



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 2024

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).

Gz.: III 5 - 0001535

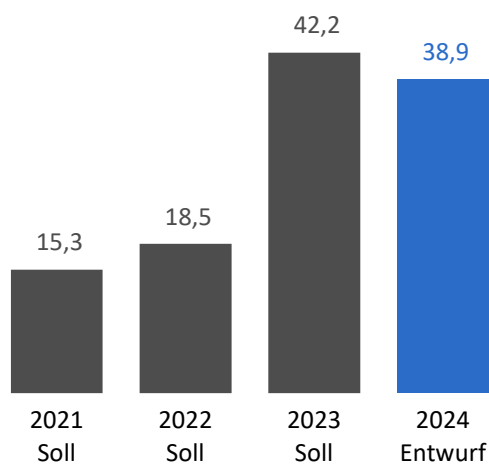
3. November 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesschuld

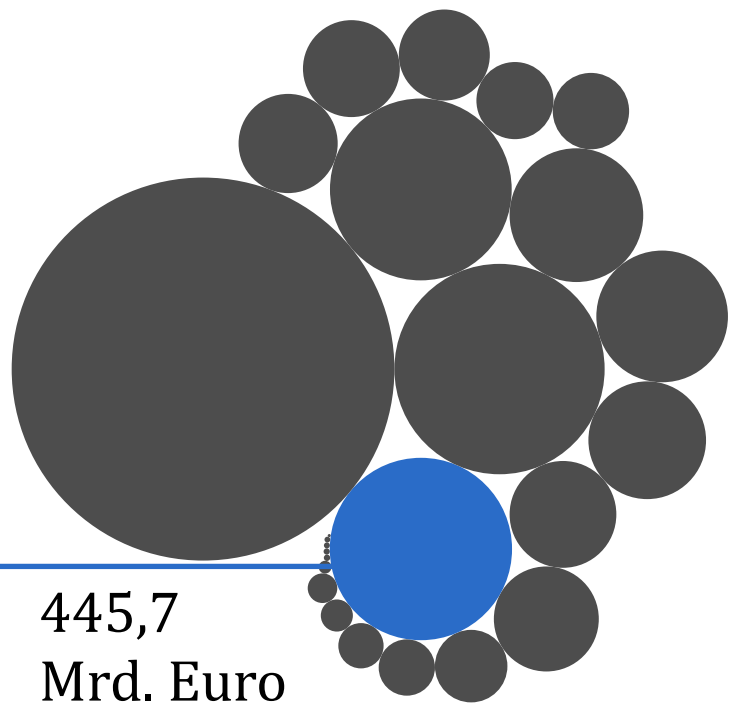
Ausgaben

38,9 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2024
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



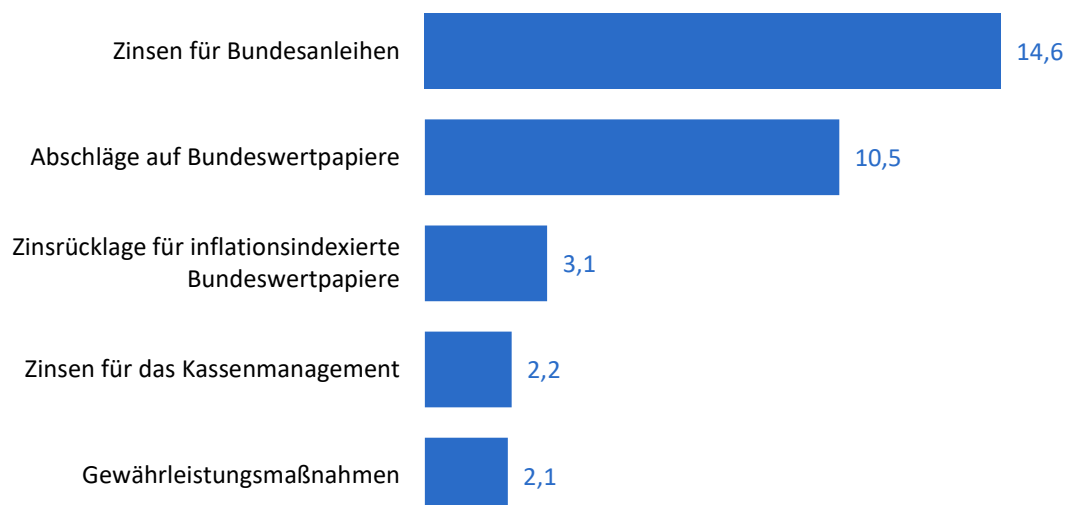
Planstellen und Stellen

Veränderung zum Vorjahr

0
± 0

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Kreditaufnahme (Kapitel 3201)	6
3	Einnahmen aus „Grünen Bundeswertpapieren“	7
4	Verzinsung (Kapitel 3205)	8
5	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Kapitel 3208)	12
6	Ausblick	14

