



## Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

### Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: III 5 - 0000961

2. November 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

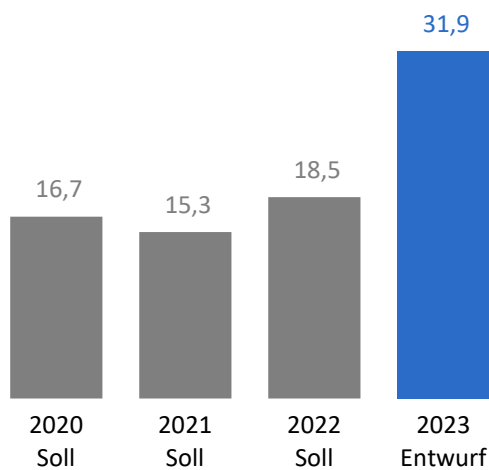
Haushaltsentwurf 2023

Einzelplan 32

## Bundesschuld

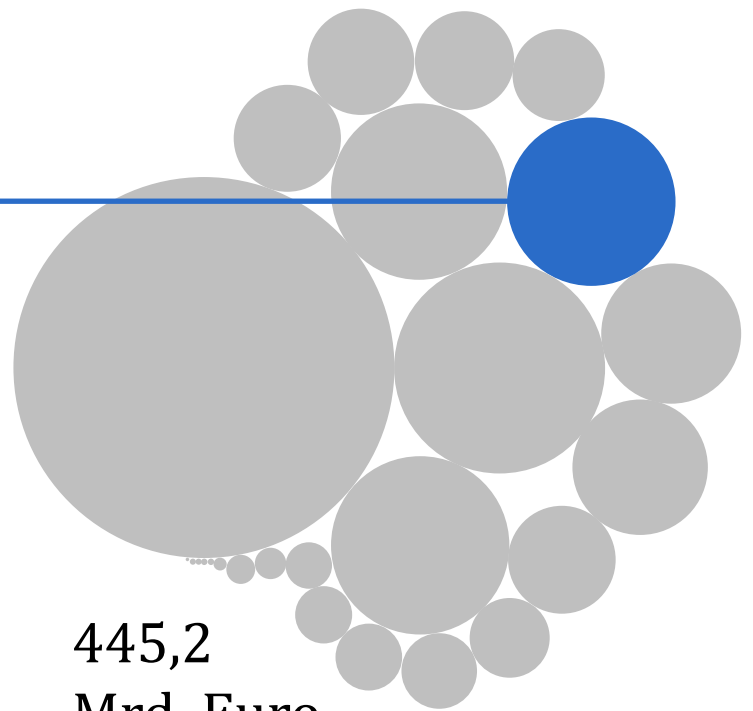
Ausgaben

**31,9 Mrd. Euro**



### Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



**445,2  
Mrd. Euro**

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023  
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



### Planstellen und Stellen

Veränderung zum Vorjahr

**0**  
± 0

### Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



## **Inhaltsverzeichnis**

|   |                                                                         |    |
|---|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Überblick                                                               | 4  |
| 2 | Kreditaufnahme (Kapitel 3201)                                           | 7  |
| 3 | Entnahme aus nicht vorhandener Rücklage                                 | 8  |
| 4 | Schuldenstruktur                                                        | 9  |
| 5 | Verzinsung (Kapitel 3205)                                               | 10 |
| 6 | Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen<br>(Kapitel 3208) | 13 |
| 7 | Ausblick                                                                | 14 |

# 1 Überblick

Kernbereich des Einzelplans 32 sind die Einnahmen aus der Kreditaufnahme des Bundes vom Kapitalmarkt sowie dem daraus entstehenden Schuldendienst des Bundes. Die Kreditaufnahme dient zur Anschlussfinanzierung von fälligen Krediten und darüber hinaus gegebenenfalls zur Nettokreditaufnahme. Das Schuldenmanagement des Bundes hat die termingerechte und marktgerechte Beschaffung des Kreditvolumens zu gewährleisten.

Der Einzelplan umfasst zudem die Ausgaben und Einnahmen für die in § 3 des Haushaltsgesetzentwurfes 2023 erteilten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes.

Entsprechend besteht der Einzelplan aus drei Teilen:

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

Im Einzelplan 32 sind Einnahmen und Ausgaben zur Bundesschuld nur als Umsatzbeträge ausgewiesen. Die Höhe der Verschuldung des Bundes ergibt sich daraus nicht. Die Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für den Bundeshaushalt sind im Haushaltsgesetz für das jeweilige Haushaltsjahr bestimmt. Nicht ausgewiesen sind im Einzelplan 32 die Höhen der Bruttokreditaufnahme und der Anschlussfinanzierung. Diese Beträge ergeben sich aus dem Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplanes.

