Bundesrechnungshof

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsauschuss des Deutschen Bundestages

Umsetzung der Finanzierung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energiekrise (WSF-Energiekrise)

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 - 0001972 29. August 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Verfassungs- und Haushaltsrecht beim WSF-Energiekrise beachten

Der WSF-Energiekrise verfügt über eine Notlagen-Kreditermächtigung in Höhe von bis zu 200 Mrd. Euro, die nur für das Jahr 2022 gilt. Tatsächlich werden die Mittel überwiegend aber erst in den Jahren 2023 und 2024 benötigt. Durch eine finanztechnisch beispiellose Konstruktion versucht das Bundesministerium der Finanzen (BMF), die Kreditermächtigung formal im Jahr 2022 vollständig auszuschöpfen, ohne Kredite in entsprechender Höhe am Markt aufzunehmen. Es unterläuft so die Schuldenregel.

Worum geht es?

Die Bundesregierung will die Folgen der Energiekrise abmildern, insbesondere von Preissteigerungen bei Gas und Strom. Nur im Jahr 2022 hätte der WSF-Energiekrise dafür notlagenbedingt 200 Mrd. Euro Kredit aufnehmen dürfen. Ausgaben sollten aber weit überwiegend erst in den Jahren 2023 und 2024 geleistet werden. Um diesen Widerspruch aufzulösen, hat das BMF im Jahr 2022 eine vollständige Kreditaufnahme fingiert und dem WSF die für die Jahre 2023 und 2024 erforderlichen Mittel als fiktive Einnahmen zugeordnet. Tatsächlich aufgenommen werden die in diesen Jahren erforderlichen Kredite aber erst bei Bedarf. Die fiktive Kreditaufnahme im Jahr 2022 umgeht die Schuldenregel. Für die tatsächlich erst in den Jahren 2023 und 2024 aufzunehmenden Kredite fehlt es an der verfassungsrechtlich zwingend erforderlichen Kreditermächtigung.

Was ist zu tun?

Soweit ein Stützungsbedarf für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen noch besteht, muss dem WSF-Energiekrise eine Kreditermächtigung für die Jahre 2023 und 2024 eingeräumt werden. Sofern die Voraussetzungen hierfür vorliegen, wäre hierzu ggf. eine neue Notlagenausnahme von der Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz zu beschließen.

Was ist das Ziel?

Die Finanzierung des WSF-Energiekrise muss auf eine gesicherte haushalts- und verfassungsrechtliche Grundlage gestellt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	WSF-Energiekrise	4
2	Spezielles Kreditermächtigungssystem	5
3	Kritik des Bundesrechnungshofes im Gesetzgebungsverfahren	5
4	Umsetzung der Finanzierung des WSF-Energiekrise	6
4.1	Haushaltsrechtliche und faktische Umsetzungshindernisse	6
4.2	Begebung einer „Zusatzemission“ als neue Wertpapiergattung	7
4.3	Eintragung der Zusatzemission in das Schuldbuch	8
4.4	Betrachtung der Zusatzemission als sogenannter „Eigenbestand“	9
4.5	Erwerb der Zusatzemission durch den WSF-Energiekrise	11
4.6	Rücklagenbildung aus der Bundeszusatzemission	13
4.7	Tatsächliche Geldbeschaffung durch Begebung „herkömmlicher“ Bundeswertpapiere	15
4.8	Zusammenfassung	17
5	Lösungsmöglichkeit	17

1 WSF-Energiekrise

Um den als Folge des Ukraine-Kriegs stark steigenden Energiekosten entgegenzuwirken, hat der Bund im Oktober 2022 einen Abwehrschirm über Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen aufgespannt. Er umfasst im Wesentlichen die sogenannten Gas- und Strompreisbremsen, Stützungsmaßnahmen für aufgrund der Energiekrise in Schwierigkeiten geratene Unternehmen sowie für Gasimporteure, die für die Marktstabilität relevant sind.

Institutionell ist der Abwehrschirm beim WSF angesiedelt. Dessen Errichtungsgesetz (Stabilisierungsfondsgesetz; StFG) wurde im Abschnitt 2 um einen Teil 3 „Abfederung der Folgen der Energiekrise“ ergänzt (§§ 26a bis 26g StFG; WSF-Energiekrise).[1]

Der WSF ist ein Fonds des Bundes, ausgestaltet als nicht rechtsfähiges Sondervermögen im Sinne des Artikels 110 Absatz 1 Grundgesetz (§§ 15, 16 Absatz 5, 17 Satz1 StFG). Auf Sondervermögen des Bundes sind die Teile I bis IV, VIII und IX der Bundeshaushaltsordnung (BHO) entsprechend anzuwenden, soweit nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist (§ 113 Satz 1 BHO).

Alle mit dem Abwehrschirm zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben des WSF-Energiekrise sind in einem jährlichen Wirtschaftsplan zu veranschlagen (§ 26c StFG).

Die Ausgaben für die operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise sollen für dessen gesamte Laufzeit vom 18. Oktober 2022[2] bis zum 30. Juni 2024 bis zu 200 Mrd. Euro betragen. Zur Deckung dieser Ausgaben kann das Sondervermögen im Jahr 2022 vorab eigene Kredite in dieser Höhe aufnehmen. Dadurch soll erreicht werden, dass die Kredite vollständig dem Jahr 2022 zugeordnet werden, in dem die Schuldenregel aufgrund eines Notlagenbeschlusses nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz ausgesetzt ist – auch für Ausgaben, die erst in den Jahren 2023 und 2024 anfallen.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2022 hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie das BMF die Kreditaufnahme im Jahr 2022 umgesetzt hat.

