



Der Präsident des Bundesrechnungshofes  
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung



# Analyse zur Lage der Bundesfinanzen

Solide Finanzen für einen handlungsfähigen Staat

Eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode

Bonn, den 10. November 2021

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
A. Ausgangspunkt: Finanzlage des Bundes kritisch	5
B. Erster Regierungsentwurf 2022: verfassungsrechtlich problematische Nettokreditaufnahme	8
C. Finanzplan bis 2025 mit erheblichen Lücken	10
D. Zusätzliche finanzwirtschaftliche Herausforderungen	13
1. Tilgungsverpflichtungen	13
2. Beiträge an die Europäische Union	13
E. Strukturelle Handlungsbedarfe und Risiken	14
1. Solidaritätszuschlag nur teilweise abgeschafft	14
2. Sozialausgaben und demografischer Wandel: Tragfähigkeitsrisiken vor allem bei den Sozialversicherungszweigen	15
3. Arbeitsmarkt: Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit aufgezehrt und zusätzliche Belastung durch höhere Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung	18
4. Energiewende und Klimaschutz: Risiken für den Bundeshaushalt steigen beträchtlich	19
5. Zinsausgaben: hoher Schuldenstand trifft auf Zinsänderungsgefahr	21
F. Steuereinnahmen als Finanzierungsbasis unter Druck	21
G. Systematischer Abbau des Bundesanteils am Steueraufkommen	22
H. Schuldenregel als Stabilitätsanker	24
1. Ausgangslage: Schuldenregel hat sich bewährt	24
2. Umgehungsversuche verfassungsrechtlich bedenklich	25
3. Schuldenregel stärkt Budgetrecht des Parlaments	26
I. Fazit: Den Bundeshaushalt resilient machen	27

# Zusammenfassung

## Keine Zukunft auf Pump

**Nur mit einem resilienten Bundeshaushalt kann es gelingen, die Zukunftsaufgaben aus eigener Kraft, nachhaltig und generationengerecht zu meistern. Hierzu bedarf es eines ehrlichen Kassensturzes, wirksamer Strukturreformen und einer entschlossenen Prioritätensetzung. Die staatliche Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit aufrechtzuerhalten kann dabei nur mit, nicht gegen die Schuldenregel gelingen.**

Die guten Haushaltsabschlüsse und die anstrengungslose Konsolidierung in den Jahren 2014 bis 2019 haben ein trügerisches Sicherheitsgefühl hervorgerufen. Weniger als zwei Jahre Corona-Pandemie haben ausgereicht, die Bundesfinanzen empfindlich zu schwächen. Jetzt gilt es, möglichst schnell das Ruder herumzuwerfen. Bloßes Zuwarten auf bessere wirtschaftliche Verhältnisse wird nicht reichen, um den Bundeshaushalt resilient zu machen, die anstehenden großen Zukunftsaufgaben endlich anzugehen und gleichzeitig die nachfolgenden Generationen vor einer überbordenden Schuldenlast zu bewahren. Die Versuchung einer weiteren, von den Begrenzungen durch die Schuldenregel befreiten Verschuldung ist dabei nicht das Mittel der Wahl, um die jetzt anstehenden Aufgaben zu lösen.

Staatliche Mittel stehen nicht unbegrenzt und auch nicht für jeden Zweck bereit. Nur mit finanzwirksamen Strukturreformen kann es gelingen, die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie zu überwinden und die anstehenden, generationenübergreifenden Anforderungen wie Klimaschutz, Digitalisierung und Bildung entschlossen und wirksam anzugehen. Stabile tragfähige Staatsfinanzen und die Bewältigung dieser für Deutschland zukunftsentscheidenden Aufgaben sind dabei die zwei Seiten einer Medaille: Sie sollen künftigen Generationen ein selbstbestimmtes Leben in einer lebenswerten Umwelt und finanziellen Spielraum zur ökonomischen Zukunftsgestaltung ermöglichen. Die (unproduktiven) Zinslasten aus einer unbremsten Staatsverschuldung würden beiden Zielen massiv schaden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, nach einem ehrlichen Kassensturz zu einer finanziell nachhaltigen Haushaltspolitik zurückzukehren. Der Bundeshaushalt muss stabilisiert werden, um die gewaltigen finanzwirtschaftlichen Lasten und Herausforderungen bewältigen zu können. Der demografische Wandel und die zukunftsrelevanten Aufgaben im Klimaschutz, bei der Digitalisierung und Bildung, bei der Modernisierung und dem Ausbau der Infrastruktur sowie die Verpflichtungen Deutschlands im europäischen und internationalen Kontext erlauben kein Zuwarten.

Eine neue Bundesregierung muss den Bundeshaushalt jetzt ohne eine weitere, massive und verfassungsrechtlich angreifbare Verschuldung handlungsfähig machen, z. B.

- durch eine mutige Aufgabenkritik mit dem Ziel der Konzentration auf die drängendsten, dem Bund vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben,

- durch eine zielgenauere Ausrichtung der Sozialtransfers auf die wirklich Bedürftigen und Schwachen,
- durch ein Ausgabenmoratorium, wonach für jede neue Maßnahme grundsätzlich die Gegenfinanzierung durch das Beenden anderer Maßnahmen sichergestellt ist,
- durch zusätzliche Steuereinnahmen vor allem mittels einer verstärkten Bekämpfung von Steuerbetrug sowie
- durch eine kritische Überprüfung steuerlicher Subventionen und Vergünstigungen mit fehlender oder unzureichender wirtschaftlicher Wirkung oder klimaschädlichen Effekten.

Das Festhalten an der Schuldenregel des Grundgesetzes, die sich auch in der Krise bewährt hat, schützt dabei das nach unserer Verfassung elementare parlamentarische Budgetrecht, bewahrt künftige Handlungsspielräume und hilft damit den nachfolgenden Generationen, ihre finanzpolitische Entscheidungshoheit und -freiheit zu bewahren. Die Abschaffung oder Aufweichung der Schuldenbremse würden hingegen die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen gefährden. Im Übrigen trägt die Schuldenregel entscheidend dazu dabei, dass Deutschland weiterhin als Stabilitätsanker im Euroraum fungieren kann.

## A. Ausgangspunkt: Finanzlage des Bundes kritisch

Die Bundesfinanzen befinden sich in einer **kritischen Situation**. Die finanzwirtschaftlich guten Jahre von 2014 bis 2019 haben mit der Corona-Pandemie ein abruptes Ende gefunden. In diesen Jahren konnte der Bund ohne besondere Anstrengungen Haushaltsüberschüsse von insgesamt 48,2 Mrd. Euro ansammeln und einer Rücklage zuführen. Eine aktive Stabilisierungsstrategie mit nachhaltigen Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur ist in dieser Zeit allerdings weitgehend unterblieben.

*Anstrengungslose Konsolidierung nicht nachhaltig*

Die **dramatischen finanziellen Folgen der Pandemie** werden das Haushaltsjahr 2022 und den Finanzplanungszeitraum bestimmen.<sup>1</sup> Nach dem der Diskontinuität anheimfallenden Ersten Haushaltsentwurf 2022 sollte die Nettokreditaufnahme mit 99,7 Mrd. Euro nochmals eine fast dreistellige Milliardenhöhe erreichen. Unter Einbeziehung der nach dem Haushaltsabschluss 2020 aufgenommenen und 2021 veranschlagten Nettokreditaufnahmen würden die Deckungskredite im Zeitraum 2020 bis 2022 damit auf eine historische Höhe von 470 Mrd. Euro klettern. Als Folge droht der Schuldenberg des Bundes bis Ende 2022 auf nahezu 1,5 Billionen Euro anzuwachsen – ein Anstieg um fast die Hälfte gegenüber dem Vorkrisen-Niveau von gut 1 Billion Euro (vgl. Übersicht 1 im Anhang).

*Bundesverschuldung auf Rekordhöhe getrieben*

Auch in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Kennziffer für die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird die **Dynamik der Verschuldung** deutlich. Die **gesamtstaatliche Schuldenlast** Deutschlands war im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2010 auf mehr als 82 % des BIP hochgeschneit. Sie konnte bis Ende 2019 knapp unter den Maastricht-Referenzwert von 60 % zurückgeführt werden. Nach der Prognose für das Deutsche Stabilitätsprogramm 2021 springt sie innerhalb von zwei Jahren bis Ende 2021 auf 74 ½ %.<sup>2</sup>

*Haushaltslage schwieriger als nach der Finanz- und Wirtschaftskrise*

Mit einem vergleichbar schnellen Rückbau der Schuldenquote wie nach der Finanz- und Wirtschaftskrise ist in den kommenden Jahren kaum zu rechnen. Ein erheblicher Teil des damaligen Schuldenaufwuchses stammte aus staatlichen Unterstützungsmaßnahmen, um den Verwerfungen innerhalb der Finanzinstitute zu begegnen. Diese in sog. Bad Banks ausgelagerten Schulden konnten schneller als erwartet zurückgeführt werden. Daneben haben eine

---

<sup>1</sup> Quellen für verwendete Aussagen und Haushaltsdaten der Bundesregierung: Kabinetttvorlage des Bundesministeriums der Finanzen zum 1. Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 (1. Regierungsentwurf 2022) und zum Finanzplan bis 2025 mit Zusatzinformationen (Tischvorlagen zur 102. Sitzung des Haushaltsausschusses - Haushaltsausschuss-Drucksachen 19/8800 und 8801) sowie Bundestagsdrucksachen 19/31500 (Haushaltsentwurf 2022) und 19/31501 (Finanzplan bis 2025). Alle zitierten Berichte, Stellungnahmen und Gutachten des Bundesrechnungshofes sind veröffentlicht unter [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de).

<sup>2</sup> Vgl. Finanzplan (Fn. 1), Tz. 2.3.

schnelle gesamtwirtschaftliche Erholung ab 2011 und ein starker Rückgang des Zinsniveaus zu einem zügigen Schuldenabbau geführt. Diese **günstigen Rahmenbedingungen** sind aktuell **nicht vorhanden**. Auch sind die aktuell besseren Einnahmeerwartungen der laufenden Steuerschätzung weit davon entfernt, die bestehenden Finanzierungslücken zu schließen. Nach wie vor sieht sich der Bund einer Fülle von finanzwirtschaftlichen Problemen und Herausforderungen ausgesetzt, für die bislang keine umfassenden und finanzierbaren Lösungskonzepte vorliegen. Die Beseitigung der Folgen der **Hochwasserkatastrophe** vom Juli 2021 sowie die hieraus zu ziehenden Konsequenzen für eine wirkungsvollere **Bekämpfung des Klimawandels** verschärfen die Lage zusätzlich. Sie lässt sich an folgenden Punkten festmachen:

- Nach dem **Ersten Haushaltsentwurf 2022** sollte die Rücklage von 48,2 Mrd. Euro wiederum komplett geschont werden. Stattdessen war eine Nettokreditaufnahme von fast 100 Mrd. Euro und damit ein erneuter Rückgriff auf die Ausnahmeklausel der Schuldenregel vorgesehen. Damit würde die **Regelkreditgrenze** der Schuldenbremse um rund **98 Mrd. Euro überschritten**.

Dies erscheint verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaft. Mit Blick auf die aktuelle landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung<sup>3</sup> zur Schuldenregel sollte eine **neue Regierung** darauf achten, nicht nur einen finanzwirtschaftlich soliden, sondern auch einen rechtlich unangreifbaren und mit der Schuldenregel vereinbaren Haushalt 2022 auf den Weg zu bringen (vgl. Abschnitt B).

*Historische Herausforderungen treffen auf einen rechtlich problematischen Umgang mit der Schuldenregel, unzureichende Haushaltsvorsorge und Finanzlücken*

- Für die Folgejahre 2023 bis 2025 enthält der Finanzplan eine unzureichende finanzielle Vorsorge und erhebliche Finanzlücken (vgl. Abschnitt C und E).
- Über den Finanzplanungszeitraum hinaus ergeben sich zusätzliche Herausforderungen (vgl. Abschnitt D).
- Erschwerend hinzu kommt ein über die Jahre selbst verursachter Rückgang der steuerlichen Finanzierungsbasis des Bundes (vgl. Abschnitt F und G).

Ungeachtet dessen ist das **Festhalten an der Schuldenregel richtig**, um solide und nachhaltige Finanzen und damit die finanzielle Zukunftsfestigkeit staatlicher Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Auch verhindert sie nicht die für die Zukunftsaufgaben notwendigen Investitionen. Im Gegenteil: Durch den mit ihr einhergehenden Zwang zur Priorisierung fokussiert sie alle Kräfte auf diejenigen Felder, die von den staatlichen Entscheidungsträgern als zentral erachtet werden. Sie bündelt damit dort die Mittel, wo

*An Schuldenregel festhalten – keine dauerhafte Finanzierung auf Pump*

---

<sup>3</sup> Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021 zur Verfassungswidrigkeit des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz) u. a. wegen Verstoßes gegen die Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung, vgl. Pressemitteilung des Staatsgerichtshofes Nr. 6/2021.

sie am dringendsten gebraucht werden. Nebensächliches blendet sie aus. Die Schuldenregel ist damit urdemokratisch, denn sie überlässt es entsprechend der grundgesetzlichen Aufgaben- und Kompetenzordnung dem Haushaltsgesetzgeber und dem im Parlament zu führenden politischen Diskurs, die erforderlichen haushalts- und finanzpolitischen Schwerpunkte zu setzen.

Eine **dauerhafte Finanzierung „auf Pump“** ist demgegenüber **keine tragfähige Alternative** und ungeeignet, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen. Das gilt auch für Umwegfinanzierungen über Nebenhaushalte wie Sondervermögen oder Einrichtungen wie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Eine unbegrenzte, weitere Staatsverschuldung, sei sie offen durch Umgehung der Schuldenregel oder verdeckt durch die Hintertür, muss vermieden werden. Sie lässt sich auch nicht mit den derzeit (noch) niedrigen Zinsen rechtfertigen. Angesichts des deutlich gewachsenen Schuldenbergs und hoher jährlicher Anschlussfinanzierungen würde die Zinslast des Bundes bei einer Normalisierung des Zinsniveaus schnell steigen. Zudem erleichtern niedrige öffentliche Schuldenstände angemessene Zinsentscheidungen der Europäischen Zentralbank zur Bekämpfung inflationärer Tendenzen. Die Inflation trifft gerade die sozial Schwachen, wie die aktuelle Preisspirale insbesondere bei Energie, Wohnen und Lebensmitteln zeigt (vgl. Abschnitt H).

