

Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027

Christian Ochsner¹
Berlin, den 9. Oktober 2026

1. Sachverhalt

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2027 sieht Ausgaben von 555,4 Mrd. Euro und eine Nettokreditaufnahme von 118,7 Mrd. Euro vor; hinzu kommen die Kreditaufnahmen der Sondervermögen. Zugleich binden höhere Verteidigungs- und Zinsausgaben sowie die demografisch bedingte Dynamik der Sozialausgaben künftig einen wachsenden Teil der Einnahmen. Höheres nominales Wachstum kann diesen Druck nur begrenzt auffangen. Die finanzpolitische Herausforderung liegt deshalb auf absehbare Zeit weniger in der Finanzierung eines einzelnen Haushaltsjahres als darin, dauerhafte Ausgaben auf eine tragfähige Finanzierungsbasis zu stellen. Dafür kommen grundsätzlich Änderungen auf der Ausgaben- und Einnahmeseite, Reformen zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung sowie Kreditaufnahme in Betracht.² Das Haushaltsbegleitgesetz soll einen Teil des Finanzierungsbedarfs 2027 decken. Mit einer Entlastung des Bundeshaushalts von rund 4,5 Mrd. Euro ist sein Volumen allerdings begrenzt. Für seine Bewertung ist daher nicht nur maßgeblich, wie stark es den Kernhaushalt 2027 entlastet, sondern auch, ob sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo dauerhaft verbessert oder der Finanzierungsbedarf zwischen Haushalten und Jahren verlagert wird.

Daraus folgt kein allgemeines Kürzungsziel. Eine Entlastung des Kernhaushalts verbessert die gesamtstaatliche Finanzlage nicht, wenn an anderer Stelle ein entsprechender Finanzierungsbedarf entsteht. Daran schließen die bereits 2025 hervorgehobenen Anforderungen an Zusätzlichkeit, Investitionsorientierung und Transparenz kreditfinanzierter Ausgaben an.³ Das zentrale Ergebnis dieser Stellungnahme ist, dass das Haushaltsbegleitgesetz 2027 rund 4,5 Mrd. Euro Spielraum im Kernhaushalt schafft; es verbessert die gesamtstaatliche Finanzlage aber deutlich weniger, denn mehr als vier Fünftel der Entlastung beruhen auf Verschiebungen zwischen Finanzierungskreisläufen oder Jahren.

¹Generalsekretär im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der vorliegende Text ist als persönliche Stellungnahme des Autors zu verstehen. Bei der sprachlichen Überarbeitung und der Plausibilisierung einzelner Berechnungen wurden KI-gestützte Werkzeuge eingesetzt. Die fachliche Verantwortung liegt beim Verfasser.

²Der im Finanzplan ausgewiesene „Handlungsbedarf“ ist nicht das Defizit, sondern der Teil der geplanten Ausgaben, der weder durch erwartete Einnahmen noch durch die nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme gedeckt ist; für 2027 sind das rund 34 Mrd. Euro, die der Regierungsentwurf als aufgelöst ausweist. Dauerhaft schließen lässt sich eine solche Lücke nur durch titelscharfe Kürzungen oder Mehreinnahmen; Verlagerungen in andere Finanzierungskreisläufe, Globalansätze und Rücklagenentnahmen verschieben sie. Im Entwurf 2027 entfallen von 17,1 Mrd. Euro Konsolidierung 6,2 Mrd. Euro auf Globalansätze, hinzu kommen 6,8 Mrd. Euro Rücklagenentnahme.

³Vgl. Ochsner (2025), Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 25. August 2025, insbesondere zu Investitionsorientierung, Zusätzlichkeit, Monitoring und fiskalischer Transparenz.

2. Wirkung des Haushaltsbegleitgesetzes 2027

Das Haushaltsbegleitgesetz entlastet den Bundeshaushalt 2027 um rund 4,5 Mrd. Euro.⁴ Gesamtwirtschaftlich ist die Wirkung gering. Unmittelbar nachfragewirksam sind rund 0,8 Mrd. Euro (0,02 Prozent des BIP), der BIP-Effekt liegt bei etwa -0,01 Prozent.⁵ Auch mit möglichen Ausgabenkürzungen im KTF bleibt er begrenzt. Entscheidend ist die dauerhafte Wirkung auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo. Zu den einzelnen Maßnahmen:

- Artikel 1 bis 3 bewirken Mehreinnahmen von 455 Mio. Euro jährlich (Kassenwirkung im Jahr 2027 etwa 380 Mio. Euro). Anders als die Verschiebungen nach Artikel 6 und 8 verbessern sie den Finanzierungssaldo dauerhaft, soweit die Lenkungswirkung der Steuererhöhung das Aufkommen nicht erodiert; ihre steuer- und gesundheitspolitische Bewertung ist davon zu trennen und wird im Finanzausschuss vorgenommen.
- Artikel 5 verschiebt den Tilgungsbeginn für das Sondervermögen Bundeswehr von spätestens 2031 auf 2033. Er entlastet den Haushalt 2027 nicht, verändert aber den Spielraum künftiger Haushalte (siehe Abschnitt 4).
- Artikel 6 und 8 entlasten den Kernhaushalt 2027 zusammen um 3,7 Mrd. Euro; allerdings ohne den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo zu verbessern. Die Zuweisung von 2,7 Mrd. Euro Emissionshandelserlöse an den Kernhaushalt statt an den KTF wird dort durch kreditfinanzierte Mittel ersetzt, die Kürzung des Rentenzuschusses um 1 Mrd. Euro durch die Nachhaltigkeitsrücklage und spätere Beiträge. Beides sind Verschiebungen, keine Konsolidierung (siehe Abschnitt 3).
- Artikel 7 streicht den Sofortzuschlag von 25 Euro je Kind im Kinderzuschlag und entlastet den Gesamtstaat dauerhaft um rund 340 Mio. Euro jährlich. Der Entwurf begründet dies allein damit, dass der Zuschlag 2022 bis zur geplanten Kindergrundsicherung eingeführt wurde und diese nicht kommt. Das ist keine Aussage über den Bedarf, der 2022 Anlass für den Zuschlag war, und träfe ebenso auf die zeitgleich eingeführten Sofortzuschläge in der Grundsicherung zu, die der Entwurf unangetastet lässt. Von der Bruttoersparnis von 450 Mio. Euro erwartet der Entwurf selbst, dass ein Drittel als Mehrausgaben im SGB II verloren geht, weil erwerbstätige Familien in die Grundsicherung wechseln, obwohl der Kinderzuschlag genau diesen Übergang vermeiden soll. Eine erwerbstätige Familie knapp oberhalb der Grundsicherungsschwelle verlöre je Kind 25 Euro gegenüber einer Familie im Leistungsbezug, deren Sofortzuschlag bestehen bleibt und laut Begründung erst mit der Aktualisierung des Regelbedarfsermittlungsgesetzes 2026 „zu überprüfen“ ist. Das läuft dem Lohnabstand zuwider, den die Koalition mit der Reform der

⁴Rechenweg der Bundesentlastung 2027: 0,38 Mrd. Euro (Steuern, Kassenwirkung) + 2,7 Mrd. Euro (KTF) + 0,32 Mrd. Euro (Artikel 7, Bund netto) + 1 Mrd. Euro (Artikel 8) + 0,099 Mrd. Euro (Artikel 9, quantifizierbarer Bundesanteil) = 4,499 Mrd. Euro, gerundet 4,5 Mrd. Euro. Artikel 7, Bund netto: Bruttoersparnis 450 Mio. Euro abzüglich 150 Mio. Euro Mehrausgaben im SGB II; gegenläufig entlastet der Wegfall des Wohngeld um rund 40 Mio. Euro, davon die Hälfte beim Bund.

Die unmittelbar einkommens-/nachfragewirksame quantifizierbare Größenordnung ergibt sich grob als 0,38 Mrd. Euro (Steuern 2027) + 0,34 Mrd. Euro (Artikel 7 gesamtstaatlich) + 0,106 Mrd. Euro (Artikel 9 gesamtstaatlich, quantifizierbar) = 0,826 Mrd. Euro. Bezogen auf ein nominales BIP von rund 4,6 Billionen Euro (2026): $0,826/4,600 = 0,00018 = 0,018 \%$, gerundet 0,02 %.

⁵Wirkt nur der unmittelbar nachfragewirksame Teil, ergibt sich bei einem Multiplikator von etwa 0,5 ein Effekt von rund -0,01 Prozent.

Grundsicherung stärken will. Der Sofortzuschlag ist kein Bestandteil des Existenzminimums; die Frage ist deshalb keine verfassungsrechtliche, sondern eine der Zielgenauigkeit und der Erwerbsanreize. Konsistent wäre, über alle Sofortzuschläge in einem Schritt zu entscheiden; eine Zurückstellung von Artikel 7 bis dahin kostete den Bund 2027 allerdings rund 320 Mio. Euro.

- Artikel 9 führt die Regelbedarfsfortschreibung auf den einstufigen Mischindex aus 70 Prozent Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen und 30 Prozent Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter zurück. Der Regierungsentwurf beziffert die quantifizierbaren Minderausgaben auf Bundesebene mit rund 99 Mio. Euro jährlich; gesamtstaatlich ergeben sich rund 106 Mio. Euro jährlich, wobei Minderausgaben nach dem SGB XIV nicht quantifiziert sind.⁶ Methodisch ist die Rückkehr vertretbar. Die 2023 eingeführte ergänzende Fortschreibung hat 2024 zu einem Überschießen geführt, das der Besitzschutz seither über Nullrunden abbaut; am geltenden Regelbedarf von 563 Euro ändert sich deshalb 2027 voraussichtlich nichts, und für die Rückkehr spricht der Lohnabstand. Entscheidend ist, dass der Mechanismus entfällt, mit dem auf Preisschocks zeitnah reagiert werden konnte. Beim nächsten Preisschub tragen die Leistungsberechtigten den Kaufkraftverlust bis zu anderthalb Jahre, bevor der Index nachzieht, und das nach zwei, voraussichtlich drei Nullrunden bei überdurchschnittlich gestiegenen Lebensmittelpreisen. Das Lohnabstandsargument trägt nur, wenn dieser Schutz anders gesichert wird. Ein Berichtsauslöser sollte deshalb bei deutlichen Preissteigerungen der regelbedarfsrelevanten Güter eine Darlegung der Bundesregierung verlangen, ob und wie der Kaufkraftverlust bis zur nächsten Fortschreibung ausgeglichen wird.

