



Bundesrechnungshof • Adenauerallee 81 • 53113 Bonn

Nur per E-Mail

Frau
Lisa Paus, MdB
Amtierende Vorsitzende
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

III 5 - 0003308

14. August 2025

nachrichtlich:

Frau
Kerstin Radomski, MdB
Vorsitzende
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn
Björn Wolf
Büroleiter
beim Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

Herrn
Dr. Alexander Troche
Sekretariatsleiter
beim Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Bundesministerium der Finanzen
- Referat Z A 3 (Haushalt) -

Bundesrechnungshof
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0
poststelle@brh.bund.de
www.bundesrechnungshof.de

Außenstelle Berlin
Friedrichstraße 130 B
10117 Berlin

Außenstelle Potsdam
Dortustraße 30-33
14467 Potsdam



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundes-schuld) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025

Anlage: - 1 -

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

zur Vorbereitung der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 (2. Regierungsentwurf) im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übersenden wir Ihnen beigefügte Information über die Entwicklung des Einzelplans 32.

Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen zum Entwurf des Berichts haben wir berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen





Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundesschuld) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025



14. August 2025



Table-Briefings

Geschäftszeichen: III 5 - 0003308

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Bundesschuld

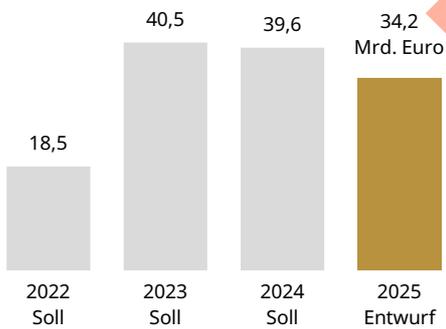
Ausgaben

34,2 Mrd. Euro

503,0 Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2025
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen
(ohne Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung)

Soll-Entwicklung



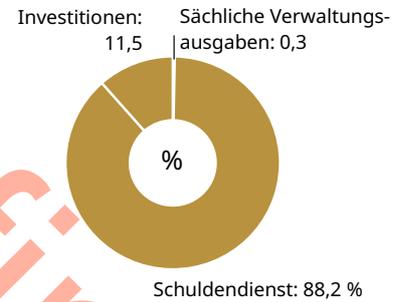
Planstellen
& Stellen

-

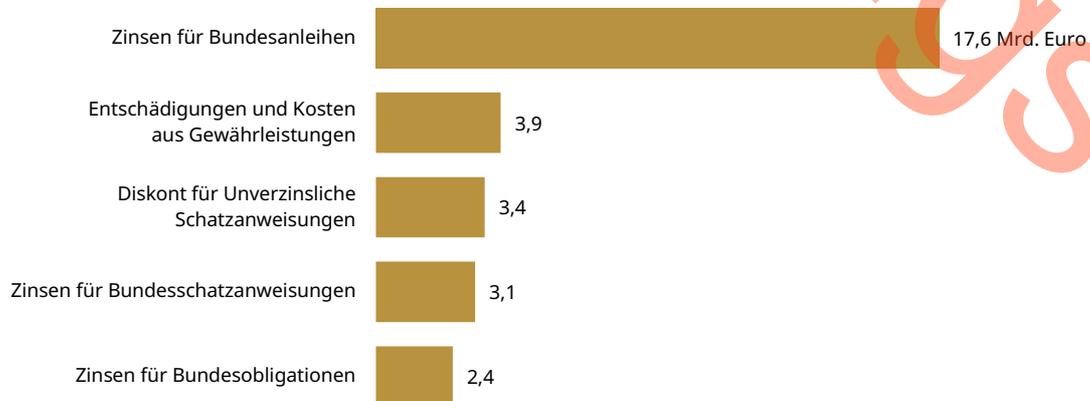
Veränderung
zum Vorjahr

-

Ausgabenstruktur nach Hauptgruppen



Wesentliche Ausgaben





Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	6
2	Kreditaufnahme (Kapitel 3201)	8
	2.1 Titel 325 11 (Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt)	8
	2.2 Neu: Titel 595 01 (Tilgungsausgaben aufgrund nicht-struktureller Rückflüsse von notlagenkreditfinanzierten Ausgaben)	10
3	Verzinsung (Kapitel 3205)	10
	3.1 Höhere Zinsausgaben durch gestiegene Zinsen.....	10
	3.2 Begebung einer „Zusatzemission“ als neue Wertpapiergattung.....	13
	3.3 Titel 575 08 (Zinsen nach dem Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz)	13
	3.4 Entfallen: Titel 575 09 (Disagio auf Bundeswertpapiere)	15
4	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Kapitel 3208)	18
5	Ausblick	22

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

E

EZB *Europäische Zentralbank*

F

Finanzagentur *Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

W

WSF *Wirtschaftsstabilisierungsfonds*

1 Überblick

Der Einzelplan 32 umfasst die Einnahmen und Ausgaben für die Verschuldung des Bundeshaushalts. Er besteht aus drei Kapiteln:

- Kapitel 3201 (Kreditaufnahme),
- Kapitel 3205 (Verzinsung) und
- Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

Kernbereich des Einzelplans 32 sind die „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ (Kapitel 3201) sowie die Zinsausgaben (Schuldendienst) für den Bundeshaushalt (Kapitel 3205). Der Einzelplan umfasst zudem die Einnahmen und Ausgaben für die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes (Kapitel 3208).

Seit dem Jahr 2025 veranschlagt und bucht das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Zinsausgaben periodengerecht. Hierdurch fallen im Jahr 2025 trotz steigender Verschuldung die veranschlagten Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr um schätzungsweise 7,3 Mrd. Euro geringer aus. Der Bund spart diesen Betrag aber nicht ein; das BMF verteilt ihn vielmehr buchmäßig auf künftige Haushaltsjahre (siehe Tz. 3.4).

Der Einzelplan 32 trägt den Titel „Bundesschuld“. Tatsächlich umfasst der Einzelplan nur die Einnahmen und Ausgaben für die Verschuldung des Bundeshaushalts. Die tatsächliche Verschuldung des Bundes geht darüber hinaus. Sie umfasst u. a. noch die Verschuldung der Sondervermögen, die zur eigenen Kreditaufnahme ermächtigt sind.¹

Ende 2023 betrug die Verschuldung des Bundes im Sinne des Maastricht-Vertrags 1,9 Billionen Euro.²

Zuständig für den Einzelplan 32 ist das BMF.

¹ Dies sind: Investitions- und Tilgungsfonds, Finanzmarktstabilisierungsfonds, Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und das Sondervermögen Bundeswehr. Neu errichtet wird im Jahr 2025 das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität.

Weitere Informationen siehe: [Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel vom 25. August 2023](#) (Geschäftszeichen: I 2 - 0002060).

