



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

über die Grundbedingungen zur Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen

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

Gz.: I 3 (I 7) - 2019 - 0823

23. August 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Staatsfinanzen nachhaltig sichern

Mittel- bis langfristig schrumpfen die fiskalischen Spielräume im Bundeshaushalt. Ohne Konsolidierungsmaßnahmen sind die Zielvorgaben der grundgesetzlichen Schuldenregel und die mit ihr verfolgten Zwecke, insbesondere die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen und die Sicherstellung der staatlichen Handlungsfähigkeit, nicht einzuhalten. Die Bundesregierung muss schon bei fachgesetzlichen Vorhaben transparenter und umfassender über künftige fiskalische Belastungen informieren, um fiskalische Spielräume für nachfolgende Generationen zu erschließen und zu erhalten.

Worum geht es?

Neben den schon seit langem bestehenden und sich in den kommenden Jahren weiter zuspitzenden demografischen Herausforderungen werden die Folgen der Covid-19-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine die öffentlichen Haushalte zusätzlich erheblich belasten. Dies alles gefährdet die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen und engt den fiskalischen Spielraum für zentrale Projekte künftiger Parlamente und Regierungen ein. Damit schrumpfen auch die Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen.

Was ist zu tun?

Die grundgesetzliche Schuldenregel ist eine geeignete Grundlage, um die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu sichern. Sie ist kein Selbstzweck. Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen zwingt sie dazu, die haushaltspolitischen Prioritäten abzuwägen. Dafür bedarf es jedoch zusätzlicher Informationen zu den bereits heute absehbaren künftigen fiskalischen Belastungen. Diese muss die Bundesregierung im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren und bei fachgesetzlichen Vorhaben von wesentlichem Gewicht für den öffentlichen Haushalt bereitstellen. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Transparenzmaßnahmen können dazu beitragen, Deutschland für – auch unvorhergesehene – fiskalische Herausforderungen besser zu wappnen.

Was ist das Ziel?

Ziel ist, den fiskalischen Spielraum künftiger Parlamente und Regierungen und damit auch die staatliche Handlungsfähigkeit und die Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen zu erhalten. Eine grundlegende Voraussetzung dafür sind langfristig tragfähige Staatsfinanzen. Sie stärken das Vertrauen in die Solidität Deutschlands in der Europäischen Union und auf den Kapitalmärkten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	9
2	Ausgangslage und Ziel des Berichts	10
3	Verfassungsrechtliche Schuldenregel: Eckpfeiler für tragfähige Staatsfinanzen	14
4	Staatsfinanzen unter Druck	18
4.1	Mittelfristig kaum fiskalische Spielräume	18
4.2	Die demografische Entwicklung als Herausforderung für langfristig tragfähige Staatsfinanzen	21
4.3	Risiken aus Eventualverbindlichkeiten	25
5	Kurz- und mittelfristige Steuerung auf Ebene des Bundeshaushalts	28
5.1	Grundzüge des Haushaltsaufstellungsverfahrens	28
5.2	Vorbelastungen künftiger Bundeshaushalte	29
5.3	Tragfähigkeit der Staatsfinanzen im Haushaltsaufstellungsverfahren nur begrenzt steuerbar	32
6	Zwischenfazit	34
7	Langfristig vorausschauende Steuerung	38
7.1	Aussagekräftige Gesetzesfolgenabschätzungen als Basis für tragfähige Staatsfinanzen	39
7.2	Beispiel für eine unzureichende Gesetzesfolgenabschätzung: Das Rentenpaket 2014	39
7.3	Gesetzesfolgen langfristig und vollständig abbilden	41
8	Fazit	44
9	Stellungnahme des BMF	45

Abkürzungsverzeichnis

B

BIP *Bruttoinlandsprodukt*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

D

DESTATIS *Statistisches Bundesamt*

E

ESM *Europäischer Stabilitätsmechanismus*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

S

SGB *Sozialgesetzbuch*

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Rentenversicherung*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat das **Staatsdefizit**, das **strukturelle Defizit** und den **Schuldenstand** als maßgebliche Indikatoren für **nachhaltige Staatsfinanzen** festgelegt. Deren Zielvorgaben korrespondieren mit den sogenannten europäischen Fiskalregeln. Das **Bundesministerium der Finanzen** (BMF) ist federführend dafür zuständig, dass diese Zielvorgaben eingehalten werden. Eine seiner Kernaufgabe ist, den Haushaltsgesetzgeber transparent über künftige finanzielle Belastungen zu informieren. Nur so kann dieser die Rahmenbedingungen schaffen, um – auch unvorhergesehene – finanzpolitische Herausforderungen zu bewältigen.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob und inwieweit – auf Bundesebene – der finanzpolitische Handlungsspielraum künftiger Parlamente und Regierungen begrenzt ist, und ob sich dieser langfristig weiter verengt. Er hat anschließend untersucht, wie das BMF zu **langfristig tragfähigen Staatsfinanzen** beitragen kann. Der vorliegende Bericht berücksichtigt den Stand bis Juni 2022 und die Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf dieses Berichts. Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Mit der im Jahr 2009 eingeführten **Schuldenregel** hat der Verfassungsgesetzgeber eine Grundlage geschaffen, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sicherzustellen. Diese ist entscheidend, um den **Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum** künftiger Parlamente und Regierungen und damit auch **nachfolgender Generationen** zu bewahren. Die Schuldenregel sendet zudem das glaubwürdige Signal an die Europäische Union und an die Kapitalmärkte, dass Deutschland seine Staatsschulden im Griff hat. Gleichwohl gibt es immer wieder Stimmen, die eine höhere Staatsverschuldung und eine Reform oder Abschaffung der Schuldenregel fordern. Zur Begründung werden u. a. ein niedriges Zinsniveau sowie eine vermeintlich unzureichende öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland angeführt.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Er sieht vielmehr die Gefahr, dass der Haushaltsgesetzgeber auf künftige Krisen nicht mehr angemessen reagieren kann, wenn die Schuldenregel gelockert oder gar abgeschafft würde. Vorzugswürdiger wäre, die **haushaltspolitischen Prioritäten** konsequent auf eine Ausweitung von öffentlichen Investitionen und anderen Zukunftsausgaben auszurichten. Zudem sollten die **administrativ-regulatorischen Rahmenbedingungen** im Gesamtstaat rasch und konsequent angepasst werden, damit öffentliche wie private Investitionen besser wirken können. (Nr. 3)

- 0.2 Neben den schon seit langem bestehenden und sich in den kommenden Jahren weiter zuspitzenden **demografischen Herausforderungen** werden die Folgen der **Covid-19-Pandemie** und des **Kriegs in der Ukraine** zu erheblichen öffentlichen Ausgaben führen. Die Staatsfinanzen sind in der Folge bereits erheblich unter Druck geraten. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo fiel tief ins Minus und wird auch mittelfristig negativ bleiben. Zusammen mit der sprunghaft angestiegenen Schuldenstandsquote hat sich der finanzielle Spielraum, mit dem die öffentlichen Haushalte unvorhergesehene Ereignisse abfedern können, spürbar reduziert.

Ohne Konsolidierungsmaßnahmen sind die Zielvorgaben für tragfähige Staatsfinanzen daher langfristig nicht einzuhalten. Sollten weitere Krisen eintreten oder sich Risiken aus **Eventualverbindlichkeiten** realisieren, die der Bund in Höhe mehrerer Hundert Milliarden Euro übernommen hat, würde der Druck auf die öffentlichen Haushalte weiter zunehmen. Die Kapitalmärkte könnten dann als Folge einer anwachsenden Schuldenstandsquote höhere Zinsen für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand verlangen. (Nr. 4)

- 0.3 Bei der **jährlichen Haushaltsaufstellung** hat das BMF nur **begrenzte Spielräume**, um auf die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen hinzuwirken. Die Bundeshaushalte der näheren Zukunft sind durch Mittelvorbildungen festgelegt und – bildlich gesprochen – weitgehend „versteinert“. Nach Auskunft des BMF ist nur etwa 10 % des Ausgabevolumens eines Bundeshaushaltes bei seiner Aufstellung noch disponibel. Nur diese Mittel könnten folglich anders priorisiert und umgeschichtet werden. Zwar verfügt das BMF über Möglichkeiten, den Haushalt kurzfristig auszugleichen, z. B. bei unvorhergesehenen Ereignissen. Dies führt aber in der Regel dazu, dass danach noch weniger disponible Mittel zur Verfügung stehen. (Nr. 5)
- 0.4 Mittel- und langfristig werden die **finanziellen Belastungen** absehbar **steigen**. Dies betrifft vor allem die **demografiebedingten Ausgaben**, aber auch die **Zins- und Tilgungsverpflichtungen**. Ohne Gegenmaßnahmen – also eine Erhöhung der Einnahmen oder eine Kürzung von Ausgaben an anderer Stelle – würden diese Belastungen in einem Anstieg der Nettokreditaufnahme münden. Da diese Ausgaben zudem nicht disponibel sind, dürfte der „Grad der Versteinerung“ weiter zunehmen.

Eine **zunehmende Versteinerung** sieht der Bundesrechnungshof indes kritisch. Denn das Demokratieprinzip droht zu erodieren, wenn die Vorbelastungen künftiger Haushalte die finanzielle Handlungsfähigkeit künftiger Parlamente und Regierungen so stark einschränken, dass diese an der Umsetzung eigener politischer Projekte de facto gehindert sind. (Nr. 6)

- 0.5 Wesentlich effektiver als im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren kann der Gesetzgeber bei **Entscheidungen in den jeweiligen Fachpolitiken** auf tragfähige Staatsfinanzen hinwirken. Dies gilt vor allem für die Ausgestaltung von Gesetzen, die auf lange Sicht Ansprüche gegenüber der öffentlichen Hand begründen und damit die öffentlichen Haushalte langfristig binden. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass die finanziellen Auswirkungen eines Gesetzes vollständig und transparent dargelegt werden, bevor darüber beraten wird.

Insbesondere bei Gesetzen, die dauerhaft Ansprüche an die Sozialversicherung begründen, muss sich das BMF stärker in den Gesetzgebungsprozess einbringen. Es muss vor allem darauf achten, dass die Gesetzesfolgenabschätzung die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in ihrer Gesamtheit **vollständig, transparent und über einen ausreichend langen Zeitraum** abbildet. (Nr. 7)

0.6 **Die Bundesregierung muss der fortschreitenden Versteinerung des Haushalts stärker als bisher entgegenwirken.** Hierfür muss sie **Transparenz** über die Vorbelastungen künftiger Haushalte schaffen, um auf dieser Grundlage die fiskalische Flexibilität zu erhöhen und die Handlungsfähigkeit künftiger Parlamente und Regierungen zu erhalten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung daher, im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren stets

- eine vollständige Übersicht vorzulegen, der zu entnehmen ist, welche Mittel über welchen Zeithorizont effektiv gebunden, bedingt disponibel bzw. disponibel sind,
- eine langfristige Projektion der wichtigsten Ausgabenbereiche des Bundeshaushaltes vorzulegen, unter der Prämisse, dass die im Finanzplan niedergelegte Politik fortgeführt wird, sowie
- anschaulich darüber zu informieren, wie sich der Staatshaushalt insgesamt langfristig entwickelt und welcher Konsolidierungsbedarf sich ergibt, um die fiskalischen Vorgaben dauerhaft einhalten zu können. (Nr. 8)

0.7 Das BMF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die grundgesetzliche **Schuldenregel** auch aus seiner Sicht den **geeigneten Rahmen für eine solide und wachstumsorientierte Finanzpolitik** biete. Es sei geplant, die Regelgrenze für die Neuverschuldung ab dem Jahr 2023 wieder einzuhalten.

Die **Empfehlungen** des Bundesrechnungshofes will es hingegen **nicht umsetzen**, da es eine genaue Abgrenzung der disponiblen Mittel für schwierig und eine zusätzliche Prognose zur Entwicklung des Staatshaushalts für entbehrlich hält. Hinzu komme, dass solche Berechnungen aufwendig und zukunftsbezogene Aussagen mit Unsicherheit behaftet seien. Zudem hat es auf weitere, bereits vorhandene Übersichten und Instrumente verwiesen, die aus seiner Sicht für eine Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Staatsfinanzen ausreichen. (Nr. 9)

0.8 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass auch das BMF in der grundgesetzlichen Schuldenregel den geeigneten Rahmen für eine solide und wachstumsorientierte Finanzpolitik sieht.

Die darüberhinausgehenden Einlassungen des BMF überzeugen indes nicht, zumal das BMF vielfach eine schlüssige Begründung seiner Position schuldig geblieben ist. Zwar besteht Einvernehmen darin, dass disponible Mittel schwierig abzugrenzen und zukunftsbezogene Aussagen – insbesondere, wenn sie mehrere Jahrzehnte in den Blick nehmen – mit Unsicherheit behaftet sind. Eine solide Finanzpolitik setzt aber gerade voraus, die Augen nicht vor den langfristigen Herausforderungen zu verschließen und diese in seinen Planungen und Dispositionen zu berücksichtigen. Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof die vom BMF angeführten Übersichten und Instrumente bereits in seine Bewertung einbezogen. Sie sind nicht geeignet, die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern. Er bekräftigt daher seine Empfehlung, die von ihm vorgeschlagenen **Transparenzmaßnahmen** umzusetzen. (Nr. 10)

1 Vorbemerkungen

Im Jahr 2015 haben 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen die sogenannte Agenda 2030 beschlossen. Deren Herzstück sind 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung¹ (Nachhaltigkeitsziele). Um diese umzusetzen hat die Bundesregierung im Jahr 2016 die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsstrategie)² neu aufgelegt und sie danach regelmäßig weiterentwickelt, zuletzt im Jahr 2021.³

Nachhaltigkeit als Leitprinzip erfordert, die Bedürfnisse der heutigen Generation zu erfüllen, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden. Dies gilt auch mit Blick auf die Staatsfinanzen. Hier bedeutet Nachhaltigkeit, dass das Parlament heutige Staatsausgaben nicht übermäßig durch neue Schulden finanzieren darf, die künftige Generationen zurückzahlen müssen.⁴ Die Nachhaltigkeitsstrategie operationalisiert die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 mithilfe von Schlüsselindikatoren. Für diese Indikatoren legt die Strategie jeweils quantitative Zielvorgaben mit Umsetzungsfristen fest.

Gegenstand des vorliegenden Berichts sind die Staatsfinanzen. Für diese nennt die Nachhaltigkeitsstrategie die Indikatoren Staatsdefizit, strukturelles Defizit und Schuldenstand als maßgebliche Schlüsselindikatoren. Diese Indikatoren beziehen sich auf den öffentlichen Gesamthaushalt, der den Bund, die Länder, die Gemeinden und die Sozialversicherung sowie alle Nebenhaushalte umfasst. Die Zielvorgaben korrespondieren mit den für die EU-Mitgliedsstaaten verbindlichen europäischen Fiskalregeln und sollen in jedem Jahr bis einschließlich 2030 eingehalten werden.⁵

- Staatsdefizit: maximal 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)
- Strukturelles Defizit: maximal 0,5 % des BIP
- Schuldenstand: maximal 60 % des BIP

Mit den Indikatoren stellt die Bundesregierung in erster Linie auf finanziell **tragfähige Staatsfinanzen** ab. Hierunter wird verstanden, dass der Staat **sämtliche künftige Ausgaben inklusive des Schuldendienstes** dauerhaft durch **künftige eigene Einnahmen** und **ohne neue Schulden decken** kann.⁶

¹ Sustainable Development Goals – SDGs.

² Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016 wurde vom Bundeskabinett am 11. Januar 2017 beschlossen.

³ Vgl. BT-Drucksache 19/27530 vom 11. März 2021 (Unterrichtung durch die Bundesregierung), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021.

⁴ Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021, S. 71, 231.

⁵ Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021, S. 101, 230 ff.

⁶ Diese eher „technische“ Definition tragfähiger Finanzen ist als Teilaspekt eines qualitativ wertenden Nachhaltigkeitsbegriffes anzusehen. Vgl. BMF, Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, März 2020, S. 1, 7. Die Begriffe „nachhaltige“ und „tragfähige“ Staatsfinanzen werden in diesem Bericht synonym verwendet.

Die Staatsfinanzen gelten als nicht mehr tragfähig, wenn die Schuldenstandsquote stetig ansteigt. Dies kann zum einen daran liegen, dass die jährlichen Ausgaben regelmäßig deutlich höher sind als die Einnahmen. Zum anderen kann ein Zinsanstieg auf der Ausgabenseite erheblichen Druck verursachen und in eine Spirale aus immer höheren Zinsausgaben und Schulden führen. Ein Vertrauensverlust an den Kapitalmärkten in die Zahlungsfähigkeit des Staates wäre die Folge. Der Haushaltsgesetzgeber müsste womöglich mit drastischen Maßnahmen gegensteuern, wie der Kürzung von (Sozial-)Leistungen oder dem Verzicht auf Investitionen.

2 Ausgangslage und Ziel des Berichts

Von 2012 bis 2019 erzielte Deutschland jeweils Finanzierungsüberschüsse und erfüllte damit durchweg die Kriterien für das Staatsdefizit wie auch das strukturelle Defizit. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote war infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise bis auf den Höchststand von 82,0 % des BIP zum Jahresende 2010 angestiegen. Seitdem war sie kontinuierlich gesunken und belief sich Ende 2019 auf noch 58,9 % des BIP.⁷

Für die Bundesfinanzen ist zu konstatieren, dass die positive Entwicklung der Indikatoren in der letzten Dekade überwiegend nicht auf eigenen Konsolidierungsanstrengungen der Bundesregierung beruhte. Vielmehr haben die öffentlichen Finanzen seit dem Ende der Finanz- und Wirtschaftskrise von überaus günstigen Rahmenbedingungen, einer robusten Konjunktur, Rekordbeschäftigung, steigenden Steuereinnahmen sowie einer niedrigen Verzinsung der Staatsschulden profitiert.⁸ Die wirtschaftliche Aufwärtsdynamik hatte sich allerdings bereits in den letzten Jahren vor Pandemiebeginn merklich abgeschwächt.

Im Jahr 2020 beendete der Ausbruch der Covid-19-Pandemie die wirtschaftliche Wachstumsphase. Das preisbereinigte BIP brach um 4,6 % gegenüber dem Vorjahr ein.⁹ Die weitreichenden Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Pandemie stoppten die positive Entwicklung der Indikatoren vorerst: Im Jahr 2020 verzeichnete Deutschland erstmals seit dem Jahr 2011 wieder ein Staatsdefizit, und zwar in Höhe von 4,3 % des BIP (Abbildung 1a). Auch das strukturelle Defizit verfehlte mit 1,8 % des BIP die Zielvorgabe deutlich. Die Schuldenstandsquote stieg bis Ende 2020 sprunghaft an, auf 68,7 % des BIP (Abbildung 1b). Wegen der fortwährenden pandemiebedingten Belastungen fielen das Staatsdefizit und das strukturelle Defizit auch im Jahr 2021 mit 3,7 bzw. 2,1 % des BIP deutlich zu hoch aus. Die Schuldenstandsquote erhöhte sich hierdurch weiter auf 69,3 % des BIP bis Ende 2021. Auf den Bund entfallen etwa zwei Drittel der Schulden, auf die Länder 27 % und die Kommunen 6 %.¹⁰

⁷ Vgl. <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723444/723444?treeAnchor=FINANZEN&statisticType=BBK ITS&openNodeId=FINANZENDEFIZIT> (abgerufen am 20. Januar 2022).

