

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 28. November 2024

- 1 BvR 460/23 -

- 1 BvR 611/23 -

Strompreisbremse

1. Gesetzliche Zahlungspflichten zwischen Privaten ohne Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand begründen weder eine Steuer noch eine nichtsteuerliche Abgabe (wie BVerfGE 114, 196 <249 f.>).
2. Verfolgt der Gesetzgeber mit einer Umverteilung unter Privaten Gemeinwohlaufgaben, die außerhalb der betroffenen Privatrechtsverhältnisse liegen, kann die Maßnahme den zahlungspflichtigen Privaten jedenfalls dann nicht zugemutet werden, wenn sie in keinem spezifischen Näheverhältnis zu solchen Aufgaben stehen.
3. Eine Umverteilung zwischen Unternehmen und Verbrauchern in einem Markt mit freier wettbewerblicher Preisbildung, die Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht bringt, ist mit Blick auf die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Unternehmensfreiheit rechtfertigungsbedürftig. Allein der Umstand, dass bei einer wettbewerblichen Preisbildung in Knappheitssituationen besonders hohe Gewinne oder Erlöse anfallen, kann deren Abschöpfung zugunsten der Verbraucher nicht rechtfertigen.
4. Die Abschöpfung von aus dem Stromverkauf erzielten „Überschusserlösen“ zugunsten der Stromverbraucher war jedenfalls angesichts der Spezifika der Ausnahmesituation, der die Strompreisbremse begegnen sollte, angemessen. Strom ist ein zur Deckung existenzieller Bedarfe unverzichtbares Gebrauchsgut. Die hohen Preise haben bei Stromverbrauchern in erheblichem Umfang unvermeidbare außergewöhnliche Belastungen ausgelöst, und die Erlöse der in Anspruch genommenen Stromerzeuger haben die typischen Investitionserwartungen weit überstiegen, ohne dass die Erlöse auf Dauer preisdämpfende Investitionsanreize setzen konnten.
5. Art. 12 Abs. 1 GG umfasst auch ein Abwehrrecht gegen Mitwirkungspflichten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wie Ermittlungs-, Auskunfts-, Berichts- und Dokumentationspflichten, die unmittelbar an eine berufliche Tätigkeit anknüpfen und mit spürbaren administrativen Lasten verbunden sind.



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden

- I. 1. der (...) GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...),
diese vertreten durch den Geschäftsführer (...),
2. der (...) GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer (...),
3. der (...) GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer (...),
4. der (...) GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) GmbH,
diese vertreten durch die Geschäftsführer (...),
5. des Herrn (...),
6. der (...) GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) GmbH,
diese vertreten durch den Geschäftsführer (...),
7. der (...) GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) GmbH,
diese vertreten durch den Geschäftsführer (...),
8. der (...) GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) GmbH,
diese vertreten durch den Geschäftsführer (...),
9. der (...) GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) GmbH,
diese vertreten durch den Geschäftsführer (...),

10. der (...) -GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) -GmbH,
diese vertreten durch die Geschäftsführer (...),
11. des Herrn (...),
12. der (...) -GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) -GmbH,
diese vertreten durch den Geschäftsführer (...),
13. der (...) -GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) -mbH,
diese vertreten durch die Geschäftsführer (...),
14. der (...) -GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer (...),
15. der (...) -GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer (...),
16. der (...) -GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer (...),
17. der (...),
vertreten durch den Geschäftsführer (...),
18. der (...) -GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer (...),
19. der (...) -GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer (...),
20. der (...) -GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer (...),

- 1 BvR 460/23 -,

- II. 1. der (...) -GmbH & Co. Betriebs KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) -GmbH,
diese vertreten durch die Geschäftsführerin (...),
2. der (...) -GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Gesellschafterin (...) -GmbH,
diese vertreten durch die Geschäftsführer (...),

- 1 BvR 611/23 -

- Bevollmächtigte: (...) -

gegen §§ 13, 14, 15, 16, 17, 18, 29 des Gesetzes zur Einführung einer Strompreisbremse
(Strompreisbremsegesetz – StromPBG) vom 20. Dezember 2022
(Bundesgesetzblatt I Seite 2512)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel,

Wolff,

Eifert,

Meßling

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. September 2024 durch

U r t e i l

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

Mit den beiden Verfassungsbeschwerden wenden sich insgesamt 22 Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer, die Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien betreiben, unmittelbar gegen die durch das Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse (Strompreisbremsegesetz - StromPBG) vom 20. Dezember 2022 (BGBl I S. 2512) bundesgesetzlich geregelte Abschöpfung von Überschusserlösen bei Betreibern von Stromerzeugungsanlagen, konkret gegen die §§ 13, 14, 15, 16, 17, 18 und 29 StromPBG. Der zeitliche Anwendungsbereich der angegriffenen Abschöpfungsvorschriften war nach § 13 Abs. 1 StromPBG auf den Zeitraum vom 1. Dezember 2022 bis zum 30. Juni 2023 beschränkt. 1

1. Die Beschwerdeführer betreiben Anlagen zur Stromerzeugung aus Solarenergie, aus Windenergie oder aus fester Biomasse. Sie sehen sich durch die Abschöpfungsvorschriften des Strompreisbremsegesetzes in ihren Grundrechten verletzt. Sie rügen mit ihren Verfassungsbeschwerden, dass eine den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht genügende Sonderabgabe zur Finanzierung der Verbraucherentlastung vorliege. Bei der Sicherstellung einer preisgünstigen Stromversorgung zur Vermeidung volkswirtschaftlicher Schäden handele es sich um eine Gemeinwohlaufgabe, die nicht im Wege einer Sonderabgabe von den Stromproduzenten und schon gar nicht von preisdämpfenden Stromproduzenten wie den Beschwerdeführern, sondern durch eine Steuer zu finanzieren sei. 2

2. Das Strompreisbremsegesetz gehört zu den Maßnahmen, die die Bundesrepublik Deutschland getroffen hat, um die Folgen der massiven Energiepreisteigerungen im Jahr 2022 nach dem kriegesischen Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 abzumildern (näher zur krisenbedingten Ausnahmesituation auf dem Strommarkt Rn. 89 f.). Es dient der Umsetzung von Art. 6 ff. der Verordnung (EU) 2022/1854 des Rates vom 6. Oktober 2022 über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise (im Folgenden: EU-Notfallverordnung - EU-NotfallIVO). Darin wird den Mitgliedstaaten aufgegeben, die über eine Obergrenze von 180 Euro pro Megawattstunde hinausgehenden Erlöse aus der Veräußerung von Strom (Überschusserlöse) gezielt zur Finanzierung von Maßnahmen zu verwenden, um die Auswirkungen der hohen Strompreise auf Stromverbraucherinnen und -verbraucher abzumildern (Art. 6 Abs. 1, Art. 10 Abs. 1 EU-NotfallIVO). Haushaltsmittel dürfen nur eingesetzt werden, wenn die abzuschöpfenden Überschusserlöse nicht ausreichen, um die Verbraucher angemessen von den hohen Stromkosten zu entlasten (Art. 10 Abs. 3 EU-NotfallIVO). Die Entlastungsmaßnahmen können von den Mitgliedstaaten unterschiedlich gestaltet werden. So können die Überschusserlöse etwa für einen Ausgleich zugunsten der Stromversorger verwendet werden, die verpflichtet werden, ihre Kunden zu 3

einem Preis unterhalb der Kosten mit Strom zu beliefern (Art. 10 Abs. 4 Buchstabe c EU-NotfallVO). Abweichend von der in der EU-Notfallverordnung festgelegten einheitlichen Erlösobergrenze von 18 Cent pro Kilowattstunde können die Mitgliedstaaten diese aber auch differenziert zwischen den unterschiedlichen Stromerzeugungsarten weiter absenken oder für Erzeuger, deren Investitions- und Betriebskosten die unionsrechtlich festgelegte einheitliche Obergrenze überschreiten, höhere Obergrenzen festlegen (Art. 8 Abs. 1 Buchstaben a und b EU-NotfallVO). Für alle Maßnahmen gilt, dass sie keine Auswirkungen auf die Strompreisbildung haben dürfen (Art. 8 Abs. 2 Buchstabe d EU-NotfallVO).

Die unionsrechtlich vorgegebene Umverteilung von Überschusserlösen zugunsten der Stromverbraucherinnen und -verbraucher beruht auf der Erwägung, dass infolge des Preisbildungsmechanismus der Strommärkte die Betreiber von Stromerzeugungsanlagen mit niedrigen Grenzkosten (insbesondere Brennstoffkosten) seit Beginn des Ukraine-Krieges hohe Erlöse erzielt hätten, die weit über die Erwartungen zum Zeitpunkt der Investitionen hinausgingen; diese Erlöse müssten in einer Situation, in der Verbraucher extrem hohen Preisen ausgesetzt seien, die auch der Wirtschaft der Union schaden, vorübergehend begrenzt werden (EU-NotfallVO, Erwägungsgründe Nr. 24, 25). Dabei dürfe die Erlösobergrenze zur Sicherung der Stromversorgung aber nicht unter den vor dem Ukraine-Krieg bestehenden Erwartungen der Stromerzeuger hinsichtlich des durchschnittlichen Strompreinsniveaus bei hoher Stromnachfrage liegen. Dementsprechend liege die einheitliche Obergrenze von 180 Euro pro Megawattstunde deutlich über den durchschnittlichen Preisspitzen, die auf dem Stromgroßhandelsmarkt der Union in den vergangenen Jahrzehnten bis Februar 2022 erwartet werden konnten (EU-NotfallVO, Erwägungsgründe Nr. 27, 28). 4

II.

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen die §§ 13 bis 18 StromPBG und damit gegen die wesentlichen Vorschriften des Teils 3 des Strompreisbremsegesetzes (Abschöpfung von Überschusserlösen). Darüber hinaus greifen die Verfassungsbeschwerden § 29 StromPBG an, der Betreibern von Stromerzeugungsanlagen Mitteilungspflichten auferlegt. Die angegriffenen Vorschriften setzen die unionsrechtliche Vorgabe der Abschöpfung von über bestimmten Obergrenzen liegenden „Überschusserlösen“ der Stromerzeuger und deren Verwendung zur Entlastung der Stromverbraucher um. Dies erfolgt nach der Vorstellung des Gesetzgebers dadurch, dass die Abschöpfung der infolge des Ukraine-Krieges bei den Stromerzeugern entstandenen Überschusserlöse und die Entlastung der Stromverbraucherinnen und -verbraucher von den ebenfalls kriegsbedingten hohen Stromkosten über einen privatwirtschaftlichen Wälzungsmechanismus innerhalb der Elektrizitätswirtschaft zu einem grundsätzlich in sich geschlossenen Finanzkreislauf miteinander verbunden werden (BTDrucks 20/4685, S. 4). Die Entlastung der Stromverbraucher ist in den §§ 3 ff. StromPBG geregelt. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 StromPBG müssen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen ihnen eine Absenkung der Stromkosten in Höhe des gesetzlich festgelegten monatlichen Entlastungsbetrags gewähren. 5

Der wesentliche Wortlaut der angegriffenen Vorschriften in ihrer zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerden geltenden Fassung ist nachfolgend wiedergegeben. Spätere Gesetzesänderungen (zuletzt durch Art. 12a des Gesetzes zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2023 - BGBl 2023 I Nr. 405) betreffen die Beschwerdeführer nicht. 6

1. § 13 StromPBG legt den Anwendungsbereich von Teil 3 des Strompreisbremsegesetzes fest. Von einer Verlängerung des zeitlichen Anwendungsbereichs gemäß § 13 Abs. 2 Satz 3 StromPBG hat die Bundesregierung abgesehen (vgl. BTDrucks 20/7172). Die Vorschrift lautet auszugsweise: 7

§ 13 Anwendungsbereich

(1) Dieser Teil ist anzuwenden auf

1. Strommengen, die nach dem 30. November 2022 und vor dem 1. Juli 2023 im Bundesgebiet erzeugt wurden, und
2. Absicherungsgeschäfte, die nach dem 30. November 2022 und vor dem 1. Juli 2023 im Bundesgebiet ganz oder teilweise erfüllt werden mussten.

(2) Die Bundesregierung überprüft bis zum 31. Mai 2023 die Notwendigkeit einer Verlängerung des zeitlichen Anwendungsbereichs dieses Teils und berichtet hierüber dem Bundestag. [...]

(3) Dieser Teil ist nicht anzuwenden auf

1. Strom aus Stromerzeugungsanlagen, wenn sie in einem Kalendermonat Strom ausschließlich oder ganz überwiegend auf der Basis von leichtem Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Biomethan, Steinkohle, Gichtgas, Hochofengas, Kokereigas oder Sondergasen aus Produktionsprozessen der Chemieindustrie und der Rußindustrie erzeugen,
2. Strom aus
 - a) Biogasanlagen mit einer Bemessungsleistung von bis zu 1 Megawatt [...],
 - b) sonstigen Erneuerbare-Energien-Anlagen mit einer installierten Leistung von bis zu 1 Megawatt, wobei zur Bestimmung der installierten Leistung § 3 Nummer 31 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Bestimmung der Größe der Stromerzeugungsanlage § 24 Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes oder die entsprechende Bestimmung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in der für die Stromerzeugungsanlage maßgeblichen Fassung entsprechend anzuwenden sind,

[...]

§ 13 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe a StromPBG ist durch das Gesetz zur Änderung des Erdgas- 8
Wärme-Preisbremsengesetzes, zur Änderung des Strompreisbremsegesetzes sowie zur Än-
derung weiterer energiewirtschaftlicher, umweltrechtlicher und sozialrechtlicher Gesetze
vom 26. Juli 2023 (BGBl I Nr. 202) geändert worden. Die Änderung betrifft aber nur Biogas-
anlagen.

2. § 14 StromPBG regelt die eigentliche Zahlungspflicht der Betreiber von Stromerzeu- 9
gungsanlagen. Die Vorschrift lautet in der Ursprungsfassung:

§ 14 Grundsatz

(1) Betreiber von Stromerzeugungsanlagen müssen an den Netzbetreiber, an dessen Netz ihre Stromerzeugungsanlage unmittelbar angeschlossen ist, 90 Prozent der im jeweiligen Abrechnungszeitraum mit der Stromerzeugungsanlage erwirtschafteten Überschusserlöse (Abschöpfungsbetrag) zahlen. Satz 1 ist für die Tätigkeiten vertikal integrierter Unternehmen im Sinn des § 3 Nummer 38 des Energiewirtschaftsgesetzes entsprechend anzuwenden. Die Zahlung muss bis zum 15. Kalendertag des fünften Monats erfolgen, der auf den jeweiligen Abrechnungszeitraum folgt. Abrechnungszeitraum ist

1. der Zeitraum vom 1. Dezember 2022 bis zum 31. März 2023 und
2. ab dem 1. April 2023 jeweils das Quartal.

(2) Die erwirtschafteten Überschusserlöse ergeben sich aus den Überschusserlösen nach § 16, die, soweit einschlägig,

1. um das Ergebnis aus Absicherungsgeschäften nach § 17 korrigiert werden oder
2. durch die Überschusserlöse bei anlagenbezogener Vermarktung nach § 18 ersetzt werden.

(3) Wenn die Korrektur nach Absatz 2 Nummer 1 am Ende eines Abrechnungszeitraums zu einem negativen Betrag führt, erfolgt keine Zahlung und der negative Betrag kann bis zu seiner vollständigen Kompensation in dem folgenden Abrechnungszeitraum oder den folgenden Abrechnungszeiträumen von den Überschusserlösen abgezogen werden.

Durch das Gesetz zur Änderung des Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetzes, zur Änderung 10
des Strompreisbremsegesetzes sowie zur Änderung weiterer energiewirtschaftlicher, um-
weltrechtlicher und sozialrechtlicher Gesetze vom 26. Juli 2023 (BGBl I Nr. 202) ist in § 14
Abs. 1 Satz 4 StromPBG eine Sonderregelung für Biogasanlagen eingefügt worden, welche
die Beschwerdeführer nicht betrifft.

