Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

Bonn, den 8. April 2021
Gz. I 2 – 900804

Information

an die Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Zur Lage der Bundesfinanzen im Lichte des Eckwertebeschlusses der Bundesregierung –
Haushaltskonsolidierung bleibt Grundvoraussetzung für staatliche Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit

1. Bundeshaushalt im Klammergriff der Corona-Pandemie

Die Bundesregierung weist in ihrem **Eckwertebeschluss** vom 24. März 2021 (vgl. Tabelle 1)[1] darauf hin, dass die oberste Priorität unverändert darin bestehe, den gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie schnell, entschlossen und zielgerichtet entgegenzutreten. Mit den Eckwerten werde der Grundstein für kräftiges und nachhaltiges Wirtschaftswachstum nach der Corona-Krise gelegt und so die Grundlage für eine auch in Zukunft solide Finanzpolitik gesichert.[2]

---

1 Die Abbildungen und Tabellen sind im Anhang enthalten.

2 Vgl. im Einzelnen: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/OeffentlicheFinanzen/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt-2022/bundeshaushalt-2022.html.

Nach Einschätzung des BWV hat die Corona-Pandemie die Bundesfinanzen weiterhin in festem Klammergriff. Die **besorgniserregende Finanzlage** zeigt sich insbesondere bei der Nettokreditaufnahme des Bundes. Nach den Planungen der Bundesregierung explodieren die Schulden innerhalb der Jahre 2020 bis 2022 von Null auf 452,2 Mrd. Euro. Das entspricht fast der Hälfte der Staatsschulden, die der Bund in den 70 Jahren zuvor angehäuft hat (vgl. Abbildung 1). Innerhalb dieser drei Haushalte werden mehr neue Kredite aufgenommen als in den letzten 20 Jahren zuvor (vgl. Abbildung 2). Die Kreditsumme steht für die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Bundeshaushalt im Zeitraum 2020 bis 2022.

- Der **Bundeshaushalt 2020** hat mit Ausgaben in Höhe von 443,4 Mrd. Euro und einer historisch hohen Neuverschuldung von 130,5 Mrd. Euro abgeschlossen.

- Die Gesamtausgaben des **Bundeshaushalts 2021** sollen nach dem Regierungsentwurf für einen Nachtragshaushalt[3] nunmehr auf 547,7 Mrd. Euro steigen. Die Nettokreditaufnahme markiert mit 240,2 Mrd. Euro einen weiteren Höchstwert. Damit wären 43,8 % der Ausgabeermächtigungen kreditfinanziert (vgl. Abbildung 3).

- Für den **Bundeshaushalt 2022** sieht der Eckwertebeschluss auf 419,8 Mrd. Euro zurückgehende Ausgaben und eine gegenüber den Vorjahren verringerte Nettokreditaufnahme von 81,5 Mrd. Euro vor. Beide Werte bewegen sich trotz des für dieses Jahr erwarteten Abflauens der Krise auf einem nach wie vor extrem hohen Niveau.

Der Vergleich der Eckwerte mit dem letzten Finanzplan (2019 bis 2023) vor der Corona-Pandemie verdeutlicht, welche außergewöhnlichen Zusatzbelastungen den Bundeshaushalt kennzeichnen. Dies betrifft vor allem die Steuereinnahmen, den großen Block der Sozialausgaben sowie damit korrelierend die Nettokreditaufnahme (vgl. Tabelle 2). Der Bund wird derzeit von einer **Schulden-Lawine** mitgerissen. Es gelingt ihm immer weniger, sich aus eigener Kraft zu finanzieren. Nach Einschätzung des BWV wird es im Finanzplanungszeitraum ohne strukturelle Reformen nicht gelingen, die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie zumindest halbwegs zu beheben.

[3] Bundestagsdrucksache 19/27800.

- Auch der Einbruch der **Steuereinnahmen** erreicht historische Dimensionen. Die **Steuerdeckungsquote** unterschreitet in den Haushalten 2020 bis 2022 selbst die niedrigen Deckungsquoten der „Krisenhaushalte" 2009 und 2010 in der Folge der damaligen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (vgl. Abbildung 4). Nach dem Nachtragsentwurf kann der Bund im laufenden Jahr nur noch knapp 52 % seiner Ausgaben mit den erwarteten Steuereinnahmen decken. Steuerdeckungsquoten der jüngsten Vergangenheit im Bereich von 95 % (Bundeshaushalte 2015 bis 2019) wird der Bund auf absehbare Zeit nicht annähernd mehr erreichen. Diese fatale Entwicklung verstärkt die Sorge des BWV, dass der Bund in den kommenden Jahren vor einer gewaltigen fiskalischen Herausforderung steht. Die ungünstige Einnahmensituation dürfte auch die mittelfristige Einhaltung der Schuldenbremse gefährden.

- In ähnlicher Weise verschlechtert hat sich der Anteil der durch die Nettokreditaufnahme gedeckten Gesamtausgaben (**Kreditfinanzierungsquote**). Die bereits hohe Kreditfinanzierungsquote des Jahres 2010 als Folge der o. a. Finanz- und Wirtschaftskrise wird in den Haushalten 2020 bis 2022 nochmals weit übertroffen (vgl. Abbildung 3). Ob der in den Eckwerten für die Haushalte ab 2023 projektierte Rückgang realistisch ist, erscheint aus heutiger Sicht zweifelhaft.

2. Haushaltspolitische Beschlüsse nicht von Dauer und teilweise lückenhaft

Die **„Halbwertzeit" und Verlässlichkeit haushaltspolitischer Beschlüsse** der Bundesregierung ist gegenwärtig kurz bzw. gering. Dies trägt nicht zu einer Verbesserung der Lage bei.

- Der **Bundeshaushalt 2020** hat gegenüber dem Soll in der Fassung des **2. Nachtrags** mit Minderausgaben von 66,7 sowie Mehreinnahmen von 20,7 Mrd. Euro abgeschlossen.[4] Der um 61,8 Mrd. Euro gegenüber dem 1. Nachtrag aufgestockten Nettokreditermächtigung hätte es nicht bedurft.[5]

---

[4] Vgl. Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2020, BMF-Monatsbericht Januar 2021, S. 38.

[5] Die im 2. Nachtrag 2020 veranschlagte Nettokreditaufnahme von 217,8 Mrd. Euro wurde im Ist um 87,3 Mrd. Euro unterschritten, vgl. Fn. 4, S. 40.

Im Ergebnis war der Haushalt 2020 deutlich überdimensioniert. Die Hinweise des Bundesrechnungshofes, unter Beachtung wesentlicher Haushaltsgrundsätze wie Wahrheit (im Sinne von Schätzgenauigkeit), Klarheit und Etatreife realistisch zu planen, wurden nicht beherzigt.