² [BMF, Finanzbericht 2025 - Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang](#), veröffentlicht im August 2024, S. 148 f.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 32 (Bundesschuld)

	2023 Soll	2023 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2024 Soll	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	40 530,5	39 203,2	-1 327,3	39 571,8	34 172,0	-13,6
darunter:						
→ Zinsen für Bundesanleihen	12 588,9	13 027,2	438,3	15 446,5	17 557,1	13,7
→ Diskont für Unverzinsliche Schatzanweisungen	-40,0	-255,6	-215,6	4 317,0	3 368,4	-22,0
→ Zinsen für Bundesschatzanweisungen	192,9	86,6	-106,3	1 918,4	3 127,3	63,0
→ Abschläge auf Bundeswertpapiere (Disagio)	15 826,9	14 862,9	-963,9	9 157,3	^c	-100,0
→ Entschädigungen und Kosten aus Gewährleistungen	1 900,0	1 473,8	-426,2	2 070,0	3 930,0	89,9
Einnahmen	31 563,0	31 963,2	400,2	41 587,8	83 942,7	101,8
darunter:						
→ Einnahme aus Krediten	27 411,7	27 176,6	-235,2	39 027,6	81 781,7	109,5
→ Zinseinnahmen aus dem Kas- senmanagement	1 775,6	2 054,4	278,8	1 520,9	972,9	-36,0
→ Entgelte und Einnahmen aus Gewährleistungsmaßnahmen	2 350,0	2 712,4	362,4	1 025,0	1 180,0	15,1
Verpflichtungsermächtigungen		1 494,3 ^d				
Tilgungsermächtigung ^e					415 864,8	
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	entfällt	entfällt		entfällt	entfällt	

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Titel ist im Zuge der Umstellung auf die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben entfallen (siehe S. 12 im Entwurf des Einzelplans).

^d Bis zum Jahr 2044 noch fällig werdende Zahlungsverpflichtungen einer Verpflichtungsermächtigung aus dem Jahr 2021.

^e Kreditermächtigung zur endfälligen Tilgung in Höhe des Nennwertes nach § 2 Absatz 5 Entwurf des Haushaltsgesetzes 2025. Zur Einordnung dieses Wertes: Das BMF plant im Jahr 2025 eine kassenmäßige Kreditaufnahme von 361 621,5 Mio. Euro. Das BMF darf hierfür Kredite bis zu Nennwerten in Höhe der Tilgungsermächtigung aufnehmen.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; Haushaltsentwurf 2025.

2 Kreditaufnahme (Kapitel 3201)

2.1 Titel 325 11 (Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt)

2.1.1 Nettokreditaufnahme zur Finanzierung des Bundeshaushalts

Im Kapitel 3201 Titel 325 11 vereinnahmt das BMF „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“. Im Gegensatz zu anderen Haushaltspositionen werden dort die Einnahmen aus Krediten nicht in voller Höhe ausgewiesen. Der Titel weist die Nettokreditaufnahme aus.³ Hierbei handelt es sich um eine zusätzliche Neuverschuldung, die die Bundesschuld erhöht. Nicht im Titelanatz ausgewiesen sind die Ausgaben zur Tilgung fälliger Kredite. Um diese Tilgungen leisten zu können, muss der Bund neue Kredite aufnehmen (Umschuldungen).

Die Nettokreditaufnahme für das Jahr 2025 liegt nach dem Entwurf der Bundesregierung bei 81,8 Mrd. Euro.⁴ Damit wird die nach der Schuldenregel (ohne Bereichsausnahme) zulässige Nettokreditaufnahme von 49,7 Mrd. Euro vollständig ausgeschöpft. Hinzu treten 32,1 Mrd. Euro gemäß der Bereichsausnahme.

2.1.2 Einnahmen aus „Grünen Bundeswertpapieren“ ohne Zweckbindung

Ende 2024 belief sich das Gesamtvolumen der Grünen Bundeswertpapiere auf 73,3 Mrd. Euro; dies entsprach einem Anteil von knapp 4 % der ausstehenden Bundeswertpapiere.⁵

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, die „grünen“ Einnahmen im Haushaltsplan zu erläutern.⁶ Dem kam das BMF in der Vorbemerkung des Kapitels 3201 (Kreditaufnahme) nach. Das BMF wies darauf hin, dass dem Emissionsvolumen aus Grünen Bundeswertpapieren „als grün anerkannte Ausgaben“ des Vorjahres in gleicher Höhe zugeordnet werden. Die Einnahmen aus „grünen“ und konventionellen Bundeswertpapieren dienten gleichermaßen der Finanzierung des Bundeshaushalts; es gelte der Grundsatz der Gesamtdeckung.

³ Entsprechend der gesetzlich vorgesehenen Ausnahme vom Bruttoprinzip (§ 15 Absatz 1 Satz 2 BHO).

⁴ BMF, Pressemitteilung vom 24. Juni 2025 „Bundesregierung stellt finanzielle Weichen für die nächsten Jahre: Bundeshaushalt 2025, Eckwerte bis 2029 und Umsetzung des 500-Milliarden-Euro-Investitionspakets beschlossen“.

⁵ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2024, S. 17 und 38 f.

⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundesschuld) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 vom 3. November 2023 (Geschäftszeichen: III 5 - 0001535), S. 8.

Der Bundesrechnungshof befürwortet diese Klarstellung. Sie stellt klar, dass die Einnahmen aus „Grünen Bundeswertpapieren“ nicht zweckgebunden sind.

Mit den „Grünen Bundeswertpapieren“ möchte die Bundesregierung den Markt für grüne Geldanlagen weiterentwickeln. Der Bundesrechnungshof stellte jedoch fest, dass die Bundesregierung den Erlösen grüner Bundesanleihen Ausgaben zuordnet, für die sie keine messbare grüne Wirkung fordert. Bei mehr als zwei Dritteln der Ausgaben konnte sie keine grüne Wirkung direkt messen. Zudem rechnet die Bundesregierung ganze Ausgabenkategorien als „grün“ an, ohne dabei zwischen den wirksamen und den unwirksamen Einzelmaßnahmen innerhalb einer Ausgabenkategorie zu unterscheiden. All dies könnte dazu führen, dass die Bundesregierung ein zu hohes Volumen an grünen Ausgaben ansetzt. Das könnte nicht nur das Ansehen des Bundes als Emittent für grüne Bundesanleihen gefährden, sondern auch die Entwicklung des Marktes für grüne Geldanlagen insgesamt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF, klare und messbare Auswahlkriterien für die Klassifizierung von „grünen“ Ausgaben zu entwickeln und anzuwenden. Zudem sollte das BMF nur solche Ausgaben als grün bewerten, deren klima- oder umweltschützende Wirkung es belegen kann. Grüne Bundeswertpapiere sollten auch nur in einem Umfang bis zur Höhe der Ausgaben für wirksame grüne Einzelmaßnahmen begeben werden.⁷

Gläubiger grüner Bundeswertpapiere sind bereit, gegenüber gleichlaufenden, konventionellen Bundeswertpapieren einen Renditeabschlag in Kauf zu nehmen („Greenium“). Laut Auskunft des BMF ergab sich dadurch für den Bund bis Ende 2024 ein Kostenvorteil von insgesamt 168 Mio. Euro.⁸ Dem steht bei grünen Bundeswertpapieren ein Mehraufwand gegenüber, der u. a. auf ein umfangreicheres Berichtswesen zurückgeht. Laut BMF ist dieser gering.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts hat das BMF erklärt, dass zwischen dem Bundesrechnungshof und dem BMF ein Dissens hinsichtlich des Maßstabs bestehe, der an grüne Bundeswertpapiere anzulegen sei. Es hat dabei im Wesentlichen Einlassungen aus dem Prüfungsverfahren wiederholt und darauf verwiesen, dass die grünen Bundeswertpapiere den Marktstandards entsprechen und von Investoren anerkannt seien.

