



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Finanzvolumen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds

zur Abfederung der Folgen der 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.: III 6 - 00001527

31. Oktober 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Finanzvolumen des WSF-Energiekrise reduzieren

Der WSF-Energiekrise verfügt insgesamt über ein Kreditvolumen von 200 Mrd. Euro. Es zeichnet sich aber bereits jetzt ab, dass finanzielle Mittel in dieser Höhe nicht nötig sind. Wie beim WSF infolge der Corona-Krise sollte das finanzielle Volumen für den WSF-Energiekrise deshalb an den Bedarf angepasst werden.

Worum geht es?

Die Bundesregierung will die Folgen der Energiekrise abmildern. Deshalb richtete sie im Oktober 2022 im Sondervermögen WSF zusätzlich den WSF-Energiekrise ein. Das gesamte Volumen von 200 Mrd. Euro wurde bereits im Jahr 2022 mit einer „Kreditaufnahme auf Vorrat“ hinterlegt. Damit soll der WSF-Energiekrise in den Jahren 2022 bis 2024 Stabilisierungsmaßnahmen nach § 26a Absatz 1 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) finanzieren. Inzwischen geht auch die Bundesregierung davon aus, dass der WSF-Energiekrise finanzielle Mittel in dieser Höhe nicht benötigt.

Was ist zu tun?

Das finanzielle Volumen für den WSF-Energiekrise sollte bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2024 auf ein angemessenes Maß abgesenkt werden. Vorbild hierfür ist der WSF infolge der Corona-Krise. Auch hier zeichnete sich im Verlauf der Krise ab, dass die für das Sondervermögen veranschlagten 600 Mrd. Euro in dieser Höhe nicht benötigt werden. Daraufhin reduzierte der Deutsche Bundestag das Volumen auf 250 Mrd. Euro.

Was ist das Ziel?

Haushaltsmittel und Kreditermächtigungen müssen bedarfsgerecht veranschlagt werden. Dies gilt in besonderem Maße für Sondervermögen des Bundes, die wegen einer Notlage mit Krediten außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden. Sobald absehbar ist, dass das finanzielle Volumen nicht benötigt wird, ist dieses zu reduzieren.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	4
2	Wirtschaftsstabilisierungsfonds	4
2.1	WSF Corona-Krise	4
2.2	WSF-Energiekrise	6
2.3	Refinanzierung der KfW auf Energiewirtschaft erweitert	7
3	Finanzierung des WSF-Energiekrise	7
4	Finanzplanung für den WSF-Energiekrise	8
5	Mittelabfluss WSF-Energiekrise	9
6	Aktuelle Finanzplanung der Bundesregierung	10
7	Finanzvolumen für den WSF-Energiekrise reduzieren	11

1 Vorbemerkung

Der WSF wurde im **Oktober 2022 neu ausgerichtet**. Er erfüllt seitdem mehrere Zwecke:

- Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft durch Stärkung ihrer Kapitalbasis, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte.
- Abfederung der Folgen der **Energiekrise**, insbesondere von Preissteigerungen beim Bezug von Gas und Strom in Deutschland.

Der Bundesrechnungshof hat bereits den WSF infolge der Corona-Krise mit einer Prüfungsreihe begleitet. Seit April 2023 gilt gleiches nun auch für den WSF-Energiekrise.

Mit diesem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) anlässlich der parlamentarischen Beratungen zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 über seine Prüfungserkenntnisse zum Finanzvolumen und zum voraussichtlichen Finanzbedarf des WSF-Energiekrise.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vom 23. Oktober 2023 zum Entwurf für diesen Bericht hat der Bundesrechnungshof hierbei berücksichtigt.

2 Wirtschaftsstabilisierungsfonds

2.1 WSF Corona-Krise

Der WSF wurde im Zusammenhang mit der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite per Gesetz im März 2020 eingerichtet. Er ist ein Sondervermögen des Bundes mit eigener Kreditermächtigung.

Zweck des WSF infolge der Corona-Krise ist nach § 16 Absatz 1 StFG die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte. Die Hilfen des WSF müssen die Unternehmen mit Verzinsung zurückzahlen.

Das StFG sieht in Abschnitt 2 Teil 2 für den WSF folgende Stabilisierungsinstrumente vor:

- Garantien (§ 21 StFG),
- Rekapitalisierungen (§ 22 StFG) und

- Refinanzierung der Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (§ 23 StFG).

