staatlicher Aufgaben. Zu den **Kernaufgaben des Staates** gehört die **Bereitstellung sogenannter öffentlicher Güter**. Denn die privatwirtschaftlichen Ausgaben für öffentliche Güter fallen ohne zusätzliche Anreize typischerweise ineffizient niedrig aus (Musgrave und Musgrave, 1989, S. 42 ff.). Charakteristisch für öffentliche Güter ist die Nicht-Rivalität bei der Nutzung des Gutes (Samuelson, 1954; Swan, 1956; Mas-Colell et al., 1995, S. 359). Das heißt, der Konsum eines öffentlichen Gutes durch eine Person beeinträchtigt nicht die Nutzung desselben Gutes durch andere Personen. [↪ TABELLE 13](#) Eine Bereitstellung durch den Staat ist dann angezeigt, wenn Nutzerinnen und Nutzer von dem öffentlichen Gut nicht ausgeschlossen werden können (Ostrom und Ostrom, 1977). Der Nutzen von Verteidigung kann beispielsweise innerhalb eines Staates niemandem verwehrt werden. Einige Güter, wie beispielsweise die Bereitstellung der Verkehrsinfra-

struktur, weisen sowohl Merkmale öffentlicher als auch privater Güter auf. So lässt sie sich bis zu einem bestimmten Grad ohne Rivalität nutzen, der Nutzen der Einzelnen kann sich bei Übernutzung durch Staus aber verringern. Gleichzeitig handelt es sich um ein Gut, von dessen Nutzung ein Ausschluss technisch möglich ist und das deshalb über Mautsysteme finanziert werden könnte. Das verringert allerdings die effiziente Nutzung von Straßen, zumindest solange die Nutzung nicht zu Staus führt.

▾ TABELLE 13

Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen¹

Bereich	Zuständig	Hauptgrund des staatlichen Eingriffs	Verwendung der Ausgaben ²	Gesamtstaatliche Ausgaben	Anteil der Bruttoinvestitionen ³
				im Jahr 2023	
				Mrd Euro	%
Allgemeine öffentliche Verwaltung	Bund, Länder, Gemeinden	Sicherstellung von Rechtssicherheit und -gleichheit; öffentliches Gut	Verwaltung, Exekutiv- und Legislativorgane, Wirtschaftshilfe für das Ausland, Grundlagenforschung	263,2	12,0
Verteidigung	Bund	Schutz von Staatsordnung, Gesellschaft und Individuen; öffentliches Gut	Militärische Waffensysteme, Instandhaltung, Personal, IT	40,1	18,3
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	Überwiegend Länder	Schutz von Staatsordnung, Gesellschaft und Individuen; öffentliches Gut	Polizei, Feuerwehr, Gerichte	67,3	7,5
Wirtschaftliche Angelegenheiten ohne Verkehr	Überwiegend Bund	Externalitäten	Allgemeiner Arbeitsmarkt und einzelne Wirtschaftsbereiche	137,3	5,5
Verkehr	Bund, Länder, Gemeinden	Externalitäten	Investitionen in Infrastruktur, Instandhaltung	106,6	30,5
Gesundheitswesen	Überwiegend Sozialversicherung	Versicherung/Umverteilung	Medizinische Erzeugnisse, ambulante und stationäre Behandlung	315,1	0,8
Bildungswesen	Überwiegend Länder	Externalitäten, Kreditrationierungsproblem	Elementar- und Primärbereich, Sekundärbereich, Tertiärbereich	187,3	9,0
Soziale Sicherung	Überwiegend Sozialversicherung	Versicherung/Umverteilung	Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Alter, Hinterbliebene, Familien und Kinder, Erwerbslosigkeit	822,5	0,2
Umweltschutz	Überwiegend Gemeinden	Externalitäten	Abfall-/Abwasserwirtschaft, Beseitigung von Umweltverunreinigungen	24,3	13,6
Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	Überwiegend Gemeinden	Externalitäten	Wohnungswesen, Raumplanung, Wasserversorgung	19,2	17,3
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	Überwiegend Länder und Gemeinden	Externalitäten	Kultur, Rundfunk- und Verlagswesen, Freizeitgestaltung, Sport	42,0	12,4

1 – Die Ausgaben des Staates werden nach der Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG: Classification of the Functions of Government) zugeordnet (Eurostat, 2019). 2 – Die Verwendung der Ausgaben orientiert sich an der detaillierten Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG-Zweisteller). 3 – Anteil an den gesamtstaatlichen Ausgaben im jeweiligen Aufgabenbereich.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-224-05

88. **Einzel- und gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Ausgaben** können **aufgrund verschiedener anderer Probleme von der optimalen Höhe abweichen**. So können private Ausgaben für Bildung ohne staatliche Intervention zu niedrig ausfallen, da die positiven externen Effekte von besserer Bildung, insbesondere die starken Netzwerk-Externalitäten eines hohen Niveaus an Allgemeinbildung, im individuellen Kalkül nur unvollständig berücksichtigt werden. Selbst private Erträge, beispielsweise einer Hochschulausbildung, kommen bei der privaten Ausbildungsentscheidung möglicherweise unzureichend zum Tragen, wenn es private Finanzierungsbeschränkungen („Kreditrationierung“) gibt, da das zu erwerbende Humankapital nicht beleihbar ist.
89. **Zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben** werden Ausgaben für Personal, Ausrüstung und Infrastruktur wie Gebäude getätigt. Dabei wird häufig **zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben unterschieden** (Blanchard und Fischer, 1989, S. 37 f.; Stache et al., 2007; OECD, 2023a, S. 158). Als konsumtiv gelten öffentliche Ausgaben, die für den laufenden Betrieb sowie die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen verwendet werden und allenfalls einen indirekten Beitrag zur Schaffung neuer Vermögenswerte leisten. Diese Aufgaben übernimmt in der hier verwendeten Abgrenzung die allgemeine öffentliche Verwaltung, zu der die Legislative und Judikative zählen. So setzt beispielsweise die Gesetzgebung die Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Investitionen in Produktionsgüter. Ein funktionierendes Justizsystem stellt Rechtssicherheit für private Investitionen her. Für die innere Sicherheit fallen vor allem Gehälter im Öffentlichen Dienst an, und die soziale Sicherung umfasst überwiegend finanzielle Leistungen an die Bürgerinnen und Bürger. Beide weisen einen hohen Gegenwart Bezug auf. [↪ TABELLE 13](#) Demgegenüber tragen investive Ausgaben (direkt) zur Schaffung von Vermögenswerten bei, die erst zukünftig verwertet werden können. Unter den verschiedenen Bereichen der staatlichen Aktivität weisen die Verteidigung sowie die Verkehrsinfrastruktur einen hohen Investitionsanteil auf. [↪ TABELLE 13](#)
90. **Neben diesen klassischen Investitionen** gibt es **weitere Ausgaben**, die in dem Sinne **zukunftsorientiert** sind, dass die Kosten einer Maßnahme weitestgehend in der Gegenwart und die Erträge weitestgehend in der Zukunft liegen. [↪ PLUSTEXT 2](#) Hierzu können Ausgaben im Bildungswesen gezählt werden. [↪ TABELLE 13](#) Diese Ausgaben erhöhen das Produktionspotenzial typischerweise erst mittel- bis langfristig, generieren aber nachhaltig positive Erträge und können sich somit günstig auf die Wirtschaftsleistung, die Steuerbasis und somit die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen auswirken.



[↪ PLUSTEXT 2](#)

Begriffserklärung: Zukunftsorientierte Ausgaben

Bei zukunftsorientierten Ausgaben im ökonomischen Sinne fallen die Kosten in der Gegenwart an, während die Erträge maßgeblich erst in der (ferneren) Zukunft realisiert werden. Der **klassische Investitionsbegriff** im Sinne der Bildung von Sachkapital wird dabei so **erweitert**, dass auch **Aufwendungen zum Erhalt und zur Mehrung von Humankapital, Naturkapital und technischem Wissen** berücksichtigt werden. An diesen Kriterien orientiert sich die für das Bundesministerium für Bil-

derung und Forschung entwickelte „Zukunftsquote“ (Heinemann et al., 2021; Bohne et al., 2024). Deren Berechnung erfolgt auf Basis des Funktionen- und Gruppierungsplans des Bundeshaushalts. Die öffentlichen Investitionen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sind zur umfassenden Darstellung von zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben daher nur bedingt geeignet. Einerseits zählen Ausgaben für neue Schulgebäude als öffentliche Investitionen, die Gehälter des Lehrpersonals jedoch als konsumtive Ausgaben (Eurostat, 2014), obwohl die Lehrtätigkeit das Humankapital in der Zukunft erhöht. Andererseits kann es bei einer Abgrenzung im Sinne der VGR unproduktive Investitionen geben, die nur geringe Erträge in der Zukunft abwerfen.

2. Entwicklung

Öffentliche Investitionen

91. **Ein Teil der zukunftsorientierten Ausgaben wird durch Investitionen gemäß der Abgrenzung in den VGR abgebildet.** [↘ PLUSTEXT 3](#) Zwar umfasst die VGR-Definition nicht alle wichtigen zukunftsorientierten Ausgaben, insbesondere nicht im Bildungswesen, sie hat aber dennoch eine Reihe von Vorteilen. Erstens bieten die VGR eine konsistente Datenbasis, um die Investitionen der verschiedenen Gebietskörperschaften im Zeitablauf verfolgen zu können. Zweitens ermöglichen sie einen Vergleich zwischen öffentlichen und privaten Investitionen. Eine Erweiterung der öffentlichen Investitionen um Investitionszuschüsse [↘ GLOSSAR](#) berücksichtigt zusätzlich finanzielle Mittel, die privaten Akteuren vom Staat bereitgestellt werden, um private Investitionen zu finanzieren, die ebenfalls zukunftsorientiert wirken können (Belitz et al., 2020).



[↘ PLUSTEXT 3](#)

Hintergrund: Öffentliche Investitionen in den VGR

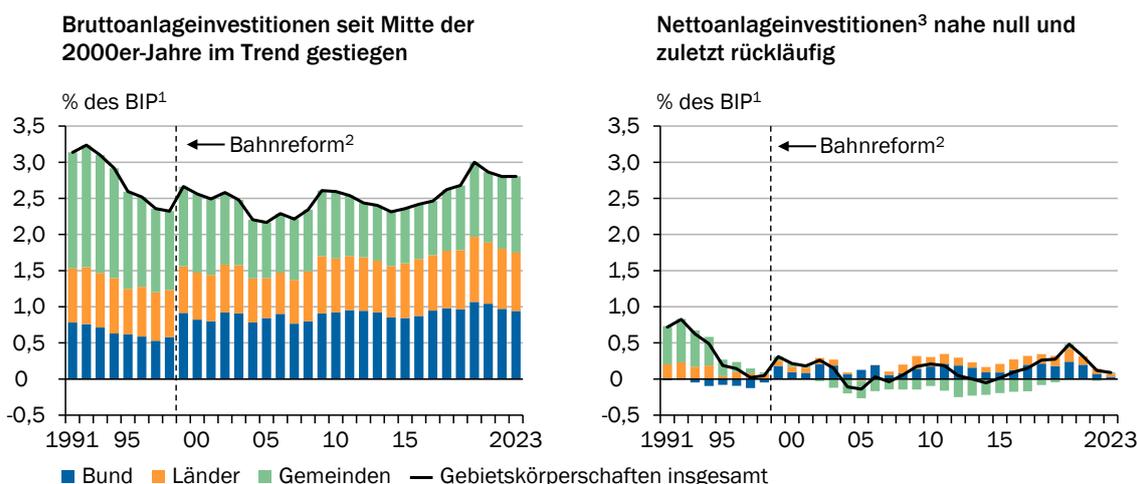
Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden nach den für alle EU-Staaten verbindlichen Regeln des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) aufgestellt (Eurostat, 2014). **In den VGR werden öffentliche Investitionen als Bruttoanlageinvestitionen definiert, die dem Sektor Staat zugeordnet sind.** Diese bilden die Zugänge von Bruttoanlagevermögen ab, unter anderem durch Sachinvestitionen in Wohn- und Nichtwohnbauten (Infrastruktur), Maschinen, Anlagen, Waffen(-systeme), aber auch in geistiges Eigentum wie Software. Für die **Zurechnung von Investitionen öffentlicher Unternehmen zum staatlichen Sektor** in den VGR ist die **Marktnähe entscheidend** (Schmidt et al., 2017). So ist zwar die Deutsche Bahn AG im Staatseigentum, es werden jedoch nur das Schienennetz, die DB Regio und DB InfraGO dem Staatssektor zugerechnet. Die anderen Unternehmensteile gelten als private Marktakteure, da sie mehr als 50 % ihrer Einnahmen über Umsatzerlöse erwirtschaften.

92. Die gesamtstaatlichen Bruttoanlageinvestitionen, die sich aus Investitionen der Gemeinden, der Länder und des Bundes ergeben, betragen im Jahr 2023 gemäß den VGR 2,8 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). [↘ ABBILDUNG 35 LINKS](#) Die **Entwicklung** dieser Quote war in den vergangenen drei Jahrzehnten **sehr stark**

von der Investitionstätigkeit der Gemeinden geprägt. Nach der Deutschen Einheit waren deren Bruttoanlageinvestitionen hoch, insbesondere in den Neuen Ländern (JG 1991 Ziffern 81 f.). Während abnehmende Anteile der Gemeinden bis Mitte der 2000er-Jahre zu einem Rückgang der gesamtstaatlichen Bruttoanlageinvestitionen in Relation zum BIP geführt haben, ist der darauffolgende Anstieg der gesamtstaatlichen Bruttoanlageinvestitionen – insbesondere seit dem Jahr 2017 – auf eine erneute Ausweitung der Investitionstätigkeit der Gemeinden zurückzuführen. Die **Gemeinden trugen** mit einem Anteil von 37,6 % im Jahr 2023 **am stärksten zu den öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen bei** – gefolgt vom Bund (33,6 %) und den Ländern (28,8 %).

93. **Die Nettoanlageinvestitionen, für die von den Bruttoanlageinvestitionen die Abschreibungen abgezogen** werden, zeigen ein anderes Bild. Öffentliche Investitionen, die über den Ersatz des kalkulatorischen Kapitalverzehrs hinausgehen, **lagen** bei den Gebietskörperschaften **in den vergangenen zwei Jahrzehnten nahe null** und waren für die Gemeinden seit dem Jahr 2002 fast durchgängig negativ. [ABBILDUNG 35 RECHTS](#) Eine allgemeine Bewertung, ob die Investitionstätigkeit besser durch die Brutto- oder Nettoanlageinvestitionen abgebildet wird, ist schwierig. Eine regelmäßige Instandhaltung kann beispielsweise zum Erhalt der Produktivität einer Anlage beitragen, beeinflusst aber weder die Bruttoanlageinvestitionen noch die Abschreibungen (Eurostat, 2014, S. 85 ff.; Gühler und Schmalwasser, 2020). Zudem können die ausgewiesenen Nettoanlageinvestitionen aufgrund von Ausgliederungen von vormals staatlichen Ausgaben in sogenannte sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU), [GLOSSAR](#) die dem privaten Sektor zugeordnet werden, im Zeitablauf reduziert werden. Abgänge und Abschreibungen werden dann weiterhin dem Sektor

[ABBILDUNG 35](#)
Öffentliche Brutto- und Nettoanlageinvestitionen



1 – Anteil der Brutto- bzw. Nettoanlageinvestitionen am BIP in jeweiligen Preisen. 2 – In den VGR werden die Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn nach der Bahnreform im Jahr 1999 dem Staatssektor zugerechnet. Dementsprechend gibt es zu diesem Zeitpunkt einen Anstieg bei den Bruttoanlageinvestitionen des Bundes. 3 – Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-132-03

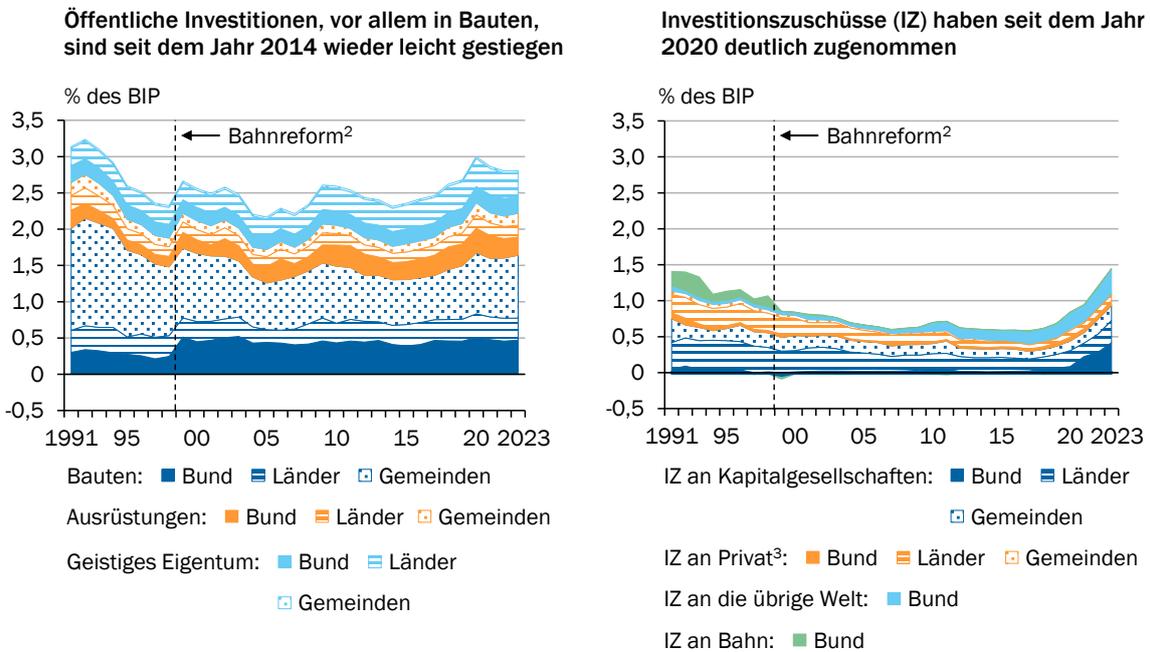
Daten zur Abbildung

Staat zugerechnet – neue Investitionen hingegen dem privaten Sektor (Christofzik et al., 2019).

94. Die **öffentlichen Investitionen im weiteren Sinne**, also **Bruttoanlageinvestitionen inklusive Investitionszuschüsse an private Akteure**, haben in den VGR seit dem Jahr 2015 und insbesondere seit dem Jahr 2020 deutlich zugelegt. [↘ ABBILDUNG 36](#) Die gesamten Investitionszuschüsse betragen im Jahr 2023 knapp 1,5 % des BIP, [↘ ABBILDUNG 36 RECHTS](#) also knapp die Hälfte der öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen. [↘ ABBILDUNG 36 LINKS](#) Der erhebliche Anstieg der Investitionszuschüsse an Kapitalgesellschaften seit dem Jahr 2020 ist vor allem auf Ausgaben aus dem Klima- und Transformationsfonds zur Förderung der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich zurückzuführen. Ab dem Jahr 2022 fallen unter den Investitionszuschüssen an die übrige Welt finanzielle Hilfen an die Ukraine ins Gewicht.
95. Der **Vergleich mit anderen europäischen Staaten** zeigt, dass die gesamten öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen Deutschlands in Relation zum BIP deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegen. [↘ ABBILDUNG 37](#) Allerdings können unterschiedliche institutionelle Ausgestaltungen und Zuordnungen zum staatlichen Sektor die Vergleichbarkeit der Investitionsquoten in den EU-Mitgliedstaaten erschweren, etwa bei der Verkehrsinfrastruktur. Beispielsweise werden Investitionen in den Straßenverkehr in Österreich im Unterschied zu Deutschland nicht zu den öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen gezählt. Denn die Autobahnen-

[↘ ABBILDUNG 36](#)

Öffentliche Investitionen und Investitionszuschüsse nach Gebietskörperschaften¹

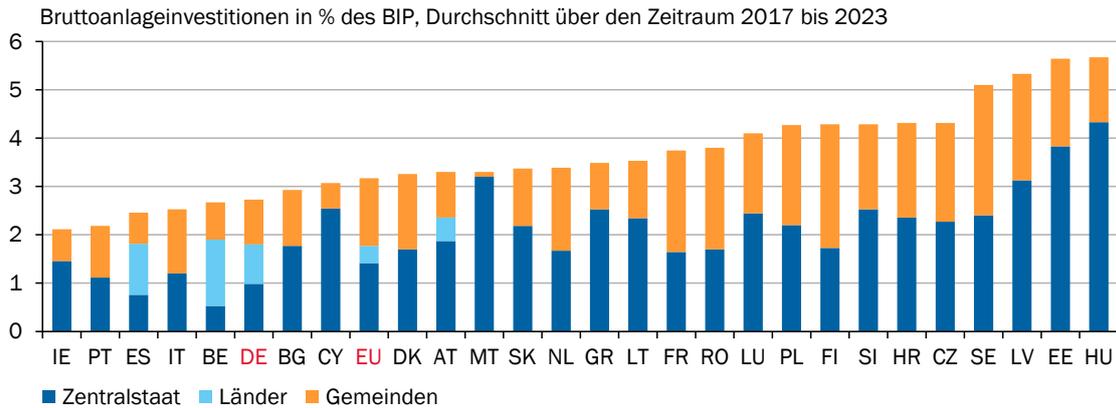


1 – Die Investitionen und Investitionszuschüsse der Sozialversicherung sind nur sehr gering und werden daher hier nicht dargestellt. 2 – In den VGR werden die Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn nach der Bahnreform im Jahr 1999 dem Staatssektor zugeordnet. Dementsprechend gibt es eine Verschiebung von Investitionszuschüssen an die Bundesbahn hin zu Bauinvestitionen des Bundes. 3 – Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-209-03

▸ **ABBILDUNG 37**

Die Höhe der Bruttoanlageinvestitionen der Gebietskörperschaften ist im europäischen Vergleich¹ sehr heterogen



1 – IE-Irland, PT-Portugal, ES-Spanien, IT-Italien, BE-Belgien, DE-Deutschland, BG-Bulgarien, CY-Zypern, EU-Europäische Union (27 Mitgliedstaaten), DK-Dänemark, AT-Österreich, MT-Malta, SK-Slowakei, NL-Niederlande, GR-Griechenland, LT-Litauen, FR-Frankreich, RO-Rumänien, LU-Luxemburg, PL-Polen, FI-Finnland, SI-Slowenien, HR-Kroatien, CZ-Tschechien, SE-Schweden, LV-Lettland, EE-Estland, HU-Ungarn.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-197-02

[Daten zur Abbildung](#)

und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) gilt aufgrund der Mauteinnahmen als privater Akteur (Heimberger, 2017). Mit der Generalrevision der VGR in Deutschland im August 2024 werden wiederum rückwirkend ab dem Jahr 1999 der öffentliche Nahverkehr sowie Teile der Deutschen Bahn dem Staatssektor zugerechnet (Statistisches Bundesamt, 2024a).

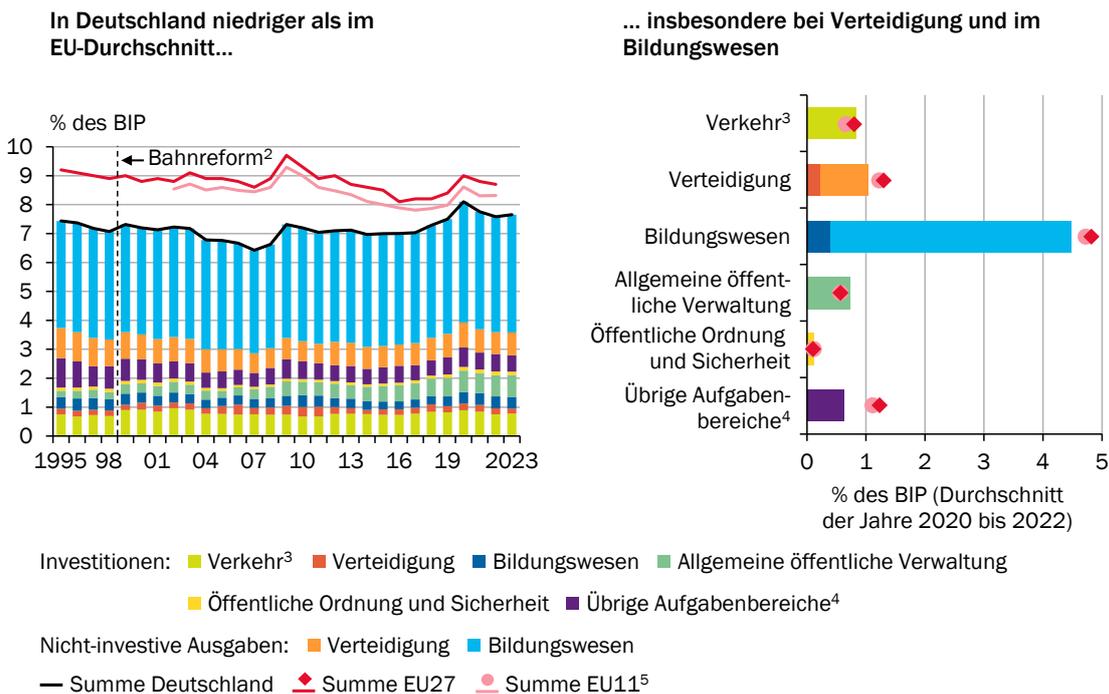
Verkehrsinfrastruktur, Bildung und Verteidigung

96. Die drei öffentlichen Aufgabenfelder, die sich besonders klar als Bereiche mit starker Zukunftsorientierung einstufen lassen – **Verkehrsinfrastruktur, allgemeinbildende Bildung und Verteidigung** – stellen derzeit mit knapp 25 % einen wichtigen Teil der Ausgaben der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden dar. Der BIP-Anteil der zukunftsorientierten Ausgaben in diesen drei Bereichen war in den vergangenen Jahrzehnten nahezu konstant, im Bereich Verkehr zuletzt leicht rückläufig. ▸ [ABBILDUNG 38 LINKS](#) Insgesamt sind die **zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben** in Deutschland aktuell höher als im Durchschnitt der 2010er-Jahre. Im europäischen Vergleich lagen sie in den Bereichen Verteidigung und Bildungswesen trotzdem unter dem EU-Durchschnitt. ▸ [ABBILDUNG 38 RECHTS](#) Das gilt auch, wenn die elf Gründungsstaaten des Euro-Raums betrachtet werden.
97. Die **Beiträge der verschiedenen Gebietskörperschaften zu den zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben unterscheiden sich** in den drei Bereichen Verkehr, Bildungswesen und Verteidigung **deutlich**. ▸ [ABBILDUNG 39](#) Für die Verteidigung ist der Bund allein verantwortlich. Die Finanzierung des öffentlichen Bildungswesens erfolgt grundsätzlich in einer Aufgabenteilung zwischen Ländern und Gemeinden (KMK, 2021). Während im Schulwesen die Gemeinden die Sachkosten und in der Regel auch die Kosten für das nicht-lehrende

Personal tragen, sind die Kultusministerien der Länder für die Personalkosten der Lehrkräfte zuständig. Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft werden durch die entsprechende Gemeinde, das Land und die Elternbeiträge finanziert. Der Bund nimmt jedoch z. B. für digitale Technik im Rahmen des Digitalpakt Schule eine Förderrolle ein (BMBF, 2019). Die Verkehrsinfrastruktur, die dem Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten zugeordnet wird, wird ungefähr in gleichen Teilen von allen drei Ebenen der Gebietskörperschaften finanziert. [ABBILDUNG 39](#) Das bedeutet, dass beim Bau sowie Erhalt der Verkehrsinfrastruktur unterschiedliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger involviert sein können. Der Bund ist dabei verantwortlich für Bundesverkehrswege, zu denen Autobahnen, Bundesstraßen, Bundesschienen- und Bundeswasserwege zählen (Deutscher Bundestag, 2020), die Länder und Gemeinden für regionale Straßen- und Schienenwege, wie z. B. den Öffentlichen Personennahverkehr.

98. Die **Investitionen in Verkehrsinfrastruktur** sind ein **Teil der öffentlichen Bauinvestitionen**, die im Jahr 2023 knapp 1,7 % des BIP betragen. [ABBILDUNG 36 LINKS](#) Diese verteilen sich mit einem Anteil von einem Drittel auf den

[ABBILDUNG 38](#)
Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben¹

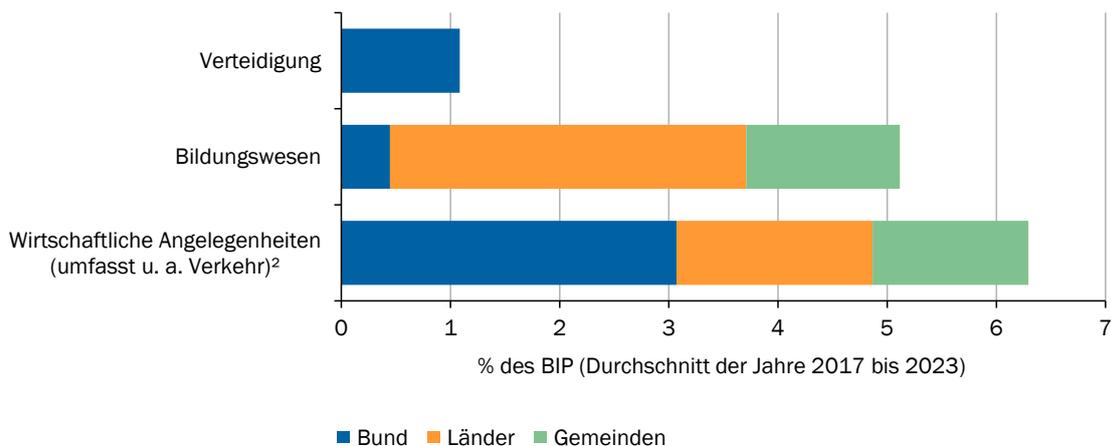


1 – Bruttoinvestitionen (und weitere nicht-investive Ausgaben für Verteidigung und Bildung) nach der Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG: Classification of the Functions of Government). 2 – In den VGR werden die Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn nach der Bahnreform im Jahr 1999 dem Staatssektor zugerechnet. Dementsprechend gibt es zu diesem Zeitpunkt einen Anstieg bei den Bruttoinvestitionen des Bundes. 3 – Die Bruttoinvestitionen im Aufgabenbereich Verkehr werden vom Statistischen Bundesamt für Deutschland erst ab dem Jahr 2000 und von Eurostat für die EU27 erst ab dem Jahr 2001 ausgewiesen. Davor werden Bruttoinvestitionen im Verkehr durch den Anteil an den Bruttoinvestitionen im Aufgabenbereich Wirtschaftliche Angelegenheiten zurückgeschrieben. 4 – Wirtschaftliche Angelegenheiten ohne Verkehr; Umweltschutz; Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen; Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; Gesundheitswesen; Soziale Sicherung. 5 – Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien. Daten ab dem Jahr 2002.