- Bereits am Ende des ersten Quartals des Haushaltsvollzugs 2021 sieht sich die Bundesregierung gezwungen, den Entwurf eines **Nachtragshaushalts 2021** vorzulegen. Die darin veranschlagten und nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegten pandemiebedingten Schätzansätze im Einzelplan 60 betragen nach einer im Nachtrag enthaltenen Aufstockung von zusammen 33,5 Mrd. Euro nunmehr insgesamt 108,0 Mrd. Euro.[6]

- In ihrem **Eckwertebeschluss** sieht die Bundesregierung für den **Haushalt 2022** die erneute Aussetzung der Schuldenbremse vor. Zudem soll der Einsatz vorhandener Haushaltsreserven in Gestalt der sog. allgemeinen Rücklage von 48,2 Mrd. Euro nochmals geschoben werden. Die Rücklage soll als Maßnahme mit Einmaleffekt die Haushalte 2023 und 2024 ausgleichen (vgl. Tabelle 1).[7]

- Die darüber hinaus bestehenden Finanzbedarfe für die **Haushalte 2024** und **2025** werden als sog. „finanzpolitischer Handlungsbedarf" von zusammen 20,1 Mrd. Euro ausgewiesen. Ihre Deckung ist vollkommen unklar. Faktisch handelt es sich um Fehlbeträge. Weitere Globalansätze wie die sog. Bodensatz-GMA (globale Minderausgabe) von 1,5 % des jährlichen Ausgabenvolumens (rd. 18 Mrd. Euro für die Haushalte 2023 bis 2025) vergrößern die Lücke weiter. In der Summe ergeben diese Positionen (Rücklage, finanzpolitischer Handlungsbedarf, Bodensatz-GMA) ein Volumen von rd. 86 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2). Mit diesen buchungstechnischen Maßnahmen werden die gravierenden strukturellen Probleme der Haushalte 2023 bis 2025 übertüncht.

---

6 Corona-Unternehmenshilfen von 65,0 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 683 02) plus Corona-bedingte globale Mehrausgabe von 43,0 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 971 04).

7 Diese allgemeine Rücklage ist – wie die Rücklagen in den sog. unechten Sondervermögen - nicht werthaltig, das heißt jede Entnahme aus der Rücklage muss über zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert werden. Eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage vermindert allerdings (anders als bei den Sondervermögen) nicht den von der Schuldenregel erlaubten Kreditspielraum.

- Hinzu kommt, dass sich vor allem in einer Reihe von **Facheinzelplänen** ab dem Jahr 2023 erhebliche **Lücken** auftun (vgl. Tabelle 3). Die Eckwerte sind hier sichtlich „auf Kante genäht". Der BWV bezweifelt, dass der für die Haushalte 2023 bis 2025 angelegte Rückgang gerade der großen Ressortplafonds gegenüber dem geltenden Finanzplan (wie im Einzelplan 11) bzw. gegenüber dem Eckwerte-Soll 2022 (wie in den Einzelplänen 05, 06, 09, 12, 14, 15 und 23) nach dem weitgehenden Wegfall der pandemiebedingten Ausgaben gelingen kann. So finden sich in den Eckwerten ab dem Jahr 2023 absehbare zusätzliche Belastungen aus der Sozialversicherung sowie die in Aussicht gestellten Mittelverstärkungen zugunsten von Kindertagesbetreuung, Verteidigung und Entwicklungshilfe nicht oder nur unzureichend wieder. Allein in den Einzelplänen 14 (Verteidigung) und 23 (Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)[8] liegen die Plafonds ab 2023 um jeweils rund 3 Mrd. Euro jährlich unter dem Sollansatz 2022 (vgl. Tabelle 3). Auch für einen Bundeszuschuss zur Kompensation von Mehrbelastungen in der sozialen Pflegeversicherung fehlt bislang jegliche finanzielle Vorsorge.[9]

- Vor diesem Hintergrund erscheint es zwingend notwendig, dass die Bundesregierung in ihrem Ende Juni 2021 zu beschließenden neuen Finanzplan strategische Handlungsansätze aufzeigt, die auf eine **nachhaltige Konsolidierung** der Bundesfinanzen nach Überwindung der Pandemie abzielen. Dies gilt umso mehr, als sie selbst einräumt, dass ein Herauswachsen aus der Defizitfinanzierung wie nach der Finanz- und Wirtschaftskrise gegenwärtig nicht unterstellt werden könne. Gleichwohl bleibt die Bundesregierung eine alternative Strategie schuldig. Sie agiert seit Beginn der Pandemie vielmehr nach dem Grundsatz „Viel hilft viel" und verschiebt die aufgezeigten finanzwirtschaftlichen Folgen in die Zukunft. Die Frage nach der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen wurde und wird nicht gestellt.[10]

---

8 Im Haushalt 2022 ist für entwicklungspolitische Zusammenarbeit eine Vorsorge von 1,5 Mrd. Euro im Epl. 60 vorgesehen, die den Einzelplanplafonds 23 verstärken kann (vgl. Tabelle 3 Fn. b).

9 Dies gilt erst recht für den vom Bundesministerium für Gesundheit angekündigten, allerdings innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmten, Ausbau der Pflegeversicherung durch zeitlich sowie in der Höhe begrenzte Eigenanteile.

10 Der Bundesrechnungshof prüft derzeit einige der zahlreichen Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auch auf diesen Aspekt hin.

- Auch für die Zeit **jenseits des Finanzplanungszeitraums** prognostiziert die Bundesregierung, dass die finanzpolitische Situation ohne eine Strategie zum Umgang mit den pandemiebedingten Schulden erheblich belastet sei.[11] Trotz richtiger Schlussfolgerung fehlen aber auch hier die Lösungsansätze. Es steht daher zu befürchten, dass auf diese Weise bereits der Boden für den Weg einer Grundgesetzänderung (z. B. den Verzicht auf Tilgung der aufgenommenen Notlagenkredite) bereitet werden soll.

Mit dem Eckwertebeschluss **verlängert die Bundesregierung die Krisenlage in den Finanzplanungszeitraum hinein** und hinterlässt eine finanzwirtschaftliche Agenda mit vielen Fragezeichen und ungedeckten Finanzbedarfen.

Vor diesem Hintergrund mahnt der BWV die Besinnung auf eine krisengerechte, solide geplante und nicht zuletzt an dem Gedanken der finanziellen Nachhaltigkeit orientierte Haushaltspolitik an. Dazu gehört, **alle absehbaren Haushaltsbelastungen im neuen Finanzplan bis 2025** zu berücksichtigen.

3. An Schuldenregel festhalten - Forderungen nach Abschaffung bzw. Abschwächung kontraproduktiv

Auf Grundlage der beschlossenen Eckwerte geht der BWV davon aus, dass der neue Haushaltsgesetzgeber keine andere Wahl haben wird, als beim Bundeshaushalt 2022 zum dritten Mal hintereinander die **außergewöhnliche Notsituation** nach Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz festzustellen. Trotz einer prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Erholung ab Mitte 2022 plant die Bundesregierung mit 81,5 Mrd. Euro die dritthöchste Nettokreditaufnahme in der Geschichte des Bundeshaushalts. Im Hinblick auf die Überschreitung der Regelkreditgrenze läge sie sogar noch über dem Haushaltsergebnis 2020 (vgl. Tabelle 4).