Mit den Garantien und Rekapitalisierungen konnte der WSF Unternehmen unmittelbar unterstützen. Mit Darlehen zur Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme anlässlich der Corona-Krise trug der WSF mittelbar zur Stabilisierung von Unternehmen bei.

Finanzvolumen auf 250 Mrd. Euro reduziert

Der WSF verfügte bis Ende 2021 über ein Gesamtvolumen von **600 Mrd. Euro**:

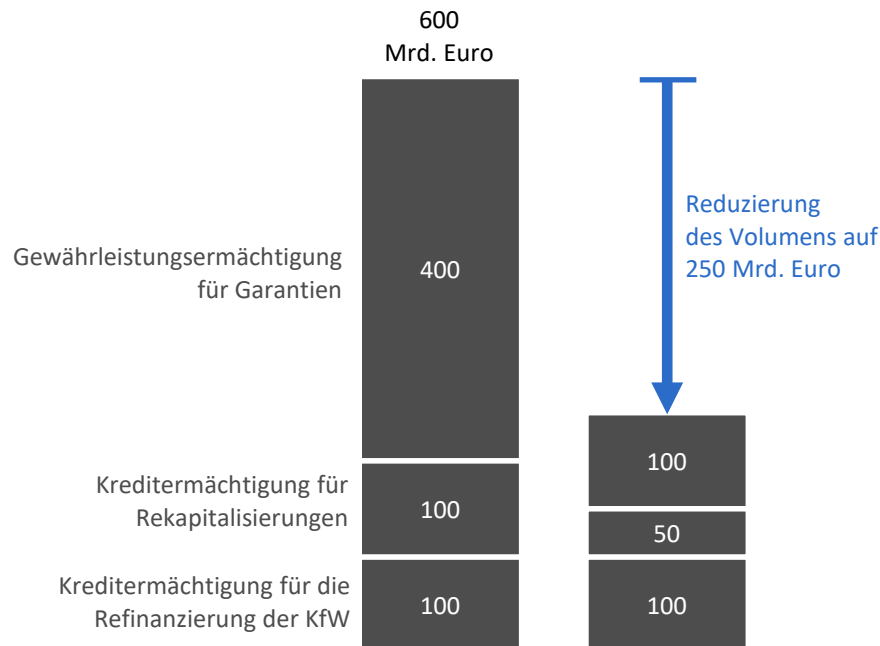
- 400 Mrd. Euro Gewährleistungsermächtigung, um Garantien für Schuldtitel und Verbindlichkeiten von Unternehmen zu übernehmen.
- 200 Mrd. Euro Kreditermächtigung: Das BMF verfügte für den WSF nach § 24 Absatz 1 StFG über diese Kreditermächtigung, von der
 - 100 Mrd. Euro zur Rekapitalisierung von Unternehmen sowie für Ausfälle von Garantien eingesetzt werden konnten und weitere
 - 100 Mrd. Euro für Kredite an die KfW), zur Refinanzierung (§ 23 StFG) der ihr von der Bundesregierung als Reaktion auf die sogenannte Corona-Krise zugewiesenen Sonderprogramme.

Ursprünglich sollte die „aktive Phase“ des WSF infolge der Corona-Krise am 31. Dezember 2021 enden (§ 26 StFG). Der Deutsche Bundestag verlängerte sie am 16. Dezember 2021 bis zum 30. Juni 2022. Gleichzeitig reduzierte er das Volumen des WSF zum 1. Januar 2022 auf **250 Mrd. Euro**. Die Gewährleistungsermächtigung wurde auf 100 Mrd. Euro und die Kreditermächtigung zur Rekapitalisierung von Unternehmen sowie für Ausfälle von Garantien auf 50 Mrd. Euro reduziert. Das BMF nimmt die Kreditermächtigungen für den WSF infolge der Corona-Krise nur bei Bedarf in Anspruch.

Abbildung 1

Finanzvolumen WSF Corona-Krise angepasst

Das ursprüngliche Gesamtvolumen des WSF Corona-Krise von 600 Mrd. Euro wurde im Jahr 2022 an den Bedarf angepasst und auf 250 Mrd. Euro reduziert.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes und des Wirtschaftsstabilisierungsbeschleunigungsgesetzes vom 29. Dezember 2021.

