

Gas- statt Preisbremse: wie die Umsetzung von Unterstützungsprogrammen zum Gassparen für Haushalte und Unternehmen gelingen kann

Martin Kesternich, Kathrine von Graevenitz, Achim Wambach

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Kesternich, Martin, Kathrine von Graevenitz, and Achim Wambach. 2022. "Gas- statt Preisbremse: wie die Umsetzung von Unterstützungsprogrammen zum Gassparen für Haushalte und Unternehmen gelingen kann." *ifo Schnelldienst* 75 (11): 21–24.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Martin Kesternich, Kathrine von Graevenitz und Achim Wambach

Gas- statt Preisbremse:

Wie die Umsetzung von Unterstützungsprogrammen zum Gassparen für Haushalte und Unternehmen gelingen kann

Durch den völligen Gaslieferstopp Russlands sind Fakten geschaffen worden. Deutschland wird in diesem Winter abhängig von der Witterung etwa 10–25% weniger Gas als im Vorjahr verbrauchen müssen (Bachmann et al. 2022).

Gasbezug marktwirtschaftlich reduzieren

An den politischen Eingriffen in den Gas- und Strommarkt wird sich entscheiden, ob diese Reduktion im Markt erfolgt oder ob die Bundesnetzagentur Gas zuteilen müssen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen können gravierend sein: Solange das Gas dorthin kommt, wo es die höchste Wertschöpfung generiert, werden volkswirtschaftliche Verluste in der Größenordnung von 1–3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erwartet.¹ Wird aber so zugeteilt, dass etwa die Industrie als letztes bedient wird, können die Verluste leicht 10% erreichen (Bayer und Wambach 2022). Auch die Gemeinschaftsdiagnose vom 29. September 2022 erwartet in ihrem Risikoszenario, das »einen sehr kalten Winter sowie geringere Gaseinsparungen« unterstellt, einen Rückgang des BIP von 7,9% statt –0,4% im erwarteten Szenario (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2022).

Bei unelastischem Angebot sind Preiserleichterungen keine Entlastung

In einer Knappheitssituation ist das Angebot an Gas völlig unelastisch – auch wenn die Preise steigen, kann nicht mehr Gas in den Markt gebracht werden. Bei einem unelastischen Angebot bestimmt die Nachfrage den Preis. Erhöht sich die Nachfrage, steigt der Preis;

sinkt die Nachfrage, fällt der Preis. Das Angebot – die Gasmenge – kann nicht weiter reagieren. Maßnahmen zur Senkung des Preises verpuffen in einer solchen Situation. Wird etwa die Mehrwertsteuer gesenkt, steigt als Konsequenz in gleicher Höhe der Marktpreis, so dass am Ende die Belastung für die Haushalte gleich ist, der Staat Steuereinnahmen verliert und die Gasanbieter höhere Einnahmen generieren.

Im Strommarkt bestimmen aktuell in Knappheitssituationen die Gaskraftwerke den Strompreis, da sie als letzte zugeschaltet werden. Eine Erhöhung der Stromnachfrage erhöht die Nachfrage nach Gas und damit (s.o.) den Gaspreis, was sich wiederum auf den Strompreis auswirkt. Eine staatlich induzierte Preiserleichterung im Strommarkt, die zu einer erhöhten Nachfrage führt, ist demnach nicht völlig wirkungslos, da Gas aus den anderen Sektoren in den Strommarkt umgelenkt werden kann. Sie wird sich aber in erhöhten Strompreisen widerspiegeln und ist in jedem Fall nicht zu empfehlen, da sie den Gasverbrauch im Stromsektor weiter erhöht.

Ein Marktzusammenbruch im Gasmarkt ist möglich und wirkt sich schon heute aus

Eine Rationierung von Gas in diesem Winter ist nicht auszuschließen. Der Notfallplan Gas der Bundesregierung sieht dies vor. Aber auch aus ökonomischen Gründen kann eine Rationierung zwingend sein: An sehr kalten Tagen oder sogar Wochen wird die Gasnachfrage sehr hoch sein, das Angebot bleibt gering. Bei einer solchen »Gaslücke« trifft dann ein unelastisches Angebot auf eine träge Nachfrage: Haushalte werden kaum auf kurzfristige Änderungen im Gaspreis reagieren, da sie diese nicht unmittelbar sehen und außerdem ihren Verbrauch nicht permanent messen



Prof. Dr. Martin Kesternich

ist Stellvertretender Leiter des Forschungsbereichs »Umwelt und Klimaökonomik« am ZEW Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und Professor an der Universität Kassel.