Zwar rechnet die Bundesregierung damit, dass die deutsche Wirtschaft in den darauffolgenden Jahren wieder kräftig wachsen wird. Mit Blick auf die geplante hohe Nettokreditaufnahme im Jahr 2022 und die ab 2023 bestehenden

[11] Nach Einschätzung der Bundesregierung wachsen die jährlichen Tilgungsverpflichtungen ab dem Jahr 2026 auf Grundlage des Nachtragsentwurfs 2021 und der Eckwerte für den Haushalt 2022 auf insgesamt 18,9 Mrd. Euro an. Das entspräche nach derzeitiger Prognose 0,49 % des nominalen BIP, läge also über der zulässigen strukturellem Nettokreditaufnahme.

Finanzlücken befürchtet der BWV jedoch, dass die Einhaltung der Schuldenregel auch dann keinesfalls gewährleistet ist.

Vor diesem Hintergrund hält der BWV Vorschläge, die Schuldenregel abzuschaffen bzw. zu „reformieren", für kontraproduktiv. Sie kämen einer **Kapitulation vor den Problemen** gleich und würden auf lange Sicht die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen gefährden. Vielmehr sollte an der Schuldenregel uneingeschränkt festgehalten werden.

- Die Einhaltung der Schuldenbremse übt eine **positive Signalwirkung** auf die Finanzmärkte aus. Deutschland bleibt der Stabilitätsanker im Euroraum und kann sich deshalb äußerst günstig refinanzieren. Eine Abkehr von der Schuldenbremse könnte zu schlechteren Finanzierungsbedingungen führen und den finanziellen Spielraum für den Bund in den kommenden Jahren einengen.

- Die immer wieder geäußerten Hauptkritikpunkte überzeugen nicht. Denn die Befürworter einer „Reform" der Schuldenregel übersehen vor allem, dass ungeachtet der Politik der sog. schwarzen Null die bereinigten Bundeshaushalte seit dem Jahr 2010 **erhebliche Ausgabensteigerungen** aufwiesen.[12] Dabei haben die positiven Fiskalimpulse die ohnehin schon gut laufende Konjunktur weiter befördert. In diesem Zusammenhang von einer durch die Schuldenbremse herbeigeführten Austeritätspolitik[13] zu sprechen, geht an den Tatsachen vorbei.

- Die **negativen Effekte** einer mit Blick auf die Schuldenregel notwendigen Haushaltskonsolidierung auf die Konjunktur sind als **gering** einzuschätzen. Zum einen kann eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wachstumsschonend ausgestaltet werden. Zum anderen dürfte sich eine durchdachte strukturelle Konsolidierung mit dem Jahresvolumen eines niedrigen

---

12 Dazu: Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes - ein weiter Weg aus der Krise, Bericht des Bundesrechnungshofes vom 2. November 2020 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO, Tz. 1.1 Tabelle 1.

13 Austeritätspolitik bedeutet kurzgefasst, dass ein Staat Ausgabendisziplin übt und ein eventuell vorhandenes strukturelles Defizit reduziert. Im Kern strebt ein Staat dabei „ohne Rücksicht auf Verluste" einen ausgeglichenen Staatshaushalt und/oder eine Verringerung der Staatsschulden an.

zweistelligen Milliardenbetrags kaum nachteilig auf die Konjunktur in Deutschland mit einer jährlichen Wirtschaftsleistung von rd. 3,4 Billionen Euro (2019) auswirken.

Dass es in den Jahren seit 2010 an den notwendigen haushaltsmäßigen Schwerpunktsetzungen zugunsten zukunftsrelevanter Bereiche gefehlt hat, liegt nicht an der Schuldenregel. **Die Behauptung, die Schuldenbremse würde die öffentlichen Investitionen einschränken, ist empirisch nicht belegt.** Der Rückgang der öffentlichen Investitionsquote, insbesondere in den Gemeinden, hat schon lange vor der Einführung der Schuldenbremse begonnen. Sich bietende Spielräume, etwa aufgrund niedriger Zinsen oder der guten Arbeitsmarktentwicklung, wurden für andere Zwecke genutzt.[14]

4. Strukturelle Herausforderungen verlangen mittelfristige Stabilisierung

Angesichts von Kreditaufnahmen in bisher nicht gekannten Dimensionen ist es höchste Zeit, dass die Bundesregierung Überlegungen präsentiert, um den Bundeshaushalt zumindest auf mittelfristige Sicht zu stabilisieren. Denn die **finanzwirtschaftlichen Lasten** für die kommenden Haushalte sind auch nach einem Abflauen der Pandemie gewaltig. Ihre Bewältigung wird erhebliche Anstrengungen und den Mut zu unpopulären Entscheidungen fordern.

- Zwar liegt die Schuldenstandsquote 2020 mit 71,2 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP - vorläufiges Ergebnis) unter dem Niveau des Jahres 2010 (82,3 % des BIP). Allerdings wachsen die pandemiebedingten wirtschaftlichen Schäden von Woche zu Woche. Angesichts der nicht nur im Bund, sondern auch in den anderen Gebietskörperschaften steigenden Finanzlasten ist zum

[14] Eine Privilegierung öffentlicher Investitionen innerhalb der Schuldenbremse wäre zudem methodisch problematisch. So gilt eine neugebaute Brücke als Investition, aber die Instandhaltung einer alten Brücke nicht, ebenso wie ein großer Teil der Bildungsausgaben; vgl. hierzu Christofzik, Yeter, Feld (2019), „Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?" Arbeitspapier 01/2019, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
Die jahrzehntelangen Diskussionen zeigen, dass die Frage, was investiv und was konsumtiv ist, in erheblichem Maße einer „Definitionswillkür" unterliegt.

Jahresende 2021 mit einem deutlichen Anstieg der Schuldenquote zu rechnen.[15]

- Anders als bei der letzten Krise ist nicht nur ein Wirtschaftszweig (Finanzbranche) besonders betroffen, sondern der wirtschaftliche Einbruch wirkt sich auf weite Teile der Wirtschaft aus. Wie schnell und dynamisch die wirtschaftliche Erholung ausfallen wird, ist aus heutiger Sicht offen.[16]

- Im Bundeshaushalt sind ähnliche Entlastungen wie in den Jahren nach der Finanzkrise nicht zu erwarten: Der damalige Rückgang der Zinsen hat wesentlich dazu beigetragen, den Bundeshaushalt anstrengungslos zu konsolidieren. Die Zinsausgaben liegen jedoch mittlerweile auf historisch niedrigem Niveau und dürften nicht mehr fallen. Von dieser Seite ist somit mit keiner weiteren Entlastung zu rechnen. Auch das fortwährende Wachstum der Steuereinnahmen bis zum Jahr 2019[17] dürfte sich in dieser Größenordnung nicht wiederholen.