Die **Bewältigung der anstehenden Herausforderungen** erfordert einen **resilienten Haushalt**. Hierfür genügt es nicht, allein auf bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu setzen. Erforderlich ist vielmehr eine aktive Konsolidierungsstrategie. Diese sollte vor allem eine staatliche Aufgabenkritik mit einer klaren und entschlossenen Priorisierung und die Beseitigung von Investitionshemmnissen umfassen. Daneben ist eine Stabilisierung der Einnahmen durch den Abbau schädlicher bzw. wenig wirksamer Subventionen dringend erforderlich. Hierzu gehört auch die konsequente Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (vgl. Abschnitt I).

*Resilienter Haushalt erfordert aktive Konsolidierung*

Mit seiner hier vorgelegten **Bestandsaufnahme** möchte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) einen Überblick über die aus seiner Sicht drängendsten Probleme für die Haushaltspolitik des Bundes geben und Handlungsoptionen aufzeigen. Eine realistische Einschätzung der aktuellen Finanzlage gehört zu Beginn der 20. Wahlperiode auf den Verhandlungstisch.<sup>4</sup>

*Realistische finanzwirtschaftliche Einschätzung notwendig*

---

<sup>4</sup> Der BWV knüpft damit an seine Informationsschrift vom 8. April 2021 zum Eckwertebeschlusses der bisherigen Bundesregierung an; vgl. Information des BWV 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. Zudem vertieft der BWV mit dieser Analyse seinen Impuls „Bundeshaushalt I – Solide Finanzen für einen handlungsfähigen Staat“, den er mit seinen „12 Impulsen für Parlament und Regierung zur 20. Wahlperiode“ vom 27. September 2021 ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)) an alle Abgeordneten übersandt hat.

## B. Erster Regierungsentwurf 2022: verfassungsrechtlich problematische Nettokreditaufnahme

Der am 23. Juni 2021 beschlossene und dem Deutschen Bundestag zugeleitete Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2022 – Erster Regierungsentwurf 2022 – sah folgende **Eckdaten** vor:<sup>5</sup>

Tabelle 1

### Eckdaten Erster Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2022

Jahr	2020	2021	2022
	Ist	Soll	Soll
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Ausgaben	441,8	547,7	443,0
Einnahmen	441,8	547,7	443,0
darunter			
• Steuereinnahmen	283,3	284,0	315,2
• Nettokreditaufnahme	130,5	240,2	99,7
Überschreitung Schuldenregel <sup>a</sup>	41,9	216,4	98,4
Bestand allgemeine Rücklage	48,2	48,2	48,2
Entnahme aus allgemeiner Rücklage	-	-	-
Bodensatz GMA <sup>b</sup>		-6,0	-6,0

Erläuterungen:

<sup>a</sup> Unter Einbeziehung der Auswirkungen des Aufbauhilfegesetzes 2021. Diese werden für das Jahr 2021 im Zuge der Abrechnung der Schuldenregel zum Haushaltsabschluss 2021 und für das Jahr 2022 beim 2. Regierungsentwurf berücksichtigt.

<sup>b</sup> Sollwert 2020: -3,7 Mrd. Euro

Der noch von der alten Bundesregierung beschlossene **Erste Regierungsentwurf 2022** ist der **sachlichen Diskontinuität** nach § 125 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unterfallen. Aufgabe einer neuen Bundesregierung ist es deshalb, baldmöglichst einen neuen Gesetzentwurf für den Haushalt 2022 vorzulegen.<sup>6</sup> Dabei besteht die Notwendigkeit, die Haushaltsplanung für das Jahr 2022 auf Grundlage des Ersten Regierungsentwurfs den aktuellen Veränderungen anzupassen und neu auszurichten.

Aus Sicht des BWV betrifft dies vor allem den korrekten Umgang mit der **Schuldenregel** nach Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz. Für das Haushaltsjahr 2022 sah der Erste Regierungsentwurf

<sup>5</sup> Vgl. Erster Regierungsentwurf 2022 (Fn. 1).

<sup>6</sup> Diese Verpflichtung ergibt sich aus Art. 110 Abs. 3 GG, §§ 29, 30 BHO.



– wie bereits in den Haushalten 2020 und 2021 (vgl. Übersicht 2 im Anhang) – im Hinblick auf die Bekämpfung und die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie die **Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation** durch den Deutschen Bundestag vor. Die nach der Schuldenregel in „Normalzeiten“ zulässige Kreditaufnahme sollte danach um 98,4 Mrd. Euro überschritten werden.<sup>7</sup> In den folgenden Haushalten 2023 bis 2025 sollte dann die Regelkreditgrenze der Schuldenbremse wieder eingehalten werden (vgl. Übersicht 2 im Anhang). Dies sollte durch den Einsatz von Einmalmaßnahmen sowie Globalansätzen erreicht werden, ohne dass aktive Konsolidierungsmaßnahmen vorgesehen waren.

Der **BWV** sieht eine **Überschreitung** der nach der Schuldenregel **zulässigen Nettokreditaufnahme kritisch**:

- Nach dem Ersten Haushaltsentwurf sollte die aus Haushaltsüberschüssen der Vorkrisenjahre gebildete allgemeine **Rücklage** von 48,2 Mrd. Euro – wie bereits in den Haushalten 2020 und 2021 – nicht zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme in der Corona-Pandemie eingesetzt werden. Bei einem Festhalten daran in dem neu vorzulegenden Haushaltsentwurf würde die für ein ausnahmsweises Überschreiten der Kreditobergrenze erforderliche Notsituation (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) durch das Zurückhalten der Reserve finanziell künstlich überzeichnet.
- Zudem erscheint vor dem Hintergrund der für 2022 prognostizierten wirtschaftlichen Erholung eine **neuerliche Notlagenklärung** nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zumindest in der im Ersten Regierungsentwurf vorgeschlagenen **Höhe der Notlagenkredite** überzogen und damit **verfassungsrechtlich zweifelhaft**.<sup>8</sup> Gerade mit Blick auf das aktuelle Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs<sup>9</sup> zur vergleichbar ausgestalteten hessischen Schuldenregel sollte die neue Bundesregierung diesem Umstand bei der Festlegung der Haushaltseckwerte Rechnung tragen und ihren Regierungsentwurf 2022 **verfassungsrechtlich unangreifbar** gestalten.
- Dies erfordert vor allem von Bundesregierung und Haushaltsgesetzgeber eine **umfassende und detaillierte Begründung**, dass das veranschlagte Volumen der Nettokreditaufnahme und die hierdurch finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet, erforderlich und angemessen sowie final auf die Beseitigung der außergewöhnlichen Notsituation gerichtet sind. Zudem wäre substantiiert darzulegen, weshalb bestehende haushaltswirtschaftliche Spielräume wie die Auflösung der allgemeinen Rücklage, nicht genutzt werden sollen.

---

<sup>7</sup> Vgl. 1. Regierungsentwurf 2022 (Fn. 1), Gesamtplan - Teil II: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes.

<sup>8</sup> Vgl. dazu: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 16. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz, Bundestagsdrucksache 19/31417 S. 27-58; kritisch zur Schonung der Rücklage auf Kosten höherer Notlagenkredite u. a. auch: Gröpl, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, S. 2523, der auf die damit verbundene Verletzung des Wirtschaftlichkeitsgebots und des Jährlichkeitsprinzips hinweist.

<sup>9</sup> Vgl. Fn. 3.

Auf das Erfordernis, mit der Schuldenregel rechtlich kompatible Haushalte zu beschließen, haben auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Herbstkonferenz vom 4. bis 6. Oktober 2021 nochmals hingewiesen. In ihrer „**Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik**“ haben sie u. a. betont, dass die Schuldenbremse nicht überdehnt oder umgangen werden dürfe, etwa durch Auslagerung der Schulden in Nebenhaushalte, Fonds oder andere Konstruktionen.<sup>10</sup> Der Hessische Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 diese Bedenken bestätigt.<sup>11</sup> Dieser zentrale verfassungsrechtliche Aspekt sollte bei der bevorstehenden Haushaltsaufstellung nicht aus den Augen verloren werden.

## C. Finanzplan bis 2025 mit erheblichen Lücken

Zusammen mit dem Ersten Regierungswurf für den Haushalt 2022 wurde der Finanzplan für den Zeitraum 2021 bis 2025 beschlossen.<sup>12</sup> Er hat folgende Eckdaten:

Tabelle 2

### Eckdaten Finanzplan 2021 bis 2025

Jahr	2021	2022	2023	2024	2025	2022 -
	Soll	1. RegE				2025
	<i>in Mrd. Euro</i>					
Ausgaben	547,7	443,0	403,4	407,6	408,3	
Einnahmen	547,7	443,0	403,4	407,6	408,3	
darunter						
• Steuereinnahmen	284,0	315,2	332,9	346,4	359,2	
• Nettokreditaufnahme	240,2	99,7	5,4	12,0	11,8	
Entnahme aus Rücklage	-	-	30,6	16,5	1,1	
Bodensatz GMA	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	
Finanzpolitischer Handlungsbedarf (Globalansatz)	-	-	-	-	6,2	
Summe aus Rücklagenentnahmen, Bodensatz-GMA, finanzpol. Handlungsbedarf	6,0	6,0	36,6	22,5	13,3	<b>78,4</b>

<sup>10</sup> Vgl. Pressemitteilung des Landesrechnungshofes Berlin vom 6. Oktober 2021: „Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordert Einhaltung der Schuldenbremse“.

<sup>11</sup> Vgl. Fn 3.

<sup>12</sup> Vgl. Finanzplan bis 2025, Bundestagsdrucksache 19/31501 (Fn. 1).

Der **Finanzplan** unterliegt, anders als der Erste Regierungsentwurf zum Haushalt 2022, **nicht** der **Diskontinuität**. Er soll Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung darstellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen.<sup>13</sup> Er bildet damit die planerische Basis und das Finanzgerüst für die 20. Wahlperiode. Die Ergebnisse der laufenden Steuerschätzung werden im Rahmen des Zweiten Haushaltsentwurfs 2022 und der nächsten Finanzplanung zu berücksichtigen sein.

Der Finanzplan wird diesem Zweck nur unzureichend gerecht. Er enthält buchungstechnische Maßnahmen und erhebliche **Planungslücken**, die seine Aussagekraft beeinträchtigen und den finanzwirtschaftlichen Handlungsbedarf unterzeichnen. Die durch Einmalmaßnahmen und Globalansätze verdeckten **strukturellen Finanzierungslücken** betragen für die Jahre 2022 bis 2025 insgesamt gut **78 Mrd. Euro**:

- In den Jahren 2023 bis 2025 kann der erforderliche Haushaltsausgleich (Artikel 110 Abs. 1 Grundgesetz) buchmäßig nur durch **Entnahmen** aus der zu diesem Zweck in den Haushalten 2020 bis 2022 **geschonten Rücklage** von 48,2 Mrd. Euro erreicht werden. Der unter dem Gesichtspunkt der Schuldenregel verfassungsrechtlich problematische Umgang mit den Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019<sup>14</sup> soll – unter quasi umgekehrtem Vorzeichen – fortgesetzt werden. Der Rücklageneinsatz verringert die für den Haushaltsausgleich notwendigen Deckungskredite und kaschiert damit die Überschreitung der nach der Schuldenregel zulässigen Kreditgrenze.

In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die allgemeine Rücklage nicht werthaltig ist („**unechte**“ **Rücklage**<sup>15</sup>). Es handelt sich lediglich um einen „**buchmäßigen Posten**“, d. h. die eingesetzten Rücklagenmittel müssen ebenfalls als neue Kredite aufgenommen werden. Allerdings werden die Kredite bei der Berechnung der schuldenregelrelevanten Nettokreditaufnahme nicht berücksichtigt. Im Unterschied dazu fließen Rücklagenentnahmen in den Sondervermögen<sup>16</sup> in die Ermittlung der Kreditobergrenze mit ein. Diese buchungstechnisch unterschiedlichen Auswirkungen sind für Außenstehende kaum noch durchschaubar und tragen zu einer zunehmenden **Intransparenz des Bundeshaushalts** bei.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 StabG.

<sup>14</sup> Die Überschüsse hätten schuldenregelkonform nicht zum Aufbau einer unechten Rücklage, sondern zum weiteren Abbau der Schuldenlast eingesetzt werden sollen.

<sup>15</sup> Im Haushaltsrecht des Bundes findet sich eine solche atypische Rücklage nicht. Sie unterscheidet sich von der gesetzlich geregelten sog. Konjunkturausgleichsrücklage (§§ 5-9 StabG und § 25 BHO), deren Mittel bei der Deutschen Bundesbank angesammelt werden (§ 7 Abs. 1 StabG).

<sup>16</sup> Hierzu zählen insbesondere die Sondervermögen Energie- und Klimafonds, Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitale Infrastruktur und Ganztagschulen.

<sup>17</sup> Der Bundesrechnungshof setzt sich daher seit Jahren dafür ein, auf derartige Nebenhaushalte mit Ausnahme gut begründeter Einzelfälle zu verzichten – vgl. Bericht nach § 88 Abs.2 BHO an den Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages: Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – ein weiter Weg aus der Krise, vom 2. November 2020, Tz. 1.1 a).

- Auch der **Finanzplan** enthält für die Jahre 2023 bis 2025 eine sog. „**Bodensatz**“-**GMA**<sup>18</sup> von jeweils 6 Mrd. Euro. Begründet wird dies mit dem Erfahrungswert, dass am Ende eines Haushaltsjahres regelmäßig mindestens 1,5 % des Haushaltsvolumens als nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen ungenutzt zurückbleiben. Dieser erwartete Bodensatz soll bereits mit der Haushalts- bzw. Finanzplanung abgeschöpft werden.

**Problematisch** daran ist, dass eine GMA in solchen Größenordnungen **das parlamentarische Budgetrecht** beeinträchtigen kann. Sollte der Bodensatz zudem geringer als erwartet ausfallen und Mehreinnahmen die Differenz nicht ausgleichen können, müsste die Bundesregierung Einsparungen im Haushaltsvollzug vornehmen, um das veranschlagte Ausgabenvolumen nicht zu überschreiten. Dies könnte dann auch Haushaltsansätze treffen, bei denen der Haushaltsgesetzgeber eine hohe Mittelausschöpfung erwartet (z. B. bei Investitionsausgaben). Zudem kann der Haushaltsvollzug erschwert werden, da für die Erfüllung der GMA benötigte Minderausgaben nicht mehr zur Deckung von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben zur Verfügung stehen.

