

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Ihnen, Christian Dürr,
Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21242 –**

Absenkung der EEG-Umlage und EU-Beihilferecht

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Senkung der staatlich bedingten Anteile am Strompreis wurde erstmals mit dem Klimaschutzprogramm 2030 vom September 2019 beschlossen. So war laut dem verabschiedeten Dokument die EEG-Umlage (EEG = Erneuerbare-Energien-Gesetz) aus den Einnahmen der neu beschlossenen CO₂-Bepreisung abzusenken: 2021 sollte die Umlage um 0,25 Cent/kWh, 2022 um 0,5 Cent/kWh und ab 2023 um 0,625 Cent/kWh gesenkt werden. Offen blieb jedoch die Frage, auf welche Art und Weise die Senkung erfolgen sollte: etwa über einen allgemeinen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt an die Übertragungsnetzbetreiber, über die Förderung einzelner Tatbestände oder durch einen sonstigen Mechanismus.

Um auch Haushaltsmittel für die Absenkung der EEG-Umlage verwenden zu können, waren allerdings rechtliche Anpassungen technischer Natur nötig, um die Mittel in den EEG-Ausgleichsmechanismus mit einfließen zu lassen. Hierfür hat das Bundeskabinett am 20. Mai 2020 eine Änderung der Erneuerbare-Energien-Verordnung (EEV) auf den Weg gebracht. Demnach sollen Haushaltsmittel künftig auch einen Einnahmetatbestand darstellen, anhand dessen die Höhe der EEG-Umlage eines jeweiligen Jahres durch die Übertragungsnetzbetreiber neu zu berechnen ist. Damit wird der Weg geebnet, um die EEG-Umlage durch den Einsatz von Mitteln aus dem Bundeshaushalt, ggf. aus der CO₂-Bepreisung, abzusenken.

Mit dem am 3. Juni 2020 vom Koalitionsausschuss beschlossenen Konjunkturpaket ist eine möglicherweise noch weitergehende Absenkung der EEG-Umlage beschlossen worden, da diese bei einem Wert von 6,5 Cent/kWh für 2021 und bei 6,0 Cent/kWh für 2022 festgesetzt werden soll. Das könnte einen möglichen Mehreinsatz von Haushaltsmitteln mit sich bringen.

Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus dem vergangenen Jahr hat das EEG 2012 nicht als Beihilfe klassifiziert und dies mit dem Fehlen des Einsatzes staatlicher Mittel begründet. Sollten nun Mittel aus dem Bundeshaushalt benutzt werden, um Einfluss auf die Höhe der EEG-Umlage zu nehmen, könnte dies eine beihilferechtliche Neubewertung durch die EU-Kommission nach sich ziehen. Es stellt sich insofern die Frage, welche Maßnahmen und Vorkehrungen die Bundesregierung getroffen hat, um ein mögliches Notifizierungsverfahren schnell und sauber abzuschließen, um eine Entlastung

auch wirklich zum 1. Januar 2021 zum Tragen zu bringen und Rechtssicherheit für Unternehmen, Verbraucher, Haushaltsgesetzgeber und Übertragungsnetzbetreiber zu schaffen.

Im Rahmen des zweiten Nachtragshaushalts 2020 wurden zusätzlich 24,5 Mrd. Euro an die Rücklage des Energie- und Klimafonds (EKF) zugeführt, um die Absenkung der EEG-Umlage ab 2021 zu finanzieren. Die Verfassungsgerichtshöfe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben bereits in ihren Urteilen in den Jahren 2003, 2011 und 2017 festgestellt, dass schuldenfinanzierte Rücklagenzuführungen, die der Finanzierung späterer Haushaltsjahre dienen, verfassungswidrig sind (VerfGH NRW, Urteil vom 2. September 2003; VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011; VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 22. Februar 2017).

1. Sieht die Bundesregierung einen allgemeinen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt auf das EEG-Konto der Übertragungsnetzbetreiber als den gangbaren Weg, um die Absenkung der EEG-Umlage zu erreichen?

