



Ausarbeitung

Energiepreisdeckel und die Koppelung von Strom- und Gaspreisen

Energiepreisdeckel und die Koppelung von Strom- und Gaspreisen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 119/22
Abschluss der Arbeit: 30.09.2022
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gas und steigende Gaspreise	4
3.	Zustandekommen der Strompreise	7
3.1.	Strompreise	7
3.2.	Großhandelsstrompreise und Stromhandel	8
3.3.	Strommengen und Preisbildung an den Strombörsen	10
4.	Koppelung Gas-und Strompreise	11
5.	Deckelung von Energiepreisen	15
5.1.	Generelle Maßnahmen zur Senkung der Energiepreise	15
5.2.	Kritik an Energiepreisdeckeln	18
5.3.	Strompreisdeckel	21
5.3.1.	Strompreisdeckel für Endverbraucher	21
5.3.2.	Strompreisdeckel für Stromhändler und Versorger	22
5.4.	Gaspreisdeckel	22
5.4.1.	Gaspreisdeckel für (End-)Verbraucher (auch Gaspreisbremse)	22
5.4.2.	Gaspreisdeckel beim Gas-Einkauf (EU-weit)	24
5.4.3.	Gaspreisdeckel für die Gasverstromung	24
6.	Höhe der Preisdeckel und Effizienz von Maßnahmen	25
6.1.	Gaspreisdeckel für (End-)Verbraucher	25
6.2.	Gaspreisdeckel für die Gasverstromung	32
7.	Schlussbetrachtung	33

1. Einleitung

Diese Ausarbeitung analysiert den aktuellen Stand zu möglichen Energiepreisdeckel bzw. –preisbremsen, die im Zuge des massiven Energiekostenanstiegs diskutiert werden. Dazu werden die Mechanismen von Gas- und Strompreisen und deren Kopplung beleuchtet. Energiepreisdeckel sind eine Kategorie von verschiedenen politischen Maßnahmen, die seitens der EU und deren Mitgliedsstaaten seit Herbst 2021 zur Abfederung für Endverbraucher und Unternehmen diskutiert werden. Insgesamt ist die Studienlage zur Wirkung von Preisdeckeln sehr dünn und heterogen. Folgende Erkenntnisse lassen sich aus der Analyse gewinnen:

- Es lassen sich derzeit fünf Energiepreisdeckel unterscheiden, die an unterschiedlichen Stellen des Energiesystems wirken.
- Die überwiegende Mehrheit der Ökonomen steht Preisdeckelungen kritisch gegenüber, allerdings werden oftmals nur pauschale Deckelungen diskutiert.
- Kritiker befürchten bei Preisdeckel fehlende Anreize, Gas einzusparen, da die hohen Gaspreise Ausdruck einer zunehmenden Gasknappheit sind.
- Befürworter sehen – bei entsprechender Ausgestaltung– eine hohe Zielgenauigkeit und eine hohe Durchsetzungsgeschwindigkeit der Maßnahme.
- Experten sind sich nicht einig, zu welchen Kosten und mit welcher Effizienz im Gegensatz zu anderen Transfermaßnahmen die Energiepreisdeckelungen vor allem vulnerable Einkommensgruppen schützen.
- Gaspreisdeckel für Endverbraucher werden am prominentesten diskutiert, ein Gaspreisdeckel für die Verstromung könnte hingegen einen großen Hebelpunkt haben.

Da der Verlauf der künftigen Gas- und Strompreisentwicklung schwer vorhergesagt werden kann, sind die optimale Höhe einer Deckelung und die zumutbare Belastung - bei weiter hoher Inflation - schwer zu bestimmen.

Ein wichtiger Faktor, auf den hier nicht weiter vertiefend eingegangen werden kann, ist die Frage bei den Preisdeckeln, die die Großhandelspreise für Gas und Strom betreffen, ob und wann die günstigeren Großhandelspreise zu den Endverbrauchern durchgereicht werden können.

