

Speyer, 8. Oktober 2026

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 12. Oktober 2026 zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027 (BT-Drs. 21/7860)**

Der Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027 umfasst verschiedene Maßnahmen. Nach der Gesetzesbegründung nimmt er vor allem gesetzliche Anpassungen vor, die zur strukturellen Konsolidierung des Bundeshaushalts beitragen sollen. Vorgesehen sind Erhöhungen der Alkohol-, Schaumwein- und Zwischenerzeugnis- sowie der Alkopopsteuer (Artikel 1 bis 3). Weitere Regelungen betreffen die Bundeshaushaltsordnung (Artikel 4), den Tilgungsbeginn für die Kreditaufnahme im Sondervermögen Bundeswehr (Artikel 5), die Zuordnung von Emissionshandelserlösen (Artikel 6), den Sofortzuschlag im Kinderzuschlag (Artikel 7), den Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung (Artikel 8) und die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen im SGB XII (Artikel 9).

Diese Stellungnahme ordnet die Maßnahmen zunächst in die Haushalts- und Finanzplanung des Bundes ein. Anschließend bewertet sie die Steuererhöhungen, die Verschiebung des Tilgungsbeginns für die Kreditaufnahme im Sondervermögen Bundeswehr, die Vereinnahmung von Emissionshandelserlösen im Kernhaushalt und die Minderung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung. Sie behandelt außerdem kurz die im Änderungsantrag (Ausschussdrucksache 21(8)3851) vorgeschlagene Änderung bei der Berechnung der „angemessenen Investitionsquote“ im Bundeshaushalt. Die übrigen vorgesehenen Maßnahmen werden in der schriftlichen Stellungnahme nicht im Einzelnen untersucht.

Die Maßnahmen im Kontext der Haushalts- und Finanzplanung

Der in der vorangegangenen Finanzplanung ausgewiesene haushaltspolitische Handlungsbedarf von rund 34 Mrd. Euro für 2027 (Christofzik und Grimm, 2026) ist im Regierungsentwurf rechnerisch aufgelöst. Dies gelingt aber zum Teil nur durch Einmalmaßnahmen. Im aktuellen Finanzplan verbleibt weiterhin ein Handlungsbedarf von rund 22 Mrd. Euro für 2028, 39 Mrd. Euro für 2029 und 48 Mrd. Euro für 2030. Darüber hinaus sind für diese Jahre bereits hohe globale Minderausgaben eingeplant, die noch nicht durch konkrete Maßnahmen unterlegt sind (Deutsche Bundesbank, 2026). Der Konsolidierungsbedarf ist damit deutlich größer, als es die ausgewiesenen Handlungsbedarfe allein nahelegen.

Das Haushaltsbegleitgesetz trägt zwar insgesamt etwas zur Konsolidierung des Kernhaushalts bei. Die ausgewiesenen Entlastungen unterscheiden sich allerdings hinsichtlich ihrer Wirkung auf die öffentlichen Finanzen. Die höheren Steuersätze auf alkoholische Getränke können zusätzliche Einnahmen erzielen und damit den Finanzierungssaldo des Bundes geringfügig verbessern. Dagegen handelt es sich bei der geplanten Vereinnahmung von Emissionshandelserlösen in Höhe von 2,7 Mrd.

Euro im Kernhaushalt zunächst lediglich um eine Verschiebung von Einnahmen innerhalb des Bundes. Den Mehreinnahmen des Kernhaushalts stehen geringere Einnahmen des Klima- und Transformationsfonds (KTF) gegenüber. Ähnlich verhält es sich bei der um 1 Mrd. Euro geringeren Bundeszahlung an die gesetzliche Rentenversicherung. Sie entlastet den Bundeshaushalt, verschlechtert aber im gleichen Umfang die Finanzlage der Rentenversicherung. Auch die Verschiebung der Tilgung des Sondervermögens Bundeswehr reduziert die bestehenden Verbindlichkeiten nicht, sondern verlagert die Rückführung in spätere Haushaltsjahre. Die Entlastung des Kernhaushalts ist somit nicht in jedem Fall mit einer Verbesserung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos oder einem dauerhaft verringerten Konsolidierungsbedarfs gleichzusetzen.

