

**Ordnungspolitische Leitlinien für
ein Elektrizitätsgrundkontingent
zum Fixpreis.** Antworten auf
15 Fragen zum WIFO-Modell

Gabriel Felbermayr
Michael Böheim
Claudia Kettner

Ordnungspolitische Leitlinien für ein Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis. Antworten auf 15 Fragen zum WIFO-Modell

Gabriel Felbermayr, Michael Böheim, Claudia Kettner (WIFO)

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Begutachtung: Kurt Kratena (CESAR)

WIFO Research Briefs 19/2022

August 2022

Inhalt

Durch die Verknappung des Gasangebots infolge des Krieges in der Ukraine sind über den Preisbildungsmechanismus der "Merit Order" die Strompreise stark angestiegen. Ein Elektrizitätsgrundkontingent zum reduzierten Fixpreis kann hohe Preissteigerungen dämpfen und private Haushalte entlasten. Im vorliegenden WIFO Research Brief werden 15 Fragen zu einem Elektrizitätsgrundkontingent beantwortet.

E-Mail: gabriel.felbermayr@wifo.ac.at, michael.boeheim@wifo.ac.at, claudia.kettner@wifo.ac.at,

2022/2/RB/0

© 2022 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 | Tel. (43 1) 798 26 01-0 | <https://www.wifo.ac.at>

Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/69763>

Ordnungspolitische Leitlinien für ein Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis

Antworten auf 15 Fragen zum WIFO-Modell

Gabriel Felbermayr, Michael Böheim, Claudia Kettner

Begutachtung: Kurt Kratena (CESAR)¹

Das WIFO hat im Juli 2022 in einem Research Brief² wirtschaftspolitische Handlungsoptionen zur Dämpfung der Elektrizitätspreise analysiert. Als überlegene Handlungsoption hat sich ein subventioniertes Energiekontingent zum Fixpreis herauskristallisiert. Diese, in der Öffentlichkeit als "WIFO-Modell" rezipierte Variante, wird im vorliegenden Research Brief entlang von 15 Fragen näher spezifiziert.

1. Was ist das Grundprinzip?

Der Staat subventioniert ein Grundkontingent an Elektrizität in jeder Verbrauchsstelle (Haushalt); was darüber hinausgeht, muss zum Marktpreis gekauft werden. Damit können Haushalte unterstützt werden, ohne dass Knappheitssignale verzerrt werden. Insbesondere die Energiesparanreize bleiben erhalten. Idealerweise setzen die Energieversorger das Modell um; der Staat kompensiert sie entsprechend. Das Modell sollte (a) verteilungsgerecht, (b) administrativ gut umsetzbar und (c) für den Staat leistbar sein. Grundsätzlich ist eine automatisierte Umsetzung einem Antragsmodell vorzuziehen, um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren und die Umsetzungsgeschwindigkeit zu erhöhen.

2. Warum reichen Pauschaltransfers für Elektrizität nicht aus?

Man kann argumentieren, dass hohe Marktpreise an die KonsumentInnen weitergereicht werden sollten, damit die Sparanreize maximal sind. Aus verteilungspolitischen Gründen sollten einkommensschwächere Gruppen gezielt mit Finanztransfers unterstützt werden, die diese flexibel einsetzen können. Bisher folgten die Empfehlungen des WIFO diesem Prinzip. Dagegen spricht, dass solche Maßnahmen im Kontext stark steigender Preise politisch wenig salient sind: Diese Maßnahmen werden nicht als Instrumente gegen die Teuerung wahrgenommen, sondern als allgemeine Sozialpolitik. Das Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis setzt direkt am Problem an, indem die Stromrechnung bezuschusst wird. Damit wird dieses Instrument von der Bevölkerung als zielgerichteter und treffsicherer wahrgenommen. Außerdem wirkt die Teuerung weit in den Mittelstand hinein. Weil jeder Haushalt

¹ Weiters bedanken wir uns für Kommentare bei Josef Baumgartner, Jürgen Janger, Angela Köppl, Michael Peneder und Stefan Schleicher.

² Michael Böheim, Gabriel Felbermayr, Claudia Kettner, Angela Köppl, Agnes Kügler, Stefan Schleicher, Wirtschaftspolitische Handlungsoptionen zur Dämpfung der Energiepreise am Beispiel Strom, WIFO Research Briefs 18/2022. https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=69727

Strom verbraucht, ist das Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis ökonomisch äquivalent zu Pauschaltransfers, sofern das bezuschusste Kontingent bloß einen bestimmten Anteil des Verbrauchs abdeckt. Anders als die Pauschaltransfers, kann die Bezuschussung der Stromrechnungen die gemessene Inflationsrate reduzieren (wenn sie auf den Durchschnittspreis wirkt) und schafft daher Erleichterung in Hinsicht auf Zweitrundeeffekten (Mietpreisindexierung, Lohnverhandlungen, etc.). Dieser Effekt sollte jedoch nicht überschätzt werden, da das Gewicht für Elektrizität im Verbraucherpreisindex nur etwa 2% beträgt.