Quellen: Eurostat, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-222-05

▸ **ABBILDUNG 39**

Ausgewählte staatliche Ausgaben unterscheiden sich in den Aufgabenbereichen deutlich nach Gebietskörperschaften¹



1 – Die Ausgaben des Staates werden nach der Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG: Classification of the Functions of Government) zugeordnet (Eurostat, 2019). Die Ausgaben zwischen den Gebietskörperschaften sind nicht konsolidiert. 2 – Für Verkehr (COFOG-Zweisteller) gibt es keine Aufteilung der Ausgaben nach Gebietskörperschaften. Die öffentlichen Ausgaben für Verkehr machen an den gesamtstaatlichen Ausgaben des Aufgabenbereichs Wirtschaftliche Angelegenheiten knapp 43 % im langfristigen Durchschnitt aus. Die Bruttoanlageinvestitionen für Verkehr machen an den Bruttoanlageinvestitionen des Aufgabenbereichs Wirtschaftliche Angelegenheiten sogar 74 % aus.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 24-268-01

[Daten zur Abbildung](#)

Hochbau und mit fast zwei Dritteln auf den Tiefbau, der große Teile der Verkehrsinfrastruktur, wie Straßen, Tunnel, aber auch Brücken, umfasst. Der staatliche Wohnungsbau spielt mit einem Anteil von weniger als 3 % der öffentlichen Bauinvestitionen kaum eine Rolle. Die öffentlichen Investitionen für neue Tiefbauten waren in den vergangenen zehn Jahren im Durchschnitt doppelt so hoch wie die gewerblichen Investitionen für neue Tiefbauten und bestimmen damit die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Sektor entscheidend mit. Trotzdem waren die öffentlichen Investitionen in Tiefbauten nicht hoch genug, um den Modernitätsgrad im öffentlichen Tiefbau zu erhalten. [▸ KASTEN 9](#)

- 99. **Bei der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur hat der Modernitätsgrad deutlich abgenommen**, insbesondere der **Zustand von fast der Hälfte der Brückenfläche auf Bundesfernstraßen ist nur ausreichend oder schlechter**. [▸ KASTEN 27](#) Etwa 72 % der als ausreichend oder schlechter bewerteten Brückenflächen wurden zudem vor dem Jahr 1985 gebaut (BASt, 2024) und sind damit nicht für die heutige Verkehrsbelastung ausgelegt, sodass Maßnahmen zur Instandhaltung oder zum Ersatz notwendig sind. [▸ ZIFFER 442](#) Beim Schienennetz sind im nächsten Jahrzehnt umfangreiche Generalsanierungen notwendig, um den Modernitätsgrad zu erhöhen. [▸ ZIFFER 443](#) [▸ KASTEN 27](#) Der schlechte Zustand der Verkehrsinfrastruktur führt zunehmend zu Staus auf Autobahnen und einer geringen Zuverlässigkeit im Schienenverkehr, was den Güterverkehr und die Wirtschaftsaktivität beeinträchtigt. [▸ KASTEN 28](#)

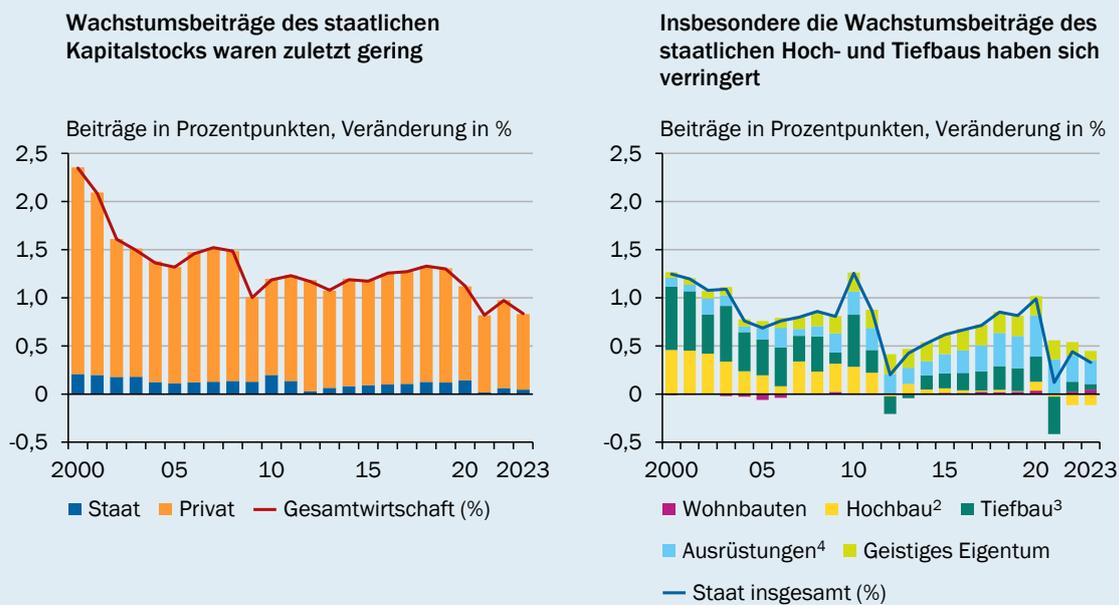
▸ KASTEN 9

Hintergrund: Öffentlicher Kapitalstock und Modernitätsgrad

Der **öffentliche Kapitalstock** gibt den Wert **des öffentlichen Anlagevermögens** wieder (JG 2023 Ziffern 74 ff.). Dabei wird zwischen dem Brutto- und dem Nettoanlagevermögen unterschieden. Das Bruttoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen umfasst alle zum Jahresende im Produktionsprozess nutzbaren Anlagegüter zu deren Neuwert so lange, wie sie nutzbar sind. Das Bruttoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen entspricht somit dem Anschaffungswert des Kapitalstocks, wenn man ihn im jeweiligen Berichtsjahr vollständig neu kaufen müsste. Die Veränderung des Bruttoanlagevermögens ergibt sich durch die Verrechnung der Zugänge (Bruttoanlageinvestitionen) und Abgänge der Anlagegüter unter Berücksichtigung von Umbewertungsgewinnen/-verlusten (Gühler und Schmalwasser, 2020). In Deutschland entspricht der öffentliche Kapitalstock am Jahresende 2023 nach dieser Definition etwa 96 % des BIP und damit 14 % des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks. Das Nettoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen berücksichtigt im Gegensatz zum Bruttoanlagevermögen die seit dem Investitionszeitpunkt angefallenen Abschreibungen. Diese Abschreibungen stellen in den VGR den kalkulatorischen Wertverlust der Anlagen aufgrund der Nutzung dar.

▸ **ABBILDUNG 40**

Wachstumsbeiträge des Kapitalstocks¹



1 – Gemessen als Bruttoanlagevermögen. Preisbereinigt. 2 – Der Hochbau zählt zu den Nichtwohnbauten. Er umfasst öffentliche Gebäude der Verwaltung, für Lehre und Forschung oder Veranstaltungen. 3 – Der Tiefbau zählt zu den Nichtwohnbauten. Er umfasst große Teile der Verkehrsinfrastruktur. Dazu zählen Bauten, die nahe der Geländelinie (z. B. Straßen) oder darunter (z. B. Tunnel) verlaufen. Zudem werden häufig Brücken dem Tiefbau zugerechnet. 4 – Einschließlich militärischer Waffensysteme.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-221-04

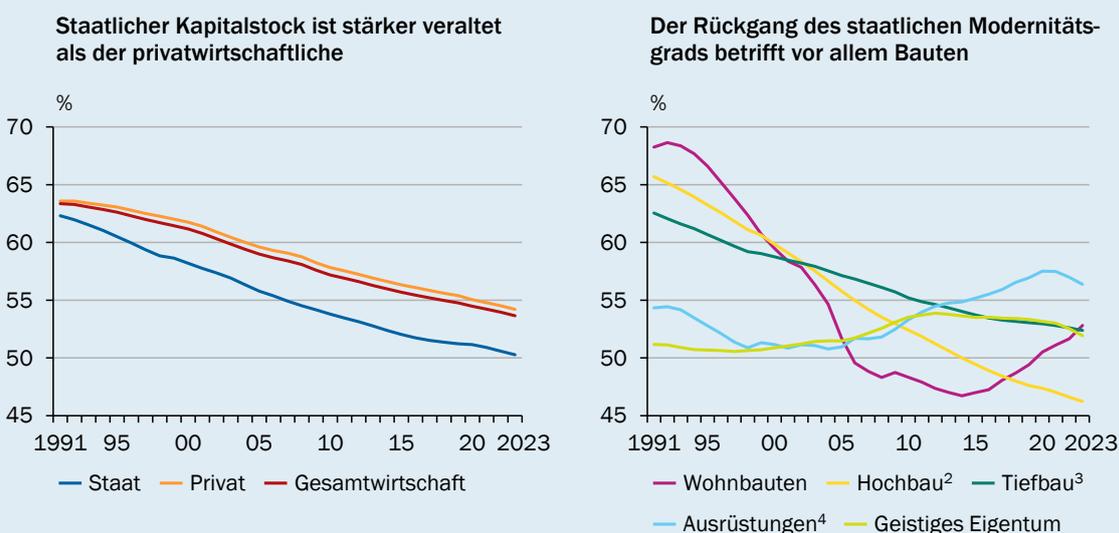
[Daten zur Abbildung](#)

Der **gesamtwirtschaftliche Kapitalstock** – gemessen als Bruttoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen – ist **in den vergangenen Jahrzehnten zwar preisbereinigt gewachsen**, sein **Trendwachstum** hat aber **abgenommen**. ▸ [ABBILDUNG 40 LINKS](#) Die Wachstumsbeiträge des öffentlichen Kapitalstocks zum gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock waren, insbesondere seit dem Jahr 2012, sehr gering und trugen im Durchschnitt weniger zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum bei als in den Jahren zuvor. Insbesondere die Beiträge des öffentlichen Hoch- und

Tiefbaus zum Wachstum des öffentlichen Kapitalstocks waren seit dem Jahr 2012 deutlich niedriger. [ABBILDUNG 40 RECHTS](#) Zugleich machen die Nichtwohnbauten, die sich als Summe der Hoch- und Tiefbauten ergeben, jedoch den Großteil des öffentlichen Kapitalstocks aus.

Zwar ist der **öffentliche Kapitalstock** in den vergangenen Jahrzehnten **gewachsen**, der **Modernitätsgrad** ist **allerdings deutlich gesunken**. [ABBILDUNG 41 LINKS](#) Der Modernitätsgrad des Kapitalstocks setzt das Nettoanlagevermögen ins Verhältnis zum Bruttoanlagevermögen und gibt somit den Anteil des noch nicht abgeschriebenen Kapitalstocks an. Je geringer der Modernitätsgrad, desto größer ist der Kapitalanteil, der bereits lange in Nutzung ist. Der Modernitätsgrad des öffentlichen Kapitalstocks ist vor allem aufgrund des starken Rückgangs des Modernitätsgrads bei öffentlichen Nichtwohnbauten gesunken, die den Hoch- und Tiefbau umfassen und knapp 84 % des öffentlichen Bruttoanlagevermögens im Jahr 2023 ausmachen. [ABBILDUNG 41 RECHTS](#) Davon entfällt etwas weniger als die Hälfte auf Hochbauten, zu denen beispielsweise Verwaltungs- oder Schulgebäude zählen. Der Modernitätsgrad der Hochbauten hat besonders stark abgenommen. Aber auch der Modernitätsgrad der öffentlichen Tiefbauten, bei denen es sich zu großen Teilen um öffentliche Verkehrsinfrastruktur handelt, ist seit dem Jahr 1991 um knapp 10 Prozentpunkte gefallen.

[ABBILDUNG 41](#)
Modernitätsgrad¹



1 – Der Modernitätsgrad setzt das Nettoanlagevermögen ins Verhältnis zum Bruttoanlagevermögen. Jeweils zu Wiederbeschaffungspreisen. 2 – Der Hochbau zählt zu den Nichtwohnbauten. Er umfasst öffentliche Gebäude der Verwaltung, für Lehre und Forschung oder Veranstaltungen. 3 – Der Tiefbau zählt zu den Nichtwohnbauten. Er umfasst große Teile der Verkehrsinfrastruktur. Dazu zählen Bauten, die nahe der Geländelinie (z. B. Straßen) oder darunter (z. B. Tunnel) verlaufen. Zudem werden häufig Brücken dem Tiefbau zugerechnet. 4 – Einschließlich militärischer Waffensysteme.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-207-02

[Daten zur Abbildung](#)

100. Bildungseinrichtungen sind in Deutschland überwiegend in öffentlicher Trägerschaft und die dafür getätigten Ausgaben machen einen erheblichen Anteil des öffentlichen Budgets aus. Die öffentlichen Bildungsausgaben betragen 4,6 % des BIP, womit etwa **jeder fünfte Euro, der von Bund, Ländern oder Gemeinden ausgegeben wird, für das Bildungswesen aufgewendet wird**. Mit einem Anteil an allen Ausgaben von 36,4 % bei den Ländern bzw. 14,7 % bei den

Gemeinden sind Bildungsausgaben besonders dort ein bedeutender Posten (Statistisches Bundesamt, 2023).

101. **In der schulischen und frühkindlichen Bildung bestehen** zahlreiche **strukturelle Herausforderungen und Handlungsbedarfe** insbesondere im Hinblick auf Chancengleichheit, Digitalisierung, Integration von Kindern mit Migrationshintergrund, zunehmende Leistungsschwäche und eingeschränkte frühkindliche Betreuung (JG 2021 Ziffern 342 ff.). Verschiedene Studien weisen zudem auf die Notwendigkeit der Sanierung der Schulgebäude hin (Brand und Salzgeber, 2022a; Dullien et al., 2024). Diese Probleme manifestieren sich in einem sinkenden Leistungsniveau (Wößmann et al., 2023), was insbesondere die aktuellen PISA-Ergebnisse bezeugen: Bei der Erhebung im Jahr 2022 schnitten die deutschen Schüler in Mathematik, Naturwissenschaften und Lesen so schlecht wie nie zuvor ab (OECD, 2023b). Laut MINT-Nachwuchsbarometer hat sich in Mathematik der Anteil der leistungsschwachen Kinder seit dem Jahr 2011 nahezu verdoppelt (acatech und Joachim Herz Stiftung, 2023). Einige der Herausforderungen dürften auf Einschränkungen bei der Verwendung von Bildungsdaten und die damit einhergehenden Mängel bei der Evaluation der Bildungspolitik (JG 2023 Ziffern 537 und 543) sowie auf eine falsche Priorisierung der Ausgaben zurückzuführen sein. Aber auch die tendenziell zu geringen Bildungsausgaben, besonders im frühkindlichen Bereich, dürften zu den schwachen Bildungsergebnissen beitragen (JG 2021 Ziffern 363 und 372). Die Dringlichkeit, diese Probleme zu lösen, wird durch den steigenden Mangel an Fachkräften in Deutschland weiter erheblich verstärkt.
102. Die **Verteidigungsausgaben** lagen im vergangenen Jahrzehnt mit jährlich 1,2 % des BIP deutlich unter dem Zwei-Prozent-Ziel der NATO. Im Jahr 2014 haben sich die NATO-Staaten dazu bekannt, sich auf dieses Ziel innerhalb eines Jahrzehnts zuzubewegen (NATO, 2014). Auch im Jahr 2024 dürften sie ohne das Sondervermögen nur bei knapp 1,7 % des BIP und damit mehr als 13 Mrd Euro unter dem Zwei-Prozent-Ziel der NATO liegen. Gemessen an diesem Ziel hätte Deutschland seit dem Jahr 1989 kumuliert 618 Mrd Euro **mehr** an Verteidigungsausgaben **tätigen müssen** (Dorn und Schlepper, 2023). Wolff et al. (2024) zeigen, dass die Anzahl an militärischen Waffensystemen in Europa und insbesondere in Deutschland stark zurückgegangen ist. Dabei wurden nicht nur **Investitionen in Ausrüstungen reduziert, sondern auch konsumtive Ausgaben für Personal oder Bestandserhaltung**. Das im Jahr 2022 aufgelegte Sondervermögen Bundeswehr soll temporär zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen, um zumindest einen Teil dieses Investitionsrückstands aufzuholen. [➤ PLUS-TEXT 4](#) Im Jahr 2024 wird der reguläre Verteidigungsetat aus dem Sondervermögen um knapp 20 Mrd Euro aufgestockt (BMF, 2024a S. 72). Das entspricht knapp 0,5 % des BIP. Zusammen mit anderen Ausgabenposten im Bundeshaushalt, die unter anderem die finanzielle Unterstützung der Ukraine umfassen (Bardt, 2024), entsprechen die Verteidigungsausgaben in Höhe von 90,6 Mrd Euro damit erstmals seit Jahrzehnten einem Anteil von über 2,1 % des BIP (NATO, 2024).



➤ PLUSTEXT 4

Hintergrund: Sondervermögen Bundeswehr

Dem Sondervermögen Bundeswehr stehen **Kreditermächtigungen in Höhe von 100 Mrd Euro zur Finanzierung von Verteidigungsausgaben zusätzlich zum regulären Verteidigungshaushalt** zur Verfügung. Bis Jahresende 2027 dürfte es nahezu vollständig verausgabt sein (BMVg, 2024). Es wurde durch eine besondere Konstruktion im Grundgesetz mit eigener Kreditermächtigung verankert, sodass es unabhängig vom Bundeshaushalt und von den Regelungen der Schuldenbremse gänzlich ausgenommen ist. Eine Tilgung der aufgenommenen Kredite ist spätestens ab dem Jahr 2031 vorgesehen.

103. Das **Sondervermögen Bundeswehr** soll **öffentliche Investitionen für Ausrüstungen und militärische Waffensysteme** ermöglichen, die aufgrund der veränderten geopolitischen Lage notwendig geworden sind. Eine Aufstockung des Sachkapitals erfordert jedoch auch eine fortlaufende Instandhaltung sowie Personal für die Bedienung, deren Kosten nicht mit dem Sondervermögen Bundeswehr finanziert werden können.

Quantifizierung der Bedarfe

104. In den vergangenen Jahren sind Mängel in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Bildungswesen und Verteidigung zutage getreten, [➤ ZIFFERN 96 FF.](#) die eine Erhöhung der zukunftsorientierten Ausgaben in diesen Bereichen notwendig machen. Maße, wie z. B. der Modernitätsgrad, können als Anhaltspunkt für die Abschätzung des Nachholbedarfs dienen. Eine Vielzahl von Studien liefert zwar Abschätzungen zu den finanziellen Bedarfen in den genannten Bereichen (z. B. Bardt et al., 2019; Dullien et al., 2024; Heilmann et al., 2024), **eine genaue Quantifizierung der gesellschaftlich sinnvollen zusätzlichen staatlichen Ausgaben ist jedoch kaum möglich.** Je nachdem welche Annahmen bezüglich der Stärke von Zweitrundeneffekten getroffen werden, durch die die öffentlichen Ausgaben private Ausgaben entweder ergänzen oder verdrängen, kann der geschätzte Ausgabenbedarf höher oder niedriger ausfallen. [➤ ZIFFERN 110 FF.](#) Zudem basieren einige der vorliegenden Schätzungen auf Umfragen mit freiwilliger Beteiligung. Aufgrund der Selbstselektion der Teilnehmenden können die Schätzungen nach oben verzerrt sein (Christofzik et al., 2019; JG 2019 Ziffer 557). Darüber hinaus werden Folgekosten öffentlicher Investitionen nur selten berücksichtigt. So bedeutet der Bau von zusätzlichen Gebäuden für Schulen oder Kitas auch höhere öffentliche Ausgaben für deren Erhalt. Ähnliches gilt für öffentliche Investitionen in neue Software, die Umschulungskosten für das Personal zur Folge haben können. Es ist unklar, inwieweit dies in den bisherigen Studien berücksichtigt wurde.
105. **Politische Ziele** sowie **eingesetzte Instrumente** können ebenfalls einen **entscheidenden Einfluss auf den geschätzten Bedarf an zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben** in verschiedenen Bereichen haben. Beispielsweise kann es unterschiedliche Ziele hinsichtlich des Straßenausbaus, des Umfangs der Kinderbetreuung oder der Stärke der Bundeswehr geben. In vielen Bereichen, in denen Aufgaben sowohl staatlich als auch privat übernommen werden

können, werden die Bedarfe an öffentlichen Mitteln durch die erwarteten Aktivitäten der privaten Akteure mitbestimmt. Deren Aktivität sowie der Bedarf an öffentlichen Ausgaben hängen wiederum vom staatlichen Instrumentenmix ab. Beispielsweise können Anreize zur Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft entweder durch Subventionen oder durch CO₂-Preise gesetzt werden (SG 2019 Ziffern 109 ff.). Während Subventionen zusätzliche Ausgaben erzeugen, führen CO₂-Preise zu höheren Staatseinnahmen.

106. Insbesondere in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, im allgemeinbildenden Bildungsbereich und bei der Verteidigung sind zusätzliche Ausgaben erforderlich. Kumuliert dürfte dabei durchaus mit einer dreistelligen Milliardensumme allein über die nächsten fünf Jahre zu rechnen sein. Die **Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur** waren seit Jahrzehnten **zu gering, um den Modernitätsgrad zu erhalten**, sodass die mangelhafte Infrastruktur mittlerweile den Personen- und Güterverkehr einschränkt. [↪ ZIFFERN 98 F.](#) [↪ KASTEN 9](#) Um den Modernitätsgrad der Verkehrsinfrastruktur im Jahr 2023 um einen Prozentpunkt zu erhöhen, wären einmalig zusätzliche Investitionen in Höhe von rund 40 Mrd Euro notwendig sowie noch einmal etwa der doppelte Betrag in den nächsten fünf Jahren, um den Modernitätsgrad zu erhalten. [↪ KASTEN 9](#) Dullien et al. (2024) schätzen in einer Aktualisierung der Berechnungen von Bardt et al. (2019) den Bedarf für die nächsten zehn Jahre auf 30,4 Mrd Euro pro Jahr.
107. Auch im **Bildungsbereich** gibt es Aufholbedarf. [↪ ZIFFERN 100 F.](#) In der Vergangenheit hat der Sachverständigenrat zahlreiche **Handlungsoptionen zur Überwindung der Herausforderungen** im Bildungswesen diskutiert, insbesondere im Bereich der frühkindlichen Bildung (JG 2021 Ziffern 342 ff.). Auch andere Gremien und Forscherinnen und Forscher haben auf eine Vielzahl notwendiger Maßnahmen hingewiesen (Gathmann et al., 2019; Wößmann et al., 2023). Allein für den Ausbau der frühkindlichen Betreuung schätzen Heilmann et al. (2024) den finanziellen Bedarf bis 2030 auf 30,4 Mrd Euro. In einer früheren Studie hatten Bardt et al. (2019) geschätzt, dass dafür 50 Mrd Euro über zehn Jahre nötig sind. Für die Sanierung der Hochschulen sind nach Dullien et al. (2024) 34,7 Mrd Euro über denselben Zeitraum notwendig, während Heilmann et al. (2024) und Brand und Salzgeber (2022a) den kumulierten Investitionsrückstand im Schulbereich auf 57,1 bzw. 45,6 Mrd Euro beziffern.
108. Bei der **Verteidigung** besteht nach Jahrzehnten, in denen Deutschland von der Friedensdividende profitiert und deutlich weniger als 2 % des BIP für Verteidigung ausgegeben hat, [↪ ABBILDUNG 38](#) im veränderten geopolitischen Umfeld ebenfalls ein **hoher Nachholbedarf an Investitionen** (Bardt, 2023; Dorn und Schlepper, 2023). [↪ ZIFFER 102](#) Legt man das langjährige Verhältnis von Investitionen zu Konsum in Höhe von 1 zu 3 bei den Verteidigungsausgaben zugrunde, entsprächen die um 618 Mrd Euro verringerten Verteidigungsausgaben seit Ende des Kalten Krieges [↪ ZIFFER 102](#) knapp 155 Mrd Euro an unterlassenen Investitionen. Heilmann et al. (2024) schätzen den **zusätzlichen** Finanzierungsbedarf der Bundeswehr unter Berücksichtigung der aktuellen Planung sowie der Mittel aus dem Sondervermögen Bundeswehr bis zum Jahr 2030 auf 52,3 Mrd Euro bis 103,1 Mrd Euro. [↪ PLUSTEXT 4](#)

109. Um die beschriebenen Ausgabenbedarfe in den drei Bereichen zu decken, müssen die **staatlichen Gesamtausgaben in den verschiedenen Bereichen nicht notwendigerweise im Umfang der jeweiligen Ausgabenbedarfe erhöht werden**. Eine verbesserte Priorisierung der Ausgaben, inklusive Streichung der ineffizientesten Ausgaben, kann den Einsatz der verfügbaren Finanzmittel verbessern und die erforderlichen Gesamtausgaben reduzieren. [↘ ZIFFERN 140 FF.](#) Dazu können auch nichtfinanzielle Maßnahmen, wie ein verbessertes Monitoring, eine verbesserte Durchsetzung des Baurechts bei bedeutenden Infrastrukturprojekten per Gesetz [↘ ZIFFER 495](#) sowie eine erhöhte Kooperation zwischen den Ländern im Bereich der Bildung (JG 2021 Ziffern 37 f.) beitragen.

3. Gesamtwirtschaftliche Wirkung

110. **Öffentliche Ausgaben können private Ausgaben anregen („Crowding-in“) oder verdrängen („Crowding-out“)**. Öffentliche Ausgaben, auch diejenigen, die zukunftsorientiert sind, sind aus wachstumspolitischer Perspektive besonders sinnvoll, wenn sie nicht zur Verdrängung privater Ausgaben führen. Für die Abschätzung der Effekte von zusätzlichen zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben [↘ ZIFFERN 104 FF.](#) ist daher eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung der Auswirkungen entscheidend. Die kurzfristigen konjunkturellen Auswirkungen von öffentlichen Ausgaben [↘ ZIFFERN 111 F.](#) sollten dabei von den langfristigen Wachstumseffekten [↘ ZIFFERN 115 F.](#) unterschieden werden. Für eine Abschätzung der Auswirkung können sogenannte Fiskalmultiplikatoren dienen. [↘ ZIFFERN 113 F.](#) Sie geben typischerweise an, um wieviel Euro das BIP steigt, nachdem die Staatsausgaben um einen Euro erhöht wurden. Dabei kann einerseits die kurzfristige Auswirkung auf das BIP im (Folge-)Jahr des Staatsausgabenschocks berechnet werden. Andererseits kann die kumulierte Änderung des BIP-Niveaus über einen längeren Zeithorizont berechnet werden, aus der sich der längerfristige Fiskalmultiplikator ergibt.
111. **Kurzfristig wirken höhere Staatsausgaben über einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage** (Blanchard, 2003, S. 139 f.). Die damit verbundene kurzfristige Auswirkung auf das BIP hängt entscheidend von der Reaktion der privaten Nachfrage ab. Die zusätzliche Nachfrage des Staates erhöht bei Vollbeschäftigung den Preisdruck. Eine auf Preisstabilität ausgerichtete Zentralbankpolitik würde hierauf mit Zinserhöhungen, insbesondere bei hoher Kapazitätsauslastung, reagieren und damit die private Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern dämpfen („Zins-Crowding-out“), wobei der Effekt in einer Währungsunion deutlich geringer ausfallen dürfte, wenn der Preisdruck lediglich in einem Mitgliedstaat auftritt.
112. **Zudem kommt es bei den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf die Finanzierung der Staatsausgaben an**. So könnte bei einer Finanzierung der Staatsausgaben durch Steuern der Zins-Crowding-Out-Effekt niedriger ausfallen als bei einer Finanzierung durch Schulden. Sind die zusätzlichen **Staatsausgaben steuerfinanziert**, können sich die privaten Haushalte allerdings durch die stärkere Besteuerung weniger leisten („Vermögens-Crowding-out“). Die wirtschaftlichen Auswirkungen setzen sich dann aus der Summe der Wirkung der

zusätzlichen Staatsausgaben und der zusätzlichen Steuern zusammen. Der dämpfende konjunkturelle Effekt der Steuererhöhung entfällt bei einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben.

Allerdings können **durch Schulden finanzierte Staatsausgaben indirekt mit Vermögens-Crowding-out einhergehen**. Da die Schulden in der Zukunft zurückgezahlt werden müssen, könnten rationale Haushalte die in der Zukunft erwarteten höheren Steuern bei ihrer Konsum-Spar-Entscheidung bereits in der Gegenwart berücksichtigen und ihre Spartätigkeit ausweiten (Barro, 1974). Abweichungen von dieser sogenannten Ricardo-Barro-Äquivalenz sind aus verschiedenen Gründen möglich (Bernheim, 1989; Seater, 1993; Romer, 2006, S. 569 ff.). Die Spartätigkeit kann in der Gegenwart unverändert bleiben, wenn bei einer Kreditfinanzierung zukünftige Generationen die erwarteten höheren Steuern tragen müssen (Blanchard und Fischer, 1989, S. 129 f.). [↘ ZIFFER 119](#) Es kann auch sein, dass private Haushalte nicht zusätzlich sparen (Hubbard und Judd, 1986). Darüber hinaus sind beispielsweise auch bei unvollständiger Information über die Fiskalpolitik Abweichungen von der Ricardo-Barro-Äquivalenz plausibel (Reiter, 1999; Kaplan et al., 2018). In diesen Fällen fällt der kurzfristige dämpfende Effekt des Vermögens-Crowding-out bei einer Kreditfinanzierung geringer aus als bei einer Finanzierung durch Steuern.

- 113.** Die in der Literatur geschätzten Fiskalmultiplikatoren unterscheiden sich erheblich. **Fiskalmultiplikatoren der aggregierten Staatsausgaben** werden in der Literatur positiv, aber **tendenziell kleiner als oder gleich eins** geschätzt (Ramey, 2019). Das bedeutet, dass die Erhöhung der staatlichen Ausgaben um einen Euro das BIP zwar erhöht, aber keine zusätzliche private Aktivität anregt und diese tendenziell leicht verdrängt (Crowding-out), sodass das BIP um weniger als einen Euro steigt. [↘ ZIFFERN 110 F.](#) Empirische Studien belegen, dass private Investitionen nach einem Anstieg der aggregierten Staatsausgaben, d. h. der Summe aus öffentlichem Konsum und Investitionen, tendenziell teilweise verdrängt werden (Blanchard und Perotti, 2002; Mountford und Uhlig, 2009; Ramey, 2011). Die Höhe der Fiskalmultiplikatoren hängt jedoch erheblich von der Art der Staatsausgaben und der Persistenz des dadurch ausgelösten fiskalischen Schocks ab. Eine lediglich temporäre Erhöhung der Staatsausgaben führt zu geringeren gesamtwirtschaftlichen Effekten.
- 114. Für öffentliche Investitionen** fallen die **geschätzten Multiplikatoren tendenziell höher aus** als für aggregierte Staatsausgaben. In empirischen Studien wird der langfristige Multiplikator zusätzlicher Staatsinvestitionen häufig auf größer als eins geschätzt (Auerbach und Gorodnichenko, 2012; Ilzetki et al., 2013; Ciaffi et al., 2024). Gechert (2015) untermauert dieses Ergebnis mit einer Meta-Regression. Boehm (2020) zeigt empirisch jedoch, dass die Auswirkungen auf das BIP bei einem temporären Anstieg der öffentlichen Investitionen wiederum gering sein können. Im Fall von Investitionen in Forschung und Entwicklung fällt der langfristige Multiplikator besonders hoch aus (Deleidi und Mazzucato, 2021; Ciaffi et al., 2024). Zudem ist der Multiplikator öffentlicher Investitionen in konjunkturellen Schwächephasen tendenziell größer (Abiad et al., 2016). Für Deutschland zeigen Belitz et al. (2020) empirisch, dass öffentliche Sachinvesti-

tionen in der kurzen Frist zu einem signifikanten Crowding-in von privaten Investitionen führen können.

- 115. Langfristig erhöhen Investitionen** in den öffentlichen Kapitalstock das **Produktionspotenzial**. Als Maß für den Zusammenhang zwischen dem öffentlichen Kapitalstock und dem Produktionspotenzial wird die **Produktionselastizität** [↘ GLOSSAR](#) verwendet. Mithilfe einer Meta-Regression schätzen Bom und Ligthart (2014) die langfristige Produktionselastizität des öffentlichen Kapitalstocks auf 0,122. Für Deutschland würde das eine Rendite des öffentlichen Kapitalstocks, gemessen am Bruttoanlagevermögen, zwischen 9,4 % und 13,8 % implizieren. Dem stehen tendenziell geringere Kapitalnutzungskosten gegenüber, also Zinsen und Abschreibungen innerhalb eines Jahres. Nach einer Schätzung des Sachverständigenrates betragen diese im langfristigen Durchschnitt knapp 9,5 %. Investitionen in den öffentlichen Kapitalstock wären daher tendenziell als rentabel einzustufen.
- 116.** Die Schätzungen der Produktionselastizität unterscheiden sich zudem nach Kapitalgütern, wobei die Elastizitäten stark von der Höhe des Kapitalstocks und seiner durchschnittlichen Nutzungsdauer abhängen. Eine Analyse des RWI für Deutschland auf Grundlage von Daten der Länder schätzt die **Produktionselastizität der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland** auf 0,04 bis 0,08 (Barabas et al., 2010). Kemmerling und Stephan (2002) ermitteln anhand deutscher Städte-daten eine Produktionselastizität der lokalen öffentlichen Infrastruktur von 0,170. Krebs und Scheffel (2016) rechnen für öffentliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur oder den Ausbau der digitalen Infrastruktur in Deutschland mit einer Produktionselastizität von 0,053.
- 117. Investive Ausgaben**, die den öffentlichen Kapitalstock erhöhen, können dazu führen, dass **zusätzliche private Investitionen** angereizt werden. Die gesamtwirtschaftlichen **Auswirkungen von öffentlichen Konsumausgaben bzw. Investitionsausgaben** können in einem dynamischen stochastischen Gleichgewichtsmodell für Deutschland untersucht und verglichen werden. [↘ KASTEN 10](#) Gegenüber einem rein empirischen Ansatz ist das Modell in der Lage, mikrofundiert Transmissionskanäle der verschiedenen öffentlichen Ausgabearten abzubilden. Auf dieser Basis kann untersucht werden, ob öffentliche Ausgaben private Investitionen anregen. Das Modell zeigt, dass eine temporäre Ausweitung öffentlicher Investitionen das BIP deutlich stärker erhöht als eine Ausweitung öffentlicher Konsumausgaben. Das liegt unter anderem daran, dass die Produktivität des privaten Kapitalstocks durch eine Ausweitung des öffentlichen Kapitalstocks steigt und somit private Investitionen angeregt werden.