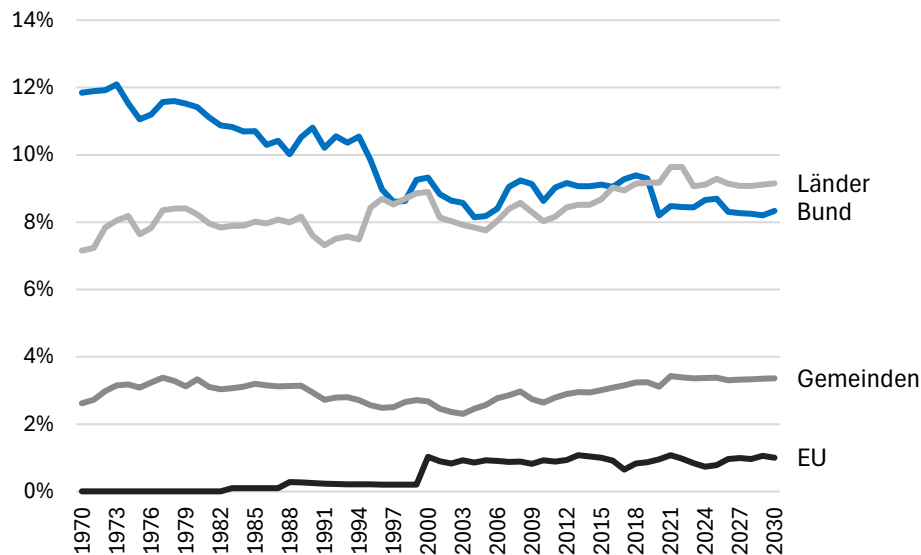
Erhöhung der Steuersätze auf alkoholische Getränke

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Sätze der Alkohol-, der Schaumwein- und Zwischenerzeugnis- und der Alkopopsteuer zum 1. Januar 2027 um jeweils rund 20 Prozent anzuheben. Die Begründung stellt die Mehreinnahmen für den Bundeshaushalt in den Vordergrund. Anders als in der Empfehlung der FinanzKommission Gesundheit (2026) wird ein verringerter Alkoholkonsum und damit der Lenkungszweck nicht als Ziel angeführt. Damit ist zumindest konsistent, dass eine gezielte Angleichung der unterschiedlichen Steuerbelastung je Liter reinen Alkohols durch die einheitliche prozentuale Anhebung nicht angestrebt wird.

Eine Überprüfung von Steuersätzen kann jedoch auch unabhängig von gesundheitspolitischen Zielen angezeigt sein. Die betroffenen Steuern bemessen sich nach dem Getränkevolumen oder der Menge reinen Alkohols, nicht nach dem Verkaufspreis. Die geltenden Regelsätze der Alkohol- und Schaumweinsteuer gehen der Höhe nach auf Erhöhungen im Jahr 1982 zurück. Der Regelsatz der Zwischenerzeugnissteuer wurde zuletzt 1996 angehoben. Der Satz der 2004 eingeführten Alkopopsteuer ist seither unverändert. Die Einnahmen aus diesen Mengensteuern wachsen nicht mit den Preisen und verlieren so real an Wert. Das ist für den Bundeshaushalt relevant, weil mengenbezogene Verbrauchsteuern einen erheblichen Teil der Bundesteuern ausmachen. Es ist daher zwar nachvollziehbar, ihre Steuersätze zu überprüfen und dem realen Aufkommensverlust entgegenzuwirken. Hinzu kommt, dass der Bund in den vergangenen Jahren Steueranteile an Länder und Gemeinden abgegeben hat und sein Anteil am gesamten Steueraufkommen inzwischen unter dem der Länder liegt (Abbildung 1). Allerdings ist die gesamtstaatliche Steuerquote bereits hoch. Eine allgemeine Erhöhung der Abgabenbelastung allein aus fiskalischen Gründen ist daher problematisch.

Zudem dürfte die Aufkommensschätzung sehr optimistisch sein. Die Bundesregierung erwartet kassenmäßige Mehreinnahmen von 380 Mio. Euro im Jahr 2027 und jährlich 455 Mio. Euro ab dem Jahr 2028. Von der geschätzten vollen Jahreswirkung von 455 Mio. Euro entfallen 385 Mio. Euro auf die Alkoholsteuer, 65 Mio. Euro auf die Schaumweinsteuer und 5 Mio. Euro auf die Zwischenerzeugnissteuer. Die volle Jahreswirkung entspricht genau 20 Prozent der 2.275 Mio. Euro, die der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai 2026 für das Jahr 2027 unter geltendem Recht für die vier Steuern zusammen prognostiziert hat. Auch die Einzelansätze entsprechen diesem Verhältnis näherungsweise. In dieser statischen Berechnung sind verhaltensbedingte Änderungen der versteuerten Mengen nicht berücksichtigt. Soweit die höheren Steuern den Absatz der besteuerten Getränke verringern, was bei einer Anhebung um 20 Prozent naheliegt, fallen die Mehreinnahmen geringer aus. Darüber hinaus ist insbesondere der Verbrauch von Schaumwein und Alkopops im Trend ohnehin rückläufig. Die tatsächlichen strukturellen Mehreinnahmen dürften daher niedriger ausfallen.