1 Überblick

Kernbereich des Einzelplans 32 sind die Einnahmen aus der Kreditaufnahme vom Kapitalmarkt sowie der Schuldendienst des Bundes. Die Kreditaufnahme dient u. a. der Anschlussfinanzierung von fälligen Krediten. Für das Haushaltsjahr 2024 ist eine Bruttokreditaufnahme in Höhe von 404,2 Mrd. Euro geplant. Davon sollen 347,8 Mrd. Euro der Anschlussfinanzierung und damit der Tilgung fälliger Kredite dienen.¹

Ausgewiesen wird im Einzelplan 32 nur die Nettokreditaufnahme. Sie dient der Deckung eines Finanzierungsdefizits, d. h. einer Lücke zwischen den Steuer- und den sonstigen Einnahmen und den Ausgaben im Bundeshaushalt.

Der Einzelplan 32 trägt den Titel „Bundesschuld“. Er umfasst diese aber nicht vollständig. Hinzu gehören noch die Neuverschuldung und entsprechende Zinsausgaben der Sondervermögen, die zur eigenen Kreditaufnahme ermächtigt sind. Sie stehen außerhalb des Bundeshaushaltes.² Ebenfalls nicht im Einzelplan 32 abgebildet sind Kredite zur Kassenverstärkung.³

Der Einzelplan umfasst zudem die Ausgaben und Einnahmen für die in § 3 des Entwurfes des Haushaltsgesetzes 2024 erteilten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes.

Der Einzelplan besteht aus drei Kapiteln:

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

¹ Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans 2024). Eine Übersicht zur geplanten Kreditfinanzierung in den Jahren 2022 bis 2027 findet sich im Finanzbericht 2024, S. 80.

² Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel vom 25. August 2023 (Az. I 2 - 0002060).

³ Die Ermächtigungen zu ihrer Aufnahme sind im Haushaltsgesetz geregelt, § 2 Absätze 6, 9 und 10 des Entwurfes des Haushaltsgesetzes 2024.

Nach Ausgaben und Einnahmen geordnet stellt sich der Einzelplan 32 wie folgt dar:

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 32 (Bundesschuld)

	2022 Soll	2022 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2023 Soll	2024 Soll	Änderung zu 2023
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	18 463,3	15 735,5	-2 727,8	42 179	38 930,8	-7,7
darunter:						
• Zinsen für Bundesanleihen	12 592,9	12 480,7	-112,2	12 246,3	14 636,9	19,5
• Zinsen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	4 586,2	4 621,4	35,2	9 798,8	3 117,8	-68,2
• Abschläge auf Bundeswertpapiere (Disagio)	-669,6	-1 460,6	-791	15 826,9	10 527	-33,5
• Zinsen für das Kassenmanagement	400,6	450,6	50	1 389	2 165,2	55,9
• Entschädigungen und Kosten aus Gewährleistungen	2 134,6	397,3	-1 737,3	2 250	2 070	-8
Einnahmen	140 630,9	117 370,8	-23 260,1	47 937,2	18 719	-61
darunter:						
• Einnahme aus Krediten	138 942,2	115 441,6	-23 500,6	45 610,3	16 557,2	-63,7
• Zinseinnahmen aus dem Kassenmanagement	239,1	431,7	192,6	1 096,2	1 122,5	2,4
• Entgelte und Einnahmen aus Gewährleistungsmaßnahmen	1 390	1 467,3	77,3	1 205	1 025	-14,9
Verpflichtungsermächtigungen		0	0	0	0	
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	entfällt	entfällt		entfällt	entfällt	

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Haushaltsplanentwurf 2024 vom 18. August 2023 und Haushaltsrechnung 2022.

Ausgaben sind im Einzelplan 32 in Höhe von 38,9 Mrd. Euro veranschlagt. Veranschlagt sind neben Entschädigungen und Kosten aus Gewährleistungen in Höhe von 2 Mrd. Euro im Wesentlichen der zu leistende Schuldendienst in Höhe von 36,7 Mrd. Euro.

Der größte Anteil der Einnahmen des Einzelplans 32 stammt aus der Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt. Insgesamt sind hierfür rund 18,7 Mrd. Euro veranschlagt (Vorjahr 47,9

Mrd. Euro). Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr ist auf die rückläufige Nettokreditaufnahme zurückzuführen.

