

Thomas Weck

Infrastruktur, Rüstung und die Schuldengrenze – die rechtliche Sicht

Die Koalitionssondierungen haben zu einer Einigung bei der Finanzierung von Infrastruktur und Rüstung geführt. Diese sieht vor, die Schuldengrenze im Grundgesetz bestehen zu lassen und sie zugleich mithilfe von kreditfinanzierten Sondervermögen bzw. Ausnahmeklauseln zu umgehen. Das wirft die Frage auf, inwieweit der sonstige Rechtsrahmen eine Ausweitung der Staatsverschuldung erlaubt. Hier ergeben sich Grenzen aus den unionsrechtlichen Vorgaben zur Stabilität des Binnenmarktes, den Regelungen zur föderalen Finanzordnung in Deutschland und den grundrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Steuerlasten zur Schuldentilgung. Die nötigen Maßnahmen im Interesse der nationalen Sicherheit lassen sich mit nationalen bzw. europäisch koordinierten Instrumenten kurzfristig treffen. Mittelfristig ist aber eine Reform der föderalen Finanzordnung nötig. Daneben lassen sich durch eine effizientere Finanz- und Regulierungspolitik Spielräume für staatliche und private Investitionen schaffen.

Die Union und die SPD haben sich bei ihren Koalitionssondierungen am 4. März 2025 darauf geeinigt, ein neues kreditfinanziertes Sondervermögen von 500 Mrd. Euro für Infrastrukturausgaben für die Dauer von zehn Jahren zu errichten. Davon sollen 100 Mrd. Euro den Ländern und Kommunen zugewiesen werden. Die Länder sollen daneben mehr Möglichkeiten zur Aufnahme eigener Kredite erhalten. Außerdem sollen alle Verteidigungsausgaben oberhalb von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von den Beschränkungen der Schuldengrenze in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG ausgenommen werden.

Die Errichtung eines Sondervermögens für Infrastrukturausgaben ermöglicht es, die strittige Entscheidung über eine etwaige Reform der Schuldengrenze hinauszuschieben. Die Ausnahme für Rüstungsausgaben ist nötig, weil die Schuldenregelungen des Grundgesetzes eine Verschuldung über die dort vorgesehenen Beschränkungen hinaus nur in „außergewöhnlichen Notsituationen“ gestatten. Eine solche liegt nicht vor, wenn zur Erfüllung lange vernachlässigter NATO-Vorgaben und damit zur Vorsorge ungeachtet konkreter Bedrohungen aufgerüstet werden soll. Eine Ausnahme von der Schuldengrenze

würde dann für mehr Flexibilität sorgen als ein zweckgebundenes Sondervermögen.

Warum braucht der Bund überhaupt weitere Möglichkeiten zur Kreditaufnahme? Geldmangel ist jedenfalls nicht der Grund. Der Bundeshaushalt soll nach dem Regierungsentwurf 2025 einen Umfang von rund 489 Mrd. Euro haben. Jedoch liegt die Staatsquote, das Verhältnis zwischen dem Geldbetrag, den der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben ausgibt, und dem, was seine Bürger erwirtschaften, zurzeit bei 48 % (1960: 33 %, 1910: 15 %). Dabei ist der Sozialetat mit Abstand größter Posten im Bundeshaushalt. Der deutsche Staat konsumiert also selbst viel und finanziert den Konsum seiner Bürger. Mit seinen Rüstungsausgaben wird er den eigenen Verbrauch noch einmal erhöhen.

Je mehr der Staat selbst konsumiert, umso weniger Spielräume hat er für Investitionen. Dass der Staat seine Spielräume durch Umgehung der bestehenden Schul-

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

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

Prof. Dr. Thomas Weck ist Associate Professor für Öffentliches Recht, Regulierungsrecht und Rechtsvergleichung an der Frankfurt School of Finance and Management.

denregelungen substanziell erweitern könnte, ist gleichwohl – rechtlich gesehen – ein Trugschluss.