Prof. Kathrine von Graevenitz, Ph.D.

ist Stellvertretende Leiterin des Forschungsbereichs »Umwelt und Klimaökonomik« am ZEW Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und Professorin an der Universität Mannheim.



Prof. Achim Wambach, Ph.D.

ist Präsident des ZEW Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und Professor an der Universität Mannheim.

¹ Für eine Übersicht über die Studien, siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022).

und entsprechend anpassen können. Preise, die Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht bringen, gibt es dann nicht. Der Markt bricht zusammen, die Gasbörsen werden den Handel einstellen – staatliche Rationierung wird notwendig (Wambach 2022; Ockenfels und Wambach 2022).

Die Sorge vor einer Rationierung wirkt sich schon heute aus. Da Unternehmen nicht wissen, ob sie im Rationierungsfall Gas bekommen, verbrauchen manche heute mehr Gas, etwa um vorzuproduzieren. Andere verlassen vorsorglich den Markt bereits heute. Ohne gesetzliche Vorgaben würden Speicher daher wahrscheinlich zu langsam gefüllt werden, da in den Unternehmen Unsicherheit darüber herrscht, ob sie im Rationierungsfall auf das Gas zugreifen können und unter welchen Konditionen.

Charakteristika zielführender staatlicher Förderprogramme

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Konsequenzen für die Fördermaßnahmen der öffentlichen Hand. Um Anreize zum Gas- und Stromsparen zu geben, sollten die (marginalen) Preise nicht gesenkt werden. Unterstützung von Haushalten und Unternehmen sollte auf pauschaler Basis, also unabhängig vom aktuellen Verbrauch, erfolgen. Darüber hinaus sollten unterstützende Maßnahmen greifen, damit Unternehmen und Haushalte den Gasverbrauch weiter reduzieren.

ANREIZE ZUR GAS- UND WÄRMEEINSPARUNG BEI GRUNDKONTINGENTEN FÜR HAUSHALTE KLAR BENENNEN

Diese Systematik findet sich teilweise im Entlastungspaket für Haushalte und den Vorschlägen der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022) wieder. Gas- und Fernwärmekunden sollen eine Einmalzahlung im Dezember in Höhe ihrer Abschlagszahlung aus September 2022 erhalten. Die Einmalzahlung dient als Brücke bis zur regulären Einführung der Gas- und Wärmepreisbremse im März 2023. Diese sieht einen garantierten Bruttopreis von 12 ct/kWh für Gas bzw. 9,5 ct/kWh für Fernwärme für ein Grundkontingent von 80% des Gasverbrauchs, der der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde gelegt wurde, vor. Der Betrag muss nicht zurückgezahlt werden, selbst wenn der tatsächliche Verbrauch in der Jahresendabrechnung abweicht. Damit bleibt der volle Anreiz zum Energiesparen bestehen, da jede eingesparte kWh den Rechnungsbetrag um den im Versorgungsvertrag vereinbarten Arbeitspreis reduziert. Als Argument für ein solches Energiegrundkontingent dient unter anderem, dass das Instrument direkt an den Energieabrechnungen ansetzt und somit von den Haushalten als zielgerichteter wahrgenommen wird als ein pauschaler Transfer. Die Stoßrichtung ist prinzipiell gut, allerdings nicht unproblematisch, wenn

Haushalte einen solchen Transfer als nicht-linearen Preismechanismus verstehen: Studien zeigen, dass Haushalte ihr Verhalten am Durchschnittspreis ausrichten, nicht am teuren Preis für den Mehrverbrauch. Daher ist es wichtig, den Mechanismus hinreichend zu erklären. Eine feldexperimentelle Studie aus den USA zeigt, dass bereits ein 20-minütiger Onlinekurs zur Wirkung von nicht-linearen Preismechanismen dabei helfen kann, dass Haushalte ihren Verbrauch reduzieren (Kahn und Wolak 2013). Gleichzeitig deutet die Studie allerdings auch darauf hin, dass es initial nicht leicht ist, Haushalte für eine solche Beratung zu gewinnen.

