

POLICY BRIEF

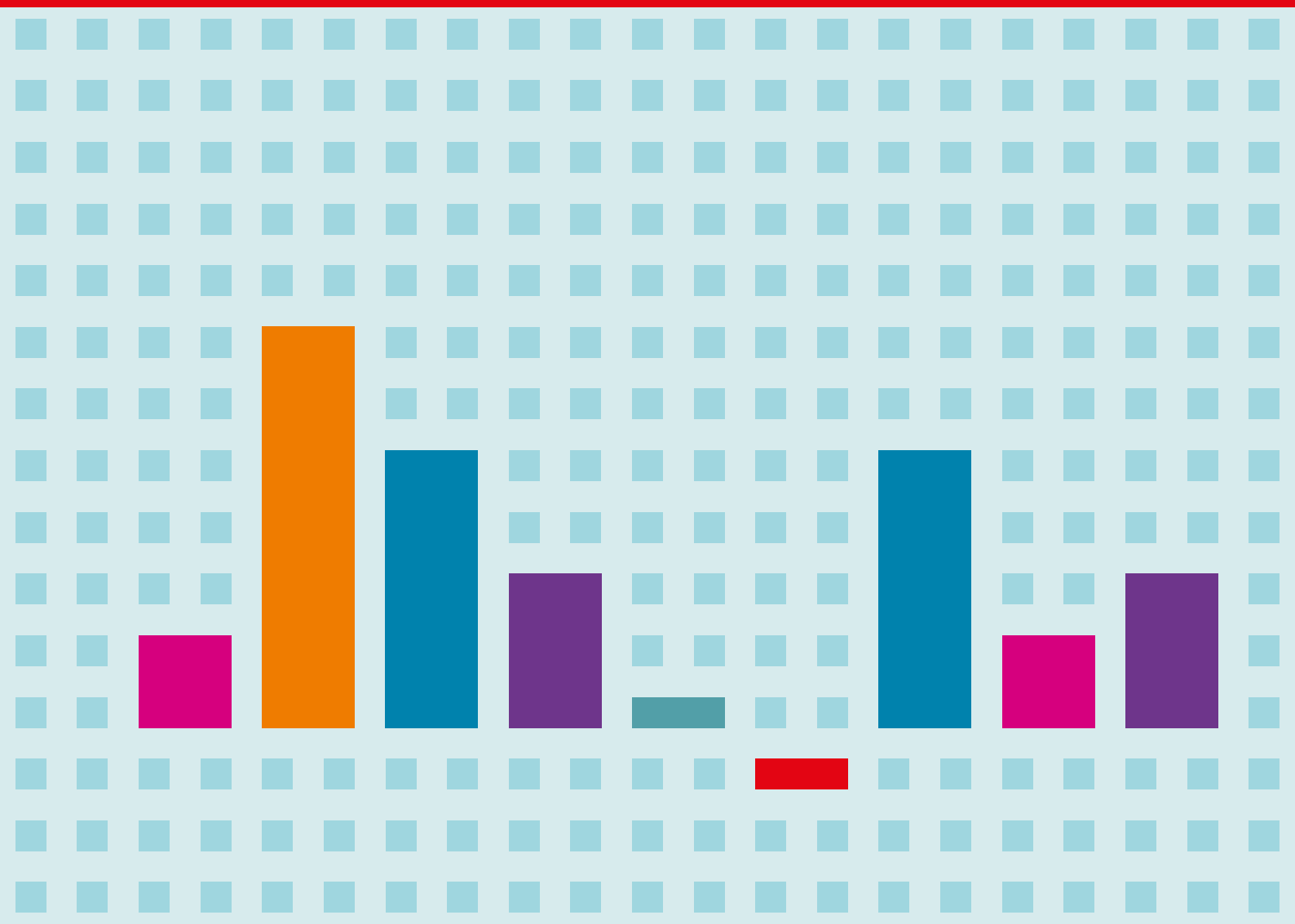
Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 142 · Dezember 2022

PREISBREMSEN FÜR GAS UND WÄRME: DEUTLICHE STABILISIERUNGSWIRKUNG MIT VERBESSERUNGS- POTENZIAL BEI DER SOZIALEN BALANCE

Schriftliche Stellungnahme für die Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und
Energie am 6.12.2022

