

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 2026



22. Oktober 2025

Geschäftszeichen: III 5 - 0003094

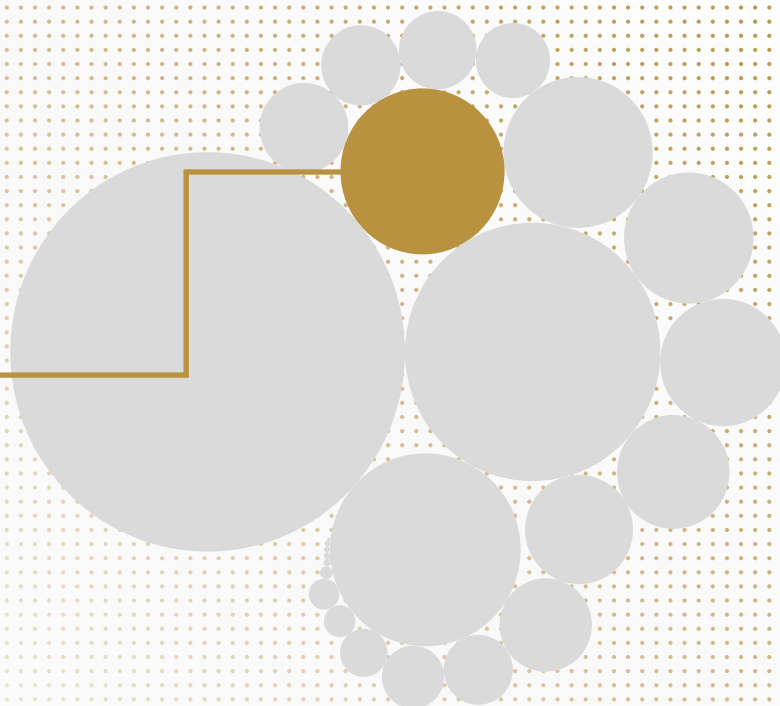
Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesschuld

Ausgaben

34,1 Mrd. Euro



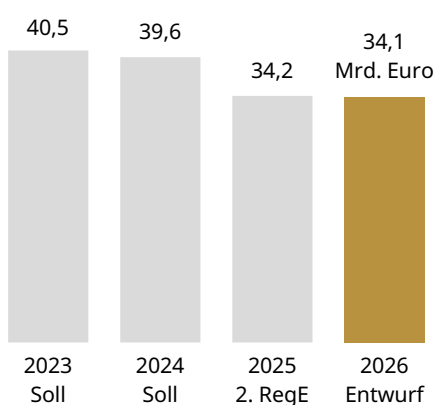
520,5 Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2026

Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

(ohne Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung)

Soll-Entwicklung



Planstellen & Stellen

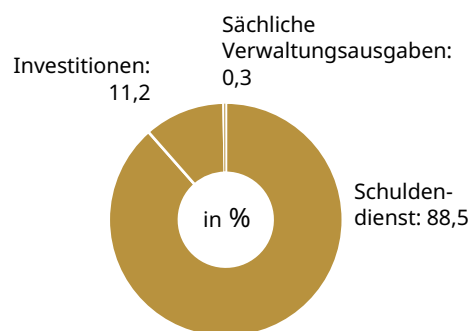
-

Veränderung
zum Vorjahr

-

Ausgabenstruktur nach Hauptgruppen

nach Hauptgruppen



Wesentliche Ausgaben

Ausgaben für die Verzinsung von
Schulden, die dem Bundeshaushalt
zugerechnet werden



30,17 Mrd. Euro

Entschädigungen und Kosten aus
Gewährleistungen



3,82

Zahlungen an die Finanzagentur



0,05

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick.....	6
2	Kreditaufnahme (Kapitel 3201)	8
2.1	Titel 325 11 (Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt)	8
2.2	Titel 595 01 (Tilgungsausgaben aufgrund nicht-struktureller Rückflüsse von notlagenkreditfinanzierten Ausgaben)	13
3	Verzinsung (Kapitel 3205)	14
3.1	Entwicklung der Zinsausgaben	14
3.2	Marktentwicklung lässt Zinsausgaben unerwartet verlaufen	16
3.3	Veranschlagungen des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität aufwändig und unübersichtlich	18
3.4	Umstellung auf periodengerechte Veranschlagung dämpft nur vorübergehend die Zinsausgaben.....	19
3.5	Titel 575 08 (Zinsen nach dem Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz)	20
4	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	22
5	Ausblick	24

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

F

Finanzagentur *Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH*

FMS *Finanzmarktstabilisierungsfonds*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

ITF *Investitions- und Tilgungsfonds*

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, Kapitel 3205). Der Einzelplan umfasst zudem die Einnahmen und Ausgaben für die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes (Kapitel 3208).

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

Zuständig für den Einzelplan 32 ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF).

¹ Dies sind: Investitions- und Tilgungsfonds (ITF), Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und das Sondervermögen Bundeswehr. Neu errichtet wurde 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).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 32 (Bundesschuld)

	2024 Soll	2024 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2025 Soll (2. RegE)	2026 Entwurf	Änderung zu 2025
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	39 571,8	44 282,7		34 172,0	34 080,0	-0,3
darunter:						
→ Ausgaben für die Verzinsung von Schulden („Schulden- dienst“ in Kapitel 3205)	37 408,8	34 223,0		30 151,8	30 168,5	0,1
→ Tilgungsausgaben von Notla- genkrediten („Schulden- dienst“ in Kapitel 3201)	-	8 493,8		-	-	
→ Zahlungen an die Finanzagentur	57,2	48,4		52,7	53,7	1,9
→ Entschädigungen und Kosten aus Gewährleistungen	2 070,0	1 479,7		3 930,0	3 820,0	-2,8
Einnahmen	41 587,8	37 329,3		83 942,7	91 232,1	8,7
darunter:						
→ Einnahmen aus Krediten (Nettokreditaufnahme)	39 027,6	33 320,2		81 781,7	89 865,0	9,9
→ Zinseinnahmen aus dem Kassenmanagement	1 520,9	2 098,2		972,9	477,6	-50,9
→ Entgelte und Einnahmen aus Gewährleistungsmaßnahmen	1 025,0	1 900,6		1 180,0	885,0	-25,0
Bruttokreditaufnahme	399 582,5	381 836,9		361 621,6	450 449,3	24,6
Tilgungsermächtigung ^c				415 864,8	518 016,7	24,6
Ermächtigungsrahmen für Gewährleistungen	1 000 460	510 900		1 011 710	1 012 710	0,1
Verpflichtungsermächtigungen		1 455,4 ^d				
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	entfällt	entfällt		entfällt	entfällt	

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Kreditermächtigung zur endfälligen Tilgung in Höhe des Nennwertes nach § 2 Absatz 5 Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026. Die Bruttokreditaufnahme in der Zeile darüber gibt die Krediteinnahmen an. Das BMF darf Kredite bis zu Nennwerten in Höhe der Tilgungsermächtigung aufnehmen.

^d Bis zum Jahr 2044 noch fällig werdende Zahlungsverpflichtungen einer Verpflichtungsermächtigung aus dem Jahr 2021 (Verwaltungs- und Refinanzierungskosten für den Zukunftsfonds in Titel 3208/871 01, Nummer 10 Haushaltsvermerk).

