

Finanzierung eines Brückenstrompreises für energieintensive Industrien aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds?

Kurzbewertung zur (finanzverfassungs-)rechtlichen Finanzierbarkeit eines Brückenstrompreises bis 2030 für die Industrie



bbh

BECKER BÜTTNER HELD

 **arbeit
und
umwelt**
STIFTUNG DER IGBCE

Impressum

KURZBEWERTUNG

zur (finanzverfassungs-)rechtlichen Finanzierbarkeit eines
Brückenstrompreises bis 2030 für die Industrie

ERSTELLT IM AUFTRAG VON

Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE

- Inselstraße 6, 10179 Berlin
 - Königsworther Platz 6, 30167 Hannover
- Telefon +49 30 2787 14

AUTOR*INNEN

Rechtsanwältin Prof. Dr. Ines Zenke, Partnerin
Rechtsanwalt Dr. Tigran Heymann, Partner
Rechtsanwältin Valentine Zheng

KONTAKT

Becker Büttner Held ·
Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater ·
PartGmbH
Magazinstraße 15–16,
10179 Berlin

PROJEKTLEITUNG

Andrea Arcais

SATZ UND LAYOUT

pandamedien GmbH & Co. KG

TITELBILD

Pixabay

VERÖFFENTLICHUNG

September 2023

BITTE ZITIEREN ALS

Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE (2023):
Kurzbewertung zur (finanzverfassungs-)rechtlichen
Finanzierbarkeit eines Brückenstrompreises bis 2030 für
die Industrie. Berlin.

Vorwort

Die Debatte darüber, ob der energieintensiven Industrie durch staatliche Förderung ein international wettbewerbsfähiger Strompreis bis zu dem Zeitpunkt, ab dem ausreichend Erneuerbare Energie zu tragbaren Preisen bereitsteht, ermöglicht werden soll, wird nun seit Monaten geführt.

In dieser Debatte geht es im Kern darum, ob unsere Gesellschaft daran interessiert ist, einen wesentlichen Kern unserer Ökonomie, unsere Industrie, im Land zu halten. Dies gilt insbesondere für die Industrien, deren Produktion sehr energieintensiv sind. Die in Deutschland aufgerufenen Preise sind international nicht wettbewerbsfähig, das ist hinreichend dargelegt und belegt worden. In den kommenden Monaten werden in der Industrie die Entscheidungen über Investitionen getroffen, die über Jahre, z.T. Jahrzehnte Wirksamkeit haben. Die Frage in dieser Situation lautet: Werden diese Investitionen an den deutschen und europäischen Standorten getätigt, oder investieren die Unternehmen an anderen Standorten, die ihnen u.a. deutlich günstigere Strompreise anbieten? Damit werden Entscheidungen über den Erhalt oder den Verlust von zehntausenden qualifizierten, gut bezahlten und zukunftsfähigen Arbeitsplätzen, über eine hohe Wertschöpfung getroffen aber auch über die Frage, ob wir in der Lage sind, unsere Transformation in die Treibhausgasneutralität mit eigenen Mitteln, Produkten, Know-how zu vollbringen. Es geht um Viel.

Zahlreiche Missverständnisse prägen diese Debatte, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann. Eine zentrale Frage ist – natürlich – die nach der Finanzierung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz schlägt vor, den Brückenstrompreis aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfond (WSF) zu finanzieren. Andere bringen als Quelle den Klima-, und Transformationsfond (KTF) ins Spiel. Und zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass ein Industriestrompreis vermutlich am europäischen Beihilferecht scheitern würde.

Mit unserer „Kurzbewertung zur Beihilferechtlichen Zulässigkeit eines Brückenstrompreises für die Industrie“ haben wir bereits im Juni 2023 darstellen können, dass ein Brückenstrompreis nicht am EU-Beihilferecht scheitern muss.

Mit diesem zweiten Kurzgutachten haben wir die Frage untersuchen lassen, ob die Finanzierung eines Brückenstrompreises über den WSF rechtskonform gestaltet werden könne. Uns war die Klärung dieser Frage wichtig, weil ihre Beantwortung aktuell einer der Schlüssel für die Einführung eines Brückenstrompreises für die energieintensive Industrie sein kann.

Das Gutachten gelangt zu dem Schluss, dass eine solche Finanzierung über den WSF rechtskonform wäre. Bleibt aus unserer Sicht die Frage, ob man diese Brücke in die Transformation politisch möchte?

Mit der vorliegenden Analyse wollen wir weitere Argumente für die Einführung eines solchen, aus unserer Sicht dringend notwendigen Brückenstrompreises in die Diskussion einbringen.

Wir freuen uns auf die Diskussion.

Andrea Arcais

Geschäftsführer

Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE

Inhalt

Vorwort	3
Teil 1 Summary	5
Teil 2 Problemaufriss und Aufgabenstellung	6
Teil 3 Finanzrechtliche Kurzbewertung	9
A) Grundlagen der Bewertung der Finanzierbarkeit des Brückenstrompreises aus dem WSF	9
B) Zur Finanzierbarkeit aus Mitteln des WSF	10
I. <i>Vorab: WSF als verfassungs- und haushaltskonforme Grundlage der Finanzierung?</i>	10
1) Kein Verstoß gegen das Verbot der strukturellen Neuverschuldung	10
a) Materielle Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 S. 6–8 GG	10
b) Weitere (ungeschriebene) Voraussetzungen	10
aa) Veranlassungszusammenhang	10
bb) Verhältnismäßigkeit der Neuverschuldung?	12
cc) Darlegungslast des Gesetzgebers	12
2) Haushaltsgrundsätze	12
a) Haushaltstransparenz	12
b) Jährlichkeit	13
c) Jährigkeit	14
II. <i>Umsetzung einer Finanzierung unter dem WSF</i>	14
1) Nutzung des § 26a Abs. 1 Nr. 2 und 3 StFG?	14
2) Möglichkeit der bloßen Ausweitung des Maßnahmenkatalogs auf die Finanzierung des Brückenstrompreises (auch ohne Umwidmung)?	16
a) Zunächst: Ausweitung des Maßnahmenkatalogs begründet keine Zweckänderung und ist daher keine Umwidmung	16
b) Zudem: Verfassungs- bzw. haushaltsrechtliche Grundsätze werden eingehalten	16
aa) (Fortbestehender) Veranlassungszusammenhang	16
bb) Jährlichkeit und Jährigkeit	18
3) Vorsorglich: Rechtmäßigkeit einer etwaigen Umwidmung	18
Teil 4 Ergebnis	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Produktionsentwicklung in energieintensiven Industriezweigen	6
Abbildung 2: Entwicklung der Stromgroßhandelspreise am Day–Ahead–Markt	11
Abbildung 3: Langfristige Entwicklung der Stromgroßhandelspreise bis 2050 in drei Szenarien, wobei der untere Preispfad eine Wiederaufnahme der Gaslieferungen aus Russland simuliert	17

1

Teil 1 Summary

Seit einigen Monaten wird eine, auch in der Öffentlichkeit stark beobachtete, politische Debatte um einen Industriestrompreis geführt. Diese dreht sich einerseits darum, welchen Strompreis insbesondere die energieintensive Industrie verkraften kann, ohne zu viel Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen, und andererseits darum, wie ein Modell staatlicher Unterstützung eines solchen Industriestrompreises aussehen könnte. Während die strukturellen Überlegungen vor allem darauf gerichtet sind, wie die Industrie langfristig ihren Strombedarf über gut ausgebaute und günstige erneuerbare Quellen decken kann, ist gleichzeitig klar, dass diese Quellen vor 2030 mit großer Sicherheit nicht ausreichend zur Verfügung stehen werden. Entsprechend hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) für die nächsten Jahre einen „Brückenstrompreis“ vorgeschlagen. Die Differenz zum Marktpreis soll aus staatlichen Mitteln gedeckt werden.

Das vorliegende Kurzgutachten kommt zu dem Ergebnis, dass der Bund, wenn er einen solchen Brückenstrompreis einführen will, diesen aus dem Etat des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) rechtskonform gestaltbar finanzieren könnte. Dafür sind vor allem zwei Überlegungen zentral:

Erstens ist der WSF – allen Kritiken zum Trotz – ein rechtskonform aufgestelltes Sondervermögen des Bundes. Er erfüllt die Voraussetzungen des allgemeinen Haushaltsrechts ebenso wie die besonderen Anforderungen, die sich aus seiner Natur als Notlagenfonds in Reaktion auf die Wirtschaftskrise infolge des Ukrainekrieges (mitten hinein in die Nachwehen der Coronaepidemie) ergeben. Durch die Art seiner Errichtung und seiner Governance durch den Bundestag ist gewährleistet, dass es sich gerade nicht um eine verfassungswidrige Umgehung der Schuldenbremse handelt.

Und zweitens ist er auch für die konkrete Maßnahme eines Industriestrompreises geeignet, wobei er dafür mindestens etwas und vielleicht hilfsweise auch etwas mehr angepasst werden müsste.

Als Sondervermögen des Bundes müssen sich alle konkreten Maßnahmen im Rahmen des gesetzlich festgelegten Zweckes bewegen. Die heute in § 26a Abs. 2 Nr. 2 und 3 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) geregelten Maßnahmen wie die sog. Energiepreisbremsen decken allerdings keinen Industriestrompreis. Wenn der Gesetzgeber den Maßnahmenkatalog aber anpasst (und zugleich die Befristung des StFG erweitert), würde ein Industriestrompreis neben die anderen Maßnahmen treten und auch ohne Zweckanpassung die Stützung der energieintensiven Industrie haushaltsrechtlich konform ermöglichen.

Sollte man der Auffassung sein, dass der Industriestrompreis nicht mehr vom ursprünglichen Zweck des WSF gedeckt sein, müsste (und könnte) man den WSF entsprechend umwidmen. Auch das wäre möglich und rechtmäßig. Erleichternd ist auch hier, dass keine Neuverschuldung und keine Neuaufnahme von Kredit damit verbunden wäre, sondern nur die bereits vorhandenen Rücklagen genutzt werden sollen.

