

## **Bundesschuld**

(Einzelplan 32)

### **81 Entwicklung des Einzelplans 32**

Kat. A

#### **81.1 Überblick**

Im Bundeshaushalt übersteigen die Gesamtausgaben seit Langem die Einnahmen. Der Bund schließt diese Lücke im jährlichen Haushalt regelmäßig durch Kreditaufnahmen (Nettokreditaufnahme oder Neuverschuldung). Sie sind als Mittelzufluss auf der Einnahmenseite des Einzelplans 32 aufgeführt. Der Einzelplan umfasst auf der Ausgabenseite insbesondere die Zinsen, die der Bund für seine gesamten Schulden zahlen muss.

Im Einzelplan 32 sind außerdem die Einnahmen und Ausgaben für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen enthalten. Der Bund übernimmt Gewährleistungen für förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben sowohl im Inland als auch im Ausland. Er setzt dieses Instrument vorrangig zur Wirtschaftsförderung ein.

Im Jahr 2010 lagen die Ausgaben aus dem Einzelplan bei 34 Mrd. Euro. Sie hatten damit einen Anteil von rund 11 % an den Ausgaben des Bundes. Die Einnahmen betrugen 45,6 Mrd. Euro.

Tabelle 81.1

**Übersicht über den Einzelplan 32  
Bundesschuld**

	2010	2010	Abweichung	2011	2012	Veränderung 2011/2012
	Soll	Ist	Soll/Ist	Soll	Haushalts- entwurf	
in Mio. Euro						in %
Ausgaben des Einzelplans	38 859	33 954	-4 905	37 172	40 045	7,7
darunter:						
• Zinsausgaben (einschl. Verwaltungsausgaben für den Schuldendienst)	36 809	33 149	-3 660	35 402	38 445	8,6
• Gewährleistungen/ Bürgschaften	2 050	805	-1 245	1 770	1 600	-9,6
Einnahmen des Einzelplans	81 138	45 570	-35 568	49 715	28 714	-42,2
darunter:						
• Einnahmen aus Krediten	80 200	44 011	-36 189	48 400	27 200	-43,8
• Zinseinnahmen	138	88	-50	245	408	66,5
• Gewährleistungen/ Bürgschaften	800	1 471	671	1 070	1 106	3,4

Quelle: Für die Jahre 2010 und 2011: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; für das Jahr 2012: Haushaltsentwurf zum Bundeshaushalt, Einzelplan 32, Stand: Juli 2011.

## 81.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

### 81.2.1 Einnahmen aus Krediten

Die auf der Einnahmenseite des Einzelplans 32 ausgewiesenen Einnahmen aus Krediten entsprechen der Nettokreditaufnahme. Sie gleicht die Deckungslücke zwischen allen im Haushalt veranschlagten Ausgaben und den haushaltsmäßig erwarteten Einnahmen aus. Wegen der jährlichen Nettokreditaufnahme steigt die Gesamtverschuldung des Bundes ständig weiter an.

Da der Bund keine Haushaltsüberschüsse erzielt, mit denen er seine Schulden tilgen könnte, nimmt er weitere Kredite auf, um fällige Kredite abzulösen. Daneben wird ein Teil des Bundesbankgewinns für die Schuldentilgung verwendet.

Die fälligen Schulden aus früheren Jahren ersetzt der Bund durch neue Kredite und schuldet dadurch um (Anschlussfinanzierung). Auf diese Weise wälzt er die wachsende Schulden- und Zinslast weiter in die Zukunft; der Schuldenstand vermindert

sich nicht.

Die Nettokreditaufnahme und die Anschlussfinanzierung ergeben zusammen die haushaltsmäßige Bruttokreditaufnahme des Bundes, im Jahr 2011 mehr als 300 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung des Bundes liegt bei 1 022 Mrd. Euro.

Die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes ist im Einzelplan 32 oder im Haushaltsplan nicht erkennbar (vgl. auch Teil I Nr. 2). Die Anschlussfinanzierung von Schulden ist ebenfalls nicht Bestandteil des Einzelplans 32. Sie ist im Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans ausgewiesen.

### **81.2.2 Zinsausgaben und Schuldenmanagement**

Der Bund deckt den überwiegenden Teil seines Kreditbedarfs durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren. Dabei trägt das Bundesfinanzministerium die Gesamtverantwortung für das Schuldenwesen.