Quelle: Haushaltsrechnung 2024; 2. Haushalt 2025; Haushaltsentwurf 2026.

2 Kreditaufnahme (Kapitel 3201)

2.1 Titel 325 11 (Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt)

2.1.1 Starke Zunahme der Kreditaufnahme

Ende 2024 betrug die Verschuldung des Bundes 1,9 Billionen Euro.² Der Wert ergibt sich nach der Maastricht-Abgrenzung. Sie stellt den Schuldenstand des Bundes umfassend und international vergleichbar dar. In dieser Abgrenzung werden dem Bund der Bundeshaushalt sowie alle Sondervermögen und Einheiten zugerechnet, die in seinem Auftrag Finanzierungen durchführen.

Die Nettokreditaufnahme für das Jahr 2026 liegt nach dem Entwurf der Bundesregierung bei 89,9 Mrd. Euro. Damit wird die nach der Schuldenregel (ohne Bereichsausnahme) zulässige Nettokreditaufnahme von 35,6 Mrd. Euro vollständig ausgeschöpft. Enthalten sind weiter 54,3 Mrd. Euro gemäß der Bereichsausnahme.³ Gegenüber dem Vorjahr steigt die Nettokreditaufnahme um 10 % an.

Die weiter gefasste Bruttokreditaufnahme, die auch die Kredite für die Umschuldungen fälliger Kredite umfasst, wird um 25 % ansteigen (siehe Tabelle 1). Die Umschuldungen⁴ sind nicht im Titelantrag ausgewiesen (da saldiert⁵). Die Summe der neuen zusätzlichen Kredite (darunter die Nettokreditaufnahme) und der Kredite für Umschuldungen wird als Bruttokreditaufnahme bezeichnet. Ausgewiesen wird sie im Kreditfinanzierungsplan.

2.1.2 Neue Verbuchung der Kreditaufnahme entspricht nicht mehr dem Schuldenwachstum

Kredite nimmt der Bund über den Verkauf von Wertpapieren auf. Als Einnahme aus der Kreditaufnahme wird seit dem Jahr 2025 nur noch der tatsächliche Verkaufserlös verbucht. Nur noch in Höhe des Verkaufserlöses werden die Kreditermächtigungen des Haushaltsgesetzes belastet.⁶ Der Verkaufserlös der Wertpapiere entspricht aber in der

² Deutsche Bundesbank, Monatsbericht – August 2025, Statistischer Teil, S. 59.

³ Siehe auch BMF, Pressemitteilung vom 30. Juli 2025 „Bundesregierung führt Investitionsoffensive fort: Bundeshaushalt 2026 und Finanzplan bis 2029 beschlossen“.

⁴ Anschlussfinanzierungen.

⁵ Entsprechend der gesetzlich vorgesehenen Ausnahme vom Bruttoprinzip (§ 15 Absatz 1 Satz 2 BHO).

⁶ Siehe Entwurf Haushaltsgesetz 2026, Bundestagsdrucksache 21/600, § 2 Absatz 4.

Regel nicht deren Nennwert, den der Bund am Ende der Laufzeit zurückzahlen muss (bei Verkauf mit einem Abschlag – Disagio – liegt die Einnahme unter dem Nennwert).

In Zahlen: Nennwertmäßig darf das BMF im Jahr 2026 Kredite von bis zu 518 Mrd. Euro aufnehmen, wobei bis zu 67,6 Mrd. Euro niedrigere Verkaufserlöse zulässig sind.⁷

Um schrittweise die Nennwerte der aufgenommenen Kredite zu erreichen, bucht der Bund in den Jahren bis zur Rückzahlung anteilig Ausgaben: Diese Beträge fallen unter die jeweilige Nettokreditaufnahme.⁸

Der Schuldenstand des Bundes erhöht sich mit diesen Krediten jedoch unmittelbar schon zum Zeitpunkt der Aufnahme in voller Höhe der Nennwerte. Denn zum Schuldenstand des Bundes zählen „alle in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen“, d. h. die Nennwerte der aufgenommenen Kredite.⁹ Durch das neue Verbuchungsverfahren liegt die Kreditaufnahme gemäß Nennwert (bis zu 518 Mrd. Euro) über der Obergrenze, die der Entwurf des Haushaltsgesetzes im § 2 Absatz 1 und 2 vorsieht (bis zu 450 Mrd. Euro).

⁷ Das Volumen an Nennwerten, das das BMF im Haushaltsjahr maximal emittieren kann, ergibt sich aus dem „maximal zulässigen Verpflichtungsvolumen zur endfälligen Tilgung gemäß § 2 Absatz 5 des Haushaltsgesetzes“ (Tilgungsermächtigung). Für das Jahr 2026 beträgt es 518 Mrd. Euro. Demgegenüber plant das BMF Krediteinnahmen von nur 450,4 Mrd. Euro (Bruttokreditaufnahme). Bei der Kreditaufnahme kann also eine Differenz zum Nennwert von bis zu 67,6 Mrd. Euro entstehen (in Form von Abschlägen bzw. Disagien).

Siehe Entwurf Haushaltsgesetz 2026, Bundestagsdrucksache 21/600, § 2 Absatz 5, Gesetzesbegründung und Kreditfinanzierungsplan.

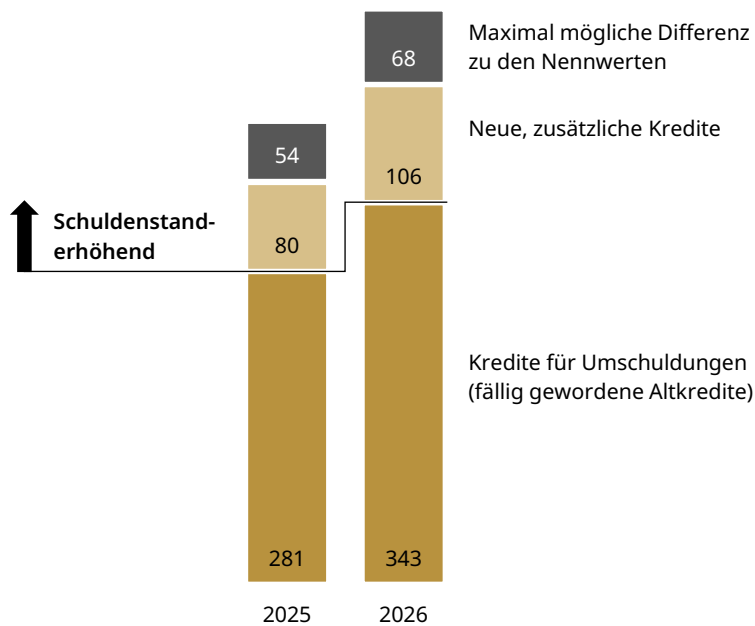
⁸ Bei Disagio: Sie belasten die Kreditermächtigung. Siehe § 2 Absatz 4 Satz 3 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2026.

⁹ 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).

Abbildung 1

Aufwuchs der Schulden übertrifft die Krediteinnahmen

Verbucht werden nur noch die tatsächlichen Krediteinnahmen, zurückzuzahlen sind die Kredite aber zu ihren Nennwerten. Entsprechend steigen auch die Schulden.