2 Kreditaufnahme (Kapitel 3201)

Die Nettokreditaufnahme (NKA) des Bundes stellt eine zentrale Kennziffer bei Aufstellung und Vollzug des Haushalts dar. Sie dient der Deckung eines Finanzierungsdefizits, d. h. einer Lücke zwischen den Steuereinnahmen und sonstigen Einnahmen auf der einen sowie den Ausgaben des Bundeshaushalts auf der anderen Seite.

Der Titel 325 11 weist als „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ die NKA des Bundeshaushaltes aus. Die Berechnung dieses Wertes leitet das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Kreditfinanzierungsplan her.⁴ Im Entwurf des Bundeshaushaltes 2024 liegt die NKA bei 16,6 Mrd. Euro. Der Ansatz im Titel 325 11 entspricht der maximal zulässigen NKA nach der Formel der Schuldenbremse.⁵

Zu den sonstigen Einnahmen, die das Finanzierungsdefizit und damit die Höhe der NKA reduzieren, gehört auch die „Entnahme aus der Rücklage“. Diese „Rücklage“ stammt aus dem Jahr 2015. Gebildet hatte die Bundesregierung sie unter der Bezeichnung „Rücklage Asylbewerber und Flüchtlinge“. Sie umfasste 48,2 Mrd. Euro. Im Nachtragshaushalt 2020 löste die Bundesregierung ihre Zweckbindung auf und benannte sie schlicht allgemein in „Rücklage“ um. Die Mittel der „Rücklage“ verblieben indes im Kassenkreislauf des Bundes und wurden in der Folgezeit für laufende Ausgaben verwendet. Um die „Rücklage“ zu erhalten, wurden ihr als Ersatz für die verausgabten Mittel Kreditermächtigungen in gleicher Höhe zugeordnet.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die „Rücklage“ nicht werthaltig ist. Die „Entnahme aus der Rücklage“ wird als sonstige Einnahme im jeweiligen Bundeshaushalt erfasst; sie reduziert die ausgewiesene NKA, obwohl auch sie durch Kreditaufnahme finanziert wird.⁶

Der allgemein verwendete Rücklagenbegriff wird von der Wirtschaftswissenschaft geprägt: Rücklagen sind aus Überschüssen gebildete Reserven, die für eine spätere Verwendung zurückgelegt werden. Sie werden dem Eigenkapital zugerechnet. Selbst namhafte Forschungseinrichtungen gehen bis heute davon aus, die vom BMF gebildete Rücklage sei mit Geld unterlegt.⁷

⁴ Teil IV des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans 2024.

⁵ Teil II des Gesamtplans des Bundeshaushaltsplans 2024

⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 (Az. I 2 - 0001800 vom 31. August 2023).

⁷ IW Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/tobias-hentze-der-lange-schatten-der-schuldenbremse.html>. Aufgerufen am 25. September 2023.

NKA deutlich höher

Die im Bundeshaushaltsplan ausgewiesene NKA zeigt in den letzten Jahren nicht das tatsächliche Ausmaß der fortschreitenden Verschuldung des Bundes. Die vom Bundesrechnungshof ermittelte echte Nettokreditaufnahme (eNKA) wich deutlich hiervon ab. Überwiegend war sie deutlich höher: Im Jahr 2024 ist die eNKA mit 85,7 Mrd. Euro um ein Mehrfaches höher als die ausgewiesene NKA.⁸

Sowohl der fehlende Ausweis der eNKA als auch die von der Wirtschaftswissenschaft abweichende Handhabung des Begriffs „Rücklage“ beeinträchtigen die Haushaltsklarheit.

Neuberechnung der Nettokreditaufnahme nicht ausgeschlossen

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 legte das BMF in der Bereinigungssitzung eine Neuberechnung der NKA vor. Demnach erhöhte sich die NKA in Höhe von 17,2 Mrd. Euro im Regierungsentwurf auf 45,6 Mrd. Euro.⁹

Die der Berechnung der NKA im Bundeshaushalt 2024 zugrundeliegenden Parameter werden bis zur Bereinigungssitzung aktualisiert. Die Herbstprojektion weist auf einen weiteren Rückgang der Wirtschaftsentwicklung hin.¹⁰ Das BMF hält Änderungen der NKA für möglich.