Wegen der haushaltspolitischen Bedeutung unterliegen die Kreditaufnahme und das Schuldenmanagement des Bundes einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehmen diese Aufgabe im Bundesfinanzierungsgremium wahr.

Der Bund hat sein Schuldenmanagement im Jahr 2000 auf die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) als zentralem Dienstleister ausgelagert. Die Finanzagentur führt dabei die Kreditaufnahmen, das Schuldenmanagement und die Schuldenverwaltung im Namen und für Rechnung des Bundes aus. Die Finanzagentur ist seit dem 1. August 2006 auch dafür verantwortlich, Bundeswertpapiere an Private zu verkaufen (z. B. Bundesschatzbriefe) und das Bundesschuldbuch zu führen. Zusätzlich erarbeitet sie Marktanalysen und bereitet Entscheidungsalternativen für das Bundesfinanzministerium zur Liquiditätssteuerung des Bundes, zur Risikoüberwachung sowie für die Werbung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für Bundeswertpapiere vor.

Tabelle 81.2

### Entwicklung der Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Kreditaufnahme

Jahr	Gesamtverschuldung des Bundes <sup>a</sup>	Nettokredit- aufnahme Einzelplan 32	Anschluss- finanzierung (Tilgung von Krediten)	Bruttokredit- aufnahme <sup>b</sup> [
	<b>in Mrd. Euro</b>			
1985	200,6	11,5	23,3	37,0
1990	277,2	23,9	41,8	69,6
1995	385,7	25,6	60,5	81,7
2000	715,6	23,8	125,2	133,2
2008	933,1	11,5	218,1	229,2
2009	973,7	34,1	228,5	270,4
2010	1 022,7	44,0	239,2	289,0
2011(Soll)		48,4	273,1	317,9

Erläuterungen: <sup>a</sup> Ohne Sondervermögen und Kassenkredite. Die Sondervermögen des Bundes (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation, Finanzmarktstabilisierungsfonds, Investitions- und Tilgungsfonds, FMS Wertmanagement) mit 246,6 Mrd. Euro sind im Bundeshaushalt nicht enthalten. Ab 1990 einschließlich der Altschulden der von der ehemaligen DDR übernommenen Kreditaufnahme.

<sup>b</sup> Die Bruttokreditaufnahme entspricht wegen Umbuchungen auf das jeweilige Haushaltsjahr nicht genau der Summe aus Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1 und Bundesfinanzministerium.

Die Finanzagentur soll die Bedingungen für die Finanzierung des Bundes nachhaltig verbessern, die Zinskostenbelastung mittelfristig senken und die Risikostrukturen im Schuldenportfolio des Bundes optimieren.

Sie erhält im Jahr 2011 aus dem Einzelplan 40 Mio. Euro. Daraus finanziert sie vor allem ihre Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten, die IT-Kosten sowie die Werbemaßnahmen für die Zielgruppe privater Anleger.

Trotz der erheblich gestiegenen Verschuldung des Bundes waren die Zinsausgaben im Haushaltsjahr 2010 mit 33,1 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2009 mit 38,1 Mrd. Euro stark rückläufig, da sich das Zinsniveau tendenziell verringert hatte. Im Jahr 2011 wird wieder mit einem Anstieg der Zinsausgaben auf 35,4 Mrd. Euro gerechnet. Gleichzeitig werden durch die kurzfristige Geldanlage von zeitweiligen Kassenüberschüssen Zinseinnahmen von 245 Mio. Euro im Jahr 2011 veranschlagt.

Im mittelfristigen Finanzplan des Bundes sind die erwarteten Zinsausgaben für die Jahre 2012 bis 2015 abgebildet.

Tabelle 81.3

<b>Zinsausgaben des Bundes im Finanzplan</b>			
<b>in Mrd. Euro</b>			
<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
38,4	42,4	46,0	49,1

Quelle: Bundesfinanzministerium 2011.

Der Finanzplan zeigt, dass der Bund mittelfristig mit weiter steigenden Zinsausgaben rechnet. Danach steigen die Zinsausgaben vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2015 um 11 Mrd. Euro, das sind 28 %. Die geplanten hohen Zinszahlungen sind der Preis für die stark gestiegene Verschuldung der vergangenen Jahrzehnte und die geplanten neuen Kreditaufnahmen. Die erwarteten Zinsausgaben berücksichtigen auch das Risiko eines steigenden Zinsniveaus.