⁷ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Gesamtband vom 11. Dezember 2024, Nummer 19.

⁸ Der Kostenvorteil wird definiert als Renditeabschlag bei Begebung eines grünen Bundeswertpapiers am Markt gegenüber der zu diesem Zeitpunkt aktuellen Rendite eines gleichlaufenden, bereits am Markt gehandelten, konventionellen Bundeswertpapiers. Der Renditeabschlag wird multipliziert mit dem Volumen der begebenen grünen Bundeswertpapiere und der Restlaufzeit zum Zeitpunkt der Begebung.

2.2 Neu: Titel 595 01 (Tilgungsausgaben aufgrund nicht-struktureller Rückflüsse von notlagenkreditfinanzierten Ausgaben)

Im Jahr 2024 erhielt die Bundesregierung 8,5 Mrd. Euro Rückzahlungen aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie (6,3 Mrd. Euro), den Corona-Soforthilfen (0,8 Mrd. Euro) sowie den Corona-Unternehmenshilfen (1,4 Mrd. Euro). Rückgeflossen sind Mittel, die auf Notlagenkredite zurückgingen.⁹

Das BMF nennt die Rückflüsse „nicht-strukturelle Rückflüsse“. Es will damit verdeutlichen, dass diese Rückflüsse nicht zur Deckung aller Ausgaben herangezogen werden dürfen, sondern in die Tilgung der Notlagenkredite fließen. Mit dem neuen Titel 595 01 will das BMF die gesonderte Buchung dieser Tilgungsausgaben transparent machen.¹⁰

Anstehende Tilgung der Notlagenkredite

Die planmäßige Rückführung der Notlagenkredite soll laut Beschluss des Deutschen Bundestages ab dem Jahr 2028 beginnen. Das BMF erwartet hierfür Ausgaben von jährlich bis zu 11 Mrd. Euro über einen Zeitraum von dreißig Jahren.¹¹

Das BMF sieht für künftige Haushaltsjahre einen „Konsolidierungsdruck“. Um ihn zu lindern, zog es im letzten Jahr den Vorschlag in Betracht, die Tilgung der Notlagenkredite zu verschieben.¹² Der Bundesrechnungshof rät davon ab. Das BMF würde den „Konsolidierungsdruck“ damit nur in die Zukunft verschieben. Durch die weiter ansteigenden Zinsausgaben würde sich der Handlungsbedarf noch verschärfen.

3 Verzinsung (Kapitel 3205)

3.1 Höhere Zinsausgaben durch gestiegene Zinsen

Im Kapitel 3205 sind im Wesentlichen die Ausgaben für die Verzinsung der Schulden veranschlagt. Diese Ausgaben werden als „Schuldendienst“ zusammengefasst. Mit

⁹ Der Deutsche Bundestag hatte für die Haushaltsjahre 2020, 2021 und 2022 eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Er hatte beschlossen, von der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse Gebrauch zu machen und Notlagenkredite aufzunehmen (Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz).

¹⁰ Die Einnahmen aus den Rückflüssen verbucht das BMF laut Haushaltsvermerk im Einzelplan 60 („Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der zweckgebundenen Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: Kap 6002 Tit. 119 06.“).

¹¹ [BMF, Monatsbericht Januar 2024](#).

¹² [Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028, Bundestagsdrucksache 20/12401](#) vom 30. August 2024, S. 11.

30,2 Mrd. Euro sind sie für das Jahr 2025 niedriger veranschlagt als für das Vorjahr (37,4 Mrd. Euro).¹³ Der wesentliche Grund hierfür ist die Umstellung auf die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben.¹⁴ Dadurch reduzieren sich die Zinsausgaben im Jahr 2025 gegenüber dem Vorjahr um schätzungsweise 7,3 Mrd. Euro. Dieser Betrag wird allerdings nicht eingespart, sondern auf künftige Haushaltsjahre buchmäßig verteilt.

Vorgesehen ist, dass die Zinsausgaben des neuen Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität vom Bundeshaushalt getragen werden. Laut BMF hängt die Höhe der Zinsausgaben maßgeblich vom Zeitpunkt des Mittelabflusses ab. Derzeit kann das BMF die Zinsausgaben des Sondervermögens nicht separiert ausweisen.¹⁵

Die anderen Sondervermögen mit eigener Ermächtigung zur Kreditaufnahme tragen ihre Zinsausgaben selbst. Sie sind nicht im Bundeshaushalt veranschlagt. Das BMF erwartet bei ihnen im Jahr 2025 Zinsausgaben von insgesamt 1,3 Mrd. Euro.¹⁶

Die Zinsausgaben sind in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Ein Grund ist hierfür die von der Europäischen Zentralbank (EZB) eingeleitete „Zinswende“.¹⁷ Dadurch muss der Bund seinen Gläubigern höhere Wertpapierrenditen bieten.¹⁸ Ein weiterer wesentlicher Grund ist die stark angestiegene Verschuldung. Besonders in den Notlagenjahren 2020 bis 2022 nahm der Bund hohe Kredite auf. Er begab mit hohem Anteil Wertpapiere mit kurzen Laufzeiten, für die er keine oder nur sehr niedrige Zinsen zahlen musste.¹⁹ Für die Rückzahlung dieser Wertpapiere muss der Bund nun neue Kredite zu einem deutlich höheren Zinssatz aufnehmen (vgl. Abbildung 1).

Wie sich der gestiegene Marktzins bei der Neuverschuldung niederschlägt, zeigt das Sondervermögen Bundeswehr. Hierfür nahm der Bund erstmals im Jahr 2023 Schulden auf. Der effektive Zinssatz betrug 3,2 %. Für die gesamte Bundesschuld lag er im Jahr 2023 hingegen noch bei durchschnittlich 1,25 %.²⁰

¹³ Siehe Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2025, Einzelplan 32, Überblick zu Kapitel 3205, S. 8.

¹⁴ Am 1. Januar 2025 trat das „Gesetz zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ vom 27. November 2024 (BGBl. 2024 I Nummer 361) in Kraft. Es liegt dem jetzigen Regierungsentwurf für den Haushaltsplan 2025 zugrunde.

¹⁵ Siehe auch: Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität, Bundestagsdrucksache 21/779 vom 7. Juli 2025, § 9 sowie Ausführungen unter D.

¹⁶ Wie für den Bundeshaushalt werden ab dem Haushaltsjahr 2025 auch bei den Sondervermögen Zinsausgaben periodengerecht veranschlagt und gebucht.

¹⁷ Der Hauptrefinanzierungssatz der EZB lag bis Ende Juli 2022 bei 0,5 %. Die EZB erhöhte den Zinssatz in mehreren Schritten bis auf 4,5 % (September 2023). Seitdem senkte sie den Zinssatz.

¹⁸ Mitte 2022 erhielt beispielsweise eine neue Bundesschatzanweisung noch einen Zinskupon von 0,2 %, bei einer Neuemission Anfang 2025 (DE000BU22080) betrug der Zinskupon 2,2 %.

