BUNDES
RECHNUNGS
HOF

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

# Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2027

3. September 2026

**Geschäftszeichen: I 2 – 0003753**

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

*Auf einen Blick*

# Bundesfinanzen 2027 bis 2030: Weiter auf dem Weg in die Schuldenfalle

Die Bundesregierung setzt ihren expansiven Kurs bei den Ausgaben und der Neuverschuldung fort. Eine durchgreifende Konsolidierung der Bundesfinanzen findet nicht statt. Für das Jahr 2027 plant die Bundesregierung in Bundeshaushalt und Sondervermögen mit Ausgaben von insgesamt rund 670 Mrd. Euro. Die massive Neuverschuldung mit jährlich über 200 Mrd. Euro in den kommenden Jahren wird dazu führen, dass sich der Schuldenstand des Bundes bis 2030 auf 3 Billionen Euro erhöht. Dem muss entgegenwirkt werden, um die staatliche Handlungsfähigkeit zu erhalten.

## → Worum geht es?

Die Kreditaufnahmen des Bundes weiten sich immer mehr aus. Der Preis sind immer höhere Zinszahlungen. Dadurch verengen sich die Handlungsräume, die nur mit neuen Krediten offengehalten werden können. So begibt sich der Bund weiter auf den Weg in die Schuldenfalle. Eine weitgehend entkernte und damit wirkungslose Schuldenregel steht der massiven Kreditausweitung nicht mehr entgegen. Auch die von der Schuldenregel verlangte Tilgung von Notlagenkrediten soll erneut verschoben werden. Gleichzeitig leidet der Bundeshaushalt an einer methodisch verdeckten Investitionsschwäche. Zudem weitet der Bund die finanzielle Unterstützung der Länder aus. Außerdem greift die Bundesregierung mit dem Einsatz der wertlosen „Rücklage“ zu einem verfassungsmäßig bedenklichen Instrument.

## → Was ist zu tun?

Eine entschiedene Haushaltskonsolidierung darf nicht länger aufgeschoben werden. Die Bundesregierung muss den Weg in die Schuldenfalle jetzt verlassen. Bis zur dringend erforderlichen Rückkehr zu einer wirksamen Schuldenregel muss sich die Bundesregierung dem auch ohne verfassungsmäßige Vorgabe stellen.

## → Was ist das Ziel?

Die langfristige Stabilität der Bundesfinanzen und künftige Handlungsfähigkeit sind gesichert.

# Inhaltsverzeichnis


**1 Überblick ..... 6**

**2 Ausgaben auch künftig stark expansiv ..... 8**

2.1 Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt ..... 8

2.2 Zusätzliche Ausgaben in Sondervermögen ..... 9

**3 Keine durchgreifende Konsolidierung ..... 11**

3.1 Konsolidierungsmaßnahmen und Lücke im Finanzplan ..... 11

3.2 Konsolidierungsbetrag verschwindend gering ..... 12

3.3 Erhebliche Konsolidierungsbeiträge bedürfen noch der Konkretisierung ..... 14

3.4 Deutlicher Ausgabenanstieg im Finanzplan ..... 14

3.5 Mehrausgaben deutlich höher als Mehreinnahmen ..... 15

**4 Entwicklung der Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt und bei Sondervermögen ..... 17**

4.1 Nettokreditaufnahme folgt Ausgabenanstieg ..... 17

4.2 Anteil Kredite an Finanzierung von Bundeshaushalt und Sondervermögen ..... 19

4.3 Bereichsausnahme als „Schuldenturbo“ ..... 20

**5 Rückkehr zu einer wirksamen Schuldenregel zwingend geboten ..... 22**

5.1 Tilgungen sollen weiter verschoben werden ..... 23

5.2 Zinslasten steigen deutlich ..... 24

5.3 Weiter in die Schuldenfalle ..... 26

5.4 Schuldenregel muss wieder wirksam werden ..... 26

**6 Investitionsschwäche im Bundeshaushalt ..... 28**

6.1 Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz irreführend ..... 29

6.2 Unterbliebene Investitionen können wiederholt auf die Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz einzahlen ..... 31

**7 Bund weitet Unterstützung der Länder aus ..... 32**

**8 „Rücklage“ ohne Wert ..... 33**

**9 Ausblick ..... 38**

# Abkürzungsverzeichnis

## B

BIP *Bruttoinlandsprodukt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

## K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

## N

NKA *Nettokreditaufnahme*

## S

SVIK *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität*

# 1 Überblick

Mitte August 2026 hat die Bundesregierung den Entwurf des Bundeshalts 2027 in den Deutschen Bundestag eingebracht und den Finanzplan für die Jahre 2026 bis 2030 vorgelegt.[1] Am 8. September 2026 beginnen die Haushaltsberatungen des Deutschen Bundestages.

In der vorliegenden Analyse betrachtet der Bundesrechnungshof die Pläne der Bundesregierung auf der Ebene des Gesamthaushalts und Sondervermögen. Dies ergänzt seine gesonderten ausführlichen Analysen zu den Einzelplänen und zu einzelnen Sondervermögen. Die Berichterstattung des Bundesrechnungshofes soll dem Parlament eine unabhängige Einschätzung der Haushaltsentwicklung geben.

Der Bundesrechnungshof kommt zu folgenden Ergebnissen:

→ Die Ausgaben des Bundes bleiben expansiv (Tz. 2).
→ Eine durchgreifende Konsolidierung ist nicht erkennbar (Tz. 3).
→ Ein Drittel der Ausgaben des Bundes soll im Jahr 2027 kreditfinanziert werden (Tz. 4).
→ Der Bund befindet sich weiter auf dem Weg in die Schuldenfalle. Um dies zu stoppen, muss die weitgehend entkernte Schuldenregel wieder zu einer wirksamen Bremse gegen eine unbegrenzte Verschuldung gemacht werden (Tz. 5).
→ Der Bundeshaushalt leidet weiterhin an einer methodisch verdeckten Investitionsschwäche (Tz. 6).
→ Obwohl er es sich nicht leisten kann, weitet der Bund die finanzielle Unterstützung der Länder aus (Tz. 7).
→ Da die „Rücklage“ wertlos ist, entlastet sie den Bundeshaushalt nicht. Ihr Einsatz birgt zudem verfassungsrechtliche Risiken (Tz. 8).

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den schwerwiegenden Mängeln kurzfristig abzuhelfen (Tz. 9).

Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Struktur des Bundeshaushalts.

[1] Bundestagsdrucksache 21/7300 und 21/7301.

Tabelle 1

# Übersicht über den Bundeshaushalt

| | 2025 Soll | 2025 Ist | Differenz Ist-Soll[a] | 2026 Soll | 2027 Entwurf | Änderung zu 2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *in Mio. Euro* | | | | | *in %* |
| Ausgaben | 502,5 | 495,5 | -7,0 | 524,5 | 555,4 | 5,9 |
| darunter: | | | | | | |
| → Personalausgaben | 45,2 | 44,6 | -0,5 | 48,0 | 51,6 | 7,5 |
| → sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen, Ausgaben für den Schuldendienst | 78,2 | 75,8 | -2,3 | 97,2 | 129,1 | 32,8 |
| → Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen | 322,4 | 319,0 | -3,4 | 329,7 | 329,4 | -0,1 |
| → Investitionen | 62,7 | 55,4 | -7,3 | 58,4 | 56,3 | -3,6 |
| Einnahmen | 502,5 | 495,5 | -7,0 | 524,5 | 555,4 | 5,9 |
| darunter: | | | | | | |
| → Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel | 387,0 | 388,7 | 1,7 | 387,4 | 394,8 | 1,9 |
| → Verwaltungseinnahmen | 27,3 | 28,5 | 1,3 | 22,9 | 26,9 | 17,4 |
| → Nettokreditaufnahme | 81,8 | 66,9 | -14,9 | 98,0 | 118,7 | 21,2 |
| → Entnahme aus der „Rücklage“ | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 6,8 | - |
| Verpflichtungsermächtigungen[b] | 156,2 | 97,7 | -58,6 | 449,9 | 367,8 | -18,2 |
| | **Planstellen/Stellen** | | | | | *in %* |
| Personal[c] | 493 914 | k. A. | - | 528 849 | 538 965 | 1,9 |

Erläuterung:
[a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[c] Planstellen der Beamtinnen und Beamten, Planstellen der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Planstellen der Professorinnen und Professoren sowie Personal an Hochschulen in Besoldungsordnung W, Stellen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Planstellen der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten sowie der Soldatinnen und Soldaten auf Zeit.

Quelle: Haushaltsrechnung 2025; Haushaltsplan 2026; Haushaltsentwurf 2027.

# 2 Ausgaben auch künftig stark expansiv

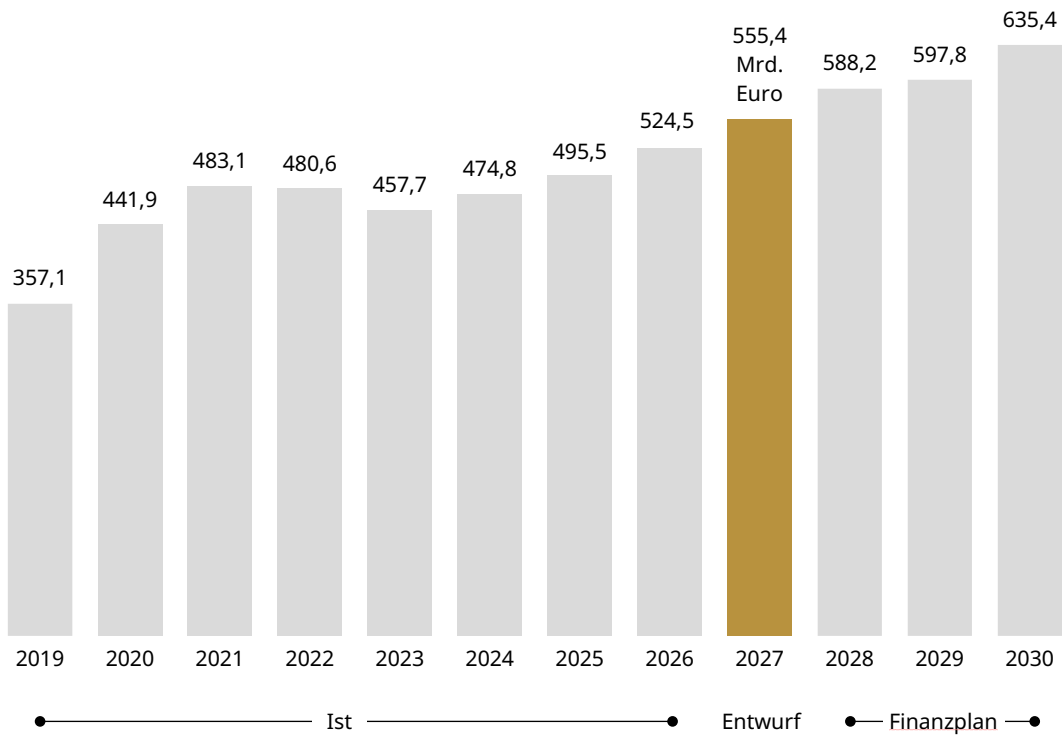
## 2.1 Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt

Der Haushaltsentwurf der Bundesregierung sieht für das Jahr 2027 Ausgaben von 555,4 Mrd. Euro vor (Tabelle 1). Das sind 30,9 Mrd. Euro und somit 5,9 % mehr als im laufenden Jahr (Abbildung 1).

Abbildung 1

### Bundeshaushalt bleibt auf Expansionskurs

Das Ausgabevolumen des Bundeshaushalts weitet sich immer weiter aus. Hohe Ausgaben und starke jährliche Zuwächse sollen nach dem Willen der Bundesregierung zur haushaltspolitischen Normalität werden.




Erläuterung: Für die Jahre 2020, 2021 und 2022 sind die aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes (2 BvF 1/22) vom 15. November 2023 notwendigen Anpassungen berücksichtigt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für die Jahre 2019 bis 2025; Auskunft der Bundesregierung; Haushaltsplan 2026; Haushaltsentwurf 2027; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2026 bis 2030.

