



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

Frau Amtierende Vorsitzende des Haushalts-
ausschusses
Lisa Paus, MdB
Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Institut für Finanz- und Steuerrecht
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92
Fax: 06221 54 77 89
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 5. Oktober 2026

**Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 12. Oktober 2026**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Mitglieder des Haushaltsausschusses,

gerne nehme ich mit Blick auf die oben genannte öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027
(BT-Drs. 21/7860)

Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2027 enthält eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen. Ich konzentriere mich in meiner Stellungnahme auf die geplante Verschiebung des Beginns der Schuldentilgung im Sondervermögen Bundeswehr (II.), auf die geplanten Änderungen des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (KTFG) (III.) und ergänzend kurz auf die geplanten Steuererhöhungen im Bereich der Alkoholsteuer (IV.). Die Stellungnahme mündet in einer Schlussbemerkung (V.). Am Anfang steht eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (I.)

I. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. **Die Verschiebung des Beginns der Schuldentilgung im Sondervermögen Bundeswehr** auf das Jahr 2033 fügt sich in ein bedenkliches Gesamtbild. Fiskalpolitisch kann eine stetige Lastenverlagerung in die Zukunft keine Lösung sein. Art. 79 Abs. 3 GG setzt der Staatsverschuldung auf verfassungsrechtlicher Grundlage äußere Grenzen (Schutz der künftigen demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit). Doch werden diese Grenzen durch Art. 87a Abs. 1a GG und die Regelungen des BwFinSVermG nicht überschritten. Verfassungsrechtlich erscheint die Verschiebung des Tilgungsbeginns gemäß § 8 Abs. 2 BwFinSVermG deshalb zulässig.
2. **Die Erweiterung der Vereinnahmungstatbestände in § 4 KTFG** trägt der Einführung von EU-ETS 2 Rechnung und erscheint sachgerecht. Welche Auswirkungen die ergänzende **Modifizierung der Vereinnahmungsregelung** für die Erlöse aus dem ETS 1 auf die Überzeugungskraft der KTF-bezogenen Politik der Bundesregierung hat, sei dahingestellt. Verfassungsrechtlich ist die anteilige Zuweisung der ETS 1-Erlöse an den Bundeshaushalt zulässig. Das EU-Recht ist ebenfalls gewahrt, wenn sichergestellt ist, dass die Erlöse auch im Rahmen des Bundeshaushalts entsprechend den Vorgaben in Art. 10 der Richtlinie 2003/87/EG in der Fassung vom 29. Februar 2024 zugeordnet und verwendet werden.
3. **Die Steuererhöhungen im Bereich der Alkoholsteuer** sind verfassungs- und EU-rechtskonform. Doch unterminiert die Zielsetzung der Steuersatzerhöhung, die Haushaltskonsolidierung durch Steuermehreinnahmen, den Charakter der Alkoholsteuer als Lenkungssteuer. Auch stellt sich die fiskalpolitische Frage, ob und inwieweit der Handlungsbedarf im Bundeshaushalt 2027 durch Steuererhöhungen gedeckt werden sollte. Schließlich ist zu fragen, ob die prognostizierten Steuermehreinnahmen dem verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit genügen, der größtmögliche Schätzgenauigkeit verlangt.
4. Es erscheint **dringend geboten, fiskalpolitisch und ebenso wirtschafts-, steuer-, renten- und sozialpolitisch umzusteuern**. Zukunftsweisende Reformvorschläge liegen, teils seit langem, auf dem Tisch. Es ist höchste Zeit, die Reformen durchzuführen.

II. Verschiebung des Beginns der Schuldentilgung im Sondervermögen Bundeswehr

Durch Änderung des Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetzes soll die Tilgungsregelung hinsichtlich des Tilgungsbeginns angepasst werden. Bislang schrieb § 8 Abs. 2 BwFinSVermG vor, dass die vom Sondervermögen aufgenommenen Kredite nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Sondervermögen, spätestens ab dem 1. Januar 2031, innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen sind. Nunmehr soll in § 8 Abs. 2 BwFinSVermG geregelt werden, dass die vom Sondervermögen aufgenommenen Kredite ab dem 1. Januar 2033 innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen sind (Artikel 5 des Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes 2027).