Bedeutung der EU-Fiskalregeln für Marktvertrauen und einen stabilen Binnenmarkt

Die Vermeidung hoher Schulden folgt aus dem Interesse am EU-Binnenmarkt (Art. 3 Abs. 1 S. 1 EUV) und am Euro als zentraler Währung im Binnenmarkt (Art. 119 Abs. 2 AEUV). Zum Ende 2023 lag der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP, bei fallender Tendenz, im Euroraum bei 87,4 % und in der EU bei 80,0 % (EU-Kommission, 2024). Das öffentliche Defizit gemessen am BIP lag im Euroraum bei 3,6 % und stieg in der EU von 3,2 % im Vorjahr auf 3,5 %. Einige kleinere Mitgliedstaaten (Estland, Bulgarien, Luxemburg und Dänemark) hatten Verschuldungsquoten von weniger als 40 %, die meisten der von der Eurokrise 2010 bis 2012 betroffenen Mitgliedstaaten jedoch weiterhin Verschuldungsquoten von mehr als 100 %. Der deutsche Schuldenstand lag bei 63,6 % des BIP.

Die Eurokrise hat eindrücklich gezeigt, dass hohe Schulden das Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer in die Schuldentragfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Fiskalregeln der EU vom Frühjahr 2024 halten die Mitgliedstaaten deshalb an, ihre Verschuldung anhand von mit der Europäischen Kommission vereinbarten vierjährigen Schuldenabbauplänen zu reduzieren (VO 2024/1263; VO 1467/97 i.d.F. VO 2024/1264). Mitgliedstaaten, die – wie Deutschland – eine Staatsverschuldung zwischen 60 % und 90 % des BIP haben, müssen diese jährlich um 0,5 Prozentpunkte abbauen. Ausnahmen sind bei den geltenden Regeln nur bei einem schweren Konjunkturabschwung oder in Notlagen möglich. Die EU-Regeln sind zwar weniger restriktiv als die nationale Schuldengrenze. Anders als diese gelten sie allerdings für den Gesamtstaat, also für Bund, Länder und Kommunen sowie selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaften. Der Europäische Rat plant, im Juni 2025 über mögliche Änderungen zu entscheiden (EU-Rat, 2025).

Schulden und Banken-Staat-Verflechtung als Risiko für die marktwirtschaftliche Ordnung

Die Mitgliedstaaten haben bei Staatsschulden außerdem marktwirtschaftliche Grundsätze einzuhalten (Art. 120 S. 2 AEUV). Marktwirtschaftlichen Grundsätzen widerspricht es jedoch, wenn die Ausgaben des Bundes selbst unter Geltung der Schuldengrenze systematisch unzureichend gegenfinanziert sind. Der Bundesrechnungshof hat dies gegenüber dem Bund mehrfach gerügt. Die echte Nettokreditaufnahme des Bundes lag nach seinen Feststellungen 2024 „deutlich“ über den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Bundesrechnungshof,

2024). Der negative Finanzierungssaldo bewegte sich in den drei vorausgegangenen Jahren sogar jeweils im dreistelligen Milliardenbereich (Bundesrechnungshof, 2023). Der Bund macht sich hiermit das besondere Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer in seine Schuldentragfähigkeit als Hoheitsträger mit Steuergewalt mehr oder minder gezielt zunutze.

Marktwirtschaftliche Grundsätze werden von den EU-Mitgliedstaaten aber noch aus einem anderen Grund fortlaufend verletzt. Denn die Eigenmittelregulierung verleitet die Banken dazu, überproportional viele und vor allem heimische Staatsanleihen zu halten (z. B. Art. 114 Abs. 4 VO 575/2013; Disch & Schleberger, 2015). Dadurch kommt es zu einer Banken-Staat-Verflechtung, die – wie die Eurokrise gezeigt hat – zu Systemrisiken und einer impliziten Staatsgarantie zum Erhalt von Banken führen kann (Hristov et al., 2021). Die implizite Garantie ist im Gegensatz zu expliziten Stützungsmaßnahmen für Banken im Krisenfall kein Vorteil, der einer Überprüfung nach EU-Beihilferecht (Art. 107 ff. AEUV) unterliegt. Sie verzerrt aber trotzdem den Wettbewerb.

