



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)

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.: I 2 - 0001465

18. Oktober 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Finanzierung des Schutzschirms verfassungs- und haushaltsrechtlich problematisch

Die vorgesehene Finanzierung des Schutzschirms durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds ist in mehrfacher Hinsicht problematisch:

- **Die Etatisierung der Mittel in einem Sondervermögen verstärkt die bereits bestehende Intransparenz des Bundeshaushaltsplans.**
- **Die vorgesehene Kreditaufnahme „auf Vorrat“ verstößt gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Jährlichkeit.**
- **Der vorgesehene Notlagen-Beschluss des Deutschen Bundestags steht, zumindest teilweise, außerhalb des nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhangs.**

Worum geht es?

Die Bundesregierung will einen Schutzschirm über Verbraucherinnen und Verbraucher sowie energieintensive Unternehmen bis Mitte 2024 aufspannen. Die Kosten des Schutzschirms von 200 Mrd. Euro sollen vom Wirtschaftsstabilisierungsfonds finanziert werden, der hierfür eine vom Bundeshaushalt unabhängige eigene Kreditermächtigung in entsprechender Höhe erhalten soll. Die Kreditermächtigung soll in voller Höhe bereits im Jahr 2022 in Anspruch genommen werden, obwohl die Ausgaben weit überwiegend erst in den Jahren 2023 und 2024 geleistet werden.

Was ist zu tun?

Der Schutzschirm sollte unmittelbar aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

Was ist das Ziel?

Das von der Bundesregierung mit dem Schutzschirm beabsichtigte wichtige Signal an die Verbraucherinnen und Verbraucher und die Unternehmen verlangt eine haushaltsverfassungsrechtlich über jeden Zweifel erhabene Umsetzung.

Inhaltsverzeichnis

1	Schutzschirm zur Abfederung der Folgen der Energiekrise	4
2	Sondervermögen als Problemfall für die Haushaltstransparenz	6
3	Umgehung des Grundsatzes der Jährlichkeit; Kreditaufnahme und Notlagenbeschluss auf Vorrat	10
4	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	14
5	Fazit	14

1 Schutzschirm zur Abfederung der Folgen der Energiekrise

Erweiterung des bisherigen Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hat zu massiven Verwerfungen auf den Energiemärkten geführt. Die hohen Energiepreise drohen nach Einschätzung der Bundesregierung eine „konjunkturelle Abwärtsspirale“ auszulösen. Um damit verbundenen Verlusten an Wohlstand und Arbeitsplätzen entgegenzuwirken, will die Bundesregierung einen **Schutzschirm** über Verbraucherinnen und Verbraucher sowie insbesondere energieintensiven Unternehmen aufspannen.

Der Schutzschirm soll institutionell **beim Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)** angesiedelt werden. Der WSF wurde zu Beginn der Covid-19-Pandemie eingerichtet. Er dient bisher der Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und der Stärkung ihrer Kapitalbasis (§ 16 Absatz 1 und 2 Stabilisierungsfondsgesetz, StFG).

Die Bundesregierung beabsichtigt, den WSF nunmehr auch für die Umsetzung des Schutzschirms zu nutzen. Rechtstechnisch soll dies durch die Einfügung eines neuen Absatz 3 in § 16 StFG geschehen. Er dehnt den **Zweck** des WSF auf die „Abfederung der Folgen der Energiekrise, insbesondere von Preissteigerungen beim Bezug von Gas und Strom in Deutschland“ aus. Die Einzelheiten hierzu soll ein neu einzufügender Teil 3 in Abschnitt 2 des StFG regeln (§§ 26a bis 26g). Dem entsprechenden Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (StFG-GE) liegt eine Formulierungshilfe der Bundesregierung zugrunde.¹

Der WSF ist ein **Sondervermögen** im Sinne des Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz (§ 16 Absatz 3 StFG in der bisherigen Fassung).

Maßnahmen des Schutzschirms

Nach dem im Gesetzentwurf vorgesehenen neuen § 26a StFG sollen aus dem WSF Ausgaben für folgende **Maßnahmen** geleistet werden können:

1. Finanzierung staatlicher Programme zur Abfederung von Preissteigerungen beim Bezug und der Nutzung von Gas und Fernwärme insbesondere durch Verbraucherinnen, Verbraucher und Unternehmen (**Gaspreisbremse**).

¹ Entwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für ein Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds; Bundestagsdrucksache 20/3937.

