

Rechtsanwalt *Dr. Andreas Klemm*, Düsseldorf*

Der Klima- und Transformationsfonds nach dem Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 15. 11. 2023¹ entschieden, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021² mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist. Mit diesem Gesetz hatte der Gesetzgeber Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro, die im Bundeshaushalt 2021 für die Bekämpfung der Corona-Pandemie vorgesehen waren, aber im Haushaltsjahr 2021 nicht unmittelbar benötigt wurden, dem Klima- und Transformationsfonds (KTF)³ zugeführt, um sie dort für künftige Haushaltsjahre nutzbar zu machen. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz datiert vom 18. 2. 2022 und war rückwirkend für das abgeschlossene Haushaltsjahr erlassen worden.⁴ Das Urteil hatte zur Folge, dass sich das Volumen des KTF um 60 Mrd. Euro reduzierte.

Der Richterspruch aus Karlsruhe schlug in der Politik und Tagespresse hohe Wellen. Das Haushaltsgesetz 2024⁵ befand sich gerade auf der Zielgeraden. Die sog. „Bereinigungssitzung“ im Haushaltsausschuss des Bundestages war für den 16. 11. 2023 vorgesehen; die zweite Lesung im Bundestag war für den 28. 11. 2023 und die abschließende dritte Lesung für den 1. 12. 2023 geplant. Das Gesetz sollte noch im Jahr 2023 im Bundesgesetzblatt verkündet und zum 1. 1. 2024 in Kraft treten. Dieser Zeitplan war durch das Urteil hinfällig. Einen „Plan B“ hatten die Regierungsparteien trotz des anhängigen Verfahrens in Karlsruhe und der in der Fachliteratur⁶ geäußerten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes offensichtlich nicht in der Tasche.

Dennoch ist es den Regierungsparteien gelungen, sich innerhalb weniger Wochen auf Wege zur Schließung der Haushaltslücke zu verständigen. Auf einer Pressekonferenz am 13. 12. 2023⁷ verkündete der Bundeskanzler das Ergebnis der intensiven Verhandlungen: Im regulären Haushalt werde ein Betrag von rund 17 Mrd. Euro „erwirtschaftet“⁸, insbesondere durch Abschaffung klimaschädlicher Subventionen, durch die Senkung der Ausgaben einzelner Ressorts und durch eine Verringerung von Bundeszuschüssen. Der KTF werde im Jahr 2024 um 12 Mrd. Euro verringert. Im Finanzplanungszeitraum bis 2027 werde im KTF ein Betrag von etwa 45 Mrd. Euro gekürzt.

Nach dieser grundsätzlichen Einigung auf Koalitionsebene konnte das parlamentarische Verfahren zum Haushaltsgesetz 2024 fortgeführt und weitere Feinarbeit geleistet werden. Die

abschließende Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestages fand am 25. 1. 2024 statt, die Beratungen im Plenum nebst Beschluss über den Bundeshaushalt folgten Ende Januar und Anfang Februar 2024. Die Verkündung des Haushaltsgesetzes 2024 im Bundesgesetzblatt⁹ erfolgte am 12. 2. 2024, wobei in § 22 HG 2024 das rückwirkende Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. 1. 2024 angeordnet wird. Im Gesetz wird der Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 in Einnahmen und Ausgaben auf 476,8 Mrd. Euro festgestellt (§ 1 Abs. 1 HG 2024)¹⁰ und der Wirtschaftsplan für den neben dem regulären Haushalt

* Der Verfasser ist Rechtsanwalt bei Gronvald Rechtsanwälte in Düsseldorf und Leipzig, Vorsitzender des Forum Contracting e.V. sowie Herausgeber der Fachzeitschriften „REE Recht der Erneuerbaren Energien“ und „CuR Contracting und Recht“.

1 BVerfG, UrT. v. 15. 11. 2023 – 2 BvF 1/22, REE 2023, 180; vgl. hierzu auch die Urteilsbesprechungen bei Meyer, DÖV 2024, 90; Henneke, DVBl. 2024, 197; Pracht, NVwZ 2023, 1906; Fisahn, ZUR 2024, 67.