Die geplanten Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt über den Energie- und Klimafonds (EKF) auf das EEG-Konto der Übertragungsnetzbetreiber stellen sicher, dass die von der Bundesregierung im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 und nachfolgend vom Koalitionsausschuss beschlossene Senkung der EEG-Umlage erreicht wird.

2. Wie soll die Gewährung eines Haushaltszuschusses zur Absenkung der EEG-Umlage konkret erfolgen und technisch umgesetzt werden?

Die Bundesregierung prüft derzeit die konkrete technische Umsetzung des Zuschusses auf das EEG-Konto der Übertragungsnetzbetreiber. Die auf Seiten des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) erforderlichen rechtlichen Änderungen für diese Maßnahme sind mit der Änderung der Erneuerbare-Energien-Verordnung (EEV) am 25. Juli 2020 bereits in Kraft getreten. Die Mittel für 2021 wurden bereits mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 bereitgestellt.

3. Hat die Bundesregierung alternative Möglichkeiten für die Absenkung der EEG-Umlage aus Haushaltsmitteln geprüft, ggf. auch solche, die eine beihilferechtliche Neubewertung durch die EU-Kommission unwahrscheinlicher gemacht hätten?
 - a) Wenn ja, welche, und weshalb wurden diese verworfen?
 - b) Wenn nein, weshalb nicht?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der politischen Beschlüsse weitere Alternativen auf Seiten des EEG geprüft. Gegenüber den Alternativen war der gewählte Zuschuss auf das EEG-Konto vorzuziehen. So wäre etwa eine Aufteilung des bisherigen Finanzierungsmechanismus in einerseits haushalts- und andererseits umlagefinanzierte Teile nicht rechtzeitig, rechtssicher und verlässlich bis zum 1. Januar 2021 umzusetzen. Zudem wäre eine solche Aufteilung in einerseits haushalts- und andererseits umlagefinanzierte Teile nur dann sinnvoll umsetzbar, wenn sie dauerhaft stabil bleiben könnte. Diese Stabilität lässt sich aber aus verschiedenen Gründen kaum erreichen. So führen die Auswirkungen der Corona-Pandemie zu einem ganz erheblichen kurzfristigen Zuschussbedarf, der bei einer solchen Aufteilung kaum umsetzbar wäre. Auch führt die Umsetzung der Beschlüsse des Vermittlungsausschusses vom Dezember 2019 zur

Verwendung der Einnahmen aus dem Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG) zu einem schwankenden Mittelaufkommen.

4. Hat die Bundesregierung auch alternativ die Senkung anderer staatlicher Strompreiskostenbestandteile in Erwägung gezogen, wie etwa eine Senkung der Stromsteuer, der Offshore-Umlage oder der KWKG-Umlage (KWKG = Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz)?

Im Zuge der Einführung einer nationalen CO₂-Bepreisung hat die Bundesregierung einen Zuschuss zur Senkung der EEG-Umlage beschlossen, um die zusätzliche Belastung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen abzufedern. Die Bundesregierung hat auch andere wirkungsähnliche Optionen in ihre Überlegungen einbezogen, sich im Hinblick auf die Umsetzbarkeit und soziale Ausgewogenheit der Maßnahme jedoch für eine Absenkung der EEG-Umlage entschieden. Der im Rahmen des Konjunkturprogramms beschlossene zusätzliche Einsatz von Haushaltsmitteln kann auf diese Maßnahme aufsetzen und ist somit kurzfristig umsetzbar.

5. Welche Relevanz hatte für die Bundesregierung im Zuge der Erarbeitung der EEV-Änderung vom 20. Mai 2020 die Frage, einer beihilferechtlichen Neubewertung des EEG durch die EU-Kommission und einem möglichen Notifizierungsverfahren zu entgehen?