2. Finanzierung und Zwischenfinanzierung von Programmen zur Abfederung von Preissteigerungen beim Bezug von Strom insbesondere durch Verbraucherinnen, Verbraucher und Unternehmen (**Strompreisbremse**).
3. Finanzierung von **Stützungsmaßnahmen für** aufgrund der Energiekrise in Schwierigkeiten geratene **Unternehmen**, insbesondere soweit sie nicht in ausreichendem Ausmaß von der Strom- und Gaspreisbremse erfasst werden, sowie für Gasimporteure, die für die Marktstabilität relevant sind, inklusive der Finanzierung der Ersatzbeschaffungen an den Energiemärkten, soweit sie nicht in ausreichendem Ausmaß von der Gaspreisbremse erfasst werden.
4. **Darlehensgewährung an die Kreditanstalt für Wiederaufbau** zur Refinanzierung von Programmen und Stützungsmaßnahmen im Rahmen der o. a. Zwecke.

Die Maßnahmen sollen ab dem Inkrafttreten der Gesetzänderung voraussichtlich im November 2022 bis zum 30. Juni 2024 umgesetzt werden können (§ 26g StFG-GE).

Finanzierung durch Kredite

Die Kosten des Schutzschirms veranschlagt die Bundesregierung auf **200 Mrd. Euro** für dessen gesamte Laufzeit bis Mitte 2024. Zur Finanzierung soll der WSF eine vom Bundeshaushalt unabhängige **eigene Kreditermächtigung** in entsprechender Höhe erhalten. Im Einzelnen sieht der nach dem Gesetzentwurf neu in das StFG einzuführende § 26b hierzu vor:²

- Vollständige Aufnahme der Kredite noch im Jahr 2022.
- Kostentragung der Kreditaufnahme durch den WSF, dies umfasst auch die Zinszahlungen.
- Überführung nicht benötigter Mittel am Jahresende in eine Rücklage.
- Nutzung der Rücklage für die Finanzierung von Maßnahmen in anschließenden Haushaltsjahren.
- Vorübergehende Anlage überschüssiger Liquidität auch in Forderungen an den Bund.
- Legitimierung der die Regelgrenze der Schuldenbremse überschreitenden Kreditaufnahme des WSF durch einen ausschließlich im Jahr 2022 zu fassenden Beschluss des Deutschen Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz.

Geltung des Haushaltsrechts

§ 26c StFG-GE sieht vor, dass alle mit dem Schutzschirm zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben des WSF in einem **jährlichen Wirtschaftsplan** veranschlagt werden. Der Wirtschaftsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

² Vgl. § 26b des Gesetzentwurfs.

Der Wirtschaftsplan für das Jahr 2022 soll sich aus einer Anlage zum StFG-GE ergeben. Ab dem Wirtschaftsjahr 2023 soll der Wirtschaftsplan dem **Haushaltsgesetz** als Anlage beigelegt und mit dem Haushaltsgesetz festgestellt werden.

Mit diesem Bericht berät der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den finanzverfassungsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der vorgesehenen Finanzierung.

2 Sondervermögen als Problemfall für die Haushaltstransparenz

Grundsätzliche Zulässigkeit von Sondervermögen

Das Grundgesetz verlangt, dass grundsätzlich alle Ausgaben und Einnahmen in den Haushaltsplan einzustellen sind (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 Grundgesetz). Das Gebot der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans ist eine Grundbedingung für die Wahrnehmung **des parlamentarischen Budgetrechts**. Der Haushaltsgesetzgeber soll die tatsächliche finanzielle Situation der Bundesfinanzen unmittelbar aus dem Haushaltsplan erkennen können. Nur so kann er – die Gesamtlage berücksichtigende – verantwortliche Entscheidungen treffen.

Das Grundgesetz lässt grundsätzlich auch die Einrichtung von Sondervermögen zu (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 Grundgesetz). Wegen des mit der Auslagerung von Ausgaben und Einnahmen in Sondervermögen verbundenen Transparenzverlustes muss dies jedoch eine **Ausnahme** sein.

Je mehr Sondervermögen eingerichtet werden und je größer ihr finanzieller Umfang ist, desto mehr werden die **Aussagekraft des Haushaltsplans verfälscht** und der parlamentarische Blick getrübt.

Sondervermögen sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes deshalb nur zulässig, wenn sie zu Effektivitäts- und Effizienzvorteilen führen, die den Transparenzverlust für den Haushaltsgesetzgeber rechtfertigen können.

