

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)245**

5. Dezember 2022

Stellungnahme

Prof. Dr. Fritz Söllner

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes
Erdgas und Wärme und zur Änderung weiterer Vorschriften**

BT-Drucksache 20/4683

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Klimaschutz und Energie
Platz der Republik 1

10557 Berlin

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 4. Dezember 2022

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Preisbremsen
für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme und zur Änderung weiterer Vorschriften
für die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie
am 6. Dezember 2022

1. Die Energiekrise und ihre Ursachen

Die aktuelle krisenhafte Entwicklung hat verschiedene Ursachen, deren Symptome sich teilweise überlagern. Bei der Problemdiagnose muss zwischen diesen Ursachen genau unterschieden werden, da nur unter dieser Voraussetzung eine effektive und effiziente Krisenpolitik gestaltet werden kann. *Cum grano salis* kann man zwei Hauptursachen identifizieren: die Geldpolitik der EZB, die für die Inflation im Allgemeinen verantwortlich ist; und die im Gefolge des russischen Angriffs auf die Ukraine verhängten Sanktionen und Gegensanktionen, die zur Verknappung des Energieangebots und zur Gefährdung der Sicherheit der Energieversorgung geführt haben. Beide Ursachen wirken beim schwerwiegendsten Symptom der aktuellen Krise zusammen: dem starken Anstieg der Energiepreise.

Die aktuelle Energiekrise wäre ohne die Energiepolitik der vergangenen 20 Jahre nicht möglich gewesen. Diese Energiepolitik hat sich auf Klimaschutz und die »Energiewende« fokussiert und dabei die Ziele der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit vernachlässigt. Darauf und auf die damit verbundenen Gefahren hat insbesondere der Bundesrechnungshof mehrmals in Sonderberichten aufmerksam gemacht (vgl. z.B. Bundesrechnungshof 2021), aber unglücklicherweise kein Gehör gefunden. Durch den fast vollendeten Ausstieg aus der Kernenergie und den im vollen Gange sich befindlichen Ausstieg aus der Kohleenergie wird

die Grundlast hauptsächlich durch Erdgas abgedeckt. Bei der Versorgung mit diesem Energieträger hat man sich auf Russland verlassen. Dafür gab es gute Gründe, wie die relativ günstigen Preise und die bisherigen Erfahrungen mit Russland als verlässlichen Lieferant. Aber auf diese Weise hat man sich in eine Abhängigkeit von Russland begeben. Denn eine Substitution der russischen Gaslieferungen durch Lieferungen aus anderen Ländern oder gar durch andere Energieträger ist kurzfristig nur sehr eingeschränkt und allenfalls zu erheblich höheren Preisen möglich (Pittel et al. 2022, 5-6).

Deshalb zeitigen die Sanktionen der EU und die Gegenmaßnahmen Russlands in Deutschland die schwerwiegenden Folgen, die wir im Moment beobachten können und noch erwarten müssen.

Vor allem ist es zu einem zeitweise enormen Anstieg des Gaspreises, außerdem zu einem deutlichen Anstieg des Ölpreises und in der Folge dieser Entwicklung auch zu einem Anstieg des Strompreises gekommen. Verbraucher und Wirtschaft haben darauf schon mit einem Nachfragerückgang reagiert, doch ist das Potential an Einsparungen durch das Heben von »Effizienzreserven« oder den Verzicht auf »unnötigen« Energieverbrauch begrenzt (Pittel et al. 2022, 4-5). In der Tat wurde ein Großteil der Einsparungen durch Produktionskürzungen oder -stilllegungen erzielt. BDI-Präsident Russwurm wies am 31.8.2022 darauf hin, dass die Industrie im bisherigen Verlauf des Jahres 2022 zwar 21% weniger Gas als im selben Zeitraum des Vorjahres verbraucht habe, dass dies aber kein Erfolg, sondern »Ausdruck eines massiven Problems« sei. »Die Substanz der Industrie ist bedroht« (zitiert nach Vahrenholt 2022). Neben der Aluminiumproduktion ist davon vor allem die Herstellung von Düngemitteln und anderen chemischen Produkten betroffen.