Ausschlaggebend für die Änderung der EEV waren die politischen Beschlüsse aus dem Klimaschutzprogramm 2030, aus dem Koalitionsausschuss, dem Vermittlungsausschuss sowie im Rahmen des Nachtragshaushalts zum Bundeshaushalt 2020 und das damit verbundene Ziel, die EEG-Umlage ab 1. Januar 2021 und in den Folgejahren zugunsten der Stromletztverbraucher zu senken. Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, dass insbesondere die vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie beschlossenen Sonderzuschüsse, die einen kurzfristigen deutlichen Anstieg der EEG-Umlage verhindern, ohne einen direkten Zuschuss kaum umsetzbar wären. Die Bundesregierung hat beihilferechtliche Aspekte hinsichtlich des Finanzierungsmechanismus des EEG im Rahmen der EEV-Änderung berücksichtigt.

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass durch ein möglicherweise bevorstehendes Notifizierungsverfahren und eine beihilferechtliche Neubewertung des EEG Rechts- und Planungsunsicherheit bei Unternehmen und weiteren Akteuren des Energiemarktes entstehen kann?
 - a) Wenn ja, wie will die Bundesregierung diesen Rechts- und Planungsunsicherheiten begegnen?
 - b) Wenn nein, weshalb nicht?
7. Welche Maßnahmen und Vorkehrungen will die Bundesregierung treffen, um sicherzustellen, dass ein mögliches Notifizierungsverfahren durch die EU-Kommission zügig eingeleitet und abgeschlossen wird, sodass eine Absenkung der EEG-Umlage aus Haushaltsmitteln bereits zum 1. Januar 2021 wirksam wird?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Die Durchführung eines beihilferechtlichen Notifizierungsverfahrens vor Inkrafttreten eines Rechtsaktes dient dazu, im Interesse aller Akteure Rechts- und Planungssicherheit für die Zukunft sicherzustellen. Die Bundesregierung setzt

sich bezüglich der anstehenden EEG-Änderungen für diese Rechts- und Planungssicherheit ein.

8. Mit welchen Gesamteinnahmen rechnet die Bundesregierung, vorbehaltlich der Annahme des Gesetzentwurfs zur ersten Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) durch den Deutschen Bundestag, für den Bundeshaushalt ab 2021 im Zeitraum der aktuellen Finanzplanung?

Die Bundesregierung rechnet derzeit mit knapp 40 Mrd. Euro Gesamteinnahmen aus dem nationalen Brennstoffemissionshandel im Zeitraum 2021 bis einschließlich 2024. Im weiteren Verlauf der Haushaltsaufstellung für den Haushalt 2021 wird die derzeitige Einnahmeschätzung ggf. aktualisiert.

9. Werden die nach der Reform des BEHG zu erwartenden Einnahmen für den Bundeshaushalt aus der CO₂-Bepreisung ab 2021 vollständig oder nur anteilig für die Senkung der EEG-Umlage verwendet?

Die Einnahmen für den Bundeshaushalt aus der CO₂-Bepreisung ab 2021 werden für die Senkung der EEG-Umlage, weitere Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Industrie und Klimaschutzfördermaßnahmen verwendet. Dabei werden die Beschlüsse des Vermittlungsausschusses eins zu eins umgesetzt: Die zusätzlichen Einnahmen infolge der Erhöhung der Zertifikatspreise werden vollständig zur Senkung der EEG-Umlage ab dem 1. Januar 2021 und ab dem 1. Januar 2024 auch zur Anhebung der zusätzlichen Entfernungspauschale für Fernpendlerinnen und Fernpendler verwendet. Der Zahlungsanspruch gemäß EEG für die Erneuerbaren Energien bleibt davon unberührt.

10. Sieht die Bundesregierung – vor dem Hintergrund, dass Studien einen starken Anstieg der EEG-Umlage für die kommenden beiden Jahre vorhersagen (<https://www.pv-magazine.de/2020/04/22/analyse-eeg-umlage-koennte-bis-auf-825-cent-pro-kilowattstunde-2021-steigen/>) – erhebliche Belastungen für den Bundeshaushalt und die Finanzplanung, angesichts der Tatsache, dass die Umlage nach den Beschlüssen vom 3. Juni 2020 auf 6,5 ct/kWh im kommenden Jahr und auf 6,0 ct/kWh im Jahr 2022 begrenzt werden soll?