Keinesfalls dürfen Sondervermögen dazu führen, dass verfassungsrechtliche Vorgaben, wie z. B. die Schuldenregel (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz) oder der Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz) umgangen werden.

Ausgabenniveaus im Bundeshaushalt bereits heute im Bundeshaushalt verzerrt

Bereits jetzt werden wesentliche Teile der Aufgabenerfüllung des Bundes außerhalb des Kernhaushalts über Sondervermögen finanziert. Die in diesem Zusammenhang **gegenwärtig bedeutendsten Sondervermögen** sind:

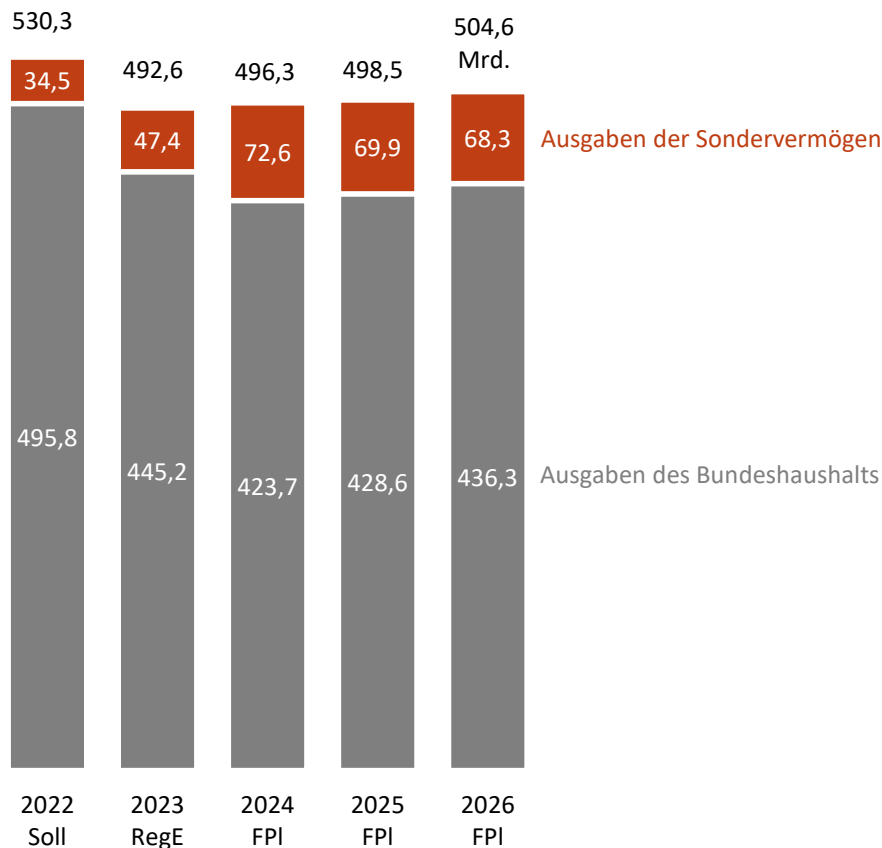
- Der Klima- und Transformationsfonds.
- Das Sondervermögen Digitale Infrastruktur.
- Das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021.
- Das Sondervermögen Bundeswehr.

Rechnet man deren Ausgaben den Ausgaben des Bundeshaushalts hinzu, zeigt sich nach gegenwärtigem Stand folgendes Bild:

Abbildung 1

Ausgabenniveau des Bundes bereits heute deutlich höher als im Bundeshaushalt ausgewiesen

Zusätzlich zum Haushalt leistet der Bund erhebliche Ausgaben aus Sondervermögen. Sie verdecken die tatsächliche Höhe der Bundesausgaben.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsplan 2022; Haushaltsentwurf 2023; Finanzplanung bis 2026; Wirtschaftspläne der Sondervermögen, Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026.

Erläuterung: Zu den Sondervermögen Digitale Infrastruktur und Aufbauhilfe 2021 liegt keine Finanzplanung vor. Sie können daher in der Darstellung der Jahre 2024 bis 2026 nicht berücksichtigt werden. Das Sondervermögen Bundeswehr wurde in die Betrachtung einbezogen, indem die vom Gesamtumfang im Jahr 2024 noch vorhandenen 91,5 Mrd. Euro gleichmäßig auf eine angenommene „Restlaufzeit“ der Jahre 2024 bis 2027 verteilt wurden.