Dabei handelt es sich nicht nur um einen kurzfristigen konjunkturbedingten Einbruch, sondern diese Rückgänge sind Symptome für eine längerfristige Entwicklung, die den Industriestandort Deutschland bedroht. Nicht ohne Grund sieht z.B. die volkswirtschaftliche Abteilung der Deutschen Bank »die derzeitige Energiekrise (...) als Ausgangspunkt für eine beschleunigte Deindustrialisierung in Deutschland« (Heymann 2022, 1). Denn »die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland dürfte 2022 um 2,5% und im Jahr 2023 um rd. 5% schrumpfen. (...) Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland (20,8% im Jahr 2021, 22,9% im Jahr 2016) wird in den nächsten Jahren voraussichtlich sinken« (Heymann 2022, 1). Beispiele für diese Entwicklung lassen sich unschwer finden. So errichtet Aurubis seine neue Kupfer-Recycling-Anlage in Georgia/USA, wo die Energieversorgung zuverlässig und preisgünstig ist (Zöttl 2022, 34-38). Der Vorstandsvorsitzende der BASF, Martin Brudermüller, kritisiert die »überbordende Regulierung« beim EU Green Deal und die in Europa im Vergleich z.B. zu den USA wohl auch langfristig drei Mal so hohen Gaspreise. Es stelle sich die Frage, »was eigentlich noch für Investitionen in Europa« spreche. Tatsächlich kündigte die BASF vor Kurzem einerseits Stellenstreichungen in Deutschland und andererseits die Errichtung eines zehn Milliarden Euro teuren Chemiewerks in China an. Diesen Tendenzen, so Brudermüller, könne man nicht durch »Staatsgeld« oder temporäre Preisbremsen entgegenwirken (Brors und Hofmann 2022).

Notwendig ist vielmehr eine grundlegende Umorientierung in der Energiepolitik. Die einseitige Fixierung auf Klimaschutz muss beendet werden und sowohl die Versorgungssicherheit als auch die Wirtschaftlichkeit müssen wieder den Stellenwert erhalten, den sie verdienen. Allein mit erneuerbaren Energien wird sich jedenfalls eine verlässliche und kostengünstige Energieversorgung nicht gewährleisten lassen. Dies zeigt allein schon ein Blick in die Anlage 4 des Gesetzentwurfs zur Strompreismbremse (Bundestag 2022a, 55), in der unter anderem die typischen Einsatzstunden der verschiedenen Stromerzeugungstechnologien pro Jahr

aufgelistet sind. Während etwa ein Kernkraftwerk auf 8061 Stunden pro Jahr (92,0% der Stunden eines Jahres) kommt, beträgt dieser Wert für ein Windrad an Land 1564 Stunden (17,9%) und für eine Photovoltaikanlage sogar nur 827 Stunden (9,4%). Die Schlussfolgerungen aus solchen Zahlen dürften auf der Hand liegen.

Eine Umorientierung der Energiepolitik zur Beseitigung der Krisenursachen ist jedoch ein langfristiges Projekt. Was in 20 Jahren versäumt wurde, wird sich nicht in ein oder zwei Jahren nachholen lassen. Deshalb stellt sich die Frage, was kurzfristig zur Bewältigung der Krisenfolgen getan werden kann.

Zunächst einmal ist es notwendig, sich über die Situation im Klaren zu sein. Durch die gestiegenen Preise für Energieimporte haben sich die Terms of Trade deutlich verschlechtert (Deutsche Bundesbank 2022, 28; Statistisches Bundesamt 2022a).¹ Das bedeutet, dass der Realwert an Gütern, die Deutschland für eine bestimmte Menge an Exportgütern importieren kann, gesunken ist. Damit einher gehen kräftige Realeinkommensverluste für die deutsche Volkswirtschaft, die einen Großteil des für 2022 eigentlich erwarteten Wachstums zunichtemachen. Unter optimistischen Annahmen kann für 2022 (2023) noch mit einem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,9% (2,4%) gerechnet werden, was gegenüber den Konjunkturprognosen vom Dezember 2021 eine Wachstumseinbuße von 2,3 (0,8) Prozentpunkten ausmacht (Deutsche Bundesbank 2022, 17). Es könnte aber auch schlimmer kommen: Sollte Russland seine Energieexporte in die EU vollständig einstellen, wären Energierationierungen und weitere Produktionsrückgänge spätestens 2023 nicht zu vermeiden. Dadurch würde das Wachstum 2022 auf nur noch 0,5% sinken und 2023 käme es zu einer Rezession mit einem Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts um 3,2% (Deutsche Bundesbank 2022, 43).