Nach den Plänen der Bundesregierung soll das Ausgabevolumen auch in den Jahren 2028 bis 2030 weiter anwachsen. Mit Ausnahme des Jahres 2029 rechnet sie mit jährlichen Steigerungsraten von rund 6 %. Die Ausgaben des Bundeshaushalts sollen im Jahr 2030 erstmals 600 Mrd. Euro deutlich übersteigen.

Damit setzt sich der Trend hoher Ausgabensteigerungen im Bundeshaushalt seit dem Jahr 2019 ungebremst fort. Im Jahr 2030 sollen nach den Plänen der Bundesregierung rund 78 % mehr Ausgaben veranschlagt werden als noch im Jahr 2019 geleistet wurden. Der Ausgabenanstieg soll in diesem Zeitraum mehr als 278 Mrd. Euro betragen (Abbildung 1).

## 2.2 Zusätzliche Ausgaben in Sondervermögen

Insbesondere seit dem Jahr 2021 reicht es nicht mehr aus, allein auf den Bundeshaushalt zu schauen, um den Ausgabenbedarf des Bundes zu ermessen. Immer mehr Ausgaben wurden und werden in Sondervermögen ausgelagert. Deren Wirtschaftspläne werden zwar als Anlagen dem Bundeshaushalt beigefügt und ebenfalls vom Deutschen Bundestag beschlossen.[2] Sie stehen rechnerisch aber außerhalb des Bundeshaushalts.

Die wichtigsten Sondervermögen sind zurzeit:

- → Das im Jahr 2025 errichtete Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro.[3] Geplante Ausgaben im Jahr 2027: 54,9 Mrd. Euro.
- → Das im Jahr 2022 errichtete Sondervermögen Bundeswehr mit einem Volumen von bis zu 100 Mrd. Euro.[4] Geplante Ausgaben im Jahr 2027: 30 Mrd. Euro.
- → Der im Jahr 2011 errichtete Klima- und Transformationsfonds (KTF). Geplante Ausgaben im Jahr 2027: 35,8 Mrd. Euro.[5]

Nur wenn die Ausgaben der Sondervermögen, deren Wirtschaftspläne als Anlagen dem Bundeshaushalt beigefügt sind, hinzugerechnet werden,[6] ist das wahre Bild des Zustands der Finanzwirtschaft des Bundes erkennbar (Abbildung 2).

[2] § 1 Absatz 2 bis 5 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2027. Im Jahr 2027 sind elf Wirtschaftspläne beigelegt, davon sieben ohne Ansätze.

[3] Artikel 143h Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz, § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK-Gesetz, BGBl. 2025 I Nummer 230).

[4] Artikel 87a Absatz 1a Grundgesetz, Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. September 2025 (BGBl. 2025 I Nummer 231) geändert worden ist.

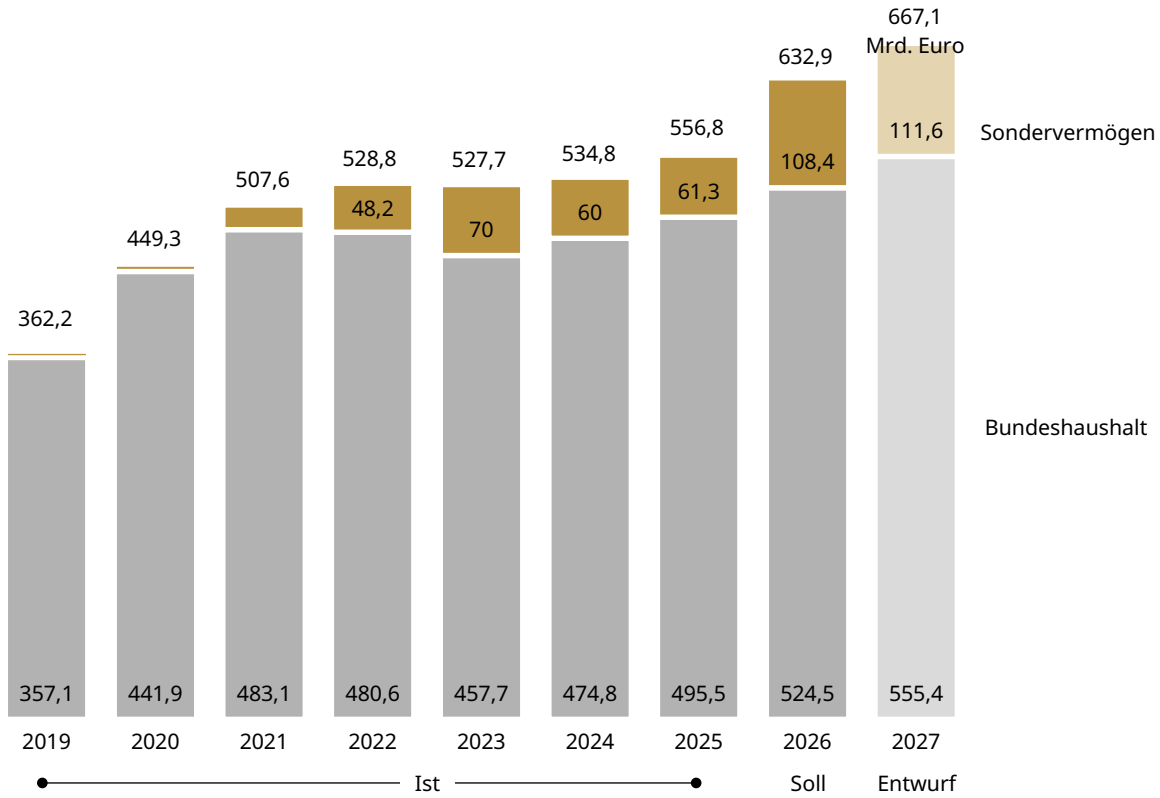
[5] Davon werden 10 Mrd. Euro aus dem SVIK finanziert.

[6] Zur Berechnungsmethodik siehe Tz. 5 des Berichts nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel, Gz.: I 2 - 0002060 vom 25. August 2023.

Abbildung 2

## Sondervermögen erhöhen die Ausgaben weiter

Erst wenn man die Sondervermögen, deren Wirtschaftspläne als Anlage dem Bundeshaushalt beigefügt sind, „on top“ zum Bundeshaushalt rechnet, zeigt sich das wahre Ausgabenvolumen des Bundes.




Erläuterung: Für die Jahre 2020, 2021 und 2022 sind die aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes (2 BvF 1/22) vom 15. November 2023 notwendigen Anpassungen berücksichtigt; für das Jahr 2027 sind Ausgaben in folgenden Sondervermögen berücksichtigt: Bundeswehr, Infrastruktur und Klimaneutralität, Aufbauhilfe 2021, Klima- und Transformationsfonds; Rundungsdifferenzen möglich.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für die Jahre 2019 bis 2025; Auskunft der Bundesregierung; Haushaltsplan 2026; Haushaltsentwurf 2027.

Unter Einbeziehung dieser Sondervermögen steigen die Ausgaben des Bundes im Zeitraum zwischen 2019 und 2027 damit sogar um rund 84 %. Die Begründung für den rasanten Ausgabenanstieg sind zahlreiche und teilweise miteinander verschränkte Krisen im gesundheits-, energie- und sicherheitspolitischen Bereich (Corona-Pandemie, Ukrainekrieg, Energiekrise), aber auch langjährige Versäumnisse, die offenkundig wurden (mangelnde Verteidigungsfähigkeit, Verfall der öffentlichen Infrastruktur).

Das BMF hat angeführt, dass die stark steigenden Ausgaben unter Berücksichtigung der großen Herausforderungen bewertet werden müssten. Um der Bedrohung der Sicherheit und der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche zu begegnen, hätten Bundestag und Bundesrat die Schuldenregel im Jahr 2025 geändert und das SVIK von der Schuldenregel ausgenommen. Von diesen veränderten haushalterischen Rahmenbedingungen mache die Bundesregierung jetzt Gebrauch, um die Verteidigungsfähigkeit sowie die investiven Ausgaben zu stärken.

Auch weiterhin setzt die Bundesregierung wie ihre Vorgängerinnen auf haushaltspolitische Expansion. Damit führt sie einen aus Sicht des Bundesrechnungshofes für die Stabilität der Bundesfinanzen bedenklichen Kurs fort, weil die nicht schuldenfinanzierten Einnahmen nicht Schritt halten. Dies ist der falsche Weg.

Die akuten Krisen und langfristigen Herausforderungen für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands müssen Bundesregierung und Parlament zum Anlass nehmen, den Haushalt zu konsolidieren sowie Ausgaben neu zu priorisieren – und damit auch zu entscheiden, was nachrangig ist. Stattdessen erschöpft sich die Haushaltspolitik zu oft im bloßen „Aufsatteln“ von kreditfinanzierten Ausgaben. Die im Grundgesetz eingeräumten neuen Möglichkeiten für die Kreditaufnahme geben der Bundesregierung keinen „Freifahrtschein“ für eine ungezügelte Ausweitung der Ausgaben.

# 3 Keine durchgreifende Konsolidierung

## 3.1 Konsolidierungsmaßnahmen und Lücke im Finanzplan

Der Bundesminister der Finanzen hat angekündigt, seinen Konsolidierungsprozess fortzusetzen.[7]

Die Bundesregierung nimmt für sich in Anspruch, dass es ihr trotz des schwierigen Umfelds gelungen sei, die Haushaltskonsolidierung deutlich voranzubringen. Sie habe einen strikten Konsolidierungskurs eingeschlagen. Im Haushaltsentwurf 2027 plant die Bundesregierung für das Jahr 2027 mit Konsolidierungsbeträgen von insgesamt 17,1 Mrd. Euro auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Sie basieren nach Angaben der Bundesregierung im Wesentlichen auf folgenden Einzelmaßnahmen:

[7] Vgl. Rundschreiben des BMF vom 26. Januar 2026 zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2027.

→ Ausgaben

- Einsparungen in jedem Einzelplan als sogenannter 1 %-Prozess (4 Mrd. Euro),
- Rentenreform (3 Mrd. Euro),
- Reform der gesetzlichen Krankenversicherung (1,8 Mrd. Euro),
- Effizienzmaßnahmen durch konsequente Modernisierung (1,2 Mrd. Euro),
- Elterngeld- und Unterhaltsreform (0,5 Mrd. Euro),
- Wohngeldreform (0,4 Mrd. Euro).

→ Einnahmen

- Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (3 Mrd. Euro),
- Bekämpfung von Finanz- und Steuerkriminalität und Einführung einer Krypto-Besteuerung (1 Mrd. Euro),
- Einführung einer Plastiksteuer (1 Mrd. Euro),
- Erhöhung der Tabaksteuer (0,8 Mrd. Euro),
- Erhöhung der Alkoholsteuer (0,4 Mrd. Euro).

Für die Jahre 2028 bis 2030 bleibt im Finanzplan eine Lücke zwischen geplanten Ausgaben und Einnahmen von rund 109 Mrd. Euro.

**Haushaltskonsolidierung** bedeutet für den Bundesrechnungshof,

→ Einnahmen und Ausgaben wieder in ein dauerhaftes Gleichgewicht zu bringen,
→ damit das Haushaltsdefizit abzubauen
→ und folglich die Neuverschuldung zu senken.