Preissignale in möglichst kurzen Zeitintervallen geben

Die massiv gestiegenen Preise für Gas und Strom schlagen sich nur langsam in den Rechnungen der Haushalte nieder, auch deshalb, weil diese oder ihre Hausverwaltungen langfristige Verträge zu günstigen Konditionen mit den Versorgern abgeschlossen haben oder weil Kosten aus historischen Verbräuchen ermittelt werden müssen. Es ist zu erwarten, dass ohne weitere Maßnahmen des Gesetzgebers nur ein Teil der Haushalte diesen Winter mit den wahren Kosten ihres Energiebezugs konfrontiert wird. Angemessen zu reagieren ist daher oftmals nicht leicht, es bleibt ein hohes Maß an Unsicherheit. Besser wäre es, das Kostenbewusstsein durch gezielte Maßnahmen und Informationen frühzeitig zu schärfen, nicht zuletzt auch, um dem Phänomen des Gegenwartsfokus, das wir aus der Verhaltensökonomik kennen, entgegenzuwirken. Eine ZEW-Studie (Werthschulte 2020) zeigt, dass eine Umstellung des Abrechnungssystems auf Zahlungen in Echtzeit helfen kann, den Stromverbrauch in Haushalten zu reduzieren. Besonders vielversprechend wären dazu natürlich Rückmeldungen zum aktuellen Energieverbrauch, idealerweise gerätespezifisch und in kurzen Zeitabständen. Da dies allerdings kurzfristig nicht vollumfänglich realisierbar erscheint, ist es umso wichtiger, durch gerätespezifische Verbrauchsmessungen sicherzustellen, dass noch unbekannte Potenziale zur Optimierung auch genutzt werden können. Wenn der Staat oder der Energieversorger gleichzeitig Prämiensprogramme für Haushalte mit besonders umfangreicher Reduktion auf den Weg bringt, werden die Erfolge von Verhaltensanpassungen auch rasch sichtbar.

Finanzielle Entlastungen für vulnerable Haushalte mit flankierenden Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz begleiten

Neben preisbasierten Energiesparanreizen kann auch eine verhaltensbezogene Ausgestaltung von Programmen den Erfolg bei der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen im eigenen Haushalt spürbar steigern. Auch die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme erarbeitet derzeit Instrumente, die auf Verhaltens-

änderung zielen. Konkrete Angaben dazu will die Kommission in ihrem Endbericht vorlegen. Dabei erscheint es zentral, bei der Ausgestaltung von Instrumenten, die auf Verhaltensänderung, Informationen und (gering-)investive Maßnahmen setzen, zielgruppenspezifische Besonderheiten stärker in den Blick zu nehmen. Ein Beispiel: Im Rahmen des Kühlgeräte-Tauschprogramms des Stromspar-Checks, einer bundesweiten gemeinsamen Initiative vom Deutschen Caritasverbund und dem Bundesverband der Energie- und Klimaagenturen, können einkommensschwache Haushalte durch einen Gutschein einen Bonus für die Anschaffung eines neuen, energieeffizienten Kühlgeräts bekommen – wenn sie gewisse Voraussetzungen erfüllen. Aus gemeinsamen Analysen (Chlond et al. 2022) des ZEW und der Universität Heidelberg lässt sich ablesen, dass sich der Austausch des ineffizienten Altgeräts für die meisten dieser Haushalte in weniger als drei Jahren rechnen würde. Bei einem Strompreis von durchschnittlich 28,9 ct/kWh und einer durchschnittlichen Reduktion um 342 kWh (Programmdaten aus dem Jahr 2020) sparte ein Haushalt durch den erfolgreichen Tausch pro Jahr etwa 99 Euro ein, bei den aktuellen Strompreisentwicklungen ist die Ersparnis perspektivisch noch deutlich höher. Ein Kühlgeräte-tausch wäre also in vielen Fällen eine lohnenswerte Maßnahme.

Dennoch können sich viele Haushalte den Tausch ohne zusätzliche Unterstützung häufig nicht leisten. Hinzu kommt, dass die Sorgen des Alltags oftmals dominieren. Das Problem der fehlenden Energieeffizienz ist also zunächst – um es mit den Worten der Verhaltensökonomik zu beschreiben – nicht salient. Das führt dazu, dass viele berechnete Haushalte den Gutschein in Höhe von 150 Euro ungenutzt liegen lassen. Gleichzeitig zeigen die Analysen, dass im Programmverlauf der Anteil an qualifizierten Haushalten, die ihren Gutschein einlösten, anstieg, wenn dieser auf zwei Monate befristet und zusätzlich aktiv von den beratenen Haushalten angefragt werden musste. Dieser zunächst paradox erscheinende empirische Befund lässt sich verhaltensökonomisch gut einordnen und unterstreicht unter anderem die Rolle der Salienz. Dies zeigt, dass neben finanziellen Entlastungen insbesondere auch flankierende Maßnahmen notwendig sind, um vulnerable Haushaltsgruppen vor einer finanziellen Überforderung zu schützen.