Diese Wachstumseinbußen und Realeinkommensrückgänge werden durch angebotsseitige, exogene Schocks verursacht. Sie können daher *nicht* durch nachfrageseitige wirtschaftspolitische Maßnahmen kompensiert werden. Eine »Entlastung«, von der immer so viel die Rede ist, ist auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht möglich. Es ist allenfalls möglich, die unvermeidliche Belastung der deutschen Volkswirtschaft auf die eine oder die andere Weise umzuverteilen. Entlastungen bestimmter Wirtschaftssubjekte führen deshalb zu Belastungen anderer Wirtschaftssubjekte – wobei letztere auch Angehörige künftiger Generationen sein können. Ganz abgesehen davon sind alle derartigen Maßnahmen immer mit zusätzlichen Kosten verbunden, die die Volkswirtschaft als ganze noch weiter belasten.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Situation gibt es im Wesentlichen zwei politische Optionen: *Erstens* könnte man die Sanktionen gegen Russland aufheben. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit würde Russland dann auch seine Gegenmaßnahmen beenden: Die Gaslieferungen würden gesteigert und nach einer erfolgreichen Reparatur der Nordstream-Pipelines wieder in vollem Umfang aufgenommen werden; die Öl- und Gaspreise würden deutlich fallen; die Terms of Trade würden sich wieder verbessern; eine Rezession würde nicht mehr drohen, sondern es käme im Gegenteil zu einem Wachstumsschub. *Zweitens* könnte man die Sanktionen beibehalten (oder sogar noch verschärfen). Dann wird es zu den oben geschilderten Folgen mit allen Nachteilen für die deutsche Volkswirtschaft und die deutschen Bürger kommen.

Die Entscheidung zwischen diesen beiden Optionen ist keine ökonomische, sondern eine politische. Fällt diese Entscheidung zugunsten der zweiten Alternative und verfolgt man die

¹ Die Terms of Trade bezeichnen, vereinfacht gesagt, das Austauschverhältnis zwischen Importen und Exporten. Je größer dieses ist, desto mehr Güter können für eine bestimmte Menge an Exporten importiert werden.

bisherige Politik weiter, dann sollte man zum einen die unvermeidbaren ökonomischen Konsequenzen dieser Politik klar und offen kommunizieren und insbesondere nicht vorgeben, der Staat könne durch »Entlastungen« die Bürger vollständig oder auch nur zum größten Teil vor diesen Konsequenzen bewahren.

Zum anderen sollte man Maßnahmen ergreifen, damit zumindest diejenigen wirtschaftlichen Schäden vermieden werden können, die vermeidbar sind. Angesichts des Gasmangels und der drohenden Gasrationierungen sollte dieser Energieträger soweit als möglich in denjenigen Verwendungen eingesetzt werden, in denen eine Substitution auch mittelfristig nicht möglich ist – also für die Beheizung von Gebäuden und für die Prozesswärme bzw. als Einsatzstoff in der Industrie. Um Stromengpässe zu verhindern und steigenden Strompreisen entgegenzuwirken, müssen zum Ausgleich die beiden anderen grundlastfähigen Energieträger, also Kohle und Kernenergie, intensiver und länger genutzt werden, als dies bisher beabsichtigt war. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass der Betrieb der drei noch stromproduzierenden Kernkraftwerke nur bis zum 15. April 2023 verlängert werden soll. Denn mit diesen Kraftwerken und einer Revitalisierung der Kohlekraftwerke ließen sich die Stromkosten deutlich senken (Vahrenholt 2022).

Nur auf diese Weise, also durch eine Ausweitung des Angebots, lässt sich, der Preisdruck bei Energieerzeugnissen in der aktuellen Situation senken. Keinesfalls dazu geeignet sind direkte Preiseingriffe, insbesondere staatlich fixierte Preisobergrenzen, oder »Preisbremsen« jeglicher Art. Diese beeinträchtigen die Signal- und die Allokationsfunktion des Preissystems und können zu einer Verschlimmerung der Probleme führen.

Für die aktuell hohen Strompreise ist jedenfalls *nicht* die Strompreisbildung gemäß dem Merit-Order-Prinzip verantwortlich, wie mitunter insinuiert wird. Dieser Preisbildungsmechanismus entspricht dem normalen Marktpreismechanismus, bei dem der Grenzanbieter den Gleichgewichtspreis »bestimmt«. Das Problem liegt vielmehr darin, dass sich die Angebotskurve nach links verschoben hat und gleichzeitig steiler geworden ist. Im Zusammenspiel mit einer relativ unelastischen Nachfrage führt das zu steigenden Produzentenrenten. Abhilfe kann auf Dauer nur durch die »Normalisierung« der Angebotsfunktion geschaffen werden, wie dies durch eine vermehrte Stromproduktion mittels Kohle und Kernkraft möglich wäre.

