



Der Bundesbeauftragte
für Wirtschaftlichkeit in
der Verwaltung



Stellungnahme
des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030

Verschuldungsdynamik eindämmen und Bundeshaushalt endlich strukturell
konsolidieren

20. April 2026

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	6
2	Chancen des Eckwerteverfahrens nutzen.....	7
3	Ausgabendynamik stößt auf Trägheit beim Schließen von Finanzierungslücken	8
4	Verschuldungsdynamik verschärft die Probleme	9
5	Ausgaben für Rente, Verteidigung und Zinszahlungen dominieren den Bundeshaushalt.....	12
6	Ausgaben für Verteidigungsfähigkeit mittelfristig wieder ohne Bereichsausnahme finanzieren.....	15
7	Kommissionen sollten zur Haushaltskonsolidierung beitragen	18
	7.1 Modernisierung der Schuldenregel.....	18
	7.2 Mutige und nachhaltige Rentenreform gefordert	20
8	Verdrängung von Investitionen aus dem Bundeshaushalt beenden	21
9	Einnahmenbasis jetzt endlich stärken.....	24
10	Fazit	26

Abkürzungsverzeichnis

B

BIP *Bruttoinlandsprodukt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BWV *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

N

NKA *Nettokreditaufnahme*

S

SVIK *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität*

0 Zusammenfassung

Nach dem Aussetzen des Eckwerteverfahrens für den Bundeshaushalt 2024 und für den ersten Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 kehrt die Bundesregierung mit der Aufstellung des Entwurfs für den Bundeshaushalt 2027 sowie der Finanzplanung bis 2030 zu diesem Verfahren zurück. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) sieht darin eine Chance für die Bundesregierung, bereits frühzeitig die erhebliche Ausgabendynamik zu vermindern und eine gemeinsame Haltung zur dringend erforderlichen Haushaltskonsolidierung zu entwickeln.

Der BWV zeigt mit diesem Bericht Perspektiven für eine Rückkehr zu stabilen Bundesfinanzen auf:

- *Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sowie die Bundesregierung insgesamt müssen ihrer Verantwortung für eine tragfähige Haushaltspolitik gerecht werden und sich gemeinsam an den finanzpolitischen Realitäten ausrichten. (Tz. 2)*
- *Konkrete Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung dürfen nicht auf später verschoben werden. Die für die Stabilität der Bundesfinanzen gefährliche Diskrepanz zwischen Ausgabenansprüchen und Finanzierungsrealitäten ist dauerhaft und auf einer tragfähigen Grundlage zu beenden. (Tz.3)*
- *Die Dynamik der Neuverschuldung sollte deutlich verlangsamt werden, um einer weiteren kritischen Zuspitzung der Zinszahlungen entgegenzuwirken. (Tz. 4)*
- *Ein besonderer Fokus sollte auf die drei Ausgabenschwerpunkte Rente, Verteidigung und Zinsen gelegt werden, die den Bundeshaushalt ohne Gegensteuerung immer weiter einschnüren. (Tz. 5)*
- *Die verteidigungs- und sicherheitspolitischen Kern- und Daueraufgaben sollten mittelfristig wieder ohne Bereichsausnahme von der Schuldenregel finanziert werden. (Tz. 6)*
- *Die Wirksamkeit der Schuldenregel sollte durch die angestrebte Reform wiederhergestellt werden. (Tz. 7.1)*
- *Die Alterssicherungskommission könnte mit mutigen Reformvorschlägen die finanzielle Belastung des Bundes begrenzen. (Tz. 7.2)*
- *Ein angemessener Anteil des Bundeshaushalts sollte für Investitionen genutzt werden, so dass eine Investitionsquote ohne Bereinigung um die Bereichsausnahme von mindestens 10 % in der Planung und im Vollzug erreicht wird. (Tz. 8)*
- *Das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Einnahmenpotenzial sollte endlich gehoben werden, um durch höhere laufende Einnahmen das Finanzierungsdefizit zu verringern. (Tz. 9)*

Weiteres Abwarten verschärft die Probleme und damit den Handlungsdruck. Deutschland kann gerade in stürmischen Zeiten nur mit geordneten Bundesfinanzen bestehen. (Tz. 10)

1 Vorbemerkung

Die Herausforderungen für die Bundesfinanzen sind groß; strukturelle Versäumnisse führen zu einer hohen Verschuldungsdynamik. Der Bundeshaushalt und die Finanzplanung sollten tragfähige und zukunftsfähige Staatsfinanzen gewährleisten. Dies ist der Fall, wenn der Bund seine staatlichen Kernaufgaben aus eigener Kraft finanzieren kann.

Die zentrale Verantwortung für die Aufstellung des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt und für die Finanzplanung liegt beim BMF. Allerdings liegt die Aufgabe dort nicht allein. Haushalts- und Finanzplanung werden von der Bundesregierung gemeinsam beschlossen.¹ Entsprechend führte der Bundesminister der Finanzen aus:

„Die [aus der Wachstumsagenda der Bundesregierung] resultierenden Effekte allein werden den Handlungsbedarf [...] bei weitem nicht auflösen können, insbesondere auch mit Blick auf den sehr hohen Handlungsbedarf für die folgenden Jahre. Der Handlungsdruck bleibt daher hoch und alle Ressorts in der Verantwortung, zu struktureller Konsolidierung im Bundeshaushalt beizutragen. Hierzu bedarf es des Zusammenspiels weiterer dauerhaft wirkender, struktureller Maßnahmen.“²

Dieser Befund galt auch schon bei der letzten Haushaltsaufstellung für das Jahr 2026 und der Finanzplanung bis zum Jahr 2029.

In der folgenden Analyse beschreibt der BWV die aus seiner Sicht prägenden finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zeigt Perspektiven für eine Rückkehr zu stabilen Bundesfinanzen auf.

Das BMF hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Es hat keine Stellungnahme abgegeben.

¹ § 29 Absatz 1 BHO, § 9 Absatz 2 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.

² Vgl. Rundschreiben des BMF vom 26. Januar 2026 zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2027 und des Finanzplans bis 2030.

2 Chancen des Eckwerteverfahrens nutzen

Für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2027 und der Finanzplanung bis zum Jahr 2030 kehrt die Bundesregierung zum Eckwerteverfahren zurück.

Die Eckwerteverfahren waren für den Bundeshaushalt 2024 und für den ersten Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 mit der Begründung ausgesetzt worden, dass es keine zusätzlichen, zur Verteilung anstehenden Finanzmittel gebe. Der BWV hatte die Abkehr vom Eckwerteverfahren kritisch gesehen.³ Gerade in haushaltspolitisch schwierigen Zeiten sollten dessen disziplinierende Effekte genutzt werden. Diese bestehen insbesondere darin, dass bereits zu Beginn des regierungsinternen Haushaltsaufstellungsprozesses der Fokus für alle Bundesministerien⁴ auf die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen gerichtet wird. Beim Eckwerteverfahren schätzt das BMF zunächst die voraussichtlichen Einnahmen. Diese sind dann der Bezugspunkt des Haushaltsaufstellungsverfahrens – und nicht die Ausgabenwünsche aller Beteiligten. Auf dieser Grundlage werden die Ausgabenplafonds der Ressorts in einer Kabinettsentscheidung gemeinsam festgelegt. So besteht von Anfang an Klarheit, dass nicht mehr Mittel verteilt werden können, als vorhanden sind.

Die Rückkehr zum Eckwerteverfahren ist sinnvoll. Denn das Eckwerteverfahren eröffnet die Möglichkeit, dass sich die gesamte Bundesregierung von Anfang an den finanzpolitischen Realitäten ausrichtet. Es zwingt dazu, frühzeitig eine gemeinsame Haltung zur aus Sicht des BWV dringend erforderlichen Haushaltskonsolidierung zu entwickeln. Diese Chance sollte die Bundesregierung unbedingt konstruktiv nutzen.

Die Federführung für die Vorbereitung des vom Kabinett zu treffenden Eckwertebeschlusses liegt beim BMF. Mögliche Differenzen zwischen ihm und einzelnen Ressorts zum haushaltspolitischen Kurs insgesamt oder zu einzelnen Ausgabewünschen sollten frühzeitig geklärt und einer haushaltspolitisch tragfähigen Lösung zugeführt werden.