⁸ Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm 2019, S. 6.

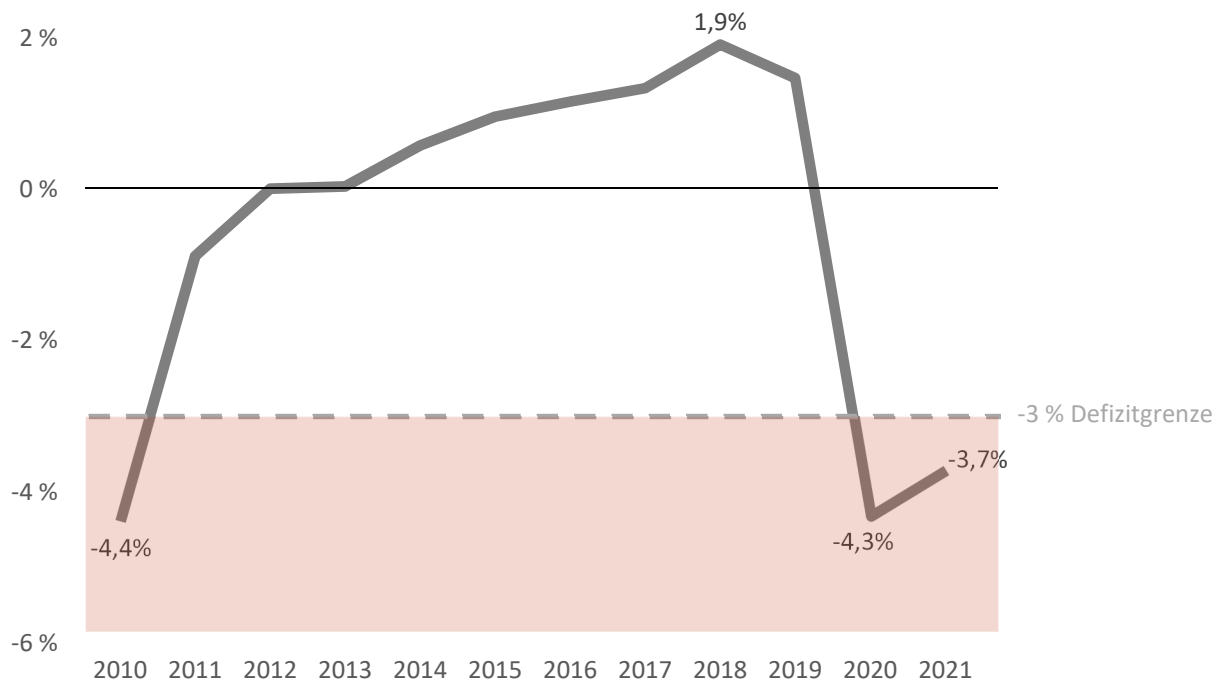
⁹ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22_020_811.html (abgerufen am 28. Januar 2022).

¹⁰ Vgl. <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723444/723444?treeAnchor=FINANZEN&statisticType=BBK ITS&openNodeId=FINANZENDEFIZIT> (abgerufen am 26. April 2022).

Abbildung 1a

Covid-19-Pandemie reißt den Finanzierungssaldo ins Minus

Im Jahr 2020 verzeichnete Deutschland erstmals seit dem Jahr 2011 wieder ein Staatsdefizit und überschritt dabei sogar die Defizitgrenze von 3 % des BIP deutlich.



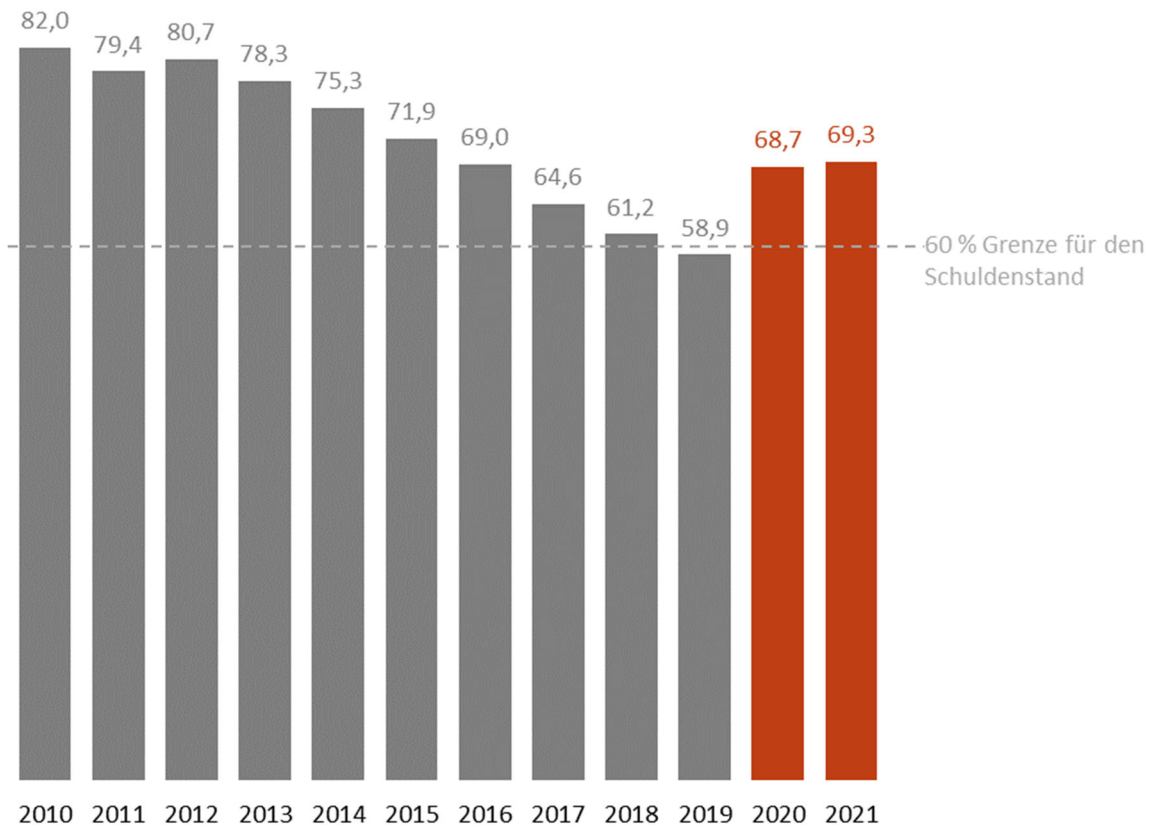
Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Abbildung 1b

Schuldenstandsquote wieder angestiegen

Die Staatsdefizite der Jahre 2020 und 2021 erhöhten den Schuldenstand Deutschlands. Die Schuldenstandsquote liegt seit dem Jahr 2020 wieder über der Grenze von 60 % des BIP.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Nachdem das preisbereinigte BIP im Jahr 2021 um 2,9 % zulegen konnte, bremste im Februar 2022 der russische Angriffskrieg auf die Ukraine den Aufholeffekt abrupt ab. Hatte die Bundesregierung in ihrem Stabilitätsprogramm für das laufende Jahr noch ein BIP-Wachstum von 3,6 % erwartet, senkte sie diese Erwartung mit ihrer Frühjahrsprojektion auf nur noch 2,2 % ab. Sie rechnet damit, dass sich das Wirtschaftswachstum mittelfristig auf einem Niveau von jährlich 0,8 % einpendeln wird.¹¹

¹¹ Vgl. die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 27. April 2022 unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-fruehjahr-2022.html> (abgerufen am 29. April 2022). Für die mittelfristige Projektion von 2024 bis 2026 vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm 2022, Tabelle 11.

Das Staatsdefizit des laufenden Jahres wird nach der Projektion der Bundesregierung im Stabilitätsprogramm mit 3,75 % erneut gegen die Zielvorgabe verstoßen. Die Schuldenstandsquote soll nach Einschätzung der Bundesregierung bis Ende 2022 auf einen Wert von 66,75 % des BIP moderat absinken.¹²

Die Folgen der Covid-19-Pandemie, die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine und die veränderte sicherheitspolitische Lage in Europa werden die öffentlichen Haushalte auf absehbare Zeit weiter belasten. War die Bundesregierung 2019 noch davon ausgegangen, sämtliche finanzpolitischen Herausforderungen komfortabel bewältigen zu können, erweist sich ein Erreichen der Zielvorgaben nunmehr in der mittelfristigen Perspektive als unrealistisch.

Auch in der langfristigen Perspektive wird Deutschland die Zielvorgaben für tragfähige Staatsfinanzen ohne beherzte Reformen nicht einhalten können. Deutschland steht vor gravierenden finanzpolitischen Herausforderungen, die weit über den Finanzplanungszeitraum von fünf Jahren hinaus relevant bleiben. Ihre Bewältigung wird erhebliche öffentliche Mittel beanspruchen. Hierzu zählen u. a. Mehrausgaben für die Transformation in eine ökologisch nachhaltige und digitalisierte Gesellschaft sowie steigende Beiträge in der internationalen Zusammenarbeit und zum EU-Haushalt. Vor allem aber wird die demografische Entwicklung die öffentlichen Haushalte ab Mitte der 2020er-Jahre erheblich belasten.¹³

Überdies können die öffentlichen Haushalte auch in Zukunft prinzipiell jederzeit unerwartet durch exogene Schocks wie Naturkatastrophen oder Finanz- und Wirtschaftskrisen zusätzlich unter Druck geraten. Aber auch aus Dispositionen der Vergangenheit drohen Risiken: So könnten sich die umfangreichen Eventualverbindlichkeiten, die der Bund auf sich genommen hat, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in Haushaltsbelastungen niederschlagen.

Innerhalb der Bundesregierung ist das BMF federführend dafür zuständig, dass die in der Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Zielvorgaben für die Staatsfinanzen eingehalten werden.¹⁴ Es nimmt dabei nicht nur die kurz- bis mittelfristige Perspektive des nächsten Bundeshaushalts und Finanzplanungszeitraums von fünf Jahren in den Blick. Das BMF sieht sich auch in der Verantwortung, auf langfristig tragfähige Staatsfinanzen hinzuwirken.¹⁵

Eine Kernaufgabe des BMF ist dabei, für den Haushaltsgesetzgeber und die Öffentlichkeit Transparenz über die künftigen finanziellen Belastungen herzustellen. Nur so kann der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen schaffen, um künftige – auch unvorhergesehene – finanzpolitische Herausforderungen innerhalb der Zielvorgaben für tragfähige Staatsfinanzen bewältigen zu können.

¹² Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm 2022, Tabellen 6 und 10.

¹³ Vgl. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen, Gutachten vom 10. November 2021, S. 13 ff.; Deutsches Stabilitätsprogramm 2022, S. 53 ff.

¹⁴ Vgl. BMF-Ressortbericht Nachhaltigkeit 2021, S. 6, 12.

¹⁵ Vgl. BMF-Ressortbericht Nachhaltigkeit 2021, S. 15.

Vor diesem Hintergrund soll der vorliegende Bericht

- verdeutlichen, dass die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel (**Schuldenregel**) vor dem Hintergrund der aktuell kritischen Situation der öffentlichen Haushalte nicht zur Disposition stehen kann (Nummer 3);
- aufzeigen, inwieweit der **finanzpolitische Handlungsspielraum** künftiger Parlamente bereits jetzt begrenzt ist und sich langfristig weiter verengt (Nummer 4);
- die **Rolle des BMF** im Hinblick auf die **Tragfähigkeit der Bundesfinanzen** (d. h. beim Bundeshaushalt und bei der Sozialversicherung) über seine zentrale Stellung bei der Aufstellung des Bundeshaushalts und des Finanzplans hinaus beleuchten (Nummer 5); sowie
- ausloten, wie das BMF **langfristig vorausschauend** zu tragfähigen Staatsfinanzen beitragen kann (Nummer 7).

3 Verfassungsrechtliche Schuldenregel: Eckpfeiler für tragfähige Staatsfinanzen

Das Festhalten an der Schuldenregel, die sich auch in der Krise bewährt hat, ist für die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern essenziell. Im Kern schützt sie das nach der Verfassung elementare parlamentarische Budgetrecht, erhält Handlungsspielräume für künftige Parlamente und Regierungen und hilft damit nachfolgenden Generationen, ihre finanzpolitische Entscheidungshoheit und -freiheit zu bewahren. Zudem sendet die Schuldenregel das glaubwürdige Signal an die Europäische Union und an die Kapitalmärkte, dass Deutschland seine Staatsschulden im Griff hat. Damit trägt sie entscheidend dazu bei, dass Deutschland weiterhin als Stabilitätsanker im Euro-Währungsgebiet fungieren kann.

Gleichwohl gibt es immer wieder Stimmen, die eine höhere Staatsverschuldung und eine Reform oder Abschaffung der Schuldenregel fordern. Zur Begründung werden u. a. niedrige bzw. negative Zinsen und eine vermeintlich unzureichende öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland angeführt. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Er sieht die Gefahr, dass die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen verlorengehe, wenn die Schuldenregel gelockert oder gar abgeschafft würde. In der Folge könnte der Haushaltsgesetzgeber auf künftige Krisen womöglich nicht mehr angemessen reagieren.

Als ein Ergebnis der Beratungen zur Föderalismusreform II wurden im Jahr 2009 die für die Neuverschuldung wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorschriften der Artikel 109 und 115 Grundgesetz geändert. Der Verfassungsgesetzgeber trug damit nicht zuletzt der vielfältigen

Kritik an der investitionsbezogenen Schuldenregel – der sogenannten „goldenen Regel“¹⁶ – Rechnung. Denn diese Regel habe nicht verhindern können, dass „die Schuldenlast von Bund und Ländern in der Vergangenheit stark angestiegen“ sei.¹⁷

Zu hohe Schulden würden aber – so der Verfassungsgesetzgeber – langfristig die staatlichen Handlungsmöglichkeiten einengen und zu Wachstums- und Beschäftigungsverlusten führen. Zudem sah er mit dem demografischen Wandel erhebliche zusätzliche Ausgaben für die soziale Sicherung auf die öffentlichen Haushalte zukommen. Diese „impliziten Schulden“ verlangten eine Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung.

Mit der (neuen) Schuldenregel wollte der Verfassungsgesetzgeber die konstruktionsbedingten Schwächen der goldenen Regel beseitigen und „die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern [...] verbessern.“ Die sehr eng begrenzten Verschuldungsmöglichkeiten sollten die Generationengerechtigkeit sichern und den Ausgabenfokus auf „qualitativ hochwertige Maßnahmen“ lenken. Dies sollte nicht nur dauerhaft Wachstum und eine nachhaltige Entwicklung stärken, sondern insbesondere künftigen Generationen zugutekommen, ohne die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gefährden.¹⁸

Nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz darf der Bundeshaushalt in Nichtkrisenzeiten eine maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme von höchstens 0,35 % des BIP aufweisen. Den Ländern sind strukturelle Nettokreditaufnahmen sogar vollständig untersagt. Halten Bund und Länder die nationale Schuldenregel konsequent ein, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der staatliche Gesamthaushalt in Nichtkrisenzeiten auch die Vorgaben der europäischen Fiskalregeln für das Staatsdefizit und das strukturelle Defizit einhält.¹⁹

In jüngster Vergangenheit führten Kritiker der Schuldenregel wiederholt an, dass die Regel öffentliche Investitionen verhindere. Denn insbesondere in Zeiten niedriger Zinsen seien auch höhere Schulden akzeptabel, um die erforderlichen Investitionen in den grünen und digitalen Wandel zu unterstützen. So könne die Schuldenstandsquote nicht sprunghaft steigen, solange der Zins auf die bestehenden Staatsschulden unterhalb der Zuwachsrate des

¹⁶ Die goldene Regel ermöglichte eine Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen. Sie folgte damit der Überlegung, dass staatliche Investitionen auch von denen (mit-)finanziert werden sollten, die in der Zukunft einen Nutzen daraus ziehen. Eine wesentliche Schwachstelle der Regel war jedoch, dass der Investitionsbegriff zu unbestimmt war. Dadurch konnten auch konsumtive Ausgaben bei der zulässigen Nettokreditaufnahme berücksichtigt werden. Hinzu kam, dass der Werteverzehr durch Abschreibungen oder Veräußerungen unberücksichtigt blieb. Denn für die Höhe der Kreditermächtigungen waren nicht die Netto-, sondern die Bruttoinvestitionen maßgeblich.

¹⁷ Vgl. BT-Drucksache 16/12410 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)) vom 24. März 2009, S. 1.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 5 f.

¹⁹ Das Staatsdefizit bezieht sich hierbei auf den Finanzierungssaldo des Gesamtstaates, während sich die Schuldenregel des Bundes und der Länder auf die zulässige Nettokreditaufnahme der jeweiligen Gebietskörperschaften bezieht. Überdies sind unterschiedliche Datengrundlagen zu berücksichtigen (Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen versus Finanzstatistik). Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme sind daher nicht gleichzusetzen. Jedoch ist grundsätzlich davon auszugehen, dass bei Einhaltung der Schuldenregel auch das strukturelle Defizit unter 0,5 % des BIP liegen wird.

nominalen BIP liege (negative Zins-Wachstums-Differenz). Zudem wurde argumentiert, dass ein Einhalten der Schuldenregel im Zeitverlauf zu einer sehr niedrigen Schuldenstandsquote führe und den Spielraum für öffentliche Investitionen unnötig einenge. Im Ergebnis wurden deutlich höhere Staatsschulden als unproblematisch angesehen und eine Steuerung der Staatsverschuldung anhand der Zins-Wachstums-Differenz vorgeschlagen.

Diesem Denkansatz zufolge kann die Staatsverschuldung solange ansteigen, bis die Höhe der fälligen Zinszahlungen einem gewissen Anteil des Steueraufkommens entspricht (Zins-Steuer-Quote).²⁰ Die Entwicklung des Steueraufkommens hängt dabei wesentlich vom Wirtschaftswachstum ab.

Der **Bundesrechnungshof teilt die Kritik an der Schuldenregel nicht**.²¹ So zeigt eine historische Betrachtung, dass sich die Zeitperioden, in denen der Zins über dem nominalen Wirtschaftswachstum lag bzw. umgekehrt, häufiger abwechselten. Beide Größen veränderten sich über die Jahre zum Teil deutlich.²² Wird die Staatsverschuldung anhand der Zins-Wachstums-Differenz gesteuert, kann dies zu einer prozyklischen Finanzpolitik führen. In einem konjunkturellen Abschwung mit niedrigem Wirtschaftswachstum und höheren Zinsen müsste der Staat also sparen und die Wirtschaft zusätzlich belasten. Er müsste dann entweder seine Ausgaben reduzieren oder seine Steuern anheben, um die höheren Zinsausgaben leisten zu können und die Schuldenstandsquote stabil zu halten.

