

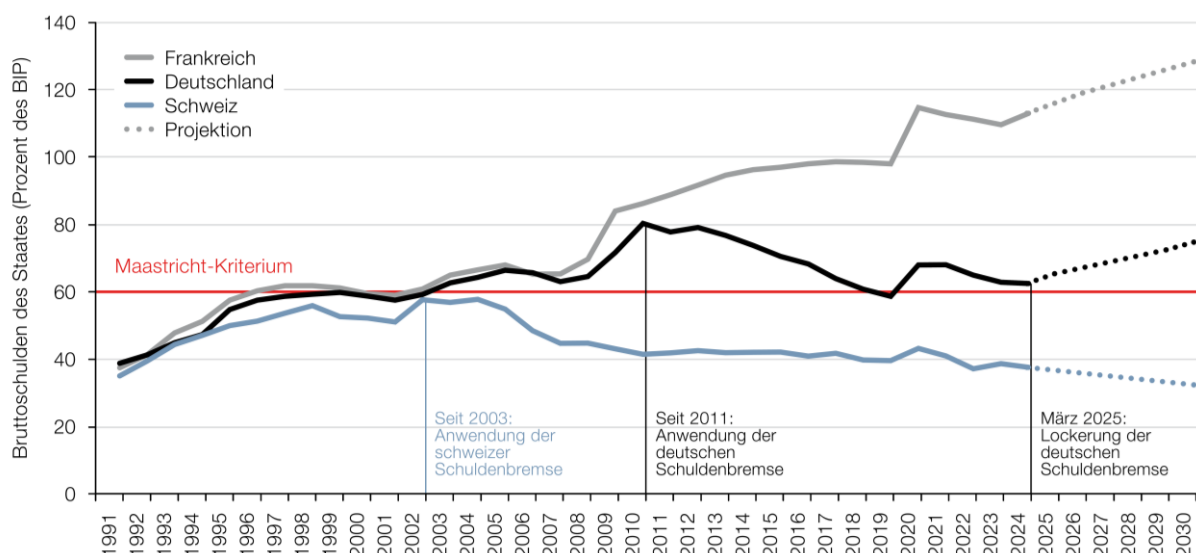
Modernisierungsbedarf der Schuldenbremse? JA! Aber anders als meist (zu kurz) gedacht!

Die Bundesregierung plant eine weitere „Modernisierung“ der Schuldenbremse mit dem Ziel, „dauerhaft zusätzliche Investitionen in die Stärkung der deutschen Volkswirtschaft über die Laufzeit des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) hinaus zu ermöglichen und zugleich eine tragfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen sicherzustellen.“¹ Dazu wurde eine Expertenkommission eingesetzt, die bereits in den nächsten Monaten entsprechende Vorschläge erarbeiten soll.

Für die doppelte Zielsetzung der Bundesregierung gibt es aus theoretischer Sicht gute ökonomische Gründe – sind doch sowohl eine durch öffentliche Investitionen gestärkte funktionierende Infrastruktur als auch dauerhaft tragfähige Staatsschulden zentrale Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Mittel- und langfristig sollten (höhere) öffentlichen Investitionen daher innerhalb der durch die Schuldenbremse „überwachten“ Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und nicht durch wiederkehrende, schuldenfinanzierte „Sondervermögen“ finanziert werden. Letztere sind nicht nur aufgrund der verfassungsrechtlichen Hürden hochgradig unflexibel, sondern gefährden als intransparente Schattenhaushalte außerhalb der Budgetregeln der Schuldenbremse auch die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen.

Diese zu sichern und die dem politischen Prozess immanente Dominanz von Ausgabenwünschen einzuhegen, ist der primäre, ja genaugenommen einzige Zweck der Schuldenbremse. Ohne eine wirksame Fiskalregel drohte ansonsten ein sukzessives Anwachsen der Staatsschuldenquote. Das bestätigt nicht nur der Blick in die Vergangenheit oder in andere Länder (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Schuldenrückgang dank nationaler Schuldenbremsen



Anmerkung: Werte jeweils zum 31.12. eines jeden Jahres.

Quelle: König (2025), „Modernisierung“ der Schuldenbremse: Erosion oder Härtung? Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, Juli 2025.