Abbildung 1: Steuerquote nach Gebietskörperschaft 1970 - 2030 (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt)



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis von Daten des BMF und der Schätzung des AKS Steuerschätzungen aus dem Mai 2026.

Verschiebung der Tilgung des Sondervermögens Bundeswehr

Nach der aktuellen Planung wird das Sondervermögen Bundeswehr Ende 2027 verausgabt sein. Nach geltendem Recht sind die vom Sondervermögen aufgenommenen Kredite nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, spätestens ab dem 1. Januar 2031, innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen. Der Gesetzentwurf ersetzt diese Anknüpfung durch einen festen Tilgungsbeginn ab dem 1. Januar 2033.

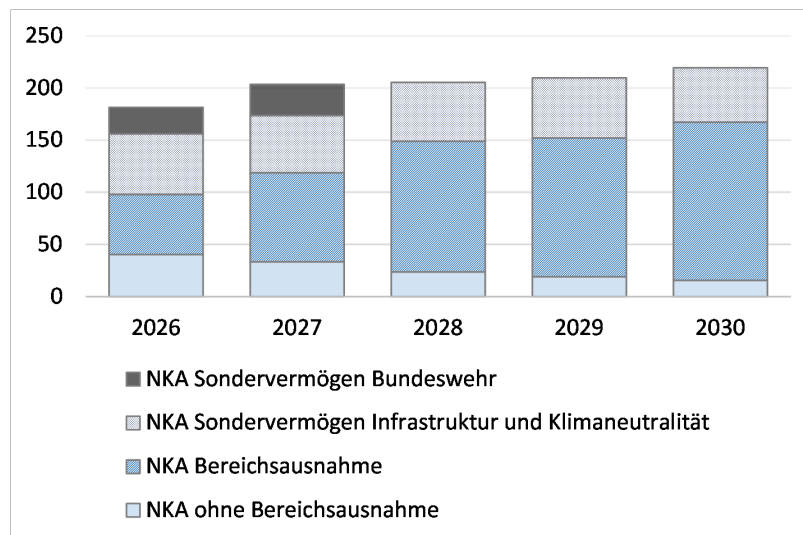
Bei planmäßigem Verlauf würde die Rückführung damit fünf Jahre später beginnen als bislang vorgesehen. Im Finanzplan 2025 bis 2029 waren dafür ab dem Jahr 2028 noch jährlich 3,2 Mrd. Euro im Kernhaushalt berücksichtigt. Bei Umsetzung des Entwurfs müssten bis einschließlich 2032 keine Mittel für die Rückführung dieser Kredite bereitgestellt werden. Der neue Tilgungsbeginn läge damit genau hinter den Horizont des letzten Finanzplans, der vor der regulären Bundestagswahl im Jahr 2029 vorzulegen wäre. Dieser Finanzplan würde bis zum Jahr 2032 reichen. Die ersten Rückführungsbeträge für das Sondervermögen Bundeswehr würden somit erst in einer späteren Legislaturperiode anfallen.

Die Verschiebung des Tilgungsbeginns mindert zunächst den Konsolidierungsdruck, ohne die Rückzahlungsverpflichtungen zu verringern. Soweit die Kredite andernfalls früher zurückgeführt würden, bleiben sie länger ausstehend und verursachen zusätzliche Zinsausgaben. Entscheidend ist, wie der kurzfristig gewonnene Haushaltsspielraum genutzt wird. Werden damit lediglich notwendige Anpassungen aufgeschoben, verlagert sich der Konsolidierungsbedarf in spätere Haushaltsjahre. Wie sich die Belastungen auf die künftigen Haushalte verteilen, hängt zudem vom anschließenden Tilgungsverlauf ab, wie Feld et al. (2021) und Broer (2022) für Notlagenkredite zeigen.

Günstigere Haushaltsbedingungen ab dem Jahr 2033 sind derzeit nicht absehbar. Die Rückführung dürfte dann also nicht einfach zu bewerkstelligen sein. Vielmehr sind über die kommenden Jahre hinweg Kreditaufnahmen in erheblichem Umfang geplant (Abbildung 2), die wiederum Zinsausgaben

nach sich ziehen. Die verschobene Tilgung trägt wiederum zu einem über die nächsten Jahre erhöhten Schuldenstand bei. Hinzu kommt der demografisch bedingte Druck auf die Sozialversicherungen und den Bundeshaushalt. Zudem beginnt in den kommenden Jahren die Rückführung weiterer Kredite. Das Hinausschieben notwendiger Anpassungen verlagert den Konsolidierungsbedarf. Wird dann der Spielraum für zusätzliche Nettokreditaufnahme enger, müssen die Anpassungen abrupter erfolgen.

Abbildung 2: Nettokreditaufnahme (NKA) des Bundes (in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung auf Basis des Finanzplans 2026-2030.

Verlagerung von Emissionshandelserlösen in den Kernhaushalt

Artikel 6 des Gesetzentwurfs ändert unter anderem die Zuordnung der Versteigerungserlöse aus dem europäischen Emissionshandel (EU-ETS 1). Künftig sollen diese Erlöse zunächst bis zur Höhe des im Bundeshaushalt veranschlagten Anteils dem Kernhaushalt zufließen. Nur die darüber hinausgehenden Erlöse fließen dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) zu, soweit sie nicht für die Deutsche Emissionshandelsstelle benötigt werden. Für 2027 sind im Kernhaushalt 2,7 Mrd. Euro vorgesehen. Die Bundesregierung begründet die Verlagerung mit Kürzungen von Finanzhilfen im KTF, die dort finanziellen Spielraum schaffen.

Die Verlagerung der Einnahmen trägt für sich genommen nicht zur strukturellen Konsolidierung des Bundes einschließlich des KTF bei. Den Mehreinnahmen des Kernhaushalts stehen analog geringere Einnahmen des KTF gegenüber. Eine Entlastung bei gemeinsamer Betrachtung entsteht erst, soweit die angeführten Kürzungen tatsächlich Ausgaben verringern.

Im Wirtschaftsplan 2027 sind für den KTF weiterhin Ausgaben von 38,9 Mrd. Euro vorgesehen. Zu ihrer Finanzierung sind unter anderem 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität eingeplant. Schon diese Finanzierungsstruktur verdeutlicht die Komplexität, die durch das Nutzen von Sondervermögen entstehen kann. Grundsätzlich ist daher eine stärkere Finanzierung von Ausgaben aus dem Kernhaushalt zu begrüßen, zumal es unionsrechtliche Vorgaben für die Verwendung der Versteigerungserlöse gibt. Die Verlagerung der Versteigerungserlöse ändert daran nichts. Unabhängig vom Buchungsort muss der Bund die Erlöse oder ihren finanziellen Gegenwert für die vorgesehenen Zwecke einsetzen.

Minderung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2027 um weitere 1 Mrd. Euro abzusenken. Zusammen mit bereits beschlossenen Minderungen beläuft sich der Abzug damit auf 2,2 Mrd. Euro. Die zusätzliche Kürzung ist auf 2027 begrenzt und geht nicht in die Bemessungsgrundlage für die Fortschreibung des Erhöhungsbetrags ein.

Die Gesetzesbegründung verweist auf den Konsolidierungsbedarf des Bundeshaushalts. Einen rentenpolitischen Grund für die Kürzung nennt sie nicht. Die gesetzlichen Leistungen der Rentenversicherung bleiben unverändert. Ihre Einnahmen sinken jedoch.

Der Einnahmeausfall kann zunächst durch einen stärkeren Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage aufgefangen werden. Unter sonst gleichen Bedingungen erhöht er den künftigen Druck auf den Beitragssatz und kann dessen Anhebung vorziehen oder verstärken. Ein dauerhafter Beitrag zur strukturellen Konsolidierung des Bundeshaushalts ist die einmalige Kürzung nicht. Dafür wären Reformen notwendig, um die gesetzliche Rentenversicherung zu entlasten und so auch die Bundeszuschüsse zukünftig weniger stark steigen zu lassen (Alterssicherungskommission, 2026).