Mit den Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen hat der Bund unter anderem die Möglichkeit, haushaltsschonend förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben, Projekte und Programme zu unterstützen und finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen abzusichern.

Nicht ausgewiesen sind die Sondervermögen des Bundes einschließlich der Ausgaben für ihre Verbindlichkeiten, soweit die Sondervermögen nach ihrem jeweiligen Errichtungsgesetz über eine eigene Kreditermächtigung verfügen und einen eigenen Wirtschaftsplan aufstellen; sie zeigen ihre Kreditaufnahme ebenso wie die Zinsausgaben und ähnlichen Ausgaben für ihre Schulden in einer eigenen Rechnungslegung. Derzeit werden verschiedene neue Aufgaben außerhalb des Bundeshaushaltes mittels Sondervermögen finanziert oder sind in Planung. Zu nennen sind der Finanzmarktstabilisierungsfonds (Bilanzsumme 2021: 80,5 Mrd. Euro), der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Bilanzsumme 2021: 38,8 Mrd. Euro), der Schutzschirm zur Abfederung der Folgen der Energiekriese, der ebenfalls über den Wirtschaftsstabilisierungsfonds finanziert werden soll (geplantes Volumen: bis zu 200 Mrd. Euro) sowie das Sondervermögen Bundeswehr (geplantes Volumen: bis zu 100 Mrd. Euro). Die Sondervermögen können über eine eigene Kreditermächtigung verfügen.

Kredite zur Kassenverstärkung sind ebenfalls nicht im Einzelplan 32 abgebildet; die Ermächtigungen zu ihrer Aufnahme sind im Haushaltsgesetz geregelt.

Das Vorwort zum Einzelplan 32 führt als Ziele dieses Einzelplans sowie als betroffene Politikbereiche an: Kreditaufnahme, Schuldendienst und Gewährleistungen. Hinweise auf die zahlreichen Sondervermögen mit Kreditermächtigung oder den Kreditfinanzierungsplan fehlen.<sup>1</sup> Der Bundeshaushalt ist die Grundlage für das Aufbringen, Verwalten und Verwenden öffentlicher Mittel. Als Planungs- und Steuerungsinstrument richtet er sich in erster Linie an das Parlament und die mittelbewirtschaftenden Bundesministerien. Gleichzeitig ist er Informationsquelle für Medien und interessierte Öffentlichkeit. Um dem Anspruch an die Funktion als Informationsquelle zu genügen, bedarf das Vorwort zum Einzelplan 32 nach Ansicht des Bundesrechnungshofes einer Ergänzung. Ohne diese Ergänzung leidet seine Aussagekraft.

Die Begriffe „Nettokreditaufnahme“ und „Bundesschuld“ (Bezeichnung des Einzelplans 32) sind ohne nähere Erläuterung geeignet, die Öffentlichkeit zu einer unzutreffenden Ansicht zu verleiten, dass hierin alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Schuldenaufnahme und dem Schuldendienst des Bundes abgebildet seien. Die echte Nettokreditaufnahme des Bundes (eNKA) beträgt tatsächlich mehr als das Vierfache des im Haushaltsplanentwurf ausgewiesenen Betrages. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, wie bereits in seinem Bericht zur „Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022“ ausgeführt, zum einen dem Bundeshaushaltsplan eine neue Übersicht beizufügen, aus der sich die eNKA des Bundes auf einen Blick unmittelbar erschließt.<sup>2</sup> Zum anderen empfiehlt der Bundesrechnungshof, das Vorwort zum Einzelplan 32 neu zu fassen:

Die Angaben zur Bundesschuld (Schuldenaufnahme und Schuldendienst) sollten vervollständigt werden um die Nennung der einschlägigen Sondervermögen.

Das BMF hat gegenüber dem Bundesrechnungshof zugesagt zu prüfen, ob die Ergänzung des Vorworts des Einzelplan 32 möglich und passend ist. Eine abschließende Meinungsbildung im BMF sei noch nicht erfolgt. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass seine auf die Information des Parlaments gerichtete Empfehlung bis zur Vorlage des Haushaltsplanentwurfes 2024 problemlos umgesetzt werden kann.