Auch der Einwand, die Schuldenregel führe zu einer aus volkswirtschaftlicher Sicht „zu niedrigen“ Schuldenstandsquote, kann nicht überzeugen:

- Erstens liegt die Schuldenstandsquote mit fast 70 % des BIP im Jahr 2021 deutlich über den Vorgaben der europäischen Fiskalregeln. Die in den europäischen Verträgen festgelegte Schuldenstandsquote von 60 % des BIP ist überdies als Obergrenze und nicht als Zielwert definiert. Ein gewisser „Sicherheitsabstand“ zu dieser Obergrenze – also eine Schuldenstandsquote von unter 60 % – wäre demnach wünschenswert, um nicht in künftigen Krisen einen Vertrauensverlust an den Kapitalmärkten befürchten zu müssen. So war z. B. im Zuge der globalen Finanzkrise 2008/2009 die Schuldenstandsquote binnen zweier Jahre von 66 auf 82 % des BIP im Jahr 2010 angestiegen.
- Zweitens wird es noch mehrere Jahre dauern, um die Schuldenstandsquote von ihrem aktuellen Stand wieder abzusenken. In einer Projektionsrechnung mit einer anfänglichen Schuldenstandsquote von 70 % des BIP, einem nominalen BIP-Wachstum von 2,5 % sowie einem Staatsdefizit von 0,5 % des BIP würde es allein 10 Jahre dauern, bis die Obergrenze von 60 % des BIP wieder unterschritten würde.²³ Um eine Schuldenstandsquote von 50 %

²⁰ Siehe hierzu das gemeinsame Papier vom arbeitgebernahen Institut der deutschen Wirtschaft und vom gewerkschaftsnahen Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. Bardt/Dullien/Hüther/Rietzler, Für eine solide Finanzpolitik – Investitionen ermöglichen, IW-Policy Paper Nr. 10, 2019.

²¹ So auch: Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen, Gutachten vom 10. November 2021.

²² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019, S. 260, Abbildung 76.

²³ Zu den Unterschieden zwischen Staatsdefizit und Nettokreditaufnahme vgl. Fußnote 19.

und damit einen Sicherheitsabstand zur Obergrenze zu erreichen, würde es gar 21 Jahre dauern.

- Drittens schafft die Schuldenregel auf den Kapitalmärkten das nötige Vertrauen, dass eine tragfähige öffentliche Verschuldung trotz einer hohen Schuldenstandsquote und eines langwierigen Abbaupfades jederzeit gegeben ist.

Mit der **Schuldenregel** hat der Verfassungsgesetzgeber ein **zielführendes Regelwerk für Bund und Länder im Grundgesetz** verankert. Er hat damit die notwendigen Leitplanken für eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik geschaffen. Denn die Schuldenregel zwingt zur politischen Debatte über Prioritäten und bezieht dabei auch die Interessen künftiger Generationen mit ein.

Im Fokus der Diskussionen zur Reform der Schuldenregel sollte daher stehen, die **Schuldenregel** zu **stärken**. Denn schon jetzt ist absehbar, dass insbesondere der Bundeshaushalt in den kommenden Jahrzehnten gravierende Herausforderungen bewältigen muss. So wird die demografische Entwicklung steigende Ausgaben verursachen. Eine fortgesetzte Fiskalpolitik, die nicht priorisiert, fokussiert und konsolidiert dürfte die Handlungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber weiter einengen. Dies könnte langfristig die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gefährden.

Der Bundesrechnungshof sieht keinen Widerspruch zwischen dem Einhalten der Schuldenregel und einer – vielfach geforderten – Ausweitung der Ausgaben für öffentliche Investitionen sowie anderer Zukunftsausgaben. Diese Ausgaben lassen sich aus dem Bundeshaushalt mit Gesamteinnahmen in normalen Zeiten von mehr als 10 % des BIP finanzieren.²⁴ Zudem steht dem Haushaltsgesetzgeber der finanzielle Spielraum über die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme zur Verfügung. Diesen sollte der Bund nach Einschätzung mehrerer Institutionen ausschließlich für den Ausbau des öffentlichen Kapitalstocks (positive Nettoinvestitionen) verwenden.²⁵

Im Kern muss es also darum gehen, die **haushaltspolitischen Prioritäten** konsequent auf eine **Ausweitung von öffentlichen Investitionen** und anderen **Zukunftsausgaben auszurichten**. Zudem müssen die **Voraussetzungen** dafür, dass öffentliche wie private Investitionen überhaupt wirken können, also die **administrativ-regulatorischen Rahmenbedingungen** im Gesamtstaat (Bund/Länder/Kommunen), **rasch und konsequent verbessert werden**.²⁶

²⁴ Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2019 betrug die Einnahmequote des Bundes (ohne Nettokreditaufnahme) 10,2 % des BIP.

²⁵ Vgl. etwa Deutsche Bundesbank, Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: Zu einzelnen Reformoptionen, Monatsbericht April 2019, S. 85 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, März 2007, S. 45 ff.

²⁶ Vgl. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Juni 2020, S. 51 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021, S. 163 ff.

4 Staatsfinanzen unter Druck

Die öffentlichen Haushalte sind infolge der Pandemie und des Kriegs in der Ukraine erheblich unter Druck geraten. Der gesamtstaatliche Haushalt verbleibt nach einem tiefen Minus in den Jahren 2020 und 2021 auch mittelfristig im Defizit. Die sprunghaft gestiegene Schuldenstandsquote wird den Zielwert von 60 % des BIP bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums voraussichtlich nicht erreichen. **Der finanzielle Spielraum, mit dem die öffentlichen Haushalte unvorhergesehene Ereignisse abfedern könnten, hat sich spürbar reduziert.**

In den kommenden Jahrzehnten wird der **demografische Wandel** zu einem erheblichen Anstieg der demografiebedingten Ausgaben führen und die öffentlichen Haushalte belasten. Ohne Konsolidierungsmaßnahmen sind die Zielvorgaben für tragfähige Staatsfinanzen langfristig nicht einzuhalten.

Sollten **weitere Krisen** eintreten oder sich Risiken aus **Eventualverbindlichkeiten** (Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen) realisieren, die der Bund in Höhe mehrerer Hundert Milliarden Euro übernommen hat, würden die öffentlichen Haushalte weiter unter Druck geraten. Die Kapitalmärkte könnten dann als Folge einer anwachsenden Schuldenstandsquote höhere Zinsen für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand verlangen.

4.1 Mittelfristig kaum fiskalische Spielräume

Die Projektionen der Bundesregierung zum öffentlichen Gesamthaushalt setzen auf den Haushaltsplanungen aller staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung) auf. Sie werden angepasst, sobald neuere oder aktualisierte Vorausschätzungen zur Entwicklung der Gesamtwirtschaft²⁷ sowie der Steuereinnahmen²⁸ vorliegen.

Im Jahr 2019, vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie, hatte die Bundesregierung über den gesamten Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2023 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung geplant. Die Projektion für den öffentlichen Gesamthaushalt zeigte eine komfortable Einhaltung der Zielvorgaben für tragfähige Staatsfinanzen, die sogar gewisse Spielräume zur Abfederung unerwarteter fiskalischer Risiken bot.²⁹ Um die gravierenden Auswirkungen des Covid-19-Schocks zu bewältigen, reichten die Puffer in der Fiskalplanung jedoch nicht aus. Stattdessen wurden die öffentlichen Haushalte im Jahr 2020 mit einem Staatsdefizit von 4,2 % des BIP tief ins Minus gerissen.

²⁷ Jeweils in den Monaten März/April bzw. September/Oktober jedes Jahres aktualisiert die Bundesregierung ihre gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung mit der sog. Frühjahrs- bzw. Herbstprojektion.

²⁸ Auf Basis der aktualisierten gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen werden auch die Steuerschätzungen angepasst. Dies erfolgt jeweils im April bzw. Oktober des Jahres durch den Arbeitskreis Steuerschätzungen.

²⁹ Vgl. Stabilitätsprogramm 2019, S. 8 sowie S. 31 ff., insbesondere Tabellen 5, 7, 8.

Für den aktuellen Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2026 hat die Bundesregierung mit dem Stabilitätsprogramm 2022 eine Projektion nebst Szenarioanalyse vorgelegt.³⁰ Danach werden im Basisszenario die Zielvorgaben für das Staatsdefizit ab dem Jahr 2023 und für das strukturelle Defizit ab dem Jahr 2026 wieder eingehalten. Beide Größen werden nach der Projektion jedoch noch bis zum Jahr 2026 im Minus bleiben. Die Schuldenstandsquote soll von ihrem vorläufigen Höchststand infolge der Pandemie ab dem Jahr 2022 langsam wieder absinken. Dennoch wird auch Ende 2026, so die Projektion, die Zielvorgabe von 60 % des BIP weiterhin verfehlt werden (Tabelle 1).

Tabelle 1

Projektion der Bundesregierung zur mittelfristigen Entwicklung der Schlüsselindikatoren

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BIP-Wachstum in %	2,90	3,60	2,30	0,80	0,80	0,80
Finanzierungssaldo in % des BIP (Ziel: max. -3,0 %)	-3,70	-3,75	-2,00	-1,75	-1,00	-0,50
Struktureller Finanzierungssaldo in % des BIP (Ziel: max. -0,5 %)	-2,10	-3,50	-2,25	-2,00	-1,00	-0,50
Schuldenstand in % des BIP (Ziel: max. 60 %)	69,30	66,75	65,75	65,75	65,00	64,50

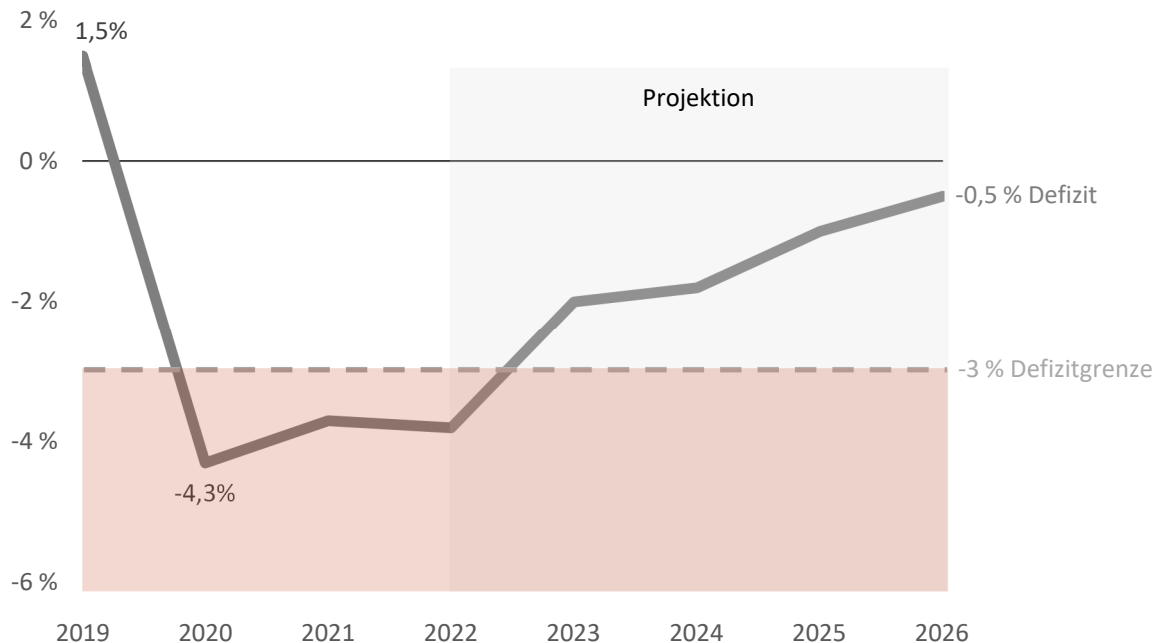
Quelle: Deutsches Stabilitätsprogramm 2022, Tabellen 6, 10 und 11.

³⁰ Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm 2022, S. 42 ff. Stichtag der Projektion ist der 31. März 2022. Die Projektion setzt auf der Jahresprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 26. Januar 2022 auf. Berücksichtigt wurden der am 16. März 2022 von der Bundesregierung verabschiedete zweite Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 (ohne Ergänzungshaushalt) sowie die Eckwerte für den Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2023 und der Finanzplanung bis 2026. Zusätzlich berücksichtigt wurde das „Sondervermögen Bundeswehr“ sowie das Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022 über ein „Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten“. Vgl. ebenda.

Abbildung 2

Finanzierungssaldo verbessert sich, bleibt mittelfristig aber negativ

Nach der Projektion der Bundesregierung wird der Finanzierungssaldo ab dem Jahr 2023 wieder die Zielvorgabe von maximal -3 % des BIP einhalten.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Deutsches Stabilitätsprogramm 2022.

Entscheidenden Einfluss auf die Projektionen haben die Annahmen hinsichtlich des künftigen Wirtschaftswachstums. In einer Szenarioanalyse hat die Bundesregierung die Entwicklung des Finanzierungssaldos unter der Annahme modelliert, dass das BIP-Wachstum jährlich um einen halben Prozentpunkt höher bzw. niedriger ausfällt als im Basisszenario gemäß Tabelle 1.³¹ Im optimistischen Szenario wäre der Finanzierungssaldo im Jahr 2025 ausgeglichen und im Jahr 2026 wieder positiv.

Im pessimistischen Szenario läge der Finanzierungssaldo im Jahr 2026 mit -1,75 % des BIP noch deutlich im negativen Bereich. Die Schuldenstandsquote würde in diesem Fall kaum absinken. Dies erscheint angesichts der aktuellen Entwicklungen durchaus wahrscheinlich: Die Bundesregierung hat in ihrer Frühjahrsprojektion das erwartete BIP-Wachstum für das laufende Jahr stark nach unten korrigiert. Da der Krieg in der Ukraine die wirtschaftliche Erholung erheblich belasten wird, rechnet sie nur noch mit einem BIP-Wachstum von 2,2 %. Dieser Wert liegt noch deutlich unter der Annahme des pessimistischen Szenarios (3,1 %).

³¹ Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm 2022, Abschnitt 4.4.

Der finanzielle Spielraum für die öffentlichen Haushalte, um unvorhergesehene Ereignisse abfedern zu können, hat sich seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie spürbar reduziert. Die Schuldenstandsquote wird die Zielvorgabe von 60 % des BIP bis zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums nach den vorliegenden Projektionen nicht erreichen. Die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs sind dabei noch nicht einmal annähernd vollständig abgebildet. Sollte in der mittleren Perspektive ein weiterer exogener Schock eintreten oder die deutsche Wirtschaft infolge des Ukraine-Kriegs noch stärker in Mitleidenschaft gezogen werden, würde die Staatsschuldenquote voraussichtlich wieder ansteigen. Dies könnte dazu führen, dass die Zinsen für die Schuldenaufnahme der öffentlichen Hand steigen.

4.2 Die demografische Entwicklung als Herausforderung für langfristig tragfähige Staatsfinanzen

Die demografische Entwicklung in Deutschland ist maßgeblich geprägt durch eine zunehmend älter werdende Bevölkerung. Sie wird die öffentlichen Finanzen langfristig erheblich unter Druck setzen. Die in den geburtenstarken Jahrgängen von 1955 bis 1970 Geborenen („Babyboomer“) werden in den 2020er-Jahren sukzessive in den Ruhestand eintreten.³² Nach einer derzeit noch andauernden „Verschnaufpause“ wird die Zahl der Erwerbstätigen ab Mitte der 2020er-Jahre kontinuierlich schrumpfen. Hierdurch steigt der Altenquotient³³ bis zum Jahr 2038 steil an. Abhängig vom Szenario der Bevölkerungsentwicklung setzt sich der Anstieg im weiteren zeitlichen Verlauf fort.³⁴ Bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen werden die demografiebedingten Ausgaben, insbesondere in den Bereichen der Alterssicherung sowie Kranken- und Pflegeversicherung, nach den Projektionen der Bundesregierung stark ansteigen.³⁵

Die Bundesregierung erstellt regelmäßig verschiedene Projektionen, um die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf einzelne Ausgabenbereiche abzuschätzen. Hierzu zählt der Versorgungsbericht,³⁶ der die Entwicklung der Versorgungsleistungen des Bundes bis zum Jahr 2050 vorausberechnet.³⁷ Die Bundesregierung ist außerdem verpflichtet, einmal jährlich im sogenannten Rentenversicherungsbericht die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich des Bundeszuschusses für einen Zeithorizont von jeweils 15 Jahren darzulegen (§ 154 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VI). Der aktuelle

³² <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/demografie-mitten-im-wandel.html> (abgerufen am 18. September 2021).

³³ Beim „Altenquotient“ wird die Anzahl der Personen im Rentenalter, also der potenziellen Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen aus den Alterssicherungssystemen, in Relation zur Anzahl der Personen im Erwerbsalter gesetzt.

³⁴ Vgl. Destatis, Annahmen und Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Juni 2019, S. 27 f.

³⁵ Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm 2022, S. 53.

³⁶ Den Versorgungsbericht erstellt die Bundesregierung einmal pro Wahlperiode, zuletzt 2020. Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, März 2020.

³⁷ Vgl. Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, S. 80 ff.

Rentenversicherungsbericht deckt den Zeitraum bis zum Jahr 2035 ab.³⁸ Die Bundesregierung sieht ausweislich der Berichte in keinem der beiden Systeme zur Alterssicherung die finanzielle Stabilität gefährdet.³⁹

Diese längerfristig ausgerichteten Vausberechnungen der Bundesregierung zeigen das Ausmaß der demografiebedingten fiskalischen Herausforderungen jedoch nicht vollständig auf. Sie beleuchten jeweils nur Teilbereiche, werden jedoch nicht in eine integrierte Gesamtbetrachtung der Haushaltsentwicklung eingebettet. Zudem greift für die Rentenversicherung der Projektionszeitraum von 15 Jahren zu kurz.⁴⁰ Wesentliche Auswirkungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem „Babyboomer-Effekt“, reichen weit über das für den letzten Rentenversicherungsbericht maßgebliche Jahr 2035 hinaus.⁴¹

Eine langfristige Vorausschau auf die öffentlichen Haushalte in ihrer Gesamtheit stellt das BMF in seinem Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (**Tragfähigkeitsbericht**) an, den es einmal pro Legislaturperiode veröffentlicht, zuletzt im März 2020.⁴² In dem Bericht wird die hypothetische Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts unter der Annahme modelliert, dass die bestehende Rechtslage (Stand: Juni 2019)⁴³ unverändert beibehalten wird. Mit einem Projektionshorizont bis zum Jahr 2060 reicht er weit genug in die Zukunft, um auch den Wandel der Bevölkerungsstruktur nach der demografischen Pause abbilden zu können.

Um die mögliche Bandbreite der künftigen Entwicklung bei langem Projektionshorizont aufzuzeigen, erfolgen die Berechnungen für zwei Basisszenarien: Ein optimistisches Szenario (T+), das positive Annahmen zur demografischen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterstellt, sowie ein pessimistisches Szenario (T-) mit negativen Prämissen.⁴⁴ Unterstellt wird dabei, dass die öffentlichen Einnahmen in Relation zum laufenden BIP konstant bleiben und die mit steigenden Ausgaben einhergehenden Defizite durch zusätzliche Verschuldung ausgeglichen werden.

³⁸ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Rentenversicherungsbericht 2021, November 2021.

³⁹ Vgl. Siebter Versorgungsbericht der Bundesregierung, S. 13; Rentenversicherungsbericht 2021, S. 11.