▸ KASTEN 10

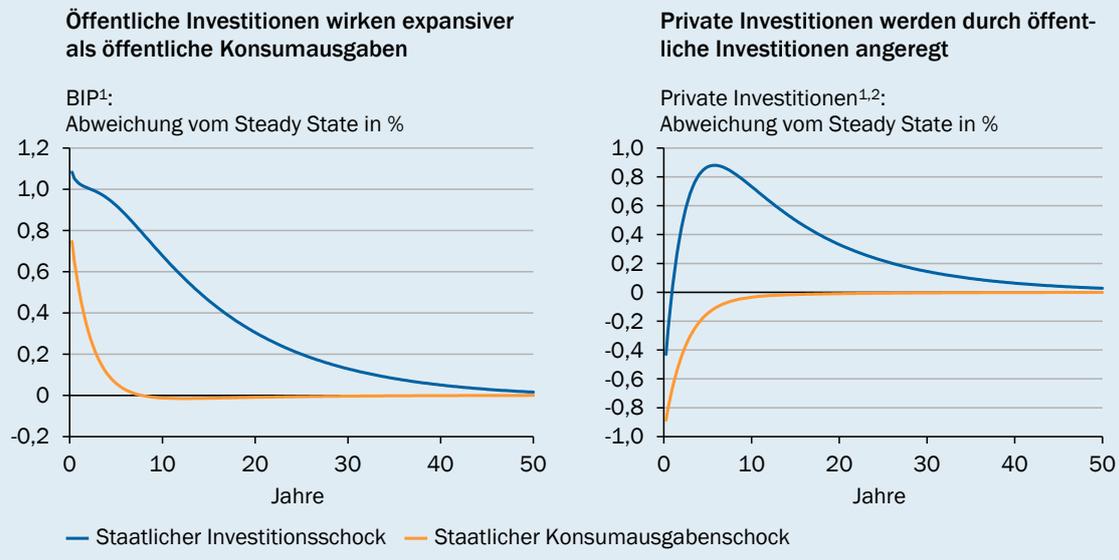
SVR-Analyse: Eine quantitative Abschätzung der Wirkung öffentlicher Ausgaben in Deutschland

Die Wirkung von öffentlichen Investitionen auf das BIP kann in einem **dynamischen stochastischen Gleichgewichtsmodell** (DSGE-Modell) mit der Wirkung öffentlicher Konsumausgaben verglichen und eingeordnet werden. Das Modell liefert zudem Anhaltspunkte, inwiefern öffentliche Ausgaben private Ausgaben verdrängen oder anregen können.

Für die Analyse wird das **multisektorale Modell einer offenen Volkswirtschaft** von Hinterlang et al. (2023) verwendet, das für die deutsche Volkswirtschaft kalibriert ist. Positive temporäre öffentliche Ausgabenschocks, die jeweils eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen oder der öffentlichen Konsumausgaben um 1 % des langfristigen (d. h. Steady State) BIP simulieren, stimulieren die gesamtwirtschaftliche Produktion. [▸ ABBILDUNG 42 LINKS](#) Die Effekte sind besonders groß für öffentliche Investitionen. Diese regen private Investitionen an, da privates Kapital durch die Vergrößerung des öffentlichen Kapitalstocks produktiver wird. [▸ ABBILDUNG 42 RECHTS](#) Dagegen sinken die privaten Investitionen nach einer Ausweitung öffentlicher Konsumausgaben. Da letztere im Modell keine produktivitätssteigernden Effekte auf den privaten Kapitalstock haben und die Produktion nicht hinreichend ausgeweitet wird, finden im Modell weniger private Investitionen statt, um die zusätzliche öffentliche Konsumnachfrage zu bedienen und den privaten Konsum zu glätten. So fällt der Gesamteffekt auf das BIP deutlich niedriger aus als bei öffentlichen Investitionen. Die Ergebnisse hängen von der Persistenz der Schocks ab. Der Schock wird so modelliert, dass die öffentlichen Ausgaben sprunghaft ansteigen, graduell – mit einer Persistenz von 0,9 – zurückgehen und nach etwa zehn Jahren wieder etwa auf dem langfristigen Niveau liegen. Je persistenter der öffentliche Investitionsschock, desto größer sind zwar die Verdrängungseffekte. Diese werden allerdings von den positiven Produktivitätseffekten überkompensiert.

▸ ABBILDUNG 42

Öffentliche Ausgaben in einem quantitativen Modell



1 – Ergebnisse basieren auf quartalsweisen Berechnungen. 2 – Im Steady State betragen die privaten Investitionen etwa 23,9 % des BIP.

Quellen: Hinterlang et al. (2023), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-230-03

[Daten zur Abbildung](#)

In Zeiten von **Arbeitskräfteengpässen** könnte es jedoch dazu kommen, dass **öffentliche Ausgaben eine geringere Auswirkung auf das BIP haben**, als wenn eine hinreichende Anzahl an Arbeitskräften vorhanden wäre. Um diesen Aspekt zu beleuchten, wurde die Arbeitsangebotselastizität in einer alternativen Simulation gesenkt. Die Auswirkung auf die Ergebnisse ist aufgrund zahlreicher innerhalb des Modells interagierender Effekte und der Beschaffenheit der Produktionsfunktion allerdings gering.

III. HERAUSFORDERUNGEN

118. In verschiedenen Bereichen ist ein **Anstieg zukunftsorientierter Ausgaben notwendig**. [↘ ZIFFERN 104 FF](#). Diesem Anstieg stehen jedoch vielfältige Hemmnisse im Weg, die je nach Ausgabenbereich teils unterschiedlich ausfallen und entsprechend adressiert werden müssen.

1. Polit-ökonomische Probleme

119. Das Phänomen der **Gegenwartsverzerrung** („**Present Bias**“) beschreibt die Tendenz politischer Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, Maßnahmen zur Bedienung **kurzfristiger Ziele gegenüber Maßnahmen im Dienste langfristiger Ziele zu bevorzugen** (Yared, 2019). Dies führt dazu, dass Kosten gegenwartsbezogener Ausgaben, wie sie etwa durch die langfristige Erhöhung der Staatsverschuldung entstehen können, unterschätzt werden. Dagegen werden positive Effekte von zukunftsorientierten Ausgaben, deren Erträge erst in der Zukunft liegen, unzureichend berücksichtigt. Die in der Literatur diskutierten Ursachen für dieses Phänomen sind vielfältig. Unter anderem können das Vorliegen von Fiskalillusion, [↘ GLOSSAR](#) eine politische „Tragedy of the Commons“, [↘ GLOSSAR](#) eine alte Wählerschaft sowie häufige Regierungswechsel im Zusammenhang mit begrenzten Amtszeiten zur Kurzfristorientierung der Fiskalpolitik beitragen (Yared, 2019).
120. Damit verbunden ist die Neigung von politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zu Budgetdefiziten („**Deficit Bias**“). **Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen werden tendenziell in die Zukunft verlagert**, um der aktuellen Wählerschaft kurzfristige und politisch kostspielige Belastungen zu ersparen (Wyplosz, 2013). Diese Praxis kann dazu führen, dass Haushaltsdefizite aufrechterhalten oder sogar ausgeweitet werden. Für die betreffende Regierung kann dies positive politische Folgen haben, da es die Unterstützung in der aktuellen Wählerschaft stärkt. Vielmehr kann sie kurzfristige **fiskalische Spielräume für konsumtive Ausgaben** schaffen, um der aktuellen Bevölkerung einen unmittelbaren Nutzen zu verschaffen. Die **langfristigen Folgen für die Tragfähigkeit** der öffentlichen Finanzen zeigen sich erst in der Zukunft.
121. Auf der Ausgabenseite kann die Gegenwartspräferenz dazu führen, dass zu geringe zukunftsorientierte Ausgaben getätigt werden („**Anti-Investment Bias**“).

Stattdessen werden **Ausgaben bevorzugt, die kurzfristige (politische) Erträge liefern**, während **zukunftsorientierte Ausgaben**, deren Nutzen erst langfristig sichtbar wird, **vernachlässigt werden** (Hellwig, 2021). Insbesondere **zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben in Infrastruktur, Bildung oder Forschung** fallen dann zu gering aus (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023).

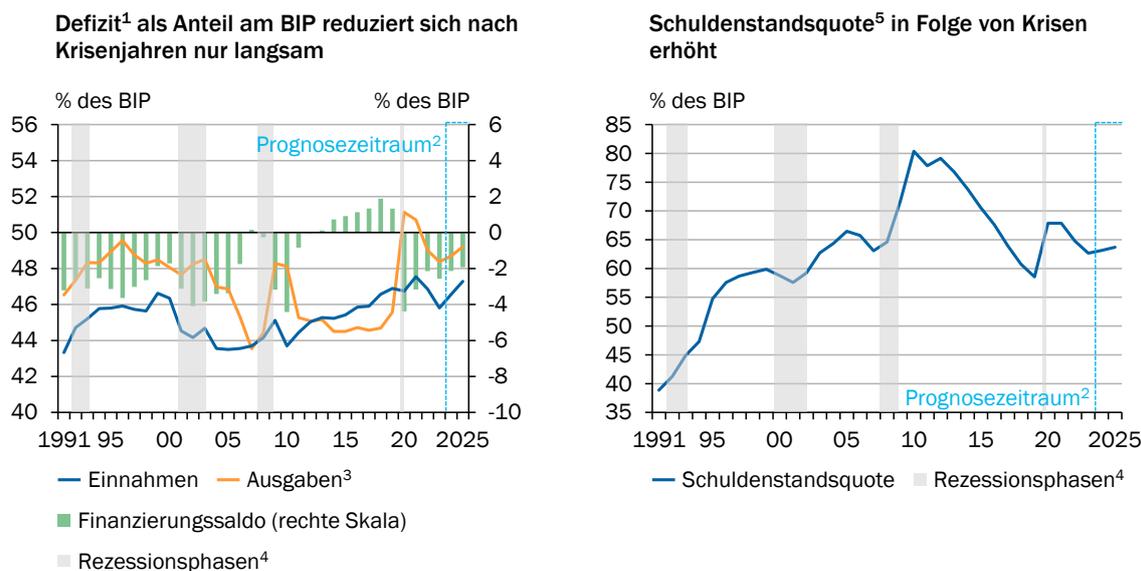
122. Zukunftsorientierte Ausgaben sind besonders **in Phasen wirtschaftlicher Schwäche** gefährdet. In diesen Phasen nimmt der Konsolidierungsdruck aufgrund rückläufiger Steuereinnahmen zu. Da zukunftsorientierte Ausgaben nicht gesetzlich verpflichtend sind, oft weniger dringlich erscheinen und ihre Kürzung nicht unmittelbar negative Folgen für die Wählerinnen und Wähler hat, sind sie häufig das erste Ziel von Sparmaßnahmen (Jacques, 2020). Dies kann zu einer prozyklischen Politik führen, bei der in Krisenzeiten zukunftsorientierte Ausgaben stärker als gegenwartsbezogene Ausgaben gekürzt werden, obwohl diese gerade dann zur Stabilisierung und zum zukünftigen Wachstum beitragen könnten (Guerguil et al., 2017). Darüber hinaus kann es aufgrund von Wiederwahlbemühungen zu **politischen Konjunkturzyklen** kommen, wobei die Defizite durch die Regierungen vor allem vor Wahlen erhöht werden könnten (Alesina, 1989). In ähnlicher Weise könnte die Opposition, wenn sie über hinreichenden Einfluss verfügt, Maßnahmen der Regierung verhindern oder verzögern (Howard und Roberts, 2015).
123. Eine weitere Herausforderung betrifft in Deutschland die **föderale Struktur**. Ausgaben im Bildungswesen und der Verkehrsinfrastruktur fallen in unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche. [↘ ZIFFER 97](#) Zwar ermöglichen dezentrale Entscheidungen, dass öffentliche Ausgaben besser auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmt sind. Positive externe Effekte aus diesen Ausgaben können jedoch über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinausgehen. Von Bildungsausgaben oder einer verbesserten Verkehrsinfrastruktur in einem Land profitieren beispielsweise andere Länder oder der Bund insgesamt. Da der Großteil der Kosten jedoch von den Ländern getragen wird, während die Erträge überregional verteilt sind, werden zu geringe zukunftsorientierte Ausgaben getätigt (Lenk et al., 2019; JG 2021 Ziffer 374).

2. Enger werdende fiskalische Spielräume

124. Die aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte ist im Vergleich mit der Phase von Anfang der 2010er-Jahre bis zum Jahr 2019 angespannt. So weist der öffentliche Gesamthaushalt seit Beginn der **Corona-Pandemie im Jahr 2020** wieder deutliche Defizite auf, die mit einer Unterbrechung im Jahr 2023 allerdings schrittweise zurückgeführt wurden. [↘ ABBILDUNG 43 LINKS](#) Im Jahr 2025 dürfte die gesamtstaatliche Defizitquote 1,9 % des BIP betragen. Die Schuldenstandsquote dürfte sich nach dem kräftigen Anstieg in der Corona-Pandemie in den kommenden Jahren um 64 % des BIP und damit leicht oberhalb des Maastricht-Grenzwertes von 60 % des BIP bewegen. [↘ ABBILDUNG 43 RECHTS](#)

▸ **ABBILDUNG 43**

Entwicklung der öffentlichen Finanzen



1 – In der Abgrenzung der VGR. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Ohne Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR im Jahr 1995 (119,6 Mrd Euro). 4 – Darstellung der Konjunkturzyklus-Datierung des Sachverständigenrates: Februar 1992 bis Juli 1993; Februar 2001 bis Juni 2003; Januar 2008 bis April 2009; Februar 2020 bis April 2020. 5 – Bruttoschulden des Staates in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht.

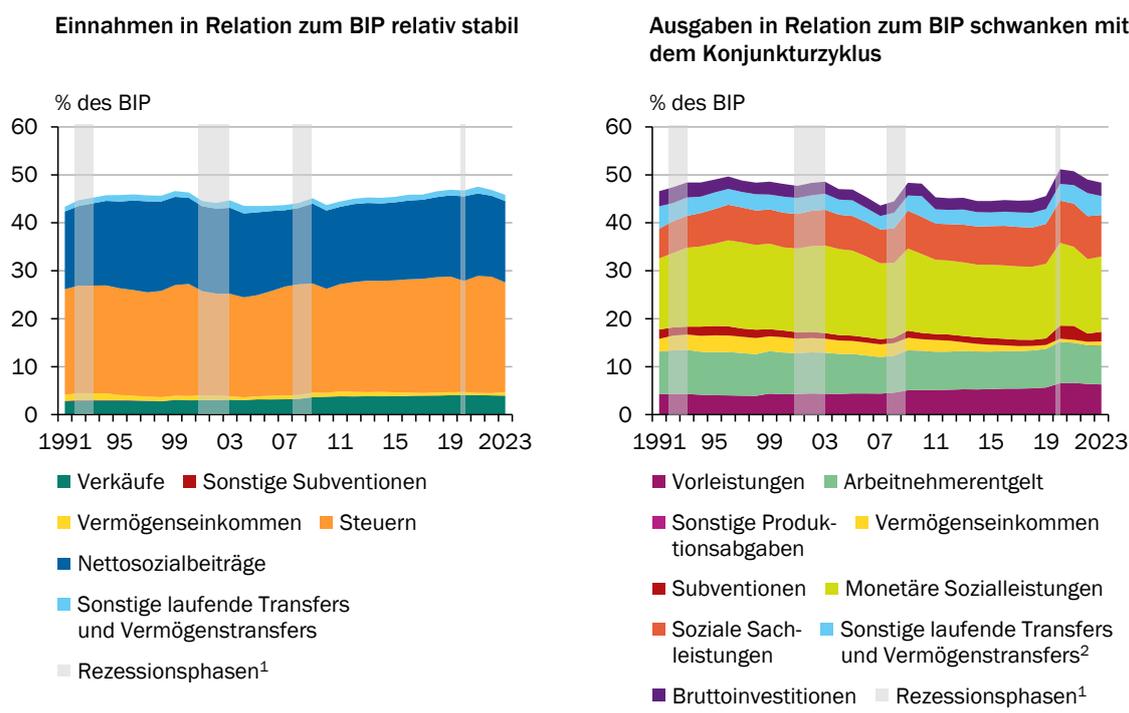
Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 24-217-01

Daten zur Abbildung

125. Die **Einnahmeentwicklung** ist derzeit **schwächer, als noch vor wenigen Jahren erwartet wurde**. Zwar sind die gesamtstaatlichen Einnahmen seit dem Jahr 2010 kontinuierlich angestiegen und betragen im Jahr 2021 rund 47,5 % gemessen am BIP. [▸ ABBILDUNG 44 LINKS](#) Preisbereinigt bleiben die Einnahmen ebenso wie die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts jedoch hinter früheren Planungen zurück. [▸ ABBILDUNG 45 LINKS](#) So liegen die im Oktober 2024 für das laufende Jahr erwarteten Steuereinnahmen preisbereinigt um 5,5 % niedriger als noch im Herbst 2021 geschätzt (BMF, 2021, 2024b; BMWi und BMF, 2021; BMWK und BMF, 2024a). Die gesamtstaatliche Einnahmequote dürfte im Jahr 2024 bei 46,6 % des BIP liegen. Die **schwache reale Entwicklung des Steueraufkommens** folgt dabei der **schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**. [▸ ZIFFERN 64 FF.](#) Für die Ausgabenspielräume ist neben den Einnahmen eine Konjunkturkomponente [▸ GLOSSAR](#) zu berücksichtigen, die aktuell eine zusätzliche Kreditaufnahme erlaubt. Diese fällt jedoch nach der mehrjährigen Krise nur gering aus. [▸ ABBILDUNG 45 RECHTS](#) Das spiegelt auch das seit dem Jahr 2019 von der Bundesregierung **deutlich nach unten revidierte Produktionspotenzial** wider. Der anhand des Steueraufkommens (zuzüglich Konjunkturkomponente) gemessene Ausgabenspielraum des Bundes im Jahr 2025 hat sich in Folge der Abwärtsrevision nach der Steuerschätzung vom Oktober 2024 gegenüber der Schätzung vom Oktober 2021 preisbereinigt um 1,3 Mrd Euro reduziert. Ohne eine Änderung der EU-Abführung und die Neuberechnung der Potenzialschätzung im Jahr 2024 wäre diese Differenz höher ausgefallen.

➤ **ABBILDUNG 44**

Konsolidierte Einnahmen und Ausgaben des Gesamtstaates



1 – Darstellung der Konjunkturzyklus-Datierung des Sachverständigenrates: Februar 1992 bis Juli 1993; Februar 2001 bis Juni 2003; Januar 2008 bis April 2009; Februar 2020 bis April 2020. 2 – Ohne Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR im Jahr 1995 (119,6 Mrd Euro).

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

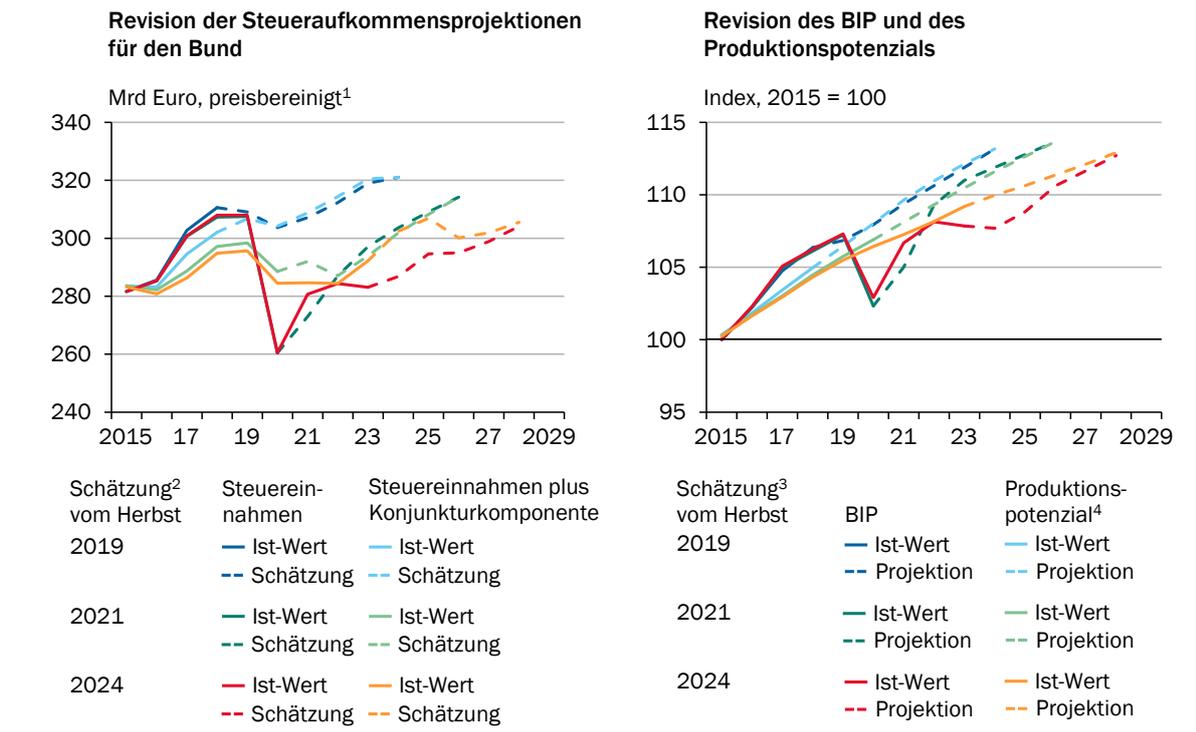
© Sachverständigenrat | 24-213-01

Daten zur Abbildung

- 126.** Der Anteil der Staatsausgaben am BIP nimmt zwar nach dem Hochpunkt in der Corona-Pandemie wieder ab. ➤ **ABBILDUNG 44 RECHTS** Die Ausgaben liegen aber weiterhin über dem durchschnittlichen Niveau von vor der Corona-Pandemie und übersteigen die Einnahmen. ➤ **ABBILDUNG 44 LINKS** Zum Rückgang der Staatsausgabenquote haben insbesondere **auslaufende Krisenmaßnahmen** beigetragen. Den größten Anteil an den Staatsausgaben nehmen neben dem aggregierten **Staatskonsum** (insbesondere Arbeitnehmerentgelt, Vorleistungen und soziale Sachleistungen) die **monetären Sozialleistungen ein**, wobei Vorleistungen und soziale Sachleistungen über die Zeit an Bedeutung gewonnen haben. Die **Zinsausgaben** (geleistete Vermögenseinkommen) haben sich während der langanhaltenden Niedrigzinsphase reduziert, steigen am aktuellen Rand aufgrund der **Zinswende** aber wieder an.
- 127.** Für den **Bundshaushalt 2025** ist, wie im Vorjahr, die Regelgrenze der Schuldenbremse ➤ **PLUSTEXT 5** bindend, wobei zusätzlich die kurzfristig zu bestimmende Konjunkturkomponente berücksichtigt wird. Die **Nettokreditaufnahme** des Bundes im Jahr 2025 soll gemäß dem Regierungsentwurf 51,3 Mrd Euro betragen (Deutscher Bundestag, 2024a). Die Ausgaben für öffentliche Investitionen sollen mit 81 Mrd Euro bei 1,8 % des BIP liegen, also um 10,2 Mrd Euro höher sein, als im Nachtragshaushalt für das Jahr 2024 vorgesehen ist. Teile der für das Jahr 2025 geplanten investiven Ausgaben werden mittels finanzieller Transaktionen schuldenbremsenneutral über Kredite finanziert. So werden 13,4 Mrd Euro teils

▸ **ABBILDUNG 45**

Revision der Steueraufkommensprognose und des Produktionspotenzials seit dem Jahr 2019



1 – Preisbereinigt mit dem BIP-Deflator. 2 – Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. 3 – Herbstprojektion der Bundesregierung. 4 – Bereinigt mit dem jeweiligen BIP im Jahr 2015.

Quellen: Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, BMF, BMWK, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-272-02

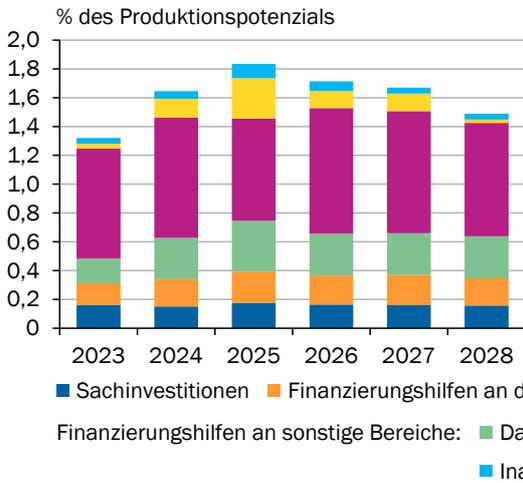
[Daten zur Abbildung](#)

zur Aufstockung des Eigenkapitals und teils als Darlehen an die Deutsche Bahn AG fließen sollen [▸ PLUSTEXT 6](#) sowie 12,4 Mrd Euro an die Stiftung Generationenkapital (Deutscher Bundestag, 2024b). Zumindest letzteres stellt keine Investition im realwirtschaftlichen Sinne dar. Ohne Betrachtung der höheren Darlehen und Beteiligungen sinken die investiven Ausgaben des Bundes im Jahr 2025 gegenüber dem Vorjahr im Verhältnis zum Produktionspotenzial. [▸ ABBILDUNG 46](#)

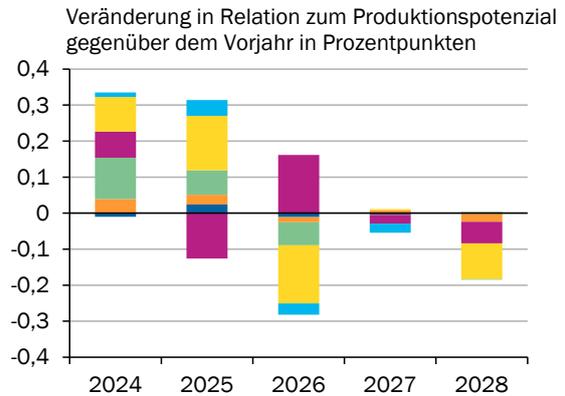
▸ ABBILDUNG 46

Ausgaben für Investitionen im Bundeshaushalt¹

Investitionsausgaben des Bundes: Kräftiger Anstieg bis zum Jahr 2025, danach wieder rückläufig



Anstieg der Jahre 2024 und 2025 vor allem durch Darlehensgewährung und Beteiligungen



1 – Ist-Ausgaben für 2023, Soll-Ausgaben für 2024, Ausgaben nach dem Haushaltsentwurf und dem Finanzplan für 2025 bis 2028.

Quellen: BMWK und BMF (2024b), Deutscher Bundestag (2024a), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 24-294-01

[Daten zur Abbildung](#)



▸ PLUSTEXT 5

Hintergrund: Die Schuldenbremse im Grundgesetz

Die **Schuldenbremse** wurde im Jahr 2009 in Artikel 109 und 115 im Grundgesetz verankert und soll die **Nettokreditaufnahme** von Bund und Ländern begrenzen. Ausnahmen sind im Fall einer **außergewöhnlichen Notsituation** oder einer **Naturkatastrophe** möglich. Für die Länder gilt seit dem Jahr 2020 ein vollständiges strukturelles Neuverschuldungsverbot. Der Bund darf gemäß Art 115 GG eine strukturelle Neuverschuldung von maximal 0,35 % des BIP aufweisen. Diese strukturelle Komponente („Regelgrenze“) ist um **konjunkturelle Effekte** sowie **finanzielle Transaktionen** bereinigt.

Die **Ausgestaltung der Schuldenbremse auf Ebene der Länder ist heterogen** (Fischer, 2023). Einige Länder haben ihre landesrechtliche Konkretisierung der Schuldenbremse und Teile der Ausgestaltung in die Landesverfassung übernommen. Andere Länder regeln die Ausgestaltung ausschließlich einfachgesetzlich. Dabei variieren die Regelungen auf Landesebene auch bzgl. der Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen, der Mehrheitserfordernisse zur Erklärung einer Notlage oder bzgl. der Bereinigung des Finanzierungssaldos um konjunkturelle Effekte (ZDL, 2023). Für letztere wendet die Mehrheit der Länder das Bundesverfahren an. Dabei werden konjunkturelle Einflüsse mithilfe einer Produktionsfunktion ermittelt. Andere nutzen ein Steuertrend- bzw. Steuerniveauverfahren. Als einziges Land berücksichtigt Bayern bisher keine konjunkturellen Effekte, was in guten Zeiten die Kreditspielräume tendenziell vergrößert, in schlechten Zeiten aber verringert.



➤ PLUSTEXT 6

Hintergrund: Finanzierung der Bahn

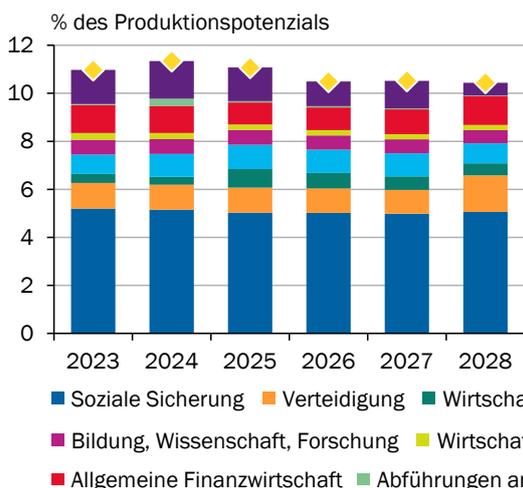
Im aktuellen Haushaltsentwurf wurde die **Finanzierung der Infrastruktursparte der Deutschen Bahn AG**, der DB InfraGO AG, **geändert**. Während im vorherigen Entwurf eine **Eigenkapitalerhöhung** in Höhe von 5,9 Mrd Euro und Zuschüsse in Höhe von 4,5 Mrd Euro geplant waren, sieht der aktuelle Entwurf eine Eigenkapitalerhöhung bei der Bahn von 10,4 Mrd Euro und ein **zusätzliches Darlehen** von 3 Mrd Euro, dagegen keinerlei Zuschüsse mehr vor (Bundesregierung, 2024). Das Darlehen soll dazu dienen, höher verzinsten Anleihen am Markt abzulösen. Die Zinsersparnis durch die Ablösung der Anleihen am Markt soll dazu beitragen, dass die Bahn die notwendigen Erträge für die zusätzlich vorzunehmende Eigenkapitalerhöhung erwirtschaften kann.