Aus den folgenden Gründen kann der Bundesrechnungshof die positive Sichtweise der Bundesregierung nicht teilen:

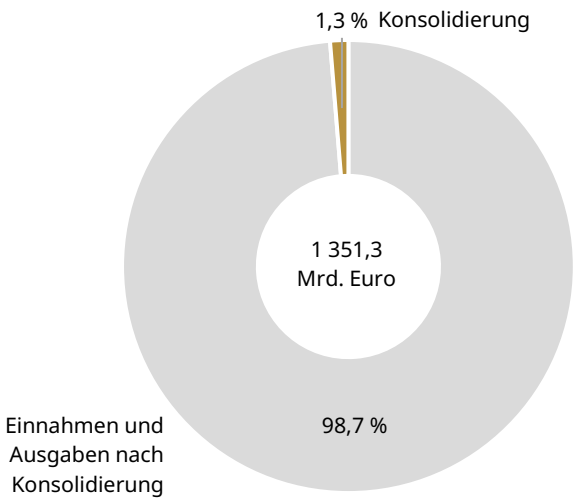
## 3.2 Konsolidierungsbetrag verschwindend gering

Im Verhältnis zur Gesamtsumme der Einnahmen und Ausgaben des Bundes ist der Umfang der Konsolidierung mit geplanten 17,1 Mrd. Euro gering (Abbildung 3).

Abbildung 3

## Konsolidierungsbeitrag beträgt 1,3 %

Gemessen an den Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts und der Sondervermögen, deren Wirtschaftspläne als Anlage dem Bundeshaushalt beigefügt sind, vor Konsolidierung (insgesamt 1 351,3 Mrd. Euro) beträgt der Konsolidierungsbeitrag knapp 1,3 %.




Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsentwurf 2027.

Das nur wenig ambitionierte Vorgehen bei der Konsolidierung illustriert der von der Bundesregierung vorgesehene Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Seit dem Jahr 2019 hat sich das Volumen dieser Subventionen auf 77,8 Mrd. Euro nahezu verdreifacht. Um die Bundesregierung beim Subventionsabbau zu unterstützen, hat der Bundesrechnungshof das erhebliche Potenzial aufgezeigt, den ein Subventionsabbau zur Entlastung des Bundeshaushalts leisten kann.[8] Allein nachweislich unwirksame oder klimaschädliche Steuervergünstigungen summieren sich jährlich auf 17 Mrd. Euro. Bei Finanzhilfen sieht der Bundesrechnungshof ein Einsparpotenzial von mehr als 35 Mrd. Euro, wenn die Bundesregierung sie auf das Niveau von vor der Corona-Pandemie zurückführen würde.

Davon schöpft die Bundesregierung mit einer Einsparung von 3 Mrd. Euro ihre Möglichkeiten bei weitem nicht aus.

[8] Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung; Subventionen verdreifacht – enormes Einsparpotenzial noch nicht genutzt, Gz.: III 1 - 0003853/VIII 1 - 0003865/VIII 3 - 0003381 vom 15. Juli 2026.

## 3.3 Erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen bedürfen noch der Konkretisierung

In ihrem Haushaltsentwurf sieht die Bundesregierung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite Globalansätze von insgesamt 17,6 Mrd. Euro vor.[9] Globalansätze sind Haushaltspositionen, die noch nicht mit konkreten Ansätzen unterlegt sind. Es sind Merkposten, die

→ entweder vom Haushaltsgesetzgeber im parlamentarischen Haushaltsverfahren
→ oder von der Verwaltung im späteren Haushaltsvollzug aufgelöst werden müssen.

Von diesen Globalansätzen entfallen 6,2 Mrd. Euro auf von der Bundesregierung angekündigte Konsolidierungsmaßnahmen (17,1 Mrd. Euro). Das bedeutet, dass mehr als ein Drittel des angekündigten Konsolidierungsbetrags im Haushaltsentwurf der Bundesregierung nicht konkretisiert ist. Die hiermit verbundenen „Hausaufgaben" müssen das Parlament oder die Verwaltung machen. Gleiches gilt auch für die übrigen Globalansätze (11,4 Mrd. Euro). Auch bei ihnen handelt es sich bisher lediglich um Absichtserklärungen.

Der Bundesrechnungshof hält es für keinen Ausweis solider Planung und Konsolidierung, wenn Haushaltspositionen in erheblichem Umfang im Regierungsentwurf für den Bundeshaushaltsplan 2027 offen bleiben.

## 3.4 Deutlicher Ausgabenanstieg im Finanzplan

Konsolidieren kann dadurch geschehen, dass der Ausgabenanstieg deutlich begrenzt wird. Die unter Tz. 2 dargestellte Ausgabendynamik zeigt, dass dieser Anspruch klar verfehlt wird.

Hierzu trägt auch bei, dass die Bundesregierung ihren erst ein Jahr alten letzten Finanzplan mit dem nun vorgelegten neuen Finanzplan bei den Ausgaben deutlich nach oben verändert hat (Tabelle 2).

[9] Zahlenangabe ohne Ausgabemittel zur Restedeckung (Kapitel 6002, Titel 971 02 und 971 41).

Tabelle 2

## Ausgabenanstieg gegenüber bisherigem Finanzplan

| | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|
| | *in Mrd. Euro* | | |
| Ausgaben Bundeshaushalt | | | |
| → Finanzplan alt | 507,5 | 546,4 | 572,1 |
| → Finanzplan neu | 555,4 | 588,2 | 597,8 |
| Anstieg um | 47,9 | 41,8 | 25,7 |
| Ausgaben Bereichsausnahme | | | |
| → Finanzplan alt | 108,1 | 152,4 | 168,7 |
| → Finanzplan neu | 130,1 | 171,3 | 180,6 |
| Anstieg um | 22,0 | 18,9 | 11,9 |
| Ausgabenanstieg ohne Anteil Bereichsausnahme | 25,9 | 22,9 | 13,8 |

Quelle: Finanzplan des Bundes für die Jahre 2025 bis 2029 (Finanzplan alt); Haushaltsentwurf 2027; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2026 bis 2030 (Finanzplan neu).

Die Steigerungen betreffen somit nicht nur Ausgaben der Bereichsausnahme (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz, § 1a Absatz 1 Artikel 115-Gesetz) und damit wegen der veränderten Sicherheits- und Bedrohungslage prioritäre Handlungsbereiche des Bundes. Im Gegenteil: Überwiegend entfallen sie auf Bereiche außerhalb der Bereichsausnahme.

Das Postulat der Konsolidierung verträgt sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gerade nicht mit gleichzeitigen deutlichen Ausgabenaufwüchsen gegenüber einer ein Jahr alten Planung. Im Ergebnis bedeutet die angeführte Konsolidierung lediglich eine Verringerung des immer noch starken Ausgabenanstiegs.

## 3.5 Mehrausgaben deutlich höher als Mehreinnahmen

Konsolidierung kann auch dadurch erreicht werden, dass die Steuereinnahmen stärker wachsen als die Ausgaben. Auch dies ist mit Blick auf den Haushaltsentwurf 2027 und den neuen Finanzplan bis zum Jahr 2030 nicht der Fall.

Im Jahr 2027 übersteigen die Ausgabenerhöhungen die Einnahmenzuwächse bei den Steuern um mehr als das Vierfache.[10] Im Jahr 2028 ist es fast das Dreifache und im

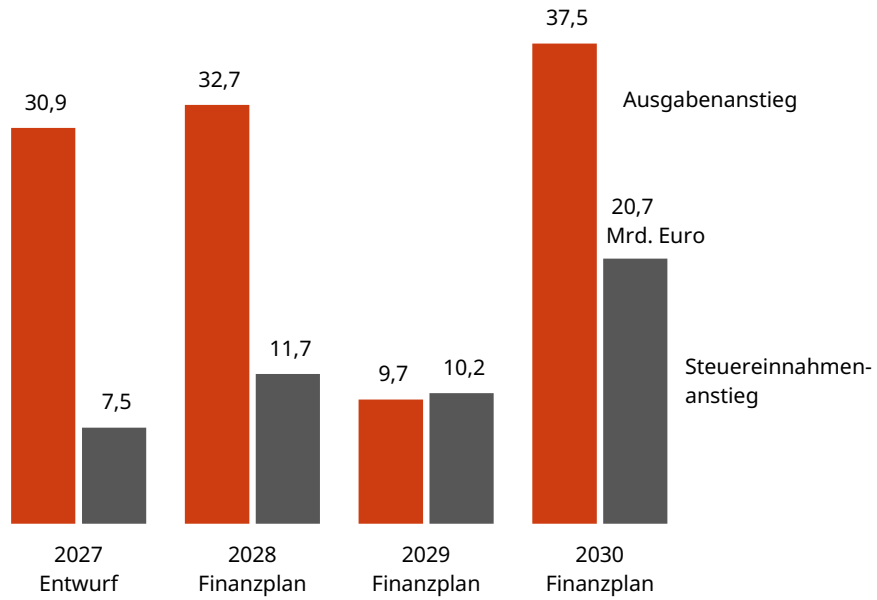
[10] Im Vergleich zum Haushaltsplan 2026.

Jahr 2030 knapp die Hälfte. Einzig im Jahr 2029 sollen die Steuermehreinnahmen die Mehrausgaben leicht übersteigen (Abbildung 4).

Abbildung 4

## Ausgabenanstieg übertrifft Steuereinnahmenanstieg in drei von vier Jahren

Im Vergleich mit dem jeweiligen Vorjahr steigen die Ausgaben deutlich höher als die Steuereinnahmen, lediglich mit einer Ausnahme 2029.




Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsplan 2026; Haushaltsentwurf 2027: Finanzplan des Bundes für die Jahre 2026 bis 2030.

Wenn mehr Geld ausgegeben als eingenommen wird, handelt es sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gerade um das Gegenteil von Konsolidierung.

Das BMF hat sich in seiner Stellungnahme von den Bewertungen des Bundesrechnungshofes „überrascht“ gezeigt. Es sei gelungen, die in der alten Finanzplanung enthaltene Finanzierungslücke von 34 Mrd. Euro für das Jahr 2027 vollständig aufzulösen und die Handlungsbedarfe für die Finanzplanjahre 2028 bis 2030 deutlich zu reduzieren. Dabei komme es darauf an, dass die Konsolidierung nicht zulasten von Wachstumsimpulsen gehe.

Dass die Bundesregierung Handlungsbedarfe in ihrer eigenen Planung auflöst, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kein Ausweis von Konsolidierung, solange dies nicht zur signifikanten Verringerung der Kreditaufnahme führt.

Der Bundesrechnungshof kann den von der Bundesregierung angekündigten Einstieg in eine nachhaltige Konsolidierung der Bundesfinanzen nicht erkennen.

- → Die jetzt vorgesehenen Maßnahmen bedeuten angesichts ihres Volumens allenfalls „Tropfen auf den heißen Stein".
- → Dazu trägt auch bei, dass ein großer Teil der von der Bundesregierung vorgesehenen Konsolidierungsbeträge als Globalansätze noch der Konkretisierung im Bundeshaushaltsplan bedarf.
- → Stattdessen setzt sich die Bundesregierung über ihre eigenen Planungen hinweg und erhöht die Ausgaben binnen eines Jahres gegenüber dem alten Finanzplan vom Jahr 2027 bis zum Jahr 2029 um mehr als 115 Mrd. Euro.
- → Die Steuereinnahmen können hiermit bei weitem nicht Schritt halten. So bleibt es bei einer erheblichen Diskrepanz zwischen Ausgabenansprüchen und Finanzierungsrealitäten.[11]

Der Befund ist ernüchternd. Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass die Maßnahmen der Bundesregierung weiterhin keine Trendwende zu einer nachhaltigen und im besten Sinne des Wortes sparsamen Haushaltspolitik bedeuten.

# 4 Entwicklung der Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt und bei Sondervermögen

## 4.1 Nettokreditaufnahme folgt Ausgabenanstieg

Die anhaltende Expansion der Ausgaben und das Ausbleiben einer umfassenden Konsolidierung führen zu erheblichen Finanzierungslücken im Bundeshaushalt.

Die Steuereinnahmen sollen 394,7 Mrd. Euro im Jahr 2027 betragen. Das sind zwar 7,5 Mrd. Euro mehr als im laufenden Jahr. Dennoch reichen diese Einnahmen nur aus, um rund 71 % der im Bundeshaushalt geplanten Ausgaben zu finanzieren.