Gelingt dies nicht, sollte das BMF seiner haushaltspolitischen Verantwortung dadurch entsprechen, dass es in den betroffenen Bereichen eigene Entscheidungen trifft und sie dem Bundeskabinett insgesamt unterbreitet.

³ Stellungnahme des BWV an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028: Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts, Gz.: I 2 - 0002340 vom 16. April 2024, Tz. 2.

⁴ Die für den jeweiligen Einzelplan zuständigen Stellen (§ 27 Absatz 1 BHO).

3 Ausgabendynamik stößt auf Trägheit beim Schließen von Finanzierungslücken

Der Bundeshaushalt für das Jahr 2027 wird der dritte sein, den die aktuelle Bundesregierung zu verantworten hat. Die von ihr zu erstellende neue Finanzplanung wird bis zum Jahr 2030 reichen. Auf die seit dem Jahr 2020 aufgetretenen tiefgreifenden gesundheits-, energie- und sicherheitspolitischen Krisen hat der Bund auf den Haushalt bezogen vor allem mit der Ausweitung seiner Ausgaben reagiert. Bisher hat die Bundesregierung keine durchgreifenden Beschlüsse zur Konsolidierung der Bundesfinanzen gefasst, obwohl die Dringlichkeit hierfür mit jeder – auch von ihren Vorgängern – versäumten Gelegenheit weiter gewachsen ist.

Im Zeitraum 2019 bis 2026 ist das Ausgabenvolumen des Bundeshaushalts von 357,1 auf 524,5 Mrd. Euro (Soll) um fast die Hälfte gestiegen. Nimmt man die in diesem Zeitraum stark ausgeweitete Auslagerung von Ausgaben in Sondervermögen hinzu, beträgt der Ausgabenanstieg von 362,2 auf 632,9 Mrd. Euro (Soll) sogar 75 %. Die im Bundeshaushaltsplan ausgewiesenen Einnahmen stiegen dagegen im Betrachtungszeitraum ohne Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme (NKA) nur um rund 20 %. Das bedeutet, dass sich der starke Ausgabenanstieg nicht aus ausreichenden laufenden Einnahmen finanziert.⁵ Der Bund lebt damit strukturell über seine Verhältnisse.

Im Bundeshaushalt 2026 und in den wichtigen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)⁶ sowie Bundeswehr⁷ ist insgesamt fast jeder dritte Euro kreditfinanziert. Im Zeitraum von 2025 bis 2029 sollen nach der gegenwärtigen Finanzplanung insgesamt mehr als 800 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen werden.⁸

Mit dem Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2026 hatte die Bundesregierung zudem eine Finanzplanung beschlossen, die sie – selbst unter Berücksichtigung der vorgesehenen erheblichen Ausweitung der Neuverschuldung – nicht finanzieren kann. Sie enthielt für die Jahre 2027 bis 2029 eine Finanzierungslücke von 172 Mrd. Euro, wovon der überwiegende Teil (138 Mrd. Euro) auf die Jahre 2028 und 2029 entfallen soll. Bei der Aufstellung der Finanzplanung hatte die Bundesregierung diese Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben hingenommen, als sogenannten Handlungsbedarf⁹ bezeichnet und die Lösung auf später verschoben.

⁵ Vgl. Tz. 9

⁶ Vgl. Tz. 8.

⁷ Artikel 87a Absatz 1a Grundgesetz.

⁸ Bundestagsdrucksache 21/601, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029.

⁹ Bundestagsdrucksache 21/601, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029.

Zwar führte das BMF in seinem Rundschreiben zur aktuellen Haushaltsaufstellung an, dass sich die Finanzierungslücke für das Jahr 2027 reduziert habe – als Folge der Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu den Steuereinnahmen.¹⁰ Für die Folgejahre geht es aber von weiterhin „sehr hohen“ Handlungsbedarfen zum Schließen der von der Bundesregierung geschaffenen Finanzierungslücken aus.

Zu den sehr hohen Handlungsbedarfen tragen auch Entscheidungen bei, die nach der letzten Finanzplanung getroffen wurden und die Ausgabendynamik weiter verstärken. Insbesondere betrifft dies das Rentenpaket 2025. Allein die Bundesleistungen für die Stabilisierung des Rentenniveaus und die vollständige Gleichstellung der Kindererziehungszeiten werden in den Jahren 2028 bis zum Ende des neuen Finanzplanungszeitraums 2030 rund 30 Mrd. Euro Mehrausgaben verursachen.¹¹ Damit hat sich die ohnehin schon erhebliche Finanzierungslücke in der Finanzplanung noch vergrößert.

Zum Haushaltsaufstellungsverfahren 2027 stellt der BWV fest: Einer ungebrochenen erheblichen Ausgabendynamik steht bisher eine Trägheit beim Schließen von Finanzierungslücken durch andere Maßnahmen als die Ausweitung der Neuverschuldung gegenüber. Bisher ist die Bundesregierung den leichten Weg gegangen und hat mit dem Ausweisen von Handlungsbedarfen in der letzten Finanzplanung konkrete Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung auf später verschoben.

Dieses „später“ ist jetzt. Mit dem Haushaltsentwurf 2027 sowie der Finanzplanung bis 2030 muss die Bundesregierung den schweren Weg gehen: Sie muss die für die Stabilität der Bundesfinanzen gefährliche Diskrepanz zwischen Ausgabenansprüchen und Finanzierungsrealitäten dauerhaft und auf einer tragfähigen Grundlage beenden.

4 Verschuldungsdynamik verschärft die Probleme

Die dynamische Entwicklung der Ausgaben geht mit einer dynamischen Entwicklung der Verschuldung des Bundes einher.¹² Hierzu tragen das Einfügen einer sogenannten Bereichsausnahme¹³ in die Schuldenregel sowie die Errichtung des mit Krediten finanzierten SVIK bei.¹⁴ Ziel der Bundesregierung ist ein schneller Hochlauf sowohl der

¹⁰ Inzwischen muss diese Einschätzung aufgrund neuer geopolitischer Entwicklungen infrage gestellt werden.

¹¹ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2025, Bundestagsdrucksache 21/3080, Seite 36.

¹² Bundestagsdrucksache 21/601, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029.

¹³ Vgl. Tz. 6 zur Bereichsausnahme.

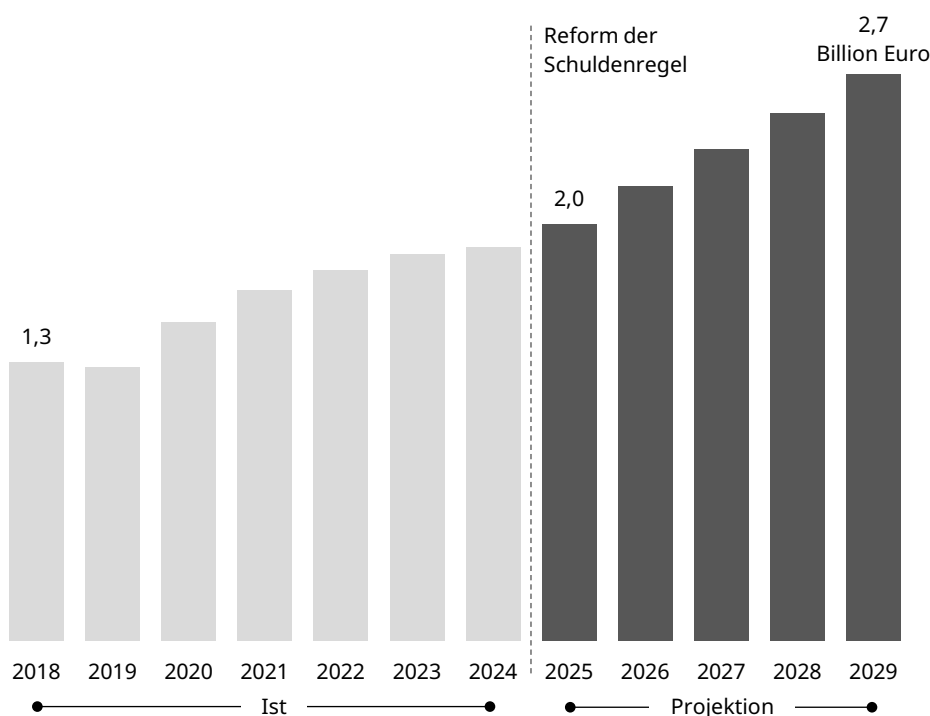
¹⁴ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 17. September 2025, Gz.: I 2 - 0003192, Tz. 2.

sicherheitspolitischen Ausgaben als auch der im SVIK zu veranschlagenden Investitionsausgaben.