3 Einnahmen aus „Grünen Bundeswertpapieren“

Zur Kreditaufnahme begibt das BMF auch sogenannte „Grüne Bundeswertpapiere“. Mit der Investition in „Grüne Bundeswertpapiere“ sollen Investoren gezielt Umwelt- und Klimamaßnahmen unterstützen können. Die Investoren akzeptieren dafür im Vergleich zu konventionellen Wertpapieren einen Renditeabschlag („Greenium“).

Im Jahr 2022 nahm das BMF mit „Grünen Bundeswertpapieren“ 14,7 Mrd. Euro ein. Diese Einnahmen ordnet es im Nachhinein einzelnen Ausgaben des Bundes aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr titelscharf zu (Ex post-Zuordnung). Im Jahr 2021 identifizierte das BMF für die Zuordnung geeignete „grüne“ Ausgaben von rund 16,8 Mrd. Euro.¹¹

⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 (Az. I 2 - 0001800 vom 31. August 2023).

⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/3524 vom 17. November 2022.

¹⁰ Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 11. Oktober 2023.

¹¹ BMF: Allokationsbericht Grüne Bundeswertpapiere 2021, Mai 2022.

Nach dem Haushaltsrecht dienen alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Die zweckgebundene Verwendung von Einnahmen kann im Haushaltsplan festgelegt werden.¹²

Der Einzelplan 32 enthält keinen Haushaltsvermerk oder Erläuterungen, die für Einnahmen aus „Grünen Bundeswertpapieren“ eine Zweckbindung festlegen.¹³ Das BMF bezeichnet die Zuordnung der Einnahmen zu bestimmten „grünen“ Ausgaben als rechtlich verbindlich, jedoch nicht als Form einer Zweckbindung. Die „Grünen Bundeswertpapiere“ trügen zur Finanzierung des Bundes insgesamt bei.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes weist eine rechtlich verbindliche Zuordnung von Einnahmen zu bestimmten Ausgaben die Merkmale einer Zweckbindung auf. Den Nachweis der zweckgerechten Mittelverwendung erbringt das BMF durch das praktizierte Konzept der Ex post-Zuordnung zu getätigten „grünen Ausgaben“. Eine Erwähnung der vorgesehenen Mittelverwendung und der Ex post-Zuordnung in den Erläuterungen würde die Transparenz des gewählten Vorgehens erhöhen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die „grünen“ Einnahmen im Haushaltsplan zu erläutern.

4 Verzinsung (Kapitel 3205)

In diesem Kapitel sind im Wesentlichen die Ausgaben für die Verzinsung der Schulden im Bundeshaushalt veranschlagt. Diese Ausgaben werden als „Schuldendienst des Bundes“ oder als „Zinsausgaben des Bundes“ zusammengefasst. Zinsausgaben der Sondervermögen mit eigener Ermächtigung zur Kreditaufnahme sind im Einzelplan 32 nicht enthalten.

Starker Anstieg der Zinsausgaben

Der Schuldendienst ist seit März 2022 stark angestiegen. Im Jahr 2022 wurden für Zinsausgaben noch 15,3 Mrd. Euro aufgewendet. Für das Jahr 2024 plant der Bund indes mit Zinsausgaben in Höhe von 36,9 Mrd. Euro. Im Wesentlichen haben die hohe Inflation, die Folgen des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine und die Zinsanhebungen der Europäischen Zentralbank zu einem Anstieg der Renditen der Bundeswertpapiere geführt. Zudem hat der Bund in den letzten Jahren einen großen Anteil seines gestiegenen Finanzbedarfs durch Kreditaufnahmen mit kurzfristiger und mittelfristiger Laufzeit gedeckt.

Die für das Jahr 2024 im Bundeshaushalt veranschlagten Zinsausgaben gehen trotz des gestiegenen Zinsniveaus gegenüber dem Vorjahr zurück: Hierzu tragen geringere Ausgaben für Disagio auf Bundeswertpapiere sowie geringere Ausgaben für Zinsen nach § 4 des Schlusszahlungsfinanzierungsgesetzes bei.

¹² Nummer 1.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 8 BHO und § 17 Absatz 3 BHO.

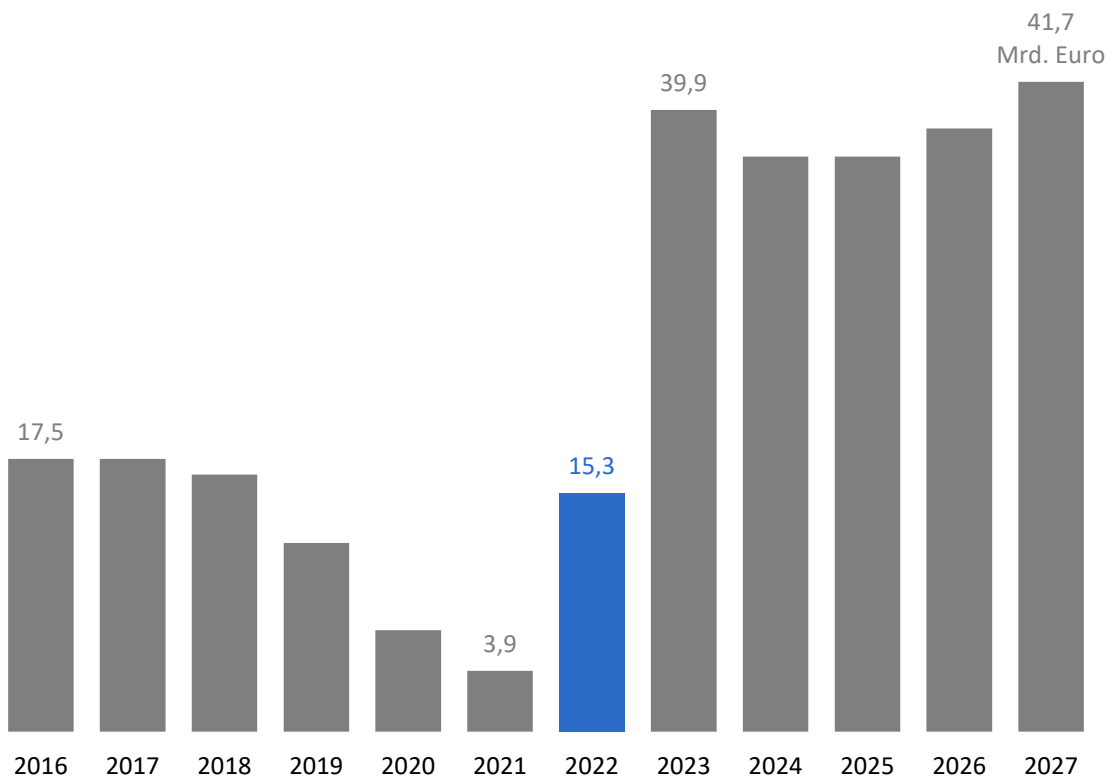
¹³ Ausgewiesen werden hingegen die Zinsen für Grüne Bundeswertpapiere (Titel 575 11).

Die Bundesregierung rechnet damit, dass die Zinsausgaben auch im Jahr 2025 und darüber hinaus auf hohem Niveau verharren.¹⁴

Abbildung 1

Auch künftig hohe Zinsausgaben

Mit der Zinswende im Jahr 2022 schnellten die Zinsausgaben nach oben und verharren auf hohem Niveau.



Erläuterung: Ohne Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

Quelle: Finanzbericht 2024, S. 48. Bis 2022 Ist-Werte, ab 2023 Soll-Werte.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMF gebeten zu prüfen, ob und wie der Anteil von Bundeswertpapieren mit langen Laufzeiten gesteigert werden könnte. Der Bund könnte sich insbesondere durch die Emission längerfristiger Bundeswertpapiere gegenüber künftigen Zinschwankungen absichern und hierdurch die Planungssicherheit erhöhen.¹⁵

Das BMF wies darauf hin, dass es den Umfang langlaufender Bundeswertpapiere erhöhen und auch im mittleren Bereich zusätzliche Laufzeitklassen schaffen konnte.

¹⁴ Finanzbericht 2024, S. 48.

¹⁵ Information über die Entwicklung des Einzelplan 32 für die Beratungen zum Bundhaushalt 2023 (Az. III 5 - 0000961 vom 2. November 2022).

Insgesamt wird bereits im laufenden Jahr 2023 die Zins-Steuer-Quote auf voraussichtlich 11,1 % ansteigen; damit wäre ein gegenüber dem Jahr 2022 mehr als verdoppelter Anteil des Steueraufkommens für Zinszahlungen fest gebunden.¹⁶ Dies schränkt den haushaltspolitischen Spielraum im Bundeshaushalt weiter ein.