3. Nach § 15 StromPBG können für die Erfüllung des Zahlungsanspruchs aus § 14 11
StromPBG neben dem Betreiber der Stromerzeugungsanlage unter anderem auch dessen

Gesellschafter und mit einem Gesellschafter oder seinen Gesellschaftern verbundene Unternehmen haften. Die Vorschrift lautet:

§ 15 Haftung und Zurechnung von Überschusserlösen

(1) Für die Erfüllung des Anspruchs nach § 14 haften neben dem Betreiber der Stromerzeugungsanlage als Gesamtschuldner im Sinn des § 421 des Bürgerlichen Gesetzbuchs auch dessen Gesellschafter und mit einem Gesellschafter oder seinen Gesellschaftern verbundene Unternehmen, soweit die erzeugte Strommenge der Stromerzeugungsanlage an sie ganz oder teilweise veräußert oder auf sonstige Weise zur Vermarktung überlassen worden ist. Ebenso haften neben diesen als Gesamtschuldner im Sinn des § 421 des Bürgerlichen Gesetzbuchs alle Unternehmen, mit denen der Betreiber der Stromerzeugungsanlage oder ein in Satz 1 genanntes Unternehmen einen Beherrschungs- oder Gewinnabführungsvertrag im Sinn von § 291 des Aktiengesetzes abgeschlossen hat.

(2) Überschusserlöse, die von Gesellschaftern des Betreibers der Stromerzeugungsanlage oder mit ihm oder einem seiner Gesellschafter verbundenen Unternehmen, an die die erzeugte Strommenge der Stromerzeugungsanlage ganz oder teilweise veräußert oder auf sonstige Weise zur Vermarktung überlassen worden ist, erwirtschaftet wurden, werden den Überschusserlösen des Betreibers der Stromerzeugungsanlage zugerechnet.

4. § 16 StromPBG ist für die Höhe der Abschöpfung von zentraler Bedeutung. In Abweichung von Art. 6 Abs. 1 EU-NotfallVO wird darin keine einheitliche Obergrenze für Markterlöse von 18 Cent pro Kilowattstunde festgesetzt. Stattdessen werden für unterschiedliche Stromerzeugungsarten technologiespezifisch Werte festgesetzt, um auf deren individuelle Kostenstrukturen eingehen zu können (sogenannter „Treppenansatz“, vgl. BTDrucks 20/4685, S. 3, 69, 95). Für die Abschöpfung knüpft § 16 Abs. 1 StromPBG im Ausgangspunkt an fiktive – über die Börsenpreise bestimmte – Erlöse an. Der „Erlös auf der Basis des energieträgerspezifischen Monatsmarktwerts“ ist in § 2 Nr. 8 StromPBG näher definiert, der „Spotmarkterlös“ in § 2 Nr. 21 in Verbindung mit § 2 Nr. 22 StromPBG. Unter den Voraussetzungen des § 18 StromPBG ist es möglich, anstelle von fiktiven die tatsächlichen Erlöse zugrunde zu legen. § 16 StromPBG lautet auszugsweise:

12

§ 16 Überschusserlöse

(1) Überschusserlöse werden vorbehaltlich der §§ 17 und 18 unwiderleglich vermutet, wenn die Spotmarkterlöse in einem Kalendermonat oder im Fall von Windenergieanlagen und Solaranlagen die kalendermonatlichen Erlöse auf der Basis des energieträgerspezifischen Monatsmarktwerts nach Anlage 1 Nummer 3.3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in Summe übersteigen:

1. bei Erneuerbare-Energien-Anlagen, soweit ihr Strom in der Veräußerungsform der Marktprämie direkt vermarktet wird, das Produkt aus der erzeugten und eingespeisten Strommenge und dem anzulegenden Wert, der für den in diesem Kalendermonat eingespeisten

Strom nach der für die Stromerzeugungsanlage maßgeblichen Fassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes gilt, zuzüglich eines Sicherheitszuschlags von 3 Cent pro Kilowattstunde,

2. bei Erneuerbare-Energien-Anlagen, soweit ihr Strom in der sonstigen Direktvermarktung vermarktet wird,
 - a) das Produkt aus der erzeugten Strommenge und dem anzulegenden Wert, der für den in diesem Kalendermonat erzeugten und eingespeisten Strom nach der für die Stromerzeugungsanlage maßgeblichen Fassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes im Fall eines Wechsels in die Veräußerungsform der Marktprämie gelten würde, zuzüglich eines Sicherheitszuschlags von 3 Cent pro Kilowattstunde, oder
 - b) das Produkt aus der erzeugten und eingespeisten Strommenge und dem Wert von 10 Cent pro Kilowattstunde zuzüglich eines Sicherheitszuschlags von 3 Cent pro Kilowattstunde, wenn für den Strom aus dieser Stromerzeugungsanlage in dem betreffenden Kalendermonat kein anzulegender Wert bestimmt oder bestimmbar ist, dabei verringert sich der Sicherheitszuschlag auf null, wenn es sich um Strom aus einer ausgeführten Erneuerbare-Energien-Anlage im Sinn des § 3 Nummer 3a des Erneuerbare-Energien-Gesetzes handelt,
3. bei Stromerzeugungsanlagen, die Strom auf der Basis von Kernenergie erzeugen, das Produkt aus der erzeugten und eingespeisten Strommenge und dem Wert von
 - a) 4 Cent pro Kilowattstunde für Strom, der nach dem 30. November 2022 und vor dem 1. Januar 2023 erzeugt und eingespeist worden ist, oder
 - b) 9 Cent pro Kilowattstunde für Strom, der nach dem 31. Dezember 2022 und vor dem 16. April 2023 erzeugt und eingespeist worden ist, dabei erhöht sich dieser Wert um 2 Cent pro Kilowattstunde, wenn der Betreiber der Stromerzeugungsanlage nachweist, dass aufgrund des Weiterbetriebs nach § 7 Absatz 1e des Atomgesetzes in diesem Zeitraum die Dekontaminationsarbeiten am Primärkreislauf hinsichtlich seines weiterbetriebenen Kernkraftwerks verschoben werden müssen und diese Arbeiten vor dem 1. November 2022 für diesen Zeitraum vertraglich vereinbart worden waren,

zuzüglich eines Sicherheitszuschlags von 3 Cent pro Kilowattstunde,
4. [...]
5. bei Stromerzeugungsanlagen, die Strom auf der Basis von Braunkohle erzeugen, das Produkt aus der erzeugten und eingespeisten Strommenge und der Summe aus dem Fixkostendeckungsbeitrag nach Buchstabe a oder Buchstabe b, den spezifischen Kohlendioxid-Kosten nach Anlage 3 und einem Sicherheitszuschlag von 3 Cent pro Kilowattstunde; der Fixkostendeckungsbeitrag hat einen Wert von

- a) 5 Cent pro Kilowattstunde für Stromerzeugungsanlagen, deren endgültiges Stilllegungsdatum nach Anlage 2 des Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Braunkohleausstiegs im Rheinischen Revier vom 31. Dezember 2038 auf den 31. März 2030 vorgezogen wurde, und
 - b) 3 Cent pro Kilowattstunde für alle anderen Stromerzeugungsanlagen,
- 6. bei Stromerzeugungsanlagen, die Strom auf der Basis von Mineralölprodukten, soweit diese nicht nach § 13 Absatz 3 Nummer 1 ausgenommen sind, erzeugen, das Produkt aus der erzeugten und eingespeisten Strommenge und dem Wert von 25 Cent pro Kilowattstunde zuzüglich eines Sicherheitszuschlags von 3 Cent pro Kilowattstunde und
 - 7. bei sonstigen Stromerzeugungsanlagen, deren Strom direkt vermarktet wird, das Produkt aus der erzeugten und eingespeisten Strommenge und dem Wert von 10 Cent pro Kilowattstunde zuzüglich eines Sicherheitszuschlags von 3 Cent pro Kilowattstunde.
- (2) [...]
- (3) Bei Windenergieanlagen und Solaranlagen ist Absatz 1 mit folgenden Maßgaben anzuwenden:
- 1. der Sicherheitszuschlag nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 erhöht sich um 6 Prozent des Mittelwerts des jeweiligen energieträgerspezifischen Monatsmarktwerts nach Anlage 1 Nummer 3.3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes für alle Stunden des betreffenden Monats,
 - 2. der Betreiber der Stromerzeugungsanlage kann ferner im Rahmen der Meldung nach § 29 Absatz 1 Nummer 4 den Überschusserlös nach Absatz 1, der für die jeweilige Stunde berechnet wird, für diese Stunde bei der Abrechnung auf den Spotmarktpreis abzüglich 0,4 Cent pro Kilowattstunde begrenzen,
 - 3. bei Windenergieanlagen auf See wird der anzulegende Wert nach Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 Buchstabe a, mindestens aber ein Wert von 10 Cent pro Kilowattstunde zugrunde gelegt, zuzüglich des Sicherheitszuschlags von 3 Cent pro Kilowattstunde; die Nummern 1 und 2 bleiben unberührt.
- (4) Bei Biogasanlagen ist Absatz 1 mit der Maßgabe anzuwenden, dass der Sicherheitszuschlag nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 Buchstabe a 9 Cent pro Kilowattstunde beträgt.
- (5) Bei Stromerzeugungsanlagen, die Strom ausschließlich auf der Basis von Altholz mit Ausnahme von Industrierestholz erzeugen, ist Absatz 1 mit der Maßgabe anzuwenden, dass der Sicherheitszuschlag nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 7 Cent pro Kilowattstunde beträgt.
- (6) [...]

5. § 17 StromPBG regelt die Korrektur der Überschusserlöse um das Ergebnis aus Absicherungsgeschäften, die auch in § 14 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 StromPBG vorgesehen ist. Dafür sind entweder Anlage 4 zum Strompreisbremsegesetz – für Absicherungsgeschäfte vor dem 1. November 2022 – oder Anlage 5 – für spätere Absicherungsgeschäfte – zu berücksichtigen (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 99, 120 ff.). Die Vorschrift lautet:

13

§ 17 Ergebnis aus Absicherungsgeschäften

Der nach § 16 ermittelte Überschusserlös jeder Stromerzeugungsanlage wird um das Ergebnis aus Absicherungsgeschäften für die Stromerzeugungsanlage im Abrechnungszeitraum korrigiert

1. im Fall von Absicherungsgeschäften, die vor dem 1. November 2022 abgeschlossen worden sind, nach Maßgabe von Anlage 4, wenn der Betreiber der Stromerzeugungsanlage
 - a) Absicherungsgeschäfte dem regelzonenverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber nach § 29 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a gemeldet hat,
 - b) einer Abrechnung nach dieser Nummer auch in zukünftigen Abrechnungszeiträumen gegenüber dem regelzonenverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber zugestimmt hat,
 - c) sich gegenüber dem regelzonenverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet hat, die nach § 29 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a erforderlichen Erklärungen zu den Absicherungsgeschäften für die folgenden Abrechnungszeiträume fristgerecht und vollständig abzugeben, und
 - d) gegenüber dem regelzonenverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber die Erklärung nach § 29 Absatz 1 Nummer 5 abgegeben hat oder
2. im Fall von Absicherungsgeschäften, die nach dem 31. Oktober 2022 abgeschlossen worden sind, nach Maßgabe von Anlage 5, wenn der Betreiber der Stromerzeugungsanlage die Absicherungsgeschäfte der Bundesnetzagentur nach § 29 Absatz 3 gemeldet hat.

6. § 18 StromPBG lässt grundsätzlich die Berücksichtigung von tatsächlichen Erlösen aus anlagenbezogenen Vermarktungsverträgen gemäß § 2 Nr. 1 und 9 StromPBG anstelle fiktiver Erlöse (§ 16 Abs. 1 StromPBG) zu, was auch in § 14 Abs. 2 Nr. 2 StromPBG geregelt ist. Die Vorschrift lautet:

14

§ 18 Überschusserlöse bei anlagenbezogener Vermarktung

(1) Soweit im Abrechnungszeitraum erzeugter Strom Gegenstand eines von dem Betreiber der Stromerzeugungsanlage vor dem 1. November 2022 geschlossenen anlagenbezogenen Vermarktungsvertrags ist und der Betreiber den anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag nach § 29 Absatz 1 Nummer 4

Buchstabe c dem Netzbetreiber gemeldet hat, ist, solange dieser Vertrag gilt und nicht geändert worden ist, § 16 mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass

1. anstelle der Spotmarkterlöse oder im Fall von Windenergieanlagen und Solaranlagen der Erlöse auf der Basis des energieträgerspezifischen Monatsmarktwertes nach Anlage 1 Nummer 3.3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes der Erlös aus dem anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag zugrunde zu legen ist und
2. bei Erneuerbare-Energien-Anlagen der Wert nach § 16 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 2, mindestens aber ein Wert von 8 Cent pro Kilowattstunde zugrunde zu legen ist,
3. sich der Sicherheitszuschlag nach § 16 Absatz 1 und 3 auf 1 Cent pro Kilowattstunde verringert; § 16 Absatz 3 Nummer 1 ist nicht anzuwenden.

(2) Soweit der Betreiber einer Stromerzeugungsanlage, die ab dem 1. November 2022 in Betrieb genommen worden ist, gegenüber dem Netzbetreiber eine Meldung nach § 29 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe c abgibt, ist Absatz 1 entsprechend anzuwenden.

(3) Die Absätze 1 und 2 sind nicht anzuwenden für anlagenbezogene Vermarktungsverträge, die unter Gesamtschuldnern nach § 15 Absatz 2 geschlossen sind. Soweit ein Gesamtschuldner den an ihn überlassenen Strom an einen Dritten mit einem anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag weitervermarktet hat, ist Absatz 1 entsprechend anzuwenden, wenn der Betreiber der Stromerzeugungsanlage den anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag nach § 29 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe c Doppelbuchstabe hh gemeldet hat.

7. Der ebenfalls angegriffene § 29 StromPBG legt den Betreibern von Stromerzeugungsanlagen im Anwendungsbereich der Abschöpfungsvorschriften Mitteilungspflichten auf. 15
Die Vorschrift lautet in der Ursprungsfassung auszugsweise:

§ 29 Betreiber von Stromerzeugungsanlagen und verbundene Unternehmen

(1) Betreiber von Stromerzeugungsanlagen im Anwendungsbereich des Teils 3 müssen dem regelzonenverantwortlichen Übertragungsnetzbetreiber spätestens vier Monate nach Ablauf des jeweiligen Abrechnungszeitraums nach § 14 Absatz 1 Satz 4 anlagenbezogen mitteilen

1. die Nummer der Stromerzeugungsanlage im Register,
2. die Netzeinspeisung der Stromerzeugungsanlage im Abrechnungszeitraum in viertelstündlicher Auflösung; im Rahmen der Mitteilung sind Anpassungen der Einspeisung nach § 13a Absatz 1 und § 14 Absatz 1 und 1c des Energiewirtschaftsgesetzes einzubeziehen sowie eigenständig mitzuteilen,

3. den Überschusserlös nach § 14, der im Abrechnungszeitraum erwirtschaftet worden ist, sowie den Abschöpfungsbetrag,
4. die Berechnung des Überschusserlöses sowie des Abschöpfungsbetrags, einschließlich der Annahmen und Belege, auf deren Grundlage die Berechnung erfolgt ist; insbesondere
 - a) in den Fällen des § 17 Nummer 1
 - aa) die Angaben nach Anlage 4, insbesondere in der erstmaligen Meldung die Darstellung zu der Methodik, die der Betreiber der Stromerzeugungsanlage in dieser und allen folgenden Meldungen anwendet,
 - bb) die Erklärungen nach § 17 Nummer 1 Buchstabe b, c und d und
 - cc) den Prüfungsvermerk eines Prüfers zu der Einhaltung der Vorgaben nach Anlage 4; auf die Prüfung sind § 319 Absatz 2 bis 4, § 319b Absatz 1, § 320 Absatz 2 und § 323 des Handelsgesetzbuches entsprechend anzuwenden; erfolgt die Prüfung durch einen genossenschaftlichen Prüfungsverband, sind abweichend hiervon § 55 Absatz 2, § 57 Absatz 1 Satz 1 und § 62 Absatz 1, 2, 4 und 5 des Genossenschaftsgesetzes entsprechend anzuwenden,
 - b) in den Fällen des § 17 Nummer 2 das Ergebnis aus Preissicherungsmeldungen nach Anlage 5,
 - c) in den Fällen des § 18
 - aa) Datum des Vertragsabschlusses sowie Beginn und Ende des anlagenbezogenen Vermarktungsvertrags,
 - bb) Name und Anschrift des Vertragspartners,
 - cc) Datum der Inbetriebnahme der Stromerzeugungsanlage,
 - dd) die Angabe, ob für die Stromerzeugungsanlage ein Zuschlag in einer Ausschreibung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz erteilt worden ist,
 - ee) den mit dem anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag vermarkteten Anteil der Erzeugung der Stromerzeugungsanlage sowie die Leistung der Stromerzeugungsanlage insgesamt,
 - ff) die Angabe, ob es sich bei dem Vertragspartner um ein Unternehmen im Sinn des § 18 Absatz 3 Satz 1 handelt,
 - gg) den Erlös aus dem anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag in Euro pro Kilowattstunde für den erzeugten und eingespeisten Strom während des Abrechnungszeitraums; falls der Preis nicht für die gesamte Laufzeit des Vertrags von vornherein feststeht, ist der Preis vierteljährlich für den Abrechnungszeitraum zu melden, und

hh) in den Fällen des § 18 Absatz 3 zusätzlich die Angabe, dass der anlagenbezogene Vermarktungsvertrag von einem Unternehmen oder Gesellschafter, der mit dem Betreiber der Stromerzeugungsanlage in einem der in § 18 Absatz 3 Satz 1 genannten Rechtsverhältnisse steht, mit einem Dritten geschlossen worden ist, die erforderlichen Angaben zu diesem Vertrag sowie geeignete Nachweise für das Bestehen des Rechtsverhältnisses,

5. in den Fällen des § 17 Nummer 1 zudem die Erklärung des Betreibers der Stromerzeugungsanlage, dass die Angaben nach Nummer 4 Buchstabe a richtig und vollständig sind.