2. Gas und steigende Gaspreise

Erdgas wird vielseitig genutzt. In den privaten Haushalten wird für die benötigte Wohnenergie zu 41 Prozent Gas genutzt (Strom 17,6; Mineralöl 17,2; erneuerbare Energien 15,1; Fernwärme 8,3;

Kohle 0,6).¹ 71 Prozent der Wohnenergie wurde 2019 zum Heizen und zur Warmwasseraufbereitung benötigt.²

Die Industrie setzt Erdgas als **Prozessenergie** ein, um hohe Temperaturen zu erreichen. 11 Prozent des in der Industrie eingesetzten Erdgases wird als **Zusatzstoff** zur Gewinnung von Zwischenprodukten angewendet (Ammoniak, Wasserstoff, Methanol, etc.).³

Ferner wird ein wesentlicher Teil des Erdgases zur **Stromerzeugung** im deutschen Energiemix eingesetzt. Der durchschnittliche Leistungsanteil von Gaskraftwerken am deutschen Strommarkt betrug für 2021 ca. 27,8 TWh (ca. 12,7 Prozent). Schwankungen sind variieren zwischen 15,4 und 6,03 Prozent an der Gesamtstromversorgung (siehe Abbildung 1). Gaskraftwerke werden aufgrund ihrer zugrundeliegenden Erzeugungstechnologie oftmals kurzfristig bei Verbrauchsspitzen und weniger für die Grundlast eingesetzt.

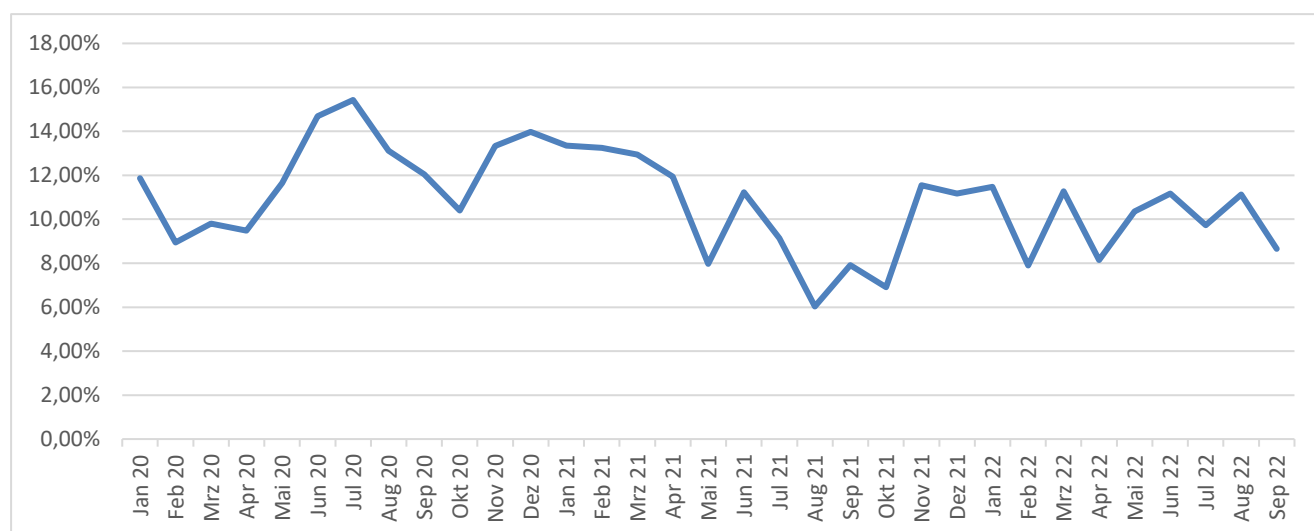


Abbildung 1: Prozentualer Anteil der Gaskraftwerke an Gesamtstromerzeugung⁴

Außerhalb des Strommarktes befanden sich weitere Gaskraftkapazitäten für die Netzreserve, die Kapazitätsreserve und auch vorläufig stillgelegte Gaskraftwerke. Die gesamte installierte Nettoleistung auf Basis von Erdgas betrug 32,1 TWh.⁵

1 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_383_85.html.

2 Ebd.

3 <https://gas.info/energie-gas/erdgas/verwendung-erdgas>.

4 Eigene Darstellung auf Basis von <https://www.smard.de/>.

5 <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Versorgungssicherheit/Erzeugungskapazitaeten/Kraftwerksliste/start.html>.

Nach der Kraftwerksliste der Bundesnetzagentur⁶ befinden sich unter den ca. 1.800 Stromerzeugungseinheiten rund 700 Einheiten, die (zu Teilen) Erdgas verstromen.

