

Antrag

der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes

Der Deutsche Bundestag beschließt mit der Mehrheit seiner Mitglieder Folgendes:

1. Mit Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 30. Mai 2022 (Bundestagsdrucksache 20/2036) wurde aufgrund der Corona-Pandemie sowie erstmals auch wegen der mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, festgestellt und anschließend mit Beschluss vom 18. Oktober 2022 (Bundestagsdrucksache 20/4058) bestätigt.

Eine außergewöhnliche Notsituation aufgrund der mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen tiefgreifenden humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aufgrund dieses exogenen Ereignisses der Kontrolle des Staates entzieht, besteht im Jahr 2023 weiter fort und beeinträchtigt auch im Jahr 2023 einnahme- und ausgabe-seitig erheblich die staatliche Finanzlage, wobei insbesondere der Bund betroffen ist.

Auch in Hinblick auf die Flutkatastrophe im Sommer 2021 insbesondere in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ergibt sich eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Um die Folgen dieser Flutkatastrophe abzumildern, haben Bund und Länder eine gemeinsam finanzierte Aufbauhilfe vereinbart. Das Sondervermögen Aufbauhilfe 2021 wurde vom Bund mit einem Finanzvolumen von 16 Milliarden Euro ausgestattet. Dieses kann angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds in Hinblick auf die Jährlichkeit und Jährigkeit eines Fonds nicht einfach weiter genutzt werden, so dass die tatsächliche Kreditaufnahme im Jahr 2023 bei der Berechnung der Schuldenbremse 2023 berücksichtigt werden muss. Angesichts des weiter bestehenden Erfordernisses zur Beseitigung der Schäden im Ahrtal und in den weiteren betroffenen Regionen und der hier dargelegten sonstigen Gründe für eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, die einer Finanzierung durch Umschichtung entgegenstehen, ist ein Beschluss gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes erforderlich.

Diagnose der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen

Vor Beginn des Krieges wurde in der Jahresprojektion 2022 der Bundesregierung noch – im Zuge einer merklichen wirtschaftlichen Erholung von den Pandemie-folgen – von einer Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von

2,3 Prozent im Jahr 2023 ausgegangen. Insbesondere infolge der Auswirkungen des Krieges und des Erdgaslieferstopps, vor allem durch die stark gestiegenen Energiepreise (siehe 2.), wird für 2023 aktuell in der Herbstprojektion 2023 der Bundesregierung ein Rückgang um 0,4 Prozent erwartet, nach einem bereits für 2022 deutlich schwächeren Wachstum als vormals projiziert. Der Unterschied in der Entwicklung der Wirtschaftsleistung relativ zu einem Szenario ohne die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges ist damit sehr erheblich. Wissenschaftliche Studien und Projektionen¹ (etwa des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Gemeinschaftsdiagnose, der Bundesbank, des Sachverständigenrates für Wirtschaft (SVR Wirtschaft)) bestätigen, dass infolge des russischen Erdgaslieferstopps und der stark steigenden Erdgas- und Strompreise auch mehr als ein Jahr nach Eintreten des Schocks eine teils massive Beeinträchtigung der Wirtschaftsleistung zu erwarten sei.

Seit Ende August 2022 sind drei der vier Röhren der Gas-Pipelines Nordstream 1 und 2 nicht mehr funktionsfähig. Auch über die zweite Röhre der Nordstream-2-Pipeline wird kein Gas transportiert. Insgesamt sind dem internationalen und europäischen Gasmarkt so ca. 120 Milliarden Kubikmeter Gas entzogen.

Gleichwohl ist die wirtschaftliche Entwicklung für die Jahre 2022 und 2023 bereits durch die ergriffenen Maßnahmen der Bundesregierung beeinflusst (siehe 3.), ohne diese die Wirtschaftsleistung noch erheblich stärker negativ betroffen gewesen wäre. Denn von den stark gestiegenen Erdgaspreisen (sowie Strompreisen insb. aufgrund der preissetzenden Wirkung von Erdgas am Strommarkt) ging ein unerwarteter und in dieser Höhe nahezu einmaliger Kostenschock für Unternehmen, private Haushalte und den Staat selbst aus. Die Auswirkungen des Schocks wirken auch 2023 fort und stellen eine außergewöhnliche Störung der Wirtschaftslage dar (siehe 8.). Auch die EU-Mitgliedstaaten haben dem Vorschlag der Europäischen Kommission zugestimmt, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts aufgrund der gestiegenen Unsicherheit und starker Abwärtsrisiken bei den wirtschaftlichen Aussichten angesichts des Krieges in der Ukraine, des beispiellosen Anstiegs der Energiepreise und der anhaltenden Lieferkettenprobleme auch im Jahr 2023 weiterhin erfüllt seien.

In Hinblick auf die Flutkatastrophe des Sommers 2021 sind nach wie vor erhebliche Anstrengungen des Bundes notwendig, um die vom Hochwasser betroffenen Regionen schnell und langfristig beim Wiederaufbau zu unterstützen.