(2) Betreiber von Stromerzeugungsanlagen müssen dem Netzbetreiber, an dessen Netz die Stromerzeugungsanlage unmittelbar angeschlossen ist, sofern dieser kein Übertragungsnetzbetreiber ist, spätestens innerhalb der Frist des § 14 Absatz 1 Satz 3 mitteilen:

1. den Überschusserlös nach § 14, der im Abrechnungszeitraum erwirtschaftet worden ist, sowie den Abschöpfungsbetrag und
2. eine Bestätigung, dass die Angaben nach Absatz 1 gegenüber dem Übertragungsnetzbetreiber gemacht worden sind.

[...]

III.

§ 16 StromPBG, der vorbehaltlich der §§ 17, 18 StromPBG eine unwiderlegliche Vermutung der Höhe von Überschusserlösen aufstellt, knüpft mit den Regelungen für Erneuerbare-Energien-Anlagen (§ 2 Nr. 10 StromPBG) an Begriffe aus dem Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2023) vom 21. Juli 2014 an (BGBl I S. 1066; zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Änderung agrarrechtlicher Vorschriften und zur Änderung weiterer Gesetze vom 23. Oktober 2024, BGBl I Nr. 327). Für die Bestimmung der Erlösobergrenze bei Erneuerbare-Energien-Anlagen spielt nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 und 2 StromPBG der anzulegende Wert eine wichtige Rolle. Dabei handelt es sich seit dem Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2014) vom 21. Juli 2014 (BGBl I S. 1066) um den zentralen Begriff für die Förderung von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Der anzulegende Wert bildet die Grundlage für die Berechnung der Höhe der finanziellen Förderung (vgl. Wustlich, NVwZ 2014, S. 1113 <1117>).

Nach dem Marktprämienmodell kann der Anlagenbetreiber vom Netzbetreiber grundsätzlich nur die Differenz zwischen einem monatlich je Energieträger spezifisch zu bestimmenden Durchschnittsbörsenpreis (dem Monatsmarktwert) und dem gesetzlich definierten Förderniveau (bestimmt durch den anzulegenden Wert) ersetzt verlangen (sog. Marktprämie). Ersetzt wird also nur die Differenz in Form der Marktprämie und nicht der anzulegende Wert. Zusätzlich erzielt der Anlagenbetreiber Erlöse aus der Direktvermarktung, für

die er aber selbst verantwortlich ist (siehe näher Hermeier, in: Säcker/Steffens, Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 8, 5. Aufl. 2022, § 20 EEG Rn. 6 ff.; Schlacke/Kröger, in: Theobald/Kühling, Energierecht, EEG 2017, § 19 Rn. 1 ff. <Juni 2018>; Wiemer, in: Greb/Boewe/Sieberg, BeckOK EEG, EEG 2023, § 19 Rn. 23 <1. Mai 2024>).

IV.

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer greifen mit ihren Verfassungsbeschwerden unmittelbar die §§ 13, 14, 15, 16, 17, 18 und 29 StromPBG an. Die Rügen sind im Wesentlichen gleichlautend. 18

Die Beschwerdeführer machen geltend, sie seien bereits deshalb in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, weil es sich bei den Regelungen über die Erlösabschöpfung nicht um eine Preisreglementierung ohne Aufkommenswirkung zugunsten des Bundeshaushalts, sondern um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion handele. Diese unterliege im Hinblick auf Art. 105, 106 GG eng begrenzten Voraussetzungen, die hier nicht erfüllt seien. Die Erlösabschöpfung verfolge keinen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Zweck. Sie belaste auch keine homogene Gruppe mit besonderer Sachnähe zum Finanzierungszweck. Eine Gruppenverantwortung lasse sich weder mit einem Verursachungsbeitrag der betroffenen Stromerzeuger noch mit besonderen Vorteilen aus dem europäischen Strommarktdesign begründen. Der Gesetzgeber nehme gerade diejenigen Stromerzeuger von der Abgabepflicht aus, deren Anlagen mit hohen Grenzkosten die hohen Strompreise verursacht hätten. Die Stromerzeuger, bei denen abgeschöpft werde, hätten auch keinen Nutzen aus der Entlastung der privaten und gewerblichen Stromverbraucher. Die Abmilderung der Auswirkungen des Ukraine-Krieges, die Vermeidung volkswirtschaftlicher Schäden und die Erhaltung der Kaufkraft der Bevölkerung seien sozial- und konjunkturpolitische Ziele, die im gesamtwirtschaftlichen Interesse lägen. Auch die Ausgestaltung der Erlösabschöpfung durch §§ 16 bis 18 StromPBG sei verfassungswidrig. 19

V.

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. Die Erlösabschöpfung sei nicht an den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen für eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zu messen, weil es lediglich um Zahlungspflichten unter Privaten ohne Aufkommenswirkung zugunsten des Bundeshaushalts gehe. Die Rüge, wegen des Ansatzes fiktiver Erlöse nach § 16 Abs. 1 StromPBG komme es zu unverhältnismäßig hohen Abschöpfungen, bei denen die nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz garantierten Förderbeträge unterschritten würden, blende aus, dass nach § 18 StromPBG auch für eine Berücksichtigung der tatsächlich erzielten Erlöse optiert werden könne. Die differenzierte Ausgestaltung der Abschöpfung stehe in Einklang mit Art. 3 Abs. 1 GG. 20

2. Neben der Bundesregierung haben die Deutsche Industrie- und Handelskammer, die Monopolkommission sowie fünf Verbände von der Möglichkeit der Stellungnahme nach § 27a BVerfGG zu den Verfassungsbeschwerden schriftlich Gebrauch gemacht. 21

Die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) bewertet die Erlösabschöpfung des Strompreisbremsegesetzes kritisch. Sie stelle eine Kehrtwende in Richtung einer politisch definierten Kostenregelung der Stromversorgung dar. Vorzugswürdig wäre eine Abschöpfung von sogenannten Zufallsgewinnen im Rahmen einer steuerlichen Lösung gewesen. Die Monopolkommission sieht in dem massiven Anstieg der Strompreise ein die Erlösabschöpfung rechtfertigendes Marktversagen. Von den hohen Strompreisen habe wegen der fehlenden Möglichkeit eines kurzfristigen Zubaus von Anlagen mit niedrigen Grenzkosten kein Investitionssignal ausgehen können; wegen der über den Investitionserwartungen liegenden Erlöse eines Teils der Stromerzeuger einerseits und der Belastungen der Stromverbraucher andererseits habe außerdem eine „extreme Ausnahmesituation“ vorgelegen. 22

Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) erklärt in seiner Stellungnahme, die großen Verwerfungen auf den Energiemärkten hätten aus Sicht der deutschen Industrie staatliche Unterstützungsmaßnahmen dringend erforderlich gemacht, um die negativen Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft und die gesamte Gesellschaft möglichst im Rahmen zu halten. Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) erläutert in seiner Stellungnahme die Funktionsweise der Stromgroßhandelsmärkte, enthält sich aber einer eigenen Bewertung der Verfassungsmäßigkeit der Erlösabschöpfung. Der Bundesverband Bioenergie e.V. (BBE), der Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE) und der Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE) halten die angegriffenen Regelungen für verfassungswidrig und kritisieren insbesondere einen durch die Verpflichtung zur selbständigen Ermittlung und Meldung der Abschöpfungsbeträge ausgelösten „immensen Umsetzungsaufwand“. 23

3. Auf ein Auskunftersuchen des Bundesverfassungsgerichts haben die Bundesregierung, die Europäische Kommission und die Bundesnetzagentur zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung schriftlich dazu Stellung genommen, inwieweit die Einheitspreisbildung auf Grundlage der Grenzkosten (Merit Order) beim Stromhandel auf dem Spotmarkt durch das Unionsrecht oder auf Grundlage des Unionsrechts rechtlich vorgeschrieben ist und ob es im deutschen Recht Vorschriften dazu gibt. 24

VI.

In der mündlichen Verhandlung am 24. September 2024 haben die Beschwerdeführer und die Bundesregierung von der Gelegenheit zur Äußerung Gebrauch gemacht. Als sachkundige Dritte im Sinne des § 27a BVerfGG haben sich die Europäische Kommission, das Bundeskartellamt, die Bundesnetzagentur, die Monopolkommission, der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) und die European Energy Exchange AG (EEX AG) geäußert. 25

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind teilweise zulässig.

26

I.

Die Beschwerdebefugnis ist gegeben, soweit sich die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer gegen § 14 Abs. 1 StromPBG (Pflicht zur Zahlung der Abschöpfungsbeiträge), § 16 Abs. 1 StromPBG (Differenzierung der Erlösobergrenzen) und § 29 StromPBG (Mitwirkungspflichten) wenden; im Übrigen fehlt es an einer Beschwerdebefugnis.

27

1. Die Beschwerdebefugnis setzt die hinreichend begründete Behauptung voraus, durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt zu sein. Dazu müssen sowohl die eigene, unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit (2) als auch die Möglichkeit der Grundrechtsverletzung (3) den Begründungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG entsprechend dargelegt sein. Zu den Anforderungen an die Begründung der Verfassungsbeschwerde gehört, das als verletzt behauptete Recht zu bezeichnen und den seine Verletzung enthaltenden Vorgang substantiiert und konkret bezogen auf die eigene Situation darzulegen. Soweit das Bundesverfassungsgericht für bestimmte Fragen bereits verfassungsrechtliche Maßstäbe entwickelt hat, muss anhand dieser Maßstäbe aufgezeigt werden, inwieweit Grundrechte durch die angegriffene Maßnahme verletzt sein sollen (vgl. BVerfGE 159, 223 <270 Rn. 89> m.w.N. - Bundesnotbremse I; 159, 355 <375 Rn. 25> - Bundesnotbremse II).

28

2. a) Die Beschwerdeführer waren zum maßgeblichen Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerden am 8. März 2023 (1 BvR 460/23) und am 3. April 2023 (1 BvR 611/23) gegenwärtig betroffen (vgl. BVerfGE 159, 223 <269 Rn. 86> zum maßgeblichen Zeitpunkt). Gemäß § 14 Abs. 1 Satz 3 StromPBG musste der Abschöpfungsbetrag für den Abrechnungszeitraum vom 1. Dezember 2022 bis zum 31. März 2023 zum 15. August 2023 gezahlt werden. Es war somit klar abzusehen, dass und wie die Beschwerdeführer in der Zukunft betroffen sein würden (vgl. BVerfGE 140, 42 <57 f. Rn. 58 f.> m.w.N.). Auch die unmittelbare Betroffenheit besteht, weil die angegriffenen Regelungen keines weiteren Vollzugsakts bedürfen (vgl. BVerfGE 102, 197 <207>).

29

b) Hingegen wird eine Selbstbetroffenheit nicht hinsichtlich aller angegriffenen Regelungen und hinsichtlich aller Grundrechtsrügen hinreichend aufgezeigt.

30

aa) Die Beschwerdeführer sind als Betreiber von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien, die nicht unter die Bereichsausnahmen des § 13 Abs. 3 StromPBG fallen, Adressaten der angegriffenen Regelungen. Sie haben hinreichend dargetan, selbst Erlösabschöpfungen zu unterliegen, auch wenn die Darlegungen nicht den gesamten Abrechnungszeitraum umfassen. Denn ein Ausgleich zwischen Überschusserlösen und negativen Beträgen ist gemäß § 14 Abs. 3 StromPBG nur für den hier nicht einschlägigen Fall einer Korrektur der Überschusserlöse um das Ergebnis von Absicherungsgeschäften nach

31

§ 17 StromPBG vorgesehen. Aus dem Ansatz fiktiver oder tatsächlich anhand von Vermarktungsverträgen erzielter Erlöse nach den §§ 16, 18 StromPBG werden hingegen keine „negativen Überschusserlöse“ errechnet (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 94).

bb) Hingegen fehlt es an einer substantiierten Darlegung der Selbstbetroffenheit, soweit 32
die Beschwerdeführer rügen, der bei Geltung der Stichtagsregelung des § 18 Abs. 1 StromPBG (1) und der „Konzernklausel“ nach § 18 Abs. 3 Satz 1 StromPBG (2) bestehende Zwang, bei der Ermittlung der Überschusserlöse fiktive Erlöse im Sinne des § 16 Abs. 1 StromPBG anstelle der aufgrund von Vermarktungsverträgen tatsächlich erzielten Erlöse anzusetzen, führe zu unverhältnismäßig hohen Abschöpfungen mit teils erdrosselnder Wirkung und zu einer mit dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutz nicht mehr zu vereinbarenden rückwirkenden Belastung, soweit deshalb die nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz für 20 Jahre garantierte Vergütung unterschritten werde (3). Auch mit dem Vorbringen, die Abschöpfung erstrecke sich teilweise auf Erlöse aus Vermarktungsverträgen, die schon vor dem durch die kriegsbedingte Gasknappheit ausgelösten Anstieg der Strompreise geschlossen worden seien, zeigen sie eine eigene Betroffenheit nicht den Darlegungsanforderungen entsprechend auf (4).

(1) Nach § 18 Abs. 1 StromPBG können bei der Ermittlung der Überschusserlöse die auf- 33
grund von anlagenbezogenen Vermarktungsverträgen tatsächlich erzielten Erlöse nur dann anstelle der fiktiven Erlöse im Sinne von § 16 Abs. 1 StromPBG angesetzt werden, wenn sie auf einem vor dem 1. November 2022 geschlossenen anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag beruhen (Stichtagsregelung). Eine Ausnahme gilt nach § 18 Abs. 2 StromPBG für ab dem 1. November 2022 in Betrieb genommene Anlagen. Die Beschwerdeführer haben nicht dargelegt, dass sie selbst dem Anwendungsbereich der Stichtagsregelung unterfallen. Eine vormalige Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 460/23, die angegeben hatte, für ihre beiden Windparks im November 2022 Verträge für das Jahr 2023 geschlossen zu haben, hat ihre Verfassungsbeschwerde zurückgenommen.

(2) Die Beschwerdeführer haben auch nicht hinreichend dargetan, dass sie selbst nach 34
§ 18 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 15 Abs. 2 StromPBG gehindert sind, Überschusserlöse anhand tatsächlich erzielter Erlöse zu ermitteln.

Nach dieser Regelung können die tatsächlich erzielten Erlöse dann nicht anstelle der fik- 35
tiven Erlöse nach § 16 StromPBG berücksichtigt werden, wenn sie auf anlagenbezogenen Vermarktungsverträgen beruhen, die unter Gesamtschuldnern nach § 15 Abs. 2 StromPBG geschlossen sind; dazu können etwa die Gesellschafter des Betreibers der Stromerzeugungsanlage oder mit einem seiner Gesellschafter verbundene Unternehmen zählen („Konzernklausel“). Zwar wird hinsichtlich der Beschwerdeführerin zu 4 im Verfahren 1 BvR 460/23 vorgebracht, dass Strom auf der Grundlage eines Vermarktungsvertrags mit einem konzernverbundenen Abnehmer veräußert worden sei. Damit ist jedoch noch nicht plausibel dargetan, dass die aus diesem Vertrag resultierenden Erlöse nicht anstelle der fiktiven

Erlöse berücksichtigt werden können. Denn nach § 18 Abs. 3 Satz 2 StromPBG ist diese Möglichkeit auch bei anlagenbezogenen Vermarktungsverträgen unter Gesamtschuldnern dann nicht ausgeschlossen, wenn ein Gesamtschuldner den an ihn überlassenen Strom an einen Dritten mit einem anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag weitervermarktet hat. Die Beschwerdeführerin zu 4 trägt selbst vor, dass der konzernverbundene Abnehmer die durch sie an ihn veräußerten Strommengen weiterveräußert hat. Sie hätte deshalb darlegen müssen, weshalb die „Konzernklausel“ des § 18 Abs. 3 Satz 1 StromPBG sie gleichwohl nachteilig betrifft, etwa weil die Weiterveräußerung nicht durch einen anlagenbezogenen Vermarktungsvertrag im Sinne des § 2 Nr. 1 StromPBG erfolgte und die Ausnahme des § 18 Abs. 3 Satz 2 StromPBG daher nicht greift. Daran fehlt es.