---

<sup>1</sup> Die Finanzierungsbedarfe dieser Sondervermögen und die Rücklagen des Bundes werden im Kreditfinanzierungsplan des Bundeshaushalts dargestellt.

<sup>2</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vom 1. September 2022 – I 2 - 0001238; Haushaltsausschussdrucksache 20/1575, S. 11 ff.

Tabelle 1

## Übersicht über den Einzelplan 32 (BMF)

|                                     | 2021<br>Soll               | 2021<br>Ist <sup>a</sup> | Differenz<br>Ist-Soll <sup>b</sup> | 2022<br>Soll | 2023<br>Entwurf | Änderung<br>zu 2022 |
|-------------------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------------|--------------|-----------------|---------------------|
|                                     | <i>in Mio. Euro</i>        |                          |                                    |              |                 | <i>in %</i>         |
| <b>Ausgaben</b>                     | 10 793,6                   | 4 608,4                  | -6 185,2                           | 18 463,3     | 31 885,8        | 72,7                |
| darunter:                           |                            |                          |                                    |              |                 |                     |
| • Schuldendienst                    | 5 781,0                    | 3 854,5                  | -1 926,5                           | 16 203,5     | 29 548,2        | 82,3                |
| • Investitionen                     | 4 920,0                    | 670,8                    | -4 249,2                           | 2 134,6      | 2 250,0         | 5,4                 |
| • Sächliche<br>Verwaltungsausgaben  | 92,6                       | 83,1                     | -9,5                               | 125,0        | 87,6            | -29,9               |
| <b>Einnahmen</b>                    | 180 921,3                  | 217 197,6                | 36 276,3                           | 140 630,9    | 18 734,7        | -86,6               |
| darunter:                           |                            |                          |                                    |              |                 |                     |
| • Verwaltungseinnahmen              | 656,3                      | 1 256,5                  | 600,2                              | 1 089,6      | 760,7           | -30,2               |
| • Sonstige Einnahmen                | 180 265,0                  | 215 941,1                | 35 676,1                           | 139 541,3    | 17 974,0        | -87,1               |
| <b>Verpflichtungsermächtigungen</b> | 1 500                      | 0                        | 0                                  | 0            | 0               |                     |
|                                     |                            |                          |                                    |              |                 |                     |
|                                     | <b>Planstellen/Stellen</b> |                          |                                    |              |                 | <i>in %</i>         |
| <b>Personal</b>                     | entfällt                   | entfällt                 |                                    | entfällt     | entfällt        |                     |

Erläuterungen:

<sup>a</sup> Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen

<sup>b</sup> Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Für das Haushaltsjahr 2023 sind im Einzelplan 32 als Gesamteinnahmen 18,7 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem pandemiebedingt hohen Soll des Vorjahres in Höhe von 140,6 Mrd. Euro bedeutet dies einen Rückgang in Höhe von 121,8 Mrd. Euro (-86,6 %).

Der größte Anteil der Einnahmen wird mit Krediten am Kapitalmarkt erzielt, und zwar in Höhe von per Saldo 17,2 Mrd. Euro (Kapitel 3201 Titel 325 11). Die Aktivitäten am Kapitalmarkt sind jedoch deutlich höher: Es ist eine Bruttokreditaufnahme von 457,5 Mrd. Euro

geplant, welcher zur Tilgung auslaufender Kredite Ausgaben in Höhe von 386 Mrd. Euro gegenüberstehen. Gegenzurechnen sind ferner mögliche Umbuchungen am Jahresende zum Haushaltsausgleich gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 3201.

Daneben sieht der Einzelplan 32 im Zusammenhang mit Gewährleistungen und Bürgschaften Verwaltungseinnahmen in Höhe von 735 Mio. Euro und sonstige Einnahmen in Höhe von 230 Mio. Euro vor.

Im Einzelplan 32 werden Ausgaben in Höhe von 31,8 Mrd. Euro veranschlagt. Sie umfassen im Wesentlichen Zahlungen für Zinsen für Bundesanleihen (12,2 Mrd. Euro), Zinsen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere (7,6 Mrd. Euro), Ausgaben für Disagio auf Bundeswertpapiere (8,6 Mrd. Euro) und Investitionen in Höhe von 2,2 Mrd. Euro.