Rechnet man die Umleitung der Emissionshandelserlöse als Verschiebung, entfallen rund 82 Prozent der Entlastung 2027 auf Einmal- oder Verschiebeeffekte; rechnet man Programmkürzungen im KTF von rund 1 Mrd. Euro als dauerhaft, sind es noch rund 60 Prozent.⁷ Ab 2028 verbleibt eine quantifizierbare dauerhafte Bundeswirkung von knapp 0,9 Mrd. Euro jährlich. Gemessen am ausgewiesenen Handlungsbedarf der Folgejahre von 22, 38 und 47 Mrd. Euro für 2028 bis 2030 ist der Beitrag damit begrenzt.⁸ Das Haushaltsbegleitgesetz löst vor allem das Finanzierungsproblem des Jahres 2027.

3. Finanzierungsverschiebungen

Die quantitativ bedeutendste Maßnahme des Gesetzes ist die Zuweisung von 2,7 Mrd. Euro aus Emissionshandelserlösen an den Kernhaushalt statt an den KTF. Der Kernhaushalt erhält einen neuen Einnahmetitel für Versteigerungserlöse nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz mit 2,7 Mrd. Euro; im Wirtschaftsplan des KTF sinkt der entsprechende Ansatz von 4,27 auf 2,51 Mrd. Euro, weil der Entwurf zugleich höhere

⁶Bund = 22 Mio. Euro (SGB XII) + 77 Mio. Euro (SGB II) = 99 Mio. Euro. Gesamtstaatlich quantifizierbar = 24 Mio. Euro (SGB XII) + 78 Mio. Euro (SGB II) + 1 Mio. Euro (§ 2 AsylbLG) + 3 Mio. Euro (§ 3a AsylbLG) = 106 Mio. Euro. Minderausgaben nach SGB XIV sind laut Gesetzentwurf nicht quantifizierbar.

⁷Anteil Einmal-/Verschiebeeffekte = $(2,7 + 1)/4,499 = 0,82$; bei Anrechnung von 1,0 Mrd. Euro dauerhafter Programmkürzungen im KTF $(1,7 + 1,0)/4,499 = 0,60$ (Abschnitt 3).

⁸Dauerhafte Bundeswirkung ab 2028 = $0,455 + 0,320 + 0,099 = 0,874$ Mrd. Euro. Quantifizierbare gesamtstaatliche Dauerwirkung = $0,455 + 0,34 + 0,106 = 0,901$ Mrd. Euro. Deckung des im Finanzplan ausgewiesenen Handlungsbedarfs: $0,874/22 = 3,97\%$; $0,874/38 = 2,30\%$; $0,874/47 = 1,86\%$.

Gesamterlöse aus dem EU-ETS 1 von rund 5,2 Mrd. Euro erwartet. Der neu gefasste § 4 Absatz 1 Nummer 1 KTFG gibt dem Kernhaushalt den Erstzugriff, dem Fonds verbleibt, was den dort veranschlagten Anteil übersteigt. Für die Schuldenregel zählt der Betrag als originäre Einnahme des Kernhaushalts; er senkt die erforderliche Nettokreditaufnahme um 2,7 Mrd. Euro und schafft innerhalb der 2027 vollständig ausgeschöpften regulären Kreditobergrenze den Spielraum, der den Handlungsbedarf schließt.

Ob die Umleitung dauerhaft entlastet, hängt davon ab, welche Ausgaben des KTF entfallen (Tabelle 1 im Anhang). Die Gesamtausgaben des KTF steigen von 34,8 auf 38,9 Mrd. Euro. Titelscharf sinken Ansätze von brutto rund 2,8 Mrd. Euro, davon rund 1 Mrd. Euro beim Zuschuss zu den Übertragungsnetzkosten. Dem stehen Aufwüchse von rund 6 Mrd. Euro gegenüber, vor allem bei den Strompreisentlastungen und in der Gebäudeförderung. Gedeckt wird das über eine Rücklagenentnahme von 6,4 Mrd. Euro, eine von 2,6 auf 4,4 Mrd. Euro erhöhte globale Minderausgabe, um 3,3 Mrd. Euro höhere Einnahmeerwartungen aus dem Brennstoffemissionshandel und die unverändert kreditfinanzierte Zuweisung von 10 Mrd. Euro aus dem SVIK. Da Mittel innerhalb des Fonds keiner Verwendung zugeordnet sind, ist maßgeblich, welche Deckungsquelle ohne die Umleitung entbehrlich wäre; das ist die kreditfinanzierte Zuweisung aus dem SVIK, die außerhalb der Schuldenregel steht, nicht die höhere Erlöserwartung aus dem Brennstoffemissionshandel. Der Sache nach werden damit Kredite von 2,7 Mrd. Euro in den Kernhaushalt verschoben. Für den gesamtstaatlichen Saldo ist 2027 allein die Ausgabenveränderung des Fonds maßgeblich, und die ist expansiv. Ein dauerhafter Beitrag entsteht erst mit dem im Finanzplan ab 2028 vorgesehenen Rückgang, der allerdings zu großen Teilen über eine globale Minderausgabe von rund 6 Mrd. Euro jährlich veranschlagt ist. Der Betrag von 2,7 Mrd. Euro gilt nur für 2027; der Finanzplan sieht für 2028 bis 2030 weitere Umleitungen von zusammen mehr als 13 Mrd. Euro vor. Solange der Gesetzentwurf die Kürzungen im Wirtschaftsplan nicht der Umleitung zuordnet und nicht ausweist, welche Ausgaben des Kernhaushalts die Zweckbindung der Versteigerungserlöse nach der Emissionshandelsrichtlinie erfüllen, ist die Umleitung als Verschiebung zu behandeln. Erbringt die Bundesregierung diesen Nachweis im Verfahren, kann sie ein dauerhafter Konsolidierungsbeitrag sein; dem Klimaschutz nützt dies allerdings nichts.