- 128. Darüber hinaus **weist der Haushaltsentwurf für das Jahr 2025 einige Änderungen auf**, die die fiskalischen Spielräume im Kernhaushalt verändern. So werden Zuweisungen an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) im Jahr 2025 wieder entfallen. Auch verringert die neu eingeführte periodengerechte Verbuchung der Zinsausgaben, für die sich der Sachverständigenrat in der Vergangenheit ausgesprochen hat (JG 2021 Ziffern 106 ff.), die Ansätze für Zinsausgaben. Höhere Ausgaben ergeben sich hingegen bei den Ausgaben für Wirtschafts-

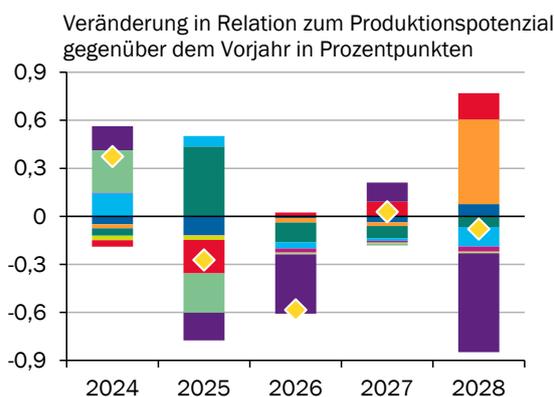
➤ ABBILDUNG 47

Ausgaben des Bundeshaushalts nach Aufgabenbereichen für die Jahre 2023 bis 2028¹

Gesamtausgabenquote nach dem Jahr 2024 rückläufig



Sonderfaktoren beeinflussen die Veränderung der Ausgabenquote



1 – Ist-Ausgaben für 2023, Soll-Ausgaben für 2024, Ausgaben nach dem Haushaltsentwurf und dem Finanzplan für 2025 bis 2028. Für den jeweiligen Aufgabenbereich ist die bereichsspezifische globale Minderausgabe (GMA) bereits abgezogen. 2 – Unter anderem Ernährung, Landwirtschaft und gesundheitlicher Verbraucherschutz; Bau- und Stadtentwicklung; Kulturelle Angelegenheiten; Umweltschutz (ohne Klima- und Transformationsfonds); Sport; Innere Sicherheit, Zuwanderung; unter Abzug der Bodensatz-GMA und Handlungsbedarfs-GMA. 3 – In den Gesamtausgaben sind Bodensatz-GMA und Handlungsbedarfs-GMA bereits abgezogen.

Quellen: BMWK und BMF (2024b), Deutscher Bundestag (2024a), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 24-249-01

Daten zur Abbildung

förderung und Energie, größtenteils da die höhere EEG-Umlage nun vollständig im Kernhaushalt angesetzt wurde. [↪ ABBILDUNG 47](#)

129. Die in die Haushaltsplanung für das Jahr 2025 eingestellte **Summe der globalen Minderausgaben (GMA)** [↪ GLOSSAR](#) ist mit insgesamt rund 25,1 Mrd Euro (rund 12 Mrd Euro Bodensatz-GMA [↪ GLOSSAR](#) und 13 Mrd Euro GMA in den Einzelplänen) im historischen Vergleich **sehr hoch**. Insbesondere die Bodensatz-GMA fällt mit 2,5 % der Gesamtausgaben im Vergleich mit den Haushaltsentwürfen der vergangenen 15 Jahre außerordentlich hoch aus (Boysen-Hogrefe et al., 2024). Da die im Haushalt bewilligten Mittel häufig nicht vollständig verausgabt werden, kann eine **Überplanung des Haushalts** des Bundes in Höhe der globalen Minderausgabe sicherstellen, dass die tatsächlichen Gesamtausgaben zum Jahresende 2025 den geplanten Gesamtausgaben entsprechen. Zwar wird die periodengerechte Verbuchung der Zinsausgaben das Budget kalkulatorisch um 7,3 Mrd Euro entlasten. Darüber hinaus ist eine weitere Reduzierung der GMA im Zuge der Haushaltsaufstellung vorgesehen (Bundesregierung, 2024). Ob dies in der bislang geplanten Dimension realistisch ist, ist aber unklar. Auch wurden in der Haushaltsplanung **globale Mehreinnahmen** unterstellt, die das ausgewiesene Defizit reduzieren. Dabei wurden unter anderem als Effekte der Wachstumsinitiative [↪ ZIFFER 76](#) durchaus optimistisch zusätzliche Einnahmen in Höhe von 6,9 Mrd Euro verbucht und weitere Mehreinnahmen gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2024 unterstellt.
130. Mittelfristig ist fraglich, wie die von der Regierung geplanten **Ausgaben** finanziert werden sollen. In der **mittelfristigen Finanzplanung** ergeben sich umfangreiche globale Minderausgaben von bis zu 53,9 Mrd Euro im Jahr 2028. Das liegt daran, dass ab dem Jahr 2028 der **Verteidigungsetat** vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden muss, da das **Sondervermögen Bundeswehr** [↪ PLUSTEXT 4](#) bis dahin aufgebraucht sein dürfte. Aus den aktuellen Beschaffungsverträgen bestehen Verpflichtungserklärungen über das Jahr 2027 hinaus, was die künftigen Kernhaushalte belasten dürfte (BMF, 2024a). Diese zusätzlichen Ausgaben werden im Jahr 2028 durch eine globale Minderausgabe aufgefangen, da bei anderen Etats bisher keine konkreten Einsparungen eingeplant sind.

Insgesamt dürften die **Spielräume im Bundeshaushalt mittelfristig geringer** werden. Ähnliches ist für die Haushalte der Länder und Gemeinden zu erwarten. So haben angesichts knapper Kassen die Länder Bremen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und das Saarland für das Jahr 2024 bereits eine erneute Notlage geltend gemacht, um zusätzliche Kredite im Rahmen ihrer Schuldenbremsen zu ermöglichen (Deutsche Bundesbank, 2024a).

3. Wirkung von Fiskalregeln

131. Um die **langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen** zu gewährleisten, begrenzen Fiskalregeln den Spielraum für die laufende Kreditaufnahme und hegen dadurch die Defizitneigung politischer Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ein. [↪ ZIFFER 120](#) Gleichzeitig könnten sie den **Anti-**

Investment Bias verschärfen, [↘ ZIFFER 121](#) da die Abwägung zwischen gegenwarts- und zukunftsorientierten Ausgaben bei strikt **beschränkter Neuverschuldung oft zulasten zukunftsorientierter Ausgaben** erfolgt (Groneck, 2010; Bom, 2019).

132. Diese Argumente legen nahe, dass die **Ausgestaltung von Fiskalregeln** das Ausgabeverhalten der Politik beeinflussen kann. Während z. B. die im Grundgesetz in Deutschland verankerte Schuldenbremse die Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder insgesamt begrenzt, werden in den jüngst reformierten Fiskalregeln der Europäischen Union (EU) [↘ KASTEN 11](#) investive Ausgaben zum Teil besonders berücksichtigt, allerdings ohne dass dabei eine allgemeine Investitionsregel definiert wird.

[↘ KASTEN 11](#)

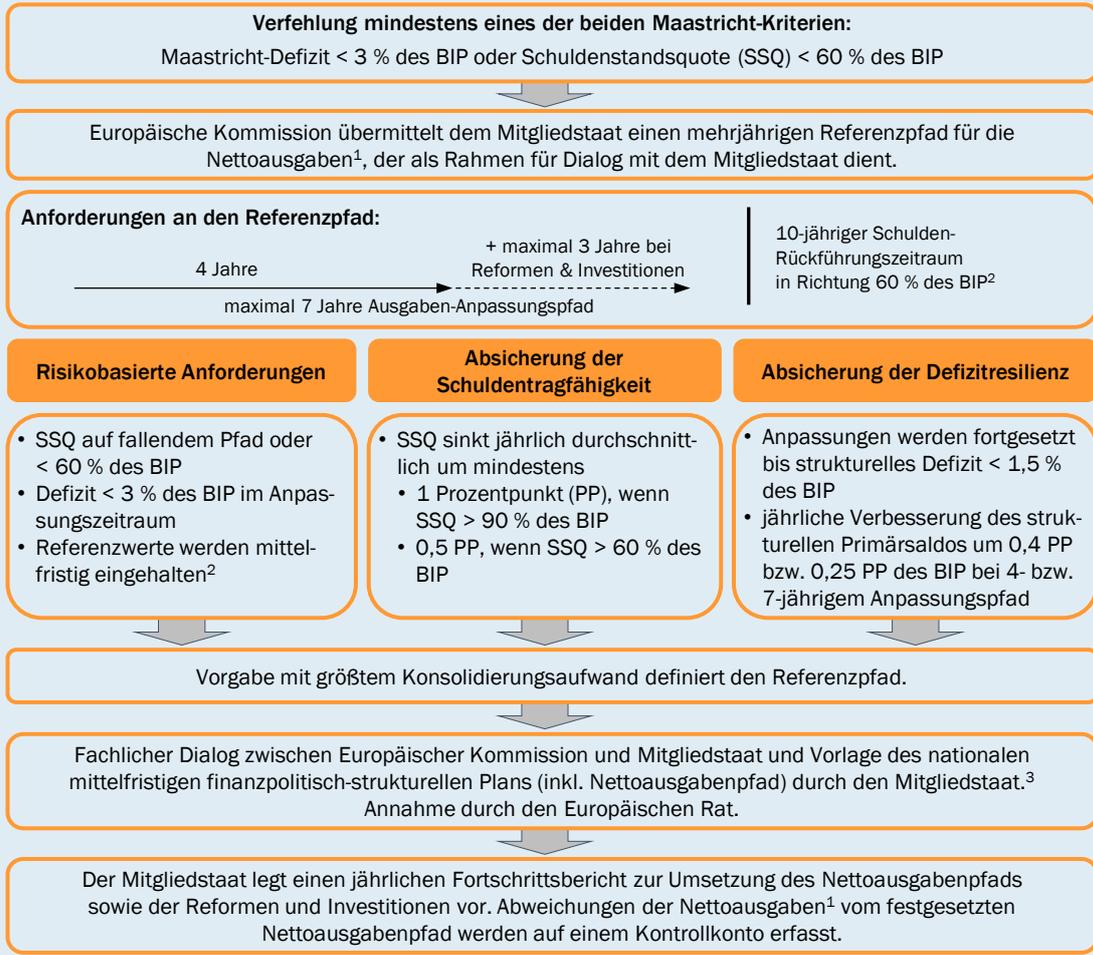
Hintergrund: Die EU-Fiskalregeln und zukunftsorientierte Investitionen

Die **Fiskalregeln der EU** sollen **übermäßige Defizite und eine zu hohe Schuldenstandsquote verhindern** (JG 2022 Ziffern 226 ff.). Unter den bisherigen Regeln haben die Mitgliedstaaten ihre Schuldenstandsquoten aber nicht im vorgegebenen Maße abgebaut (JG 2022 Ziffer 231). Zudem zeichnete sich zuletzt ab, dass die Rückkehr zu den bisherigen Grenzwerten nach den Krisen der vergangenen Jahre für einige Staaten kaum zu bewerkstelligen sein dürfte (JG 2022 Kasten 13). Die von den bisherigen Regeln vorgesehenen Abbaupfade wären für sie zu ambitioniert gewesen. Von vornherein unrealistische Konsolidierungsziele hätten die Glaubwürdigkeit der Regeln weiter beschädigt.

Im **April 2024 wurden die europäischen Fiskalregeln grundlegend reformiert**. Sie setzen sich weiterhin aus einem präventiven und einem korrektiven Arm zusammen. Die **Reform richtet jedoch den präventiven Arm grundlegend neu aus**. Dieser war in der Vergangenheit primär auf die Begrenzung des jährlichen strukturellen Finanzierungssaldos gemäß den Medium Term Objectives (MTO) ausgerichtet, der für Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von mehr als 60 % des BIP 0,5 % betrug. Mit der Reform werden **die jährlichen Ziele durch mehrjährige, länderspezifische Ziele abgelöst**. [↘ ABBILDUNG 48](#) Mitgliedstaaten, die eines der beiden Maastricht-Kriterien (Schuldenstandsquote unter 60 % des BIP; Defizit unter 3 % des BIP) nicht erfüllen, wird von der Europäischen Kommission ein länderspezifischer Referenzpfad für die nach der EU-Verordnung relevanten Nettoausgaben über einen Anpassungszeitraum von vier Jahren übermittelt (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2024). Dieser soll die Absicherung der Schuldentragfähigkeit und der Defizitresilienz sicherstellen. Unter der Annahme, dass keine weiteren finanzpolitischen Maßnahmen ergriffen werden, soll die projizierte Schuldenstandsquote bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausiblen Abwärtspfad gebracht oder mittelfristig unter 60 % des BIP gehalten werden. Das projizierte Defizit soll im Anpassungszeitraum auf unter 3 % des BIP gesenkt und mittelfristig unter diesem Referenzwert gehalten werden. [↘ ABBILDUNG 48](#) Zudem legen die Mitgliedstaaten ihrerseits mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Pläne vor, die neben den geplanten Reformen und Investitionen auch einen eigenen Nettoausgabenpfad enthalten können. Die Europäische Kommission bewertet, ob mit dem vorgelegten Nettoausgabenpfad Schuldentragfähigkeit und Defizitresilienz abgesichert werden können. Sollten diese Anforderungen nicht erfüllt sein, würde der Europäische Rat auf Empfehlung der Europäischen Kommission den zuvor übermittelten Referenzpfad als Nettoausgabenpfad festlegen. Wenn sich ein Mitgliedstaat zu einem Investitions- und Reformpaket verpflichtet, kann der länderspezifische Anpassungszeitraum auf bis zu sieben Jahre verlängert werden. Abweichungen zwischen dem vom Europäischen Rat gebilligten Nettoausgabenpfad und den tatsächlichen Ausgaben werden auf einem Kontrollkonto erfasst.

▾ ABBILDUNG 48

Präventiver Arm der EU-Fiskalregeln bei Verfehlung mindestens eines Maastricht-Kriteriums



1 – Die Staatsausgaben ohne Zinsausgaben, diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, Ausgaben für Programme der Europäischen Union, die vollständig durch Einnahmen aus den Fonds der Europäischen Union ausgeglichen werden, nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der Europäischen Union finanziert werden, konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und einmalige und sonstige befristete Maßnahmen. 2 – Unter der Annahme, dass keine weiteren Haushaltsmaßnahmen getroffen werden. 3 – Fachlicher Dialog soll sicherstellen, dass der nationale mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Plan die formalen Anforderungen erfüllt. Ist der im nationalen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan vorgesehene Nettoausgabenpfad höher als der von der Europäischen Kommission übermittelte Referenzpfad, so ist dies durch stichhaltige und datengestützte wirtschaftliche Argumente zu begründen.

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Grossmann et al. (2024)
© Sachverständigenrat | 24-176-02

Die **bisherigen Regelungen** standen aus verschiedenen Gründen **in der Kritik**. Der Ermessensspielraum der Europäischen Kommission war bei der Auslegung der Regeln erheblich. Das dürfte zu einer widersprüchlichen Wahrnehmung der Regeln und insgesamt zu einem Glaubwürdigkeitsverlust beigetragen haben (JG 2022 Ziffer 233). Insbesondere war die Verbindlichkeit des präventiven Arms gering (JG 2022 Ziffer 230). Mit dem neu eingerichteten Kontrollkonto, auf dem Abweichungen vom festgelegten Nettoausgabenpfad dokumentiert werden, wurde im präventiven Arm ein Instrument zur Überwachung der fiskalpolitischen Vorgaben geschaffen. Darüber hinaus spielt das Kontrollkonto bei der Einleitung eines Defizitverfahrens eine zentrale Rolle. Diesbezüglich wurde der Ermessensspielraum der Europäischen Kommission aus Sicht des Bundesfinanzministeriums mit der Reform zwar eingeschränkt (BMF,

2024c), er ist aber weiterhin hoch. So erarbeitet die Europäische Kommission beispielsweise die Vorschläge für die länderspezifischen Referenzpfade. Darüber hinaus sind die neuen wie auch die alten Regelungen sehr komplex (Deutsche Bundesbank, 2023). Des Weiteren wurde kritisiert, dass die bisherigen Regelungen angesichts der großen Transformationsaufgaben nicht den **notwendigen Handlungsspielraum bieten** könnten (JG 2022 Ziffer 241). Das neue Regelwerk sieht eine Abkehr von den starr vorgegebenen Schuldenabbaupfaden und die Berücksichtigung von Reform- und Investitionsplänen vor. Neben dem Ziel, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern, sollen die reformierten Fiskalregeln auch den Transformationszielen der EU besser Rechnung tragen (Europäische Kommission, 2024). **Strukturelle Reformen und Zukunftsinvestitionen werden durch eine Verlängerung des Anpassungszeitraums nun gesondert berücksichtigt.** Dieses soll insgesamt **wachstums- und resilienzfördernd sein**, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erhöhen und die gemeinsamen Prioritäten der EU stützen. Zu letzteren zählen insbesondere die grüne und digitale Transformation, die Energiesicherheit und die Verteidigungsfähigkeit. Weicht ein Staat von seinen Investitions- und Reformzusagen ab, so sind die Konsolidierungsziele innerhalb der üblichen vier Jahre zu erreichen statt im verlängerten Zeitraum von sieben Jahren. Dies eröffnet einen Anreiz innerhalb des präventiven Arms, wodurch dessen Verbindlichkeit erhöht werden könnte.

133. Die empirische Literatur über die Auswirkungen von Fiskalregeln untersucht insbesondere die Wirkungen auf Defizit, Einnahmen, Ausgaben oder einzelne Ausgabenkategorien wie Investitionen. Aktuelle Überblicke über die Literatur bieten Potrafke (2023) und Blesse et al. (2023a). Es besteht weitgehender Konsens darüber, dass stringente **Fiskalregeln Budgetdefizite vor allem über sinkende öffentliche Ausgaben reduzieren**. Ob der Zusammenhang zwischen Fiskalregeln und prozyklischer Finanzpolitik positiv oder negativ ist, ist hingegen strittig. Die **Wirkung von Fiskalregeln auf öffentliche Investitionen** dürfte von der **Ausgestaltung der fiskalischen Regeln** sowie der makroökonomischen Situation abhängen (Blesse et al., 2023b). Generell kann nicht von einem dämpfenden Effekt von Fiskalregeln auf Investitionen ausgegangen werden (Potrafke, 2023). Allerdings scheinen starre fiskalische Regeln öffentliche Investitionen vor allem in ökonomischen Schwächephasen zu reduzieren, während investitionsorientierte Regeln die prozyklische Entwicklung von öffentlichen Investitionen dämpfen können (Guerguil et al., 2017). Insgesamt legt die Literatur also nahe, dass Fiskalregeln **zwar den Deficit Bias, nicht jedoch den Anti-Investment Bias adressieren**.

4. Bürokratische Hindernisse und fehlende Kapazitäten

134. Für öffentliche und private Investitionen bestehen verschiedene **bürokratische Hürden**, die selbst bei ausreichenden finanziellen Mitteln **Investitionen behindern oder verzögern können**. Dazu zählen langsame Planungs- und Genehmigungsverfahren, eine Überlastung der öffentlichen Verwaltung sowie Gesetze, die in der Praxis schwer umzusetzen sind. So gilt etwa das Beschaffungswesen der Bundeswehr als ineffizient und langwierig. Ein Beispiel ist die sogenannte „Parlamentsschleife“. Danach bedürfen Beschaffungen des Verteidigungsministeriums ab einem Volumen von 25 Mio Euro der Freigabe durch den Haushalts-

ausschuss. Bei Beschaffungen anderer Ressorts ist dies nicht der Fall. Der Schwellenbetrag wurde seit dem Jahr 1981 nicht angehoben, obwohl der Verbraucherpreisindex zwischenzeitlich um mehr als 130 % gestiegen ist (Krause, 2013; Deutscher Bundestag, 2022a; Deutsche Bundesbank, 2024b). Wäre der Schwellenwert mit der Inflationsrate gestiegen, würde er heute bei 58,1 Mio Euro liegen. Obwohl im Rahmen des Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetzes (Deutscher Bundestag, 2022b) bereits einige bürokratische Hürden abgebaut wurden, blieb die zeit- und verwaltungsintensive „Parlamentsschleife“ bestehen. Auch dass in den vergangenen Jahren Fördermittel des Kommunalinvestitionsförderungsfonds oder des Klima- und Transformationsfonds zum Teil nicht abgerufen wurden, ist unter anderem auf bürokratische Hürden zurückzuführen (JG 2021 Ziffer 202).

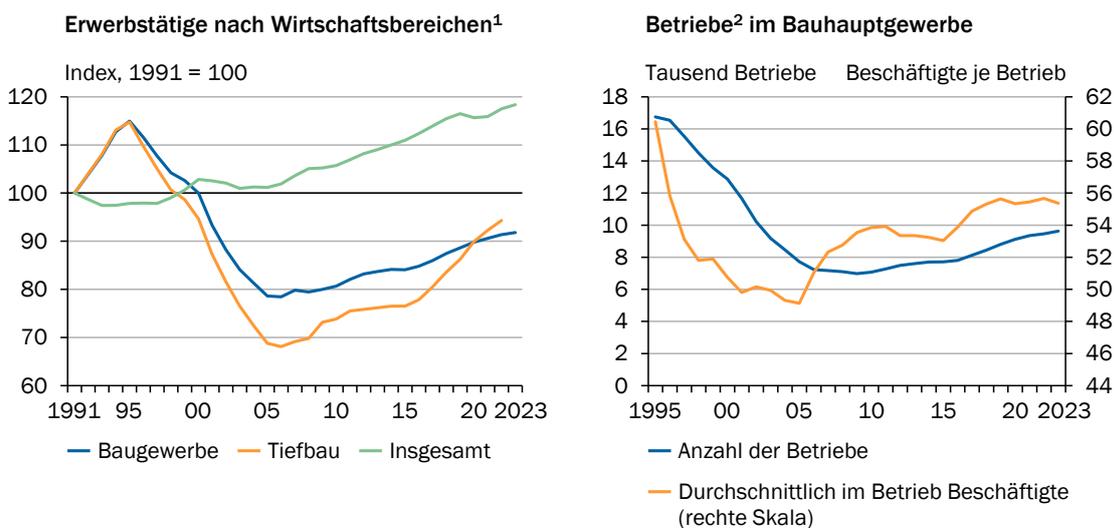
135. Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren **verzögern Investitionen in die Infrastruktur in hohem Maße**. ↘ ZIFFER 495 Bei der Realisierung von Projekten im Bundesfernstraßenbau entfallen ca. 85 % der Gesamtdauer auf den Planungsprozess und nur 15 % auf den Bauprozess (ZDB, 2022). Zur **Verfahrensbeschleunigung bei Investitionen wurden seit dem Jahr 2022 verschiedene Maßnahmen verabschiedet**. Für besonders wichtige Schienenprojekte wurde ein überragendes öffentliches Interesse festgestellt und einfachere Regeln beim Artenschutz festgelegt (Bundesregierung, 2023a). Zudem entfällt die Genehmigungspflicht für Brücken, die im Zuge der Sanierung erweitert werden. Damit soll der Planungs- und Genehmigungszeitraum halbiert werden (Bundesregierung, 2023b).
136. Auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene besteht eine Vielzahl an Einzelregelungen, die schnelle Prozesse auf den einzelnen Verwaltungsebenen verhindern. Der im Jahr 2023 verabschiedete **Bund-Länder-Pakt** sieht 125 Aufträge für den Bund und 63 Aufträge für die Länder vor, **um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen**. So wurde der digitale Bauantrag bereits in acht Ländern umgesetzt und befindet sich in den verbleibenden acht Ländern im Aufbau (Bundesregierung und Länder, 2024). Es bestehen jedoch weitere ungenutzte Potenziale, beispielsweise bei der Genehmigungspraxis von Groß- und Schwerttransporten, und bei verbindlichen IT-Standards für alle föderalen Ebenen (NKR, 2023). Dennoch könnte der Pakt bei konsequenter Umsetzung für eine **wirksame Verfahrensbeschleunigung und spürbare Entlastung von Staat und Wirtschaft sorgen** und als Vorbild für die ebenenübergreifende Modernisierung komplexer Prozesse dienen (NKR, 2023, 2024).
137. Eine **gut ausgestattete öffentliche Verwaltung ist Voraussetzung für schnelle Genehmigungsverfahren**. Die demografische Alterung wird die Fachkräfteengpässe im Öffentlichen Dienst in den kommenden Jahren jedoch deutlich verschärfen, weil ein altersbedingtes Ausscheiden eines großen Teils der aktiven Belegschaft in Rente und Pension absehbar ist (Brand und Salzgeber, 2022b). Die Personalausstattung bei den Gemeinden ist zwar seit dem Jahr 2011 angestiegen, allerdings vorwiegend in bestimmten Bereichen wie den Kindertagesstätten. In bau- und planungsrelevanten Bereichen sank dagegen die Stellenzahl zwischen den Jahren 2011 und 2020 (Brand und Salzgeber, 2022b).

Eine **Unterbesetzung der öffentlichen Verwaltung** führt zu **Verzögerungen in der Bearbeitung von Genehmigungsverfahren** und **hemmt** dadurch **Investitionen**. Die Umsetzung der bereits gesetzlich verankerten Verpflichtung zur durchgängigen Digitalisierung vieler Verwaltungsleistungen könnte die öffentliche Verwaltung in Zukunft spürbar entlasten (BMI, 2024a). Einfache Prozesse können dann automatisiert und frei werdende Kapazitäten für nicht standardisierbare Bearbeitungs- und Genehmigungsprozesse genutzt werden. Allerdings wird es noch Jahre dauern, bis die Digitalisierungsziele erreicht und der Fachkräftemangel in der Verwaltung dadurch kompensiert werden können. Bisherige Digitalisierungsinitiativen blieben hinter den Erwartungen zurück, wie das im Jahr 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz zeigt. Danach wurden alle Behörden verpflichtet, die Antragstellung für ihre Verwaltungsleistungen bis Ende des Jahres 2022 digital anzubieten (BMI, 2024a). Bis Oktober 2024 haben von den 6 876 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen jedoch nur 16,8 % die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes erfüllt (BMI, 2024b).

138. Geringe **Kapazitäten**, gemessen als Anzahl der Erwerbstätigen und Betriebe **im Baugewerbe**, belasten die Bauindustrie. Das zeigt sich darin, dass die Anzahl der Erwerbstätigen im Baugewerbe bis zum Jahr 2005 **deutlich gesunken** ist. Zwar ist ihre Anzahl, insbesondere im Tiefbau, seit Mitte der 2000er-Jahre wieder angestiegen, sie hat sich aber nicht vollständig erholt. [↪ ABBILDUNG 49 LINKS](#) Auch die Anzahl der Betriebe ist bis zum Jahr 2005 eingebrochen und hat sich seither nur leicht erhöht. Diese Entwicklung ist nicht auf eine Konsolidierung in der Branche zurückzuführen. Die durchschnittliche Betriebsgröße ist bis Anfang der 2000er-Jahre ebenfalls gesunken und stieg seitdem nur langsam wieder an. [↪ ABBILDUNG 49 RECHTS](#) Darüber hinaus gab es seit der Wiedervereinigung im Baugewerbe im Aggregat keine Produktivitätssteigerung (JG 2019 Kasten 16). Derzeit liegt die Arbeitsproduktivität im Baugewerbe sogar deutlich unter dem Durch-

↪ ABBILDUNG 49

Kapazitätsrückgang der 1990er-Jahre im Baugewerbe wurde nicht vollständig kompensiert



1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 24-234-03

Daten zur Abbildung

schnitt der Jahre vor der Corona-Pandemie. ↘ **KASTEN 7** Gleichzeitig ist die Kapitalintensität im Baugewerbe zwischen den Jahren 1991 und 2019 weniger stark angestiegen als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (BBSR, 2023). Insgesamt deuten diese Entwicklungen darauf hin, dass die Kapazität in der Bauindustrie abgenommen hat. Sollten die Baukapazitäten im Tiefbau bei einer Erhöhung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur nicht im erforderlichen Umfang bereitstehen, könnte dies zu deutlich steigenden Baupreisen führen. ↘ **ZIFFER 343** Auch in den Jahren vor der Corona-Pandemie dürfte die hohe Kapazitätsauslastung im Baugewerbe spürbar zum Preisauftrieb in der Bauwirtschaft beigetragen haben (Deutsche Bundesbank, 2020).

IV. HANDLUNGSOPTIONEN: ZUKUNFTSORIENTIERTE ÖFFENTLICHE AUSGABEN STEIGERN UND VERSTETIGEN

1. Entscheidungsgrundlage für öffentliche Ausgaben verbessern

- 139.** Entscheidungen über **zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben** werden im politischen Aushandlungsprozess getroffen. In diesem Kontext bieten sich **Kosten-Nutzen-Analysen** als **fundierte Entscheidungsgrundlage** an. Im Verkehrsbereich müssen alle Neu- und Ausbauprojekte, die in die Bundesverkehrswegeplanung aufgenommen werden, ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen (BMDV, 2024). Allerdings ist die dabei angewandte Methodik nicht immer konsistent und umfasst nicht alle relevanten Aspekte. Die Kosten-Nutzen-Analysen sollten **nach wissenschaftlichen Standards** erstellt werden, **methodisch transparent** und **für die (Fach-)Öffentlichkeit überprüfbar** sein. Dazu wäre es zielführend, wenn die zugrunde liegenden Annahmen, Daten und Modelle veröffentlicht werden müssten.
- 140.** Kosten-Nutzen-Analysen sind nicht nur im Verkehrsbereich gesetzlich vorgesehen. Ein verstärkter systematischer Einsatz solcher Analysen mithilfe für die jeweiligen Bereiche standardisierter Methoden könnte die öffentliche Haushaltsplanung verbessern. Dies würde die Vergleichbarkeit bei der Bewertung der verschiedenen Projekte erhöhen und kann somit helfen, auf eine transparente Weise Ausgaben mit einem hohen Verhältnis von Nutzen zu Kosten zu identifizieren. Eine Priorisierung dieser Ausgaben dürfte zur gesetzlich geforderten **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des öffentlichen Haushaltsplans** (§ 7 BHO, § 6 HGrG) beitragen.
- 141.** In manchen Staaten gibt es **institutionell fest verankerte ökonomische Auswertungen** von Gesetzesvorhaben. In den USA sind Regulierungsbehörden, wie etwa die Environmental Protection Agency, verpflichtet, Kosten-Nutzen-Analysen für ihre regulatorischen Vorschläge durchzuführen. Dabei müssen sie eine

einheitliche Methode verwenden, die vom Office of Management and Budget (OMB) ausgearbeitet wird, sowie ihre Annahmen und verwendete Modelle offenlegen. Ähnlich prüft das überparteiliche Congressional Budget Office (CBO) in den USA vor allem die steuerlichen Auswirkungen von Gesetzentwürfen. Die Analysen können den Kongressabgeordneten bei ihren Abstimmungen helfen (Swagel, 2024). Eine ähnliche institutionelle Lösung hat man mit dem Parliamentary Budget Office (PBO) in Kanada und Australien sowie mit dem Centraal Planbureau (CPB) in den Niederlanden geschaffen.

2. Verbindlichkeit erhöhen

142. Auch wenn Entscheidungen über zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben ex ante besser fundiert werden können, besteht die Gefahr, dass sie aufgrund der Gegenwartspräferenz der Politik in zu geringem Maße getätigt werden. [↪ ZIFFER 119](#) Daher gilt es, Verbesserungen für den institutionellen Rahmen zu finden, um **zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben zu privilegieren**. Im Folgenden werden vier potenzielle **Handlungsoptionen** diskutiert. [↪ TABELLE 14](#) Einige zielen auf eine Verschiebung der Ausgaben innerhalb des öffentlichen Haushalts ab, andere erweitern die fiskalischen Spielräume. Die meisten fördern explizit zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben. Für einige Handlungsoptionen ist eine Verfassungsänderung sinnvoll oder sogar notwendig, was die politische Umsetzung erschwert, gleichzeitig aber die Bindungswirkung erhöht.

[↪ TABELLE 14](#)

Vier Optionen zur Erhöhung von zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben¹

Kriterium	Option			
	Mindestquote	Sondervermögen	Öffentliche Unternehmen	Goldene Regel
Erweiterung fiskalischer Spielräume	Nein	Ohne Kredite: Nein Mit Krediten: Ja	(Ja)	(Ja)
Explizite Förderung von zukunftsorientierten Ausgaben	Ja	(Ja)	(Ja)	(Ja)
Verstetigung von zukunftsorientierten Ausgaben	Ja	Mit eigenen Einnahmen: Ja Ohne: Eingeschränkt	(Ja)	Ja
Verfassungsänderung notwendig	Ja, für hohe Bindungswirkung	Ja, für hohe Bindungswirkung	Nein	Ja
Mögliche unerwünschte Nebeneffekte	Starr	Mit Krediten: Verlagerung von investiven Ausgaben	Mangelnde Transparenz und rechtliche Risiken	Mögliche Schaffung von Spielräumen für konsumtive Ausgaben, unbegrenzter Anstieg der Verschuldung bei fehlender Kappung

1 – Angaben in Klammern deuten daraufhin, dass die Bewertung von der genauen Ausgestaltung abhängig ist.