Neben solchen und ähnlichen angebotsseitigen Maßnahmen, also keinesfalls als Ersatz für dieselben, können aus sozial- oder wirtschaftspolitischen Gründen auch nachfrageseitige Maßnahmen angezeigt sein, um die Auswirkungen der durch die Energiekrise verursachten Belastungen dadurch zu abschwächen, dass man diese Belastungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftszweigen umverteilt. Um die damit zwangsläufig einhergehenden Kosten und Ineffizienzen zu minimieren, ist es aus Sicht der Ordnungspolitik wichtig, dass diese Maßnahmen *marktsystemkonform* sind. Eingriffe sollten also so erfolgen, dass die Freiheitsgrade der Wirtschaftssubjekte weitestmöglich erhalten werden und so die Funktionsweise der Marktwirtschaft möglichst wenig beeinträchtigt wird. Im Bereich der Außenwirtschaft wären etwa Zölle marktsystemkonform, nicht dagegen Einfuhrkontingente. Und in der Umweltpolitik wären Emissionssteuern marktsystemkonform, nicht aber der Zwang zum Einsatz bestimmter Technologien.

Im Folgenden sollen die wesentlichen Regelungen der vorgeschlagenen Strompreisbremse deshalb auch, aber nicht nur von diesem Standpunkt aus diskutiert werden.

2. Der Inhalt des Gesetzentwurfs

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Verbraucher von leitungsgebundenem Erdgas und von Wärme entlastet werden. Zu diesem Zweck erhalten Haushalte und Kleingewerbe (SLP-Kunden) ein auf 80% ihres bisherigen Gas- bzw. Wärmeverbrauchs beschränktes Kontingent zum Bruttopreis von 12 bzw. 9,5 Cent/kWh. Bei Industriekunden beträgt dieses Kontingent 70% bzw. 80%, welches sie zum Nettopreis von 7 bzw. 7,5 Cent/kWh erhalten. Diese Entlastungen werden für die erste Gruppe von Verbrauchern ab dem 1.3.2023, für die zweite Gruppe von Verbrauchern ab dem 1.1.2023 gewährt (§ 1 Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz). Auslaufen sollen die Entlastung in beiden Fällen am 31.12.2023. Den Gas- und Wärmelieferanten wird die Differenz zwischen dem tatsächlichen Gas- bzw. Wärmepreis und der jeweiligen Preisobergrenze im Umfang der jeweiligen Kontingente vom Staat erstattet.

3. Kosten, Geltungsdauer und Verlängerung

Für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 wird mit Kosten für die Preisbremsen in Höhe von ca. € 56 Milliarden gerechnet (Deutscher Bundestag 2022b, 3). Diese sollen von dem neuen »Wirtschaftsstabilisierungsfonds« getragen werden.

Die Entlastungsmaßnahmen, die zunächst bis zum 31.12.2023 laufen sollen, können von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung bis zum 30.4.2024 verlängert und zum Teil neu bestimmt werden (§§ 1 Abs. 2, 39 Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz). Angesichts der Milliardensummen, um die es bei diesen Maßnahmen geht, erscheint eine solche Umgehung des Haushaltsrechts des Parlaments nicht gerechtfertigt. Vielmehr sollte auch eine mögliche Verlängerung auf dem Weg der normalen Gesetzgebung erfolgen.

4. Die Gaspreisbremse

Die geplante Regelung hat den Vorteil, dass die Sparanreize für Gasverbraucher nur gemindert, aber nicht ganz beseitigt werden. Von den mutmaßlich weiterhin hohen Marktpreisen für Verbräuche jenseits der Entlastungskontingente gehen entsprechend hohe Sparanreize aus und da auch der »preisgebremste« Verbrauch nicht kostenlos, sondern der subventionierte Preis höher als der Marktpreis vor Beginn der Energiekrise ist, gibt es auch für diesen Verbrauch einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit Gas. Allerdings muss klar sein, dass die Preisbremse, genau wie jede andere Entlastungsmaßnahme, zwangsläufig die Sparanreize beeinträchtigt, unabhängig davon, wie sie konstruiert ist. Dies ist allein schon deshalb der Fall, weil eine Nachfrageeinschränkung als Reaktion auf Preiserhöhungen nicht nur vom Substitutionseffekt, sondern auch vom Einkommenseffekt abhängt. Aus diesem Grund wird die Gaspreisbremse auch nicht dazu führen, dass der Industrie mehr Gas für die Produktion zur Verfügung steht. Es kann vielmehr dazu kommen, dass durch die Verminderung der Sparanreize der private Gasverbrauch wieder ansteigt und die auf die Industrie entfallende Menge dementsprechend kleiner wird.