2

Teil 2 Problemaufriss und Aufgabenstellung

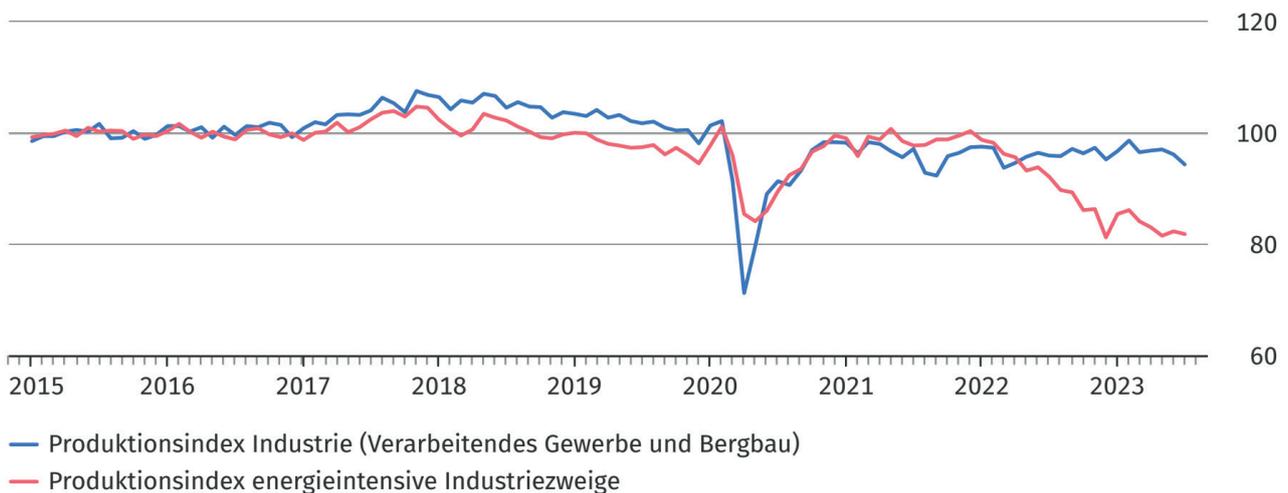
Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat am 05.05.2023 in einem Arbeitspapier ein Konzept zur Sicherstellung wettbewerbsfähiger Strompreise für die energieintensive Industrie vorgestellt.¹ Dieses sieht den kurzfristigen Ausbau erneuerbarer Energien (EE) bei gleichzeitiger Senkung der Gestehungskosten vor. Damit sollen die Grundlagen geschaffen werden, um ab 2030 einen langfristigen, für die umfangreiche Dekarbonisierung der deutschen Industrie geeigneten „Transformationsstrompreis“ zu garantieren.

Damit aber auch die kurz- und mittelfristige Handlungsfähigkeit der Industrie bis 2030 erhalten bleibt, wird in dem Arbeitspapier zugleich auch die Einführung eines

„mittelfristigen Brückenstrompreises“ für energieintensive Unternehmen vorgeschlagen. Demnach soll für die Zeitspanne bis 2030 ein – laut Arbeitspapier auf 6 Cent (ct) pro Kilowattstunde (kWh) – gedeckelter Strompreis für einen klar definierten Empfängerkreis eingeführt werden. Soweit der Großhandelspreis für Strom über dieser Grenze liegt, ist geplant, die begünstigten Unternehmen zu kompensieren. Um die entlasteten Unternehmen gleichwohl zum Energiesparen anzureizen, soll die Unterstützung auf 80% des jeweiligen Stromverbrauches begrenzt werden. Weiter knüpft die Entlastung an die Verpflichtung zu Energieeffizienzmaßnahmen, zur Transformation, zur Tariftreue sowie zum Standorterhalt. Damit sollen hierzulande Wertschöpfungsketten und Arbeitsplätze erhalten,

Abbildung 1: Produktionsentwicklung in energieintensiven Industriezweigen

2015 = 100



Saisonbereinigt nach dem Verfahren X13JDemetra+. Indizes der Produktion für das Produzierende Gewerbe (EVAS-Nr. 42153).

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023

Quelle: Destatis, unter [destatis.de](https://www.destatis.de), Abruf: 11.09.2023.

¹ BMWK, Wettbewerbsfähige Strompreise für die energieintensiven Unternehmen in Deutschland und Europa sicherstellen, Arbeitspapier v. 05.05.2023, unter [bmwk.de](https://www.bmwk.de) (Abruf: 11.09.2023).

zukunftsfähige Industrien angesiedelt und klimaneutrale Produktionsweisen ermöglicht werden.

Hintergrund der BMWK-Pläne zur Entlastung der Industrie von den Strompreisen sind neben den drängenden Aufgaben Deutschlands bei der Transformation in eine dekarbonisierte Industriegesellschaft die verschärften Herausforderungen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine in der durch die Corona-Pandemie ohnehin angespannten Wirtschaftslage. Der Krieg und die daraufhin eingestellten Erdgasimporte aus Russland hatten für die Energiemärkte in Europa und speziell in Deutschland erhebliche Konsequenzen, die eine schwerwiegende Energiekrise verursachten und sowohl kurz- als auch langfristig wirk(t)en. Durch die Energiekrise kam es unmittelbar zu einem erheblichen und immer noch anhaltenden massiven Preisanstieg² auf den Energiegroßhandelsmärkten (Spot und Termin), der in Deutschland die internationale Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie (v.a. Chemie, Stahl, Metall, Glas, Papier) massiv beeinträchtigte und mit spürbaren, weiter anhaltenden Produktionsrückgängen einherging.

Diese Entwicklungen gefährden kurz- bis mittelfristig Industriestandorte, Arbeitsplätze und insbesondere auch Investitionen in die Transformation. In letzter Konsequenz steht damit die Dekarbonisierung einer weiter betreibenden Industrie im Ganzen auf dem Spiel. Die sich vor diesem Hintergrund aufdrängende Frage, ob und wie energieintensive Branchen von den hohen Strompreisen entlastet und beim Übergang in ein EE-Zeitalter unterstützt werden können, ist damit nicht mehr nur ein rein industriepolitisches, sondern auch ein drängendes klimapolitisches Thema. Denn zur konsequenten Dekarbonisierung der Wirtschaft ist die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich,³ verfassungsrechtlich⁴ und einfachgesetzlich⁵ verpflichtet.

Im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der Industriegewerkschaft IG BCE wurde bereits im Juni 2023 die grundsätzliche beihilferechtliche Zulässigkeit eines Brückenstrompreises kurzgutachterlich geklärt.⁶ Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion um dessen Einführung auf die Frage der Finanzierbarkeit verlagert. Das BMWK möchte den auf ca. 25 bis 30 Mrd. Euro taxierten Brückenstrompreis bis 2030 aus verbleibenden Mitteln des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) finanzieren. Dieser Fonds wurde ursprünglich in Reaktion auf die Corona-Pandemie geschaffen, im Zuge der Energiekrise aber reaktiviert und per Gesetz mit einer Kreditemächtigung für das Jahr 2022 i.H.v. 200 Mrd. Euro ausgestattet.⁷ Die Bundesregierung hat von dieser Kreditemächtigung in voller Höhe Gebrauch gemacht, und liquide Mittel sind laut Bundesministerium für Finanzen (BMF) noch übrig.⁸

Der so rechtlich erweiterte Rückgriff auf den WSF im Zuge der Energiekrise wurde durch den Bundesrechnungshof (BRH) mit Blick auf Haushaltsgrundsätze der Verfassung hinterfragt⁹ und auch der konkrete BMWK-Vorschlag zur Finanzierung des Brückenstrompreises aus dem WSF wurde mit ähnlichem Ansatz, u.a. in zwei Gastbeiträgen¹⁰ in Frage gestellt. Im Mittelpunkt der Kritik steht je die sog. Schuldenbremse. Die Finanzierung über den WSF wird zudem auch unter Verweis auf ein laufendes Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) abgelehnt. Dieses Verfahren betrifft allerdings den Klima- und Transformations-Fonds (KTF), wo im Zuge der Corona-Pandemie über die Schuldenbremse hinweg – **nachträglich** und **zusätzlich** – über 60 Mrd. Euro Kreditemächtigungen erteilt worden waren, was ungeachtet des „Grund-Titels“ als behauptet verfassungswidrig beklagt¹¹ wurde. Das Eilverfahren hiergegen ging verloren; das Urteil in der Hauptsache steht aus. Zuletzt wurde berichtet,¹² dass auch die Finanzierung eines Brückenstrompreises aus eben dem KTF zur

² Ende August 2022 erreichte der Großhandelspreis für Erdgas am Terminmarkt mit 337,24 Euro/Megawattstunde, MWh einen Höhepunkt. Der durchschnittliche Börsenstrompreis am EPEX-Spotmarkt für Deutschland/Luxemburg lag bei 465,18 Euro/MWh und hatte sich ggü. dem Vorjahr fast verfünffacht. Der Strompreis der Industrie (= Preis inkl. Abgaben, Umlagen, Netzentgelte) lag 2012 bei 14,33 ct/kWh (für mittelgroße industrielle Verbraucher mit Jahresverbrauch zwischen 160.000 und 20 Mio. kWh) und wurde schon damals regelmäßig als nicht wettbewerbsfähig im internationalen Vergleich beklagt. 2023 hatte er sich auf 28,37 ct/kWh nahezu verdoppelt, nachdem er in der Hochphase der Krise (2. Halbjahr 2022) bei dramatischen 53,38 ct/kWh lag. Hierzu BDEW, Strompreisanalyse April 2023, v. 25.04.2023, Strompreis in der Industrie.

³ Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015, EU-Abl. Nr. L 282 v. 19.10.2016, S. 4 sowie dem Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris v. 28.09.2016, BGBl. II S. 1240.

⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 24.03.2021, Az. 1 BVR 2656/18.

⁵ Bundes-Klimaschutzgesetz v. 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.08.2021 (BGBl. I S. 3905).

⁶ BBH, Beihilferechtliche Zulässigkeit eines Brückenstrompreises für die Industrie, Kurzbewertung im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt, Juni 2023.

⁷ Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds v. 28.10.2022, BGBl. I S. 1902.

⁸ BMF, Monatsbericht „Aktuelle Wirtschafts- und Finanzlage“, Januar 2023, S. 83, 84.

⁹ BRH, Finanzierung des Schuttschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), Stellungnahme v. 18.10.2022 BT-Drs. 20/3944.

¹⁰ Lindner, Ein Industriestrompreis ist der falsche Weg, Gastbeitrag im Handelsblatt v. 02.05.2023; Handelsblatt, Justizminister Buschmann warnt Ampel vor Verfassungsbruch, Art. vom 11.08.2023.