Stärker als nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist der Bundeshaushalt **strukturellen Herausforderungen** von historischer Dimension ausgesetzt. Dies betrifft die steigenden Sozialausgaben, hohe Investitionsbedarfe für die öffentliche Infrastruktur sowie eine Fülle finanzpolitisch relevanter Aufgaben mit Zukunftswirksamkeit, insbesondere in den Sektoren Klimaschutz/Dekarbonisierung, Bildung, Digitalisierung, Verteidigung sowie europäischer und internationaler Zusammenarbeit. Hinzu kommen die anhaltenden Finanzierungsforderungen der Länder an den Bund. Viele der strukturellen Probleme stammen bereits aus der Zeit vor der Pandemie.

---

15 Die Bundesregierung rechnet in ihren Eckwerten zum Jahresende 2021 mit einem Anstieg auf rd. 75 % des BIP (Grobschätzung).

16 Die Bundesregierung erwartet in ihrer Mittelfristprojektion für die Jahre 2023 bis 2025 eine durchschnittliche Wachstumsquote von jährlich 1,2 %.

17 Die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte stiegen innerhalb des Zeitraums 2010 bis 2019 um 50,6 %, die des Bundes immerhin um 45,4 %.

- So wurden die Rentenfinanzen wie die Finanzen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) durch eine Reihe von Leistungsausweitungen und -verbesserungen nachhaltig belastet.[18] Fragen der langfristigen Finanzierung dieser beiden Sozialversicherungszweige wurden dabei weitgehend ausgeblendet. Gerade die Leistungsausgaben der GKV könnten insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung erheblich anwachsen. Soweit der Beitragssatz in der GKV auch künftig eine bestimmte Obergrenze nicht übersteigen soll, müsste der zusätzliche finanzielle Bedarf der GKV durch einen entsprechend höheren Bundeszuschuss abgedeckt werden.[19]

- Daneben wurden die direkt aus dem Bundeshaushalt finanzierten Sozialleistungen ausgeweitet. Als Folge lag die **Sozialausgabenquote** im Haushalt 2019, also schon vor der Pandemie, trotz der günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt bei 51,6 %.[20] Im Finanzplanungszeitraum dürfte sie ohne Konsolidierungsschritte fast 53 % des Haushaltsvolumens erreichen (vgl. Tabelle 2).

- Öffentliche **Investitionen** zugunsten zukunftsorientierter Bereiche führten und führen demgegenüber (zu) lange ein Schattendasein. Sie werden auch in den nächsten Haushalten weniger als ein Viertel der Sozialausgaben ausmachen (vgl. Tabelle 2).[21] Die Schieflage im Bundeshaushalt zwischen Sozialbudget und Investitionen verschärft sich.

---

[18] **Rentenversicherung**: Mütterrente I und II, Rente mit 63, Angleichung der Rentensysteme, Grundrente.
GKV: Leistungsausweitungen z. B. im Bereich der Telemedizin sowie hohe Leistungsausgaben u. a. für Arzneimittelpreise bei patentgeschützten Arzneimitteln, Mehrausgaben der GKV für die Verbesserung der Personalausstattung und der Arbeitsbedingungen in der Kranken- und Altenpflege, Zahlungen an den Krankenhausstrukturfonds als Beitrag zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser, Ausgleichszahlungen für Tarifsteigerungen für Krankenhaus-Pflegepersonal.

[19] Neben dem Bundeszuschuss an die GKV leistet der Bund in der Pandemie Zahlungen in Milliardenhöhe zur Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems. Dazu gehören die Ausgleichszahlungen an die Krankenhäuser wegen freigehaltener Intensivbetten und die Kostenübernahme bei der Coronavirus-Schutzimpfung. Andere pandemiebedingte Leistungen des Bundes wie die Finanzierung der Coronavirus-Testung entlasten in erheblichem Umfang die Haushalte von Ländern und Kommunen.

[20] Die **Kindergeldzahlungen** (Soll 2021: 43,5 Mrd. Euro) sind in dieser Quote nicht einmal enthalten, da sie haushaltsmäßig als Mindereinnahmen gebucht werden. Die Verteilung der Kindergeldlasten zwischen Bund und Ländern beträgt 74 (Bund) zu 26 (Länder); sie erfolgt im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung. Der Bundesanteil am Kindergeld beläuft sich danach auf rd. 32 Mrd. Euro.

[21] Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes - ein weiter Weg aus der Krise (Fn. 6), Tz. 3.1 Tabelle 3.

Der Eckwertebeschluss lässt nicht erkennen, wie diese Disparitäten zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben beseitigt und die strukturellen Handlungserfordernisse im Haushalt angegangen werden sollen. Vielmehr ist das Bemühen zu erkennen, vor der Bundestagswahl im Herbst 2021 möglichst wenig konkret zu werden, wenn es um die Setzung von haushaltspolitischen Prioritäten und vor allem von Posterioritäten geht. Die Bundesregierung vermittelt seit Beginn der Pandemie den Eindruck, Haushaltsmittel des Bundes stünden quasi unbegrenzt für jeden Zweck und ohne zeitliche Begrenzung zur Verfügung.

Nach Einschätzung des BWV wird es ohne ernsthafte Konsolidierungsanstrengungen nicht gelingen, zumindest ab dem Haushalt 2023 wieder einen schuldenregelkonformen Haushaltsausgleich zu erreichen. Das von mancher Seite propagierte Herauswachsen aus der Verschuldung wird angesichts der tiefen und nachhaltigen Einschnitte in den Bundeshaushalt kaum gelingen. Trifft die neue Bundesregierung hier nicht **entschlossene Maßnahmen zur Stabilisierung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite**, wird der Bund auf unabsehbare Zeit auf Kredite oberhalb der Schuldengrenze angewiesen sein, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Die dem entgegenstehende Schuldenbremse wäre damit faktisch nicht mehr zu halten.

Zu einer überzeugenden Konsolidierungsstrategie gehören nach Auffassung des BWV insbesondere

- das Setzen von haushaltspolitischen Prioritäten,
- eine ernsthafte Aufgabenkritik mit dem Ziel der Konzentration auf die verfassungsrechtlichen Kernaufgaben des Bundes,
- der Verzicht auf neue Maßnahmen ohne vorherige Klärung einer langfristig belastbaren Finanzierungsbasis (Ausgabenmoratorium) sowie
- die seit Jahren vom Bundesrechnungshof empfohlene kritische Überprüfung von steuerlichen Subventionen und Vergünstigungen[22].

[22] Vgl. zuletzt: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO vom 14. Mai 2020 an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über den 27. Subventionsbericht der Bundesregierung, hier: Evaluierung von Steuervergünstigungen (Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 19/274).

5. Kassensturz unvermeidlich – Vorbildfunktion innerhalb der Europäischen Union wahren

Der BWV geht davon aus, dass die neue Bundesregierung – entsprechend der Praxis in früheren Wahlperioden - einen „**Kassensturz**" ankündigen und durchführen wird. Hierbei darf es nicht bleiben. Vielmehr ist zu Beginn der 20. Wahlperiode ein Konsolidierungskonzept mit konkreten Vorschlägen erforderlich, wie die Bundesfinanzen fit für die anstehenden Herausforderungen gemacht werden können.

