



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Anpassung der Förder- und Auszahlungsregelungen nach dem Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG)

Anpassung der Förder- und Auszahlungsregelungen nach dem Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG)

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 063/24
Abschluss der Arbeit: 24.04.2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Zwingender Charakter des InvKG?	4
3.	Abweichung durch Haushaltsgesetz	5
3.1.	Vorrang des späteren Gesetzes	6
3.2.	Ausreichende Rechtsgrundlage	6
3.3.	Notwendigkeit einer Verwaltungsvereinbarung	6
4.	Keine Abweichung durch Verwaltungsvereinbarung	7

1. Fragestellung

Das Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung (Kohleverstromungsbeendigungsgesetz – KVBG)¹ vom 8. August 2020 sieht eine schrittweise Reduzierung der Kohleverstromung vor. Spätestens 2038 soll die Kohleverstromung beendet sein.

Ebenfalls am 8. August 2020 hat der Bund das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG)² erlassen. Dieses sieht u. a. eine Förderung der drei Kohlegebiete Lausitzer Revier, Mitteldeutsches Revier und Rheinisches Revier in Höhe von bis zu **14 Milliarden** Euro längstens **bis 2038** vor (vgl. § 1 Abs. 1 InvKG). Die Finanzhilfen verteilen sich auf drei Förderperioden von 2020-2026, 2027-2032 und 2033-2038. Nach § 6 Abs. 1 InvKG sollen die Finanzhilfen des Bundes an die Länder innerhalb einer Förderperiode den vorgesehenen maximalen Förderbetrag nicht überschreiten.

Für das Rheinische Revier beschloss der Bundestag 2022 einen gesetzlich vorgezogenen Ausstieg im Jahr **2030**.³ Damit würden sich die Finanzhilfen für das Rheinische Revier auf einen kürzeren Zeitraum verteilen und müssten damit pro Förderperiode höher ausfallen als im InvKG vorgesehen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes forderte der Bundestag die Bundesregierung daher in einer begleitenden **Entschließung** dazu auf,

„die gesetzlichen Rahmenbedingungen für [...] die an dem **veränderten Zeitplan** angepasste Gewährung der vorgesehenen **finanziellen Hilfen** für Investitionen und weitere Maßnahmen [...] entsprechend anzupassen. Hierzu zählen aus Sicht des Deutschen Bundestages u. a.: a) die dahingehende Anpassung und Überarbeitung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) [...]“⁴

Das InvKG ist bis jetzt nicht an den neuen Zeitplan angepasst worden. Gegenstand dieser Ausarbeitung ist die Frage, inwieweit eine frühere Auszahlung der Finanzhilfen gleichwohl möglich ist. Entscheidend ist dabei die Frage, ob der **Haushaltsgesetzgeber** einen früheren, vom InvKG abweichenden Zahlungsverlauf beschließen kann.

2. Zwingender Charakter des InvKG?

Das InvKG sieht u. a. eine Förderung der drei Kohlegebiete Lausitzer Revier, Mitteldeutsches Revier und Rheinisches Revier in Höhe von bis zu **14 Milliarden** Euro längstens **bis 2038** vor (vgl. § 1 Abs. 1 InvKG). Innerhalb des Gesamtförderzeitraumes bis 2038 legt § 6 Abs. 1 InvKG **drei Förderperioden fest**:

1 <https://www.gesetze-im-internet.de/kvbg/KVBG.pdf>.

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/invkg/InvKG.pdf>.

3 Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier, [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw48-de-braunkohleausstieg-923096#:~:text=Klimaschutz-,Braunkohleausstieg%20im%20Rheinischen%20Revier%20wird%20auf%202030%20vorgezogen.\(20%2F4300\)%20gebilligt](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw48-de-braunkohleausstieg-923096#:~:text=Klimaschutz-,Braunkohleausstieg%20im%20Rheinischen%20Revier%20wird%20auf%202030%20vorgezogen.(20%2F4300)%20gebilligt).

4 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/047/2004730.pdf> (Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung).