Abbildung 1

Verschuldung des Bundes steigt rapide

Der Schuldenstand des Bundes wird durch die bislang von der Bundesregierung geplanten zusätzlichen Schulden rapide steigen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle bis 2024: Ist-Maastricht-Schuldenstand Bund laut Bundesbank (Stand: 21. Januar 2026); Projektion des Schuldenstandes 2025 bis 2029: Kreditaufnahme des Bundeshaushalts zzgl. Sondervermögen Bundeswehr und SVIK laut Auskunft der Bundesregierung (2025); Bundeshaushalt 2026; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2025 bis 2029.

Schon allein aus diesen beiden Effekten ergibt sich eine expansive Kreditfinanzierung, die zu einem stetig und schnell steigenden Schuldenstand des Bundes¹⁵ führt (vgl. Abbildung 1). Dazu dürften weitere Effekte kommen, die nicht direkt dem Bundeshaushalt oder der Finanzplanung zu entnehmen sind.¹⁶

¹⁵ Hier in sogenannter Maastricht-Abgrenzung, die methodisch weiter gefasst ist als der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte „finanzstatistische Schuldenstand“ des Bundes. Weitere Informationen zur Maastricht-Abgrenzung in Monatsberichten der Bundesbank April 2025 und April 2018.

¹⁶ Siehe hierzu z. B. 24. Stellungnahme des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 26. September 2025. Insofern handelt es sich bei Abbildung 1 um eine konservative Vorausschau.

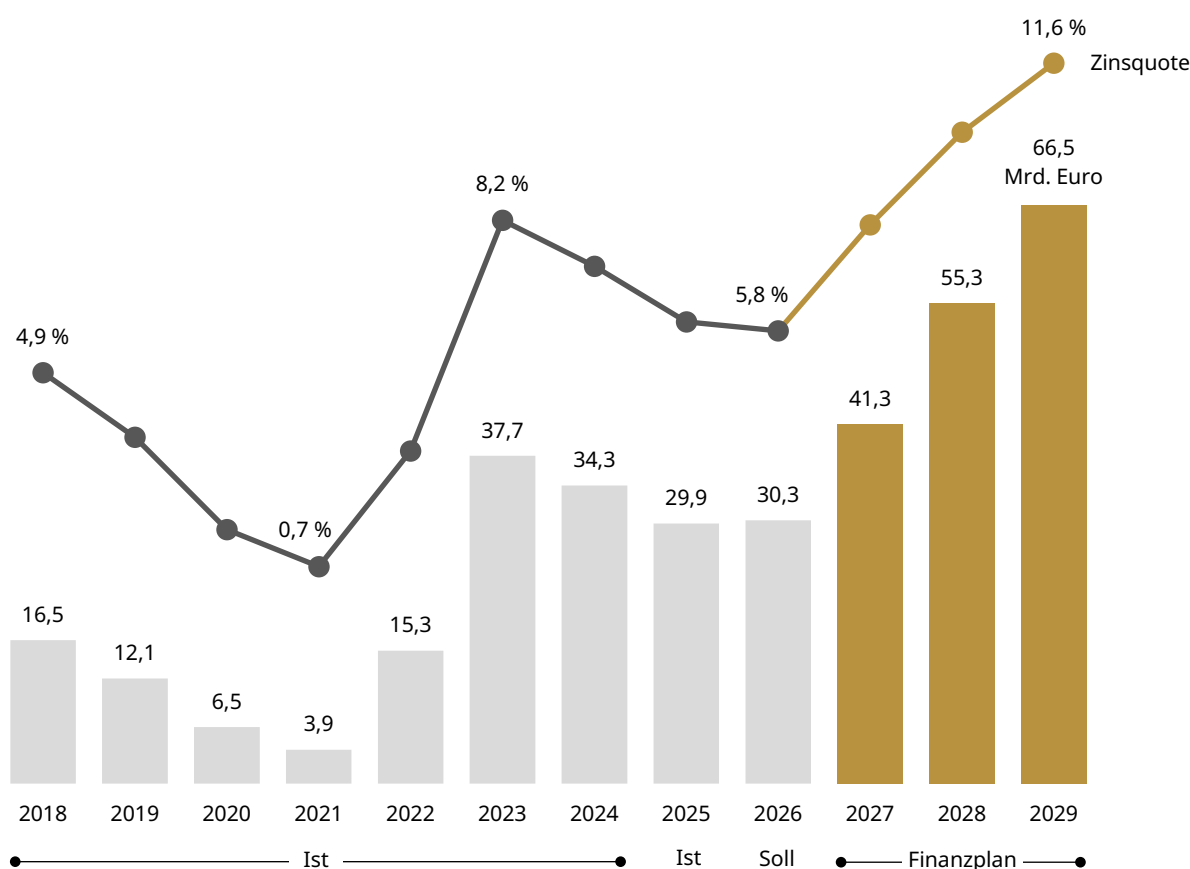
In den Jahren 2026 und 2027 wird der Schuldenstand um 9 bzw. 8 % ansteigen. In den zwei folgenden Jahren ist der Aufwuchs des Schuldenstandes zwar leicht gedämpft, mit jährlich rund 7 % aber immer noch hoch. Das voraussichtliche Wirtschaftswachstum kann damit nicht annähernd Schritt halten.

Der starke Schuldenaufwuchs hat Auswirkungen auf die Zinslast des Bundes in den kommenden Jahren. Innerhalb von nur vier Jahren (von 2026 bis 2029) werden sich die Zinsausgaben im Bundeshaushalt auf 66,5 Mrd. Euro verdoppeln (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Anteil der Zinsausgaben im Bundeshaushalt steigt deutlich

Analog zur Verschuldung des Bundes steigen die Zinsausgaben in den kommenden Jahren spürbar. Ihr relativer Anteil am Bundeshaushalt verdoppelt sich im Zeitraum von 2026 bis 2029.



Erläuterung: Zinsquote als Verhältnis der Zinsausgaben (entsprechend der Gesamtausgaben Kapitel 3205) zu den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts (ohne Zuführungen zu Rücklagen).

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Gesamtausgaben Kapitel 3205 entnommen: Haushaltsrechnung der Jahre 2018 bis 2024; Auskunft der Bundesregierung (2025); Bundeshaushalt 2026; Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029. Ab dem Jahr 2025 inklusive der Zinsausgaben des SVIK; ab dem Jahr 2028 inklusive der Zinsausgaben des Sondervermögens Bundeswehr, ohne Zinsausgaben sonstiger Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung.

Das bedeutet, dass im Jahr 2029 fast 12 % der Ausgaben im Bundeshaushalt für Zinszahlungen aufgewendet werden müssen.

Setzt sich der Anstieg der Verschuldung wie geplant fort, werden sich allein wegen der daraus folgenden Zinszahlungen die Ausgabenspielräume für die Kernaufgaben des Bundes deutlich verengen.

Das Ausweichen in immer mehr Schulden kostet einen hohen Preis in Form von immer höheren Zinszahlungen. Diese sind jährlich zu erbringen, erhöhen den Konsolidierungsdruck und engen die Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Haushaltsgesetzgeber ein. Was kurzfristig als Ausweg erscheint, erweist sich in der mittleren Frist als zusätzliche Last.

Nach Ansicht des BWV darf die Bundesregierung bei der anstehenden Aufstellung des Bundeshaushalts 2027 und der Finanzplanung hiervor nicht die Augen verschließen. Sie sollte die Dynamik der Neuverschuldung deutlich verlangsamen und damit einer weiteren kritischen Zuspitzung der Zinszahlungen entgegenwirken.