- Für das **Jahr 2025** enthält der Finanzplan einen **Globalansatz** von **6,2 Mrd. Euro**, der als „**finanzpolitischer Handlungsbedarf**“ bezeichnet wird. Hierunter verbirgt sich schlicht eine **Finanzierungslücke**. Wie sie geschlossen werden soll, ist nicht erläutert. Auch hier gilt offensichtlich das „Prinzip Hoffnung“ z. B. in Form ungeplanter Ausgabenentlastungen oder steigender Steuereinnahmen.

Hinzu kommt, dass **Einzelpläne** mit **zentralen politischen Aufgabenfeldern** - u. a. Zuschüsse an Sozialversicherungszweige, Verteidigung, Entwicklungszusammenarbeit, Infrastruktur, Klimaschutz - im Finanzplan mit **rückläufigen bzw. stagnierenden Plafonds** ausgewiesen werden (vgl. Übersicht 3 im Anhang). Dies mag einerseits an pandemiebedingten Plafondsauflösungen liegen, die zurückgeführt werden können. Andererseits sind eine Reihe von Facheinzelplänen 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 beim Einzelplan 11) bzw. gegenüber dem Soll 2022 des Ersten Regierungsentwurfs (wie bei den Einzelplänen 05, 06, 09, 12, 14, 15 und 23 – vgl. Übersicht 3 im Anhang) nach dem (erhofften) weitgehenden Wegfall der pandemiebedingten Lasten gelingen kann. So drohen **ab dem Jahr 2023 zusätzliche Belastungen**, insbesondere bei den Bundeszuschüssen an Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung.

Allein in den **Einzelplänen 14** (Verteidigung) und **23** (Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) liegen die Plafonds ab 2023 im Finanzplan um jeweils rund 3 Mrd. Euro jährlich unter dem Sollansatz 2022, wenn man beim Einzelplan 23 die – insbesondere entwicklungs-

---

<sup>18</sup> GMA = Globale Minderausgabe; diese wurden bereits in Haushaltsplänen vor der Pandemie veranschlagt, allerdings in geringerer Größenordnung.

politischen Zielen dienende – globale Mehrausgabe von 2 Mrd. Euro<sup>19</sup> hinzuzählt (vgl. Übersicht 3 im Anhang). Es ist kaum damit zu rechnen, dass die verteidigungs- sowie entwicklungspolitischen Anforderungen nach dem Jahr 2022 zurückgehen werden. Für diese beiden Einzelpläne ergibt sich mithin in den Jahren 2023 bis 2025 eine **weitere Planungslücke** von **bis zu 18 Mrd. Euro**.

## D. Zusätzliche finanzwirtschaftliche Herausforderungen

### 1. Tilgungsverpflichtungen

Die Folgen der durch die Corona-Pandemie bedingten Kreditaufnahmen beeinträchtigen auch die Handlungsspielräume in den kommenden Haushalten: So muss der Bundeshaushalt ab dem Jahr 2023 und vor allem **ab dem Jahr 2026 Tilgungsleistungen** erbringen, um die verfassungsrechtlich vorgeschriebenen **Rückzahlungsverpflichtungen für die Notlagenkredite** der Haushalte 2020 bis 2022 zu erfüllen. Diese Tilgungen belaufen sich auf jährlich rund 2,1 Mrd. Euro ab dem Haushalt 2023 (Notlagenkredite 2020, im Finanzplan berücksichtigt – vgl. Übersicht 2 im Anhang) sowie auf jährlich rund 20,6 Mrd. Euro ab dem Haushalt 2026 (kumulierte Notlagenkredite 2020-2022). Die Tilgungszeiträume sollen bis zum Jahr 2042 laufen. Auch wenn die tatsächlichen Belastungen erst auf Basis der Abschlusszahlen der Haushalte 2021 und 2022 feststehen, erfordern diese **verfassungsrechtlich zwingenden Rückführungen** zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen spätestens ab dem Haushalt 2026.

### 2. Beiträge an die Europäische Union

Zudem muss der Bund – vor allem als Folge des Brexits – mit höheren **Beitragsleistungen an die EU** rechnen. Im Finanzplan ist für die Haushalte 2022 bis 2025 ein jährlicher Abführungsbetrag vorgesehen, der von 42,2 Mrd. Euro (2022) auf 44,8 Mrd. Euro steigen soll.<sup>20</sup> Gegenüber dem Haushaltsergebnis 2020 von 32,8 Mrd. Euro bedeutet dies einen erheblichen Zuwachs. Die deutschen Nettozahlungen, also die Beiträge nach Abzug der Rückflüsse, sind im Jahr 2020 mit 15,5 Mrd. Euro weiter gestiegen (2019: 14,3 Mrd. Euro).<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Die in Kapitel 6002 Titel 971 05 des 1. Regierungsentwurfs 2022 veranschlagte globale Mehrausgabe von 2 Mrd. Euro soll Kosten im Zusammenhang mit internationalen Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und internationaler Klimafinanzierung abdecken; die Maßnahmen müssen ODA anrechenbar sein, d. h. der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit zugutekommen.

<sup>20</sup> Vgl. Finanzplan (Fn. 1), Tabelle 17.

<sup>21</sup> Zahlenangaben wurden über die Medien verbreitet - die Kommission stellt 2021 erstmals keine Daten mehr über die Nettozahlungen der EU-Mitgliedstaaten bereit. Sie begründet diesen Verzicht auf Haushaltstransparenz u. a. damit, die Zahlen würden politisch instrumentalisiert.

Zusätzliche Beitragslasten werden ab dem Jahr 2028 auf Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten zukommen, wenn die Rückzahlungen aus den von der EU aufgenommenen Krediten für den **Europäischen Wiederaufbaufonds** (NextGenerationEU - NGEU) beginnen und diese nicht an anderer Stelle im EU-Haushalt eingespart werden, womit realistischerweise nicht zu rechnen ist. Deutschland soll aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zwar bis zum Jahr 2026 insgesamt 25,6 Mrd. Euro<sup>22</sup> an Zuschüssen erhalten; ferner werden mit den Mitteln aus NGEU verschiedene EU-Programme gestärkt. Dem stünde aus heutiger Sicht allerdings eine Rückzahlungslast von rund 94 Mrd. Euro gegenüber, die der Bundeshaushalt im Zeitraum 2028 bis 2058 zu leisten hätte, wenn sich die Rückzahlung nicht aus dem EU-Haushalt realisieren lässt. Dabei sind Risiken aus einer möglichen Nachschusspflicht Deutschlands für Rückzahlungsbeträge anderer EU-Länder, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, noch nicht berücksichtigt.<sup>23</sup>

## E. Strukturelle Handlungsbedarfe und Risiken

Neben den angeführten Planungslücken und über den Finanzplanungszeitraum hinausreichenden Verpflichtungen sind viele **strukturelle Risiken** und daraus folgende Handlungsbedarfe bereits seit langem bekannt. Gleichwohl gab es auch in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise **keine Ansätze zur Haushaltskonsolidierung**. Das betrifft u. a. das Problem einer nachhaltigen, zukunftsfesten **Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme**, eine dauerhafte **Stärkung der Investitionsquoten**, den **Abbau von steuerlichen Subventionen** insbesondere mit Blick auf ihre Umweltschädlichkeit sowie eine Vereinfachung des Steuerrechts, z. B. bei der Abgrenzung zwischen dem ermäßigten und dem normalen Umsatzsteuersatz.

**Im Gegenteil:** Zusätzliche versicherungsfremde Leistungen bei der Rente (vgl. Abschnitt E.2) und das Festhalten an steuerlichen Vergünstigungen (vgl. Abschnitt I) haben die **Konsolidierungserfordernisse** sogar noch erhöht. **Verfassungsrechtlich angezeigte Reformen** wurden dagegen zu spät oder nur unzureichend umgesetzt.

### 1. Solidaritätszuschlag nur teilweise abgeschafft

Zu letzterem zählt die bislang unvollständige Abschaffung des **Solidaritätszuschlags**.<sup>24</sup> Er hat als steuerliche Ergänzungsabgabe enge verfassungsrechtliche Voraussetzungen. Seine

---

<sup>22</sup> Zum Preisstand 2018.

<sup>23</sup> Siehe hierzu Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds) vom 11. März 2021, insb. Tabelle 1.

<sup>24</sup> Dazu im Einzelnen: Ergebnis der Öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 4. November 2019 zum Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 - [www.bundestag.de/ausschuesse/a07/Anhoerungen](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/Anhoerungen)) – u. a. mit einer Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 30. Oktober 2019.

teilweise, unbefristete Fortsetzung unterliegt daher hohen rechtlichen Risiken.<sup>25</sup> Auf Grundlage der in den Finanzplanjahren 2022 bis 2025 aus dem Solidaritätszuschlag veranschlagten Einnahmen von rund 40 Mrd. Euro drohen angesichts der laufenden verfassungsgerichtlichen Prüfung zusätzliche milliarden schwere Belastungen für den Bundeshaushalt.<sup>26</sup> Ähnliches musste die Bundesregierung bereits mit der vom Bundesverfassungsgericht<sup>27</sup> als verfassungswidrig eingestuften Kernbrennstoffsteuer erfahren. Ihre Rückabwicklung kostete den Bundeshaushalt und damit im Ergebnis den Steuerzahler 7,6 Mrd. Euro (Steuerrückzahlung plus Zinsen), die den hiervon betroffenen Unternehmen erstattet werden mussten.<sup>28</sup>

Mit Blick auf das durch die nur teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags entstehende Haushaltsrisiko auf der Einnahmenseite verlangen die nachstehenden Bereiche aus Sicht des BWV in der 20. Wahlperiode ein besonderes Augenmerk. Im Einzelnen:

## 2. Sozialausgaben und demografischer Wandel: Tragfähigkeitsrisiken vor allem bei den Sozialversicherungszweigen

Prägend für den Bundeshaushalt sind die Sozialausgaben. Die **Sozialausgabenquote**, also der Anteil der Sozialausgaben am Haushaltsvolumen, beträgt seit Jahren **mehr als 50 %**. Nach dem Finanzplan wird sie zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2025) auf 52,5 % ansteigen (vgl. Übersicht 4 im Anhang).

Grund hierfür sind vor allem die wachsenden **Bundeszuschüsse für die Sozialversicherungszweige**. Dies betrifft die Leistungen aus dem Bundeshaushalt an die gesetzliche Rentenversicherung (RV), die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und – ab 2022 – auch an die soziale Pflegeversicherung (PV). Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht die dynamische Entwicklung in den letzten Haushaltsjahren und in der Finanzplanung:

---

<sup>25</sup> Auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hält die verfassungsrechtliche Legitimation des Solidaritätszuschlags zumindest ab Ende 2019 für fraglich: vgl. Zur Verfassungsmäßigkeit des Solidaritätszuschlags – Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Solidaritätszuschlags in aktueller Konzeption und der Verfassungsmäßigkeit geplanter Änderungen, WD 4 – 3000 – 099/19, vom 28. August 2019.

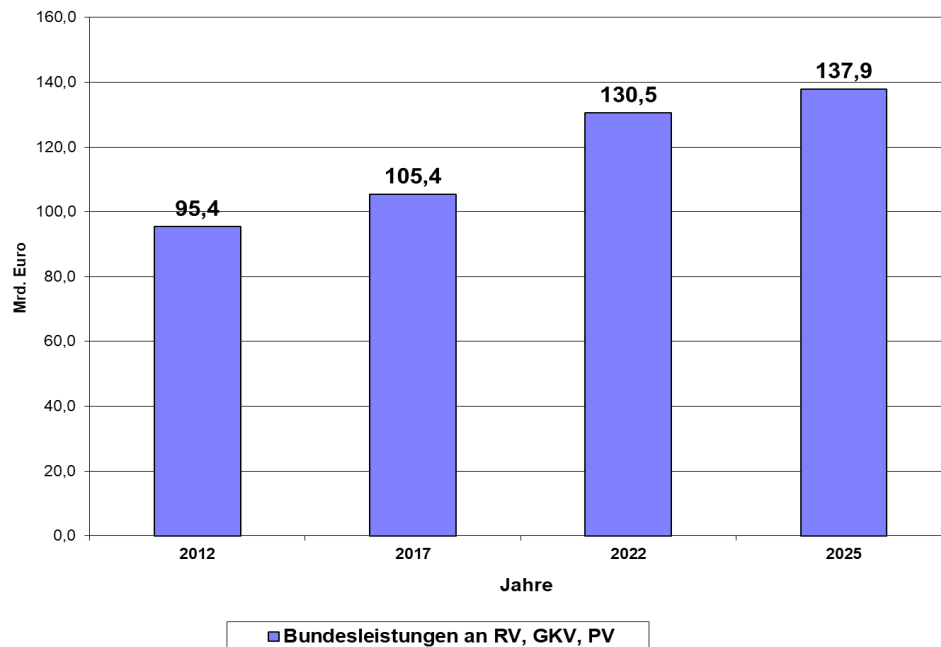
<sup>26</sup> Im Finanzplan vorgesehen sind im Zeitraum 2022 bis 2025 Einnahmen von: 9,25 – 9,75 – 10,4 – 11,0 Mrd. Euro.

<sup>27</sup> Vgl. BVerfG Beschluss (2 BvL 6/13) vom 13. April 2017, Pressemitteilung 42/2017 vom 7. Juni 2017; dazu auch: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Herausforderungen und Handlungsoptionen für die 19. Wahlperiode, vom 25. Oktober 2017, Tz. 3.3.

<sup>28</sup> Davon 6,35 Mrd. Euro Steuerrückzahlungen sowie 1,26 Mrd. Euro Zinszahlungen - vgl. Antwort der Bundesregierung vom 21. Juli 2021 auf Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache 19/31677.