2 Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 18. 2. 2022, BGBl. 2022 I, 194.

3 Der KTF ist ein Sondervermögen des Bundes, das durch Gesetz vom 8. 12. 2010, BGBl. 2010 I, 1807, errichtet wurde und bis zum Jahr 2022 die Bezeichnung „Energie- und Klimafonds“ trug. Vgl. ausführlich Klemm, REE 2023, 113.

4 Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz trat gemäß seinem Art. 2 rückwirkend zum 1. 1. 2021 in Kraft.

5 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024), BT-Drs. 20/7800.

6 Vgl. insbesondere Gröpl, ZG 2022, 141; der prägnante Titel des Beitrages lautet: „Von der Pandemiebekämpfung zum Klimaschutz – verfassungswidrige Umwidmung von 60 Mrd. Euro im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021“.

7 Vgl. Pressestatements von Bundeskanzler Scholz, Bundesminister Habeck und Bundesminister Lindner am 13. 12. 2023 in Berlin, Mitschrift Pressekonferenz, im Internet abrufbar unter www.bundesregierung.de.

8 Der Kanzler verwendete den Begriff „erwirtschaftet“ im Original.

9 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024) vom 10. 2. 2024, BGBl. 2024 I, Nr. 38; berichtigt BGBl. 2024 I, Nr. 65.

10 Hierbei handelt es sich um gerundete Werte zwecks besserer Lesbarkeit. Die Beträge werden im Haushaltsgesetz 2024 auf den Euro genau beziffert.

stehenden Klima- und Transformationsfonds auf 49,5 Mrd. Euro (§ 1 Abs. 5 HG 2024).

Im Folgenden sollen zunächst die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts skizziert und ihre wesentlichen Aussagen zusammengefasst werden. Sodann soll in Anknüpfung an den Beitrag des Verfassers in REE Heft 3/2023¹¹ nachgezeichnet werden, an welchen Stellen der KTF-Wirtschaftsplan 2024 im Vergleich zur Entwurfsfassung gekürzt bzw. neu gefasst worden ist. Nicht Gegenstand dieses Beitrages sind die infolge des Urteils erfolgten Kürzungen im regulären Bundeshaushalt.¹² Ebenfalls nicht näher eingegangen wird auf die Beendigung des „Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energiekrise“ (WSF-Energiekrise) zum 31. 12. 2023 durch das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023.¹³

II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

1. Ausgangslage

Im Bundeshaushalt 2021 waren ursprünglich Kreditermächtigungen in Höhe von rund 180 Mrd. Euro vorgesehen. Im April 2021 wurden mit dem (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz 2021¹⁴ die Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2021 um weitere 60 Mrd. Euro auf rund 240 Mrd. Euro aufgestockt. Diese Mittel sollten zur Eindämmung der Corona-Pandemie verwendet werden. Möglich wurde die Aufstockung dadurch, dass der Bundestag am 23. 4. 2021 einen Beschluss¹⁵ gefasst hat, mit dem Bestehen einer „außergewöhnlichen Notsituation“ gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG festgestellt wurde. Dadurch wurde die Schuldenbremse des Grundgesetzes außer Kraft gesetzt.

Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG lautet wörtlich: „Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.“

Im Verlauf des Haushaltsjahres 2021 erwies sich, dass die 60 Mrd. Euro nicht benötigt wurden. Die Bundesregierung zog daher in Erwägung, die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2021 eingeräumten Kreditermächtigungen in voller Höhe für Zwecke des KTF umzuwidmen. Das Vorhaben wurde durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz vom 18. 2. 2022 umgesetzt. Gemäß Art. 1 dieses Gesetzes wurde das Gesamtvolumen des Bundeshaushalts 2021 von 547,7 auf 572,7 Mrd. Euro erhöht. Zugleich wurde das Volumen des KTF von 42,7 auf 102,7 Mrd. Euro aufgestockt. Der Haushaltsplan 2021 wurde entsprechend angepasst. Gemäß Art. 2 traten diese Änderungen rückwirkend zum 1. 1. 2021 in Kraft.