(3) Da die Beschwerdeführer somit nicht aufgezeigt haben, dass ihnen selbst die Option für den Ansatz tatsächlich erzielter Erlöse verschlossen ist, haben sie auch nicht dargetan, wegen des Zwangs zum Ansatz fiktiver Erlöse selbst übermäßigen Erlösabschöpfungen mit dem möglichen Verlust gesetzlich garantierter Vergütungen zu unterliegen oder einer gegen Art. 14 Abs. 1 GG verstoßenden erdrosselnden Wirkung der Abschöpfung ausgesetzt zu sein. Damit geht zugleich die – ohnehin pauschal gehaltene – weitere Rüge ins Leere, die nach § 16 Abs. 1 StromPBG maßgeblichen fiktiven Erlöse stellten keinen geeigneten Maßstab zur Ermittlung von Überschusserlösen dar. Denn mit der Regelung des § 18 StromPBG besteht die Option zum Ansatz der tatsächlich erzielten Erlöse. 36

Es kann daher offenbleiben, ob die Beschwerdeführer überhaupt einen Nachteil aus dem Ansatz fiktiver statt tatsächlich erzielter Erlöse bei der Ermittlung der Überschusserlöse hinreichend dargelegt haben. Das setzte voraus, dass die tatsächlich erzielten Erlöse geringer sind als die nach § 16 Abs. 1 StromPBG maßgeblichen fiktiven Erlöse. In diesem Fall kann sich aus der Differenz zwischen den die tatsächlichen Erlöse übersteigenden fiktiven Erlösen und den nach § 16 Abs. 1 StromPBG anzusetzenden Erlösobergrenzen ein Überschusserlös ergeben, der tatsächlich nicht erzielt wurde. Der Eintritt entsprechender Nachteile ist aber jedenfalls mit Blick auf die Stichtagsregelung fraglich. Denn wegen der ab Januar 2023 rasch sinkenden Strompreise dürften die Erlöse, die auf der Grundlage von nach dem Stichtag vertraglich vereinbarten Preisen erzielt wurden, in der Regel jedenfalls nicht unter den fiktiven Erlösen gelegen haben. Im Übrigen ist auch nicht erkennbar, weshalb es bei nach dem 1. November 2022 geschlossenen Verträgen trotz Kenntnis des vom Gesetzgeber beabsichtigten Ansatzes fiktiver Erlöse auf Grundlage der Marktpreise nicht möglich gewesen sein sollte, flexible, an den Börsenpreisen ausgerichtete Preisvereinbarungen zu treffen. 37

(4) Die Beschwerdeführer rügen in der Sache als Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG, die Abschöpfung erstrecke sich teilweise auf Erlöse aus Vermarktungsverträgen, die bereits vor dem Ukraine-Krieg geschlossen worden seien; insoweit sei eine Abschöpfung nicht gerechtfertigt, weil keine kriegsbedingt entstandenen Überschusserlöse vorlägen. Sie zeigen 38

jedoch nicht substantiiert auf, inwiefern sie selbst durch Abschöpfungen von Erlösen betroffen sind, die losgelöst vom kriegsbedingten Strompreisanstieg entstanden sind, weil sie auf langfristigen Vermarktungsverträgen beruhen. Zwar hat die Beschwerdeführerin zu 7 im Verfahren 1 BvR 460/23 vorgetragen, für einen ihrer drei Windparks bereits am 8. Juni 2021 einen bis 31. Dezember 2022 laufenden Vertrag zur Abnahme von Strom geschlossen zu haben. Sie zeigt jedoch nicht auf, weshalb sie dadurch nachteilig betroffen sein sollte. Dazu hätte Anlass bestanden. Denn es ist angesichts der Erlösobergrenze gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b, § 18 Abs. 1 Nr. 2 StromPBG nicht erkennbar, dass bei Nutzung der nach § 18 Abs. 1 StromPBG eröffneten Option zur Ermittlung von Überschusserlösen nach Maßgabe der aus diesem Vertrag tatsächlich erzielten Erlöse eine Abschöpfung überhaupt angefallen wäre.

3. Die Verfassungsbeschwerden lassen nicht erkennen, dass die Abgrenzung der zur Abschöpfung herangezogenen, am Strommarkt tätigen Unternehmen (a) oder die Ausgestaltung der Erlösobergrenzen nach § 16 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3 und 5 StromPBG (b) und der Sicherheitszuschläge nach § 16 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 4, § 17 und § 18 Abs. 1 Nr. 3 StromPBG (c) gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen könnten. 39

a) Soweit die Beschwerdeführer mit ihrer Rüge, die Abgrenzung der zur Erlösabschöpfung herangezogenen Stromerzeuger nach § 13 Abs. 3 StromPBG entspreche nicht dem für Sonderabgaben geltenden finanzverfassungsrechtlichen Gebot der Bildung einer homogenen Gruppe mit besonderer Sachnähe zu der zu finanzierenden öffentlichen Aufgabe, der Sache nach auch eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG geltend machen, wird jedenfalls die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung nicht hinreichend aufgezeigt. 40

Auch wenn man davon ausgeht, dass nicht die Erneuerbare-Energien-Anlagen der Beschwerdeführer zu dem massiven Anstieg der Strompreise und einer daraus folgenden Belastung der Letztverbraucher mit hohen Stromkosten beigetragen haben, sondern insbesondere die Gaskraftwerke, deren kriegsbedingt massiv angestiegene Grenzkosten nach dem Preisbildungsmechanismus der Merit Order den Einheitspreis für alle Kraftwerke in die Höhe getrieben haben (zum Preisbildungsmechanismus Rn. 87 f.), begründet dies keine mögliche Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG. Maßgeblich für die Auswahl der zur Erlösabschöpfung herangezogenen Kraftwerke war nämlich nicht der Preisanstieg als solcher, sondern der Umstand, dass aufgrund der Einheitspreisbildung die Betreiber von Erneuerbare-Energien-Anlagen denselben hohen Strompreis erzielen konnten wie die Gaskraftwerke, obwohl ihre Grenzkosten im Zuge des Ukraine-Krieges nicht oder zumindest nicht entsprechend angestiegen waren. Dadurch konnten nach Einschätzung des Gesetzgebers die Betreiber von Erneuerbare-Energien-Anlagen außergewöhnliche, weit oberhalb ihrer Investitionserwartungen liegende Erlöse erzielen. Diese sogenannten Überschusserlöse sollten abgeschöpft werden, um einen Ausgleich zugunsten der kriegsbedingt außergewöhnlich belasteten Stromverbraucher herzustellen (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 3 f., 70, 91 f.; EU-NotfallVO, Erwägungsgründe Nr. 23 bis 25, 27 bis 30; unten Rn. 91 f.). 41

Die Verfassungsbeschwerde zeigt nicht auf, dass auch die Betreiber von Gaskraftwerken im Zuge des Ukraine-Krieges vergleichbare „Überschusserlöse“ erzielt hätten. Soweit darauf verwiesen wird, dass auch die Betreiber von Steinkohlekraftwerken hohe Gewinne erzielt hätten, weil deren Grenzkosten ebenfalls nicht derart massiv angestiegen seien wie diejenigen der preissetzenden Gaskraftwerke, fehlt es an einer Auseinandersetzung mit den bei Verabschiedung des Gesetzes maßgeblichen Gründen, dass auch die Preise für den Brennstoff „Steinkohle“ stark angestiegen seien und dass bei einer Einbeziehung der Steinkohlekraftwerke in die Abschöpfung die noch teureren Gaskraftwerke verstärkt zur Deckung des Strombedarfs hätten eingesetzt werden müssen (vgl. BTDrucks 20/4915 S. 155). Soweit schließlich darauf hingewiesen wird, dass auch die Gewinne der von den Beschwerdeführern konkret benannten Betreiber moderner Gas- und Dampfturbinenkraftwerke angestiegen seien, fehlt hinreichender Vortrag dazu, dass die dargelegten Gewinnsteigerungen nicht nur einzelfallbezogen aufgetreten sind und ob diese Gewinne – worauf es angesichts der Zielsetzung der Erlösabschöpfung ankommt (Rn. 91 f.) – außerhalb der Investitionserwartungen liegen. 42

b) Auch wird nicht hinreichend deutlich, dass die Ausgestaltung der Erlösobergrenzen nach § 16 Abs. 1 StromPBG gleichheitswidrig sein könnte. 43

aa) Das gilt einmal hinsichtlich der Rüge, die einheitliche Anknüpfung der Erlösobergrenzen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien an den für das Niveau der Garantievergütung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz maßgeblichen „anzulegenden Wert“ nach § 16 Abs. 1 Nr. 1, 2 Buchstabe a StromPBG stelle eine gleichheitswidrige Benachteiligung der Betreiber von nach dem 1. Januar 2017 genehmigten Anlagen gegenüber den Betreibern von zuvor genehmigten Anlagen dar. 44

Die Anknüpfung der Erlösobergrenze an den „anzulegenden Wert“ dient dem Erhalt der Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz, damit die Wirtschaftlichkeit der Anlagen gesichert ist, keine Investitionssignale gefährdet werden und das mit Blick auf die Fördergarantie durch Investitionen betätigte Vertrauen nicht enttäuscht wird (BTDrucks 20/4685, S. 95 f.). Zwar trifft es zu, dass der mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017 vollzogene Wechsel von einer gesetzlichen Vorgabe der garantierten Förderung zu deren Festlegung als Ergebnis eines wettbewerblichen Ausschreibungsverfahrens zu einer Absenkung der Fördersätze von Strom aus erneuerbaren Energien geführt hat (vgl. die Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes - EEG 2014 vom 21. Juli 2014, BGBl I S. 1066, durch das Gesetz zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien vom 13. Oktober 2016, BGBl I S. 2258). Jedoch erhalten die Anlagenbetreiber auch mit dem Ergebnis des wettbewerblichen Ausschreibungsverfahrens die Förderung, die sie selbst bei ihrer Investitionsentscheidung für notwendig erachteten. Weshalb sich aus Art. 3 Abs. 1 GG gleichwohl ein Differenzierungsgebot entlang der zum 1. Januar 2017 erfolgten Umstellung der EEG-Förderung ergeben sollte, legen die Beschwerdeführer nicht dar. 45

Das gilt auch, soweit sie darauf verweisen, dass die in einer Ausschreibung erzielten Werte teilweise nur dann auskömmlich seien, wenn zusätzliche Einnahmen aus Vermarktungsverträgen erzielt würden. Nach dem Bericht des Ausschusses für Klimaschutz und Energie soll mit der Regelung des § 18 Abs. 1 Nr. 2 StromPBG gerade dieser Situation Rechnung getragen werden. Danach sind bei einer Option des Betreibers auf Berücksichtigung der tatsächlichen Erlöse in den Fällen des § 16 Abs. 1 Nr. 1 und 2 StromPBG als Erlösobergrenze mindestens 8 Cent pro Kilowattstunde zuzüglich eines Sicherheitszuschlags von 1 Cent pro Kilowattstunde anzusetzen; mit höheren Erlösen habe vor Beginn der Krise kein Anlagenbetreiber rechnen können (BTDrucks 20/4915, S. 49 f., 150). Dies wird von den Beschwerdeführern nicht substantiiert in Abrede gestellt. 46

bb) Die Möglichkeit einer Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG wird auch nicht hinreichend aufgezeigt, soweit gerügt wird, der Ansatz einer Erlösobergrenze von 10 Cent pro Kilowattstunde für nicht nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz geförderte Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b StromPBG stelle eine nicht zu rechtfertigende Begünstigung gegenüber baugleichen geförderten Anlagen mit einer Vergütungsgarantie dar, bei denen als Erlösobergrenze der anzulegende Wert maßgeblich sei. Den Verfassungsbeschwerden kann nicht entnommen werden, inwiefern es sich hier um vergleichbare Fallgruppen handelt. Wie ausgeführt entspricht der anzulegende Wert bei geförderten Anlagen der der jeweiligen Investitionsentscheidung zugrundeliegenden Garantieförderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Bei den ungeforderten Anlagen wurden die Investitionsentscheidungen jedoch losgelöst von einer solchen Förderung getroffen. Folglich musste der Gesetzgeber die Erlösobergrenze nach einem anderen – allgemeinen – Wert bestimmen, bei dem die Rentabilität der Investition und des Betriebes hinsichtlich aller ungeforderten Anlagen sicher gewährleistet ist. Für bereits ausgeforderte Anlagen ging es um die Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit des weiteren Betriebs. Dass der Ansatz von 10 Cent pro Kilowattstunde gemessen an dieser Zielsetzung unvertretbar hoch sein könnte, zeigen die Beschwerdeführer nicht auf. 47

cc) § 16 Abs. 1 Nr. 3 StromPBG setzt unterschiedliche Erlösobergrenzen für Dezember 2022 und für die Zeit vom 1. Januar 2023 bis zum 15. April 2023 (Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken) fest. Gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b StromPBG wird die Erlösobergrenze für den Verlängerungszeitraum um 2 Cent pro Kilowattstunde heraufgesetzt, soweit Mehrkosten dadurch entstehen, dass vertraglich bereits vereinbarte Dekontaminationsarbeiten am Primärkreislauf wegen der Verlängerung der Laufzeiten über den 31. Dezember 2022 hinaus verschoben werden müssen (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 96 f.; 20/4915, S. 46, 149). Die Beschwerdeführer rügen als gleichheitswidrig, dass bei den anderen Stromerzeugungsarten vergleichbare einzelfallbezogene Aufschläge nicht vorgesehen seien. Ihrem Vorbringen kann jedoch nicht entnommen werden, dass bei anderen Stromerzeugungsarten überhaupt vergleichbare Situationen bestehen, die Anlass zu einzelfallbezogenen Aufschlägen auf die Erlösobergrenze hätten geben können. 48

dd) Hinsichtlich des § 16 Abs. 1 Nr. 5 StromPBG wird als gleichheitswidrig beanstandet, dass sich die für Braunkohlekraftwerke geltende Erlösobergrenze an den ältesten Anlagen mit den höchsten Emissionskosten orientiere, die tatsächlichen Emissionskosten aber in aller Regel niedriger seien. Bei den Erneuerbare-Energien-Anlagen sei hingegen bei der Festlegung der Erlösobergrenze nicht von den teuersten Anlagen ausgegangen worden. 49

Insoweit fehlt es an einer hinreichenden Darlegung der Vergleichbarkeit der Sachverhalte. Dazu hätte schon deshalb Anlass bestanden, weil bei Erneuerbare-Energien-Anlagen keine Emissionskosten anfallen, die als Ansatz für eine darauf gestützte Heraufsetzung der Erlösobergrenzen hätten dienen können (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 97, 120). Hierzu verhalten sich die Verfassungsbeschwerden nicht. 50

c) Dem Beschwerdevorbringen kann nicht hinreichend deutlich entnommen werden, dass die Ausgestaltung der Sicherheitszuschläge nach § 16 Abs. 1 und 4, § 17 und § 18 Abs. 1 Nr. 3 StromPBG gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen könnte. 51

aa) Es wird als Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG beanstandet, dass für Kraftwerke zur Verstromung fester Biomasse ein Sicherheitszuschlag von 3 Cent pro Kilowattstunde gelte (§ 16 Abs. 1 StromPBG), während gemäß § 16 Abs. 4 StromPBG bei Biogasanlagen ein Sicherheitszuschlag von 9 Cent pro Kilowattstunde anzuwenden sei. Diese Differenzierung sei nicht gerechtfertigt, weil der maßgebliche Grund für den Ansatz eines erhöhten Sicherheitszuschlags bei Biogasanlagen, nämlich die stark gestiegenen Kosten für die Einsatzstoffe, auch für die Verstromung der entsprechenden Einsatzstoffe in Biomasseanlagen greife. Dort würden die Einsatzstoffe als feste Biomasse verbrannt. Damit ist eine Gleichheitswidrigkeit jedoch nicht hinreichend dargetan. Denn bei einer derart vergleichbaren Interessenlage hätte der Frage nachgegangen werden müssen, ob § 16 Abs. 4 StromPBG insoweit analog auch auf Biomasseanlagen angewendet werden kann. 52

bb) Die Verfassungsbeschwerden sehen einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ferner darin, dass sich der beim Ansatz von fiktiven Erlösen nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 und 2 StromPBG geltende Sicherheitszuschlag von 3 Cent pro Kilowattstunde beim Ansatz tatsächlicher Erlöse aus anlagenbezogenen Vermarktungsverträgen gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 3 StromPBG auf 1 Cent pro Kilowattstunde verringere. Insoweit rügen sie zum einen, die Art und Weise der Stromvermarktung spiele mit Blick auf den Zweck der Sicherheitszuschläge, sicherzustellen, dass es auch bei einer Fehleinschätzung der Kosten nicht zu einer unverhältnismäßigen Abschöpfung komme, keine Rolle (1). Zum anderen rügen sie eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Berücksichtigung tatsächlicher Erlöse nach § 18 Abs. 1 Nr. 3 StromPBG bei anlagenbezogenen Vermarktungsverträgen gegenüber der nach § 17 StromPBG möglichen Korrektur des nach § 16 StromPBG ermittelten Überschusserlöses im Fall von Absicherungsgeschäften, die den Sicherheitszuschlag von 3 Cent pro Kilowattstunde unberührt lasse. Sowohl anlagenbezogene Vermarktungsverträge als 53

auch Absicherungsgeschäfte dienen der mittel- oder langfristigen finanziellen Absicherung der Stromerzeugung. Aus dem gleichen Grund sei es auch nicht zu rechtfertigen, dass nur Verluste aus Absicherungsgeschäften gemäß § 14 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 1 StromPBG mit späteren Überschusserlösen ausgeglichen werden könnten, nicht jedoch Verluste aus anlagenbezogenen Vermarktungsverträgen (2). Hinsichtlich dieser von den Verfassungsbeschwerden gebildeten Vergleichsgruppen wird nicht substantiiert dargetan, dass es sich um im Wesentlichen gleiche Sachverhalte handelt (vgl. BVerfGE 130, 151 <174 f.>).