Eine Ausgabe von Staatsanleihen, die von der Europäischen Zentralbank aufgekauft werden, kann zudem in Widerspruch zu Art. 123 AEUV geraten, der die monetäre Finanzierung von Staatsschulden durch Zentralbanken verbietet (EuGH, C-62/14 – Gauweiler, Rz. 97-100, 104 ff.; BVerfGE 154, 17, Rz. 180 ff.). Würden stattdessen europäische Anleihen eingeführt, würde zwar die Verflechtung zwischen Banken und einzelnen EU-Mitgliedstaaten gelockert. Das Problem würde dadurch aber nur auf die EU-Ebene hochgezogen.

Eine Förderung der Staat-Banken-Verflechtung, die diskriminierende Auswirkungen auf Kapitalinvestitionen hat, schränkt im Übrigen die Kapitalverkehrsfreiheit, eine unionsrechtliche Grundfreiheit, ein (Art. 63 AEUV). Maßnahmen, die primär nationale Interessen schützen, sind danach kritisch zu sehen (EuGH, C-182/08 – Glaxo Wellcome; C-157/10 – Banco Bilbao Vizcaya Argentaria).

Bundesinvestitionen dürfen die reguläre Finanzordnung nicht (weiter) untergraben

Auf nationaler Ebene hat laut Grundgesetz der Bund eine solide föderale Finanzordnung zu gewährleisten. Die Budgetverantwortung für die Ausgaben des Bundes liegt beim jeweiligen Bundestag. Die geplante Ermächtigung für Rüstungsausgaben lässt sich nach dem Grundgesetz rechtfertigen. Deutschland erfüllt mit den Ausgaben internationale Verpflichtungen. Die Rüstung kommt auch dem Gesamtstaat angesichts wachsender Bedrohungen der äußeren Sicherheit zugute. Die Errichtung eines

mehrfähig bereitgestellten Sondervermögens für zivile Zwecke ist kritischer zu sehen. Hierfür sollte eigentlich der reguläre Haushalt genutzt werden, da die Investitionen bei Errichtung des Sondervermögens noch nicht feststehen und (nur) im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erfolgen. Daseinsvorsorge sollte zudem normalerweise über Steuern finanziert werden.

Aus diesen Gründen ist offen, ob sich eine langlaufende Kreditermächtigung, wie sie mit dem Sondervermögen für Infrastruktur vorgesehen ist, mit dem Prinzip jährlicher Haushaltsaufstellung (Art. 110 GG) vereinbaren lässt. Die Zuweisung von 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen an Länder und Kommunen wirft zudem Fragen zur Kompetenzverteilung nach Art. 104a GG auf. Danach haben Bund und Länder die Ausgaben grundsätzlich gesondert zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.

In der föderalen Ordnung des Grundgesetzes ist es vor allem eine Aufgabe der Länder, wenn Maßnahmen der EU oder des Bundes einen Verwaltungsvollzug vorsehen (Art. 83 ff. GG). Der Bund tätigt deshalb zumeist auch nur einmalige Investitionen (z. B. in Infrastruktur) und kommt für gesetzlich vorgesehene Geldleistungen auf, während Länder und Kommunen die laufenden Kosten für den Unterhalt errichteter Infrastrukturen und das Personal zu tragen haben. Dass dies zu einer finanziellen Überforderung führen kann, hat sich in der Vergangenheit z. B. im Bildungsbereich beim Ganztagschulprogramm IZBB (2003), dem Ausbau von Kitaplätzen (2008), der Inklusion von Kindern mit Behinderung (2009) und dem DigitalPakt Schule (2019) gezeigt. Ähnliches gilt bei der Verkehrsinfrastruktur. Zwar stellt der Bund den Ländern hier gegebenenfalls Mittel zur Kofinanzierung zur Verfügung. Wenn Länder und Kommunen ihre erforderlichen Beiträge nicht aufbringen können, bleiben die Bundesgelder aber ungenutzt.