Sebastian Dullien



Preisbremsen für Gas und Wärme: Deutliche Stabilisierungswirkung mit Verbesserungspotenzial bei der sozialen Balance

Schriftliche Stellungnahme für die Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 6.12.2022 zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme und zur Änderung weiterer Vorschriften

Prof. Dr. Sebastian Dullien

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

5.12.2022

Zusammenfassung

Die von der Bundesregierung geplanten Preisbremsen für Erdgas und Wärme, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt würden, haben das Potenzial, die Konjunktur in Deutschland spürbar zu stützen, besonders vom Preisanstieg von Erdgas und Wärme betroffene Haushalte vor finanziellen Problemen zu schützen und die Inflation in relevantem Maß zu dämpfen. Das Verbot von negativen Gasrechnungen für Industrie und KMU in Kombination mit den an Energierechnung und EBITDA angeknüpften Obergrenzen für die Förderung verhindert zudem, dass die durch die Gaspreisbremse gezahlten Unterstützungen wie „Stilllegungsprämien“ wirken könnten. Allerdings beinhalten die Regeln im Gesetz bei der Entlastung der Privathaushalte eine soziale Schieflage: Haushalte mit hohem Energieverbrauch (die sich stark überproportional in den oberen Einkommensgruppen finden) profitieren besonders von der Gaspreisbremse. Hier sollte erwogen werden, ob nicht doch eine Nachbesserung durch eine Obergrenze der geförderten Zahl an Kilowattstunden umgesetzt werden kann.

Der Sachverhalt

Die Bundesregierung plant, über Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme Haushalte und Unternehmen angesichts der massiv gestiegenen Energiekosten zu entlasten. Dabei sollen Haushalte und KMUs einen Rabatt auf die Abschlagszahlungen erhalten, der für 80 Prozent des geschätzten Verbrauchs die Differenz zwischen 12 Cent (brutto) und dem aktuellen Arbeitspreis ausmacht. Dieser Rabatt wird später auf die Jahresrechnung gutgeschrieben. Die Industrie soll eine Subvention erhalten, die der Differenz zwischen 7 Cent (netto, ohne Netzentgelte) und dem aktuellen Beschaffungspreis entspricht. Sowohl bei Haushalten als auch bei Unternehmen darf allerdings die Subvention nicht die tatsächlich gezahlten Erdgaskosten überschreiten. Bei den Unternehmen sind zudem Obergrenzen für die Subvention in Abhängigkeit von den tatsächlich entstandenen Energiemehrkosten und der Ertragslage (EBITDA) geplant.

Bewertung

Deutschland ist von einem historisch einmaligen Energiepreisschock getroffen. Der für die deutsche Wirtschaft sehr wichtige Preis für Erdgas ist von weniger als 20 Euro pro Megawattstunde (MWh) im Jahr 2019, dem letzten Jahr vor der Corona-Pandemie, auf zeitweise rund 300 Euro pro MWh gestiegen. Ein Durchschnittspreis für das Jahr 2023 von knapp über 200 Euro, wie er gängigen Konjunkturprognosen aus dem Herbst zugrunde lag, bedeutet damit für die Bundesrepublik einen Anstieg der Importrechnung für fossile Energieträger von mehr als 200 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorkrisenniveau bzw. einen Terms-of-Trade-Schock von 5,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Dullien et al. 2022). Derzeit ist der Erdgaspreis auf den Terminmärkten für die Lieferung über das Jahr 2023 zwar wieder auf etwa 140 Euro pro MWh gefallen, aber auch dieser Preis ist immer noch mehr als eine Versechsfachung des Preises aus der Zeit vor Corona und vor der russischen Ukraine-Invasion und für die Energieimportrechnung ergäbe sich immer noch ein Anstieg um fast 150 Mrd. Euro.