Abbildung 1

## Leistungen des Bundes an RV, GKV und PV



Nach dem Ersten Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022 lagen die hierfür veranschlagten **Ausgaben rund 30 Mrd. Euro über** dem Mitteleinsatz des **Jahres 2017**. Sie würden ungeachtet rückläufiger pandemiebedingter Belastungen in den Folgejahren weiter steigen. Verantwortlich hierfür sind vor allem die Leistungen an die **gesetzliche Rentenversicherung**. Auf sie entfallen im bisherigen Haushaltsentwurf 2022 mit 108,0 Mrd. Euro etwa ein Viertel der Gesamtausgaben von 443,0 Mrd. Euro (vgl. Übersicht 4 im Anhang). Die mit 51,8 Mrd. Euro veranschlagten Investitionsausgaben würden um mehr als das Doppelte überschritten. Das langfristige **Tragfähigkeitsrisiko** der gesetzlichen Rentenversicherung ist bekannt.<sup>29</sup> Es resultiert aus der demografischen Entwicklung, aber auch aus erheblichen Leistungsausweitungen der letzten Jahre, die weitgehend ohne Rücksicht auf die mittel- und langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten des Rentensystems auf den Weg gebracht worden sind.<sup>30</sup> Je länger Reformen unter Einbeziehung der Stellschrauben Beitragssatz, Rentenniveau und Renteneintrittsalter ausbleiben, desto mehr steigt das Risiko eines weiter ausufernden Bundeszuschusses.<sup>31</sup> Trotzdem gibt es bislang keine Beschlüsse zu tragfähigen Lösungsansätzen für eine langfristige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Die eingesetzte

<sup>29</sup> Vgl. BWV, Impuls zur Rente, in: BWV, 12 Impulse für Parlament und Regierung zur 20. Wahlperiode, September 2021, S. 22 f. ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

<sup>30</sup> Hierzu zählen insbesondere die Mütterrente I und II, die Rente mit 63, die Angleichung der Rentensysteme sowie die Grundrente. Die Mehrausgaben für alle Leistungsausweitungen belaufen sich – grob geschätzt – auf rd. **177 Mrd. Euro im Zeitraum 2014 bis 2025**; dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2000 vom 2. September 2020, Tabelle 2.

<sup>31</sup> Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO vom 17. September 2020 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung: Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung.



Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ ist eine Antwort hierauf schuldig geblieben. Sie schlägt stattdessen vor, das Problem erst im Jahr 2026 anzugehen.<sup>32</sup>

Die **gesetzliche Krankenversicherung** (GKV) erhält zur pauschalen Abgeltung ihrer Aufwendungen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben (sog. versicherungsfremde Leistungen) einen jährlichen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt.<sup>33</sup> Bei seiner Einführung im Jahr 2004 betrug der Zuschuss eine Milliarde Euro, seit dem Jahr 2017 liegt er bei 14,5 Mrd. Euro. Auch aufgrund der Corona-Pandemie sind die **Finanzreserven** der **GKV zusammengeschnitten**; sie mussten und müssen mit weiteren Leistungen aus dem Bundeshaushalt gestützt werden (vgl. Übersicht 4 im Anhang). Die GKV ist derzeit in einer schwierigen finanziellen Situation. Dies hatte und hat weitere Bundeszuschüsse in den Jahren 2020, 2021 und 2022 zur Folge. So steht bereits fest, dass der im Ersten Regierungsentwurf 2022 veranschlagte **zusätzliche Bundeszuschuss** von 7 Mrd. Euro **auf 14 Mrd. Euro verdoppelt** werden muss.<sup>34</sup> Dann wird die Gesamtbelastung mit 28,5 Mrd. Euro fast das Soll 2021 von 31 Mrd. Euro erreichen.

Neben steigenden Leistungsausgaben aufgrund geänderter Rechtslage sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie<sup>35</sup> ursächlich dafür. In den vergangenen Jahren führten insbesondere die Ausgaben für Krankenhausaufenthalte – dem mit Abstand größten Leistungsbereich der GKV - zu einer zunehmenden Belastung. Angesichts einer bei weitem nicht auskömmlichen Investitionsfinanzierung durch die Länder sehen sich Krankenhäuser zunehmend gezwungen, sich über ihre Abrechnungen gegenüber den Krankenkassen zu finanzieren. Dabei arbeiten sie – nicht zuletzt aufgrund einer unzureichenden Krankenhausplanung und daraus folgenden Doppelstrukturen – häufig defizitär. So verzeichneten zuletzt 40 % der Krankenhäuser Verluste, 13 % waren von Insolvenz bedroht.<sup>36</sup>

Der für die Höhe des Bundeszuschusses dabei eigentlich maßgebliche gesetzliche Parameter der „versicherungsfremden Leistungen“ ist allerdings immer noch nicht definiert.<sup>37</sup> Nicht zuletzt wegen der Leistungsausweitungen der letzten Jahre läuft der **Bundeshaushalt** Gefahr, für **Finanzierungsdefizite der GKV** künftig in noch höherem Umfang als bisher herangezogen zu werden. Hinzu kommen die erheblichen Zahlungen im Rahmen der Pandemiebekämpfung, bei der der Bund weit über seine Zuständigkeit hinaus Verantwortung übernommen

---

<sup>32</sup> Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs. 2 BHO vom 18. September 2020 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung; hier: Vorschläge der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“.

<sup>33</sup> Vgl. § 221 Abs. 1 SGB V.

<sup>34</sup> Vgl. Verordnung zur Festsetzung des ergänzenden Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds nach § 221a Abs. 3 Satz 3 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2022.

<sup>35</sup> Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die finanzielle Lage der gesetzlichen Krankenversicherung; Teil 1: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die gesetzliche Krankenversicherung vom 13. November 2020.

<sup>36</sup> Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Prüfung der Krankenhausfinanzierung durch die gesetzliche Krankenversicherung vom 10. September 2020.

<sup>37</sup> Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die finanzielle Lage der gesetzlichen Krankenversicherung; Teil 2: Gegenstand und Auskömmlichkeit des Bundeszuschusses an die gesetzliche Krankenversicherung, vom 1. Februar 2021.

hat. Zu Buche schlagen hier vor allem die Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser<sup>38</sup>, die Beschaffung von Impfstoff und persönlicher Schutzausrüstung<sup>39</sup> sowie die Übernahme der Kosten für sogenannte Bürger-Testungen.<sup>40</sup> Diese **Risiken sind im Finanzplan**, der bis zum Jahr 2025 den bisherigen – seit dem Jahr 2017 auf jährlich 14,5 Mrd. Euro festgeschriebenen – Bundeszuschuss zugrunde legt (vgl. Übersicht 4 im Anhang), jedoch **nicht abgebildet**.

Die Mehrausgaben in der **sozialen Pflegeversicherung** schlagen auf den Bundeshaushalt durch, wenn die Beiträge nicht entsprechend erhöht werden sollten. So sieht das im Juni 2021 vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung u. a. vor, Pflegekräfte besser zu bezahlen und Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen und ihre Angehörigen finanziell zu entlasten. Zur teilweisen Kompensation der daraus resultierenden finanziellen Lasten soll ab dem Haushalt 2022 nun auch die Pflegeversicherung dauerhaft einen pauschalen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt von 1,0 Mrd. Euro jährlich erhalten (vgl. Übersicht 4 im Anhang).<sup>41</sup> Damit wird auch in diesem Versicherungszweig der Einstieg in eine teilweise Haushaltsfinanzierung vollzogen, wie der Bundesrechnungshof schon vor Jahren prognostiziert hat. Angesichts der wachsenden Eigenanteile der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen sowie anstehender Leistungsausweitungen für das Pflegepersonal ist fraglich, ob der Bund **Forderungen nach einem höheren Zuschuss** erfolgreich abwehren kann.

### 3. Arbeitsmarkt: Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit aufgezehrt und zusätzliche Belastung durch höhere Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung

Die konjunkturellen Folgen der Corona-Pandemie haben auch den **Arbeitsmarkt** mit erheblicher Wucht getroffen. Ausgabentreiber ist vor allem das konjunkturelle Kurzarbeitergeld. Als Reaktion auf den pandemiebedingten Einbruch auf dem Arbeitsmarkt wurden die Zugangsvoraussetzungen hierfür erleichtert und die Höhe der Leistung ausgeweitet. Nicht nur die **Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit** (Bundesagentur), die Ende 2019 noch 25,3 Mrd. Euro betragen, sind **aufgezehrt**. Die Ausgaben im Bundeshaushalt zur Stützung der Bundesagentur sind darüber hinaus in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 deutlich gestiegen (vgl. Übersicht 4 im Anhang). Zudem drohen am **Jahresende 2021** zusätzliche **Belastungen**, wenn die Bundesagentur die unterjährigen Liquiditätshilfen in Form von zinslosen

---

<sup>38</sup> Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Prüfung ausgewählter coronabedingter Ausgabepositionen des Einzelplans 15 und des Gesundheitsfonds vom 9. Juni 2021.

<sup>39</sup> Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Prüfung der zentralen Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung für das Gesundheitswesen vom 16. Juni 2021.

<sup>40</sup> Dazu ebenfalls: Fn. 34.

<sup>41</sup> Vgl. § 61a SGB XI.

Darlehen nicht an den Bund zurückzahlen kann. Diese werden dann in einen **Bundeszuschuss** umgewandelt.

Ob und inwieweit der Bundeshaushalt die Bundesagentur auch künftig finanziell stützen muss, hängt vom weiteren Verlauf der Pandemie sowie von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Im Ersten Regierungsentwurf 2022 war hierfür ein Zuschuss von nur noch 1,0 Mrd. Euro veranschlagt, in den darauffolgenden Finanzplanjahren sollte die Bundesagentur wieder ohne Bundeszuschüsse finanziell auf eigenen Füßen stehen. In der Finanzplanung wird also davon ausgegangen, dass der Arbeitsmarkt sich schnell von den Folgen der Pandemie erholt. **Reserven** für den Fall, dass die wirtschaftliche Erholung ausbleibt oder länger dauert, enthält der Finanzplan **nicht**.

Eine zeitlich **unbefristete Mehrbelastung** für den Bundeshaushalt resultiert auch aus der im Jahr 2020 erfolgten Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den **Kosten für Unterkunft und Heizung** im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf bis zu 74 %. Die damit verbundene Entlastung der kommunalen Träger führt zu dauerhaften Mehrausgaben für den Bund von jährlich weit mehr als 3 Mrd. Euro. Gleichzeitig hat der Bund durch eine Änderung des Grundgesetzes auf die ihm ab einer hälftigen Beteiligung zustehenden umfassenden Aufsichtsmöglichkeiten verzichtet.<sup>42</sup>

#### 4. Energiewende und Klimaschutz: Risiken für den Bundeshaushalt steigen beträchtlich

Bislang war die Steuerung des **Generationenprojekts „Energiewende“** als Teil der Klimaschutzbemühungen im Hinblick auf die Ziele einer sicheren und preisgünstigen Versorgung mit Elektrizität unzureichend. Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofs zeigen, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie von teils zu optimistischen und überholten Annahmen zur Sicherheit der Stromversorgung ausgeht. Aktuell liegen die Strompreise für typische Privathaushalte in Deutschland 43 % über dem EU-Durchschnitt. Gleiches gilt für Gewerbe- und Industriekunden, die keine Großverbraucher sind.<sup>43</sup> Bereits heute senkt der Bund die Erneuerbare Energien Gesetz (EEG)-Umlage durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt ab. Der finanzielle Druck auf den Bundeshaushalt wird weiter deutlich zunehmen, wenn es nicht gelingt, die Konflikte zwischen den Zielen des energiepolitischen Dreiecks, d. h. Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit, zufriedenstellend zu lösen.

---

<sup>42</sup> Vgl. § 46 SGB II sowie Artikel 104a Abs. 3 Satz 3 GG. Insbesondere zum Verzicht des Bundes auf seine ihm zustehenden Aufsichtsrechte hat der Bundesrechnungshof im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses kritisch Stellung genommen (vgl. Stenografisches Protokoll der 69. Sitzung des Haushaltsausschusses am 7. September 2020, 19/69).

<sup>43</sup> Vgl. hierzu den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität vom 30. März 2021.

Die Bundesregierung ging bereits im Jahr 2019 von einem Mittelbedarf in dreistelliger Milliardenhöhe für den Klimaschutz bis zum Jahr 2030 aus.<sup>44</sup> Mit der Verschärfung der Klimaschutzziele auf nationaler und europäischer Ebene werden zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen sein. Dies macht der **Beschluss des Bundesverfassungsgerichts** zum **Klimaschutzgesetz**<sup>45</sup> deutlich, in dem das Gericht aus Gründen der Generationengerechtigkeit ein schnelleres Handeln beim Klimaschutz verlangt. Die dramatischen Folgen der **Hochwasserkatastrophe** vom Sommer 2021 unterstreichen dies. Dies führt zu hohen zusätzlichen Ausgaben aller staatlichen Ebenen.

- Die finanziellen **Folgen des Hochwassers** taxieren Bund und Länder auf mindestens **30 Mrd. Euro**, die der Bund weitgehend vorfinanziert.<sup>46</sup>
- Für die Jahre 2021 bis 2023 rechnete die bisherige Bundesregierung mit jährlichen Ausgaben von rund 33 Mrd. Euro für Maßnahmen des Klimaschutzes; die Strompreiskompensation für stromkostenintensive Unternehmen im internationalen Wettbewerb und die Absenkung der Erneuerbare Energien Gesetz (EEG)-Umlage ist darin nicht enthalten. Als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hatte die bisherige Bundesregierung ihre Klimaschutzziele im Juni 2021 verschärft. Infolgedessen hatte sie ein Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 beschlossen, das für die Jahre 2022 bis 2025 zusätzlich rund 8 Mrd. Euro vorsah.

Der Klimaschutz wird eine zentrale Aufgabe der kommenden Wahlperioden sein. Er wird den **Bundshaushalt massiv prägen**, ebenso wie die mit ihm verbundene Umsetzung der Energiewende und die Anpassung an den Klimawandel. Dazu gehören auch eventuell notwendige Ankäufe von Emissionsrechten von anderen EU-Mitgliedstaaten, sollte Deutschland seine europäischen Klimaschutzziele nicht erreichen.<sup>47</sup> Klimaschutz und Energiewende haben das Potenzial, ähnliche Haushaltsdimensionen zu erreichen wie die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme.

---

<sup>44</sup> Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung vom Oktober 2019.

<sup>45</sup> Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021 -Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

<sup>46</sup> Im Rahmen des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) wurde ein nationaler Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe 2021“ als Sondervermögen des Bundes errichtet. Der Fonds ist durch den Bund mit Mitteln in Höhe von bis zu 30 Mrd. Euro ausgestattet worden. Im Bundshaushalt 2021 wird der zusätzliche Haushaltsaufwand mit 16 Mrd. Euro veranschlagt. Die Länder beteiligen sich in Höhe von 7 Mrd. Euro an der Finanzierung der vom Bund 2021 zur Verfügung gestellten Fondsmittel über eine Anpassung ihrer Umsatzsteueranteile im **Zeitraum 2021 bis 2050**. Die ab dem Jahr 2022 in den Fonds einzubringenden Mittel teilen sich Bund und Länder hälftig.