[11] Vgl. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030, Verschuldungsdynamik eindämmen und Bundeshaushalt endlich strukturell konsolidieren, Gz.: I 2 - 0003749 vom 20. April 2026.

Die Lücke zwischen Ausgaben und laufenden Einnahmen muss durch die Nettokreditaufnahme (NKA) geschlossen werden. Allein im Bundeshaushalt soll sie im kommenden Jahr bei 118,7 Mrd. Euro liegen. Sie würde damit um 20,7 Mrd. Euro höher ausfallen als im laufenden Jahr. In den Jahren bis 2030 plant die Bundesregierung ebenfalls Jahr für Jahr mit stetig höheren neuen Krediten (Abbildung 5).

Auch bei der NKA reicht es nicht aus, nur auf den Bundeshaushalt zu schauen.

Das Sondervermögen Bundeswehr und das SVIK verfügen jeweils über eine eigene Kreditermächtigung.[12] Da die beiden Sondervermögen vom Bundeshaushalt abgekoppelt sind, schlagen sich die von ihnen aufgenommenen Kredite nicht in der dort ausgewiesenen NKA nieder. Sie sind überdies verfassungsrechtlich von der Schuldenregel ausgenommen.[13]

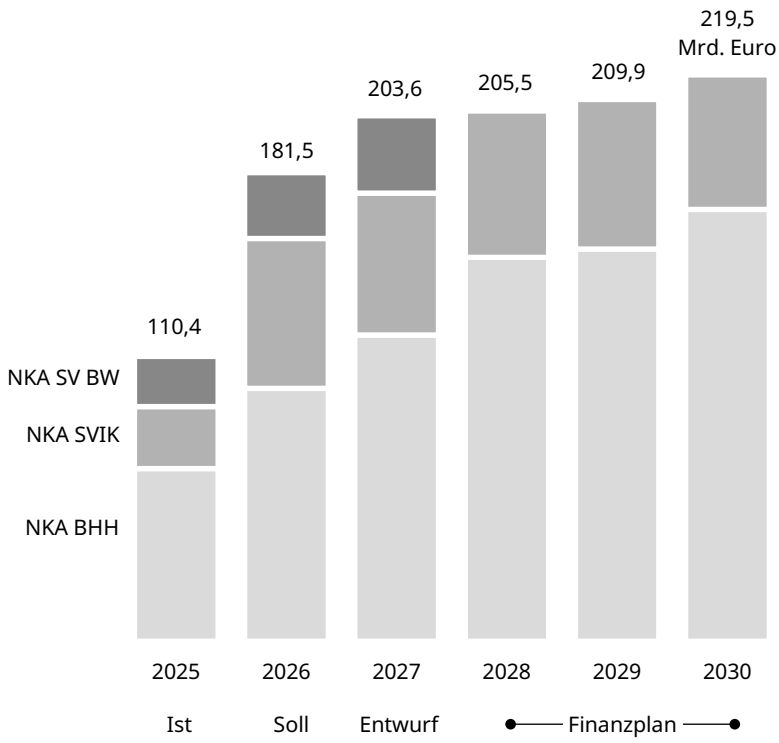
Trotzdem sind es Kredite, die der Bund aufnimmt. Auch diese Kredite belasten ihn, denn der Bund muss für sie den Schuldendienst leisten. Die Kredite zur Finanzierung des Bundeshaushalts und die zur Finanzierung der beiden Sondervermögen müssen deshalb zusammen betrachtet werden (Abbildung 5).

[12] Der KTF als weiteres wichtiges Sondervermögen (Tz. 2.2) verfügt über keine eigene Kreditermächtigung.
[13] Artikel 87a Absatz 1a und Artikel 143h Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz.

Abbildung 5

## Nettokreditaufnahme des Bundes steigt stetig weiter an

Die Nettokreditaufnahme (NKA) für den Bundeshaushalt (BHH) und die beiden Sondervermögen Bundeswehr (SV BW) sowie Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) steigt in der Summe bis zum Jahr 2030 kontinuierlich an.




Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2025; Haushaltsplan 2026; Haushaltsentwurf 2027; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2026 bis 2030.

Im Zeitraum der Jahre 2026 bis 2030 plant die Bundesregierung mit neuen Krediten von über 1 Billion Euro.

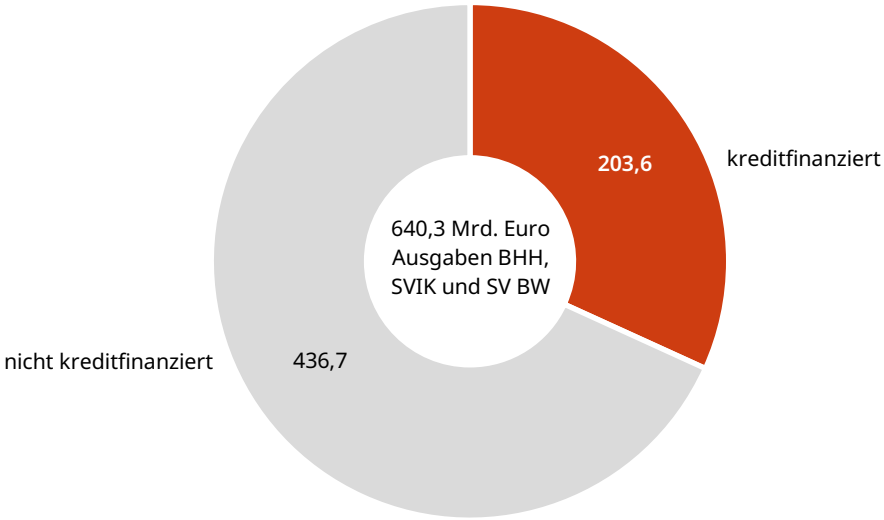
## 4.2 Anteil Kredite an Finanzierung von Bundeshaushalt und Sondervermögen

Betrachtet man für das Jahr 2027 den Bundeshaushalt und die Sondervermögen Bundeswehr und SVIK zusammen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote rund 32 % der veranschlagten Ausgaben. Damit ist jeder dritte Euro, den der Bund ausgibt, kreditfinanziert (Abbildung 6).

Abbildung 6

## Ein Drittel der Ausgaben für 2027 kreditfinanziert

Die Ausgaben des Bundeshaushalts (BHH), des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) und des Sondervermögens Bundeswehr (SV BW) sind zusammen betrachtet fast zu einem Drittel kreditfinanziert.




Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsentwurf 2027.

Auch in den Jahren 2028 bis 2030 soll die Kreditfinanzierungsquote auf diesem Niveau verharren.

## 4.3 Bereichsausnahme als „Schuldenturbo“

Seit dem Bundeshaushalt 2025 werden die für die Schuldenregel relevanten Kreditein-nahmen um Ausgaben des Bundes für

→ die Verteidigung,
→ den Zivil- und Bevölkerungsschutz,
→ die Nachrichtendienste,
→ den Schutz der informationstechnischen Systeme und
→ die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten

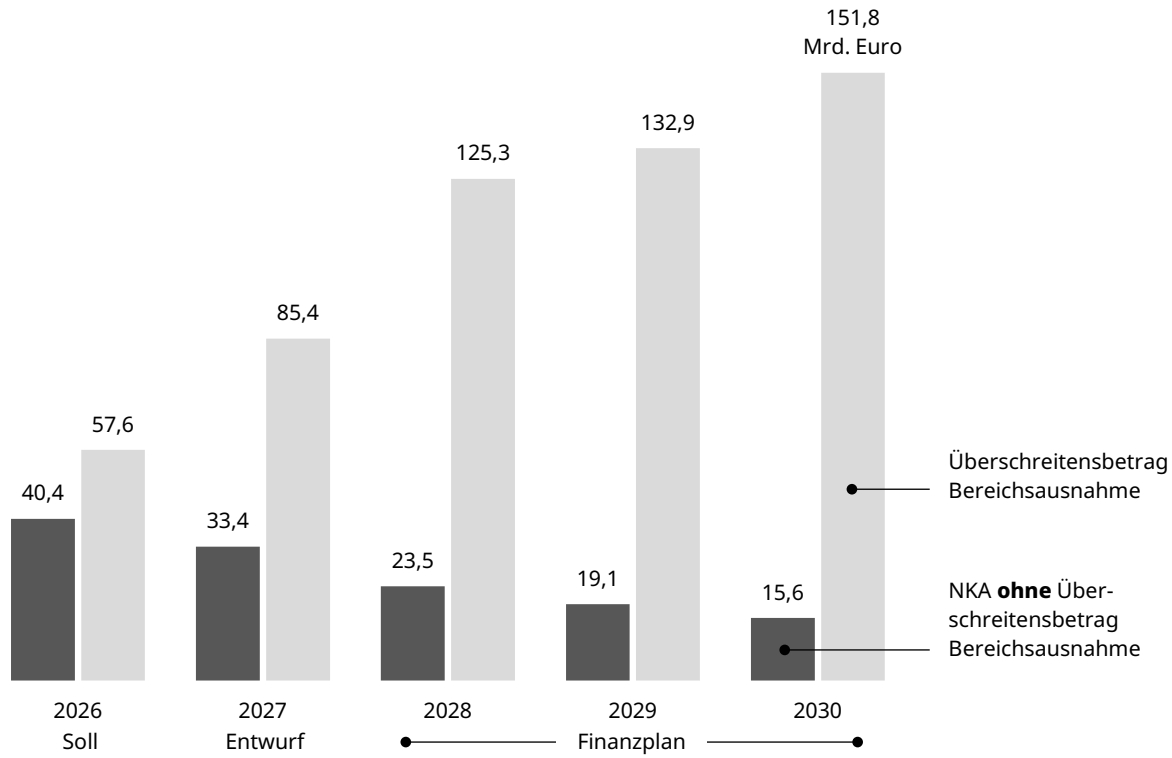
bereinigt. Dies gilt, soweit diese Ausgaben der sogenannten Bereichsausnahme 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) überschreiten (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz). In Höhe des Überschreitungsbetrags können im Ergebnis mehr Kredite aufgenommen werden, als es der Mechanismus der Schuldenregel ohne diese Aus-nahme erlauben würde.

Die Bundesregierung will die Ausgaben, die der Bereichsausnahme zuzuordnen sind, vom Jahr 2026 (100,9 Mrd. Euro) bis zum Jahr 2030 (200,9 Mrd. Euro) nahezu verdoppeln. Sie begründet dies im Wesentlichen mit dem Hochlauf der Verteidigungsausgaben. In der Folge soll ein Großteil der NKA auf die Bereichsausnahme entfallen (Abbildung 7).

Abbildung 7

## Bereichsausnahme von Jahr zu Jahr höher

Im Jahr 2030 fällt die von der Bundesregierung zur Finanzierung des Bundeshaushalts vorgesehene Nettokreditaufnahme (NKA) nahezu vollständig unter die Bereichsausnahme.




Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalt 2026; Haushaltsentwurf 2027; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2026 bis 2030.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme bestätigt, dass die NKA ohne die Bereichsausnahme in jedem Finanzplanjahr sinke.

Die ungebrochene Ausgabendynamik findet ihre Entsprechung in der Verschuldungsdynamik. Wer sich ein Drittel seiner Ausgaben nur auf Kredit leisten kann, lebt offenkundig über seine Verhältnisse.

Die unbefristete und in der Höhe unbegrenzte Bereichsausnahme und die von der Schuldenregel ausgenommenen Sondervermögen sind die Hauptschuldentreiber. In beiden Fällen handelt es sich um Instrumente, die erst vor Kurzem in die Schuldenwirtschaft des Bundes eingeführt wurden.

Der Bundesrechnungshof sieht mit Sorge, dass die Nutzung dieser außergewöhnlichen Instrumente zum Regelfall wird. Ihre übermäßige Nutzung bedeutet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine akute Gefahr für die Stabilität der Bundesfinanzen. Die Bundesregierung sollte von diesen Möglichkeiten – insbesondere bei der nach oben offenen Inanspruchnahme der Bereichsausnahme – deshalb nur mit Augenmaß Gebrauch machen. Sie sollte ihre Nutzung eigenverantwortlich, mit Blick auf die Risiken für die Stabilität des Gesamtsystems Bundesfinanzen, beschränken.