Durch den Krieg in Russland sind die **Preise für Gas** massiv angestiegen. Teilweise erreichten die Preise Mitte August 2022 Spitzenwerte deutlich über 300 Euro pro MWh gegenüber Werten von ca. 75 Euro zum 01.02.2022. Zwar gingen im September die Preise im Durchschnitt wieder etwas runter (ca. 180-215 Euro), dennoch wird mit einem anhaltenden hohen Preisniveau bis 2024 gerechnet. Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigen die Veränderungen der verschiedenen Großhandelsgaspreise:

Produkt	Aktuelle Preise/Werte	Veränderung zum Ø-Vortagspreise/Werte	Ø Preis 2022 bis 23.02.22	Veränderung zum Ø-Vorkrisenpreis	Stand	Quelle
Gas [€/MWh]						
Day-Ahead DE (THE)	203,65	20,7%	81,18	150,9%	27.09.2022 18:45	EEX
Future Oktober/22 NL (TTF)*	207,50	11,5%	74,67	177,9%	28.09.2022 08:43	ICE
Future Q4/22 DE (THE)	200,98	6,0%	76,08	164,2%	27.09.2022 18:45	EEX
Future Jahr/23 DE (THE)	192,92	4,8%	50,65	280,9%	27.09.2022 18:45	EEX
* Preisveränderung über Nacht						

Abbildung 2: Gaspreis Großhandel (Stand 28.09.2022)⁷

6 Stand 31.05.2022 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Erzeugungskapazitaeten/Kraftwerksliste/Kraftwerksliste_2022.xlsx?sessionId=348C532880FC6837E792A8C8EA5526AA?blob=publicationFile&v=11.

7 https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Versorgungssicherheit/aktuelle_gasversorgung/downloads/09_September/220928_gaslage.pdf?sessionId=7F2E40897DB5A6CF75E7F833080E2DE2?blob=publicationFile&v=3, S. 7.

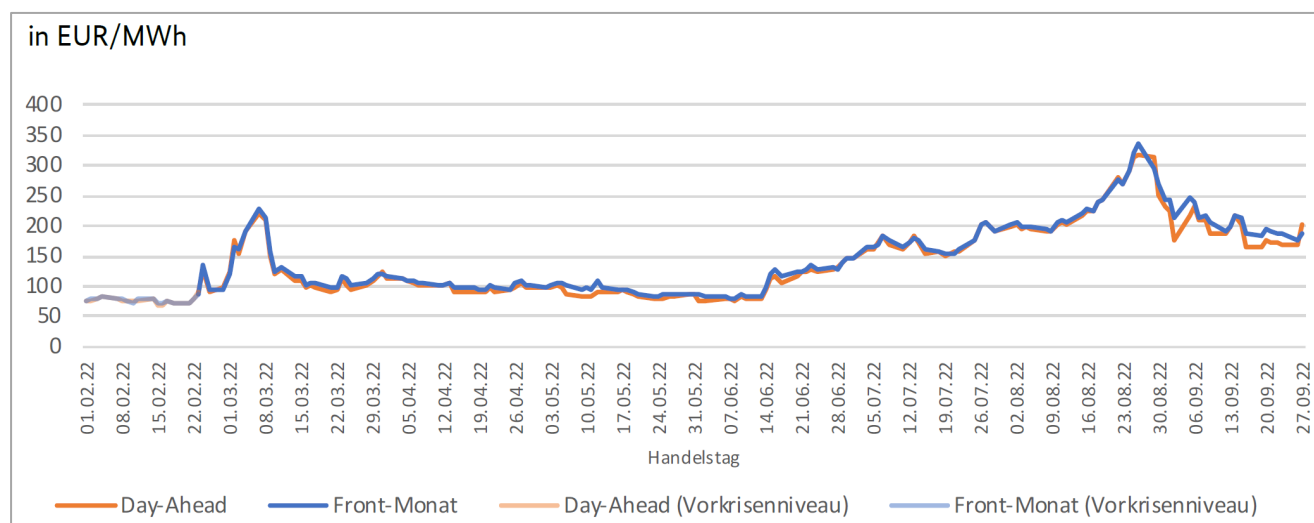


Abbildung 3: Gaspreis THE, DE (tägliche Settlement Preise) (Stand 28.09.2022)⁸

Steigt der Gaspreis, schlägt dieser Aufwuchs auf alle Einsatzbereiche von Erdgas durch. Die gewerblichen und privaten Verbraucher trifft dieser Ausschlag bei den Energiekosten gleich **zweimal**, da der gestiegene Gaspreis auf den Strompreis wirkt. Allerdings ist die Bildung des Strompreises komplexer als beim Rohstoff Gas.