¹¹ Geklagt haben 197 Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion des deutschen Bundestages, vgl. BVerfG, 2 BvF 1/22, Beschluss vom 22.11.2022, zur Ablehnung des Eilantrages. Die Entscheidung zur Hauptsache steht aus, vgl. u.a. Fn. 19 dieser Kurzbewertung.

¹² Handelsblatt, Einigt sich die Ampel? So könnte ein Kompromiss beim Industriestrompreis aussehen, Artikel v. 11.09.2023.

Debatte stehe. Dieser sei zwar bereits überzeichnet. Allerdings könne eine Finanzierung aus diesem Fonds dadurch möglich sein, dass der tatsächliche Mittelabruf deutlich hinter den Planungen zurückbliebe.

Die Stiftung Arbeit und Umwelt der Industriegewerkschaft IGBCE hat angesichts der offenen Finanzierungsfrage um zunächst eine Kurzbewertung gebeten, ob die Finanzierung eines (vorläufigen) Brückenstrompreises bis 2030 aus den verbleibenden Mitteln des vom BMWK diskutierten WSF finanz- bzw. haushaltsrechtlich zulässig wäre.

3

Teil 3 Finanzrechtliche Kurzbewertung

Die zweckgebundene Festlegung und Verwendung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt – hier für die Einführung eines Brückenstrompreises bis 2030 mit einem Finanzierungsvolumen von ca. 25 bis 30 Mrd. Euro – bedarf finanz- und haushaltsrechtlicher Legitimierung (Punkt A). Soweit auf den WSF zurückgegriffen werden soll, hängt die Finanzierung zunächst davon ab, ob mit diesem Fonds ein verfassungskonform errichteter Finanzierungstopf zur Verfügung steht. Ist dies zu bejahen, muss die Einführung eines Brückenstrompreises unter den Maßnahmenkatalog im WSF fallen, was die parlamentarisch zu beschließende Ausweitung des Maßnahmenkatalogs im WSF erforderlich machen würde (Punkt B).

A) Grundlagen der Bewertung der Finanzierbarkeit des Brückenstrompreises aus dem WSF

Die Mittelnutzung aus dem WSF zur Einführung eines Brückenstrompreises muss im Einklang mit finanz- bzw. haushaltsrechtlichen Vorgaben erfolgen.

Einfachgesetzliche Grundlage des WSF bilden die §§ 15 ff. des Stabilisierungsfondsgesetzes (StFG),¹³ welche dessen Errichtung, Zweckbindung und Verwaltung regeln. § 15 Abs. 5 StFG stellt dabei den Charakter des WSF als rechtlich unselbstständiges Sondervermögen i.S.v. Art. 110 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)¹⁴ klar. Wie unter Teil 2 gezeigt, wurde der WSF mit den §§ 26a ff. StFG im Zuge der Energiekrise reaktiviert und erweitert. § 26a Abs. 1 StFG enthält dabei einen konkreten Maßnahmenkatalog zur Abfederung der Folgen der Energiekrise. § 26b StFG ermächtigte für das Jahr 2022 zur Aufnahme entsprechender Kredite i.H.v. 200 Mrd. Euro, wovon die Bundesregierung Gebrauch gemacht hat.

Mittelbereithaltung und Mittelverwendung aus dem WSF müssen ihrerseits den verfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Dazu zählt an erster Stelle das Verbot der strukturellen Neuverschuldung, das in Art. 115 Abs.

2 S. 1 GG verankert ist. Danach sind Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, was auch für rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Bundes gilt.¹⁵ Art. 115 Abs. 2 S. 2–5 GG legen die Obergrenzen für Kreditaufnahmen des Bundes fest, oberhalb derer eine strukturelle Neuverschuldung vorliegt. Als Ausnahme vom Verbot der strukturellen Neuverschuldung kann der Bundestag nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG beschließen, dass die Kreditobergrenzen im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, überschritten werden dürfen. Erforderlich ist dafür ein Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (Notlagenbeschluss). Nach Art. 115 Abs. 2 S. 7–8 GG ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden und der aufgenommene Kredit innerhalb angemessener Zeit zurückzuführen.

Aus dem Budgetrecht des Parlaments folgen zudem verschiedene weitere Grundsätze, die seiner Sicherung und Ausübung dienen. Dazu zählt das Gebot der Transparenz, das sicherstellt, dass das Parlament hinreichend informierte Entscheidungen in Bezug auf den Haushalt treffen kann. Hinzu kommen das Prinzip der Jährlichkeit der Haushaltsaufstellung nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG und das Prinzip der Jährlichkeit. Das Prinzip der Jährlichkeit stellt Anforderungen an die Periodizität der Aufstellung des Haushaltes. Das Prinzip der Jährlichkeit adressiert die Frage nach dem Geltungszeitraum der Ermächtigungen in den Haushaltsplänen. Es betrifft die Begrenzung des beplanten Zeitraums in materieller (inhaltlicher) Hinsicht und enthält mithin eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen. Ermächtigungen dürfen nur zu im Haushaltsplan bezeichneten Zwecken und Leistungen, soweit und solange sie fort-dauern, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Nach dem Ende des Haushaltsjahres verfallen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich ersatzlos.

¹³ Stabilisierungsfondsgesetz v. 17.10.2008 (BGBl. I S. 1982), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes v. 22.02.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51).

¹⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

¹⁵ Kube in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar (2023), Art. 115 GG, Rn. 118.

B) Zur Finanzierbarkeit aus Mitteln des WSF

I. Vorab: WSF als verfassungs- und haushaltskonforme Grundlage der Finanzierung?

Die Reaktivierung des WSF selbst ist hinsichtlich der Einhaltung verfassungs- und haushaltsrechtlich zu beachtenden Vorgaben (s.o., Teil 3A) vom BRH angezweifelt worden (s.o., Teil 2), müsste aber rechtskonform errichtet worden sein, um zur Finanzierung des Brückenstrompreises genutzt werden zu können.

1) Kein Verstoß gegen das Verbot der strukturellen Neuverschuldung

Durch die in § 26b Abs. 1 StFG enthaltenen Kreditermächtigungen i.H.v. 200 Mrd. Euro hat der Bund die Kreditobergrenze überschritten und ist damit eine nach Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG erfasste strukturelle Neuverschuldung eingegangen. Diese war jedoch nach Art. 115 Abs. 2 S. 6–8 GG ausnahmsweise erlaubt, da die materiellen Voraussetzungen¹⁶ hierfür erfüllt waren.

a) Materielle Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 S. 6–8 GG

Die materiellen, verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Neuverschuldung lagen vor. Der Kreditermächtigung lag eine außergewöhnliche Notsituation i.S.d. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu Grunde, die sich der Kontrolle des Staates entzog und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigte.

Bei einer „außergewöhnlichen Notsituation“ kann es sich um schwere Unglücksfälle oder auch eine plötzliche, exogene Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen, über reguläre Konjunkturschwankungen hinausgehendem Ausmaße handeln.¹⁷ Der in der nachwirkenden Corona-Pandemie ausgebrochene Krieg und seine eingangs skizzierten wirtschaftlichen Folgen für Deutschland beruhten auf derartigen äußeren Einflüssen und entzogen sich mithin der Kontrolle des Staates.

Aufgrund der komplexen Struktur der Wirtschaftsverbindungen, der tiefreichenden Lieferketten und der Energieversorgung in Deutschland, v.a. durch die erheblichen Abhängigkeiten von russischem Erdgas,¹⁸ wurden die gesamte Wirtschaftslage wie auch die Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Eine außergewöhnlichen Notsituation lag somit vor.

b) Weitere (ungeschriebene) Voraussetzungen

In der Fachliteratur wurden bereits weitere (als die bereits unter Punkt a gezeigten) und ungeschriebene Anforderungen des Art. 115 GG formuliert.¹⁹ Deren Berechtigung wird im Rahmen des Verfahrens vor dem BVerfG gegen das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 zum KTF²⁰ diskutiert. Das entsprechende Klarheit schaffende Urteil des BVerfG wird in nächster Zeit erwartet, wobei selbst bei weitester Anerkennung dieser ungeschriebenen Voraussetzungen der Bestand des WSV nicht in Frage stellt würde. Die diskutierten Erfordernisse liegen vor: Ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der strukturellen Neuverschuldung besteht (Punkt aa), der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wäre beachtet (Punkt bb) und die Darlegungslast des Gesetzgebers ist ausreichend erfüllt, um eine Überprüfung der Entscheidung über die Überschreitung der Kreditobergrenze zu ermöglichen (Punkt cc).

aa) Veranlassungszusammenhang

Diskutiert wird, ob ein Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Neuverschuldung bestehen muss.²¹ Selbst wenn man dies bejaht, liegt dieser hier jedenfalls vor.

Ein sachlicher Veranlassungszusammenhang setzt voraus, dass die Kreditermächtigung gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar und deren Verwendungszweck auf die Bewältigung der Folgen gerichtet ist.²² Davon abzugrenzen sind Maßnahmen, die „lediglich“ konjunktur- oder gemeinwohlfördernd sind.²³

¹⁶ In formeller Hinsicht war die Reaktivierung des WSF und die Ausweitung um eine Kreditermächtigung i.H.v. 200 Mrd. durch Einfügung der §§ 26a ff. StFG rechtmäßig. Der für die Neuverschuldung nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 i.V.m. Art. 121 GG auf Antrag der Regierungsfractionen initiierte Notlagenbeschluss samt Tilgungsplan (BT–Drs. 20/4058) wurde mit der erforderlichen (absoluten) Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestags gefasst (BT–Plenarprotokoll 20/64, S. 7299D).

¹⁷ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT–Drs. 16/12410, S. 11, 13; Kube in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz–Kommentar (2023), Art. 115 GG, Rn. 187.

¹⁸ Die Lage zum Kriegsausbruch: Deutschlands Energieversorgung war in hohem Maße importabhängig; 71% der Importe (2020) entfielen auf Erdöl, Erdgas, Steinkohle und Kernenergie. Rd. 55% des importierten Erdgases stammte aus Russland; 57% der Steinkohle und 34% der Rohölimporte ebenfalls (2021).

¹⁹ Siehe v.a. Gröpl, NJW 2020, 2523; Meickmann, NVwZ 2021, 97, 100f.; Heintzen, NVWZ 2022, 1505, 1509.