Die CDU/CSU-Fraktion leitete daraufhin ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ein. Darin begehrt die Antragsteller die Feststellung, dass die

im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vorgesehene rückwirkende Zuführung von Kreditermächtigungen an den KTF mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist.¹⁶

2. Die Entscheidung des Gerichts

Das Bundesverfassungsgericht gab den Antragstellern Recht und erklärte das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für nichtig. Die Entscheidungsformel, die gemäß § 31 Abs. 2 BVerfGG Gesetzeskraft hat und entsprechend im Bundesgesetzblatt¹⁷ veröffentlicht worden ist, lautet: „Art. 1 und Art. 2 des Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 18. 2. 2022 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 194) sind mit Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 2 Satz 1 sowie Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig.“

Nach Auffassung des Gerichts¹⁸ entsprach die Umschichtung der Kreditermächtigungen in den KTF nicht den Vorgaben des Grundgesetzes an notfallbedingte Kreditaufnahmen. Das Gericht stützt seine Entscheidung auf drei Gründe, die jeweils für sich tragfähig seien:

a) Fehlender Veranlassungszusammenhang

Das Gericht führt aus, dass Art. 115 Abs. 2 Satz 6 bis 8 GG über die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen hinaus einen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erfordere.¹⁹ Bei dessen Beurteilung komme dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Allerdings habe er Darlegungslasten, um eine verfassungsrechtliche Überprüfung der Nachvollzieh-

11 Klemm, REE 2023, 113 ff.

12 Hier ist insbesondere die Reduzierung der Energiesteuerentlastung auf Agrardiesel in der Landwirtschaft zu nennen. Die Ankündigung dieser Maßnahme hat zu den massiven Bauernprotesten geführt.

13 Vgl. Art. 1 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2023 vom 22. 12. 2023, BGBl. 2023 I, Nr. 406; aus dem WSF wurden die Energiepreisbremsen finanziert; die Beendigung des WSF ist unmittelbarer Ausfluss des Urteils des BVerfG vom 15. 11. 2023.

14 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 3. 6. 2021, BGBl. 2021, 1410.

15 Vgl. BT-Drs. 19/28464 in Verbindung mit BT-Drs. 19/28740.

16 Im Eilverfahren war die CDU/CSU-Fraktion gescheitert. Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22. 11. 2022 – 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 326.

17 Die Entscheidungsformel ist in BGBl. 2023 I, Nr. 358 vom 14. 12. 2023 veröffentlicht.

18 BVerfG, Ur. v. 15. 11. 2023 – 2 BvF 1/22, REE 2023, 180 [183].

19 BVerfG, Ur. v. 15. 11. 2023 – 2 BvF 1/22, REE 2023, 180 [187].

barkeit und Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen über die Kreditaufnahme zu ermöglichen. Dieser Darlegungslast sei der Gesetzgeber nicht ausreichend nachgekommen.

Die Begründung der Bundesregierung, die Förderung der pandemiegeschwächten Wirtschaft mit einem weiteren politischen Anliegen – der Förderung von Klimaschutz, Transformation und Digitalisierung – zu verbinden, ist nach Ansicht des Gerichts nicht tragfähig.²⁰ Zum Zeitpunkt der Gesetzesberatungen habe die Corona-Pandemie schon fast zwei Jahre angedauert. Je länger das auslösende Krisenereignis in der Vergangenheit liege, je mehr Zeit dem Gesetzgeber deshalb zur Entscheidungsfindung gegeben sei und je mittelbarer die Folgen der ursprünglichen Krisensituation seien, desto stärker werde der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verengt. Hiermit gehe eine Steigerung der Anforderungen an die Darlegungslast des Gesetzgebers einher. Dies gelte umso mehr, wenn der Gesetzgeber – wie hier – wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit der notfallbedingten Kreditaufnahme Gebrauch mache.

