L E I B N I Z U N I V E R S I T Ä T H A N N O V E R
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Institut für Öffentliche Finanzen
Prof. Dr. Stefan Homburg, StB
Email: homburg@fiwi.uni-hannover.de

Deutscher Bundestag
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetz 2027, BT-Drs. 21/7860, für die öffentliche Anhörung am 12.10.2026

„Welch Geistes Kind ein Volk ist, auf welcher Kulturstufe es steht, wie seine soziale Struktur aussieht, was seine Politik für Unternehmungen vorbereiten mag – das und viel anderes steht phrasenbefreit in der Finanzgeschichte. Wer ihre Botschaft zu hören versteht, der hört da deutlicher als irgendwo den Donner der Weltgeschichte."

J. A. Schumpeter (1918) Die Krise des Steuerstaats. In: *Zeitfragen aus dem Gebiet der Soziologie.*

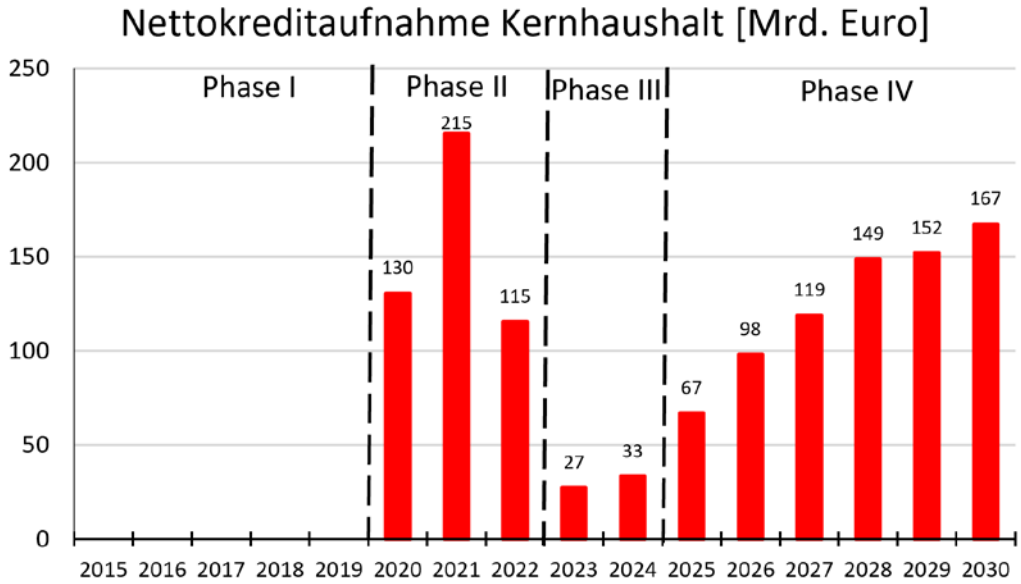
1. Zum Entwurfstext

Der Entwurf erhöht Verbrauchsteuern und kürzt Sozialausgaben, was zu Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben jeweils im Promillebereich führt. Daneben sieht der Entwurf Umbuchungen aus dem Klima- und Transformationsfonds in den Kernhaushalt vor (2,7 Mrd. Euro), eine einmalige zusätzliche Minderung des Zuschusses zur Deutschen Rentenversicherung (1 Mrd. Euro) und eine Verschiebung des Tilgungsbeginns von 2027 auf 2033 für das Bundeswehr-Sondervermögen (3,2 Mrd. Euro p.a.). Diese drei Umbuchungen verschönern den Kernhaushalt um 6,9 Mrd. Euro, haben aber keine ökonomische Wirkung, weil sie die Gesamtverschuldung des Bundes unberührt lassen. Maßnahmen im Promillebereich und Kosmetik stellen keinen nennenswerten Beitrag zur Konsolidierung dar, weshalb der Rest meiner Stellungnahme eine breitere Perspektive einnimmt.

2. Hohe Verschuldung und der Displacement Effect

In Krisen wie den beiden Weltkriegen steigen staatliche Ausgaben, Abgaben und Schulden. Nach Beendigung der Krise fallen sie aber oft nicht auf ihre Ausgangsniveaus zurück, sondern bleiben dauerhaft hoch. Peacock / Wiseman (1961) nannten diese empirische Regularität den *Displacement Effect*.