²⁰ Dazu BVerfG, 2 BvF 1/22 im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) v. 18.02.2022 (BGBl. I S. 194): nach Ablehnung eines Eilantrags gegen das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 mit Beschl. v. 22.11.2022 fand die mündliche Verhandlung zur Hauptsache am 21.06.2023 statt. Ein Termin zur Entscheidung steht noch aus.

²¹ Gegen das Erfordernis eines Veranlassungszusammenhangs spricht zwar auf den ersten Blick, dass ein solcher im Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht ausdrücklich erwähnt wird. Jedoch könnte die tatbestandliche Voraussetzung, dass die außergewöhnliche Notsituation die „staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ muss, implizit den Weg zu einer inhaltlichen Prüfung eröffnen, „ob die Ermächtigungen gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar und deren Verwendungszwecke auf die Bewältigung ihrer Folgen gerichtet sind“. Zu diesen Argumenten – in Bezug auf das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 zum KTF und ohne inhaltliche Festlegung – BVerfG, 2 BvF 1/22, Beschl. v. 22.11.2022, Rn. 189.

²² BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022, 2 BvF 1/22, Rn. 189.

²³ Gröpl, NJW 2020, 2523, Rn. 8.

Der Haushaltsausschuss des Bundestages begründete die Notwendigkeit des WSF mit der außergewöhnlichen Notsituation, die in den anhaltenden Auswirkungen der Corona-Pandemie liegt, substanziiell durch die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine verschärft wird, sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.²⁴ Wie zutreffend dargestellt, wären die Wirtschaft und speziell die energieintensiven Branchen ohne einen staatlichen Abwehrschirm zur Abfederung der Energiekrise von weiteren Produktionsrückgängen bedroht und/oder zur Weitergabe erhöhter Energiekosten über die Produktpreise gezwungen. Letzteres und erhöhte eigene Energiekosten der Verbraucher*innen hätten den nach dem Angriff auf die Ukraine ohnehin hohen Anstieg der Inflation aller Wahrscheinlichkeit nach weiter befeuert und die inländische Kaufkraft drastisch geschwächt. Ein (weiterer) Einbruch der Inlandsnachfrage ließ zum Zeitpunkt der parlamentarischen Entscheidung eine Abwärtsspirale für die deutsche Wirtschaft befürchten – dies wiederum mit signifikanten Verlusten von Wohlstand und Arbeitsplätzen.

Gerade die energieintensiven Grundstoffindustrien (v.a. Chemie, Stahl, Zement, Metalle, Glas, Papier) sind die Basis der hohen industriellen Wertschöpfung in Deutschland. Produktionsrückgänge in diesen Bereichen hätten das flächige Reißen von Lieferketten zur Folge haben können, mit dramatischen Auswirkungen auch für nachgelagerten Wertschöpfungsstufen in Deutschland (Automobil, Elektro- und Maschinenbau, Pharma, Entsorgung, Nahrungsmittel/Handel). Erste Auswirkungen zeigten sich unmittelbar nach Ausbruch des Krieges; im Laufe der Folgemonate rissen Lieferketten bereits, wichtige Grundstoffe wurden knapp oder fehlten bereits, Ver- und Entsorgungsengpässe realisierten sich. Die Vorerfahrungen aus der Corona-Pandemie, gerade auch mit der zeitlichen Dynamik entstehender Mangellagen bei Gütern des täglichen Bedarfs, bekräftigten den vom Parlament identifizierten Handlungsbedarf.

Die damaligen Strommarktdaten (dazu bereits Teil 2 und Fn. 2) bestätigten diese Einschätzung und die gravierende Notlage am deutschen Energiemarkt:

Abbildung 2: Entwicklung der Stromgroßhandelspreise am Day-Ahead-Markt



Bundesnetzagentur



Marktgebiet: DE/LU (ab 01.10.2018), Zeitraum 01.09.2020 - 01.09.2023, Auflösung Monat



Markt - Großhandelspreise

● Deutschland/Luxemburg

Quelle: BNetzA, unter smard.de, Abruf: 11.09.2023.

²⁴ BT-Drs. 20/4094, S. 2.

Der Zweck der Kreditermächtigung stellt sich nach alledem nicht lediglich als konjunkturfördernd, sondern als unmittelbar notlagenüberwindend dar.

bb) Verhältnismäßigkeit der Neuverschuldung?

Auch soweit sich der Betrag der Neuverschuldung an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen müsste,²⁵ hält der WSF dem Stand. Für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit muss auf den Entschließungszeitpunkt des Parlaments abgestellt werden und darauf, ob das Parlament nach damaligem Kenntnisstand (*ex ante*) die Höhe der Kreditermächtigung als geeignet, erforderlich und angemessen erachten durfte, was hier der Fall war.

Dass der Umfang der Kreditermächtigung aus dieser *ex ante* Perspektive des Parlaments außer Verhältnis zu dem Finanzierungsbedarf und den andernfalls durch die Notlage drohenden Schäden für die Wirtschaft stand, widerlegen bereits die damaligen Entwicklungen auf dem deutschen Energiemarkt selbst (s.o., Teil 3B.I.1)b)aa) und Abbildung 2). Nach verschiedenen Untersuchungen vor der parlamentarischen Entscheidung²⁶ standen vielmehr erhebliche volkswirtschaftliche Schäden zu befürchten, die nach damaliger Prognose den auf 200 Mrd. Euro festgelegten Umfang der Kreditermächtigung erreicht bzw. überschritten hätten und die ohne staatliche Gegenmaßnahmen und Bereitstellung ausreichender zusätzlicher Finanzmittel als nochmals gravierender eingestuft wurden. Zudem konnte das Parlament richtigerweise auch von der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Finanztopfs von 200 Mrd. Euro ausgehen. Zunächst war zu berücksichtigen, dass allein schon von der Beschaffung und Bereitstellung der staatlichen Mittel in dieser Größenordnung eine wichtige allgemeine Signalwirkung für die Wirtschaft und die Verbraucher*innen und ein Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Finanzlage ausging.²⁷ Auch der Blick auf die vom Parlament mit § 26a StFG konkret beschlossenen, kostenintensiven Stabilisierungsprogramme zur Abfederung der Folgen der Energiekrise²⁸ gab und gibt keinen Anlass zu zweifeln, dass diese in angemessener Relation zu dem seinerzeit budgetierten Kreditbedarf standen.

cc) Darlegungslast des Gesetzgebers

Auch ob den Gesetzgeber zur Rechtfertigung der Überschuldung aufgrund einer Notlage eine besondere Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren trifft oder nicht, kann an dieser Stelle offen bleiben. Denn auch diesem ist hier genüge getan. Der Gesetzgeber hat die Gründe der Überschuldung umfassend dargelegt. Dies zeigen schon die ausführlichen Begründungen zum Gesetzesentwurf, die Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses und die Beschlussbegründung zur Feststellung einer Notlage.²⁹

2) Haushaltsgrundsätze

Neben der Beachtung des Verbots der strukturellen Neuverschuldung (bereits zu 1) müssen auch die sonstigen allgemeinen Haushaltsgrundsätze vereinbar sein. Hier steht die Einhaltung der Gebote der Haushaltstransparenz, Jährlichkeit und Jährigkeit in der Diskussion.³⁰ Auch hier verspricht das beim BVerfG anhängige Verfahren zum Zweiten Haushaltsnachtragsgesetz 2021 (KTF) weitere dogmatische Klarheit.³¹ Unabhängig von dem anstehenden Urteil zum KTF sind die Haushaltsgrundsätze in Bezug auf den WSF jedenfalls eingehalten.

a) Haushaltstransparenz

Das Prinzip der Haushaltstransparenz, ausgedrückt in den Geboten der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans, dient der Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts, damit der Haushaltsgesetzgeber fundierte Entscheidungen treffen kann. Dieses Prinzip ist bezüglich des WSF eingehalten, da die hierfür einschlägigen Regelungen im StFG, die der Abfederung der Folgen der Energiekrise dienen, zahlreiche Informationsverpflichtungen an das Parlament vorsehen.

Nach § 26e StFG ist die Bundesregierung gegenüber dem Haushaltsausschuss des Bundestages verpflichtet, im halbjährlichen Turnus über die Verwendung der Mittel aus dem WSF zu berichten. Die Transparenz des Gesamthaushaltes wird durch zwei Vorschriften abgesichert: § 26d StFG regelt die Rechnungslegung, die als Übersicht der Haushaltsrechnung des Bundes beizufügen ist und somit durch den BRH geprüft werden kann. Auf Grund-

²⁵ Zum Diskussionsstand BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022, 2 BvF 1/22, Rn. 192 m.w.N.

²⁶ WiWo, DIW-Präsident: Ukraine-Krieg kosten deutsche Wirtschaft bis zu 200 Mrd. Euro, Art. v. 24.08.2022; Handelsblatt, IAB-Studie: Industrie, Verbraucher, Arbeitsmarkt: 260 Mrd. Euro weniger Wertschöpfung bis 2030, Art. v. 09.08.2022.

²⁷ Zu diesem für die Bewertung wichtigen Gesichtspunkt auch Thiele, Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 v. 10.01.2022, S. 6 Rn. 15 (dort allerdings i.R.d. Veranlassungszusammenhangs).

²⁸ Allein für die Gas- und Strompreisbremse sowie die Übernahme der systemrelevanten Uniper wurden beim Bundesfinanzministerium ca. 100 Mrd. Euro veranschlagt, Zeit Online, Strompreisbremse 83,3 Mrd. Euro für Gas- und Strompreisbremse geplant, Art. v. 06.11.2022, unter zeit.de (Abruf: 13.09.2023).

²⁹ BT-Drs. 20/3937 (Gesetzesentwurf), BT-Drs. 20/4094 (Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses), BT-Drs. 20/4058 (Beschlussantrag zur Notlagenfeststellung).

³⁰ BRH, Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), Stellungnahme v. 18.10.2022, S. 6 ff.; BT-Drs. 20/3944.