⁴⁰ Das BMAS hat festgestellt, dass bei einem Projektionshorizont bis zum Jahr 2030 die Auswirkungen der demografischen Herausforderungen nicht ausreichend sichtbar werden und seine Vausberechnungen zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2045 ausgeweitet. Vgl. BMAS, Gesamtkonzept zur Alterssicherung, November 2016, S. 24.

⁴¹ Vgl. auch Deutsche Bundesbank, Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht Oktober 2019, S. 64.

⁴² Vgl. BMF, Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, März 2020. Mit der Durchführung der Berechnungen hat das BMF Wirtschaftswissenschaftler des ifo-Instituts, München, und der Ruhr-Universität Bochum beauftragt.

⁴³ Für die Alterssicherung bedeutet dies: Die Regelaltersgrenze wird bis zum Jahr 2031 stufenweise auf 67 Jahre heraufgesetzt; laufende Renten werden nach der geltenden Rentenanpassungsformel erhöht; bis zum Jahr 2025 gilt die „doppelte Haltelinie“ für das Netto-Sicherungsniveau und den Beitragssatz; andere Elemente der Rentenreformen von 2018 und 2014 werden ebenfalls berücksichtigt. Unberücksichtigt bleibt hingegen die Ausgestaltung der Grundrente. Zum Rechtstand vgl. Fünfter Tragfähigkeitsbericht, S. 20 f.

⁴⁴ Zu den Prämissen hinsichtlich Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung in den Basisszenarien vgl. Fünfter Tragfähigkeitsbericht, S. 11 ff., insbesondere S. 19.

Ungeachtet der wirtschaftlich guten Lage im Jahr 2018 – dem Ausgangsjahr der Projektion – zeigen beide Basisszenarien, dass konsolidierende Maßnahmen erforderlich wären, um langfristig tragfähige Finanzen zu erreichen. Die sogenannte **Tragfähigkeitslücke** quantifiziert den Konsolidierungsbedarf, der **ab dem Ausgangsjahr** erforderlich wäre, um über einen unendlichen Zeithorizont alle öffentlichen Ausgaben einschließlich des Schuldendienstes durch öffentliche Einnahmen decken zu können.⁴⁵ Sie belief sich auf 1,49 (T+) bzw. 4,1 % (T-) des BIP.⁴⁶ Dies bedeutet, dass **ab sofort und dauerhaft** der gesamtstaatliche Primärsaldo⁴⁷ um 1,49 bzw. 4,1 % des BIP verbessert werden müsste.

Ohne zusätzliche und dauerhafte Konsolidierungsmaßnahmen läge in beiden Szenarien der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo im Zeitablauf unterhalb der Zielvorgabe, im pessimistischen Szenario **bereits ab dem Jahr 2036**. Deutschland würde damit gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verstoßen.

Abbildung 3 illustriert diese Entwicklung im Zeitablauf. Unter Berücksichtigung der projizierten Finanzierungssalden würde der Schuldenstand zwar zunächst unter den Ausgangswert absinken, spätestens ab Mitte der 2030er-Jahre jedoch wieder steigen und bis zum Jahr 2060 bis auf 73 (T+) bzw. 185 % (T-) des BIP anwachsen.⁴⁸ Damit enthält der Bericht – bei aller für langfristige Vorausberechnungen unvermeidbaren Unsicherheit – die klare Warnung, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ohne zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen auch unter optimistischen Bedingungen langfristig gefährdet sein könnte.

⁴⁵ Die Tragfähigkeitslücke entspricht dem international gebräuchlichen Indikator S 2 und korrespondiert mit der vom BMF verwendeten Definition langfristig tragfähiger Staatsfinanzen; vgl. auch Nummer 1.

⁴⁶ Die Werte stehen unter der Annahme einer Konsolidierung „in einem Schritt“ in der Ausgangsperiode. Vgl. Fünfter Tragfähigkeitsbericht, S. 36 f.

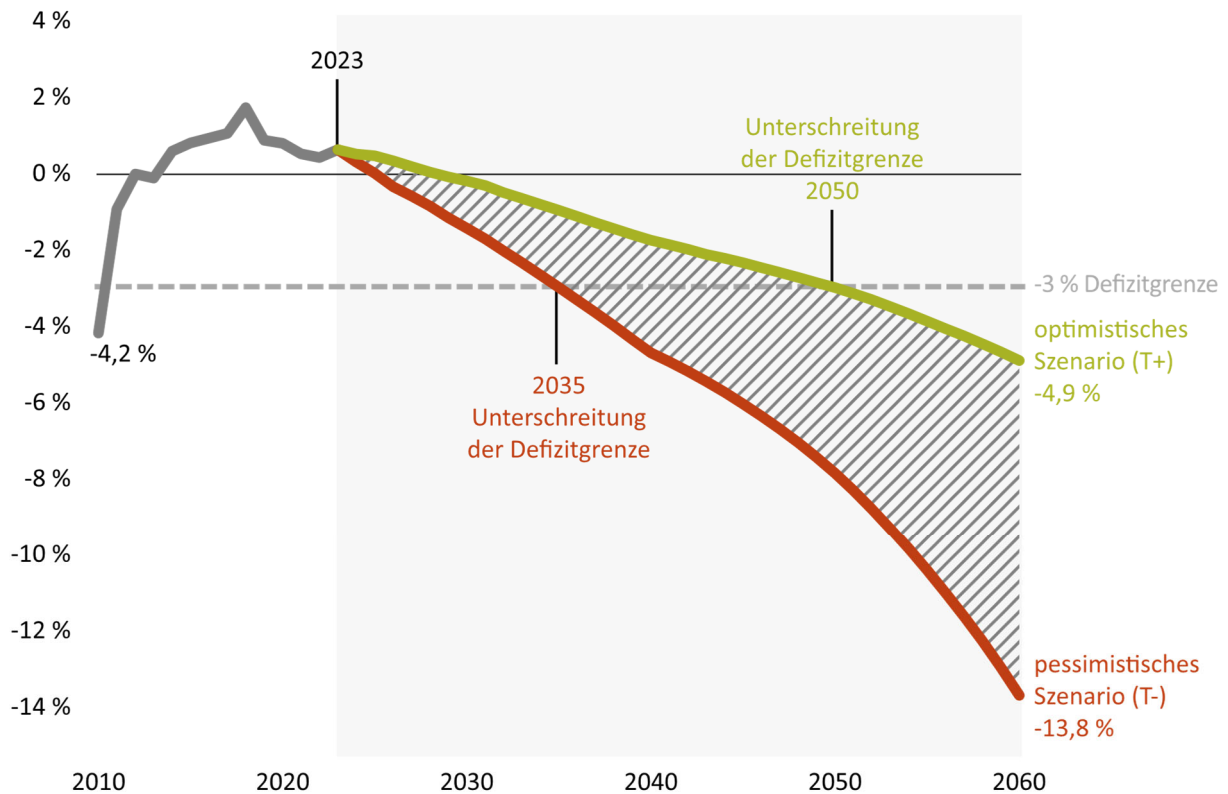
⁴⁷ Der Primärsaldo entspricht dem Finanzierungssaldo ohne Zinszahlungen.

⁴⁸ Vgl. Fünfter Tragfähigkeitsbericht, S. 29 f.

Abbildung 3

Staatsfinanzen verschlechtern sich aufgrund des demografischen Wandels stetig

Die demografiebedingten Ausgaben werden in den kommenden Jahrzehnten stetig ansteigen. Ohne entsprechende Einnahmensteigerungen oder Ausgabenkürzungen wird sich der gesamstaatliche Finanzierungssaldo (in % des BIP) zunehmend verschlechtern.



Erläuterung: Der Fünfte Tragfähigkeitsbericht konnte bis zum Jahr 2017 vollständig auf Ist-Daten zurückgreifen. Bis 2023 beruhen die Berechnungen auf den Eckdaten der seinerzeit aktuellen Mittelfristprojektion der Bundesregierung. Erst anschließend divergieren die Fortschreibungen zwischen den beiden Basisvarianten (grau markierte Fläche).

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Werding/Gründler/Läpple/Lehmann/Mosler/Potrafke, Ruhr-Universität Bochum, Modellrechnungen für die Modellvarianten T+ und T- aus dem Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF.

Bei der weniger ambitionierten Zielsetzung, im Jahr 2060 die 60 %-Grenze der Schuldenstandsquote einzuhalten, fiel der Konsolidierungsbedarf moderater aus, läge in der pessimistischen Variante (T-) aber immer noch bei 2,27 % des BIP.⁴⁹

Die Covid-19-Pandemie hat aus Sicht des BMF wenig Einfluss auf die Dynamiken der projizierten Entwicklung demografiebedingter Ausgaben.⁵⁰ Allerdings hat sich die Schuldenstandsquote als „Startpunkt“ der Projektion gegenüber dem letzten Bericht nun deutlich

⁴⁹ Vgl. Fünfter Tragfähigkeitsbericht, S. 37.

⁵⁰ Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm 2022, S. 55 f.

verschlechtert. Der Schuldenstand der Basisperiode gilt aber als das „Langzeitgedächtnis“ der Haushaltspolitik und hat daher erheblichen Einfluss auf die Projektion, insbesondere für den Fall künftig steigender Zinsen.⁵¹

Aktuelle Berechnungen im Auftrag des Bundesrechnungshofes⁵² belegen, **dass sich die Tragfähigkeitslücke tatsächlich vergrößert hat.**⁵³

4.3 Risiken aus Eventualverbindlichkeiten

Um ungewisse, in der Zukunft liegende Risiken abzusichern, übernimmt der Bund Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zugunsten Dritter. Er darf diese nicht übernehmen, wenn er mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer finanziellen Inanspruchnahme rechnen muss.⁵⁴ Nichtsdestoweniger besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass sich Risiken realisieren und zu einer Haushaltsbelastung in künftigen Jahren führen können. Es handelt sich mithin um sogenannte **Eventualverbindlichkeiten**, aus denen der Bund prinzipiell jederzeit in Anspruch genommen werden könnte.⁵⁵

Den betragsmäßig größten **Gewährleistungsrahmen** schafft das **jährliche Haushaltsgesetz**. Nach dessen § 3 ist das BMF ermächtigt, Gewährleistungen für bestimmte Zwecke zu übernehmen, z. B. für Exporte oder für die Binnenwirtschaft. Der ursprünglich für das Haushaltsjahr 2020 beschlossene Gewährleistungsrahmen von 465,2 Mrd. Euro wurde im Zuge der Covid-19-Pandemie erheblich auf 821,7 Mrd. Euro ausgeweitet, im Wesentlichen zum Zweck der Wirtschaftsstabilisierung.⁵⁶ Zum 31. Dezember 2020⁵⁷ waren hiervon mehr als 66 % (546 Mrd. Euro) belegt.

⁵¹ Vgl. Fünfter Tragfähigkeitsbericht, S. 33.

⁵² Vgl. das Basisszenario in Werding/Läpple, Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, FiFo-Berichte, No. 31, 2022, Tabelle 1. Siehe hierzu auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und an den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages über die Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen vom 23. Mai 2022.

⁵³ Vgl. ebenso Potrafke, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 auf BT-Drucksache 19/20000 und des Entwurfs eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes auf BT-Drucksache 19/20057 am 29. Juni 2020, S. 2. Vgl. außerdem Stiftung Marktwirtschaft, Update 2021 der Generationenbilanz: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Präsentation zum Pressegespräch am 12. August 2021, Folien 5, 7.

⁵⁴ Vgl. VV Nummer 5 zu § 39 BHO.

⁵⁵ Die Eventualverbindlichkeiten des Bundes und seiner Sondervermögen sind in der Vermögensrechnung des Bundes unter Abschnitt 5 (Haftungsverhältnisse) ausgewiesen. Da sie nur möglicherweise eine Belastung in künftigen Haushaltsjahren darstellen, werden sie nicht zu den Schulden gezählt.

⁵⁶ Vgl. Bundesrechnungshof, Information an die Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 27. März 2020 (Gz. I 2 - 20 80 05), S. 3.

⁵⁷ Auslastung der Gewährleistungsrahmen zum Stichtag 31. Dezember 2020. Die Angaben sind der Vermögensrechnung des Bundes 2020, Tabelle 24, zu entnehmen. Die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2021 war zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts noch nicht veröffentlicht.

Als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie wurde mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds zudem ein neues Sondervermögen des Bundes geschaffen, das einen Garantierahmen von 400 Mrd. Euro vorsah. Der Gewährleistungsrahmen für alle **Sondervermögen** des Bundes verdoppelte sich hierdurch bis Ende 2020 auf 804 Mrd. Euro, blieb aber weitgehend unbelegt. Im Dezember 2021 wurde der Garantierahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds auf 100 Mrd. Euro abgesenkt.

Weitere Gewährleistungen außerhalb des haushaltsgesetzlichen Rahmens hat der Bund im Zusammenhang mit den **Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets** übernommen. Hierzu zählen Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro für Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau an Griechenland aus dem Jahr 2010. Eine weitere Gewährleistung von 91,5 Mrd. Euro stand Ende 2020 zugunsten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität aus. Diese war Teil des im Jahr 2010 errichteten temporären Rettungsschirms, der in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten Stabilitätshilfen gewähren konnte.

Der im Jahr 2012 als dauerhafter Rettungsschirm errichtete **Europäische Stabilitätsmechanismus** (ESM) hat den temporären Schirm abgelöst. Das von Deutschland gezeichnete Stammkapital am ESM beläuft sich auf 189,6 Mrd. Euro, wovon 21,7 Mrd. Euro eingezahlt wurden. Die übrigen 167,9 Mrd. Euro sind im Falle eines Abrufes durch den ESM haushaltswirksam einzuzahlen.⁵⁸ Im Januar 2021 unterzeichneten die ESM-Mitgliedstaaten ein Abkommen zur Änderung des ESM-Vertrages, um die Einsatzmöglichkeiten des ESM zu erweitern. In der Folge werden aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch die Risiken für den Bundeshaushalt erheblich steigen.⁵⁹

Weitere Gewährleistungen des Bundes sind im Zusammenhang mit der **europäischen Antwort auf die Covid-19-Pandemie** hinzugekommen. So haben die EU-Mitgliedstaaten Ende 2020 den europäischen Wiederaufbaufonds eingerichtet. Er hat ein Volumen von 750 Mrd. Euro. Davon sollen 390 Mrd. Euro als nicht rückzahlbare Zuschüsse an die Mitgliedstaaten ausgereicht werden, der Rest als Darlehen. Zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds nimmt die EU-Kommission über EU-Anleihen Kredite am Kapitalmarkt auf. Die EU-Anleihen für die Zuschüsse werden aus künftigen EU-Haushalten getilgt. Die für die Darlehen aufgenommenen Mittel sollen praktisch von den Darlehensempfängern getilgt werden. Sämtliche für den Wiederaufbaufonds aufgenommenen Schulden müssen bis spätestens Ende 2058 zurückgezahlt werden. Der EU-Haushalt garantiert für diese Schulden. Damit haften die Mitgliedstaaten letztlich gemeinschaftlich für diese Schulden über ihre künftigen Beiträge zum EU-

⁵⁸ Neben dem ESM ist der Bund an weiteren internationalen Banken und Einrichtungen beteiligt. Die aus dem Haftungskapital resultierenden finanziellen Verpflichtungen werden mit Ausnahme des ESM und der EU-RATOM-Vertragsagentur durch den haushaltsgesetzlichen Gewährleistungsrahmen (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 Haushaltsgesetz) abgedeckt. Vgl. Vermögensrechnung des Bundes 2020, Abschnitt 5.5.

⁵⁹ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Risiken einer Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den Bundeshaushalt vom 27. Mai 2019; Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Risiken der Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den Bundeshaushalt – Übereinkommen zur Änderung des ESM-Vertrags vom 26. Mai 2021. Die Umsetzung des ESM-Änderungsabkommens bedarf der Ratifizierung durch die ESM-Mitgliedstaaten. Diese war im Juni 2022 noch nicht in allen Fällen abgeschlossen.

Haushalt. Sollte ein Mitgliedstaat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen können oder wollen, müssen die übrigen Staaten für dessen Anteil eintreten. Damit kommen auf den Bund – neben der regulären anteiligen Tilgungsverpflichtung – weitere Haftungsrisiken in Milliardenhöhe zu.⁶⁰

Ebenfalls Teil der Krisenantwort ist das EU-Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE⁶¹), aus dem Darlehen von bis zu 100 Mrd. Euro an die Mitgliedstaaten ausgereicht werden können. Die Europäische Union finanziert diese Darlehen über Kredite, die sie am Kapitalmarkt aufnimmt. Zu deren Absicherung haben die Mitgliedstaaten Gewährleistungen übernommen, Deutschland in Höhe von 6,4 Mrd. Euro. Das mögliche Haftungsrisiko über die künftigen deutschen Beiträge zum EU-Haushalt ist jedoch – wie schon beim Wiederaufbaufonds – deutlich höher.

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass die **Eventualverbindlichkeiten des Bundes** – beginnend mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise ab dem Jahr 2010 – **stetig zunehmen**. Im Zuge der Covid-19-Pandemie sind sie sowohl durch nationale Maßnahmen zur Wirtschaftsstabilisierung als auch durch die europäische Antwort auf die Krise massiv angewachsen. Sie belaufen sich inzwischen in Summe auf **mehrere Hundert Milliarden Euro**. Mit der Zunahme der Eventualverbindlichkeiten steigen naturgemäß auch die **potenziellen finanziellen Schäden** hieraus. **Die mittel- bis langfristig ohnehin angespannten öffentlichen Haushalte würden durch solche Schadensereignisse weiter unter Druck geraten.**

⁶⁰ Bericht nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds) vom 11. März 2021.

⁶¹ European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency.

5 Kurz- und mittelfristige Steuerung auf Ebene des Bundeshaushalts

Das BMF hat bei der **Haushaltsaufstellung** nur begrenzte Spielräume, um auf tragfähige Bundesfinanzen hinzuwirken. Die Bundeshaushalte der näheren Zukunft sind durch Mittelverbindungen festgelegt und – bildlich gesprochen – weitgehend „**versteinert**“. Es ist zwar möglich, den Haushalt kurzfristig auszugleichen, z. B. bei unvorhergesehenen Ereignissen. Dies führt aber regelmäßig dazu, dass danach noch weniger Mittel disponibel sind. Mittel- und langfristig werden die finanziellen Belastungen steigen, insbesondere die demografiebedingten Ausgaben sowie die Zins- und Tilgungsverpflichtungen. Da diese Ausgaben nicht disponibel sind, dürfte der „Grad der Versteinerung“ weiter zunehmen.

Mit fortschreitender Versteinerung des Haushalts wächst die Gefahr, künftige Herausforderungen oder unvorhergesehene Ereignisse nicht mehr innerhalb der fiskalischen Zielvorgaben bewältigen zu können. Überdies verbleibt so immer weniger finanzieller Spielraum für zentrale Projekte künftiger Regierungen. Der damit einhergehende Verlust politischer Gestaltungsmöglichkeiten könnte langfristig die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gefährden und in der Folge die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen.

Die Bundesregierung muss der fortschreitenden Versteinerung des Haushalts stärker als bisher entgegenwirken. Hierfür muss sie zuallererst **Transparenz über die Vorbelastungen** künftiger Haushalte schaffen, um auf dieser Grundlage die fiskalische Flexibilität zu erhöhen und die Handlungsfähigkeit künftiger Parlamente und Regierungen zu erhalten.