3. Welche Bezugsgröße ist sinnvoll?

Wer schon viel für das Energiesparen getan hat, soll nicht benachteiligt werden; wer auf großem Fuß lebt, nicht bevorzugt werden. Daher ist es zweckmäßig, bei der Ermittlung der bezuschussten Kontingente nicht auf die tatsächlichen Vorjahresverbräuche abzustellen, sondern auf den durchschnittlichen Verbrauch von Haushalten (differenziert nach Haushaltsgröße). Wer also weniger als der Durchschnitt verbraucht, erhält einen höheren Anteil des tatsächlichen Verbrauchs ersetzt als jemand, der mehr als der Durchschnitt verbraucht.

4. Sollen unterschiedliche Haushaltsgrößen berücksichtigt werden?

Ja, das ist unbedingt notwendig. Wenn die Bezuschussung auf Basis eines allgemeinen Durchschnitts angewendet wird, droht die Gefahr, dass kleine Haushalte ihren ganzen Stromverbrauch bezuschusst erhalten; Mehrpersonenhaushalte hingegen nur kleine Anteile. Das wäre hinsichtlich der Anreizwirkung kontraproduktiv und außerdem ungerecht: wer allein wohnt, würde stärker unterstützt als Familien. Zur Berücksichtigung der Haushaltsgröße muss der Staat den Energieversorgern entsprechende Informationen zugänglich machen. Ist das legislativ schwierig, so könnte zunächst automatisch ab Herbst, quasi als Vorschuss, für alle Verbraucher ein bezuschusstes Kontingent auf Basis des Verbrauchs eines durchschnittlichen Zweipersonenhaushalts gewährt werden, das auf Antrag oder bei Vorliegen genauerer Information angepasst werden würde.

5. Soll die Höhe des Zuschusskontingentes an die Einkommenssituation angepasst werden?

Es stimmt, dass reiche Haushalte auch hohe Energierechnungen stemmen können und nicht von Energiearmut betroffen sind. Aus Gründen der Sparsamkeit, wäre es daher denkbar, diese aus dem Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis auszunehmen. Dazu müssten allerdings den Energieversorgern Daten zu Haushaltseinkommen zugänglich gemacht werden; das ist sowohl rechtlich als auch praktisch schwierig. Das beim Energiegutschein angewandte Modell hat sich eher nicht bewährt; circa 90% der Haushalte haben Anspruch. Einfacher wäre es, bei Informationen zu sozial benachteiligten Haushalten, die den Energieversorgern bereits vorliegen, anzuknüpfen³. Für solche Gruppen könnte die

³ Ansetzen könnte man z.B. bei der GIS-Befreiung.

Bezuschussung höher ausfallen. Außerdem könnte man, falls es zu Verzögerungen bei dem vollen Programm kommen sollte, die Stromrechnung dieser Gruppe von Verbrauchern sofort subventionieren.

Zweitwohnsitze sollten nicht bezuschusst werden. Abzüge für selbst hergestellten Strom, etwa durch Photovoltaikanlagen, sollten unterbleiben.

6. Ist ein Modell mit pauschaler Zuschussung sozial gerecht?

Nach dem hier vorgeschlagenen Modell erhalten Haushalte mit identischer Größe Zuschüsse in identischer Höhe. Ärmere Haushalte verbrauchen im Durchschnitt weniger Energie; daher ist der Zuschuss relativ zu ihren Einkommen höher. Bei reichen Haushalten ist es genau umgekehrt. Das Modell bevorzugt also nicht jene, die viel Energie verbrauchen. Würde man den Arbeitspreis von Strom deckeln oder subventionieren, würden gerade die größten Verbraucher die höchsten Eurobeträge an Zuschüssen einstreichen.

7. Wie geht man mit Wärmepumpen u.ä. um?

Wer mit elektrischem Strom heizt oder Warmwasser aufbereitet, braucht mehr Strom. Solche Haushalte brauchen dann aber auch kein Gas, Heizöl oder Holz – Energieformen, die ebenfalls deutlich teurer geworden sind. Wird das Energiegrundkontingent zum Fixpreis nur auf Elektrizität angewandt, dann erhalten alle Haushalte derselben Größe dieselbe Unterstützung; keiner wird benachteiligt. Wer eine Wärmepumpe statt einer Gastherme hat, verfügt schon jetzt über die effizientere Heiztechnik; das Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis ändert das nicht. Wenn man allerdings auch für Gas ein Energiegrundkontingent einführt, dann muss man Bedarfe für Wärmepumpenstrom berücksichtigen, sonst würden Gasthermenbetreiber bevorzugt werden.