DEN BESONDERHEITEN VON UNTERNEHMEN BEI DER FÖRDERUNG GERECHT WERDEN

Der Umsatz in der deutschen Industrie ist in den vergangenen Jahren gestiegen, was mit einem Anstieg des Energieverbrauchs einhergeht. Eine ZEW-Studie (Rottner und von Graevenitz 2021) zeigt aber, dass auch die Energieintensität innerhalb der Betriebe im Durchschnitt gestiegen ist. Der Energiekostenanteil ist zwar ebenfalls gestiegen, machte aber bei den meisten Firmen im Verarbeitenden Gewerbe 2017 einen

eher geringen Anteil (2–3%) der Gesamtkosten aus. Trotzdem sind die Energiekosten ein hervorstechender Kostenfaktor, auch weil sie über die Erhebung von Abgaben und Steuern in der Regel stark von der Politik getrieben sind.²

Unternehmen, die erhöhte Kosten weiterreichen können, haben geringeren Förderbedarf

Die Industrie reagiert entsprechend auf Energiepreiserhöhungen. Eine ZEW-Studie (Rottner und von Graevenitz 2022) zu den Auswirkungen von Stromkosten auf Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes fand eine negative Preiselastizität für Strom von im Schnitt –0,4 bis –0,6. Das heißt, steigen die Preise um 1%, sinkt der Verbrauch um 0,4 bis 0,6%. Bei den historischen Preisschwankungen in den 2010er Jahren gab es in der Studie keinen Hinweis auf negative Effekte auf Beschäftigung oder Umsatz. Die Preissteigerungen im letzten Jahr gehen aber weit über das hinaus, was in Deutschland in den letzten Jahrzehnten beobachtet werden konnte, und fordern mehr als nur marginale Anpassungen im Produktionsverfahren. Einige Unternehmen leiden massiv unter den erhöhten Energiekosten. Die Regierung steht entsprechend unter Druck, diese zu unterstützen. Die von der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme empfohlene Gaspreisbremse³ soll auch den Großkunden in der Industrie zugutekommen. In dem erarbeiteten Vorschlag wird, analog zur Vorgehensweise bei den Haushalten, nur mit anderen Konditionen, der Verbrauch eines Grundkontingents (70% des Vorjahresverbrauchs) zu einem Fixpreis von 7 ct/kWh (zzgl. Steuern und Abgaben) zur Verfügung gestellt, während der darüber hinaus gehende Verbrauch zu den geltenden Marktbedingungen bezahlt werden muss. Der Vorschlag der Kommission sieht keine Differenzierung der Großkunden vor, enthält allerdings eine »Opt-out«-Möglichkeit und die Veröffentlichung der Teilnahme. Das »Opt-out«-Modell soll es profitablen Unternehmen möglich machen, auf die Förderung zu verzichten. Die Transparenz reduziert den Anreiz für die Unternehmen, die ihre Kostensteigerung an den Endkunden weiterreichen (können), von der Maßnahme Gebrauch zu machen. Ob dieser freiwillige Mechanismus ausreichend ist, um ein solches Vorgehen zu vermeiden, bleibt fraglich. Dies gilt insbesondere deshalb, da ein Vorstandsmitglied seine Sorgfaltspflicht verletzen würde, wenn es nicht zum Wohle des Unternehmens handelt (Aktiengesetz §93). Laut dem Vorschlag der Kommission soll die Maßnahme im Mai auf Wirksamkeit und Adäquatheit geprüft werden.

² In Deutschland machten Steuern und Abgaben einschließlich Netzentgelte im Jahr 2017 weit über die Hälfte der Strompreise aus für Betriebe, die nicht durch die besondere Ausgleichregelung oder andere Ausnahmen entlastet wurden (Eurostat Zeitreihen nrg pc 205 und nrg pc 205 c, siehe auch Quelle in Fußnote 12).

³ Die Begriffe »Gaspreisbremse« und »Energiekostendämpfungsprogramm« sind unglücklich gewählt, da es nicht im Vordergrund stehen sollte, den Gaspreis zu bremsen oder die Energiekosten zu dämpfen. Stattdessen sehen (Stand heute) beide Programme eine Förderung auf Basis des Vorjahresverbrauchs oder eines Grundkontingents vor.

Nach welchen Kriterien die Prüfung erfolgen soll, ist unklar. Insbesondere erscheint es herausfordernd, kurzfristig aufzudecken, ob entlastete Unternehmen gleichzeitig die Energiekostenerhöhungen an den Endkunden weiterreichen, da auch die Kosten für andere Inputs gestiegen sind.