Die Kürzung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung um 1 Mrd. Euro (Artikel 8) entlastet den Kernhaushalt 2027, ohne Leistungen oder Finanzierungsbedarf der Rentenversicherung zu verändern. Gesamtstaatlich ist das eine Verlagerung auf die Nachhaltigkeitsrücklage und damit auf spätere Beitragsbedarfe. Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung (Stellungnahme vom 15. September 2026) entspricht 1 Mrd. Euro rund 0,05 Beitragssatzpunkten; ein Beitragssatzanstieg wird für 2028 erwartet und fällt entsprechend höher oder früher aus.⁹ Was der Bund 2027 spart, tragen in den Folgejahren die Beitragszahler. Fiskalisch ist die Maßnahme deshalb keine Konsolidierung; sie verlagert die Last zudem auf den Faktor Arbeit und läuft dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziel zuwider, die Sozialbeiträge zu stabilisieren (siehe Abschnitt 5). Sie widerspricht zudem der eigenen Logik der Koalition. Mit Haltelinie und Mütterrente III hat

⁹Die Nachhaltigkeitsrücklage sinkt bis Ende 2027 auf voraussichtlich 0,36 Monatsausgaben. Mit 1 Mrd. Euro weniger (rund 0,03 Monatsausgaben) unterschreitet sie die gesetzliche Untergrenze nicht unmittelbar.

der Gesetzgeber neue nicht beitragsgedeckte Leistungen beschlossen und ihre Steuerfinanzierung zugesagt, während er den Zuschuss kürzt, der genau solche Leistungen pauschal abgelten soll.

Das Haushaltsbegleitgesetz enthält allerdings nur einen Teil der Verschiebungen, mit denen der Entwurf 2027 den Handlungsbedarf von 34 Mrd. Euro auflöst. Die übrigen stehen im Haushaltsgesetz, in den Wirtschaftsplänen der Sondervermögen oder im Finanzplan und werden deshalb nicht im Verfahren zum Begleitgesetz entschieden, sondern in der Bereinigungssitzung oder gar nicht. Die Entnahme von 6,8 Mrd. Euro aus der Rücklage des Kernhaushalts ist ökonomisch eine Kreditaufnahme des Jahres 2027. Der Entwurf veranschlagt ferner verteidigungsrelevante Verkehrsinvestitionen in Straße, Schiene und Brücken von 4,1 Mrd. Euro im Einzelplan 14, die zuvor im SVIK ausgewiesen waren. Sie werden damit über die Bereichsausnahme kreditfinanziert, entlasten das Sondervermögen und sichern zugleich erst die Investitionsquote von 10 Prozent, die das SVIK-Gesetz voraussetzt, weil Investitionen der Bereichsausnahme in den Zähler eingehen, die zugehörigen Ausgaben aus dem Nenner aber herausgerechnet werden.¹⁰ Hinzu kommen Entlastungen bei der gesetzlichen Krankenversicherung und das überjährige Darlehen von 5,2 Mrd. Euro an die Bundesagentur für Arbeit, die möglicherweise dem Muster von Artikel 8 folgen. Schließlich verschiebt der Finanzplan den Tilgungsbeginn für die Notlagenkredite des Kernhaushalts auf 2033. Diese Verschiebungen übersteigen das Volumen des Begleitgesetzes um ein Mehrfaches. Eine Bewertung, die allein auf das Begleitgesetz blickt, greift deshalb zu kurz.

4. Dauerhafte Finanzierung der Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben

Die Frage einer dauerhaften Finanzierung stellt sich besonders bei den Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben. Oberhalb von 1 Prozent des BIP können diese über die Bereichsausnahme kreditfinanziert werden. Im Regierungsentwurf 2027 umfasst die Bereichsausnahme rund 130,1 Mrd. Euro; rund 85,4 Mrd. Euro der Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts entfallen auf sie. Anders als beim Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität sind für diese Kreditfinanzierung weder ein Gesamtvolumen noch ein Endpunkt vorgesehen. Für eine Aufbauphase ist diese Flexibilität nützlich; Kreditfinanzierung lässt sich rechtfertigen, solange sie vorübergehende Belastungen glättet. Je dauerhafter das höhere Ausgabenniveau wird, desto weniger trägt diese Begründung, und desto länger vertagt die Kreditfinanzierung die Entscheidung, wie eine staatliche Kernaufgabe finanziert werden soll. Eine Überschlagsrechnung zeigt die Größenordnung. Bei unveränderter Finanzierungsstruktur läge die Schuldenquote 2036 bei rund 87 Prozent und die Zinsausgaben bei rund 2,6 Prozent des BIP.¹¹ Verteidigung ist eine hoheitliche

¹⁰Nach § 4 Absatz 3 SVIK-Gesetz werden Investitionen und Gesamtausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt und die Gesamtausgaben zusätzlich um den Teil der Bereichsausnahme oberhalb von 1 Prozent des BIP gekürzt. Für 2027 ergibt das $50,0/463,7 = 10,8$ Prozent; ohne die 4,1 Mrd. Euro Verkehrsinvestitionen im Einzelplan 14 sinkt nur der Zähler, die Quote läge bei 9,9 Prozent und damit unter der Schwelle (Bundesrechnungshof: 9,8 Prozent).