¹ Vgl. Pressemitteilung des BMF vom 25.07.2025: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/07/2025-07-25-expertenkommission-schuldenregel.html>

Ohne Schuldenbremse hätte Deutschland weder bei Corona noch heute die Spielräume bei der Verschuldung, die es aktuell nutzt. Zugleich war die Schuldenbremse für den Mangel an investiven Ausgaben insbesondere in den 2010er-Jahren nicht verantwortlich: Zusätzliche Mittel waren in Hülle (Zinersparnisse durch Negativzinspolitik) und Fülle (Steuermehrereinnahmen) da – wurden aber vornehmlich zur Sozialstaatsexpansion und für Rentenerhöhungen genutzt und so in konjunkturell guter Zeit neue strukturelle Lasten festgelegt. Diese tragen nun zur u.a. vom Bundesrechnungshof wiederholt thematisierten „Versteinerung“ bei.

19,5 Billionen Euro Schulden und Verbindlichkeiten

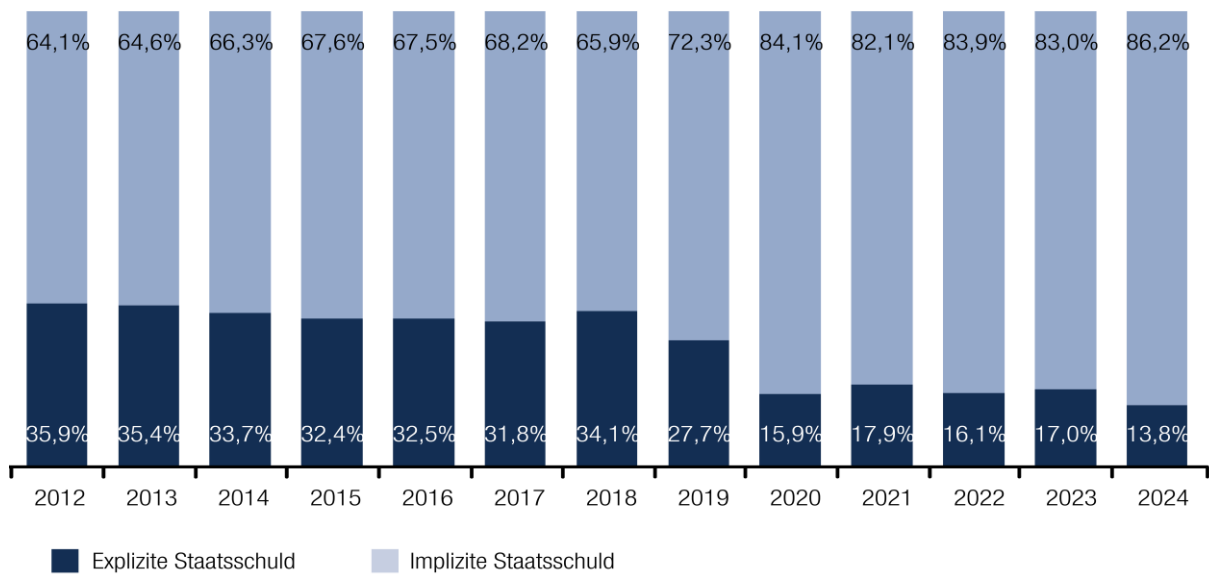
Aktuelle Schuldenprojektionen für Deutschland zeigen, dass die Schuldenquote in den kommenden Jahren und Jahrzehnten deutlich anzusteigen droht auf Werte über 100 Prozent des BIP – die Größenordnung, die derzeit Frankreich (er)drückt. Ursächlich sind insbesondere die 2024 (Ausweitung der Konjunkturkomponente durch kalkulatorische Erhöhung des angenommenen Potentialwachstums) und im Frühjahr 2025 beschlossenen Lockerungen und Umgehungen der Schuldenbremse, u.a. durch das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, die Bereichsausnahme Verteidigung sowie die Erhöhung der maximal zulässigen Neuverschuldung der Bundesländer. Doch die Aufweichung der Schuldenbremse ist nicht das einzige Problem.