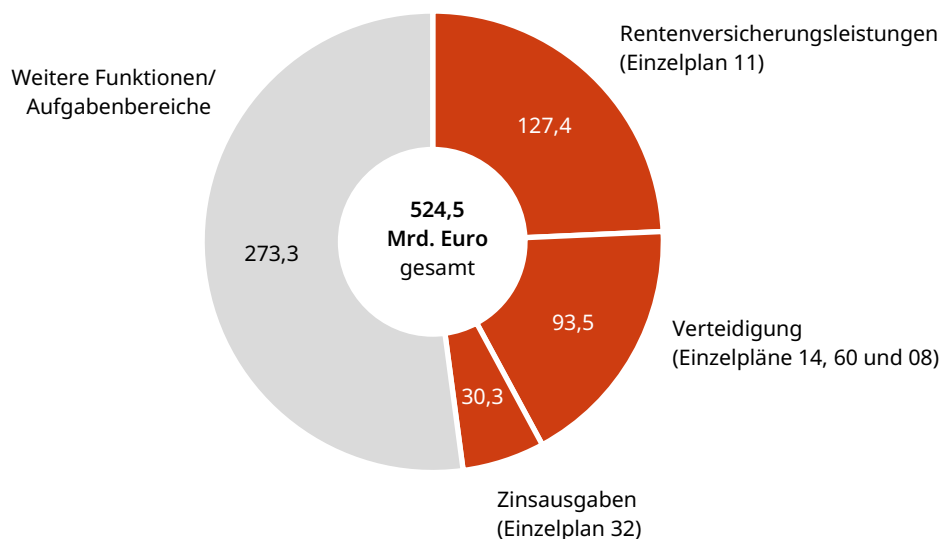
5 Ausgaben für Rente, Verteidigung und Zinszahlungen dominieren den Bundeshaushalt

Drei Ausgabenschwerpunkte beherrschen den Bundeshaushalt. Im Jahr 2026 wird dies exemplarisch deutlich (Abbildung 3):

Abbildung 3

Knapp die Hälfte der Haushaltsmittel für drei Schwerpunkte

Die Rentenversicherungsleistungen, die Ausgaben für die Verteidigung und für die Zinsen binden fast die Hälfte der für das Jahr 2026 im Bundeshaushalt geplanten Ausgaben.



Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalt 2026, Übersichten – Teil II: Funktionenübersicht.

Die geplanten Ausgaben für die Leistungen an die Rentenversicherung, die Verteidigung und die Zinszahlungen nehmen fast 50 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts 2026 ein.¹⁷ Sie betragen rund 250 Mrd. Euro, die überwiegend aus gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen bestehen und nicht direkt disponibel sind. Sie belasten auch künftige Bundeshaushalte enorm, vgl. Tabelle 1.

¹⁷ Hinzu kommen Ausgaben aus dem Sondervermögen Bundeswehr von geplanten 25,5 Mrd. Euro (§ 1 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2026).

Tabelle 1

Ausgaben der Schwerpunkte steigen

Aufgabenbereich	Ist 2024	Ist 2025	Soll 2026	2027	2028	2029
	Finanzplan					
	in Mrd. Euro					
Rente (Einzelplan 11)	114,7	121,1	127,4	136,4	146,1	154,1
Verteidigung (Einzelpläne 14, 60 und 08)	57,1	67,0	93,5	102,4	145,5	161,8
Zinsausgaben (Einzelplan 32)	34,3	29,9	30,3	41,3	55,3	66,5
Summe	206,1	218,0	251,2	280,1	346,9	382,4
Anteil am Bundeshaushalt	in %					
	43,4	44,0	47,9	55,2	63,5	66,8

Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundeshaushalt 2026; Monatsbericht Januar 2026 des BMF; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2025 bis 2029.

Die drei Schwerpunkte tragen das Potenzial in sich, jegliche gestalterischen Spielräume im Bundeshaushalt immer weiter einzuengen. Umso mehr, als für künftige Haushaltsjahre nach dem gegenwärtigen Stand bzw. ohne Gegensteuerung weitere Ausgabensteigerungen zu erwarten sind:

- Die Rentenversicherungsleistungen steigen stärker, insbesondere weil der Bund die Mehrausgaben für die im Jahr 2025 beschlossenen Leistungsausweitungen¹⁸ vollständig erstatten muss.
- Im Bereich der Verteidigung lassen die geopolitischen Entwicklungen und internationale Verpflichtungen weiter steigende Ausgaben erwarten.¹⁹
- Die Zinsausgaben werden insbesondere aufgrund des Schuldenanstiegs in künftigen Jahren drastisch steigen.²⁰

¹⁸ Bundestagsdrucksache 21/1929, Seite 23; vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Informationen über die Entwicklung des Einzelplans 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 26. September 2025, Gz.: VI 1 - 0003323, Tz. 2; vgl. Tz. 7.2.

¹⁹ Bundestagsdrucksache 21/601, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029; vgl. Tz. 6.

²⁰ Vgl. Tz. 4.

Die drei Ausgabenschwerpunkte Rente, Verteidigung und Zinsen schnüren den Bundeshaushalt immer weiter ein. Sie müssen nach Auffassung des BWV im besonderen Fokus finanzwirtschaftlicher Entscheidungen des Bundes stehen. Nachfolgend geht der BWV hierauf ein.

6 Ausgaben für Verteidigungsfähigkeit mittelfristig wieder ohne Bereichsausnahme finanzieren

Seit dem Bundeshaushalt 2025 werden die für die Schuldenregel relevanten Krediteinnahmen um Ausgaben für die Verteidigung, für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten bereinigt. Dies gilt, soweit diese Ausgaben 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) überschreiten (sog. Bereichsausnahme).²¹

Hierdurch hat sich der rechtlich zulässige Verschuldungsspielraum des Bundes erheblich erweitert. Die Schuldenregel wurde mit der auf Dauer angelegten und monetär nicht limitierten Bereichsausnahme massiv geschwächt. Eine wirksame Begrenzung der Verschuldung des Bundes kann die grundgesetzliche Vorgabe so nicht mehr gewährleisten. Außerdem setzt die Bereichsausnahme den Fehlanreiz, möglichst viele Ausgaben – auch mittelbare – unter die weit gefassten Tatbestände der Bereichsausnahme zu fassen.

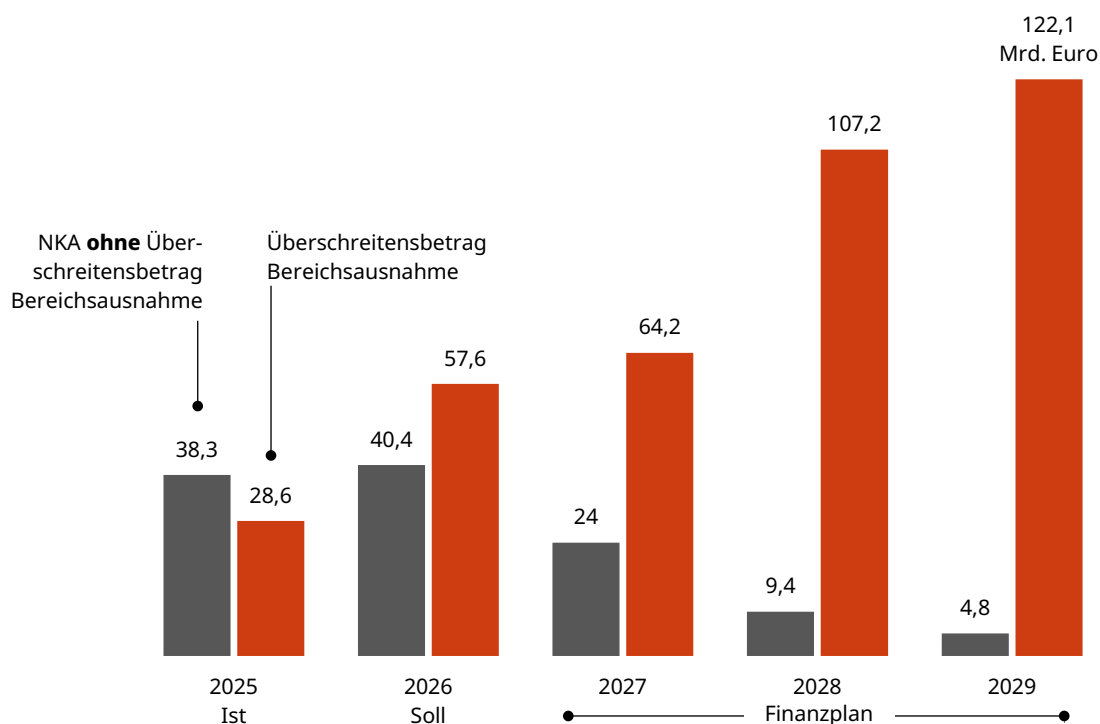
Die Bundesregierung plant, die Bereichsausnahme in erheblichem und steigendem Umfang zu nutzen. Mehr als 96 % der nach der bisherigen Finanzplanung für das Jahr 2029 vorgesehenen Verschuldung im Bundeshaushalt sollen auf die Bereichsausnahme entfallen (Abbildung 4). Die Bereichsausnahme wird zum nahezu alleinigen Schuldentreiber.