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 24-223-02

[Daten zur Tabelle](#)

Mindestquoten

143. Die Einführung von **Mindestquoten für bestimmte zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben** kann den Present Bias der Politik [↘ ZIFFERN 119 FF.](#) einschränken. Diese Form der Privilegierung von Investitionen erlaubt keine Aufnahme von zusätzlichen Krediten. Sie ist insbesondere dann geeignet, wenn Ausgaben in einer bestimmten Höhe erfüllt werden sollen, wie etwa beim Zwei-Prozent-Ziel der NATO. Sie kann zudem hilfreich sein, wenn Ausgabenquoten auf der Basis von Mindestausgaben pro BIP oder etwa im Bildungsbereich pro Schülerin und Schüler bzw. zusätzlich in Relation zum BIP pro Kopf (JG 2021 Ziffer 375) definiert werden können. Zur Operationalisierung einer Mindestquote muss erstens definiert werden, welche Ausgaben als zukunftsorientiert zählen, zweitens, ob die Mindestquote in Bezug auf das BIP, die gesamten Staatsausgaben oder sonstige Indikatoren berechnet wird, und drittens, welche Konsequenzen sich aus einem Unterschreiten der Quote ergeben.

Alternativ könnte eine **maximale Ausgabenquote für bestimmte konsumtive Ausgabenarten** definiert werden. Beispielsweise gibt es im Vereinigten Königreich und Schweden eine solche Ausgabenregel, die Sozialausgaben begrenzen soll (Schweden: Government Offices of Sweden, 2018; Vereinigtes Königreich: Keep, 2024). Der durch eine solche Obergrenze möglicherweise zu gewinnende fiskalische Spielraum garantiert jedoch nicht die Verwendung für zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben. Die Erfahrungen mit der einfachgesetzlichen Obergrenze im Vereinigten Königreich legen zudem eine geringe Bindungswirkung nahe, da die Regierung mit einfacher Mehrheit die Obergrenze ändern kann und das auch getan hat (OBR, 2019). Darüber hinaus sind in Deutschland einige Sozialausgaben, wie etwa die Höhe der Regelbedarfe des Bürgergelds, zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich geschützt, was eine verfassungskonforme Umsetzung einer Maximalquote erschwert.

144. Eine **Mindestquote** könnte sich an den folgenden **Ausgestaltungs-kriterien** orientieren. Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben könnten gemäß der Zukunftsquote [↘ PLUSTEXT 2](#) abgegrenzt werden (Heinemann et al., 2021; Bohne et al., 2024). Für eine Definition der **Mindestquote in Bezug auf das BIP** und nicht als Anteil am öffentlichen Haushalt spricht, dass letzteres in einer Phase allgemeiner Kürzungen im öffentlichen Haushalt die öffentlichen Investitionen nicht verschont. **Alternativ** wäre **eine Referenz zum Produktionspotenzial** denkbar, damit die Stabilität der zukunftsorientierten Ausgaben auch in konjunkturellen Schwächephase sichergestellt wird. Die Mindestquote kann entweder allgemein oder bereichsspezifisch definiert werden. Eine bereichsspezifische Ausgestaltung bietet sich an, um für den Bereich relevante Indikatoren zu berücksichtigen. Im Bildungsbereich erscheint es sinnvoll, bei der Bildung einer Mindestausgabenquote die demografisch bestimmte Zahl der Schülerinnen und Schüler oder der Studierenden zu berücksichtigen. Um die Einhaltung der Mindestquoten zu stärken, könnte ein Sanktionsmechanismus genutzt werden. Wird beispielsweise die Untergrenze unterschritten, könnte der im Rahmen der Schuldenbremse zulässige Kreditenspielraum weiter eingeschränkt werden. Durch eine Verankerung in der mittelfristigen Finanzplanung könnten zudem höhere Anreize für Unter-

nehmen gesetzt werden, ihre Kapazitäten, z. B. im Bau, dauerhaft bedarfsorientiert auszubauen. [↘ ZIFFER 138](#)

145. Eine **Mindestquote** sollte **gesetzlich verankert** werden, um eine möglichst große Bindungs- und Signalwirkung zu entfalten. Bei einer einfachgesetzlichen Verankerung besteht allerdings die Gefahr, dass die Regelgrenzen durch die jeweilige Regierungsmehrheit modifiziert werden können. Bei einer Verankerung im Grundgesetz besteht diese Gefahr nicht, da Änderungen eine Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundestages und Bundesrates voraussetzen. So würde eine Einhaltung garantiert, da ein Haushalt, der die Mindestquote nicht erreicht, verfassungswidrig wäre. Eine Verankerung im Grundgesetz stellt das **Instrument der Mindestquote jedoch vor Herausforderungen**. Verfassungsrechtlich fixierte konkrete numerische Werte für einzelne Ausgabenpositionen bergen aufgrund der hohen politischen Hürden für eine Verfassungsänderung das Risiko zu unflexibel und schwer reversibel zu sein, selbst wenn sie sich aufgrund veränderter Rahmenbedingungen – wie z. B. aufgrund der Preisentwicklung oder aufgrund des demografischen Wandels – oder irrtümlicher Annahmen als überholt oder gar kontraproduktiv erwiesen haben. Daher müsste eine Verankerung im Grundgesetz sich eher auf allgemeine Grundsätze beschränken und die Konkretisierung Ausführungsgesetzen überlassen.

Sondervermögen oder Investitionsfonds

146. Ein höherer Grad der Selbstbindung lässt sich durch eine Zweckbindung mittels Auslagerung zukunftsorientierter Ausgaben in einen **selbständigen Extrahaushalt (Sondervermögen)** [↘ GLOSSAR](#) erzielen, wenn diese mit einer längerfristigen klaren Finanzierungszusage verknüpft ist – beispielsweise einer eigenen Einnahmequelle oder einer festgelegten Zuweisung aus dem Haushalt. Ein solches Sondervermögen kann dabei **im Grundgesetz oder einfachgesetzlich** errichtet werden. Die **Bindungswirkung** ist bei einer Verankerung im Grundgesetz wiederum höher. Bei eigenen Einnahmen oder Mittelzuweisungen kann das Sondervermögen zudem auch ohne Kreditermächtigungen operieren. Optional kann es mit Kreditermächtigungen ausgestattet werden, wobei diese dann **den für die Schuldenbremse relevanten Kreditspielraum im Kernhaushalt reduzieren** (BMF, 2022). Dies gilt, wenn hierfür keine eigene zusätzliche Kreditermächtigung im Grundgesetz festgelegt wird, wie im Fall des Sondervermögens für die Bundeswehr, wobei die Ermächtigung nicht auf einen fixen nominalen Betrag für einen festgelegten Zeitraum, sondern auch längerfristiger und z. B. in Relation zum BIP gewährt werden könnte. [↘ ABBILDUNG 50](#)
147. Eine Möglichkeit wäre die **Auslagerung investiver Ausgaben in einen Fonds mit Zweckbindung ohne Kreditaufnahmemöglichkeit**, dem eigene Einnahmen oder klar festgelegte Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zugewiesen werden. Beispielsweise könnte ein Verkehrsinfrastrukturfonds mit Einnahmen aus der LKW-Maut oder der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen PKW-Maut [↘ ZIFFER 492](#) ausgestattet werden. Ebenso könnte die Übertragung der Einnahmen aus der Energiesteuer auf fossile Kraftstoffe im Verkehrsbereich und der Kfz-Steuer in Betracht gezogen werden. Die Ausstattung mit eigenen Einnahmen wäre auch eine konkrete **Möglichkeit der Institutionalisierung einer**

▸ ABBILDUNG 50

Gestaltungsmöglichkeiten von Sondervermögen

	Ohne Verschuldungsmöglichkeit	Mit Verschuldungsmöglichkeit
Ohne Änderung des Grundgesetzes	<ul style="list-style-type: none"> • geringe Bindungswirkung • Ausstattung mit Einnahmen notwendig • keine Verlagerung hin zu konsumtiven Ausgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • geringe Bindungswirkung • Ausstattung mit Krediten; Einnahmen nicht zwingend notwendig • keine Verlagerung hin zu konsumtiven Ausgaben
Mit Änderung des Grundgesetzes	<ul style="list-style-type: none"> • höhere Bindungswirkung • Ausstattung mit Einnahmen notwendig • keine Verlagerung hin zu konsumtiven Ausgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • höhere Bindungswirkung • Ausstattung mit Krediten; Einnahmen nicht zwingend notwendig • zusätzlicher Kreditspielraum, Verlagerung hin zu konsumtiven Ausgaben möglich

Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 24-279-02

Mindestquote, wobei die Höhe der Zuweisung die Einhaltung der Quote sicherstellen müsste.

148. Ähnlich wie bei der Mindestquote käme es bei einem Fonds für Infrastrukturausgaben auf eine zuverlässige politische Bindung an. Bei einer einfachgesetzlichen Regelung dürfte diese geringer sein als bei einer im Grundgesetz verankerten Regelung. Der Vorteil einer verfassungsrechtlichen Regelung wäre die **langfristige Planbarkeit der Investitionen** durch einen solchen Fonds, etwa für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Mit einer langfristigen Finanzierungsplanung könnte ein solcher Verkehrsinfrastrukturfonds zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben verstetigen und dabei helfen, Kapazitäten in der Bauindustrie aufzubauen und diese kontinuierlich auszulasten. ▸ ZIFFER 138 Als Beispiel für ein solches Modell zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur durch in der Verfassung verankerte Einnahmequellen könnten die **Infrastrukturfonds in der Schweiz** dienen. ▸ KASTEN 12 Anders als dort könnte zudem eine intermodale Ausgestaltung gewählt werden, bei der Investitionen sowohl in die Schienen- als auch in die Straßeninfrastruktur getätigt werden.

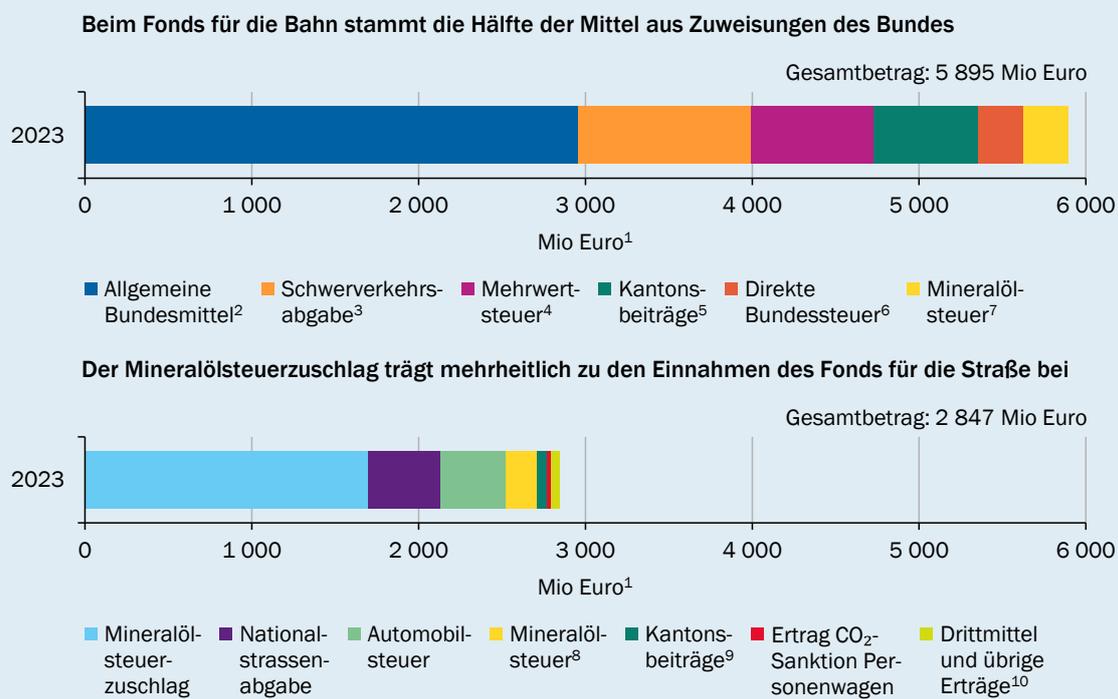
▸ KASTEN 12

Hintergrund: Schweizer Infrastrukturfonds

In der Schweiz gibt es zwei separate **Infrastrukturfonds**, die jeweils die Mittel für die Verkehrsinfrastruktur im **Schiene- und Straßennetz** bündeln. Für das Schienennetz gibt es den **Bahninfrastrukturfonds (BIF)**, und für das Straßennetz den **Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)**. Diese Fonds sind nicht nur **für den Ausbau**, sondern auch **für den Betrieb und Substanzerhalt** der jeweiligen Infrastrukturen **verantwortlich**. Dabei profitieren beide Fonds von einer hohen **Planungssicherheit**, da **weite Teile ihrer jeweiligen Einnahmequellen in der Verfassung verankert sind und durch mehrjährige Finanzierungspläne** eine stabile, vorausschauende Mittelzuteilung garantiert wird.

▸ ABBILDUNG 51

Zusammensetzung der Einnahmen der Infrastrukturfonds in der Schweiz



1 – Umrechnung von Schweizer Franken in Euro erfolgt auf Basis des durchschnittlichen Wechselkurses der EZB von 0,9718 Schweizer Franken zu 1 Euro für das Jahr 2023. 2 – Die Mittel aus dem allgemeinen Bundeshaushalt entsprechen 2,3 Mrd Franken, die der Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts und der Teuerung (Bahn-Teuerungsindex) angepasst werden. 3 – Höchstens zwei Drittel des Reinertrags der Schwerverkehrsabgabe. 4 – Ein Mehrwertsteuer-Promille (zusätzliches Promille bis längstens zum Jahr 2030). 5 – Kantonsbeiträge in der Höhe von 500 Mio Franken (ab dem Jahr 2019 indexiert). 6 – Anteil von 2 % der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen. 7 – Anteil von 9 % des Reinertrags der zweckgebundenen Mineralölsteuer (bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung, maximal jedoch 310 Mio Franken in Preisen von 2014). 8 – In der Regel 10 % der Mineralölsteuer (2023: ca. 7,2 %). 9 – Beitrag der Kantone repräsentiert einen Kompensationsbeitrag wegen der Übertragung von Kantonsstraßen an den Bund im Rahmen des Neuen Netzbeschlusses (NEB). 10 – Zusätzlich erhält der Fonds 100 % der im Jahr 2024 eingeführten Abgabe auf Elektrofahrzeuge.

Quellen: EZB, Schweizer Bundesamt für Strassen, Schweizer Bundesamt für Verkehr, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 24-226-03

[Daten zur Abbildung](#)

Der **Bahninfrastrukturfonds** wurde zu Jahresbeginn 2016 eingerichtet und löste dabei den bestehenden FinöV-Fonds (benannt nach der gesetzlichen Grundlage der „Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs“) ab. Dieser wurde im Jahr 1998

zur Finanzierung von Eisenbahn-Großprojekten geschaffen und war bis zum Jahr 2017 befristet (BAV Schweiz, 2024a). Im Gegensatz dazu ist der Bahninfrastrukturfonds **unbefristet angelegt**. Er ist zusätzlich zum Ausbau der Bahninfrastruktur auch für deren Betrieb zuständig und verfügt entsprechend über höhere Finanzmittel (BAV Schweiz, 2024b). Der Fonds ist rechtlich unselbstständig und **dem Schweizer Bundesamt für Verkehr angegliedert**. Er führt eine eigene Rechnung. Zwar darf der Fonds keine Schulden aufnehmen, jedoch konnte die Regierung der Schweiz, der Bundesrat, dem Fonds bis Jahresende 2020 verzinsliche Vorschüsse gewähren (Bundesversammlung Schweiz, 2013). Die **Regierung** erstellt für den Bahninfrastrukturfonds eine **Finanzplanung über drei Jahre** und legt diese dem Parlament, der Bundesversammlung, vor. Die **Bundesversammlung entscheidet über die Höhe der Entnahmen** und beschließt für die Mittel **einen mittelfristigen Zahlungsrahmen für Bau und Substanzerhalt**. Im Jahr 2023 betragen die Einnahmen 5,9 Mrd Euro (5,7 Mrd Schweizer Franken, entspricht 0,7 % des BIP). [↘ ABBILDUNG 51 OBEN](#) Der größte Anteil entfiel dabei auf den Beitrag aus dem allgemeinen Bundeshaushalt.

Der **Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrsfonds** wurde zu Jahresbeginn 2018 eingerichtet und ersetzte damit einen im Jahr 2008 eingeführten, befristeten Vorgängerfonds. Während bereits der frühere Fonds den Ausbau der Nationalstraßen und große Projekte des Agglomerationsverkehrs (Verkehr in Ballungsräumen) finanzierte, ist der neue Fonds zusätzlich auch für den Betrieb und Erhalt dieser Infrastrukturen zuständig und wurde entsprechend mit weiteren Mitteln ausgestattet. Der Bahninfrastrukturfonds diente bei der Errichtung des NAF als Vorbild (UVEK Schweiz, 2024). So ist auch dieser Fonds **unbefristet angelegt**, rechtlich unselbstständig, führt eine eigene Rechnung und darf sich nicht verschulden. Im Gegensatz zum Bahninfrastrukturfonds erfolgt die Mittelzuweisung beim NAF nicht direkt durch die Regierung. Diese unterbreitet dem Parlament jedoch jährlich eine mehrjährige Finanzplanung. Das Parlament **entscheidet dann sowohl über die Höhe der Mittelzuweisung als auch**, wie beim Bahninfrastrukturfonds, **über die Entnahme** (Bundesversammlung Schweiz, 2016). [↘ ABBILDUNG 51 UNTEN](#) Ungeachtet dieser Unterschiede setzt die mehrjährige Finanzplanung in beiden Fonds in jedem Jahr auf der bisherigen Finanzplanung auf und wird parlamentarisch bestätigt.

149. Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit zur Finanzierung zusätzlicher zukunftsorientierter Ausgaben bzw. Investitionen durch die Schaffung eines Sondervermögens **mit eigener Kreditermächtigung**. Ohne Änderung des Grundgesetzes würde der durch ein solches Sondervermögen auf Bundesebene in Anspruch genommene Verschuldungsspielraum den aktuellen Spielraum im Kernhaushalt des Bundes in gleicher Höhe reduzieren. Eine alternative Möglichkeit wäre es, für das Sondervermögen im Grundgesetz einen eigenen Kreditspielraum festzulegen, wie es beim **Sondervermögen Bundeswehr** der Fall ist. Ein solcher Vorschlag wurde angesichts der erheblichen Finanzierungskosten und vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November 2023 von verschiedenen Seiten gemacht (Fuest et al., 2024). In diesem Fall würde die Kreditaufnahme des Sondervermögens nicht auf die von der Schuldenbremse begrenzte Nettokreditaufnahme angerechnet, sie wäre aber weiterhin durch die europäischen Fiskalregeln begrenzt. Auch ein solches Sondervermögen könnte zusätzlich mit eigenen dauerhaften Einnahmen ausgestattet werden, beispielsweise wenn es um die Wahrnehmung dauerhafter Aufgaben geht, wie den Betrieb und Erhalt der damit finanzierten Investitionen.
150. Ein Sondervermögen mit zusätzlicher Kreditermächtigung kann vorteilhaft sein, wenn **zeitlich und der Höhe nach begrenzte, klar definierte, umfang-**

reiche Ausgaben notwendig sind, die sich andernfalls nur durch große Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen aus dem Kernhaushalt finanzieren ließen (Fischer, 2023, S. 15). So sollte das Sondervermögen Bundeswehr dazu beitragen, den Investitionsrückstand bei der Bundeswehr unter veränderten geopolitischen Gegebenheiten aufzuholen. ↘ ZIFFER 102 Um den Nachholbedarf bei der Verkehrsinfrastruktur zu finanzieren, wären ebenfalls begrenzte Kredite möglich. Ein Sondervermögen mit eigenen Einnahmen könnte zusätzlich mit begrenzten Krediten ausgestattet werden, um die Ausgaben zu verstetigen, wenn die Einnahmen etwa im Konjunkturzyklus schwanken.

Polit-ökonomisch wird argumentiert, dass ein Fonds **günstige Aussichten auf Umsetzung in der politischen Praxis** haben könnte, weil so mehrjährige Investitionsprogramme transparent, nachvollziehbar und rechtssicher gestaltet werden könnten (Fuest et al., 2024). Bei der Übertragung dauerhafter Ausgaben, etwa für die zukünftige Instandhaltung, bedürfte es jedoch zudem dauerhaft zugewiesener Mittel, etwa in Form eigener Einnahmen oder Zuweisungen. Die Finanzierung dauerhafter Aufgaben durch ein rein kreditfinanziertes und der Höhe nach begrenztes Sondervermögen erscheint allenfalls als Übergangslösung sinnvoll, da nach Auslaufen des Sondervermögens das eigentliche Problem zu geringer, wenig stetiger Ausgaben ohne weitere Maßnahmen fortbesteht. Genau dies ist auch beim Sondervermögen Bundeswehr der Fall. ↘ ZIFFER 130

151. Im Hinblick auf die Priorisierung zukunftsorientierter Ausgaben problematisch ist, dass ein solcher Fonds auch dafür genutzt werden könnte, **Ausgaben, die ohnehin im regulären Haushalt vorgesehen waren**, zu finanzieren. In dem Umfang, in dem dies geschähe, würden gar keine zusätzlichen investiven Ausgaben getätigt. Stattdessen würde die Defizitgrenze lediglich temporär erhöht und ein erweiterter Spielraum für andere, auch konsumtive Ausgaben im Kernhaushalt geschaffen. Dieses Problem einer **Querfinanzierung des Kernhaushalts** besteht insbesondere dann, wenn die Ausgaben nicht klar von aus dem Kernhaushalt zu tätigenden und verplanten Ausgaben abgegrenzt werden können. Ähnlich wie im Zusammenhang mit dem Sondervermögen Bundeswehr besteht zudem die Gefahr, dass eine solche Lösung zwar die Ausgaben der jeweils aktuellen Regierung gewährleisten kann, aber schon in der kommenden Legislaturperiode erneut Mehrbedarfe geltend gemacht werden, die durch ein quantitativ begrenztes Sondervermögen nicht gedeckt sind. Auch kann eine enge zeitliche Begrenzung, ähnlich wie die zeitlich begrenzte Notlage, den Aufbau von Produktionskapazitäten und somit die **Verstetigung von Investitionen verhindern**. Zudem besteht für die amtierende Regierung ein Anreiz, Mittel aus dem Sondervermögen noch in der jeweils eigenen Legislaturperiode zu verausgaben. In diesem Fall könnte ein Sondervermögen den **Present Bias sogar verstärken**.

Öffentliche Unternehmen

152. Eine ähnliche fiskalische Wirkung wie ein Sondervermögen mit Kreditermächtigung im Grundgesetz könnte eine **Verschuldung über selbständige Extrahaushalte oder öffentliche Unternehmen** haben, die sich in der für die Schuldenbremse relevanten Haushaltsrechnung oder sogar der für die EU-Fiskal-

regeln relevanten strengeren Abgrenzung der VGR **nicht im Sektor Staat** befinden. Dabei unterscheiden sich die Regelungen für die Schuldenbremse und für die EU-Fiskalregeln hinsichtlich der von ihnen berücksichtigten Einheiten bzw. Unternehmen. Eine Mittelzuführung durch den Bund oder die Länder über Eigenkapital oder Darlehen an rechtlich selbständige Einheiten kann unter bestimmten Bedingungen als **finanzielle Transaktion** gewertet werden und würde insofern nicht auf die von der Schuldenbremse begrenzte Nettokreditaufnahme angerechnet. Ebenso könnte die Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern unberührt bleiben, wenn diese Einheiten (ggf. vom Staat verbürgte) Kredite aufnehmen. [↪ PLUSTEXT 7](#)



[↪ PLUSTEXT 7](#)

Hintergrund: Die Nettokreditaufnahme gemäß Schuldenbremse und Abgrenzung des Sektors Staat in den VGR

Die deutsche **Schuldenbremse begrenzt die Nettokreditaufnahme** des Bundes und der Länder, wobei für die Nettokreditaufnahme des Bundes neben dem **Kernhaushalt** des Bundes auch die Nettokreditaufnahme von **rechtlich unselbständigen Sondervermögen des Bundes** (ohne eigene Rechtspersönlichkeit) berücksichtigt wird, wenn sie nach dem 31. Dezember 2010 eingerichtet worden sind (BMF, 2022). Nicht berücksichtigt werden dabei **rechtlich selbständige Einheiten**, sodass diese Einheiten grundsätzlich nicht der Kreditaufnahmebeschränkung der Schuldenbremse unterliegen (Hermes et al., 2020).

In dem für die Fiskalregeln auf Ebene der EU relevanten Finanzierungssaldo nach Maßgabe der VGR wird hingegen die **Abgrenzung des Sektors Staat der VGR** verwendet. Danach werden neben rechtlich unselbständigen Vermögen unter Umständen auch rechtlich selbständige Einheiten einbezogen, wenn sie nicht überwiegend (>50 %) Marktleistungen erbringen (Schmidt et al., 2017). Wenn die 50 %-Grenze überschritten ist, zählen diese Einheiten in den VGR nicht zum Sektor Staat und ihre Verschuldung wird grundsätzlich auch nicht durch die Fiskalregeln der EU begrenzt.

153. Beispiele für Einheiten, die grundsätzlich nicht der **Schuldenbremse**, aufgrund der Einbeziehung in den Sektor Staat nach Maßgabe der VGR aber den Fiskalregeln der EU unterliegen, sind derzeit die DB InfraGO AG oder die Autobahn GmbH. Dagegen bleibt das für die Fiskalregeln der EU relevante Defizit von der (Neu-)Verschuldung solcher Einheiten unberührt, wenn Einheiten als Marktakteure in der Abgrenzung der VGR **nicht dem Sektor Staat zugerechnet**, sondern als sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) [↪ GLOSSAR](#) geführt werden (Schmidt et al., 2017). Beispiele hierfür sind auf Bundesebene die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und auf Landesebene die Charité – Universitätsmedizin Berlin (Statistisches Bundesamt, 2024b). Auf Ebene der Gemeinden übernehmen solche sFEU häufig wichtige Aufgaben etwa bei der Wasser- und Energieversorgung oder der Abfallwirtschaft (Hesse et al., 2017).
154. Werden kreditfinanzierte Investitionen von rechtlich selbständigen Einheiten durchgeführt, bleibt die Schuldenaufnahme bei der Schuldenbremse im Grundgesetz grundsätzlich unberücksichtigt. Das gilt auch bei einer kreditfinanzierten Eigenkapitalerhöhung oder einer Gewährung von Darlehen durch den Bund. Da

die Erhöhung des Eigenkapitals oder die Gewährung von Darlehen an externe Einheiten mit einem Vermögenszuwachs bzw. einer Erhöhung von Forderungen des Staates einhergeht, werden sie als finanzielle Transaktion aus der für die Schuldenbremse relevanten Nettokreditaufnahme des Bundes herausgerechnet. Ein solches Vorgehen hat die Bundesregierung gewählt, um die ansonsten für die Schuldenbremse relevanten Zuschüsse des Bundes zur **Finanzierung von Investitionen öffentlicher Unternehmen**, beispielsweise der Deutsche Bahn AG, im Bundeshaushalt im Jahr 2025 zu ersetzen (Bundesregierung, 2024). So soll die Bahn **zusätzliches Eigenkapital und Darlehen anstelle von Zuschüssen** erhalten. [↘ PLUSTEXT 6](#)

155. Damit **Kredite rechtlich selbständiger Einheiten oder Eigenkapitalerhöhungen sowie Darlehensgewährungen** tatsächlich nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden, müssen aus juristischer Sicht allerdings **bestimmte Bedingungen** erfüllt sein. Sind diese nicht erfüllt, wären sie als rechtswidrige Umgehungen der Schuldenbremse zu werten, und die gewählten Konstruktionen drohten im Klagefall vor den Verfassungsgerichten zu scheitern. Zu den Bedingungen für rechtlich selbständige Einrichtungen gehört, dass sie mit einer klaren Sachaufgabe versehen sind und nicht überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Funktionen wahrnehmen (Hermes et al., 2020). Als rechtlich selbständige Einheiten stehen dem Bund die Organisationsformen des öffentlichen Rechts (z. B. Anstalt des öffentlichen Rechts) und des Privatrechts (z. B. Aktiengesellschaft und Gesellschaft mit beschränkter Haftung) zur Verfügung. Fragen der Errichtung, Aufgabenzuweisung, Organisation, Handlungsbefugnisse, Kreditermächtigung und Modalitäten der Steuerung und Aufsicht werden dabei typischerweise durch ein Bundesgesetz geregelt.
156. Eine **Kreditfinanzierung der öffentlichen Infrastruktur über öffentliche Unternehmen stößt an Grenzen**. Dies kann etwa bei einer Darlehensgewährung der Fall sein, wenn die öffentlichen Unternehmen über **keine eigenen Einnahmen** verfügen, die sie zur Rückzahlung der Darlehen verwenden können. Sofern sie über eigene Einnahmen verfügen, können diese für die Bedienung der Darlehen verwendet werden, wie im Fall der DB InfraGO AG (Hellermann, 2024). Liegen – wie im Fall der Autobahn GmbH – keine eigenen Einnahmen vor, müsste der Schuldendienst für ein vom Bund der Autobahn GmbH gewährtes Darlehen vollständig mit Zuschussmitteln durch den Bund erfolgen. Daher besteht das **Risiko**, dass die Darlehensgewährung als Substitut für ein Zuschussmodell als eine **rechtsmissbräuchliche Gestaltung** angesehen würde, die nur darauf angelegt ist, die Belastung des Bundeshaushalts in die Zukunft zu verschieben (Hellermann, 2024).
157. Die Ausgestaltung von rechtlich selbständigen Einheiten oder von **öffentlichen Unternehmen als Investitionsgesellschaften** kann grundsätzlich eine Antwort auf die Frage der **Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte** sein. Auf Bundes- und Landesebene ist dabei jedoch eine sorgfältige Ausgestaltung im Lichte der oben diskutierten juristischen Einschränkungen notwendig. Probleme mit der Transparenz sowie verfassungsrechtliche Risiken insbesondere nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG, 2023) können Unsicherheiten über die Nachhaltigkeit solcher Lösungen erzeugen. Einfachgesetzlich

oder sogar verfassungsrechtlich abgesicherte Infrastrukturfonds wären daher insbesondere für umfangreichere Investitionsbedarfe aus Gründen der Transparenz und der nachhaltigen Planbarkeit im direkten Vergleich vorzuziehen. [↘ ZIFFER 147](#)

Goldene Regel

158. Ein weiterer Vorschlag zur Privilegierung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben ist es, öffentliche Investitionen aus dem von Fiskalregeln zu begrenzenden Defizit herauszurechnen (u. a. Musgrave, 1939; Blanchard und Giavazzi, 2004). Eine solche Ausnahmeregelung erlaubt die Kreditaufnahme zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen und wird als **goldene Regel** der öffentlichen Finanzen bezeichnet. Bezieht man die goldene Regel nur auf **Nettoinvestitionen**, also **Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen**, würde der öffentliche Nettokapitalstock durch kreditfinanzierte Investitionsausgaben zunehmen (Expertise 2007 Ziffer 7). Eine solche goldene Regel für Nettoinvestitionen könnte den **Anti-Investment Bias** reduzieren. Die Förderung von investiven Ausgaben durch entsprechend ausgestaltete Fiskalregeln ist von verschiedenen Autorinnen und Autoren für Deutschland ausführlich diskutiert und empfohlen worden (Truger, 2015, 2021; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2020; Breuer, 2021; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023; Expertise 2007).
159. Bis zum Jahr 2009 galt in Deutschland für Bund und Länder eine goldene Regel in Form einer **Ausnahme der öffentlichen Bruttoinvestitionen** in der Abgrenzung der Haushaltsordnungen von Bund und Ländern von den damals geltenden Kreditbeschränkungen (Expertise 2007 Ziffer 7). Diese alte goldene Regel wies verschiedene konzeptionelle Mängel auf. So gewährleistet ein Fokus auf Bruttoinvestitionen, anders als bei Nettoinvestitionen, keinen Zuwachs des öffentlichen Kapitalstocks und führt zudem zu relativ hohen zulässigen Defiziten. Hinzu kommt, dass die Kreditaufnahme tendenziell nicht symmetrisch um den Wert der öffentlichen Investitionen schwankte, sondern eher als Sockelkreditaufnahme diente, über die hinaus häufig höhere Kredite aufgenommen wurden, unter Berufung auf den schwammig definierten Begriff der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Truger, 2015; Expertise 2007 Ziffer 81). Dies dürfte neben exogenen politischen Schocks wie der Deutschen Einheit wesentlich dafür verantwortlich gewesen sein, dass die Schuldenstandsquote unter dieser Regel stark gewachsen ist, [↘ ABBILDUNG 43 RECHTS](#) während die öffentlichen Nettoinvestitionen um null schwankten [↘ ABBILDUNG 35 RECHTS](#) und der Modernitätsgrad des öffentlichen Kapitalstocks sank. [↘ ABBILDUNG 41 RECHTS](#)
160. Eine **an den Nettoinvestitionen ansetzende goldene Regel** könnte zu einer unerwünschten Erhöhung des fiskalischen Spielraums auch für konsumtive Ausgaben führen: Nettoinvestitionen, die vor Einführung der Regel bereits getätigt wurden, dürfen nach Einführung über Kredite finanziert werden, was im entsprechenden Umfang **zusätzliche Mittel auch für konsumtive Ausgaben** freimacht. Beim aktuellen Niveau der Nettoinvestitionen von 0,1 % des BIP wäre der so erzeugte Spielraum allerdings gering. Hinzu kommt, dass die goldene Regel mit der aktuellen Regel, die grundsätzlich eine Neuverschuldung in Höhe von 0,35 % des BIP erlaubt, verglichen werden muss. Ein zusätzlicher Kreditfinanzierungsspielraum für konsumtive Ausgaben ergäbe sich daher sogar erst dann,

wenn die Nettoinvestitionen größer als 0,35 % des BIP wären. Bei Nettoinvestitionen von aktuell 0,1 % des BIP wäre der Kreditspielraum unter der goldenen Regel damit sogar geringer als heute, nämlich nur 0,1 % des BIP. Der Spielraum für kreditfinanzierte konsumtive Ausgaben wäre ebenfalls geringer. Er würde von heute 0,25 % des BIP auf 0 % sinken. Insofern würde eine Einführung der goldenen Regel aktuell tatsächlich mit hohen Anreizen zur Ausweitung der öffentlichen Nettoinvestitionen einhergehen und dabei sogar Spielräume für konsumtive Ausgaben einschränken.