# 5 Rückkehr zu einer wirksamen Schuldenregel zwingend geboten

Ende 2020 betrug der Schuldenstand des Bundes 1,5 Billionen Euro. Dieser Betrag hatte sich seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland in mehr als 70 Jahren aufgebaut. Wird der Finanzplan der Bundesregierung umgesetzt, wird sich der Schuldenstand[14] innerhalb von zehn Jahren auf mindestens[15] 3 Billionen Euro verdoppeln (Abbildung 8).

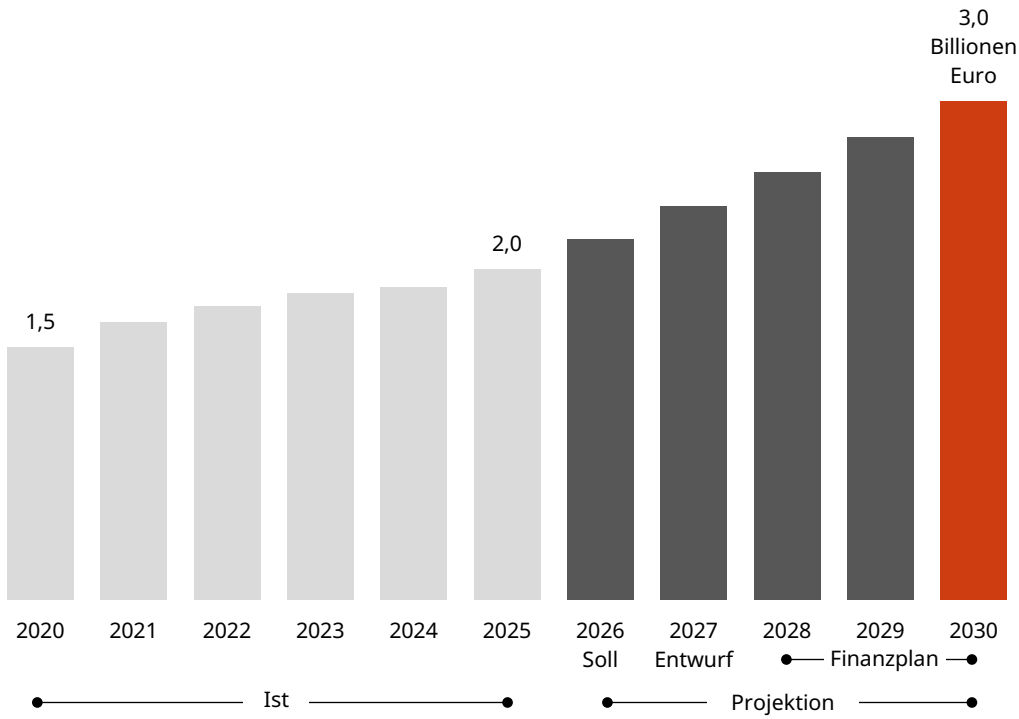
[14] Ausgehend vom Maastricht-Schuldenstand des Bundes per 31. Dezember 2025.

[15] Es handelt sich um eine vereinfachte Mindest-Vorausschau. Der Maastricht-Schuldenstand des Bundes wird aufgrund weiterer Zurechnungen schneller steigen, vgl. hierzu 24. und der 25. Stellungnahme des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, S. 12-14. Weiter sei auf die Verwendung der „Rücklage“ verwiesen, vgl. hierzu Tz. 8. Zusätzlich führt die periodengerechte Verbuchung von Zinsausgaben in den nächsten Jahren ebenfalls zu zusätzlichen Kreditaufnahmen, die vorab nicht aus dem Haushaltsplan abgelesen werden können, vgl. hierzu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundesschuld) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, Gz. III 5 - 0003308 vom 14. August 2025, S. 17.

Abbildung 8

## Verdopplung des Schuldenstandes in 10 Jahren

Die massive Nettokreditaufnahme der nächsten Jahre wird dazu führen, dass sich der Schuldenstand des Bundes bis zum Jahre 2030 auf 3 Billionen Euro erhöht.




Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Ist-Maastricht Schuldenstand Bund lt. Bundesbank (2025 vorläufig); Projektion auf Basis von Angaben der Bundesregierung: Für die Jahre 2026 und 2027 zzgl. geplanter Neuverschuldung laut Haushaltsplan 2026 und Haushaltsentwurf 2027, mit Sondervermögen Bundeswehr sowie Infrastruktur und Klimaneutralität; Projektion ab dem Jahr 2027 auf Basis des Finanzplans für die Jahre 2026 bis 2030.

## 5.1 Tilgungen sollen weiter verschoben werden

Neben der massiven Neuverschuldung (Tz. 4.1) trägt zum Aufwuchs des Schuldenstandes bei, dass die Bundesregierung Tilgungsverpflichtungen aus Notlagenkrediten des Bundeshaushalts[16] und dem Sondervermögen Bundeswehr verschieben will. Für die Notlagenkredite wäre dies nicht das erste Mal:

→ Mit Beschluss des Deutschen Bundestages im Jahr 2020 sollte die Tilgung der Notlagenkredite ursprünglich ab dem Jahr 2023 beginnen (Tilgung über 20 Jahre).[17]

[16] Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 Grundgesetz.
[17] Beschluss vom 25. März 2020 (Bundestagsdrucksache 19/18108 in Verbindung mit Bundestagsdrucksache 19/18131).

→ Den Tilgungsbeginn für weitere Notlagenkredite legte der Deutsche Bundestag im Jahr 2021 auf Vorschlag der damaligen Regierung auf das Jahr 2026 (Tilgung über 17 Jahre).[18]
→ Mitte 2022 wurde der Tilgungsbeginn neuer sowie aller bis dahin aufgenommenen Notlagenkredite des Bundeshaushalts insgesamt weiter in die Zukunft geschoben.[19] Dieser Tilgungsplan gilt aktuell: Ab dem Jahr 2028 müssen jährlich 9,2 Mrd. Euro (über 31 Jahre) getilgt werden. Nach diesem Schema sollen auch die 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Bundeswehr zurückgezahlt werden (jährlich 3,2 Mrd. Euro). Zusammen ergibt dies eine jährliche Tilgungsverpflichtung von 12,4 Mrd. Euro ab dem Jahr 2028.[20]
→ Nunmehr schlägt die Bundesregierung vor, den Tilgungsbeginn der Notlagenkredite[21] des Bundeshaushalts und des Sondervermögens Bundeswehr[22] um weitere fünf Jahre in die Zukunft zu verlagern: auf das Jahr 2033.

Das Festhalten an der aktuell vorgesehenen Tilgung dieser Kredite würde den Schuldenanstieg ab dem Jahr 2028 verlangsamen. Bereits Ende 2030 wäre der Schuldenstand um 37,2 Mrd. Euro geringer.

Das jetzt geplante weitere Aufschieben folgt dem Fehlanreiz, erforderliche Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Umfang weiter hinauszuzögern. Auch der positive Effekt der Tilgung für den Schuldenstand würde entfallen. Die bis zum neuen Startpunkt unterbliebene Tilgung belastet die ohnehin erheblichen Zinsausgaben des Bundes zusätzlich.

## 5.2 Zinslasten steigen deutlich

Mit seinem hohen Schuldenstand ist der Bund erheblich von der Zinsentwicklung abhängig. Ende 2020 lag der Zinssatz für zehnjährige Bundesanleihen noch im negativen Bereich (-0,576 %). Im Juli 2026 lag der Zinssatz bei über 3 % (3,176 %).[23] Diese Entwicklung trifft nun auf den hohen und rapide weiter steigenden Schuldenstand.

Bis zum Jahr 2030 werden die Zinsausgaben der Bundesregierung zufolge um das 2,7-fache auf 80,7 Mrd. Euro steigen (Abbildung 9). Das sind dann mehr als die

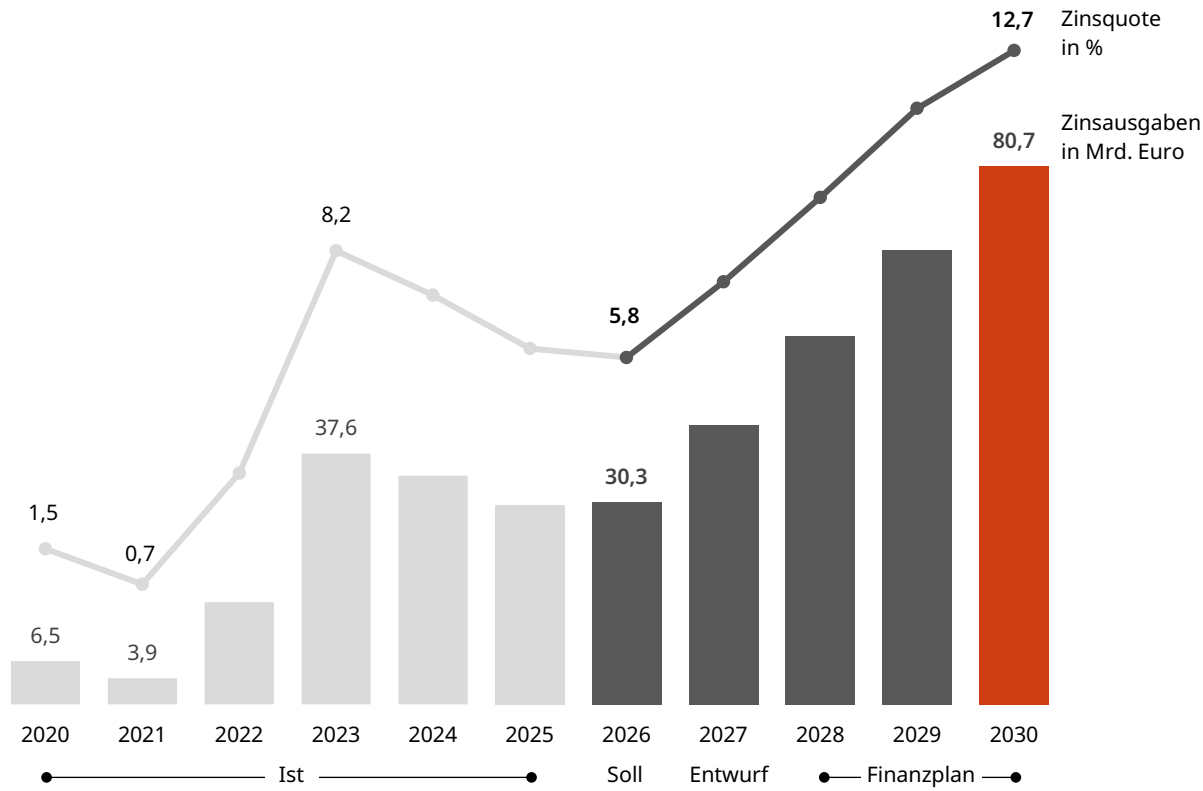
[18] Beschluss vom 23. April 2021 (Bundestagsdrucksache 19/28464 in Verbindung mit Bundestagsdrucksache 19/28740).
[19] Beschluss vom 3. Juni 2022 (Bundestagsdrucksache 20/2036). Dieser Tilgungsplan wurde im Jahr 2023 um die Tilgungsverpflichtung für das Sondervermögen Aufbauhilfe ergänzt (Beschluss vom 15. Dezember 2023, Bundestagsdrucksache 20/9501 in Verbindung mit Bundestagsdrucksache 20/9676).
[20] Daneben gibt es noch eine Tilgungsverpflichtung für die Notlagenkredite des Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie aus den Jahren 2022 und 2023 (Bundestagsdrucksache 20/9501 in Verbindung mit Bundestagsdrucksache 20/9676). Dieser Tilgungsplan beginnt im Jahr 2031 mit einer jährlichen Rate von 1,7 Mrd. Euro über 31 Jahre. Die Tilgungsverpflichtungen für das SVIK beginnen spätestens im Jahr 2044 (§ 11 Absatz 3 SVIK-Gesetz, BGBl. 2025 I Nummer 230).
[21] Vgl. Finanzplan des Bundes für die Jahre 2026 bis 2030 (Seite 21).
[22] Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027, Bundesratsdrucksache 442/26.
[23] World Government Bonds, zuletzt abgerufen am 21. Juli 2026.

zusammengenommenen Ausgaben der Einzelpläne für Verkehr, Gesundheit, Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie Forschung, Technologie und Raumfahrt.

