



Stellungnahme

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetzes, zur Änderung des Strompreisbremsegesetzes sowie zur Änderung weiterer energiewirtschaftlicher und sozialrechtlicher Gesetze und zur dazugehörigen Formulierungshilfe“

BT-Drs. 20/6873

siehe Anlage

Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erdgas- Wärme-Preisbremsengesetzes, zur Änderung des Strompreisbremsegesetzes sowie zur Änderung weiterer energiewirtschaftlicher und sozialrechtlicher Gesetze“ BT-Drs. 20/6873

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestages am 14.6.2023

Prof. Dr. Sebastian Dullien

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung und Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin)

13.6.2023

Zusammenfassung

Insgesamt sind die Korrekturen und Veränderungen an den Gesetzen folgerichtig, wenn man die ursprüngliche Intention der Energiepreisbremsen und die Historie der ursprünglichen Gesetzgebung betrachtet. Sie helfen, die Wirksamkeit der Preisbremsen auf die Finanzen der Privathaushalte sowie die Inflationsrate sicherzustellen und verbessern gleichzeitig die Missbrauchskontrolle. Allerdings bleibt das Problem, dass angesichts des aktuellen Marktdesigns insbesondere beim Strom jederzeit wieder neue, massive Preisschwankungen mit gravierenden ökonomischen und Verteilungsaspekten auftreten können. Hier wäre es sinnvoll, noch einmal grundsätzlicher das Design insbesondere der Elektrizitätsmärkte anzugehen.

Der Sachverhalt

Es liegen zur Beratung eine Reihe von Gesetzesänderungen vor, die an verschiedenen Stellen die im vergangenen Winter beschlossenen Gesetze zur Einführung von Preisbremsen für Erdgas, Fernwärme und Strom korrigieren und nachbessern. Neben der Einführung eines speziellen Referenzpreises für Heizstrom im Rahmen der Strompreisbremse, der zur Entlastung jener Haushalte führen dürfte, die mit Strom heizen, geht es dabei vor allem um redaktionelle Änderungen, geringfügige Veränderungen der Verwaltungs- und Meldeabläufe sowie um eine Verbesserung der Eingriffsmöglichkeiten bei möglichen Missbräuchen der Preisbremsen.

Bewertung

Insgesamt sind die Korrekturen und Veränderungen an den Gesetzen folgerichtig, wenn man die ursprüngliche Intention der Gaspreisbremse und die Historie der ursprünglichen Gesetzgebung betrachtet. Der Preisanstieg bei Erdgas, Strom und Fernwärme im vergangenen Herbst drohte, die deutsche Inflation über die psychologisch wichtige Schwelle von 10 Prozent zu heben, soziale Schiefagen durch finanzielle Überlastungen von Privathaushalten sowie Unternehmensinsolvenzen zu verursachen und so die deutsche Wirtschaft in eine tiefe Rezession zu stürzen. Die Preisbremsen haben hier nun einen Beitrag zum Abfangen dieser Risiken geleistet und so insgesamt dazu beigetragen, dass die Inflation nun wieder fällt und der Konsumeinbruch zur Jahreswende nicht noch stärker ausgefallen ist (Dullien et al. 2022, Dullien et al. 2023, Sachverständigenrat 2022). Allerdings wurden die ursprünglichen Gesetze für die Energiepreisbremsen sehr hektisch geschrieben, verabschiedet und umgesetzt, sodass nun einige Nachbesserungen notwendig sind.

Diese Nachbesserungen sind nachvollziehbar und weitgehend zielführend. Auch die Einführung eines weiteren Referenzpreises für Heizstrom ist folgerichtig, um nicht Haushalte mit Gasheizung gegenüber jenen mit Stromheizung besser zu stellen, insbesondere, da durch das Marktdesign am Strommarkt der Preis für Erdgas und zeitweise auch Steinkohle einen starken Einfluss auf den Strompreis hat. Die Entlastung des Heizstroms hier ist auch aus Akzeptanzgründen für das politische Ziel wichtig, Menschen zu einem Umstieg auf Wärmepumpen zu bewegen. Der Verzicht auf einen eigenen Referenzpreis für Heizstrom hätte hier zu größeren Kostenschwankungen bei jenen Haushalten geführt, die mit Strom heizen, während diese Schwankungen bei Gasheizungen abgefedert worden wären. Bei dieser Frage ist außerdem zu beachten, dass hohe Strompreise für Heizenergie nicht nur Haushalte mit effizienten Wärmepumpen treffen, sondern auch jene geschätzt mehr als eine Millionen Haushalte, die noch mit Nachtspeicheröfen heizen.

Bei der Bewertung darf allerdings nicht vergessen werden, dass die Preisbremsen Instrumente waren, die kurzfristig auf eine Krisensituation extrem hoher und volatiler Energiepreise reagieren sollten. Sie waren quasi ein Noteingriff an den Energiemärkten, der die gravierendsten Folgen der massiv und schnell gestiegenen Preise für Erdgas, Fernwärme und Elektrizität für Privathaushalte und Unternehmen abfedern sollten. Dies ist gelungen, aber es ist klar, dass die Preisbremsen in ihrer aktuellen Form alleine aufgrund einer fehlenden dauerhaften fiskalischen Finanzierung keine Dauerinstrumente sein sollten.