Gestrichen werden soll mithin die Regelung, dass die Tilgung erst „nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung“ beginnt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Tatsächlich wird der Kreditrahmen jedoch ohnehin bereits 2027 ausgeschöpft sein, sodass nach der bisher bestehenden Regelung die

Tilgung am 1. Januar 2028 beginnen müsste. Darüber hinaus soll demgegenüber geregelt werden, dass die Tilgung in jedem Fall erst ab dem 1. Januar 2033 beginnt. Diese **Verschiebung des Tilgungsbeginns**, praktisch um fünf Jahre, **trägt zur weiteren Erhöhung der Staatsverschuldung bei** und fügt sich in ein inzwischen sehr bedenkliches Gesamtbild. Auch der Beginn der Rückzahlung der notlagenbedingt aufgenommenen (Corona-)Kredite soll nach der aktuellen Haushaltsplanung auf 2033 verschoben werden. Zugleich soll die (Gesamt-)Nettokreditaufnahme des Bundes im Jahr 2027 bei rund 200 Mrd. Euro liegen, in den Jahren 2028 bis 2030 sogar noch etwas höher. Es ist ein Anstieg der Zinslast auf rund 80 Mrd. Euro im Jahr 2030 prognostiziert. Auch wenn die geplante Verschiebung des Tilgungsbeginns im Sondervermögen Bundeswehr zu einer gewissen Entlastung in den problematischen Haushaltsjahren ab 2028 beitragen kann, erscheint dieses Gesamtbild dramatisch. Fiskalpolitisch kann eine **stetige Lastenverlagerung in die Zukunft keine Lösung** sein.

Verfassungsrechtlich setzt Art. 87a Abs. 1a GG den Rahmen. Anders als Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG („entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen“) und Art. 115 Abs. 2 Satz 8 und 9 GG („Tilgungsplan zu verbinden“, „binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen“) enthält Art. 87a Abs. 1a GG nach seinem Wortlaut weder die Vorgabe eines Tilgungsplans noch die Vorgabe einer Kreditrückführung innerhalb eines bestimmten bzw. angemessenen Zeitraums. Die Aufnahme derartiger verfassungsrechtlicher Vorgaben war im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung von Art. 87a Abs. 1a GG gefordert und diskutiert worden.¹ Der verfassungsändernde Gesetzgeber entschied sich dann aber gegen die Aufnahme. Neben der grammatischen Auslegung spricht daher auch die historische Auslegung klar gegen die Annahme, dass Art. 87a Abs. 1a GG – und sei es implizit – das verfassungsrechtliche Erfordernis einer Rückführung der im Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite binnen eines bestimmten oder angemessenen Zeitraums enthalten würde. Die systematische Auslegung deutet in dieselbe Richtung; denn Art. 109 Abs. 3 Satz 3 und Art. 115 Abs. 2 Satz 8 und 9 GG enthalten entsprechende, ausdrückliche Regelungen, Art. 87a Abs. 1a GG dagegen nicht. Soweit die teleologische Auslegung durch die anderen Auslegungsmethoden, insbesondere die historische Auslegung, informiert wird, stimmt sie damit überein.

Zwar lässt sich dem Demokratieprinzip der Schutz der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit auch in Zukunft entnehmen; dieser Schutz der künftigen demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit kann auch der zulässigen Staatsverschuldung Grenzen setzen.² Der Kerngehalt des Demokratieprinzips ist dabei durch die Identitätsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbar gestellt und erfordert eine Art. 79

¹ Siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 20/1410 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), BT-Drs. 20/2091, S. 7; auch Meyer, Stellungnahme, Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 9.5.2022, S. 10; Thiele, Stellungnahme, Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 9.5.2022, Thesen 18 und 30; Waldhoff, Stellungnahme, Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 9.5.2022, S. 3; Wieland, Stellungnahme, Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 9.5.2022, S. 3.

² Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 betont, dass die langfristige Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit ein legitimes (verfassungs-)gesetzgeberisches Ziel ist, das gerade auch durch eine Beschränkung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit, konkret eine Beschränkung der zulässigen Staatsverschuldung, verfolgt werden kann; BVerfGE 167, 86 (134 Rn. 140) unter Verweis auf BVerfGE 129, 124 (170) und BVerfGE 135, 317 (403 f. Rn. 169).