## 2 Kreditaufnahme (Kapitel 3201)

Dieses Kapitel enthält die Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme des Bundes. Im Kreditfinanzierungsplan des Bundeshaushaltes sind die Einnahmen aus der Bruttokreditaufnahme, die Ausgaben für die Tilgung der Bundessschuld und die Herleitung der Nettokreditaufnahme abgebildet. Die im Kreditfinanzierungsplan aufgeführten Ausgaben zur Schuldentilgung am Kapitalmarkt, zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge und für die Marktpflege können aufgrund des Haushaltsvermerkes zu Titel 325 11 „Einnahmen aus Krediten“ aus den Einnahmen geleistet werden.

Der vorgelegte Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 2023 sieht Folgendes vor:

Im Einzelplan 32 ist eine Nettokreditaufnahme des Bundes im kommenden Jahr in Höhe von 17,2 Mrd. Euro eingeplant. Nachfolgende Tabelle<sup>3</sup> enthält die Werte für die Nettokreditaufnahme im Finanzplan des Bundes:

Tabelle 2

### Geplante Entwicklung der Nettokreditaufnahme

| Haushaltsjahr            | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|--------------------------|------|------|------|------|
| Betrag<br>(in Mrd. Euro) | 17,2 | 12,3 | 12,8 | 13,8 |

Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Bundesregierung sowie Wirtschaftsforschungsinstitute<sup>4</sup> erwarten im kommenden Jahr eine Rezession bei gleichzeitig hoher Inflationsrate. Die Bundesregierung konstatierte im

---

<sup>3</sup> Unterrichtung der Bundesregierung über den Finanzplan des Bundes, Deutscher Bundestag, Drucksache 20/3101 vom 5. August 2022, Seite 10.

<sup>4</sup> Siehe etwa Pressemitteilung des Kieler Institutes für Weltwirtschaft vom 8. Oktober 2022.

Oktober 2022, dass die schwere Energiekrise sich immer mehr zu einer Wirtschafts- und Sozialkrise auswächst.<sup>5</sup> Zur Abfederung der Folgen der Energiekrise hat die Bundesregierung einen Schutzschirm mit einem Volumen von bis zu 200 Mrd. Euro beschlossen. Dieser soll über den Wirtschaftsstabilisierungsfonds finanziert werden. Würden die im Rahmen des Schutzschirmes vorgesehenen Maßnahmen über den Bundeshaushalt finanziert, wären die Werte zur Nettokreditaufnahme des Bundes im Finanzplanungszeitraum um ein Mehrfaches höher.

Die erheblichen kreditfinanzierten Ausgaben in den Sondervermögen werden im Einzelplan 32 nicht deutlich. Es fehlt der Ausweis der echten Nettokreditaufnahme.

### 3 Entnahme aus nicht vorhandener Rücklage

Für den Bundeshaushalt 2023 ist eine Entnahme in Höhe von 40,5 Mrd. Euro aus der so bezeichneten Rücklage vorgesehen. Dieser Betrag ist nicht in Form liquider Mittel vorhanden.

Zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern wurde im Jahr 2015 eine „Rücklage Asylbewerber und Flüchtlinge“ gebildet. Ihre Zweckbestimmung wurde mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 aufgehoben und die „Rücklage Asylbewerber und Flüchtlinge“ seither in „Rücklage“ umbenannt.

Rücklagen sind finanzielle Mittel, deren Zweck es ist, zu einem späteren Zeitpunkt anfallende Ausgaben zu decken. In der Bundeshaushaltsordnung ist eine Rücklage vor allem als Kassenverstärkungsrücklage (§ 62 BHO) vorgesehen.<sup>6</sup> Hierbei werden Haushaltsmittel auf einem Konto bei der Deutschen Bundesbank angesammelt, um eine ordnungsmäßige Kassenwirtschaft sicherstellen, die die Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen entbehrlich macht. Dies war und ist vorliegend jedoch nicht der Fall.

In den Jahren 2015 bis 2019 wurden vorhandene Jahresüberschüsse des Bundeshaushalts buchhalterisch zwar in Höhe von insgesamt 48,2 Mrd. Euro der Rücklage zugeführt. Die liquiden Mittel flossen jedoch nicht auf ein Konto bei der Deutschen Bundesbank oder in ein separates Vermögen, sondern in den Kassenkreislauf des Bundes zur Finanzierung laufender Ausgaben. Die betreffende Rücklage ist daher bis heute nicht in der Vermögensrechnung des Bundes ausgewiesen. Mit dem beschriebenen Vorgehen wurde die Aufnahme von neuen Krediten für den Bundeshaushalt geringer gehalten. Denn es wäre in den Jahren 2015 bis 2019 unwirtschaftlich gewesen, einerseits finanzielle Mittel gesondert anzusammeln, hierfür Negativzinsen zu entrichten und andererseits zur Ausgabenfinanzierung Kredite

---

<sup>5</sup> Pressemitteilung des BMWK zur Herbstprognose vom 12. Oktober 2022.