Die Coronakrise bietet hierfür Anschauungsmaterial: Bis 2019 hielt Deutschland die „Schwarze Null", obwohl in dieser Zeit die Krim besetzt wurde, Trump siegte und Angela Merkel die Grenzen öffnete, es also durchaus turbulent zuging. Mit der Coronakrise im Jahre 2020 schnellte die Nettokreditaufnahme des Bundes jedoch in ungeahnte Höhen:



Internetlinks: Finanzplan 2026-30 / Haushalt 2015-20 / Haushalt 2020-25

Die Abbildung unterscheidet vier Phasen: In Phase I beachtete der Bund die Schuldenbremse des Art. 115 GG. In Phase II erhöhte er die Nettokreditaufnahme enorm, um die Folgen der staatlich verordneten Lockdowns abzufedern. Ein großer Ausgabeposten betraf Zuschüsse an unterbelegte Kliniken, die sonst in Insolvenz gegangen wären (Internetlink: Artikel Ärzteblatt).

Phase III widerspricht dem *Displacement Effect* scheinbar. Ursache für die rückläufige Nettokreditaufnahme waren indes die Schuldenbremse, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtswidrigkeit von Umwidmungen des Coronafonds vom 15.11.2023 (2 BvF 1/22) und nicht zuletzt der Widerstand der Union gegen Lockerungen der Schuldenbremse. Weil die hinter dem *Displacement Effect* stehende politische Kraft – der Unwille, Ausgaben zurückzuführen – aber unverändert wirksam war, zerbrach die Ampelregierung. Die neu gebildete Regierung beseitigte die Verschuldungsgrenzen weitgehend, und der Finanzplan zeigt nun ein immenses Schuldenwachstum bis zum Ende des Planungshorizonts.

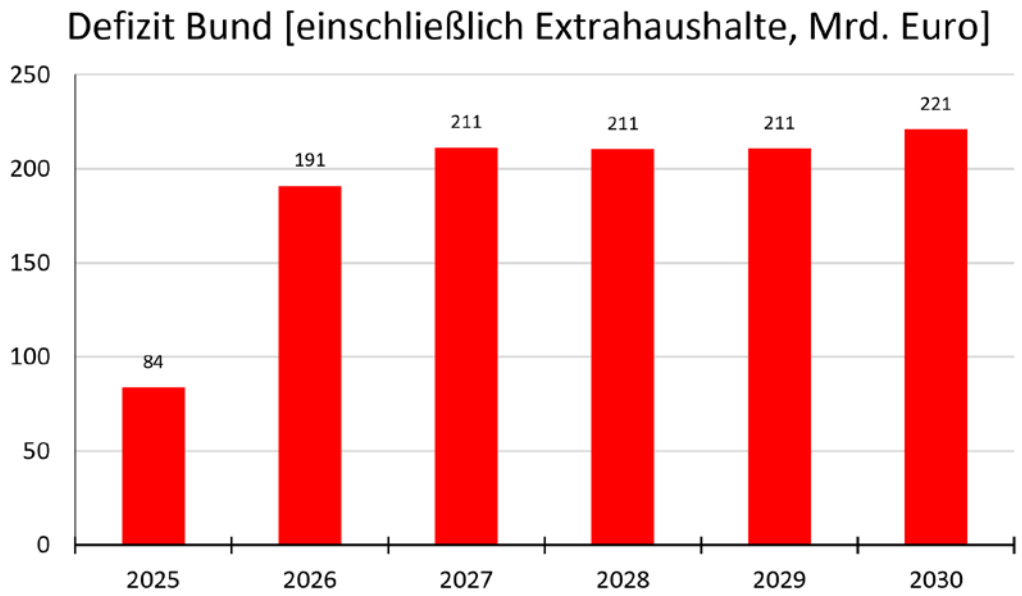
3. Versteckte Verschuldung und die Einheit des Haushalts

Der Grundsatz der Einheit des Haushalts nach Art. 110 I S 1 GG ist kein Formalprinzip, sondern essentielles Mittel demokratischer Kontrolle: Hiernach sind in den Bundeshaushalt

alle Einnahmen und Ausgaben einzustellen, damit sich Abgeordnete und außenstehende Beobachter wie Journalisten einen Überblick verschaffen können. Der zweite Halbsatz der genannten Vorschrift nimmt Bundesbetriebe und Sondervermögen zwar aus, war aber historisch für kleinere Posten gedacht und sollte den Grundsatz nicht aushebeln.