<sup>47</sup> Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes vom 13. November 2020 (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2020/ankauf-von-emissionsrechten-nach-der-eu-lastenteilungsentscheidung>).

## 5. Zinsausgaben: hoher Schuldenstand trifft auf Zinsänderungsgefahr

Die im Ersten Regierungsentwurf zum Haushalt 2022 veranschlagten **Zinsausgaben** sind mit 13,9 Mrd. Euro mehr als doppelt so hoch wie das Ist-Ergebnis 2020 von 6,5 Mrd. Euro (vgl. Übersicht 4 im Anhang). Zur Begründung wird insbesondere der Anstieg der Bundesrendite angeführt, die Anfang 2020 noch auf einem Tiefpunkt lag. Für den Finanzplanungszeitraum wird mit einem „weiteren moderaten Anstieg“ der Zinsausgaben gerechnet. Im Vergleich zum Zeitraum 2018 bis 2021 sollen die Zinsausgaben im Zeitraum 2022 bis 2025 von kumuliert 45,5 Mrd. Euro auf voraussichtlich kumuliert 59 Mrd. Euro ansteigen.<sup>48</sup> Das ist ein Mehr von fast einem Drittel.

Die **Zinsänderungsgefahr**, also die Anfälligkeit des Bundeshaushalts bei steigendem Zinsniveau, **wächst deutlich**. Aufgrund der hohen Nettokredite als Reaktion auf die Corona-Pandemie **verdoppeln** sich die geplanten **jährlichen Anschlussfinanzierungen** für Tilgungen im Finanzplanungszeitraum sprunghaft – von 227,5 Mrd Euro (Ist 2020) auf bis zu 441 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2023.<sup>49</sup> Sollte die Europäische Zentralbank (EZB) ihre derzeit lockere Geldpolitik mit einem niedrigen Leitzins ändern müssen, z. B. mit Blick auf einen nicht nur temporären Anstieg der Inflationsrate<sup>50</sup>, dürfte dies angesichts der hohen Anschlussfinanzierungen merklich auf die Zinslasten des Bundes durchschlagen. In jedem Fall dürften die in den Haushalten der letzten zehn Jahre zu verzeichnenden hohen Entlastungen bei den Zinsausgaben (vgl. Übersicht 4 im Anhang)<sup>51</sup> auf absehbare Zeit der Vergangenheit angehören.

## F. Steuereinnahmen als Finanzierungsbasis unter Druck

Auch die **Steuereinnahmen** als Hauptfinanzierungsquelle der staatlichen Ausgaben hat die Corona-Pandemie schwer getroffen.<sup>52</sup> Nach der Steuerschätzung vom Mai 2021 wird der Bund erst im Jahr 2023 das Vorkrisenniveau des Jahres 2019 erreichen können. Die **Steuerdeckungsquote** unterschreitet in den Haushalten 2020 bis 2022 selbst die historisch niedrigen Quoten der „Krisenhaushalte“ 2009 und 2010 in der Folge der damaligen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (vgl. Übersicht 5 im Anhang). Nach dem Rekordeinbruch 2021 soll

---

<sup>48</sup> Erster Regierungsentwurf 2022 (Fn. 1) S. 4-5.

<sup>49</sup> Finanzplan des Bundes (Fn. 1) Tabelle 16: Kreditfinanzierungsübersicht 2020 bis 2025.

<sup>50</sup> Im Juli 2021 ist der Verbraucherpreisindex auf 3,8 % im Jahresvergleich angestiegen – die höchste Inflationsrate seit Dezember 1993. Die Erzeugerpreise für gewerbliche Produkte sind im Jahresvergleich sogar um 10,4 % höher. Dies war der höchste Anstieg gegenüber dem Vorjahresmonat seit Januar 1975, als die Preise im Zusammenhang mit der ersten Ölkrise stark gestiegen waren. Ob diese durch Sonderentwicklungen (letztjährige Senkung des Umsatzsteuersatzes, Preisanstieg bei Energie- und Lebensmittelprodukten) mitverursachten massiven Preisanstiege sich verfestigen, bleibt abzuwarten.

<sup>51</sup> Die Zinsausgaben sind von 32,8 Mrd. Euro (2011) auf 6,5 Mrd. Euro (2020) zurückgegangen.

<sup>52</sup> Diese Einschätzung gilt ungeachtet der sich nach der Steuerschätzung vom 11. November 2021 abzeichnenden höheren Einnahmeerwartungen.

der Bund auch im Jahr 2022 trotz der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Erholung nur 71 % seiner Ausgaben mit den erwarteten Steuereinnahmen decken können. Steuerdeckungsquoten der jüngsten Vergangenheit im Bereich von 95 % und darüber werden auf absehbare Zeit nicht annähernd mehr erreicht werden können.

## G. Systematischer Abbau des Bundesanteils am Steueraufkommen

Demgegenüber werden voraussichtlich die Länder den pandemiebedingten Einbruch bei den Steuereinnahmen bereits im laufenden Jahr 2021 und die Gemeinden im Jahr 2022 überwinden.<sup>53</sup> Das **Zurückfallen des Bundes** ist Ausdruck eines bereits vor der Corona-Pandemie zu konstatierenden Trends, der nicht allein auf die Pandemie zurückzuführen ist. Vielmehr bewegt sich der Bund seit Jahren in Aufgabenbereichen, die nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes vorrangig von Ländern und Kommunen durchzuführen und zu finanzieren sind. Dazu gehören allem voran die Bildung, die Kinderbetreuung, der öffentliche Personennahverkehr, die Flüchtlingsintegration und die kommunale Finanzausstattung insgesamt. Für diese und andere Aufgaben reklamiert der Bund eine **umfassende Mitfinanzierungszuständigkeit**, ohne in der Sache mitentscheiden zu dürfen bzw. zu können. Wenn Länder und Kommunen nach zusätzlichen Mitteln rufen, finden sie im Bund einen großzügigen Finanzier, der für sein Geld allenfalls einmal im Jahr Umsetzungsberichte erhält. Eine bundesseitige effektive Kontrolle des – mittels der abgegebenen Steueranteile finanzierten – Mitteleinsatzes durch Länder und Kommunen in Bezug auf Zweckmäßigkeit oder gar Wirtschaftlichkeit sieht das Grundgesetz nicht vor. Zudem werden die vom Bund für Länderaufgaben hingegebenen Mittel oftmals nicht ausreichend schnell und zielgenau vor Ort verwendet. Als Folge treten die mit der Bundesfinanzierung beabsichtigten Verbesserungen – z. B. bei der Digitalisierung der Schulen – oftmals nicht mit der gewünschten Wirkung ein oder später als angestrebt.

Jedenfalls verfügen Länder und Kommunen dank der zusätzlichen Steuermittel sowie der vielfältigen Bundeshilfen auf der Ausgabenseite (insbesondere durch Übernahme sozialer Lasten sowie steigende Finanzhilfen) über eine deutlich **verbesserte Finanzausstattung**. Ob es ihnen damit gelingt, die in der Vergangenheit nicht selten zu konstatierenden Defizite bei der Erfüllung zentraler Länderaufgaben wie der sozialen Wohnbauförderung oder der Bildungsinfrastruktur abzustellen, ist zweifelhaft.

Die Anlässe für Steuerverzichte des Bundes in den letzten Jahren waren zahlreich, wie die nachfolgende Auflistung zeigt:

- Neujustierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, die der Bund quasi im Alleingang finanziert hat,

---

<sup>53</sup> Dazu: Ergebnis der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2021, BMF, Monatsbericht 07/2021.

- Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur dauerhaften Entlastung von Ländern und Kommunen,
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen für die Flüchtlingsintegration in Form der Beteiligung an Aufnahmekosten und Integrationspauschalen,
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen für Betriebskosten der Kindertagesstätten,
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur Unterstützung der Kindertagesbetreuung,
- Aufstockung der Abführungen aus der Energiesteuer als Regionalisierungsmittel,
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen aufgrund der vollständigen Bundesübernahme der Mindereinnahmen im Rahmen der Senkung der Umsatzsteuersätze im 2. Halbjahr 2020 sowie des Kinderbonus.

Eine negative Folge der fortwährenden Abgabe von Steueranteilen ist der **Einbruch der steuerlichen Finanzierungsbasis** des Bundes. **Seit 2011** weisen die **Anteile des Bundes** fast durchgängig **nach unten** (vgl. Übersicht 6 im Anhang). Dabei ist die Steuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte am Bruttoinlandsprodukt, bis zum Jahr 2019 stetig gestiegen (vgl. Übersicht 6 im Anhang). Nach dem pandemiebedingten Einbruch soll die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2025) mit 23,0 % des BIP wieder fast die Größenordnung des Jahres 2019 (23,2 % des BIP) erreichen.<sup>54</sup> Aus finanzwirtschaftlicher Sicht problematisch ist, dass der Bund immer weniger am Aufwuchs des gesamtstaatlichen Steueraufkommens partizipiert.

Noch im Jahr 2019 konnte der Bund mit mehr als 41 % den größten Anteil am Steueraufkommen für sich reklamieren – ganz zu schweigen von den mehr als 43 % nach der Finanz- und Wirtschaftskrise (vgl. Übersicht 6 im Anhang). Danach sank sein Anteil auf Werte von unter 39 %. Im Jahr 2022 soll der Steueranteil sogar nur noch 38,7 %, also 2,5 Prozentpunkte weniger als im Haushalt 2019 (41,2 %) betragen. In Euro ausgedrückt stehen dem **Bund** für den **Haushaltsvollzug 2022** damit **rund 20 Mrd. Euro weniger** vom erwarteten Steueraufkommen (812,1 Mrd. Euro) zu. Im Vergleich zum Steueranteil 2011 (43,3 %) beträgt der Rückgang sogar rund 37 Mrd. Euro. Dieser Einbruch wird sich in den Folgejahren fortsetzen und sogar verstärken, falls der Bund vom Bundesverfassungsgericht verpflichtet werden sollte, den Solidaritätszuschlag vollständig abzuschaffen (vgl. Abschnitt E.1). Der **dauerhafte Rückgang** der Anteile am Steuerkuchen wird es zusätzlich erschweren, die **wachsenden Bundesaufgaben** finanziell auskömmlich abzudecken.

---

<sup>54</sup> Über einen längeren Zeitraum betrachtet bewegt sich die Steuerquote auf einem hohen Niveau: im Jahr 2019 war mit 23,2 % des BIP die höchste Steuerbelastung seit Beginn der 80er Jahre (1980: 23,7 % des BIP) zu verzeichnen.

## H. Schuldenregel als Stabilitätsanker

### 1. Ausgangslage: Schuldenregel hat sich bewährt

Überlegungen, als scheinbare Lösung für die aufgezeigten, erheblichen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen des Bundes die Schuldenregel abzuschaffen bzw. zu „schleifen“, sind nach Einschätzung des BWV kontraproduktiv. Die damit verbundene Absicht, die staatlichen Aufgaben künftig noch stärker „auf Pump“ zu finanzieren, würde die nachhaltige Tragfähigkeit der Bundesfinanzen massiv gefährden. Stattdessen sollte an der Schuldenregel **uneingeschränkt festgehalten werden**, denn sie ist – richtig verstanden – verfassungsrechtlicher Auftrag und Chance für eine nachhaltige und zukunftssichere Gestaltung der Bundesfinanzen:<sup>55</sup>

- Die Schuldenregel ist ein wesentlicher Grund für das ausgezeichnete Standing Deutschlands an den Finanzmärkten.
- Sie steht einem Ausgabenaufwuchs und der Übernahme neuer wichtiger Aufgaben nicht entgegen. So sind die Ausgabenvolumina in den Bundeshaushalten nach dem Inkrafttreten der Regel im Jahr 2011 deutlich gestiegen. In diesem Zusammenhang von einer durch die Schuldenregel herbeigeführten Austeritätspolitik zu sprechen, zeugt von einer unzureichenden Kenntnis der Faktenlage im Bundeshaushalt.
- Die Begrenzung der Kreditmöglichkeiten ist nicht dafür verantwortlich, dass es oftmals an sinnvollen Schwerpunktsetzungen zugunsten zukunftsrelevanter Bereiche gefehlt hat. Zwar sind die in der Regel hierfür herangezogenen Investitionsquoten<sup>56</sup> ab 2011 im Bundeshaushalt gestiegen. Trotzdem wurden Haushaltsspielräume – entgegen der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und anderer Experten – vornehmlich für konsumtive Zwecke genutzt. Wenn heute z. B. Mängel beim Erhalt und Ausbau der analogen und digitalen Infrastruktur beklagt werden, liegt dies nicht an der Schuldenregel.
- Auch das – zumindest derzeit – noch niedrige Zinsniveau überzeugt nicht als Gegenargument. Vielmehr schützt die Schuldenregel vor der Fehleinschätzung, dieses Zinsniveau sei für alle Zeiten festgeschrieben. Wie oben (vgl. Abschnitt A) dargestellt, dürfte die Verschuldung des Bundes bereits Ende des Jahres 2022 eine Größenordnung von 1,5 Billionen Euro erreichen. Ein solch hoher Schuldenstand ist eine tickende Zeitbombe. Angesichts der aktuellen Inflationstendenzen und erheblich gesteigener Anschlussfinanzierungen von jährlich über 400 Mrd. Euro (vgl. Abschnitt E Nr. 5) können die Zinsaus-

---

<sup>55</sup> Vgl. dazu auch: BWV-Stellungnahme vom 8. April 2021 (Fn. 4).

<sup>56</sup> Bislang ist es noch niemand gelungen, eine normative überzeugende und haushaltstechnisch praktikable Definition von „zukunftsweisenden investiven Ausgaben“ zu entwickeln.



gaben schnell steigen. Billige Kredite würden dann zu teuren Krediten mutieren, deren Abtrag den Haushalt in hohem Maße belasten würden.

Ein konsequentes Festhalten an der Schuldenregel erscheint nicht zuletzt mit Blick auf die bedenklich hohe öffentliche Verschuldung innerhalb des Euroraums angezeigt. Die Haushalte der Euro-Mitgliedstaaten haben im Jahr 2020 eine durchschnittliche Schuldenquote von 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreicht; die Schuldenlast dürfte 2021 sogar noch weiter wachsen.<sup>57</sup> Als Folge dieses Schuldenbergs drohen die Möglichkeiten der Europäischen Zentralbank (EZB), durch Zinsanhebungen schnell und entschlossen auf Inflationstendenzen zu reagieren, zunehmend eingeschränkt zu sein. So hält die EZB trotz steigender Inflationsraten bislang unbeirrt an ihrer Nullzinspolitik fest.<sup>58</sup> Klar ist, dass Zinserhöhungen gerade die hochverschuldeten Mitglieder des Euroraums erheblich belasten würden. Dabei treffen die Folgen der Inflation, wie bei der Preisentwicklung für Energie, Wohnen und Lebensmittel zu beobachten ist, bereits jetzt in erheblichem Umfang einen großen Teil der Bevölkerung und hierbei vor allem die wirtschaftlich Schwachen.