2. Neben den dramatischen humanitären und gesellschaftlichen Auswirkungen auch in Deutschland haben der völkerrechtswidrige russische Angriffskrieg gegen die

¹ IWF (2022a): Market Size and Supply Disruptions: Sharing the Pain from a Potential Russian Gas Shut-off to the EU, IWF Working Paper 2022/143, Gemeinschaftsdiagnose Herbst (2022): Energiekrise: Inflation, Rezession, Wohlstandsverlust, Deutsche Bundesbank (2022): Zu den möglichen gesamtwirtschaftlichen Folgen des Ukrainekrieges: Simulationsrechnungen zu einem verschärften Risikoszenario, Monatsbericht, April 2022. SVR Wirtschaft (2022): A Potential Sudden Stop of Energy Imports from Russia: Effects on Energy Security and Economic Output in Germany and the EU, Working Paper 01/2022, April 2022. Grimm, Löschel und Pittel (2022): Die Folgen eines russischen Erdgasembargos, Wirtschaftsdienst, 102. Jahrgang, Heft 4, MCC (2022): Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland – Sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen, Bayer, Kriwoluzky und Seyrich (2022): Stopp russischer Energieeinfuhren würde die deutsche Wirtschaft spürbar treffen, Fiskalpolitik wäre in der Verantwortung, DIW aktuell Nr. 80, Bayer et al. (2023), Makroökonomische Effekte der finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Entlastungspakete I – III sowie des wirtschaftlichen Abwehrrschirms, DIW Politikberatung kompakt, Röger und Welfens (2022): Gaspreisdeckel, Strommarkt und Makroeffekte in Deutschland und der EU, Wirtschaftsdienst, 102. Jahrgang, November 2022, Heft 11, Krebs (2023): Die Verlängerung einer modifizierten Strompreisbremse zur Stärkung der deutschen Wirtschaft, Wirtschaftsdienst, 103. Jahrgang, Heft 10, IWF (2022b): The Economic Impacts on Germany of a Potential Russian Gas Shutoff, IWF Working Paper 2022/144.

Ukraine und die Einstellung russischer Erdgaslieferungen zu massiven Preissteigerungen bei Erdgas und in der Folge auch Strom geführt. Wie im Beschluss vom 18. Oktober 2022 (Bundestagsdrucksache 20/4058) dargestellt, stellen diese Preissteigerungen durch ihre erhebliche Belastung für Bevölkerung und Unternehmen in Deutschland eine außergewöhnliche Notsituation dar, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Ohne weitere staatliche Maßnahmen zur Abfederung dieser Krise wäre bei einem Durchwirken der Großhandelspreise für Strom und Erdgas mit massiveren und länger anhaltenden Produktionseinstellungen, insbesondere bei energieintensiven Unternehmen, zu rechnen gewesen. Aus den stark gestiegenen Energiepreisen und in der Folge auch in der Breite der stark gestiegenen Inflation ergab sich ein massiver Kaufkraftverlust für die Bevölkerung. Die Reallohnentwicklung zeigte bereits mit 4,1 Prozent im Jahr 2022 einen deutlichen Kaufkraftverlust auf, der auch im ersten Quartal 2023 noch mit einer negativen Reallohnentwicklung von -2,1 Prozent fortbestand. Es bestand und besteht die Gefahr, dass über sinkende Konsumausgaben der privaten Haushalte eine Abwärtsspirale für die deutsche Wirtschaft in Gang gesetzt werden würde, die mit signifikanten Verlusten von Wohlstand und Arbeitsplätzen einherginge. In der Folge hätte eine dauerhafte Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wachstumspotenzials eintreten können.

Absicht, die außergewöhnliche Notsituation durch erhöhte Kreditaufnahme abzuwehren

3. Die Bundesregierung hat am 29. September 2022 zur finanziellen Entlastung der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Unternehmen in Deutschland einen umfassenden Abwehrschirm gegen die ökonomischen Folgen des russischen Angriffskrieges mit einem Gesamtvolumen von bis zu 200 Milliarden Euro beschlossen. Der Abwehrschirm wird durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Abfederung der Folgen der Energiekrise (WSF-Energie) in Abschnitt 2 Teil 3 des Stabilisierungsfondsgesetzes umgesetzt und federt die Auswirkungen der verschärften Energielage ab, erhält die volkswirtschaftliche Substanz, reduziert wirtschaftliche Unsicherheit und vermindert kurzfristige und dauerhafte volkswirtschaftliche Schäden. Wesentliche Elemente des Abwehrschirms sind die Erdgas- und Wärme- sowie Strompreiskontrolle. Die schwersten Folgen gestiegener Energiekosten für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen werden hierdurch abgefedert. Letztverbraucher sind von Preisentwicklungen an Kassa- und Terminmärkten in der Regel zeitlich nachgelagert betroffen, weshalb sich die ökonomischen Belastungen der Preisanstiege im Jahr 2022 aufgrund von Festpreisverträgen und langfristiger Terminbeschaffung zu großen Teilen bzw. weiterhin im Jahr 2023 auf Verbraucher auswirken (siehe dazu Ziffer 8 Absatz 6).
4. Mit dem Beschluss vom 18. Oktober 2022 (Bundestagsdrucksache 20/4058) hat der Deutsche Bundestag klargestellt, dass zur Finanzierung der nach damaliger Planung bis Juni 2024 möglichen Maßnahmen des Abwehrschirms die Bereitstellung von bis zu 200 Milliarden Euro erforderlich und hierzu eine zusätzliche, die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 des Grundgesetzes überschreitende, Kreditermächtigung für das Jahr 2022 in dieser Höhe notwendig ist. Die auf Grundlage dieser Kreditermächtigung aufgenommenen Mittel waren dann zur Deckung der notlagebedingt erforderlichen Maßnahmen in den Folgejahren im WSF-Energie vorgesehen. Damit war für die im Jahr 2023 erwartete finanzielle Belastung nach damaliger Rechtsauffassung der Bundesregierung durch die Ausfinanzierung der Maßnahmen keine Berücksichtigung im Rahmen der Schuldenregel erforderlich. Hierbei war davon ausgegangen worden, dass die auf Basis der Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel im Jahr 2022 aufgenommenen Kredite auch für das Jahr 2023 für die Finanzierung der mit dem WSF-Energie geplanten Maßnahmen genutzt werden können. Vor diesem Hintergrund konnte der Deutsche Bundestag für das Haushaltsjahr 2023 auf die Feststellung

einer außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes verzichten.

5. Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts festgestellt, dass die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes vom tatsächlichen Einsatz der Kreditermächtigungen den Verfassungsgeboten der Jährlichkeit und Jährigkeit widerspricht. Durch die mit diesem Urteil klargestellte Rechtslage und bei Übertragung der mit dem Urteil formulierten Grundsätze auf die Nutzung der im Jahr 2022 aufgenommen Kredite des WSF-Energie für Maßnahmen im Jahr 2023 verändert sich der Bezugsrahmen für die Beurteilung einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage signifikant. Vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts bekräftigt der Deutsche Bundestag daher ausdrücklich, dass die für 2023 im WSF-Energie veranschlagten Maßnahmen zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation aus damaliger wie aus heutiger Sicht weiterhin erforderlich sind (siehe auch 1. und 2.).
6. In die beim WSF-Energie im Jahr 2022 eingerichtete Kreditermächtigung in Höhe von 200 Milliarden Euro war die erhebliche Unsicherheit über die weitere Entwicklung, den tatsächlichen Bedarf und die Notwendigkeit, das Vertrauen der Marktteilnehmer zu stabilisieren, eingeflossen, auch mit Blick auf die dann vollständige Einstellung der russischen Erdgaslieferungen am 30. August 2022 und die Sprengung der Nordstream-Pipelines am 26. September 2022. Die weitere Entwicklung hat gezeigt, dass in den Jahren 2022 und 2023 nicht der volle Umfang dieser Ermächtigung gebraucht wurde.

Im Jahr 2022 wurden aus dem WSF-Energie Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rd. 30,2 Milliarden Euro finanziert. Davon entfielen 8,5 Milliarden Euro auf die Finanzierung des Gesetzes über eine Soforthilfe für Letztverbraucher von leitungsgebundenem Erdgas und Kunden von Wärme (Dezember-Soforthilfe), rd. 20,6 Milliarden Euro auf Bundesbeteiligungen im Bereich Gas- und Energieversorgung, rd. 0,5 Milliarden Euro auf die Finanzierung weiterer Stützungsmaßnahmen sowie Entschädigungszahlungen und rd. 0,7 Milliarden Euro auf Zinsen für die Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt.

Im Jahr 2023 wurden bis zum 31. Oktober aus dem WSF-Energie Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rd. 37,6 Milliarden Euro finanziert. Davon entfielen rd. 14,3 Milliarden Euro auf die Finanzierung der Preisbremse für Erdgas und Wärme, rd. 15,2 Milliarden Euro auf Liquidität und Zuschüsse für die Strompreisbremse, 6 Milliarden Euro auf Härtefallregelungen für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, rd. 0,4 Milliarden Euro auf weitere Härtefallregelungen, rd. 0,0008 Milliarden Euro auf weitere Ausgaben und rd. 1,6 Milliarden Euro auf Zinsen für die Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt. Darüber hinaus sind durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages 2,7 Milliarden Euro für die Preisbremsen für Erdgas und Wärme entsperrt worden, die nun als Risikopuffer fungieren, sollte die Energiepreisentwicklung ungünstiger verlaufen als erwartet.

Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung

7. Die im WSF-Energie für das Jahr 2023 veranschlagten Maßnahmen, die von vornherein auf einen über das Jahr 2022 hinausgehenden Zeitraum angelegt waren, entsprechen einer konsequenten Fortsetzung und Weiterentwicklung der im Jahr 2022 ergriffenen Maßnahmen zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und zur Bewältigung der in dem Jahr erstmals aufgrund der Auswirkung des russischen Angriffskrieges festgestellten Notsituation. Im Jahr 2022 wurden drei umfangreiche Entlastungspakete beschlossen, um insbesondere die finanziellen Auswirkungen der stark gestiegenen Energiekosten sowie der er-

höhten Inflation infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine abzufedern. In Anbetracht der massiven Belastung von Haushalten und Unternehmen hatte die Geschwindigkeit der Entlastungswirkung zunächst höchste Priorität. Daher umfassten die Pakete im Jahr 2022 vor allem Maßnahmen mit schneller Wirksamkeit, unter anderem die Energiepreispauschale, die Abschaffung der EEG-Umlage im Strombereich und die Zahlung eines Kinderbonus. Auch die Dezember-Soforthilfe, die aus dem WSF-Energie finanziert wurde, hatte den Zweck einer schnellen Entlastung bei kurzfristiger Umsetzbarkeit (siehe unten).

In der zweiten Jahreshälfte 2022 ergab sich zudem die Notwendigkeit der Sicherung und Stabilisierung der Erdgasversorgungskette, da die wesentlichen Importunternehmen SEFE (zuvor Gazprom Germania) und Uniper aufgrund ausbleibender russischer Erdgaslieferung in Schieflage geraten waren. Beide Unternehmen waren gezwungen, auf den Kassamärkten Ersatzbeschaffungen zu hohen Preisen vorzunehmen, um bestehende vertragliche Lieferverpflichtungen ggü. ihren Kunden (z. B. Energieversorgungs- und Industrieunternehmen) mit niedrigeren Festpreisen bedienen zu können. Es drohte aufgrund der laufenden Ersatzbeschaffungsverluste eine Situation, in der eine Verschlechterung bei Eigenkapital, Rating und Liquidität der Unternehmen einen weiteren Einkauf von Erdgas auf den Weltmärkten nicht mehr erlaubt hätte (Marktausschluss). In der Folge hätten Uniper und SEFE auch ihre Kunden nicht beliefern können, was die Wahrscheinlichkeit weiterer Unternehmensausfälle und einer Beunruhigung der Märkte mit signifikanten Ausfällen in der Erdgasversorgung signifikant erhöht hätte. Ziel der Stabilisierungsmaßnahmen war zuvorderst, einen solchen Dominoeffekt auf weitere Lieferbeziehungen abzuwenden und die Unternehmen in die Lage zu versetzen, ihrer Funktion als Importeur von Erdgas nach Deutschland weiterhin nachzukommen. Durch eine staatliche Kompensation der Ersatzbeschaffungsverluste und temporäre Verstaatlichung beider Unternehmen wurden beide Ziele nach heutiger Feststellung erreicht, wobei dies zu Jahresbeginn 2023 noch nicht gesichert war.