Abbildung 9

## Zinsausgaben steigen von 2026 bis 2030 um das 2,7-fache

Auch der Anteil des Bundeshaushalts, der für Zinsausgaben gebunden ist (Zinsquote), steigt stark. Er verdoppelt sich bis 2030.




Erläuterung: Die Zinsquote ist das Verhältnis der Zinsausgaben (entsprechend der Gesamtausgaben Kapitel 3205) zu den Ausgaben des Bundeshaushalts (ohne Zuführungen zu „Rücklagen“); ab dem Jahr 2025 inklusive der Zinsen für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität; ab dem Jahr 2028 inklusive der Zinsen für das Sondervermögen Bundeswehr.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Gesamtausgaben Kapitel 3205; entnommen: Haushaltsrechnung des Bundes für die Jahre 2020 bis 2025; Haushaltsplan 2026; Haushaltsentwurf 2027; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2026 bis 2030.

Angesichts der unlimitierten Bereichsausnahme und des SVIK dürften die Zinslasten auch nach dem Jahr 2030 weiter steigen. Dann wird es noch schwerer, die nach 2033 verschobenen Tilgungsverpflichtungen zu bedienen.

## 5.3 Weiter in die Schuldenfalle

Die Schuldenregel begrenzt die Neuverschuldung nicht mehr wirksam. Das zeigt der Finanzplan deutlich: Bis zum Jahr 2030 beträgt die NKA schuldenregelkonform jährlich rund 200 Mrd. Euro (vgl. Tz. 4.1). Bleibt es bei diesem Niveau, können die Schulden des Bundes künftig alle fünf Jahre um 1 Billion Euro steigen. Selbst unter optimistischsten Annahmen steht dies in keinem Verhältnis zur voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands. Das bedeutet, dass die Verschuldung schneller steigt als die Wirtschaftsleistung. Damit wird absehbar auch die Schuldenquote deutlich anwachsen. 200 Mrd. Euro jährlich sind nicht die Obergrenze. Werden noch höhere und/oder weitere Ausgaben der Bereichsausnahme zugeordnet, kann die NKA noch darüber hinausgehen. Aktuell häufen sich die Beispiele und Forderungen für dieses Vorgehen.[24] Klassische Kernaufgaben des Bundes sollen über Kredite finanziert werden.

Damit werden die Zinsausgaben weiter steigen. Was wiederum zu dem Reflex führt, fehlende Handlungsräume im Haushalt durch weitere Kreditaufnahmen zurückzugewinnen. Im Ergebnis befindet sich der Bund weiter auf dem Weg in eine Schuldenfalle, aus der das Entkommen immer schwieriger wird.

Hinzu kommt: Sinkt das Vertrauen der Finanzmärkte in die Fähigkeit des Bundes, seine Verschuldungsdynamik wieder einzuhegen, droht eine Herabstufung seiner Kreditwürdigkeit. Daraus würden noch höhere Zinsausgaben des Bundes folgen.

Eine Herabstufung Deutschlands wäre darüber hinaus für die gesamte Europäische Union von Nachteil, da sich Deutschlands Bonität auf die Kreditwürdigkeit und damit die Zinsausgaben der gesamten Europäischen Union auswirken kann. Das betrifft sowohl eine Kreditaufnahme der Europäischen Union als auch die anderer Mitgliedstaaten.

Die europäischen Fiskalregeln zeigen derzeit praktisch keine Wirkung mehr. Sie sind derart flexibel ausgestaltet, dass Deutschland ein Defizitverfahren derzeit nicht fürchten muss.[25] Damit könnte Deutschland seine Rolle als Vorbild für stabile Staatsfinanzen verlieren.

## 5.4 Schuldenregel muss wieder wirksam werden

Die im November 2025 von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission für die Modernisierung der Schuldenregel konnte sich bisher nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen. Damit fehlt die von der Bundesregierung erwünschte

[24] Vgl. Tz. 6 zu Verschiebungen aus dem SVIK in die Bereichsausnahme. Vgl. hierzu weitere Informationen über Einzelpläne anlässlich der Beratungen zum Bundeshaushalt 2027 des Bundesrechnungshofes. Darüber hinaus kam zuletzt aus der Bundesregierung die Forderung, Teile der Entwicklungsausgaben des Bundes ebenfalls der Bereichsausnahme zuzurechnen.

[25] Vgl. z. B. 25. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates zur Sitzung am 11. Mai 2026.

Grundlage für einen politischen Konsens. Der Bundeskanzler hat kürzlich Zweifel an einer Änderung der Schuldenregel in der aktuellen Legislaturperiode geäußert.[26]

Dabei ist eine Ertüchtigung der Schuldenregel zwingend geboten, um ihre Wirksamkeit wiederherzustellen. Nur so kann die langfristige Stabilität der Bundesfinanzen wieder abgesichert werden. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt[27] die Schwächen der im Frühjahr 2025 geänderten Schuldenregel benannt. Die Bereichsausnahme hat sich als unbegrenzte Öffnung nach oben erwiesen.

Der Bundesrechnungshof hat auch Kriterien für eine funktionierende Schuldenregel vorgeschlagen.[28] Ihm ist bewusst, dass notwendige Kompromisse bei der detaillierten Ausgestaltung im politischen Prozess in Kauf genommen werden müssen. Er plädiert dafür, diese Kompromisse jetzt auszuhandeln, um die Schuldenregel wieder zum Garanten für die haushaltspolitische Stabilität des Bundes zu machen. Die Schuldenregel so unzureichend wie derzeit zu belassen, ist eine schlechte Option.

Die weitgehend entkernte und damit wirkungslose Schuldenregel ermöglicht einen massiven Anstieg des Schuldenstandes des Bundes auf mindestens 3 Billionen Euro im Jahr 2030. Entsprechend steigen dann auch die jährlichen Zinsausgaben auf über 80 Mrd. Euro.

Die ab dem Jahr 2028 beginnenden Tilgungsverpflichtungen für Notlagenkredite und das Sondervermögen Bundeswehr will die Bundesregierung erneut verschieben. Damit verhindert sie, dass sich der Anstieg der Schulden und der Zinsausgaben bald verlangsamen.

Bleibt die NKA auf dem Niveau wie nun bis zum Jahr 2030 vorgesehen, könnte sich der Schuldenstand des Bundes künftig alle fünf Jahre um 1 Billion Euro erhöhen. Die Schuldenregel verhindert dies nicht mehr; sogar noch höhere Kreditaufnahmen sind möglich. Damit befindet sich der Bund auf dem Weg in die Schuldenfalle: Zinslasten steigen an, verengter Handlungsraum wird durch neue Kreditaufnahmen kompensiert, was noch höhere Zinslasten hervorruft. Nicht nur für den Bund bzw. Deutschland kann das schwerwiegende Folgen haben, sondern auch für die Europäische Union.

Darum muss die Schuldenregel wieder wirksam werden. Dies in künftige Legislaturperioden zu verschieben ist keine verantwortungsvolle Option.

[26] Pressekonferenz des Bundeskanzlers am 15. Juli 2026.

[27] Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026, Gz. I 2 - 0003192 vom 17. September 2025, Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030. Verschuldungsdynamik eindämmen und Bundeshaushalt endlich strukturell konsolidieren, Gz. I 2 - 0003749 vom 20. April 2026.

[28] Wirksamkeit, Klarheit, Vollständigkeit, Flexibilität, Resilienz; vgl. Tz. 7.1 in Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030. Verschuldungsdynamik eindämmen und Bundeshaushalt endlich strukturell konsolidieren, Gz. I 2 - 0003749 vom 20. April 2026.

So lange die Ertüchtigung aber ausbleibt, liegt es in der Verantwortung der Bundesregierung, die offenen Grenzen der Verschuldung nicht übermäßig auszunutzen. Auch ohne verfassungsmäßige Vorgabe könnte die Bundesregierung entsprechend handeln. Der vorliegende Regierungsentwurf und der Finanzplan zeigen, dass dies nicht geschieht.

# 6 Investitionsschwäche im Bundeshaushalt

Die Bundesregierung betont den investiven Charakter ihres Haushaltsentwurfs und des Finanzplans. Sie weist auf hohe Investitionssummen in den nächsten Jahren hin, die sich in der Gesamtschau aus dem Bundeshaushalt, dem SVIK und dem KTF ergeben. Diese Investitionen sollen – neben den Aufwüchsen in den Politikfeldern der Bereichsausnahme – die hohe Neuverschuldung rechtfertigen.

Für den Bundeshaushalt 2027 plant die Bundesregierung einen Ausgabenanstieg im Gesamthaushalt von 5,9 % gegenüber dem Vorjahr (vgl. Tz. 2.1). Die Investitionen steigen dagegen nur um 4,4 %. Die Summe der Investitionen aus Bundeshaushalt, SVIK und KTF sinkt um 0,4 % gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 3).

Tabelle 3

## Veranschlagte Investitionen

| | 2025 Soll | 2025 Ist | Differenz Ist-Soll | 2026 Soll | 2027 Entwurf | Änderung zu 2026 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *in Mrd. Euro* | | | | | *in %* | *in Mrd. Euro* | | |
| Ausgaben Bundeshaushalt | 502,5 | 495,5 | -7,0 | 524,5 | 555,4 | 5,9 | 588,2 | 597,8 | 635,4 |
| Investitionen Bundeshaushalt[a] | 45,4 | 39,2 | -6,2 | 47,9 | 50,0 | 4,4 | 49,8 | 49,8 | 48,9 |
| Investitionen SVIK[b] | 27,2 | 14,0 | -13,3 | 48,1 | 44,9 | -6,6 | 46,7 | 47,9 | 42,2 |
| Investitionen KTF | 25,7 | 17,4 | -8,3 | 22,3 | 22,8 | 2,4 | 22,5 | 22,2 | 21,2 |
| Summe Investitionen | 98,3 | 70,6 | -27,8 | 118,2 | 117,7 | -0,4 | 119,0 | 119,9 | 112,3 |

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.
[a] Ohne Ausgaben für finanzielle Transaktionen (Beteiligungserwerbe und Darlehensvergaben).
[b] Ohne Zuweisung an KTF, mit Zuweisung an die Länder, Gesamtausgaben SVIK.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2025; Haushaltsentwurf 2027; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2026 bis 2030; Entwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens KTF für das Jahr 2027; Finanzplan des Sondervermögens KTF bis zum Jahr 2030.

## 6.1 Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz irreführend

Die Bundesregierung darf das SVIK nutzen, um zusätzliche Investitionen zu finanzieren. Voraussetzung ist, dass bei der Haushaltsaufstellung eine formal nach dem SVIK-Gesetz berechnete Investitionsquote von 10 % im Bundeshaushalt erreicht wird.[29] Bei der Berechnung dieser Investitionsquote findet eine Bereinigung statt: Die Formel sieht vor, dass die im Zähler stehenden Investitionen um Ausgaben für finanzielle Transaktionen[30] reduziert werden. Von den Gesamtausgaben im Nenner werden ebenfalls die Ausgaben für die finanziellen Transaktionen abgezogen sowie der Bereichsausnahme, soweit sie 1 % des BIP übersteigen.[31]

Die gewählte Formel hat einen deutlichen Effekt auf die Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz (Abbildung 10). Für den Haushaltsentwurf 2027 und die Finanzplanjahre

[29] § 4 Absatz 3 SVIK-Gesetz (BGBl. 2025 I Nummer 230).
[30] Relevant sind hier die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und die Vergabe von Darlehen.
[31] Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026, Gz.: I 2 - 0003192 vom 17. September 2025.