Im Zusammenhang mit der Frage des Anreizes zum sparsamen Umgang mit der Ressource Erdgas sei an dieser Stelle auf ein Problem hingewiesen, welches zwar nicht im direkten Zusammenhang mit der Preisbremse steht, für die Höhe des privaten Gasverbrauchs aber nicht unwichtig ist. Die Aufwendungen für Heizkosten von Beziehern von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe werden in tatsächlicher Höhe vom Staat übernommen – und zwar ohne dass eine Prüfung der Angemessenheit erfolgt. Da auch diese Bevölkerungsgruppe einen Anreiz haben

sollte, Gas und andere Heizenergien einzusparen, wäre es ratsam, eine Deckelung der Kostenübernahme oder einen Selbstbehalt einzuführen.

Zurück zum vorliegenden Gesetzentwurf: Ein weiterer Vorteil der gewählten Konstruktion besteht darin, dass die Preisbremse die wettbewerbliche Preisbildung am Gasmarkt nicht beeinflusst – zumindest nicht direkt. Indirekt kann sie dagegen durchaus negative Effekte haben: Es wird zu einer Abnahme der Wettbewerbsintensität zwischen den Gasanbietern kommen, weil die Preisempfindlichkeit der Gasnachfrager tendenziell abnehmen wird. Deshalb, aber auch weil der Staat den Gasanbietern die Differenz zwischen Marktpreis und »gebremsten« Preis im Umfang der jeweiligen Kontingente erstattet, haben diese insoweit keinen Anreiz, ihre Kosten und damit ihre Preise zu senken bzw. Kosten- und Preiserhöhungen zu vermeiden.

Die Gaspreisbremse führt zu einer pauschalen Entlastung aller Haushalte, was zwar politisch attraktiv, aber nicht zielgenau ist. Wünschenswert, vor allem im Sinn eines effizienten Einsatzes der Haushaltsmittel, wäre eine Entlastung nur der wirklich bedürftigen Haushalte. Bei Maßnahmen, die an der Preishöhe ansetzen, ist dies aber praktisch unmöglich.

Kritisch zu sehen ist daneben vor allem die Tatsache, dass die Gewährung der Entlastung nicht an den tatsächlichen Verbrauch der Gaskunden gekoppelt ist. Es kann mithin nicht ausgeschlossen werden, dass Letztverbraucher das subventionierte Gas an andere Abnehmer (z.B. an Letztverbraucher, denen keine Entlastung zusteht, oder an das Ausland) weiterverkaufen. Die Regelungen der §§ 3 Absatz 4, 6 Absatz 2 Erdgas- und Wärmepreisbremsengesetz begrenzen zwar den Rückerstattungsanspruch der Letztverbraucher gegenüber den Gaslieferanten auf »die Summe der geleisteten Zahlungen«. Dadurch wird aber nur der Mitnahmeeffekt ausgeschlossen, wie er durch die Gewährung einer Entlastung, ohne dass überhaupt Gas abgenommen wird, entstehen kann, nicht aber der Weiterverkauf des bezogenen Gases. Denn eine Beschränkung der Entlastung auf den Eigenverbrauch erfolgt gerade nicht. Dieser Fall dürfte zwar auf Industriekunden beschränkt bleiben, kann sich aber gerade bei denselben wie eine Art Prämie für Produktionseinschränkungen bzw. -stilllegungen auswirken. Ob sich dieses Problem durch das Missbrauchsverbot und die Arbeitsplatzerhaltungspflicht (§§ 27, 29 Erdgas- und Wärmepreisbremsengesetz) völlig vermeiden lässt, erscheint fraglich (vgl. Teil 6).

Nicht vernachlässigt werden darf auch ein gravierendes politökonomisches Problem: Wie jede Subventionierung wird auch die Subventionierung des Gaspreises bei den Begünstigten Gewöhnungseffekte und Besitzstandsansprüche verursachen, die eine Rücknahme der Vergünstigung politisch schwer durchsetzbar machen können – und zwar umso mehr, je länger die Subventionierung dauert. Schon allein aus diesem Grund ist die Möglichkeit einer Verlängerung der Preisbremse nur auf dem Verordnungswege abzulehnen.