²¹ Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 und Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 und 6 Grundgesetz, § 1a Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes, § 18 Absatz 1 BHO. Die von der Bereichsausnahme umfassten Ausgaben werden mit dem jährlichen Haushaltsgesetz bestimmt (Haushaltsgesetz 2025 und Haushaltsgesetz 2026 jeweils § 5) und in einer Übersicht zum Gesamtplan ausgewiesen (Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans, Teil II, Buchstabe A: Ausgaben der Bereichsausnahme nach § 1a des Artikel 115-Gesetzes).

Abbildung 4

Bereichsausnahme von Jahr zu Jahr höher

In der Folge fällt im Jahr 2029 die von der Bundesregierung zur Finanzierung des Bundeshaushalts vorgesehene Nettokreditaufnahme (NKA) nahezu vollständig unter die Bereichsausnahme.



Erläuterung: Rundungsdifferenzen möglich.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auskunft der Bundesregierung; Bundeshaushalt 2026; Finanzplan des Bundes für die Jahre 2025 bis 2029.

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Bereichsausnahme insbesondere das Ziel, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr zu stärken und die Ukraine bei der Verteidigung gegen den russischen Angriffskrieg zu unterstützen. Außerdem sollen u. a. der Zivil- und Bevölkerungsschutz, der Schutz der informationstechnischen Systeme sowie die Früherkennung innerer und äußerer Bedrohungen der Sicherheit durch die Nachrichtendienste gestärkt werden. Dies wurde auf Grund der „dramatisch veränderten Sicherheitslage“ als notwendig erachtet. Eine Finanzierung auf Grundlage der früheren – bis Ende März 2025 geltenden – Schuldenregel sei wegen des zeitlichen und finanziellen Umfangs sicherheitspolitisch nicht vertretbar und mit erheblichen Risiken verbunden.²²

²² Bundestagsdrucksache 20/15096, Seite 8 und Bundestagsdrucksache 20/15117, Seite 23.

Der Nachholbedarf bei der Bundeswehr und die derzeitige Sicherheitslage können die Bereichsausnahme allenfalls vorübergehend rechtfertigen. Die Bereichsausnahme sollte folglich keine dauerhafte zusätzliche und unbegrenzte Verschuldungsquelle sein.

Bei einer dauerhaften Geltung der Bereichsausnahme besteht zudem die Gefahr, sich in ihr „einzurichten“ und sie im Zeitverlauf zunehmend als selbstverständlich zu betrachten. Auch hier gilt: Geld allein sichert keine Verteidigungsfähigkeit. Bei der Neuausrichtung der Bundeswehr auf Landes- und Bündnisverteidigung kommt es auch darauf an, die stark gestiegenen Mittel wirksam und verantwortungsvoll zu verwenden.²³

Im Gegensatz zur Bereichsausnahme für sicherheitspolitische Ausgaben sind die Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur im Wege des SVIK betragsmäßig begrenzt und zeitlich befristet.²⁴ Danach muss der Bund die Infrastruktur wieder aus seinem Kernhaushalt und aus laufenden Einnahmen finanzieren. Warum dies nicht auch für sicherheitspolitische Ausgaben gelten soll, ist nicht ersichtlich.

Der BWV erkennt an, dass es große sicherheitspolitische Nachholbedarfe gibt, die jetzt schnell befriedigt werden müssen. Eine dauerhafte und unbegrenzte Öffnung der Schuldenregel, wie sie die Bereichsausnahme zur Behebung des **sicherheitspolitischen** „Notstands“ vorsieht, darf – vor allem im Hinblick auf die erheblich steigenden Zinsausgaben – nicht zu einem künftigen **finanziellen** Notstand des Bundes führen.

Mittelfristig müssen die verteidigungs- und sicherheitspolitischen Daueraufgaben nach Ansicht des BWV grundsätzlich auch wieder ohne Bereichsausnahme von der Schuldenregel bestritten und als staatliche Kernaufgabe aus dem Kernhaushalt finanziert werden.²⁵ Die Inanspruchnahme der Bereichsausnahme sollte sukzessive zurückgefahren werden.

Idealerweise sollte auch die Expertenkommission für die Modernisierung der Schuldenregel²⁶ bei ihren laufenden Beratungen ein schrittweises Zurückfahren der Bereichsausnahme vorsehen. Allerdings sollte die Bundesregierung nach Ansicht des BWV den Abschluss der Beratungen insoweit nicht abwarten, sondern bereits bei der anstehenden Finanzplanung einen Abbaupfad für die Nutzung der Bereichsausnahme entwickeln. Entsprechend muss sie bereits jetzt die Ausgaben identifizieren, die dann nicht mehr geleistet werden können.

²³ Vgl. Bericht nach § 99 BHO Handlungsbedarf bei der Bundeswehr. Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal vom 27. Mai 2025. Vgl. auch BWV, Impulse 25 für Parlament und Regierung zur 21. Wahlperiode, Juni 2025.

²⁴ Artikel 143h Absatz 1 Grundgesetz, Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität vom 30. September 2025 (BGBl. I, 2025, Nummer 230).

²⁵ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Gesetzentwürfen verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz, Gz.: I 2 - 0003268 vom 13. März 2025.

²⁶ Vgl. Tz. 7.1.

7 Kommissionen sollten zur Haushaltskonsolidierung beitragen

Parallel zur Haushaltsaufstellung der Bundesregierung arbeiten zwei von ihr berufene Kommissionen, die sich direkt oder indirekt mit zwei der oben angeführten wesentlichen Haushaltsschwerpunkten befassen: eine Expertenkommission für die Modernisierung der Schuldenregel sowie eine Alterssicherungskommission.

7.1 Modernisierung der Schuldenregel

Die Bundesregierung hat der Expertenkommission für die Modernisierung der Schuldenregel den Auftrag erteilt, einen Vorschlag zur Reform der Schuldenregel zu entwickeln. Dieser solle dauerhaft – über die Laufzeit des SVIK hinaus – zusätzliche Investitionen in die Stärkung Deutschlands ermöglichen. Zugleich solle die Schuldenregel eine tragfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen sicherstellen und die europäischen Fiskalregeln berücksichtigen.²⁷ Die Kommission hatte geplant, den Abschlussbericht im ersten Quartal 2026 vorzulegen; er soll als Grundlage für die im Koalitionsvertrag vorgesehene Reform dienen.²⁸

In ihrer derzeitigen Ausgestaltung sichert die Schuldenregel langfristig nicht mehr die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.²⁹ Sie sorgt auch nicht mehr dafür, dass Deutschland die europäischen Fiskalregeln stets einhält.³⁰

Eine Ursache für die Schwächung der Schuldenregel ist die ungedeckelte und unbefristete Bereichsausnahme.³¹ Daneben zeigten sich in den letzten Jahren auch andere Schlupflöcher in der zuvor wirksamen Schuldenregel. Dazu zählen das Errichten von Sondervermögen außerhalb der Schuldenregel, die Aufnahme von Schulden auf Ebene der Europäischen Union, für die Deutschland auch Verantwortung trägt,³² sowie die zusätzliche Verschuldung für Ausgaben für finanzielle Transaktionen, deren Werthaltigkeit bezweifelt werden kann (z. B. Darlehen an verschiedene Zweige der Sozialversicherung³³).

²⁷ Pressemitteilung Nummer 09/2025 des BMF vom 25. Juli 2025.

²⁸ Pressemitteilung Nummer 24/2025 des BMF vom 11. November 2025.

²⁹ Vgl. auch Tz. 4 zur Entwicklung der Verschuldung des Bundes in der kurzen Frist.

³⁰ Vgl. hierzu beispielsweise 33. Sitzung des Stabilitätsrats vom 7. Oktober 2025, TOP 1, insbesondere Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats.

³¹ Vgl. Tz. 6.

³² Zum Anteil Deutschlands an der Verschuldung der EU-Institutionen 2024 siehe Bundesbank-Monatsbericht April 2025, Tz. 2.2.

