

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)246**

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 einer Strompreisbremse und zur Änderung
weiterer energierechtlicher Bestimmungen**

BT-Drucksache 20/4685

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 einer Strompreisbremse
und zur Änderung weiterer energierechtlicher Bestimmungen
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 2022).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 Stromverbraucher vom 1.1.2023 bis zum 31.12.2023 entlastet werden. Zu diesem Zweck erhalten Haushalte und Kleingewerbe ein auf 80% ihres bisherigen Stromverbrauchs beschränktes Kontingent zum Bruttopreis von 40 Cent/kWh. Bei Industriekunden beträgt dieses Kontingent 70% (90% bei Betreibern von Schienenbahnen), welches sie zum Nettopreis von 13 Cent/kWh erhalten. Den Stromlieferanten wird die Differenz zwischen dem tatsächlichen Strompreis und der jeweiligen Preisobergrenze im Umfang der jeweiligen Kontingente vom Staat erstattet.

Finanziert werden soll diese »Preisbremse« vor allem durch die Abschöpfung sogenannter »Überschusserlöse« der Stromerzeuger. Diese fallen bei der Stromerzeugung mit Kohle, Erdöl, Kernenergie und erneuerbaren Energien an, da die Gestehungskosten sich nicht verändert, gleichzeitig aber die Strompreise infolge der hohen Gaspreise stark gestiegen sind. Überschusserlöse sind definiert als die Differenz der tatsächlichen Erlöse und der Summe aus technologiespezifischen »Referenzkosten« und »Sicherheitszuschlägen«. Diese Überschüsse sollen zu 90% abgeschöpft werden – und zwar rückwirkend vom 1.9.2022 bis zum 30.6.2023.

3. Kosten, Geltungsdauer und Verlängerung

In der Begründung zum Gesetzentwurf finden sich weder Prognosen zu den erwarteten Kosten der Preisbremse noch zu den erhofften Einnahmen durch die Überschusserlösabschöpfung. Lediglich für das Haushaltsjahr 2023 geht man von einer Finanzierungslücke in Höhe von € 43 Milliarden aus; im Übrigen verweist man auf die »sehr großen Unsicherheiten« bei der Abschätzung der mit diesem Vorhaben verbundenen Einnahmen und Ausgaben (Deutscher Bundestag 2022a, 4-5). Dies impliziert natürlich sehr große Haushaltsrisiken, für die zumindest eine Bandbreite angegeben werden sollte.

Da die Überschusserlösabschöpfung dezidiert zur Finanzierung der Preisbremse dienen soll, ist nicht nachvollziehbar, warum es eine zeitliche Diskrepanz zwischen Preisbremse und Abschöpfung gibt – insbesondere angesichts der erwähnten Finanzierungslücke. Denn während die Preisbremse bis zum 31.12.2023 gelten soll, soll die Abschöpfung schon zum 30.6.2023 auslaufen. Auch wenn man die angestrebte viermonatige Rückwirkung bei der Abschöpfung berücksichtigt, verbleibt eine Differenz von zwei Monaten.

Sowohl die Entlastungsmaßnahme als auch die Maßnahme zu deren Finanzierung können (unabhängig voneinander) von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung bis zum 30.4.2024 verlängert und zum Teil neu bestimmt werden (§§ 3 Abs. 2, 13 Abs. 2, 47 Strompreisbremsegesetz), also ohne Mitwirkung bzw. Zustimmung des Bundestages. 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 Strompreisbremse

Die geplante Regelung hat den Vorteil, dass die Sparanreize für Stromverbraucher 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 Ver-

brauch einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit Strom. 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 Substitutions-, sondern auch vom Einkommenseffekt abhängt.

Ein weiterer Vorteil der gewählten Konstruktion besteht darin, dass die Preisbremse die wettbewerbliche Preisbildung am Strommarkt nicht beeinflusst – zumindest nicht direkt. Indirekt kann sie dagegen durchaus negative Effekte haben: Es wird zu einer Abnahme der Wettbewerbsintensität zwischen den Stromanbietern kommen, weil die Preisempfindlichkeit der Stromnachfrager tendenziell abnehmen wird. Deshalb, aber auch weil der Staat den Stromanbietern 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 Strompreisbremse 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 Stromkunden gekoppelt ist. Es kann mithin nicht ausgeschlossen werden, dass Letztverbraucher den subventionierten Strom an andere Abnehmer (z.B. an Letztverbraucher, denen keine Entlastung zusteht, oder an das Ausland) weiterverkaufen. Die Regelung des § 4 Absatz 1 Strompreisbremsegesetz begrenzt zwar den Entlastungsbetrag auf »die tatsächlichen Stromkosten«. Dadurch wird aber nur der Mitnahmeeffekt ausgeschlossen, wie er durch die Gewährung einer Entlastung, ohne dass überhaupt Strom abgenommen wird, entstehen kann, nicht aber der Weiterverkauf entnommenen Stroms. 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 die Arbeitsplatzerhaltungspflicht und das Missbrauchsverbot (§§ 37, 39 Strompreisbremsegesetz) 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 Strompreises 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 Ordnungswege abzulehnen.

Schließlich stellt sich im Vergleich zu den Regelungen der Gas- und Wärmepreisbremse die Frage, warum die Entlastung durch die Strompreisbremse *nicht* als geldwerter Vorteil versteuert werden muss, die Entlastung durch die Gas- und Wärmepreisbremse dagegen schon (Deutscher Bundestag 2022b, 62). Ein nachvollziehbarer Grund für dieses unterschiedliche Vorgehen ist nicht ersichtlich.

5. Die Abschöpfung der Überschusserlöse

Positiv zu beurteilen ist, dass die wettbewerbliche Preisbildung am Strommarkt durch die geplante Abschöpfung von »Überschusserlösen« nicht beeinträchtigt wird und die Stromerzeuger weiterhin einen Anreiz haben, Strom zu produzieren und am Markt anzubieten.

Diesem Vorteil stehen jedoch beträchtliche Nachteile gegenüber: *Erstens* werden zwar *kurzfristig* negative Anreizeffekte auf Seiten der Stromanbieter vermieden, doch können dieselben *langfristig* nicht ausgeschlossen werden – und zwar nicht nur auf Seiten der Stromanbieter, sondern aller Unternehmen. Bei den Unternehmen wird das Vertrauen auf stabile Rahmenbedingungen geschädigt, da nach einem solchen Präzedenzfall damit gerechnet werden muss, dass auch in anderen (tatsächlichen oder angeblichen) Krisen Überschusserlöse abgeschöpft werden. Dass dadurch die Attraktivität des Standorts Deutschland und die Investitionsbereitschaft der Unternehmen nicht gerade gefördert werden, liegt auf der Hand.

Zweitens erscheint die Festlegung der Referenzkosten willkürlich (§ 16 Strompreisbremsegesetz); wie genau dieselbe erfolgt ist, kann nicht nachvollzogen werden.

Drittens sind die Regelungen, mit denen eine Umgehung der Abschöpfung mittels Termingeschäften verhindert werden soll (§ 17 Strompreisbremsegesetz in Verbindung mit Anlagen 4 und 5), kompliziert und auslegungsbedürftig. Ob Absicherungsgeschäfte »eindeutig und nachweisbar zum Zweck der Absicherung der Stromvermarktung« und »nach objektiv nachvollziehbaren Unternehmensregeln« abgeschlossen wurden; ob Preissicherungsmeldungen »nur zum Zweck der Absicherung von Risiken« abgegeben wurden – darüber wird nicht in jedem Fall Einigkeit herrschen. Rechtsstreitigkeiten werden deshalb bei der Anwendung dieser Regeln kaum vermeidbar sein.

Viertens bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Risiken. Bei der Abschöpfung der Überschusserlöse handelt es sich de facto um eine zusätzliche Gewinnbesteuerung. Da die Gewinne der Stromerzeuger aber schon der »normalen« Besteuerung unterliegen, ist fraglich, ob eine zusätzliche Besteuerung – und zwar nur bei bestimmten Unternehmen einer bestimmten Branche – mit dem Gleichbehandlungsgebot der Verfassung vereinbar ist. Dies gilt nicht nur bei intra-, sondern auch und vor allem bei intertemporaler Betrachtung. Denn in vergleichbaren Krisensituationen, in denen es vergleichbare Überschusserlöse und eine vergleichbare Belastung der Staatsfinanzen gab, wurde nicht zu diesem Instrument gegriffen. Beispielsweise hätten mit derselben hier von der Bundesregierung vorgetragene Begründung (Deutscher Bundestag 2022a, 107-108) auch die Überschusserlöse der pharmazeutischen und der medizintechnischen Industrie sowie der Laborärzte in der Coronakrise abgeschöpft werden können. Verfassungsrechtlich eindeutig unzulässig ist die mit der geplanten Maßnahme einhergehende Rückwirkung. Die Begründung, wonach die Stromerzeuger »mit einer Änderung der Rechtslage rechnen mussten« und deshalb »kein schützenswertes Vertrauen« bilden konnten (Deutscher Bundestag 2022a, 107), ist vollkommen unhaltbar. Jede Änderung von Gesetzen erfolgt nicht von einem Tag auf den anderen, sondern es gibt immer einen mehr oder weniger langen Vorlauf – von den ersten politischen Forderungen über die politische Meinungsbildung bis zur Beschlussfassung und Verabschiedung. Mit den von der Bundesregierung vorgetragene Argumenten ließe sich jedes belastende Gesetz, und somit natürlich auch jedes belastende Steuergesetz, rückwirkend anwenden und so das Rückwirkungsverbot zumindest zum Teil außer Kraft setzen.

Fünftens stellt sich die Frage, warum man, wenn man schon ungeachtet aller Probleme die Gewinne der Stromerzeuger zusätzlich besteuern will, dies nicht im Rahmen des Steuerrechts tut. Ein entsprechender branchenspezifischer Aufschlag auf die Körperschaft- bzw. Einkommensteuer wäre leicht handhabbar und – bezogen auf die betreffende Branche – nicht diskriminierend. Die komplizierte Konstruktion mit Referenzkosten, Sicherheitszuschlägen und all den anderen Sonderregeln könnte ersatzlos entfallen. Der Verdacht ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, dass man die hier vorgestellte Konstruktion deshalb gewählt hat, um bei der Abschöpfung der Überschusserlöse bestimmte Energieträger besser als andere zu stel-

len. In der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs findet sich jedenfalls kein einziges Wort dazu, warum eine körperschaft- bzw. einkommensteuerrechtliche Lösung nicht in Betracht gezogen wurde.

6. Sonstige Regelungen

Die Arbeitsplatzhaltungspflicht (§ 37 Strompreisbremsegesetz) stellt eine Koppelung zwischen der Gewährung von Strompreisentlastungen 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« (§ 37 Absatz 4 Nr. 3 Strompreisbremsegesetz). Aber es ist damit zu rechnen, dass die zuständige Behörde und die betroffenen Unternehmen diesbezüglich zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen, so dass auch hier ein erhebliches Potential für Rechtsstreitigkeiten besteht. Bedenklich ist auch, dass sich Unternehmen zwar durch Investitionen von der Arbeitsplatzhaltungspflicht (zumindest zum Teil) »freikaufen« können (§ 37 Absatz 4 Nr. 3), 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 der Strompreisbremse der Fall. § 39 Absatz 1 Strompreisbremsegesetz verbietet »Elektrizitätsversorgungsunternehmen (...) 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 Stromanbieter 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: Ungerechtfertigte Preiserhöhungen sind *verboten*, aber gerechtfertigte Preissenkungen sind *nicht geboten* – obwohl unterlassene Preissenkungen genau wie durchgeführte Preiserhöhungen einen Missbrauch darstellen können.

7. Fazit

Mit der Strompreisbremse und den sie begleitenden Regelungen hat man ein Instrument zur Entlastung der Stromverbraucher gewählt, das sehr teuer, sehr kompliziert und verfassungsrechtlich zumindest in Teilen sehr fragwürdig ist. Angesichts der hohen Komplexität erscheint zudem der geschätzte Erfüllungsaufwand untertrieben (Deutscher Bundestag 2022a, 5-6, 85-86).

Wenn man die Letztverbraucher entlasten und die Strompreise senken will, wäre es sowohl effizienter als auch effektiver, dies durch eine direkte Subventionierung der Gasverstromung zu tun (vgl. z.B. Höffner und Schubert 2022). Der Staat würde in diesem Fall Gas zum Marktpreis ankaufen und es zu einem niedrigeren Preis an die Betreiber von Gaskraftwerken

weiterverkaufen. Dadurch würden deren Kosten und in der Folge auch der Strompreis sinken, da die Gaskraftwerke als Grenzanbieter den Strompreis durch die Höhe ihrer Kosten de facto bestimmen. Mit Sinken der Strompreise würden nicht nur die Stromverbraucher entlastet werden – ohne dass es Kontingente, Entlastungszahlungen, Preisaufsicht und all der anderen aufwendigen und teuren Maßnahmen bedürfte. Gleichzeitig würde es auch keine Überschusserlöse mehr geben, sodass eine Abschöpfung derselben nicht mehr in Frage käme. Diese Lösung dürfte auch deutlich kostengünstiger als die Preisbremse sein, da nicht mehr der Großteil des gesamten Stromverbrauchs, sondern nur die Stromerzeugung durch Gaskraftwerke subventioniert werden müsste. Außerdem könnte der Staat flexibler agieren und je nach der Situation auf dem Strommarkt die Subventionierung erhöhen oder absenken; er wäre jedenfalls nicht an bestimmte Kontingente und bestimmte Preisobergrenzen gebunden. Da es keine direkten oder indirekten Zahlungen an Letztverbraucher geben würde, dürften auch keine oder zumindest nur geringe Gewöhnungs- und Besitzstandseffekte auftreten. Allerdings würde es auch bei dieser Art der Entlastung zu einer Reduktion der Anreize zum Stromsparen kommen, die sogar noch höher als im Fall der Strompreisbremse ausfallen könnte, weil die Strompreissenkung für den gesamten Stromverbrauch und nicht nur für einen Teil desselben gelten würde.

Da der Unterschied sich aber in Grenzen halten dürfte, erscheint die Inkaufnahme dieses Nachteils angesichts der vielen anderen Vorteile gerechtfertigt. Die Subventionierung der Gasverstromung ist deshalb der Strompreisbremse in Verbindung mit der Überschusserlösabschöpfung eindeutig überlegen – nicht zuletzt aufgrund ihrer größeren Marktsystemkonformität. Es versteht sich von selbst, dass auch diese Art der Entlastung kein Ersatz für eine dauerhafte Ausweitung des Energieangebots und für eine Kehrtwende in der Energiepolitik, wie sie in Teil 1 gefordert wurde, darstellt.

In jedem Fall 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 2022a, 4, 82). Es gibt sehr wohl eine ausgezeichnete Alternative zur Preisbremse. 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&reload=fFdh1cNmE4wqMSDwpbNyuYc8I3pzILe4idqG5t9ByrHbGTocHpZ3ctYMPfAJuWN6](https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000524980/Energiekrise%20trifft%20Industrie%20bis%20ins%20Mark.PDF?undefined&reload=fFdh1cNmE4wqMSDwpbNyuYc8I3pzILe4idqG5t9ByrHbGTocHpZ3ctYMPfAJuWN6).
- Höffner, Eckhard und Hermann Schubert. 2022. Die Subventionierung des Gaspreises als Alternative zur Abschöpfung von »Übergewinnen«. *Wirtschaftsdienst* 102(11), 858-864.
- Pittel, Karen et al. 2022. Gaskrise 2022: Wo stehen wir und was können wir tun? *ifo Schnelldienst* 75(9), 1-14.
- Statistisches Bundesamt. 2022. *Konjunkturindikatoren. Außenhandel*. 11. November. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Aussenhandel/ah1310a.html>.
- 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.