2.2 WSF-Energiekrise

Im Oktober 2022 richtete der Bund den WSF neu aus. Nach § 16 Absatz 4 StFG dient der WSF nun auch dazu, die Folgen der Energiekrise abzufedern (WSF-Energiekrise). Hierfür wurde im StFG in Abschnitt 2 ein Teil 3 „Abfederung der Folgen der Energiekrise“ aufgenommen.¹

Für den WSF-Energiekrise sind nach § 26a Absatz 1 StFG Ausgaben zulässig für die

1. Finanzierung einer Gaspreisbremse,
2. Finanzierung und Zwischenfinanzierung einer Strompreisbremse,
3. Finanzierung von Stützungsmaßnahmen für aufgrund der Energiekrise in Schwierigkeiten geratene Unternehmen,
4. Finanzierung von Programmen zur Abfederung von Preissteigerungen bei sonstigen Brennstoffen (z. B. Heizöl, Pellets, Flüssiggas) für private Verbraucher sowie
5. Refinanzierung der KfW für Programme und Stützungsmaßnahmen nach Nummer 1 – 4.

¹ [Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds](#) vom 28. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1902).

Diese Ausgaben können insbesondere Zuschüsse, Rekapitalisierungsmaßnahmen und Kredite umfassen. Zudem darf der WSF auch Regelungen für Härtefälle finanzieren.

Der WSF-Energiekrise verfügt über ein finanzielles Volumen von 200 Mrd. Euro. Die Einnahmen und Ausgaben des WSF-Energiekrise sind in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Die Maßnahmen nach § 26a Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 – 4 StFG sind gemäß § 26g StFG bis zum 30. Juni 2024 möglich.

Im Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise sind laut **Haushaltsvermerk** alle Ausgabetitel mit Ausnahme der Titel für Zinszahlungen, für Sachverständige sowie für die Zuführung an die Rücklage gesperrt. Die Aufhebung obliegt dem Haushaltsausschuss. Dafür muss die Bundesregierung die beabsichtigten Maßnahmen konkret darlegen.

2.3 Refinanzierung der KfW auf Energiewirtschaft erweitert

Zudem wurde im Oktober 2022 der § 23 StFG um den Absatz 2 erweitert. Seitdem kann der WSF der KfW Darlehen auch zur Refinanzierung der ihr von der Bundesregierung zugewiesenen Geschäfte zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen der Energiewirtschaft gewähren.²

Diese Kreditaufnahme zur Refinanzierung der KfW findet sich nicht im Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise. Sie wird aus der bestehenden Kreditermächtigung von 100 Mrd. Euro für die Sonderprogramme der Corona-Krise finanziert. Somit erhöht sich das Kreditvolumen für die Abfederung der Folgen der Energiekrise auf über 200 Mrd. Euro.

Am 18. Oktober 2023 betrug die Summe der von der KfW für die Sonderprogramme der Corona-Krise sowie für die Sicherung der Liquidität von Unternehmen der Energiewirtschaft ausgereichten Darlehen 38,0 Mrd. Euro. Hiervon entfallen 13,9 Mrd. Euro auf die Refinanzierung der KfW zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen der Energiewirtschaft nach § 23 Absatz 2 StFG. Somit stehen dem WSF von den 100 Mrd. Euro Kreditermächtigung zur Refinanzierung der KfW noch 62,0 Mrd. Euro zur Verfügung.

3 Finanzierung des WSF-Energiekrise

Zur Finanzierung von Maßnahmen nach § 26a Absatz 1 StFG verfügte der WSF-Energiekrise im Jahr 2022 über eine Kreditermächtigung von 200 Mrd. Euro. Bis zum Jahresende 2022 hatte das BMF für Maßnahmen des WSF-Energiekrise Kredite von 30 Mrd. Euro am Finanzmarkt aufgenommen. Bezogen auf die Kreditermächtigung verblieb eine Differenz von 170 Mrd. Euro. Für diese Summe wollte das BMF die nur noch im Jahr 2022 geltende

² [Artikel 17 Ahtes Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen](#) vom 24. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1838).

Ausnahme von der Schuldenregel³ nutzen. Es schuf dafür eine sogenannte Zusatzemission als neue Wertpapiergattung. Die 170 Mrd. Euro der Zusatzemission wurden am Jahresende 2022 im Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise im Titel „Zuführung an Rücklage“ gebucht. Diese Rücklage soll in den Jahren 2023 und 2024 im Wirtschaftsplan des WSF-Energiekrise zur Deckung der Ausgaben dienen.

Die Zusatzemission wird nicht am Finanzmarkt gehandelt. Sie wurde dem WSF-Energiekrise lediglich buchmäßig zugeschrieben, soll den Bereich des Bundes aber nie verlassen. Zur Finanzierung von Maßnahmen des WSF-Energiekrise in den Jahren 2023 und 2024 werden erst zum Zeitpunkt des tatsächlichen Bedarfs Kredite am Finanzmarkt aufgenommen. Im gleichen Umfang wird die Zusatzemission buchmäßig zurückgeführt. Unabhängig davon kann der Bund das finanzielle Volumen der Zusatzemission jederzeit reduzieren.⁴

Die Finanzierung des WSF-Energiekrise hat der Bundesrechnungshof bereits geprüft. Seine Bewertungen und Empfehlungen teilte er dem Haushaltsausschuss sowie dem BMF in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO mit.⁵ Das BMF schöpfte die Kreditermächtigung nach eigenem Verständnis im Jahr 2022 vollständig aus. Es nahm jedoch tatsächlich 170 Mrd. Euro nicht in Anspruch und umging so die Schuldenregel. Die Mittel werden überwiegend erst in den Jahren 2023 und 2024 benötigt. Somit entkoppelt das BMF die Kreditermächtigung von der Kreditaufnahme.

Das BMF verweist in seiner Stellungnahme auf das anhängige Normenkontrollverfahren hinsichtlich eines möglichen Verstoßes gegen das Jährlichkeitsprinzip durch eine „Kreditaufnahme auf Vorrat“ und die Umgehung der Schuldenregel aufgrund des fehlenden zeitlichen Veranlassungszusammenhangs der Kreditaufnahme. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hierzu bleibe abzuwarten.

4 Finanzplanung für den WSF-Energiekrise

Im November 2022 plante die Bundesregierung für die Jahre 2022 bis 2026 Ausgaben von 195,3 Mrd. Euro. Der WSF-Energiekrise muss die Ausgaben für die Kreditaufnahme gemäß § 26b Absatz 1 Satz 3 StFG tragen. Diese umfassen insbesondere die Zinsausgaben. Deshalb rechnete die Bundesregierung damit, dass im Laufe des Jahres 2027 das finanzielle Volumen von 200 Mrd. Euro ausgeschöpft sein würde.

³ Notlagenbeschluss des Deutschen Bundestages vom 3. Juni 2022 nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz (Bundestagsdrucksache [20/2036](#)).

⁴ § 6 Absatz 8 Bundesschuldenwesengesetz.

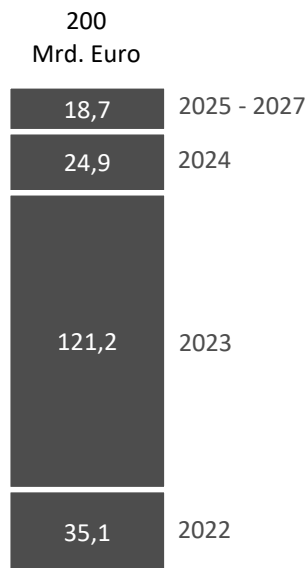
⁵ „Umsetzung der Finanzierung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energiekrise (WSF-Energiekrise)“ vom 29. August 2023 (Bundesrechnungshof, I 2 - 000197).

Abbildung 2

Erste Planung:

Finanzvolumen wäre im Jahr 2027 ausgeschöpft

Die Bundesregierung plante im November 2022 Ausgaben für den WSF Energiekrise von insgesamt 200 Mrd. Euro für die Jahre 2022 bis 2027.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Planung der Bundesregierung vom November 2022.

5 Mittelabfluss WSF-Energiekrise

Für das **Jahr 2022** entspernte der Haushaltsausschuss 33,4 Mrd. Euro für Ausgaben des WSF-Energiekrise. Einschließlich der Zinsen für die Kreditaufnahmen sind **30,2 Mrd. Euro** im Jahr 2022 abgeflossen.

Für das **Jahr 2023** sind im Wirtschaftsplan 122,96 Mrd. Euro veranschlagt.⁶ Hiervon entspernte der Haushaltsausschuss bislang 50,4 Mrd. Euro für Ausgaben des WSF-Energiekrise. Laut BMWK sind keine weiteren Entsperrungen für das Jahr 2023 geplant. Für das Jahr 2023 beliefen sich die Ausgaben bis zum 30. September 2023 auf 32,3 Mrd. Euro. Einnahmen aus Rückerstattungen von 10,3 Mrd. Euro sind dabei berücksichtigt. Dies entspricht 25,7 % der im Wirtschaftsplan für das Jahr 2023 veranschlagten Ausgaben.

⁶ Mit dem außerplanmäßigen Titel 683 13 Härtefallregelungen für private Haushalte.

Tabelle 1

Wesentliche Positionen im Wirtschaftsplan für das Jahr 2023

Vergleich von geplanten Ausgaben mit den Ist-Ausgaben zum 30. September 2023.

Maßnahme	Soll 2023	Ist zum 30. September 2023
Gaspreisbremse	40,3 Mrd. Euro	10,4 Mrd. Euro
Strompreisbremse	43,0 Mrd. Euro	14,5 Mrd. Euro
Weitere Stützungsmaßnahmen	8,5 Mrd. Euro	0
Härtefallregelungen	11,6 Mrd. Euro	6,4 Mrd. Euro
Bundesbeteiligung Uniper SE	15,2 Mrd. Euro	29 Tsd. Euro

Quelle: Bericht des BMWK über die Mittelverwendung im WSF-Energiekrise zum 30. September 2023.

Im Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027 gibt die Bundesregierung an, dass sich infolge der Entwicklung der Energiepreise voraussichtlich ein geringerer Bedarf als ursprünglich geplant abzeichne. Aktualisierte Zahlen nennt sie nicht.⁷

Der **WSF-Energiekrise** hat somit **im Jahr 2022 und bis zum 30. September 2023** insgesamt **62,6 Mrd. Euro** ausgegeben. Das sind **31 %** des finanziellen Volumens von 200 Mrd. Euro.

6 Aktuelle Finanzplanung der Bundesregierung

Die Bundesregierung schätzte zum 22. September 2023 den gesamten Mittelbedarf des WSF-Energiekrise für das Jahr 2023 auf 44,6 Mrd. Euro. Demzufolge rechnet sie noch mit Ausgaben von **12,3 Mrd. Euro** im vierten Quartal 2023.

Für das Jahr 2024 sieht der Entwurf des Wirtschaftsplans für den WSF-Energiekrise Ausgaben von **13,9 Mrd. Euro** vor. Die Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) schätzt monatlich die Zinsausgaben für den WSF-Energiekrise. Mit Stand 30. September 2023 sollen die Zinsausgaben für die Jahre 2025 bis 2027 zusammen **8,4 Mrd. Euro** betragen.

Der WSF-Energiekrise wird somit ab 1. Oktober 2023 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums zum 31. Dezember 2027 nach den Planungen der Bundesregierung voraussichtlich noch **34,7 Mrd. Euro**⁸ benötigen.

Aus den bisherigen Ausgaben von **62,6 Mrd. Euro** und den geplanten Ausgaben von **34,7 Mrd. Euro** für den WSF-Energiekrise ergeben sich also insgesamt Ausgaben von **97,3 Mrd. Euro**⁹. Voraussichtlich **102,7 Mrd. Euro** werden nicht benötigt.

⁷ Bundestagsdrucksache 20/7801 vom 18. August 2023.

⁸ In der Summe sind Rundungsdifferenzen enthalten.

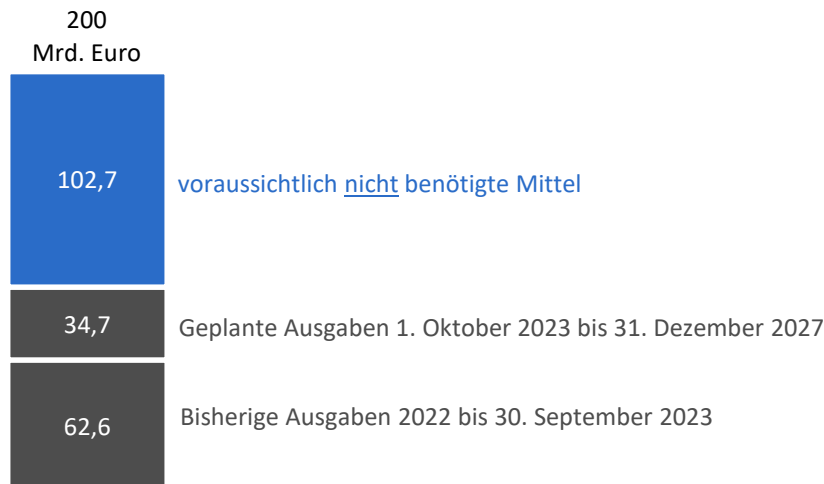
⁹ In der Summe sind Rundungsdifferenzen enthalten.

Abbildung 3

Aktuelle Planung:

Mehr als die Hälfte der Mittel werden nicht benötigt

Von dem Finanzvolumen des WSF-Energiekrise von 200 Mrd. Euro werden bis 2027 voraussichtlich 102,7 Mrd. Euro und damit über die Hälfte nicht benötigt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bedarfsschätzung des BMWK für die Emissionsplanung; Bericht Mittelverwendung WSF-Energiekrise und die Schätzung der Zinsausgaben.

7 Finanzvolumen für den WSF-Energiekrise reduzieren

Haushaltsmittel und Kreditermächtigungen müssen bedarfsgerecht veranschlagt werden.¹⁰ Sobald absehbar ist, dass die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel nicht benötigt werden, sind diese entsprechend zu reduzieren. Dies gilt insbesondere für Sondervermögen des Bundes, die wegen einer Notlage mit Krediten außerhalb der Schuldenbremse finanziert werden. Vorbild hierfür ist der WSF infolge der Corona-Krise. Hier zeichnete sich im Verlauf der Krise ab, dass die für das Sondervermögen veranschlagten 600 Mrd. Euro nicht benötigt werden. Daraufhin reduzierte der Deutsche Bundestag dessen Volumen auf 250 Mrd. Euro.

Die aktuellen Berechnungen und Planungen der Bundesregierung zeigen: Der WSF-Energiekrise wird bis zum Jahr 2027 voraussichtlich lediglich 48,6 % des im Jahr 2022 veranschlagten Finanzvolumens von 200 Mrd. Euro brauchen. Selbst mit einer großzügigen Sicherheitsreserve für die Finanzierung der Zwecke nach § 26a Absatz 1 StFG werden die 200 Mrd. Euro somit nicht annähernd benötigt. Zudem stehen für Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Energiekrise zusätzlich noch die finanziellen Mittel zur Refinanzierung der KfW nach § 23 Absatz 2 StFG zur Verfügung.

¹⁰ § 6 BHO.

Die Prognosen der Ausgaben für den WSF-Energiekrise im November 2022 waren mit hohen Unsicherheiten behaftet. Dies ist zu Beginn einer Krise nicht ungewöhnlich. Mittlerweile kann die Bundesregierung den voraussichtlichen Mittelbedarf für den WSF-Energiekrise genauer kalkulieren. Dies nutzte die Bundesregierung, um die Planungen für die Ausgaben an die aktuelle Lage anzupassen. Bislang ist allerdings nicht geplant, auch die notwendige Konsequenz zu ziehen, das finanzielle Gesamtvolumen für den WSF-Energiekrise zu reduzieren.

In Ihrer Stellungnahme weisen auch das BMF und das BMWK auf die großen prognostischen Unsicherheiten zu Beginn der Energiekrise hin. Es könne zudem nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Preissituation an den Energiemärkten gerade im Winter 2023/2024 nochmals verschärfe. Gleichwohl seien beim WSF-Energiekrise noch bedarfsgerechte Absenkungen im parlamentarischen Verfahren zum Bundeshaushalt 2024 möglich.

Empfehlung

Das finanzielle Volumen für den WSF-Energiekrise ist bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2024 bedarfsgerecht abzusenken. Hierzu sollte das BMF das Volumen der Zusatzemissionen an den tatsächlichen Finanzierungsbedarf anpassen. Dem steht nicht entgegen, eine angemessene Sicherheitsreserve für die Finanzierung der Zwecke nach § 26a Absatz 1 StFG vorzuhalten.

Ehmann

Dr. Steuer

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.