3. Zustandekommen der Strompreise

3.1. Strompreise

Generell ist zwischen zwei Strompreisen zu unterscheiden: Es gibt einen **Endverbraucherpreis**, den Endkunden an den Stromlieferanten bezahlen.⁹ Dieser setzt sich aus verschiedenen Bestandteilen zusammen und ist in einem Stromtarifvertrag zwischen Stromkunden und einem Stromversorger festgelegt. Stromtarife bestehen in der Regel aus einem monatlichen **Grundpreis** und einem **Arbeitspreis** pro verbrauchter Kilowattstunde (kWh). Beide Komponenten sind mit einer Vertragslaufzeit und gegebenenfalls mit einer Laufzeit für eine Preisgarantie verbunden (eine Zeit, in der keine Preiserhöhung durchgeführt wird). Wesentlicher Bestandteil des Endverbraucherpreises sind neben Steuern, Abgaben und Netzentgelt (51 Prozent), die Kosten für die **Ener-**

⁸ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Versorgungssicherheit/aktuelle_gasversorgung/downloads/09_September/220928_gaslage.pdf;jsessionid=7F2E40897DB5A6CF75E7F833080E2DE2?_blob=publicationFile&v=3, S. 7. Zum Begriff „Settlement Preis“: <http://www.wirtschaftslexikon24.com/e/settlementpreis/settlementpreis.htm>.

⁹ Siehe dazu: Wissenschaftliche Dienste (2021), Stromtarife bei Grundversorgern und anderen Stromlieferanten – Entwicklung und Ursachen, WD 5 - 3000 - 076/21, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/873694/a711374d5f52dd1c03ef38f66ea1f0da/WD-5-076-21-pdf-data.pdf>.

giebeschaffung, sowie für Vertrieb (und Marge). Diese Kosten hatten im Juli 2022 im Durchschnitt einen Anteil von ca. **49 Prozent** an dem durchschnittlichen Endverbraucherpreis für Haushaltskunden und stiegen im Vergleich zu den Vorjahren stark an (siehe Abbildung 4):¹⁰

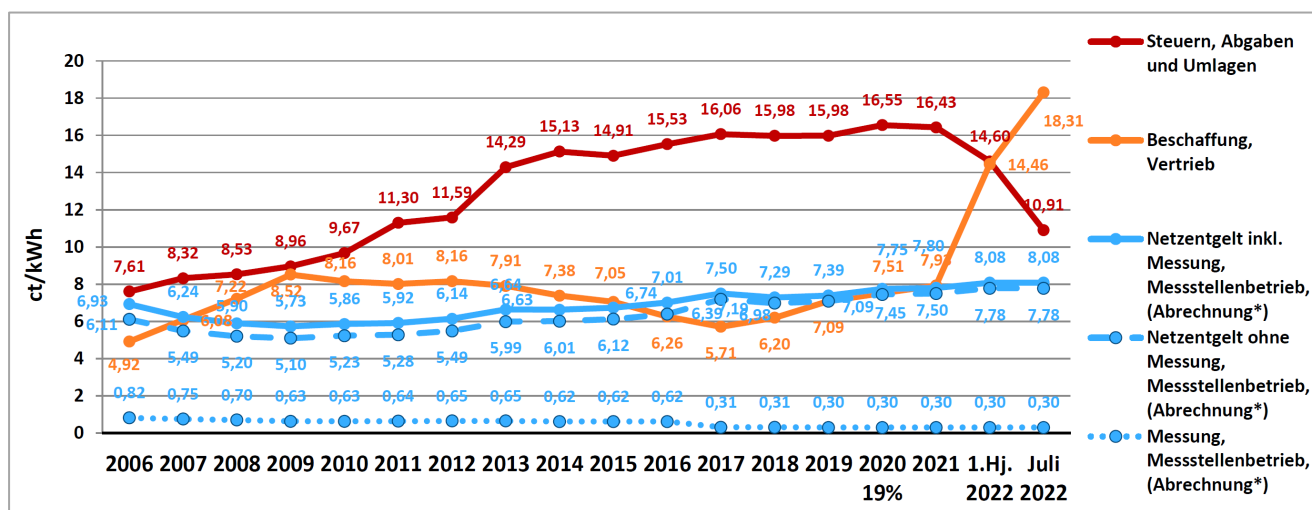


Abbildung 4: Entwicklung der Strompreisbestandteile für private Haushalte¹¹

Anmerkung: Durchschnittlicher Strompreis für einen Haushalt in ct/kWh, Jahresverbrauch 3.500 kWh, Grundpreis anteilig enthalten, Tarifprodukte und Grundversorgungstarife inkl. Neukundentarife enthalten, nicht mengengewichtet

Der Kostenanteil für die Energiebeschaffung ergibt sich aus dem **Großhandelspreis** für Strom (Beschaffungspreis), den die Stromversorger an der Strombörse und außerbörslich für die produzierten Strommengen zahlen.