(1) Soweit die Ungleichbehandlung auf die gleiche Zwecksetzung der Sicherheitszuschläge sowohl beim Ansatz fiktiver als auch beim Ansatz tatsächlich erzielter Erlöse gestützt wird, lassen die Verfassungsbeschwerden außer Acht, dass die Sicherheitszuschläge neben der Vermeidung unverhältnismäßig hoher Abschöpfungen bei Fehleinschätzungen der Stromerzeugungskosten auch Ineffizienzen im Dispatch (Kraftwerkeinsatzplanung) verhindern sollen, die dann auftreten können, wenn Stromkraftwerke zur Vermeidung von Nachteilen durch die Abschöpfung ihre Stromerzeugung reduzieren (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 95, 100). Die Beschwerdeführer zeigen nicht auf, weshalb mit der Verhinderung von Ineffizienzen im Dispatch kein tragfähiger Differenzierungsgrund vorliegen soll. Das Risiko einer Reduktion der Stromerzeugung zur Vermeidung von Nachteilen durch die Abschöpfung dürfte geringer sein, wenn die Überschusserlöse nicht auf der Grundlage geschätzter fiktiver Erlöse, sondern bei anlagenbezogenen Vermarktungsverträgen anhand der tatsächlich erzielten Erlöse ermittelt werden. 54

(2) An einer hinreichenden Darlegung der Vergleichbarkeit der Sachverhalte fehlt es auch, soweit auf eine Ungleichbehandlung bei der Absenkung des Sicherheitszuschlags und der Möglichkeit der Kompensation von Verlusten im Anwendungsbereich des § 17 StromPBG verwiesen wird. 55

Im Unterschied zu auf konkrete Anlagen bezogenen Vermarktungsverträgen, bei denen die Ermittlung der Überschusserlöse gemäß § 18 Abs. 1 StromPBG auf der Grundlage der nach diesen Verträgen tatsächlich erzielten Erlöse erfolgt, wird gemäß § 17 StromPBG der nach § 16 StromPBG auf der Grundlage fiktiver Erlöse erzielte Überschusserlös nach Maßgabe der Anlagen 4 und 5 des Strompreisbremsegesetzes (vgl. § 17 Nr. 1 und 2 StromPBG) um das Ergebnis aus Absicherungsgeschäften korrigiert; diese Anlagen enthalten ausführliche Regelungen über die für die Anwendung des § 17 StromPBG maßgebliche Ermittlung der Ergebnisse aus Absicherungsgeschäften (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 120 ff.). Vor diesem Hintergrund hätte etwa der naheliegenden Frage nachgegangen werden müssen, ob die unterschiedliche Höhe der Sicherheitszuschläge durch unterschiedliche Möglichkeiten gerechtfertigt sein könnte, die jeweilige Erlössituation zutreffend einzuschätzen. Das Gleiche gilt hinsichtlich der Rüge einer verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung mit Blick auf die Möglichkeit zur Kompensation von Verlusten. 56

II.

Der in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Subsidiarität wird von den Verfassungsbeschwerden eingehalten. 57

1. Danach müssen über das Gebot der Rechtswegerschöpfung im engeren Sinne hinaus zunächst alle nach Lage der Dinge zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergriffen werden, um die geltend gemachten Grundrechtsverletzungen schon im fachgerichtlichen Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen. Das gilt auch für Rechtssatzverfassungsbeschwerden, obwohl unmittelbar gegen Gesetze fachgerichtlicher Rechtsschutz regelmäßig an sich nicht offensteht. Zu den insoweit dennoch zumutbaren Rechtsbehelfen kann eine Feststellungs- oder Unterlassungsklage gehören, die eine fachgerichtliche Klärung entscheidungserheblicher Tatsachen- oder Rechtsfragen des Fachrechts ermöglicht. Das wird regelmäßig der Fall sein, wenn die angegriffenen Vorschriften Rechtsbegriffe enthalten, von deren Auslegung und Anwendung maßgeblich abhängt, inwieweit die angegriffenen Vorschriften eine tatsächliche und rechtliche Beschwer zur Folge haben. Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist also insbesondere dann geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens die Klärung fachrechtlicher Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen ist, deren Beantwortung also nicht allein von der Auslegung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt (vgl. BVerfGE 159, 223 <273 f. Rn. 101> m.w.N.). 58

2. Ausgehend davon bedurfte es nicht der vorherigen Anrufung der Fachgerichte. Jedenfalls mit der zentralen Rüge der Unvereinbarkeit der Erlösabschöpfung mit der Finanzverfassung und dem Gebot der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen wird die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Regelungen insgesamt in Frage gestellt, ohne dass es auf einzelne fachrechtliche Auslegungsfragen ankommt. Daher sind insoweit allein verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen (vgl. BVerfGE 159, 223 <274 f. Rn. 103>). 59

III.

Die unmittelbar gegen Vorschriften des am 24. Dezember 2022 in Kraft getretenen Strompreisbremsengesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl I S. 2512) gerichteten Verfassungsbeschwerden sind am 8. März 2023 und am 3. April 2023 und damit innerhalb der Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG eingegangen. Verfristet ist allerdings die erstmals mit Schriftsatz vom 14. August 2024 der Sache nach erhobene Rüge einer nach Art. 3 Abs. 1 GG unzulässigen Benachteiligung der Beschwerdeführer gegenüber den nicht zur Erlösabschöpfung herangezogenen Unternehmen der Energieversorgung. Davon abgesehen fehlt insoweit jede Darlegung, inwiefern die angegebenen Gewinnsteigerungen von Energieversorgern mit den hier maßgeblichen Überschusserlösen vergleichbar sein könnten. 60

IV.

Die angegriffenen Regelungen sind durch die EU-Notfallverordnung nicht vollständig unionsrechtlich vorgegeben, sondern bewegen sich innerhalb des durch die Verordnung eröffneten Umsetzungsspielraums, so dass sie am Maßstab des Grundgesetzes zu prüfen sind (vgl. BVerfGE 152, 152 <168 f. Rn. 39, 42> - Recht auf Vergessen I; 155, 119 <162 ff. Rn. 83 ff.> - Bestandsdatenauskunft II; 158, 170 <183 Rn. 23> - IT-Sicherheitslücken).

Zwar gibt die EU-Notfallverordnung vor, dass alle Überschusserlöse, die sich aus der Anwendung einer Obergrenze für Markterlöse ergeben, gezielt zur Finanzierung von Maßnahmen zu verwenden sind, mit denen die Auswirkungen der hohen Strompreise auf die Stromendkunden abgemildert werden, und dass hierfür Haushaltsmittel nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn die Überschusserlöse nicht ausreichen, um die Stromendkunden angemessen zu unterstützen (Art. 10 Abs. 1 und 3 EU-NotfallIVO). Für die Umsetzung dieser Vorgaben steht den Mitgliedstaaten jedoch ein erheblicher Spielraum zu, den der Bundesgesetzgeber mit den angegriffenen Regelungen genutzt hat. So übernimmt das Strompreisbremsegesetz nicht die in Art. 6 Abs. 1 EU-NotfallIVO normierte einheitliche Erlösobergrenze von 18 Cent pro Kilowattstunde, sondern setzt die Erlösobergrenzen gemäß der in Art. 8 Abs. 1 Buchstaben a und b EU-NotfallIVO eröffneten Möglichkeit bezogen auf die verschiedenen Stromerzeugungsarten unterschiedlich fest (§ 16 Abs. 1 StromPBG). Ein Gestaltungsspielraum steht den Mitgliedstaaten auch für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Entlastung der Letztverbraucher von Strom zur Verfügung. Das Strompreisbremsegesetz nutzt die in Art. 10 Abs. 4 Buchstaben c und d EU-NotfallIVO beispielhaft genannte Möglichkeit, die Strombezugskosten für die Letztverbraucher auch für eine begrenzte Menge des verbrauchten Stroms zu senken und dafür den Stromversorgern einen Ausgleich zu gewähren (vgl. §§ 4, 20 StromPBG). Schließlich können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 4 EU-NotfallIVO entscheiden, ob sie Überschusserlöse zum Zeitpunkt der Abwicklung des Stromaustauschs oder danach abschöpfen; bei einer späteren Abschöpfung des Überschusserlöses darf der Staat die Entlastung der Letztverbraucher vorfinanzieren (EU-NotfallIVO, Erwägungsgrund Nr. 31). Diesen Spielraum hat der Bundesgesetzgeber dahingehend genutzt, dass die Letztverbraucher bereits ab März 2023 – auch für Januar und Februar 2023 – entlastet wurden (§ 49 StromPBG), während die Überschusserlöse erst ab dem 15. August 2023 zu zahlen waren (§ 14 Abs. 1 Satz 3 StromPBG); die unionsrechtlich eröffnete Möglichkeit der Vorfinanzierung der Verbraucherentlastung mit staatlichen Mitteln bis zum Eingang der Abschöpfungsbeträge ist in § 25 StromPBG geregelt (dazu näher Rn. 72 ff.).

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit zulässig, nicht begründet. Die zulässig gerügten Regelungen in § 14 Abs. 1, § 16 Abs. 1 und § 29 StromPBG greifen zwar in das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 12 Abs. 1 GG ein (I). Der Eingriff ist aber sowohl formell (II) als auch materiell verfassungsgemäß (III).

I.

Die zulässig gerügten Regelungen greifen in das von Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht auf Berufsfreiheit der Beschwerdeführer ein. 64

1. Der Schutzbereich der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG ist eröffnet. 65

Art. 12 Abs. 1 GG gewährt allen Deutschen als einheitliches Grundrecht das Recht, den Beruf als Grundlage der persönlichen und wirtschaftlichen Lebensführung frei zu wählen und auszuüben (vgl. BVerfGE 101, 331 <346 f.>). Die Berufsfreiheit steht entsprechend Art. 19 Abs. 3 GG auch inländischen juristischen Personen des Privatrechts zu (vgl. BVerfGE 97, 228 <253>; 161, 63 <89 Rn. 43>). „Beruf“ ist jede Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient. Eine Ausprägung der Berufsfreiheit ist die „Unternehmensfreiheit“ im Sinne freier Gründung und Führung von Unternehmen, welche die Freiheit umfasst, die unternehmerische Berufstätigkeit organisatorisch und vertraglich zu gestalten (vgl. BVerfGE 50, 290 <363 ff.>; 123, 186 <238 f.>; 138, 261 <284 f.>; 161, 63 <89 Rn. 43>; stRspr). Dazu gehört die Freiheit, grundsätzlich Erlöse im Wege freier Preisbildung zu erwirtschaften (vgl. BVerfGE 101, 331 <347>; 106, 275 <298>; 114, 196 <244>; 117, 163 <181>; 134, 204 <222 f. Rn. 66 f.>) und die beruflich erbrachte Leistung zu verwerten (vgl. BVerfGE 97, 228 <253>). 66

Die Berufsfreiheit umfasst auch ein Abwehrrecht gegen Mitwirkungspflichten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wie Ermittlungs-, Auskunfts-, Berichts- und Dokumentationspflichten, die unmittelbar an eine berufliche Tätigkeit anknüpfen und mit spürbaren administrativen Lasten verbunden sind (vgl. zur Indienstnahme Privater für öffentliche Aufgaben BVerfGE 22, 380 <383 f.>; 30, 292 <312 ff.>; 68, 155 <170 ff.>; 114, 196 <244>; 161, 1 <34 ff. Rn. 71 ff.>). 67

2. Die zulässig gerügten Regelungen des Strompreisbremsegesetzes zur Abschöpfung von Überschusserlösen und zu den darauf bezogenen Mitteilungspflichten greifen in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit ein. Der hier in Rede stehende Betrieb von Stromerzeugungsanlagen stellt eine von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte berufliche Tätigkeit dar (vgl. BVerfGE 155, 238 <276 Rn. 93> und 161, 63 <89 Rn. 43> für Windenergieanlagen). Zwar beschränkt die Abschöpfung der Überschusserlöse nicht die Freiheit der betroffenen Betreiber von Kraftwerken zur Angebotsgestaltung. Durch die mit der Abschöpfung der über die festgelegten Obergrenzen hinausgehenden Veräußerungserlöse bewirkte Deckung der Erlöse wird jedoch in die Erlöserzielung durch Preisgestaltung eingegriffen. 68

Auch die von den Beschwerdeführern angegriffene, überwiegend bußgeldbewehrte (§ 43 Abs. 1 Nr. 5 StromPBG) Inanspruchnahme bei der Feststellung der Überschusserlöse nach § 29 StromPBG greift in die Berufsfreiheit der betroffenen Kraftwerksbetreiber ein. Mit den in dieser Vorschrift enthaltenen zahlreichen Pflichten zur Selbstveranlagung wer- 69

den den betroffenen Betreibern von Stromerzeugungsanlagen erhebliche, ihre Berufsausübungsfreiheit über die Pflicht zur Zahlung von Überschusserlösen hinaus weiter einschränkende administrative Verfahrenslasten auferlegt (vgl. BVerfGE 161, 1 <36 Rn. 75> - Übernachtungssteuer; zur Gewichtung dieser Belastungen unten Rn. 114, 125).

II.