Dazu gehört vor allem das konsequente Festhalten an der Schuldenregel. Sie zwingt die Politik zur Anerkennung des Ernstes der Lage und den erforderlichen unbequemen Entscheidungen. Eine Aufweichung oder gar die Abschaffung der nationalen Schuldenregel wäre nicht zuletzt mit Blick auf den **Euroraum** fatal. Denn in einer Währungsunion tragen konsequent angewandte Fiskalregeln dazu bei, eine nicht-nachhaltige Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten sowie negative Überschwappeffekte einer zu hohen Verschuldung zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern.

Bereits Ende 2020 lag die durchschnittliche Schuldenquote im Euroraum bei 101,7 % des BIP (vorläufige Werte). Deutschland ist die letzte große europäische Volkswirtschaft mit dem **bestmöglichen Kreditrating** aller drei wichtigen Ratingagenturen. Die deutsche Schuldenbremse nimmt somit eine Vorbildfunktion ein, da sie dazu beiträgt, die Erwartungen der Finanzmärkte hinsichtlich eines Fortbestehens des Euroraums zu stabilisieren.

Falls die größte Volkswirtschaft innerhalb der EU erkennen ließe, dass sie auf nationale Stabilitätskriterien verzichten will, wäre dies vermutlich das Ende für den – derzeit pandemiebedingt ohnehin ausgesetzten – Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Das weitere Abdriften in eine Vergemeinschaftung von Schulden wäre unausweichlich. Bereits vor der Krise war festzustellen, dass einige Mitglieder der Eurozone wenig getan haben, um ihre Staatsfinanzen in Ordnung zu bringen. Stattdessen verlässt man sich für die Deckung der wachsenden Haushaltslücken auf die **Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank** und ihre Rolle als Kreditgeber letzter Instanz.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der BWV auch mit Blick auf die Europäische Union und den Euroraum nachdrücklich, mit gutem Beispiel voranzugehen und zumindest auf nationaler Ebene gegenzusteuern. Das heißt: Zurückfahren der Neuverschuldung in den öffentlichen Haushalten[23], weg von der Gießkannenpolitik der letzten Jahre und hin zu klaren Schwerpunktsetzungen innerhalb des Haushalts. Eines haben die Krisen der letzten Jahrzehnte gezeigt: **Zu einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik gibt es auf Dauer keine verantwortbare Alternative**.

Bonn, den 8. April 2021

Kay Scheller

[23] Vgl. hierzu: Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Konferenz in Hildesheim am 21. September 2020 zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie (**Hildesheimer Erklärung** – https://www.bundesrechnungshof.de/de/zusammenarbeit/landesrechnungshoefe/hildesheimer-erklaerung-zur-neuverschuldung-des-bundes-und-der-laender-im-zusammenhang-mit-der-covid-19-pandemie).

Anhang

Abbildungen und Tabellen zur BWV-Stellungnahme

Tabelle 1:

Finanzlage auf Basis des Nachtragsentwurfs 2021 und der Eckwerte für 2022 bis 2025 [a]

	2020 Ist	**2021 Soll**	**2022 Eckwerte**	**2023 Eckwerte**	**2024 Eckwerte**	**2025 Eckwerte**
	Mrd. Euro					
Ausgaben [b]	441,8	547,7	419,8	397,5	402,7	403,4
Veränderung ggü. Vorjahr in %	*+28,7*	*+24,0*	*-23,4*	*-5,3*	*+1,3*	*+0,2*
Steuereinnahmen	283,3	284,0	308,2	322,8	335,0	347,4
Nettokreditaufnahme	130,5	240,2	81,5	8,3	11,5	10,0
Überschreitung Schuldenregel	39,8	213,3	k.A.	-	-	-
Bestand allgemeine Rücklage	48,2	48,2	48,2	16,0	-	-
Entnahme aus allgemeiner Rücklage	-	-	-	32,2	16,0	-
Bodensatz-GMA	-	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Finanzpolitischer Handlungsbedarf					4,9	15,2

k.A. = keine Angabe

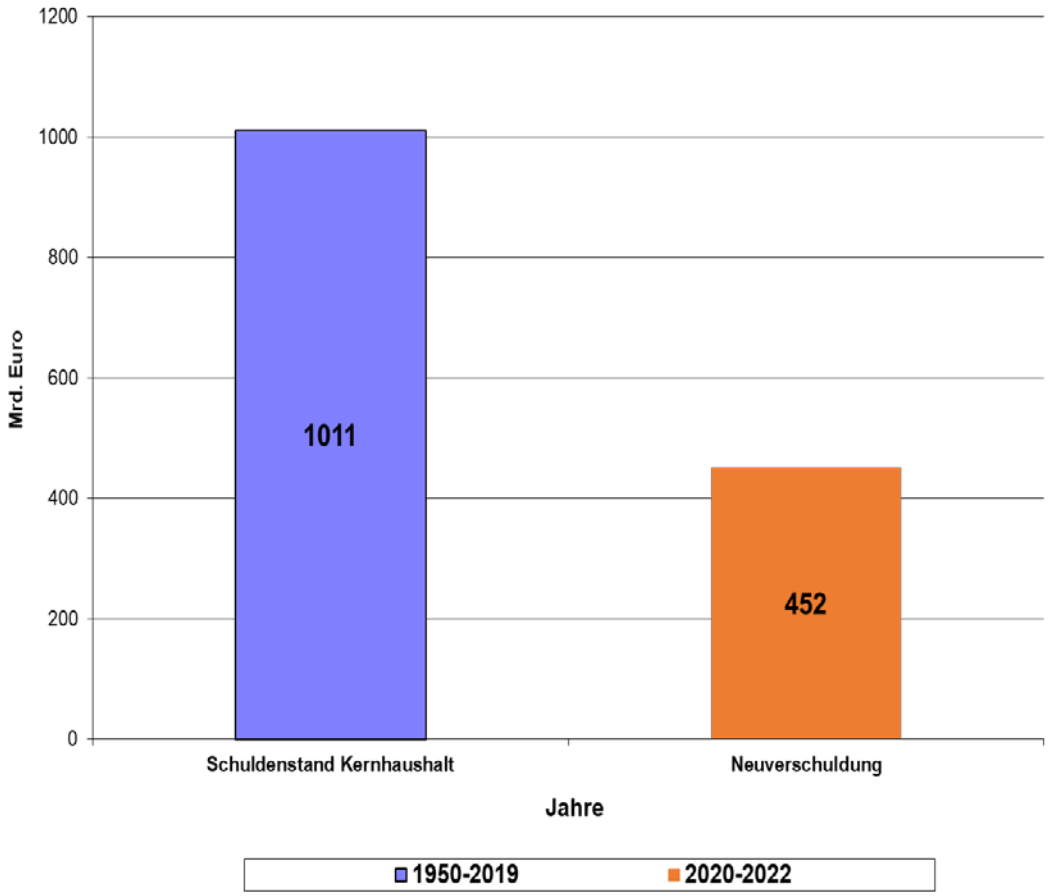
[a] Quellen: Beschlüsse der Bundesregierung vom 24. März 2021 zur Vorlage eines Nachtragsentwurfs für das Jahr 2021 sowie zu den Eckwerten des Regierungsentwurfs 2022 und des Finanzplans bis 2025; Ist 2020: BMF-Monatsbericht Januar 2021 sowie zum 1. März 2021 aktualisierte (weiterhin vorläufige) Abrechnung der Schuldenbremse - vgl. im Einzelnen: Tabelle 4.