<sup>6</sup> Nicht näher spezifizierte Rücklagen werden in §§ 13 und 82 BHO angeführt. § 25 BHO benennt die Konjunkturausgleichsrücklage. Gemäß § 85 Nummer 2 BHO sind der Haushaltsrechnung Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Rücklagen beizufügen.

aufzunehmen. Die Rücklage ist, wie der Bundesrechnungshof feststellte,<sup>7</sup> mithin nicht werthaltig.

Die Entnahme nicht vorhandener liquider Mittel aus der nicht werthaltigen „Rücklage“ führt im Ergebnis zu einer buchmäßigen Reduzierung der für den Haushaltsausgleich erforderlichen Nettokreditaufnahme. Dies ändert aber nichts daran, dass die Mittel durch eine im Haushalt nicht abgebildete Nettokreditaufnahme beschafft werden müssen.

## 4 Schuldenstruktur

Die Zinsen auf Staatsanleihen in Europa und der Welt waren in den letzten Jahren auf historische Tiefstände gesunken. Als Folge der fallenden Zinsen sind die Ausgaben für den Schuldendienst des Bundes ungeachtet steigender Gesamtschulden stark zurückgegangen. Im Jahr 2008 lag die jährliche Zinslast des Bundes noch bei 40 Milliarden Euro. Im Jahr 2019 waren es noch 12 Milliarden Euro, ein Rückgang um 70 %.

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF empfahl angesichts des durch die Covid-19-Pandemie gestiegenen Schuldenstandes, das Schuldenmanagement und die Emissionsstrategie der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH anzupassen. Die Planungssicherheit für zukünftige Haushaltslasten würde wichtiger und es stelle sich die Frage, ob und wie sich der Staat gegen eine mögliche Zinswende absichern solle. Gleichzeitig sei der Zinsaufschlag auf langfristige Anleihen derzeit niedrig. Eine langfristige Absicherung gegenüber Zinsrisiken sei zu vergleichsweise geringen Kosten möglich.<sup>8</sup>

Das BMF vermerkte im November 2021, die Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirates treffe zu, dass ein plötzlicher Zinsanstieg nicht ausgeschlossen werden könne. Mit steigendem Schuldenstand gewinne Planungssicherheit für das Staatsschuldenmanagement an Bedeutung. Zwar sei eine Zinswende mit deutlich steigenden Realzinsen unwahrscheinlich. Gleichwohl sei eine maßvolle Unterstützung längerer Laufzeiten geboten. Bereits seit dem Jahr 2015 werde der Anteil der längeren Laufzeiten in der Verschuldung des Bundes erhöht. Damit sei eine Reduktion der Risiken erreicht worden. Um das erhöhte Volumen von Bundeswertpapieren mit langer Laufzeit ohne Nachteil für die Finanzierungskonditionen absetzen zu können, sei das Emissionsverfahren angepasst worden.

Trotz der Ausweitung ist der relative Anteil der langen Laufzeiten am Gesamtfinanzierungsbedarf zurückgegangen. Dies ist nach Ansicht des BMF auf die deutlich höhere Neuverschuldung des Bundeshaushaltes und seiner Sondervermögen seit dem Jahr 2020 zurückzuführen. Infolge des kurzfristigen erhöhten Bedarfes musste das Volumen vorrangig in den

---

<sup>7</sup> Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 BHO: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023.

<sup>8</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Schuldenmanagement des Bundes. Stellungnahme 04/21 vom 27. Oktober 2021.

kurzen Geldmarktlaufzeiten ausgeweitet werden. Auch war eine moderate Ausweitung in den mittleren Laufzeiten notwendig, um den Finanzierungsbedarf decken zu können.

Zur Finanzierung des erhöhten Bedarfes aufgrund der Covid-19-Pandemie-Maßnahmen wurden im Jahr 2020 Anleihen mit 15-jähriger Laufzeit neu eingeführt. Deren Volumen wurde jedoch bereits im Dezember 2021 wieder reduziert. Zum einen waren Bundeswertpapiere mit kürzeren Laufzeiten kostengünstiger. Zum anderen verliefen Begebungen im 15-jährigen Laufzeitsegment im Jahr 2021 am Markt weniger erfolgreich als solche in anderen Laufzeitsegmenten.