Der WSF würde die Verzerrung noch vergrößern

Die beabsichtigte Finanzierung des Schutzschirms aus dem WSF würde das Bild noch einmal deutlich in Richtung der Sondervermögen **verschieben**. Dies beträfe insbesondere das Haushaltsjahr 2023.

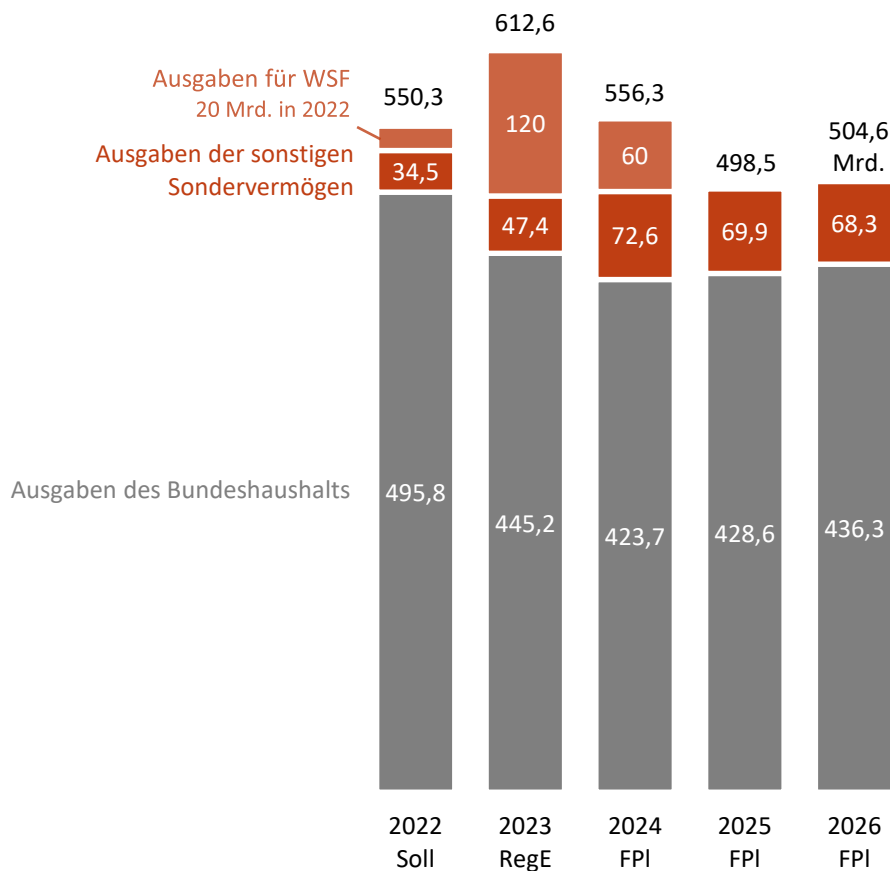
Zwar sind die **genauen Mittelabflüsse** aus dem WSF während seiner Laufzeit von voraussichtlich November 2022 bis Ende Juni 2024 **noch nicht bekannt**. Es liegen zum jetzigen Zeitpunkt weder Wirtschaftsplanentwürfe für die Jahre 2022 und 2023 noch eine Finanzplanung für das Jahr 2024 vor.

Verteilt man das Gesamtvolumen des Schutzschirms von 200 Mrd. Euro jedoch **hilfsweise** linear auf dessen 20-monatige Laufzeit, ergeben sich durchschnittliche Ausgaben von 10 Mrd. Euro monatlich. Für die Relation zwischen Bundeshaushalt und Sondervermögen würde dies bedeuten:

Abbildung 2

Finanzierung des Schutzschirms aus dem WSF verstärkt die Verzerrung

Durch die Finanzierung des Schutzschirms über den WSF verfälscht sich das tatsächliche Bild der Bundesausgaben noch mehr.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Haushaltsplan 2022; Haushaltsentwurf 2023; Finanzplanung bis 2026; Wirtschaftspläne der Sondervermögen, Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026; StFG-GE.

Der WSF soll nach dem Gesetzentwurf zur Finanzierung des Schutzschirms im Jahr 2022 Kredite in Höhe von 200 Mrd. Euro aufnehmen. Wie die Ausgaben, bliebe auch die tatsächliche **Kreditaufnahme des WSF dem Ausweis im Bundeshaushalt entzogen**.