[b] Das Ist des kassenmäßigen Jahresabschlusses 2020 (Haushaltsausschuss-Drucksache 19/8438) fällt mit 443,4 Mrd. Euro höher aus, da es die sog. haushaltstechnischen Verrechnungen (insb. interne Verrechnungen nach § 61 BHO) enthält, die sich in Einnahmen und Ausgaben ausgleichen.

[C] Globale Minderausgabe i. H. v. rd. 1,5 % der veranschlagten Gesamtausgaben.

Abbildung 1

Schuldenstand im Kernhaushalt des Bundes [a]



[a] Quelle für Schuldenstand Ende 2019: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2019, Tz. 1.2 (S. 5) – www.bundesfinanzministerium .de.

Der tatsächliche Schuldenanstieg in den Jahren 2020 bis 2022 kann von der aufgenommen bzw. veranschlagten Nettokreditaufnahme abweichen.

Abbildung 2

Aufwuchs der Nettokreditaufnahme

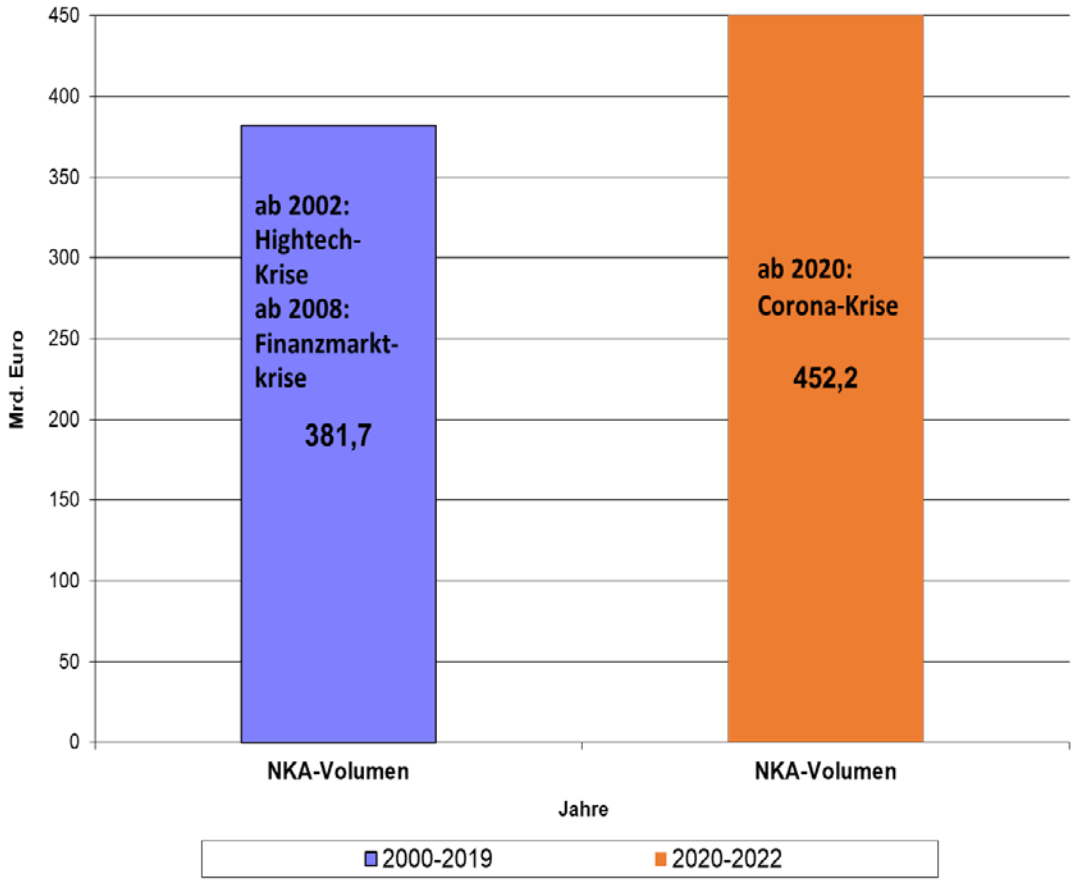


Abbildung 3

Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote im Bundeshaushalt

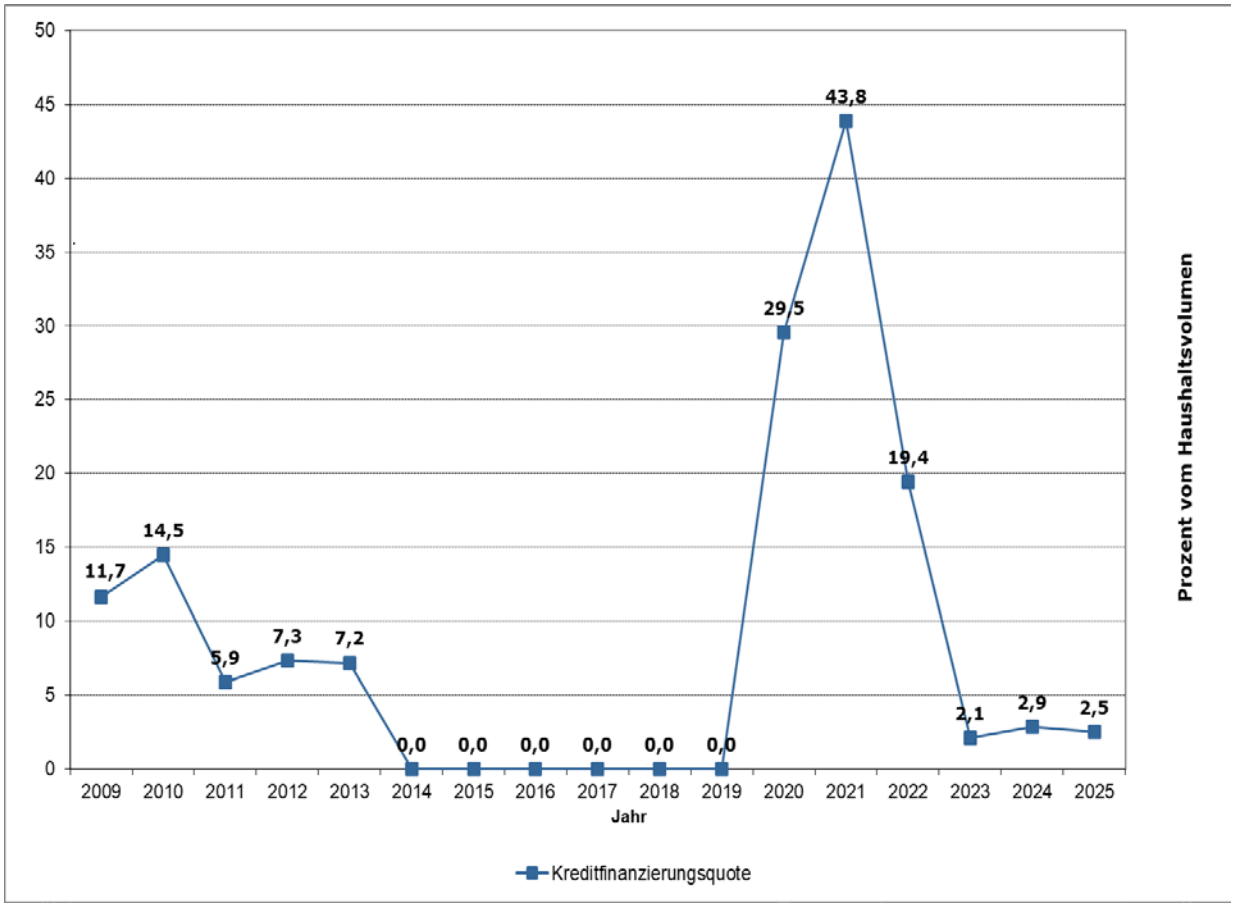
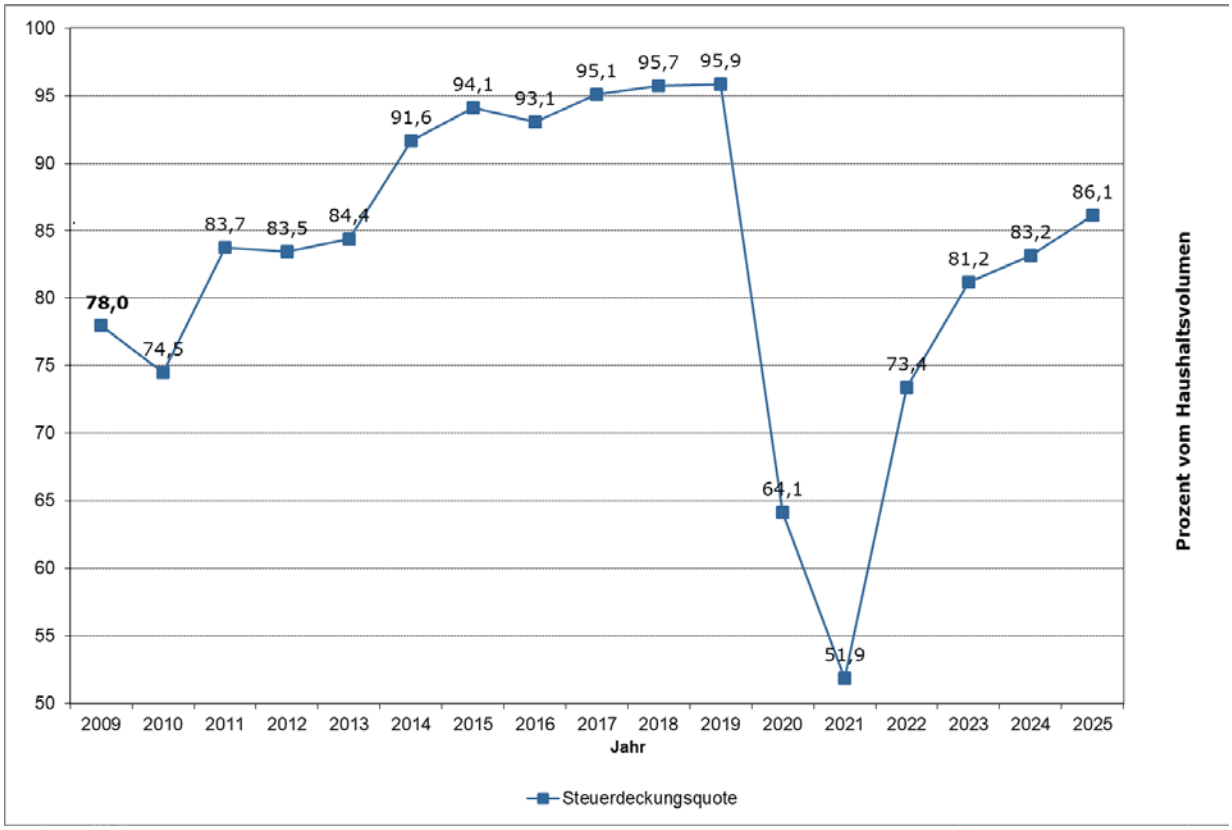


Abbildung 4

Entwicklung der Steuerdeckungsquote im Bundeshaushalt [a]



[a] Für die Haushalte 2015 bis 2019: Steuereinnahmen in Relation zu Gesamtausgaben ohne Zuführungen an allgemeine Rücklage (48,2 Mrd. Euro).

Für die Haushalte 2021 bis 2025 wird angenommen, dass die veranschlagten/vorgesehenen globalen Minderausgaben erwirtschaftet werden, d. h. nicht zu höheren Gesamtausgaben und damit niedrigeren Steuerdeckungsquoten führen.

Tabelle 2