³¹ Konkret dazu, ob die Grundsätze generell im Falle der Notlagenneuverschuldung nach Art. 115 Abs. 2 S. 6–8 GG anwendbar sind, und ob dies speziell auch dann gilt, wenn die Neuverschuldung i.R.d. Bildung von Sondervermögen i.S.v. Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG erfolgt. BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022, 2 BvF 1/22, Rn. 194.

lage der Prüfung kann der BRH den Bundestag beraten, § 89 Abs. 2 S. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO),³² und diesem weitere Informationen für die Ausübung des Budgetrechts liefern. Schließlich bestimmt § 26c StFG, dass alle Einnahmen und Ausgaben in einem jährlichen Wirtschaftsplan zu veranschlagen, dem Haushaltsgesetz als Anlage beizufügen, und ab dem Jahr 2023 zusammen mit dem Haushaltsgesetz durch den Bundestag festzustellen sind. Dadurch kann der Haushaltsgesetzgeber den Bundeshaushalt und das Sondervermögen gemeinsam überblicken und im Zusammenhang bewerten.³³

Nach dem Grundsatz der Haushaltseinheit sind die grundsätzlich vollständig und in einer Bruttoaufgliederung zu erfassenden staatlichen Einnahmen und Ausgaben in einen einzigen Haushaltsplan einzustellen.³⁴ Dabei führt nicht jede Durchbrechung des Einheitsgrundsatzes – die ggf. durch Sondervermögen bewirkt wird – zwingend zu einer Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts.³⁵ Sondervermögen mit einer eindeutigen Zwecksetzung und einer klaren, abschließend bestimmten Mittelzuweisung beeinträchtigen dieses nicht, v.a. sofern alle relevanten fiskalischen Entscheidungen bereits mit dem Akt der Errichtung des Sondervermögens und hier durch das Parlament selbst getroffen werden.³⁶ Die erforderliche überschaubare und eindeutige Zwecksetzung enthält § 16 Abs. 4 StFG, wonach der WSF dem Zweck der Abfederung der Folgen der Energiekrise dient, insbesondere von Preissteigerungen beim Bezug von Gas und Strom. Die Mittelzuweisung ist abschließend in § 26a Abs. 1 Nrn. 1–5 StFG geregelt. Die relevante fiskalische Entscheidung liegt in der Kreditermächtigung zur Finanzierung dieser Maßnahmen gem. § 26b StFG und geht somit ebenso mit dem Akt der Errichtung des Sondervermögens einher. Insofern ist hier nicht von einem Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltseinheit auszugehen.

b) Jährlichkeit

Das in Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG verankerte Gebot der Jährlichkeit verlangt, dass der Bundeshaushalt jeweils nach Jahren getrennt aufzustellen und vom Parlament zu beschließen ist. Es gilt jedoch nicht absolut, wie die Möglichkeit der Haushaltsplanung für mehrere Rechnungsjahre nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG zeigt. Im Zusammenhang mit der Überschreitung der Kreditobergrenze nach Art. 115 Abs. 2 GG ist zudem auch das jährliche Berechnungssystem der Schuldenbremse zu beachten.³⁷

Die Einführung der Regelungen zum WSF in §§ 26a ff. StFG verstößt nicht gegen die vorgenannten Prinzipien. Die Kreditermächtigung zur Finanzierung der Maßnahmen ist in § 26b StFG geregelt und sieht die Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2022 vor. Der BRH merkte zwar an, es handele sich um eine Kreditermächtigung und einen Notlagenbeschluss „auf Vorrat“; die vorgesehene Kreditermächtigung widerspreche dem Prinzip, soweit sie sich auf die erst in den Wirtschaftsplänen 2023 und 2024 entstehenden Finanzierungsdefizite erstreckt.³⁸ Dies kollidiert jedoch gerade nicht mit dem Gebot der jährlichen Planaufstellung, denn die Kreditaufnahme sollte nach § 26b StFG ausschließlich im Jahr 2022 erfolgen. Lediglich das Abrufen der durch den Kredit geschaffenen Mittel war auch für die Jahre 2023 und 2024 vorgesehen, was sichergestellt wird, indem Rücklagen innerhalb des WSF gemäß § 26b Abs. 4 S. 1 StFG gebildet werden. Dies beeinträchtigt nicht die jährliche Planaufstellung, weil der Wirtschaftsplan des WSF für 2023 und 2024 mit der jeweiligen Nutzung der Mittel aus den Rücklagen aufgestellt und zusammen mit dem Bundeshaushalt festgestellt wird. Dafür spricht auch Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG, wonach der Haushaltsplan optional für mehrere Rechnungsjahre aufgestellt werden kann, sofern nach Rechnungsjahren getrennt.³⁹ Dem Finanzverfassungsgesetzgeber ging es also weniger um das Verbot der Haushaltsplanung über ein Jahr hinaus, sondern vielmehr um die Trennung nach Haushaltsjahren. Dies ist aber mit einer Kreditermächtigung für ein Haushaltsjahr, das den Abruf der Kredite für die darauffolgenden zwei Jahre erlaubt, nicht konterkariert. Somit steht die Kreditermächtigung „auf Vorrat“ nicht im Widerspruch zum Jährlichkeitsprinzip.

Darüber hinaus setzt sich der BRH nicht mit der im Zusammenhang mit der Schuldenbremse geltenden Besonderheit auseinander, dass das Jährlichkeitsprinzip notlagen-spezifisch auszulegen ist. Es geht hier je im Kern darum, getrennt für jedes Jahr zu bewerten, ob eine Überschreitung der Kreditobergrenze notwendig ist, und falls ja, ob ein Notlagenbeschluss i.R.d. Art. 115 Abs. 2 GG erfolgen darf. Dieses Prinzip wäre zwar klar umgangen, wenn absehbar ist, dass eine Notlage nur in einem Kalenderjahr anhält, um dann „bei Gelegenheit“ dieser Notlage einen offensichtlich überhöhten Betrag als Zusatzkredit aufzunehmen, der auch aus Sicht des Haushaltsgesetzgebers nicht notwendig ist, um die Notlage zu überwinden.

³² Bundeshaushaltsordnung v. 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes v. 01.07.2022 (BGBl. I S. 1030).

³³ Kube in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz–Kommentar (2023), Art. 110 Rn. 107.

³⁴ Kube in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz–Kommentar (2023), Art. 110 Rn. 102.

³⁵ StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 161; Mit der Vereinbarkeit von Sondervermögen und Budgethoheit des Bundestages wird sich das BVerfG in der Hauptsache 2 BvF 1/22 befassen müssen, vgl. Beschl. v. 22.11.2022, 2 BvF 1/22 Rn. 210.

³⁶ Ebd.

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022, 2 BvF 1/22, Rn. 200.

³⁸ BRH, Stellungnahme v. 18.10.2022, a.a.O., S. 13 f.

³⁹ Kube in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz–Kommentar (2023), Art. 110 Rn. 135.

Das ist vorliegend jedoch nicht geschehen. Aus Sicht der Haushaltsgesetzgebers war es notwendig, über den WSF sofort eine große Summe an Mitteln bereitzustellen, um einerseits ein Zeichen an die Bevölkerung zu setzen und die notwendige Sicherheit zu schaffen und andererseits die Beschaffung der Mittel für die konkret vorgesehenen Abwehrprogramme zur Eindämmung der Folgen der Energiekrise zu gewährleisten.⁴⁰ Entscheidender ist aus volkswirtschaftlicher Sicht, dass **„bereits die Kreditaufnahme als solche zu einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und damit zur Überwindung der Krise beitragen kann, da sie verhindert, dass allgemeine Ausgaben an anderer Stelle während der Krise gekürzt werden müssen, so dass nicht zuletzt die automatischen Stabilisatoren ihre volle Wirkung entfalten können“**.⁴¹

c) Jährigkeit

Das Prinzip der Jährigkeit, welches auch als zeitliche Spezialität⁴² oder im Kontext von Überschreitungen der Kreditobergrenze als zeitlicher Veranlassungszusammenhang⁴³ bezeichnet wird, folgt aus Art. 110 GG. Es betrifft die Begrenzung des beplanten Zeitraums in materieller Hinsicht, mithin eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditemächtigungen.⁴⁴ Entscheidender Maßstab ist dabei, ob und inwieweit das Verwaltungshandeln parlamentarisch wirksam gesteuert und kontrolliert wird, ohne dass die Exekutive eine „unangemessene Verfügungsmacht“ über die Mittel erlangt, sodass eine Gesamtschau der Umstände notwendig ist.⁴⁵

Soweit die Kreditemächtigung für den WSF nach § 26a StFG bezweckt, die bis in 2023 und 2024 hineinreichenden Maßnahmen zu finanzieren, liegt darin schon keine Ausnahme vom Prinzip der zeitlichen Beschränkung von Kreditemächtigung. Der BRH übersieht mit seiner gegenteiligen Position,⁴⁶ dass sich die Ermächtigung von vorneherein nur auf das Jahr 2022 bezieht (s.o.). Im Übrigen ist auch zu unterscheiden, ob die Kreditemächtigung Haushaltsjahre übergreift oder ob lediglich kreditfinanzierte Rücklagen für kommende Haushaltsjahre gebildet werden.⁴⁷ Während im ersten Fall der Haushaltsgesetzgeber die Kontrolle darüber verlieren kann, wie hoch die Neuverschuldung in welchem Haushaltsjahr wird, ist die Neuverschuldung im zweiten Fall klar begrenzt.

Die Bildung von Rücklagen ist hier aber das Ergebnis bewusster Gestaltung durch den Gesetzgeber, wie die ausdrückliche Erlaubnis zur Bildung von Rücklagen in § 26b Abs. 4 StFG zeigt.

Auch die Budgethoheit und Kontrolle des Parlaments ist durch die Ausgestaltung der §§ 26a ff. StFG gesichert. § 26a Abs. 2 StFG enthält eine Ermächtigung für das BMF, im Einvernehmen mit dem BMWK durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen über die formellen und materiellen Voraussetzungen der Weiterreichung der Mittel des WSF zu erlassen. Allerdings handelt es sich dabei um die konkrete Umsetzung der Maßnahmen in dem Rahmen, den die Vorschrift vorgibt; das Parlament hat somit i.S.d. Vorbehaltes des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie die Grundsatzentscheidungen selbst getroffen. Der Maßnahmenkatalog ist in § 26a Abs. 1 StFG aufgeführt. Die oben angesprochenen Pflichten zur Aufstellung eines Wirtschaftsplans, das dem Haushaltsgesetz beigefügt wird (§ 26c StFG), zur Rechnungslegung (§ 26d StFG) und zu regelmäßigen Berichterstattung gegenüber dem Haushaltsausschuss (§ 26e StFG) stellen sicher, dass das Parlament bei Bedarf eingreifen kann.