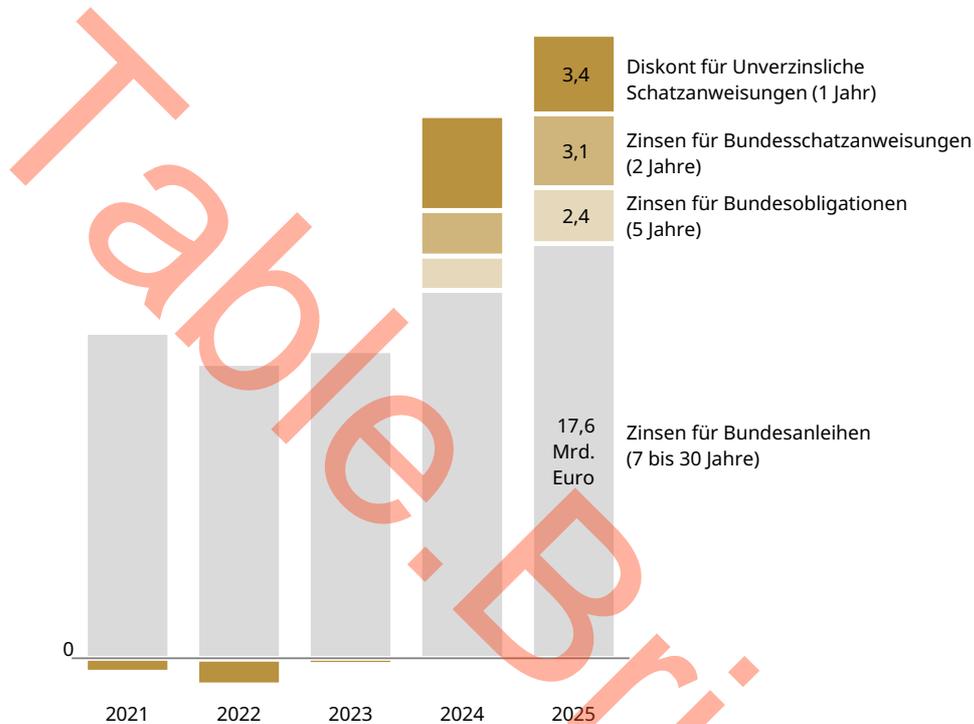
¹⁹ Der Anteil von Wertpapieren mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahren machte in den Jahren 2020 bis 2023 mehr als die Hälfte des Emissionsvolumens aus. (Im Jahr 2023 z. B. betrug das Emissionsvolumen 440 Mrd. Euro; davon machten Wertpapiere mit Laufzeiten von bis zu zwei Jahren 51 % aus. Antwort des BMF vom 29. Dezember 2023 auf eine schriftliche Frage eines Mitglieds des Bundestages, Bundestagsdrucksache 20/9934, S. 16.)

²⁰ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2024, S. 27 (Tabelle 10).

Abbildung 1

Sprunghafter Anstieg der Zinsausgaben

Auch Verschuldungen mit kurzen Laufzeiten werden deutlich teurer.



Erläuterung: In dunkleren Farbtönen sind die Zinsausgaben für Wertpapiere mit kurzer bis mittlerer Laufzeit (bis 5 Jahre), in grau für Bundeswertpapiere (7 - 30 Jahre). Die Werte entsprechen den Ansätzen im Kapitel 3205 für die Titel 575 01 (Zinsen für Bundesanleihen), 575 03 (Zinsen für Bundesobligationen), 575 05 (Zinsen für Bundesschatzanweisungen) und 575 06 (Diskont für Unverzinsliche Schatzanweisungen). Ist-Werte für die Jahre 2021 bis 2024, Soll-Werte für das Jahr 2025. Die Säulen geben nicht die gesamten Zinsausgaben des Bundeshaushalts wieder, sondern nur die Ausgaben der auf einzelne Wertpapierarten bezogenen Titel.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne.

Die Zinsen, die der Bund für neue Kredite zahlen muss, sind von der aktuellen Marktlage abhängig. Eine steigende Inflation, die u. a. durch weltwirtschaftliche Entwicklungen entsteht, kann die Zinsen treiben. Je höher der Kreditbedarf des Bundes ist, desto stärker ist er künftig dem Risiko steigender Zinsen ausgesetzt.

3.2 Begebung einer „Zusatzemission“ als neue Wertpapiergattung

Am Ende des Jahres 2022 waren rund 170 Mrd. Euro der Kreditermächtigung des WSF-Energiekrise nicht ausgeschöpft.²¹ Sie drohten zu verfallen. Das BMF schuf eine neue Wertpapiergattung, eine „Zusatzemission“.²² Ihr Volumen betrug 170 Mrd. Euro. Sie sollte in den Eigenbestand überführt werden, also nicht am Finanzmarkt angeboten werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte diese „Zusatzemission“ und kam zu dem Ergebnis, dass das BMF mit dem Instrument der „Zusatzemission“ die Aufnahme eines Kredites dargestellt hat, die jedoch nicht stattgefunden hat.²³ Die Absicht des BMF war es, das Volumen der „Zusatzemission“ von 170 Mrd. Euro auf die Schuldenregel im Jahr 2022 anzurechnen und es für Ausgaben in den Folgejahren zu nutzen.

Zum Jahresende 2023 wurde die „Zusatzemission“ hinfällig. Das Bundesverfassungsgericht hatte entschieden, dass Kreditermächtigungen für Notlagen auch nur in Notlagejahren zur Verfügung stehen und anschließend verfallen.²⁴ Daraufhin löste das BMF das Sondervermögen WSF-Energiekrise auf. Es löschte die „Zusatzemission“ am 19. Dezember 2023. Dem Bund wurden während der kurzen Laufzeit der „Zusatzemission“ Depotführungsgebühren von 617 000 Euro in Rechnung gestellt. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMF ein solches Instrument künftig nicht mehr nutzen wird.

3.3 Titel 575 08 (Zinsen nach dem Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz)

In diesem Titel finden sich die „Ausgaben“ für die Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere. Anders als bei klassischen Bundeswertpapieren ist ihre nominale Verzinsung nicht fixiert. Ihre Zinszahlungen und die Höhe der Rückzahlung bei Fälligkeit orientieren sich vielmehr an der Inflationsrate.

²¹ Um den als Folge des Ukraine-Kriegs stark steigenden Energiekosten entgegenzuwirken, hat der Bund im Oktober 2022 einen Abwehrschirm über Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen aufgespannt. Er umfasst im Wesentlichen die sogenannten Gas- und Strompreisbremsen, Stützungsmaßnahmen für Unternehmen und für Gasimporteure, die für die Marktstabilität relevant sind. Institutionell war der Abwehrschirm als „WSF-Energiekrise“ beim WSF angesiedelt.

²² Mit der Internationalen Wertpapierkennnummer (ISIN) DE000BU4W000. Siehe auch [Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2024](#), S. 18, (Tabelle 5).

²³ [Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Umsetzung der Finanzierung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energiekrise \(WSF-Energiekrise\)](#) vom 29. August 2023 (Geschäftszeichen I 2 - 0001972).