Verschlechterung der Eckwerte gegenüber Finanzplan 2019 bis 2023

Gesamtausgaben	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
	Mrd. Euro					
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	359,8	366,2	372,4	375,7		
Ist 2020, Soll 2021 (NTE), Fpl. bis 2024	441,8	547,7	387,0	387,1	393,3	
Eckwerte bis 2025			419,8	397,5	402,7	403,4
darunter: Investitionsausgaben						
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	40,0	39,8	39,8	39,8		
Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	50,3	61,9	48,0	48,0	48,0	
Eckwerte bis 2025			50,0	50,0	50,0	50,0
Investitionsausgabenquote (Prozent)	11,4%	11,3%	11,9%	12,6%	12,4%	12,4%
darunter: Sozialausgaben						
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	183,9	188,7	193,6	198,1		
Ist 2020, Soll 2021 (NTE), Fpl. bis 2024	218,4	279,7	199,7	206,9	213,6	
Eckwerte bis 2025			201,9	203,8	209,3	212,9
Sozialausgabenquote (Prozent)	49,4%	51,1%	48,1%	51,3%	52,0%	52,8%
Steuereinnahmen						
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	327,7	334,2	345,5	356,1		
Ist 2020, Soll 2021 (NTE), Fpl. bis 2024	283,3	284,0	308,4	325,2	338,5	
Eckwerte bis 2025			308,2	322,8	335,0	347,4
Nettokreditaufnahme						
Fpl. bis 2023 (Vorkrisenplanung)	0,0	0,0	0,0	0,0		
Ist 2020, Soll 2021 (NTE), Fpl. bis 2024	130,5	240,2	10,5	6,7	5,2	
Eckwerte bis 2025			81,5	8,3	11,5	10,0

Fpl. bis 2023 am 26. Juni 2019 beschlossen
Fpl. bis 2024 am 23. September 2020 beschlossen
Eckwerte bis 2025 am 24. März 2021 beschlossen