8. Wie soll das Modell "kalibriert" werden?

Welche Elektrizitätsmengen sollen bezuschusst werden, und wie stark? Die Höhe des bezuschussten Kontingents und das Ausmaß der Zuschussung sind politisch festzulegen. Die Höhe des Kontingents und das Ausmaß der Zuschussung determiniert u.a. die fiskalischen Kosten des Energiegrundkontingents. Folgendes erscheint allerdings sinnvoll. Erstens, Freistromkontingente, die sich nicht am konkreten Vorjahresverbrauch, sondern an Durchschnittswerten bemessen, könnten bei Kleinverbrauchern dazu führen, dass der gesamte Verbrauch kostenlos wird. Das mindert Sparanreize. Daher sollten Grundkontingente nicht kostenfrei sein, sondern bezuschusst werden. Zweitens, die größte Herausforderung für die Verbraucher ist die Unsicherheit über die zukünftige Preisentwicklung. Daher sollte für eine Periode (ein Jahr) ein fixer Preis für den Basisverbrauch festgelegt werden. Wird hingegen für den Grundbedarf ein vorab fixierter Zuschuss je kWh gewährt (wie der Strompreisrabatt in Niederösterreich⁴), dann bleibt das Preisrisiko bei den Verbrauchern. Der

⁴ https://www.noe.gv.at/noe/LH_Mikl-Leitner__NOe_Strompreisrabatt_bringt_ausgewogene_.html

Kompensationsaufwand des Staates für die Energieversorger ist in ersterem Fall entsprechend der Marktentwicklung variabel; im zweiten Fall ist die Budgetbelastung für den Staat ex ante fixiert.

9. Wie sind die Energieversorger zu kompensieren?

Wenn der Staat für Basiskontingente einen Preis festsetzt, sind im Gegenzug die Energieversorger zu kompensieren, die entweder zu Spotmarktpreisen, über langfristige Verträge oder aber durch eigene Produktion mit unterschiedlichen Energieträgern Strom beschaffen oder produzieren. Der Staat könnte die aktuellen Beschaffungs- oder Produktionskosten (mit kalkulatorischem Gewinnaufschlag) ersetzen, oder historische Durchschnitte anlegen; diese beiden Varianten wären im Falle von Wind-, Solar- oder Wasserkraftbetreibern zumindest teiläquivalent zu einer Abschöpfung⁵ der Zufallsgewinne (windfall profits). Je nach Ausgestaltung fallen die fiskalischen Kosten der Maßnahme höher oder geringer aus.

10. Brauchen auch Großunternehmen staatliche Unterstützung?

Anders als private Haushalte können Unternehmen gestiegene Energiepreise (zumindest teilweise) an ihre Kunden weitergeben. Das treibt zwar die Konsumentenpreise, aber es ist besser, einkommensschwache KonsumentInnen mit sozialpolitischen Transfers zu unterstützen, als den Energieverbrauch der Industrie großflächig zu subventionieren. Die Weitergabe höherer Kosten gelingt jenen Unternehmen besser, die eine vorteilhaftere Markt- und Kostenposition haben, weil sie bereits umfangreiche Effizienzsteigerungsmaßnahmen durchgeführt haben. Große Unternehmen können außerdem hochpreisige Energieträger leichter substituieren als Kleinunternehmen. Hohe Energiepreise reduzieren dennoch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft im Vergleich zu Regionen, in denen Energiekosten nicht so stark gestiegen sind.⁶ Betriebliche Verluste, die durch stark gestiegene Energiekosten entstehen, könnten allenfalls im Wege eines Verlustrücktrags mit Gewinnen aus der Vergangenheit gegengerechnet werden.⁷

Um die Industrie zu unterstützen (und um das Elektrizitätsgrundkontingent zum Fixpreis günstiger zu machen), muss auf europäischer Ebene alles getan werden, um den Gaseinkaufspreis zu senken. Das könnte mit einem Maximalpreis für russisches Gas erfolgen oder der Strompreis könnte unter Ausnutzung der Eigenschaften der Merit-Order-List durch gezieltes Subventionieren der Verstromung von Gas geschehen. Das funktioniert allerdings nur im europäischen Verbund. Außerdem sollten so schnell wie möglich Engpässe in den Übertragungskapazitäten im europäischen Stromnetz beseitigt werden. Aufgrund dieser

⁵ Der Vorteil gegenüber einer Sondersteuer auf Zufallsgewinne besteht darin, dass ein aus standortpolitischen Überlegungen negativ zu beurteilender Ad-hoc-Eingriff in das Steuersystem unterbleibt.

⁶ Das gilt vor allem für Nordamerika; nicht aber für Asien, das genauso wie Europa unter hohen LNG-Preisen leidet.