Mit fortdauernd hohen und weiterhin schnell steigenden Preisen und Preiserwartungen (wie sie in Terminnotierungen zum Ausdruck kamen) und insbesondere der sich dramatisch zuspitzenden Lage auf den Energiemärkten im August und September 2022 sowie der hohen Unsicherheit über die weitere Preisentwicklung wurde es erforderlich, einen systematischen, zielgerichteten, effizienten und länger wirksamen Entlastungsmechanismus zu schaffen, der eine fortdauernde Störung der Wirtschaftslage abwendet. Das Konzept der von der Bundesregierung beauftragten „ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme“ wurde für eine Erdgas- und Wärmepreisbremse und auch für eine Strompreisbremse übernommen. Aufgrund des notwendigen zeitlichen Vorlaufs für die Umsetzung der Preisbremsen wurde zunächst die „Dezember-Soforthilfe“ geschaffen, mit der im Dezember 2022 die Pflicht für die Leistung der vertraglich vereinbarten Voraus- oder Abschlagszahlung entfiel. Die Preisbremsen erfüllen die Ziele einer zielgerichteten und effizienten Entlastung, indem Kaufkraft stabilisiert und Unsicherheit reduziert wird und gleichzeitig aber dringliche Energiesparanreize beibehalten werden. Selbstbehalte stellen zudem eine angemessene Beteiligung der Letztverbraucher an den gestiegenen Energiekosten sicher. Sie wirken zielgerichtet zudem als Versicherung gegen Preisspitzen und entsprechen insofern hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Effizienz einer Weiterentwicklung der Maßnahmen des Jahres 2022. Da das Volumen der Entlastung neben dem historischen und damit fixen Verbrauch dynamisch von den jeweilig vertraglich vereinbarten Endverbrauchspreisen für Energie abhängt, ist das aggregierte Volumen der hierfür notwendigen Kreditaufnahme variabel in Bezug auf die Energiepreise. Damit reduzieren die Preisbremsen negative wirtschaftliche Effekte für Privathaushalte und Unterneh-

men auch im Fall wieder stark steigender Energiepreise, wenn das durch den russischen Lieferstopp ohnehin verknappte Erdgasangebot durch Störungen oder andere Ereignisse (z. B. Ausweitung des Lieferstopps auf andere europäische Staaten) weiter verknapppt würde. In Ergänzung zu den Preisbremsen sind Härtefallregelungen vorgesehen (siehe Ziffer 8 Absatz 8) für jene Letztverbraucher, für die die Zusatzbelastungen durch die Selbstbehalte ökonomisch nicht zu verkraften wären.

Die Übertragungsnetzentgelte für Strom hätten sich im Jahr 2023 gemäß Prognosen vom Herbst 2022 verdoppelt. Dies lag insbesondere daran, dass die Kosten für das Engpassmanagement vollständig mit den Marktpreisen für Strom korrelieren und die Terminmarktpreise für Strom zum Prognosezeitpunkt sehr hoch waren. Zudem sinkt bei höheren Strompreisen die nachgefragte Menge, sodass die fixen Übertragungsnetzkosten auf eine geringere Nachfrage verteilt werden müssen. Um diesen Kostenschock bei den Strompreisen zu vermeiden, wurde ein Zuschuss zu den Übertragungsnetzkosten aus dem WSF-Energie beschlossen. Dieser war in Höhe von bis zu 12,84 Milliarden Euro im Rahmen der Strompreisbremse so bemessen, dass für Letztverbraucher kein Netzentgeltanstieg im Jahr 2023 spürbar gewesen wäre. Auch dabei wurde ein atmendes System gewählt, wonach die im Jahr 2023 günstiger realisierten Übertragungsnetzkosten sich in erheblich niedrigeren WSF-Energie-Zuschüssen niederschlagen: Im Jahr 2023 werden dafür voraussichtlich 3,8 Milliarden Euro im Rahmen der Strompreisbremse verausgabt. Eine Fortführung der Maßnahme bis Ende 2023 ist geboten, da Netzentgelte grundsätzlich über ein Jahr hinweg konstant festgesetzt werden.

Die Systematik der Preisbremsen sieht faktisch hohe Selbstbehalte für Letztverbraucher vor. Diese wären jedoch – wie von der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme festgestellt – mit unzumutbaren Härten für manche Letztverbrauchsgruppen verbunden. Darunter fallen unter anderem auch Krankenhäuser, Pflegeheime, Rehabilitationszentren, soziale Dienstleister oder Kulturbetriebe, die oftmals durch die öffentliche Hand betrieben oder finanziert werden. Auch für kleine und mittlere Unternehmen wurde eine antragsbasierte Härtefallregelung geschaffen. Wohnungsunternehmen wurden zudem auch Liquiditätshilfen gewährt, um die gestiegenen Heizkosten bis zum Zeitpunkt von Nachzahlungen durch Mieter tragen zu können. Für private Letztverbraucher, die mit leitungsungebundenen Energieträgern heizen (z. B. Öl, Pellets), wurden analog den Preisbremsen für Erdgas und Wärme antragsbasierte Entlastungssysteme geschaffen, die auf Basis eines Selbstbehalts und des Nachweises der tatsächlichen Betroffenheit zu Entlastungen führten. Die staatlichen Ausgaben für die Härtefallregelungen orientieren sich grundsätzlich ebenfalls an der tatsächlichen Preisentwicklung und damit an der Schwere der Krise. Aufgrund ihrer subsidiären Wirkung in Ergänzung zu den Preisbremsen ist es sachlogisch, diese im Gleichlauf mit den Preisbremsen beizubehalten.

Begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme und Maßnahmen das Ziel der Abwehr der Notlage erreicht werden kann

8. Die im WSF-Energie veranschlagten Maßnahmen sind aus damaliger wie auch heutiger Sicht für das Jahr 2023 zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation erforderlich. Es hat sich ausweislich der Inanspruchnahme der Mittel in Verbindung mit der Entwicklung der Wirtschaftsleistung im bisherigen Jahresverlauf – in Abgrenzung von Berechnungen zu kontrafaktischen Szenarien ohne Stabilisierungsmaßnahmen – gezeigt, dass die getroffenen Maßnahmen einen signifikanten Beitrag zur Dämpfung der Energiekosten, zur Reduzierung von Unsicherheit, zur Stabilisierung von Kaufkraft und Erwartungen leisten konnten und damit zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notlage geeignet waren und sind. Durch die in der Ausgestaltung der Preisbremsen verankerte dynamische Anpassung an die Marktsituation (siehe 7.) und an die individuelle Betroffenheit wird

sichergestellt, dass die zur Abwendung der Notlage erforderliche Kreditaufnahme auf das erforderliche Maß beschränkt bleibt.

Mit dem Auf- und Ausbau alternativer Erdgas-Importwege, der Kompensation der mit Ersatzbeschaffung verbundenen Mehrkosten der Erdgasimporteure schon auf der ersten Stufe, dem Unterbinden von Spillover-Effekten auf Stromnetzentgelte sowie Härtefallregelungen dort, wo grundsätzlich notwendige Selbstbehalte nicht getragen werden konnten, wurde ein systemischer Ansatz gewählt, der Lieferbeziehungen sichergestellt, Überforderungssituationen unterbunden und starke Anreize zum sparsamen Umgang mit Energie gesetzt hat.

Die bestehende wissenschaftliche Literatur zu den Effekten des wirtschaftlichen Abwehrschirms stützt die getroffene Einschätzung, dass die im WSF-Energie veranschlagten und mit die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 des Grundgesetzes überschreitenden Krediten finanzierten Maßnahmen zur Abwendung einer außergewöhnlichen Notsituation geeignet sind. So hat eine Expertinnen-Kommission Gas und Wärme (2022)² die entsprechenden Vorschläge ausgearbeitet und unterbreitet. Auch der Sachverständigenrat Wirtschaft (2022)³ schreibt in seinem Jahresgutachten 2022 „die ökonomischen Folgen des Krieges der Ukraine könnten die erneute Anwendung der Ausnahme von der Schuldenbremse im Jahr 2023 rechtfertigen“ (Ziffer 190). Eine Studie von Bayer et al. (2023)⁴ kommt zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen des Abwehrschirms zur Abfederung der hohen Energiepreise und zur Gewährleistung der Energiesicherheit ihr Ziel erreichen und zusammen betrachtet die vierteljährliche Produktion in der Spitze um bis zu 0,2 Prozent, den vierteljährlichen Konsum um bis zu 0,3 Prozent und die vierteljährlichen Investitionen um bis zu 0,7 Prozent im Vergleich zu einem Szenario ohne die Maßnahmen erhöhen. Röger und Welfens (2022)⁵ zeigen, dass Maßnahmen zur Abfederung hoher Gaspreise für die Volkswirtschaft ökonomisch optimal sind und mit einem Umfang von 100 Milliarden Euro eine Stabilisierung der vierteljährlichen Wirtschaftsleistung um 0,6 Prozent erreicht werden kann. Die Ergebnisse zeigen, dass die Subventionen in erster Linie die Preisverzerrungen bei Produktion und Verbrauch korrigiert und daher einen erheblichen Multiplikatoreffekt bei der Produktion haben und zur Stabilisierung von Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und Reallohn beitragen. So konnte eine Übertragung des exogenen Preisschocks in einen drastischen auch nachfrageseitig bedingten Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verhindert werden. Moll, Schularick und Zachmann (2023)⁶ kommen zu der Ex-post-Einschätzung, ein Grund für die milder als erwartete wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands sei, dass „Entscheidungsträger mit gut durchdachten Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten und Unternehmen die Preissignale aufrechterhielten.“

Die Herbstprojektion 2023 der Bundesregierung stützt die Erwartung, dass die für Maßnahmen des WSF-Energie aufgenommenen Kredite das Ziel erreichen, die Notsituation zu überwinden. So war in der wissenschaftlichen Literatur über-

² ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022): Sicher durch den Winter, Abschlussbericht, 31.10.2022.

³ SVR Wirtschaft (2022): Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23, November 2022.

⁴ Bayer et al. (2023), Makroökonomische Effekte der finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Entlastungspakete I – III sowie des wirtschaftlichen Abwehrschirms, DIW Politikberatung kompakt, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Schlaglichter/Entlastungen/makrooekonomische-effekte-entlastungspakete-und-abwehrschirm.pdf (27. Juni 2023).

⁵ Röger und Welfens (2022): Gaspreisdeckel, Strommarkt und Makroeffekte in Deutschland und der EU, Wirtschaftsdienst, 102. Jahrgang, November 2022, Heft 11.