161. Bei einer Umsetzung als Nettoinvestitionsregel müssten Abschreibungen auf den laufenden öffentlichen Kapitalstock korrigierend berücksichtigt werden. Die dafür notwendige **haushaltsrechtliche Bestimmung der Abschreibungen ist eine Herausforderung**, da Abschreibungen eine nicht beobachtbare Größe darstellen, zu deren Bestimmung Schätzungen nötig sind. Die VGR beinhalten umfassende Schätzungen für Abschreibungen des öffentlichen Kapitalstocks für den gesamten Sektor Staat, auf deren Basis eine Schätzung der Abschreibungen der einzelnen staatlichen Ebenen möglich wäre. Zudem ist perspektivisch die **Einführung einer Vermögensrechnung des Bundes und der Länder** denkbar (Expertise 2007 Ziffer 165), die ebenfalls dazu beitragen könnte, Abschreibungen genauer zu erfassen.
162. Ein weiteres Problem einer betragsmäßig nicht begrenzten goldenen Regel für Nettoinvestitionen wäre es, wenn die Nettoinvestitionen und damit die zulässigen Defizite so groß würden, dass sie mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kollidierten. Dies könnte durch eine **Deckelung der Höhe der zulässigen Nettoinvestitionen** ausgeschlossen werden (Truger, 2021; Blesse et al., 2023a). So schlägt die Deutsche Bundesbank (2022) vor, eine Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen in Höhe von bis zu 0,5 % des BIP zuzulassen. Truger (2015) hat im EU-Kontext eine Begrenzung der abzugsfähigen öffentlichen Investitionen von 1 % bis 1,5 % des BIP vorgeschlagen. Wenn die Regierung das maximal mögliche Kreditvolumen ausschöpfen will, das durch den Deckel für kreditfinanzierte Nettoinvestitionen vorgegeben ist, wirkt dieser Deckel ähnlich wie eine Mindestquote für Nettoinvestitionen.
163. Eine häufig geäußerte Kritik an der klassischen goldenen Regel ist, dass sie vor allem Sachinvestitionen privilegieren, andere zukunftsorientierte Ausgaben – insbesondere für Bildung – aber vernachlässigen (Expertise 2007 Ziffer 129). Somit könnte eine goldene Regel **Sachinvestitionen in Abgrenzung der VGR zu lasten anderer zukunftsorientierter Ausgaben bevorzugen** (Blesse et al., 2023a). Aber da durch die goldene Regel zusätzlicher Finanzierungsspielraum geschaffen wird, werden andere zukunftsorientierte Ausgaben nicht verdrängt. Sie werden allerdings auch nicht privilegiert, sodass sie – wie bisher – bei der Haushaltsaufstellung vernachlässigt werden könnten. [↪ ZIFFER 121](#)

Um dies zu vermeiden, müsste der Investitionsbegriff ggf. um weitere produktive Ausgaben erweitert werden, z. B. Ausgaben für Bildung. Ein **erweiterter Investitionsbegriff** kann jedoch zu Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Abschreibungen und somit von Nettoinvestitionen führen. Zwar existiert in den VGR ein etabliertes Verfahren zur Bestimmung von Abschreibungen auf Anlagegüter,

nicht aber für privates Humankapital, wie es für Bildungsausgaben notwendig wäre. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, ein systematisches Verfahren zur Schätzung von Abschreibungen auf Humankapital zu entwickeln. Die empirische Literatur zur Schätzung der **Nettoinvestitionen in Humankapital** deutet jedoch darauf hin, dass diese in den entwickelten Volkswirtschaften aufgrund des demografischen Wandels nur gering oder sogar negativ ausfallen dürften. In den USA trägt zu den positiven Nettoinvestitionen in Humankapital vor allem das Bevölkerungswachstum als primärer Wachstumstreiber bei und überwiegt den Effekt der alternden Bevölkerung (Christian, 2017). In Deutschland dürfte der negative Effekt der Alterung sogar höher ausfallen als in den USA, weshalb mit tendenziell sehr geringen oder negativen Nettoinvestitionen in Humankapital gerechnet werden kann. Zu einem ähnlichen Resultat war der Sachverständigenrat bereits im Jahr 2007 gekommen (Expertise 2007 Ziffer 130). Eine Ausnahme für Nettoinvestitionen in Humankapital würde dann die Kreditspielräume einschränken.

164. Insgesamt besteht ein **Trade-off zwischen** der Möglichkeit der **Erweiterung** und ökonomisch treffenderen Ausgestaltung **des Investitionsbegriffs und der praktischen Umsetzbarkeit** einer goldenen Regel. Eine pragmatische Lösung könnte sein, den verschiedenen Formen zukunftsorientierter Ausgaben mit verschiedenen Lösungsansätzen zu begegnen. Eine Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen könnte dabei aus Praktikabilitätsüberlegungen am engeren Investitionsbegriff der VGR orientiert werden (Expertise 2007 Ziffer 131).
165. Die Ausgestaltung der Goldenen Regel im Grundgesetz bis zum Jahr 2009 wurde überwiegend aufgrund des veralteten Investitionsbegriffs kritisiert, der sich an den Bruttoinvestitionen orientierte. [↘ ZIFFER 160](#) So hatte der Sachverständigenrat frühzeitig eine Abkehr vom Bruttoinvestitionsbegriff und die Berücksichtigung von Nettoinvestitionen unter Abzug der Abschreibungen vorgeschlagen (Expertise 2007). Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWK (2023) schlug mit der **Goldenen Regel Plus** neben der Einführung einer am Nettoinvestitionsbegriff orientierten Goldenen Regel vor, die Konkretisierung des Investitionsbegriffs und die **Überwachung der Umsetzung** in der Haushaltspraxis auf eine **unabhängige Institution** zu übertragen. Das Überwachungsgremium wäre dafür verantwortlich, die geplanten Investitionsausgaben der Regierung dahingehend zu prüfen, ob sie tatsächlich den Charakter von Investitionen haben. Ebenso könnte die Berechnung der Abschreibungen durch ein solches Gremium überprüft werden, um eine angemessene Ermittlung der Nettoinvestitionen vorzunehmen. Allerdings wäre eine solche Lösung aufwändig und es wäre nicht gesagt, dass ein unabhängiges Gremium zu einer einvernehmlichen Einschätzung gelangt. Insofern könnte eine pragmatische Abgrenzung mittels der Definition aus den VGR in Kombination mit Verbesserungen beim Planungsprozess [↘ ZIFFER 140](#) eine praktikablere und sinnvollere Lösung sein.
166. Eine pragmatisch an der VGR-Definition öffentlicher Nettoinvestitionen orientierte und mit einem Deckel für die zulässige Neuverschuldung versehene goldene Regel könnte grundsätzlich eine sinnvolle Option für die Erhöhung und Verstärkung öffentlicher Investitionen im engeren Sinne sein. Wenn es allerdings um die **langfristig planbare, verbindliche Priorisierung zukunftsorientierter**

Ausgaben in spezifischen Bereichen geht, in denen bisher Ersatzinvestitionen fehlen, dürften **andere Optionen zielführender** sein. Dies gilt insbesondere im Bereich der Verkehrsinfrastruktur für ein zweckgebundenes Sondervermögen mit klarer Mittelzuweisung.

3. Fiskalische Spielräume erweitern

167. Verschiedene Instrumente wie eine Mindestquote [↪ ZIFFERN 143 FF.](#) sowie ein Fonds mit eigenen Einnahmen [↪ ZIFFER 147](#) können die Verbindlichkeit zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben wirksam erhöhen und begegnen damit dem Anti-Investment Bias. [↪ ZIFFER 121](#) Eine **moderate, stabilitätsorientierte Reform der Schuldenbremse**, wie sie vom Sachverständigenrat im Januar 2024 vorgeschlagen wurde, **kann die fiskalischen Spielräume dafür erweitern.** [↪ ZIFFERN 170 FF.](#) Eine Evaluierung bestehender Ausgaben kann zudem den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel gewährleisten. [↪ ZIFFERN 168 F.](#)

Evaluierung bestehender Ausgaben

168. Eine **kontinuierliche Ex-post-Prüfung und Evaluierung** ist **entscheidend für den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel**, unabhängig davon, ob diese eher konsumtiv oder eher investiv wirken. Dadurch lässt sich die Effizienz der Haushaltsplanung und der Mittelverwendung erhöhen. Wenn ineffiziente Ausgaben vermieden oder reduziert werden, werden finanzielle Spielräume im Haushalt geschaffen, die für zukunftsorientierte Ausgaben genutzt werden können. Bisher werden vonseiten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zusammen mit den betroffenen Fachministerien **Spending Reviews** durchgeführt – themenbezogene Haushaltsanalysen, die das Verfahren der Aufstellung des Bundeshaushalts ergänzen (BMF, 2024d). Diese Reviews **bewerten die Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit** staatlicher Maßnahmen und zielen darauf ab, Verbesserungsvorschläge für den jeweiligen Politikbereich zu erarbeiten. So wurde im 11. Spending Review beispielsweise der mittel- bis langfristige Einsatz standardisierter Indikatoren zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen im Hinblick auf die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen vorgeschlagen (BMF, 2024d). Vorstellbar wäre, dass diese Spending Reviews in Zukunft ausgebaut werden und stärker als bisher auf Kosten-Nutzen-Analysen basieren. [↪ ZIFFERN 139 FF.](#)
169. Zudem können auf der Seite der Legislative sogenannte **Sunset Clauses** (Auslaufklauseln) dazu beitragen, politische Maßnahmen regelmäßig auf ihre Effektivität und Effizienz zu überprüfen. Dabei wird ein **fester Endtermin** festgelegt, **nach dessen Ablauf eine Fortsetzung der Maßnahme einen erneuten Beschluss der Legislative erfordert.** So könnten neue Förderprogramme und Subventionen, insbesondere in Form von Steuervergünstigungen, in Zukunft nur noch befristet und mit obligatorischer Evaluation beschlossen werden. In den USA werden solche Auslaufklauseln seit Jahrzehnten in der Steuergesetzgebung praktiziert (Gale und Orszag, 2003). Beispielsweise laufen die Steuermaßnahmen des Tax Cuts and Job Creation Act aus dem Jahr 2017 größtenteils zum Jahresende 2025 aus, falls die US-Regierung nicht explizit eine Fortführung anstrebt

und dafür im parlamentarischen Verfahren die notwendigen Mehrheiten bekommt (Oshagbemi und Sheiner, 2024). Beispiele für temporäre Maßnahmen in Deutschland, bei denen ein Auslaufdatum festgelegt wurde, sind die befristete allgemeine Senkung der Umsatzsteuer zu Beginn der Corona-Pandemie (1. Juli 2020 bis 31. Dezember 2020; Bundesrat, 2020) sowie der Senkung der Umsatzsteuer auf Erdgas (1. Oktober 2022 bis 31. März 2024, Bundesregierung, 2022), die Energiepreisbremsen (1. März 2023 bis 30. April 2024; Deutscher Bundestag, 2023) und die degressive Absetzung für Abnutzung (1. Oktober 2023 bis 30. September 2029, BMWSB, 2024).

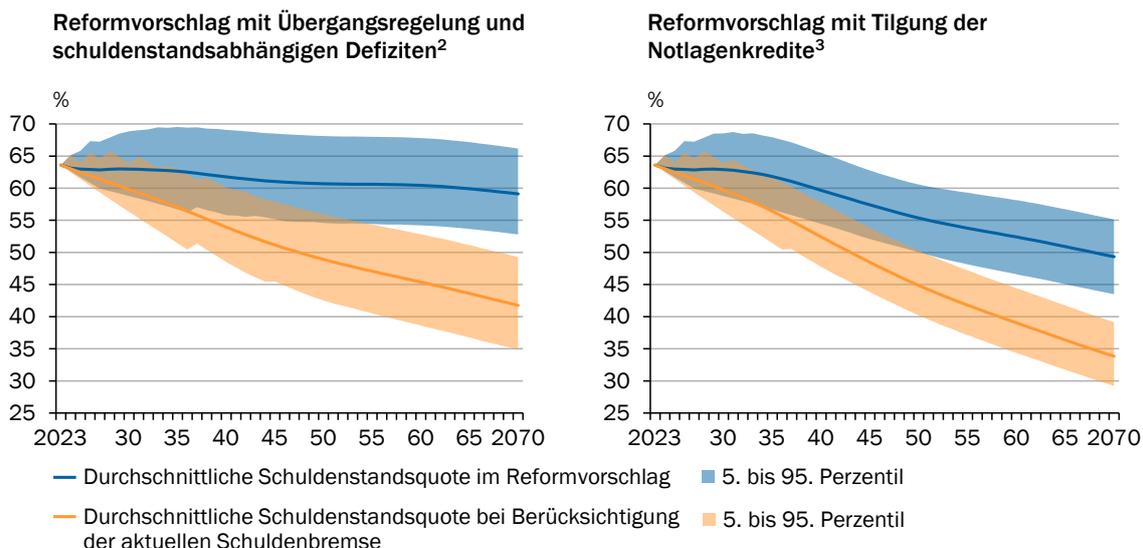
Stabilitätsorientierte Reform der Schuldenbremse

170. Vom Jahr 2009, dem Jahr der Verabschiedung der Schuldenbremse im Grundgesetz, bis zum Jahr 2019 ist die gesamtstaatliche **Schuldenstandsquote in Deutschland** von über 80 % auf knapp 60 % des BIP gesunken. Im Zuge der Corona-Pandemie und der Energiekrise war sie kurzzeitig auf 69 % des BIP gestiegen. Seither ist sie wieder rückläufig. **Im Jahr 2024** dürfte sie nach der Prognose des Sachverständigenrates **bei 63 % des BIP** liegen und im Jahr 2025 auf 64 % des BIP steigen. [↘ ZIFFER 71](#) Im aktuellen Regelwerk der Schuldenbremse ist nach Simulationen des Sachverständigenrates perspektivisch allerdings ein deutliches Absinken der Schuldenstandsquote unter 60 % des BIP angelegt (SVR Wirtschaft, 2024). Die Defizitgrenze der Schuldenbremse ist also strikter als notwendig, um die Schuldentragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern und die Maastricht-Kriterien einzuhalten. Aus diesem Grund hat der **Sachverständigenrat Reformoptionen aufgezeigt**, mit denen die **Flexibilität der Fiskalpolitik erhöht** werden könnte, **ohne ihre Stabilität zu gefährden** (SVR Wirtschaft, 2024).
171. Die **Flexibilität der Schuldenbremse** kann **durch zwei Stellschrauben erhöht werden**. Erstens sollte eine **Übergangsphase in den Jahren unmittelbar nach Anwendung der Ausnahmeklausel** der Schuldenbremse [↘ PLUS-TEXT 5](#) eingeführt werden. In dieser Übergangsphase könnte das zulässige strukturelle Defizit über der normalen Regelgrenze liegen, müsste aber stetig reduziert werden. Damit könnte auf Nachwirkungen der Schocks, die die Nutzung der Ausnahmeregel begründet haben, in den Folgejahren reagiert und die Erholung gestärkt werden. Außerdem werden Diskussionen über eine neu zu begründende Nutzung der Ausnahmeregel vermieden. Nicht zuletzt werden die nach einer Krise unter Umständen nötigen Umstrukturierungen im Haushalt, z. B. angesichts einer veränderten geopolitischen Situation, erleichtert. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG, 2023) ist all dies aktuell nicht möglich. So ist eine fortgesetzte Nutzung von Kreditermächtigungen aus der Zeit der Geltung der Ausnahmeregel ausgeschlossen und die Anforderungen für eine fortgesetzte Nutzung der Ausnahmeregel wurden verschärft.

Zweitens sollte die **Regelgrenze für das jährliche strukturelle Defizit in Abhängigkeit von der Schuldenstandsquote gestaffelt** werden. Die Regelgrenze könnte so ausgestaltet werden, dass bei geringerer Schuldenstandsquote höhere strukturelle Defizite als bisher zulässig sind. So wäre bei einer Schuldenstandsquote unter 90 % des BIP ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP, bei

▸ **ABBILDUNG 52**

Begrenzung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote durch die Schuldenbremse¹



1 – Den Simulationen liegen die Schuldenstandsquote im Jahr 2023 und die Projektionen des Sachverständigenrates für das Wachstum des realen Produktionspotenzials bis zum Jahr 2070 zugrunde (JG 2023 Ziffer 101). Zudem wird eine Inflationsrate von 2 % angenommen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % tritt eine Notlage ein. In der Notlage beträgt das Defizit 3 % des BIP. In der Normallage beträgt es sonst 0,35 % des BIP. In jedem Szenario werden 10 Millionen Pfade simuliert. 2 – Nach einer Notlage gilt eine Übergangsregel, die eine lineare Reduktion des Defizits zur Normallage innerhalb von drei Jahren vorsieht. In der Normallage darf das Defizit bei einer Schuldenstandsquote von unter 60 % bzw. unter 90 % des BIP außerdem 1 % bzw. 0,5 % des BIP betragen. 3 – Zusätzlich zu den Annahmen aus Fußnote 2 gilt, dass die Notlagenkredite, die in der Notlage bzw. der Übergangsphase aufgenommen wurden, ab dem fünften Jahr nach der Aufnahme innerhalb von 20 Jahren getilgt werden müssen.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 24-002-02

[Daten zur Abbildung](#)

einer Schuldenstandsquote unter 60 % des BIP sogar ein strukturelles Defizit von maximal 1 % des BIP möglich. Bei einer Schuldenstandsquote über 90 % des BIP soll das strukturelle Defizit wie bisher 0,35 % des BIP nicht überschreiten.

172. Simulationen legen nahe, dass auch unter der vorgeschlagenen Flexibilisierung der Schuldenbremse die Schuldenstandsquote mittelfristig weiter sinken dürfte (SVR Wirtschaft, 2024). ▸ [ABBILDUNG 52 LINKS](#) Dabei wird berücksichtigt, dass Notlagen regelmäßig auftreten können. Selbst wenn dies im Mittel alle fünf Jahre der Fall sein sollte, dürfte die durchschnittliche Schuldenstandsquote nach den Simulationen im Policy Brief bis zum Jahr 2070 stetig auf 59 % des BIP fallen. In diesen Simulationen wurde zur Vereinfachung der Berechnungen keine **Tilgung der Notlagenkredite** unterstellt. Im Grundgesetz ist eine solche Tilgung allerdings vorgeschrieben. So müssen die Notlagenkredite, die während der Corona-Pandemie und der Energiekrise aufgenommen wurden, ab dem Jahr 2028 bis zum Jahr 2058 getilgt werden. Zwar reduziert die Tilgung die fiskalischen Spielräume in der Zukunft. Sie lässt den Schuldenstand auf Dauer aber stärker zurückgehen. Unter der Annahme, dass die Notlagenkredite ab dem fünften Jahr nach der Aufnahme innerhalb von zwanzig Jahren getilgt werden müssen, sinkt die durchschnittliche Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2070 auf etwa 49 % des BIP. ▸ [ABBILDUNG 52 RECHTS](#)

173. Eine gemäß den Vorschlägen des Sachverständigenrates **reformierte Schuldenbremse** würde die Schuldenfähigkeit sicherstellen und somit das polit-ökonomische Problem des Deficit Bias adressieren. ↘ ZIFFER 120 Der **Anti-Investment Bias wird dadurch aber nicht beseitigt**. ↘ ZIFFER 121 Um sicherzustellen, dass die zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel für zukunftsorientierte Ausgaben mit einem starken langfristigen Effekt auf das BIP genutzt werden, sind daher Maßnahmen wie die zuvor genannten erforderlich. ↘ ZIFFERN 142 FF. Höhere zukunftsorientierte Ausgaben könnten das Wachstum steigern. ↘ ZIFFERN 110 FF. In diesem Fall würde die Schuldenstandsquote schneller sinken als im Referenzszenario der Simulation, und es ergäben sich zusätzliche Spielräume.

V. FAZIT

174. Der Sachverständigenrat analysiert in diesem Kapitel systematisch mögliche **institutionelle Vorkehrungen mit hoher Bindungswirkung** zur dauerhaften Finanzierung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben. Der Fokus auf solche institutionellen Vorkehrungen, die zukunftsorientierte Ausgaben verbindlich absichern, unterscheidet die Analysen des Sachverständigenrates von zahlreichen Studien, die vor allem die Ausweitung von Kreditspielräumen zur Finanzierung öffentlicher Investitionen diskutieren. **Für die Bereiche Verkehrsinfrastruktur, allgemeinbildende Bildung und Verteidigung werden konkrete Lösungsoptionen** präsentiert. Eine eindeutige Abgrenzung zukunftsorientierter Ausgaben ist schwierig und kann nicht ohne politische Zielsetzungen und deren Gewichtung erfolgen. ↘ ZIFFER 105 Schon eine Beantwortung der Frage, welche Ausgaben durch öffentliche Haushalte zu tätigen sind, ist mit ähnlichen Problemen behaftet. Gleichwohl lassen sich plausiblerweise die Ausgaben in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Verteidigung sowie weite Teile der Bildungsausgaben sowohl als zukunftsorientiert klassifizieren als auch in Deutschland klar dem öffentlichen Bereich zuordnen. ↘ ZIFFERN 87 FF. In diesen Bereichen bestehen derzeit erhebliche zusätzliche Ausgabenbedarfe. ↘ ZIFFERN 104 FF.
175. Um diese zukunftsorientierten Ausgaben erhöhen und verstetigen zu können, müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens sollten systematischer als bislang **Kosten-Nutzen-Analysen** verwendet werden, um die Rationalität des Planungsprozesses zu erhöhen. ↘ ZIFFERN 139 FF. Zweitens bedarf es zur Überwindung des Anti-Investment Bias **institutioneller Vorkehrungen**, die die Politik wirksam verpflichten, Budgetmittel tatsächlich für zukunftsorientierte Ausgaben zu verwenden. ↘ ZIFFERN 142 FF. Dabei muss sorgfältig abgewogen werden zwischen einer **hohen Bindungswirkung**, beispielsweise durch eine Verankerung im Grundgesetz, und einer zu starken **Einschränkung der Möglichkeit, flexibel auf neue Situationen reagieren zu können**. Drittens sollten fiskalische Spielräume ↘ ZIFFERN 167 FF. für zukunftsorientierte Ausgaben mobilisiert werden. Dazu kann eine systematische Evaluation der Mittelverwendung ebenso beitragen wie die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene stabilitätsorientierte Reform der Schuldenbremse, bei der die fiskalische Flexibilität erhöht wird, ohne dass die Schuldenstandsquote über die Zeit trendmäßig steigt (SVR Wirtschaft, 2024).

176. Die finanziellen Bedarfe, administrativen Zuständigkeiten und inhaltlichen Anforderungen an die Instrumente, mit denen zukunftsorientierte Ausgaben sichergestellt werden, unterscheiden sich in den hier betrachteten Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Verteidigung und Bildung teils deutlich. Die Instrumente, die genutzt werden können, um der Gegenwartspräferenz entgegenzuwirken, sollten darauf abgestimmt sein, (1) ob eine einmalige oder dauerhafte Erhöhung der Ausgaben erreicht werden soll, (2) wie klar die Ausgaben identifizierbar und abgrenzbar sind und (3) auf welcher föderalen Ebene die Zuständigkeit für Finanzierung und Umsetzung liegen. Daher sollte die **institutionelle Ausgestaltung auf den jeweiligen Bereich zugeschnitten** sein.
177. Im Verkehrsbereich dürfte ein **dauerhafter Verkehrsinfrastrukturfonds** besonders geeignet sein, eine Verstetigung der Infrastrukturinvestitionen, sowohl beim Straßen- als auch beim Schienennetz, im erforderlichen Umfang zu gewährleisten. Dieser sollte sich dauerhaft **aus eigenen Einnahmequellen** finanzieren, da kontinuierliche Einnahmen die Planbarkeit der Infrastrukturausgaben verbessern. Zuweisungen aus der LKW-Maut und der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen PKW-Maut, die mittelfristig die perspektivisch rückläufigen Einnahmen aus der Energiesteuer auf fossile Kraftstoffe im Verkehrsbereich kompensieren sollte, [↘ ZIFFER 492](#) könnten dabei über einen langen Zeitraum für Ausbau, Modernisierung und Erhalt der Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung stehen, ähnlich wie bei den Infrastrukturfonds der Schweiz. [↘ KASTEN 12](#) Eine Übertragung der Einnahmen aus der Energiesteuer auf fossile Kraftstoffe im Verkehrsbereich und der Kfz-Steuer könnte in Betracht gezogen werden. Damit eine hohe Bindungswirkung erreicht wird, könnte der Verkehrsinfrastrukturfonds im Grundgesetz verankert werden. [↘ ZIFFER 148](#) Um den **Nachholbedarf bei der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur zu adressieren**, könnte der Verkehrsinfrastrukturfonds auch mit begrenzten Kreditermächtigungen ausgestattet werden, die innerhalb einer reformierten Schuldenbremse [↘ ZIFFERN 170 FF.](#) sowie im durch die EU-Fiskalregeln vorgegebenen Rahmen aufgenommen werden können.

Bei einer Beschränkung auf die **Verkehrsinfrastruktur in Bundesbesitz** könnte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) als verwaltende Behörde eingesetzt werden. Durch den Verzicht auf eine rechtliche Selbstständigkeit dürften die Administrationskosten gering bleiben. Eine **Zweckbindung der Ausgaben** für Instandhaltung, Ersatz und Neubau, wie im Schweizer Modell, [↘ KASTEN 12](#) ist sinnvoll, damit nicht allein aufgrund der Verfügbarkeit von Mitteln für bestimmte Zwecke der Neubau gegenüber dem Bestandserhalt priorisiert wird. Der Verkehrsinfrastrukturfonds sollte intermodal ausgelegt werden, d. h. die Ausgaben in den Verkehrsbereichen Straße und Schiene (sowie evtl. auch Wasser) abdecken und im Hinblick auf die angestrebten Mobilitätsziele koordinieren, ähnlich wie bei der Verkehrsministerkonferenz vorgeschlagen (VMK, 2024).

178. Zur **langfristigen Finanzierung der Verteidigung** bietet sich eine **Orientierung am in der NATO angestrebten Zwei-Prozent-Ziel** an. Aktuell wird diese Zielmarke in Deutschland nur durch die zusätzlichen Mittel aus dem Sondervermögen Bundeswehr erreicht. [↘ ZIFFERN 102 F.](#) Langfristig sind jedoch weitere zusätzliche Ausgaben notwendig, um die militärische Ausrüstung zu moderni-

sieren und das Zwei-Prozent-Ziel zu erreichen. [↘ ZIFFER 108](#) Die gesetzliche Festlegung dieses Ziels als Mindestquote kann die Bindungswirkung erhöhen. [↘ ZIFFERN 143 FF.](#) Diese Quote sollte aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Spielräume dafür könnten über eine effizientere Mittelverwendung unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Analysen geschaffen werden. [↘ ZIFFERN 139 FF.](#) Die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Reform der Schuldenbremse könnte zudem langfristig einen zusätzlichen fiskalischen Spielraum von bis zu 0,65 % des BIP schaffen, sobald die Regelgrenze für das Defizit bei einer Schuldenstandsquote unter 60 % auf 1 % des BIP steigt. [↘ ZIFFERN 170 FF.](#) Das entspräche etwas mehr als dem jährlichen Beitrag des Sondervermögens Bundeswehr im Durchschnitt der fünf Jahre, in denen es nach aktuellen Planungen ausgegeben werden soll. Die Beschaffungsprozesse der Bundeswehr sollten zudem insbesondere bei Großaufträgen beschleunigt werden. [↘ ZIFFER 134](#)

179. Im Bildungsbereich könnte eine **gesetzliche Fixierung der Mindestausgaben für Bildung**, beispielsweise definiert auf der Basis von Mindestausgaben pro Schülerin und Schüler, implementiert werden (JG 2021 Ziffer 372). Eine solche Mindestquote müsste auf Ebene der Länder implementiert werden, da diese Ausgaben größtenteils bei ihnen getätigt werden. [↘ ZIFFER 97](#) Um unterschiedlichen Kosten, etwa aufgrund von regionalen Unterschieden, Rechnung zu tragen, sollten die Mindestquoten länderspezifisch festgelegt werden, wobei eine bundesweite Koordination sinnvoll wäre.

Eine andere Meinung

180. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Veronika Grimm, teilt zwar die Einschätzung der Ratsmehrheit, dass zukunftsorientierte Ausgaben des Staates, insbesondere in den Bereichen Bildung, Verteidigung und Infrastruktur, gestärkt werden sollten. Das Ratsmitglied kann aber die Schlussfolgerungen der Ratsmehrheit nicht vollständig teilen. Zudem teilt das abweichende Ratsmitglied verschiedene Einschätzungen aktuell diskutierter Handlungsoptionen durch die Ratsmehrheit nicht. Im Folgenden werden daher einige zusätzliche Argumente zur Einschätzung der im Text diskutierten Handlungsoptionen angeführt und konkrete Bedenken gegenüber den Schlussfolgerungen der Ratsmehrheit vorgebracht. Aus Sicht des abweichenden Ratsmitglieds **können Vorschläge zur Stärkung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben nicht umgesetzt werden, ohne im Zuge von Strukturreformen verlässliche finanzielle Spielräume zu schaffen**. Geschieht dies nicht, so könnten Vorgaben zur Priorisierung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben die Entscheidungsspielräume der legitimen Entscheidungsträger in den Parlamenten in unangemessenem Umfang beschneiden.