Mit der Verlagerung von Ausgaben zur Abfederung der Energiekrise in den WSF verliert der Bundeshaushaltsplan weiter signifikant an Aussagekraft und Steuerungsfunktion.

Das tatsächliche Ausgabenniveau des Bundes wird im Bundeshaushaltsplan noch mehr unterzeichnet als es bereits bisher der Fall ist. Auch die Nettokreditaufnahme des WSF wird so aus dem Bundeshaushalt ausgeblendet.

Sachliche Gründe für die Finanzierung des Schutzschirms außerhalb des Bundeshaushalts werden von der Bundesregierung nicht vorgetragen. Sie sind auch nicht erkennbar. Die Maßnahmen könnten ebenso gut und ohne Verlust an Wirksamkeit schuldenregelkonform im Bundeshaushalt abgebildet und finanziert werden.

Bereits in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 1. September 2022 zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023³ hat der Bundesrechnungshof auf die Gefahren der Verlagerung von Ausgaben in Sondervermögen für die Haushaltsklarheit und damit für das Budgetrecht des Parlaments hingewiesen.

Im Hinblick auf die beabsichtigte Finanzierung des Schutzschirms aus dem WSF wiederholt der Bundesrechnungshof daher seine Empfehlung, von der Verlagerung von Ausgaben in Sondervermögen abzusehen. Zumindest aber sollten die erhebliche Dimension der in Sondervermögen verlagerten Ausgaben und die echte Nettokreditaufnahme (eNKA) durch eine zusammenfassende Übersicht im Bundeshaushaltsplan transparent gemacht werden.

3 Umgehung des Grundsatzes der Jährlichkeit; Kreditaufnahme und Notlagenbeschluss auf Vorrat

Kreditermächtigung und Kreditaufnahme auf Vorrat

Obwohl der Schutzschirm bis zum 30. Juni 2024 aufgespannt sein soll und die weitaus meisten Ausgaben erst 2023 und 2024 anfallen werden (vgl. oben), soll die dem WSF eingeräumte eigene Kreditermächtigung **ausschließlich für das Jahr 2022** gelten (§ 26b Absatz 1 StFG-GE). Da ihm andere Einnahmen fehlen, zwingt dies den WSF, die

³ 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.

Kreditermächtigung – unabhängig vom konkreten Mittelbedarf – noch im Jahr 2022 vollständig auszuschöpfen, damit ihm Mittel für die Jahre 2023 und 2024 zur Verfügung stehen.

Soweit die Mittel erst in den Jahren 2023 und 2024 benötigt werden, soll der WSF hieraus eine für Maßnahmen nach § 26a StFG-GE **zweckgebundene Rücklage** bilden können (§ 26b Absatz 4 StFG-GE).

Die Bundesregierung begründet die vollständige Inanspruchnahme der Kreditermächtigung bereits im Jahr 2022 mit einem „**Signal**“ sowohl an Russland als auch an die Wirtschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger. Es solle verdeutlicht werden, dass der Bund die notwendigen Mittel, die zur Abwehr schwerer wirtschaftlicher Schäden erforderlich sind, verfügbar mache. Durch die sofortige Bereitstellung der Mittel bereits im Jahr 2022 wolle die Bundesregierung die extrem hohe Unsicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher und der Unternehmen sowie die bereits damit einhergehenden negativen Rückwirkungen auf die deutsche Wirtschaft deutlich reduzieren.⁴

Im Ergebnis soll der WSF Kredite bereits im Jahr 2022 „auf Vorrat“ für Ausgaben aufnehmen, die er erst in den Jahren 2023 und 2024 leisten wird.

Ausnahme von der Schuldenregel

Auch die eigenständige Kreditaufnahme von Sondervermögen unterliegt den **Voraussetzungen der Schuldenregel** nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz. Kreditaufnahmen des Bundeshaushalts sowie von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung unterscheiden sich daher im Hinblick auf die Vorgaben der Schuldenregel nicht und sind im Hinblick auf ihr Volumen gemeinsam zu betrachten.⁵

Bereits die im Haushaltsplan 2022 vorgesehene Kreditaufnahme von 138,9 Mrd. **Euro überschreitet** die grundsätzliche Limitierung der Nettokreditaufnahme nach der Schuldenregel. Für das Haushaltsjahr 2022 hat der Deutsche Bundestag dies durch einen Beschluss nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 legitimiert (Notlagen-Beschluss). Der Beschluss ist auf die für den Bundeshaushaltsplan ermittelte Überschreitung begrenzt.

Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushaltsplan 2023 sieht keine Überschreitung der Schuldengrenze vor, **reizt die** nach der **Schuldenregel** mögliche Nettokreditaufnahme aber vollständig **aus**. Gleiches gilt nach der Finanzplanung für den Haushalt 2024.

Nach dem StFG-GE ist die gesamte zur Finanzierung des Schutzschirms vorgesehene Kreditaufnahme des WSF bei der Feststellung der Kreditaufnahme nach Artikel 115 des Grundgesetzes **für das Jahr 2022** zu berücksichtigen (§ 26b Absatz 1 Satz 2 StFG-GE).

⁴ Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes.

⁵ Eine Ausnahme besteht für das Sondervermögen Bundeswehr nach Artikel 87a Absatz 1a Grundgesetz.

Entsprechend soll die vom Parlament **bereits mit Notlagen-Beschluss** nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 für das Jahr 2022 eröffnete zusätzliche Schuldenaufnahme über die Kreditobergrenze hinaus durch einen **weiteren Notlagen-Beschluss des Deutschen Bundestags** nochmals ausgedehnt werden.

Wie die Kreditaufnahme des WSF soll auch der sie nach der Schuldenregel legitimierende Notlagen-Beschluss gleichsam auf Vorrat de facto auch für die Jahre 2023 und 2024 erteilt werden.

Finanzierungsbedarf und Kreditaufnahme zeitlich entkoppelt

Ein tragender verfassungsrechtlicher Haushaltsgrundsatz ist die **Jährlichkeit**. Er verlangt, dass der Bundeshaushalt als sogenanntes Zeitgesetz jeweils „nach Jahren getrennt“ aufzustellen und vom Parlament zu beschließen ist (Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz).

Die Trennung der Staatsfinanzierung nach Haushaltsjahren dient dem **Schutz des parlamentarischen Budgetrechts**. Der Deutsche Bundestag kann

- zeitlich eingegrenzte Sachverhalte besser überblicken und
- auf aktuelle Entwicklungen reagieren.

Der Bundeshaushaltsplan bzw. der Wirtschaftsplan des WSF sind deshalb stets **abgegrenzt** für das betreffende Haushaltsjahr aufzustellen.⁶

Die Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 BHO verlangt, dass die Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten **auszugleichen** sind. Dieser Ausgleich bezieht sich nach dem Grundsatz der Jährlichkeit auf das jeweilige Haushalts- bzw. bei Sondervermögen auf das Wirtschaftsplanjahr.

Zur Feststellung, ob der Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan ausgeglichen ist, sind die in dem jeweiligen Jahr veranschlagten Ausgaben zunächst den Einnahmen gegenüberzustellen, die nicht auf Krediten beruhen. Ergibt sich dabei ein **Finanzierungsdefizit**, kann es in dem Umfang, in dem es besteht – im Rahmen der Vorgaben der Schuldenregel – durch Kredite ausgeglichen werden.

⁶ So auch nach § 26c StFG-GE vorgesehen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kollidiert die vorgesehene Kreditermächtigung für den WSF mit dem Verfassungsgrundsatz der Jährlichkeit, soweit sie sich auf die erst in den Wirtschaftsplänen 2023 und 2024 entstehenden Finanzierungsdefizite erstreckt.

Wegen des grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Verbots einer Kreditaufnahme darf eine schuldenregelkonforme Kreditaufnahme nur insoweit erfolgen, wie sie für den Ausgleich des jahresbezogen festzustellenden Defizits erforderlich ist.

Sondervermögen mit eigenen Kreditermächtigungen bergen sonst die Gefahr des Missbrauchs in sich, weil sie dazu genutzt werden könnten, die Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz zu umgehen: Es könnten in einem Haushaltsjahr nach der Schuldenregel (noch) zulässige Kredite ohne tatsächlichen Bedarf aufgenommen und „gebunkert“ werden. Eine in späteren Haushaltsjahren drohende Verletzung der Schuldenregel könnte dann durch das Wiedereinschleusen der bereits auf Vorrat beschafften kreditfinanzierten Mittel in den Wirtschaftsplan abgewendet werden (Verbuchung der Mittel als Einnahme).