Die angegriffenen Regelungen über die von den Betreibern von Stromerzeugungsanlagen zu zahlenden Überschusserlöse (§ 14 Abs. 1, § 16 Abs. 1 und § 29 StromPBG) sind formell verfassungsgemäß. Der Bund kann sich insoweit auf seine Sachgesetzgebungskompetenz für das Energiewirtschaftsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 72 Abs. 2 GG berufen. Die von den Betreibern der Stromerzeugungsanlagen zu zahlenden Überschusserlöse (§ 14 Abs. 1 StromPBG) haben keine Aufkommenswirkung zugunsten des Bundes, sondern sind Gegenstand einer staatlichen Intervention in den Strommarkt durch Umverteilung von am Markt erzielten Erlösen unter privaten Marktteilnehmern (1). Daher bedarf es für die angegriffenen Regelungen keiner Steuergesetzgebungskompetenz (Art. 105 Abs. 1 GG); eine Sachgesetzgebungskompetenz reicht aus (2). Die angegriffenen Regelungen sind als staatliche Intervention in den Strommarkt von der Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes für das Energiewirtschaftsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 72 Abs. 2 GG gedeckt (3). 70

1. Mit der Abschöpfung der Überschusserlöse erzielt der Bund keine Einnahmen. Regelungsgegenstand ist vielmehr eine Umverteilung von Erlösen aus dem Verkauf von Strom zwischen einem Teil der Stromerzeuger und den Stromverbrauchern. 71

a) Der Gesetzgeber hat die unionsrechtliche Vorgabe, gewisse Obergrenzen übersteigende Erlöse abzuschöpfen und die Abschöpfungsbeträge zur Entlastung der Stromendkunden von hohen Stromkosten zu verwenden (Art. 10 Abs. 1 EU-NotfallVO), wie folgt umgesetzt: Die Betreiber von Stromerzeugungsanlagen müssen 90 Prozent der von ihnen im Wege der Selbstveranlagung (vgl. § 29 StromPBG) ermittelten Überschusserlöse gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 StromPBG an die Netzbetreiber zahlen, an deren Netz ihre Stromerzeugungsanlage unmittelbar angeschlossen ist. Diese Zahlungspflicht besteht auch dann allein gegenüber den Netzbetreibern, wenn die Bundesnetzagentur bei einem Versäumnis der Mitteilungs- und Zahlungspflichten die Überschusserlöse nach § 41 Abs. 1 Satz 2 StromPBG gegenüber dem Betreiber der Stromerzeugungsanlage und den Netzbetreibern festsetzt; die Zahlung muss dann an den zuständigen Übertragungsnetzbetreiber geleistet werden, § 41 Abs. 5 Satz 1 StromPBG (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 114). Nach § 22 Abs. 1 StromPBG haben die Übertragungsnetzbetreiber gegenüber den Netzbetreibern in Höhe der von diesen vereinnahmten Überschusserlöse einen finanziellen Anspruch auf Ausgleich der Belastungen, die ihnen aus der Erfüllung des gegen sie gerichteten Anspruchs der Elektrizitätsversorgungsunternehmen gemäß § 20 StromPBG auf Erstattung der von diesen den Stromverbrauchern gewährten Entlastung von den Stromkosten (§ 4 Abs. 1 StromPBG) entstehen. Darüber hinaus haben die Übertragungsnetzbetreiber gegen die Bundesrepub- 72

lik Deutschland einen Anspruch auf Zwischenfinanzierung der Ausgaben nach dem Strompreisbremsegesetz (§ 25 StromPBG). Zur Abwicklung dieser Zwischenfinanzierung haben die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesrepublik Deutschland einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geschlossen (§ 25 Satz 2 StromPBG).

b) Im Rahmen dieses privatwirtschaftlichen Wälzungsmechanismus (BTDrucks 20/4685, S. 3 f.) stehen die Abschöpfungsbeträge dem Bund weder während (aa) noch nach (bb) der Verbraucherentlastung als Einnahmen zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung. Sie dienen vielmehr einer Umverteilung (c). 73

aa) Für den zeitlichen Anwendungsbereich der Entlastung der Verbraucher von den Stromkosten vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2023 (§ 3 Abs. 1 StromPBG) folgt dies aus § 25 Satz 2 StromPBG in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Satz 3 des öffentlich-rechtlichen Vertrages. Danach müssen die Übertragungsnetzbetreiber bei der monatlichen Prognose der zur Erfüllung des Vorauszahlungsanspruchs der Versorger nach § 22a Abs. 1 StromPBG notwendigen Abschlagszahlungen aus der Zwischenfinanzierung die von den Netzbetreibern erlangten Abschöpfungsbeträge kostenmindernd in Ansatz bringen. Auf diese Weise trägt die Abschöpfung der Überschusserlöse zur Entlastung der Verbraucher bei, ohne eine Aufkommenswirkung für den Bund zu entfalten. Die Bundesnetzagentur hat entsprechend in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass die unterhalb der monatlichen Kosten für die Entlastung liegenden Abschöpfungsbeträge nicht verwendet worden seien, um während des Entlastungszeitraums die Zwischenfinanzierung des Bundes zurückzuführen (siehe zu den monatlichen Auszahlungen des Bundes an die Übertragungsnetzbetreiber auch BTDrucks 20/10597, S. 3). 74

bb) Für die Zeit nach Ende des zeitlichen Anwendungsbereichs der Entlastung der Verbraucher ist in § 7 Abs. 2 Satz 3 des öffentlich-rechtlichen Vertrages geregelt, dass Abschöpfungsbeträge, die von den Übertragungsnetzbetreibern nach der gemäß § 24 Abs. 2 StromPBG gegenüber dem Bund durchzuführenden Abrechnung ihrer tatsächlichen Einnahmen und ihrer tatsächlichen Ausgaben nach dem Strompreisbremsegesetz noch vereinnahmt werden, bis zur Höhe der erhaltenen aber noch nicht zurückgeführten Zwischenfinanzierung an den Bundeshaushalt abzuführen sind. Damit werden dem Bundeshaushalt jedoch keine Einnahmen zugeführt, sondern der Anspruch des Bundes auf Rückzahlung der Zwischenfinanzierung nach § 25 Satz 1 StromPBG in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Satz 1 des öffentlich-rechtlichen Vertrags erfüllt, welche die Übertragungsnetzbetreiber erhalten haben, um ihrer Verpflichtung gegenüber den Elektrizitätsversorgungsunternehmen auf Erstattung der den Stromverbrauchern gewährten Entlastung von den Stromkosten nachkommen zu können. Solche Rückzahlungen haben keine Aufkommenswirkung zugunsten staatlicher Haushalte (vgl. BVerfGE 81, 156 <186 f.>). Hier gleichen sie lediglich Rückzahlungsansprüche des Bundes aus, die diesem aus der darlehensähnlichen Vorfinanzierung der nicht ihm selbst, sondern nach § 20 StromPBG den Übertragungsnetzbetreibern obliegenden Pflicht zustehen, den Anspruch der Stromversorger auf Erstattung ihrer Leistungen 75

zur Entlastung der Stromverbraucher auch mit den von ihnen vereinnahmten Abschöpfungsbeträgen zu erfüllen. Ohnehin besteht nach der Abrechnung aller tatsächlichen Ausgaben mit dem Bund kein Rechtsgrund dafür, den Übertragungsnetzbetreibern die dann noch eingehenden Abschöpfungsbeträge zu belassen.

c) Somit dienen die Abschöpfungsbeträge nach dem objektiven Regelungsgehalt der angegriffenen Vorschriften nicht der Erzielung von Einnahmen durch den Bund zur Mitfinanzierung der Entlastung der Stromverbraucher von den hohen Stromkosten, wie die Beschwerdeführer meinen. Vielmehr werden sie auf der Grundlage privater Rechtsbeziehungen von den Betreibern von Stromerzeugungsanlagen über die Netzbetreiber, Übertragungsnetzbetreiber und die Elektrizitätsversorgungsunternehmen bis zu den Stromverbrauchern „gewälzt“. Regelungsgegenstand ist also eine Umverteilung unter Privaten, die darin besteht, dass den Stromerzeugern ein Teil ihrer Erlöse aus dem Verkauf von Strom entzogen und letztlich über eine Entlastung von den Stromkosten auf die Stromverbraucher übertragen wird. Das gilt auch, soweit nach der Abrechnung der den Übertragungsnetzbetreibern aus der Umsetzung des Strompreisbremsegesetzes entstandenen Einnahmen und Ausgaben noch Abschöpfungsbeträge vereinnahmt werden sollten, die dann an den Bundeshaushalt abzuführen sind. Wie dargelegt geht es insoweit nur um den Ausgleich eines Rückzahlungsanspruchs des Bundes aus der Vorfinanzierung einer den Übertragungsnetzbetreibern obliegenden Aufgabe (Rn. 75). 76

2. Für diese Umverteilung unter Privaten ohne Aufkommenswirkung zugunsten des Staates bedarf es keiner Steuergesetzgebungskompetenz. Eine Sachgesetzgebungskompetenz reicht aus. 77

a) Steuern sind Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Kennzeichnend für eine Steuer ist somit, dass sie ohne individuelle Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird (vgl. BVerfGE 137, 1 <17 Rn. 41>; 149, 222 <248 f. Rn. 53>; 161, 1 <37 Rn. 78>; 161, 63 <99 f. Rn. 73>). Hier fehlt es – wie dargelegt – bereits an dem Merkmal der Einnahmeerzielung. 78

b) Nicht unter die Steuergesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG fallen nichtsteuerliche Abgaben; diese stehen in einem Spannungsverhältnis zur Finanzverfassung. Deren Ordnungs- und Schutzfunktion würde gefährdet, wenn Bund und Länder unter Berufung auf ihre Sachgesetzgebungskompetenz beliebig Einnahmen außerhalb der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregelungen erschließen und dazu Einzelne zusätzlich zu ihrer Inanspruchnahme zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten durch Steuern zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen könnten (vgl. BVerfGE 55, 274 <302 ff.>; 78, 79

249 <266 f.>; 92, 91 <113 f.>). Daher bedarf es für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben eines über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes (vgl. BVerfGE 124, 235 <243 ff.>; 135, 155 <206 ff.>; 137, 1 <20 f. Rn. 48 f.>; 149, 222 <254 f. Rn. 65 f.>; 158, 282 <328 Rn. 113>). Bewirken Zahlungspflichten hingegen – wie hier – eine Umverteilung unter Privaten ohne Aufkommenswirkung zugunsten des Staates, berührt dies weder die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung noch das Gebot der Lastengleichheit bei der Finanzierung der staatlichen Aufgaben. Dies gilt auch, wenn Zahlungspflichten zwischen Privaten begründet werden, um Gemeinwohlbelange zu verfolgen, die nicht auf einen Interessenausgleich unter Privaten bezogen sind (vgl. BVerfGE 114, 196 <250>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 9. Januar 1996 - 2 BvL 12/95 -, Rn. 13 ff.; BGHZ 201, 355 <358> zur EEG-Umlage; zum grundrechtlichen Schutz in solchen Fällen Rn. 105).

3. Als Umverteilung von Erlösen aus dem Stromverkauf unter den Teilnehmern am Strommarkt unterfällt die angegriffene Maßnahme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Energiewirtschaft als Teilbereich des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. 80

a) Der Begriff „Recht der Wirtschaft“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist weit zu verstehen (vgl. BVerfGE 5, 25 <28 f.>; 116, 202 <215>; 135, 155 <196 Rn. 101>; 161, 63 <94 Rn. 60>; stRspr). Zum Recht der Wirtschaft gehören die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, insbesondere diejenigen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen (vgl. BVerfGE 8, 143 <148 f.>; 116, 202 <215 f.>; 135, 155 <196 Rn. 101>; 161, 63 <94 Rn. 60>; stRspr; zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Grundlage für die Regelung wirtschaftsbezogener Sonderabgaben vgl. BVerfGE 82, 159 <182>; 124, 348 <364>). Der Begriff umfasst danach nicht nur die Organisation der Wirtschaft sowie der Wirtschaftszweige und wirtschaftenden Personen, sondern die Steuerung und Lenkung der Wirtschaft insgesamt (vgl. BVerfGE 161, 63 <94 Rn. 60>). 81

Dem Recht der „Energiewirtschaft“ unterfallen diejenigen Regelungen, die spezifisch die wirtschaftliche Betätigung in diesem in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ausdrücklich benannten Wirtschaftszweig betreffen. Dazu gehören Regelungen zur Organisation der Energiewirtschaft und der handelnden Rechtssubjekte, soweit sie nicht – gesellschaftsrechtlich – unmittelbar die Ausgestaltung der in dieser Branche tätigen Gesellschaften zum Gegenstand haben, außerdem die Erzeugung und Verteilung von Energie, die Regulierung der Energiepreise sowie Maßnahmen zur Energiesicherung und zur Energieeinsparung (vgl. BVerfGE 161, 63 <95 Rn. 62> m.w.N.; siehe zum Recht der Energiewirtschaft Szczekalla, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Rn. 136 <Dez. 2020>; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 74 Rn. 240 <Sep. 2022>; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 74 f., 89). 82

b) Danach sind die angegriffenen Vorschriften vom Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst, auf den grundsätzlich auch Regulierungen des Strommarktes gestützt werden können (vgl. BVerfGE 161, 63 <95 Rn. 62>). Sie zielen nach ihrem objektiven Regelungsgehalt auf eine Intervention in den Strommarkt durch Umverteilung von am Markt erzielten Erlösen aus dem Verkauf von Strom. 83

III.

Der Eingriff in die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Beschwerdeführer ist auch materiell verfassungsgemäß. Er ist gerechtfertigt, weil die angegriffenen Regelungen einem legitimen Ziel dienen (1) und zur Erreichung dieses Ziels geeignet (2), erforderlich (3) und angemessen sind (4). 84

1. Mit dem Grundrechtseingriff werden verfassungsrechtlich legitime Ziele verfolgt. Nach dem Willen des Gesetzgebers (näher dazu BVerfGE 150, 244 <276 Rn. 74>; 161, 63 <93 Rn. 57>; 167, 163 <212 f. Rn. 115> - Contergan II) dient die Umverteilung eines Teils der von den Stromerzeugern durch die Veräußerung von Strom erwirtschafteten Erlöse auf die Stromverbraucher (oben Rn. 72) einem Ausgleich der Interessen dieser Marktteilnehmer. Die Stromerzeuger sollen den Teil ihrer Erlöse, der ihre Investitionserwartungen übersteigt, an die durch den krisenbedingten massiven Anstieg der Stromkosten belasteten Stromverbraucher abgeben. Damit knüpft der Gesetzgeber an die Preisbildung am Strommarkt an und reagiert auf die Folgen, die die Gasverknappung 2022 für den Markt und die Verbraucher hatte (a), um so einen in seinen Augen angemessenen Interessenausgleich herbeizuführen (b). 85

a) Die Preisbildung am Strommarkt sowie die Auswirkungen der Gasverknappung im Zuge des Ukraine-Krieges stellen sich wie folgt dar (vgl. Schwintowski/Brömmelmeyer, NZKart 2023, S. 201 <203>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 119/22, S. 7 ff. sowie die Stellungnahmen der Europäischen Union, der Bundesnetzagentur und der Monopolkommission): 86

aa) Der Referenzpreis für Strom wird auf dem sogenannten Day-Ahead-Markt gebildet, dem Leitmarkt des EU-Stromhandelssystems. Dort werden die Strompreise für die Stunden des Folgetages im Wege einer börslichen Auktion für die jeweilige Gebotszone festgelegt. Die Zuschläge werden entsprechend dem aktuellen Strombedarf nach einem Algorithmus in der Reihenfolge der ansteigenden variablen Grenzkosten der Erzeuger (insbesondere Brennstoffkosten) zu einem einheitlichen Preis für alle Nachfrager erteilt (Merit Order). Die zur Deckung des Strombedarfs zuletzt eingesetzten Anlagen mit den höchsten Grenzkosten – das sind bei hohem Strombedarf häufig Gaskraftwerke – bestimmen den in der Gebotszone geltenden Strompreis für alle an der Auktion erfolgreich teilnehmenden Stromerzeuger unabhängig von der Höhe der Grenzkosten ihrer jeweiligen Anlagen. Je höher also die für diese Einheitspreisbildung maßgeblichen Grenzkosten sind, desto höher sind die Ge- 87

winne der Betreiber von Anlagen mit niedrigen Grenzkosten. Zu diesen gehören regelmäßig insbesondere Erneuerbare-Energien-Anlagen ohne Brennstoffkosten wie Photovoltaik- und Windkraftanlagen. Nach den Stellungnahmen und Äußerungen in der mündlichen Verhandlung handelt es sich um ein Verfahren freier marktwirtschaftlicher Preisbildung, das Angebot und Nachfrage bestmöglich in ein Gleichgewicht bringt und wegen des optimalen Einsatzes der Anlagen mit niedrigen Grenzkosten auch für die Stromverbraucher besonders günstig ist.