⁶ Moll, Schularick und Zachmann (2023): The Power of Substitution: The Great German Gas Debate in Retrospect, Brookings Papers on Economic Activity, 28-29- September 2023:

wiegend ein erheblich stärkerer Rückgang der preisbereinigten Wirtschaftsleistung geschätzt worden, als er sich jetzt mit einem Rückgang um 0,4 Prozent voraussichtlich darstellt. So ließen Studien und Projektionen einen teils massiven Einbruch der Wirtschaftsleistung infolge des Erdgaslieferstopps und der stark steigenden Erdgaspreise erwarten, wobei die Spanne der möglichen Effekte und damit die diesbezügliche Unsicherheit sehr hoch war.⁷ Studien des Internationalen Währungsfonds IWF (IWF, 2022a, 2022b)⁸ prognostizierten direkte Rückwirkungen auf das BIP von -2,4 Prozent, mit indirekten ökonomischen Rückwirkungen rechnet der IWF mit bis zu -10 Prozent im Jahr 2023. Bachmann et al. (2022)⁹ erwarteten unter Annahme einer schnelleren und flexibleren Anpassung der deutschen Wirtschaft an die höheren Preise sowie der Dämpfung von negativen Nachfrageeffekten durch Politikmaßnahmen, insbesondere durch eine expansive Finanz- und Geldpolitik, moderatere Auswirkungen. Bayer, Kriwoluzky und Seyrich (2022)¹⁰ zeigen in einer Modellschätzung ohne staatliche Stabilisierungsmaßnahmen, dass im zweiten Jahr nach Eintritt des Schocks mit den stärksten negativen Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft zu rechnen sei und die negativen Auswirkungen persistent wären. Das Gemeinschaftsgutachten vom Herbst 2022 ging in seinem optimistischen Szenario von einer leichten Rezession im vierten Quartal 2022 und 2023 aus, im pessimistischen Szenario einer ernststen Gasmangellage sei dagegen mit einem sehr starken Realeinkommensrückgang von 7,9 Prozent im Jahr 2023 in Deutschland zu rechnen. Im Mittel der Studien und Prognosen ergeben sich wirtschaftliche Kosten der Energiekrise, die vergleichbar mit den entsprechenden Kosten der Corona-Krise und der Finanzkrise hätten sein können. Die Spannweite der prognostizierten Rückwirkungen verdeutlicht zudem die sehr hohe Unsicherheit über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Angesicht des massiven Preisschocks; auch nochmal deutlich höhere Kosten erschienen möglich. Der Bericht der Bundesregierung zur Wirkung der Preisbremsen an den Deutschen Bundestag vom 17. August 2023 (Bundestagsdrucksache 20/8079) verdeutlicht, dass die Erdgas-, Wärme- und Strompreisbremsen im Berichtszeitraum einen deflationären Effekt auf die Verbraucherpreise ausgeübt haben dürften und so geholfen haben, negative Zweitrundeneffekte der zwischenzeitlich massiv gestiegenen Preise zu verhindern. Die Energiepreisbremsen konnten die resultierende Mehrbelastung entlang der gesamten Einkommensverteilung aber effektiv reduzieren.

Es ist davon auszugehen, dass die Vertragspreise für Energie, insbesondere für private Letztverbraucher, Ende 2022 aufgrund des Ausfalls der Erdgaslieferungen aus Russland kausal erhöht gewesen sind. Darüber hinaus legten Markterwartungen (wie sie in Terminnotierungen zum Ausdruck kommen) zu diesem Zeitpunkt ein Preisniveau für Energie bis zum Frühjahr 2024 nahe, das im Vergleich zu heutigen Marktpreisen dreimal so hoch war. In Kombination mit der typischen Vertragsbindung der Energielieferverträge über ein Jahr besteht ein unmittelbarer Wirkungszusammenhang mit den Auswirkungen des Krieges, die durch die Länge der Vertragsbindung im Jahr 2023 fortbestehen (siehe auch nächster Absatz). Deswegen ist es ungeachtet der bereits sichtbaren Trendwende bei den Großhandelspreisen erforderlich, die Maßnahmen plangemäß noch für

⁷ Siehe für eine Übersicht weiterer Studien SVR Wirtschaft (2022): A Potential Sudden Stop of Energy Imports from Russia: Effects on Energy Security and Economic Output in Germany and the EU, Working Paper 01/2022, April 2022.

⁸ IWF (2022a): Market Size and Supply Disruptions: Sharing the Pain from a Potential Russian Gas Shut-off to the EU, IWF Working Paper 2022/143, IWF (2022b): The Economic Impacts on Germany of a Potential Russian Gas Shutoff, IWF Working Paper 2022/144.

⁹ Bachmann et al. (2022): What if? The Economic Effects for Germany of a Stop of Energy Imports from Russia, EconPol Policy Reports 36, ifo Institut.

¹⁰ Bayer, Kriwoluzky und Seyrich (2022): Stopp russischer Energieeinfuhren würde die deutsche Wirtschaft spürbar treffen, Fiskalpolitik wäre in der Verantwortung, DIW aktuell Nr. 80.

das Jahr 2023 abzuschließen. Dies schützt mit Blick auf die Preisbremsen insbesondere Verbraucher, die während der Höchstpreisphase Ende 2022 einen Anschlussvertrag mit einem Energieversorger abschließen mussten.