Schließlich stellt sich im Vergleich zu den Regelungen der Strompreisbremse (Deutscher Bundestag 2022a) die Frage, warum die Entlastung durch die Strompreisbremse *nicht* versteuert werden muss, die Entlastung durch die Gaspreisbremse dagegen einkommen- bzw. körperschaftsteuerpflichtig ist (Deutscher Bundestag 2022b, 62). Ein nachvollziehbarer Grund für dieses unterschiedliche Vorgehen ist nicht ersichtlich. Abgesehen davon steht die konkrete Ausgestaltung dieser Steuerpflicht im Widerspruch mit den Grundsätzen der Systematik. Denn in der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf wird die Steuerpflichtigkeit der Entlastung daran geknüpft, ob »wegen der Einkommenshöhe der Solidaritätszuschlag auf Einkommen- oder Körperschaftsteuer« zu entrichten ist (Deutscher Bundestag 2022b, 62). Da der Solidaritätszuschlag zwar von allen Körperschaftsteuerpflichtigen, aber nur von dem Teil der Einkommensteuerpflichtigen gezahlt werden muss, deren zu versteuerndes Einkommen

gewisse Grenzen überschreitet, sind es auch nur die letzteren, die die Entlastung durch die Gaspreisbremse versteuern müssen. Diese Unterscheidung bei der Einkommensteuer ist steuersystematisch nicht zu rechtfertigen. Entweder man sieht in der Entlastung eine Steigerung der steuerlichen Leistungsfähigkeit oder man tut dies nicht. Im ersten Fall wären die Entlastungsbeträge grundsätzlich, also unabhängig von der Zahlung oder Nichtzahlung des Solidaritätszuschlags, dem zu versteuernden Einkommen zuzurechnen, im zweiten Fall ebenso grundsätzlich nicht. Die vorgesehene Regelung impliziert dagegen eine Art doppelter Progression: Neben der »normalen« Progression des Steuertarifs würde auch die Ermittlung der Bemessungsgrundlage progressiv erfolgen. Dies ist weder mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung noch mit dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu vereinbaren.

5. Die Wärmepreisbremse

Die Regelungen zur Wärmepreisbremse entsprechen im Wesentlichen denen zur Gaspreisbremse, sodass die Ausführungen von Teil 4 zu den Punkten Sparanreize, wettbewerbliche Preisbildung, Zielgenauigkeit, Gewöhnungseffekt und Besteuerung *mutatis mutandis* auch hier einschlägig sind. Allein das Problem einer möglichen Weiterveräußerung stellt sich im Fall von Wärme aus praktisch-technischen Gründen nicht.

Dafür wird bei der Wärmepreisbremse ein anderes Problem besonders deutlich: das Problem der Ungleichbehandlung von zu Heizzwecken eingesetztem Erdgas und Heizöl. Es stellt sich nämlich die Frage, warum Verbraucher, die mit Erdgas heizen und Verbraucher, die mit Heizöl heizen dergestalt unterschiedlich behandelt werden, dass zwar erstere entlastet werden, letztere dagegen nicht – obwohl die Preissprünge beim Heizöl ähnlich groß wie beim Erdgas ausgefallen sind (Statistisches Bundesamt 2022b). Wenn man aber, aus welchen Gründen auch immer, sich dazu entschlossen hat, Heizölverbraucher nicht zu entlasten, dann ist es höchst inkonsequent, bei der Wärmepreisbremse den Einsatz von Heizöl zur Wärmeherzeugung zu subventionieren. Denn die Entlastung der mit Wärme belieferten Kunden gemäß §§ 11, 14 Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz ist unabhängig vom Energieträger, mit dem die Wärme erzeugt wurde, wird also insbesondere auch für mit Heizöl erzeugte Wärme gewährt. Das führt zu dem paradoxen Ergebnis, dass Verbraucher, die indirekt mit Heizöl heizen (nämlich durch den Bezug von mit Heizöl erzeugter Fernwärme) entlastet, aber Verbraucher, die direkt mit Heizöl heizen, nicht entlastet werden. Diese Ungleichbehandlung hätte man dadurch vermeiden können, dass man *keine* gesonderte Wärmepreisbremse eingeführt, sondern die gasverbrauchenden Wärmeversorgungsunternehmen in den Kreis der von der Gaspreisbremse begünstigten Letztverbraucher mit aufgenommen hätte.

Sowohl die Diskriminierung zwischen Erdgas und Heizöl im Allgemeinen als auch die Diskriminierung zwischen direktem und indirektem Einsatz von Heizöl zu Heizzwecken ist nicht nachvollziehbar. Eine Begründung hierfür findet sich im vorliegenden Gesetzentwurf jedenfalls nicht. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass unter der monierten Ungleichbehandlung in erster Linie Landbewohner und nur in zweiter Linie Stadtbewohner zu leiden haben, da es vor allem letztere sind, deren Häuser mit leitungsgebundenem Erdgas oder Fernwärme versorgt werden.

Das geschilderte Problem ist typisch für Subventionen aller Art: In den meisten Fällen erzeugt die Einführung einer Subvention, um als nicht tragbar oder ungerecht empfundene Belastungen auszugleichen, an anderer Stelle neue Ungerechtigkeiten. So auch hier.