Hinzu kommen gravierende fiskalischen Auswirkungen durch die voranschreitende Bevölkerungsalterung in den kommenden Jahrzehnten. Während vor allem bei den (altersabhängigen) öffentlichen Ausgaben für Renten und Pensionen sowie Gesundheits- und Pflegeleistungen mit einem starken Anstieg zu rechnen ist, drohen parallel dazu die öffentlichen Einnahmen aufgrund eines absehbar stark schrumpfenden Erwerbspersonenpotentials unter Druck zu geraten. Die heutigen Leistungsversprechen des Staates für die Zukunft werden sich mit den gegenwärtigen Steuer- und Beitragssätzen nicht dauerhaft finanzieren lassen. Berechnungen des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg für die Stiftung Marktwirtschaft zeigen, dass bei Fortführung des Status quo in Zukunft mit erheblichen gesamtstaatlichen Haushaltsdefiziten zu rechnen ist. Diese können als heute noch nicht direkt sichtbare implizite Schulden interpretiert werden und summieren sich im Barwert auf 391,6 Prozent des BIP oder 16,8 Billionen Euro.² Damit übersteigen sie die expliziten Schulden in Höhe von rund 2,7 Billionen Euro um ein Vielfaches.

So wenig Transparenz war nie: Nur 13,8 Prozent der Schulden und Verbindlichkeiten der Öffentlichen Hand sind derzeit offen ausgewiesen (vgl. Abbildung 2). Nicht nur bei der Undurchsichtigkeit und ein Stück weit auch Unaufrichtigkeit öffentlichen Haushalts, ebenso bei der Verschiebung von Lasten in die Zukunft wird ein neues Rekordmaß erreicht. Es ist eines reifen demokratischen Staatswesens, das seine Bürger, fiskalische Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit ernst nimmt, nicht angemessen. Der politische Handlungsspielraum zukünftiger Generationen wird massiv eingeschränkt – unverhältnismäßig und kaum begründbar, solange Verschuldung in konsumtive Ausgaben und nicht in zusätzliche Investitionen mündet, die auch späteren Generationen zugutekommen. Ohne Reformen werden aus impliziten Schulden über kurz oder lang explizite Schulden.

² Vgl. Raffelhüschen et al. (2025), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 183, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, August 2025. Der Barwert entspricht dem heutigen Wert zukünftiger Zahlungen und wird im Rahmen der Generationenbilanz üblicherweise durch Abzinsung mit $r = 3\%$ berechnet.

Abbildung 2: Schuldentransparenz auf neuem Tiefstand



Anmerkung: Expliziter und impliziter Anteil der Staatsschulden im Zeitverlauf (in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke).
Quelle: Raffelhüschen et al. (2025), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 183, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, August 2025.

Bisher ist die deutsche Schuldenbremse aufgrund ihrer Gegenwartsorientierung allerdings weitgehend blind gegenüber diesen in der Zukunft liegenden fiskalischen Belastungen. Eine vorausschauende Berücksichtigung der staatlicherseits eingegangenen Leistungsverpflichtungen findet nicht statt. Erst wenn implizite Schulden sukzessive zu expliziten Schulden transformieren, werden sie für die Schuldenbremse relevant. Dann ist es allerdings angesichts der Trägheit und Langfristigkeit demographischer Prozesse für ein wirksames Gegensteuern in der Regel zu spät.

Ein Vorschlag zur partiellen Berücksichtigung impliziter Staatsschulden: Kapitaldeckung der Versorgungslasten für Beamte

Um das oben skizzierte Defizit der Schuldenbremse zu korrigieren und in den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) dauerhaft ausreichend finanzielle Spielräume für Investitionen zu sichern, ohne dabei die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu gefährden, ist es notwendig, den impliziten Schulden deutlich mehr Aufmerksamkeit zu schenken und die kommenden fiskalischen Belastungen bereits heute in den haushaltspolitischen Prozessen zu berücksichtigen.

Die impliziten Schulden teilen sich etwa hälftig auf die Sozialversicherungen und die Gebietskörperschaften auf. Während in den Sozialversicherungen eine Verringerung der impliziten Schulden vorrangig durch entsprechende Reformen angestrebt werden sollte, ist für die Gebietskörperschaften ein partielles Vorziehen der fiskalischen Belastungen durch einen sukzessiven Umstieg auf eine (vollständige) Kapitaldeckung in der Beamtenversorgung bis zum Jahr 2050 anzustreben. Gegenwärtig erfolgt die Bildung von Kapitalrücklagen für zukünftige Versorgungsausgaben nur in homöopathischen Dimensionen, so dass – bei Fortbestand des Status quo – zukünftige Versorgungsausgaben fast vollständig aus den laufenden Steuereinnahmen finanziert werden müssen. Zuletzt wurden sogar in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen entsprechende Zuführungen eingestellt und z.B. in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein Reserven „geplündert“, nur Sachsen steht solide da.