¹¹Überschlagsrechnung: Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts von 118,7 Mrd. Euro zuzüglich der in den Wirtschaftsplänen veranschlagten Kreditaufnahmen der Sondervermögen, bezogen auf ein nominales BIP von rund 4,6 Billionen Euro. Die Rechnung unterstellt ein gesamtstaatliches Defizit in derselben Größenordnung; angesichts der kommunalen Defizite ist das eher eine Untergrenze. Bei konstanter Defizitquote d und nominalem Wachstum g strebt die Schuldenquote gegen $d/(1+g)/g$. Ausgehend von knapp 70 Prozent im Jahr 2028 steigt die Schuldenquote mit $d = 4$ Prozent und $g = 2,5$ Prozent bis 2036 auf rund 87 Prozent. Zinsausgaben von rund 2,6 Prozent des BIP ergeben sich bei einer Durchschnittsverzinsung des Schuldenstands von 3 Prozent. Das ist keine Prognose, sondern eine Fortschreibung unter unveränderten Annahmen.

Kernaufgabe und sollte, wie ich bereits 2025 vertreten habe, nach der Übergangsphase wieder dauerhaft aus laufenden Einnahmen des Kernhaushalts finanziert werden. Wie diese Ausgaben finanziert werden – durch Umschichtungen bzw. Kürzungen, höhere Einnahmen, Effizienzgewinne oder eine Kombination dieser Wege –, ist politisch zu entscheiden.

Davon zu unterscheiden ist die in Artikel 5 geregelte Tilgung des Sondervermögens Bundeswehr, die bereits eingegangene Kreditverpflichtungen betrifft, aber ebenfalls auf den Spielraum künftiger Haushalte wirkt. Nach geltendem Recht beginnt die Rückführung nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, spätestens 2031, nach dem Entwurf erst 2033; da die Ermächtigung Ende 2027 ausgeschöpft sein dürfte, sind das faktisch fünf Jahre. Die Gesamtverpflichtung ändert sich nicht, ihre Belastung wandert in spätere Haushaltsjahre. Verfassungsrechtlich ist das zulässig, weil Art. 87a Abs. 1a GG anders als Art. 115 Abs. 2 GG keinen Tilgungsplan vorschreibt; umso mehr liegt es beim einfachen Gesetzgeber, Transparenz über die Rückführung herzustellen. § 8 Absatz 2 sollte deshalb um eine Berichtspflicht ergänzt werden, etwa: „Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag spätestens mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2029 einen Tilgungsplan vor, aus dem der vorgesehene Tilgungszeitraum und die geplanten jährlichen Tilgungsbeträge hervorgehen.“

5. Struktureller Finanzierungsbedarf nach 2027

Die größere finanzpolitische Aufgabe betrifft die Jahre nach 2027. Eine pauschale Kürzung aller Ausgaben wäre kein überzeugender Maßstab, weil sie nicht zwischen Ausgaben mit geringen gesellschaftlichen Erträgen und solchen unterscheidet, deren Kürzung Investitionen, Wachstum oder die Versicherungsfunktion des Sozialstaats schwächt. Entscheidend ist deshalb nicht allein die Höhe der Anpassung, sondern ihre Zusammensetzung und damit die Frage, wer die Lasten trägt und welche Folgewirkungen entstehen. In den Sozialversicherungen zeigt sich die Größenordnung des Problems besonders deutlich. Bundesmittel an die Sozialversicherungen belaufen sich 2026 auf rund 159 Mrd. Euro. Zugleich dürfte der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz unter geltendem Recht von 42,3 Prozent im Jahr 2026 auf 49,7 Prozent im Jahr 2040 steigen. Weder eine fortgesetzte Verlagerung auf den Bundeshaushalt noch eine Finanzierung allein über höhere Beiträge bietet einen tragfähigen Ausweg (Neef, Rochell, Ochsner und Werding, 2026, S. 591-596; SVR Wirtschaft, Frühjahrsgutachten 2026, Ziffern 109 ff.). Höhere Beiträge belasten Erwerbseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze, also untere und mittlere Einkommen relativ stärker, und vergrößern den Abstand zwischen Arbeitskosten und Nettoeinkommen. Sie setzen zudem dort an, wo die Grenzbelastung aus Steuern und Abgaben nach Bierbrauer, Peichl und Weishaar (2026) bereits am höchsten ist, nämlich zwischen 70.000 und 130.000 Euro, bei Fachkräften und Vollzeitbeschäftigten mit Berufserfahrung. Simulationen ergeben bis 2035 ein um 0,5 bis 0,9 Prozent niedrigeres reales BIP als bei konstanten Beitragssätzen (SVR Wirtschaft, Frühjahrsgutachten 2026). Eine Entlastung des Bundeshaushalts, die den Faktor Arbeit stärker belastet, kann deshalb gesamtwirtschaftlich ungünstiger ausfallen, als die Verbesserung des Bundeshaushalts nahelegt. Eine Steuerfinanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen verteilt die Last

breiter; sie ist aber nur gerechtfertigt, wenn die Leistungen gesamtgesellschaftlichen Zwecken dienen.