Produktionsstilllegungen ermöglichen, wenn volkswirtschaftlich sinnvoll

Auch wenn die staatlichen Entlastungen den Industriestandort Deutschland erhalten sollen, können einzelne Produktionsstilllegungen volkswirtschaftlich sinnvoll sein, um die notwendigen Einsparungen im Gasverbrauch zu erreichen. Dies gilt insbesondere dort, wo Substitute leicht erhältlich sind z.B. durch Importe. Nach den Empfehlungen der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme können Unternehmen die geförderte Gasmenge auch auf dem Markt veräußern. Als Bedingung für die Förderung gilt u.a. der Standorterhalt. Damit wirkt die Maßnahme Einsparungen, die zum Beispiel durch temporäre Stilllegungen erreicht werden können, nicht entgegen. Aus industriepolitischen Gründen mag es insbesondere sinnvoll sein, die Unternehmen, die eine hohe Wertschöpfung generieren oder in der Wertschöpfungskette eine wichtige Rolle spielen, zu unterstützen. Auch sollte darauf geachtet werden, sich durch den Bezug von Substituten nicht in weitere globale Abhängigkeiten zu begeben. Eine Differenzierung nach objektiven Kriterien ist nicht Teil des ersten Kommissionsvorschlags. Aufgrund der Dringlichkeit ist kein Antragsverfahren vorgesehen, das eine solche Differenzierung ermöglichen würde. Dementsprechend wird die Maßnahme den notwendigen Strukturwandel wahrscheinlich eher entschleunigen als unterstützen.

REFERENZEN

- Bachmann, R., D. Baqaee, C. Bayer, M. Kuhn, A. Löschel, B. McWilliams, B. Moll, A. Peichl, K. Pittel, M. Schularick und G. Zachmann (2022), »Wie es zu schaffen ist«, *ECONtribute Policy Brief* 034, August.
- Bayer, C. und A. Wambach (2022), »Hohe Gaspreise helfen zu sparen«, *Handelsblatt*, 4. April.
- Çam, E. und D. Schlund (2022), »Ausblick auf die Gasversorgung in der EU im kommenden Gaswirtschaftsjahr, Kurzanalyse«, EWI, verfügbar unter: https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2022/09/EWI-Kurzanalyse_Gas_20220906.pdf.
- Chlond, B., M. Kesternich und T. Goeschl (2022), »More Money or Better Procedures? Evidence From an Energy Efficiency Assistance Program«, ZEW Discussion Paper No. 22-020, Mannheim.
- ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022), *Sicher durch den Winter, Zwischenbericht*, 18. Oktober, verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/Gas-Kommission/zwischenbericht-expertinnen-kommission-gas-waerme.html>.
- Kahn, M. und F. Wolak (2013), »Using Information to Improve the Effectiveness of Nonlinear Pricing: Evidence from a Field Experiment«, MPRA Paper 106089, Universität München.
- Ockenfels, A. und A. Wambach (2022), »Was tun, wenn der (Gas-)Markt kollabiert?«, *ZEW Policy Brief*, Nr. 05/Oktober.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), *Energiekrise: Inflation, Rezession, Wohlstandsverlust, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2022*, Essen.
- Rottner, E. und K. von Graevenitz (2021), »What Drives Carbon Emissions in German Manufacturing: Scale, Technique or Composition?«, ZEW Discussion Paper No. 21-027, Mannheim.
- Rottner, E. und K. von Graevenitz (2022), »Do Manufacturing Plants Respond to Exogenous Changes in Electricity Prices? Evidence from Administrative Micro-Data«, ZEW Discussion Paper No. 22-038, Mannheim.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Auswirkungen eines möglichen Wegfalls russischer Rohstofflieferungen auf Energiesicherheit und Wirtschaftsleistung, Auszug aus der aktualisierten Konjunkturprognose 2022 und 2023*, verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Konjunkturprognosen/2022/KJ2022_Kasten3.pdf.
- Wambach, A. (2022), »Gas-Lieferstopp: Was macht der Markt – was ist zu tun?«, *Merkur.de*, 8. August, verfügbar unter: <https://www.merkur.de/wirtschaft/gas-lieferstopp-ukraine-news-putin-krieg-russland-markt-achim-wambach-europa-zr-91697166.html>.
- Werthschulte, M. (2020), »»Pay-Later« vs. »Pay-as-You-Go«: Experimental Evidence on Present-Biased Overconsumption and the Importance of Timing«, ZEW Discussion Paper No. 20-089, Mannheim.