Titel 575 09 (Disagio auf Bundeswertpapiere)

Im Haushaltsjahr 2024 werden Ausgaben für Disagio¹⁷ in Höhe von 10,5 Mrd. Euro eingeplant (Vorjahr 15,8 Mrd. Euro). Das Disagio entsteht insbesondere bei der Aufstockung langlaufender Anleihen aus der Zeit der Niedrigzinsphase. Diese Papiere sind mit einem geringen Zinskupon ausgestattet. Da die Marktzinsen gestiegen sind, entsteht bei Aufstockungen erst durch den niedrigeren Kurs die marktgerechte Rendite und zugleich ein Disagio. Der Bund verbucht die volle Disagio-Last einmalig im Haushalt und zahlt für die restliche Laufzeit den optisch niedrigeren Zinskupon. Hingegen entsteht bei Neuemissionen mit marktgerechtem Zinskupon kein nennenswertes Disagio.

Die Entscheidung, ob der Bund bestehende Anleihen aufstockt oder neue begibt, ist nach Angaben des BMF an den Anforderungen an einen Benchmark-Emittenten ausgerichtet. Für den Euroraum sei dies der Bund. Diese Funktion erfordere neben einem Erhalt der hohen Bonität auch die Schaffung und Pflege liquider Märkte für alle Emissionen des Benchmark-Emittenten.

Ausgaben für Disagio und Einnahmen für Agio werden bei Titel 575 09 veranschlagt. In der Niedrigzinsphase waren im Jahr 2021 noch Agio-Einnahmen¹⁸ in Höhe von 10,8 Mrd. Euro zu verzeichnen. Für das Jahr 2024 sind indes Ausgaben für Disagio in Höhe von 10,5 Mrd. Euro eingeplant. Diese Einnahmen und Ausgaben werden nicht periodengerecht erfasst, sondern in dem Haushaltsjahr verbucht, in dem sie anfallen.

Der Bundesrechnungshof,¹⁹ wie auch die Deutsche Bundesbank²⁰ und der wissenschaftliche Beirat beim BMF,²¹ hatten empfohlen, die Zinsausgaben im Bundeshaushalt periodengerecht zu erfassen. Hierzu hatten sie Vorschläge unterbreitet, die das BMF nicht aufgegriffen hat.²² Der Bundesrechnungshof hält an der Empfehlung des periodengerechten Ausweises von Agio und Disagio fest. Unabhängig davon weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die

¹⁶ Diese Quote zeigt an, wieviel Prozent der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet werden. Finanzbericht 2024, S. 108.

¹⁷ Das Disagio ist ein Abschlag von dem festgelegten Betrag eines Kredites. Er wird vom festgelegten Betrag abgezogen, der Kreditnehmer erhält den verminderten Betrag.

¹⁸ Das Agio ist ein Aufschlag auf den festgelegten Betrag eines Kredites (entsteht, wenn der Zinskupon über dem Marktzins liegt).

¹⁹ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes der Jahre 2017 bis 2022. Siehe www.bundesrechnungshof.de.

²⁰ Deutsche Bundesbank Monatsberichte Juni 2021 und Mai 2023.

²¹ Stellungnahme 04/2021 vom 27. Oktober 2021.

²² Die Vorschläge lauteten: Anpassung der Buchungsregeln analog zur europäischen Haushaltsüberwachung, Anrechnung auf die Kreditermächtigung, Berücksichtigung beim Kontrollkonto der Schuldenbremse und Einrichtung einer werthaltigen Rücklage in Form eines Sondervermögens.

Höhe des entstehenden Disagios durch die Emissionsplanung beeinflusst werden kann. Das BMF könnte – ohne die am Markt gehandelten Volumen früherer Emissionen zu gefährden – mit einem höheren Anteil marktgerecht verzinsten Neuemissionen Disagio Ausgaben senken.

Titel 575 08 (Zinsen nach dem Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz)

In diesem Titel finden sich die „Ausgaben“ für inflationsindexierte Bundeswertpapiere. Anders als bei klassischen Bundeswertpapieren ist ihre nominale Verzinsung nicht fixiert. Sie orientiert sich, wie auch die Tilgungssumme am Laufzeitende, an der Inflationsrate.

Die Schlusszahlungen zu den inflationsindexierten Bundeswertpapieren bildet das BMF rechnerisch im Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ ab. Die Zuführungen zum Sondervermögen erfolgen jährlich zum Zinstermin dieser Wertpapiere, jedoch nur buchmäßig. Das Sondervermögen selbst ist nicht werthaltig und verfügt über kein Vermögen.²³ Eine Kreditaufnahme durch das Sondervermögen ist nicht zulässig. Die dem Sondervermögen buchmäßig zugeführten Beträge „verbleiben bis zur Auszahlung an die Wertpapiergläubiger unverzinst im Kassenbereich des Bundes“.²⁴

Im Jahr 2022 wurden dem Sondervermögen 4,6 Mrd. Euro zugeführt. Der Ansatz für das Jahr 2023 beträgt bereits 9,8 Mrd. Euro. Er deckt eine Inflationserwartung von bis zu 8,69 % ab. Für 2024 geht das BMF von einer zuführungsrelevanten Inflation von 4 % aus. Dies führt gegenüber dem Vorjahr zu einem deutlich geringeren Titelansatz in Höhe von 3,1 Mrd. Euro.