b) Verfassungsgebote der Jährlichkeit und Jährigkeit

Das Gericht führt weiter aus, dass die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vom tatsächlichen Einsatz der Kreditermächtigungen den Verfassungsgeboten der Jährlichkeit und Jährigkeit aus Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG (flankiert vom Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit) widerspreche.²¹ Der vom Bundestag zu fassende Beschluss in Hinblick auf die Feststellung einer Notlage beziehe sich auf ein konkretes Haushaltsjahr und sei daher für jedes Haushaltsjahr gesondert zu treffen. Die Kreditermächtigungen, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, müssen sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Demzufolge sei die faktisch unbegrenzte Weiternutzung von notlagenbedingten Kreditermächtigungen in nachfolgenden Haushaltsjahren ohne Anrechnung auf die Schuldenbremse bei gleichzeitiger Anrechnung als „Schulden“ im Haushaltsjahr 2021 unzulässig.

c) Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit

Schließlich moniert das Gericht, dass die Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 im Februar 2022 (und damit nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021) gegen den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG verstoße.²² Diesem Grundsatz zufolge sei der Haushaltsplan grundsätzlich vor Beginn des Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen. Der Grundsatz der Vorherigkeit diene der wirksamen Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts. Er ziele auf die Sicherheit der Budgethoheit des Parlaments in zeitlicher Hinsicht und wolle insbesondere die Leitungsfunktion des Haushalts für das gesamte Haushaltsjahr

gewährleisten. Der Grundsatz der Vorherigkeit gelange, so das Gericht weiter, grundsätzlich auch bei der Aufstellung von Nachtragshaushalten zur Anwendung. Der Grundsatz werde dann zu einem Verfassungsgebot rechtzeitiger, nicht willkürlich verzögerter Korrektur bzw. Anpassung ursprünglich oder nachträglich realitätsfremder Haushaltsansätze.

d) Zwischenfazit

Das Gericht stellt in seinem Urteil an keiner Stelle das Erfordernis des Klimaschutzes und die Notwendigkeit, für den Klimaschutz erhebliche finanzielle Mittel aufzubringen, in Frage. Die Entscheidung als ein Votum gegen den Klimaschutz zu interpretieren, wie gelegentlich (zumindest unterschwellig) zu hören ist, wäre verfehlt. Ein echtes Spannungsverhältnis zwischen dem Klimabeschluss des Ersten Senats vom 24. 3. 2021²³ und dem Haushaltsurteil des Zweiten Senats vom 15. 11. 2023 lässt sich nicht ausmachen. Dem Gesetzgeber steht es frei, die entsprechenden Mittel für den Klimaschutz durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Generierung von Mehreinnahmen (z. B. durch Steuererhöhungen) zu mobilisieren. Der Neuverschuldung sind aber eben die verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzt, die der Verfassungsgesetzgeber mit der Verankerung der Schuldenbremse im Jahr 2009 aus guten Gründen selbst gesetzt und die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil lediglich angewandt hat.

Darüber hinaus ist klarzustellen, dass das Gericht in seiner Entscheidung nicht den KTF als solchen in Frage stellt. Die insbesondere vom Bundesrechnungshof²⁴ wiederholt (und m. E. zu Recht) kritisierte Verlagerung von Staatsausgaben vom regulären Bundeshaushalt in Sondervermögen und die damit verbundene Frage, ob eine solche Verlagerung mit den Grundsätzen des Haushaltsrechts vereinbar ist, war nicht Gegenstand der Entscheidung und wird vom Gericht nicht (auch nicht beiläufig) angesprochen.

III. Endfassung des KTF-Wirtschaftsplans 2024

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hatte zur Folge, dass sich das Volumen des KTF schlagartig um 60 Mrd. Euro verringerte. Das darf aber nicht dahin missverstanden werden, dass im KTF-Wirtschaftsplan 2024 Einsparungen im dieser

20 BVerfG, Ur. v. 15. 11. 2023 – 2 BvF 1/22, REE 2023, 180 [195 f.].

21 BVerfG, Ur. v. 15. 11. 2023 – 2 BvF 1/22, REE 2023, 180 [196 f.].

22 BVerfG, Ur. v. 15. 11. 2023 – 2 BvF 1/22, REE 2023, 180 [197 f.].

23 BVerfG, Ur. v. 24. 3. 2021 – 1 BvR 2656/18 [u. a.], NJW 2021, 1723.

24 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenbremse (Stand: 25. 8. 2023), S. 29.