## 2. Umgehungsversuche verfassungsrechtlich bedenklich

Keine Lösung ist der Vorschlag, Investitionen über kreditfinanzierte, „rechtlich selbständige“ Sondervermögen bzw. öffentliche, vom Bund (mit-)kontrollierte Institutionen wie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu finanzieren. Eine solche Überlegung entspringt einer eher privatwirtschaftlichen Betrachtungsweise als der rechtlich gebundenen Form staatlichen Handelns. Der Staat investiert dann, wenn er einen Eigenbedarf hat (z. B. den Ausbau seiner Verwaltungskapazitäten) oder volkswirtschaftlich als relevant angesehene gesellschaftliche Bedarfe befriedigen möchte (z. B. den Ausbau der analogen und digitalen Infrastruktur). Er deckt diese Bedarfe in erster Linie aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Soweit mit der Schuldenregel kompatible Kredite aufgenommen werden, sind diese ausschließlich aus dem Bundeshaushalt zu tilgen unabhängig davon, ob die mit den Krediten finanzierten Investitionen zu einer verbesserten Einnahmesituation des Bundes führen.

Diese Konsequenz bildet die **geltende Rechtslage** ab: Nach Artikel 143d Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz Grundgesetz bleiben nur die am 31. Dezember 2010 bestehenden Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen unberührt. Ansonsten sind seit dem Haushaltsjahr 2011 die Artikel 109 und 115 Grundgesetz anzuwenden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass über Nebenhaushalte unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung **keine Kreditfinanzierung ohne Anrechnung auf die Schuldenregel** stattfinden darf.

Der Vorschlag, Investitionen am Bundeshaushalt vorbei über Kredite zu finanzieren, läuft – rechtlich gesehen – also leer. Kreditaufnahmen, d. h. neue Schulden des Bundes, sind nur

---

<sup>57</sup> Vgl. Staatsschuldenquoten im internationalen Vergleich, Monatsbericht 10/2021 des BMF (Quelle: Eurostat, EU-Kommission).

<sup>58</sup> Vgl. Pressemitteilung zu den geldpolitischen Beschlüssen vom 28. Oktober 2021, wonach u. a. der Zinssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte unverändert bei 0,00 % bleiben soll.

in dem Umfang möglich, wie der Bund seinen zulässigen Kreditrahmen (noch) nicht ausgeschöpft hat. Zuschüsse für öffentliche Investitionen sollten also ohne Umweg über einen Nebenhaushalt unmittelbar aus dem Bundeshaushalt getätigt werden. Dies erfordert allerdings das Setzen haushaltspolitischer Schwerpunkte. Den Ausschluss der Kreditfinanzierung und damit der Neuverschuldung über Nebenhaushalte hat der Verfassungsgeber bewusst in das Grundgesetz aufgenommen, um den einfachen Gesetzgeber daran zu hindern, **die Schuldenregel zu umgehen**.

### 3. Schuldenregel stärkt Budgetrecht des Parlaments

Nach Auffassung des BWV bedarf es keiner normativen Anreize in Form zusätzlicher Kreditermächtigungen für investive Zwecke. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung des Haushalts würden das im Grundgesetz (ebenfalls) verankerte **parlamentarische Budgetrecht** beeinträchtigen. Es ist das alleinige Vorrecht des Bundestags, auf Vorschlag der Bundesregierung die finanzpolitischen Prioritäten zu setzen. Für eventuelle Fehler in der Haushaltspolitik müssen die Abgeordneten sich gegenüber dem Souverän, also den Wählerinnen und Wählern, verantworten. Der Verfassungsgeber sollte sich weiterhin darauf beschränken, einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt sowie eine Begrenzung der Neuverschuldung vorzuschreiben, ohne bestimmte Ausgaben normativ zu privilegieren.

Ihre eigentliche **Bewährung steht der Schuldenregel jetzt bevor**. Der für ihre Einführung vor allem maßgebliche **Gedanke der Generationengerechtigkeit** als Ausdruck von Nachhaltigkeit hat mit dem Zuwachs der Gesamtschuldenlast des Bundes um nahezu 50 % (vgl. [Übersicht 1 im Anhang](#)) noch einmal stark an Gewicht gewonnen. Die Schuldenregel jetzt abzuschaffen oder in der Weise „reformieren“, dass sie Schlupflöcher für zusätzliche Kredite und damit für eine zusätzliche Staatsverschuldung öffnet, würde die kommenden Generationen noch stärker belasten und käme einer finanzpolitischen Kapitulation gleich. Eine Wohlstand schaffende Finanzpolitik, die öffentliche Gemeingüter in der erforderlichen Güte und im erforderlichen Umfang bereitstellt sowie gleichzeitig für eine angemessene soziale Absicherung sorgt, ist auf Dauer nur auf Grundlage **solider öffentlicher Finanzen** möglich. Dies verlangt aber gerade in der aktuellen Situation eine klare **Prioritätensetzung** und den Mut, die hierfür notwendige Entscheidungen zu treffen.

**Berechtigte Forderungen** zum besseren und **schnelleren Klimaschutz** (vgl. Abschnitt E.4) sollten dabei nicht gegen die **Schuldenregel** ausgespielt werden. Stabile tragfähige Staatsfinanzen und Klimaschutz sind die **zwei Seiten einer Medaille**: Sie sollen künftigen Generationen ein selbstbestimmtes Leben in einer lebenswerten Umwelt und finanziellen Spielraum zur ökonomischen Zukunftsgestaltung ermöglichen. Die (unproduktiven) Zinslasten aus einer ungebremsten Staatsverschuldung würden beiden Zielen massiv schaden.

# I. Fazit: Den Bundeshaushalt resilient machen

Der voranstehende Blick auf die Lage der Bundesfinanzen hat gezeigt:

Die Lage ist ernst – Der Zeitpunkt zu handeln ist jetzt gekommen! Das – hoffentlich nachhaltige – Abflauen der Pandemie und der Beginn einer neuen Wahlperiode eröffnen die Chance, mit entschlossenen finanzpolitischen Entscheidungen die Bundesfinanzen wieder tragfähig zu machen. Ein **resilienter Bundeshaushalt** ist die Grundvoraussetzung, um die **staatlichen Kernfunktionen** aufrecht zu erhalten, aber auch die vor uns liegenden Herausforderungen und ggf. noch kommende existentiellen Krisen zu meistern.<sup>59</sup>

Nach Einschätzung des BWV reichen hierzu bloßes Abwarten und Hoffen auf bessere ökonomische Zeiten nicht aus. Eine **Konsolidierung zum Nulltarif** wie nach der Finanz- und Wirtschaftskrise durch extrem fallende Zinsen und durch – um jährlich weit über der Inflationsrate – steigende Steuereinnahmen wird sich in dieser Form nicht wiederholen. Die Zinsausgaben dürften ihren Tiefpunkt erreicht haben und werden eher ansteigen. Die Steuereinnahmen des Bundes werden frühestens im Jahr 2023 das Vorkrisenniveau erreichen. Dem Finanzplanungszeitraum liegt die Projektion vom Frühjahr 2021 zugrunde, wonach bis 2025 nur mit einem bescheidenen realen Wirtschaftswachstum von jährlich 1,1 % des BIP gerechnet wird.<sup>60</sup>

Um die Bundesfinanzen wieder robust, nachhaltig tragfähig und unabhängig von einer immer weiter gehenden Staatsverschuldung mit ihren vielfältigen negativen Implikationen zu machen, sind eine klare Analyse, überzeugende Konzepte mit klaren Schwerpunkten und ein Ausgleich der Interessen notwendig. Ein Schleifen der bewährten und auch in Extremsituationen wie der Pandemie ausreichend flexiblen Schuldenregel des Grundgesetzes ist dagegen kein Mittel der Wahl.

- **Wichtige Zukunftsfelder** wie Klimaschutz, Energiewende, Digitalisierung, Verkehr, Bildung und Forschung sowie die zentralen Bundesaufgaben innere und äußere Sicherheit und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit müssen beim Einsatz der begrenzten finanziellen Ressourcen im Mittelpunkt stehen.
- Hierzu bedarf es einer mutigen **Aufgabenkritik** mit dem Ziel der Konzentration auf die verfassungsrechtlichen Kernaufgaben des Bundes. Der Bundeshaushalt sollte daraufhin analysiert werden, wo konsumtive Ausgaben zu Gunsten von zukunftsweisenden investiven Ausgaben zurückgefahren werden können.
- Flankierend muss das Thema **Entflechtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen** konsequenter als bislang angegangen werden. Im föderalen Staatsaufbau muss der verfassungsrechtlich verankerte **Konnexitätsgrundsatz**<sup>61</sup> wieder stärker zur Geltung kommen:

---

<sup>59</sup> Vgl. Hugo/Mayer, Resilienz der Haushaltspolitik nach der Pandemie, Verwaltung & Management Heft 4, S. 167-170.

<sup>60</sup> Vgl. Finanzplan (Fn. 1), Tz. 1.2 und 1.3.

<sup>61</sup> Vgl. Artikel 104a Abs. 1 GG.

Wer die Aufgabe hat, zahlt die erforderlichen Ausgaben. Die umfassende Mitfinanzierung von Länder- und kommunalen Aufgaben hat nicht selten dysfunktionale Effekte, die die Wirkung der eingesetzten Bundesmittel erheblich schwächen. Der Bund muss sich auf seine eigenen Aufgaben konzentrieren und kann sich ineffektive Mitfinanzierungen nicht länger leisten.<sup>62</sup>

- Die Entflechtung von Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern kann zudem die Durchführung von Projekten und den Mittelabfluss verbessern, wenn es nur noch **eine allein verantwortliche Staatsebene** gibt.
- Damit der Bund beim Steueraufkommen nicht noch weiter hinter die Länder und Gemeinden zurückfällt, muss die **Abgabe von Steueranteilen** an die Länder kritisch überprüft werden. Die Länder müssen die Finanzierung ihrer Aufgaben aus den ihnen zukommenden Anteilen aus den Steuereinnahmen decken, ohne fortwährend als Bittsteller gegenüber dem Bund aufzutreten; ggf. müssen sie - wie der Bund - Prioritäten setzen.
- Die Bundeszuschüsse an die **Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung** müssen stabilisiert und fokussiert werden. Hierzu bedarf es mittelfristiger und langfristiger Tragfähigkeitskonzepte. Ein weiterer Ausbau der Sozialversicherung darf nicht dazu führen, die finanziellen Lasten im Bundeshaushalt weiter zu erhöhen. Statt einer Förderung nach dem **Gießkannenprinzip** sollten künftig solche Leistungsempfänger im Mittelpunkt stehen, die am dringendsten eine Unterstützung durch die öffentliche Hand benötigen.
- Damit die Ausgaben für Investitionen schneller als bisher für Maßnahmen eingesetzt werden können, müssen die Rahmenbedingungen hierfür angepasst werden. Vor allem betrifft dies die gezielte Verstärkung der für die **Projektplanung und -abwicklung** zuständigen Behörden sowie die Straffung der **Planungs- und Genehmigungsverfahren**. Hier liegt ein wichtiges Feld für den Bürokratieabbau.
- **Förderprogramme** sollten nur noch finanziert werden, wenn ihre erwartete Wirksamkeit klar belegt ist. Dies muss in Förderzielen Ausdruck finden, die eine aussagekräftige **Erfolgskontrolle** ermöglichen.<sup>63</sup> Erreicht ein Förderprogramm die erwartete Wirkung nicht, muss es beendet oder zumindest „auf Bewährung“ nach klaren Vorgaben angepasst, d. h. effektiver und effizienter gestaltet werden.

---

<sup>62</sup> Allein im 1. Halbjahr 2021 ist der Finanzierungssaldo des Bundes mit **-95,7 Mrd. Euro** nochmals dramatisch gegenüber dem 1. Halbjahr 2020 (-43,8 Mrd. Euro) angestiegen; demgegenüber haben sich die Finanzierungssalden von Ländern (-9,0 Mrd. Euro) und Gemeinden (-5,7 Mrd. Euro) gegenüber dem 1. Halbjahr 2020 (-16,7 bzw. -9,7 Mrd. Euro) deutlich verbessert; vgl. DESTATIS, Pressemitteilung Nr. 473 vom 7. Oktober 2021.

<sup>63</sup> Vgl. dazu für den Zuwendungsbereich die klare Vorgabe an die Verwaltung in VV Nr. 3.5 zu § 23 BHO: „*Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen übergeordneter Ziele - insbesondere Förderprogramme -, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle; vgl. Nrn. 2.1 und 2.2 zu § 7 sowie Nr. 11 a.2 zu § 44 BHO)*“.

