

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und  
Energie

Ausschussdrucksache **20(25)249**

5. Dezember 2022

---

## **Stellungnahme**

Prof. Dr. Dr. Isabella Weber

University of Massachusetts Amherst

---

**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**



Prof. Isabella Weber, Ph.D., Ph.D.  
Crotty Hall  
412 North Pleasant Street  
Amherst, MA 01002-2900

## Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme und zur Änderung weiterer Vorschriften

Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestages am 6. Dezember 2022

### 1. Ausgangslage

Der Gesetzesentwurf legt die Problemlage, die eine Gaspreisbremse erforderlich macht, überzeugend dar. Es wird richtigerweise konstatiert, dass die dramatisch gestiegenen Preise für Erdgas eine „erhebliche, teilweise existenzbedrohende Belastung für die Bevölkerung und Unternehmen“ darstellen. Daraus resultiert erhebliche soziale Sprengkraft und weitreichende Konsequenzen für die wirtschaftliche Stabilität, die umfassende Entlastungen notwendig machen. Mit der Gaspreisbremse wird sowohl einzelnen Unternehmen und Haushalten geholfen, als auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert, was der drohenden Rezession entgegen wirkt. Auch der Inflationsdruck stellt ein makroökonomisches Risiko dar, das durch eine Gaspreisbremse bei geeigneter Ausgestaltung abgeschwächt werden kann. Die Einführung einer Gaspreisbremse ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

### 2. Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen

#### a. Begrenzung von Mitnahmeeffekten und Ausschluss von „Stilllegungsprämien“

Die Gaspreisbremse muss eine Balance finden zwischen dem Ziel ausreichend Sparanreize zu erhalten und die Existenzen von Unternehmen zu sichern, während es gilt Missbrauch nach Möglichkeit zu vermeiden. Es ist positiv zu bewerten, dass der Gesetzesentwurf mit dem **Ausschluss von Negativsalden** bei den Gasrechnungen von SLP KundInnen in §3 Absatz 4 der Empfehlung des Abschlussberichtes der Expert\_innenkommission Gas Wärme (im Folgenden Gaskommission, S. 18) folgt und diese Ausschlussregelung in §6 Absatz 2 darüber hinaus auf RLM KundInnen anwendet. Damit werden nicht nur Mitnahmeeffekten bei leerstehenden Wohnungen, sondern auch einer Produktionsstilllegung Einhalt geboten, auch wenn ein begrenzter Produktionsrückgang der dem Gassparen dient weiterhin gefördert werden kann.

Die staatliche Förderung einer Produktionsstilllegung wird bei Unternehmen, die selbst am Markt Gas beschaffen, gänzlich unterbunden in dem die Anwendung der Gaspreisbremse in §7 Absatz 1 und 2 auf Gas für den Letztverbrauch beschränkt und die Subventionierung von weiterverkauftem Gas ausgeschlossen wird. Diese Regelung räumt das von der Gaskommission identifizierte Missbrauchspotenzial aus, das bei einer Berücksichtigung von Weiterverkäufen entsteht. Die Gaskommission hatte in ihrem Abschlussbericht (S. 22) gewarnt, dass bei einer Preissubventionierung von Gas, das für den Weiterverkauf erworben wird, ein fehl gerichteter Anreiz bestanden hätte, Gas möglichst teuer zu erwerben. Dies hätte zu

schwer berechnbaren Konsequenzen für den Gasmarktpreis und potenziell hohen fiskalischen Kosten geführt. Zudem hätte eine geförderte Stilllegung möglicherweise auch zum Ausbleiben wichtiger Vorprodukte beigetragen. Der nun in §7 Absatz 1 und 2 vorgesehene Ausschluss von Weiterverkäufen bedeutet, dass die Gaspreisbremse keine Produktionsreduktion bei den großen Industrieunternehmen, die selbst Gas beschaffen, subventionieren wird.

In der Gaspreisbremse in der vorliegenden Ausgestaltung ist somit keine „Stilllegungsprämie“ für keine der drei Unternehmensgruppen (SLP Kunden, RLM Kunden, Selbst-Beschaffer) eingebaut, auch wenn für SLP und RLM Kunden eine begrenzte Reduktion der Produktion gefördert werden kann.<sup>1</sup>

Die Liste der Sektoren und Teilspektoren, die in Anlage 2 als „besonders von hohen Energiepreisen betroffen“ identifiziert werden, enthält zahlreiche Vorprodukte, die aufgrund ihrer Bedeutung für andere Industrien als systemisch signifikant eingestuft werden können (Weber et al. 2022). Ein Ausbleiben dieser Vorprodukte kann bei mangelnder Importsostituierbarkeit zu Kaskadeneffekten in der deutschen und europäischen Industrie und zu zusätzlichem Inflationsdruck führen. Die höheren Obergrenzen für die Förderung in diesen Wirtschaftszweigen sind daher positiv zu bewerten. *Zusätzlich böte sich an, dass im Rahmen des in §19 dargelegten Antragsverfahren, der Prüfbehörde vorbehalten wird je nach Knappheitslage und systemischer Signifikanz eines Produktionszweiges die Subventionierung eines Produktionsrückgangs durch die Gaspreisbremse zu beschränken. Die gleichen Produktionszweige sollten bei zusätzlichen Entlastungsmaßnahmen nach §19 Absatz 6 besondere Berücksichtigung finden.*

Es wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der Obergrenzen in §18 die Entlastungswirkung deutlich hinter dem von der Gaskommission vorgeschlagenen Entlastungskontingent von 70% bzw. 80% zurückbleibt. Deshalb bleibt eine europäische Maßnahme zur Stabilisierung von Gaspreisen weiterhin relevant, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen und deutschen Industrie zu sichern und den Inflationsdruck zu vermindern.

## **b. Inflationssenkende Wirkung und Konditionalitäten**

Energiepreise sind der wichtigste Treiber der hohen Inflation, die sowohl die wirtschaftliche Stabilität als auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedroht. Die Gaspreisbremse hat das Potenzial auf zweierlei Weise inflationssenkenden zu wirken.

Einerseits sinkt die gemessene Inflation für Verbraucher (Verbraucherpreisindex) direkt, da sich die Gaspreisbremse als Preissenkung auf den Rechnungen von Haushaltskunden niederschlägt (Sachverständigenrat – Jahresgutachten 2022/23, S. 54). Dieser statistische Effekt wirkt unmittelbar und reduziert den Handlungsdruck für weitere Zinssteigerungen auf Seiten der EZB, eine die bereits prognostizierte Rezession verschärfen dürften.

Gleichzeit kann die Kostensenkung durch die Gaspreisbremse für Unternehmen dazu führen, dass die Inflation entlang der Wertschöpfungskette gesenkt wird. Berechnungen für die USA zeigen, dass der Preisdruck von fossilen Energien, von allen Teilspektoren mit Abstand nicht nur den größten direkten, sondern auch den größten indirekten Effekt auf den Verbraucherindex ausübt (Weber et al. 2022). Um diesen inflationssenkenden Effekt der Gaspreisbremse zu realisieren bedarf es jedoch eines Mechanismus, der sicherstellt, dass sich die Kostensenkung beim Gas in eine Preisstabilisierung für die mit Gas hergestellten Güter und Dienstleistungen übersetzt wird. Dies könnte durch folgende Regelung erzielt werden:

---

<sup>1</sup> Zur Diskussion um mögliche Gefahren für den Industriestandort und die makroökonomische Stabilität wäre eine solche Stilllegungsprämie Teil der Ausgestaltung der Gaspreisbremse gewesen, siehe Dullien, Thie und Weber (2022) und Krebs (2022).

*Unternehmen, die „Zufallsgewinne“ erwirtschaften, müssen bei einer Teilnahme an der Gaspreisbremse die erhaltenen Zahlungen bis zum Umfang des Zufallsgewinns rückerstatten. Die Rückerstattungspflicht gilt für die Dauer des Programms. Gewinne werden als Zufallsgewinne bezeichnet, wenn sie gemäß EU-Definition den durchschnittlichen Gewinn der vorangegangenen drei Jahre um mehr als 20% überschreiten. Transformationsinvestitionen können als Sofortabschreibungen geltend gemacht werden.*

Im Kontext der Pandemie wurde deutlich, dass Lieferkettenengpässe zu Zufallsgewinnen führen können. Gasknappheit ist ein Lieferengpass in einem zentralen Gut und dürfte in manchen Sektoren zu ähnlichen Zufallsgewinnen führen die aus Preissteigerungen resultieren. *Die in §23 dargelegten Ausnahmen für Investitionsmaßnahmen könnten als Sonderabschreibungen auch für eine Rückzahlung der Gaspreissubvention bei Zufallsgewinnen gelten. Eine Erweiterung der Gaspreisbremse um diese Konditionalität würde die von der Gaskommission im Zwischenbericht empfohlene „opt-out“ Option nötig machen.* Die vom Haushaltsausschuss empfohlenen Boni- und Dividendenausschüttungsverbote als Konditionalität für die Gaspreisbremse (die bereits für den Rekapitalisierungsfall vorgesehen sind) wären ein „second best“ Mechanismus zur Übersetzung von Kostensenkungen in Preisstabilisierung.

### **c. Soziale Ausgewogenheit: Mindestkontingent und Obergrenze**

Das Grundmodell der Gaskommission eines Preisdeckels von 12 Cent für ein Grundkontingent von 80% des geschätzten Verbrauches ist zu begrüßen. Jedoch entsteht aufgrund des Zusammenhangs zwischen Einkommen und Gasverbrauch (Kellner et al. 2022) eine soziale Schieflage: ärmere Haushalte, die am stärksten von den Gaspreisen belastet sind, erhalten im Durchschnitt ein geringeres Entlastungskontingent als reichere Haushalte. Diese Schieflage zu korrigieren ist entscheidend um der sozialen Spaltung entgegen zu wirken und sicher zu stellen, dass alle Haushalte ausreichend entlastet werden.

Deshalb hat die Gaskommission in beiden Berichten aufgefördert die Umsetzung eines Mindestkontingents und einer Obergrenze zu prüfen. *Ein Mindestkontingent von 6000 kWh Stunden böte sich an, damit Haushalte die bereits vor der gegenwärtigen Krise sehr sparsam waren ausreichend entlastet werden. Sollte für ein solches Mindestkontingent ein niedriger Preisdeckel, z.B. von 8 Cent gelten, entstünde zusätzlich ein progressiver Verteilungseffekt, da der durchschnittliche Gaspreis für ärmere Haushalte in der Tendenz stärker sinken würde als für reichere.* Bei reichen Haushalten sollten unnötige Zuwendungen durch die von der Gaskommission empfohlene Besteuerung ab einem solidaritätszuschlagspflichtigen Einkommen von 72.000 Euro zurückgezahlt werden. Dies ist aus sozialpolitischer Perspektive gegenüber dem Vorschlag der Formulierungshilfe vorzuziehen, der mit der Einführung einer Milderungszone auch Einkommen bis zu 104.009 Euro begünstigt. *Zudem sollte eine Obergrenze für das Entlastungskontingent gelten.* Eine Obergrenze hätte gleich mehrere Vorteile. Eine Obergrenze von 20.000 kWh würde die Entlastung der reichsten 25% der Haushalte begrenzen und rund 10% der fiskalischen Kosten einsparen (Kellner et al., 2022, Bauermann et al., 2022). Diese Ersparnis könnte der Finanzierung des Mindestkontingents zu Gute kommen. Des Weiteren würde bei Haushalten mit oberhalb der Obergrenze der Durchschnittspreis für Gas steigen, was bei den Haushalten mit dem größten Sparpotenzial einen wichtigen Sparanreiz setzt.

Die Herausforderung bei der Umsetzung besteht darin, dass Gasversorger derzeit noch keine Informationen über die Anzahl der Haushalte hinter einem Gasanschluss haben. *Eine Verbesserung der Datenlage wäre nicht nur zur Umsetzung eines Mindestkontingents und einer Obergrenze nötig, sondern würde auch die Steuerungsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur erhöhen, sollte es trotz bester Anstrengungen zu einer Gasmangellage kommen.* Würden temporäre Abschaltung nötig werden, die zum Beispiel nach einem Rotationsprinzip verfahren können, ist es entscheidend zu wissen wie viele Haushalte und Unternehmen hinter welchen Anschlüssen sind. Um die erforderliche Datengrundlage zu schaffen, böte es sich an eine Frist zu setzen, ab der eine Obergrenze für das preisgedeckelte Grundkontingent gilt. VermieterInnen und Unternehmen hätten allen Anreiz diese Frist einzuhalten

und ihre Daten beizutragen. VermieterInnen müssten eine Erhöhung der Obergrenze entsprechend der Anzahl der Mietseinheiten geltend machen und das entsprechende Mindestkontingent anmelden. Unternehmen müssten sich für eine Befreiung von der Obergrenze melden. Diese Anpassungen könnte formlos erfolgen und im Nachhinein könnte stichprobenartig geprüft werden, wobei bei Falschangaben eine Bestrafung für Subventionsbetrug droht.

Folgende von der Gaskommission empfohlene Maßnahmen sollten zudem umgesetzt werden um der sozialen Schieflage entgegen zu wirken:

- Einrichtung eines „*Hilfsfonds zum Schutz von MieterInnen*“ (S. 24)
- Einführung eines „*Kündigungsmoratorium für Mietverträge*, vergleichbar der gesetzlichen Regelung zur Corona-Pandemie, das sicherstellt, dass bei Glaubhaftmachung niemand gekündigt wird, der wegen stark gestiegener Heizkosten seine Nebenkostenabrechnung oder hohe Preisanpassungen nicht fristgerecht bezahlen kann.“ (Abschlussbericht, S. 25)

Des Weiteren sollte §3 Absatz 1 Satz 3 ergänzt werden, so dass alle soziale Einrichtungen, die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch erbringen abgedeckt sind.

#### **d. Sparmaßnahmen**

Die Entlastungskontingente im ursprünglichen Design der Gaskommission decken mit 70% bzw. 80% nur einen Teil des Gasverbrauches ab. Durch die Förderobergrenzen für Unternehmen wurde das Kontingent, für das der gedeckelte Preis gilt, für viele Unternehmen demgegenüber deutlich gesenkt. Somit wirkt im Durchschnitt für deutlich über 20% des vorjährigen Gasverbrauches von Unternehmen der extrem hohe Marktpreis, der enorm starke Sparanreize setzt.

Die Gaskommission hat umfangreiche Maßnahmen vorgeschlagen um *zum Gassparen zu befähigen und eine Transformation hin zu einem effizienteren Gasverbrauch einzuleiten* (Abschlussbericht, S. 6ff). Diese Maßnahmen ermöglichen eine Nachfragesenkung ohne Wohlfahrtsverlust und sind als solche der beste Weg einer Gasmangellage und einer Gasabhängigkeit entgegen zu wirken. Folgende Vorschläge sind in der kurzen Frist umsetzbar und sollten dringend verfolgt werden:

1. Aufstockung der Förderung für *Energieberatungsprogramme* für Haushalte und Unternehmen um eine Ausweitung bestehender Beratungsstellen zu gewährleisten und neue Formate zu schaffen.
2. Bereitstellung von *Sparhilfe-Pakete* die z.B. smart Meters, Fensterfolien und wassersparende Duschköpfe für alle BürgerInnen zugänglich machen (ähnlich den Anstrengungen am Anfang der COVID-19 Pandemie zur Bereitstellung von Masken).
3. Die *energetische Sanierung und Digitalisierung* von gasbeheizten Mehrfamilienhäusern mit besonderer Energieineffizienz und einem hohen Anteil an Bewohner\*innen mit Wohnberechtigungsschein sollte beschleunigt werden um Einsparpotenziale zu realisieren und soziale Härten beim Auslaufen der Gaspreisbremse zu vermeiden.
4. *Investitionen entlang der Wertschöpfungskette* in die Produktion von neuen Heizungstechnologien, Effizienztechnologien und Steuerungstechnologien damit bereits in den kritischen Jahren 2023 und 2024 Beiträge zum Gaseinsparen realisiert werden.

Um sicherzustellen, dass weiterhin umfangreiche Anreize für einen Fuel Switch besteht und einer Gasmangellage entgegengewirkt wird, könnte der Empfehlung der Gaskommission gefolgt werden und das *Substitutionsprodukt* der Bundesnetzagentur entsprechend dem Vorschlag im

Abschlussbericht erweitert werden (S. 27f.). Zudem bietet das *Regelenergieprodukt* der Bundesnetzagentur ein geeignetes Instrument, um gezielt Gassparvolumen in einem Rückkaufverfahren zu versteigern, sollte sich im Verlauf der Anwendung der Gaspreisbremse abzeichnen, dass die Gasparanstrengungen nicht ausreichen um eine Gasmangellage zu vermeiden. Bei der Anwendung des Regelenergieproduktes sollte darauf geachtet werden, dass Rückkäufe den Gassparbeitrag möglichst ausgewogen über verschiedenen Sektoren verteilen. Die Vereinbarkeit des Regelenergieproduktes mit einer Teilnahme an der Gaspreisbremse ist daher zu regeln.

#### e. Missbrauch vermeiden

Die in §27 vorgesehene strikte Kontrolle über Preiserhöhungen ist zu begrüßen um das Missbrauchspotenzial bei der Preissetzung der Gasversorger zu begrenzen. Im Anbetracht der Berichterstattung, dass bereits umfängliche Preiserhöhungen angekündigt wurden, sollte nach Möglichkeit die Nachweispflicht der sachlichen Rechtfertigung von Preiserhöhungen in §27 Absatz 1 auch rückwirkend ab 1.11.2022 gelten. *Darüber hinaus sollte es GaskundInnen untersagt werden in teurere Tarife zu wechseln.* GaskundInnen, die erwarten weniger als ihr Entlastungskontingent zu verbrauchen, profitieren von höheren Gastarifen. Um zu vermeiden, dass diese Gruppe strategisch in teurere Tarife wechselt, sollte ein solcher Wechsel unterbunden werden. Gasversorger müssten dazu bei NeukundInnen, den vorherigen Tarif abfragen und BestandskundInnen keinen Wechsel in teurere Tarife anbieten.

#### Literatur

Bauermann, T., S. Dullien, L. Endres, J. Thie (2022): Obergrenzen für Haushalte bei der Gaspreisbremse: Verteilungs- und fiskalische Wirkungen, IMK Policy Brief 139, Düsseldorf. Online: [https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008460/p\\_imk\\_pb\\_139\\_2022.pdf](https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008460/p_imk_pb_139_2022.pdf)

Dullien, S.; J. Thie, I. Weber (2022): Gaspreisbremse für Industrie: Gezieltes Sparen besser als „Winterschlafprämien“, IMK Kommentar 9, November, Düsseldorf. Online: [https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008456/p\\_imk\\_kommentar\\_9\\_2022.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008456/p_imk_kommentar_9_2022.pdf)

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022): Sicher durch den Winter: Abschlussbericht. Online: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=8)

Kellner, M., M. Ambert, B. Knopf, O. Edenhofer (2022): Was der Vorschlag der Gaskommission für private Haushalte bedeutet: Substanzielle Entlastung, aber sozial unausgewogen. Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change. Online: [https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18\\_MCC\\_Publications/2022\\_MCC\\_Analyse\\_Ergebnisse\\_Gaskommission.pdf](https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Analyse_Ergebnisse_Gaskommission.pdf)

Krebs, T. (2022): Anmerkungen zur Ausgestaltung der Gaspreisbremse für industrielle Verbraucher. Universität Mannheim. Online: [https://www.vwl.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/vwl/Krebs/gaspreisbremse\\_studie\\_final-2.pdf](https://www.vwl.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/vwl/Krebs/gaspreisbremse_studie_final-2.pdf)

Vieweger, H. (2022): Mitnahmeeffekte bei Gas- und Strompreisbremse? Tagesschau, 1. Dezember. Online: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/strom-gaspreisbremse-101.html>

Weber, I., J. Lara Jauregui, L. Teixeira, L. Nassif Pires (2022): Inflation in Times of Overlapping Emergencies: Systemically Significant Prices from an Input-Output Perspective. UMass Amherst Economics Department Working Paper 2022-22. Online: [https://scholarworks.umass.edu/econ\\_workingpaper/340/](https://scholarworks.umass.edu/econ_workingpaper/340/)