5.1 Grundzüge des Haushaltsaufstellungsverfahrens

Am 1. August 2009 trat die **Schuldenregel** nach Artikel 109 Absatz 3 i. V. m. Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz in Kraft.⁶² Im Zuge dessen stellte die Bundesregierung die regierungsinernen Abläufe zur Aufstellung des Bundeshaushalts und des Finanzplans des Bundes auf ein Top-Down-Verfahren um. Das neue Verfahren galt erstmalig für die Aufstellung des Bundeshaushaltsplans 2012 sowie des Finanzplans 2011 bis 2015.⁶³

Kernelement des Top-Down-Verfahrens ist der sogenannte **Eckwertebeschluss der Bundesregierung**, der jedem Ressort einen Plafond vorgibt, der anschließend auf die Titel des jeweiligen Einzelplans verteilt wird. Damit stehen bereits zu Beginn der Haushaltsaufstellung das Gesamtbudget und die Budgets für jeden Einzelplan verbindlich fest. Die festgelegten Einzelplanplafonds dürfen nicht überschritten werden. Dies gilt ebenso für Einzelfallregelungen zu

⁶² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2248 ff. Durch Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz wurden verschiedene Übergangsphasen für den Bund, für bereits eingerichtete Sondervermögen sowie für die Länder geschaffen.

⁶³ Vgl. Schreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden vom 5. Januar 2011 – II A 1 – H 1105/10/10005:001, DOK 2011/0001373.

Politikbereichen, die besonders im Fokus stehen. Der Eckwertebeschluss hat somit den Charakter einer Zielvereinbarung innerhalb der Bundesregierung. Er soll die Vorlage eines verfassungskonformen Haushaltsentwurfs sicherstellen. Innerhalb der Bundesregierung ist das BMF inhaltlich und organisatorisch für die Aufstellung des Eckwertebeschlusses zuständig.⁶⁴

Das BMF hat im Haushaltsaufstellungsverfahren eine – normativ bestätigte – herausgehobene Position. So ist es nach § 28 Absatz 1 BHO das BMF, das den Haushaltsentwurf auf Basis der Anmeldungen der Fachressorts erstellt und verantwortet. Sein in § 28 Absatz 2 BHO normiertes Widerspruchsrecht führt dazu, dass in der Praxis bislang kein Bundeshaushalt ohne die Zustimmung des BMF vom Bundeskabinett (mehrheitlich) beschlossen wurde. Diese Stellung garantiert dem BMF einen weitreichenden materiellen Einfluss auf die Haushaltswirtschaft des Bundes und damit auch auf das Handeln der Bundesregierung.⁶⁵

5.2 Vorbelastungen künftiger Bundeshaushalte

Die politische Handlungsfähigkeit künftiger Regierungen droht zu erodieren, wenn immer mehr Verpflichtungen künftige Haushalte belasten. Denn dadurch stehen später immer weniger disponible Mittel für neue politische Projekte zur Verfügung.

Um dem entgegenzuwirken, legt das BMF regelmäßig Obergrenzen für die Haushaltsmittel fest, die durch **Verpflichtungsermächtigungen** für die Folgejahre gebunden werden dürfen. So dürfen z. B. bei der Aufstellung des Haushalts für das Haushaltsjahr t die Verbindungen pro Haushaltstitel für das darauffolgende Jahr $t+1$ grundsätzlich 80 % des jeweiligen Titelansatzes nicht überschreiten.⁶⁶ Soweit diese Obergrenzen in begründeten Ausnahmefällen überschritten werden sollen, bedarf dies der Billigung durch die Leitung der Haushaltsabteilung im BMF.

Die eingegangenen Verpflichtungen werden in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Ende 2020 summierten sich diese Verpflichtungen für die Folgejahre über alle Einzelpläne hinweg auf 270,1 Mrd. Euro. Hiervon entfielen 61,2 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2021.⁶⁷

Indes zeigen die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen nicht das gesamte Ausmaß an Vorbelastungen künftiger Haushalte auf. Denn für laufende Geschäfte der Verwaltung müssen keine Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht und gebucht werden.⁶⁸ Hierzu zählen etwa sämtliche personalbezogenen Ausgaben des Bundes, d. h. die Gesamtbezüge und -entgelte für die Beschäftigten sowie die Versorgungsbezüge für die

⁶⁴ Vgl.: www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bundeshaushalt-kurz-erklart-1649006 (abgerufen am 6. September 2021).

⁶⁵ Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, 58. AL Januar 2020, Rn. 2 zu § 28 BHO.

⁶⁶ Für die darauffolgenden Haushaltsjahre $t+2$ bzw. $t+3$ sinken die Verbindungsquoten auf 60 bzw. 40 %. Vgl. BMF, Schreiben vom 5. Januar 2021, Gz. II A 1 – H 1105/20/10002 :001, Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 und des Finanzplans bis 2025, Nummer 5.

⁶⁷ Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes 2020, Übersicht Nummer 4.6.1.

⁶⁸ Vgl. Nummer 3.1 zu § 16 in Verbindung mit Nummer 5 zu § 38 VV-BHO.

pensionierten Beamtinnen und Beamten.⁶⁹ Insgesamt belaufen sich diese **Personalausgaben sowie die Versorgungsansprüche für ehemalige Bedienstete von privatisierten Staatsunternehmen** im Haushaltsplan 2021 auf 49,8 Mrd. Euro.

Die betragsmäßig bedeutendsten Vorbelastungen betreffen die **Sozialausgaben** des Bundes. Im Haushaltsplan 2021 machen diese selbst bei einem pandemiebedingt deutlich erhöhten Gesamtetat von 572,2 Mrd. Euro einen Anteil von fast 50 % aus.⁷⁰ Neben den Leistungen an die gesetzliche Rentenversicherung zählen hierzu insbesondere Arbeitsmarktausgaben, Zuschüsse an die gesetzliche Krankenversicherung sowie Leistungen für Familien und für die Grundsicherung. All diese Ausgaben sind zumindest kurz- bis mittelfristig kaum disponibel.

Beispiel gesetzliche Rentenversicherung:

Allein für die Zuweisungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung sind für das Haushaltsjahr 2021 insgesamt 106,2 Mrd. Euro veranschlagt. Mit 18,5 % des Ausgabevolumens ist dies der größte Posten im Bundeshaushalt. Diese Zuweisungen werden in den nächsten Jahren weiter ansteigen, einerseits aufgrund von Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung, andererseits aufgrund der demografischen Entwicklung.⁷¹ Sie binden die Haushalte nicht nur auf mittlere, sondern auch auf lange Sicht, da zentrale Einflussgrößen nur mit langem Vorlauf geändert werden können.

Der Spielraum des Gesetzgebers, den Ausgabendruck für die Folgejahre durch Änderungen der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen (z. B. Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Erhöhung der erforderlichen Anwartschaftszeiten, Kürzung der Rentenhöhe) einzudämmen, ist verfassungsrechtlich eng begrenzt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterfallen Rentenanswartschaften grundsätzlich dem Eigentumsschutz gemäß Artikel 14 Grundgesetz. Der Gesetzgeber ist hierdurch zwar nicht daran gehindert, die Voraussetzungen für den Bezug von und die Höhe der Altersrente zu ändern. Solche Änderungen sind aber nur für die künftigen Rentenbezieherinnen und -bezieher uneingeschränkt möglich, deren Renteneintritt zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen noch mindestens

⁶⁹ Vgl. Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes vom 22. Oktober 2019, hier S. 63 f.

⁷⁰ Die Sozialausgaben sind mit 284,7 Mrd. Euro im Haushalt 2021 angesetzt. Vgl. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen, Gutachten vom 10. November 2021, S. 34, Übersicht 4.

⁷¹ Vgl. BT-Drucksache 19/31501 (Unterrichtung der Bundesregierung) vom 6. August 2021, Finanzplan des Bundes 2021 bis 2025, S. 15, 17. Ausgabensteigerungen in der gesetzlichen Rentenversicherung erhöhen zunächst – sobald die Nachhaltigkeitsrücklage aufgebraucht ist – den Beitragssatz. Dies hat im Folgejahr einen höheren allgemeinen Bundeszuschuss zur Folge, da dieser u. a. gemäß der Entwicklung des Beitragssatzes fortzuschreiben ist. Zudem führt ein höherer Beitragssatz über die Renten Anpassungsformel zu geringeren Rentensteigerungen. Durch diesen Mechanismus verteilen sich die Lasten höherer Ausgaben auf die Beitragszahlerinnen und -zahler, den Bund sowie die Rentnerinnen und Rentner, wobei Erstgenannte derzeit den größten Anteil tragen. Einen höheren Finanzierungsbeitrag kann der Bund übernehmen, indem er den Bundeszuschuss diskretionär erhöht (vgl. Nummer 7.2). Eine grundlegende Verschiebung der Lastenteilung fände statt, wenn die Beitragssatz-Haltelinie von 20 % erreicht würde.

10 Jahre entfernt ist.⁷² Das bedeutet, dass wesentliche ausgabenentlastende Änderungen künftiger Rentenansprüche für die bis Anfang der 2030er-Jahre in die Rente eintretenden (geburtstarken) Jahrgänge bereits zum jetzigen Zeitpunkt nur noch eingeschränkt möglich sein dürften.

Zwar bestünde prinzipiell die Möglichkeit, den Bund bei der Finanzierung der Ausgaben zu entlasten, indem der Gesetzgeber die Zuweisung an die gesetzliche Rentenversicherung absenkt. Der wegfallende Finanzierungsbeitrag des Bundes müsste durch eine Beitragssatzerhöhung sowie geringere Rentensteigerungen ausgeglichen werden. Dem steht jedoch das politische Ziel entgegen, eine Überforderung der Beitragszahlerinnen und -zahler sowie Rentnerinnen und Rentner zu vermeiden. Mit der „doppelten Haltelinie“ hat der Gesetzgeber im Jahr 2018 zwei wesentliche Determinanten für die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung zunächst bis zum Jahr 2025 festgelegt. Für den Zeitraum danach hat er ausdrücklich noch keine Festlegung getroffen.⁷³ Die neue Bundesregierung strebt gleichwohl eine Stabilisierung von Beitragssatz und Rentenniveau an.⁷⁴ Je nach konkreter Ausgestaltung der künftigen Haltelinien könnten Ausgabensteigerungen langfristig ausschließlich dem Bund zur Last fallen.⁷⁵

Der weitaus größte Teil der Vorbelastungen – insbesondere durch Sozialleistungsansprüche – ist also in den entsprechenden Leistungsgesetzen normiert. Diese Belastungen müssen nicht (zusätzlich) durch Verpflichtungsermächtigungen abgedeckt und damit auch nicht im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden. Betrachtet man diese Vorbelastungen mit, sind nach Angaben des BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung eines regulären Haushalts bereits mehr als 90 % des Ausgabevolumens faktisch vorgebunden⁷⁶ (Abbildung 4). Belastbare quantitative Angaben zum genauen Ausmaß der haushaltsmäßigen Vorbelastungen auf mittel- und langfristige Sicht konnte das BMF nicht vorgelegen.

⁷² Zum verfassungsrechtlichen Schutz bereits bestehender Anwartschaften und den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Übergangsrecht siehe Bieback, Zeitschrift für Sozialreform, 46. Jahrgang (Heft 9, Sept. 2000), 779, 787.

⁷³ Vgl. Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz), BT-Drucksache 19/4668 vom 1. Oktober 2018, Vorblatt, Abschnitt B.

⁷⁴ „Wir werden daher die gesetzliche Rente stärken und des Mindestrentenniveau von 48 % (...) dauerhaft sichern. In dieser Legislaturperiode steigt der Beitragssatz nicht über 20 %. Es wird keine Rentenkürzungen und keine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters geben. Um diese Zusage generationengerecht abzusichern, werden wir zur langfristigen Stabilisierung von Rentenniveau und Rentenbeitragssatz in eine teilweise Kapitaldeckung (...) einsteigen.“ Vgl. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 73.

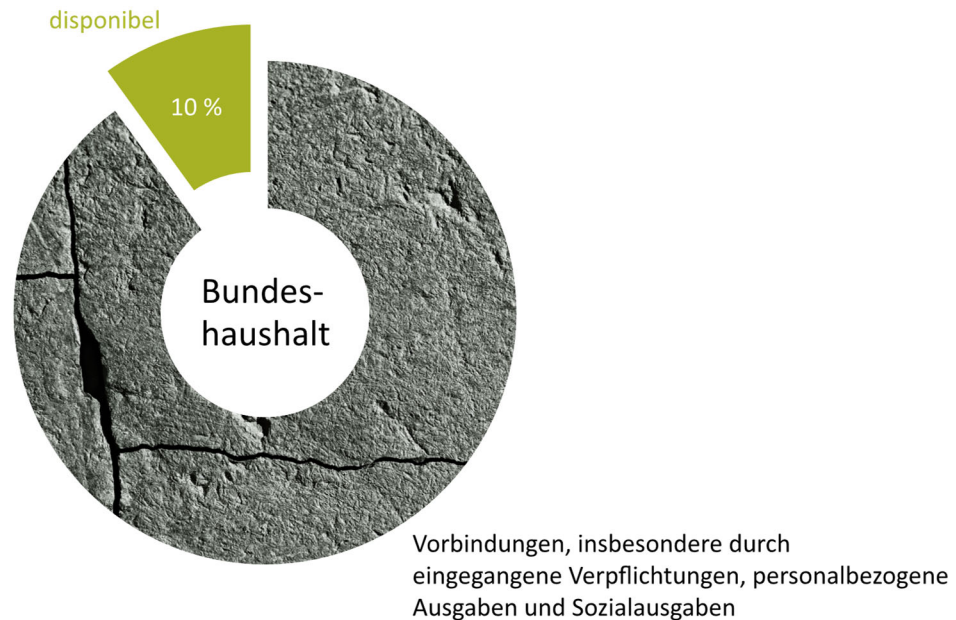
⁷⁵ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Vorschläge der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vom 18. September 2020, Nummer 5.3.

⁷⁶ Eigene Analysen bzw. Berechnungen des Bundesrechnungshofes bestätigen diese Zahl.

Abbildung 4

Großteil des Bundeshaushalts versteinert

Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung sind nach Auskunft des BMF 90 % des Ausgabevolumens im nächsten Bundeshaushalt faktisch gebunden. Nur 10 % der Mittel sind disponibel.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMF.

5.3 Tragfähigkeit der Staatsfinanzen im Haushaltsaufstellungsverfahren nur begrenzt steuerbar

Im Haushaltsaufstellungsverfahren stellt das BMF eigenen Angaben zufolge im Wesentlichen die Finanzierbarkeit der Bundeshaushalte im fünfjährigen Finanzplanungszeitraum sicher. Oberstes Ziel sei dabei, neben der Einhaltung der Schuldenregel, eine Neuverschuldung in Normallagen bzw. außerhalb einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation möglichst zu vermeiden.⁷⁷ Damit werde – so das BMF – verhindert, dass die Schuldenlast weiter zunimmt und zudem ein Beitrag zur Sicherung tragfähiger Finanzen geleistet.

Hierzu gelte es zunächst, Finanzierungsbedarfe möglichst frühzeitig zu erkennen. Grundlage der Haushaltsaufstellung seien deshalb die Projektion der gesamtwirtschaftlichen

⁷⁷ Vgl. Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 und 115 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz, wonach Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen sind. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, darf die Obergrenze der nach der Schuldenregel zulässigen Neuverschuldung überschritten werden. Dies setzt einen entsprechenden Mehrheitsbeschluss des Deutschen Bundestages voraus. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der die Rückführung des zusätzlich aufgenommenen Kredites in einem angemessenen Zeitraum regeln muss (Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 ff. Grundgesetz).

Entwicklung und deren Auswirkungen auf den Bundeshaushalt sowie eine Vorausschau der Bedarfe aufgrund rechtlicher und tatsächlicher Verpflichtungen des Bundes im Finanzplanungszeitraum. Für die Bestimmung der Eckwerte und die Erstellung des Finanzplans würden die hierzu vorliegenden aktuellen Erkenntnisse herangezogen. Während des parlamentarischen Verfahrens sei es geübte Praxis, dass das BMF bei Vorliegen neuer Erkenntnisse über die sogenannte Bereinigungsvorlage noch Änderungen am Haushaltsentwurf des kommenden Jahres vorschläge. Alternativ oder auch zusätzlich könne vor Abschluss des Verfahrens auch ein Ergänzungshaushalt nach § 32 BHO vorgelegt werden.

Ein Finanzierungsbedarf werde im Haushaltsentwurf bzw. in der Finanzplanung berücksichtigt, sobald Etatreife vorliege. In besonderen Fällen, in denen z. B. aufgrund politischer Entscheidungen davon ausgegangen werden müsse, dass Zahlungsverpflichtungen auf den Bund zukämen, könne darüber hinaus zentral Vorsorge im Einzelplan 60 getroffen werden. Solche Ansätze würden aber bei Vorliegen der Etatreife entsprechend aufgelöst und konkret veranschlagt. So sei zum Beispiel im Finanzplan bis 2023 eine Vorsorge für die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags getroffen worden, da der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode eine entsprechende Vereinbarung enthalten habe.

Eine weitere Möglichkeit, sich auf noch nicht etatreife, jedoch absehbare Zahlungsverpflichtungen vorzubereiten, sei die Schaffung einer Rücklage. Die Bildung von fiskalischen Puffern gegen unvorhersehbare Schocks sei hingegen nicht zulässig. Dies widerspräche dem Fälligkeitsprinzip. Solche Ereignisse müssten im Rahmen der Haushaltsführung abgedeckt werden. Um unterjährig auftretende unvorhergesehene Finanzierungsbedarfe im Haushaltsvollzug zu decken, könnten z. B. Haushaltssperren, außer- oder überplanmäßige Ausgaben sowie Nachtragshaushalte beschlossen werden. Diese haushaltswirtschaftlichen Steuerungsmaßnahmen unterliegen den verfassungsrechtlichen Grenzen der Schuldenregel.

Nach dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie hat der Deutsche Bundestag von der Ausnahmeregelung des Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz Gebrauch gemacht. Er hat für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation erklärt.⁷⁸ Die nach der Schuldenregel „in Normalzeiten“ zulässige Nettokreditaufnahme wurde in diesen beiden Haushaltsjahren um 69,6 Mrd. Euro bzw. 193,9 Mrd. Euro überschritten.⁷⁹ Für das Haushaltsjahr 2022 ist geplant, unter Verweis auf die fortbestehende außergewöhnliche Notsituation, die zulässige Nettokreditaufnahme erneut um 115,7 Mrd. Euro zu überschreiten.⁸⁰ Insgesamt beläuft sich die (geplante) zusätzliche Nettokreditaufnahme der Haushaltsjahre 2020 bis 2022 auf 379,2 Mrd. Euro.

Die zusätzlichen Schulden sollen – wie schon beim Wiederaufbaufonds – von 2028 an bis Ende 2058 getilgt werden. Höhere Rückführungen sind möglich und verkürzen den Zeitraum

⁷⁸ Vgl. Beschluss des Deutschen Bundestages vom 25. März 2020 (BT-Drucksachen 19/18108, 19/18131; BT-Plenarprotokoll 19/154). Der Beschluss wurde mehrmals bestätigt, zuletzt mit Beschluss vom 27. Januar 2022 (BT-Drucksache 20/505, BT-Plenarprotokoll 20/14).