Größenordnung erfolgen mussten. Die 60 Mrd. Euro waren in die Rücklage des KTF eingestellt²⁵ und sollten über mehrere Haushaltsjahre sukzessive für Programmausgaben verwendet werden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung infolge des Urteils nicht nur Kürzungen im KTF, sondern auch im regulären Haushalt vorgenommen, was dazu führte, dass die Kürzungen im KTF entsprechend geringer ausfielen.

In seiner Endfassung sieht KTF-Wirtschaftsplan für 2024 Programmausgaben in Höhe von rund 49,1 Mrd. Euro vor. Das ist gegenüber der Entwurfsfassung (rund 57,6 Mrd. Euro) eine Reduzierung um rund 8,5 Mrd. Euro. Gegenüber dem KTF-Wirtschaftsplan für 2023, der Programmausgaben in Höhe von rund 36 Mrd. Euro vorsah, handelt es sich aber immer noch um eine Steigerung der Ausgaben um rund 13,1 Mrd. Euro bzw. 36,3%.

1. Die Ausgaben im Einzelnen²⁶

Die im KTF-Wirtschaftsplan 2024 vorgesehenen Ausgaben, die zur Abdeckung der Kosten dienen, die durch die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auf der Grundlage des EEG entstehen (Titel 683 07-643: „Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“), wurden von 12,6 auf 10,6 Mrd. Euro reduziert.²⁷ Das ist laut Bundesregierung²⁸ durch „aktualisierte Prognosen der Übertragungsnetzbetreiber“ möglich. Es liegt auf der Hand, dass die Übertragungsnetzbetreiber von der Bundesregierung um eine Anpassung ihrer Prognosen gebeten worden sind. Der Staat erhält quasi von den Übertragungsnetzbetreibern auf informellem Wege einen Kredit in Höhe von 2 Mrd. Euro. Eine Reduzierung der EEG-Förderung als solche ist nicht vorgesehen.

Die Ausgaben für energetische Maßnahmen im Gebäudesektor (Titel 893 10-411: „Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich“), hier insbesondere die Bundesförderung für effiziente Gebäude, wurden von rund 18,7 Mrd. Euro auf rund 16,74 Mrd. Euro reduziert. Laut Bundesregierung²⁹ ist die Summe voraussichtlich ausreichend, um alle ursprünglich geplanten Projekte zu fördern. Die „Stornoquote“ (zunächst angemeldete, aber schließlich nicht in Anspruch genommene Förderungen) sei angepasst worden. Zudem seien die beim Baugipfel³⁰ in Aussicht genommenen Ausweitungen im BEG (Erweiterung des Begünstigtenkreises; Geschwindigkeitsbonus und Sanierungsförderersatz) in Höhe von 789 Mio. Euro zurückgenommen worden.

Die für den Bau neuer Wärmenetze bzw. die Transformation bestehender Wärmenetze (Titel 893 03-332: „Transformation Wärmenetze“ und Titel 683 08-332: „Zuschüsse für den Betrieb dekarbonisierter Wärmeinfrastrukturen“) vorgesehenen Mittel wurden von 800 Mio. Euro auf 760 Mio. Euro gekürzt. Der Betrag von 750 Mio. Euro für die Transformation der Wärmenetze ist unverändert geblieben; die Mittel für den Betrieb dekarbonisierter Wärmeinfrastrukturen sind von 50 Mio. auf 10 Mio. Euro reduziert worden.