Das Problem wird noch offenkundiger, wenn man andere Aufgabenübertragungen auf die Länder hinzunimmt, die sich in Bezug auf sozialrechtliche Leistungen (z. B. Deutschland-Ticket, Unterbringung von Geflüchteten, Grundsicherung im Alter) ergeben. Laut dem Bundesverfassungsgericht ist es unzulässig, wenn der Bund den Ländern Aufgaben zum Vollzug in einem „Ausmaß [aufbürdet], daß sie in ihren Auswirkungen die Finanzwirtschaft von Bund und Ländern erschüttern könnte.“ Ein solches Vorgehen wäre „offensichtlich missbräuchlich“ (BVerfGE 4, 115, 141). Zwar ist unklar, ob diese Grenze mittlerweile erreicht oder gar überschritten ist. Das Problem ist aber jedenfalls in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes begründet, und wird durch die einmalige Zuweisung von Mitteln aus dem Sondervermögen nicht behoben.

Steuererhebungen zum Schuldendienst dürfen nicht unverhältnismäßig sein

Die Schuldenfinanzierung notwendiger Investitionen ist nicht umsonst zu haben. Die nötigen Kredite müssen gegebenenfalls über Steuern zurückgezahlt werden. Die Steuererhebung ist im Grundsatz wirtschaftlich zu rechtfertigen, wenn die steuerpflichtigen Unternehmen und Staatsbürger von kreditfinanzierten Investitionen profitieren. Dabei sind jedoch grundrechtliche Grenzen zu beachten.

Die Kombination von Steuern kann laut Bundesverfassungsgericht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG) führen, wenn sie das bereits erwirtschaftete Substanzvermögen der Steuerpflichtigen gefährdet oder soweit „die steuerliche Gesamtbelastung des Soll-Ertrages bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen“ nicht mehr „in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt“ (BVerfGE 10, 89, 116; 93, 121, 138). Das gilt zugunsten aller Steuerpflichtigen. Für Unternehmen gilt, dass Deutschland mit 29,9 % die zweithöchsten Unternehmensteuern in der EU hat und dass hierzulande gerade die Abgabenlast auf Löhne und Gehälter hoch ist. Zusätzlich müssen Unternehmen einen hohen Regulierungsaufwand tragen. Diese Belastungen stellen für die deutschen Unternehmen nicht nur einen Eingriff ins Eigentum dar, sondern mindern auch ihre Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich.

In jedem Fall muss ein etwaiger Grundrechtseingriff mit Blick auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig sein. Die regulatorischen Belastungen sind zwar gegebenenfalls für sich genommen hinzunehmen (BVerfG, 1 BvR 460/23, Rz. 67, 124). Eine zusätzliche Belastung durch Steuern zu Zwecken der Finanzierung des Schuldendienstes für kreditfinanzierte Investitionen kann möglicherweise aber unverhältnismäßig sein, wenn der Bund nicht zugleich den Regulierungsaufwand vermindert (BVerfGE 87, 153, 169).

Mit Blick auf solche Steuern kann sich zudem eine unzulässige Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) verschiedener Gruppen von privaten Steuerpflichtigen ergeben. Denn sie stellen Vorfestlegungen dar, die nachfolgende Generationen, welche durch den demografischen Wandel ohnehin umfangreichere Lasten als bisherige Generationen zu tragen haben, zusätzlich belasten.

Fazit

Die Vereinbarung im Rahmen der Koalitionssondierungen verschafft den Beteiligten nach allem zwar kurzfristig Luft in der politischen Diskussion, kann aber nicht die grund-

legenden Probleme des Staates lösen. Dasselbe gilt mit Blick auf die von Wirtschaftswissenschaftlern und Teilen der Politik erhobene Forderung, die grundgesetzliche Schuldengrenze zu reformieren oder abzuschaffen. Auch in diesem Fall bliebe der Handlungsspielraum des Bundes aufgrund von Unions- und sonstigem Verfassungsrecht begrenzt.