Abs. 3 GG-konforme Auslegung von Verfassungsänderungen. Doch werden diese äußeren Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen durch Art. 87a Abs. 1a GG und durch eine darauf beruhende Kreditaufnahme im Rahmen des Sondervermögens Bundeswehr nicht überschritten.

Art. 87a Abs. 1a GG enthält mithin keine verfassungsrechtliche Tilgungsvorgabe für die Kreditaufnahme im Sondervermögen Bundeswehr und muss dies gemäß Art. 79 Abs. 3 GG auch nicht. § 8 Abs. 2 BwFinSVermG ist deshalb nicht verfassungsrechtlich fundiert bzw. geboten. Die geplante **Änderung von § 8 Abs. 2 BwFinSVermG** ist somit **verfassungsgemäß**.

III. Änderungen des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (KTFG)

Artikel 6 des Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes sieht – abgesehen von der gebotenen Aktualisierung eines Verweises auf EU-Recht und von der Erneuerung der Bekanntmachungserlaubnis für das Bundesministerium der Finanzen – vor, dass die Vereinnahmungstatbestände in § 4 KTFG zum einen modifiziert und zum anderen erweitert werden.

Die Modifizierung führt dazu, dass Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen nach Maßgabe der im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz für die Versteigerung geltenden Regeln mit einem im jeweiligen Haushaltsjahr im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil im Bundeshaushalt vereinnahmt werden und erst darüber hinausgehende Einnahmebeträge in den KTF fließen. Für das Haushaltsjahr 2027 sollen dementsprechend Einnahmen in Höhe von 2,7 Mrd. Euro dem Bundeshaushalt statt dem KTF zugeführt werden.

Durch die zusätzliche Erweiterung der Vereinnahmungstatbestände wird die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass neben den Erlösen aus der Versteigerung von Berechtigungen aus dem EU-Emissionshandel (ETS 1) künftig auch die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten aus dem EU-Brennstoffemissionshandel (EU-ETS 2) im KTF vereinnahmt werden können.

Die **Erweiterung der Vereinnahmungstatbestände** trägt der Einführung von EU-ETS 2 Rechnung und erscheint **sachgerecht**.

Die **Modifizierung der Vereinnahmungsregelung** für die Erlöse aus dem ETS 1 wird im Gesetzentwurf mit einer umfassenden Kürzung von Finanzhilfen im KTF und einem sich daraus ergebenden Spielraum für eine notwendige Entlastung auch des Bundeshaushalts begründet.³ Inwieweit diese Begründung in der Sache trägt und **welche Auswirkungen die anteilige Zuweisung der Erlöse aus dem ETS 1 an den Bundeshaushalt auf die Überzeugungskraft der KTF-bezogenen Politik der Bundesregierung hat**, sei hier **dahingestellt**. Verfassungsrechtlich gilt, dass sich Sondervermögen – als Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Haushaltseinheit – durch einen sachlichen Zweck besonders rechtfertigen müssen, konkret durch die sachlich gebotene überjährige Verstetigung der Mittelbewirtschaftung in einem bestimmten Politikbereich. Der Gesetzgeber hat ein legislatives Ermessen, zu entscheiden, welcher Politikbereich diese Verstetigung erfordert und in welchem Umfang deshalb Mittel in einem Sondervermögen bewirtschaftet werden sollen. Entscheidet sich der Gesetzgeber im konkreten

³ BT-Drs. 21/7860, S. 24.

Fall des KTF, den Umfang der im Sondervermögen bewirtschafteten Mittel zu verringern, ist dies **verfassungsrechtlich unproblematisch**, zumal dem Haushaltsgrundsatz der Haushaltseinheit damit wiederum stärker Rechnung getragen wird.

Art. 10 der Richtlinie 2003/87/EG in der Fassung vom 29. Februar 2024 gibt für die Einnahmen aus den EU-Emissionshandelssystemen Verwendungszwecke vor. Doch können diese Zwecke grundsätzlich nicht nur im KTF, sondern auch im Bundeshaushalt verfolgt werden. Ist sichergestellt, dass die im Bundeshaushalt veranschlagten Einnahmen aus dem ETS entsprechend den EU-rechtlich vorgegebenen Zwecken zugeordnet und verwendet werden,⁴ ist somit auch das **EU-Recht gewahrt**.