Angesichts der Inflationsentwicklung hatte der Bundesrechnungshof das BMF aufgefordert, die Emission neuer inflationsindexierter Bundeswertpapiere kritisch zu überprüfen. Das BMF hält an diesem Instrument fest. Es plant, im Jahr 2023 inflationsindexierte Bundeswertpapiere in einer Größenordnung von bis zu 6 Mrd. Euro am Markt zu platzieren. Diese Größenordnung liegt nach Ansicht des BMF am unteren Rand des für einen sinnvollen Marktauftritt möglichen Volumens.

Die Wertpapieremissionen für das Jahr 2024 werden Ende des Jahres 2023 geplant. Bei aktuell emittierten inflationsindexierten Bundeswertpapieren sind nach Angaben des BMF hohe Inflationserwartungen eingepreist, sodass aus diesen Begebungen aus heutiger Sicht keine Nachteile für den Bund zu erwarten sind. Durch den unerwartet starken Anstieg der Inflation im Jahr 2022 sind finanzielle Nachteile bei allen bis dahin emittierten inflationsindexierten Bundeswertpapieren entstanden. Der Bestand an inflationsindexierten Bundeswertpapieren zum 31. August 2023 betrug 59,4 Mrd. Euro.²⁵

²³ Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022, S. 8.

²⁴ § 5 Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz.

²⁵ BMF Monatsbericht September 2023.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, die Emission neuer inflations-indexierter Bundeswertpapiere zu überprüfen. Auch wenn deren Emissionsvolumen im Jahr 2023 mit bis zu 6 Mrd. Euro im Vergleich zur gesamten Kreditaufnahme des Bundes gering erscheint, sollte angesichts des zusätzlichen Risikos, das mit diesen Bundeswertpapieren verbunden ist, überprüft werden, ob diese Bestandteil des Portfolios sein müssen.

5 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (Kapitel 3208)

Zur Absicherung von 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 zu Lasten des Bundeshaushalts in Anspruch genommen wird. Falls der Bund in Anspruch genommen wird, wird der Bundeshaushalt belastet.

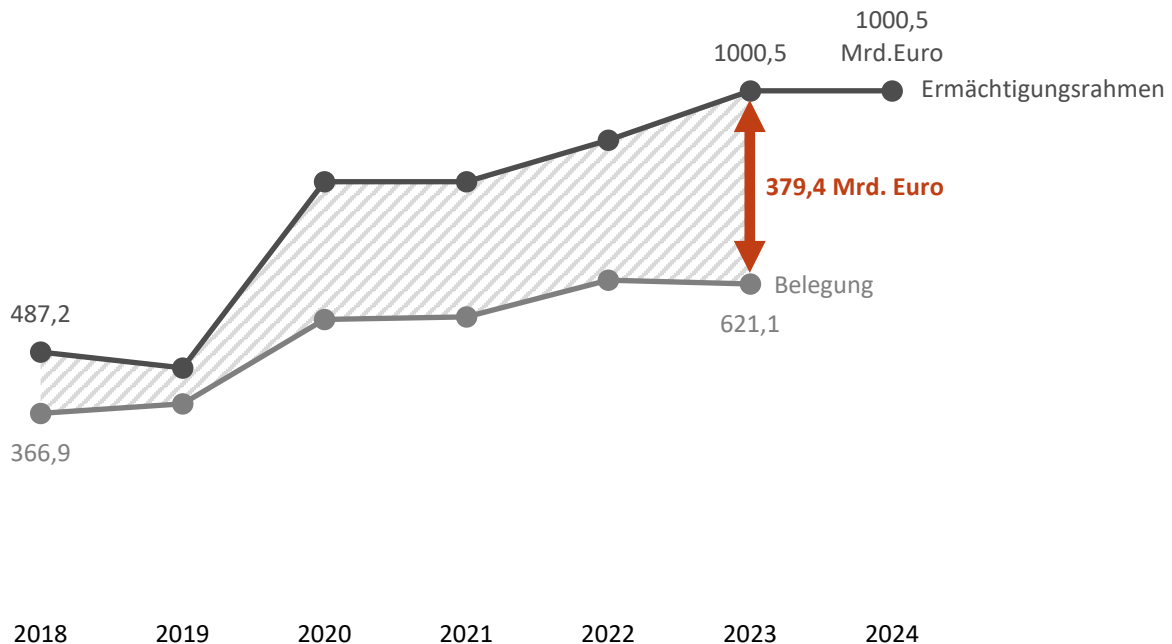
Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024 soll der Bund ermächtigt werden, Gewährleistungen bis zu 1 000,5 Mrd. Euro zu übernehmen. Der Ermächtigungsrahmen hat sich innerhalb weniger Jahre mehr als verdoppelt. Im Jahr 2019 betrug er noch 456,2 Mrd. Euro.