6. Sonstige Regelungen

Die Arbeitsplatzerhaltungspflicht (§ 29 Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz) stellt eine Kopplung zwischen der Gewährung von Preisentlastungen und dem Erhalt von Arbeitsplätzen her, obwohl kein direkter bzw. sachnotwendiger Zusammenhang existiert. Auch unabhängig von der Höhe der Energiepreise kann es Gründe für den Abbau von Arbeitsplätzen geben. Ob und inwieweit solche Gründe vorliegen, soll bei der möglichen Rückforderung der gewährten Entlastungen zwar berücksichtigt werden: »Die wirtschaftliche Situation des Letztverbrauchers und seines Wirtschaftszweiges ist bei der Entscheidung zu beachten« (§ 29 Absatz 4 Nr. 3 Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz). Aber es ist damit zu rechnen, dass die zuständige Behörde und die betroffenen Unternehmen diesbezüglich zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen, sodass ein erhebliches Potential für Rechtsstreitigkeiten besteht. Bedenklich ist auch, dass sich Unternehmen zwar durch Investitionen von der Arbeitsplatzerhaltungspflicht (zumindest zum Teil) »freikaufen« können (§ 29 Absatz 4 Nr. 3 Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz), dass dies aber nur für ganz bestimmte Investitionen gilt. Dies stellt eine Art indirekter Investitionslenkung dar und ist aus ordnungspolitischer Sicht klar abzulehnen.

Sowohl direkte als auch – wie hier – indirekte Eingriffe in die Marktpreisbildung ziehen in aller Regel eine Reihe von Folgemaßnahmen nach sich. Dies ist auch bei den Gas- und Wärmepreisbremsen der Fall. § 27 Absatz 1 Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz verbietet »Lieferanten (...) eine Gestaltung ihrer Preissetzung oder eine sonstige Verhaltensweise«, die einen Missbrauch der Bestimmungen dieses Gesetzes darstellt. Insbesondere ist ihnen ausdrücklich eine missbräuchliche Preiserhöhung verboten. Als solche wird jegliche Erhöhung der Arbeitspreise im Jahr 2023 angesehen – es sei denn, die Gas- und Wärmeanbieter können nachweisen, dass ihre Preiserhöhungen »sachlich gerechtfertigt« sind. Diese Missbrauchs- und Preisaufsicht öffnet Rechtsstreitigkeiten Tür und Tor, vor allem, da es stets umstritten sein wird, ob es eine »sachliche Rechtfertigung« für Preiserhöhungen gibt. Es ist nicht auszuschließen, dass es durch diese rigiden Vorgaben zu negativen Auswirkungen auf die Höhe des Angebots kommt. Außerdem fällt auf, dass die Preisaufsicht asymmetrisch gestaltet ist: Unrechtfertigte Preiserhöhungen sind *verboten*, aber gerechtfertigte Preissenkungen sind *nicht geboten* – obwohl unterlassene Preissenkungen genau wie durchgeführte Preiserhöhungen einen Missbrauch darstellen können.

7. Fazit

Mit den Gas- und Wärmepreisbremsen und den sie begleitenden Regelungen hat man ein Instrument zur Entlastung der Verbraucher gewählt, das sehr teuer, sehr kompliziert und in Teilen in nicht zu rechtfertigender Weise diskriminierend ist. Angesichts der hohen Komplexität erscheint zudem der geschätzte Erfüllungsaufwand untertrieben (Deutscher Bundestag 2022b, 4-5, 65-69).

Es steht außer Frage, dass es langfristig nur zwei Alternativen gibt: Entweder das Gas- bzw. Energieangebot wird auf die eine oder andere Weise ausgeweitet, sodass die Preise wieder sinken. Oder, wenn das nicht gewollt oder nicht möglich ist, die Gas- bzw. Energieverbraucher müssen sich an dauerhaft hohe Preise gewöhnen und sich so schnell wie möglich an dieselben anpassen. Entlastungsmaßnahmen sind im ersten Fall als eine Art Überbrückungs-

hilfe zur Vermeidung unbilliger Härten oder von eigentlich nicht notwendigen Unternehmensschließungen gerechtfertigt; im zweiten Fall kommen sie als kurzfristige Anpassungshilfen für besonders betroffene Haushalte und Unternehmen in Frage. In keinem Fall ist aber die Subventionierung fast aller Gas- und Wärmeverbraucher mittels (direkter oder indirekter) Eingriffe in die Preisbildung ein sozial- oder wirtschaftspolitisch sinnvolles Instrument.