Erläuterung: Die Höhe der Säulen zeigt das maximal zulässige Volumen an Wertpapieren in Nennwerten an, das der Bund zur Finanzierung des Bundeshaushalts emittieren darf.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsentwurf 2026, Kreditfinanzierungsplan.

Die neue Verbuchung der Kreditaufnahme zeigt nicht den vollen Aufwuchs an Schulden des Bundeshaushalts. Dieser Aufwuchs der Schulden und die damit verbundene Entwicklung des Schuldenstandes sind von hoher Bedeutung für die Kreditwürdigkeit des Bundes an den Kapitalmärkten. Dort wird beurteilt, inwieweit ein Land künftig in der Lage ist, seine Schulden in voller Höhe zurückzuzahlen. Das BMF sollte daher schon bei der Haushaltsaufstellung verdeutlichen, dass nicht allein die Krediteinnahmen, sondern auch die Differenz zu den Nennwerten der aufgenommenen Kredite den Schuldenstand des Bundes ausmacht.¹⁰

Außerhalb des Bundeshaushalts finanziert der Bund Sondervermögen mit eigenen Kreditsicherstellungen.¹¹ Indes sollen die für sie aufgenommenen Kreditanteile – wie

¹⁰ Bislang plant das BMF, die „Tilgungsermächtigung“ nur im Kreditfinanzierungsplan auszuweisen. Ein Haushaltsvermerk im Kapitel 3201 ist nicht vorgesehen.

¹¹ ITF, FMS, WSF, Sondervermögen Bundeswehr und Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität.

bisher – zum Nennwert (und nicht mit dem niedrigeren Verkaufserlös) auf ihre Kredittermächtigungen angerechnet werden.¹²

Die unterschiedlichen Anrechnungen der Kreditaufnahmen für den Bundeshaushalt einerseits und die Sondervermögen andererseits erschweren den Überblick über die Verschuldungsdynamik des Bundes. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr von möglichen Buchungs- und Zurechnungsfehlern, die sich auf die Erfassung des Schuldenstandes und des Kreditbedarfs des Bundes auswirken könnten.¹³

In seiner Stellungnahme zu diesem Bericht hat das BMF bestätigt, dass die Schuld des Bundes sich um die aufgenommenen Nennwerte erhöht. Es hat darauf hingewiesen, dass die in Abbildung 1 dargestellte Differenz zu den Nennwerten kein Planwert sondern eine Obergrenze ist. Die Ausschöpfung der dargestellten Werte sei zwar möglich, aber sehr unwahrscheinlich. Indes wird die Differenz zu den Nennwerten im Jahr 2025 voraussichtlich nur 9,5 Mrd. Euro betragen (und die Obergrenze von 54 Mrd. Euro nicht ausschöpfen).

2.1.3 Umwidmung verhinderte Überschreitung der Kredittermächtigung

Für die Umschuldung von fällig gewordenen Altkrediten sieht das Haushaltsgesetz eine eigene Kredittermächtigung vor.¹⁴

Im Jahr 2024 nahm das BMF mehr Kredite für die Umschuldung fällig gewordener Altkredite auf als es die entsprechende Kredittermächtigung zunächst zugelassen hatte. Das BMF widmete daraufhin rückwirkend einen Kredit über 10,7 Mrd. Euro, aufgenommen zur Umschuldung, in einen Kassenverstärkungskredit um.¹⁵

Kassenverstärkungskredite dienen zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft. Hierfür sieht das Haushaltsgesetz eine gesonderte Kredittermächtigung vor.¹⁶

Das Haushaltsrecht unterscheidet klar zwischen Kredittermächtigungen zur Deckung von Ausgaben (darunter die für Umschuldungen) und Kredittermächtigungen zur

¹² Das BMF begründet die vom Bundeshaushalt abweichende Anrechnung der Kreditaufnahme wie folgt: Der Bundeshaushalt wird jährlich aufgestellt. Der Nennwert der Kreditaufnahmen ergibt sich hier als Summe aller Anrechnungen auf die Kredittermächtigungen über die Haushaltsjahre bis zur Rückzahlung der begebenen Wertpapiere. Die Sondervermögen sind hingegen überjährig angelegt. Die Streckung der Kreditaufnahme kann daher durch sofortige Anrechnung des Nennwerts vorweggenommen werden (siehe Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundestagsdrucksache 21/778 vom 7. Juli 2025, S. 26 f., vom Deutschen Bundestag am 18. September 2025 beschlossen).

¹³ Dies könnte z. B. beim Nennwertausgleich geschehen.

¹⁴ § 2 Absatz 2 Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026. Die Kredite zur Umschuldung sind Ausgaben zur Tilgung von Krediten und werden auch Anschlussfinanzierungen genannt.

¹⁵ Wertpapier mit der Kennung ISIN DE000BU0E121 (unverzinsliche Schatzanweisung zwölf Monate, Emissionsdatum: 29. Januar 2024, Fälligkeit: 11. Dezember 2024). 10,7 Mrd. Euro entsprachen dem Anteil der Kreditaufnahme, die auf den Bundeshaushalt entfiel.

¹⁶ § 2 Absatz 10 Satz 1 Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026.

Kassenverstärkung.¹⁷ Eigenmächtige Umwidmungen des BMF zwischen diesen Kreditermächtigungen sind nicht vorgesehen. Denn sie könnten dazu genutzt werden, um mehr neue Kredite zur Deckung von Ausgaben aufzunehmen als das Haushaltsgesetz erlaubt. Wäre der oben genannte Kredit nicht umgewidmet worden, hätte er die zur Verfügung stehende Kreditermächtigung zur Deckung von (Umschuldungs-)Ausgaben überschritten.

Das BMF erklärte gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass das Volumen an Kreditaufnahmen für Umschuldungen in den letzten Jahren stark zugenommen habe. Hier sei auch mit mehr außerplanmäßigen Kreditaufnahmen zu rechnen. Für außerplanmäßige Umschuldungen sei mit dem Haushaltsgesetz 2025 die Kreditermächtigung von 15 auf 30 Mrd. Euro erhöht worden.¹⁸ Das BMF hofft, dass dadurch künftig keine weiteren Umwidmungen von Krediten zur Deckung von (Umschuldungs-)Ausgaben in Kassenverstärkungskredite nötig sind.

In seiner Stellungnahme zu diesem Bericht hat das BMF erklärt, dass im Liquiditätsmanagement des Bundes alle Kreditmittel zusammenfließen. Es sei daher nicht möglich, zu unterscheiden, ob eingehende Kreditmittel entweder nur zur Kassenverstärkung oder nur zur Deckung von Ausgaben eingesetzt werden. § 18 Absatz 2 BHO erlaube dem BMF zu wählen, ob es Kredite als Kredite zur Deckung von Ausgaben oder als Kredite zur Kassenverstärkung buche.

Eingeräumt hat das BMF, dass die Umwidmung eines Kredites zur Deckung von (Umschuldungs-)Ausgaben in einen Kredit zur Kassenverstärkung die Transparenz in den Statistiken beeinträchtige. Vorliegend habe es sich um einen Ausnahmefall gehandelt.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der vorliegende Kredit bereits zur Deckung von (Umschuldungs-)Ausgaben diene. Im Nachhinein kann es daher nicht mehr zur Wahl stehen, ihn in einen Kassenverstärkungskredit umzubuchen. Davon unabhängig kann eine „gemeinsame“ Verbuchung im Liquiditätsmanagement nicht die gesetzliche Trennungsvorgabe aufheben.