²⁴ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021, 2 BvF 1/22, siehe auch Pressemitteilung Nummer 101/2023 des [Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023](#) „Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig“.

Seit dem Jahr 2024 emittiert der Bund keine weiteren inflationsindexierten Bundeswertpapiere. Er will auch keine bereits getätigten Emissionen aufstocken oder Papiere, die er im Eigenbestand hat, „systematisch“ an den Markt bringen.²⁵ Die aktuell ausstehenden inflationsindexierten Bundeswertpapiere werden weiterhin am Markt gehandelt. Sie haben ein Gesamtvolumen von 66,3 Mrd. Euro. Die letzten Tilgungen sind im Jahr 2046 zu leisten.²⁶

Als einen Grund für den Verzicht auf weitere Emissionen nannte das BMF:

„Die Risiken dieser Papiere für die Planungssicherheit und Kosten des Bundes wiegen schwerer als die Vorteile, die das Instrument für das Schuldenportfolio des Bundes mit sich bringt“.²⁷

Die Inflationsentwicklung überstieg die Erwartungen des Bundes und führte bei diesen Papieren zu hohen Zinsbelastungen. In der Gesamtschau könnte sich im Jahr 2046 zeigen, dass die inflationsindexierten Bundeswertpapiere für den Bund nachteilig waren. Der Bundesrechnungshof hatte Ende 2022 das BMF aufgefordert, die Emission neuer inflationsindexierter Bundeswertpapiere kritisch zu überprüfen.²⁸

Einen Teil der Rückzahlungen für die inflationsindexierten Bundeswertpapiere bildet das BMF rechnerisch im Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ ab. Die Zuführungen zum Sondervermögen umfassen den inflationsbedingten Betrag, um den sich die Rückzahlung erhöht (Schlusszahlung).²⁹ Die Zuführungen erfolgen jährlich zum Zinstermin dieser Wertpapiere, jedoch nur buchmäßig. Das Sondervermögen verfügt somit über kein Vermögen.³⁰ Die reklamierte „Vorsorge“ ist damit rein buchmäßig zu verstehen. Die Verbindlichkeiten aus den inflationsbedingten Erhöhungsbeträgen beliefen sich zum Jahresende 2024 auf knapp 16 Mrd. Euro.³¹ Um diesen Wert würde sich zum aktuellen Stand der Rückzahlungsbetrag der ausstehenden, inflationsindexierten Bundeswertpapiere von 66,3 Mrd. Euro erhöhen. Die genannten 16 Mrd. Euro sind Teil der Kosten für die Kreditaufnahme der 66,3 Mrd. Euro.

²⁵ Siehe Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundestagsdrucksache 21/778 vom 7. Juli 2025, S. 24.

²⁶ Siehe Finanzagentur „Inflationsindexierte Bundeswertpapiere“.

²⁷ BMF, Monatsbericht Januar 2024.

²⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundesschuld) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 2. November 2022 (Geschäftszeichen III 5 - 0000961), S. 12.

²⁹ Bei Fälligkeit eines inflationsindexierten Bundeswertpapiers wird aus dem Sondervermögen der Betrag gezahlt, um den der Rückzahlungsbetrag den Gesamtnennbetrag übersteigt. Dieser Betrag wird „Schlusszahlung“ genannt – er entspricht nicht dem Tilgungsbetrag. Siehe § 2 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“.

³⁰ BMF, Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023, S. 8.

³¹ Im Sinne des Maastricht-Vertrags sind diese Verbindlichkeiten bereits Teil der Verschuldung des Bundes (auch wenn die Kredite für die Auszahlungen erst noch aufgenommen werden müssen). Siehe Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2024, S. 13.

Das BMF plant, ab dem Haushaltsjahr 2026 die Zuführungen zum Sondervermögen zu senken.³² Inflationsindexierte Bundeswertpapiere, die die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nicht veräußert hat, sondern im Eigenbestand hält, werden bei der Vorsorge für Schlusszahlungen nicht mehr berücksichtigt und auch nicht mehr veräußert.

Die für Eigenbestände bereits im Sondervermögen gebuchte Vorsorge für Schlusszahlungen will das BMF im Haushaltsjahr 2026 entnehmen. Für den Bundeshaushalt ergibt sich im Jahr 2026 dadurch eine buchmäßige Einnahme von knapp 1,9 Mrd. Euro.³³ Da das Sondervermögen über kein Vermögen verfügt, muss der Bund in Höhe dieser buchmäßigen Einnahme Kredite aufnehmen.

3.4 Entfallen: Titel 575 09 (Disagio auf Bundeswertpapiere)

Periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben

Gegenüber den vorherigen Haushaltsjahren ist der Titel 575 09 (Disagio auf Bundeswertpapiere) entfallen. Der Grund ist, dass das BMF ab dem Haushaltsjahr 2025 die Gesamtzinskosten periodengerecht veranschlagt. Dazu werden die über die Laufzeit der Wertpapiere anfallenden Gesamtzinskosten berechnet. Sie umfassen u. a. die Zahlungen des Zinskupons und Auf- oder Abschläge (Agien oder Disagien), die beim Verkauf von Wertpapieren anfallen. Insbesondere wenn solche Wertpapiere verkauft werden, die vorangegangene Emissionen „aufstocken“,³⁴ ergeben sich mitunter hohe Auf- oder Abschläge. Die resultierenden Gesamtzinskosten werden fortan auf die einzelnen Jahre bis zur Rückzahlung des Wertpapiers buchmäßig aufgeteilt.

Zuvor hatte das BMF Agien oder Disagien in kompletter Höhe im Jahr des Wertpapierverkaufs veranschlagt (im Haushaltstitel 575 09). Dadurch ergaben sich hohe Einmaleffekte auf den Bundeshaushalt, die die Kreditermächtigungen im Jahr des Verkaufs ent- oder belasteten. In Zeiten sinkender Marktzinsen profitierte die Bundesregierung von einer Entlastung durch hohe Zusatzeinnahmen (Agien). In Zeiten steigender Marktzinsen entstand ihr durch Abschläge (Disagien) eine hohe Belastung. Für das Jahr 2025 hatte das BMF nach der alten Methode noch Abschläge (Disagien) in Höhe von 8,1 Mrd. Euro veranschlagt.³⁵

³² Siehe [Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundestagsdrucksache 21/778](#) vom 7. Juli 2025, Artikel 4.

³³ Siehe [Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundestagsdrucksache 21/778](#) vom 7. Juli 2025, S. 3.

³⁴ Aufstockungen bedeuten, dass zu einem bestehenden Wertpapier weitere Anteile ausgegeben werden, um das Gesamtvolumen des Wertpapiers zu erhöhen. Dies geschieht in der Regel, um die Nachfrage zu befriedigen oder um das Wertpapier weiter zu etablieren. Siehe: Finanzagentur „[Überblick Bundeswertpapiere](#)“.

³⁵ [Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2025 vom 16. August 2024 \(1. Regierungsentwurf\), Bundestagsdrucksache 20/12400](#), Titel 3205/575 09.