Ohne wirksame Verpflichtung zur Kapitaldeckung würde der Fehlanreiz für Regierungen in Bund und Ländern zu zeitinkonsistentem Handeln – Nutzen sofort, Kosten später – verlängert: Es bliebe attraktiv, kurzfristig kostengünstig Beamte einzustellen und damit verbundene Lasten für Pensionsausgaben und Krankheit/Pflege (Beihilfe!) auf zukünftige Regierungen und Generationen zu verlagern.

Der Staat sollte endlich beginnen, sich ehrlicher zu machen und ab 2050 als ehrbarer Staat für alle zugesagten Leistungen genauso Rücklagen gebildet haben wie ein ehrbarer Kaufmann bzw. Unternehmen es für Zusagen bei der betrieblichen Altersversorgung schon lange zu tun haben!

Die Stiftung Marktwirtschaft fordert als erste Maßnahme zur Berücksichtigung impliziter Lasten in den Haushalten, dass im Wirkungsbereich der Schuldenbremse ein schrittweiser Einstieg in eine Neuregelung für die Beamtenpensionen erfolgt:

- Für ab dem 1.1.2026 neu eingestellte Beamte in Bund und Ländern werden analog zur Regelung bei Zusagen für betriebliche Altersversorgungen jährlich versicherungsmathematisch begründete Rückstellungen gebildet und damit die entsprechenden Pensionen und Beihilfen sukzessive ausfinanziert und rechtssicher individualisiert vor willkürlichem Zugriff geschützt.
- Für alle „Bestandsbeamten“ zum 31.12.2025 wird bis zum 31.12.2049 in jährlich gleichen Raten ein Kapitalstock aufgebaut, der für sie die Auszahlung der Pensionen ab dem 1. 1. 2050 sicherstellt, einen Zugriff auf dann laufende Haushalte und Steuereinnahmen überflüssig macht und so für neue Spielräume und Transparenz sorgt.
- Um eine fiskalische Überforderung zu vermeiden, werden Zahlungen an Ende 2025 bereits pensionierte Beamte und an zwischen 2026 und 2049 in Pension tretende Beamte wie bislang aus den laufenden Haushalten geleistet.

Eine Umstellung der bestehenden Versorgungsansprüche auf Kapitaldeckung würde zwar in den kommenden Jahren eine Mehrbelastung für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen. Demgegenüber stünde allerdings ein erheblicher staatlicher Vermögensaufbau zur Deckung der zukünftigen Versorgungsleistungen, das Entfallen des Zugriffs auf dann laufende Haushalte und Steuereinnahmen und vor allem Transparenz, Vorsorge und Ehrlichkeit bei öffentlichen Haushalten. Eine Kapitaldeckung der Versorgungsansprüche würde so letztlich das Grundkonzept der betrieblichen Altersvorsorge auf die Beamtenversorgung übertragen und zeitinkonsistentes politisches Handeln in diesem Bereich unterbinden – eine zusätzliche „Schuldenbremse“ innerhalb des Wirkungsbereichs der bestehenden Schuldenbremse.

Rückstellungs- und Finanzierungsbedarf der Beamtenversorgung bis 2050

Die nachfolgend skizzierte Modellrechnung verdeutlicht die fiskalischen Implikationen für Bund und Länder, um die Beamtenversorgung bis zum Jahr 2050 vollständig auf Kapitaldeckung umzustellen. Dabei erfolgt eine getrennte Betrachtung für neue Beamte (Neueinstellungen) sowie für bereits aktive Beamte (Bestandsbeamte).

Neuzugänge:

Der notwendige Kapitalstock für einen neu einzustellenden Beamten beläuft sich im Barwert auf rund 808.000 Euro. Wird diese Last als laufender Dienstaufwand über die aktive Beschäftigungszeit verteilt, resultiert ein Jahresbeitrag von rund 33.844 Euro pro Kopf. Bei angenommenen 40.000 Neueinstellungen pro Jahr (Durchschnitt der letzten Jahre) resultierten jährliche Kosten je Einstellungskohorte in Höhe von rund 1,35 Mrd. Euro. Das heißt, die aggregierten Kosten für Bund und

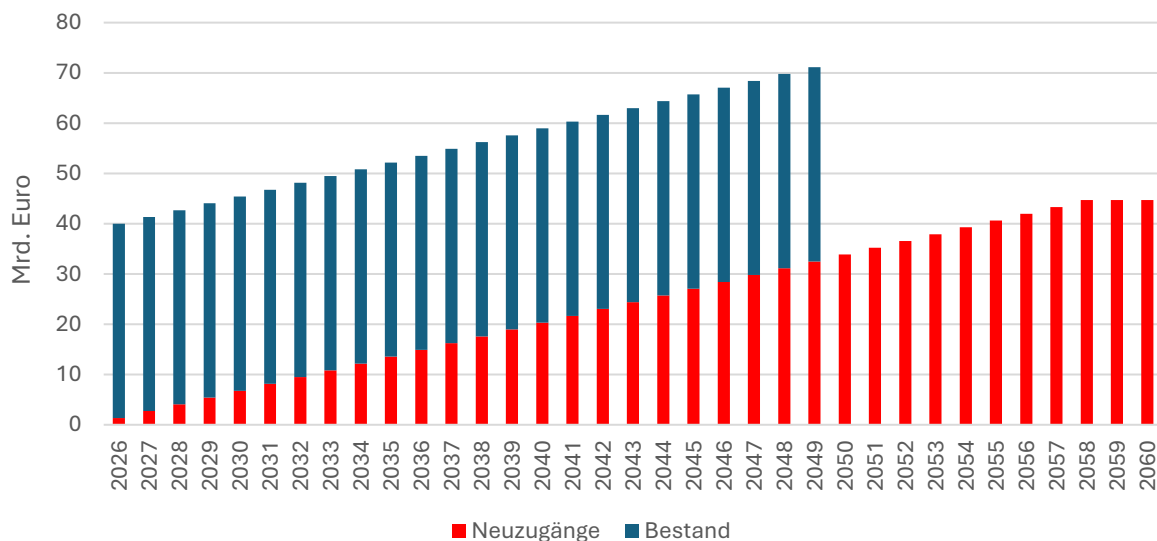
Länder steigen von Jahr zu Jahr um 1,35 Mrd. Euro bis das langfristige Gleichgewicht (ca. 33 Kohorten) von 44,67 Mrd. Euro p.a. an Rückstellungsbedarf erreicht ist. Im Jahr 2050 (25 aktive Kohorten) beträgt die Belastung etwa 33,84 Mrd. Euro.

Heutiger Bestand:

Der Kapitalwert der Versorgungsverpflichtungen ab 2050 für den heutigen Bestand an Beamten beträgt rund 1.175 Mrd. Euro.³ Um diesen Bestand über ein kapitalgedecktes Sondervermögen aufzubauen, benötigt man bei 2 % Anlagerendite in den Jahren 2026 bis 2049 jeweils eine jährliche Summe von rund 38,63 Mrd. Euro.

Die nachfolgende Abbildung 3 verdeutlicht die notwendigen jährlichen Belastungen für Bund und Länder bis zum Jahr 2050, sowohl für den Aufbau des Kapitalstocks für Neuzugänge (rot) als auch für den heutigen Bestand (blau) an Beamten:

Abbildung 3: Jährliche Zuführungen für den Aufbau des Kapitalstocks für die Beamtenversorgung



Quelle: Berechnungen basierend auf Kohlstruck (2023).

Text:

Prof. Dr. Michael Eilfort / Dr. Jörg König / Dr. Guido Raddatz
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60
10117 Berlin.

³ Unterstellt wird eine Gesamtversorgungsleistung im Ausgangsjahr in Höhe von 44.700 Euro pro Versorgungsempfänger (38.880 Euro Pension + 15 % Beihilfzuschlag), eine jährliche Wachstumsrate der Versorgungsleistungen von $g = 1,5 \%$, ein Diskontierungsfaktor $r = 2,0 \%$ für die Barwertberechnung sowie eine Anlagerendite von ebenfalls $2,0 \%$ p.a.