II. Umsetzung einer Finanzierung unter dem WSF

Weil eine Finanzierung des Brückenstrompreises aus dem verfassungsgemäß errichteten WSF (bereits Punkt Teil 3B.I) in dem in §§ 26a ff. StFG vorhandenen Maßnahmenkatalog bislang nicht explizit vorgesehen ist (Punkt 1), wäre diese über eine Erweiterung des Maßnahmenkatalogs zu regeln (Punkt 2), hilfsweise aber jedenfalls über eine zulässige Umwidmung durch eine Zweckerweiterung des Fonds zu legitimieren (Punkt 3).

1) Nutzung des § 26a Abs. 1 Nr. 2 und 3 StFG?

§ 26a StFG kennt bislang keinen Kompetenztitel, der explizit die Gewährung eines Brückenstrompreises regelt. Als Rechtsgrundlage für dessen Finanzierung aus dem WSF kämen § 26a Abs. 1 Nr. 2 und 3 StFG in Betracht. Nr. 2 erlaubt die **„Finanzierung und Zwischenfinanzierung von Programmen zur Abfederung von Preissteigerungen beim Bezug von Strom insbesondere durch Verbraucherinnen, Verbraucher und Unternehmen (Strompreisbremse)“**. Nr. 3 ermöglicht **„die Finanzierung**

⁴⁰ BT–Drs. 20/3937 S. 1; BT–Drs. 20/4094 S. 2.

⁴¹ Thiele, Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 v. 10.01.2022, S. 6 Rn. 15 (zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021).

⁴² BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022, 2 BvF 1/22, Rn. 196 m.w.N.

⁴³ BRH, Stellungnahme v. 18.10.2022, a.a.O., S. 2, 13 f.

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022, 2 BvF 1/22, Rn. 196. Ausnahmen – im Zusammenhang der Jährigkeit als „Flexibilisierungen“ bezeichnet – sind nur aus zwingenden Gründen zulässig. Kube in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz–Kommentar (2023), Art. 110 Rn. 122.

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 14.01.1986, 2 BvE 14/83 und 4/84, Rn. 139; Kube in Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz–Kommentar (2013), Art. 110 Rn. 128.

⁴⁶ BRH, Stellungnahme v. 18.10.2022, a.a.O., S. 2, 13 f.

⁴⁷ Kube in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz–Kommentar (2023), Art. 115 Rn. 100.

von Stützungsmaßnahmen für auf Grund der Energiekrise in Schwierigkeiten geratene Unternehmen, insbesondere soweit sie nicht in ausreichendem Ausmaß von der Strom- und Gaspreisbremse erfasst werden (...).“

Grundsätzlich ist zwar davon auszugehen, dass die genannten zweckdienlichen Maßnahmen weit auszulegen sind. Denn anders als bei §§ 15 ff. StFG, die der Stabilisierung der Wirtschaft im Zuge der Corona-Pandemie dienen, werden die Maßnahmen hinsichtlich ihrer Modalitäten (Empfängerkreis, Höhe und Art der Unterstützung, Verfahren) nicht mehr im StFG selbst ausgestaltet.⁴⁸ Stattdessen werden nur noch die erforderlichen Mittel bereitgestellt⁴⁹ und die generelle Wirkungsweise in § 26a StFG beschrieben, während die genaue Ausgestaltung der Programme und Maßnahmen in anderen Gesetzen und Verordnungen konkretisiert wird.

Im Ergebnis lassen sich die in § 26a Abs. 1 Nr. 2 und 3 StFG geregelten Maßnahmen dennoch nicht dahingehend auslegen, dass sie tatbestandlich auch die Finanzierung eines Brückenstrompreises ermöglichen:

Die in § 26a Abs. 1 Nr. 2 StFG erwähnte Strompreisbremse wurde Ende 2022, also kurz nach parlamentarischer Verabschiedung der Neuausrichtung und Reaktivierung des WSF, durch das Strompreisbremsengesetz (StromPBG)⁵⁰ eingeführt. Sie beinhaltet eine Entlastung von privaten und bestimmten gewerblichen Letztverbrauchern, indem diesen für ein Entlastungskontingent durch die Lieferanten eine Absenkung der monatlichen Stromkosten gewährt wird (§ 3 Abs. 1 StromPBG). Die Gesetzesbegründung zu § 26a Abs. 1 Nr. 2 StFG nennt nur die Finanzierung dieser Maßnahme.⁵¹ Dies legt nahe, dass keine weiteren Maßnahmen wie der Brückenstrompreis auf Grundlage der Vorschrift ermöglicht werden sollten, auch wenn die vom BMWK vorgeschlagene Deckelung des Brückenstrompreises für einen Anteil von 80% des Strombedarfs auf 6 ct/kWh letztlich eine zur Strompreisbremse vergleichbare Wirkung entfaltet.

Im Gegensatz dazu schafft § 26a Abs. 1 Nr. 3 StFG nach seiner Gesetzesbegründung die Grundlage der Finanzierung etwaiger Stützungsmaßnahmen derjenigen durch den Krieg betroffenen Unternehmen, die nicht in ausreichen-

dem Ausmaß von der Strom- und Gaspreisbremse erfasst werden.⁵² Nach dem Wortlaut der Norm sollen demnach „Stützungsmaßnahmen für auf Grund der Energiekrise in Schwierigkeiten geratene Unternehmen“ finanziert werden können. Der Begriff „Unternehmen in Schwierigkeiten“ ist im europäischen Beihilfenrecht definiert: Nach den Leitlinien der Europäischen Kommission (KOM) ist ein Unternehmen in Schwierigkeiten, wenn es nicht in der Lage ist, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln Verluste aufzufangen und das Unternehmen kurz- oder mittelfristig so gut wie sicher wirtschaftlich untergehen wird, wenn der Staat nicht eingreift.⁵³ Ausgehend von dieser Definition läge der in § 26a Abs. 1 Nr. 3 StFG geregelte Maßnahme eine andere Stoßrichtung als dem Brückenstrompreis zugrunde, weil es hierbei primär darum geht, unmittelbar notleidende Unternehmen zu finanzieren, während der Brückenstrompreis den mittel- bis langfristigen Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und die Sicherung von Standorten in Deutschland gewährleisten soll. Die Gesetzesbegründung zu § 26a Abs. 1 Nr. 3 StFG gibt zwar keinen Aufschluss darüber, ob die Formulierung tatsächlich auf dem Begriffsverständnis der KOM beruht. Für ein enges Begriffsverständnis i.S.d. Beihilferechts spricht aber letztlich, dass der Gesetzgeber hierdurch lediglich „Notlagen“ adressieren und „Mitnahmeeffekte vermeiden“ wollte,⁵⁴ selbst wenn der Normtext auf den ersten Blick Auffangcharakter suggeriert, weil danach „insbesondere“ solche Unternehmen adressiert werden, die – wie dies ganz überwiegend auf die möglichen Adressaten eines Brückenstrompreises zutrifft – „nicht in ausreichendem Ausmaß von der Strom- und Gaspreisbremse erfasst werden“.

Jenseits der Frage, unter welche Maßnahmensnummer der Brückenstrompreis tatbestandlich zu fassen sein könnte, würden die heutigen Kompetenztitel aber bereits in zeitlicher Hinsicht zu kurz greifen und nicht die Gewährung eines Brückenstrompreises bis 2030 ermöglichen. Dies ergibt sich aus § 26g StFG. Danach sind Maßnahmen nach § 26a StFG – ausgenommen die Darlehensgewährung an die Kreditanstalt für Wiederaufbau in Nr. 5 – nur bis zum Ablauf des 30.06.2024 möglich. Der Zeitraum müsste also – dem vom BMWK vorgeschlagenen Konzept des Brückenstrompreises entsprechend – auf den Zeitraum bis 2030 ausgedehnt werden.

⁴⁸ Holle/Linnartz, NJW 2023, 801, Rn. 26.

⁴⁹ BT-Drs. 20/3937, S. 20.

⁵⁰ Strompreisbremsengesetz v. 20.12.2022 (BGBl. I S. 2512), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes v. 26.07.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202).

⁵¹ BT-Drs. 20/3937, S. 21.

⁵² BT-Drs. 20/3937, S. 21.

⁵³ KOM, Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten v. 31.7.2014, ABl. Nr. 249/1, Rn. 20.

⁵⁴ BT-Drs. 20/3937, S. 21.

2) Möglichkeit der bloßen Ausweitung des Maßnahmenkatalogs auf die Finanzierung des Brückenstrompreises (auch ohne Umwidmung)?

Der Maßnahmenkatalog des § 26a Abs. 1 StFG könnte durch eine Gesetzesänderung um die Maßnahme Brückenstrompreis erweitert werden, die zugleich dem Grundsatz der Wesentlichkeit gerecht wird. Zudem müsste die Fristbestimmung von § 26g StFG (wie gerade erwähnt) zeitlich erweitert werden.

a) Zunächst: Ausweitung des Maßnahmenkatalogs begründet keine Zweckänderung und ist daher keine Umwidmung

Eine sachliche Ausweitung des Maßnahmenkatalogs des WSF auf den Brückenstrompreis wäre aufgrund des unter Teil 2 und Teil 3A skizzierten Hintergrunds sowie der Zwecksetzung keine Umwidmung, da hiermit nach wie vor derselbe Zweck verfolgt wird: Auch der Brückenstrompreis soll v.a. die durch die Energiekrise nachhaltig erhöhten Strompreise für energieintensive Industrien abfedern.⁵⁵

Die Ausweitung der Kompetenztitel entspricht auch sonst der Konzeption des WSF. Der WSF ist durch die §§ 26a ff. StFG in einen zweckgebundenen Geldtopf umgewandelt worden; die Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen ist – innerhalb der Grenzen des Vorbehalts und der Wesentlichkeit⁵⁶ des Gesetzes – frei, solange mit den Maßnahmen noch der ursprüngliche Zweck verfolgt wird, die Folgen der Energiekrise abzufedern (s.o., Teil 3B.I.1)b)aa)). Eine Umwidmung läge erst vor, wenn die verbleibenden Mittel einem gänzlich anderen Zweck dienen, wie z.B. für kulturelle Zwecke wie Filmförderprogramme oder etwa für den infrastrukturell gewünschten Ausbau von Fernstraßen.

b) Zudem: Verfassungs- bzw. haushaltsrechtliche Grundsätze werden eingehalten

Die sachliche (und zugleich zeitliche, dazu sogleich) Erweiterung des Maßnahmenkatalogs im WSF auf die Einführung eines Brückenstrompreises bis 2030 würde keine

Neuverschuldung begründen, solange im WSF noch Mittel vorhanden sind. Die Finanzierung des Brückenstrompreises würde darüber hinaus aber auch nicht zu einer Verletzung der sonstigen, oben dargestellten verfassungsrechtlichen Grundsätze aus Art. 115 Abs. 2 GG oder dem Haushaltsrecht führen.

aa) (Fortbestehender) Veranlassungszusammenhang

Falls für die Legitimation einer Finanzierung von Maßnahmen aus dem WSF die sachliche Konnexität erforderlich ist (Teil 3B.I.1)b)), wäre sie auch im Falle des Brückenstrompreises gewahrt. In Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine haben sich die Strompreise deutlich erhöht, was ex ante bereits in die ursprüngliche parlamentarische Beschlussfassung über die Reaktivierung des WSF einging und Abbildung 2).