Mit der periodengerechten Veranschlagung entfallen diese be- oder entlastenden Einmaleffekte im Bundeshaushalt 2025. Zugleich soll die Planung der Zinsausgaben präziser werden. Das BMF sieht die neue Veranschlagung als Maßnahme einer nachhaltigen, regelbasierten Finanzpolitik.³⁶ Es räumte ein, dass es sich mit der bisherigen Buchungspraxis allein durch die Auswahl von bestimmten Wertpapieren [mit gezielt ausgewählter Laufzeit] Ausgabenspielräume hätte schaffen können.³⁷ Einer langfristigen Schuldenaufnahme stünde dabei das Risiko hoher Disagio-Ausgaben im Weg. Die periodengerechte Veranschlagung erleichtere eine effiziente Ausrichtung des Schuldenportfolios.³⁸

Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit regelmäßig auf die Einmaleffekte durch hohe Agio-Einnahmen bzw. hohe Disagio-Ausgaben hingewiesen. Bemerkenswert ist nun der Zeitpunkt der Umstellung. Im Jahr 2025 senkt das BMF dadurch die geplanten Ausgaben um schätzungsweise 7,3 Mrd. Euro³⁹ und verschiebt sie buchmäßig in Folgejahre.⁴⁰

Warum stellte das BMF die Buchung im Jahr 2025 um?

Das BMF hat die Be- und Entlastungswirkungen der letzten 22 Jahre saldiert. Nach dieser Langfristbetrachtung hat es das Jahr 2025 als Umstellungszeitpunkt für fair und ausgewogen gehalten. Im Jahr 2025 sei die Belastung künftiger Haushaltsjahre durch Mehreinnahmen (Agien) in der Vergangenheit nur noch gering.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der Bund noch bis zum Jahr 2022 von hohen Agio-Mehreinnahmen profitiert hat. Hintergrund der Umstellung ist auch, dass der Bundeshaushalt seit dem Jahr 2023 mit hohen Disagio-Ausgaben belastet wird.⁴¹ Auch wenn sich längerfristig aus einer periodengerechten Veranschlagung Vorteile für die Refinanzierungsmöglichkeiten des Bundes ergeben können, bleibt festzuhalten,

³⁶ Siehe [Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, Bundestagsdrucksache 20/12771](#) vom 9. September 2024, S. 16.

³⁷ Siehe [Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, Bundestagsdrucksache 20/12771](#) vom 9. September 2024, S. 15: „In der bestehenden Veranschlagungspraxis ist es daher theoretisch möglich, allein durch die Auswahl von Wertpapieren mit über/unter dem Renditeniveau des Markts liegenden Kupons Einfluss auf die Höhe der Agien/Disagien und damit auf Entlastungen/Belastungen des laufenden Jahres und Belastungen/Entlastungen künftiger Haushaltsjahre zu nehmen“.

³⁸ Siehe [Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, Bundestagsdrucksache 20/12771](#) vom 9. September 2024, S. 16.

³⁹ Siehe [Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, Bundestagsdrucksache 20/12771](#) vom 9. September 2024, S. 29. (Die für das Jahr 2025 geschätzten Disagio-Ausgaben stammen aus einer Modellrechnung zum Stand 31. Mai 2024.)

⁴⁰ Die kassenwirksame Rückzahlung in Höhe des vollen Nennwertes erfolgt erst in späteren Haushaltsjahren. Der buchmäßige Anteil an den Tilgungsausgaben wird in den Titeln, in denen Zinsen für Anleihen (575 01), Bundesobligationen (575 03), Bundesschatzanweisungen (575 05) und grüne Bundeswertpapiere (575 11) sowie Diskont für Unverzinsliche Schatzanweisungen (575 09) veranschlagt werden, berücksichtigt.

⁴¹ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes 2024, S. 24 f.

dass der Bund mit der geplanten Umstellung keine Zinsen spart, sondern diese buchmäßig auf künftige Haushaltsjahre verschiebt. Bis voraussichtlich zum Jahr 2027 bleiben die Zinsausgaben dadurch trotz steigender Verschuldung unter dem Niveau des Jahres 2024 – dem Jahr vor der Buchungsumstellung.⁴²

Tilgungsermächtigung beeinflusst den Schuldenstand

Ab dem Jahr 2025 verbucht das BMF nur den tatsächlichen Verkaufserlös der Wertpapiere als Krediteinnahme. Nur in dieser Höhe werden die Kreditermächtigungen des Haushaltsgesetzes belastet.⁴³ Diese kassenmäßige Krediteinnahme entspricht aber nicht dem Nennwert der begebenen Wertpapiere, zu dem sie am Ende der Laufzeit zu tilgen sind (bei Disagio liegt die Krediteinnahme unter Nennwert).

Mit einer Kreditaufnahme ist der Bund gesetzlich verpflichtet, den Kredit zum Nennwert zu tilgen (auch wenn er weniger eingenommen hat). Die zugrundeliegende Kreditermächtigung des Haushaltsgesetzes geht deshalb einher mit einer „Tilgungsermächtigung“. Die „Tilgungsermächtigung“ ergänzt die Kreditermächtigung des Haushaltsgesetzes: Sie zeigt das Volumen an Nennwerten, das maximal emittiert werden kann.

Die jährliche Obergrenze für die „Tilgungsermächtigung“ weist das BMF im Kreditfinanzierungsplan aus. Sie heißt dort: „maximal zulässiges Verpflichtungsvolumen zur endfälligen Tilgung (Nennwert)“.⁴⁴

Um die Nennwerte der aufgenommenen Kredite zu erreichen, bucht der Bund in den Jahren bis zur Rückzahlung der begebenen Wertpapiere anteilig Ausgaben. Diese Buchungen werden auf die jeweiligen Kreditermächtigungen der Haushaltsjahre bis zur Rückzahlung angerechnet (bei Disagio: von ihr abgezogen).

Für das Jahr 2025 beträgt das maximal zulässige Verpflichtungsvolumen 415,9 Mrd. Euro; emittiert werden dürfen Kredite zu Nennwerten bis zu dieser Höhe. Demgegenüber plant das BMF kassenmäßige Krediteinnahmen von nur 361,6 Mrd. Euro.⁴⁵ Bei der Kreditaufnahme können also Abschläge (Disagien) von bis zu 54,3 Mrd. Euro entstehen.

Die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben gibt dem BMF nunmehr die Möglichkeit, Disagien auf der Zeitachse zu verteilen. Mit unterschiedlichen Laufzeiten gehen unterschiedliche Disagio-Beträge einher. Gegenüber der Buchung des vollen

⁴² Im Jahr 2024 betragen die Zinsausgaben („Schuldendienst“) 34,2 Mrd. Euro. Für die Jahre 2025 und 2026 sind hierfür jeweils rund 30,2 Mrd. Euro veranschlagt.

⁴³ Siehe Entwurf Haushaltsgesetz 2025, Bundestagsdrucksache 21/500, § 2 Absatz 4.

⁴⁴ Siehe Entwurf Haushaltsgesetz 2025, Bundestagsdrucksache 21/500, § 2 Absatz 5 und Gesetzesbegründung, S. 28.

⁴⁵ Siehe Entwurf Haushaltsgesetz 2025, Bundestagsdrucksache 21/500, Kreditfinanzierungsplan (Gesamtplan, Teil IV).