Das BMF verweist darauf, dass das in der Planung für das Haushaltsjahr 2023 unterstellte Verhältnis von kurz- und langlaufenden Bundeswertpapieren (länger versus kürzer als 4 Jahre) im Kreditfinanzierungsplan bereits 37 zu 63 betrage. Die Emissionsplanung würde mit der Festlegung der Portfoliostrategie überprüft und möglicherweise im Dezember 2022 angepasst. Das Verhältnis der Volumina von kurz- und langlaufenden Bundeswertpapieren könne sich im Jahresverlauf 2023 mit der weiteren Anpassung der vierteljährlichen Emissionsplanungen verändern.

Nach den Planungsunterlagen des BMF zeichnet sich bei den Emissionsaktivitäten für das Jahr 2022 bei Bundeswertpapieren mit längeren Laufzeiten (ab 15 Jahre) in absoluten Beträgen ein Rückgang zum Vorjahr ab. Es sollen zugleich mehr Bundeswertpapiere mit zehnjähriger Laufzeit emittiert werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass der Absatz von Bundeswertpapieren mit längeren Laufzeiten am Markt in einem volatilen Zins- und Inflationsumfeld eine Herausforderung darstellt. Auf die Absetzbarkeit von Bundeswertpapieren zu den bisherigen Finanzierungsbedingungen haben insbesondere bereits Veränderungen von Zinserwartungen am Markt Einfluss.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, nachvollziehbar zu prüfen, ob und wie der Anteil von Bundeswertpapieren mit langen Laufzeiten zu steigern ist. In einem sich ändernden Zinsumfeld kann sich der Bund, unbeschadet seiner weiteren Instrumente im Schuldenmanagement durch die Emission längerfristiger Bundeswertpapiere gegenüber künftigen Zinsschwankungen absichern und hierdurch die Planungssicherheit erhöhen.

## 5 Verzinsung (Kapitel 3205)

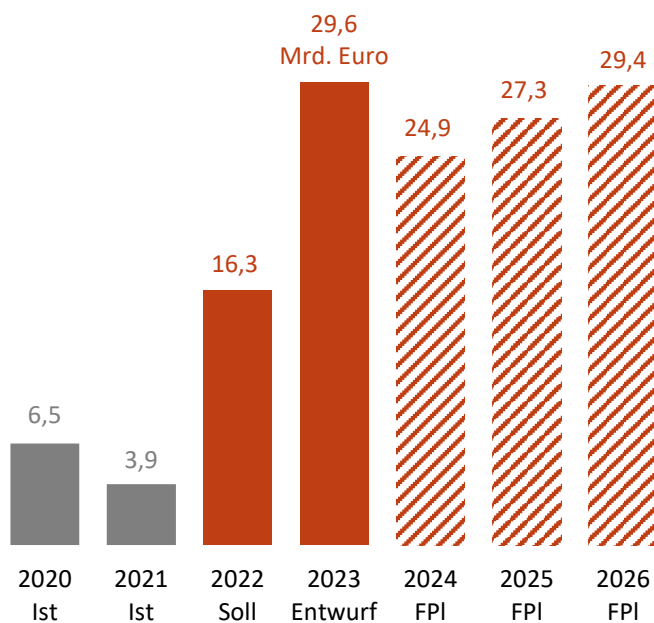
Die Zinsausgaben steigen im Entwurf des Bundeshaushaltes 2023 und im Finanzplan bis zum Jahr 2026 stark an. Für das Jahr 2023 werden Zinsausgaben in Höhe von insgesamt 29,6 Mrd. Euro veranschlagt. Im Vorjahr 2021 waren noch lediglich 3,9 Mrd. Euro an entsprechenden Mitteln veranschlagt. Nach Jahren der finanziellen Entlastung infolge niedriger Zinsen und geringer Inflationsraten steigen in erheblichem Umfang die Ausgaben für Disagio und für inflationsindexierte Wertpapiere.

Der Finanzplan geht für die Zinsausgaben des Bundes von folgender Entwicklung aus:

Abbildung 1

## Zinsausgaben explodieren

Infolge steigender Zinsen erhöhen sich die Ausgaben des Bundes ab dem Jahr 2022 erheblich. Auch in den Folgejahren ist hier mit erheblichen Belastungen zu rechnen.