Unbestritten ist, dass das BMF diesen Kredit umbuchte, weil die dafür bestimmte Kreditermächtigung ausgeschöpft war. Das BMF hätte hierüber den Haushaltsgesetzgeber informieren und entscheiden lassen müssen.

¹⁷ § 18 Absatz 2 BHO.

¹⁸ § 2 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2025.

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

Im Jahr 2024 erhielt die Bundesregierung 8,5 Mrd. Euro Rückzahlungen aus dem WSF-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.¹⁹

Das BMF nennt diese Rückflüsse „nicht-strukturelle Rückflüsse“. Es will damit verdeutlichen, dass sie nicht zur Deckung aller Ausgaben herangezogen werden dürfen, sondern in die Tilgung der Notlagenkredite fließen. Mit dem Titel 595 01 will das BMF die gesonderte Buchung dieser Tilgungsausgaben transparent machen.²⁰

Für das Jahr 2026 kann das BMF nicht absehen, in welcher Höhe zur Tilgung der Notlagenkredite zu verwendende Rückflüsse eingehen werden. Es hat keine Einnahmen veranschlagt.

Die planmäßige Rückführung der Notlagenkredite soll laut Beschluss des Deutschen Bundestages ab dem Jahr 2028 beginnen.²¹

¹⁹ 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).

²⁰ 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: Kapitel 6002 Titel 119 06.“).

²¹ BMF, Monatsbericht Januar 2024.

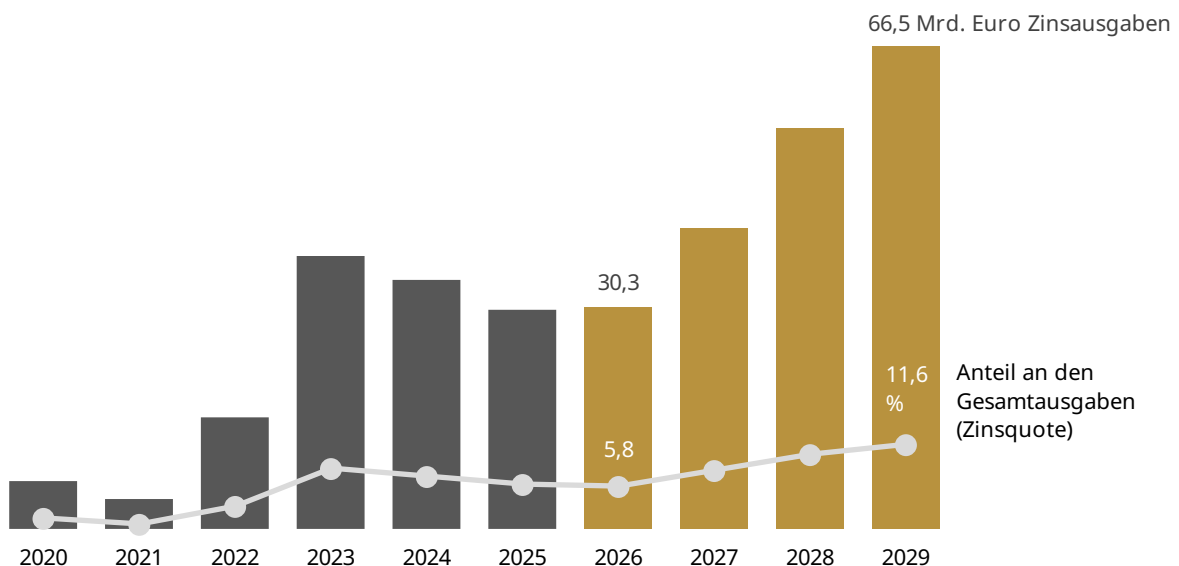
3 Verzinsung (Kapitel 3205)

3.1 Entwicklung der Zinsausgaben

Abbildung 2

In den nächsten vier Jahren verdoppeln sich die jährlichen Zinsausgaben

Die Zinsausgaben werden sich im Zeitraum 2026 bis 2029 verdoppeln. Zugleich wächst ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.



Erläuterung: Bis zum Jahr 2024 Ist-Werte, danach Soll-Werte. Die Werte zeigen die Zinsausgaben im Kapitel 3205. Sie fallen an für die Kredite, die dem Bundeshaushalt und dem neuen Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität zugerechnet werden. Zudem sind die Zinszahlungen für die vom Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite nach dessen Auslaufen zum 1. Januar 2028 berücksichtigt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesregierung, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029; BMF, Finanzberichte.

Tabelle 2

Zinsausgaben für einzelne Wertpapierarten

Titel	Wertpapierart (mit Laufzeiten)	Soll 2026 in Mrd. Euro	Soll 2025 in Mrd. Euro
575 01	Zinsen für Bundesanleihen (7 bis 30 Jahre)	20,4	17,6
575 03	Zinsen für Bundesobligationen (5 Jahre)	3,3	2,4
575 05	Zinsen für Bundesschatzanweisungen (2 Jahre)	2,6	3,1
575 06	Diskont für unverzinsliche Schatzanweisungen (1 Jahr)	1,8	3,4
575 11	Zinsen für Grüne Bundeswertpapiere (5 bis 30 Jahre)	0,9	0,6

Quelle: Haushalt 2025, Haushaltsentwurf 2026.

Die Zinsausgaben für Bundesanleihen und Bundesobligationen steigen gegenüber dem Planwert für das Jahr 2025 deutlich an (Titel 575 01 und 575 03). Wesentlicher Grund hierfür sind die steigende Verschuldung und gestiegene Zinssätze im mittel- und langfristigen Kapitalmarktsegment.

Bei den Bundesschatzanweisungen und den unverzinslichen Schatzanweisungen gehen die Zinsausgaben trotz steigender Verschuldung zurück (Titel 575 05 und 575 06). Dies ist im Wesentlichen begründet durch gesunkene Zinssätze im hier angesprochenen kurzfristigen Kapitalmarktsegment. Bei den unverzinslichen Schatzanweisungen senken überdies Effekte aus der Umstellung auf die periodengerechte Verbuchung die veranschlagten Zinsausgaben.²²

Auch die Verschuldung mit Grünen Bundeswertpapieren soll im Gesamten ausgeweitet werden. Über alle begebenen Laufzeiten rechnet das BMF mit höheren Zinssätzen.

²² Ausgaben für Stückzinsen fallen nach der Umstellung auf die periodengerechte Verbuchung von Zinsausgaben bei den Unverzinslichen Schatzanweisungen („Bubills“) nicht mehr an: Jede Emission wird fortan wie eine Neuemission behandelt.