Der massiv gestiegene Gaspreis hat potenziell dramatische wirtschaftliche und soziale Folgen. Für die Privathaushalte, die mit Gas heizen, bedeutet der Preisanstieg eine dramatische Mehrbelastung, die auch spürbar über jene von Haushalten mit anderen Heizungsarten (etwa Heizöl) hinausgeht. Während der Preis für Heizöl im Jahr 2023 nach aktuellen Preisen an den Terminmärkten etwas mehr als doppelt so hoch liegen dürfte wie im langjährigen Durchschnitt, ist beim Erdgas ohne Eingriff mehr als eine Verdreifachung der Endkundenpreise absehbar. Sollten die sehr volatilen Preise für Erdgas an den Terminmärkten erneut wieder zulegen (etwa auf 200 Euro pro MWh), wäre eine Vervier- bis Verfünffachung der Endpreise realistisch. Dies bedeutet für Haushalte mit Gasheizung bis in die Mitte der Einkommensverteilung zusätzliche Heizkosten von etwa einem Nettomonatsgehalt pro Jahr. Viele Haushalte in Deutschland haben kaum Ersparnisse und bis weit über die Mitte der Einkommensverteilung hat ein relevanter Anteil der Haushalte keine ausreichend hohe Sparquote, um diese zusätzlichen Kosten ohne Konsumeinschnitte zu kompensieren. Infolge drohen durch die höheren Erdgaspreise Konsumeinschränkungen an anderer Stelle ebenso wie Zahlungsausfälle insbesondere bei Haushalten mit geringen bis mittleren Einkommen.

Gleichzeitig sind die hohen Gaspreise zu einem beträchtlichen Anteil für die derzeit hohen Inflationsraten in Deutschland verantwortlich. Energiepreise haben in den vergangenen Monaten konsistent etwa die Hälfte zur deutschen Inflation von zuletzt 10 Prozent im Vorjahresvergleich beigetragen. Ebenfalls sind hohe Preise für Haushaltsenergie auch einer der zentralen Gründe,

warum die Inflationsraten in Deutschland für Haushalte (und insbesondere Familien) im unteren bis mittleren Bereich der Einkommensverteilung derzeit deutlich höher ausfallen als bei den Besserverdienenden (Endres/Tober 2022).

Auf der Unternehmensseite gefährdet der hohe Gaspreis die Rentabilität energieintensiver Produktionen, sodass Produktionen vorübergehend abgeschaltet oder ganz ins Ausland verlagert zu werden drohen. Dies bringt die Gefahr eines dauerhaften Verlustes von industrieller Wertschöpfung in Deutschland mit sich. In den Fällen, in denen es nicht zur Produktionsstilllegung kommt, bedeuten die hohen Energiekosten für die Unternehmen zusätzlichen Kostendruck, der in den Absatzpreisen weitergegeben wird und somit die Inflation weiter erhöht.

Die hohen Gaspreise im Herbst waren einer der zentralen Gründe, warum gängige Konjunkturprognosen (etwa Dullien et al. 2022) eine Rezession für das Winterhalbjahr 2022/3 prognostiziert haben. Diesen Prognosen liegt die Erwartung einer rückläufigen gesamtwirtschaftlichen Konsumnachfrage zugrunde, weil die privaten Haushalte mit Mehrausgaben für Energie konfrontiert sind und sich deshalb bei den Ausgaben auch für andere Güter und Dienstleistungen einschränken dürften.

Die vorgeschlagenen Preisbremsen für Erdgas und Fernwärme sind so gestaltet, dass sie diese Probleme wirksam adressieren können. Für die Privathaushalte bedeutet die vorgeschlagene Preisbremse eine spürbare Stützung der Kaufkraft und damit eine Stabilisierung des Privatkonsums. Gleichzeitig wird die Inflationsrate über zwei Kanäle gedämpft: Zum einen werden ganz direkt die Gaspreise niedriger ausfallen, als es ohne diese Bremsen der Fall gewesen wäre. Zum anderen senken die Preisbremsen den Preisdruck bei der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen. Nach IMK-Schätzungen ebenso wie Schätzungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus dem Herbst 2022 könnte die Gaspreisbremse die Inflation im kommenden Jahr um rund zwei Prozentpunkte dämpfen.¹ Die Gaspreisbremse wird aller Voraussicht nach zwar nicht eine Rezession verhindern können (weil sie zu spät greift), hat aber das Potenzial, die Tiefe und Dauer der Rezession spürbar zu verringern.