³³ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Information über die Entwicklung des Einzelplans 15 (Bundesministerium für Gesundheit) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 3. September 2025, Gz.: IX 1 - 0003248.

Eine wirksame Schuldenregel sorgt dafür, dass der Bund seine Kernaufgaben wie Verteidigung, soziale Sicherung, aber auch Investitionen in öffentliche Infrastruktur aus eigener Kraft finanzieren kann. Es muss regelmäßig möglich sein, diese Staatsaufgaben aus Steuereinnahmen zu finanzieren. Von diesem Grundsatz geht die geltende Schuldenregel auch aus.³⁴ Werden aufgrund des strukturellen Ungleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben Kernaufgaben dauerhaft schuldenfinanziert – wie bei der Bereichsausnahme nun angelegt –, sind Nachhaltigkeit und Resilienz der Bundesfinanzen gefährdet.

Wenn schon aktuell rund ein Drittel der Bundesausgaben kreditfinanziert werden sollen,³⁵ werden bei künftigen weiteren Krisen die Reaktionsmöglichkeiten des Bundes eingeschränkt sein. Ohne Kursänderung gerät langfristig zudem die Bonität Deutschlands und damit die Stabilität des europäischen Währungsraumes in Gefahr. Dies gilt es durch eine erneute Reform zu verhindern.

Die Schuldenregel muss nach Auffassung des BWV folgende grundsätzliche Bedingungen erfüllen:³⁶

- **Wirksamkeit:** Sie muss den Anstieg der Verschuldung auf ein nachhaltiges Maß zurückführen und die europäischen Fiskalregeln absichern.
- **Klarheit:** Aus der Regel ergeben sich Rahmenbedingungen für Politik, Wirtschaft, Finanzmärkte und Bevölkerung. Sie muss transparent, verständlich, nachvollziehbar und erwartbar sein.
- **Vollständigkeit:** Es darf nicht möglich sein, Schulden über Nebenhaushalte, Ausnahmen oder auf andere Art und Weise in externe oder zusätzliche Verschuldung auszuweichen.
- **Flexibilität:** In Maßen sollte die Schuldenregel auf äußere Einflüsse reagieren können, wie bisher schon auf konjunkturelle Einflüsse und Notlagen.
- **Resilienz:** Die Regel muss durch ihre Konstruktion Umgehungsversuchen und Fehlansätzen standhalten. Dazu gehört auch eine effektive Überwachung der Einhaltung der Regel. Dies ist bisher nicht gegeben.

³⁴ Artikel 115 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz.

³⁵ Vgl. hierzu auch Tz. 3.

³⁶ Der BWV übernimmt insoweit die Ausführungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, die dieser der Expertenkommission für die Modernisierung der Schuldenregel am 26. September 2025 präsentiert hat.

Derzeit erfüllt die Schuldenregel nicht mehr ihre notwendige Funktion als Garant für solide Staatsfinanzen. Eine erneute Reform der Schuldenregel ist dringend geboten. Ziel muss sein, ihre Wirksamkeit wiederherzustellen. Eine durch die Schuldenregel garantierte geringere Neuverschuldung führt dann auch zu niedrigeren Zinsausgaben.

Die Bundesregierung kann diesem Ziel dienen, indem sie im Eckwertebeschluss für ihre neue Finanzplanung eine deutlich niedrigere Neuverschuldung zu Grunde legt, als es die Schuldenregel erlauben würde. Sie könnte der Expertenkommission für die Modernisierung der Schuldenregel hierdurch das Signal geben, nicht an einer weiteren Schwächung der Schuldenregel, sondern an ihrer Stärkung interessiert zu sein.

7.2 Mutige und nachhaltige Rentenreform gefordert

Die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vorgesehene Alterssicherungskommission hat am 7. Januar 2026 ihre Arbeit aufgenommen. Sie soll die Frage der Lebensstandardsicherung, der Ausgestaltung des Renteneintritts, der Rentenentwicklung und der Beiträge, der Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge und die Bestimmung einer neuen Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau über alle drei Säulen der Altersvorsorge prüfen. Die Alterssicherungskommission soll bis Ende des zweiten Quartals 2026 hierzu Empfehlungen erarbeiten.³⁷ Ob und welche Vorschläge der Kommission gesetzgeberisch umgesetzt werden, behält sich die Bundesregierung vor.

Die Kommission sollte es nicht der von der Koalition der 19. Legislaturperiode aus CDU, CSU und SPD eingesetzten Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ gleichtun. Diese hatte sich nicht klar positioniert und kein Konzept vorgelegt, wie ein verlässlicher Generationenvertrag gestaltet und wie die finanzielle Tragfähigkeit der Rentenversicherung langfristig gewährleistet werden könnte.³⁸

Der Ausgabendruck, der auf dem Bundeshaushalt lastet, ist enorm und nimmt zu. Einen erheblichen Schwerpunkt machen die Ausgaben für die Rentenversicherungsleistungen aus. Sie umfassen fast ein Viertel der im Bundeshaushalt 2026 vorgesehenen Ausgaben³⁹ – und es steht bereits jetzt fest, dass sie ohne Gegenmaßnahmen in den kommenden Jahren weiter steigen. Auch die Leistungserweiterungen, die mit dem Rentenpaket 2025 einhergehen, tragen hierzu bei.

³⁷ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Informationen zur Rentenkommission 2026 „Hintergründe und Informationen über die Alterssicherungskommission – auch als Rentenkommission bekannt“. Siehe hierzu auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS. Schriftliche Stellungnahme für die Beratung der Alterssicherungskommission vom 12. März 2026, Gz.: IX 2 - 0003854.

³⁸ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – ausgewählte rentenpolitische Vorhaben vom 22. Juli 2025, Gz.: IX 2 - 0001543.

³⁹ Vgl. Abbildung 3 und Tz. 5.

In den Lasten der Alterssicherungssysteme liegt eine große Gefahr für die langfristige Tragfähigkeit der Bundesfinanzen. Gleichzeitig benötigen die Bürgerinnen und Bürger Planungssicherheit für ihre persönlichen Entscheidungen. Die Alterssicherungskommission steht damit unter hohem Erfolgsdruck, um wirksame Stabilisierungsvorschläge zu unterbreiten. Es geht nicht darum, kurzfristig Atem zu schöpfen, sondern darum, die Langstrecke bewältigen zu können.

Auch für die Alterssicherungskommission kann der Eckwertebeschluss der Bundesregierung Signalwirkung für die strukturelle Haushaltskonsolidierung entfalten. Mutige Reformvorschläge sollten die Belastung des Bundes im Blick haben und diese begrenzen.

8 Verdrängung von Investitionen aus dem Bundeshaushalt beenden

Mit Errichtung des SVIK begann die Bundesregierung, Investitionen aus diesem Sondervermögen zu finanzieren. Voraussetzung für die Nutzung des Sondervermögens ist, dass zunächst eine „angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt“ erreicht wird.⁴⁰ Das Errichtungsgesetz des SVIK setzt 10 % der im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Ausgaben als angemessene Quote an.⁴¹ Bei Ermittlung dieser Quote werden die im Zähler stehenden Investitionen⁴² um Ausgaben für finanzielle Transaktionen⁴³ reduziert, d. h. bereinigt. Die Gesamtausgaben im Nenner werden ebenfalls um Ausgaben für finanzielle Transaktionen sowie um die Bereichsausnahme⁴⁴ reduziert. Dies ergibt die sogenannte bereinigte Investitionsquote.

Ermittelt man die Investitionsquote des Bundeshaushalts ohne die Bereinigung um die Bereichsausnahme, sinkt sie in den Finanzplanungsjahren 2027 bis 2029 auf 8,1 %.⁴⁵

Das erste Vollzugsjahr 2025 zeigt, dass die bereinigte Investitionsquote im Ist deutlich unter dem Sollwert von 10 % geblieben ist. Das bleibt jedoch ohne Konsequenzen. Die Funktion der bereinigten Investitionsquote als „Türöffner“ für die Nutzung des SVIK gilt nur für den Haushaltsplan; im Haushaltsvollzug ist sie nicht einschlägig. Es gibt keinen

⁴⁰ Artikel 143h Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz.

⁴¹ § 4 Absatz 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität.

⁴² Investitionen entsprechend § 10 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 HGrG bzw. § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 BHO.