3.2 Marktentwicklung lässt Zinsausgaben unerwartet verlaufen

Krediteinnahmen erzielt der Bund überwiegend durch den Verkauf von festverzinslichen Bundeswertpapieren.²³ Zu welchen Zinssätzen der Bund sie absetzen kann, entscheidet sich an den Kapitalmärkten. Dort zeigt sich, zu welchen Renditen bzw. Marktzinsen festverzinsliche Wertpapiere abgenommen werden. Ein Maß für die Rendite von festverzinslichen Wertpapieren, die im Handel sind, ist die Umlaufrendite. Begibt der Bund neue Wertpapiere, legt er für sie einen festen Zinssatz (Kupon) fest. Indem der Bund sich mit dem Kupon an der aktuellen Umlaufrendite orientiert, kann er darauf hinwirken, dass Bundeswertpapiere eine gute Nachfrage finden.

Die Umlaufrendite verlief im März 2025 mit deutlichem Ausschlag nach oben, zuvor im letzten Quartal 2024 mit Ausschlag nach unten (siehe Abbildung 3). Für den Bund hatten diese Ausschläge bei den damals anstehenden Emissionen merkbare Auswirkungen:²⁴

- Im März 2025 begab der Bund u. a. eine 30-jährige Bundesanleihe (mit Fälligkeit im Jahr 2056).²⁵ Der in diesem Monat deutlich steigende Marktzinssatz führte dazu, dass der Bund einen höheren Zinskupon bieten musste als geplant war. Die jährlichen Zinsausgaben für diese Bundesanleihe liegen nun knapp ein Viertel höher als in der Emissionsplanung prognostiziert war (über die gesamte Laufzeit 900 Mio. Euro höher).
- Im Oktober 2024 emittierte der Bund u. a. ein Wertpapier mit zweijähriger Laufzeit.²⁶ Auf Grund der relativ niedrigen Umlaufrendite in diesem Monat konnte der Bund den Zinskupon niedriger als geplant festlegen. Die jährlichen Zinsausgaben liegen rund ein Viertel unter den Planungen (über die gesamte Laufzeit 52 Mio. Euro niedriger).

²³ Festverzinsliche Wertpapiere haben einen Zinskupon bzw. Zinssatz, der bei der Begebung des Wertpapiers festgelegt wird. Dieser Zinskupon bleibt über die Laufzeit des Wertpapiers unverändert. Der Schuldner (hier der Bund) zahlt dem Halter des Wertpapiers zu festen Terminen den Zinskupon.

²⁴ Die Beispiele konzentrieren sich auf Neuemissionen. In den Monaten Oktober und Dezember 2024 zeigten sich relative Tiefstände, im Monat März 2025 ein relativer Höchststand. Neuemissionen begab der Bund in diesen Monaten nur im Oktober 2024 und im März 2025 (jeweils zwei). Nachfolgend wird die jeweils größte Neuemission in diesen Monaten betrachtet. Die Planwerte ergeben sich aus den jeweiligen jährlichen Emissionsplanungen der Finanzagentur für die Jahre 2024 und 2025. Über die durchgeführten Emissionen informiert die Finanzagentur auf ihrer Internetseite: [Emissionsergebnisse - Deutsche Finanzagentur](#).

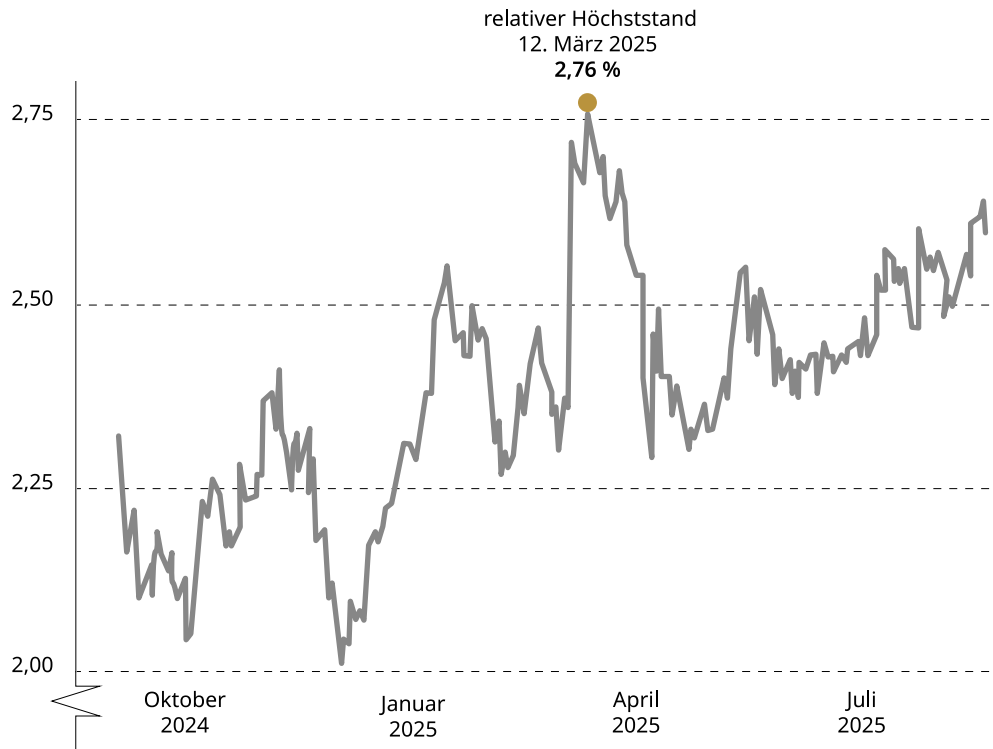
²⁵ Wertpapierkennung ISIN DE000BU2D012 (mit einem Volumen von 5 Mrd. Euro).

²⁶ Wertpapierkennung ISIN DE000BU22072 (mit einem Volumen von 4,2 Mrd. Euro).

Abbildung 3

Ausschläge bei Marktzinsen

Marktentwicklungen beeinflussen die Zinsausgaben des Bundes.



Erläuterung: Die Rendite einer Anleihe gibt im Gegensatz zum Zinskupon die tatsächliche jährliche Verzinsung an. Die Abbildung zeigt die Umlaufrendite für Anleihen und Obligationen des Bundes mit längster Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über vier Jahren, sofern ihre Restlaufzeit mehr als drei Jahre beträgt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Deutsche Bundesbank.²⁷

Die günstige Neuemission im Oktober 2024 zeigt, dass sich aus unerwartet niedrigen Umlaufrenditen bzw. Marktzinsen für den Bund auch Opportunitäten ergeben können. Jedoch kann der Bund solche Opportunitäten kaum ausnutzen: Angesichts des permanenten und ansteigenden Kreditbedarfs des Bundes wie auch der Aufnahmefähigkeit des Marktes lassen sich Wertpapieremissionen zeitlich nur begrenzt verschieben oder vorziehen. Dies zeigt die genannte Neuemission im März 2025, die über die Laufzeit des Wertpapiers zu hohen Mehrausgaben führte.

Entscheidungen des Deutschen Bundestages bzw. der Bundesregierung können den Marktzins bzw. die Renditen von Bundeswertpapieren beeinflussen. Im März 2025 zeigte sich, dass der Deutsche Bundestag einer Ausweitung der Verschuldung zustimmen würde.²⁸ Zu diesem Zeitpunkt stieg die Umlaufrendite an den Kapitalmärkten für

²⁷ Deutsche Bundesbank, Statistik zu Umlaufrenditen.

²⁸ Deutscher Bundestag, Meldung vom 18. März 2025 "Mehrheit für Reform der Schuldenbremse".