Aber auch bei einer jetzigen Erweiterung der unter dem WSF zu finanzierenden Maßnahmen um die Einführung eines Brückenstrompreises bestünde der Veranlassungszusammenhang zu der kriegsbedingten (sowie durch die Pandemiewirkungen verstärkten) Energie(preis)krise (dazu bereits Teil 2, Fn. 2, Teil 3B.I.1)b)aa) und Abbildung 2) unverändert fort. Die Strompreise liegen – v.a. bedingt durch den Wegfall der Gasimporte aus Russland und des Durchschlagens erhöhter Gaspreise auf die Strompreise an der Börse unter dem bestehenden Strommarktdesign⁵⁷ – auch für die kommenden Jahre immer noch erheblich über dem Vorkrisenniveau, womit die internationale Wettbewerbsfähigkeit⁵⁸ der deutschen Industrie weiterhin massiv beeinträchtigt wird.

Mit der für die deutsche Industrie aufgrund des Krieges anhaltenden Krisensituation untrennbar verbunden sind neben den unmittelbar erhöhten Energiekosten weiterhin auch mittel- bis langfristige Herausforderungen bei der Transformation bzw. Dekarbonisierung der Wirtschaft (s.o., Teil 2). Dass diese spezifisch aus der Energiekrise erwachsenden, zusätzlichen Hindernisse für die Transformation bei der Bewertung der sachlichen Konnexität (und

⁵⁵ BMWK, Wettbewerbsfähige Strompreise für die energieintensiven Unternehmen in Deutschland und Europa sicherstellen, Arbeitspapier v. 05.05.2023, unter bmwk.de (Abruf: 11.09.2023).

⁵⁶ Kalscheuer/Jacobsen, DöV 2018, 523, 524.

⁵⁷ Nach heutigem Strommarktdesign wirken sich steigende Commoditypreise für Erdgas unmittelbar auf die Bildung des Preises für Strom am Spotmarkt aus, auch wenn mittlerweile aus Erneuerbaren Energien günstig erzeugter Strom rund 40% (2021) ausmacht. Jede erzeugte kWh wird unabhängig von ihrer Erzeugungsbasis und der Art ihres Verkaufes am Preis des Marktplatzes gemessen, der sich nach Eingang aller Angebote und Nachfragen an der Schnittstelle von Angebots- und Nachfragekurve ergibt. Nach diesem sog. Merit-Order-Prinzip mit Markträumungspreis (Market-Clearing-Preis) bestimmt das letzte, noch zur Bedarfsdeckung benötigte Kraftwerk (Grenzkraftwerk) den für alle berücksichtigten Bieter und Nachfragen einheitlichen Marktpreis (uniform pricing). Dieses war und ist noch i.d.R. ein Gaskraftwerk. Steigende Erdgaspreise gehen daher mit steigenden Commoditypreisen an den Börsen einher und somit (wenn auch verzögert) mit wachsenden Beschaffungskosten der Lieferanten und dann Endverbraucherpreisen. Hierzu Puffe, in: Zenke/Wollschläger/Eder (Hrsg.), Energiepreise, 2. Aufl., Berlin 2021, Kap. 2, Rn. 38. Zenke, EurUP 2/2023, Preisgestaltung im Energierecht, S. 208 ff.

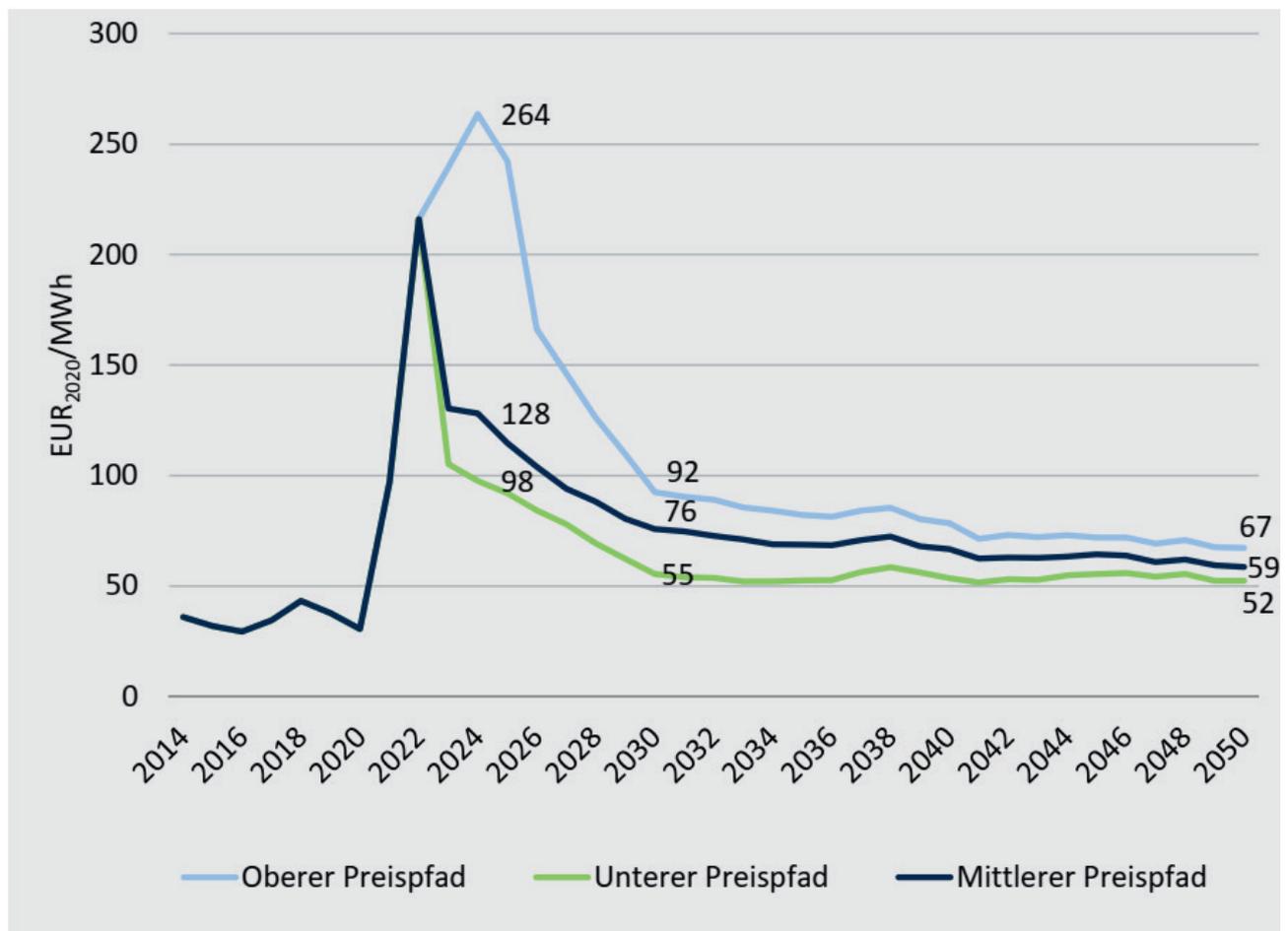
⁵⁸ Die im europäischen und globalen Vergleich seit Jahren sehr hohen deutschen Strompreise belasten die energieintensive Industrie, die globale Güter herstellt und sich daher auf dem Weltmarkt messen lassen muss, in besonderem Maße. Für diese wird zunehmend zum Verhängnis, dass es in Deutschland – anders als beispielsweise in Frankreich und Polen – keinen speziellen Industriestrompreis gibt. Frankreich z. B. hat den auf 4,2 ct/kWh fixierten (ARENH-) Stromtarif für bestimmte große Abnehmer. Insgesamt Husmann/Schröter, Für die Unternehmer fangen die Probleme jetzt erst an, WiWo v. 28.9.2022 (www.wiwo.de).

bei allen Maßgaben der Schuldenbremse aus Art. 115 Abs. 2 GG und den damit verbundenen Haushaltsgrundsätzen) zu berücksichtigen sind, folgt dabei aus der aus Art. 20a GG erwachsenden Handlungspflicht des Gesetzgebers für den Klimaschutz.⁵⁹ Art. 20a GG verlangt, dass der „Staat [...] auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen [...] im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung [schützt]“. Dabei handelt es sich zwar im Ausgangspunkt um eine Staatszielbestimmung, die aber im Zusammenspiel mit Grundrechten Privater verfassungsrechtliche Abwehr- und Schutzdimension erlangt.⁶⁰ Die sich daraus ergebende Handlungspflicht des Staates ist vorausschauend mit Rücksicht auf künftige Generationen zu erfüllen.⁶¹ Gleichzeitig hat aber auch die Schuldenbremse als Schutz künftiger Parla-

menten vor einer übermäßigen Rückzahlungspflicht eine intertemporale Komponente.⁶² Beide Ziele sind von Verfassungsrang und deswegen miteinander in Ausgleich zu bringen, wenn ein Konflikt droht.