- Grundsätzlich sollte ein **Ausgabenmoratorium** gelten, nach dem für jede neue Maßnahme die Gegenfinanzierung durch das Beenden anderer Maßnahmen sicherzustellen ist. Ohne Klärung ihrer langfristigen Finanzierungsmöglichkeit sollten keine neuen Maßnahmen begonnen werden.
- Zur Verbesserung der Einnahmenbasis sollten **steuerliche Subventionen und Vergünstigungen** mit fehlender oder unzureichender wirtschaftlicher Wirkung bzw. mit eventuell sogar kontraproduktiven Effekten (z. B. im Hinblick auf ihre Klimaschädlichkeit) beendet werden. Dies betrifft u. a. Vergünstigungen im Bereich der Energiebesteuerung wie das sogenannte Dieselsteuerprivileg, das Baukindergeld<sup>64</sup>, Vergünstigungen im Bereich der Einkommensteuer wie die Steuerermäßigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen und für Handwerkerleistungen oder diverse Tatbestände des ermäßigten Umsatzsteuersatzes.<sup>65</sup>  
Die mit einem konsequenten steuerlichen Subventionsabbau gewonnenen budgetären Freiräume könnten für die Finanzierung notwendiger zukunftsbezogener Aufgaben genutzt werden.
- Die Bekämpfung von **Steuerhinterziehung und Steuerumgehung** muss konsequenter und erfolgreicher als bisher erfolgen.<sup>66</sup> Dies birgt ein hohes Einnahmenpotential und sorgt für mehr Steuergerechtigkeit. Hierzu müssen insbesondere schnellstmöglich die strukturellen Defizite und Vollzugsmängel bei der äußerst betrugsanfälligen Umsatzsteuer abgestellt werden.<sup>67</sup>

Der **Haushaltsplan** wird zu Recht als das „Schicksalsbuch der Nation“ bezeichnet. Die kommende Bundesregierung und der gewählte Haushaltsgesetzgeber sollten den Beginn der 20. Wahlperiode dazu nutzen, ein **neues Kapitel** in diesem Buch aufzuschlagen. Die vom Verfassungsgesetzgeber bewusst im Hinblick auf den Schutz der nachfolgenden Generationen gesetzte Schuldenregel sollten sie dabei nicht als Hindernis, sondern vielmehr als Chance

---

<sup>64</sup> Das **Baukindergeld** ist ein Paradigma für eine wenig durchdachte Fördermaßnahme: Durch das Baukindergeld finanziert der Bundeshaushalt faktisch die Grunderwerbsteuer der Länder mit. Sinnvoller als eine solche „Querfinanzierung“ wäre es, die mit einem Immobilienerwerb verbundenen hohen Nebenkosten wie die Grunderwerbsteuer zu verringern. Wie bei der abgeschafften früheren steuerlichen **Eigenheimzulage** gibt es beim Baukindergeld zudem erhebliche Mitnahmeeffekte. Die Verteilungswirkungen sind ebenfalls problematisch: Die angestrebten positiven Nachfragewirkungen sind weitgehend auf die eher geringe Zahl der sogenannten Schwellenhaushalte begrenzt. Gleichzeitig müssen die Haushalte mit geringen Einkommen, die sich trotz Baukindergeld kein Wohneigentum leisten können, mit ihren Steuern die Eigenheime Besserverdienender mitfinanzieren – eine unter sozialen Aspekten nicht unproblematische Folge.

<sup>65</sup> Auf Grundlage des 28. Subventionsberichts über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022 ist allerdings zumindest auf kurz- und mittelfristige Sicht mit einem erheblichen Aufwuchs zu rechnen, vgl. 28. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 19/32170, Tz. 3.1 mit Übersicht 1.

<sup>66</sup> Dazu u. a.: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über Maßnahmen zur Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung - Chancen der Digitalisierung nutzen, vom 29. Oktober 2020; Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages - „Cum/Fake-Gestaltungen“ - Risiken bei der Erstattung von Kapitalertragsteuer aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen, vom 28. Juli 2020.

<sup>67</sup> Vgl. Fn. 66.

sehen, die Herausforderungen der Zeit ohne das süße Gift des leichten Geldes und einer ungebremsten stetigen Staatsverschuldung zu meistern. Denn diese würde am Ende des Tages nur die Autonomie der staatlichen Handlungsfähigkeit gefährden und die Handlungsspielräume der folgenden Generationen schon heute schließen.

**Der Präsident des Bundesrechnungshofes**

als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Bonn, den 10. November 2021

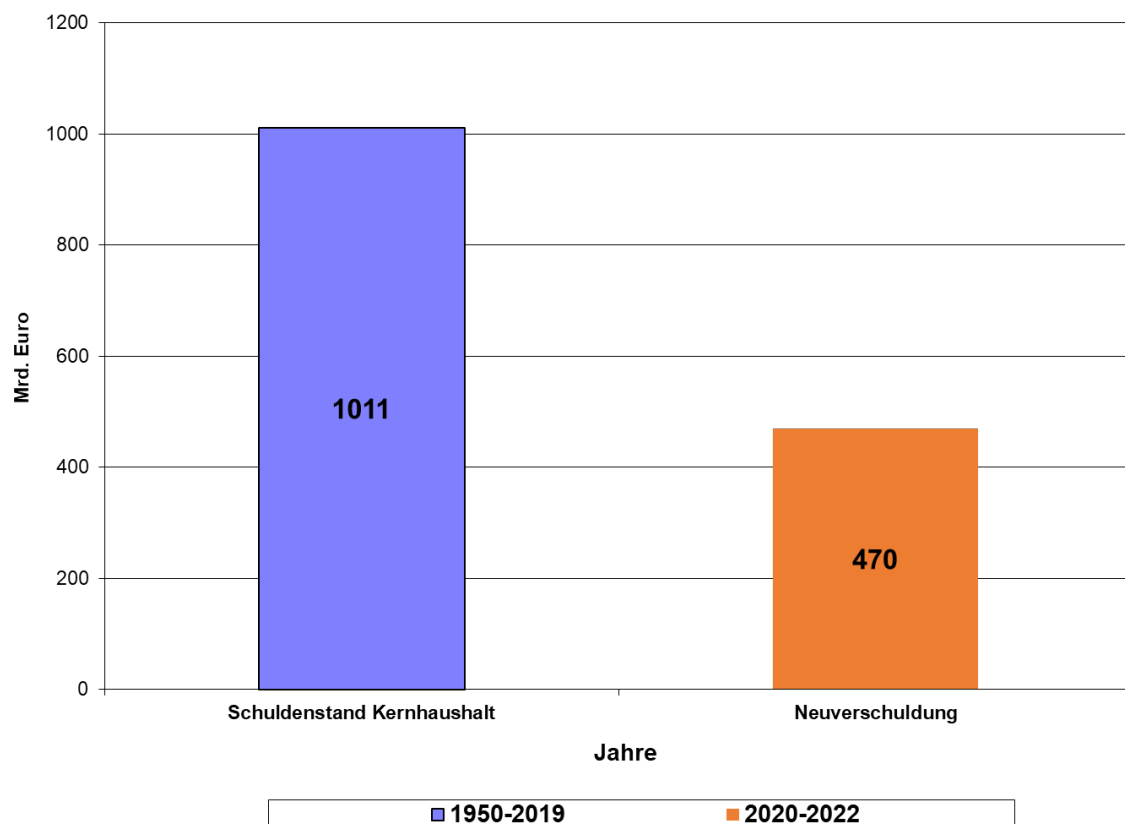


Kay Scheller

## Übersichten zum Bericht des BWV

### Übersicht 1

#### Schuldenstand im Kernhaushalt des Bundes <sup>a</sup>



- a Quelle für Schuldenstand Ende 2019: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2019, Tz. 1.2, Tabelle 3 - [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).  
 2020: Ist gemäß Haushaltsrechnung 2020;  
 2021 und 2022: Soll gemäß Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des Nachtrags) und 1. Regierungsentwurf 2022.  
 Der tatsächliche Schuldenanstieg kann von der aufgenommen bzw. veranschlagten Nettokreditaufnahme abweichen.

## Übersicht 2

### Aus Basis der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme <sup>a</sup>

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 (Soll)	2022 (HHE)	2023 (Fpl)	2024 (Fpl)	2025 (Fpl)
		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	3.336	3.508	3.690	3.788
3	Abbauverpflichtung gemäß Tilgungsplan aus Haushalt 2020													2,1	2,1	2,1
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	10,8	11,2
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	-5,4	-1,8	-1,1	-0,6	0,4
6	Einbeziehung der Konjunkturkomponente	1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,7	-0,4	2,1	-3,6	-2,7	-42,6	-24,0	-1,7	-1,8	-1,3	0,0
7	<b>Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA</b>	<b>42,5</b>	<b>53,2</b>	<b>44,4</b>	<b>34,9</b>	<b>18,4</b>	<b>10,0</b>	<b>9,3</b>	<b>14,3</b>	<b>14,1</b>	<b>60,9</b>	<b>41,4</b>	<b>15,1</b>	<b>13,2</b>	<b>12,7</b>	<b>10,8</b>
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	99,7	5,4	12,0	11,8
9	Finanzierungssalden der Sondervermögen <sup>b</sup>	0,0	0,2	7,4	-0,8	4,5	1,0	-1,4	4,0	0,7	27,7	-17,6	-13,8			
10	<b>NKA einschl. Finanzierungssalden Sondervermögen sowie Tilgungen (ab 2023)</b>	<b>17,3</b>	<b>22,3</b>	<b>14,7</b>	<b>0,8</b>	<b>-4,5</b>	<b>-1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>102,8</b>	<b>257,8</b>	<b>113,5</b>			
11	Strukturelle Nettokreditaufnahme: (10)+(5)+(6)	20,4	8,5	3,6	-7,5	-4,3	-0,8	2,7	-6,9	-3,3	53,6	228,4	110,0			
12	in % des BIP	0,85	0,34	0,14	-0,27	-0,15	-0,03	0,09	-0,21	-0,10	1,60	6,62	3,30			
13	<b>Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (7)-(10) oder (4)-(11)</b>	<b>25,2</b>	<b>30,9</b>	<b>29,6</b>	<b>34,1</b>	<b>22,8</b>	<b>11,0</b>	<b>7,9</b>	<b>18,3</b>	<b>14,8</b>						
14	<b>Überschreitung der maximal zulässigen NKA: (10)-(7) oder (11)-(4)</b>										<b>41,9</b>	<b>216,4</b>	<b>98,4</b>			
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	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	-240,4	-100,4	-5,7	-12,3	-12,1

a Quelle für 2023 bis 2025: Finanzplan (Fn. 1) Tabelle 4 aktualisiert um die Tilgungsbeträge aufgrund der abschließenden Berechnung der Schuldenregel für das Haushaltsjahr 2020, vgl. BMF-Monatsbericht September 2021, Tabelle 1 (S. 38-39).

Die Auswirkungen des Aufbauhilfegesetzes 2021 auf die Schuldenregel sind in den Jahren 2021 bis 2025 nicht enthalten. Diese werden für das Jahr 2021 im Zuge der Abrechnung der Schuldenregel zum Haushaltsabschluss 2021, für das Jahr 2022 beim 2. Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 und für die Jahre 2023 bis 2025 beim nächsten Eckwertebeschluss berücksichtigt. Darüber hinaus wird beim nächsten Eckwertebeschluss die Abbauverpflichtung gemäß Tilgungsplan aus dem Haushalt 2020 auf 2,1 Mrd. Euro erhöht.

Einbezogen sind neben dem Kernhaushalt die seit Inkrafttreten der Schuldenregel (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes.

b Die Finanzierungssalden der Sondervermögen können für die Jahre 2023 bis 2025 nicht belastbar geschätzt werden. Angesichts zu erwartender negativer Finanzierungssalden besteht die Gefahr, dass die maximal zulässigen Grenzen (Nr. 7) erreicht bzw. überschritten werden.



## Übersicht 3

### Ausgabenentwicklung ausgewählter Einzelplanplafonds im Finanzplanungszeitraum <sup>a</sup>

Plafond <sup>b</sup>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024, Fpl. bis 2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
		<b>Mrd. Euro</b>					
<b>Epl. 05 (Auswärtiges)</b>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	6,38	6,30	5,21	5,08	4,96	<b>4,96</b>
	HHE2022 + Fpl. bis 2025			6,21	5,04	4,93	5,14
	Abweichung gegenüber Fpl. 2024			1,0	<b>0,0</b>	0,0	0,2
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				<b>-1,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>
<b>Epl. 06 (Inneres, Bau, Heimat)</b>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	14,42	18,46	17,85	15,78	15,89	<b>15,89</b>
	HHE 2022 + Fpl. bis 2025			18,78	16,01	16,00	15,73
	Abweichung gegenüber Fpl. 2024			0,9	0,2	0,1	<b>-0,2</b>
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				<b>-2,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,0</b>
<b>Epl. 09 (Wirtschaft und Energie)</b>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	8,76	10,43	9,14	8,79	7,92	<b>7,92</b>
	HHE 2022 + Fpl. bis 2025			10,56	10,24	9,31	8,60
	Abweichung gegenüber Fpl. 2024			1,4	1,5	1,4	0,7
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				<b>-0,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,0</b>
<b>Epl. 11 (Arbeit und Soziales)</b>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	159,15	164,92	163,43	170,49	176,84	<b>176,84</b>
	HHE 2022 Fpl. bis 2025			162,99	165,14	172,43	175,73
	Abweichung gegenüber Fpl. 2024			<b>-0,4</b>	<b>-5,3</b>	<b>-4,4</b>	<b>-1,1</b>
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				2,2	9,4	12,7
<b>Epl. 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur)</b>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	30,15	41,15	33,26	32,31	31,78	<b>31,78</b>
	HHE 2022 + Fpl. bis 2025			35,96	33,05	32,08	32,81
	Abweichung gegenüber Fpl. 2024			2,7	0,7	0,3	1,0
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				<b>-2,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,1</b>
<b>Epl. 14 (Verteidigung)</b>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	46,09	46,93	46,83	46,13	46,14	<b>46,14</b>
	HHE 2022 + Fpl. bis 2025			50,33	47,34	47,16	46,73
	Abweichung gegenüber Fpl. 2024			3,5	1,2	1,0	0,6
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				<b>-3,0</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,6</b>
<b>Epl. 15 (Gesundheit)</b>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	36,24	44,00	15,59	15,45	15,40	<b>15,40</b>
	HHE 2022 + Fpl. bis 2025			26,19	18,75	16,64	16,51
	Abweichung gegenüber Fpl. 2024			10,6	3,3	1,2	1,1
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				<b>-7,4</b>	<b>-9,6</b>	<b>-9,7</b>
<b>Epl. 23 (wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) <sup>c</sup></b>	Ist 2020, Soll 2021, Fpl. bis 2024	12,29	12,43	9,43	9,34	9,34	<b>9,34</b>
	HHE 2022 und Fpl. bis 2025			10,84	9,96	9,79	9,69
	GMA in Kap. 6002 für Kosten im Zusammenhang mit int. Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und internationaler Klimafinanzierung			2,00			
	Abweichung gegenüber Fpl. 2024			1,4	0,6	0,4	0,3
	Abweichung gegenüber Plafond 2022				<b>-0,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>
	Abweichung gegenüber Plafond 2022 nebst GMA				<b>-2,9</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,2</b>

- a Zu Vergleichszwecken wurde der Plafondsansatz 2024 des bisherigen Finanzplans 2020-2024 für das Jahr 2025 fortgeschrieben (**blau kursiv**); Ausgabenrückgänge innerhalb der Plafonds sind in **roter Farbe** gekennzeichnet.
- b Der 1. Regierungsentwurf 2022 enthält im Einzelplan 60 eine zentrale Vorsorge in Form einer globalen Mehrausgabe für pandemiebedingte Mehrbedarfe („Corona GMA“) von 10,0 Mrd. Euro insb. zugunsten der Epl. 09, 11, 12 und 15.
- c Darüber hinaus ist im 1. Regierungsentwurf 2022 eine GMA von 2,0 Mrd. Euro für internationale Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und internationale Klimaschutzmaßnahmen veranschlagt. Durch Haushaltsvermerk ist festgelegt, dass alle Maßnahmen ODA (= öffentliche Entwicklungszusammenarbeit) anrechenbar sein müssen, so dass die GMA überwiegend den Plafond des Epl. 23 verstärken dürfte.