Die am Day-Ahead-Markt gebildeten Einheitspreise dienen zugleich als Referenzpreise für den längerfristigen Stromhandel am Terminmarkt und sind darüber hinaus notwendige Grundlage für den die Gebotszonen übergreifenden Handel von Strom innerhalb der Europäischen Union. Wegen der zuletzt genannten Funktion für das unionsweite Stromhandelsystem („market coupling“) ist die Einheitspreisbildung in der Reihenfolge der ansteigenden Grenzkosten unionsrechtlich implizit vorgegeben (vgl. Art. 39 Abs. 2 Buchstabe a in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Buchstabe b, Art. 2 Nr. 28 der Verordnung (EU) 2015/1222 der Kommission vom 24. Juli 2015 zur Festlegung einer Leitlinie für die Kapazitätsvergabe und das Engpassmanagement <ABl. L 197, S. 24>; vgl. auch Art. 8 Abs. 2 Buchstabe d EU-NotfallVO). 88

bb) Auf der Grundlage dieses Einheitspreismechanismus hatte der im Februar 2022 begonnene kriegsrechtliche Überfall Russlands auf die Ukraine eine massiv strompreissteigernde Wirkung. Unmittelbar nach Beginn des Krieges verknappte sich das auf dem europäischen Energiemarkt verfügbare Gas um mehr als die Hälfte. Infolgedessen schnellten die Gaspreise und damit die Grenzkosten der Gaskraftwerke innerhalb kurzer Zeit extrem in die Höhe; auch die Preise für andere fossile Brennstoffe wie Steinkohle stiegen erheblich an. Dabei gaben die Gaskraftwerke mit ihren überaus hohen Grenzkosten nicht selten den Einheitspreis vor. Dies hatte zur Folge, dass der durchschnittliche Börsenpreis für Strom in der Spitze im August 2022 auf bis das Zehnfache des Durchschnittspreises im Jahr 2021 und das Fünffache des entsprechenden Vorjahresmonats anstieg. Dementsprechend konnten die Betreiber von Anlagen, deren Grenzkosten von den kriegsbedingten Verwerfungen auf dem Gasmarkt unbeeinflusst blieben, außerordentlich hohe Gewinne erzielen. Zu diesen gehören insbesondere die Betreiber von Erneuerbare-Energien-Anlagen, die Strom ohne die Verwendung von fossilen Brennstoffen erzeugen können. 89

cc) Auf Seiten der Verbraucher löste der Ukraine-Krieg, der in seiner Dimension als „Zeitenwende“ verstanden wurde (Regierungserklärung von Bundeskanzler Scholz am 27. Februar 2022), mit den massiv gestiegenen Erdgas- und Strompreisen einen unerwarteten Kostenschock für Unternehmen und private Haushalte aus; die Situation wurde wegen der Unsicherheiten über die Möglichkeit, eine bezahlbare Energieversorgung der Unternehmen und privaten Haushalte aufrechterhalten zu können, als außergewöhnliche Notsituation eingestuft (vgl. BTDrucks 20/9666, S. 13 f.). Die privaten und gewerblichen 90

Stromverbraucher wurden dazu aufgerufen, jede mögliche Anstrengung zur Stromeinsparung in den Haushalten und Büros sowie bei der Produktion zu nutzen (vgl. zur „Energiesparkampagne“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz die Pressemitteilungen vom 10. Juni 2022 und vom 13. Oktober 2022). Die am 1. September 2022 in Kraft getretene Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahmen (Kurzfristenenergieversorgungssicherungsmaßnahmenverordnung – EnSikuMaV vom 26. August 2022, BGBl I S. 1446) gab unter anderem eine Absenkung der Mindesttemperaturen für bestimmte Arbeitsräume verbindlich vor.

b) Die Abschöpfung der Überschusserlöse zielt auf eine Bewältigung dieser „außergewöhnlichen Störung der Wirtschaftslage“ ab (vgl. BTDrucks 20/9666, S. 14). Nach Einschätzung des Unionsgesetzgebers und des deutschen Gesetzgebers handelt es sich bei den hohen Erlösen, die auch diejenigen Betreiber von Stromerzeugungsanlagen wegen der Einheitspreisbildung erzielen konnten, deren Grenzkosten von den kriegsbedingten Verwerfungen auf dem Energiemarkt unbeeinflusst blieben, um Erlöse, die weit über die Erwartungen bei der Investition hinausgehen und daher für einen wirtschaftlichen Anlagenbetrieb mit auskömmlichen Renditen nicht benötigt werden (vgl. EU-NotfallVO, Erwägungsgrund Nr. 24; BTDrucks 20/4685, S. 3; „Überschusserlöse“). Diesen krisenbedingt erzielten außergewöhnlichen Erlösen eines Teils der Stromerzeuger stünden die ebenfalls krisenbedingten hohen Belastungen der privaten und gewerblichen Stromverbraucher gegenüber (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 4, 70). Die Monopolkommission spricht in ihrer Stellungnahme vom 13. September 2024 insoweit von einer marktwidrigen Verteilung der finanziellen Ressourcen zwischen Verbrauchern und diesen Stromerzeugern; daher wird der vorgenommene Interessenausgleich zwischen den krisenbedingt durch außerordentliche Erlöse begünstigten Stromerzeugern und den krisenbedingt hoch belasteten privaten und gewerblichen Stromverbrauchern von der Monopolkommission befürwortet. Den Stromerzeugern sollten nach der gesetzgeberischen Konzeption diejenigen Erlöse entzogen und auf die Stromverbraucher zur Entlastung von den hohen Stromkosten umverteilt werden, die über einer an den begründeten Investitionserwartungen vor dem Ukraine-Krieg ausgerichteten Obergrenze lägen. Dabei solle die Erlösobergrenze so ausgestaltet werden, dass für alle Stromerzeugungsarten ein auskömmlicher Betrieb gewährleistet bleibe und keine Anlage wegen der Abschöpfung vom Markt genommen werden müsse (vgl. EU-NotfallVO, Erwägungsgründe Nr. 25, 27 bis 30; BTDrucks 20/4685, S. 3 f., 70, 91 f.).

91

Dieses Ziel setzt das Strompreisbremsegesetz um. Der deutsche Gesetzgeber hat den ihm insoweit nach Art. 8 Abs. 1 Buchstaben a und b EU-NotfallVO eingeräumten Spielraum genutzt und – abweichend von der einheitlichen Erlösobergrenze nach Art. 6 Abs. 1 EU-NotfallVO – unterschiedliche Erlösobergrenzen festgelegt (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 StromPBG), die sich an den Investitions- und Betriebskosten der einzelnen Stromerzeugungsarten orientieren und zusammen mit Sicherheitszuschlägen die Wirtschaftlichkeit der Stromerzeugung sicherstellen sollen (Rn. 45; vgl. BTDrucks 20/4685 S. 95). Das zeigt

92

sich besonders deutlich an den für die Erneuerbare-Energien-Anlagen geltenden Erlös-obergrenzen (§ 16 Abs. 1 Nr. 1, 2 Buchstabe a StromPBG), die sich mit dem „anzulegenden Wert“ an der für 20 Jahre garantierten Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz und damit an den Investitionserwartungen orientieren (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 95 f.). Die fiktiv an der Börse erzielbaren (§ 16 Abs. 1 StromPBG) oder die tatsächlich auf der Grundlage anlagenbezogener Vermarktungsverträge erzielten Erlöse, die diese Obergrenzen übersteigen, werden abgeschöpft und gelangen – wie dargelegt (Rn. 72) – über einen privatwirtschaftlichen Wälzungsmechanismus innerhalb der Elektrizitätswirtschaft von den betroffenen Stromerzeugern über die Netzbetreiber, Übertragungsnetzbetreiber und Elektrizitätsversorgungsunternehmen zu den privaten und gewerblichen Stromverbrauchern.

2. Die angegriffene Maßnahme ist auch im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet. Hierfür genügt bereits die Möglichkeit, dass die gesetzliche Regelung die Erreichung des Gesetzeszwecks fördert (vgl. BVerfGE 156, 63 <116 Rn. 192>; 159, 223 <305 f. Rn. 185>; 161, 299 <367 f. Rn. 166>; stRspr). Eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt (BVerfGE 158, 282 <336 Rn. 131> m.w.N.; 161, 299 <367 f. Rn. 166>). 93

Danach ist die angegriffene Maßnahme im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet. Die Abschöpfung der krisenbedingt erzielten, über die Investitionserwartungen hinausgehenden Erlöse eines Teils der Stromerzeuger und deren Umverteilung zugunsten der ebenfalls krisenbedingt belasteten Stromverbraucher (Rn. 72 ff.) sowie deren Umsetzungsmechanismus fördern den angestrebten Interessenausgleich. 94

3. a) Grundrechtseingriffe dürfen nicht weitergehen, als es der Gesetzeszweck erfordert. Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels zur Verfügung steht, das Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet (vgl. BVerfGE 148, 40 <57 Rn. 47>; 159, 223 <314 Rn. 203 f.>; 161, 299 <378 Rn. 187>; 162, 378 <428 Rn. 117>; stRspr; siehe auch BVerfGE 103, 172 <184 >; 113, 167 <259>). Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Dieser bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. 95

b) Die Umverteilung von Überschusserlösen zugunsten der Stromverbraucher sowie der Umsetzungsmechanismus sind im verfassungsrechtlichen Sinne zur Erreichung des Zieles erforderlich, einen Ausgleich zwischen den durch die Auswirkungen der kriegsbedingten Gasverknappung auf die Strompreisbildung besonders begünstigten Betreibern von Stromerzeugungsanlagen und den hierdurch besonders belasteten Stromverbrauchern herzustellen. 96

aa) Das für die betroffenen Stromerzeuger mildere Mittel der Verwendung von Haushaltsmitteln anstelle einer Erlösabschöpfung steht der verfassungsrechtlichen Anforderlichkeit ungeachtet der unionsrechtlichen Fragen schon deshalb nicht entgegen, weil dadurch nur die Kostenlast auf die Allgemeinheit verschoben würde (vgl. BVerfGE 109, 64 <86>; 161, 299 <378>). Außerdem kann das Ziel eines Interessenausgleichs zwischen Anlagenbetreibern und Stromverbrauchern nur durch eine Abschöpfung der Überschusserlöse der Betreiber erreicht werden (Rn. 107). 97

bb) Ein Eingriff in den Mechanismus zur Preisbildung am Strommarkt durch eine Umstellung der Preisbildung nach der Merit Order, bei der alle Stromerzeuger den gleichen, auf dem Day-Ahead-Markt auf Grundlage der Grenzkosten ermittelten Preis erhalten („pay-as-clear“), auf das Gegenmodell eines Gebotspreisverfahrens, bei dem jeder bezuschlagte Anbieter von Strom nur den Preis erhält, zu dem er den Strom in der Auktion angeboten hat („pay-as-bid“), stellte – wiederum ungeachtet der unionsrechtlichen Fragen – ebenfalls keine mildere und mindestens gleich wirksame Alternative dar. 98

Das Gebotspreisverfahren wäre nur dann ein für die betroffenen Stromerzeuger milderer Mittel, wenn ihnen bei Anwendung dieser Alternative Überschusserlöse verblieben, die nach dem Strompreisbremsegesetz abgeschöpft würden. Der angestrebte Interessenausgleich könnte in diesem Fall aber nur dann gleich wirksam erreicht werden, wenn die verminderte Abschöpfung nicht mit einer geringeren Senkung des Strompreisniveaus und damit der Stromkosten auf Seiten der krisenbedingt belasteten Stromverbraucher einherginge. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass das Gebotspreisverfahren zu einer Absenkung des Strompreisniveaus gegenüber dem Einheitspreisverfahren führt. Vielmehr werden nach einhelliger Einschätzung der Europäischen Kommission, des Bundeskartellamtes und der Bundesnetzagentur im Rahmen des Einheitspreisverfahrens (vgl. Rn. 87) die für die Verbraucher günstigsten Strompreise gebildet; auch dem massiven Strompreisanstieg, der durch die plötzliche Gasverknappung im Zuge des Ukraine-Krieges ausgelöst wurde, hätte durch ein Gebotspreisverfahren nicht besser begegnet werden können. Denn bei diesem Verfahren müssten nach Einschätzung der sachverständigen Dritten die Auktionsteilnehmer das Gebotsverhalten der Betreiber der zur Deckung des Strombedarfs notwendigen Stromerzeugungsanlagen mit den höchsten Grenzkosten schätzen. Den Zuschlag erhielten die Anlagenbetreiber mit der besten Schätzung. So sei es beim Gebotspreisverfahren etwa möglich, dass trotz starken Windes statt eines Windparks ein Kohlekraftwerk zur Deckung der Stromnachfrage eingesetzt werde, weil der Betreiber des Windparks einen zu hohen Preis verlangt habe. Demgegenüber gewährleiste das Einheitspreisverfahren, dass zu jedem Zeitpunkt nur die Anlagen mit den niedrigsten Grenzkosten zum Einsatz kämen, die zur Deckung des Strombedarfs in dem betreffenden Zeitpunkt benötigt würden. 99

cc) Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, der Ansatz von Erlösobergrenzen, die sich an den Kostenstrukturen der verschiedenen Stromerzeugungsarten orientierten (§ 16 100

Abs. 1 StromPBG), sei nicht erforderlich, weil als milderes Mittel eine für alle Stromerzeugungsarten einheitliche Erlösobergrenze festgelegt werden könne, kann auch dem nicht gefolgt werden. Die prognostische Einschätzung des Gesetzgebers, bei einer einheitlichen Erlösobergrenze könnten entweder die Überschusserlöse nicht in gleichem Umfang abgeschöpft oder müssten die berechtigten Investitionserwartungen der Betreiber von Stromerzeugungsanlagen mit hohen Grenzkosten enttäuscht werden mit der Folge noch höherer Strompreise (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 95), hält sich innerhalb des ihm zustehenden Spielraums.

Eine für die Beschwerdeführer als Betreiber von Erneuerbare-Energien-Anlagen günstigere einheitliche Erlösobergrenze wäre nur dann eine Alternative, die Dritte nicht stärker belastet, wenn sie nicht unterhalb der in § 16 StromPBG für die anderen Stromerzeugungsarten festgelegten Obergrenzen läge. Dann müsste eine einheitliche Obergrenze von 28 Cent pro Kilowattstunde gelten, weil diese Obergrenze nach § 16 Abs. 1 Nr. 6 StromPBG zur Deckung der Investitions- und Betriebskosten der Anlagen zur Erzeugung von Strom auf der Basis von Mineralölprodukten notwendig ist (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 95). Diese Obergrenze läge weit über der in Art. 6 Abs. 1 EU-NotfallVO festgelegten einheitlichen Obergrenze von 18 Cent pro Kilowattstunde, die nach Einschätzung des Unionsgesetzgebers bereits deutlich über die bis zum Ukraine-Krieg erwarteten durchschnittlichen Preisspitzen auf dem europäischen Strommarkt hinausgeht (EU-NotfallVO, Erwägungsgrund Nr. 28). Es liegt nahe, dass eine einheitliche Erlösobergrenze in dieser Höhe kein mindestens gleich wirksames Mittel zur Herstellung des bezweckten Interessenausgleichs wäre, weil ein erheblicher Teil der über den Investitionserwartungen liegenden Erlöse krisenbedingt begünstigter Stromerzeuger nicht als Überschusserlöse abgeschöpft und zugunsten der krisenbedingt belasteten Stromverbraucher verwendet werden könnte.

101

Der Ansatz einer gleich wirksamen einheitlichen Erlösobergrenze, die so niedrig angesetzt würde, dass die Überschusserlöse in mindestens gleichem Umfang für den Interessenausgleich genutzt werden könnten wie nach der geltenden Regelung, wäre ebenfalls keine taugliche Alternative. In diesem Fall würden nach der vertretbaren Einschätzung des Gesetzgebers nicht nur die Betreiber von Anlagen mit höheren Grenzkosten als den Grenzkosten der Erneuerbare-Energien-Anlagen stärker belastet als bei den geltenden anlagenspezifischen Obergrenzen, sondern auch die Allgemeinheit durch den Anfall noch höherer Strompreise, weil dann das Risiko bestünde, dass wegen des Ausfalls eines Teils der Stromerzeugungsanlagen vermehrt teure Gaskraftwerke zur Bedarfsdeckung genutzt werden müssten.

102

4. Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist gegeben.

103

a) aa) Die verfassungsrechtliche Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (vgl.