Bundeswertpapiere sprunghaft an. Das BMF verkennt nicht, dass zwischen der Ankündigung höherer schuldenfinanzierter Ausgaben des Bundes und dem Anstieg des Marktinzinses ein Zusammenhang bestand.²⁹

Noch im März 2025 sank die Umlaufrendite wieder auf ein mittleres Maß. Ihre Schwankungen bleiben unvorhersehbar. Für den Bund bedeutet dies, dass die Zinsausgaben nicht exakt eingeplant und im Bundeshaushalt veranschlagt werden können. Ungeplante Zinsausgaben, für die jeweils Rechtsverpflichtungen eingegangen wurden, sind in haushaltsrechtlicher Sicht überplanmäßige Ausgaben. Sind sie von erheblicher finanzieller Bedeutung, ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) darüber unverzüglich zu unterrichten.³⁰ Da im Übrigen die mittelfristigen Zinsausgaben des Bundes schon planmäßig massiv ansteigen, können darüberhinausgehende überplanmäßige Zinsausgaben den Ausgabenpielraum des Bundeshaushalts noch weiter einengen.

In seiner Stellungnahme auf diesen Bericht ergänzte das BMF, dass bei Neuemissionen erste Zinsausgaben meist erst ab dem Folgejahr anfielen. Für ungeplant höhere Zinsausgaben im laufenden Jahr wären zunächst Ausgabereste in Kapitel 3205 zu nutzen, eine „Notbewilligung“ käme erst danach in Betracht.

3.3 Veranschlagungen des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität aufwändig und unübersichtlich

Mit dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität wird erstmals ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung errichtet, dessen Zinsen der Bundeshaushalt (und nicht mehr das Sondervermögen selbst) trägt.³¹ Insoweit beziehen sich im Einzelplan 32 abgebildete Zinsausgaben nicht mehr auf Kreditaufnahmen des Bundeshaushalts. Das Haushaltsrecht sieht vor, dass alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan enthalten sind.³² Dies ist beim Einzelplan 32 und dem (Wirtschaftsplan des) Sondervermögen(s) nicht mehr der Fall: Im Sondervermögen sind Krediteinnahmen ohne die dazugehörigen Zinsausgaben veranschlagt – im Einzelplan hingegen Zinsausgaben ohne die dazugehörigen Krediteinnahmen.

²⁹ BMF, Monatsbericht April 2025, S. 63.

³⁰ § 37 Absatz 4 BHO.

³¹ Bei der Begebung von Wertpapieren gibt es keine Unterscheidung, ob sie zur Finanzierung des Bundeshaushalts oder zu der einzelner Sondervermögen mit eigenen Kreditermächtigungen dienen. Bei der Planung der Begebungen von Bundeswertpapieren berücksichtigt die Finanzagentur den gesamten Finanzbedarf des Bundes. Die beim Verkauf der Wertpapiere erzielten Erlöse (Kreditaufnahmen) rechnet die Finanzagentur dem Bundeshaushalt und den Sondervermögen zu, aufgeteilt je nach Finanzbedarf. Hierbei teilt sie rechnerisch auch die jeweiligen Ausgaben für die Zinsen auf. Die Höhe der jeweiligen Zinsausgaben ist hierbei abhängig von der Laufzeit der (rechnerisch) aufgeteilten Kreditaufnahmen.

³² Entsprechend der Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans nach § 11 Absatz 2 BHO.

Ein gesonderter Ausweis dieser Zinsen im Einzelplan 32 ist beim BMF noch in Arbeit.³³

Über den Finanzplanzeitraum 2027 bis 2029 kann das BMF bislang zudem keine Kreditfinanzierungsübersicht vorlegen.³⁴

Der mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität verbundene technische Aufwand zeigt, dass „seine“ Veranschlagungen nicht nur die Haushaltsordnung durchbrechen, sondern auch unwirtschaftlich sind.

Im Übrigen ist zu erwähnen, dass die anderen Sondervermögen mit eigener Ermächtigung zur Kreditaufnahme ihre Zinsausgaben selbst tragen.³⁵ Ihre Zinsausgaben sind nicht im Bundeshaushalt veranschlagt. Das BMF erwartet bei ihnen im Jahr 2026 Zinsausgaben von insgesamt 1,8 Mrd. Euro (im Jahr 2027: 2,8 Mrd. Euro).

3.4 Umstellung auf periodengerechte Veranschlagung dämpft nur vorübergehend die Zinsausgaben

Die Zinsausgaben für das Jahr 2026 sind mit 30,2 Mrd. Euro ähnlich hoch veranschlagt wie für das Vorjahr 2025. Im Jahr 2024 hatte der „Schuldendienst“ 34,2 Mrd. Euro betragen.³⁶

Der wesentliche Grund für den gegenüber dem Jahr 2024 niedrigeren „Schuldendienst“ ist die Umstellung auf die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben.³⁷ Hierdurch ist der Titel 575 09 (Disagio auf Bundeswertpapiere) entfallen. Bis einschließlich 2024 wurden sie im Jahr der Entstehung einmalig in voller Höhe gebucht.³⁸ Im Jahr 2024 fielen in diesem Titel noch Ausgaben von 6,8 Mrd. Euro an.

Seit dem Haushaltsjahr 2025 bucht das BMF die Disagien in den einzelnen Haushaltsjahren bis zur Rückzahlung der betreffenden Wertpapiere als Ausgaben. Sie sind Teil der Zinsausgaben für die einzelnen Wertpapierarten.

³³ Bundesregierung, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029, Bundestagsdrucksache 21/601 vom 1. September 2025, S. 76. Angepasst werden muss ein IT-System, das sowohl für die Zinsausgabenschätzung als auch für die Aufstellung des Kreditfinanzierungsplans und der Kreditfinanzierungsübersicht genutzt wird. Das BMF erklärte dem Bundesrechnungshof, dass es noch im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zum Haushalt 2026 die Zinsausgaben für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität – nach Titel des Kapitels 3205 aufgeteilt – vorlegen wolle.

³⁴ Bundesregierung, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029, Bundestagsdrucksache 21/601 vom 1. September 2025, S. 76. Ohne mittelfristige Kreditfinanzierungsübersicht fehlen Planwerte, die zeigen wie sich die weitere Kreditaufnahme zur Finanzierung des Bundeshaushalts (und der Tilgungen bzw. Umschuldungen) entwickelt.

³⁵ ITF, FMS, WSF und Sondervermögen Bundeswehr.

³⁶ Siehe Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2026, Einzelplan 32, Überblick zu Kapitel 3205, S. 8.

³⁷ 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.

³⁸ Für eine ausführliche Darstellung siehe Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss, Informationen über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundesschuld) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 vom 14. August 2025 (Geschäftszeichen: III 5 - 0003308).

Durch die geänderte Veranschlagung von Disagien werden die Zinsausgaben vorübergehend gedämpft. Eingespart werden die Disagien nicht: Bei Rückzahlung der Wertpapiere werden sie in voller Höhe kassenwirksam fällig.

3.5 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.