Quelle: Graphik des Bundesrechnungshofes. Abbildung ohne Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

Der Ansatz für Zinsausgaben im Haushaltsentwurf 2023 beträgt 29,6 Mrd. Euro. Der Ansatz liegt somit 15,3 Mrd. Euro über dem Wert der letztjährigen Finanzplanung für das Jahr 2023. Damals waren noch 14,3 Mrd. Euro eingeplant. Diese Erhöhung der planmäßigen Zinsausgaben resultiert aus einem erwarteten höheren Zinsniveau bei gleichzeitig in den Jahren 2020 bis 2022 vorgenommenen zusätzlichen Kreditaufnahmen.<sup>9</sup> Wesentliche Ausgabenpositionen bei Kapitel 3205 sind:

## Titel 575 01 (Zinsen für Bundesanleihen)

Der Ansatz für Zinsen für Bundesanleihen beträgt 12,2 Mrd. Euro. Er liegt somit geringfügig unter dem Ansatz für das Jahr 2022 in Höhe von 12,9 Mrd. Euro.

<sup>9</sup> Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 20/3101, Seite 47.

## Titel 575 08 (Zinsen nach dem Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz)

Hier finden sich die Zahlungen für Inflationsindexierte Bundesobligationen und -anleihen. Das sind Schuldverschreibungen mit einer festen Laufzeit von fünf oder zehn Jahren bis hin zu 30 Jahren. Anders als bei klassischen Bundesanleihen und -obligationen ist ihre nominale Verzinsung nicht fixiert. Sie orientiert sich, wie auch die Tilgungssumme am Laufzeitende, an der Entwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex. Aus dem Sondervermögen nach dem Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz (SchlussFinG) werden die Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere geleistet. Zuführungen an das Sondervermögen sind im Haushaltsplanentwurf 2023 in Höhe von 7,6 Mrd. Euro veranschlagt. Die Schlusszahlungen werden entsprechend den Emissionsbedingungen auf der Grundlage des vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften ("EUROSTAT") berechneten unrevidierten harmonisierten Verbraucherpreisindex in der Euro-Zone ohne Tabak berechnet.

Das BMF erklärte, dass Begebungen inflationsindexierter Bundeswertpapiere für das Jahr 2022 in einer Spanne zwischen 6 Mrd. Euro und 8 Mrd. Euro angekündigt seien. Die geplanten Beträge wurden auf Grund der Marktentwicklung und Nachfrage im Verlauf des Jahres 2022 reduziert.

Die Inflationsrate, gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex, ist nach Angaben der Deutschen Bundesbank im August 2022 im Vergleich zum Vorjahr auf 8,8 % gestiegen.<sup>10</sup> Bundesregierung und Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten auch im kommenden Jahr eine „hohe“ Inflationsrate. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, die Emission neuer inflationsindexierter Bundeswertpapiere kritisch zu überprüfen und dabei eine Aussetzung dieses Instrumentes in Erwägung zu ziehen.

## Titel 575 09 (Disagio auf Bundeswertpapiere)

Bei Titel 575 09 werden Agio und Disagio für die Begebung von Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen sowie für die Aufnahme von Schuldscheindarlehen veranschlagt. Im Haushaltsplanentwurf 2023 sind Disagio-Ausgaben in Höhe von 8,5 Mrd. Euro eingestellt.

Im Vorjahr wurden, wie regelmäßig in den letzten Jahren, unter diesem Titel nicht Disagio-Ausgaben, sondern Agio-Einnahmen eingestellt. Im Jahr 2021 betrugen die Agio-Einnahmen bei Titel 575 09 rund 10,8 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte in den vergangenen Jahren mehrfach kritisiert, dass die bei Titel 575 09 veranschlagten Agio-Einnahmen regelmäßig deutlich über den Haushaltsplanansätzen lagen. Der Bund hatte seine Wertpapiere mit für die Anleger negativen Renditen begeben und damit systematisch Agio-Einnahmen erzielt. Dies wurde in den Planansätzen nicht hinreichend berücksichtigt.

---

<sup>10</sup> Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom 19. September 2022, Seite 8.