104

BVerfGE 155, 119 <178 Rn. 128> – Bestandsdatenauskunft II; 161, 299 <384 Rn. 203>; 166, 1 <71 Rn. 155>; 167, 163 <224 Rn. 146>; stRspr). Angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne ist eine gesetzliche Regelung dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt wird (vgl. BVerfGE 163, 107 <152 Rn. 119>; 167, 163 <224 Rn. 146>; stRspr).

bb) Verfolgt der Gesetzgeber mit einer Umverteilung unter Privaten Gemeinwohlaufgaben, die außerhalb der betroffenen Privatrechtsverhältnisse liegen, kann die Maßnahme den zahlungspflichtigen Privaten jedenfalls dann nicht zugemutet werden, wenn sie in keinem spezifischen Näheverhältnis zu solchen Aufgaben stehen (vgl. BVerfGE 77, 308 <337>; 81, 156 <198>; 85, 226 <236>; siehe auch BVerfGE 114, 196 <246, 249 f.> sowie Britz/Müller, RdE 2003, S. 163 <167 ff.>). 105

b) Danach stehen die Belastungen der Anlagenbetreiber aus der Abschöpfung von Überschusserlösen nicht außer Verhältnis zu dem Ziel, einen an den Investitionserwartungen ausgerichteten Ausgleich zwischen den aufgrund einer Krise ganz außergewöhnlicher Dimension besonders begünstigten Stromerzeugern und den durch ebendiese Krise besonders belasteten Stromverbraucherinnen und -verbrauchern herbeizuführen. 106

aa) Die Abschöpfung der Überschusserlöse muss den gesteigerten Anforderungen an eine Umverteilung unter Privaten zur Verfolgung von Gemeinwohlzwecken nicht genügen. Denn die Abschöpfung zielt darauf ab, das Ungleichgewicht zwischen den durch den massiven Anstieg der Strompreise außergewöhnlich begünstigten Stromerzeugern und den dadurch ebenfalls außergewöhnlich belasteten Stromverbrauchern durch eine Umverteilung der über die Investitionserwartungen hinausgehenden Erlöse aus der Veräußerung von Strom auszugleichen (Rn. 91 f.). Die beiden Seiten des Interessenausgleichs entspringen gleichermaßen dem spezifischen Preisbildungsmechanismus des Energiemarktes, der seinerseits unter den außergewöhnlichen Krisenbedingungen den sonst mit einer marktlichen Preisbildung verbundenen angemessenen Interessenausgleich zwischen den Marktteilnehmern nicht leisten konnte. Damit ist die Erlösabschöpfung aber notwendiger Bestandteil eines unter privaten Teilnehmern des Strommarktes erfolgenden Interessenausgleichs, der durch die Verwendung von Haushaltsmitteln nicht erreicht werden könnte. Anders als die Beschwerdeführer meinen, geht es also nicht nur um eine allgemeine, sozial- und konjunkturpolitischen Interessen dienende Entlastung der Stromverbraucher, bei der die Verwendung von Abschöpfungsbeträgen ohne weiteres durch den Einsatz von Haushaltsmitteln ersetzt werden könnte. 107

bb) Die zulässig angegriffenen Regelungen (Rn. 27) beeinträchtigen die Berufsausübungsfreiheit der Beschwerdeführer auch ansonsten nicht unangemessen. 108

(1) Die Abschöpfung der Überschusserlöse greift mit erheblichem Gewicht in die Berufsfreiheit der betroffenen Stromerzeuger ein (a). Hinzu kommt die – einiges Gewicht aufweisende – Beeinträchtigung der Berufsfreiheit infolge der administrativen Lasten, die mit den Pflichten zur Selbstveranlagung nach § 29 StromPBG verbunden sind (b). 109

(a) Der Erlösabschöpfung kommt erhebliches Eingriffsgewicht zu. 110

Dies folgt vor allem aus dem Umstand, dass auf Erlöse zugegriffen wird, die das Ergebnis einer freien wettbewerblichen Preisbildung sind (vgl. BVerfGE 114, 196 <242 f.>). Nach den eingereichten Stellungnahmen und den Äußerungen in der mündlichen Verhandlung ist der nach den höchsten Grenzkosten der zuletzt zur Deckung des Strombedarfs eingesetzten Stromerzeugungsanlage bestimmte Einheitspreis der Preis, der Angebot und Nachfrage möglichst kostengünstig in Übereinstimmung bringt (Gleichgewichtspreis). Diese Funktion hat die Einheitspreisbildung auch während der durch den Ukraine-Krieg ausgelösten Verwerfungen auf dem Energiemarkt nicht verloren. Den abgeschöpften Erlösen liegen damit Strompreise zugrunde, die auch in der gegebenen Krisensituation die geringstmöglichen Preise zur Deckung des Strombedarfs waren. 111

Das Gewicht des Eingriffs wird – neben der zum Teil beträchtlichen Höhe der Abschöpfungsbeträge – weiter dadurch verstärkt, dass den betroffenen Stromerzeugern der massive Anstieg der Strompreise nicht zugerechnet werden kann. Sie waren weder für die im Zuge des Ukraine-Krieges entstandene Gasverknappung verantwortlich, noch waren ihre Anlagen mit niedrigen Grenzkosten preissetzend. 112

Deutlich eingriffsmindernd wirken hingegen die kurze Befristung der Erlösabschöpfung auf sieben Monate (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 StromPBG) sowie der Umstand, dass auf einen wesentlichen Teil der seit Beginn des Ukraine-Krieges angefallenen außergewöhnlichen Erlöse aus dem Stromverkauf nicht zugegriffen wird, weil die Strompreise im August 2022 ihren Höhepunkt erreicht hatten, der erste Abrechnungszeitraum aber erst zum 1. Dezember 2022 begonnen hatte (§ 14 Abs. 1 StromPBG). 113

(b) Die administrativen Lasten, die den betroffenen Stromerzeugern nach § 29 StromPBG zur Selbstveranlagung der Überschusserlöse auferlegt sind, wie etwa die Mitteilung der „Netzeinspeisung der Stromerzeugungsanlage im Abrechnungszeitraum in viertelstündlicher Auflösung“ (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 StromPBG) oder die Mitteilung der „Berechnung des Überschusserlöses sowie des Abschöpfungsbetrags, einschließlich der Annahmen und Belege, auf deren Grundlage die Berechnung erfolgt ist“ (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 StromPBG), stellen nicht nur eine relevante zusätzliche Erschwernis der beruflichen Tätigkeit dar, sondern sind auch mit finanziellen Belastungen von einigem Gewicht verbunden. Im Gesetzgebungsverfahren wurde der finanzielle Aufwand der Stromerzeuger auf etwa 50 Millionen Euro geschätzt (vgl. BTDrucks 20/4915, S. 3). 114

(2) Dem bezweckten Ausgleich des Ungleichgewichts zwischen der krisenbedingten Begünstigung eines Teils der Stromerzeuger durch die Erzielung nicht erwartbarer Erlöse und der krisenbedingten Belastung der Stromverbraucherinnen und -verbraucher durch hohe Stromkosten kommt ebenfalls erhebliches Gewicht zu. 115

Das folgt aus der außergewöhnlichen Dimension des auszugleichenden Ungleichgewichts sowie dem von den sachverständigen Dritten hervorgehobenen Umstand, dass die krisenbedingten vorübergehenden Preisspitzen keine belastbare Anreizwirkung für private Investitionen haben konnten. Nach den Angaben in der mündlichen Verhandlung und den vorliegenden Stellungnahmen stieg der Strompreis im Zuge des Ukraine-Krieges und der dadurch ausgelösten Verknappung des verfügbaren Gases in der Spitze im August 2022 auf das Zehnfache des Durchschnittspreises im Jahr 2021 und das Fünffache des entsprechenden Vorjahresmonats an. Insbesondere für die hier in Rede stehenden Betreiber von Erneuerbare-Energien-Anlagen, deren Grenzkosten nicht vom Preis fossiler Brennstoffe abhängen, bedeutete dies die Erzielung außergewöhnlicher Erlöse, die weit oberhalb des für einen auskömmlichen Betrieb der Anlagen Notwendigen liegen. Dem stand auf der Seite der Stromverbraucher ein unerwarteter „Kostenschock“ gegenüber, der als Auslöser einer außergewöhnlichen Notlage verstanden wurde (oben Rn. 90 f.). Entscheidend für diese Wertung ist der Umstand, dass Strom kein Verbrauchsgut ist, auf das gegebenenfalls auch verzichtet werden kann. Vielmehr ist die Sicherung einer noch bezahlbaren Versorgung mit Strom von elementarer Bedeutung, um existenzielle Lebensbedürfnisse decken und den Wirtschaftsstandort Deutschland erhalten zu können. Das Gewicht mindernd wirkt allerdings, dass die Abschöpfungsbeträge in Höhe der erstattungsfähigen Verwaltungskosten teilweise nicht für einen Ausgleich zwischen den krisenbedingt außergewöhnlichen Erlösen eines Teils der Stromerzeuger und den außergewöhnlichen Belastungen der Verbraucher zur Verfügung stehen. 116

(3) Ausgehend davon steht die Beeinträchtigung der Unternehmensfreiheit der von der Abschöpfung betroffenen Stromerzeuger nicht außer Verhältnis zur Bedeutung und Dringlichkeit des öffentlichen Interesses an einer Umverteilung der am Strommarkt erzielten außergewöhnlich hohen Erlöse zugunsten der durch die hohen Stromkosten außergewöhnlich belasteten privaten und gewerblichen Stromverbraucher. 117

(a) Allerdings ist eine Umverteilung zwischen Unternehmen und Verbrauchern in einem Markt mit freier wettbewerblicher Preisbildung, die Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht bringt, mit Blick auf die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Unternehmensfreiheit rechtfertigungsbedürftig. Allein der Umstand, dass bei einer wettbewerblichen Preisbildung in Knappheitssituationen besonders hohe Gewinne oder Erlöse anfallen, kann deren Abschöpfung zugunsten der Verbraucher nicht rechtfertigen. Die hier vorgenommene Umverteilung ist jedenfalls angesichts der Spezifika der hier vorliegenden Ausnahmesituation angemessen. Strom ist ein zur Deckung existenzieller Bedarfe unverzichtbares Gebrauchs- 118

gut. Die hohen Preise haben bei Stromverbrauchern in erheblichem Umfang unvermeidbare außergewöhnliche Belastungen ausgelöst (aa) und die Erlöse der in Anspruch genommenen Stromerzeuger haben die typischen Investitionserwartungen weit überstiegen (bb), ohne dass die Erlöse auf Dauer preisdämpfende Investitionsanreize setzen konnten (cc).

(aa) Wie bereits ausgeführt, stand den krisenbedingt erzielten außergewöhnlichen Erlösen eines Teils der Stromerzeuger eine außergewöhnlich angespannte Lage der privaten und gewerblichen Stromverbraucher gegenüber, weil deren noch bezahlbare Versorgung mit dem elementaren Lebens- und Wirtschaftsgut „Strom“ infolge des massiven Anstiegs der Strompreise gefährdet war (Rn. 90). 119

(bb) Die Betreiber von Stromerzeugungsanlagen mit niedrigen Grenzkosten wie insbesondere die Erneuerbare-Energien-Anlagen haben infolge des durch Gasverknappung im Zuge des Ukraine-Krieges ausgelösten massiven Anstiegs der Einheitspreise Erlöse erzielt, die in extremer Weise über dem Niveau liegen, das für sie erwartbar war und für einen wirtschaftlichen Anlagenbetrieb mit auskömmlichen Renditen benötigt wurde (vgl. EU-NotfallVO, Erwägungsgrund Nr. 24); das haben die in der mündlichen Verhandlung abgegebenen Äußerungen der sachverständigen Dritten bestätigt. Die Abschöpfung ist nach der vertretbaren, von den Beschwerdeführern nicht substantiiert angegriffenen Einschätzung des Gesetzgebers auch auf die Erlöse beschränkt, die die berechtigten Investitionserwartungen vor dem Ukraine-Krieg überschreiten. Die in § 16 Abs. 1 StromPBG festgelegten Obergrenzen, oberhalb derer die erzielten Erlöse abgeschöpft werden, bilden nach den Vorstellungen des Gesetzgebers typisiert für die verschiedenen Stromerzeugungsarten die Erlöse ab, die den Investitionserwartungen der Anlagenbetreiber vor dem Ukraine-Krieg entsprechen und einen wirtschaftlichen Anlagenbetrieb gewährleisten (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 95). So dient etwa die Anknüpfung der Erlösobergrenze für Erneuerbare-Energien-Anlagen an den „anzulegenden Wert“ (§ 16 Abs. 1 Nr. 1, 2 Buchstabe a StromPBG) zusammen mit den Sicherheitszuschlägen dem Erhalt der für 20 Jahre garantierten Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz, die Grundlage für die Investitionsentscheidung war (vgl. BTDrucks 20/4685, S. 69, 95). Soweit die Betreiber Erneuerbarer-Energien-Anlagen auf eine Berücksichtigung ihrer tatsächlichen, auf der Grundlage von Vermarktungsverträgen erzielten Erlöse optieren, gilt gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 StromPBG eine Erlösobergrenze von mindestens 8 Cent pro Kilowattstunde. Ausweislich des Berichts des Ausschusses für Klimaschutz und Energie soll diese Regelung Fällen Rechnung tragen, in denen in einer Ausschreibung sehr niedrige Werte geboten worden seien, die nur mit zusätzlichen Einnahmen aus einem Vermarktungsvertrag wirtschaftlich auskömmlich seien; mit höheren Erlösen als 8 Cent pro Kilowattstunde habe vor Beginn der Krise kein Anlagenbetreiber rechnen können (vgl. BTDrucks 20/4915, S. 49 f., 150). 120

(cc) Besonders hohe, über die Investitionserwartungen hinausgehende Gewinne oder Erlöse aus der Veräußerung eines knappen Guts können eine wichtige marktwirtschaftliche 121

Funktion erfüllen, wenn sie Anreize zu verstärkten Investitionen setzen und damit eine die ursprüngliche Knappheit überwindende preisdämpfende Ausweitung des Angebots bewirken (vgl. Langenmayr, StuW 2023, S. 70 unter Hinweis auf die Investitionssignale der außerordentlich hohen Gewinne aus der Veräußerung von FFP2-Masken zu Beginn der Corona-Pandemie; vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Nr. 15/22, Stand: 13. Oktober 2022). An der Aufrechterhaltung solcher Investitionssignale kann ein erhebliches öffentliches Interesse bestehen, das dem öffentlichen Interesse an einer Umverteilung der über die Investitionserwartungen hinausgehenden Erlöse zugunsten der durch besonders hohe Preise für ein elementar bedeutsames Gebrauchsgut belasteten Verbraucher entgegensteht.

Nach einhelliger Einschätzung der in der mündlichen Verhandlung angehörten sachverständigen Dritten und der vorliegenden Stellungnahmen wären die hier abgeschöpften Überschusserlöse jedoch nicht geeignet gewesen, entsprechende Investitionssignale auszusenden. Der krisenbedingte Anstieg der Strompreise und damit auch das Entstehen von Überschusserlösen erfolgte plötzlich. Es konnte nicht davon ausgegangen werden, dass die extrem hohen Strompreise von langer Dauer sein würden. Eine kurzfristige Reaktion auf die nicht erwartete Situation stark gestiegener Gaspreise durch Zubau von Kraftwerken mit niedrigen Grenzkosten war wegen der langen Dauer solcher Vorhaben nicht möglich. Wegen der Unsicherheit der zukünftigen Preisentwicklung bestand auch kein Anreiz für Investoren, auf den Anfall der Überschusserlöse mit Planungen für den Bau neuer, bisher nicht geplanter Anlagen mit niedrigen Grenzkosten zu reagieren (vgl. Monopolkommission, Policy Brief, Ausgabe 10, Oktober 2022, S. 2 f., 5). 122

(b) Dem steht schließlich auch nicht entgegen, dass die Mitwirkungspflichten der Unternehmen bei der Abschöpfung der Überschusserlöse und deren Wälzung über die Netzbetreiber, Übertragungsnetzbetreiber und Elektrizitätsversorgungsunternehmen zu den Verbrauchern einen hohen administrativen Aufwand auslösen. 123

(aa) Die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Unternehmensfreiheit darf nicht durch unmittelbar berufsbezogene, mit hohen administrativen Belastungen einhergehende Mitwirkungspflichten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben unangemessen beeinträchtigt werden (vgl. Rn. 67). Hieran besteht auch ein öffentliches Interesse. 124

(bb) Hier wird das Eingriffsgewicht der Erlösabschöpfung zum einen durch den unmittelbar berufsbezogenen administrativen Aufwand erhöht, der den betroffenen Stromerzeugern durch die Selbstveranlagung der Überschusserlöse entsteht und bei diesen insgesamt zu einer finanziellen Belastung von geschätzt etwa 50 Millionen Euro führt (Rn. 114). Diese und weitere, in den Größenordnungen aus den Drucksachen ersichtliche administrative Lasten sind gemessen an den nach den Angaben der Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung genannten tatsächlich erzielten Abschöpfungsbeträgen von rund 750 Millionen Euro erheblich. Allerdings kommt es auf eine solche rückblickende Betrachtung hier 125

nicht an. Denn der Gesetzgeber musste zum maßgeblichen Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes in einer Situation der Ungewissheit eine gesichert effektive Abhilfe schaffen; dabei hat er den ihm zustehenden Prognose- und Beurteilungsspielraum nicht überschritten (vgl. BVerfGE 68, 193 <220>). Deshalb und wegen der kurzen Befristung der Maßnahme (vgl. BVerfGE 159, 355 <439 f. Rn. 197 ff.>) durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass Überschusserlöse in deutlich größerem Umfang zugunsten der Stromverbraucher zu verteilen sein werden.

Harbarth

Ott

Christ

Radtko

Härtel

Wolff

Eifert

Meßling