Einmaleffekte und Finanzlücken

Allgemeine Rücklage	32,2	16,0	
Bodensatz-GMA von 1,5%	6,0	6,0	6,0
Finanzpol. Handlungsbedarf		4,9	15,2
SUMME 2023 - 2025	**86,3**		
Nachrichtlich: Tilgungsraten aus Notlagenbeschluss zum HH 2020	*2,0*	*2,0*	*2,0*

Tabelle 3

Ausgabenentwicklung ausgewählter Einzelplanplafonds [a]

Plafond [b]	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024, Eckwerte	2020	2021	2022	2023	2024	2025
		Mrd. Euro					
Epl. 05 (Auswärtiges)	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	6,38	6,30	5,21	5,08	4,96	*4,96*
	Eckwerte bis 2025			6,10	5,02	4,92	5,12
	Abweichung gegenüber geltendem Fpl.			0,9	-0,1	0,0	0,2
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				-1,1	-1,2	-1,0
Epl. 06 (Inneres, Bau, Heimat)	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	14,42	18,46	17,85	15,78	15,89	*15,89*
	Eckwerte bis 2025			18,52	15,87	15,94	15,74
	Abweichung gegenüber geltendem Fpl.			0,7	0,1	0,1	-0,2
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				-2,7	-2,6	-2,8
Epl. 09 (Wirtschaft und Energie)	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	8,76	10,43	9,14	8,79	7,92	*7,92*
	Eckwerte bis 2025			9,81	9,48	8,67	8,47
	Abweichung gegenüber geltendem Fpl.			0,7	0,7	0,8	0,6
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				-0,3	-1,1	-1,3
Epl. 11 (Arbeit und Soziales)	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	159,15	164,92	163,43	170,49	176,84	*176,84*
	Eckwerte bis 2025			161,40	166,54	171,77	175,12
	Abweichung gegenüber geltendem Fpl.			-2,0	-4,0	-5,1	-1,7
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				5,1	10,4	13,7
Epl. 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur)	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	30,15	41,15	33,26	32,31	31,78	*31,78*
	Eckwerte bis 2025			33,69	32,64	31,80	32,71
	Abweichung gegenüber geltendem Fpl.			0,4	0,3	0,0	0,9
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				-1,1	-1,9	-1,0
Epl. 14 (Verteidigung)	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	46,09	46,93	46,83	46,13	46,14	*46,14*
	Eckwerte bis 2025			49,29	46,33	46,16	45,73
	Abweichung gegenüber geltendem Fpl.			2,5	0,2	0,0	-0,4
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				-3,0	-3,1	-3,6
Epl. 15 (Gesundheit)	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	36,24	44,00	15,59	15,45	15,40	*15,40*
	Eckwerte bis 2025			16,03	15,69	15,58	15,47
	Abweichung gegenüber geltendem Fpl.			0,4	0,2	0,2	0,1
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				-0,3	-0,5	-0,6
Epl. 23 (wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	12,29	12,43	9,43	9,34	9,34	*9,34*
	Eckwerte bis 2025			10,80	9,32	9,25	9,25
	Abweichung gegenüber geltendem Fpl.			1,4	0,0	-0,1	-0,1
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				-1,5	-1,6	-1,6

Differenzen durch Rundungen

[a] Zu Vergleichszwecken wird der Plafondsansatz 2024 des geltenden Finanzplans für das Jahr 2025 fortgeschrieben (blau kursiv); Ausgabenrückgänge innerhalb der Plafonds sind in roter Farbe gekennzeichnet.

[b] Für das Jahr 2022 enthalten die Eckwerte eine zentrale Vorsorge (globale Mehrausgabe) im Epl. 60 zugunsten pandemiebedingter Mehrbedarfe („Corona GMA" von 10,0 Mrd. Euro insb. für Epl. 09, 11, 12, 15) sowie der internationalen Bekämpfung der Corona-Krise insb. im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (GMA von 1,5 Mrd. Euro insb. für Epl. 23).

Tabelle 4

Auf Basis der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme [a]

Nr.	Haushalte 2011 bis 2025	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Ist)	2018 (Ist)	2019 (Ist)	2020 (Ist)	2021 (NTE)	2022 (EW)	2023 (EW)	2024 (EW)	2025 (EW)
		in % des BIP														
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro														
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (n-2)	2.397	2.477	2.593	2.738	2.826	2.933	3.033	3.263	3.277	3.344	3.449	3.332	3.473	3.621	3.720
3	Abbauverpflichtung gemäß Tilgungsplan aus Haushalt 2020													2,0	2,0	2,0
4	Maximal zulässige strukturelle NKA: [(1)x(2)]-3	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,3	10,6	11,4	11,5	11,7	12,1	11,7	10,2	10,7	11,0
5	Einbeziehung des Saldos der finanziellen Transaktionen	2,0	-7,4	-4,6	-2,4	1,9	0,6	-0,8	0,7	0,0	-6,6	-8,5	.	.	.	.
6	Einbeziehung der Konjunkturkomponente	1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,7	-0,4	2,1	-3,6	-2,7	-44,6	-24,0	.	.	.	.
7	**Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA**	**42,5**	**53,2**	**44,4**	**34,9**	**18,4**	**10,0**	**9,3**	**14,3**	**14,1**	**63,0**	**44,5**				
8	NKA im Kernhaushalt	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	130,5	240,2	81,5	8,3	11,5	10,0
9	Finanzierungssalden der Sondervermögen	0,0	0,2	7,4	-0,8	4,5	1,0	-1,4	4,0	0,7	27,7	-17,6	.	.	.	.
10	**NKA einschl. Finanzierungssalden Sondervermögen sowie Tilgungen (ab 2023)**	**17,3**	**22,3**	**14,7**	**0,8**	**-4,5**	**-1,0**	**1,4**	**-4,0**	**-0,7**	**102,8**	**257,8**	**.**	.	.	.
11	Strukturelle Nettokreditaufnahme: (10)+(5)+(6)	20,4	8,5	3,6	-7,5	-4,3	-0,8	2,7	-6,9	-3,3	51,5	225,4	.	.	.	.
12	*in % des BIP*	*0,85*	*0,34*	*0,14*	*-0,27*	*-0,15*	*-0,03*	*0,09*	*-0,21*	*-0,10*	*1,54*	*6,53*	.	.	.	.
13	**Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (7)-(10) oder (4)-(11)**	**25,2**	**30,9**	**29,6**	**34,1**	**22,8**	**11,0**	**7,9**	**18,3**	**14,8**						
14	**Überschreitung der maximal zulässigen NKA: (10)-(7) oder (11)-(4)**										**39,8**	**213,3**	.			
15	Saldo Kontrollkonto	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	11,0	18,9	37,2	52,0	52,0	52,0	.			
16	Nachrichtlich: Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO	-17,7	-22,8	-22,3	-0,3	11,8	6,2	5,0	10,9	13,3	-130,7	-240,5	-81,8	-8,6	-11,8	-10,3

[a] 2020: Stand der (vorläufigen) Abrechnung durch BMF zum 1. März 2021.
Eine Berechnung der schuldenregelrelevanten Nettokreditaufnahmen in den Haushalten 2022 bis 2025 ist angesichts fehlender Daten im Eckwertebeschluss nicht sinnvoll.