⁷⁹ Angaben des BMF. 69,6 Mrd. Euro für 2021 ergeben sich nach der rückwirkenden Anwendung der mit dem 2. Nachtragshaushalt 2021 beschlossenen Buchungstechnik der Finanzierungssalden der Sondervermögen.

⁸⁰ Vgl. BT-Drucksache 20/1627 (Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses) vom 25. Mai 2022, S. 13.

entsprechend.⁸¹ Sollte die geplante Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2022 ausgeschöpft werden, ergäben sich bei einer gleichmäßigen Tilgung über den Zeitraum von 2028 bis 2058 zusätzliche Haushaltsbelastungen von jährlich 12,2 Mrd. Euro.

6 Zwischenfazit

Mit der Schuldenregel hat der Verfassungsgesetzgeber die notwendigen Leitplanken für eine nachhaltige und generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik geschaffen. Ihre Einhaltung ist für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte essenziell. Sie soll künftige Parlamente und Regierungen – und damit auch nachfolgende Generationen – vor dem Verlust eigener Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume bewahren. Auf diese Weise schützt sie die elementaren Grundbedingungen demokratischer Handlungs- und Entscheidungsprozesse vor materieller Erosion und Bedeutungslosigkeit. Zudem senden die Schuldenregel und ihre Einhaltung das glaubwürdige Signal an die Kapitalmärkte, dass Deutschland seine Staatsschulden im Griff hat. Dies trägt entscheidend dazu bei, dass Deutschland weiterhin als Stabilitätsanker im Euro-Währungsgebiet fungieren kann. **Das Fortbestehen und die Einhaltung der Schuldenregel ist damit kein Selbstzweck, sondern dient eben diesen – für die staatliche Handlungsfähigkeit – unerlässlichen Zielen.**

Das BMF kann die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen bei der Aufstellung von einzelnen Haushalts- und Finanzplänen nur begrenzt beeinflussen. Dies liegt vornehmlich daran, dass zu diesem Zeitpunkt ein Großteil der jährlichen Ausgaben bereits festgelegt ist. Das betrifft insbesondere die auf (Sozial-)Leistungsgesetzen beruhenden Zahlungsverpflichtungen, die nur mittel- bis langfristig durch den Gesetzgeber geändert werden könnten. Kurzfristig steuerbar sind weniger als 10 % des Ausgabenvolumens. Die Haushalte der näheren Zukunft sind somit gleichsam versteinert.

Die Bundesregierung verfügt damit trotz eines über viele Jahre hinweg gestiegenen und voraussichtlich weiter steigenden Gesamtbudgets nur über eine sehr begrenzte **finanzielle Manövriermasse**, mit der sie künftige Herausforderungen bewältigen bzw. im Haushaltsvollzug auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren kann. Zwar existieren

⁸¹ Vgl. Formulierungshilfe für einen Beschluss des deutschen Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 des Grundgesetzes, Schreiben des BMF an den Chef des Bundeskanzleramtes vom 25. April 2022 - II A 1 - H 1120/20/10023 :008 (Kabinettsache Datenblatt-Nr.: 20/08027), Anlage 10.

verschiedene haushaltsrechtliche Möglichkeiten, Deckungslücken kurzfristig zu schließen.⁸² Allerdings gelten auch für diese Instrumente grundsätzlich die Obergrenzen der Schuldenregel.

Hinzu kommt, dass diese Instrumente überwiegend an den disponiblen Mitteln ansetzen. Gesetzlich oder vertraglich festgelegte Leistungen bleiben hiervon unberührt. Die Instrumente erweitern den Handlungsspielraum – wenn überhaupt – nur kurzfristig und schränken ihn mittel- bis langfristig weiter ein. Im Zweifel müsste das BMF im Bedarfsfall gerade auf jene Mittel zurückgreifen, die neue Wachstumsimpulse hätten setzen sollen. Ihre Inanspruchnahme könnte sich so wiederum negativ auf künftiges Wachstum niederschlagen.

Über die Schuldenregel hinaus können die disponiblen Mittel lediglich bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen kurzfristig erweitert werden, wie dies in der jüngsten Staatspraxis bereits geschehen ist.⁸³ Allerdings verringert das Erfordernis, die zusätzlich aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen, wiederum die disponiblen Mittel in den darauffolgenden Jahren. Der Grad der Versteinerung des Haushalts würde noch weiter erhöht.

Damit stehen dem BMF bei der Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushalts zwar Instrumente zur Verfügung, um auf künftige Herausforderungen oder unerwartet auftretende Ereignisse zu reagieren und den Haushalt kurzfristig wieder auszugleichen. Die Nutzung dieser Instrumente beschneidet jedoch immer die disponiblen Mittel an anderer Stelle oder in künftigen Haushaltsjahren.

Angesichts der zu erwartenden Dynamik in Bereichen mit nicht bzw. nur bedingt disponiblen Ausgaben dürfte die Versteinerungstendenz weiter zunehmen. Bereits jetzt ist abzusehen, dass die demografiebedingten Ausgaben spürbar ansteigen werden. So deuten die Ergebnisse des Fünften Tragfähigkeitsberichts darauf hin, dass sie selbst im günstigsten Fall (T+) bis zum Jahr 2040 um rund 2 % des BIP zunehmen werden.

Die Zinsausgaben des Bundes liegen aktuell auf einem historisch niedrigen Niveau. Jedoch ist nicht davon auszugehen, dass die derzeit äußerst günstigen Finanzierungsbedingungen für

⁸² Hierzu zählen vor allem **Haushaltssperren** (§ 41 BHO) und **globale Minderausgaben**, letztere allerdings nur bis zu einer Größenordnung von 1 bis 1,5 % des Haushaltsvolumens. Unterjährig kann das BMF nach Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO und z. B. § 4 Haushaltsgesetz 2021 auch **über- oder außerplanmäßigen Ausgaben** zustimmen. Solche Ausgaben sollen nach § 37 Absatz 3 BHO jedoch durch Einsparungen im selben Einzelplan ausgeglichen werden. Damit dürften solche Ausgaben in der Regel ebenfalls weitere Einschnitte bei den disponiblen Mitteln nach sich ziehen. Darüber hinaus bleibt die Möglichkeit, einen **Nachtragshaushalt** aufzustellen. Von den Vorgaben der Schuldenregel wäre dieser aber nicht befreit. Deshalb steht dieses Instrument unter Umständen nur eingeschränkt zur Verfügung, insbesondere wenn bereits im ursprünglichen Haushaltsplan eine Nettokreditaufnahme nahe der verfassungsrechtlichen Regelkreditgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz vorgesehen ist.

⁸³ Vgl. Beschlüsse des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (BT-Drucksachen 19/18108 vom 24. März 2020, 19/20128 vom 17. Juni 2020, 19/22887 vom 28. September 2020, 19/28464 vom 14. April 2021, 20/505 vom 26. Januar 2022 und 20/2036 vom 3. Juni 2022).

den Bund auch in den kommenden Jahrzehnten bestehen bleiben. Darauf deuten insbesondere die geopolitischen und makroökonomischen Entwicklungen seit Anfang 2022 hin. Mit dem Beginn des Kriegs in der Ukraine war ein deutlicher Anstieg der Renditen für deutsche Staatsanleihen zu beobachten. Zudem lassen die aktuell hohen Inflationsraten in Deutschland und im Euro-Währungsgebiet einen weiteren Anstieg der Zinsen erwarten. Simulationen legen nahe, dass ein durchschnittlicher Zinsanstieg um 3 Prozentpunkte selbst bei einer konstanten Schuldenstandsquote von 45 % des BIP, die der Bund als größte Gebietskörperschaft des Staatshaushaltes Ende 2020 aufwies, zu höheren Zinsausgaben von gut 1 % des BIP bis zum Jahr 2040 führen würde.⁸⁴ Zur Einordnung: Die Gesamteinnahmen des Bundes (ohne Neuverschuldung) liegen bei rund 10 % des BIP.

Künftige Tilgungsverpflichtungen stellen eine weitere Belastung für den Bundeshaushalt dar. Zum einen müssen Notlagenkredite von voraussichtlich 379,2 Mrd. Euro aus den Jahren 2020 bis 2022 zurückgezahlt werden. Zum anderen muss der Bund seinen Anteil an den Zuschüssen des Wiederaufbaufonds in Höhe von mehr als 100 Mrd. Euro begleichen. In beiden Fällen ist die Tilgung der hierfür aufgenommenen Schulden für den Zeitraum von 2028 bis 2058 vorgesehen.

Abbildung 5 zeigt die – schon jetzt absehbaren – wachsenden Belastungen in den kommenden Jahrzehnten auf. Diese werden in Ausgabenäquivalenten des Haushaltsjahres 2020 dargestellt, indem sie um Effekte der unterstellten Inflations- und Wirtschaftsentwicklung bereinigt werden.⁸⁵

Ohne rechtzeitige Gegenmaßnahmen⁸⁶ würden diese Belastungen in einem Anstieg der Nettokreditaufnahme münden, voraussichtlich in gleicher Größenordnung. Die Bundesregierung müsste folglich die Einnahmen erhöhen oder aber Ausgaben an anderer Stelle kürzen, um dies zu kompensieren.

⁸⁴ Berechnungen sind entnommen aus Feld/Nöh/Reuter/Yeter, Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 22 (4), S. 330 ff.

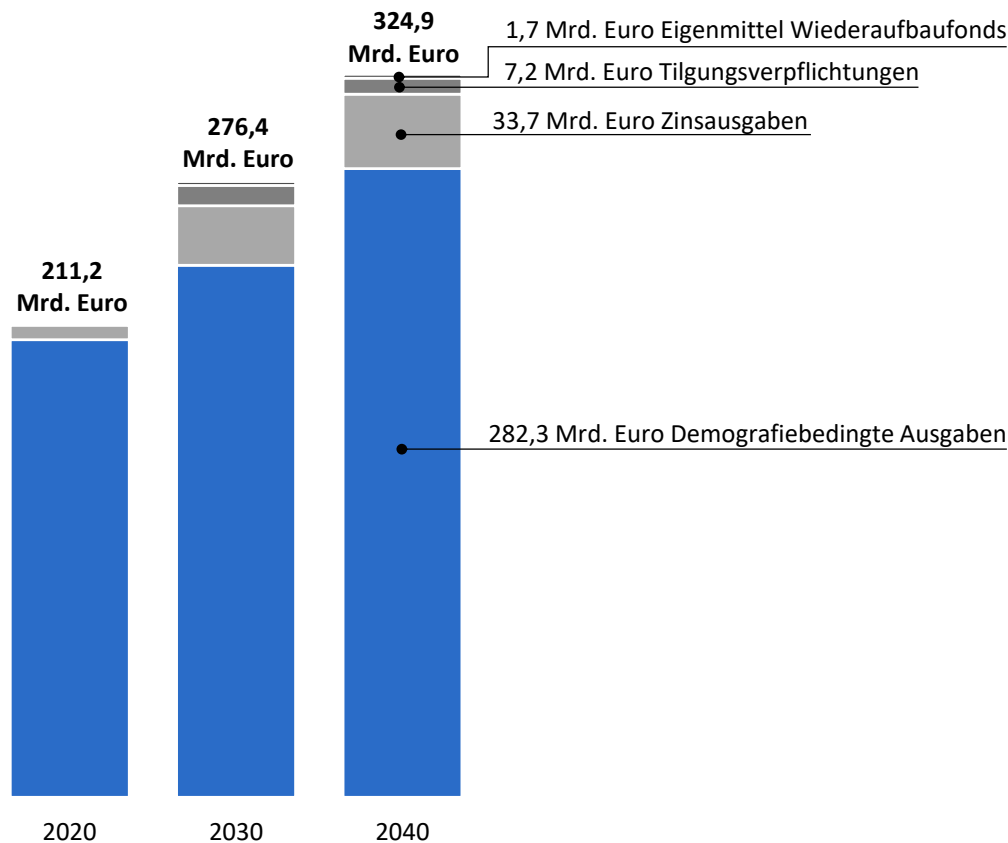
⁸⁵ In den Quellen, auf die wir für unsere Berechnungen zurückgegriffen haben, werden die künftigen Belastungen meist in % des BIP des jeweiligen Jahres angegeben. Für unsere Darstellung haben wir die Angaben für die Jahre 2030 und 2040 mit dem nominalen BIP des Jahres 2020 multipliziert. Bei den **demografiebedingten Ausgaben** errechnet sich so aus dem Anstieg um 2 % des BIP in der Variante (T+) des Tragfähigkeitsberichts ein Ausgabenaufwuchs von 204,8 Mrd. Euro (Haushaltsjahr 2020) auf 282,3 Mrd. Euro im Jahr 2040. Dabei wird unterstellt, dass die demografiebedingten Mehrausgaben vollständig den Bundeshaushalt belasten. Bei den **Zinsausgaben** des Bundes ergibt sich nach dieser Berechnungsmethode ein Anstieg von 6,4 Mrd. Euro (Haushaltsjahr 2020) auf 33,7 Mrd. Euro im Jahr 2040. Bei der **Tilgung** der in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Notlagenkredite sinkt durch die Umrechnung die zusätzliche Belastung aufgrund der Inflations- und Wirtschaftsentwicklung im Zeitablauf. Beim **Wiederaufbaufonds** muss der Bund zusätzlich anteilmäßig Zinsen für die EU-Anleihen bezahlen, die die EU-Kommission zur Finanzierung der Zuschüsse emittiert. Diese haben wir in unseren Berechnungen nicht berücksichtigt, u.a. auch weil hierfür viele zusätzliche Annahmen getroffen werden müssten.

⁸⁶ Also z. B. in der Sozialversicherung entweder eine Kürzung der Leistungen bzw. eine Erhöhung des Beitragsatzes oder aber Steuererhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen an anderer Stelle.

Abbildung 5

Erhebliche Belastungen für künftige Bundeshaushalte

In den kommenden Jahren wird der Bund verstärkt öffentliche Mittel für demografiebedingte Ausgaben, Zinsen und zur Tilgung von Schulden aufwenden müssen.



Erläuterung: Die Belastungen des Bundeshaushalts in den Jahren 2030 und 2040 sind in den Studien meist „in % des BIP“ angegeben. Zur Berechnung der Vergleichswerte für diese Abbildung wurden sie mit dem nominalen BIP des Jahres 2020 multipliziert. Die demografiebedingten Ausgaben wurden der Haushaltsrechnung 2020 und dem Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF (Modellvariante T+) entnommen. Das Szenario für die Zinsausgaben entspricht einem durchschnittlichen Zinsanstieg von 3 Prozentpunkten sowie einer konstanten Schuldenstandsquote für den Bund von 45 % des BIP. Für das nominale BIP wird eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate von 2,5 % unterstellt. Rundungsdifferenzen möglich.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Feld et al. (siehe Fußnote 84), Fünfter Tragfähigkeitsbericht des BMF, Haushaltsrechnung des Bundes 2020, Statistisches Bundesamt (DESTATIS) und eigene Berechnungen.

Weitere Belastungen ergeben sich aus dem „Sondervermögen Bundeswehr“. Der Bund kann hierfür Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufnehmen. Damit sind weitere Zins- und Tilgungslasten für den Bundeshaushalt verbunden. Diese haben wir für unsere Darstellung nicht

berücksichtigt, da ein Tilgungsplan derzeit noch nicht feststeht.⁸⁷ Ebenfalls nicht berücksichtigt ist eine etwaige langfristige Anhebung der Verteidigungsausgaben im Bundeshaushalt, um im Anschluss an die Inanspruchnahme des Sondervermögens die Mittel für die dann gültigen NATO-Fähigkeitsziele bereitzustellen.

Mit fortschreitender Versteinerung wächst die Gefahr, dass der Staat seine Handlungsfähigkeit verliert und künftige Herausforderungen oder gar schwere exogene Schocks womöglich nicht mehr bewältigen kann. Überdies schrumpfen dadurch die finanziellen Spielräume für zentrale Projekte künftiger Parlamente und Regierungen, und damit auch die Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen. Das Demokratieprinzip droht zu erodieren, wenn die Vorbelastungen künftiger Haushalte die finanzielle Handlungsfähigkeit nachfolgender Parlamente und Regierungen so stark einschränken, dass diese an der Umsetzung eigener politischer Projekte de facto gehindert sind.

Das Haushaltsaufstellungsverfahren ist folglich nicht der Ansatzpunkt, um die langfristige Tragfähigkeit der Bundesfinanzen zu sichern. Es dient – insbesondere in seiner jetzigen Form – vor allem dazu, die verfügbaren Haushaltsmittel auf die Ausgabenbereiche und Ressorts zu verteilen sowie im Rahmen der disponiblen Mittel in dem jeweiligen Haushaltsjahr die politischen Prioritäten zu setzen. Um langfristig tragfähige Bundesfinanzen zu erreichen, wären richtungsweisende politische Entscheidungen erforderlich. Diese könnten z. B. die Ausgabenentwicklung für die Rentenversicherung betreffen. Für solche Entscheidungen sind die an der Aufstellung des Eckwertebeschlusses Beteiligten jedoch nicht mandatiert.

7 Langfristig vorausschauende Steuerung

Das jährliche Haushaltsaufstellungsverfahren ist nicht das richtige Instrument, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu sichern. Wesentlich effektiver kann der Gesetzgeber bei Entscheidungen in den jeweiligen Fachpolitiken auf tragfähige Staatsfinanzen hinwirken. Dies gilt vor allem für die Ausgestaltung von Gesetzen, die auf lange Sicht Ansprüche gegenüber der öffentlichen Hand begründen und damit die öffentlichen Haushalte langfristig binden. **Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass die finanziellen Auswirkungen eines Gesetzes vollständig und transparent dargelegt werden, bevor darüber beraten wird.**

Insbesondere bei Gesetzen, die **dauerhaft Ansprüche an die Sozialversicherung** begründen, muss sich das BMF stärker in den Gesetzgebungsprozess einbringen. Es muss vor allem darauf achten, dass die Gesetzesfolgenabschätzung die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in ihrer Gesamtheit vollständig, transparent und über einen ausreichend langen Zeitraum abbildet.

⁸⁷ Nach § 8 Absatz 2 des Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ sind die vom Sondervermögen aufgenommenen Kredite nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, spätestens ab dem 1. Januar 2031, innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

7.1 Aussagekräftige Gesetzesfolgenabschätzungen als Basis für tragfähige Staatsfinanzen

Das jährliche Haushaltsaufstellungsverfahren ist nicht der Ansatzpunkt, um die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern. Der wesentlich effektivere Hebel setzt deutlich früher an, nämlich bei der Ausgestaltung von Gesetzen, die auf lange Sicht Ansprüche gegenüber der öffentlichen Hand begründen und damit die öffentlichen Haushalte langfristig binden. Die Bundesregierung hat sich vor diesem Hintergrund im Jahr 2000 dazu verpflichtet, die langfristigen finanziellen Auswirkungen eines jeden Gesetzes bereits mit dem Entwurf in einer **Gesetzesfolgenabschätzung** transparent darzulegen.⁸⁸

Hierunter fallen auch die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Diese sind für den Zeitraum der jeweils gültigen fünfjährigen Finanzplanung des Bundeshaushalts aufzugliedern.⁸⁹ Nach Auskunft des BMF stellt dies auch den Regelfall dar. Ein längerer Zeithorizont werde in Einzelfällen bei Gesetzesvorhaben gewählt, bei denen wesentliche finanzielle Auswirkungen erst deutlich später zum Tragen kämen. Die jeweiligen Spiegelreferate im BMF prüften die Darstellungen der federführend zuständigen Fachressorts zu den finanziellen Folgen ihrer Vorhaben auf Plausibilität und Konsistenz.