3.2. Großhandelsstrompreise und Stromhandel

Ca. **75-80 Prozent** des gesamten Stromhandels wickeln Versorger und Stromerzeuger über direkte, meist **langfristige Lieferverträge** ab (außerbörsliche Lieferverträgen werden „Over the Counter“ (OTC) genannt). Die verbleibenden 20 Prozent werden mit unterschiedlichen Zeithorizonten an den **Strombörsen** gehandelt (Termin-, Day-Ahead- und Intraday-Markt):¹²

„Auf dem Terminmarkt können Unternehmen Lieferungen bis zu sechs Jahre im Voraus vereinbaren. Die entsprechenden Produkte heißen an der Börse ‚Futures‘, im OTC-Handel wird

10 https://www.bdew.de/media/documents/220727_BDEW-Strompreisanalyse_Juli_2022.pdf.

11 https://www.bdew.de/media/documents/220727_BDEW-Strompreisanalyse_Juli_2022.pdf, S. 16.

12 <https://www.smard.de/page/home/wiki-article/518/562>; <https://www.dihk.de/resource/blob/16826/6b374abd68f83c368ed7d9cc68dadcd0/dihk-faktenpapier-strombeschaffung-und-handel-data.pdf>, S. 4; <https://www.eon.de/de/gk/energiewissen/stromboerse.html>. Die Leipziger Strombörse EEX (European Energy Exchange) gibt für 2021 einen Anteil von 51 Prozent an (https://www.eex.com/de/news-room/news/detail?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontrol%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=4180&cHash=6601a1aa9b443aa4d7dc7bc129c94463).

von ‚Forwards‘ gesprochen. Konkret bedeutet das, Stromhändler können ihren Strom schon heute für die kommenden Jahre kaufen oder verkaufen. [...]

Der Spotmarkt besteht aus dem Day-Ahead- und Intraday-Markt. Das bedeutet, dass die Strommengen entweder für den Folgetag oder für denselben Tag gehandelt werden.“¹³

Die Preise an diesen Handelsplätzen unterscheiden sich teilweise deutlich.

Obwohl nur **20 bis 25 Prozent** der Strommengen **börslich** gehandelt werden, gelten die Börsenstrompreise gleichwohl als **Indikatoren** für die allgemeinen **Großhandelspreise**. Die Indikatorpreise bilden sich auf den Day-Ahead-Märkten an den Strombörsen, wo die Strommengen für den Folgetag gehandelt werden. Diese Preise bilden sich durch die Angabe der Kauf- und Verkaufsgebote der Strommenge und der Lieferzeit für den Folgetag. Nach der Meldung dieser Daten bis 12 Uhr ermittelt die Börse „den Großhandelspreis für jede Stunde des nächsten Tages und erteilt den Zuschlag für die zum Zuge kommenden Gebote.“¹⁴

Abbildung 5 zeigt den Strompreisverlauf des letzten Jahres (sowie den für die Jahre 2019 und 2020 im unteren Teil der Abbildung):