Leider ist nach dem Abbruch der Lieferungen von Energie aus Russland und der anstehenden Dekarbonisierung auch in den kommenden Jahren mit sehr schwankungsanfälliger, zeitweise sehr teurer Energie und Gewinnmitnahmen mit unerwünschten Verteilungseffekten zu rechnen. Hier

sollte der Gesetzgeber überlegen, welche Instrumente und Änderungen am Marktdesign für Energieträger zielführend sein könnten, um erneute kurzfristige Noteingriffe an den Energiemärkten unnötig zu machen. Denkbar und sinnvoll wäre hier unter anderem ernsthafte Anstalten zur Reform des Strommarktdesigns und Maßnahmen, die unerwünschten Effekte der sogenannten Merit Order Preissetzung abfangen. Gut gestaltet könnten solche Reformen auch das Problem der Extragewinne mit korrigieren. Insbesondere im Jahr 2022 ist es zu massiven Überprofiten in der Energieerzeugung gekommen, die zu einer Umverteilung von Energieverbraucher:innen zu Energieproduzent:innen geführt haben. Für die zum 1. Dezember 2022 in Kraft getretene Abschöpfung so genannter Übererlöse im Strommarkt liegen zwar keine abschließenden Daten vor, sie wird allerdings generell als wenig wirkungsvoll angesehen.

Ein Ansatzpunkt, die stärksten Preisausschläge auf dem Strommarkt (und damit auch Übergewinne) zu begrenzen, wäre, die Produktion des Spitzenlaststroms zu subventionieren, wie beim so genannten iberischen Mechanismus (auch "Tope al Gas") passiert.¹ Damit konnte der Börsenstrompreis in Spanien deutlich unter den deutschen Börsenstrompreis gedrückt werden (im Durchschnitt ca. 50% im zweiten Halbjahr 2022). Ein anderer Ansatzpunkt könnte sein, dass eine staatliche Gesellschaft den Betrieb der Kraftwerke für die Spitzenlast übernimmt und hier mit Subventionen Preisspitzen verhindert, die dadurch den Preis für den ganzen Markt senken.

Eine Möglichkeit, um im aktuellen Strommarktdesign die Übergewinne für Betreiber Erneuerbarer Energien zu begrenzen, bei gleichsamer Stabilisierung der Preise für Betreiber, liegt in der Umstellung der Förderung. Das betrifft vor die Betreiber von Photovoltaik- und Windenergieanlagen. Anstelle der Förderung mithilfe der gleitenden Marktprämie könnten bzw. sollten bei Betreibern Contracts for Differences zur Anwendung kommen. Die gleitende Marktprämie sichert die Betreiber gegen zu stark fallende Börsenstrompreise ab und lässt Gewinne unbegrenzt nach oben zu. Dagegen werden bei Differenzverträgen/Contracts for Difference Gewinne oberhalb einer (definierten) Grenze abgeschöpft und können zu Kompensationszwecken für Nachfrager:innen genutzt werden.²

Auch die Einführung eines Industriestrompreises sollte geprüft werden, wobei eine Ausgestaltung gewählt werden sollte, die Transformationsanreize schafft beziehungsweise hoch hält und zugleich Anreize zum Energiesparen und flexibler Elektrizitätsnutzung schafft. Hier könnte sich an den Vorgaben gemäß Strompreiskompensation orientiert werden.

Andere Elemente eines resilienteren Strommarktdesigns könnte die Förderung von Stromproduktion kommunaler Stadtwerke sein, die ihren Kunden den Durchschnitts- statt den Grenzpreis von Elektrizität in Rechnung stellen könnten.

¹ Für eine Beschreibung und Analyse des iberischen Modells für den Strommarkt siehe Furtwängler et al. (2022).

² Für Detail siehe Kröger, Neuhoff und Richstein (2022).

Literatur

Dullien, Sebastian; Herzog-Stein, Alexander; Hohlfeld, Peter; Rietzler, Katja; Stephan, Sabine; Tober, Silke; Theobald, Thomas; Watzka, Sebastian (2022): Energiepreisschocks treiben Deutschland in die Rezession, IMK Report 177, September, Düsseldorf.

Dullien, Sebastian; Herzog-Stein, Alexander; Hohlfeld, Peter; Rietzler, Katja; Stephan, Sabine; Tober, Silke; Theobald, Thomas; Watzka, Sebastian (2023): Schwache Dynamik nach Energiepreisschocks und Zinserhöhungen, IMK Report 180, September, Düsseldorf.

Furtwängler, Christian; Knaus, Karina; Schweitzer, Marcel; Zwiab, Lucas (2022): Empirical Analysis of the Iberian Electricity Price Cap. Lessons Learned for the Price Reduction Mechanism in Spain and Portugal and Implications for an EU-wide Application, Österreichische Energieagentur, Wien.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022): Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten. Jahresgutachten 2022/23, Wiesbaden.

Kröger, Mats; Neuhoff, Karsten; und Richstein, Jörn (2022): Differenzverträge fördern den Ausbau erneuerbarer Energien und mindern Strompreisrisiken, DIW Wochenbericht 35 / 2022, S. 439-447.