7.2 Beispiel für eine unzureichende Gesetzesfolgenabschätzung: Das Rentenpaket 2014

Mit dem Rentenpaket 2014 erhöhte der Gesetzgeber die anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder um zwölf Monate (sog. „Mütterrente I“). Zugleich schuf er für besonders langjährig Versicherte eine auf bestimmte Geburtsjahrgänge beschränkte Möglichkeit, mit 63 Jahren abschlagsfrei in Rente zu gehen (sog. „Rente mit 63“). Daneben umfasste das Paket Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und den Rehabilitationsleistungen. Es trat am 1. Juli 2014 in Kraft.⁹⁰

Im Gegenzug zu den Leistungsausweitungen enthielt das Gesetz die Vorgabe, den allgemeinen Bundeszuschuss über die automatischen Erhöhungen hinaus ab dem Jahr 2019 in vier Stufen um jeweils 0,5 Mrd. Euro jährlich aufzustocken. Ab dem Jahr 2022 leistet der Bund dauerhaft um 2 Mrd. Euro jährlich mehr. Dies soll dazu beitragen, die demografische

⁸⁸ § 43 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 44 Absatz 1 Satz 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GMBI 2000, S. 526.

⁸⁹ § 44 Absatz 2 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

⁹⁰ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23. Juni 2014, BGBl. Teil I vom 26. Juni 2014, S. 787 ff. Für einen Überblick vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2000 vom 2. September 2020, Nr. 4.1 ff.

Entwicklung und die Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen, einschließlich der zusätzlichen Leistungen für Kindererziehung, zu bewältigen.⁹¹

In der Gesetzesbegründung schätzte die Bundesregierung die durch das Paket verursachten **Mehrausgaben** in der **gesetzlichen Rentenversicherung** folgendermaßen ein (Tabelle 2):⁹²

Tabelle 2

Geschätzte Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund des Rentenpakets 2014

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
	<i>in Mrd. Euro</i>								
Mütterrente I	3,3	6,7	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,5	6,1
Rente mit 63	0,9	1,9	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8	2,1	3,1
Sonstiges	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0	1,4	1,8
Gesamtpaket	4,4	9,0	9,3	9,3	9,3	9,3	9,4	10,0	11,0

Quelle: BT-Drucksache 18/909, Begründung Allgemeiner Teil, Abschnitt V.2.A., Tabelle 1.

Die Entwicklung der Beitragssätze und des Sicherungsniveaus vor Steuern projizierte die Bundesregierung ebenfalls bis zum Jahr 2030. Sie rechnete damit, dass die Maßnahmen im Vergleich zum vorherigen Rechtsstand zu höheren Beitragssätzen bei gleichzeitig abgesenktem Sicherungsniveau führen würden.⁹³ Die für das Jahr 2030 projizierten Werte von 22,0 % (Beitragssatz) und 43,7 % (Sicherungsniveau) lagen gerade noch innerhalb der Grenzen, so dass die Bundesregierung nicht verpflichtet war, gesetzgeberische Maßnahmen anzustoßen.⁹⁴

Die **Auswirkungen auf den Bundeshaushalt** bezifferte die Bundesregierung für den seinerzeit geltenden Finanzplanungszeitraum. Für die Jahre 2014 bis 2017 rechnete sie mit einer Erhöhung der Bundesmittel an die Rentenversicherung um jeweils rund 1,4 Mrd. Euro jährlich.⁹⁵ Ob und inwieweit sich Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt über das Jahr 2017 hinaus erhöhen würden, erklärte die Bundesregierung nicht.

⁹¹ Vgl. Artikel 1 Nummer 7 RV-Leistungsverbesserungsgesetz einschließlich Begründung.

⁹² Neben den in der Tabelle erfassten Mehrausgaben rechnete die Bundesregierung aufgrund der Rente mit 63 für 2030 mit Beitragsausfällen von 0,6 Mrd. Euro. Vgl. BT-Drucksache 18/909 (Geszentwurf der Bundesregierung) vom 25. März 2014, Begründung Allgemeiner Teil, Abschnitt V.2.A., S. 16 f.

⁹³ Vgl. BT-Drucksache 18/909, Begründung Allgemeiner Teil, Abschnitt V.2.A., S. 17.

⁹⁴ Nach § 154 Absatz 3 SGB hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichtes der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 den Wert von 22 % überschreitet oder das Sicherungsniveau bis zum Jahr 2030 den Wert von 43 % unterschreitet.

⁹⁵ Vgl. BT-Drucksache 18/909, Begründung Allgemeiner Teil, Abschnitt V.II.B., Tabelle 3.

7.3 Gesetzesfolgen langfristig und vollständig abbilden

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Gesetzesfolgenabschätzung in diesem Beispielfall von ihrer Grundkonzeption her nicht geeignet war, die langfristigen Folgen für die öffentlichen Haushalte insgesamt transparent zu machen.

Zum einen ist der **Zeithorizont** für die Gesetzesfolgenabschätzung – insbesondere mit Blick auf die zum Teil sehr langfristigen finanziellen Auswirkungen – **zu kurz** gegriffen. Die Auswirkungen der Reform auf die gesetzliche Rentenversicherung reichen weit über das Jahr 2030 hinaus. Die jüngsten Mütter mit Geburten vor dem Jahr 1992 werden Mitte der 2030er-Jahre in Rente gehen. Von diesem Zeitpunkt an werden die Mehrausgaben für die „Mütterrente I“ nach Angabe der Bundesregierung sinken, da es keine Neuzugänge mehr geben wird.⁹⁶ Gleichwohl ist davon auszugehen, dass diese Alterskohorten im Durchschnitt länger als 20 Jahre Rente beziehen werden. Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer von Frauen lag nach kontinuierlichen Steigerungen zuletzt bei über 21 Jahren.⁹⁷ Die Mütterrente I dürfte sich also bis in die 2050er-Jahre hinein auswirken.

Für die „Rente mit 63“ zeigt die Gesetzesfolgenabschätzung einen zum Ende des Betrachtungszeitraums hin steigenden Ausgabenverlauf. Die Übergangsregelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte begünstigt die Geburtsjahrgänge 1950 bis 1963, wobei der Vorteil ab dem Geburtsjahrgang 1953 sukzessive abgeschmolzen wird.⁹⁸ Die letzten Begünstigten könnten also noch im Jahr 2028 von der Sonderregelung profitieren. Somit werden auch hier die Auswirkungen bis in die 2050er-Jahre hinein zu spüren sein.

Hinzu kommt, dass sich der „Babyboomer-Effekt“ bis zum Jahr 2030 noch längst nicht vollständig in der gesetzlichen Rentenversicherung niedergeschlagen haben wird (Nummer 4.2). Eine auf den Zeitraum bis zum Jahr 2030 begrenzte Folgenabschätzung unterzeichnet damit die Belastungen der Leistungsausweitungen. Sie verstellt den Blick auf den damit verbundenen steigenden Handlungsdruck für Parlament und Regierung, im Hinblick auf das Sicherungsniveau und den Beitragssatz, weitere Maßnahmen ergreifen zu müssen.

Darüber hinaus konnte kein Zweifel bestehen, dass das Rentenpaket 2014 den Bundeshaushalt weit über das Jahr 2017 belasten würde. Nicht nur werden die durch die Reform induzierten Erhöhungen des allgemeinen Bundeszuschusses danach automatisch fortgeschrieben.⁹⁹ Ab dem Jahr 2019 treten die stufenweisen Erhöhungen des Bundeszuschusses hinzu, die sich bis zum Jahr 2022 zu einem dauerhaften Sockelbetrag von 2 Mrd. Euro auf-

⁹⁶ Vgl. BT-Drucksache 18/9513 (Antwort der Bundesregierung) vom 2. September 2016, Antwort zu Frage 3b).

⁹⁷ Vgl. Deutsche Rentenversicherung, Rentenatlas 2020, S. 18.

⁹⁸ Vgl. BT-Drucksache 18/909, Artikel 1 Nummer 8 (zu § 236b SGB VI). Danach wird die Altersgrenze für den abschlagsfreien Rentenbeginn ab dem Geburtsjahrgang 1953 in Zwei-Monats-Schritten wieder angehoben, bis mit dem Geburtsjahrgang 1964 für besonders langjährige Versicherte wieder die seit 2012 gültige Altersgrenze von 65 Jahren erreicht ist.

⁹⁹ Gemäß § 213 Absatz 2 SGB VI ändert sich der allgemeine Bundeszuschuss im gleichen Verhältnis wie die durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie – bei Änderungen des Beitragssatzes – zusätzlich im Verhältnis des Beitragssatzes im Bezugsjahr zu dem des Vorjahres.

summieren. Die Bundesregierung verzichtete darauf, die Belastungswirkung transparent zu machen, indem sie die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt allein bezogen auf den seinerzeit geltenden Finanzplan darstellte und diese Darstellung im Jahr 2017 abbrach.

Angesichts der langfristigen Auswirkungen des Rentenpakets 2014 bis in die 2050er-Jahre hinein, hätte die Bundesregierung die Entwicklung der relevanten Größen – Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, Beitragssatz, Sicherungsniveau und Bundeszuschuss – über diesen Zeithorizont hinweg in der Gesetzesfolgenabschätzung darstellen müssen.¹⁰⁰

Hinzu kommt, dass die Bundesregierung die Mehrausgaben in den unterschiedlichen Sektoren isoliert darstellte – ohne einen transparenten Bezug zur Lage des Staatshaushalts in dem betreffenden Haushaltsjahr. Dies ist für eine Steuerung tragfähiger Staatsfinanzen unzureichend. Die kumulierten Belastungen und etwaige Interdependenzen werden so nicht klar erkennbar. Die finanziellen Folgen in den einzelnen Sektoren müssten vielmehr eingebettet werden in eine integrierte Gesamtprojektion des Staatshaushaltes. Nur so kann der Gesetzgeber einordnen, wie sich ein Vorhaben auf die Nachhaltigkeitsziele – gemessen an den Schlüsselindikatoren – langfristig auswirken wird.

Eine solche Berechnung legt der Bundesrechnungshof in diesem Bericht beispielhaft für das Rentenpaket 2014 vor. Sie beruht auf den Projektionen für den Vierten Tragfähigkeitsbericht.¹⁰¹ Für das optimistische Basisszenario T+ wird eine hypothetische Alternativvariante ohne das Rentenpaket modelliert und so der Effekt dieser Maßnahme auf den Finanzierungssaldo rechnerisch isoliert (Abbildung 6).¹⁰²

¹⁰⁰ Vgl. z. B. die Reformvorschläge im Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und an den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages über die Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen vom 23. Mai 2022, sowie die tabellarische Darstellung in Werding/Läpple, Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, FiFo-Berichte, No. 31, 2021, Tabelle A.2.

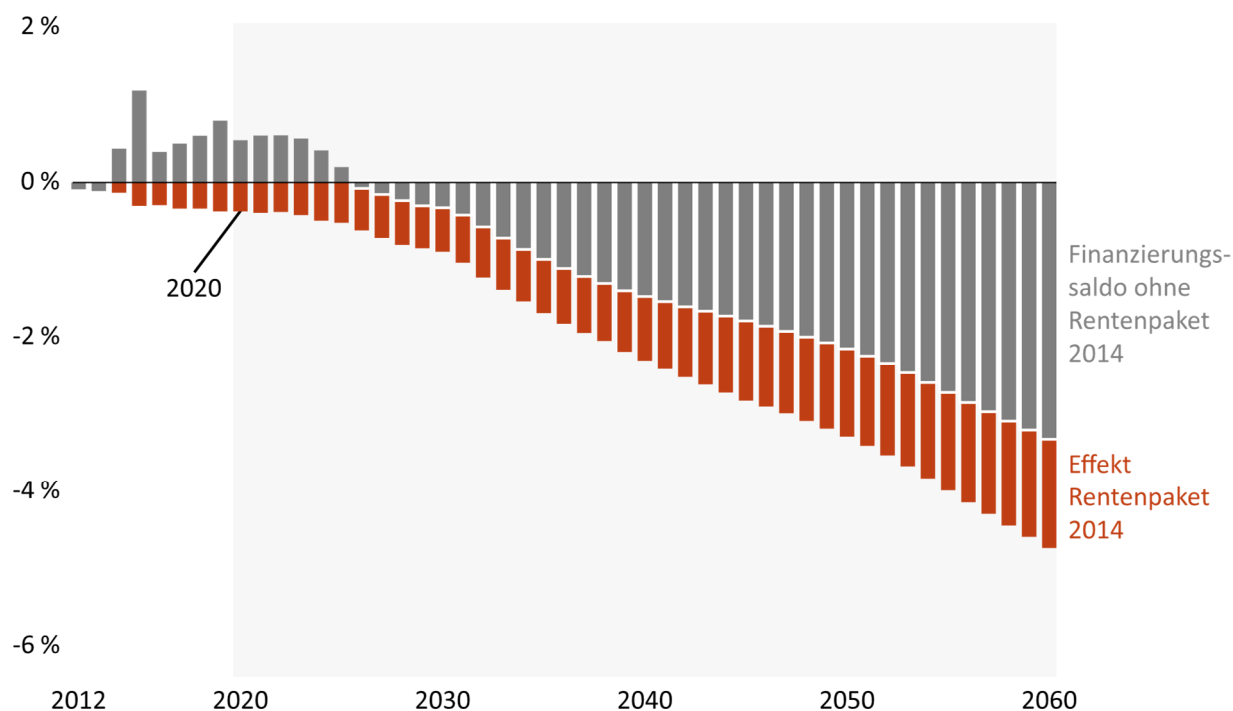
¹⁰¹ Vgl. BMF, Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Februar 2016. Ausgangsjahr des Vierten Tragfähigkeitsberichts ist das Jahr 2014. Dieser wurde als Referenz für die Berechnung gewählt, um die Auswirkungen des „Rentenpakets 2014“ vollständig abbilden zu können.

¹⁰² Erläuterung: Die Projektion beruht auf der Annahme, dass sich die gesamtstaatliche Einnahmequote im Zeitablauf nicht verändert. Höhere Beitragseinnahmen durch Beitragssatzerhöhungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, die sich gesetzlich aus den Ausgabensteigerungen der Rentenreform automatisch ergeben, werden somit nicht berücksichtigt. Infolgedessen wird die Verschlechterung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos in Abbildung 6 überzeichnet, ohne jedoch die grundsätzliche Aussage der Projektion zu verändern. Die Annahme einer konstanten gesamtstaatlichen Einnahmequote ist für die Berechnung nicht zwingend notwendig und kann in künftigen Projektionen entfallen.

Abbildung 6

Rentenpaket 2014 wird die Staatsfinanzen langfristig belasten

Die Belastungen durch das Rentenpaket 2014 führen schon im optimistischen Szenario des Vierten Tragfähigkeitsberichts dazu, dass sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo in den kommenden Jahrzehnten weiter verschlechtern wird. Der bereits deutlich negative Trend wird noch einmal verstärkt.



Erläuterung: Der Vierte Tragfähigkeitsbericht greift bis zum Jahr 2013 vollständig auf Ist-Daten zurück. Die Berechnungen bis 2019 beruhen auf den Eckdaten der seinerzeit aktuellen Mittelfristprojektion der Bundesregierung. Die Modellrechnungen beginnen mit dem Jahr 2020 (grau markierte Fläche). Die Berechnung der Finanzierungssalden beruht auf der Annahme, dass die gesamtstaatliche Einnahmequote im Zeitablauf konstant bleibt. Daraus folgt, dass die Ausgaben für das Rentenpaket 2014 zu höheren Staatsschulden führen.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Martin Werding, Ruhr-Universität Bochum, Modellrechnung in der Variante T+ aus dem Vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF.

Die *grauen Säulen* zeigen den hypothetischen Finanzierungssaldo im optimistischen Basisszenario T+ ohne das Rentenpaket 2014. Die *roten Säulen* zeigen die Auswirkungen der Reform in Prozent des BIP: Das Rentenpaket 2014 führt zu zusätzlichen Belastungen und verstärkt den bereits deutlich negativen Trend beim gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo. Dieser isolierte Effekt der Reform nimmt dabei im Zeitablauf kontinuierlich zu, und dies weit über das Jahr 2030 hinaus. Dies illustriert eindrücklich, dass der Zeithorizont in der Gesetzesfolgenabschätzung deutlich zu kurz gegriffen war.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass eine Gesetzesfolgenabschätzung grundsätzlich den Zeitraum umfassen sollte, für den wesentliche Auswirkungen zu erwarten sind. Sie sollte darüber hinaus bei langfristigen Vorhaben von wesentlichem Gewicht für die öffentlichen Haushalte um eine integrierte Gesamtdarstellung erweitert werden. Dazu könnte sie z. B. auf die Indikatoren „Finanzierungssaldo“ oder „Primärsaldo“ – jeweils in % des BIP –

zurückgreifen. Eine solche Darstellung stellt einen unmittelbaren Bezug zu den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie her. Der Ausweis als relative Größe bereinigt die finanziellen Auswirkungen einer Maßnahme zudem um den Effekt der Preisentwicklung. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist eine solche Analyse geeignet, die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen transparent zu machen. Sie ist damit eine verlässlichere Grundlage für Entscheidungen.

8 Fazit

Mit der Schuldenregel hat der Verfassungsgesetzgeber die notwendigen Leitplanken für eine nachhaltige und generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik geschaffen. Ihre Einhaltung ist für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte essenziell. Sie soll künftige Parlamente und Regierungen – und damit auch nachfolgende Generationen – vor dem Verlust eigener Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume bewahren. Auf diese Weise schützt sie die elementaren Grundbedingungen demokratischer Handlungs- und Entscheidungsprozesse vor materieller Erosion und Bedeutungslosigkeit. Zudem senden die Schuldenregel und ihre Einhaltung das glaubwürdige Signal an die Kapitalmärkte, dass Deutschland seine Staatsschulden im Griff hat. Dies trägt entscheidend dazu bei, dass Deutschland weiterhin als Stabilitätsanker im Euro-Währungsgebiet fungieren kann. **Das Fortbestehen und die Einhaltung der Schuldenregel ist damit kein Selbstzweck, sondern dient eben diesen – für die staatliche Handlungsfähigkeit – unerlässlichen Zielen.**

Die öffentlichen Haushalte sind durch die Covid-19-Pandemie sowie die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine und die veränderte sicherheitspolitische Lage in Europa erheblich unter Druck geraten. Die Covid-19-Pandemie hat bereits vorher bestehende strukturelle finanzielle Herausforderungen schmerzhaft aufgedeckt. Der finanzielle Spielraum, um unvorhergesehene Ereignisse abfedern zu können, hat sich spürbar reduziert. In den kommenden Jahrzehnten werden die demografiebedingten Ausgaben erheblich ansteigen und damit zu einer wachsenden Herausforderung für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. Zusätzlicher Druck kann entstehen, wenn (weitere) exogene Schocks eintreten oder sich Risiken aus den vom Bund übernommenen Eventualverbindlichkeiten realisieren.