Zum 30. Juni 2023 war der Ermächtigungsrahmen mit 621,1 Mrd. Euro genutzt. Das entspricht einer Belegung von 62 %. Eine nennenswerte Rückführung ist nicht in Sicht. Damit einhergehend sind auch die potenziellen Risiken für den Bundeshaushalt hoch. Umso relevanter ist daher die Risikosteuerung und -überwachung sowohl durch die Ressorts als auch durch den Haushaltsgesetzgeber.

Abbildung 2

Spanne zwischen Ermächtigungsrahmen und Belegung erhöht sich

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-Pandemie mit dem ersten Nachtragshaushalt 2020 von ursprünglich 130 auf 430 Mrd. Euro erhöht. Infolge der sich aus dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine ergebenden Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft und der Energiekrise hat der Haushaltsgesetzgeber den Ermächtigungsrahmen im Jahr 2022 auf 550 Mrd. Euro und im Jahr 2023 auf 650 Mrd. Euro erhöht.

Bereits mit dem Haushaltsgesetz 2022 wurden zwei neue Unterkategorien für Inlandsgewährleistungen in die Verbindlichen Erläuterungen zu Kapitel 3208 des Bundeshaushaltsplans aufgenommen. Diese sollen Gewährleistungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Liquidität für die Energiewirtschaft zur Wahrung der Versorgungssicherheit mit Strom und Gas ermöglichen. Mit dem Haushaltsgesetz 2023 wurde eine weitere Unterkategorie für Inlandsgewährleistungen in die Verbindlichen Erläuterungen zu Kapitel 3208 des Bundeshaushaltsplans aufgenommen. Diese ermöglicht Gewährleistungen für Fremdkapitalfinanzierungen von privaten Unternehmen im Bereich der Energieversorgung.

Im Jahr 2024 sollen die Gewährleistungsermächtigungen erneut etwa das doppelte Volumen des Bundeshaushalts umfassen. Angesichts der Höhe der Risiken, die sich für den Bundeshaushalt auch daraus ergeben können, sieht der Bundesrechnungshof diese Entwicklung

weiterhin kritisch. Die Möglichkeit, den Ermächtigungsrahmen wieder auf das notwendige Maß zurückzuführen und so das Risikopotenzial für den Bundeshaushalt zu verringern, sollten daher genutzt werden. Die Belegung zeigt, dass diese Möglichkeit besteht.

6 Ausblick

Ab dem Jahr 2028 wird sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes die Finanzlage des Bundes noch einmal verschärfen.²⁶ Somit werden seine Möglichkeiten der Kreditaufnahme weiterhin höchste Bedeutung haben.

Das Triple-A-Rating Deutschlands und seine Glaubwürdigkeit gegenüber den Kapitalmärkten verschaffen nach Ansicht des BMF²⁷ nicht nur dem Bund, sondern auch den Ländern und Gemeinden durch günstige Zinskonditionen einen gewissen Handlungsspielraum bei ihren Ausgaben.

Nach Ansicht des BMF hängt die Glaubwürdigkeit als Emittent von Bundeswertpapieren allein von der Bonität, der Verlässlichkeit der Emissionsplanung sowie der jederzeitigen Sicherung der Liquidität und Handelbarkeit der Bundeswertpapiere ab.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass der Bund auch die Grundsätze von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verstärkt beachtet. Sie gehören zu den Voraussetzungen für eine dauerhafte Glaubwürdigkeit am Kapitalmarkt. Zur Haushaltsklarheit gehört auch eine systematische und aussagefähige Darstellung der Kreditaufnahme des Bundes und seiner Sondervermögen.

Ehmann

Dr. Wenz

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 (Az. I 2 - 0001800 vom 31. August 2023).

²⁷ Einbringungsrede des Bundesfinanzministers zum Bundeshaushalt 2024.