Das nimmt dem Bund freilich nicht die Möglichkeit, alles Nötige für die nationale Sicherheit zu tun. Die Ausgaben im Rüstungsbereich könnten auf nationaler Ebene z.B. steuerrechtlich um technologiegebundene Sonderabschreibungen ergänzt werden. Außerdem kann eine EU-weite Koordinierung der Rüstungsbeschaffung sinnvoll sein. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat hierzu am 4. März 2025 eine Initiative mit ihrem „ReArm Europe“-Plan gestartet (EU-Kommission, 2025). Die vorgeschlagene EU-Koordinierung der Wiederaufrüstung Europas sollte am sinnvollsten so ausgestaltet werden, dass dadurch etwaigen Marktverzerrungen durch nationale Initiativen vorgebeugt wird (Art. 122, 348 Abs. 1 AEUV). Außerdem darf den Mitgliedstaaten ein „Ausweichen“ vom Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) weiterhin nur gestattet werden, „sofern durch diese Abweichung die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet wird.“

Mittelfristig ist es erforderlich, die föderale Finanzordnung in Deutschland zu überarbeiten und die Übernahme öffentlicher Aufgaben mit einer effektiveren (ehrlicheren) Regelung der damit verbundenen Finanzierungslasten zu verbinden. Außerdem ist die vorhandene Überregulierung auf Ebene von Bund und Ländern anzugehen. Wenn sich die Politik für die Beibehaltung der Schuldengrenze entscheidet, würde dies den Druck zur Suche nach Al-

ternativen erhöhen. So besteht innerhalb des gegebenen Rechtsrahmens beispielsweise die Möglichkeit, Investitionen mehr als bislang in die Hände privater Wirtschaftsteilnehmer zu legen. Wenn wirksame Maßnahmen zur Rückführung der Staatsquote ergriffen werden, kann ein etwaiger verbleibender Finanzbedarf durch Steuern auf die privaten Vermögen gedeckt werden.

Die mittelfristig nötigen politischen Diskussionen müssen zur Vollständigkeit grundsätzlich die wachsenden Ungleichgewichte einbeziehen, die sich durch die demografiebedingt ausufernden Lasten zum Nachteil künftiger Generationen ergeben. Bei allen zu treffenden Maßnahmen geht es weniger um das Hier und Jetzt als vielmehr um die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes. Derartige Diskussionen sind zwar schwierig zu führen. Sie bieten aber die Möglichkeit, verloren gegangenes Vertrauen in die Umsicht und Vernunft politischer Gestaltung in der Bundespolitik wiederzugewinnen.

Literatur

- Bundesrechnungshof. (2023). *Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*.
- Bundesrechnungshof. (2024). *Bemerkungen 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*.
- Disch, W. & Schleberger, K. (2015). Regulierungsvorschriften für europäische Staatsanleihen und ihre Wirkung. *Wirtschaftsdienst*, 95(7), 487–493.
- EU-Kommission. (2024, 22. April). *Öffentliches Defizit im Euroraum bei 3,6 % und in der EU bei 3,5 % des BIP*. Euroindikatoren.
- EU-Kommission. (2025, 4. März). Press statement by President von der Leyen on the defence package.
- EU-Rat. (2025, 2025, 6. März). Special meeting of the European Council (6 March 2025) – Conclusions, EUCO 6/25.
- Hristov, N., Hülsewig, O. & Kolb, B. (2021). Macprudential policy and the sovereign-bank nexus in the euro area. *Deutsche Bundesbank Working Paper*, 32/2021.

Title: *Infrastructure, Rearmament and the Debt Ceiling – the Legal View*

Abstract: *The exploratory coalition talks have led to an agreement on the financing of infrastructure and defence. The agreement preserves the debt ceiling of the Basic Law in place and at the same time circumvents it with the help of credit-financed special funds and exemption clauses. This raises the question of the extent to which the legal framework permits an increase in national debt. Limits arise from EU law on the stability of the internal market, the budget and federal financial order in Germany and the constitutional requirements for the proportionality of tax burdens for debt repayment. The necessary measures in the interest of national security can be implemented in the short term with national or European-coordinated instruments. In the medium term, however, a reform of the federal financial system is necessary. In addition, a more efficient financial and regulatory policy can create scope for public and private investment.*