⁴³ Relevant sind hier die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und die Vergabe von Darlehen.

⁴⁴ Gemeint sind die 1 % des BIP übersteigenden Ausgaben für die Bereichsausnahme, die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz von der Schuldenregel ausgenommen sind.

⁴⁵ Dabei spielen Ausgaben für finanzielle Transaktionen in den Finanzplanungsjahren kaum eine Rolle. Sie sollen laut Planung nur noch zwischen 0,3 und 1,4 Mrd. Euro im Jahr betragen.

Korrektur- oder Kontrollmechanismus, nach dem veranschlagte, aber unterbliebene Investitionen im Kernhaushalt nachgeholt werden müssen. Das kann zu einer unrealistischen Veranschlagung von Investitionsausgaben im Bundeshaushalt führen.

In den kommenden Jahren steigen die geplanten Gesamtausgaben – im Vergleich zu den Jahren bis 2025 – erheblich durch stetig steigende Verteidigungs- und sicherheitsrelevante Ausgaben. Damit steigt künftig die Bereichsausnahme.⁴⁶ Das schönt die geplante, bereinigte Investitionsquote des Bundeshaushalts – obwohl die Verteidigungs- und sicherheitsrelevanten Ausgaben praktisch vollständig konsumtive Ausgaben sind.⁴⁷

Zum Rückgang des investiven Anteils der Gesamtausgaben (vgl. Abbildung 5) trägt auch bei, dass ein Teil der früher im Bundeshaushalt veranschlagten Investitionen nun im SVIK⁴⁸ und im Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds⁴⁹ zu finden sind. Dadurch freigewordene Spielräume wurden durch konsumtive Ausgaben belegt. Die Konsequenzen werden sich in vollem Umfang erst nach Verbrauch des SVIK zeigen. Alle Investitionen sind dann wieder aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Teilweise wird daher gefordert, hierfür eine Ausnahme in der Schuldenregel vorzusehen. Dies wäre aber keine dauerhaft tragfähige Lösung.

⁴⁶ Vgl. Abbildung 4.

⁴⁷ Sie enthalten nur einen geringen investiven Anteil. Titelgenaue Planzahlen liegen für die Jahre 2025 und 2026 vor: Im Jahr 2025 beträgt der investive Anteil an den gesamten Ausgaben der Bereichsausnahme 3,2 %, im Jahr 2026 3,9 %.

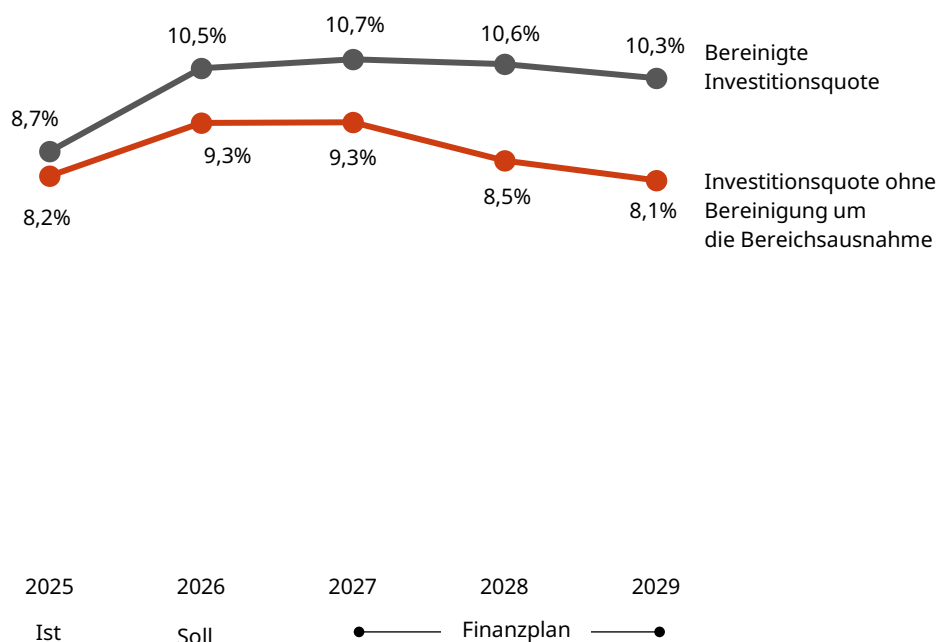
⁴⁸ Siehe hierzu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Information über die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 vom 8. Juli 2025, Gz.: V 1 - 0002592.

⁴⁹ Siehe hierzu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des Klima- und Transformationsfonds vom 8. Oktober 2025, Gz.: III 1 - 0002782, Nummer 2.1.

Abbildung 5

Investitionsanteil im Kernhaushalt deutlich unter 10 %

Die bereinigte Investitionsquote täuscht darüber hinweg, dass der Investitionsanteil ohne die Bereinigung um die Bereichsausnahme im Finanzplanungszeitraum deutlich sinkt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auskunft der Bundesregierung für 2025; Bundeshaushalt 2026, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029.

Die Erfahrung zeigt, dass eine Rückführung des konsumtiven Anteils des Bundeshaushalts in der Praxis sehr schwierig ist. Anpassungen bei Sozialausgaben oder (konsumtiven) Subventionen⁵⁰ rufen Widerstand hervor. Internationale Verpflichtungen erfordern dauerhaft hohe Verteidigungsausgaben. Nicht zuletzt sind steigende Zinszahlungen unausweichlich.

⁵⁰ Vgl. hierzu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, Steuervergünstigungen vom 5. März 2024, Gz.: VIII 1 - 0001934 sowie Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien, Einzelplan 09 sowie Einzelplan 60 (sofern vom Bundesministerium bewirtschaftet) vom 22. Mai 2024, Gz.: III 1 - 0001638.

Die Bundesregierung muss schon jetzt mit ihrem anstehenden Eckwertebeschluss dafür sorgen, dass ein angemessener Anteil des Bundeshaushalts für Investitionen genutzt wird. Die Ausdehnung des konsumtiven Anteils und die Verdrängung von Investitionen aus dem Bundeshaushalt muss beendet werden.

Ziel sollte es sein, im Kernhaushalt eine Investitionsquote ohne Bereinigung um die Bereichsausnahme von mindestens 10 % zu planen und diese auch im Vollzug zu erreichen. In einem zukunftsorientierten Haushalt sollte diese Untergrenze noch deutlich überschritten werden. Dies hegt umgekehrt auch den relativen Aufwuchs der konsumtiven Ausgaben ein.

9 Einnahmenbasis jetzt endlich stärken

Die Ausgaben des Bundes übersteigen seit Jahren seine laufenden Einnahmen.⁵¹ Im Jahr 2026 kann er nur noch 70 % der im Bundeshaushalt und im Sondervermögen Bundeswehr sowie im SVIK veranschlagten Ausgaben von 608,1 Mrd. Euro aus laufenden Einnahmen (426,8 Mrd. Euro) finanzieren. Den Rest muss er als Kredit aufnehmen.

Vor allem Steuereinnahmen haben die Funktion, den Staat mit ausreichenden finanziellen Mitteln zu versorgen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Daher geht kein Weg daran vorbei, auch die Steuereinnahmen zur Finanzierung der Bundesaufgaben in den Blick zu nehmen. Hierbei allein auf wachstumsbedingte Steuermehreinnahmen zu setzen, ist bereits im Hinblick auf den Umfang der Finanzierungslücke nicht ausreichend. Eine Stärkung der Einnahmenbasis muss dabei nicht zwingend mit linearen Steuererhöhungen einhergehen.

Viele andere konkrete Möglichkeiten zur deutlichen Stärkung der Einnahmenbasis sind seit Jahren bekannt. Der Bundesrechnungshof hat in einem Sonderbericht über 22 kurz-, mittel- und langfristig ausgerichtete Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis informiert:⁵²

- Steuerliche Subventionen mit unzureichender Wirkung oder nachteiligen Effekten gehören auf den Prüfstand. Von neuen Vergünstigungen ist grundsätzlich abzusehen.
- Besteuerungslücken müssen geschlossen und die Zusammenarbeit der Behörden verbessert werden.

⁵¹ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl., Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen; vgl. Tz. 3.

⁵² Bericht nach § 99 BHO – Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis vom 15. April 2025.