Das BMF hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Es hält die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes für in weiten Teilen unzutreffend. Seine Kritik greift der Bericht in den entsprechenden Textziffern auf.

---

[1] Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 28. Oktober 2022, BGBl. S. 1902.

[2] Tag des Inkrafttretens des geänderten StFG.

2 Spezielles Kreditermächtigungssystem

Die Kreditermächtigung des WSF-Energiekrise ist in § 26b StFG geregelt. Die Regelung wurde federführend vom BMF entworfen.[3] Sie besteht aus einem System fünf ineinandergreifender und zusammenwirkender Komponenten:

1. Vollständige Aufnahme der zur Finanzierung von Maßnahmen des WSF-Energiekrise (§ 26a Absatz 1 Satz 1 StFG) erforderlichen Kredite in Höhe von 200 Mrd. Euro im Jahr 2022 (§ 26b Absatz 1 Satz 1 StFG).
2. Regelung, dass die Kreditaufnahme bei der Feststellung der Kreditaufnahme nach Artikel 115 Grundgesetz für das Jahr 2022 und die sich daraus ergebende Tilgungsverpflichtung zu berücksichtigen ist (§ 26b Absatz 1 Satz 2 StFG). Legitimierung der die Regelgrenze der Schuldenbremse überschreitenden Kreditaufnahme durch einen ausschließlich für das Jahr 2022 geltenden Beschluss des Deutschen Bundestags nach Artikel 115 Absatz 2 Sätze 2 bis 6 Grundgesetz.[4]
3. Zuführung nicht benötigter Einnahmen aus der Kreditaufnahme am Jahresende 2022 in eine Rücklage und Nutzung der Rücklage für die Finanzierung von Maßnahmen in anschließenden Haushaltsjahren (§ 26b Absatz 4 StFG).
4. Möglichkeit der vorübergehenden Anlage von überschüssiger Liquidität auch in Forderungen an den Bund (§ 26b Absatz 5 StFG).
5. Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Tilgung fälliger Kredite (§ 26b Absatz 2 StFG).

Das Kreditermächtigungssystem soll der politischen Absicht Rechnung tragen, ab dem Haushaltsjahr 2023 die Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes wieder ohne Rückgriff auf die Ausnahmeermächtigung im Fall außergewöhnlicher Notsituationen einzuhalten.

3 Kritik des Bundesrechnungshofes im Gesetzgebungsverfahren

Der Bundesrechnungshof hatte anlässlich der parlamentarischen Beratungen zur gesetzlichen Regelung des Abwehrschirms die rechtliche Ausgestaltung der Kreditermächtigung kritisiert. Er hatte insbesondere bemängelt, dass der WSF-Energiekrise bereits im Jahr 2022 Kredite „auf Vorrat“ für Ausgaben aufnehmen soll, die er erst in den Jahren 2023 und 2024 leisten wird.

[3] Formulierungshilfe der Bundesregierung für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Gesetzentwurf zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds.

[4] Bundestagsdrucksache 20/4058.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kollidiert diese zeitliche Entkoppelung von Finanzierungsbedarf und Kreditaufnahme mit dem Verfassungsgrundsatz der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz).

Zudem steht der Notlagen-Beschluss des Deutschen Bundestags nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für die Jahre 2023 und 2024 außerhalb des nach der Schuldenregel zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhangs.[5]

4 Umsetzung der Finanzierung des WSF-Energiekrise

4.1 Haushaltsrechtliche und faktische Umsetzungshindernisse

Bis zum 31. Dezember 2022 hatte der WSF-Energiekrise Ausgaben in Höhe von insgesamt 29,5 Mrd. Euro für in diesem Jahr durchgeführte Maßnahmen zuzüglich Zinsen von rund 0,7 Mrd. Euro geleistet. Zur Deckung nahm die Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH (Bundesfinanzagentur) im Auftrag des BMF Kredite am Finanzmarkt in entsprechender Höhe auf.

Damit verblieb vom Gesamtvolumen der auf das Jahr 2022 begrenzten Kreditermächtigung nach § 26b Absatz 1 StFG eine Differenz von rund 170 Mrd. Euro, die noch nicht ausgeschöpft war (Ausschöpfungsdifferenz).

Die Ausschöpfungsdifferenz musste noch im Jahr 2022 geschlossen werden, um die auf das Jahr 2022 begrenzte Verschuldungsmöglichkeit des WSF-Energiekrise vollständig in Anspruch zu nehmen. Nur so war die angestrebte komplette Zuordnung des Anfangskredits auf die für das Jahr 2022 geltende Ausnahme von der Schuldenregel zu erreichen. Mit den herkömmlichen Instrumenten der Kreditfinanzierung am Finanzmarkt war dies aus zwei wesentlichen – sowohl rechtlichen als auch tatsächlichen – Gründen jedoch nicht möglich:

- Im Hinblick auf die Zahlung der Kreditzinsen wäre es unwirtschaftlich gewesen, einen derart hohen Geldbestand vorzuhalten, der erst sukzessive im Verlauf der Jahre 2023 und 2024 zur Leistung von Ausgaben benötigt würde. Haushaltsrechtlich würde dies gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 Absatz 1 BHO verstoßen.
- Auch faktisch wäre es kaum möglich gewesen, innerhalb von nur zwei Monaten vom Inkrafttreten des WSF-Energiekrise Ende Oktober 2022 bis zum Jahresende 2022

[5] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) vom 18. Oktober 2022 (Haushaltsausschussdrucksache 20/2190).

rund 170 Mrd. Euro am Finanzmarkt zu beschaffen, es sei denn zu erheblichen Zinsaufschlägen.

Den beiden – bereits bei der Verabschiedung des geänderten StFG absehbaren – Umsetzungshindernissen begegnete das BMF im Zusammenwirken mit der Bundesfinanzagentur mit dem im Folgenden beschriebenen Vorgehen.

4.2 Begebung einer „Zusatzemission“ als neue Wertpapiergattung

Zunächst schufen BMF und Bundesfinanzagentur speziell für die Ausschöpfung der auf das Jahr 2022 begrenzten Kreditermächtigung nach § 26b Absatz 1 StFG eine neue Wertpapiergattung, die von ihnen als „Zusatzemission“ bezeichnet wurde.

Die Zusatzemission hat folgende Merkmale:

- Es handelt sich um ein Bundeswertpapier ähnlich Bundesschatzanweisungen, Bundesobligationen oder Bundesanleihen.
- Die Zusatzemission hat eine Laufzeit vom 28. Dezember 2022 bis zum 29. Dezember 2023.
- Ihr Volumen beträgt rund 170 Mrd. Euro und deckt damit die Ausschöpfungsdifferenz der Anfangskreditermächtigung vollständig ab.
- Ihr Zinskupon beträgt 2,4 %.
- Schuldner ist die Bundesrepublik Deutschland.

Im Hinblick auf ihre geringere Marktliquidität gegenüber herkömmlichen Bundeswertpapieren und damit verbundenen Renditeaufschlägen soll die Zusatzemission allerdings nicht am Finanzmarkt gehandelt werden. Es handelt sich um ein Bundeswertpapier, das den Rechtskreis des Bundes nie verlassen soll. Die Finanzierung der operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise soll vielmehr durch die Begebung herkömmlicher und am Markt gehandelter Bundesanleihen erfolgen.

Den nicht vorgesehenen Verkauf der Zusatzemission am Finanzmarkt stellte die Bundesfinanzagentur gegenüber potenziellen Investoren wie folgt dar:

„Um die Kreditermächtigung des Jahres 2022 (für den WSF) vollständig zu nutzen, wird eine Bundeszusatzemission (BZE) emittiert und beim WSF zurückgehalten. Die BZE ist daher schuldenneutral. Sie wird nicht am Markt verkauft und nicht für Repo-Geschäfte genutzt. In den Folgejahren wird die BZE linear zu den tatsächlichen Zahlungen zurückgeführt.“[6]

[6] Vgl. Präsentation der Bundesfinanzagentur vom 14. Dezember 2022 „Emissionskalender 2023“; der Emissionskalender ist in englischer Sprache verfasst. Der Originaltext lautet: “In order to fully utilise the debt authorization in 2022, a supplementary security (Bundeszusatzemission, BZE) will be issued an retained in WSF at year-end. The BZE is therefore debt-neutral. It will be not sold on the market und will not be used for repo transactions. In subsequent years, the BZE will be reduced in line with actual payments.”

Fazit: Die Zusatzemission hat keinerlei Berührung mit dem Finanzmarkt und soll sie auch nicht haben.

4.3 Eintragung der Zusatzemission in das Schuldbuch

(1) Obwohl die Zusatzemission nicht am Markt gehandelt werden soll, soll sie nach dem Willen des BMF als Kredit gelten. Nur so kann die auf das Jahr 2022 limitierte Kreditermächtigung angerechnet werden. Die rechtliche Grundlage hierfür ist § 4 Absatz 1 Nummer 1 Bundesschuldenwesengesetz (BSchuWG):

„Die Aufnahme von Krediten durch den Bund und seine Sondervermögen erfolgt im Rahmen des jeweiligen Haushaltsgesetzes durch

1. Ausgabe von Schuldverschreibungen, insbesondere durch Begebung von Schuldbuchforderungen, […]“

Nach seiner Vorstellung hat das BMF mit der Eintragung der Zusatzemission die Geltung der Zusatzemission als Kredit erreicht.

Mit der Eintragung in das Schuldbuch nahm ein Dienstleister auf dem Gebiet der Girosammelverwaltung (Dienstleister) die Zusatzemission in Verwahrung.

Dem Dienstleister obliegt die zentrale Abwicklung von Wertpapiergeschäften in Deutschland. Das Unternehmen bezeichnet sich selbst als „Tresor der Banken“ für die sichere Verwahrung von Wertpapieren. Außerdem sorgt der Dienstleister nach eigener Darstellung dafür, dass Wertpapiere ihren rechtmäßigen Besitzern zugeordnet werden.

Gegenüber dem BMF hat der Bundesrechnungshof die Krediteigenschaft der Zusatzemission bezweifelt. Auf seine Auskunftsbitte, wer hinsichtlich der Zusatzemission im Bundesschuldbuch als Schuldner und wer als Gläubiger im Bundesschuldbuch eingetragen sei, antwortete das BMF in einer schriftlichen Stellungnahme während des Prüfungsverfahrens:

„Die Zusatzemission wurde als Sammelschuldbuchforderung in das Bundesschuldbuch nach § 5 BSchuWG aufgenommen. **Schuldner ist die Bundesrepublik Deutschland.** Die Wertpapiersammelbank [Name des Dienstleisters] verwaltet die Sammelschuldbuchforderung treuhänderisch für die Gläubiger, ohne selbst Berechtigte der Sammelschuldbuchforderung zu sein. **Alleiniger Gläubiger ist aktuell der WSF.**“ (Hervorhebungen durch Bundesrechnungshof.)

(2) Der Bundesrechnungshof sah sich nach der Auskunft des BMF in seiner Auffassung bestätigt. Er teilte dem BMF mit, dass der WSF-Energiekrise als „Fonds des Bundes“ (§ 15 StFG) Teil der Rechtsperson Bundesrepublik Deutschland ist und keine eigene Rechtspersönlichkeit hat. Der Bund kann mit sich selbst keine Geschäfte machen. Würde man die Begebung der Zusatzemission mit dem „Schuldner“ Bund und dem „Gläubiger“ WSF-Energiekrise als

Kreditaufnahme werten, hätte sich der Bund den Kredit selbst gewährt. Ein solches Verfahren kann nicht als Kreditaufnahme betrachtet werden.

(3) Das BMF beharrte in seiner Stellungnahme dagegen auf seiner Auffassung, dass mit der Eintragung der Zusatzemission in das Schuldbuch eine Schuld des Bundes begründet und damit die Kreditermächtigung nach § 26b Absatz 1 StFG „angesprochen“ wurde. Es begründet dies mit der o. a. Regelung in § 4 Absatz 1 Nummer 1 BSchuWG.

In seiner Stellungnahme revidierte das BMF darüber hinaus seine oben zitierte Aussage. Nunmehr führt es aus, dass mit der Eintragung im Schuldbuch der Dienstleister eine Forderung gegenüber dem Bund in Höhe der Schuldeintragung habe.

Den Bundesrechnungshof überzeugt dies nicht. Er hält an seiner Auffassung fest, dass mit der Eintragung der Zusatzemission in das Schuldbuch kein Kredit aufgenommen und damit auch die Kreditermächtigung nach § 26b Absatz 1 StFG nicht in Anspruch genommen wurde.

Zwar ist mit der Eintragung der Zusatzemission in das Bundesschuldbuch gemäß § 4 Absatz 1 Nummer 1 BSchuWG eine Position vorhanden. Tatsächlich hat die Zusatzemission aber keinerlei Berührung mit dem Finanzmarkt.

Bei einer Kreditaufnahme stellt der Gläubiger dem Schuldner Geldmittel zur Verfügung, die ihm der Schuldner zu einem späteren Zeitpunkt in der Regel verzinst zurückzahlt. Da die Zusatzemission nicht am Markt gehandelt werden soll, gibt es in ihrem Fall jedoch keinen Geldgeber und damit auch keinen Gläubiger.

Auch der Dienstleister erfüllt diese Funktion nicht. Das Unternehmen ist ein reiner Treuhänder am Finanzmarkt. Die vom BMF angeführte „Verbindlichkeit“ des Bundes dem Dienstleisters gegenüber besteht einzig darin, die Zusatzemission bei ihm einzuliefern, damit dieser sie anschließend einem Erwerber zuordnen kann.

Würde man der Begründung des BMF folgen, würde nicht nur die Inanspruchnahme einer Kreditermächtigung entkoppelt von der späteren tatsächlichen Kreditaufnahme. Auch soll bereits eine „Kreditaufnahme“ vorliegen, obwohl Kreditaufnahmen am Finanzmarkt erst später stattfinden. Der Bundesrechnungshof hält dies mit dem Wesen einer Kreditaufnahme und auch dem Zweck einer Eintragung im Bundesschuldbuch für nicht vereinbar.

Fazit: Die rein formale Eintragung der Zusatzemission in das Bundesschuldbuch ist faktisch keine Kreditaufnahme.

4.4 Betrachtung der Zusatzemission als sogenannter „Eigenbestand“

(1) Gegenüber den Haushaltspolitischen Sprechern der Bundestagsfraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP begründete das BMF die aus seiner Sicht erfolgte

Kreditaufnahme damit, dass es sich bei der Zusatzemission um einen sogenannten Eigenbestand des Bundes handele.

Unter Eigenbeständen werden Wertpapiere verstanden, die der Emittent in seinem eigenen Portfolio hält. In diesem Fall gibt es keinen Gläubiger. Der Bund baut Eigenbestände vor allem dadurch auf, dass bei der Begebung von Bundesanleihen

- eine bestimmte Quote von vornherein zurückbehalten wird,
- Bundesanleihen am Markt zurückgekauft werden oder
- Bundesanleihen zunächst nicht vollständig am Markt verkauft werden können.

Für den Bundeshaushalt ermächtigt das Haushaltsgesetz den Bund zum Halten von Eigenbeständen durch eine besondere Kreditermächtigung (im Jahr 2022: § 2 Absatz 5 Haushaltsgesetz (HG) 2022). Neben dieser speziellen Kreditermächtigung sieht das HG weitere besondere Kreditermächtigungen für verschiedene klar bestimmte Zwecke vor. Zum Beispiel

- zur Finanzierung der Haushaltsausgaben (§ 2 Absatz 1 HG 2022),
- zur Tilgung fällig werdender Bundesanleihen durch Aufnahme neuer Kredite (§ 2 Absatz 2 HG 2022),
- zum Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres (§ 2 Absatz 3 HG 2022) oder
- zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten (§ 2 Absatz 9 HG 2022).

Für das Sondervermögen WSF-Energiekrise sieht das StFG keine vergleichbare Regelung vor. So hat § 26b Absatz 1 StFG folgenden Wortlaut:

„Das Bundesministerium der Finanzen wird für das Jahr 2022 ermächtigt, für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds **zur Finanzierung von Maßnahmen nach § 26a Absatz 1**[7] Kredite in Höhe von 200 Milliarden Euro aufzunehmen. […].“ (Hervorhebung durch Bundesrechnungshof).

Die Erforderlichkeit von Kreditermächtigungen resultiert aus Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz. Danach bedarf die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.

(2) Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass § 26b Absatz 1 StFG im Gegensatz zu § 2 Absatz 5 HG keine Ermächtigung zur Bildung von Eigenbeständen beim WSF-Energiekrise enthält. Deshalb fehlt es dem WSF-Energiekrise an der Ermächtigungsgrundlage, um Eigenbestände zu bilden.

(3) Das BMF hat dem in seiner Stellungnahme widersprochen. Es vertritt die Auffassung, dass es einer speziellen Ermächtigung für die Bildung eines Eigenbestands beim WSF-

[7] § 26a Absatz 1 StFG listet die Maßnahmen auf, die mit den Mitteln des WSF-Energiekrise finanziert werden dürfen.

Energiekrise nicht bedürfe, da das Grundgesetz keine „explizite Kreditermächtigung für Eigenbestände“ verlange. § 26b StFG greife die haushaltsgesetzliche „Konstruktion“ abgegrenzter Kreditermächtigungen für verschiedene Zwecke nicht auf. Deshalb sei „jede für den WSF-Energie begründete Schuld unabhängig vom Zweck ihrer Entstehung“ auf die Kreditermächtigung in § 26b Absatz 1 StFG anzurechnen.

Der Bundesrechnungshof kann der Auffassung des BMF nicht folgen, § 26b Absatz 1 legitimiere „jede für den WSF-Energie begründete Schuld“. Dem steht der eindeutige Wortlaut der Vorschrift entgegen. Er beschränkt den Anwendungsbereich ausdrücklich auf Kredite zur Finanzierung von operativen Maßnahmen nach § 26a Absatz 1 StFG. Diesem Zweck dient die Zusatzemission jedoch gerade nicht. Dies ergibt sich bereits aus der Information der Bundesfinanzagentur gegenüber den Akteuren am Finanzmarkt.[8]

Im Übrigen handelt es sich bei den für den Bundeshaushalt geltenden und auf spezielle Zwecke begrenzten Kreditermächtigungen in § 2 HG – anders als vom BMF angeführt – nicht um eine beliebige „Konstruktion“. Die hier vorgenommene Differenzierung nach Kreditzwecken folgt aus dem parlamentarischen Budgetrecht (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz). Die Entscheidung, wofür konkret Kredite aufgenommen werden dürfen, liegt nicht bei der Verwaltung, sondern beim Haushaltsgesetzgeber. Das BMF kann diese nicht ohne gesetzliche Grundlage an sich ziehen.

Deshalb bedarf es auch bei Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung einer besonderen Regelung, wenn es ihnen erlaubt sein soll, Eigenbestände aufzubauen. Dies zeigt das Beispiel des ERP-Sondervermögens.[9] § 10 Absatz 3 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens (ERPVwG) ermächtigt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ausdrücklich Kredite „zum Ankauf von Schuldtiteln des ERP-Sondervermögens im Wege der Marktpflege“ aufzunehmen.

Fazit: Die Bildung eines Eigenbestands beim WSF-Energiekrise kann nicht auf § 26b Absatz 1 StFG gestützt werden. Sie ist damit nicht zulässig. Auch als Eigenbestand kann somit kein Kredit für den WSF-Energiekrise in Höhe der Ausschöpfungsdifferenz aufgenommen worden sein.

4.5 Erwerb der Zusatzemission durch den WSF-Energiekrise

(1) Die Zusatzemission wurde der Bundesfinanzagentur zufolge vom WSF-Energiekrise erworben. Hierzu wurde beim Dienstleister für den WSF-Energiekrise ein eigenes Depot eingerichtet, um die Zusatzemission darin einzuliefern.

---

8 Vgl. hierzu im Weiteren Textziffer 4.7.

9 ERP steht für „European Reconstruction Programm“. Das ERP-Sondervermögen dient ausschließlich dem Wiederaufbau und der Förderung der deutschen Wirtschaft nach Maßgabe der Bestimmungen des Abkommens über Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Dezember 1949 (§ 2 ERPVwG).

Zur Finanzierung des Erwerbs führt die Bundesfinanzagentur aus:

„Finanziert wird der Kauf der Zusatzemission durch Beteiligung des WSF an eben dieser Begebung der Zusatzemission."

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierin eine Doppelrolle des WSF-Energiekrise gesehen:

- Er soll einerseits Nutznießer der vom Bund herausgegebenen Zusatzemission sein, da ihm die aus ihr resultierenden Mittel zukommen,
- Gleichzeitig sollen aber genau diese Mittel als „überschüssige Liquidität" zurück an den Bund gehen und der WSF-Energiekrise damit eine Forderung gegen den Bund haben.

Auch dies bedeutet, dass sich der Bund im Ergebnis selbst kreditiert hat.

(3) In seiner Stellungnahme führt das BMF erneut das Argument des Eigenbestands an. Neben § 26b Absatz 1 StFG (vgl. Textziffer 4.4) lasse auch § 26b Absatz 5 StFG die „Bildung eines Eigenbestandes des Bundes beim WSF-Energie" zu:

„Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds kann überschüssige Liquidität auch in Forderungen an den Bund anlegen." (§ 26b Absatz 5 StFG).

Das BMF hat hierzu ausgeführt:

„Das Halten eines Bundeswertpapiers stellt einen Eigenbestand des Bundes beim WSF-E[nergiekrise] dar. […] Der Bund [hat] eine Verbindlichkeit gegenüber [dem Dienstleister] als Wertpapiersammelbank. Der Bund muss der [Dienstleister] bei Fälligkeit die vollen Zinszahlungen und Tilgungszahlungen auf die im Sammelschuldbuch eingetragene Schuld zur Verfügung stellen. Die Zahlung an [den Dienstleister] wirkt schuldbefreiend, § 6 Abs. 7 S. 2 BSchuWG. Die Höhe der Zahlungsverpflichtung ist unabhängig davon, ob Wertpapiere anteilig oder vollständig als Eigenbestand auf einem [Depot des Dienstleisters] liegen, dessen Inhaber der Bund ist. Die [Dienstleister] schreibt diesen Depots die ihnen zustehenden Beträge gut.

Aktuell unterhält der Bund zwei Depots [beim Dienstleister], auf denen sich Wertpapiere des Bundes befinden: das Eigenbestandsdepot für den Bundeshaushalt und das WSF-E Depot für die Bundeszusatzemission.

Die einzige Besonderheit besteht darin, dass der Bund in seiner Eigenschaft als Emittent und gleichzeitig als Inhaber [der] Depots nach § 6 Abs. 8 BSchuWG die Möglichkeit zur Löschung von Eigenbeständen hat; dies ist prozessual deutlich einfacher im Vergleich zu einem Rückkauf in Verbindung mit einer Nominalreduktion oder zu einer Tilgung."

Eine Ermächtigung zur Bildung eines Eigenbestands beim WSF-Energiekrise bestand nicht (Textziffer 4.4). Der Bundesrechnungshof hält zudem die Berufung des BMF auf § 26b Absatz 5 StFG für nicht tragfähig.

Die Vorschrift hat keinen praktischen Anwendungsfall. Sie berechtigt den WSF dazu, überschüssige Liquidität in Forderungen an den Bund anzulegen. Wegen der Personenidentität von Bund und WSF-Energiekrise ist dies aber nicht möglich (vgl. Textziffer 4.3).

Hieran ändert auch die formale Einrichtung eines eigenen Depots für den WSF-Energiekrise beim Dienstleister und die Einlieferung der Zusatzemission nichts.

Fazit: Die Argumentation des BMF läuft nun im Ergebnis darauf hinaus, dass sich der Bund die Mittel aus der Zusatzemission selbst geliehen hat.

Abbildung 1

Selbstkreditierung des Bundes

Da der WSF Teil der Rechtsperson „Bund“ ist, hätte sich der Bund mit dem Erwerb der Zusatzemission durch den WSF-Energiekrise selbst einen Kredit gegeben.

Grafik: Bundesrechnungshof.

4.6 Rücklagenbildung aus der Bundeszusatzemission

(1) Der Betrag der Bundeszusatzemission wurde im Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise für das Jahr 2022 als Einnahme ausgewiesen. Am Jahresende 2022 wurde der Betrag in die Rücklage des WSF-Energiekrise (§ 26b Absatz 4 StFG) übernommen und zum Jahresbeginn 2023 als Rücklagenentnahme wieder in den Wirtschaftsplan eingestellt. Mit dem Betrag der Rücklage sollen die Ausgaben des WSF-Energiekrise für operative Maßnahmen nach § 26a Absatz 1 StFG in den Jahren 2023 und 2024 gedeckt werden.

Bei der Bewirtschaftung des Wirtschaftsplans des WSF-Energiekrise ist die BHO entsprechend anzuwenden (§ 113 BHO).[10]

Die Regelungen der BHO – und damit auch für den Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise – folgen dem kameralen Prinzip (auch „Cash-Accounting“). Danach kommt es für die Buchung von Vorgängen auf deren Kassenwirksamkeit an (§ 11 Absatz 2 Nummer 1 BHO; Verwaltungsvorschrift Nummer 1.1 zu § 11 BHO). Auch im maßgeblichen Schrifttum zum Haushaltsrecht ist dies unbestritten.[11]

(2) Der Bundesrechnungshof hält die Einnahmenbuchung im Jahr 2022 für unzulässig, da ihr kein Geldzufluss an den WSF-Energiekrise zu Grunde liegt. In der Folge ist auch die Rücklagenzuführung nicht zulässig. Im Ergebnis fehlt damit den Ausgaben des WSF-Energiekrise für operative Maßnahmen nach § 26a Absatz 1 StFG in den Jahren 2023 und 2024 die Deckung im Wirtschaftsplan.

(3) Das BMF hat die Einnahmen- und Rücklagenbuchung in seiner Stellungnahme daraufhin wie folgt begründet:

- Der WSF-Energiekrise verfüge über einen eigenen Buchungskreis. Die Bundesfinanzagentur als Verwalter des Sondervermögens könne ihm sowohl Sachwerte in Form von Wertpapieren des Bundes als auch Schuldaufnahmen zuordnen. Durch die Zuordnung des Eigenbestands des Bundes an der Bundeszusatzemission zum WSF-Energiekrise auf dessen Depot beim Dienstleister sei beim WSF eine werthaltige Rücklage entstanden.
- Die in der o. a. Verwaltungsvorschrift vorgesehene strikte Beschränkung auf kassenwirksame Vorgänge kollidiere mit dem in der BHO vorgesehenen Bruttoprinzip[12], wenn bei einem zusammenhängenden Vorgang Einnahmen und Ausgaben im Einzelfall die gleiche Höhe aufwiesen und man aus Gründen der Transaktionssicherheit auf die sich aufhebenden Geldbewegungen verzichte. So würden beispielsweise auch bei der Zuführung von Mitteln in das Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“, noch nicht verwendete Beträge im Kassenbereich des Bundes verbleiben aber dennoch im Haushaltsplan gebucht.
- Schließlich diene der Haushaltsplan gemäß § 2 BHO der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs. Dieser ergebe sich nicht allein aus kassenwirksamen Vorgängen.

---

[10] Für Sondervermögen regelt § 113 BHO, dass die für die Aufstellung und Bewirtschaftung des Bundeshaushalts maßgebenden Vorschriften der BHO entsprechend anzuwenden sind, soweit nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Für den WSF-Energiekrise enthält das StFG keine abweichenden Vorgaben. Damit gelten die BHO-Bestimmungen auch für ihn.

[11] Vgl. z. B. Pünder in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 110 Randnummer 14; Gröpl in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 110 Randnummer 123; Kube in: Maunz-Dürig, Kommentar Grundgesetz, Artikel 110 Randnummer 24; Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Artikel 110 Grundgesetz Randnummer 39; Dittrich, BHO, § 7 Randnummer 11.1.

[12] Nach dem Bruttoprinzip sind die Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen (§ 15 Absatz 1 BHO).

Die Argumente des BMF hält der Bunderechnungshof für nicht stichhaltig.

- Die Zuordnung der Zusatzemission zum Depot des WSF-Energiekrise beim Dienstleister ist ein rein technischer Vorgang.
- Der Bundesrechnungshof kann in einem Papier, dass sich der Bund selbst ausgestellt hat und das nach dessen eigener Ankündigung zu keiner Zeit am Finanzmarkt gehandelt werden soll, keine Werthaltigkeit erkennen.
- Es handelt sich auch nicht um den vom BMF als Hilfsargument angeführten Fall, dass „Mittel im Kassenbereich des Bundes verbleiben aber dennoch im Haushaltsplan des Bundes verbucht werden“. Die Zusatzemission hat keinerlei Berührung mit dem Kassenbereich des Bundes. Es liegt ihr keinerlei Geldbewegung zu Grunde.
- Würde man der vom BMF vertretenen Auffassung folgen, dass die im Bundeshaushaltsplan abgebildete Deckung des Finanzbedarfs des Bundes auch durch nicht kassenwirksame Vorgänge erfolgen kann, würde dies völlig neue Dimensionen der Haushaltsfinanzierung eröffnen. Auf dieser argumentativen Grundlage könnte der Bund auch sein Sachvermögen oder bestehende Forderungen als Einnahme in den Haushaltsplan einbuchen und dadurch Liquidität zur Finanzierung seiner Ausgaben vorspiegeln. Der Bundesrechnungshof hält dies für abwegig.

Fazit: Der Betrag der Zusatzemission hätte nicht als Einnahme im Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise ausgewiesen werden dürfen. Die Rücklagenbuchung ist damit gegenstandslos.

4.7 Tatsächliche Geldbeschaffung durch Begebung „herkömmlicher“ Bundeswertpapiere

(1) Die tatsächliche Finanzierung der operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise in den Jahren 2023 und 2024 erfolgt – wie von Anfang an vorgesehen – nicht durch den Verkauf der Zusatzemission am Markt, sondern durch die Begebung herkömmlicher Bundesanleihen nach dem regulären Emissionskalender.

Im Anschluss an die Begebung der herkömmlichen Bundeswertpapiere wird die Zusatzemission in entsprechender Höhe quartalsweise im Bundesschuldbuch nach § 6 Absatz 8 BSchuWG gelöscht. Die Ablösung der Zusatzemission durch die herkömmlichen Bundesanleihen betrachtet das BMF nicht als Tilgung der Zusatzemission. Eine Tilgung setze einen Zahlungsfluss voraus, der in Bezug auf die Zusatzemission jedoch nicht vorliege.

Gleichwohl stützt das BMF die Begebung der herkömmlichen Bundeswertpapiere in den Jahren 2023 und 2024 auf die Kreditermächtigung nach § 26b Absatz 2 StFG. Der Wortlaut der Vorschrift lautet:

„Das Bundesministerium der Finanzen wird über Absatz 1 hinaus ermächtigt, für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds im Jahr 2022 und in den folgenden Jahren Kredite in Höhe der jeweils zur Tilgung fällig werdenden Beträge aufzunehmen.“

(2) Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Kreditermächtigung nach § 26b Absatz 2 StFG für die Begebung der herkömmlichen Bundesanleihen zur Finanzierung der operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise nicht einschlägig ist. Der Wortlaut der Vorschrift stellt eindeutig auf Anschlussfinanzierungen zur Tilgung bestehender Kredite für den WSF-Energiekrise ab. Eben dies ist nach den eigenen Darlegungen des BMF aber nicht der Fall.

(3) In seiner Stellungnahme hierzu führt das BMF an, dass sich die Kreditermächtigung in § 26b Absatz 2 StFG nicht auf Tilgungskredite beschränke. Sie sei nicht zweckgebunden und die Verwendung der Gelder sei daher nicht eingeschränkt. Die verfassungsrechtlich erforderliche Kreditermächtigung liege damit vor. Die Einnahmen durch Begebung der herkömmlichen Bundeswertpapiere dienten der Maßnahmenfinanzierung des WSF-Energiekrise. Die Bundeszusatzemission werde am Jahresende getilgt bzw. gelöscht, die Einnahme zur Deckung der Ausgaben dieser Tilgung bzw. Löschung folge aus der „Entnahme aus der Rücklage“.

Die Summe aller Auszahlungen sei auf 200 Mrd. Euro beschränkt. Die Schuld der jeweils am Ende eines Jahres neu zu begebenden Bundeszusatzemission werde auf 200 Mrd. Euro abzüglich des Volumens der bis dahin für den WSF-Energiekrise am Markt aufgenommenen Kredite festgelegt. Damit in jedem Jahr die Möglichkeit bestehe, Maßnahmen bis zur vollen verbleibenden Höhe auszahlen zu können, müsse eine Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten in dieser Höhe vorliegen. Genau dies ermögliche § 26b Absatz 2 StFG.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann der Wortlaut von § 26b Absatz 2 StFG nicht anders verstanden werden, als dass er auf Tilgungskredite abstellt.

In Abgrenzung hiervon stellt dagegen die Kreditermächtigung nach § 26b Absatz 1 StFG auf die Finanzierung der operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise ab. Würde man der Auffassung des BMF folgen, ergäbe sich eine seltsame Konstellation:

- Die Kreditermächtigung zur Finanzierung der operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise, wird nicht hierfür, sondern für die Bildung eines Eigenbestands genutzt (§ 26b Absatz 1 StFG).
- Die Kreditermächtigung, die auf die Aufnahme von Tilgungskrediten beschränkt ist, soll dagegen zur Finanzierung der operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise genutzt werden (§ 26b Absatz 2 StFG).

Das BMF verfängt sich damit weiter in dem von ihm selbst erdachten Konstrukt des Kreditermächtigungssystems.

Fazit: Es fehlt an der verfassungsmäßig erforderlichen Kreditermächtigung für die operativen Maßnahmen des WSF-Energiekrise in den Jahren 2023 und 2024.

4.8 Zusammenfassung

(1) Der Bundesrechnungshof hat zu jeder Facette des vom BMF gewählten Vorgehens erhebliche verfassungs- und haushaltsrechtliche Bedenken. Die Ursache hierfür sieht der Bundesrechnungshof darin, dass das vom BMF selbst entworfene Kreditermächtigungssystem von vornherein nicht dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf entsprach und gegen den Grundsatz der Jährlichkeit verstößt. Es dient einzig dem Zweck, eine Kreditaufnahme in voller Höhe von 200 Mrd. Euro noch im Jahr 2022 zu fingieren, um die Anrechnung dieses Betrags auf die Schuldenregel für dieses Jahr zu erreichen.

Bereits bei der Verabschiedung des geänderten StFG war jedoch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu erwarten, dass das Regelungskonstrukt nicht realisierbar ist. Als zwangsläufige Folge des von ihm selbst geschaffenen Systems ist das BMF in der praktischen Umsetzung in Konstruktionen und rechtliche Begründungen ausgewichen, die verfassungs- und haushaltsrechtlichen Maßstäben nicht standhalten.

(2) Nach Auffassung des BMF hält die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Art und Weise der Begebung und Verwendung der Zusatzemission einer fachlichen Überprüfung nicht stand. Es weist sie daher zurück. Die Zusatzemissionen stünden als besondere Schuldverschreibung des Bundes im Einklang mit den verfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Die Kreditermächtigungen des StFG seien ausreichend bestimmt und genügten den Anforderungen des Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz.

(3) Der Bundesrechnungshof hält an seinen Feststellungen und Bewertungen fest. Die Einwände des BMF haben sich als nicht stichhaltig erwiesen. In ihnen spiegeln sich die Widersprüche der von ihm gewählten Konstruktion. Mit dem Instrument der Zusatzemissionen fingiert der Bund die Aufnahme eines Kredits, die nicht stattgefunden hat.

Das BMF hat ein Begriffsgebäude von Buchungen und Zahlungsflüssen errichtet, das sich in der realen Welt so nicht wiederfindet. Der Bund interagiert ausschließlich mit sich selbst. Die damit angestrebte Kreditaufnahme im Jahr 2022 bleibt damit nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes im Umfang von rund 170 Mrd. Euro eine Fiktion. Für die Jahre 2023 und 2024 fehlt es damit an der Deckung der Ausgaben des WSF-Energiekrise.

5 Lösungsmöglichkeit

Um die Finanzierung des WSF-Energiekrise in den Jahren 2023 und 2024 auf eine gesicherte haushalts- und verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen, empfiehlt der Bundesrechnungshof folgendes Vorgehen:

- Zunächst wäre zu prüfen, inwieweit ein weiterer Stützungsbedarf für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen noch besteht. Dem sollte eine aktuelle Prognose der Energiepreisentwicklung und der voraussichtlich benötigten Energiemengen zu Grunde gelegt werden.

- Soweit auch ein neu bewerteter Mittelbedarf für den WSF-Energiekrise die im Jahr 2023 geltende Verschuldungshöchstgrenze überschreitet, wäre – sofern Kompensationsmöglichkeiten im Bundeshaushalt nicht bestehen – zu prüfen, ob auch im Jahr 2023 im Hinblick auf die Entwicklung der Energiepriese eine Notlagenausnahme im Sinne der Schuldenregel in Betracht kommen kann (Artikel 115 Absatz 2 Sätze 6 bis 8 Grundgesetz).
- Sollte dies vom Deutschen Bundestag bejaht werden, kann § 26b Absatz 1 StFG zur Einräumung einer Kreditermächtigung für den WSF-Energiekrise im Jahr 2023 in Höhe der in diesem Jahr benötigten Kredite geändert werden.
- Über eine im Jahr 2024 ggf. weiter bestehende Erforderlichkeit des WSF-Energiekrise und dessen Finanzausstattung sollte mit der Beschlussfassung des Deutschen Bundestages über den Bundeshaushalt 2024 entschieden werden.

Franz Dr. Keller

Beglaubigt: Trimborn, AI´n
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.