„Die Finanzhilfen werden im Zeitraum von 2020 bis einschließlich 2038 gewährt. Der Zeitraum nach Satz 1 wird in die folgenden drei Förderperioden aufgeteilt:

1. Förderperiode 1 von 2020 bis einschließlich 2026, in der Finanzhilfen in Höhe von bis zu 5,5 Milliarden Euro gewährt werden,
2. Förderperiode 2 von 2027 bis einschließlich 2032, in der Finanzhilfen in Höhe von bis zu 4,5 Milliarden Euro gewährt werden und
3. Förderperiode 3 von 2033 bis einschließlich 2038, in der Finanzhilfen in Höhe von bis zu 4 Milliarden Euro gewährt werden.“

Das InvKG sieht keine Mindestförderung und keine jährlichen Förderobergrenzen vor. Die genaue Höhe der Fördermittel legt der Bund im jeweiligen Haushaltsgesetz fest.⁵ Die Veranschlagung der Mittel erfolgt auf Basis einer Bedarfsschätzung, die in jedem Haushaltsaufstellungsprozess neu bewertet und angepasst wird.⁶ Nach § 6 Abs. 1 InvKG sollen die Finanzhilfen des Bundes an die Länder innerhalb einer Förderperiode den vorgesehenen maximalen **Förderbetrag** jedoch **nicht überschreiten** („bis zu“). Allerdings ist es der Gesetzesbegründung nach nicht erforderlich, dass der Haushaltsgesetzgeber die Obergrenzen in jeder einzelnen Förderperiode einhält:

„Die Mittel für die durch dieses Gesetz vorgesehenen Struktur- und Finanzhilfen stehen nach Maßgabe und im Umfang des jeweiligen Haushaltsgesetzes bereit. Daher enthält das Gesetz Förderquoten für die betroffenen Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, die durch eine Obergrenze gedeckelt sind („bis zu“). Dabei sind die genannten Förderquoten und Obergrenzen über den **gesamten Zeitraum** der Hilfen, demnach bezogen auf den gesamten Zeitraum bis 2038, **anzuwenden**. Es ist **nicht** erforderlich, dass die Förderquoten und **Obergrenzen** in jedem einzelnen Haushaltsjahr oder jeder einzelnen **Förderperiode** eingehalten werden.“⁷

Es lässt sich mit dieser Gesetzesbegründung gut vertreten, dass es das InvKG dem Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich freistellt, von den Auszahlungszeiträumen und -obergrenzen abzuweichen, solange der Gesamtbetrag aller drei Förderperioden eingehalten wird.

3. Abweichung durch Haushaltsgesetz

Geht man entgegen des vorstehenden Abschnitts 2 davon aus, dass das InvKG eine Abweichung von den Förderzeiträumen nicht zulässt, stellt sich die Frage, ob der Haushaltsgesetzgeber gleichwohl von dem InvKG abweichen könnte.

5 Siehe hierzu die Gesetzesbegründung: „Die Mittel für die durch dieses Gesetz vorgesehenen Struktur- und Finanzhilfen stehen nach Maßgabe und im Umfang des jeweiligen Haushaltsgesetzes bereit.“, Bundestag-Drucksache 19/13398 vom 23. September 2019, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/133/1913398.pdf>, S. 38.

6 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestag-Drucksache 19/30874 vom 21. Juni 2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/308/1930874.pdf>, S.2.

7 Gesetzesbegründung, Bundestag-Drucksache 19/13398 vom 23. September 2019, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/133/1913398.pdf>, S. 38 (Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung).

3.1. Vorrang des späteren Gesetzes

Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich grundsätzlich frei, sich über ein früheres Gesetz durch ein später erlassenes Gesetz hinwegzusetzen (lex posterior-Grundsatz).⁸ Die rechtliche Entscheidungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers ist insoweit von einer lediglich politischen Einschränkung seiner Handlungsmöglichkeiten zu unterscheiden:

„Wirtschaftliche Gegebenheiten, vorgegebene und überkommene rechtliche Verpflichtungen, mittelfristige und langfristige Planungen und ihre finanziellen Zwangsläufigkeiten engen tatsächlich den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers ein. Insofern ist seine **politische** Gestaltungsfreiheit begrenzt. Gleichwohl bleibt aber die **rechtlich** umfassende, alleinige **Entscheidungskompetenz** und Feststellungskompetenz des Gesetzgebers unbeeinträchtigt.“⁹

Insoweit **kann** der Haushaltsgesetzgeber wohl auch von den Festlegungen des InvKG, insbesondere den Förderobergrenzen, **abweichen**. Dies gilt hier zumindest dann, wenn das InvKG keine Ansprüche oder Vertrauen von Dritten begründet, die eine solche Abweichung unwirksam machen würden. Die Finanzhilfen werden innerhalb des bundesstaatlichen Gefüges vom Bund an die Länder gewährt. Ansprüche oder Vertrauen Dritter durch das InvKG sind nicht offensichtlich.