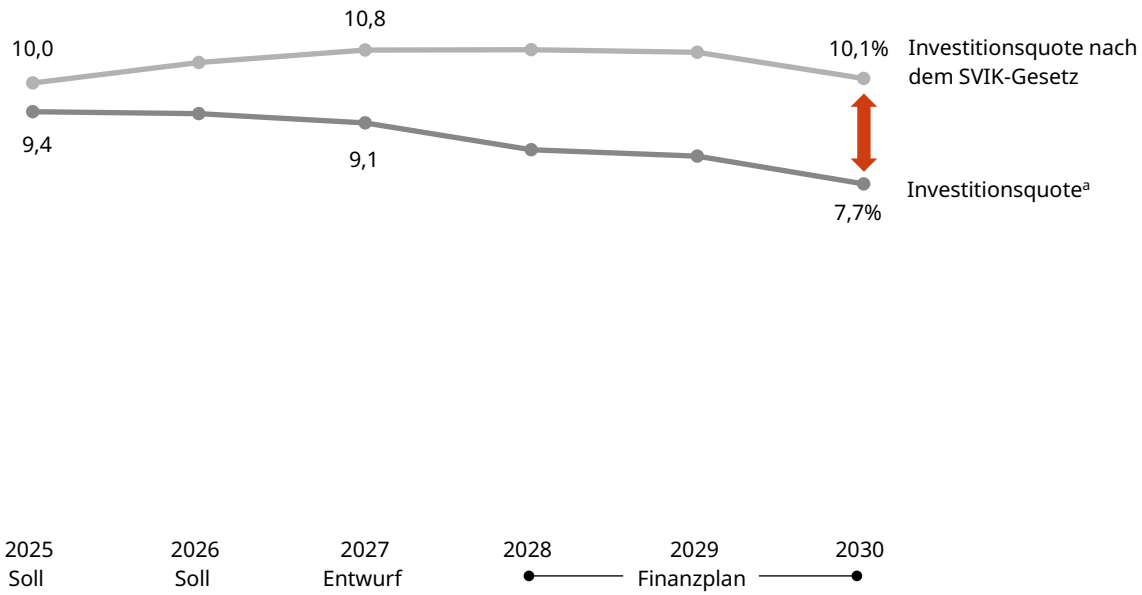
ergeben sich so Investitionsquoten nach dem SVIK-Gesetz von stets über 10 % – die formalen Voraussetzungen für die Nutzung des SVIK sind damit erfüllt.

Tatsächlich – ohne die in der Formel angelegte Bereinigung um die Bereichsausnahme – sinkt die Investitionsquote des Bundeshaushalts in den Finanzplanjahren 2028 bis 2030 auf 7,7 %. Damit weist die Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz einen wesentlich investiveren Bundeshaushalt aus, als es tatsächlich der Fall ist.

Abbildung 10

## Investitionen im Bundeshaushalt deutlich unter 10 %

Die Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz erreicht in den nächsten Jahren die 10 %-Schwelle nur durch die hohe und weiter steigende Bereichsausnahme. Tatsächlich sinkt der investive Anteil des Bundeshaushalts bis 2030 deutlich ab.




Erläuterung: [a] Investitionen des Bundeshaushalts im Verhältnis zu den Ausgaben des Bundeshaushalts, ohne Ausgaben für finanzielle Transaktionen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsentwurf 2027; Finanzplan des Bundes für die Jahr 2026 bis 2030.

Im Haushaltsentwurf 2027 zeigt sich die methodische Schwäche bei der Berechnung der Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz besonders deutlich. Die Bundesregierung veranschlagt weitere verteidigungsrelevante Verkehrsinvestitionen für Straße, Schiene und Brücken von 4,1 Mrd. Euro im Verteidigungsetat, die zuvor im SVIK ausgewiesen waren. Nur mit dieser Verschiebung von 4,1 Mrd. Euro aus dem SVIK in die

Bereichsausnahme wird die 10 %-Schwelle erreicht. Berechnet man die Investitionsquote ohne diese Verschiebung, liegt sie bei nur 9,82 %.[32]

Das BMF hat in seiner Stellungnahme die Bereinigung um die Ausgaben der Bereichsausnahme, soweit sie 1 % des BIP übersteigen, für sachgerecht gehalten, da diese „trotz ihres investiven Charakters per Definition[33] keine Investitionen“ seien.

## 6.2 Unterbliebene Investitionen können wiederholt auf die Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz einzahlen

Die Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz berücksichtigt nur die veranschlagten Investitionen. Im ersten Jahr der SVIK-Nutzung 2025 zeigte sich, dass die geplante Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz von 10 % mit 8,7 % im Ist deutlich verfehlt wurde.

Veranschlagte, aber nicht verausgabte Investitionen im Bundeshaushalt haben keinen Effekt für die mit ihnen verbundenen Ziele. Sie schaden dem Ziel der stärkeren investiven Ausrichtung des Bundeshaushalts darüber hinaus auch, wenn sie in den nachfolgenden Haushaltsjahren erneut veranschlagt und dann wiederum auf die zu erreichende Marke angerechnet werden. Die unterbliebenen Investitionen helfen dann, die Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz des nächsten Jahres zu erfüllen: Sie können mehrfach auf sie einzahlen.

Investitionsausgaben geben Aufschluss über die Zukunftsorientierung der Haushaltsplanung. Der von der Bundesregierung vorgelegte Haushaltsentwurf für das Jahr 2027 wird dem aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend gerecht:

- → Die Gesamtinvestitionen im Bundeshaushalt, dem SVIK und dem KTF sinken sogar leicht gegenüber der Veranschlagung für das Jahr 2026.
- → Der Anstieg der Ausgaben für Investitionen im Bundeshaushalt 2027 ist überwiegend auf die Verlagerung von Haushaltsmitteln aus dem SVIK in die Bereichsausnahme zurückzuführen.
- → Unabhängig von der Begründung für die Wahl der Formel täuscht die Berechnung der Investitionsquote nach dem SVIK-Gesetz darüber hinweg, dass der tatsächliche investive Anteil des Bundeshaushalts in den Finanzplanjahren bis zum Jahr 2030 deutlich unter der 10 %-Schwelle liegt.
- → Es besteht die Möglichkeit, ein gegenüber dem Soll geringeres Ist der Investitionsausgaben in den Folgejahren nicht effektiv nachzuholen.

[32] Dazu gibt es noch Ausführungen in den Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Entwicklung des Einzelplans 14 (Bundesministerium der Verteidigung) und des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2027.

[33] § 13 Absatz 3 Nummer 2 lit. a) bis g) BHO.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten diese Fehlentwicklungen abgestellt werden, um die investive Ausrichtung des Bundeshaushalts zu stärken.

# 7 Bund weitet Unterstützung der Länder aus

Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz). Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung die verfassungsrechtlich gebotene Trennung der Finanzierungszuständigkeit von Bund und Ländern in zunehmendem Maße aufgibt.[34]

Nach einer Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes betrugen die Ausgaben des Bundes im Jahr 2023 für Aufgaben der Länder 26 Mrd. Euro.[35]

Auch aktuell stellt der Bund den Ländern neue Finanzierungsübernahmen in Aussicht, obwohl er nach der föderativen Aufgabenverteilung des Grundgesetzes nicht zuständig ist. Dies betrifft finanzwirksame Maßnahmen, die bereits gesetzlich umgesetzt sind oder Vereinbarungen, denen Gesetzesvorhaben folgen sollen:

- → Gesetz „zur Entlastung der Länder und Kommunen“[36]: 4 Mrd. Euro in vier Jahren durch Änderungen im Finanzausgleichsgesetz sowie Anpassungen im Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz.
- → Verständigung zwischen Bund und Ländern: Sofern Leistungsgesetze Kosten von mehr als 200 Mio. Euro für Länder und Gemeinden verursachen, übernimmt der Bund dauerhaft 80 % der Kosten.[37]
- → „Pakt für den Rechtsstaat“[38]: Der Bund plant, 450 Mio. Euro an die Länder für mehr Justizpersonal und schnellere Digitalisierung auszuschütten.
- → KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz[39]: Das geplante Gesetz wird den Bund im Jahr 2027 mit voraussichtlich 1,5 Mrd. Euro zugunsten der Länder durch eine Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung belasten.

[34] Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026, Gz.: I 2 - 0003192 vom 17. September 2025, Tz. 8.
[35] Der Präsident des Bundesrechnungshofes in der Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Impulse 25 für Parlament und Regierung zur 21. Wahlperiode, Juni 2025.
[36] BGBl. 2026 I Nummer 227 vom 29. Juli 2026.
[37] Vgl. Pressemitteilung der Bundesregierung vom 25. Juni 2026 zum Bund-Länder Treffen.
[38] Pressemitteilung Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Nummer 45/2026 vom 25. Juni 2026.
[39] Referentenentwurf des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 14. Juli 2026 eines Gesetzes zur Verbesserung der Startchancen von Kindern und zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Startchancen- und -Qualitätsentwicklungsgesetz – SCQEG).

→ Städtebauförderung: Der Bund beabsichtigt, sie im Jahr 2027 um 200 Mio. Euro auf 1,2 Mrd. Euro aufzustocken[40]. Hinzu treten weitere Programmmittel, die sowohl im Bundeshaushalt als auch im KTF und im SVIK veranschlagt sind.

Indem der Bund seine finanzielle Unterstützung zugunsten der Länder immer weiter ausdehnt, lastet er sich finanzielle Bürden auf, die er sich angesichts seiner eigenen kritischen Haushaltslage nicht leisten kann.

Mit der zunehmenden Verflechtung von Finanzierungsverantwortungen zwischen Bund und Ländern werden zudem das verfassungsrechtliche Prinzip der Konnexität und damit auch die Grundlagen des föderativen Staatswesens ausgehöhlt.[41] Außerdem beeinträchtigt die überbordende Finanzverflechtung wesentliche, das Grundgesetz prägende Prinzipien wie Subsidiarität, Demokratie und Transparenz.[42]

Dem sollte der Bund mit Nachdruck entgegenwirken. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte er die Finanzierung der Länder zurückfahren, statt sie immer mehr auszuweiten.

# 8 „Rücklage“ ohne Wert

Allen Ausgaben müssen Einnahmen in gleicher Höhe gegenüberstehen (Artikel 110 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz). Für den Bundeshaushalt 2027 will die Bundesregierung auf die sogenannte „Rücklage“ zurückgreifen, um den verfassungsrechtlich gebotenen Haushaltsausgleich herbeizuführen. Der Regierungsentwurf sieht deshalb bei Kapitel 6002 den Einnahmetitel 359 01 mit der Zweckbestimmung „Entnahmen aus Rücklage“ vor. Die Einnahme soll 6,8 Mrd. Euro betragen.

Bei der „Rücklage“ handelt es sich um ein Relikt aus den Jahren 2015 bis 2019, als die Bundeshaushalte am Jahresende Überschüsse aufwiesen. Die Haushaltsgesetze der betreffenden Jahre sahen vor, dass diese einer „Rücklage“ zuzuführen waren. Bis zum Jahr 2019 sammelten sich Buchungen von insgesamt 48,2 Mrd. Euro in der „Rücklage“ an. Die zu Grunde liegenden echten Überschüsse wurden aber nicht in eine Geldanlage überführt, z. B. auf einem Konto bei der Bundesbank. Stattdessen flossen die Mittel in

[40] Vgl. Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2026/2027.
[41] Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Impulse 25 für Parlament und Regierung zur 21. Wahlperiode, Juni 2025.
[42] Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten im Auftrag der Föderalismuskommission, 2007, S. 36 ff.

den Kassenkreislauf des Bundes zur Finanzierung laufender Ausgaben. In der „Rücklage“ befindet sich daher kein Geld, sie ist leer.