IV. Steuererhöhungen im Bereich der Alkoholsteuer

Nach dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung vom 29. April 2026 soll der Handlungsbedarf im Bundeshaushalt 2027 unter anderem durch eine Anpassung der Alkoholsteuer geschlossen werden. Dem entsprechen die Artikel 1, 2 und 3 des Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes 2027, nach denen die Regelsteuersätze sowie die ermäßigten Steuersätze der Alkoholsteuer, der Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer sowie der Alkopopsteuer um jeweils 20 Prozent erhöht werden. Die Bundesregierung rechnet mit jährlichen Steuermehreinnahmen von 455 Mio. Euro (volle Jahreswirkung).

Die Alkoholsteuer rechtfertigt sich verfassungsrechtlich gerade auch als Lenkungssteuer. Theoretisch könnte eine Erhöhung der Steuersätze die Lenkungswirkung verstärken. Doch werden die Steuersätze hier gerade nicht aus Lenkungsgründen, sondern mit klar fiskalischem Motiv erhöht. Die Bundesregierung prognostiziert deutliche Steuermehreinnahmen aus der Erhöhung. Der Fiskalzweck läuft dem Lenkungszweck jedoch zuwider. Je mehr Einnahmen erzielt werden, desto schlechter wird der Lenkungszweck erreicht. Mit anderen Worten **unterminiert die Zielsetzung der Steuersatzerhöhung**, die Haushaltskonsolidierung durch Steuermehreinnahmen, **den Charakter der Alkoholsteuer als Lenkungssteuer**.

Zugleich handelt es sich bei der Alkoholsteuer aber um eine Verbrauchsteuer, die an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpft, welche sich im Alkoholkonsum offenbart. Insofern ist die Alkoholsteuer auch Fiskalzwecksteuer. Im Ergebnis stehen Fiskalzweck und Lenkungszweck nebeneinander. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass die geplante, zwar substantielle, aber noch maßvolle Erhöhung der Steuersätze **im verfassungsrechtlichen Rahmen verbleibt**.

Auch EU-rechtlich werfen die geplanten Steuersatzerhöhungen keine Probleme auf.

Davon unabhängig steht gleichwohl die **fiskalpolitische Frage, ob und inwieweit der Handlungsbedarf im Bundeshaushalt 2027 durch Steuererhöhungen gedeckt werden sollte**; trotz der zu verzeichnenden (Rekord-)Steuereinnahmen von gesamtstaatlich inzwischen nahezu 1.000 Mrd. Euro und im Angesicht eines Ausgabenniveaus des Bundes, das nominal rund 65 Prozent höher ist als noch vor 10 Jahren.

⁴ Entsprechend auch BT-Drs. 21/7860, S. 24.

Unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlich verankerten⁵ Haushaltsgrundsatzes der Haushaltswahrheit stellt sich schließlich auch die **Frage, ob und inwieweit die prognostizierten Steuermehreinnahmen** von 455 Mio. Euro pro Jahr durch die Steuersatzerhöhungen **realistisch** sind. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit verlangt Vorausschätzungen der zu erwartenden Einnahmen, die so genau sind, wie dies sachbereichsspezifisch möglich ist.⁶

V. Dringendes Erfordernis fiskal-, wirtschafts-, steuer-, renten- und sozialpolitischer Umsteuerung

Die im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2027 vorgesehenen Maßnahmen dienen zu einem erheblichen Teil dem Zweck, Haushaltslöcher zu stopfen. Die Maßnahmen mögen verfassungsgemäß und EU-rechtskonform sein. Unter fiskalpolitischem Gesichtspunkt stimmen sie gleichwohl sehr nachdenklich, zumal sie sich in ein ebenso nachdenklich stimmendes, problematisches Gesamtbild fügen. Das Ausgabenniveau des Bundes ist weiterhin sehr hoch, die Schuldenstandsentwicklung zugleich dramatisch. Es erscheint **dringend geboten, fiskalpolitisch und ebenso wirtschafts-, steuer-, renten- und sozialpolitisch umzusteuern**. Zukunftsweisende Reformvorschläge liegen, teils seit langem, auf dem Tisch. Es ist höchste Zeit, die Reformen durchzuführen.

gez. Prof. Dr. Hanno Kube

⁵ BVerfGE 119, 96 (129) („Verfassungsgebot“).

⁶ BVerfGE 119, 96 (129) („Pflicht zur Schätzgenauigkeit“).