Inzwischen hat der Bund enorme Sondervermögen geschaffen mit der voraussehbaren Folge, dass in der Presse selbst über zentrale Größen wie die Nettokreditaufnahme irreführend berichtet wird. Es ist sogar zweifelhaft, ob wenigstens die Abgeordneten noch überblicken, was sie hier eigentlich beschließen sollen. Die Zahlen 2026 bis 2030 in der obigen Grafik aus dem vom Finanzminister vorgelegten Finanzplan des Bundes beschönigen die tatsächlich geplante Nettokreditaufnahme, da sie nur den sogenannten Kernhaushalt betreffen und die Extrahaushalte ausklammern.

Umfassendere Angaben für die künftigen Defizite (unter Einschluss von SVermBW, SVIK und KTF) macht die Deutsche Bundesbank in ihrem Monatsbericht für August 2026:



Internetlink: [Bundesbank Monatsbericht August 2026.]

Die Bundesregierung plant demnach ab 2027 Defizite von durchweg über 200 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Werte liegen allesamt über 4% des BIP. Daher überschreitet schon der Bund für sich genommen die für den Gesamtstaat geltende „Maastricht-Grenze" von 3%. Die Verschuldung der Länder, mit ebenfalls gelockerter Schuldenbremse, der Gemeinden und der Sozialversicherungen kommt hinzu.

Finanzpolitisch betritt Deutschland insofern Neuland: Hohe Defizite waren früher in einzelnen Krisenjahren zu verzeichnen, aber nicht ununterbrochen über viele Jahre und ohne definiertes Ende. Es sollte jedermann klar sein, dass so hohe Defizite nicht auf Dauer durchzuhalten sind. Freilich lässt das BMF nicht erkennen, wann und vor allem wie es die Defizite zurückführen will. Zwar sind die Sondervermögen zeitlich begrenzt, doch gilt die Bereichsausnahme für Rüstungsausgaben ohne zeitliches Limit. Die Zahlen der Bundesbank zu den geplanten Gesamtdefiziten lassen die Lage der Bundesfinanzen in einem erheblich düstereren Licht erscheinen als der BMF-Finanzplan. Hinzu kommt, dass die Tilgung der

Coronaschulden und der Schulden aus dem SVermBW erst nach dem dargestellten Zeitraum bis 2030 einsetzen und insofern aus dem Blickfeld geraten.

Darüber hinaus betont die Bundesbank in einem weiteren Bericht, dass sich Deutschland seit der Coronakrise nicht nur national verschuldet, sondern auch gemeinschaftlich über die EU. Zwar sehen der Lissabonner Vertrag und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung keine Gemeinschaftsschulden vor. Gleichwohl haben die Staats- und Regierungschefs ein EU-Schuldenprogramm beschlossen. Die Bundesbank beziffert den auf Deutschland entfallenden Anteil hieran auf 118 Mrd. Euro. (Internetlink: Staatsschulden laut Bundesbank). Ökonomisch müsste er dem offiziellen Schuldenstand hinzugerechnet werden.

4. Rücklagen, Investitionen und die Wahrheit des Haushalts

Das ungeschriebene Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit, an dem das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung festhält (Internetlink: Urteil Bundesverfassungsgericht) dient ebenfalls der Kontrolle der Regierung durch das Parlament. Der Haushaltsentwurf (Drucksache 21/7300) verletzt diesen Grundsatz in mindestens dreifacher Hinsicht.

1) Inexistente Rücklage: Der gravierendste Punkt betrifft die Einstellung einer fingierten „Rücklage“ von rund 6,8 Mrd. Euro als originäre Einnahme (Kapitel 6002 Titel 359 01). Der Bundesrechnungshof hat im Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss vom 03.09.2026 festgestellt, dass es eine derartige Rücklage nicht gibt. Zwar erzielte der Bund in den Jahren vor Corona Haushaltsüberschüsse. Er legte diese Überschüsse aber nicht am Kapitalmarkt an, sondern verwendete die Mittel im allgemeinen Haushaltskreislauf. Die Berechnung des Finanzierungssaldos auf Seite 61 des Haushaltsentwurfs ist demnach falsch. Dies hat zwei gravierende Konsequenzen:

- Erstens reicht die in § 2 des Haushaltsgesetzes vorgesehene Kreditermächtigung in Höhe von 118,7 Mrd. Euro nicht aus. Mangels originärer Einnahmen aus Auflösung vorhandener Guthaben benötigt der Bund in Wahrheit eine Kreditermächtigung in Höhe von 125,5 statt 118,7 Mrd. Euro. Insofern verletzt der Entwurf Art. 115 I GG, der eine ausreichende Kreditermächtigung durch das Parlament fordert.
- Zweitens bleibt der Entwurf auch nach Korrektur verfassungswidrig, da die geplante Nettokreditaufnahme nunmehr die verbliebene Schuldenbremse des Art. 115 II GG verletzt. Seite 60 der Begründung dokumentiert nämlich, dass die nach Abzug der Bereichsausnahme verbleibende Nettokreditaufnahme von 33,366 Mrd. Euro exakt dem erlaubten Höchstwert 33,366 Mrd. Euro entspricht. Berichtigt man die Nettokreditaufnahme wie vorstehend, ist der Entwurf nicht mehr bloß „auf Kante genäht“, sondern verletzt die Schuldenobergrenze um 6,8 Mrd. Euro.

2) Pseudo-Investitionen: Laut Seite 30 des Finanzplans setzt die Bundesregierung auf Investitionen, um „Freiheit, Beschäftigung und Wohlstand in unserem Land langfristig zu sichern“. Viele Beobachter fragen sich indes, warum von dem beispiellosen Schulden- und Investitionsvolumen kein merklicher Wachstumsimpuls ausgeht. Die Antwort liegt darin, dass der Entwurf viele Titel den Investitionen zurechnet, die keine Investitionen im öko-

nomischen Sinn sind und daher auch keine Wachstumswirkungen haben können, jedenfalls nicht im Inland. Die Zersplitterung in Kernhaushalt, KTF und SVIK erschwert es, diesen Umstand zu erkennen, den einige Beispiele illustrieren mögen:

- 5,2 Mrd. Euro Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit (Kapitel 1101 Titel 856 22),
- 1,3 Mrd. Euro Bürgschaftsausfälle u. ä. (Kapitel 3208 Titel 876 01),
- 5,9 Mrd. Euro Entwicklungshilfe als „Schwerpunkt der Investitionstätigkeit des Bundes“ (Finanzplan, Seite 15).

Es versteht sich von selbst, dass innerstaatliche Darlehen, Bürgschaftsausfälle nach fehlgeschlagenen „Transformationen“ u. ä. oder Wiederaufbau und Entwicklung in Namibia (Kapitel 2301 Titel 896 01) keinen Beitrag zu Beschäftigung und Wohlstand in Deutschland leisten.

Das Grundproblem rührt daher, dass der Entwurf beim Kernhaushalt und dem KTF alle Titel der Hauptgruppen 7 und 8 formal als Investitionen zählt. Beim SVIK werden darüber hinaus sogar Positionen anderer Hauptgruppen in Höhe von insgesamt 2,8 Mrd. Euro als „Investitionen“ ausgewiesen, etwa Ausgaben für die „Work-and-Stay-Agentur“ (Einwanderung aus Drittstaaten) in Höhe von 280 Mio. Euro (Kapitel 6903 Titel 685 61). Die Subsumierung von Titeln der Hauptgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) unter Investitionen verstößt grob gegen die Haushaltssystematik.

Früher war der Investitionsbegriff kritisches Element der Haushaltsaufstellung, da Art. 115 GG-alt die Schuldenaufnahme auf die Höhe der Investitionen begrenzte. Mit dem Übergang zur Schuldenbremse des aktuellen Art. 115 GG wurde der Begriff finanzrechtlich vorübergehend bedeutungslos, ist inzwischen aber erneut relevant, weil Art. 143h GG die nicht der Schuldenbremse unterfallende Schuldaufnahme des SVIK auf „zusätzliche Investitionen“ beschränkt. Der aktuelle Haushaltsentwurf überzeichnet das Investitionsvolumen also, um jene Investitionsquote von 10% zu erreichen, an die das Errichtungsgesetz die Zusätzlichkeit und damit die zulässige Nettokreditaufnahme des SVIK knüpft.

3) Kreative Darlehen: Der Entwurf setzt die Darlehensvergaben des Bundes an die Sozialversicherungen fort. Diese Darlehen haben im Zeitraum 2019 bis 2027 ein beachtliches Volumen von rund 28 Mrd. Euro erreicht. Sie umgehen die Schuldenbremse durch folgenden Mechanismus:

- Zunächst vergibt der Bund ein Darlehen an einen Parafiskus. Hierfür nimmt er Schulden auf und erwirbt eine Forderung in gleicher Höhe. Sie neutralisiert als „finanzielle Transaktion“ die für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme. Als „Investition“ gezählt verzerrt das Darlehen zudem die Investitionsquote des Kernhaushalts, von der die zulässige Schuldaufnahme des SVIK abhängt.
- Die Rückzahlung wird auf ein Jahr jenseits des Horizonts der Finanzplanung verschoben und bleibt damit unsichtbar.
- Später verzichtet der Bund auf die Rückzahlung. Damit verwandelt sich die Forderung in einen verlorenen Zuschuss. Dieser Zuschuss taucht im kameralistischen Haushaltsplan des Verzichtsjahres aber nicht auf, weil er nicht kassenwirksam ist.