- Gewichtige steuerliche Vollzugsprobleme bedürfen einer Lösung.
- Die Verwaltung von jährlich einer Billion Euro Steuereinnahmen von Bund und Ländern braucht eine zukunftsweisende Steuer-IT.
- Die Schlagkraft des Fiskus ist zu erhöhen und Steuerbetrug ist konsequenter als bisher zu bekämpfen.

Die haushälterische Bedeutung dieser Maßnahmen ist enorm. Allein bei den Steuervergünstigungen besteht ein Potenzial zur Steigerung der Staatseinnahmen von jährlich 30 Mrd. Euro bei Bund und Ländern, davon 23 Mrd. Euro für den Bund.⁵³ Hinzu kommen Steuermehreinnahmen durch eine wirksamere Bekämpfung des Steuerbetrugs⁵⁴ und einen verbesserten Steuervollzug⁵⁵. Wird die derzeitige Ausgabendynamik durchbrochen, könnte eine gleichzeitige Stärkung der Einnahmenbasis die Kreditaufnahme reduzieren. Damit könnte sich die Zinsbelastung im Bundeshaushalt verringern.

Statt die Einnahmenbasis nachhaltig zu stärken, wurden weitere Steuervergünstigungen in die Wege geleitet, die sie zusätzlich schwächen oder zu höheren Ausgaben führen.⁵⁶ Strukturelle Defizite und Vollzugsmängel, insbesondere bei der Bekämpfung des Steuerbetrugs und der Modernisierung von IT-Systemen, bestehen fort, notwendige Reformen beim Abbau von Steuervergünstigungen stehen aus. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, dieses Einnahmenpotenzial zu heben, hat die Bundesregierung bisher nicht umgesetzt.

Die Bundesregierung verpasst die Chance, mit milliardenschweren höheren Einnahmen das Finanzierungsdefizit zu verringern. Entschlossenes Handeln ist jetzt gefordert. Dem BWV ist bewusst, dass dies bei den Betroffenen auf Widerstand stoßen kann. Eine Haushaltskonsolidierung ohne Konflikte hält er jedoch für unrealistisch.

Belastungen können dadurch abgemildert werden, dass sie schrittweise erfolgen und sich die Betroffenen so darauf einstellen können. Dies setzt aber einen Willen und einen Plan voraus, der jetzt gefasst und umgesetzt werden sollte. Die Diagnose steht, die Behandlung muss jetzt aufgenommen werden.

⁵³ Ebenda, Beispiele: Jährliches Einsparpotenzial für Bund und Länder bei der Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen (2,5 Mrd. Euro, Bundestagsdrucksache 21/1600, Seite 17), der steuerlichen Begünstigung von Dieseldieselkraftstoff (7 Mrd. Euro), dem ermäßigten Umsatzsteuersatz (mehrere Milliarden Euro), Beschränkung der Mitnahmeeffekte beim Familienleistungsausgleich (1 Mrd. Euro).

⁵⁴ Ebenda, Beispiele: IT-Systeme zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung modernisieren, Steuerfahndungsstellen der Länder stärker durch den Bund unterstützen, Geldwäschebekämpfung stärken.

⁵⁵ Ebenda, Beispiele: Besteuerungslücken im Bereich der Plattformökonomie und beim Handel mit Kryptowerten schließen, bekannte Vollzugsdefizite, beispielsweise zur Steuererhebung bei beschränkt Steuerpflichtigen, abstellen.

⁵⁶ Beispiele: Die dauerhafte Reduzierung der Umsatzsteuer für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen auf 7 % sowie weitere Änderungen (vgl. Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025, das die Steuermindereinnahmen allein für den Bund im Jahr 2027 auf rund 2 Mrd. Euro beziffert, Bundestagsdrucksache 21/1974), Verstetigung der Stromsteuerentlastung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft (vgl. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes, das die Steuermindereinnahmen für den Bund allein im Jahr 2027 auf rund 2,8 Mrd. Euro beziffert, Bundestagsdrucksache 21/1866).

10 Fazit

Eine strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts hat bisher nicht stattgefunden; weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite. Es bleibt aber richtig: Staatliche Aufgaben nicht dauerhaft aus laufenden Einnahmen zu finanzieren bedeutet, über seine Verhältnisse zu leben. Neue Schulden beseitigen strukturelle Problemursachen nicht. Sie sind vielmehr eine Flucht vor den eigentlich notwendigen Maßnahmen. Die strukturellen Probleme verschärfen sich, je länger ihre Lösung verschleppt wird.⁵⁷ Das voraussichtliche Wirtschaftswachstum kann mit der Verschuldungsdynamik nicht annähernd Schritt halten.

Die Bundesregierung muss ihrem eigenen Anspruch gerecht werden, dass alle Ressorts zu struktureller Konsolidierung beitragen müssen. Denn bisher ist der Befund:

- Ausgaben- und Schuldendynamik sind ungebrochen.
- Der Anteil der Zinsausgaben im Bundeshaushalt steigt rasant.
- Für die drei Haushaltsschwerpunkte Rentenversicherungs-, Verteidigungs- und Zinsausgaben gibt es bislang keine langfristigen Konzepte, um ihr den Bundeshaushalt beherrschendes finanzielles Volumen einzuhegen bzw. mittelfristig aus dem Kernhaushalt zu finanzieren.
- Ausgaben für Investitionen werden gegenwärtig aus dem Bundeshaushalt zugunsten von konsumtiven Ausgaben verdrängt.
- Einnahmepotenziale werden nicht gehoben.

Die Zeit für eine organische und nicht disruptive Lösung der strukturellen Haushaltsprobleme wird nach Ansicht des BWV immer knapper. Ab dem Jahr 2028 spitzt sich die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes durch die dann beginnenden Tilgungsverpflichtungen für die Notlagenkredite der Jahre 2020 bis 2023 und für das Sondervermögen Bundeswehr weiter zu.⁵⁸ Gegenwärtig ist noch offen, welche Empfehlungen die Expertenkommissionen für die Modernisierung der Schuldenregel und die Alterssicherungskommission geben werden. Auch ist offen, ob und inwieweit die Bundesregierung ihnen folgen wird, insbesondere, wenn sie den Bürgerinnen und Bürgern etwas abverlangen.

Nach Ansicht des BWV sollte die Akzeptanz eines Konsolidierungsplans steigen, wenn er möglichst breit angelegt ist und sich die Betroffenen mit etwas Vorlauf darauf einstellen können. Den Menschen in Deutschland ist bewusst, dass es mit der rasant fortschreitenden Ausgabendynamik und der damit einhergehenden immer schneller

⁵⁷ BWV, Impulse 25 für Parlament und Regierung zur 21. Wahlperiode, Juni 2025.

⁵⁸ Stellungnahme des BWV an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028: Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts, Gz.: I 2 - 0002340 vom 16. April 2024.

expandierenden Verschuldung des Bundes so nicht weiter gehen kann. Das süße Gift der Verschuldung ist als untaugliche Therapie erkannt. Denn der Preis in Form von hohen Zinszahlungen ist unvermeidbar.⁵⁹

Abwarten verschärft den Handlungsdruck. Die Bundesregierung sollte mit dem anstehenden Eckwertebeschluss eine Perspektive zur nachhaltigen Stabilisierung der Bundesfinanzen aufzeigen. Die vom BWV unterbreiteten Vorschläge für einen durchgreifenden Konsolidierungsplan gelten weiter:⁶⁰

- Schwerpunktlegung auf Kernaufgaben,
- ausgewogene Finanzierung der Bund und Ländern zugewiesenen Aufgaben,
- Abbau rechtlicher Verpflichtungen,
- restriktiver Ansatz bei neuen und freiwilligen Ausgaben,
- Vorrang für Investitionen,
- Verbesserung der Einnahmenbasis.

Aus Sicht des BWV muss über allen notwendigen Entscheidungen die Erkenntnis stehen: In einem internationalen Umfeld, in dem sich alte Gewissheiten auflösen und Instabilität zunimmt, kann sich Deutschland nur behaupten, wenn es seine Staatsfinanzen konsolidiert und resilient macht. Gerade in stürmischen Zeiten kann Deutschland nur mit geordneten Bundesfinanzen bestehen.

Scheller

⁵⁹ Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 17. September 2025, Gz.: I 2 - 0003192, Tz. 6.

⁶⁰ Zuletzt: Stellungnahme des BWV an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028, Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts. Gz.: I 2 - 0002340 vom 16. April 2024.