In der Debatte um die genaue Ausgestaltung der Gaspreisbremse war in den vergangenen Wochen die Befürchtung geäußert worden, dass die im Rahmen der Preisbremse an die Unternehmen geleisteten Subventionen am Ende wie eine „Stilllegungsprämie“ oder „Winterschlafprämie“ wirken könnten (Dullien/Weber/Thie 2022; Krebs 2022), mit der Folge, dass Unternehmen möglicherweise die Subvention einstreichen, gleichzeitig aber trotzdem die Produktion in Deutschland vorübergehend oder dauerhaft einstellen könnten. Die Folge wäre zum einen eine massive Verschwendung öffentlicher Mittel gewesen, zum anderen hätte es die Gefahr erneut gestörter Lieferketten mit sich gebracht. Das Argument war hier, dass es möglicherweise für die Unternehmen profitabler sein könnte, die Subventionen einfach als Einnahmen zu verbuchen, statt diese dafür zu benutzen, auch unter Rentabilitätsdruck ihre Produktion mit teurer Energie aufrecht zu erhalten.

¹ Der tatsächliche Effekt der Preisbremsen auf die Inflation hängt unter anderem von dem unterstellten Marktpreisniveau ab, da bei einem niedrigen Marktpreis die Subventionen (und damit der preisdämpfende Effekt) kleiner ausfallen dürften. Sollten sich die Endverbraucherpreise für Erdgas ähnlich günstig entwickeln, wie es sich zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Stellungnahme in den Terminmärkten abzeichnet, so dürften sowohl Inflation als auch der inflationsdämpfende Effekt der Preisbremsen geringer ausfallen.

Der aktuell vorliegende Gesetzesentwurf senkt die Wahrscheinlichkeit von derart ausgelösten Produktionsschließungen massiv. Dadurch, dass §3 (4) bzw. §7 (3) eine negative Gasrechnung ausschließen (und damit, dass Endverbraucher tatsächlich Geld ausgezahlt bekommen), besteht kein Anreiz für die Unternehmen mehr, ihren Gasverbrauch ganz auf 0 zu fahren. Stattdessen ist es nun für die Unternehmen profitabler, einen Teil des in der Vergangenheit verbrauchten Erdgases tatsächlich in der Produktion einzusetzen, da bei einem vollständigen Herunterfahren der Produktion Subventionen entgehen. Gleichzeitig begrenzen die Obergrenzen für Subventionen in §18 das Potenzial für Mitnahmeeffekte durch Unternehmen, die entweder eine sehr gute Gewinnlage haben oder ihre Produktion (und damit ihren Energieverbrauch) sehr stark reduzieren.

Eine andere Kritik in der Debatte war, dass die Gaspreisbremse bei der Verteilung der verfügbaren Einkommen eine soziale Schieflage mit sich bringt. Dadurch, dass 80 Prozent des geschätzten Verbrauchs subventioniert wird, profitieren Haushalte mit hohem Verbrauch deutlich stärker als jene mit geringem Verbrauch. Diese Haushalte mit besonders hohem Verbrauch finden sich dabei überproportional in den oberen Einkommensgruppen. So liegt die Entlastung eines durchschnittlichen Single-Haushalts im untersten Einkommensquintil bei 95 Euro pro Monat, eines Single-Haushalts im obersten Einkommensquintil bei 141 Euro pro Monat (Bauermann et al. 2022). Diese Schieflage ist bedauerlicherweise in dem Gesetzesentwurf nur unzureichend über eine geplante Besteuerung der Subventionen im Rahmen der Gaspreisbremse für Haushalte mit besonder hohen Einkommen adressiert.