Die im Entwurf noch vorgesehenen Ausgaben für die kommunale Wärmeplanung (Titel 632 01-649: „Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung von Maßnahmen zur kommunalen Wärmeplanung“) in Höhe von 100 Mio. Euro wurden gestrichen. Die entsprechenden Ausgaben sollen nicht mehr aus dem KTF bestritten werden. Stattdessen ist vorgesehen, den Ländern die entsprechenden Mittel über eine Erhöhung ihres Anteils am Umsatzsteueraufkommen zukommen zu lassen. Zu diesem Zweck soll das Finanzausgleichsgesetz (FAG)³¹ im Laufe des Jahres 2024 geändert werden.³²

Die für die Strompreiskompensation (Titel 683 03-634: „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“) vorgesehenen Mittel wurden von rund 2,6 Mrd. Euro auf rund 3,9 Mrd. Euro erhöht. Hier wurde im Laufe der Haushaltsberatungen ein erhöhter Finanzbedarf identifiziert. Allerdings wurden die Ausgaben für die Strompreiskompensation in voller Höhe gesperrt. Die Aufhebung der Sperre bedarf der Einwilligung des Haushaltsausschusses.

Die Ausgaben für Kompensationen im Rahmen des BEHG bzw. der auf der Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen (Titel 697 02-649: „Finanzielle Kompensationen nach § 11 BEHG) belaufen sich unverändert auf 491,4 Mio. Euro. Hier gab es lediglich interne Verschiebungen: Die Ausgaben auf der Grundlage der BECV wurden von 471 Mio. auf 435 Mio. Euro reduziert, während die Ausgaben für Ausgleichszahlungen zur Vermeidung von Doppelbelastungen auf der Grundlage der BEDV von 12 Mio. auf 48 Mio. Euro erhöht wurden.

Die Ausgaben für die Förderung des Wasserstoffeinsatzes in der Industrie (Titel 892 02-332: „Wasserstoffeinsatz in der In-

25 Die Rücklage belief sich Ende 2022 auf insgesamt 90,8 Mrd. Euro, vgl. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO: Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2024 für den Klima- und Transformationsfonds vom 29. 9. 2023, S. 15 f.

26 Nähere Einzelheiten und Fundstellen zu den nachfolgenden Programmausgaben finden sich bei Klemm, REE 2023, 113 [116 ff.].

27 Im Folgenden werden jeweils die Zahlen aus der Endfassung des KTF-Wirtschaftsplans, BT-Drs. 20/8660, den Zahlen aus der Entwurfsfassung, BT-Drs. 20/7800, gegenübergestellt.

28 Bundesregierung, Pressemitteilung „Der Klima- und Transformationsfonds 2024: Entlastung schaffen, Zukunftsinvestitionen sichern, Transformation gestalten“ vom 21.12.2023, S. 2.

29 Bundesregierung (o. Fußn. 28), S. 2.

30 Vgl. BMWSB, Pressemitteilung „Bundesregierung legt Maßnahmenpaket für die Bau- und Immobilienbranche vor“ vom 25.9.2023.

31 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20.12.2001, BGBl. 2001 I, 3955; zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.11.2023, BGBl. 2023 I, Nr. 310.

32 BMWSB, Pressemitteilung „Bundesregierung unterstützt die Kommunen bei der Kommunalen Wärmeplanung“ vom 8.1.2024.

dustrieproduktion“) werden leicht erhöht, und zwar von rund 1,15 Mrd. Euro auf rund 1,27 Mrd. Euro. Die Ausgaben für deutsch-französische Wasserstoffprojekte (Titel 892 07-332: „DEU-FRA-Projekte IPCEI Wasserstoff“) sowie für die Nationale Wasserstoffstrategie (Titel 892 03-332: „Umsetzung der Nationalen Wasserstoffstrategie“) bleiben unverändert und belaufen sich nach wie vor auf rund 669 Mio. bzw. 644 Mio. Euro.

Die für die Dekarbonisierung der Industrie (Titel 892 01-331: „Dekarbonisierung der Industrie“) vorgesehen Mittel, die auch der Finanzierung der Klimaschutzverträge („Carbon Contracts for Difference“) dienen, wurden von rund 925 Mio. auf 659 Mio. Euro gekürzt. Die Ausgleichszahlungen aufgrund des Kohleausstiegs (Titel 697 01-649: „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken“) bleiben mit rund 457,7 Mio. Euro genauso unverändert wie die Ausgaben zur Umrüstung von Kohlekraftwerken zu wasserstofffähigen Gaskraftwerken (Titel 893 12-649 [neu]: „Umsetzung nationale Kraftwerkstrategie“) mit 250.000,- Euro.