1. Zu den Handlungsoptionen im Gutachten

Kosten-Nutzen-Analysen

181. Im Abschnitt „Entscheidungsgrundlage für öffentliche Ausgaben verbessern“ ↘ ZIFFERN 139 FF. diskutiert die Ratsmehrheit die Notwendigkeit eines „verstärkten systematischen Einsatzes“ von Kosten-Nutzen-Analysen „mithilfe für die jeweiligen Bereiche standardisierter Methoden“. Dies könne „helfen, auf eine transparente Weise Ausgaben mit einem hohen Verhältnis von Nutzen zu Kosten zu identifizieren“.
182. Die Vorschläge bleiben jedoch vage, weshalb auch unklar bleibt, wie genau eine Verbesserung hinsichtlich der Identifikation und Priorisierung zukunftsorientierter Ausgaben erreicht werden soll. Das Bemühen darum, mithilfe von Kosten-Nutzen-Analysen seitens staatlicher Institutionen „die Rationalität des Planungsprozesses zu erhöhen“, ↘ ZIFFER 175 scheitert schon daran, dass eine **objektive Bewertung von Vorhaben nicht möglich** ist. Sowohl grundlegende theoretische als auch praktische Hindernisse machen die Aggregation individueller Präferenzen zu einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion unmöglich (etwa die Unvergleichbarkeit des Nutzens oder heterogene Präferenzen, vgl. Arrow, 1951; Sen, 1970; Hausman und McPherson, 2006). Versucht man also, den Anschein einer „objektiven“ Beurteilung zu erzeugen, so kann dies berechtigte Kritik hervorrufen und die Akzeptanz der Ergebnisse und der Handlungsempfehlungen schwächen (Edenhofer und Kowarsch, 2015). Im föderalen demokratischen Rechtsstaat findet daher die **Entscheidungsfindung in einem Aushandlungsprozess auf allen staatlichen Ebenen** statt und wird letztlich durch die demokratisch gewählten Vertreter legitimiert (Habermas, 1992). Die **Wissenschaft hat** in

diesem Aushandlungsprozess eine **zentrale Rolle** (vgl. z. B. Edenhofer und Kowarsch, 2015).

183. Mit gutem Grund gibt es in Deutschland zahlreiche Forschungsinstitute verschiedener disziplinärer Ausrichtungen, die aus ihrer spezifischen Fachexpertise heraus zur Debatte beitragen und Datenquellen bereitstellen. Darüber hinaus gibt es eine große Anzahl von Think Tanks und Verbänden, die die gesellschaftliche Debatte mit ihren Beiträgen beeinflussen. Diese **Vielfalt an Perspektiven und Akteuren ermöglicht** einen breiten Zugang zu politischer und wirtschaftlicher Teilhabe und ist damit die Voraussetzung (aber keine Garantie) dafür, **dass Gesetze und politische Entscheidungen aus einem fairen, inklusiven Diskurs hervorgehen**, der sowohl faktische Gegebenheiten als auch normative Standards berücksichtigt (Habermas, 1962; Sen, 1999; Acemoglu und Robinson, 2012). Analysen auf Basis unterschiedlicher Annahmen und Modelle, die in Konkurrenz zueinander stehen, und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die ihre Analysen und deren Annahmen erklären und deren Relevanz auch gegen Kritik verteidigen sind zentrale Bestandteile des öffentlichen und politischen Meinungsbildungsprozesses (Ostrom, 1990; Mouffe, 2000; Acemoglu und Robinson, 2012).

Die **Glaubwürdigkeit von Analysen und die Akzeptanz** der darauf basierenden Entscheidungen **dürfte kaum erhöht werden, wenn** die „relevanten“ **Analysen in einem politiknahen Umfeld gebündelt werden**. Selbst in der Corona-Pandemie erwies sich die Bündelung der Expertise in einem zentralen Expertenrat als schwierig und hat sich letztlich nicht durchgesetzt. Im Zuge der Netzentwicklungsplanung wurde etwa zuletzt deutlich, dass Szenarien, die die Nichterreichung energiepolitischer Ziele implizieren, nicht untersuchungsfähig sein könnten, obwohl die Nichterreichung der Ausbauziele für erneuerbare Energien oder ein geringerer Anstieg der Stromnachfrage durchaus realistische Möglichkeiten darstellen. Bei einer politischen Entscheidung über die Auswahl von Szenarien würden dann wichtige Szenarien gar nicht betrachtet werden.

184. **Kosten-Nutzen-Analysen eignen sich besser für die Ausgabenkritik** als zur Auswahl neuer Projekte, da sie primär auf Effizienz und objektive Bewertung klar definierter Aspekte fokussiert sind. Sie berücksichtigen oft nur kurzfristige, messbare Vorteile und erfassen nicht alle indirekten und langfristigen Effekte eines neuen Vorhabens, die in einer frühen Phase schwer abzuschätzen sind (Böhlinger und Löschel, 2006; Dunn, 2017). Solche **Projekte, etwa in der Umwelt- oder Bildungspolitik, können** auf lange Sicht **äußerst wertvoll sein, dürfen aber durch eine Kosten-Nutzen-Analyse nicht optimal bewertet werden** (Masur und Posner, 2011; Boardman et al., 2018). Dadurch sind Kosten-Nutzen-Analysen methodisch besser geeignet, bestehende Ausgaben auf Ineffizienzen zu prüfen, statt ambitionierte Projekte mit unsicherem, langfristigem Nutzen zu untermauern. Insgesamt fördern sie Haushaltsdisziplin, indem sie Optimierungspotenzial in laufenden Programmen sichtbar machen.

Sondervermögen oder Investitionsfonds

185. Im Abschnitt „Verbindlichkeit erhöhen“ ↘ ZIFFERN 142 FF. diskutiert die Ratsmehrheit die Privilegierung von zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben durch Sondervermögen oder Investitionsfonds. Sondervermögen werden der dauerhaften Priorisierung von zukunftsorientierten Ausgaben aus verschiedenen Gründen nicht gerecht. Der Haupttext des Gutachtens erwähnt bereits die Gefahr des Transparenzverlustes durch die Auslagerung von Aufgaben in Extrahaushalte sowie die fehlende Eignung von rein kreditfinanzierten Sondervermögen für dauerhafte Aufgaben wie Verteidigung, Bildung oder Infrastruktur. ↘ ZIFFER 150 Es gibt jedoch weitere Bedenken gegen die Nutzung von Sondervermögen zur Stärkung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben. So **werden Sondervermögen häufig von Interessengruppen für groß angelegte Subventionsprogramme vorgeschlagen**, die den in der aktuellen Situation wichtigen Strukturwandel mehr verhindern als fördern könnten. Die Breite der im Haupttext aufgeführten Schätzungen ↘ ZIFFERN 104 FF. illustriert dies ebenso wie ihre Vielfalt. Wird bei Schaffung von Sondervermögen versucht, durch eine **klare Definition der zulässigen Ausgaben** eine ineffiziente Verwendung der Mittel zu verhindern, so **erschwert dies eine im Zeitverlauf möglicherweise notwendige Anpassung** an veränderte Rahmenbedingungen. Eine **flexible Ausgestaltung** des Sondervermögens hingegen **birgt das Risiko ineffizienter Mittelverwendung** aufgrund von Interpretationsspielräumen.
186. Infrastrukturfonds stellen zwar eine Option für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten dar, aber es gibt mehrere Herausforderungen, die ihre Umsetzung erschweren könnten. Ein Fonds, der sich auf Bundesprojekte beschränkt, löst die Finanzierungsproblematik für die Länder und die Kommunen nicht. Die größten Defizite bei der Infrastrukturfinanzierung betreffen jedoch die Kommunen. Diese leiden seit Jahren unter einem erheblichen Investitionsstau, der inzwischen auf etwa 190 Mrd Euro geschätzt wird (KfW Research, 2024). Darüber hinaus bestehen **politische Differenzen über die Ausrichtung**, etwa ob der Fonds intermodal (Straße und Bahn gemeinsam) aufgestellt sein sollte und wenn ja, **wie er seine Prioritäten zwischen Schiene und Straße setzen sollte**. Es dürfte dahingehend zwischen den politischen Parteien und ihren Anhängern erhebliche Differenzen geben, **deren Aushandlung sich nur schwer an einen Infrastrukturfonds und methodisch limitierte Kosten-Nutzen-Analysen auslagern lässt**.
187. Eine mögliche Alternative besteht darin, die **Bereitstellung von Infrastruktur** in Absprache mit der Europäischen Kommission **in einnahmenfinanzierte, selbständig verschuldungsfähige Infrastrukturgesellschaften** nach dem Vorbild der österreichischen ASFINAG **auszulagern** (Expertenkommission Stärkung von Investitionen in Deutschland, 2016). Diese Gesellschaften könnten operativ und finanziell eigenständig agieren und wären damit **nicht unmittelbar an die Schuldenbremse gebunden**. Allerdings wäre je nach Ausgestaltung die Begrenzung der Verschuldung im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zu beachten. Durch ihre Einnahmefinanzierung wären sie in der Lage, die notwendigen Investitionen eigenständig zu tragen, ohne den regulären Staatshaushalt zu belasten oder die Verschuldungskapazitäten des öffentlichen Sektors

zu tangieren. Insbesondere würde eine **Beitrags- und Gebührenfinanzierung dazu beitragen**, den **Infrastrukturausbau maßgeblich an den Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer zu orientieren**. Wichtig ist hierbei, die privaten Kapitalgeber angemessen am Risiko zu beteiligen, damit diese ein aktives Interesse daran haben, dass sich die Infrastrukturbereitstellung an den in der Zahlungsbereitschaft der Nutzerinnen und Nutzer zum Ausdruck kommenden Präferenzen ausrichtet. Infrastrukturen, die regionalpolitischen Zielen dienen, könnte der Staat durch den Einkauf von entsprechenden Verkehrswegen bei den Investitionsgesellschaften – also über explizite Subventionen – weiterhin beauftragen.

Goldene Regel

188. Im Abschnitt „Goldene Regel“ ↘ ZIFFERN 158 FF. wird die Erweiterung fiskalischer Spielräume diskutiert. Dabei wird eine „Goldene Regel“ für Nettoinvestitionen, die gezielte zusätzliche staatliche Ausgaben ermöglicht, von der Ratsmehrheit grundsätzlich positiv eingeordnet („Eine pragmatisch an der VGR-Definition öffentlicher Nettoinvestitionen orientierte und mit einem Deckel für die zulässige Neuverschuldung versehene goldene Regel könnte grundsätzlich eine sinnvolle Option für die Erhöhung und Verstetigung öffentlicher Investitionen im engeren Sinne sein.“, ↘ ZIFFER 166). Das abweichende Ratsmitglied teilt diese Einschätzung nicht.
189. Die Einführung einer Goldenen Regel für Nettoinvestitionen dürfte bei der praktischen Umsetzung erhebliche Herausforderungen mit sich bringen. Zunächst besteht – wie die Ratsmehrheit zugestimmt ↘ ZIFFER 163 – eine wesentliche Abgrenzungsproblematik, da es schwierig ist, zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben von konsumtiven Ausgaben klar zu trennen. Diese Abgrenzungsproblematik war ein Grund für die Aufgabe der früheren objektbezogenen Schuldengrenze (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2007). Aufgrund dieser Abgrenzungsproblematik wird eine **Orientierung an der Definition der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)** vorgeschlagen. Aber die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Bau von Spaßbädern, Regionalflughäfen und anderen öffentlichen **Prestigeprojekten**, die unter eine solche Definition fallen würden, **späteren Generationen oft hohe Folgekosten aufgebürdet** und **wenig bis gar nichts zum Produktivitätswachstum beigetragen** hat (Fuest und Grimm, 2023).
190. Des Weiteren führt eine an den VGR orientierte Definition des Investitionsbegriffs dazu, dass **entscheidende Herausforderungen**, wie **beispielsweise Bildungsausgaben**, **nicht angemessen berücksichtigt** werden. Diese stellen zwar eindeutig zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben dar, bestehen jedoch größtenteils aus Personalaufwendungen, die in einer solchen Definition nicht berücksichtigt würden. Sie **könnten sogar verdrängt werden**, wenn Ausgaben, die unter die für die Goldene Regel verwendete Definition fallen, ausgeweitet werden müssen, um in diesen Bereichen positive Nettoinvestitionen und somit zusätzliche Verschuldungsspielräume zu erreichen.

191. Wählt man eine **umfassendere Definition von zukunftsorientierten öffentliche Ausgaben**, so würde dies erfordern, **eine verlässliche Vermögensrechnung des Bundes und der Länder** vorzulegen. Eine verbindliche Umstellung auf die Doppik bei der Haushaltsrechnung von Bund und Ländern, die alle relevanten Vermögenswerte, Verbindlichkeiten und deren Veränderungen abbilden kann, ist jedoch nicht vorgesehen. Sie würde zudem erhebliche finanzielle und organisatorische Herausforderungen mit sich bringen und wäre in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu bewerkstelligen.

2. Reformoptionen für eine zukunftsorientierte Politik

192. Um zukunftsorientierte Ausgaben zu stärken dürfte es nicht ausreichen, zusätzliche Regeln zur Verwendung der verfügbaren Haushaltsmittel zu etablieren. Beschränkt man sich darauf, so werden wichtige Handlungsoptionen außer Acht gelassen, die eine Verfügbarkeit von zusätzlichen Spielräumen für zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben ohne einen Anstieg der Staatsschulden überhaupt erst sicherstellen können. So könnte die **Umsetzung einer Reihe von Reformen zu einer strukturellen Entlastung der öffentlichen Haushalte** führen und damit **größere Spielräume für zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben eröffnen**. Dies dürfte die politischen Mehrheiten für Mindestausgaben ↘ ZIFFERN 143 FF. UND 179 oder Infrastrukturfonds ↘ ZIFFER 177 im demokratischen Prozess überhaupt erst ermöglichen, da trotz dieser – dann selbst auferlegten – Restriktionen ausreichende Spielräume für andere staatliche Aufgaben blieben. Ohne Strukturreformen dürfte eine Stärkung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben nur umsetzbar sein, wenn man einen deutlichen Anstieg der Staatsschulden in Kauf nehmen würde. Einen solchen Anstieg von Staatsverschuldung über die vorgeschlagene moderate Reform der Schuldenbremse hinaus, ↘ ZIFFERN 170 FF. schließt jedoch auch die Ratsmehrheit aus. ↘ ZIFFER 85 Zudem bieten die EU-Fiskalregeln dafür keine Spielräume. ↘ ZIFFER 211
193. Im Kontext der Debatte um zukunftsorientierte Staatsausgaben ist zu berücksichtigen, dass neben der Berücksichtigung des „Anti-Investment-Bias“ (also der Übergewichtung gegenwartsorientierter Ausgaben in der Haushaltsplanung) auch entschieden werden muss, **in welchem Umfang zukunftsorientierte Ausgaben vom Staat getätigt werden oder über die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen der Privatwirtschaft überlassen werden** sollten. Um ausreichende Spielräume für zukunftsorientierte Ausgaben des Staates zu sichern, gilt es insbesondere, **Interventionsspiralen zu vermeiden** (von Mises, 1929; Schumpeter, 1942; von Hayek, 1944; Buchanan und Tullock, 1960). Diese treten ein, wenn aufgrund von dysfunktionalen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft (wofür oft unmittelbar politische Entscheidungen verantwortlich sind) das notwendige Engagement des Staates zunimmt, der aber die Herausforderungen nicht adressieren kann (Grimm et al., 2024a). Dies ist etwa auf dem Wohnungsmarkt oder beim Klimaschutz zu beobachten.
194. **Fünf Handlungsfelder sind maßgeblich**, um ausreichende Spielräume für zukunftsorientierte Staatsaufgaben in den öffentlichen Haushalten zu eröffnen

und eine Priorisierung zu ermöglichen: (1) ein (teilweiser) **Rückzug des Staates** aus Wirtschaftsbereichen, die nicht zu den Staatsaufgaben zählen, (2) der Wechsel von Subventionen zu **verlässlichen Rahmenbedingungen** in verschiedenen Märkten, (3) eine **konsequente Ausgabenkritik**, (4) **Strukturreformen** zur Schaffung von Spielräumen in den Haushalten und zur Stabilisierung von Einnahmen der Kommunen, (5) die „**Reservierung**“ von **Verschuldungspotenzialen** um diese Reformen möglich zu machen. Durch eine Kombination dieser Maßnahmen könnte erreicht werden, dass eine Priorisierung zukunftsorientierter Ausgaben und eine Akzeptanz der dahin führenden demokratischen Entscheidungsprozesse möglich wird.

(Teilweiser) Rückzug des Staates aus Wirtschaftsbereichen die nicht zu den Staatsaufgaben zählen

195. Verschiedene Aufgaben werden vom Staat übernommen, obwohl sie nicht zu den klassischen Staatsaufgaben zählen. Hierunter fallen unter anderem Beteiligungen an Unternehmen, einige Aktivitäten im Wohnungsmarkt, die Rettung von straukelnden Unternehmen und umfangreiche Subventionen und Finanzhilfen, etwa in den Bereichen Energie und Klimaschutz. Das Subventionsvolumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes stieg zuletzt von 37,9 Mrd Euro im Jahr 2021 auf geschätzt 67,1 Mrd Euro im Jahr 2024 (BMF, 2023). Es ist umstritten, ob das zusätzliche staatliche Engagement zielführend ist (Feld et al., 2023; Wambach, 2023; Fuest, 2024; Laaser und Rosenschon, 2024). **Umfangreiche Staatshilfen** für Unternehmen mit strukturellen Problemen **dürften notwendige strukturelle Anpassungen** eher **verhindern** und so die **notwendige Modernisierung aufhalten**. Mit Blick auf die Transformation der Industrie ist fraglich, ob der Staat mit seinen Aktivitäten die besten Projekte zur Erreichung von Transformationszielen identifiziert (Edenhofer und Grimm, 2022; Wambach, 2023). Außerdem kann die staatliche Unterstützung von Aktivitäten private Aktivitäten verdrängen oder die Attraktivität von privatwirtschaftlichen Investitionen reduzieren (Boehm, 2020; Nguyen, 2023). ↘ ZIFFER 110 FF. Letztendlich **können private Investitionen ausbleiben, weil** auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen gewartet wird, **zunehmende Unsicherheit über die geltenden Rahmenbedingungen entsteht** oder weil staatliche Subventionen oder Markteingriffe den Wettbewerb verzerren (Ambrosius et al., 2020a, 2022; EEM, 2024).
196. In verschiedenen Politikfeldern haben **staatliche Eingriffe** oder die ineffiziente Ausgestaltung von Rahmenbedingungen **dazu geführt**, dass **der Druck auf die Politik, staatliche Aktivitäten zu entfalten, weiter gestiegen ist**. Dazu gehören beispielsweise die Energiepolitik, die Klimaschutzpolitik und die Wohnungspolitik (EEM, 2024; Grimm et al., 2024b; NWR, 2024; JG 2018 Ziffern 656 ff.). So führt in allen drei Bereichen, die hier exemplarisch kurz diskutiert werden, die Verzerrung der Preise durch fehlende oder falsche Regulierung zu Fehlanreizen, die immer umfangreichere staatliche Förderung zur Erreichung staatlicher Zielsetzungen provozieren.
197. Im **Wohnungsmarkt** führt die Regulierung der Mieten zu einer Verunsicherung privater Investoren und geringen erwarteten Renditen, wodurch das Angebot

verknappt wird und in der Folge mehr staatliches Engagement gefordert wird (Fuest, 2024). ↘ ZIFFERN 414 FF. Beim **Klimaschutz** führen Emissionspreise weit unter den sozialen Kosten der Emissionen und ein Regulierungsdickicht zu der Notwendigkeit von umfangreichen Subventionen zum Erreichen der gesteckten Ziele (EEM, 2024; Grimm et al., 2024b). Im **Strommarkt** führen deutschlandweit einheitliche Strompreise zu der Notwendigkeit, die systemdienliche Standortwahl von Erzeugungskapazitäten durch Förderung herbeizuführen und behindern die notwendige Flexibilisierung (Bichler et al., 2024; BMWK, 2024; EEM, 2024; Grimm und Ockenfels, 2024). In allen genannten Beispielen werden im Zuge staatlicher Maßnahmen große Summen aufgewendet, aber die Ziele oft nicht erreicht. Durch eine **Anpassung der Rahmenbedingungen** kann es gelingen, **höhere private Investitionen auszulösen** und zugleich die **öffentlichen Haushalte zu entlasten**. Ein teilweiser Rückzug des Staates aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen könnte dadurch **Spielräume in den öffentlichen Haushalten** schaffen, die **für originäre zukunftsorientierte Staatsaufgaben** genutzt werden könnten.

Stärkung der Rahmenbedingungen und Berechenbarkeit staatlichen Handelns erhöhen

198. In der Energie- und Klimapolitik kann die **Einführung regional differenzierter Strompreise im Strom-Großhandel** und die **Stärkung des Emissionshandels dazu führen**, dass die **Investitionsanreize gestärkt werden und die Effizienz der Strommärkte steigt** (Grimm et al., 2021, 2024b; EEM, 2024). So erhöhen regional differenzierte Strompreise an den Großhandelsmärkten die Anreize, an systemdienlichen Standorten Kapazitäten zuzubauen und diese auch systemdienlich zu betreiben (Ambrosius et al., 2020b; Grimm et al., 2021; Bichler et al., 2024; Grimm und Ockenfels, 2024), zugleich würde durch höhere Emissionspreise die Attraktivität klimafreundlicher Investitionen gestärkt (Döbbling-Hildebrandt et al., 2024). Staatliche Subventionen könnten dann entfallen (Grimm et al., 2022; EEM, 2024). Zwar wirken Kombinationen von Politikinstrumenten meist stärker als Einzelmaßnahmen, allerdings ist es die Bepreisung von Emissionen, welche die Wirksamkeit sichert. So werden nicht-preisliche Maßnahmen durch die CO₂-Bepreisung deutlich verstärkt (Khanna et al., 2021) und politisch beliebtes Ordnungsrecht oft nur in einer solchen Kombination überhaupt erst wirksam (Stechemesser et al., 2024).
199. Eine **Stärkung der CO₂-Bepreisung** und **zugleich der Abbau der zahlreichen weiteren Regulierungen**, die die Bepreisung von Emissionen beeinflussen, würde die **Investitionsanreize** in den Klimaschutz **stärken**. Zugleich würden so **übergangsweise Einnahmen generiert**, die etwa für den Ausgleich sozialer Härten genutzt werden könnten (Groß et al., 2022; EEM, 2024). Eine solche Rückverteilung erhöht auch signifikant die Akzeptanz preislicher Instrumente, besonders wenn dadurch klimafreundliche Investitionen, etwa in Infrastrukturen oder ein Klimageld, finanziert werden (Groß et al., 2022; Mohammadzadeh Valencia et al., 2024).
200. Für die Klimaneutralität notwendige Maßnahmen wie die **Beschaffung von grünem Wasserstoff und Wasserstoffderivaten** könnten **auf der EU-**

Ebene koordiniert werden (Bauer et al., 2023; Grimm et al., 2024b). Durch die Beschaffung großer Mengen könnte die Kostendegression beschleunigt werden und die EU könnte von niedrigeren Preisen aufgrund des Wettbewerbs unter den potenziellen Anbietern profitieren (Grimm et al., 2024b). **Dadurch dürften die notwendigen staatlichen Subventionen deutlich niedriger ausfallen als bei der aktuell verfolgten einzelwirtschaftlichen Förderung.** Zurzeit werden etwa allein für die Förderung von CO₂-Einsparungen ausgewählter energieintensiver Unternehmen 10 Mrd Euro ausgeschrieben. Diese Fördermaßnahmen binden umfangreiche personelle Kapazitäten in den Ministerien, dürften mit substantiellen Mitnahmeeffekten einhergehen und ermöglichen anderen Akteuren im europäischen Emissionshandel höhere Emissionen.

201. Im **Wohnungsmarkt** gilt es, durch vorausschauende Anpassungen der Regulierung ↘ ZIFFER 414 FF. ZU **verhindern, dass das notwendige staatliche Engagement die Möglichkeiten des Staates übersteigt.** Insbesondere sollte die Gestaltung der Mietenregulierung bessere Anreize zu einer effizienten Nutzung des Wohnraums einerseits und für private Investitionen in den Wohnungsbau andererseits setzen.
202. Die Beispiele illustrieren, dass eine **weniger auf diskretionären Maßnahmen beruhende Wirtschaftspolitik**, die ein **berechenbares Umfeld für Investitionen schafft, dem Staat die Möglichkeit eröffnen** dürfte, seine **personellen und finanziellen Ressourcen stärker auf zukunftsgerichtete Aufgaben zu konzentrieren**, die klar den Staatsaufgaben zuzurechnen sind. Nur wenn ausreichend Spielräume für zukunftsgerichtete öffentliche Ausgaben absehbar sind, dürfte es möglich sein, für zentrale Aufgaben wie Bildung, Infrastrukturausbau und Verteidigung Regelungen zu beschließen, welche Mindestausgaben in diesen Bereichen sicherstellen, ohne andere wichtige gegenwarts- und zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben in zu großem Umfang zu verdrängen.
203. Ein **Rückzug des Staates** aus den genannten (und möglicherweise weiteren) Bereichen **setzt in den Behörden personelle Kapazitäten frei**, da die Belastung der staatlichen Bürokratie durch die Konzeption und Administration diskretionärer Maßnahmen abnehmen würde. Die **Planungs- und Umsetzungszeiten** verbleibender Aufgaben dürften dadurch **erheblich zurückgehen**. Außerdem könnte in den nicht mehr staatlich verantworteten Handlungsfeldern deutlich schneller agiert werden. Denn **Entscheidungen können in Unternehmen schneller getroffen werden als im politischen Raum.** Gelingt es, Klarheit über die Rahmenbedingungen zu schaffen, so richten sich Unternehmen primär am Kundennutzen und den gesetzlichen Leitplanken aus.
204. Die **Berücksichtigung von Externalitäten und Friktionen** in einzelnen Märkten **kann durch geeignete staatliche Instrumente gewährleistet werden** (wie etwa CO₂-Bepreisung zur Berücksichtigung der entsprechenden externen Effekte oder Wohngeld zur Sicherstellung sozialer Teilhabe). Auch die Gestaltung des Marktumfelds, etwa in Energiemärkten, liegt oft in der Hand des Gesetzgebers und ist entscheidend für die Funktionsfähigkeit der Märkte. Die Schaffung wirksamer Institutionen oder deren Reform zur Anpassung an neue

Herausforderungen stellen zwar komplexe Aufgaben dar, bieten jedoch oftmals (im Gegensatz zu immer wiederkehrenden Staatseingriffen) eine nachhaltige Antwort auf die Problematik zu geringer zukunftsorientierter Ausgaben.

Konsequente Ausgabenkritik

205. Im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2019 beliefen sich die Staatsausgaben auf 46,5 % der Wirtschaftsleistung. Diese Relation stieg im Zuge des Pandemie- und Energiepreisschocks stark an und liegt weiterhin deutlich über dem Vorkrisenniveau (2019: 44,2 %; 2023: 48,4 %). In der aktuellen Konjunkturprognose steigt die Staatsausgabenrelation – bei der derzeit absehbaren Finanzpolitik – bis zum Jahr 2025 auf 49,2 %. Der Staat greift damit weiterhin erheblich in den Wirtschaftskreislauf ein. Daher sollten Mehrbedarfe bei zukunftsorientierten Aufgaben wie oben beschrieben nicht durch zusätzliche Ausgaben, sondern durch Umschichtungen aus den öffentlichen Haushalten hin zu privatwirtschaftlichen Aktivitäten ermöglicht werden. Darüber hinaus dürfte eine **verstärkte Priorisierung auf der Grundlage einer staatlichen Ausgabenkritik** angezeigt sein. Hierbei können Kosten-Nutzen-Analysen eine zentrale Rolle spielen, wenn es darum geht, bestehende Ausgaben auf Ineffizienzen zu prüfen.

Schaffung von verlässlichen Spielräumen durch Strukturreformen

206. Neben dem Rückzug des Staates aus verschiedenen Handlungsfeldern in Verbindung mit der Schaffung verlässlicher Institutionen zur Mobilisierung privater Investitionen können **strukturelle Reformen bei den Sozialausgaben und eine Föderalismusreform** die Spielräume für zukunftsorientierte Staatsausgaben vergrößern.
207. Der Sachverständigenrat und zahlreiche weitere Beratungsgremien haben in den vergangenen Jahren Vorschläge gemacht, die darauf abzielen, den erwarteten Anstieg der gegenwartsbezogenen Ausgaben zu dämpfen. Der Zusammenhang mit der Priorisierung zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben ist offensichtlich: geringere gegenwartsorientierte Ausgaben eröffnen mehr Spielräume für die Ausgaben, die priorisiert werden müssten, um das Wachstumspotenzial zu erhöhen und zukünftigen Wohlstand zu sichern. **Nur wenn der Anstieg der Sozialausgaben gedämpft wird**, kann erreicht werden, dass **Mindestquoten (etwa für Bildungs- oder Verteidigungsausgaben) auch langfristig eingehalten werden können**. Im Folgenden werden einige (nicht erschöpfende) Beispiele angeführt.
208. Wichtige Reformen betreffen die **Gesetzliche Rentenversicherung**, wo insbesondere das Renteneinstiegalter an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden sollte und der Anstieg der Bestandsrenten gedämpft werden könnte (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2020; JG 2020 Ziffern 648 ff.; JG 2023 Ziffern 403 ff.). Außerdem sollten die abschlagsfreien Altersbezüge für mindestens 45 Jahre Versicherte („Rente ab 63“) sowie die Mütter- und Witwenrente kritisch hinterfragt werden (JG 2020 Ziffern 657 ff. und Ziffern 678 ff.; JG 2023 Ziffern 416 ff. und 443 ff.). Entsprechende Maßnahmen sollten, wo angezeigt, auch auf das System der Beamtenversorgung übertragen werden. Eine

Stärkung der privaten Altersvorsorge könnte zudem mittel- bis langfristig die Abhängigkeit von der gesetzlichen Rente reduzieren (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2022; JG 2023 Ziffern 449 ff.). Durch diese Maßnahmen könnte der Anstieg der Beiträge zur Rentenversicherung sowie die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gedämpft werden. Die Ausgaben im Transfersystem könnten zudem über eine **effizientere Gestaltung der Sozialen Sicherungssysteme** begrenzt werden, etwa durch die Vermeidung von Doppelstrukturen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023; JG 2023 Ziffern 318 ff.) und Bürokratieabbau. Die soziale Absicherung könnte kostengünstiger umgesetzt werden, wenn sozialpolitische Maßnahmen verstärkt über das Steuer- und Transfersystem erfolgen. Die Beiträge zur Finanzierung würden sich dabei am Leistungsfähigkeitsprinzip orientieren, während die Bedarfsprüfung nach dem Haushaltsprinzip erfolgen könnte. So ließe sich in vielen Fällen eine gezieltere und bedarfsgerechtere Förderung erreichen (JG 2023 Ziffern 502 ff.). Bei all diesen Maßnahmen könnte die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen eine wichtige Rolle spielen.

209. Weitere Anstrengungen sollten sich im föderalen System darauf richten, dass die Einnahmen dort, wo konjunkturelle Schwankungen nicht durch die Anpassung der Verschuldung ausgeglichen werden können, stabilisiert werden. Die Gemeinschaftsdiagnose (2024) schlägt in diesem Kontext etwa vor, **die Kommunalfinanzen durch eine Föderalismusreform stabiler und weniger konjunkturabhängig zu gestalten**, indem die Abhängigkeit der Gemeinden von stark schwankenden Gewerbesteuererträgen reduziert wird. Stattdessen könnte ein höherer Anteil der Kommunaleinnahmen über verlässlichere Einnahmequellen wie die Grundsteuer, die Einkommensteuer oder Anteile an der Umsatzsteuer finanziert werden. Dadurch würden die Kommunen weniger stark von wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen betroffen sein und ihre finanzielle Planungsfähigkeit würde verbessert. Die dadurch geringeren Schwankungen der kommunalen Investitionstätigkeit dürften dafür sorgen, dass die **Kapazitäten der Bauwirtschaft besser auf die Investitionsbedarfe abgestimmt sind**. Zudem sollten Bund und Länder bei der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene, insbesondere im Sozialbereich, die Finanzausstattung der Kommunen entsprechend verbessern (Konnextitätsprinzip), um die Spielräume für kommunale Investitionen zu sichern.