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.³⁹ Die aktuell ausstehenden inflationsindexierten Bundeswertpapiere werden weiterhin am Markt gehandelt. Sie haben ein Gesamtvolumen von 66,3 Mrd. Euro (inkl. 6,4 Mrd. Euro an Eigenbeständen des Bundes, die nicht am Markt gehandelt werden). Die letzten Tilgungen sind im Jahr 2046 zu leisten.⁴⁰

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“.⁴¹

Buchmäßige „Vorsorge“ über ein Sondervermögen

Einen Teil der Rückzahlungen für die inflationsindexierten Bundeswertpapiere bildet das BMF buchmäßig im Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ ab: Zuführungen zu diesem Sondervermögen umfassen den inflationsbedingten Betrag, um den sich die Rückzahlung erhöht (Schlusszahlung).⁴²

³⁹ Siehe Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundestagsdrucksache 21/778 vom 7. Juli 2025, S. 24 (vom Deutschen Bundestag am 18. September 2025 beschlossen).

⁴⁰ Siehe Finanzagentur „Inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ (Abruf am 21. Oktober 2025).

⁴¹ BMF, Monatsbericht Januar 2024.

⁴² 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“.

Die inflationsindexierten Bundeswertpapiere dienten ursprünglich der Finanzierung sowohl des Bundeshaushalts als auch der Sondervermögen FMS und ITF. Der für die Sondervermögen geführte Bestand wird mit dem Jahr 2026 auf den Bundeshaushalt übertragen. Dann ist der Bestand an inflationsindexierten Bundeswertpapieren vollständig dem Bundeshaushalt zugeordnet. Buchmäßige Zuführungen zum Sondervermögen für die Schlusszahlungen sind ab dem Jahr 2026 nur noch im Bundeshaushalt veranschlagt und nicht mehr auch bei den Sondervermögen.⁴³

Das BMF wird ab dem Haushaltsjahr 2026 die Zuführungen zum Sondervermögen senken.⁴⁴ Noch im Eigenbestand des Bundes befindliche inflationsindexierte Bundeswertpapiere werden bei der Vorsorge für Schlusszahlungen nicht mehr berücksichtigt und auch nicht mehr veräußert.

Für die Eigenbestände hat das BMF im Sondervermögen bereits Vorsorge für Schlusszahlungen gebucht. Diese Beträge wird das BMF im Haushaltsjahr 2026 entnehmen. Für den Bundeshaushalt ergibt sich im Jahr 2026 dadurch buchmäßig eine Einnahme von 1,8 Mrd. Euro. Im selben Jahr ist eine buchmäßige Ausgabe von 1,6 Mrd. Euro für die Vorsorge zu leisten, so dass sich im Titelanatz ein Plus (Einnahme) von 263 Mio. Euro ergibt.⁴⁵ Dieses Plus ist einmalig. Im Jahr 2027 rechnet das BMF wieder mit einer Ausgabe (1,4 Mrd. Euro).

Rückzahlung erfordert weitere Kreditaufnahme

Im Jahr 2026 muss der Bund inflationsindexierte Bundeswertpapiere mit einem Umlaufvolumen von 19,2 Mrd. Euro zurückzahlen. Zusätzlich muss der Bund die vereinbarte inflationsbedingte Schlusszahlung leisten. Sie beträgt 5 Mrd. Euro. Für diese Schlusszahlung greift das BMF auf die Rücklage des Sondervermögens „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ zurück. Da das Sondervermögen über kein Vermögen verfügt,⁴⁶ muss der Bund im Jahr 2026 in Höhe der 5 Mrd. Euro Kredite aufnehmen.

Das BMF rechnet diese Kreditaufnahme nicht der Schuldenregel im Jahr 2026 an. Denn die „Vorsorge“ hierfür traf es bereits in vorherigen Haushaltsjahren und buchte hierfür Ausgaben. Das BMF nimmt diese Kredite in Höhe der 5 Mrd. Euro für die Auszahlung

⁴³ Indes heißt es in der Vorbemerkung zum Entwurf des Kapitels 3205 zum Einzelplans 32 noch: „Dazu werden dem Sondervermögen ‚Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere‘ Mittel aus dem Bundeshaushalt und aus den mitfinanzierten Sondervermögen ‚Investitions- und Tilgungsfonds‘ und ‚Finanzmarktstabilisierungsfonds‘ zugeführt.“ Die Zuführung aus diesen Sondervermögen entfällt ab dem Jahr 2026.

⁴⁴ Siehe Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundestagsdrucksache 21/778 vom 7. Juli 2025, Artikel 4 (vom Deutschen Bundestag am 18. September 2025 beschlossen).

⁴⁵ Siehe Haushaltsentwurf 2026, Einzelplan 32, Anlage 1 (Übersicht gemäß § 5 Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz). Statt der veranschlagten -263 Mio. Euro gibt das BMF im Kreditfinanzierungsplan eine Zuführung von -248 Mio. Euro an. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte das BMF, dass es bei der Veranschlagung den Übergang der inflationsindexierten Bundeswertpapiere, die den Sondervermögen zugerechnet waren, nicht berücksichtigt habe. Zu veranschlagen seien im Titel 575 08 korrekterweise -248 Mio. Euro.

⁴⁶ BMF, Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2023, S. 8.

der Schlusszahlungen außerhalb der Kreditermächtigungen des Haushaltsgesetzes 2026 auf.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widerspricht dieses Vorgehen den Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit, die auch für die Kreditaufnahmen von Sondervermögen gelten. Kreditfinanzierte Ausgaben von Sondervermögen sind im Jahr ihrer Kas- senwirksamkeit bei der zulässigen Kreditaufnahme zu berücksichtigen.⁴⁷

4 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

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 2026 soll der Bund ermächtigt werden, Gewährleistungen bis zu 1 012,7 Mrd. Euro zu übernehmen. Der Ermächtigungsrahmen hat sich innerhalb weniger Jahre mehr als verdoppelt. Im Jahr 2019 betrug er noch 456,2 Mrd. Euro.

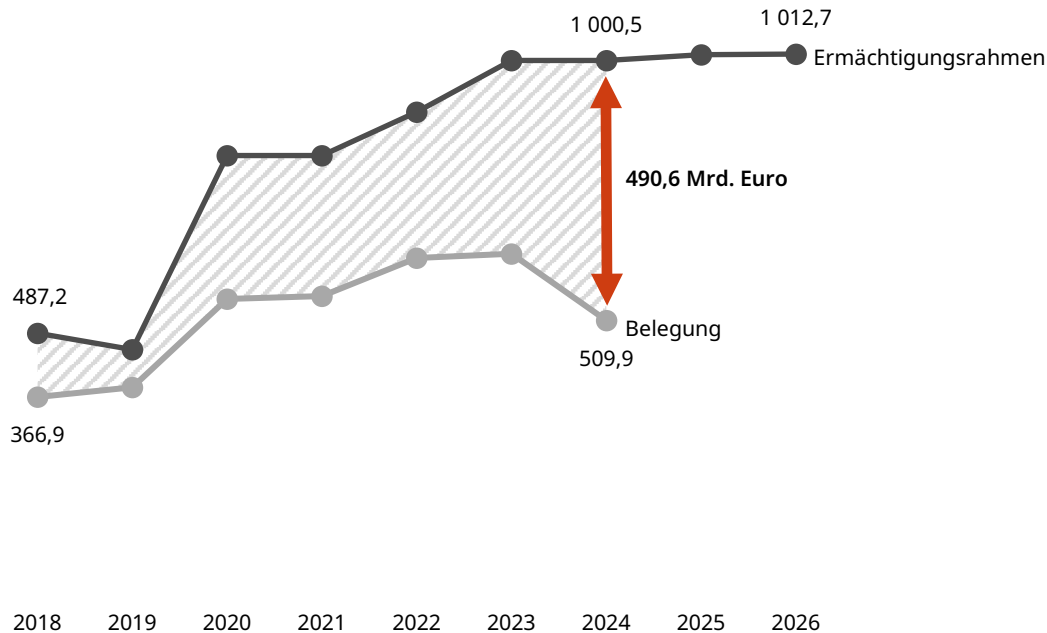
Zum 31. Dezember 2024 war der Ermächtigungsrahmen mit 509,9 Mrd. Euro ausgenutzt. Das entspricht einer Belegung von 51 %. Eine nennenswerte Rückführung der Belegung ist nicht in Sicht. Damit einhergehend hat sich das Risikopotenzial für den Bundeshaushalt auf hohem Niveau verstetigt. Umso relevanter ist daher die Risikosteuerung und -überwachung sowohl durch die Ressorts als auch durch den Haushaltsgesetzgeber.