Gleichsam ist erkennbar, dass die Energiepreise auf den Großhandelsmärkten zwar durch die Energiepreisbremsen und weitere Maßnahmen auf den nationalen und europäischen Energiemärkten spürbar gesunken sind – jedoch verharren sie im Jahr 2023 auf einem deutlich höheren Niveau, als dies vor dem Beginn des Lieferstopps von russischen Energieträgern der Fall war. Lag der Großhandelspreis für Erdgas bei durchschnittlich etwa 20 Euro pro Megawattstunde zwischen den Jahren 2015 und 2020, hat er sich – nach einer zwischenzeitlichen Verzehnfachung im Jahr 2022 nach Kriegsbeginn – aktuell bei etwa 45 bis 50 Euro pro Megawattstunde eingependelt, also auf einem deutlich höheren Niveau als noch in der Vorkriegszeit. Dieser Umstand ist darauf zurückzuführen, dass trotz aller Anstrengungen, das Energieangebot auszuweiten und Anpassungen in den Lieferketten vorzunehmen, das Energieangebot weltweit bisher noch nicht ausreichend kompensiert werden konnte. Dies zeigt sich auch bei den Markterwartungen für Energiepreise für die nächsten Jahre („Futures“), die weiterhin von hoher Unsicherheit gekennzeichnet sind und auch künftig ein deutlich höheres Energiepreisniveau für Deutschland nahelegen, das absehbar Haushalte und Unternehmen belasten kann. Aufgrund dieser Belastungen für Konsum, Produktion und Dienstleistungen wurde das Wirtschaftswachstum insgesamt im Jahr 2023 unerwartet stark gedämpft.

Der krisenbedingte Preisanstieg an den Terminmärkten trifft Verbraucher zeitlich nachgelagert, da diese Energie überwiegend über Energieversorgungsunternehmen beziehen. Die Versorger geben ihre unerwartet gestiegenen Beschaffungskosten in Form von höheren (Neu-)Vertragspreisen an Letztverbraucher weiter, diese Verbraucher-Vertragspreise sind überwiegend in ihrer Höhe und zeitlichen Gültigkeit fixiert (für Haushaltskunden typischerweise für ein Jahr). Verbraucher sind daher bei auslaufender Preisbindung und insbesondere bei nötigem Vertragsneuabschluss von Preiserhöhungen betroffen – und dann für den Zeitraum der Mindestvertragslaufzeit und Preisbindung auch gebunden. Die Energiepreisbremsen im Verlauf des Jahres 2023 adressieren somit unmittelbar und zielgerichtet die ökonomischen Auswirkungen der krisenbedingt hohen Terminmarktpreise und Verbraucher-Neuvertragspreise 2022 und Anfang 2023. Auch fallende Großhandelspreise erreichen Letztverbraucher im äquivalenten Wirkzusammenhang erst zeitverzögert, weshalb ein vorzeitiges Ende der Maßnahmen den Zweck einer Abfederung der krisenbedingten Preisspitzen für Letztverbraucher verfehlen würde. Gleichzeitig stellt das Design der Preisbremsen ein automatisches „Phase-out“ der staatlichen Hilfen für diejenigen Verbraucher sicher, die in günstigere Verträge wechseln können. Der Umfang der Wirkung und die fiskalischen Kosten der Energiepreisbremsen richten sich damit nach der Schwere der Krise und Betroffenheit der einzelnen Verbraucher. Dadurch üben die Preisbremsen zudem eine wichtige makroökonomische Versicherungsfunktion aus, denn für die Erdgasversorgung Deutschlands bestehen weiterhin erhebliche Risiken, insbesondere mit Blick auf ein hohes Maß an Importkonzentration. Bei Störungen, Sabotagen oder anderen Angriffen auf die Kritische Infrastruktur würden die Energiepreise erwartbar stark ansteigen und damit eine wirtschaftliche Abwärtsspirale in Gang setzen.

Eine Reihe weiterer nachgelagerter Preissteigerungen folgt wiederum aus dem Anstieg der Energiepreise und dauert aktuell an. Denn die gestiegenen Energiepreise – die aufgrund des nach dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine wegfallenden Energieangebots absehbar auf einem höheren Niveau verbleiben (s. o.) – verteuern die Produktion bzw. das Angebot von Waren und Dienstleistungen aufgrund der allmählichen Überwälzung der höheren Energiepreise auf

andere Bereiche mit zeitlichem Verzug. Dies zeigt sich auch etwa an der im weiteren Verlauf des Jahres 2023 weiterhin hohen Inflationsrate bei Nahrungsmitteln (mit 6,1 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat deutlich höher als die Gesamt-Inflationsrate) sowie an der weiterhin hohen Kerninflationsrate, also der Inflation ohne Energie und Nahrungsmittel, deren Preise mithin stärker schwanken. Die Kerninflationsrate lag noch im Oktober 2023 mit 4,3 Prozent höher als in den ersten acht Monaten des Jahres 2022.

Flankierende gesetzliche Maßnahmen

9. Durch die zur Abmilderung der außergewöhnlichen Notsituation notwendigen Ausgaben des WSF-Energie und des Fonds Aufbauhilfe 2021 ist im Jahr 2023 eine Aufnahme von Krediten am Markt erforderlich, die die – durch die Nettokreditaufnahme (NKA) des Bundeshaushalts bereits vollständig ausgeschöpfte – Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 des Grundgesetzes um rund 44,8 Milliarden Euro überschreitet. Dies ist eine sehr erhebliche Belastung der staatlichen Finanzlage. Dabei ist zu beachten, dass auch aus dem Bundeshaushalt 2023 Maßnahmen zur Bewältigung der humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine finanziert werden. Hierzu zählen insbesondere Ausgaben zur Ausfinanzierung der Entlastungspakete die Ertüchtigung der Ukraine sowie für den Bau von LNG-Terminals. Insoweit bekräftigt der Deutsche Bundestag, dass dieser Teilbetrag der Kreditermächtigung des WSF-Energie dem Haushaltsjahr 2023 in konsequenter Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zuzuordnen ist und die Absicht, mit der erhöhten Kreditaufnahme die außergewöhnliche Notsituation abzuwehren.