Wie könnten stattdessen zielgenaue Entlastungen aussehen? Was die privaten Haushalte angeht, so kommt es bei den prinzipiell bedürftigsten Gruppen, nämlich den Empfängern von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe nicht zu Härten, da deren Heizkosten vom Staat übernommen werden. Im Gegenteil, hier müsste man sogar über die Einführung von Obergrenzen für die Kostenübernahme oder Selbstbehalten nachdenken. Auch bei Wohngeldempfängern kann die Höhe der Heizkosten ohne große Probleme berücksichtigt werden. Insofern besteht Handlungsbedarf nur bei Haushalten, die keinen Anspruch auf Wohngeld haben und die ein eigenes Einkommen erzielen, welches so gering ist, dass sie durch die Heizkostenerhöhungen an den Rand ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gebracht werden. Nur in diesen Fällen erscheint eine vorübergehende Zahlung zusätzlicher Transfers gerechtfertigt. Deren Anzahl dürfte sich angesichts der kürzlich erfolgten Ausweitung des Kreises der Wohngeldberechtigten in engen Grenzen halten.

Auch bei Unternehmen ist nur eine begrenzte und auf Härtefälle beschränkte Subventionierung sinnvoll und notwendig. Eine umfassende Subventionierung, wie sie in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist, ist auf Dauer weder sinnvoll noch finanzierbar und in der kurzen Frist nicht notwendig.

Anstelle der Gas- und Wärmepreisbremsen mit ihren ordnungspolitisch höchst bedenklichen Eingriffen in die Preisbildung und den die Entscheidungsfreiheit weiter einschränkenden Begleitmaßnahmen erscheint deshalb eine »kleine« Lösung mit auf wirkliche Härtefälle begrenzten direkten Transferzahlungen nicht nur ordnungspolitisch, sondern auch sozial- und wirtschaftspolitisch eindeutig überlegen.

Insofern muss der Bundesregierung widersprochen werden, wenn sie in der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf die Frage nach Alternativen zur Preisbremse apodiktisch mit »Keine.« beantwortet (Deutscher Bundestag 2022b, 3, 63). Es gibt sehr wohl Alternativen zu den Preisbremsen. Keine Politik ist »alternativlos« – nicht nur in diesem Fall.

Literatur

- Brors, Peter und Siegfried Hofmann. 2022. BASF-Chef Martin Brudermüller fürchtet um Europas Wettbewerbsfähigkeit. *Handelsblatt online*. 22. November.
<https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/interview-basf-chef-martin-brudermueller-fuerchtet-um-europas-wettbewerbsfaehigkeit/28811806.html>.
- Bundesrechnungshof. 2021. *Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität*. Bonn.
- Deutsche Bundesbank. 2022. *Monatsbericht Juni*. Frankfurt.
- Deutscher Bundestag. 2022a. *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen*. Ausschussdrucksache 20(25)135. 25. November. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2022b. *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme und zur Änderung weiterer Vorschriften*. Ausschussdrucksache 20(25)136. 25. November. Berlin.
- Heymann, Eric. 2022. *Energiekrise trifft Industrie bis ins Mark*. Deutsche Bank Research. Deutschland-Monitor. 5. Oktober. [https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000524980/Energiekrise trifft Industrie bis ins Mark.PDF?undefined&reaload=fFdh1cNmE4wqMSDwpbNyuYc8I3pzILe4idqG5t9ByrHbGTocHpZ3ctYMPfAJuWN6](https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000524980/Energiekrise%20trifft%20Industrie%20bis%20ins%20Mark.PDF?undefined&reaload=fFdh1cNmE4wqMSDwpbNyuYc8I3pzILe4idqG5t9ByrHbGTocHpZ3ctYMPfAJuWN6).
- Pittel, Karen et al. 2022. Gaskrise 2022: Wo stehen wir und was können wir tun? *ifo Schnelldienst* 75(9), 1-14.
- Statistisches Bundesamt. 2022a. *Konjunkturindikatoren. Außenhandel*. 11. November. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Aussenhandel/ah1310a.html>.
- Statistisches Bundesamt. 2022b. *Preise. Daten zur Energiepreisentwicklung. Lange Reihen von Januar 2005 bis Oktober 2022*. 2. Dezember. Wiesbaden
- Vahrenholt, Fritz. 2022. Die Deindustrialisierung hat begonnen. *Kalte Sonne*. 8. September. <https://kaltesonne.de/fritz-vahrenholt-die-deindustrialisierung-hat-begonnen/#more-70742>.
- Zöttl, Ines. 2022. Die Wiederentdeckung Amerikas. *Capital* Nr. 12, 34-42.