Die Ausgaben für die Förderung der Elektromobilität und Ladeinfrastruktur wurden gekürzt. Das in der Tagespresse besonders stark beachtete Auslaufen der Kaufprämie für Elektrofahrzeuge zum 17. 12. 2023 (Titel 893 01-332: „Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge“) ermöglichte eine Reduzierung der diesbezüglichen Ausgaben von rund 809,6 Mio. auf rund 209,6 Mio. Euro. Wegen der noch ausstehenden Auszahlung bereits zugesagter Förderungen fällt dieser Betrag nicht auf null. Die Zuschüsse für die Tank- und Ladeinfrastruktur (Titel 893 02-332: „Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur“) wurden von rund 2,2 Mrd. auf rund 1,8 Mrd. gekürzt. Die Förderung von Programmen und Initiativen (Titel 683 04-165: „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität“) wurde von 444,4 Mio. auf rund 358,5 Mio. Euro reduziert.

2. Die Einnahmen im Einzelnen

Im KTF-Wirtschaftsplan haben sich auch auf der Einnahmenseite im Vergleich zur Entwurfsfassung geringfügige Änderungen ergeben. So wurden die Erlöse aus der CO₂-Bepreisung (Titel 132 03-332: „Erlöse aus der CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz“) von rund 10,9 Mrd. auf rund 12,3 Mrd. Euro erhöht. Die erwarteten Mehreinnahmen resultieren primär daraus, dass der Gesetzgeber nach Erlass des BVerfG-Urteils beim Zertifikatspreis gemäß § 10 BEHG noch einmal an der Preisschraube gedreht hat. Durch das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024³³ wurde der Zertifikatspreis für 2024 von 35,- Euro auf 45,- Euro (und nicht wie zunächst vorgesehen auf 40,- Euro) erhöht.

Die Globale Mehreinnahme (Titel 371 01-880: „Globale Mehreinnahme“)³⁴ in Höhe von 9,3 Mrd. Euro wurde aufgelöst, beläuft sich also nunmehr auf null. Die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen (Titel 132 02-332: „Erlöse aus der Versteigerung von Berechtigungen gemäß

Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz“) in Höhe von rund 8,2 Mrd. Euro blieben hingegen betragsmäßig unverändert. Auch sind Zuweisungen und Liquiditätsdarlehen aus dem Bundeshaushalt weiterhin nicht vorgesehen.

IV. Schlussbetrachtung

Die von der Politik nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorgenommenen Änderungen am KTF-Wirtschaftsplan 2024 fallen angesichts des Wegfalls der gigantischen Summe von 60 Mrd. Euro in der KTF-Rücklage vergleichsweise moderat aus. Die geplanten Programmausgaben sind von rund 57,6 Mrd. auf rund 49,1 Mrd. Euro reduziert worden. Das ist ein Betrag von gerade einmal 8,5 Mrd. Euro.³⁵ Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass sich auch die im Jahr 2024 erwarteten Einnahmen um rund 8 Mrd. Euro reduzieren (bedingt insbesondere durch den Wegfall der Globalen Mehreinnahme), entspricht der Fehlbetrag in der Endfassung des KTF-Wirtschaftsplans in Höhe von rund 28,6 Mrd. Euro in etwa dem Fehlbetrag der Entwurfsfassung. Diese Lücke kann durch die KTF-Rücklage gerade noch gedeckt werden. Diese hat sich nach der Löschung der Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro von 90,8 Mrd. auf 30,8 Mrd. Euro reduziert. In den kommenden Haushaltsjahren wird es aber entsprechend eng. Ohne eine Mittelzuführung aus dem regulären Bundeshaushalt in zweistelliger Milliardenhöhe droht dem KTF faktisch das Aus.