Der Bundesrechnungshof prüft insbesondere die Zinsausgaben und die damit zusammenhängenden Fragen der Verschuldung des Bundes beim Bundesfinanzministerium und der Finanzagentur. Er befasst sich daher u. a. mit dem Schuldenportfolio des Bundes von 1 022 Mrd. Euro und seinen Verschuldungsinstrumenten. Zu diesen Instrumenten gehören u. a. Bundeswertpapiere, derivative Finanzierungsinstrumente zur Zinskostenoptimierung sowie Geldmarktaktivitäten. Zudem beschäftigt sich der Bundesrechnungshof mit der Zinsausgabenplanung und künftigen Haushaltsbelastungen, der Liquiditätsplanung und -steuerung sowie der Steuerung und Überwachung der Finanzagentur durch das Bundesfinanzministerium.

Er untersucht auch das Privatkundengeschäft des Bundes (einschließlich der Werbemaßnahmen), bei dem die Finanzagentur im Namen und für Rechnung des Bundes Bundesschatzbriefe, Finanzierungsschätze, Bundesobligationen und die Tagesanleihe des Bundes an private Anleger verkauft. Der Bundesrechnungshof setzt sich weiterhin mit der Verwaltung der Bundesschuld sowie organisatorischen Fragen auseinander und berät das Bundesfinanzministerium sowie das Bundesfinanzierungsgremium. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesfinanzministerium die Bundeswertpapierverwaltung in Bad Homburg im Jahr 2006 aufgelöst. Das Privatkundengeschäft des Bundes ist seither bei der Finanzagentur angesiedelt. Der Bundesrechnungshof bezweifelt seit Jahren die Wirtschaftlichkeit des Privatkundengeschäftes. Er hat auch mehrfach darauf hingewiesen, dass es nur einen geringen Beitrag für die Kreditaufnahme des Bundes leistet. Daher hat er dem Bundesfinanzministerium empfohlen, das Privatkundengeschäft einzustellen.

### 81.2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Bund übernimmt Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke, soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen. Vorrangiges Ziel ist dabei die Wirtschaftsförderung. Der Bund steht nur für tatsächliche Ausfälle ein. Er vergibt die Gewährleistungen nicht immer direkt, sondern meist über Mandatäre, die namens und im Auftrag des Bundes tätig sind.

Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2010 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu einer Gesamtsumme von 477,3 Mrd. Euro zu vergeben. Im Jahr 2008 betrug der Gewährleistungsrahmen noch rund 313,6 Mrd. Euro. Der Anstieg um rund 51 % geht auf Maßnahmen zur Überwindung der Wirtschaftskrise zurück (vgl. auch Teil I, Nr. 2).

Für die Gewährleistungen zahlen die Gewährleistungsnehmer grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2010 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen rund 1,5 Mrd. Euro aus. Sie überstiegen damit die Ausgaben um 700 Mio. Euro. Wenn der Bund aus Gewährleistungen in Anspruch genommen wird, können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Diese sind jedoch nicht vorhersehbar. Der Haushaltsansatz ist daher aus Erfahrungswerten abgeleitet.

Im Haushaltsgesetz ist festgelegt, für welche Zwecke und bis zu welchen Höchstgrenzen der Bund Gewährleistungen übernehmen darf.

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Exportkreditgarantien. Damit deckt er zugunsten deutscher Exporteure und Banken die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken ab.
- Für die Binnenwirtschaft vergibt er insbesondere Bürgschaften, um Kredite an kleine und mittlere Unternehmen für Umweltschutzvorhaben abzusichern, das Verkehrswesen zu fördern oder bei Kunstausstellungen und sonstigen Kulturveranstaltungen von institutionellen Zuwendungsempfängern die Haftpflichtrisiken abzudecken.
- Die Bundesrepublik Deutschland übernimmt Haftungskapital im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung an internationalen Finanzinstitutionen und Fonds. Dazu gehören die Europäische Investitionsbank, die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Afrikanische, Asiatische, Interamerikanische und Karibische Entwicklungsbank, die Entwicklungsbank des Europarates, der

Gemeinsame Fonds für Rohstoffe und die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur.

- Mit weiteren Garantien kann der Bund Marktordnungs- und Bevorratungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung absichern.