Berechnung der „angemessenen Investitionsquote“

Der Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Ausschussdrucksache 21(8)3851) schlägt Änderungen an § 4 Absatz 3 Satz 2 SVIKG und § 14 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BHO vor. Sie betreffen die Berechnung der Investitionsquote im Bundeshaushalt, die für die Feststellung der Zusätzlichkeit von Investitionen aus dem SVIK maßgeblich ist. Bei der geltenden Berechnung werden Investitionen innerhalb der Bereichsausnahme im Zähler berücksichtigt. Im Nenner wird dagegen der Überschreibungsbetrag der Bereichsausnahme von den veranschlagten Ausgaben abgezogen. Diese asymmetrische Behandlung von Zähler und Nenner erhöht die ausgewiesene Investitionsquote gegenüber einer konsistenten Abgrenzung und erleichtert damit die Erfüllung der Zehn-Prozent-Schwelle. Die Problematik wurde bereits in der schriftlichen Stellungnahme zum SVIKG ausführlich dargestellt (Christofzik, 2025). Die Stellungnahme weist zudem auf Fehlanreize durch die Berechnung anhand von Soll-Werten hin. Hier wäre ein Korrekturmechanismus sinnvoll.

Zusammenfassende Bewertung

- Das Haushaltsbegleitgesetz trägt dazu bei, den zuvor für das Jahr 2027 ausgewiesenen Handlungsbedarf im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt rechnerisch aufzulösen. Den mittelfristigen Konsolidierungsbedarf lösen die Maßnahmen nicht. Einige Maßnahmen entlasten den Kernhaushalt nur einmalig oder verschieben Belastungen in spätere Jahre. Für 2028 bis 2030 verbleiben trotz der geplanten hohen Kreditaufnahme erhebliche globale Minderausgaben, die noch durch konkrete Maßnahmen unterlegt werden müssen.
- Insgesamt sind die Maßnahmen aus dem Gesetzentwurf nicht nur nach ihrer Wirkung auf den Kernhaushalt zu beurteilen. Zu berücksichtigen sind auch ihre Folgen für andere öffentliche Haushalte und spätere Jahre.
- Die höheren Steuersätze können die Einnahmen des Bundes etwas stärken und dem realen Wertverlust dieser Mengensteuern teilweise entgegenwirken. Für eine belastbare Schätzung der Mehreinnahmen sollten gerade bei Lenkungssteuern mögliche Anpassungsreaktionen berücksichtigt werden.

- Die Verschiebung der Tilgung des Sondervermögens Bundeswehr entlastet die Finanzplanung zunächst, verlagert die Rückführung der Kredite aber in spätere Jahre. Angesichts der bereits geplanten Kreditaufnahme und steigender Zinsausgaben ist nicht absehbar, dass die Rückführung ab dem Jahr 2033 leichter zu bewerkstelligen sein wird.
- Die Verlagerung von Emissionshandelserlösen aus dem KTF in den Kernhaushalt verbessert die Finanzlage des Bundes bei gemeinsamer Betrachtung beider Haushalte nicht. Dafür müssten die angekündigten Kürzungen tatsächlich Ausgaben verringern. Eine stärkere Finanzierung von Ausgaben aus dem Kernhaushalt kann jedoch grundsätzlich die Transparenz erhöhen.
- Die zusätzliche Minderung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung entlastet den Kernhaushalt nur im Jahr 2027 und verringert zugleich die Einnahmen der Rentenversicherung. Um den Bundeshaushalt und die Sozialversicherungen strukturell zu entlasten, wäre es notwendig, entsprechende Reformen umzusetzen.
- Die geltende Berechnung der „angemessenen Investitionsquote“ begünstigt durch eine asymmetrische Abgrenzung von Zähler und Nenner das Überschreiten der Zehn-Prozent-Schwelle. Konsistent wäre es, die Investitionen innerhalb der Bereichsausnahme auch im Zähler auszunehmen oder im Nenner auf den Abzug des Überschreibungsbetrags zu verzichten. Zudem wäre ein Korrekturmechanismus für Abweichungen zwischen veranschlagten und tatsächlich getätigten Investitionen sinnvoll.

Literatur

Alterssicherungskommission (2026): Empfehlungen der Alterssicherungskommission, Juni 2026.

Broer, M. (2022): Effekte einer Tilgungsstreckung für coronabedingte Staatsschulden, Wirtschaftsdienst 102(3), S. 210–216.

Christofzik (2025): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 zu den Entwürfen eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 und eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), August 2025.

Christofzik, D.I. und V. Grimm (2026): Wachstumsgrundlagen erneuern, Sicherheit nachhaltig stärken, Studie im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Juni 2026.

Deutsche Bundesbank (2026): Öffentliche Finanzen, Monatsbericht August 2026, 78. Jahrgang, Nr. 8.

Feld, L. P., L. Nöh, W. H. Reuter und M. Yeter (2021): Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 22(4), S. 330–349.

FinanzKommission Gesundheit (2026): Erster Bericht der FinanzKommission Gesundheit. Empfehlungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung ab 2027, Juni 2026.