Die öffentlichen Haushalte des Bundes der näheren Zukunft sind durch Mittelvorbildungen bereits zum Großteil versteinert. Zwar verfügt das BMF über Möglichkeiten, den Haushalt z. B. bei Eintritt unvorhergesehener Ereignisse kurzfristig auszugleichen. Dies führt aber dazu, dass danach noch weniger disponible Mittel zur Verfügung stehen.

Ein wichtiger Schritt wäre daher, fiskalische Spielräume zu schaffen und zu erhalten, damit die Handlungsfähigkeit künftiger Parlamente und Regierungen nicht erodiert. Hierzu könnte es sich anbieten, steigende Steuereinnahmen – anders als in der Zeit nach der Finanz- und Wirtschaftskrise – nicht zu verwenden, um konsumtive Ausgaben auszuweiten. Stattdessen sollten etwaige zusätzliche Mittel genutzt werden, um investive Ausgaben zu stärken sowie strukturelle Reformen der sozialen Sicherungssysteme zu finanzieren und Deutschland auf diese Weise krisenresilient und damit gleichsam „wetterfest“ zu machen.

Das jährliche Verfahren der Haushaltsaufstellung ist nicht der Ansatzpunkt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu sichern. Der wesentlich effektivere Hebel im Hinblick auf tragfähige Staatsfinanzen setzt deutlich früher an, nämlich dann, wenn erhebliche Mittel künftiger Haushalte durch politische Entscheidungen – z. B. in einem Gesetzgebungsverfahren – festgelegt werden. Hier muss die Bundesregierung Transparenz über die langfristigen Wirkungen eines Vorhabens herstellen und diese in den Gesamtkontext des Staatshaushaltes einbetten. Daher empfiehlt der Bundesrechnungshof, die **Gesetzesfolgenabschätzung** bei Vorhaben, deren finanzielle Auswirkungen

- weit über den Finanzplanungszeitraum hinaus reichen und
- von wesentlichem Gewicht für den öffentlichen Haushalt sind,

um eine **integrierte Langfristprojektion** zu **ergänzen**. Dies trifft insbesondere – aber nicht ausschließlich – für Vorhaben im Bereich der Sozialgesetzgebung zu, die langfristig Ansprüche auf Sozialleistungen begründen oder erweitern.

Darüber hinaus muss auch das jährliche Haushaltsaufstellungsverfahren mehr Klarheit über die Mittelbindungen künftiger Haushalte schaffen. Eine transparente Information ist unerlässlich, um einer weiteren Versteinerung aktiv entgegenwirken zu können. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung deshalb, **im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren stets**

- eine vollständige Übersicht vorzulegen, der zu entnehmen ist, welche Mittel über welchen Zeithorizont effektiv gebunden, bedingt disponibel bzw. disponibel sind,
- eine langfristige Projektion der wichtigsten Ausgabenbereiche des Bundeshaushaltes vorzulegen, unter der Prämisse, dass die im Finanzplan niedergelegte Politik fortgeführt wird,
- anschaulich darüber zu informieren, wie sich der Staatshaushalt insgesamt langfristig entwickelt und welcher Konsolidierungsbedarf sich ergibt, um die Zielvorgaben für tragfähige Staatsfinanzen dauerhaft einhalten zu können. Hierfür sollte ein Zeithorizont von mindestens 40 Jahren angestrebt werden. Die Projektion der langfristigen Entwicklung könnte sich an der Methodik des Tragfähigkeitsberichts orientieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass so transparent wird, wie gesetzgeberische Entscheidungen generationenübergreifend finanziell und sozial wirken. Parlament und Regierung könnten dann zielgerichtet darüber beraten und entscheiden, wie diese Wirkungen in Einklang gebracht werden müssen, um dauerhaft und generationengerecht soziale Leistungen zu erbringen sowie die staatliche Handlungsfähigkeit und das Vertrauen in die Solidität der Staatsfinanzen zu erhalten.

9 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die **grundgesetzliche Schuldenregel** auch aus seiner Sicht den geeigneten Rahmen für eine solide und wachstumsorientierte Finanz-

politik biete. Es sei geplant, die Regelgrenze für die Neuverschuldung ab dem Jahr 2023 wieder einzuhalten.

Das **Top-Down-Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts** werde seit dem Jahr 2015 durch einnahme- und ausgabeseitige Haushaltsanalysen (sog. **Spending Reviews**) ergänzt. Mit ihnen würden ausgewählte Maßnahmen, Politikfelder oder Querschnittsaufgaben der Verwaltung dahingehend untersucht, ob sie ihre Ziele erreichen (Effektivität) und ob dies wirtschaftlich erfolgt (Effizienz). Das Haushaltsaufstellungsverfahren werde so stärker inhaltlich ausgerichtet und die Wirkungsorientierung eingesetzter Haushaltsmittel gestärkt. Spending Reviews verbesserten die Struktur des Bundeshaushalts und könnten die Grundlage für Repriorisierungen bzw. die Schaffung neuer finanzieller Spielräume bilden.

Weiterhin hat das BMF erklärt, dass die vom Bundesrechnungshof empfohlene **Übersicht über gebundene, bedingt disponible und disponible Mittel** nur begrenzte Aussagekraft habe. Schon der Begriff der „disponiblen“ Mittel sei nicht klar und eindeutig zu definieren. Neben gesetzlichen oder rechtlichen Bindungen sei die Bewertung von fachpolitischen Einschätzungen und Schwerpunktsetzungen, wie sie auch im Koalitionsvertrag festgelegt seien, abhängig.

Im Übrigen biete die jedem Einzelplan beigefügte Übersicht über Verpflichtungsermächtigungen eine gute Informationsgrundlage für Bindungen von Mitteln für nicht gesetzlich fixierte Ausgaben über den gesamten Zeithorizont. Zudem schreibe das BMF im Rahmen des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens die Finanzplanung in Abstimmung mit den Fachressorts fort. Der Finanzplan zeige jeweils nach Aufgabenbereichen aufgeschlüsselt die Einnahmeprognose und die Ausgabenentwicklung nach einzelnen Fachthemen für die drei darauffolgenden Jahre auf.

Eine zusätzliche **Prognose zur Entwicklung des Staatshaushaltes** hält das BMF für entbehrlich. Als wesentliche Datengrundlage für eine langfristige Steuerung diene der Tragfähigkeitsbericht. Dieser bilde wissenschaftlich fundiert auf breiter Datengrundlage verschiedenste Themenfelder ab und berücksichtige z. B. auch das Zinsumfeld. Der Bericht könne auch als Grundlage für fachgesetzliche Entscheidungen oder für den Haushaltsgesetzgeber dienen. Eine zusätzliche Prognose des Staatshaushaltes würde in ihrer Aussagekraft zwangsläufig dahinter zurückbleiben und könne damit keine wesentlichen entscheidungsleitenden zusätzlichen Erkenntnisse bringen.

Der Kritik des Bundesrechnungshofes an der **Gesetzesfolgenabschätzung zum Rentenpaket 2014** hat das BMAS entgegengehalten, dass diese gemäß § 44 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) durchgeführt und unter den betroffenen Ressorts gemäß § 45 GGO konsentiert worden sei. Mit Blick auf die Darstellung „tatsächlicher langfristiger“ Belastungen hat das BMAS darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse besonders langfristiger Projektionen aufgrund des langen Betrachtungshorizonts mit einem sehr hohen Maß an Unsicherheit einhergingen und maßgeblich von den zugrundeliegenden Annahmen abhingen.

Zur Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Gesetzesfolgenabschätzung bei Gesetzen mit langfristigen finanziellen Auswirkungen um eine **integrierte Langfristprojektion** zu

ergänzen, merkt das BMF an, dass nach § 44 Absatz 1 GGO bereits jetzt darzulegen sei, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. Die Darstellung der konkreten finanziellen Auswirkungen sei nach § 44 Absatz 2 GGO für den Finanzplanungszeitraum obligatorisch.

Die Methodik des Tragfähigkeitsberichts berücksichtige bei ihren Berechnungen eine Bandbreite möglicher Entwicklungen und trage so auch der Unsicherheit bei langfristigen Projektionen Rechnung. Aus solchen Modellrechnungen könne auf Handlungsbedarfe geschlossen werden, die unter den getroffenen unterschiedlichen Annahmen im Projektionszeitraum entstünden. Der Tragfähigkeitsbericht bilde so eine Grundlage für fachgesetzliche Entscheidungen. Als Prognosen oder auch als Teil einer Gesetzesfolgenabschätzung seien solche Berechnungen jedoch nicht zu verstehen, da die Ergebnisse sehr stark von den gesetzten Annahmen abhingen.

Dies gelte insbesondere auch für die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Betrachtung der langfristigen finanziellen Gesetzesfolgen in einer Gesamtprojektion des Staatshaushaltes, etwa unter Rückgriff auf den Finanzierungssaldo in % des BIP. Denn hier kämen Annahmen zu sämtlichen haushaltsrelevanten Politikfeldern hinzu, was die Bandbreite möglicher Entwicklungen weiter spreizen würde.

Um der Unsicherheit gerecht zu werden, wäre es geboten, die Bandbreite möglicher Entwicklungen entsprechend verschiedener Annahmen darzustellen. Für eine Gesetzesfolgenabschätzung sei ein solcher Ansatz grundsätzlich nicht geeignet. Dies schließe insbesondere bei finanzpolitisch bedeutsamen und langfristig wirkenden Maßnahmen nicht aus, einzelfallbezogen zusätzliche Erkenntnisquellen zu erschließen. Dies könne unter Abwägung von Kosten und Nutzen auch eine Langfristprojektion sein. Der Mehrwert sei jedoch vom konkreten Gesetzgebungsverfahren abhängig und nicht generell gegeben.

10 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass auch das BMF in der grundgesetzlichen Schuldenregel den geeigneten Rahmen für eine solide und wachstumsorientierte Finanzpolitik sieht. Die darüberhinausgehenden Einlassungen des BMF überzeugen indes nicht.

So sind die vom BMF angesprochenen **Spending Reviews** darauf ausgerichtet, ausgewählte Maßnahmen, Politikfelder oder Verwaltungsaufgaben effektiv und effizient umzusetzen. Sie können damit dazu beitragen, das Verwaltungshandeln in ausgewählten Bereichen zu verbessern und kurz- bis mittelfristig die finanziellen Spielräume in einzelnen Plafonds zu erweitern. Da das staatliche Leistungsspektrum dabei nicht zur Disposition steht, erscheint jedoch fraglich, ob hierdurch langfristig ein nennenswertes Mittelvolumen freigesetzt werden kann. Zu einer höheren Transparenz über die Mittelbindungen künftiger Haushalte tragen Spending Reviews jedenfalls nicht bei.

Seine Einschätzung, eine **Übersicht über gebundene, bedingt disponible und disponible Mittel** habe nur begrenzte Aussagekraft, hat das BMF nicht überzeugend begründet. Den Einwand, eine solche Übersicht scheitere schon an der Definition der „disponiblen Mittel“, teilen wir ausdrücklich nicht. Zwar trifft es zu, dass es neben den eindeutig abgrenzbaren gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen ein gewisses Mittelvolumen gibt, bei dem die Bewertung der Disponibilität von politischen Schwerpunktsetzungen abhängen mag. Es ist aber gerade die Aufgabe des BMF, hier – in Abstimmung mit dem Haushaltsgesetzgeber – eine geeignete Abgrenzung zu finden, um deutlich zu machen, ob und inwieweit prioritäre, aber letztlich diskretionäre, politische Maßnahmen zur Versteinerung beitragen.

Im Übrigen gibt es solche Übersichten über gebundene und disponible Staatsausgaben in anderen Ländern bereits, z. B. in den Vereinigten Staaten von Amerika. Dort werden schon heute die verbindlichen (mandatory) und die disponiblen (discretionary) Staatsausgaben voneinander abgegrenzt und die sich daraus ergebenden Konsequenzen in einer ausführlichen Haushaltsberichterstattung dargestellt.¹⁰³ Die verbindlichen Ausgaben umfassen dabei unter anderem die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme und für die Krankenversicherung.

Die vom BMF angeführten Standard-Informationsquellen im Haushaltsaufstellungsverfahren sind jedenfalls nur bedingt geeignet, Transparenz über die Mittelbindungen der Haushalte der näheren Zukunft herzustellen. Übersichten über die Mittelbindungen durch Verpflichtungsermächtigungen bieten nur einen unvollständigen Überblick, da sie – wie das BMF selbst einräumt – gesetzliche Leistungsverpflichtungen nicht abdecken. Diese machen aber den Großteil der Verbindungen aus. Der Finanzplan wiederum bildet die Prognose der Einnahme- und Ausgabenentwicklung für die drei darauffolgenden Jahre ab. Er zeigt aber nicht auf, welche Mittel verfügbar sind oder gemacht werden können, um neue Projekte realisieren bzw. auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können.

Im Ergebnis stellt keines der in der Stellungnahme angeführten Instrumente die notwendige Transparenz her, um einer fortschreitenden Versteinerung des Bundeshaushalts bewusst und aktiv entgegenwirken zu können. Der Bundesrechnungshof erneuert daher seine Empfehlung, im Haushaltsaufstellungsverfahren darüber zu informieren, inwieweit Mittel in den Haushalten der näheren Zukunft bereits gebunden sind. Anhand eines solchen Überblicks über das Ausmaß der Versteinerung lassen sich Handlungsbedarfe erkennen sowie fundierte Entscheidungen über Schwerpunktsetzungen oder die (Neu-)Ausrichtung von Maßnahmen und Programmen treffen. Der Bundesrechnungshof sieht den möglichen Diskussionsbedarf hinsichtlich einer geeigneten Definition der Ausgabenkategorien. Jedoch dürfte in jedem Fall der Nutzen des Erkenntnisgewinns die Kosten überwiegen, zumal andere Länder – in denen die Abgrenzung der Ausgabenkategorien ähnlich herausfordernd sein dürfte – dies bereits praktizieren.

Im Hinblick auf die **langfristige Steuerung der Tragfähigkeit** der Staatsfinanzen hält der Bundesrechnungshof den Tragfähigkeitsbericht ebenfalls für eine wichtige Erkenntnisquelle, um

¹⁰³ Vgl. etwa Congressional Budget Office, The Budget and Economic Outlook: 2022 to 2032, Mai 2022.

dem Haushaltsgesetzgeber die langfristige Dynamik der demografiebedingten Ausgaben aufzuzeigen. Er wird allerdings nur alle vier Jahre erstellt, sodass er aktuelle Entwicklungen erst spät nachzeichnet. Nach einschneidenden Ereignissen, die die Ausgangsgrößen oder die Prämissen der Projektion stark verändern, sinkt der Informationsnutzen der quantitativen Steuerungsgrößen des Tragfähigkeitsberichts erheblich. Neben exogenen Schocks, die einen deutlichen Anstieg des Schuldenstands nach sich ziehen, könnten auch eine Zinswende oder Reformen der sozialen Sicherungssysteme solche Ereignisse markieren.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderung, dass die Bundesregierung den Haushaltsgesetzgeber regelmäßig darüber informieren sollte, wie sich **der Staatshaushalt insgesamt langfristig entwickelt**. Hierfür böte sich eine regelmäßige Aktualisierung der Projektionen des Tragfähigkeitsberichtes an. Zumindest aber nach disruptiven Ereignissen, welche die Projektionsgrundlagen verändern, hält er eine solche Aktualisierung für geboten. Dies würde es dem Haushaltsgesetzgeber ermöglichen, bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes und des Finanzplans einen etwaigen Konsolidierungsbedarf zu identifizieren, der erforderlich ist, um die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen dauerhaft zu sichern.

Dass die Schätzung der **finanziellen Folgen von Gesetzesvorhaben**, die auf Jahrzehnte in die Zukunft wirken, mit einer hohen Unsicherheit einhergeht, ist unbestritten. Dies rechtfertigt aber nicht, die finanziellen Folgen auszublenden und unberücksichtigt zu lassen. Denn dies würde bedeuten, die Sicherung langfristig tragfähiger Staatsfinanzen aus der Hand zu geben. Der Bundesregierung steht es indes frei, eine andere Form der Darstellung der langfristigen finanziellen Folgen zu wählen, wenn sie diese für geeigneter als die in Abbildung 6 gewählte Methodik hält. Sie ist auch nicht daran gehindert, verschiedene Szenarien abzubilden, um der möglichen Bandbreite künftiger Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Im Übrigen wird das Argument, zukunftsbezogene Aussagen unterlägen einer hohen Unsicherheit, dadurch relativiert, dass der Fokus auf dem isolierten Effekt der Änderung einer spezifischen Annahme liegt, nämlich dem jeweiligen Gesetzesvorhaben (rote Balken in Abbildung 6). Da die übrigen Annahmen, z. B. zur Zinsentwicklung oder zur demografischen Entwicklung, gleich bleiben, sind die finanziellen Folgen des Gesetzesvorhabens mit einer geringeren Unsicherheit behaftet, als die langfristige Projektion der aggregierten Größen, wie Finanzierungsaldo oder Schuldenstand.

Der Bundesrechnungshof hält es zudem für nicht sachgerecht, unter Verweis auf § 44 Absatz 2 GGO, die auf den Bundeshaushalt entfallenden finanziellen Folgen nur für den Finanzplanungszeitraum darzustellen. Gerade bei Vorhaben im Bereich der Sozialgesetzgebung mit derart gravierenden Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen ist ein solch kurzer Betrachtungshorizont augenscheinlich zu kurz.

Dass eine Langfristprojektion der finanziellen Folgen den Aufwand gegenüber der bisher praktizierten Form der Gesetzesfolgenabschätzung erhöht, ist unbestritten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt auch nicht, dies zum Standardinstrument bei Gesetzesfolgenabschätzungen zu machen. Für Vorhaben, die auf Jahrzehnte hinaus finanzielle Auswirkungen in Milliardenhöhe haben können, steht aber außer Frage, dass der zusätzliche Erkenntnisgewinn diesen Aufwand rechtfertigt. Überdies kann die Bundesregierung gerade für den Bereich der

Sozialgesetzgebung auf hinreichend Expertise und etablierte Berechnungsmethoden zurückgreifen, die sie bereits für den Rentenversicherungsbericht und den Tragfähigkeitsbericht anwendet.

Die vage Zusage der Bundesregierung, insbesondere bei finanzpolitisch bedeutsamen und langfristig wirkenden Maßnahmen einzelfallbezogen zusätzliche Erkenntnisquellen erschließen zu wollen, reicht nicht aus. Es darf nicht der Disposition der Bundesregierung überlassen sein, ob sie dem Gesetzgeber diese **entscheidungsrelevanten Erkenntnisse** zur Verfügung stellt, oder nicht. Der Bundesrechnungshof erneuert daher seine Empfehlung, die **Folgenabschätzung** bei Gesetzesvorhaben, deren finanzielle Auswirkungen weit über den Finanzplanungszeitraum hinaus reichen und von wesentlichem Gewicht für den öffentlichen Haushalt sind, **um eine Langfristprojektion zu ergänzen**.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Trimborn, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.