3.2. Ausreichende Rechtsgrundlage

Das Haushaltsgesetz stellt grundsätzlich eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Gewährung von Subventionen dar. Nur wenn eine Subvention ausnahmsweise für einen Drittbetroffenen einen Grundrechtseingriff darstellt, reicht das Haushaltsgesetz als alleinige Rechtsgrundlage nicht aus. Dann ist zusätzlich ein spezifisches Subventionsgesetz notwendig.¹⁰ Im vorliegenden Fall werden die Finanzhilfen den Ländern gewährt. Insoweit ist kein Grundrechtseingriff zu Lasten eines Dritten offensichtlich gegeben.

3.3. Notwendigkeit einer Verwaltungsvereinbarung

Den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Förderung der Kohleregionen setzt **Art. 104b (Grundgesetz – GG)**¹¹:

8 Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2021, Art. 109, Rn. 100 ff.; eine Selbstbindung des Gesetzgebers könnte dann angenommen werden, wenn die Verfassung dies explizit anordnet und eine Art vertragliche Absprache zwischen Bund und Ländern vorliegt. Als Beispiel dafür wird in der Literatur das Haushaltsrechtsgrundsatzgesetz diskutiert; vgl. a. a. O.; krit. Siekmann, a. a. O., Rn. 101 („Dogmatisch sind diese Begründungsversuche fragwürdig“).

9 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 25. Mai 1977, Az.: 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv045001.html#Opinion>, Rn. 93 (zitiert nach Servat), Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

10 Siehe hierzu Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 44, Rn. 70 f., m. w. N.; Wissenschaftliche Dienste, WD 5 - 3000 - 095/20 vom 11. September 2020, Wirtschaftsförderung bei Gesamthafenbetrieben, <https://www.bundestag.de/resource/blob/799382/ad61f154455acf7d76029ba757d4b6e/WD-5-095-20-pdf.pdf>, S. 3.

11 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf> (Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung).

„(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern **Finanzhilfen** für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren [...].

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch **Bundesgesetz** [...] oder auf Grund des **Bundeshaushaltsgesetzes** durch **Verwaltungsvereinbarung** geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. [...] Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt. Sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.“

Aus Art. 104b Abs. 2 GG ergibt sich zunächst ein weiteres Argument dafür, dass der **Haushaltsgesetzgeber** bei Finanzhilfen von früheren Gesetzen abweichen kann: Er ist nach Abs. 2 ausdrücklich zu einer Regelung der Finanzhilfen berufen. Art. 104b Abs. 2 GG macht in diesem Fall aber den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zur **Voraussetzung**. Eine Abweichung hiervon ist nicht möglich:

„Andere rechtliche Gestaltungen sind **ausgeschlossen** [...]. Die Beteiligung der Länder trägt der Tatsache Rechnung, dass die Finanzierung von Aufgaben der Länder durch den Bund die Stellung der Länder und ihre Interessen erheblich berührt [...]. Eine Verwaltungsvereinbarung muss mit allen betroffenen Ländern zugleich abgeschlossen werden [...]. Der Einfluss der Länder auf den Abschluss der Vereinbarung muss dabei ihrem Einfluss auf den Erlass eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes entsprechen. Dies setzt ein Aushandeln auf der Ebene der Gleichordnung voraus [...]. Die Verwaltungsvereinbarung bedarf der Schriftform [...].“¹²

4. Keine Abweichung durch Verwaltungsvereinbarung

Aus dem Vorgesagten ergibt sich: Eine Verwaltungsvereinbarung allein genügt nicht, um von den Fördervorgaben des InvKG abzuweichen. Erforderlich ist in jedem Fall ein Haushaltsgesetz. Ohne Haushaltsgesetz stünden die Mittel faktisch nicht zur Verfügung, selbst wenn ein Fachgesetz, wie das InvKG, oder eine Verwaltungsvereinbarung bestimmte Fördersummen vorsähe. Ferner sieht auch Art. 104b Abs. 2 GG ausdrücklich eine gesetzliche Grundlage für Finanzhilfen des Bundes vor – entweder ein Fach- oder ein Haushaltsgesetz.

12 Kube in: BeckOK GG, Stand: 15. Januar 2024, Art. 104b, Rn. 18-20 (Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung).