20. Wahlperiode



Ausschussdrucksache 20(25)254

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz und Energie

5. Dezember 2022

Stellungnahme

Prof. Dr. Henning Vöpel Vorstand cep, Centrum für Europäische Politik

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



Stellungnahme

Prof. Dr. Henning Vöpel

Öffentliche Anhörung

6. Dezember 2022

Gaspreisbremse

Deutscher Bundestag | Ausschuss Klimaschutz und Energie



Die Energiekrise gefährdet akut die Gasversorgung. Deutschland muss im Rahmen des EU-Binnenmarktes Bevölkerung und Unternehmen vor explodierenden Energiekosten kurzfristig schützen und zugleich mittelfristig die Versorgungssicherheit gewährleisten. Zu Kritikpunkten an dem vorliegenden Gesetzentwurf werden folgende Lösungsansätze vorgeschlagen:

- ► Feste kWh-Preise im Entlastungskontingent setzen zu wenig Einsparanreize. Abgestufte Entlastungen wären zweckmäßiger, so dass neben einer kontingentierten Deckelung eine Bremswirkung erzielt wird.
- ► Es kann entlang verschiedener Vertragsbeziehungen (Verbraucher Versorger, Versorger Erzeuger) zu Mitnahmeeffekten kommen. Das Einfrieren der Arbeitspreise wäre ein noch stärkerer Markteingriff, der vermieden werden sollte.
- ▶ Die Berechnung des Entlastungskontingents auf Basis individueller Verbrauchsprognosen führt insbesondere bei einer akuten Notversorgungslage zu Verteilungsungerechtigkeiten, gefährdet mittelfristig so die politische Akzeptanz.
- ▶ Die Berechnung des Entlastungskontingents ist zu statisch und sollte dynamisiert werden, um eine **flexible Anpassung an die Versorgungslage** zu ermöglichen. Die mittelfristige Versorgungsstabilität ist derzeit nicht hinreichend gesichert.

Inhaltsverzeichnis

I.	Wirts	chaftspolitische Analyse und Bewertung	.3
	1.	Ist der Eingriff gerechtfertigt?	.3
	2.	Erfüllt die Maßnahme die Ziele?	.3
	3.	Ist die Maßnahme ökonomisch effizient?	.3
	4.	Mögliche Probleme der Ausgestaltung	.4
II.	Ein modifiziertes Modell des Gaspreisdeckels		.5
	1.	Lösungsansätze	.5
	2.	Eine verstetigte Gaspreisbremse mit optimierten Anreizwirkungen	.6

Wirtschaftspolitische Analyse und Bewertung

Den vorliegenden Entwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eines Gesetzes zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme vom 29. November 2022¹ bewerte ich wie folgt:

1. Ist der Eingriff gerechtfertigt?

Die Energiepreiskrise infolge des russischen Angriffskrieges in der Ukraine kann – zumindest für private Haushalte und Unternehmen – als ein hinreichend unerwartetes Ereignis betrachtet werden. Die Energiepreiskrise ist wegen der volkswirtschaftlichen Bedeutung einer sicheren und bezahlbaren Versorgung mit Energie ein systemischer und in den Wirkungen symmetrischer Schock. Infolgedessen lässt sich das Instrument eines allgemeinen kontingentierten Energiepreisdeckels als eine "Versicherungslösung" durch den Letztversicherer, den Staat, rechtfertigen. Sämtliche mittelfristigen Konsum- und Investitionsentscheidungen werden wesentlich durch die sprunghaft gestiegene Energiepreise beeinträchtigt. Ein wesentlicher Aspekt ist die Dauer des Schocks und die Fristigkeit der technischen und ökonomischen Anpassung. Aufgrund der infrastrukturellen und vertraglichen Besonderheiten (u.a. leitungsgebundene Versorgung etc.) können die meisten Wirtschaftssubjekte kurzfristig den gestiegenen Preisen nur bedingt durch Substitution oder Reduktion ausweichen.

Grundsätzlich wäre es sinnvoll, nach dem Marktprozess Korrekturen an dessen Ergebnis vorzunehmen, um Verteilungsziele zu erreichen, ohne dabei in Allokationsentscheidungen einzugreifen. Die Bundesregierung hat es vorgezogen, mit dem Gaspreisdeckel ganz am Anfang der Wertschöpfungsketten den Gaspreis zu reduzieren. Ökonomisch ist das aus verschiedenen Gründen problematisch, was jedoch hier nicht diskutiert werden soll.

2. Erfüllt die Maßnahme die Ziele?

Die Ausgestaltung und die Implementierung des Energiepreisdeckels richten sich nach den Zielen, die mit diesem Instrument verfolgt werden. Im Wesentlichen lassen sich drei Ziele identifizieren:

- a) eine zielgenaue, schnelle und wirksame Entlastung zur Vermeidung sozialer Härten;
- b) Stabilisierung von Wertschöpfungsketten und Vermeidung einer strukturellen Erosion der wirtschaftlichen und industriellen Basis (möglicher Hysterese-Effekt);
- c) mittelfristige Sicherung einer stabilen Versorgungslage bzw. Vermeidung einer Versorgungsnotlage im Sinne der Ziele a) und b).

3. Ist die Maßnahme ökonomisch effizient?

Da sich mit dem Instrument drei Ziele verbinden, existieren Zielkonflikte bzw. Trade-offs, die letztlich politisch entschieden werden müssen. Im Sinne der Tinbergen-Regel (Anzahl der Instrumente muss

Deutscher Bundestag, Drucksache20/4683, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 29. November 2022, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme und zur Änderung weiterer Vorschriften.

mindestens der Anzahl der Ziele entsprechen, um diese unabhängig voneinander steuern zu können) können und sollten ggf. weitere Instrumente zur Adjustierung herangezogen werden.

- a) Allokative Effizienz: Grenzanbieter und Grenznachfrager bestimmen sich weiterhin am Markt. Dies ist gewährleistet, da der Eingriff nach der Marktpreisbildung erfolgt. Die Regelung, dass subventioniertes Gas gehandelt werden kann (also nicht verbraucht werden muss), erhöht sowohl die allokative Effizienz als auch die Einsparanreize.
- b) Verteilungsgerechtigkeit: Es handelt sich hier grundsätzlich ökonomisch um eine Umverteilung von Konsumenten- und Produzentenrenten: Die Erzeuger verdienen hohe Produzentenrenten ("Übergewinne"). Diese bleiben mit dem Gaspreisdeckel erhalten. Die Verbraucher, deren Konsumentenrente stark sinkt, werden vom Staat entlastet. Verbraucher Durch den am Einkommen unterproportionalen Anstieg des Verbrauchs hat der Gaspreisdeckel eine degressive Entlastungswirkung, jedoch werden Haushalte mit höherem Einkommen absolut stärker entlastet.
- Versorgungssicherheit: Ein wesentliches Charakteristikum der Energiepreiskrise besteht in der Unsicherheit über die zukünftige Versorgungslage und somit über die Preisentwicklung. Eine Mangellage droht mindestens bis in das Jahr 2024 hinein. Da sowohl Angebot als auch Nachfrage nach Energie und – wegen der spezifischen Infrastruktur – speziell nach Gas relativ preisunelastisch sind, können geringe Mengenänderungen zu großen Preisänderungen führen. Insofern kommt es nicht nur darauf an, kurzfristig Entlastung zu schaffen, sondern die Energiepreise über die Zeit zu glätten, indem die mittelfristige Versorgung gesichert werden kann. Das aber erfordert die Aktivierung aller Einsparmöglichkeiten.

4. Mögliche Probleme der Ausgestaltung

- a) Mitnahmeeffekte vs. Arbitrage: Die garantierte Subventionierung eines festen Kontingents kann zu Mitnahmeeffekten führen, wenn dadurch der Wettbewerb unter den Anbietern und/oder die preislichen Anreizwirkungen der Nachfrage (Kollusion zu Lasten Dritter, d.h. des Staates bzw. der Steuerzahlenden) außer Kraft gesetzt werden. Demgegenüber kann eine Flexibilisierung der Vertragskonditionen und Vertragsbindungen zu einer wettbewerbsfördernden Arbitrage führen, indem den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit zum Anbieterwechsel gegeben wird.
- b) Unstetigkeit in den Anreizwirkungen: Ein weiteres Problem können Unstetigkeiten in den Anreizwirkungen sein. Dies kann unterhalb der Festpreisgarantie dazu führen, dass Einsparanreize unterhalb des Kontingents kaum noch bestehen. Oberhalb des Kontingents kann es zu erheblichen Preissprüngen kommen. In Anbetracht der erheblichen Unsicherheit über die zukünftige Preisentwicklung sollte das Instrument eine stärkere Ex-ante-Risikoteilung beinhalten.

II. Ein modifiziertes Modell des Gaspreisdeckels

1. Lösungsansätze

Im Folgenden werden Lösungsansätze für drei wesentliche Kritikpunkte an dem derzeitigen Modell skizziert:

Feste kWh-Preise im Entlastungskontingent setzen zu wenig Einsparanreize, abgestufte Entlastungen wären zweckmäßiger:

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Berechnung des Entlastungsbetrags (§ 8) sieht die Anwendung eines einheitlichen Differenzbetrags je kWh für sämtlichen Verbrauch innerhalb des gewährten Entlastungskontingents vor, lediglich bei Unternehmenskunden begrenzt durch einen Höchstbetrag (§ 18). Das bedeutet für Haushaltskunden, dass innerhalb des Entlastungskontingents die maximalen Kosten je kWh durch den Referenzpreis fixiert sind. Anstrengungen zur Verringerung des Verbrauchs haben in diesem Bereich keine weiteren Verringerungen der durchschnittlichen kWh-Kosten zur Folge. Die Alternative eines verbrauchsabhängigen Differenzbetrags hätte den Vorteil, dass auch bei Verbrauchshöhen innerhalb des Entlastungskontingents noch weiter starke Anreize zur Verbrauchseinsparung bestehen. Dazu müsste der Differenzbetrag so ausgestaltet sein, dass er in mehreren Stufen mit wachsendem Verbrauch gesenkt wird, d.h. bei sehr geringen Verbrauchsmengen würde die volle Differenz aus Arbeits- und Referenzpreis erstattet, mit wachsenden Mengen ein immer weiter absinkender Anteil.

 Die Berechnung des Entlastungskontingents auf Basis individueller Verbrauchsprognosen führt bei akuter Verschlechterung der Versorgungslage zu Verteilungsungerechtigkeiten, gefährdet mittelfristig so die politische Akzeptanz:

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Berechnung des Entlastungskontingents (§ 10) für Privathaushalte auf Basis von prognostizierten Verbräuchen für die einzelne Entnahmestelle führt dazu, dass Großverbrauchern unter den Haushaltskunden ein größeres Entlastungskontingent zugestanden wird als Kleinverbrauchern, und damit auch ein höherer Entlastungsbetrag (§ 8). Da Großverbraucher im Schnitt wohlhabender/einkommensstärker sein dürften, besteht die akute Gefahr einer regressiven Verteilungswirkung. Eine solche Regelung übersieht auch, dass es vielen bereits heute unter Energiearmut leidenden Haushalten schwerfallen dürfte, ihren Gasverbrauch weiter einzuschränken, während Großverbraucher im Schnitt mehr Einsparspielräume haben sollten. Um diesem Tatbestand Rechnung zu tragen, sollte das Entlastungskontingent stärker auf Basis von Pro-Kopf-Referenzwerten berechnet werden. Kleinverbraucher würden so je kWh in höherem Maße geschützt, Großverbraucher müssten stärkere Einsparanstrengungen unternehmen, um mit ihrem Verbrauch vollständig vom Entlastungskontingent erfasst zu werden.

Die Berechnung des Entlastungskontingents sollte stärker regelbasiert erfolgen und eine flexible
Anpassung an die Versorgungslage ermöglichen.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Berechnung des Entlastungskontingents (§ 10) sieht für Privathaushalte eine Bestimmung als festen Prozentanteil (80 %) an den prognostizierten Verbräuchen vor. Es wäre sinnvoller, für diesen Prozentanteil im Gesetz auf Basis eines regelbasierten Ansatzes eine automatische Adjustierung in bestimmten Zeitintervallen vorzusehen. Als Grundlage dafür könnten bspw. aktuelle Prognosen zur Versorgungssituation auf Basis von Gasspeicherständen und

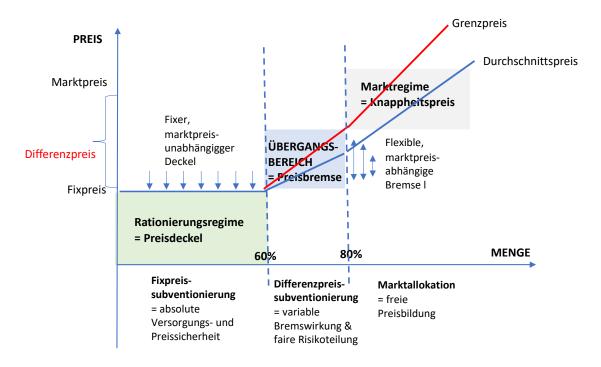
Verbrauchserwartungen dienen. Eine regelmäßige Anpassung an Einschätzungen zur allgemeinen Versorgungslage (d.h. eine Absenkung des Prozentanteils bei wachsendem Versorgungsrisiko) könnte dazu beitragen, den Aspekt der Versorgungssicherheit im Gesetz stärker Rechnung zu tragen. Bei der Frage einer vorab festgelegten Terminierung der Bremse besteht hier nicht die Gefahr eines strategischen Verhaltens auf Seiten der Anbieter. Der Ausstiegszeitpunkt ist also endogenisiert. Die Bremse würde nur dann abgeschafft werden, wenn sich die allgemeine Marktlage beruhigt und die Großhandels- und Verbraucherpreise wieder sinken. Ist das zum Zeitpunkt des Auslaufens einer zeitlich fest beschränkten Bremse noch nicht der Fall, würde der politische Druck mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die Regelung durch ein neues Gesetz verlängert wird. Die Gasversorger können damit rechnen, dass sie die Möglichkeit, über eine Gas-Subventionierung hohe Arbeitspreise durchzusetzen, erst dann verlieren werden, wenn auch der eigene Kostendruck durch Preisentspannung im Großhandel nachlässt.

2. Eine verstetigte Gaspreisbremse mit optimierten Anreizwirkungen

Ein modifiziertes Design des Gaspreisdeckels kann die oben beschriebenen Probleme lösen bzw. mindern (vgl. Abbildung). Zentrales Element ist die Verknüpfung des "Rationierungsregimes", in dem ein fixer Deckel gilt, mit dem "Marktregime", in dem der Marktpreis gilt, durch einen Übergangsbereich, in dem eine marktpreisabhängige Preisbremse gilt, der Preisanstieg also umso stärker gedämpft wird, je höher der Marktpreis ist. Durch den Übergang von einer Fixpreissubventionierung zu einer variablen Preissubventionierung kommt es zugleich zu einer i) fairen Ex-ante-Risikoteilung und ii) zu steigenden Einsparanreizen. Durch die Verstetigung von Grenzpreis- und Durchschnittspreiskurve sowie die Marktpreiskopplung kommt es zu drei Vorteilen:

- Ein günstigerer Tarif bleibt unter allen Bedingungen ein günstigerer Tarif, so dass die Reihenfolge der Tarife auch nach dem Markteingriff erhalten bleibt, also wettbewerbsneutral ist.
- Das modifizierte Modell löst zudem das Problem der Dauer des Markteingriffs. Dauer und Intensität des Markteingriffs hängen allein von der Marktpreisentwicklung ab und werden so endogenisiert. Dadurch können die Erwartungen maximal stabilisiert werden.
- Durch die Schaffung eines Übergangsbereichs kann der Preisdeckel für das (geringere) Kontingent gesenkt werden, zum Beispiel von 12 Cent auf 10 Cent/kWh.

Abbildung: Modifiziertes Modell des Gaspreisdeckels



Quelle: cep (2022)²

-

² Vöpel, H. / Wolf, A. / Reichert, G. (2022), Dynamische Gaspreisbremse – Faire Kostenentlastung, effektive Einsparanreize, schnelle Umsetzbarkeit und EU-Konformität, cepAdhoc 12/2022.



Prof. Dr. Henning Vöpel

Direktor Centrum für Europäische Politik und Vorstand der Stiftung Ordnungspolitik

Mitarbeit:

Dr. André Wolf Fachbereichsleiter

Dr. Götz Reichert, LL.M. Fachbereichsleiter

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg Schiffbauerdamm 40 | Räume 4205/4206 | D-10117 Berlin Tel. + 49 761 38693-0

Das Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN, das Centre de Politique Européenne PARIS und das Centro Politiche Europee ROMA bilden das Centres for European Policy Network FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.