Der Kapitalmarkt bewertet die höhere Verschuldung bislang nicht als Tragfähigkeitsproblem. Nach der Ankündigung des Finanzpakets im März 2025 stieg die Rendite zehnjähriger Bundesanleihen binnen drei Handelstagen um rund 40 Basispunkte, der Kabinettsbeschluss zum Haushaltsentwurf 2027 ging mit einem Anstieg von rund 14 Basispunkten einher. Eine modellbasierte Zerlegung (Abbildung 1 im Anhang) führt den Anstieg 2025 überwiegend auf einen besseren europäischen Makro-Ausblick und höhere Zinserwartungen zurück; ein eigenständiger Risikoaufschlag für Deutschland ist nicht erkennbar. Das Zinsrisiko liegt deshalb weniger im gegenwärtigen Renditeniveau als in einer Neubewertung. Bei rund 1,9 Billionen Euro Umlaufvolumen kostet ein dauerhaft um einen Basispunkt höheres Renditeniveau nach vollständiger Refinanzierung knapp 200 Mio. Euro Zinsen jährlich, eine Neubewertung um 20 Basispunkte auf Dauer rund 4 Mrd. Euro und damit nahezu das Volumen dieses Begleitgesetzes.

Der Spielraum, über die dauerhafte Finanzierung ohne Marktdruck zu entscheiden, besteht derzeit; er ist nicht garantiert. Eine solche Entscheidung setzt voraus, dass das Parlament die Gesamtposition des Bundes sieht. Das ist bislang deutlich erschwert. Neben dem Kernhaushalt bestehen mehrere Dutzend Nebenhaushalte sowie die kreditfinanzierte Bereichsausnahme; Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarf des Kernhaushalts bilden deshalb nur einen Ausschnitt ab, und Verschiebungen zwischen den Kreisläufen ändern nicht die Gesamtposition, wohl aber ihre Sichtbarkeit im Haushaltsverfahren. Ein jährlicher Gesamtausweis von Kernhaushalt, Sondervermögen und Bereichsausnahme sollte Einnahmen, Ausgaben, Kreditaufnahme, Schuldenstand, Zinsausgaben und Tilgungspfade zusammenführen und dauerhafte Maßnahmen von Einmaleffekten und Verschiebungen trennen. Ergänzend könnte eine beim Bundestag angesiedelte, fachlich unabhängige Stelle mit begrenztem Mandat und gleichem Zugang für alle Fraktionen die längerfristigen Haushaltswirkungen von Gesetzentwürfen quantifizieren; der Beirat beim Stabilitätsrat erfüllt diese Funktion nicht, weil er nicht im Auftrag des Parlaments arbeitet. Sie sollte aus vorhandenen Kapazitäten entstehen, ohne neuen Behördenaufbau.

6. Fazit

Das Haushaltsbegleitgesetz 2027 entlastet den Bundeshaushalt um rund 4,5 Mrd. Euro; 60 bis 82 Prozent davon sind Verschiebungen innerhalb des Staates, dauerhaft wirken ab 2028 knapp 0,9 Mrd. Euro jährlich. Die größere Aufgabe liegt in der dauerhaften Finanzierung höherer Verteidigungs-, Zins- und Sozialausgaben; Kreditfinanzierung kann Aufbauphasen glätten, ersetzt aber nicht die Entscheidung, wie ein dauerhaft höheres Ausgabenniveau finanziert werden soll. Für die weiteren Beratungen ergeben sich daraus vier grundsätzliche Empfehlungen und vier Änderungen am Begleitgesetz.

1. Konsolidierung sollte am gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo gemessen werden. Jede Maßnahme sollte im Verfahren als dauerhaft, einmalig oder Verschiebung ausgewiesen werden; Kernhaushalt, Sondervermögen und Bereichsausnahme

gehören jährlich in einen gemeinsamen Ausweis; ergänzend sollte der Bundestag die Einrichtung einer unabhängigen Budgetstelle prüfen (siehe Abschnitt 5).

2. Mit dem Haushaltsentwurf 2028 sollte die Bundesregierung ein Konsolidierungskonzept vorlegen, das den im Finanzplan ausgewiesenen Handlungsbedarf ohne Verschiebungen zwischen Finanzierungskreisläufen und Jahren schließt. Es sollte Ausgaben- und Einnahmeseite ausweisen; der Maßstab ist nicht die Seite des Haushalts, sondern Dauerhaftigkeit der Wirkung und Folgen für Wachstum und Verteilung (siehe Abschnitte 2 und 5).
3. Für die kreditfinanzierten Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben sollte der Finanzplan ausweisen, in welchem Umfang die Bereichsausnahme kreditfinanziert ist und auf welchem Pfad diese Finanzierung in den Kernhaushalt überführt wird (siehe Abschnitt 4).
4. Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen sollten nicht als Konsolidierungsmasse dienen. Eine Kürzung sollte nur zusammen mit einer Entscheidung über die Leistungen erfolgen, die der Zuschuss finanziert; nicht beitragsgedeckte Leistungen gehören in die Steuerfinanzierung, weil Beiträge untere und mittlere Erwerbseinkommen stärker belasten und den Faktor Arbeit verteuern (siehe Abschnitte 3 und 5).