Um die Absenkung der EEG-Umlage auf 6,5 ct/kWh in 2021 und 6,0 ct/kWh in 2022 zu gewährleisten, hat die Bundesregierung im Rahmen des zweiten Nachtragshaushaltes 2020 ausreichend Vorsorge getroffen. Neben den Mitteln, die aus einem Teil der Einnahmen des BEHG (siehe Antwort zu Frage 9) für die Absenkung der EEG-Umlage zur Verfügung stehen, wurden zusätzlich insgesamt 11 Mrd. Euro im zweiten Nachtragshaushalt 2020 für die Absenkung der EEG-Umlage veranschlagt.

11. Hält es die Bundesregierung im Sinne des Jährlichkeitsprinzips im Haushaltsrecht für angebracht, anstelle einer jährlichen Rücklagenbildung des EKF, wie sie in den letzten Jahren immer wieder erfolgt ist, bei der Aufstellung des jährlichen EKF-Wirtschaftsplans sämtliche Mittel, die eigentlich der Rücklage zugeführt würden, für die Absenkung der EEG-Umlage einzusetzen?

Nein. Für die Absenkung der EEG-Umlage stehen ein Teil der BEHG-Einnahmen (siehe Antwort zu Frage 9) sowie insgesamt 11 Mrd. Euro aus dem Konjunkturpaket 2020 zur Verfügung.

12. Inwieweit hält die Bundesregierung die schuldenfinanzierte Zuführung an die EKF-Rücklage für verfassungskonform?
 - a) Inwieweit hat die Bundesregierung die Verfassungsmäßigkeit der schuldenfinanzierten Zuführung an die EKF-Rücklage geprüft?
 - b) Inwiefern hat die Bundesregierung im Aufstellungsprozess des zweiten Nachtragshaushalts die Urteile der Verfassungsgerichtshöfe in NRW (2003 und 2011) und Rheinland-Pfalz (2017) berücksichtigt?
 - c) Wie unterscheidet sich aus Sicht der Bundesregierung die schuldenfinanzierte Zuführung an die EKF-Rücklage von den verfassungswidrigen kreditfinanzierten Finanzierungen von Rücklagen in den drei genannten Verfassungsgerichtshofurteilen?

Die Fragen 12 bis 12c werden gemeinsam beantwortet.

Mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt an den EKF um rund 26,2 Mrd. Euro aufgestockt. Gleichzeitig wurde im Wirtschaftsplan des EKF die Zuführung an die Rücklage um rund 24,5 Mrd. Euro erhöht.

Die Bundesregierung hält diese Zuweisung und die Zuführung an die Rücklage auch bei der vorgesehenen Nettokreditaufnahme für verfassungskonform.

Die Mittel tragen zur Überwindung der pandemiebedingten wirtschaftlichen Folgen und der Zukunftsaufgaben bei. Zudem wird bereits jetzt Planungssicherheit und damit ein Impuls für die Wirtschaft gesetzt. Dem Gesetzgeber kommt hinsichtlich der Maßnahmen zur Bewältigung einer Notlage nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes (GG) eine Einschätzungsprerogative zu. Mit Blick auf die Schuldenregel nach Artikel 115 GG ist zu berücksichtigen, dass eine Anrechnung auf die Kreditobergrenze erst dann erfolgt, wenn die Mittel tatsächlich ausgegeben werden und im Jahr der Zuführung an die Rücklage strukturell mindernd wirken. Zudem handelt es sich um keine kassenmäßige Rücklage. Die kassenmäßige Inanspruchnahme erfolgt erst, wenn Ausgaben aus der Rücklage finanziert werden. Damit ist das Wirtschaftlichkeitsgebot gewahrt.

Die genannten Urteile der Verfassungsgerichtshöfe Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beruhen maßgeblich auf der Systematik der früheren investitionsbezogenen Kreditbegrenzungsregel gem. Artikel 109 Absatz 2 GG (a. F.) und 115 Absatz 1 GG (a. F.) und sind insoweit auf das System der geltenden Schuldenregel nicht entsprechend übertragbar.