Mit der Einführung eines Brückenstrompreises würde – neben der unmittelbaren Abfederung der erhöhten Strompreise – sichergestellt werden, dass stromintensive Unternehmen nicht kurz- bis mittelfristig in Länder mit geringeren Klimastandards außerhalb des europäischen Emissionshandels abwandern. Dort würde der Geltungsbereich des Art. 20a GG wegen der extraterritorialen Wirkung des Klimaschutzes zwar nicht per se enden; die Handlungsmöglichkeiten des Staates wären aber letztlich auf international ausgerichtetes Handeln bzw. das internationale Hinwirken auf den Klimaschutz beschränkt.⁶³ Damit könnte der Staat aber nicht gleichermaßen wirk-

Abbildung 3: Langfristige Entwicklung der Stromgroßhandelspreise bis 2050 in drei Szenarien, wobei der untere Preisfad eine Wiederaufnahme der Gaslieferungen aus Russland simuliert



Quelle: (vbw/Prognos, Strompreisprognose 2023, Juli 2023, Folie 15, unter vbw-bayern.de, Abruf: 11.09.2023).

⁵⁹ In diese Richtung auch Thiele, Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 zum KTF v. 11.01.2022, Rn. 23 S. 9 f; Krönke, NVwZ 2022, 1606, 1610.

⁶⁰ Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar (2023), Art. 20a Rn. 29ff., 153ff.

⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18.

⁶² Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar (2023), Art. 20a Rn. 106.

⁶³ Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar (2023), Art. 20a Rn. 50ff.

sam auf die Transformation betroffener Unternehmen einwirken. Das würde dem Handlungsgebot des Art. 20a GG nicht gerecht, denn danach steht der Staat intergenerationellen Zukunfts- und Langzeitverantwortung in der Pflicht, „bei Entscheidungen, die umweltbelastende bzw. gefährdende Entwicklungen einleiten, deren Interessen mitzuberücksichtigen und im Zweifel diejenige Vorgehensform zu wählen, die die Zukunft am offensten hält“.⁶⁴ Mit der Einführung eines Brückenstrompreises würde der Gesetzgeber dem Art. 20a GG hingegen entsprechen, zumal die Entlastung nach dem Konzept des BMWK nur unter Begrenzung auf 80% des jeweiligen Stromverbrauchs sowie gegen die Verpflichtung zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen und zur Transformation gewährt werden würde. Nicht zuletzt ist der Brückenstrompreis in zeitlicher Hinsicht nur solange angedacht, bis der EE-Ausbau ausreichend vorangeschritten ist und die Voraussetzungen für einen langfristigen Transformationsstrompreis geschaffen werden. Langfristig trägt der Brückenstrompreis also dazu bei, die massiven Auswirkungen der Energiekrise wirksam so zu begrenzen, dass die Transformation durch die Vermeidung von Abwanderung nicht nur möglich bleibt, sondern durch die Verpflichtung zu ökologischen Gegenleistungen sogar auch aktiv gefördert wird. Im Ergebnis werden dadurch negative(re) Klimafolgen und damit einhergehende Zusatzkosten vermieden, was sowohl dem Handlungsgebot des Art. 20a GG als auch der intertemporalen Dimension der Schuldenbremse nach Art. 115 GG gerecht wird.

bb) Jährlichkeit und Jährigkeit

Auch ein Verstoß gegen die Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit läge nicht vor, wobei das oben zur grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit des WSF bereits Gesagte entsprechend auch für eine Ausweitung des Maßnahmenkatalogs auf den Brückenstrompreis gilt: Danach wird insbesondere das Prinzip der Jährigkeit, wonach im Grundsatz eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen geboten ist⁶⁵ und Ausnahmen – im Zusammenhang der Jährigkeit als „Flexibilisierungen“ bezeichnet – nur aus zwingenden Gründen zulässig sind,⁶⁶ weiterhin eingehalten.

Zunächst war die Kreditermächtigung eindeutig begrenzt; die Kredite wurden zudem im Jahr 2022 auch bereits voll-

ständig aufgenommen und die Bildung der Rücklagen war rechtmäßig.⁶⁷ Selbst wenn man dies anders bewertete, wäre aus zwingenden Gründen eine ausnahmsweise Flexibilisierung zulässig. So ist auch in diesem Zusammenhang Art. 20a GG zu berücksichtigen, der – angesichts des Handlungsgebots zur Abwendung der Klimakrise und Umsetzung der Transformation – die Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers haushaltsrechtlich lenkt.

Schließlich verstößt es auch nicht gegen das Gebot aus Art. 115 Abs. 2 S. 8 GG, die Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuzahlen, wenn der Maßnahmenkatalog nachträglich erweitert wird. Gemäß Art. 115 Abs. 2 S. 7 GG sieht der entsprechende Tilgungsplan zur Kreditermächtigung eine Rückführung ab 2031 bis 2061 vor.⁶⁸ Damit konkretisierte der Haushaltsgesetzgeber 2022 nach damaligem Sachstand „angemessenen Zeitraum“ zur Rückführung des Kredits. Aus dem Konzept des BMWK zum Brückenstrompreis und aus den Wirtschaftsplänen des WSF ist nicht ersichtlich, dass die Finanzierung des Brückenstrompreises den Tilgungsplan verzögern könnte. Anderenfalls wäre ein parlamentarischer Beschluss zur Änderung des Tilgungsplans erforderlich.⁶⁹ Dieser wäre auch möglich, da die Angemessenheit durch den Haushaltsgesetzgeber laufend neu zu bewerten ist, wofür auch ins Gewicht fallen kann, inwieweit der Zweck der Neuverschuldung schon erreicht wurde, oder ob eine (eventuell) spätere Rückführung der Kredite auch einer anderen verfassungsrechtlich verankerten Handlungspflicht – z.B. dem gemäß Art. 20a GG aktiv und wirksam vom Gesetzgeber umzusetzenden Klimaschutz – zugutekommen kann.

3) Vorsorglich: Rechtmäßigkeit einer etwaigen Umwidmung

Selbst wenn der Brückenstrompreis abweichend von den oben dargestellten Erwägungen nicht mehr ausreichend vom Zweck des WSF gedeckt sein sollte, wäre jedenfalls eine Umwidmung der verbleibenden Mittel möglich und rechtmäßig.⁷⁰

Zwar ist – sofern man einen sachlichen Veranlassungszusammenhang i.R.v. Art. 115 Abs. 2 GG fordert – umstritten, ob der Zusammenhang nur die Kreditermächtigung selbst oder auch die Maßnahmen betreffen muss.⁷¹ Dies

⁶⁴ Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar (2023), Art. 20a Rn. 90ff.

⁶⁵ BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022, 2 BvF 1/22, Rn. 196.

⁶⁶ Kube in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar (2023), Art. 110 Rn. 122.

⁶⁷ BMF, Monatsbericht, „Aktuelle Wirtschafts- und Finanzlage“, Januar 2023, S. 83, 84.

⁶⁸ Beschluss des Bundestages vom 21.10.2022, BT-Drs. 20/4058, Ziff. 7.

⁶⁹ Reimer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 55. Ed. 2023, Art. 115 Rn. 58, Art. 109 Rn. 77.

⁷⁰ So auch Krönke, NVwZ 2022, 1606, 1610.

⁷¹ Für Ersteres Wieland, Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 v. 07.01.2022, S. 5; a.A. StGH Hessen, Urt. V. 27.10.2021, P. St. 2783, P.St. 2827; Gröpl, Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 v. 06.01.2022, S. 2; Henneke, Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 v. 21.12.2021, S. 4, 7.

dürfte jedoch nicht für diejenigen Mittel gelten, die nach Ergreifung der Maßnahmen noch übrig sind, wie es hier der Fall wäre. Das Parlament hat aufgrund seiner Budgethoheit das Recht, über die Verwendung von Haushaltsmitteln und Sondervermögen zu entscheiden. Genau wie Rücklagen im regulären Haushalt, die für einen bestimmten Zweck vorgesehen waren, im folgenden Haushaltsjahr von ihrem Zweck befreit und einer anderen Verwendung zugeführt werden können, gilt dies auch für Rücklagen aus Notkrediten.

Auch für die Umwidmung ist keine neue Aufnahme von Krediten notwendig, sodass eine entsprechende Änderung der §§ 26a ff. StFG die Grundsätze aus Art. 115 GG und Art. 110 GG nicht verletzen würde, s.o. Teil 3 B. II. 2) a). Auch bei dieser Auslegung ist im Übrigen Art. 20a GG mit der Handlungspflicht zum Klimaschutz zu berücksichtigen. Zur Rückzahlung von Krediten innerhalb einer angemessenen Zeit gilt das oben ausgeführte entsprechend.

Zudem stellte eine Umwidmung verbleibender Mittel keine strukturelle Neuverschuldung dar. Es müssen keine neuen Kredite aufgenommen werden. Dies wäre nur dann der Fall, wenn aufgrund des Zugriffs der Haushalt nicht mehr mit Einnahmen und Ausgaben ohne Kredite auszugleichen wäre. Die Mittel sind aber noch vorhanden, da von den Kreditermächtigungen bereits im Jahr 2022 vollständig Gebrauch gemacht wurde.⁷²

⁷² BMF, Monatsbericht „Aktuelle Wirtschafts- und Finanzlage“, Januar 2023, S. 83, 84.

4

Teil 4 Ergebnis

Die Finanzierung des Brückenstrompreises aus dem Etat des WSF ist rechtskonform möglich.

Die Finanzierungsgrundlage in §§ 26a ff. StFG und der dazugehörige Notlagenbeschluss des Bundestages in Reaktion auf die Energiekrise sind mit den finanzverfassungs- und haushaltsrechtlichen Grundsätzen – v.a. den geschriebenen und ungeschriebenen Vorgaben der Schuldenbremse und den Haushaltsgrundsätzen – vereinbar. Weil der Maßnahmenkatalog in § 26a Abs. 1 StFG nicht explizit die Möglichkeit vorsieht, einen Brückenstrompreis einzuführen, und die darunter fallenden Maßnahmen zudem grundsätzlich nach § 26g StFG ohnehin auch zeitlich bis 30.06.2024 beschränkt sind, sollte ein zusätzlicher Maßnahmentitel geschaffen und dessen Geltungsdauer bis 2030 geregelt werden. Dies ist nach unserer Bewertung unabhängig davon rechtlich möglich, ob es sich um eine (bloße) Ausweitung i.R.d. bisherigen Zwecksetzung oder tatsächlich um eine zweckfremde Umwidmung handelte.

**Stiftung Arbeit und Umwelt
der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie**

Inselstraße 6
10179 Berlin
Telefon +49 30 2787 1325

Königsworther Platz 6
30167 Hannover
Telefon +49 511 7631 472

E-Mail: arbeit-umwelt@igbce.de
Internet: www.arbeit-umwelt.de