Der EZB-Rat hat im Juli, September und Oktober 2022 die Leitzinsen im Euroraum erhöht und damit die Zeit der Negativzinsen beendet. Der Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte liegt ab dem 2. November 2022 bei 2 %, der Einlagenzinssatz bei 1,5 %. Dies hat Auswirkungen auf die Ausgaben bei Titel 575 09, denn bei steigenden Zinsen und höherer Inflationserwartung werden systematisch Agio-Einnahmen nicht mehr erzielt. Zwar können bei der Veräußerung von Bundeswertpapieren aus Altbeständen in Einzelfällen noch Agio-Einnahmen erzielt werden. Das gegenwärtige Zinsumfeld und Inflationsumfeld lassen indes vielmehr weithin Disagio-Ausgaben erwarten. Grund hierfür ist die Veräußerung von Bundeswertpapieren mit niedrigen Nominalzinssätzen bei vergleichsweise höherer Rendite am Kapitalmarkt.

Das BMF hat gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärt, dass der Planansatz zu Titel 575 09 im parlamentarischen Verfahren unter Berücksichtigung der Zinsentwicklung überprüft werde.

## 6 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 2023 soll der Bund ermächtigt werden, Gewährleistungen bis zu 900,5 Mrd. Euro zu übernehmen. Der Ermächtigungsrahmen ist ab dem Jahr 2020 massiv ausgeweitet worden, eine nennenswerte Rückführung ist nicht in Sicht. Damit einhergehend sind auch die potenziellen Risiken für den Bundeshaushalt deutlich gestiegen.

Von den acht Gewährleistungstatbeständen ist der Ermächtigungsrahmen für „Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland“ (Inlandsgewährleistungen) mit 550 Mrd. Euro mit Abstand am höchsten. Er wurde während der Covid-19-Pandemie mit dem 1. Nachtragshaushalt 2020 von ursprünglich 130 Mrd. Euro auf 430 Mrd. Euro und im Jahr 2022 nochmals auf 550 Mrd. Euro erhöht. Im Jahr 2023 soll dieses Volumen beibehalten werden. Die Erhöhung im Jahr 2022 wurde vor dem Hintergrund der sich aus dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ergebenden Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft, sowie der Energiekrise vorgenommen. Mit dem Haushaltsgesetz 2022 wurden unter anderem zwei neue Unterkategorien für Inlandsgewährleistungen in die Verbindlichen Erläuterungen zu Kapitel 3208 des Bundeshaushaltsplanes aufgenommen. Diese sollen Gewährleistungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Liquidität für die Energiewirtschaft zur Wahrung der Versorgungssicherheit mit Strom und Gas ermöglichen. Mit den

Inlandsgewährleistungen werden außerdem unter anderem das KfW-Sonderprogramm UBR (Ukraine, Belarus, Russland) 2022 und KfW-Darlehen an Energieversorgungsunternehmen abgesichert.

Im Jahr 2023 sollen die Gewährleistungsermächtigungen etwa das doppelte Volumen des Bundeshaushaltes umfassen. Angesichts der Höhe der möglichen Risiken, die sich für den Bundeshaushalt daraus ergeben können, sieht der Bundesrechnungshof diese Entwicklung mit großer Sorge.

## 7 Ausblick

Die Bundesfinanzen stehen vor großen Herausforderungen. Der Bund plant im aktuellen Haushaltsplanentwurf eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 17,2 Mrd. Euro. Hierdurch will er die Schuldenbremse formal einhalten. Er erreicht dies indes nur, indem Sondervermögen außerhalb des Bundeshaushaltes in dreistelligem Milliardenumfang gebildet werden. Zudem werden 40,5 Mrd. Euro aus einer nicht vorhandenen Rücklage entnommen.

Das im Vergleich zu den Vorjahren für den Bundeshaushalt ungünstigere Zinsumfeld in Verbindung mit der Höhe der aufgenommenen Schulden in den vergangenen Jahren führt dazu, dass der Bund künftig deutlich Mehrausgaben für den Schuldendienst leisten muss. Die Zinsausgaben sollen gemäß der Finanzplanung der Bundesregierung bis zum Jahr 2026 auf über 29 Mrd. Euro steigen. In dieser Planung ist der letzte Zinsschritt der EZB aus Oktober 2022 nicht berücksichtigt. Die EZB hat in diesem Jahr bereits in insgesamt drei Schritten die Leitzinsen angehoben und damit die Zeit der Negativzinsen beendet. Ob und in welchem Umfang weitere Zinsschritte von Seiten der EZB unternommen werden bleibt abzuwarten.

Der Bund finanziert sich in hohem Anteil mit kurzlaufenden Bundeswertpapieren (Laufzeit unter vier Jahren). Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, nachvollziehbar zu prüfen, ob und wie der Anteil von Bundeswertpapieren mit langen Laufzeiten zu steigern ist.

Ehmann

Dr. Wenz

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte  
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.