Nutzung der fiskalischen Spielräume für Reformen

210. Der Sachverständigenrat hat in seinem Policy Brief (SVR Wirtschaft, 2024) gezeigt, dass selbst in Szenarien mit regelmäßig wiederkehrenden tiefgreifenden Krisen ein gewisser Spielraum für Verschuldung besteht, auch wenn man verhindern möchte, dass die Schuldenstandsquote ansteigt. Dieser Spielraum ist allerdings vergleichsweise gering. Die oben skizzierten Strukturreformen sind daher erforderlich, um perspektivisch zusätzliche Spielräume innerhalb des Haushalts schaffen. **Die zusätzlichen fiskalischen Spielräume könnten (und sollten) aber genutzt werden, um Strukturreformen möglich zu machen**. Strukturreformen kennen zwangsläufig immer Gewinner und Verlierer und sind daher nicht ohne weiteres durchsetzbar. Drängende Reformen wären beispielsweise eine Anpassung des Energiemarktdesigns (regionale Preise, vgl. Bichler et al., 2024; EEM, 2024; Grimm und Ockenfels, 2024), eine deutliche Erhöhung der

CO₂-Preise bei gleichzeitiger Entlastung durch Rückführung (zu den sozialen Kosten siehe Tol, 2023), eine schrittweise Lockerung der Restriktionen beim Anstieg von Bestandsmieten, ↘ ZIFFER 421 oder eine Föderalismusreform (Gemeinschaftsdiagnose, 2024).

211. Allerdings muss Deutschland aufgrund des Schuldenstands von über 60 % des BIP im Rahmen des präventiven Arms der EU-Fiskalregeln mit der Europäischen Kommission einen Referenzpfad für die gesamtstaatlichen Ausgaben abstimmen, der den Schuldenstand auf ein Niveau unter 60 % des BIP zurückführt. Daher **dürften die Spielräume zunächst beschränkt sein**, denn unter den europäischen Fiskalregeln werden auch Ausgaben der Extrahaushalte angerechnet (vgl. Deutsche Bundesbank, 2018), etwa im Rahmen des Sondervermögens Bundeswehr sowie möglicherweise das staatliche Engagement bei der Deutschen Bahn (Statistisches Bundesamt, 2024a). Aktuell zeichnet sich ab, dass die Ausgabenentwicklung deutlich über die Prognose der Kommission und die länderspezifische Empfehlung (Rat der Europäischen Union, 2024) für das laufende Jahr hinausgeht (vgl. Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2024). Entsprechend **müssen für den Ausgabenpfad enge Grenzen gesetzt werden, damit eine Ausgabenentwicklung im Sinne der europäischen Fiskalregeln erreicht werden kann**. Lockerungen bei der Schuldenbremse dürften überhaupt erst zusätzliche Spielräume eröffnen, wenn der Schuldenstand 60 % des BIP unterschreitet und Deutschland somit nicht mehr von den Maßnahmen im Rahmen des präventiven Arms der EU-Fiskalregeln betroffen ist.
212. Die **Schaffung von zusätzlichen fiskalischen Spielräumen** durch eine Reform der Schuldenbremse **sollte**, sofern diese Spielräume überhaupt kurzfristig bestehen, dringend **in Verbindung mit wichtigen strukturellen Reformen verhandelt werden**, die für zusätzliche Investitionsanreize in der Privatwirtschaft sorgen und zugleich zusätzliche Spielräume für zukunftsorientierte Ausgaben in den öffentlichen Haushalten eröffnen. Geschieht dies nicht, so würde die Politik einen wichtigen Hebel zur Ermöglichung solcher Reformen aus der Hand geben. Das abweichende Ratsmitglied steht daher einer Reform der Schuldenbremse ohne eine solche Konditionalität skeptisch gegenüber.

LITERATUR

Abiad, A., D. Furceri und P. Topalova (2016), The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies, *Journal of Macroeconomics* 50, 224–240.

acatech und Joachim Herz Stiftung (2023), MINT Nachwuchsbarometer 2023, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, München und Hamburg.

Acemoglu, D. und J.A. Robinson (2012), Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty, Crown Publishing Group, New York.

Alesina, A. (1989), Politics and business cycles in industrial democracies, *Economic Policy* 4 (8), 55–98.

Ambrosius, M., J. Egerer, V. Grimm und A.H. van Der Weijde (2020a), Uncertain bidding zone configurations: The role of expectations for transmission and generation capacity expansion, *European Journal of Operational Research* 285 (1), 343–359.

Ambrosius, M., J. Egerer, V. Grimm und A.H. Van Der Weijde (2022), Risk aversion in multilevel electricity market models with different congestion pricing regimes, *Energy Economics* 105, 105701.

Ambrosius, M., V. Grimm, T. Kleinert, F. Liers, M. Schmidt und G. Zöttl (2020b), Endogenous price zones and investment incentives in electricity markets: An application of multilevel optimization with graph partitioning, *Energy Economics* 92, 104879.

Arrow, K.J. (1951), Social choice and individual values, John Wiley & Sons, New York City, NY.

Auerbach, A.J. und Y. Gorodnichenko (2012), Measuring the output responses to fiscal policy, *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2), 1–27.

Barabas, G., T. Kitlinski, C.M. Schmidt, T. Schmidt, L.-H. Siemers und W. Brilon (2010), Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – Wachstumsaspekte im Rahmen einer gestaltenden Finanzpolitik, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, RWI Projektbericht 27/08, Endbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Bardt, H. (2024), 2-Prozent-Nato-Ziel kann erreicht werden – Planung mit erheblichen Risiken, IW-Kurzbericht 52, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Bardt, H. (2023), Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem, ifo Schnelldienst 76 (7), 3–6.

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW Policy Paper 10/19, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Barro, R.J. (1974), Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy* 82 (6), 1095–1117.

BASt (2024), Brückenstatistik, Bundesanstalt für Straßenwesen, https://www.bast.de/DE/Ingenieurbau/Fachthemen/brueckenstatistik/bruecken_hidden_node.html, abgerufen am 26.10.2024.

Bauer, F. et al. (2023), The market ramp-up of renewable hydrogen and its derivatives – the role of H2Global, FAU, eex, OTH und H2Global Policy Paper, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, European Energy Exchange AG, Ostbayerische Technische Hochschule und H2Global, Nürnberg, Leipzig, Regensburg und Hamburg.

BAV Schweiz (2024a), Die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT): Finanzierung, Bundesamt für Verkehr Schweizerische Eidgenossenschaft, <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrstraeger/eisenbahn/bahninfrastruktur/ausbauprogramme/abgeschlossene-ausbauprogramme/neat/finanzierung.html>, abgerufen am 5.9.2024.

BAV Schweiz (2024b), Der Bahninfrastrukturfonds BIF, Bundesamt für Verkehr Schweizerische Eidgenossenschaft, <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrstraeger/eisenbahn/bahninfrastruktur/bahninfrastrukturfonds.html>, abgerufen am 5.9.2024.

BBSR (2023), Kapitalintensität und Arbeitsproduktivität im Baugewerbe, BBSR-Online-Publikation 45/2023, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Belitz, H., M. Clemens, S. Gebauer und C. Michelsen (2020), Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 158, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Bernheim, B.D. (1989), A neoclassical perspective on budget deficits, *Journal of Economic Perspectives* 3 (2), 55–72.

- Bichler, M. et al. (2024), Gastbeitrag: Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Juli.
- Blanchard, O.J. (2003), Macroeconomics, Pearson International Edition, 3. Auflage, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Blanchard, O.J. und S. Fischer (1989), Lectures on macroeconomics, MIT Press, Cambridge, MA.
- Blanchard, O.J. und F. Giavazzi (2004), Improving the SGP through a proper accounting of public investment, CEPR Discussion Paper 4220, Centre for Economic Policy Research, London.
- Blanchard, O.J. und R. Perotti (2002), An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, Quarterly Journal of Economics 117 (4), 1329–1368.
- Blesse, S., F. Dorn und M. Lay (2023a), Reforming EU fiscal governance: A golden rule for public investments?, EconPol Forum 24 (4), 49–56.
- Blesse, S., F. Dorn und M. Lay (2023b), Do fiscal rules undermine public investments? A review of empirical evidence, ifo Working Paper 393, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.
- BMBF (2019), Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024, Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104c des Grundgesetzes zur Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin, 17. Mai.
- BMDV (2024), Bundesverkehrswegeplan 2030, <https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html>, abgerufen am 29.10.2024.
- BMF (2024a), Bundeshaushaltsplan 2024: Einzelplan 14 – Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2024b), Ergebnis der 167. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 22. bis 24. Oktober 2024 in Gotha, Bundesministerium der Finanzen, Referat I A 5, Berlin.
- BMF (2024c), Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, Monatsbericht des BMF Mai 2024, 8–12.
- BMF (2024d), Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit, Monatsbericht des BMF April 2024, 31–35.
- BMF (2023), 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, Monatsbericht des BMF November 2023, 31–38.
- BMF (2022), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), Stand: 25. Februar 2022, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2021), Ergebnisse der Steuerschätzung vom 9. bis 11. November 2021, Monatsbericht des BMF Dezember 2021, 13–23.
- BMI (2024a), Ende-zu-Ende-Digitalisierung – medienbruchfrei vom Antrag bis zur Veraktung, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/das-gesetz/ozg-aenderungsgesetz/ende-zu-ende-digitalisierung/ende-zu-ende-digitalisierung-node.html>, abgerufen am 5.9.2024.
- BMI (2024b), OZG-Informationenplattform: OZG-IP-OnlineService-Export 2024 10 18 0635.xlsx, Datum: 18.10.2024, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Berlin.
- BMVg (2024), 18. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten – Teil 1, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin.
- BMWi und BMF (2021), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Herbstprojektion der Bundesregierung vom 27. Oktober 2021, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMWK (2024), Strommarktdesign der Zukunft, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.
- BMWK und BMF (2024a), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Herbstprojektion der Bundesregierung vom 9. Oktober 2024, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMWK und BMF (2024b), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2024, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

- BMWSB** (2024), Impulse für die Bauwirtschaft: Die degressive AfA (Absetzung für Abnutzung) kommt, Pressemitteilung, Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Berlin, 22. März.
- Boardman**, A.E., D.H. Greenberg, A.R. Vining und D.L. Weimer (2018), *Cost-benefit analysis: Concepts and practice*, 5. Auflage, Cambridge University Press, Cambridge und New York.
- Boehm**, C.E. (2020), Government consumption and investment: Does the composition of purchases affect the multiplier?, *Journal of Monetary Economics* 115, 80–93.
- Bohne**, A., F. Heinemann, T. Niebel und M. Thöne (2024), Die Zukunftsquote: ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 25 (2), 113–129.
- Böhringer**, C. und A. Löschel (2006), Computable general equilibrium models for sustainability impact assessment: Status quo and prospects, *Ecological Economics* 60 (1), 49–64.
- Bom**, P.R.D. (2019), Fiscal rules and the intergenerational welfare effects of public investment, *Economic Modelling* 81, 455–470.
- Bom**, P.R.D. und J.E. Ligthart (2014), What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?, *Journal of Economic Surveys* 28 (5), 889–916.
- Boysen-Hogrefe**, J. et al. (2024), Deutsche Wirtschaft im Herbst 2024, Kieler Konjunkturbericht Deutschland 117 (2024/Q3), Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.
- Brand**, S. und J. Salzgeber (2022a), Kosten steigen schneller als die Investitionen: Bedarfe für Schulen weiter hoch, *KfW Research – Fokus Volkswirtschaft* 401, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Brand**, S. und J. Salzgeber (2022b), Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, *KfW Research – Fokus Volkswirtschaft* 375, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Breuer**, C. (2021), Staatsverschuldung nach Corona: Rückkehr zur Goldenen Regel, *Wirtschaftsdienst* 101 (1), 2–3.
- Buchanan**, J.M. und G. Tullock (1960), *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Bundesrat** (2020), Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz), Drucksache 370/20 (Beschluss), Berlin, 29. Juni.
- Bundesregierung** (2024), Vereinbarung zum Haushalt 2025, Pressemitteilung 196/24, Berlin, 16. August.
- Bundesregierung** (2023a), Verkehrsinfrastruktur und Telekommunikation – Infrastruktur schneller bauen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/planungs-und-genehmigungsbeschleunigung/infrastruktur-ausbauen-2194568>, abgerufen am 6.9.2024.
- Bundesregierung** (2023b), Drittes Beschleunigungspaket – Schnellere Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/genehmigungsbeschleunigung-2187452>, abgerufen am 6.9.2024.
- Bundesregierung** (2022), Gesetz zur temporären Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Gaslieferungen über das Erdgasnetz, *Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 38*, 1743, Bundestag mit Bundesrat, Berlin, 19. Oktober.
- Bundesregierung und Länder** (2024), Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, Erster Monitoring-Bericht der Bundesregierung und der Länder, Berlin.
- Bundesversammlung Schweiz** (2016), Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG), 725.13 (Stand am 1. Januar 2018), 30. September.
- Bundesversammlung Schweiz** (2013), Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Bahninfrastrukturfondsgesetz, BIFG), 742.140 (Stand am 1. Januar 2022), 21. Juni.
- BVerfG** (2023), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023: Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021, 2 BvF 1/22, Rn. 1-231, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 15. November.
- Christian**, M.S. (2017), Net investment and stocks of human capital in the United States, 1975-2013, *International Productivity Monitor* (33), 128–149.
- Christofzik**, D.I., L.P. Feld und M. Yeter (2019), Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?, *Schweizer Monat – Die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur* 1064 (März), 60–63.

- Ciaffi, G., M. Deleidi und M. Mazzucato (2024), Measuring the macroeconomic responses to public investment in innovation: evidence from OECD countries, industrial and corporate change, *Industrial and Corporate Change* 33 (2), 363–382.
- Deleidi, M. und M. Mazzucato (2021), Directed innovation policies and the supermultiplier: An empirical assessment of mission-oriented policies in the US economy, *Research Policy* 50 (2), 104151.
- Deutsche Bundesbank (2024a), Finanzielle Transaktionen und Schuldenbremse, Monatsbericht August 2024, 118–120.
- Deutsche Bundesbank (2024b), Verbraucherpreisindex / Deutschland / Ursprungswerte / Insgesamt: Lange Reihen, <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452?tsId=BBDP1.A.DE.N.VPI.C.A00000.I20.L>, abgerufen am 27.10.2024.
- Deutsche Bundesbank (2023), Zur Reform der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht Mai 2023, 71–78.
- Deutsche Bundesbank (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht April 2022, 53–70.
- Deutsche Bundesbank (2020), Der lang gedehnte Preisaufschwung bei Wohnimmobilien in Deutschland aus gesamtwirtschaftlicher Sicht: Wirkungskanäle und fundamentale Einflussfaktoren, Monatsbericht Oktober 2020, 67–87.
- Deutsche Bundesbank (2018), Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland, Monatsbericht April 2018, 59–81.
- Deutscher Bundestag (2024a), Unterrichtung durch die Bundesregierung – Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028, Drucksache 20/12401, Berlin, 30. August.
- Deutscher Bundestag (2024b), Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), Drucksache 20/11898, Bundesregierung, Berlin, 21. Juni.
- Deutscher Bundestag (2023), Verordnung zur Verlängerung der Energiepreisbremsen (Preisbremsenverlängerungsverordnung – PBVV), Drucksache 20/9062, Bundesregierung, Berlin, 2. November.
- Deutscher Bundestag (2022a), Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrsondervermögensgesetz – BwSVerMG), Drucksache 20/2090, Bundesregierung, Berlin, 1. Juni.
- Deutscher Bundestag (2022b), Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Beschaffungsmaßnahmen für die Bundeswehr (Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz – BwBBG), Drucksache 20/2353, Berlin, 21. Juni.
- Deutscher Bundestag (2020), Dokumentation: Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, WD 5-3000-112/20, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.
- Döbbling-Hildebrandt, N. et al. (2024), Systematic review and meta-analysis of ex-post evaluations on the effectiveness of carbon pricing, *Nature Communications* 15 (1), 4147.
- Dorn, F. und M. Schlepper (2023), Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögens Bundeswehr auf die Haushaltspolitik, ifo Schnelldienst 76 (7), 23–31.
- Dullien, S., S. Gerards Iglesias, M. Hüther und K. Rietzler (2024), Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IMK Policy Brief 168, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Dunn, W.N. (2017), *Public policy analysis: An integrated approach*, 6. Auflage, Routledge, New York City, NY.
- Edenhofer, O. und V. Grimm (2022), Gastkommentar: Die „neue Klimapolitik“ ist ökonomisch nicht durchdacht, *Handelsblatt*, 7. Februar.
- Edenhofer, O. und M. Kowarsch (2015), Cartography of pathways: A new model for environmental policy assessments, *Environmental Science & Policy* 51, 56–64.
- EEM (2024), Monitoringbericht 2024 der Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring (EEM), A. Löschel, V. Grimm, F.C. Matthes und A. Weidlich, Juni 2024, Berlin, Bochum, Freiburg, Nürnberg.
- Europäische Kommission (2024), EU-Kommission begrüßt Einigung über Reform der EU-Haushaltsregeln, Pressemitteilung, Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, Berlin, 12. Februar.

[Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union](#) (2024), Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, 2024/1263, Brüssel, 29. April.

[Eurostat](#) (2019), Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the functions of government (COFOG), Manuals and Guidelines, Europäische Union, Publications Office, Luxemburg.

[Eurostat](#) (2014), Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESG 2010, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

[Expertenkommission Stärkung von Investitionen in Deutschland](#) (2016), Stärkung von Investitionen in Deutschland, Stellungnahme der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel, Berlin.

[Feld, L.P., C. Fuest, J. Haucap, H. Schweitzer, V. Wieland und B.U. Wigger](#) (2023), Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte, Kronberger Kreis-Studie 71, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

[Fischer, J.](#) (2023), Die Schuldenbremse und ihre Umsetzungsqualität in den Ländern: Eine juristisch-ökonomische Analyse, Springer Gabler, Wiesbaden.

[Fuest, C.](#) (2024), Wohnungsknappheit: Was tun?, ifo Standpunkt 259, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

[Fuest, C. und V. Grimm](#) (2023), Gastbeitrag: Deutschland in der Haushaltskrise: Hat die Schuldenbremse eine Zukunft?, Tagesspiegel, 4. Dezember.

[Fuest, C., M. Hüther und J. Südekum](#) (2024), Gastbeitrag: Folgen des Verfassungsurteils: Investitionen schützen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Januar.

[Gale, W.G. und P.R. Orszag](#) (2003), Tax break: Sunsets in the tax code, Tax Notes June 9, Tax Analysts, Falls Church, VA.

[Gathmann, C., H. Gersbach, V. Grimm und L. Wößmann](#) (2019), Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi zur Bildungsgerechtigkeit als Kernelement der Sozialen Marktwirtschaft, 9. Januar.

[Gechert, S.](#) (2015), What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, Oxford Economic Papers 67 (3), 553–580.

[Gemeinschaftsdiagnose](#) (2024), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024: Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach, 2–2024, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Kiel.

[Government Offices of Sweden](#) (2018), The Swedish fiscal policy framework, 2017/18:207, Ministry of Finance, Stockholm.

[Grimm, V., S. Kolev und J. Weidmann](#) (2024a), Gastbeitrag: Interventionismus als Gefahr für die Demokratie?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. März.

[Grimm, V. und A. Ockenfels](#) (2024), Gastbeitrag: Günstiger und sicherer Strom – Wie der Strommarkt noch zu retten ist, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. Oktober.

[Grimm, V., B. Rückel, C. Sölch und G. Zöttl](#) (2021), The impact of market design on transmission and generation investment in electricity markets, Energy Economics 93, 104934.

[Grimm, V., C. Sölch und J. Wirth](#) (2024b), Wachstum und Klimaschutz verbinden, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, im Erscheinen.

[Grimm, V., C. Sölch und G. Zöttl](#) (2022), Emissions reduction in a second-best world: On the long-term effects of overlapping regulations, Energy Economics 109, 105829.

[Groneck, M.](#) (2010), A golden rule of public finance or a fixed deficit regime?: Growth and welfare effects of budget rules, Economic Modelling 27 (2), 523–534.

[Groß, C., V. Grimm und G.G. Wagner](#) (2022), Eine faire CO₂-Bepreisung macht es Verbraucher*innen leicht, sich klimafreundlich zu entscheiden, SVRV Policy Brief, Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Berlin.

[Grossmann, B., M. Moser und L. Reiss](#) (2024), Neuer Fiskalrahmen der EU – neue Komplexität, Kurzanalyse, Fiskalrat Österreich, Wien.

[Guerguil, M., P. Mandon und R. Tapsoba](#) (2017), Flexible fiscal rules and countercyclical fiscal policy, Journal of Macroeconomics 52, 189–220.

- Gühler, N. und O. Schmalwasser (2020), Anlagevermögen, Abschreibungen und Abgänge in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, WISTA – Wirtschaft und Statistik 3/2020, 76–88.
- Habermas, J. (1992), Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1962), Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Politica: Abhandlungen und Texte zur politischen Wissenschaft, Luchterhand, Neuwied.
- Hausman, D.M. und M.S. McPherson (2006), Economic analysis, moral philosophy and public policy, 2. Auflage, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- von Hayek, F.A. (1944), The road to serfdom, University Of Chicago Press.
- Heilmann, F. et al. (2024), Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands, Fachtexte, Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen, Berlin.
- Heimberger, P. (2017), Österreichs Staatsausgabenstrukturen im europäischen Vergleich, wiiw Forschungsbericht 8, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Wien.
- Heinemann, F. et al. (2021), Studie zur Einführung einer Zukunftsquote, Schlussbericht, ZEW-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Hellermann, J. (2024), Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Universität Bielefeld, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht Fakultät für Rechtswissenschaft, Bielefeld.
- Hellwig, M. (2021), Deutschland braucht ein Investitionskompetenzprogramm, Wirtschaftsdienst 101 (3), 176–179.
- Hermes, G., L. Vorwerk und T. Beckers (2020), Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, IMK Study 70, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Hesse, M., T. Lenk und T. Starke (2017), Investitionen der öffentlichen Hand – Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Inklusives Wachstum für Deutschland 13, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Hinterlang, N., S. Moyon, O. Röhe und N. Stähler (2023), Gauging the effects of the german COVID-19 fiscal stimulus package, European Economic Review 154, 104407.
- Howard, N.O. und J.M. Roberts (2015), The politics of obstruction: Republican holds in the U.S. senate, Legislative Studies Quarterly 40 (2), 273–294.
- Hubbard, R.G. und K.L. Judd (1986), Liquidity constraints, fiscal policy, and consumption, Brookings Papers on Economic Activity 17 (1), 1–59.
- Ilzetzki, E., E.G. Mendoza und C.A. Végh (2013), How big (small?) are fiscal multipliers?, Journal of Monetary Economics 60 (2), 239–254.
- Jacques, O. (2020), Austerity and the path of least resistance: how fiscal consolidations crowd out long-term investments, Journal of European Public Policy 28 (4), 551–570.
- Kaplan, G., B. Moll und G.L. Violante (2018), Monetary policy according to HANK, American Economic Review 108 (3), 697–743.
- Keep, M. (2024), The welfare cap, Research briefing 06852, House of Commons Library – UK Parliament, London.
- Kemmerling, A. und A. Stephan (2002), The contribution of local public infrastructure to private productivity and its political economy: Evidence from a panel of large German cities, Public Choice 113 (3), 403–424.
- KfW Research (2024), KfW-Kommunalpanel 2024, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Khanna, T.M. et al. (2021), A multi-country meta-analysis on the role of behavioural change in reducing energy consumption and CO₂ emissions in residential buildings, Nature Energy 6 (9), 925–932.
- KMK (2021), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2019/2020: Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa,

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

[Krause, U.](#) (2013), Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik, Springer VS, Wiesbaden.

[Krebs, T.](#) und [M. Scheffel](#) (2016), Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland, Working Paper 16–13, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Projekt 44/16, Universität Mannheim.

[Laaser, C.-F.](#) und [A. Rosenschon](#) (2024), Der Kieler Bundesausgabenmonitor 2024: Eine empirische Strukturanalyse des Bundeshaushalts, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 47, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.

[Lenk, T.](#), [P. Glinka](#) und [M. Hesse](#) (2019), Bildungsföderalismus in Deutschland, Wirtschaftsdienst 99 (3), 196–202.

[Mas-Colell, A.](#), [M.D. Whinston](#) und [J.R. Green](#) (1995), Microeconomic theory, Oxford University Press, New York City, NY.

[Masur, J.](#) und [E. Posner](#) (2011), Climate regulation and the limits of cost-benefit analysis, California Law Review 99, 1557–1600.

[von Mises, L.](#) (1929), Kritik des Interventionismus: Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsideologie der Gegenwart, Gustav Fischer, Jena.

[Mohammadzadeh Valencia, F.](#), [C. Mohren](#), [A. Ramakrishnan](#), [M. Merchert](#), [J.C. Minx](#) und [J.C. Steckel](#) (2024), Public support for carbon pricing policies and revenue recycling options: a systematic review and meta-analysis of the survey literature, npj Climate Action 3 (1), 74.

[Mouffe, C.](#) (2000), The democratic paradox, Phronesis, Verso, London und New York.

[Mountford, A.](#) und [H. Uhlig](#) (2009), What are the effects of fiscal policy shocks?, Journal of Applied Econometrics 24 (6), 960–992.

[Musgrave, R.A.](#) (1939), The nature of budgetary balance and the case for the capital budget, American Economic Review 29 (2), 260–271.

[Musgrave, R.A.](#) und [P.B. Musgrave](#) (1989), Public finance in theory and practice, 5. Auflage, McGraw-Hill, Singapur.

[NATO](#) (2024), Defence expenditure of NATO countries (2014-2024), Pressemitteilung, North Atlantic Treaty Organisation, Brüssel, 12. Juni.

[NATO](#) (2014), Wales summit declaration: Issued by the heads of state and government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, Pressemitteilung (2014) 120, North Atlantic Treaty Organisation, Newport, 5. September.

[Nguyen, V.B.](#) (2023), The relationship between public expenditure and private investment in developed and developing economies: Policy implications based on the difference, Hacienda Pública Española/Review of Public Economics 244 (1), 37–55.

[NKR](#) (2024), Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie: Momentum nutzen, Wirkung steigern, Jahresbericht 2024, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

[NKR](#) (2023), Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zu dem „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“ zwischen Bund und Ländern, Stellungnahme, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

[NWR](#) (2024), Wasserstoffhochlauf in Gefahr – Sofortmaßnahmen dringend erforderlich, Stellungnahme, Nationaler Wasserstoffrat, Berlin.

[OBR](#) (2019), Fiscal risks report, CP 131, Office for Budget Responsibility, London.

[OECD](#) (2023a), Government at a glance 2023, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

[OECD](#) (2023b), PISA 2022 results (volume I): The state of learning and equity in education, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

[Oshagbemi, C.](#) und [L. Sheiner](#) (2024), Which provisions of the Tax Cuts and Jobs Act expire in 2025?, Commentary, Brookings Institution, Washington, DC.

[Ostrom, E.](#) (1990), Governing the commons: The evolution of institutions for collective action, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

- [Ostrom, V. und E. Ostrom \(1977\)](#), Public goods and public choices, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, IN.
- [Potrafke, N. \(2023\)](#), The economic consequences of fiscal rules, CESifo Working Paper 10765, ifo Institut, München.
- [Ramey, V.A. \(2019\)](#), Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?, *Journal of Economic Perspectives* 33 (2), 89–114.
- [Ramey, V.A. \(2011\)](#), Can government purchases stimulate the economy?, *Journal of Economic Literature* 49 (3), 673–685.
- [Rat der Europäischen Union \(2024\)](#), Empfehlung des Rates zur Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Struktur- und Haushaltspolitik Deutschlands, Vermerk 11072/24 – COM(2024) 605 final, Brüssel, 20. Juni.
- [Reiter, M. \(1999\)](#), Ricardian equivalence with uninformed consumers?, *European Journal of Political Economy* 15 (4), 747–758.
- [Romer, D. \(2006\)](#), *Advanced macroeconomics*, 2. Auflage, McGraw-Hill, New York City, NY.
- [Samuelson, P.A. \(1954\)](#), The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics* 36 (4), 387–389.
- [Schmidt, P., N. Heil, D. Schmidt und J. Kaiser \(2017\)](#), Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 1/2017, 35–48.
- [Schumpeter, J.A. \(1942\)](#), *Capitalism, socialism, and democracy*, Harper & Brothers Publishers, New York und London.
- [Seater, J.J. \(1993\)](#), Ricardian equivalence, *Journal of Economic Literature* 31 (1), 142–190.
- [Sen, A. \(1999\)](#), *Development as freedom*, Alfred A. Knopf, New York City, NY.
- [Sen, A. \(1970\)](#), *Collective choice and social welfare*, 1. Auflage, Holden-Day, San Francisco, CA.
- [Stache, D., T. Forster, M. Kuschel, C. Meißner und P. Schmidt \(2007\)](#), Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen – Datenbasis zur Beurteilung der Qualität der Staatsausgaben?, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 12/2007, 1180–1197.
- [Statistisches Bundesamt \(2024a\)](#), Hintergrundpapier zur Generalrevision 2024 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland, Wiesbaden, 27. August.
- [Statistisches Bundesamt \(2024b\)](#), *Finanzen und Steuern: Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*, Wiesbaden.
- [Statistisches Bundesamt \(2023\)](#), *Bildungsfinanzbericht 2023*, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- [Stechemesser, A. et al. \(2024\)](#), Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades, *Science* 385 (6711), 884–892.
- [SVR Wirtschaft \(2024\)](#), Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief 1/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- [Swagel, P. \(2024\)](#), How CBO supports the congress, Testimony Before the Committee on the Budget U.S. House of Representatives 60439, Congressional Budget Office, Washington, DC.
- [Swan, T.W. \(1956\)](#), Economic growth and capital accumulation, *Economic Record* 32 (2), 334–361.
- [Tol, R.S.J. \(2023\)](#), Social cost of carbon estimates have increased over time, *Nature Climate Change* 13 (6), 532–536.
- [Truger, A. \(2021\)](#), Reform der EU-Fiskalregeln nach Corona wichtiger denn je, *Wirtschaftsdienst* 101 (2), 94–98.
- [Truger, A. \(2015\)](#), Implementing the golden rule for public investment in Europe – Safeguarding public investment and supporting the recovery, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 138, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Wien.
- [Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats \(2024\)](#), Pressemitteilung des Beirats zur Außerordentlichen Stellungnahme, Herbst 2024, 11. Oktober.

UVEK Schweiz (2024), Abstimmung zur Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/abstimmung-naf.html>, abgerufen am 5.9.2024.

VMK (2024), Ergebnisse der Verkehrsministerkonferenz: Herbstsitzung 2024 von Bund und Ländern tagte in Duisburg – Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, Zukunft der Binnenschifffahrt, Trassenpreise und E-Mobilität im Mittelpunkt, Pressemitteilung, Verkehrsministerkonferenz Nordrhein-Westfalen, Duisburg, 10. Oktober.

Wambach, A. (2023), Renaissance der Industriepolitik, *Wirtschaftsdienst* 103 (11), 722–723.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2023), Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2022), Kapitalgedeckte Rente: Ein neuer Anlauf?, Gutachten 02/2022, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Gutachten 02/2020, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen, Brief an den Bundesminister der Finanzen Peer Steinbrück, 10. Februar.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2020), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

Wolff, G.B., A. Burilkov, K. Bushnell und I. Kharitonov (2024), Fit for war in decades: Europe's and Germany's slow rearmament vis-a-vis Russia, Kiel Report 1/2024, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.

Wößmann, L., V. Freundl, F. Pfaehler und F. Schoner (2023), Sinkendes Leistungsniveau, hohe Chancenungleichheit – Stand und Handlungsoptionen für die deutsche Schulbildung, *Wirtschaftsdienst* 103 (4), 233–237.

Wyplosz, C. (2013), Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences, in: Alesina, A. und F. Giavazzi (Hrsg.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press, 495–525.

Yared, P. (2019), Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend, *Journal of Economic Perspectives* 33 (2), 115–140.

ZDB (2022), Zukunftsagenda Infrastruktur – Schnell, innovativ, mittelstandsgerecht und nachhaltig bauen, Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, Berlin.

ZDL (2023), Schuldenbremse im Landesrecht, Stand: Oktober 2023, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Berlin.