Zum buchmäßigen Ausgleich des Bundeshaushalts 2023 wurden 37,5 Mrd. Euro der „Rücklage“ eingesetzt. Aktuell wird sie noch mit 10,7 Mrd. Euro geführt.

Bereits für den Haushalt 2023 hat der Bundesrechnungshof den Einsatz der „Rücklage“ kritisiert.[43] Er erneuert diese Kritik aus folgenden Gründen:

## Keine Werthaltigkeit

Da sich in der „Rücklage“ kein Geld befindet, ist sie nicht werthaltig. Wie die Bezeichnung „Sondervermögen“ (z. B. das Sondervermögen Bundeswehr oder das SVIK) suggeriert auch die Bezeichnung „Rücklage“ eine Werthaltigkeit, die tatsächlich nicht existiert. Es handelt sich um einen Merkposten.

Entsprechend weisen die Haushaltsrechnungen des Bundes in allen Jahren der behaupteten buchmäßigen Existenz der „Rücklage“ ihren Wert mit 0,00 Euro aus.[44]

Wird die nicht werthaltige „Rücklage“ buchmäßig eingesetzt, muss der Bund hierfür in gleicher Höhe Kredite am Finanzmarkt aufnehmen.

Der von der Bundesregierung vorgesehene Einsatz der „Rücklage“ ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, wie nachfolgend dargestellt, unter zahlreichen verfassungs- und haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten kritisch zu bewerten.

## Ausweis als originäre Einnahme verstößt gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit

Bei der Veranschlagung von Einnahmen im Bundeshaushalt wird unterschieden zwischen

→ originären Einnahmen, die sich vor allem aus der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft[45] oder staatlichem Vermögen[46] speisen und
→ Einnahmen aus Krediten.

[43] Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundesschuld) für die Haushaltsberatungen 2023, Gz.: III 5 - 000961 vom 2. November 2022, S. 8f.
[44] Vgl. z. B. Band 1 der Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2025, Übersicht über den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen des Bundes, Seite 38/39.
[45] Z. B. Steuer- oder Verwaltungseinnahmen.
[46] Z. B. Dividenden aus Unternehmensbeteiligungen oder Entnahmen aus werthaltigen Rücklagen.

Diese Unterscheidung hat erhebliche verfassungsrechtliche Bedeutung. Die Schuldenregel des Grundgesetzes verlangt, dass die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts grundsätzlich „ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind (Artikel 115 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz). In der Höhe wird die Kreditaufnahme begrenzt (Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 ff. Grundgesetz). Die im Gruppierungsplan des Bundes vorgeschriebene Haushaltssystematik sieht deshalb vor, dass Krediteinnahmen erkennbar in besonderen Titeln zu veranschlagen sind.[47]

Obwohl der geplante Einsatz von 6,8 Mrd. Euro aus der „Rücklage“ faktisch eine Kreditaufnahme darstellt, unterlässt es die Bundesregierung, dies bei der Veranschlagung im Bundeshaushaltsplan entsprechend auszuweisen. Stattdessen veranschlagt sie Einnahmen unter der Zweckbestimmung „Entnahmen aus Rücklagen“ als originäre Einnahmen.

Dies stellt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einen wesentlichen Transparenzmangel dar. Mit dem aus dem Budgetrecht des Parlamentes (Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz) abgeleiteten ungeschriebenen Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit ist dies nicht zu vereinbaren.

## Keine Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Finanzierung der „Rücklage“

Die Aufnahme von Krediten bedarf einer der Höhe nach bestimmter oder bestimmbarer Ermächtigung durch Bundesgesetz (Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz). Die gesetzliche Ermächtigung, einen Kredit aufzunehmen, muss ausdrücklich erteilt werden. Es genügt nicht, dass ein Gesetz faktisch nicht anders als über eine Kreditaufnahme ausgeführt werden kann.[48]

Auch wenn die Bildung der „Rücklage“ und die Zuführungen haushaltsgesetzlich geregelt waren, befreit dies nicht vom verfassungsmäßigen Erfordernis der Ermächtigung zur Aufnahme der für ihre Finanzierung erforderlichen Kredite. Eine solche gesetzliche Ermächtigung sieht die Bundesregierung weder in ihrem Entwurf für das Haushaltsgesetz 2027 noch an anderer Stelle vor.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes geht die Bundesregierung mit der fehlenden Kreditermächtigung ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko ein.

[47] Vor allem Obergruppe 32 „Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt“.
[48] Vgl. Kube in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL, Januar 2026, Artikel 115 Randnummer 89 mit weiteren Belegstellen in der Literatur.

## Kreditaufnahme zur Finanzierung der „Rücklage“ kollidiert mit der Schuldenregel

In seinem Urteil zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 konkretisiert das Bundesverfassungsgericht den verfassungsmäßigen Rahmen, innerhalb dessen sich die Haushaltsfinanzierung des Bundes bewegen muss.[49]

Neben der Konturierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Ausnahmetatbestand der Schuldenregel im Fall außergewöhnlicher Notlagen stellt das Urteil auch klar, dass die Schuldenregel (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz) kein verfassungsrechtlicher Solitär ist. Sie ist eingebettet in die tragenden Grundsätze des Haushaltsrechts wie Vorherigkeit, Jährlichkeit[50], Jährigkeit[51] und kassenmäßige Fälligkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz). Dies schützt vor Umgehungen, bei denen Kreditermächtigungen durch besondere Gestaltungsformen überjährig nutzbar gemacht werden.[52]

Die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und kassenmäßigen Fälligkeit führen dazu, dass die Kreditermächtigungen den einzelnen Haushaltsjahren zuzuordnen sind und für die in einem Jahr nach der Schuldenregel geltende Obergrenze die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich ist (Prinzip der Kassenwirksamkeit).[53]

Auch wenn dies nicht ausdrücklich Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens war, gilt der Grundsatz der Berücksichtigung der in einem Haushaltsjahr tatsächlich aufgenommenen Kredite nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für sämtliche Gestaltungsformen, bei denen faktisch nicht werthaltige Einnahmepositionen durch Kreditaufnahmen finanziert werden. Also gilt er auch für die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung des Einsatzes der „Rücklage“, wie die Bundesregierung sie für das Jahr 2027 vorsieht.[54]

Die Bundesregierung will im Jahr 2027 die von der Schuldenregel gezogene absolute Obergrenze für die Aufnahme von Krediten ausschöpfen. Mit der zusätzlichen Kreditaufnahme von 6,8 Mrd. Euro für die „Rücklage“ geht sie darüber hinaus und riskiert

[49] Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.
[50] Der Haushaltsplan ist nach Jahren getrennt aufzustellen (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz).
[51] Grundsatz der zeitlichen Bindung (§ 45 BHO).
[52] Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021,Leitsatz 2b.
[53] Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021, Randnummern 155 ff.
[54] Vgl. Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024, Gz.: I 2 - 0001800 vom 31. August 2023 sowie Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundesschuld) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024, Gz.: III 5 - 0001535 vom 3. November 2023; Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das Bundesministerium der Finanzen zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028 – Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts, Gz.: I 2 - 0002340 vom 16. April 2024.

nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einen auch aus diesem weiteren Grund verfassungswidrigen Haushalt.

Das BMF hat die Wertlosigkeit der „Rücklage“ nicht bestritten, die Schlussfolgerungen daraus jedoch nicht geteilt. Die Kreditfinanzierung der Rücklage werde im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen. Zudem erwähne das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 Rücklagen als alternativ bestehende Finanzierungsmöglichkeit u. a. zu Steuererhöhungen oder anderen haushaltspolitischen Schwerpunktsetzungen.[55] Damit erkenne das Gericht den Einsatz von Rücklagen grundsätzlich an.

Die Einlassungen des BMF überzeugen nicht. Irreführende Angaben können nicht dadurch geheilt werden, dass sie an anderer Stelle richtiggestellt werden. Haushaltsklarheit und -wahrheit gebieten eine eindeutige und widerspruchsfreie Veranschlagung. Die vom BMF angeführten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts betreffen – wie vom BMF selbst eingeräumt – Alternativen zu einer Kreditaufnahme. Dies können werthaltige Rücklagen auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich sein. Die hier in Rede stehende Rücklage ist jedoch wertlos und deshalb gerade keine Alternative zur Kreditfinanzierung.

Der Bundesrechnungshof rät aus haushaltswirtschaftlichen und verfassungsrechtlichen Erwägungen vom Einsatz der „Rücklage“ zur Haushaltsfinanzierung ab:

- → Die „Rücklage“ suggeriert eine Werthaltigkeit, die tatsächlich nicht besteht. Sie entlastet den Bundeshaushalt nicht.
- → Der Einsatz der „Rücklage“ wird im Bundeshaushalt entgegen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit als originäre Einnahme und nicht als Kreditaufnahme dargestellt.
- → Einer Kreditaufnahme zur Finanzierung der „Rücklage“ von 6,8 Mrd. Euro fehlt die verfassungsmäßig zwingend erforderliche ausdrückliche gesetzliche Legitimierung.
- → Eine Kreditaufnahme zur Finanzierung der „Rücklage“ überschreitet überdies die nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme.

Statt die Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2027 zu riskieren, sollte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im parlamentarischen Haushaltsverfahren weitere Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung vorschlagen. Die wertlose „Rücklage“ sollte vollständig und ersatzlos gestrichen werden.

[55] Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021, Randnummer 146.

# 9 Ausblick

Die Bundesfinanzen befinden sich in einem fortschreitend kritischen Zustand. Die Bedrohung ihrer langfristigen Stabilität wird mit den Plänen der Bundesregierung von Jahr zu Jahr größer. Die Dynamik des immer weiteren Aufsattelns von Ausgaben will die Bundesregierung mindestens bis zum Ende des Finanzplanzeitraums fortführen, ohne dass die regulären Einnahmen hiermit Schritt halten können. Die vorgelegten Konsolidierungsmaßnahmen ändern an dieser Gesamttendenz nichts. Die Finanzierung von insgesamt 109 Mrd. Euro in den Jahren 2028 bis 2030 bleibt ungeklärt.

Das Ergebnis ist eine überbordende Neuverschuldung, die den Schuldenstand des Bundes von den Jahren 2020 bis 2030 auf dann 3 Billionen Euro verdoppeln wird. Die Schuldenregel hat ihre Wirkung eingebüßt. Die Zinszahlungen als Folge der Schuldenlast kosten immer mehr Haushaltsspielräume – die dann durch neue Kredite mit Schaden für die Finanzwirtschaft des Bundes offengehalten werden. Dies führt den Bund immer weiter und tiefer in die Schuldenfalle.

Jetzt ist der Haushaltsgesetzgeber am Zug. In der kurzen Zeit für die parlamentarischen Beratungen kann er die grundlegenden Versäumnisse der Bundesregierung zur durchgreifenden Wiederherstellung der langfristigen Stabilität der Bundesfinanzen zwar nicht ausgleichen. Er könnte aber starke Zeichen setzen, indem er

- → der weiteren Verschiebung des Tilgungsbeginns der Notlagenkredite und der Kredite des Sondervermögens Bundeswehr nicht zustimmt,
- → bereits frühzeitig im parlamentarischen Verfahren signalisiert, dass er den verfassungsmäßig riskanten Einsatz der wertlosen „Rücklage“ zum Haushaltsausgleich 2027 nicht mitträgt und spätestens bis zur Bereinigungssitzung von der Bundesregierung Konsolidierungsvorschläge in entsprechender Höhe erwartet,
- → der Bundesregierung aufgibt, einen Vorschlag zur Änderung der Schuldenregel vorzulegen, der entweder ihre Wirksamkeit bis zur Entscheidung über den Bundeshaushalt 2028 wiederherstellt oder zumindest von der Bundesregierung als Selbstbindung betrachtet wird.

Dies alles ersetzt nicht eine umfassende Konsolidierung, deren Horizont über das Jahr 2030 hinausreichen sollte. Auch hierzu sollte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung nachdrücklich in die Pflicht nehmen.

Dr. Mähring Klabunn

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.