Disagio-Betrages bei Emissionen hat das BMF nun größeren Spielraum für Aufstockungen unterschiedlicher Laufzeit.⁴⁶

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass zum Schuldenstand nach wie vor „alle in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen“ zählen, d. h. die Nennwerte der aufgenommenen Kredite.⁴⁷ Die bis zu 54,3 Mrd. Euro an Disagio gehen im Jahr 2025 in den Schuldenstand ein.

Das BMF sollte daher transparent machen, dass nicht nur die Nettokreditaufnahme, sondern auch etwaige Disagien im Rahmen der „Tilgungsermächtigung“ den Schuldenstand erhöhen.⁴⁸ Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dies im Einzelplan 32 zu erläutern.⁴⁹

Das BMF hält den Einzelplan 32 für eine solche Erläuterung für nicht geeignet. Der Einzelplan 32 gehe nicht auf den Schuldenstand ein. Das BMF werde jedoch prüfen, an welcher Stelle eine solche Erläuterung gegeben werden könnte.

4 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Kapitel 3208)

Zur Absicherung ungewisser, in der Zukunft liegender Risiken kann der Bund für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen übernehmen. Es handelt sich dabei um Eventualverbindlichkeiten, bei denen nicht feststeht, ob, wann und in welcher Höhe der Bund daraus in Anspruch genommen wird. Falls der Bund in Anspruch genommen wird, wird der Bundeshaushalt belastet.

Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2025 soll der Bund ermächtigt werden, Gewährleistungen bis zu 1 011,7 Mrd. Euro zu übernehmen. Der Ermächtigungsrahmen hat sich innerhalb weniger Jahre mehr als verdoppelt. Im Jahr 2019 betrug er noch 456,2 Mrd. Euro.

⁴⁶ Hingegen hatte das BMF im Jahr 2023 mit den Emissionen bzw. Aufstockungen Disagien von 17,6 Mrd. Euro zu buchen. [Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes 2024](#), S. 24 f.

⁴⁷ Nummer 2.12 und 4.2 Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (§§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO).

⁴⁸ Über die Ausschöpfung des maximal zulässigen Verpflichtungsvolumens zur endfälligen Tilgung (zum Nennwert) wird das BMF in der Ist-Abrechnung des Kreditfinanzierungsplans berichten.

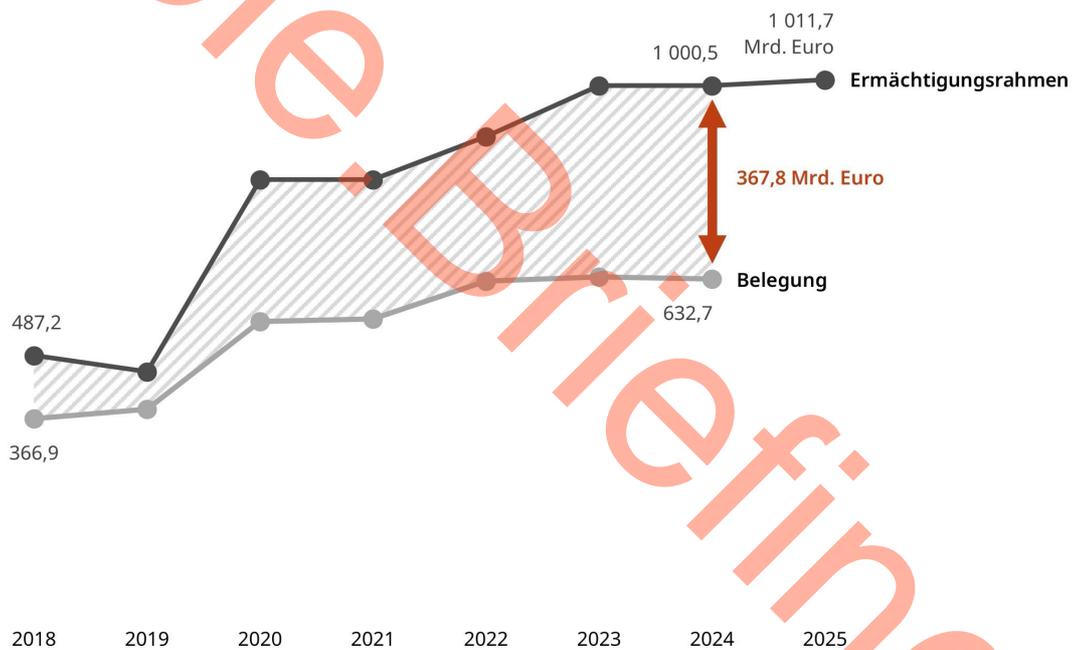
⁴⁹ Bislang plant das BMF, die „Tilgungsermächtigung“ nur im Kreditfinanzierungsplan auszuweisen. Ein Haushaltsvermerk im Kapitel 3201 ist nicht vorgesehen.

Zum 30. Juni 2024 war der Ermächtigungsrahmen mit 632,7 Mrd. Euro ausgenutzt (vgl. Abbildung 2). Das entspricht einer Belegung von 63 %. Eine nennenswerte Rückführung der Belegung ist nicht in Sicht. Damit einhergehend hat sich das Risikopotenzial für den Bundeshaushalt auf hohem Niveau verstetigt. Umso relevanter ist daher die Risikosteuerung und -überwachung sowohl durch die Ressorts als auch durch den Haushaltsgesetzgeber.

Abbildung 2

Spanne zwischen Ermächtigungsrahmen und Belegung ist weiterhin hoch

Seit dem Jahr 2020 ist der Ermächtigungsrahmen massiv ausgeweitet worden. Die Belegung rechtfertigt diesen Anstieg nicht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF.

Von den acht Gewährleistungstatbeständen ist der Ermächtigungsrahmen für „Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland“ (Inlandsgewährleistungen) mit 650 Mrd. Euro mit Abstand am höchsten. Er wurde während der Corona-Krise mit dem 1. Nachtragshaushalt 2020 von ursprünglich 130 auf 430 Mrd. Euro erhöht. Infolge der sich aus dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ergebenden Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft und der Energiekrise hat der Haushaltsgesetzgeber den

Ermächtigungsrahmen für Inlandsgewährleistungen im Jahr 2022 auf 550 Mrd. Euro und im Jahr 2023 auf 650 Mrd. Euro erhöht.

Mit dem Haushaltsgesetz 2025 sollen zwei neue Unterkategorien für Inlandsgewährleistungen in die Verbindlichen Erläuterungen zu Kapitel 3208 des Bundeshaushaltsplans aufgenommen werden. Zum einen eine Unterkategorie für Gewährleistungen im Zusammenhang mit den finanziellen Folgen eines Terrorangriffs. Diese Unterkategorie betrifft die Garantie für die Extremus Versicherungs-AG, die bislang in der Unterkategorie mit den Gewährleistungen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft angesiedelt war. Zum anderen sollen Gewährleistungen zur Übernahme von Ausfallrisiken aus Förderdarlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Zusammenhang mit der Finanzierung von Bohrungen zur geothermischen Wärmeerzeugung durch private und öffentliche Investoren und Unternehmen im Bereich Energieversorgung ermöglicht werden. Gegenüber dem Haushaltsgesetz 2024 sollen zwei Unterkategorien entfallen: die Unterkategorie im Zusammenhang mit den Kunstwerken des Gurlitt-Nachlasses und die im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Liquidität für die Energiewirtschaft zur Wahrung der Versorgungssicherheit mit Strom und Gas.