Nach Angaben der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2010 beliefen sich die vom Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen nach dem Haushaltsgesetz zum 31. Dezember 2010 auf 302,4 Mrd. Euro (s. Tabelle 81.4). Der Bund schöpfte damit den Gewährleistungsrahmen von 477,3 Mrd. Euro zu 63,3 % aus. Auf den Gewährleistungsrahmen sind auch diejenigen Gewährleistungen anzurechnen, für die der Bund in der Vergangenheit in Anspruch genommen worden ist, ohne Ersatz für seine Leistungen zu erlangen. Der bisher aufgelaufene Schaden aus früheren Gewährleistungen beträgt nach Angaben der Vermögensrechnung des Bundes 10,9 Mrd. Euro. An den Ausfällen hatten die Bürgschaften für die Binnenwirtschaft mit 8 Mrd. Euro den größten Anteil.

Außerhalb des Haushaltsgesetzes übernimmt der Bund u. a. Gewährleistungen für Maßnahmen zur Sicherstellung der Finanzstabilität in der europäischen Währungsunion. Die Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro für die Kredithilfen an Griechenland sowie von 123 Mrd. Euro für den „Euro-Rettungsschirm“ sind weder im Haushaltsgesetz noch im Einzelplan 32 veranschlagt und damit haushaltsmäßig nicht erkennbar. Diese Gewährleistungsermächtigungen ergeben sich direkt aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik“ und aus dem „Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus“. Auch die Finanzhilfen und Gewährleistungen zugunsten deutscher Finanzinstitute bei der Finanzmarktstabilisierung sind nicht im Haushalt veranschlagt. Sie werden in einem von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung geführten „Sondervermögen“, dem Finanzmarktstabilisierungsfonds, verwaltet. Zum Jahresende 2010 garantierte der Bund Schuldverschreibungen der Finanzinstitute von 64 Mrd. Euro und gab Finanzhilfen von 29 Mrd. Euro.

Tabelle 81.4

### Gewährleistungen des Bundes gemäß Haushaltsgesetz 2010

Zweck	Ermächtigungs- rahmen	Ausnutzung		
	2010	Ist zum 31.12.2010	Zugang 2010	Abgang 2010
	in Mio. Euro			
<b>Summe der Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2010</b>	<b>477 295</b>	<b>302 385</b>	<b>38 935</b>	<b>67 742</b>
darunter:				
• Ausfuhren (Exportgarantien)	120 000	107 497	19 316	19 660
• Bürgschaften für die Bin- nenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	240 000	98 026	7 051	38 245
• Gewährleistungen gegen- über internationalen Finanz- institutionen	58 000	53 333	-	-
• Garantien für Kredite zur Finanzierung von Marktord- nungs- und Bevorratungs- maßnahmen	7 500	-	-	7 500

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 32; Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2010, Tabellen 26 ff..

### 81.3 Ausblick

Trotz der stark gestiegenen Verschuldung des Bundes gingen die Zinsausgaben im Jahr 2010 zurück. Ursache für diese scheinbar paradoxe Entwicklung ist das derzeit niedrige Zinsniveau. Dies darf nicht zu falschen haushaltspolitischen Folgerungen führen. Der haushaltspolitische Handlungsspielraum verbessert sich durch die rückläufigen Zinsausgaben nicht. Mit mehr als 35 Mrd. Euro ist dieser Ausgabenblock nach wie vor der zweitgrößte im Bundeshaushalt und wird künftig ansteigen. In der mittelfristigen Finanzplanung wird mit Zinsausgaben von 49 Mrd. Euro im Jahr 2015 gerechnet, das wären rund 16 % der gesamten Ausgaben des Bundes. Die steigenden Zinsausgaben sind aus den jährlich zufließenden Einnahmen sowie über zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzieren. Um die hieraus entstehende Schuldendynamik zu bremsen, sind bereits heute wirksame Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Haushalts zu treffen. Die vorgesehene Schuldenregel kann dazu beitragen.

In diesem Jahr wird die neue Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz erstmals auf den Bundeshaushalt angewendet. Danach wird die Kreditaufnahme des Bundes



durch schärfere Regelungen eingeschränkt. Der Bundesrechnungshof wird sich mit den Auswirkungen der neuen Schuldenregel befassen (vgl. Teil I Nr. 2).