Der für den WSF vorgesehene Betrag im Jahr 2023 zur Bewältigung der beschriebenen Notsituation beeinträchtigt die Finanzlage des Bundes bereits erheblich. Der zur Beseitigung der Hochwasserschäden unabwendbare Betrag verstärkt diese erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Bundes im Jahr 2023 weiter.

Begründung für Abweichung von bisheriger Finanzplanung und Abgrenzung der notlagenbedingten Kreditaufnahme vom Anwendungsbereich der erweiterten Kreditaufnahmemöglichkeiten wegen der konjunkturellen Entwicklung

10. Grundsätzlich sieht die Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes vor, dass von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklungen bei den Spielräumen für die Nettokreditaufnahme des Bundes zu berücksichtigen sind. Dieses erfolgt mittels der gemäß § 5 des Artikel-115-Gesetzes berechneten Konjunkturkomponente. Damit wird sichergestellt, dass automatische Stabilisatoren in Auf- und Abschwung wirken können. Konjunkturbedingte Veränderungen von Einnahmen und Ausgaben führen zu zusätzlichen oder geringeren Spielräumen bei der Nettokreditaufnahme. Eine Anpassung der Konjunkturkomponente für den Nachtrag zum Haushaltsgesetz entsprechend § 8 Satz 3 des Artikel-115-Gesetzes führt zu einer konjunkturbedingten Neuverschuldungsmöglichkeit durch die Konjunkturkomponente von 5,54 Milliarden Euro für das Jahr 2023. Die Konjunkturkomponente ist für konjunkturelle Auf- und Abschwünge konzipiert. Wie in den Ziffern 6 und 7 erläutert, befindet sich der Staat in einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich seiner Kontrolle entzieht. Zur Abwendung einer außergewöhnlichen Störung der Wirtschaftslage infolge der Energiekrise waren auf Basis der damaligen Abschätzungen bis zu 200 Milliarden Euro für den WSF-Energie als notwendig erachtet worden.
11. Daraus ergibt sich für das Jahr 2023 die Notwendigkeit einer Abweichung von der bisherigen Finanzplanung. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Überschreitung der Kreditobergrenze gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes liegen vor. Eine vollständige oder teilweise Finanzierung durch

Neupriorisierung von finanzwirksamen Maßnahmen oder durch Einnahmeerhöhungen im Jahr 2023 ist angesichts des Zeitablaufs nicht möglich. Sie würde darüber hinaus in der notwendigen Höhe die aktuelle und zukünftige Finanzlage des Staates sowie die allgemeine Wirtschaftslage erheblich beeinträchtigen. Denn die Finanzpolitik muss neben der Bewältigung der hohen Energiekosten weiterhin einen substanziellen Beitrag leisten, um die humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieges abzumildern und gleichzeitig die Wachstumskräfte zu stärken. Dies liefe dem Ziel der Abwehr der außergewöhnlichen Notsituation zuwider und würde diese im Gegenteil sogar verschärfen. Denn ohne die Unterstützungsmaßnahmen könnten die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der massiven Preissteigerungen bei Erdgas und Strom weitaus tiefgreifender ausfallen und würden die Herausforderungen zur Bewältigung der Folgen des russischen Angriffskrieges weiter vergrößern.

12. Die Entlastungsmaßnahmen durch den Abwehrschirm dienen als Abfederungs- und Versicherungsinstrument, auch der Beruhigung und Stabilisierung des Marktgeschehens in der kurzen Frist. Diese Stabilisierung ist Voraussetzung für die Umsetzung und Wirkung struktureller Maßnahmen, die zugrunde liegende Knappheiten und Risiken in der Energieversorgung adressieren, in der Umsetzung aber Zeit und ein hinreichendes Maß an Planungssicherheit benötigen. Hierzu zählen insbesondere der Bau von Flüssiggasterminals, um die Einstellung russischer Gaslieferungen mittelfristig zu ersetzen und zu diversifizieren, das Gasspeichergesetz zur Sicherung hinreichender Winterbevorratung sowie der Beschluss von zwei Verordnungen für kurz- und mittelfristige Energiesparmaßnahmen.
13. Der vom Deutschen Bundestag am 18. Oktober 2022 beschlossene Tilgungsplan sieht eine Rückführung der im Jahr 2022 vom WSF-Energie aufgrund der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes aufgenommenen Kredite unter Berücksichtigung der hiervon im Jahr 2022 getätigten finanziellen Transaktionen im Bundeshaushalt 2031 sowie in den folgenden 30 Haushaltsjahren in Höhe von jährlich einem Einunddreißigstel des Rückführungsbetrages vor. Die darin beschlossene Tilgungsverpflichtung unterstellt bereits die vollständige Inanspruchnahme der Kreditermächtigung im Jahr 2022 – bereinigt um finanzielle Transaktionen. Da die zum Ende des Jahres 2022 der Rücklage zugeführten Mittel im Jahr 2023 nicht mehr verwendet werden dürfen, deckt diese Tilgungsverpflichtung auch bereits die nunmehr vom vorliegenden Beschluss umfasste Kreditaufnahme für Ausgaben des WSF-Energie im Jahr 2023 ab, sodass sich das Rückführungsvolumen nicht weiter erhöht. Der vom Deutschen Bundestag beschlossene Tilgungsplan bleibt daher unverändert. Sondertilgungen bleiben möglich. Die genaue Höhe des Rückführungsvolumens auf Basis dieses Beschlusses wird mit der Abrechnung gem. § 7 Absatz 1 des Artikel-115-Gesetzes festgestellt.

Berlin, den 27. November 2023

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Christian Dürr und Fraktion