Das Finanzierungsproblem des KTF ist nicht durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts geschaffen worden. Es tritt durch den Spruch aus Karlsruhe nur mehrere Jahre früher zutage als allgemein erwartet. Hätten die 60 Mrd. Euro nicht heute aus der KTF-Rücklage gelöscht werden müssen, wären sie in zwei bis drei Jahren aufgebraucht gewesen. Die Politik muss sich dem Problem also lediglich früher stellen als geplant. Dabei muss sie dem Primat folgen, dass sie nur das Geld ausgeben kann, was sie an anderer Stelle einnimmt. Sie kann die Ausgaben reduzieren und/oder die Einnahmen erhöhen (jeweils im regulären Haushalt und im KTF). Der Möglichkeit, die Finanzierungslücken durch Neuverschuldung zu schließen, sind durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts enge Grenzen gesetzt. Für eine Außerkraftsetzung bzw. Neuformulierung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse, wie verschiedentlich gefordert, bedarf es einer Verfassungsänderung und damit einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat. Eine solche Mehrheit ist nicht in Sicht.

33 Vgl. Art. 7 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vom 22. 12. 2023, BGBl. 2023 I, Nr. 412.

34 Vgl. hierzu Klemm, REE 2023, 113 [124].

35 Der Bundeskanzler hat in seiner Presseerklärung (o. Fußn. 7) eine Summe von 12 Mrd. Euro genannt, um die der KTF reduziert werde. Die Diskrepanz kann durch den Verfasser nicht aufgelöst werden.

Programmausgaben	Titel	Soll 2024 endg. (in 1.000 €)	Soll 2024 Entwurf (in 1.000 €)	Soll 2023 endg. (in 1.000 €)
EEG-Förderung	683 07-643	10.600.000	12.600.000	0
Energetische Maßnahmen im Gebäudesektor	893 10-411	16.741.923	18.772.451	16.862.136
Ausbau und Transformation der Wärmenetze	893 03-332	750.000	750.000	500.000
	683 08-332	10.000	50.000	50.000
Kommunale Wärmeplanung	632 01-649	0	100.000	0
Strompreiskompensation	683 03-634	3.896.383	2.629.951	2.993.000
Kompensationen nach BEHG	697 02-649	491.400	491.400	349.700
Förderung der Wasserstoffindustrie	892 02-332	1.270.575	1.148.575	456.400
	892 07-332	669.385	669.385	273.000
	892 03-332	644.498	644.498	563.500
Dekarbonisierung der Industrie	892 01-331	659.000	925.181	2.208.422
Ausgleichszahlungen im Rahmen des Kohleausstiegs	697 01-649	457.730	457.730	505.333
Umsetzung nationale Kraftwerksstrategie	893 12-649	250	250	250
Elektromobilität und Ladeinfrastruktur	893 01-332	209.640	809.640	2.100.000
	893 02-332	1.808.600	2.210.000	1.935.000
	683 04-165	358.505	444.400	588.900
Mikroelektronik für die Digitalisierung	892 10-680	4.821.057	3.968.150	0
Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur	891 05-742	0	4.000.000	0
Sonstige Programmausgaben	diverse Titel	5.748.718	6.944.437	6.572.692
Summe		49.137.664	57.616.048	35.958.333
Einnahmen	Titel	Soll 2024 endg. (in 1.000 €)	Soll 2024 Entwurf (in 1.000 €)	Soll 2023 endg. (in 1.000 €)
Versteigerung von Emissionsberechtigungen	132 02-332	8.187.000	8.187.000	7.297.640
CO ₂ -Bepreisung gemäß BEHG	132 03-332	12.254.794	10.930.000	8.631.000
Globale Mehreinnahme	371 01-880	0	9.300.000	5.951.576
Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	211 01-820	0	0	0
Liquiditätsdarlehen aus dem Bundeshaushalt	311 01-830	0	0	0
Summe		20.441.794	28.417.000	21.880.216

Der Fehlbetrag (Ausgaben minus Einnahmen) wird durch eine Entnahme aus der Rücklage des KTF ausgeglichen.

Quelle: BT-Drs. 20/7800 und BT-Drs. 20/8660 (sowie eigene Berechnungen)