Eine nicht verfassungskonforme Kreditaufnahme „morgen“ könnte so durch eine bereits auf Vorrat erfolgte Schuldenaufnahme „heute“ umgangen werden.

Genau das soll mit der Kreditaufnahme „auf Vorrat“ durch den WSF jetzt geschehen.

Notlagenbeschluss des Deutschen Bundestages ohne zeitlichen Veranlassungszusammenhang

Das Erfordernis einer zeitlich abgegrenzten Betrachtungsweise **verstärkt** sich noch einmal im Hinblick auf den für die Kreditaufnahme des WSF erforderlichen Notlagen-Beschluss nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8.

Eine Notlage ist dadurch gekennzeichnet, dass sie **unvorhergesehen** eintritt und sich genauso unvorhergesehen verändern kann.

Deshalb bedarf es für die Bewilligung von Notlagenkrediten neben des inhaltlichen, auch eines **zeitlichen Veranlassungszusammenhangs**. Weil niemand seriös absehen kann, wie sich die Notlage entwickelt, dürfen Notlagenkredite nicht zeitlich weit im Voraus legitimiert werden.

Der Haushaltsgesetzgeber muss vielmehr regelmäßig eine Einschätzung der Lage vornehmen und hierauf situativ reagieren. Damit ist es **unvereinbar**, Notlagenkredite „auf Vorrat“ zu bewilligen.

Der fehlende zeitliche Veranlassungszusammenhang zeigt sich auch daran, dass zurzeit noch völlig offen ist, wie die geplanten Maßnahmen und Programme rechtssicher und vollzugsreif ausgestaltet werden sollen.

Die Entwicklung, die zur Einführung des Schutzschirms führen soll, ist höchst volatil. Es ist völlig offen, wie sich die Energieversorgung, die hierfür zu zahlenden Marktpreise, das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft aber auch die finanzielle Situation des Bundes entwickeln werden.

Die Begründung der Bundesregierung für eine Kreditermächtigung und einen Notlagenbeschluss gleichsam „auf Vorrat“ hält der Bundesrechnungshof für nicht stichhaltig. Für das Haushaltsjahr 2023 könnte und müsste eine Bewertung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation in den derzeit laufenden Haushaltsberatungen vorgenommen werden. So wird der Deutsche Bundestag den Wirtschaftsplan des WSF für das Jahr 2023 bereits in Kürze beraten. Damit könnte auch das angestrebte „Signal“ gegeben werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verbietet es sich insbesondere, bereits das Haushaltsjahr 2024 in den Notlagenbeschluss einzubeziehen.

4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Auffassung des Bundesrechnungshofes, eine Finanzierung des Abweherschirms müsse im Rahmen des jährlichen Bundeshaushalts erfolgen und die zur Begründung vorgetragenen Positionen, nicht zu teilen. Es handele sich dabei um bekannte Positionen zu Sondervermögen, die vom Bundesrechnungshof bereits an anderer Stelle vorgebracht worden seien.

Die Bundesregierung sehe daher von einer Kommentierung ab. Die Bundesregierung halte den mit der Änderung des StFG eingeschlagenen Weg und hier insbesondere die Notwendigkeit der Kreditaufnahme im Jahr 2022 für rechtlich zulässig und fachlich zutreffend, wie sich auch der Begründung des Gesetzentwurfs entnehmen lasse.

5 Fazit

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die vorgesehene Finanzierung des Schutzschirms durch den WSF **in mehrfacher Hinsicht problematisch**:

- Die Etatisierung der Mittel in einem Sondervermögen **verstärkt** die bereits bestehende **Intransparenz** des Bundeshaushaltsplans weiter.
- Die vorgesehene Kreditaufnahme „auf Vorrat“ **verstößt gegen** den verfassungsmäßigen Grundsatz der **Jährlichkeit**.
- Der vorgesehene Notlagen-Beschluss des Deutschen Bundestags steht, zumindest teilweise, **außerhalb des nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhangs**.

Eine Finanzierung des Schutzschirms aus dem Bundeshaushalt wäre nach Auffassung des Bundesrechnungshofes möglich und im Hinblick auf die oben dargestellten Bedenken auch angezeigt.

Gerade das von der Bundesregierung mit dem Schutzschirm beabsichtigte wichtige Signal verlangt eine über jeden Zweifel erhabene haushaltsmäßige Umsetzung.

Dr. Mähring

Dr. Keller

Beglaubigt: Trimborn, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.