Für das Haushaltsbegleitgesetz selbst folgt daraus:

- Artikel 6: Die Umleitung sollte auf das Jahr 2027 und höchstens 2,7 Mrd. Euro begrenzt werden, durch Befristung in § 4 Absatz 1 Nummer 1 KTFG oder einen Haushaltsvermerk zum neuen Einnahmetitel in Kapitel 6002. Der Haushaltsausschuss sollte die Bundesregierung auffordern, vor der Bereinigungssitzung den Deckungsmix des KTF für 2027 und den Ausgabenpfad ab 2028 offenzulegen. Die im Finanzplan ab 2028 vorgesehenen weiteren Umleitungen von mehr als 13 Mrd. Euro sollten erst veranschlagt werden, wenn ihnen dauerhafte Ausgabenentscheidungen im Wirtschaftsplan des KTF gegenüberstehen.
- Artikel 5: Die Verschiebung des Tilgungsbeginns beim Sondervermögen Bundeswehr sollte mit einem verbindlichen Tilgungsplan verbunden werden (Formulierungsvorschlag in Abschnitt 4).
- Artikel 7: Über die Sofortzuschläge sollte in einem Schritt entschieden werden, nicht vorab allein zulasten erwerbstätiger Familien; dafür bietet sich die vom Entwurf angekündigte Überprüfung 2026 an. In jedem Fall sollte die Bundesregierung Zahl der betroffenen Kinder, erwartete Übergänge in die Grundsicherung und Verteilungswirkung ausweisen.
- Artikel 9: Die Rückkehr zum einstufigen Mischindex sollte mit einer Berichtspflicht verbunden werden, die bei deutlichen Preissteigerungen der regelbedarfsrelevanten Güter ausgelöst wird (siehe Abschnitt 2).

Literatur

- BDEW (2026): Licht und Schatten bei Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds. Pressemitteilung, Juli 2026.
- Bierbrauer, F., Peichl, A. und Weishaar, D. (2026): Mehr Wachstum, mehr Beschäftigung, mehr Staatseinnahmen. Wie passt das unter einen Hut? ifo Schnelldienst 8/2026, S. 44–49.
- Brandt, L., Saint Guilhem, A., Schröder, M. und Van Robays, I. (2021): What drives euro area financial markets? The role of US spillovers and global risk. ECB Working Paper Series, No. 2560, European Central Bank.
- Bundesrechnungshof (2026): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2027, September 2026.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2026): Stellungnahme zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027, 15. September 2026.
- Neef, T., Rochell, C., Ochsner, C. und Werding, M. (2026): „Sozialversicherungsbeiträge stabilisieren, Lasten gerecht verteilen“, Wirtschaftsdienst, 106. Jg., Heft 8, S. 591–596.
- Ochsner, C. (2025): Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 25. August 2025.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR Wirtschaft (2026): Frühjahrsgutachten 2026. Wiesbaden.