⁷ Der Verlustrücktrag hat sich auch in der Covid19-Krise als unbürokratische Entlastungsinstrument für Unternehmen erwiesen.

Bottlenecks existieren teilweise sehr beträchtliche Preisunterschiede zwischen den Preiszonen innerhalb der EU, so zum Beispiel zwischen Deutschland und Österreich.

11. Wie sollen Kleinunternehmen behandelt werden?

Im Prinzip gilt für Kleinunternehmen das gleiche wie für Großunternehmen, auch sie können Preissteigerungen prinzipiell an die KonsumentInnen weitergeben. Betreffend der Berücksichtigung von betrieblichen Verlusten aufgrund stark gestiegener Strompreise kann auch hier auf das oben angeführte Instrument des Verlustrücktrags verwiesen werden.

12. Ist das Modell mit dem Einsatz von Smartmeter kompatibel?

Die Residualnachfrage (nach Abzug des bezuschussten Kontingents) könnte über Smartmeter abgerechnet werden. Dazu fehlen aktuell aber noch die regulatorischen Voraussetzungen.

13. Was kann noch getan werden, um kurzfristig die Energiekosten zu senken?

Ein hoher Anteil der Energierechnung, insbesondere der Stromrechnung, besteht aus Netzabgaben. Diese werden in Österreich über Umlagen finanziert. Hier könnte der Staat einen Teil der Kosten übernehmen, was auch die Industrie entlasten würde.

14. Welche Energieformen sollen bezuschusst werden: Strom, Gas, Fernwärme, Heizöl, Pellets, etc.?

Alle Energieformen sind bereits massiv teurer geworden und es werden noch weitere Preissteigerungen in der zweiten Jahreshälfte 2022 bzw. Anfang 2023 erwartet. Soll der Staat das oben skizzierte Modell auf alle leitungsgebundenen Energieträger anwenden? Im Prinzip lässt sich das Modell auch auf Gas und Fernwärme anwenden; bei Heizöl und Pellets ist die Sache schwieriger, weil diese Energieträger bevorratet werden können, und nur sporadisch beschafft werden. Aus sozialpolitischen Überlegungen sollten jedoch auch hier Unterstützungen angedacht werden.

Das Energiegrundkontingent sollte eingedenk folgender Erwägungen zuerst oder ausschließlich auf Strom angewendet werden: Erstens, jeder Haushalt verbraucht Strom. Und zweitens, Strom ist im Gegensatz zu Gas oder Öl die Energieform der Zukunft, die stärker, aber effizienter genutzt (und produziert) werden muss, weil der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern zur Erreichung der Klimaziele notwendig ist.

15. Abkehr von der Merit-Order-List (MOL)?

Die MOL ist der Kern der marktwirtschaftlichen Strommarktordnung der EU. Wie bei anderen Commodity-Märkten auch, richtet sich der Marktpreis nach den Grenzkosten desjenigen Produzenten, der gerade noch im Markt ist. Das sind häufig Gaskraftwerke. Die "inframarginalen" Produzenten, die zu Grenzkosten unterhalb des Marktpreises produzieren, erzielen eine positive Produzentenrente (operative Gewinne). Diese ist notwendig, um die fixen Kosten der Stromproduktion zu decken. Steigen die Kosten des "Grenzproduzenten"

stark an, z.B., weil Gas (oder Kohle) sehr teuer ist, nimmt der Marktpreis stark zu, und es steigen die operativen Gewinne der inframarginalen Hersteller deutlich an. Unternehmen haben in diesem System starke Anreize, die Produktion zu niedrigen Grenzkosten auszuweiten. Je besser das gelingt, umso seltener setzen Gaskraftwerke den Preis. Die Politik sollte die Barrieren des Markteintritts für Stromproduzenten mit niedrigen Grenzkosten (Wind, Sonne, Geothermie) minimieren, damit diese Verdrängung gut funktioniert. Wird der Preis für die Konsumenten nicht am Markt bestimmt, sondern reguliert, zum Beispiel in dem er nach der Formel Durchschnittskosten + Gewinnaufschlag ("cost plus regulation") festgesetzt wird, dann wäre der Preis für die Verbraucher geringer. Eine solche Maßnahme wäre nur europaweit durchführbar, sonst würde der nun günstigere Strom in die Nachbarländer exportiert. Die effizientesten Produzenten würden immer noch Gewinne machen (allerdings kleinere); die Gaskraftwerke würden aber Verluste schreiben, und müssten subventioniert werden (sonst bricht die Stromversorgung zusammen). Die Anreize zum Ausbau der Erneuerbaren und zur Effizienzsteigerung in allen Bereichen würden verringert. Besser scheint hier die Variante, die Verstromung von Gas (und Kohle) direkt zu bezuschussen. Das wäre ökonomisch effizienter, hätte aber ähnliche Effekte auf die Preise.