## Übersicht 4

### Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen <sup>a</sup>

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgaben	in Mrd. Euro															
	Ist	Soll	HHE	Finanzplanjahre												
Sozialausgaben	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	160,6	168,8	172,2	171,1	218,4	284,7	215,7	203,4	211,0	214,5
darunter:																
- Rentenversicherung	80,7	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,8	90,9	93,9	97,9	101,8	106,2	108,0	111,9	119,0	122,4
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	6,8	7,4	8,3	8,6	9,1	9,5	9,8
- Arbeitsmarkt	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,8	36,4	47,8	48,7	43,8	42,9	42,6	42,3
darunter:																
* Grundsicherung	35,9	33,0	31,8	32,2	32,0	33,5	34,2	37,2	36,5	36,2	40,6	45,0	42,4	42,4	42,1	41,8
* Darlehen/Zuschuss an BA											6,9	3,4	1,0			
- Leistungen für Familie <sup>b</sup>	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,7	7,8	8,3	8,9	9,1	10,6	11,0	10,6	10,9	11,1	11,4
- Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	4,0	3,9	4,2	4,1	4,2	4,3	4,3
- Gesundheitsfonds <sup>c</sup>	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5	18,0	31,0	21,5	14,5	14,5	14,5
- Zuschuss an Pflegeversicherung <sup>d</sup>											1,8		1,0	1,0	1,0	1,0
- Corona Sofort- und Unternehmenshilfen											17,8	65,0	7,0			
Ausgleichszahlungen Krankenhausfinanzierungsgesetz <sup>e</sup>											9,4	4,5				
Zinsausgaben	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	16,5	12,1	6,5	10,4	13,9	14,3	15,6	15,1
Personalausgaben	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	30,7	31,8	32,7	34,2	35,4	36,0	39,0	38,4	38,6	38,7
Sonst. Versorgung (Bahn, Post)	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,8	13,2	13,4	13,8	14,0	14,4	14,7	15,1	15,3
Militärisches Gerät <sup>f</sup>	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,0	10,6	11,8	14,1	16,8	18,2	20,6	17,4	17,1	16,4
Investitionsausgaben	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	33,2	34,0	38,1	38,1	50,3	59,3	51,8	50,9	50,8	50,8
Zuweisungen an EKF	-	0,0	0,0	0,0	0,5	2,1	0,7	0,7	2,8	1,8	27,7	2,5	5,8	3,2	2,7	2,5
Restliche Ausgaben <sup>g</sup>	31,3	33,4	36,2	48,2	40,9	41,5	45,6	49,5	49,4	58,4	63,5	90,9	78,0	67,2	62,8	61,4
Globale Mehrausgaben <sup>h</sup>												36,6	13,0	-6,0	-6,0	-6,4
Globale Minderausgaben (insb. Bodensatz-GMA) <sup>h</sup>												-9,3	-9,2			
Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung						299,3	310,9	325,7	336,7	343,2						
Zuführung an Rücklagen						12,1	6,5	5,3	11,2	13,5						
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>303,7</b>	<b>296,2</b>	<b>306,8</b>	<b>307,8</b>	<b>295,5</b>	<b>311,4</b>	<b>317,4</b>	<b>331,0</b>	<b>347,9</b>	<b>356,7</b>	<b>441,8</b>	<b>547,7</b>	<b>443,0</b>	<b>403,4</b>	<b>407,6</b>	<b>408,3</b>
<b>Ausgabenquoten <sup>i</sup></b>	<b>in Prozent</b>															
Sozialquote	53,8	52,4	50,2	47,3	50,4	51,3	51,7	51,8	51,1	49,9	49,4	52,0	48,7	50,4	51,8	52,5
darunter: Quote der Leistungen an RV, GKV, PV	31,7	32,5	31,1	30,1	31,6	32,0	32,4	32,4	32,2	32,8	27,5	25,1	29,5	31,6	33,0	33,8
Zinsquote	10,9	11,1	9,9	10,2	8,8	7,0	5,6	5,4	4,9	3,5	1,5	1,9	3,1	3,5	3,8	3,7
Personalquote	9,3	9,4	9,1	9,3	9,9	10,0	9,9	9,8	9,7	10,0	8,0	6,6	8,8	9,5	9,5	9,5
Investitionsquote	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	10,7	10,4	11,3	11,1	11,4	10,8	11,7	12,6	12,5	12,4
<b>Ausg-/Steuerquoten</b>																
Sozialsteuerquote	72,2	62,6	60,1	56,1	54,9	54,5	55,6	54,6	53,4	52,0	77,1	97,3	68,4	61,1	60,9	59,7
Zinssteuerquote	14,6	13,2	11,9	12,0	9,6	7,5	6,1	5,7	5,1	3,7	2,3	3,6	4,4	4,3	4,5	4,2
Investitionsteuerquote	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	11,5	11,0	11,8	11,6	17,8	20,3	16,4	15,3	14,7	14,1

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Insbesondere Elterngeld, Kinderzuschlag, Kinderbetreuungsstättenausbau; Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt.

c In den Haushalten 2020 bis 2022 einschl. diverser Zuschüsse und Erstattungen für pandemiebedingte Belastungen sowie für „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“; für 2022 fällt beim ergänzenden Bundeszuschuss eine bislang nicht veranschlagte zusätzliche Ausgabe von 7,0 Mrd. Euro an, so dass die Zuschüsse insgesamt auf 28,5 Mrd. Euro ansteigen.

d 2020: Zuschuss für pandemiebedingte Belastungen.

e 2021: Weitere bis zu 1,5 Mrd. Euro für Ausgleichszahlungen gegen Deckung bei der in Kapitel 6002 Titel 971 04 veranschlagten globalen Mehrausgabe.

f Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.

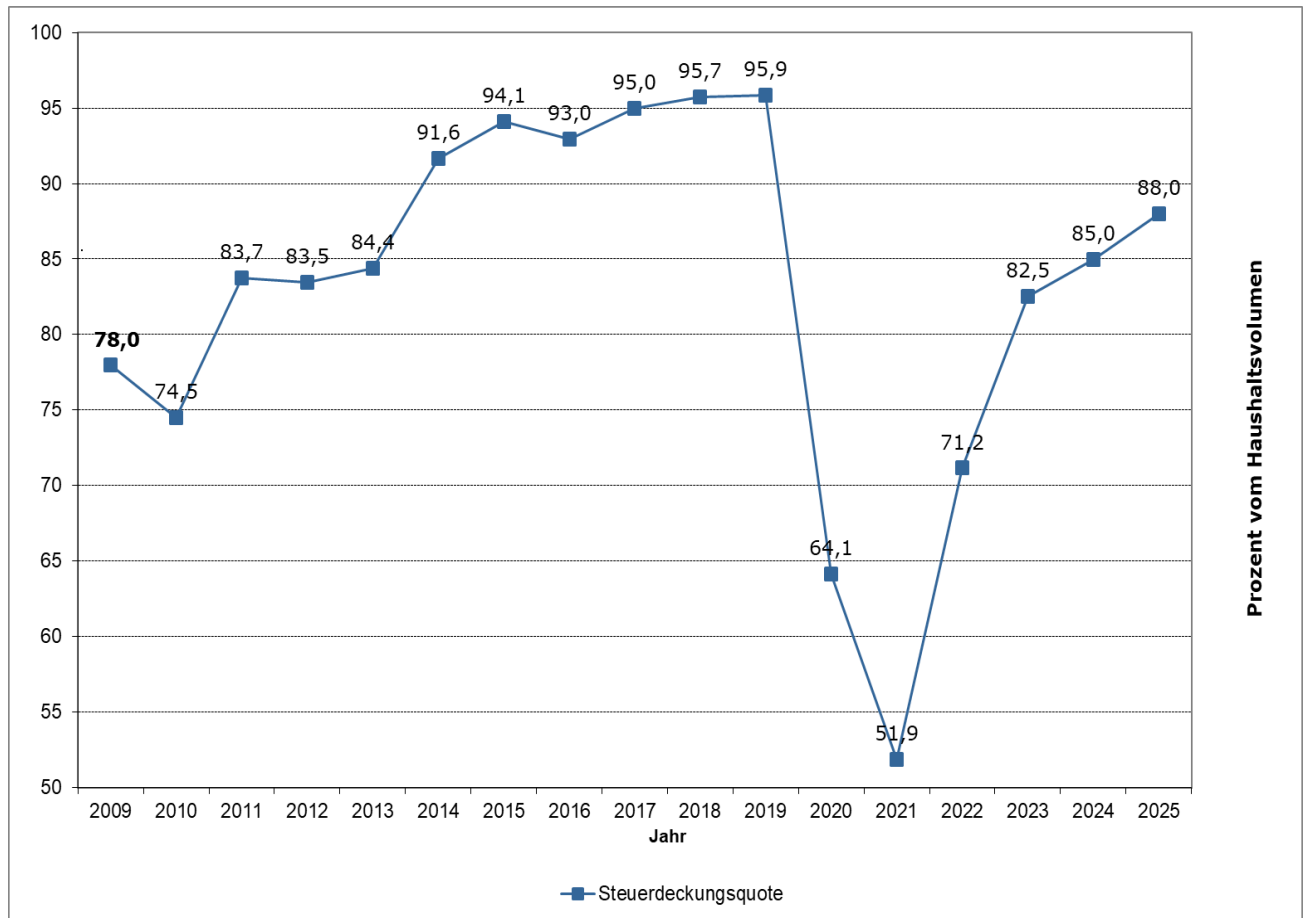
g Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, nichtinvestive Zuweisungen/Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen außer EKF.

h Saldierte Beträge in den Finanzplanungsjahren 2023 bis 2025.

i 2015 bis 2019: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführungen.

## Übersicht 5

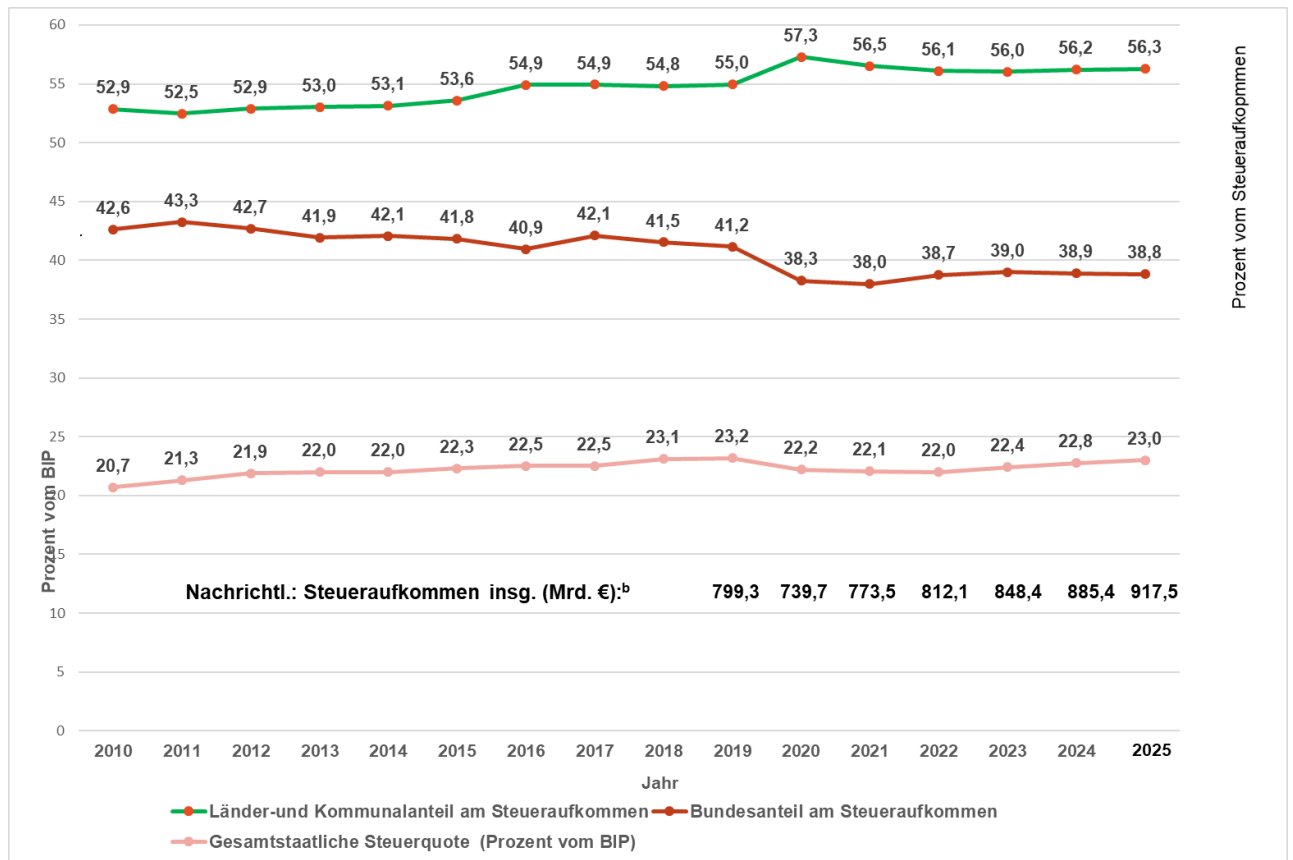
### Steuerdeckungsquoten im Bundeshaushalt <sup>a</sup>



a Haushalte 2015 bis 2019: Deckungsquoten im Verhältnis zu den Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführungen.

## Übersicht 6

### Anteile am Steueraufkommen sowie Steuerquote <sup>a</sup>



- a 2022 bis 2025: Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2021. Die im 1. Regierungsentwurf 2022 und im Finanzplan bis 2025 veranschlagten Steuereinnahmen weichen von den Ergebnissen der Steuerschätzung geringfügig ab – vgl. Finanzplan (Fn. 1), Tabelle 14 - sog. Steuerumsteiger. Die beim Steueraufkommen in den einzelnen Jahren zu 100 % fehlenden Anteile entfallen auf die an die EU abgeführten Steuereinnahmen.
- b Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2021.