Anhang

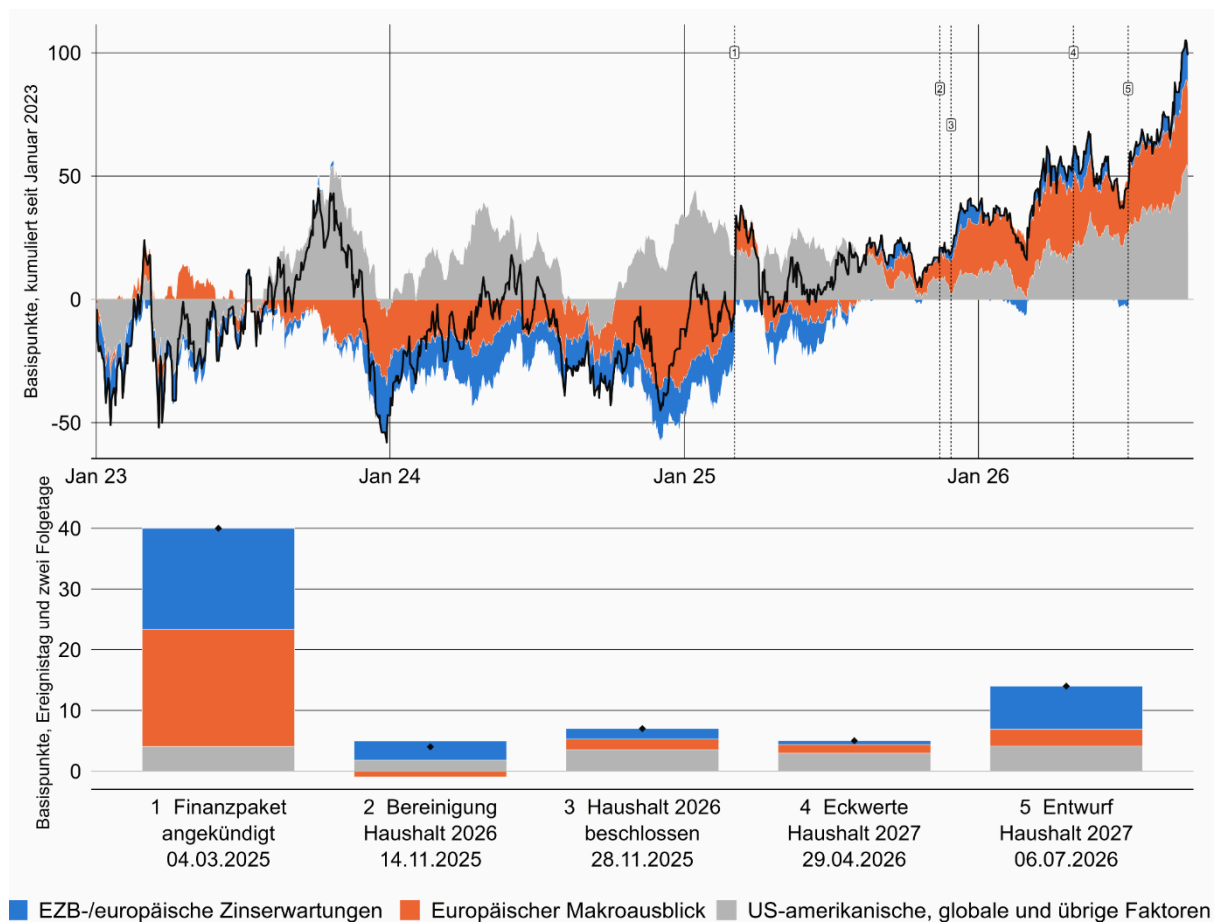


Abbildung 1. Oben: kumulierte Veränderung der Rendite zehnjähriger Bundesanleihen seit dem 2. Januar 2023 in Basispunkten (schwarze Linie). Die Flächen zeigen, welcher Anteil der Veränderung auf welche Treiber entfällt. Unten: Veränderung über den Ereignistag und die beiden Folgetage, zerlegt nach denselben Treibern; die Raute markiert die tatsächliche Veränderung über dieses Fenster. Die Zerlegung beruht auf einem täglichen strukturellen VAR mit Vorzeichenrestriktionen nach Brandt et al. (2021, EZB Working Paper 2560). Stichprobe 1999 bis 18.09.2026. Dargestellt sind die beiden europäischen Schocks einzeln, die übrigen (US-Zinserwartungen, US-Makroausblick, globale Risikoneigung) zusammen mit dem nicht erklärten Rest. Beim „Europäischen Makroausblick“ steigen die Zinsen, weil sich die Wachstumsaussichten verbessern, und die Aktienkurse steigen mit. Bei „EZB-/europäischen Zinserwartungen“ erwartet der Markt höhere Zinsen, ohne dass sich die Wachstumsaussichten verbessern, und die Aktienkurse fallen. Weil das Modell nur über Vorzeichen identifiziert ist, ist die Zurechnung auf einzelne Treiber mit Unsicherheit behaftet. Ein fiskalisches Risiko aufschlag ist kein eigener Schock des Modells und wird daher nicht separat ausgewiesen. Das Dreitagesfenster berücksichtigt, dass Ankündigungen teils nach Börsenschluss erfolgen. So veränderte sich die Bundrendite am Tag der Ankündigung des Finanzpakets selbst nicht, an den beiden Folgetagen stieg sie um 22 und 18 Basispunkte. Quellen: Deutsche Bundesbank, LSEG, EZB, eigene Berechnungen.

Zweckbestimmung	Soll 2026	Entwurf 2027	Veränderung
A. Sinkende Ansätze			
Zuschuss zu den Übertragungsnetzkosten	6.500	5.530	-970
BEG, Teilansatz Nichtwohngebäude	1.848	1.462	-386
Wasserstoffeinsatz Industrie	1.940	1.620	-320
Ankauf von Bussen mit alternativen Antrieben	403	130	-273
Ausfinanzierung altes CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm	258	20	-238
Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben	296	150	-146
Sanierung kommunaler Einrichtungen Sport, Jugend, Kultur	358	215	-143
Tank- und Ladeinfrastruktur	1.710	1.630	-80
Energieeffizienz in Industrie und Gewerbe	973	919	-54
Kompensation nach dem BEHG	294	256	-38
Energieforschung und Energietechnologien	492	457	-35
Beratung Energieeffizienz	196	162	-34
Klima- und Biodiversitätsschutz im Ausland	635	612	-23
Energetische Stadtsanierung	39	24	-15
Nationale Klimaschutzinitiative	402	389	-13
Summe A			-2.768
B. Steigende Ansätze			
Strompreiskompensation stromintensive Unternehmen	4.000	5.000	+1.000
Industriestrompreis	0	2.450	+2.450
BEG, Einzelmaßnahmen	7.605	8.239	+634
BEG, Wohngebäude	2.037	2.601	+564
Natürlicher Klimaschutz	822	1.170	+348
Nationale Wasserstoffstrategie	901	1.250	+349
Sozial gestaffelte Förderung von Elektrofahrzeugen	550	803	+253
Tropical Forest Forever Facility	0	179	+179
Batterieforschung und -technologien	227	307	+80
Naturschutz und Klimaanpassung	50	126	+76
Internationale Wasserstoffkooperation	148	220	+72
CO ₂ -Differenzverträge	54	100	+46
Summe B			+6.051
C. Deckung und Gesamtgrößen			
Einnahmen EU-ETS 1	4.270	2.510	-1.760
Einnahmen Brennstoffemissionshandel	16.700	20.000	+3.300
Zuweisung aus dem SVIK	10.000	10.000	0
Entnahme aus der Rücklage	2.100	6.400	+4.300
Zuführung an die Rücklage	–	3.100	–
Globale Mehreinnahme	1.730	0	-1.730
Globale Minderausgabe	2.580	4.430	+1.850
Gesamtausgaben KTF	34.800	38.900	+4.100

Tabelle 1. Klima- und Transformationsfonds: Veränderung der Ansätze im Entwurf des Wirtschaftsplans 2027 gegenüber dem Soll 2026 in Mio. Euro. Teil A und B enthalten die Titel mit den größten Veränderungen; nicht aufgeführte Titel, die Zuführung an die Rücklage und die globale Minderausgabe erklären die Differenz zwischen Summe A + B und der Veränderung der Gesamtausgaben. Im Soll 2026 war keine Zuführung an die Rücklage veranschlagt. Veränderungen aus den gerundeten Ansätzen. Quellen: Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2027, Einzelplan 60, Anlage 3; BDEW (2026).