Diese soziale Schieflage bei den Entlastungen ließe sich etwa mit einer Obergrenze für die Zahl der subventionierten Kilowattstunden korrigieren. Für eine solche Obergrenze hatte die ExpertInnenkommission Gas und Wärme (2022) der Bundesregierung in ihrem Bericht einen dringenden Prüfauftrag mit auf den Weg gegeben. In der Debatte wurde allerdings wiederholt argumentiert, eine solche Obergrenze sei administrativ durch die Versorger nicht umsetzbar. Bauermann et al. (2022) schlagen jedoch ein administrativ sehr einfaches Verfahren vor, bei dem eine Obergrenze von etwa 25.000 kWh zunächst für alle Anschlüsse von den Versorgern umgesetzt würden, diese Obergrenze dann aber nach einer einfachen Erklärung durch die Abnehmer für Mehrfamilienhäuser gegenüber den Versorgungsunternehmen von diesen aufgehoben würde. MieterInnen in Mehrfamilienhäusern würde ein Anspruch auf die Entlastung gegenüber der Vermietung eingeräumt, auch wenn diese versäumen würden, den Antrag bei den Versorgern zu stellen. Dieses Verfahren wäre zum einen administrativ sehr einfach umsetzbar, zum anderen wären auch Verzögerungen in der Umsetzung relativ unproblematisch, weil die Obergrenze auch rückwirkend aufgehoben und die Subventionen gutgeschrieben und bei der nächsten Betriebskostenabrechnung umgelegt werden könnten. Zudem würde eine solche Obergrenze auch öffentliche Mittel sparen. Bauermann et al. schätzen die Einsparungen durch eine solche Obergrenze auf – je nach Höhe (zwischen 15.000 kWh und 25.000 kWh pro Jahr) – 800 Mio. € und 3 Mrd. €.

Insgesamt lässt sich hier kritisch anmerken, dass in dem Prozess zum Design und der Umsetzung der Gaspreisbremse sozial sinnvolle Elemente wie Unter- und Obergrenze bei der Förderung oder gar die Staffelung nach Haushaltsgröße unnötig dadurch erschwert wurden, dass die Bundesregierung die Gaspreisbremse eher zögerlich auf den Weg gebracht hat. Obwohl die Belastungen durch einen hohen Gaspreis bereits im Frühjahr absehbar waren, wurde erst Ende September eine Kommission zur Erarbeitung des Konzeptes der Gaspreisbremse eingesetzt, die dann Vorschläge erarbeiten sollte, die unmittelbar umsetzbar sein sollten. Bei derart knappen Zeitrahmen ist es verständlich, dass Versorgungsunternehmen Herausforderungen bei der Umsetzung komplexerer Regeln sehen.

Gleichzeitig ist nicht nachzuvollziehen, warum die Versorgungsunternehmen nicht in der Lage sein sollten, wenigstens einfache Optionen wie die von Bauermann et al. (2022) vorgeschlagene Obergrenze mit Widerspruchsregel für Mehrfamilienhäuser umzusetzen.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich so sagen, dass mit den vorgeschlagenen Preisbremsen Konjunktur und Inflation in Deutschland wirksam stabilisiert werden dürften. Gleichzeitig erscheinen die Regeln für Unternehmen zum – nur noch begrenzten – Subventionsbezug auch bei Produktionskürzungen so gestaltet, dass eine sinnvolle Balance zwischen Stabilisierung des Produktionsniveaus in Deutschland und dem Einsparen von Erdgas hergestellt wird. Eine Nachbesserung bei einer Obergrenze des subventionierten Verbrauchs bei Privathaushalten wäre wünschenswert.

Literatur

Bauermann, Tom; Dullien, Sebastian; Endres, Lukas; Thie, Jan-Erik: Obergrenzen für Haushalte bei der Gaspreisbremse: Verteilungs- und fiskalische Wirkungen, IMK Policy Brief 139, Düsseldorf.

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; Thie, Jan-Erik; Weber, Isabella (2022): Gaspreisbremse für Industrie: Gezieltes Sparen besser als „Winterschlafprämien“, IMK Kommentar 9, November, Düsseldorf.

Endres, Lukas; Tober, Silke (2022): IMK Inflationsmonitor: Inflationsspanne zwischen Arm und Reich verharrt im Oktober 2022 auf hohem Niveau, IMK Policy Brief 138, November, Düsseldorf.

ExpertInnenkommission Gas und Wärme (2022): Abschlussbericht, Berlin.

Krebs, Tom (2022): Ein ineffizientes Milliarden Geschenk für die Industrie, Makronom, 15.11.2022.

Sachverständigenrat (2022): Jahresgutachten 2022/3, Wiesbaden.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