Im Jahr 2025 sollen die Gewährleistungsermächtigungen erneut etwa das doppelte Volumen des Bundeshaushalts betragen. Angesichts der potenziellen Risiken, die sich aus dieser Entwicklung für den Bundeshaushalt ergeben könnten, sieht der Bundesrechnungshof diese weiterhin mit großer Sorge. Es sollten Möglichkeiten genutzt werden, den Ermächtigungsrahmen wieder auf das notwendige Maß zurückzuführen und so das Risikopotenzial für den Bundeshaushalt zu verringern. Die Belegung zeigt, dass diese Möglichkeiten bestehen.

Überblick über die Risikostruktur der übernommenen Inlandsgewährleistungen verbessern

Der Bundesrechnungshof prüfte die Risiken bei Inlandsgewährleistungen. Er hat dabei festgestellt, dass der Jahresbericht zu den Gewährleistungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) weitgehend nur beschreibende Angaben zu den übernommenen Risiken enthält. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMF dem Haushaltsgesetzgeber die Risiken auch quantifiziert darlegt, um so einen besseren Überblick über die Risikostruktur der übernommenen Inlandsgewährleistungen zu ermöglichen.

Der Haushaltsausschuss verzichtet künftig auf den Jahresbericht zu den Gewährleistungen. Die Erkenntnisse aus der Berichterstattung – insbesondere die Angaben über die bisher übernommenen Risiken – sind jedoch für die Entscheidung über den Gewährleistungsrahmen und die Bemessung des Schadentitels für den Haushaltsgesetzgeber

relevant. Das BMF sollte diese daher in das parlamentarische Haushaltsaufstellungsverfahren aufnehmen.

Zweckfremde und weit in die Zukunft reichende Ausgaben im „Schadentitel“

Als „Entschädigungen und Kosten aus inlandsbezogenen Gewährleistungen, Zahlungen zur Abwendung oder Minderung von Schäden“ zahlt das BMF auch die laufenden Kosten der KfW für die Verwaltung (inklusive Refinanzierung) des Zukunftsfonds (Kapitel 3208 Titel 871 01).⁵⁰ Eingeplant sind Ausgaben von 1,5 Mrd. Euro bis einschließlich dem Jahr 2044.⁵¹ Das BMF hat hierzu im Haushaltsvermerk des Titels eine spezielle Ausnahme für den Zukunftsfonds geschaffen.⁵²

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem BMF und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) die Veranschlagung beanstandet. Laufende Verwaltungskosten sind keine Schäden, für die der Bund die Gewährleistung übernommen hat. Ungeachtet der Ausnahme im Haushaltsvermerk widerspricht die Veranschlagung von laufenden Verwaltungskosten der Zweckbestimmung von Kapitel 3208 Titel 871 01. Die derzeitige Veranschlagung widerspricht somit der Haushaltswahrheit und der Haushaltsklarheit.

BMWE und BMF haben bestätigt, dass laufende Verwaltungskosten nicht an dieser Stelle ausgebracht werden sollten. Das Vorgehen entspräche nicht dem Zweck der Haushaltstitel: Kapitel 3208 diene nicht dazu, solche Verluste abzubilden, die „erwartbar“ sind. „Ausnahmsweise“ seien aber die laufenden Verwaltungskosten des Zukunftsfonds im Einzelplan 32 ausgebracht worden. Der Ausnahmecharakter spiegele sich im entsprechenden Haushaltsvermerk wider.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der ausgebrachte Betrag von 1,5 Mrd. Euro bei weitem nicht ausgeschöpft ist. Daher sollte auf den unzutreffenden Ausweis im Einzelplan 32 verzichtet werden. Zutreffend wäre der Ausweis im Einzelplan des BMWE. Das BMWE ist fachlich für den Zukunftsfonds zuständig und federführend.

⁵⁰ Mit dem Zukunftsfonds wollen das BMWE und das BMF den Wagniskapitalmarkt und das „Wagniskapital-Ökosystem“ in Deutschland stärken. Sie beauftragten im Jahr 2021 die KfW im Rahmen eines Zuweisungsgeschäfts mit der Koordination und Durchführung des Zukunftsfonds. Der Bund hat für den Zukunftsfonds eine Garantie über 8,5 Mrd. Euro übernommen.

⁵¹ Hierfür hat das BMF im Jahr 2021 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 1,5 Mrd. Euro ausgebracht. Verpflichtungsermächtigungen (§§ 16, 38 BHO) erlauben der Verwaltung, sich zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu verpflichten.

⁵² Ziffer 10 des Haushaltsvermerks bei Kapitel 3208 Titel 871 01.

5 Ausblick

Nach der aktuellen Eckwerteplanung wird die Bundesschuld in den Jahren 2025 bis 2029 um mehr als 50 % ansteigen. Dies beinhaltet nicht nur die Verschuldung über den Bundeshaushalt, sondern auch die über Sondervermögen.

Abweichend davon entwickeln sich die Zinsausgaben: Aufgrund der neuen periodengerechten Veranschlagung verschiebt sich buchmäßig ein erheblicher Teil in künftige Haushaltsjahre. Infolgedessen werden sich die Zinsausgaben bis zum Jahr 2027 zunächst nur geringfügig erhöhen. Ab dem Jahr 2028 werden sich die für den höheren Schuldenstand anfallenden Zinsausgaben schlagartig bemerkbar machen. Bereits im Jahr 2029 werden die Zinsausgaben im Vergleich zu dem Jahr 2025 doppelt so hoch liegen. Das bedeutet gemäß der Eckwerteplanung für den Bundeshaushalt Zinsausgaben von 62 Mrd. Euro. Hinzu kommen weitere Zinsausgaben für Sondervermögen mit eigener Ermächtigung zur Kreditaufnahme. Auch nach dem Jahr 2029 wird sich der Anstieg der jährlichen Zinsausgaben für den Bund fortsetzen – eine Begrenzung ist nicht vorgesehen.

Im Jahr 2028 muss der Bund ferner mit der Tilgung der Notlagenkredite beginnen. Dies bedeutet für den Bundeshaushalt jährliche Ausgaben von bis zu 11 Mrd. Euro.

Höhere Schulden in der Gegenwart führen zu höheren Zinsausgaben sowie Umschuldungs- und Tilgungslasten in der Zukunft. Die mit der zusätzlichen Verschuldung beabsichtigten Ausgabenspielräume verringern sich entsprechend.

Der Einzelplan 32 trägt die Bezeichnung „Bundesschuld“. Er umfasst allerdings nur einen Teil der gesamten Verschuldungsdynamik des Bundes. Die ausgewiesene Nettokreditaufnahme zeigt nur einen Teil des Schuldenwachstums. Auch Sondervermögen, die zur eigenen Kreditaufnahme ermächtigt sind, und gesetzliche Tilgungsvorgaben dürfen nicht außer Acht gelassen werden.



Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.