⁴⁷ Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Bundestagsdrucksache 20/7800) und Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 20/8298) für die Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. November 2023.

Abbildung 4

Spanne zwischen Ermächtigungsrahmen und Belegung 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 zunächst 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 erhöht. Im Jahr 2023 erhöhte der Haushaltsgesetzgeber erneut den Ermächtigungsrahmen um 100 Mrd. Euro auf das jetzige Niveau von 650 Mrd. Euro.

Im Jahr 2026 sollen die Gewährleistungsermächtigungen erneut etwa das doppelte Volumen des Bundeshaushalts umfassen. Angesichts der Höhe der Risiken, die sich für den Bundeshaushalt daraus ergeben können, sieht der Bundesrechnungshof diese Entwicklung weiterhin mit großer Sorge. Möglichkeiten, 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 Möglichkeiten bestehen.

Die Ausgaben für Gewährleistungen lagen im Jahr 2024 noch bei 2,1 Mrd. Euro. Sie sollen deutlich ansteigen und sind mit 3,8 Mrd. Euro ähnlich hoch wie im Jahr 2025. Grund hierfür sind insbesondere die Schadensfälle der auslandsbezogenen Gewährleistungen in Russland. Zwar sind keine Gewährleistungen mehr seit Beginn des Angriffskrieges Russlands in der Ukraine übernommen worden, Russland war jedoch jahrelang eines der Länder mit dem höchsten Entschädigungsrisiko des Bundes. Dies zeigt, wie risikoträchtig die Konzentration von Gewährleistungen auf einzelne Länder, Branchen oder Unternehmen ist. Im Falle unvorhergesehener Schadensfälle können diese den Bundeshaushalt erheblich belasten. Aufgrund der langen Laufzeiten von Gewährleistungen wirkt sich eine veränderte Übernahmepraxis mit deutlicher Verzögerung auf das Entschädigungsrisiko aus. Der Bund sollte daher bereits bei Übernahme der Gewährleistung darauf achten, dass er Klumpenrisiken vermeidet.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Risiken bei Inlandsgewährleistungen. Er hat dabei festgestellt, dass der Jahresbericht zu den Gewährleistungen an den 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 hat entschieden, künftig auf den Jahresbericht zu den Gewährleistungen sowie auf den Zwischenbericht zum Entschädigungsrisiko der auslandsbezogenen Gewährleistungen zu verzichten. Die Erkenntnisse aus diesen Berichten – 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.

5 Ausblick

Das BMF rechnet in den Jahren 2025 bis 2029 mit einer zusätzlichen Kreditaufnahme von bis 851,1 Mrd. Euro.⁴⁸ Dies führt zu stark ansteigenden Zinsausgaben, die einen immer größeren Anteil an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts ausmachen und den Handlungsspielraum weiter einschränken. Im Jahr 2029 werden die Zinsausgaben bereits knapp 12 % der geplanten Gesamtausgaben ausmachen, was einem Betrag von

⁴⁸ Für den Bundeshaushalt und die beiden Sondervermögen Bundeswehr bzw. Infrastruktur und Klimaneutralität, siehe: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026 vom 17. September 2025, S. 15 (Geschäftszeichen: I 2 - 0003192).

rund 66,5 Mrd. Euro entspricht. Dabei zeigt der starke Anstieg der Marktzinsen im März 2025, dass unerwartete Entwicklungen an den Kapitalmärkten die Zinsausgaben noch weiter ansteigen lassen können.

Schon im Jahr 2028 werden die jährlichen Zinsausgaben aus dem Bundeshaushalt die Investitionsausgaben aus dem Bundeshaushalt überschreiten.⁴⁹

Der Bundesrechnungshof bemängelt bereits seit mehreren Jahren die teils intransparente Veranschlagung bei den Einnahmen und Ausgaben der „Bundesschuld“. Durch die Buchungsumstellung im Jahr 2025 sind hier zwei Effekte hinzugekommen:

- Die ausgewiesene zusätzliche Kreditaufnahme entspricht nicht mehr der regelmäßig höheren Schuld, die mit dieser Kreditaufnahme einhergeht.
- Für das neue Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität werden aus dem Einzelplan 32 nur die Zinsausgaben geleistet, die Krediteinnahmen werden dort aber nicht verbucht. Diese neue Veranschlagung durchbricht die Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans.

Buchungs- und haushaltstechnische Detailregelungen dürfen nicht den Blick auf die Verschuldungsdynamik des Bundes im Gesamten verstellen. Der Bund nimmt seine Kredite an den Kapitalmärkten einheitlich auf, d. h. ohne Unterscheidung, ob sie zur Finanzierung des Bundeshaushalts oder der Sondervermögen dienen. Das BMF sollte daher schon im Zuge der Haushaltsaufstellung umfassend, transparent und allgemein verständlich über den Stand und die weitere geplante Verschuldung des Bundes (im Gesamten) informieren.

Der Bundesrechnungshof regt zudem an, im Einzelplan 32 auch über die außerhalb des Bundeshaushaltes stehenden, verschuldungsrelevanten Posten des Bundes zu informieren. Das BMF sollte ihre Krediteinnahmen und Zinsausgaben im Einzelplan 32 nachrichtlich aufführen. Eine neue Übersicht sollte zusammenfassend zeigen, wie sich die Krediteinnahmen, Schulden und Zinsausgaben des Bundes im Gesamten entwickeln.⁵⁰

Ehmann

Wenz

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁴⁹ Im Jahr 2028 plant das BMF Investitionsausgaben aus dem Bundeshaushalt von 46,9 Mrd. Euro. Die Zinsausgaben liegen im Jahr 2028 bei 55,3 Mrd. Euro (Bundesregierung, Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029, Bundestagsdrucksache 21/601 vom 1. September 2026, S. 15 und 17).

⁵⁰ Eine solche Übersicht ist bisher nicht vorhanden. Der Kreditaufnahmebericht des Bundes liefert lediglich Werte in der Rückschau. Der letzte Bericht zeigt die Entwicklung bis zum Jahr 2024.