Zusammengefasst arbitragiert der Bund mit kreativen Darlehen zwischen dem doppischen Prinzip finanzieller Transaktionen und dem kameralistischen System und hebelt die Schuldenbremse insoweit aus. Dies sei am Beispiel des oben erwähnten Darlehens in Höhe von

5,2 Mrd. Euro an die Bundesagentur für Arbeit (Kapitel 1001, Titel 856 22) verdeutlicht: Für 2027 erwartet die Bundesregierung, dass die Einnahmen der BA ihre Ausgaben für Verwaltung, Arbeitslosengeld usw. nicht decken. Eine angemessene Reaktion wären Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen. Ist beides nicht gewollt, käme auch ein verlorener Zuschuss des Bundes an die BA in Betracht. Damit würde der Entwurf die Schuldenbremse aber noch eklatanter verletzen. Die Darlehensvergabe soll den Verfassungsverstoß verschleiern, weil der Nettokreditaufnahme formal eine Forderung gegenübersteht. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass die BA das Darlehen tatsächlich zurückzahlen wird, denn dies würde höhere Beiträge, niedrigere Leistungen oder einen starken Wirtschaftsaufschwung voraussetzen. Vielmehr wird der Bund das Darlehen wohl irgendwann erlassen.

Das Darlehen des Bundes an die BA aus 2020 in Höhe von 6,9 Mrd. Euro, das 2021 erlassen wurde, war ein Präzedenzfall. Der Finanzplan verschiebt aber auf S. 28 auch die Rückzahlung der an den Gesundheitsfonds vergebenen Darlehen (5,6 Mrd. Euro aus 2023, 2025 und 2026) auf die Jahre 2035 bis 2039. Diese „Darlehen“ waren ebenfalls verschleierte Zuschüsse. Legt man die Schuldenbremse nach Sinn und Zweck aus, konstituiert der „Gesamtplan“ einer Ausreichung von Darlehen, die später regelmäßig erlassen werden, einen Verfassungsverstoß.

5. Fazit

Laut Finanzplan des Bundes 2026 bis 2030 setzt die Bundesregierung auf einen Dreiklang aus Investitionen, Strukturreformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltskonsolidierung. Im weiteren Text ist davon keine Spur zu sehen: Darlehensvergaben, Bürgschaftsausfälle und Entwicklungsmaßnahmen im Ausland überzeichnen das Investitionsvolumen, und beim SVIK werden sogar Zuschüsse eingerechnet, die ausdrücklich keine Investitionen sind.

Statt auf Konsolidierung setzt der Finanzplan auf beispiellose Ausgaben- und Schuldenzuwächse, obwohl schon im laufenden Jahr eine Rekord-Staatsquote von 52% erreicht wird. Wirtschaftlich gesehen ist das eine Politik der verbrannten Erde. Juristisch dürfte der Entwurf in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig sein, nämlich erstens durch Ansatz einer nicht vorhandenen Rücklage und zweitens durch Schein-Darlehen des Bundes an ihm unterstellte Sozialversicherungsträger zwecks Umgehung der Schuldenbremse. Auch die Aufblähung des Investitionsvolumens, die eine höhere Kreditaufnahme durch das SVIK erlaubt, ist verfassungsrechtlich heikel.

Mit dem Eingangszitat brachte der große Soziologe und Volkswirt J. A. Schumpeter zum Ausdruck, dass die Staatsfinanzen der ehrlichste Indikator für den Zustand einer Gesellschaft sind. Seit ich vor 30 Jahren zum ersten Mal als Sachverständiger für den Deutschen Bundestag tätig war, habe ich noch nie eine Finanzplanung gesehen, die so wenig Hoffnung macht.

Hannover, 8. Oktober 2026

Prof. Dr.
Stefan
Homburg

Digitally signed by Prof. Dr. Stefan Homburg
DN: cn=Prof. Dr. Stefan Homburg, o, ou, email=homburg@fiwi.uni-hannover.de, c=DE
Date: 2026.10.08 09:54:37 +02'00'