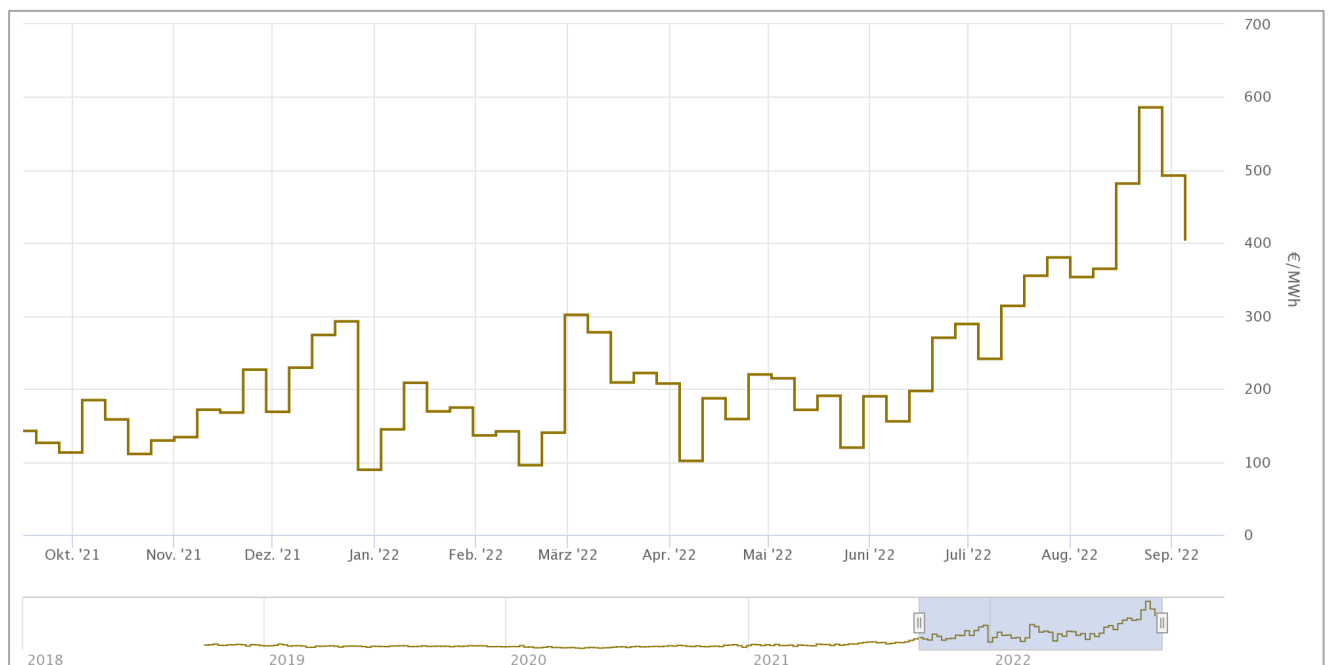


Abbildung 5: Gewichteter Strompreis Day-Ahead je Stunde (zum Stand 16.09.2022)¹⁵

13 Ebd.

14 <https://www.smard.de/page/home/wiki-article/446/384>.

15 Daten von [smard.de](https://www.smard.de).

3.3. Strommengen und Preisbildung an den Strombörsen

Der fixe Preis an der Schnittstelle zwischen Nachfrage und Angebot verfügbarer Strommengen ergibt sich aus dem an der Strombörse wirkenden **Merit-Order**-Prinzip. Wörtlich übersetzt aus dem Englischen bedeutet Merit Order „Reihenfolge der Vorteilhaftigkeit“. Hiernach kommen die günstigsten Kraftwerke zum Zug, bis die erforderliche Angebotsmenge zur Deckung des Bedarfs erreicht ist. Somit wird der Bedarf zu jedem Zeitpunkt durch die jeweils kostengünstigsten Erzeugungsoptionen gedeckt.¹⁶ In der Reihenfolge haben zunächst immer die erneuerbaren Energien Vorrang, da ihre variablen Kosten gegen Null tendieren. Danach springen entsprechend der Höhe ihrer variablen Kosten Kraftwerke mit Kernenergie, Kohle und Erdgas ein (siehe folgende Abbildung 6). Das letzte Kraftwerk, welches zum Decken des Strombedarfs zum Einsatz kommt (auf Höhe der senkrechten blauen Linie), definiert den für eine bestimmte Handelsperiode und ein bestimmtes Nachfragenvolumen geltenden Börsenpreis für alle Kraftwerke, die diese Nachfrage decken (daher auch die Bezeichnung „Einheitspreisverfahren“ oder „Markträumungspreis“):¹⁷

16 Wissenschaftliche Dienste (2008), Fragen zur Preisbildung an der Leipziger Strombörse (EEX), WD 5 - 3000 - 090/08, <https://www.bundestag.de/resource/blob/416428/5be3072db3011dc76fa5f379aff3d578/WD-5-090-08-pdf-data.pdf>.

17 Vgl. BT-Drucksache 20/602 vom 04.02.2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/006/2000602.pdf>, S. 10 f.; siehe auch Fn. 16; <https://www.epexspot.com/en/basicpowermarket>: „There is an overall executed buy volume that is equal to an overall executed sell volume for each delivery period“.

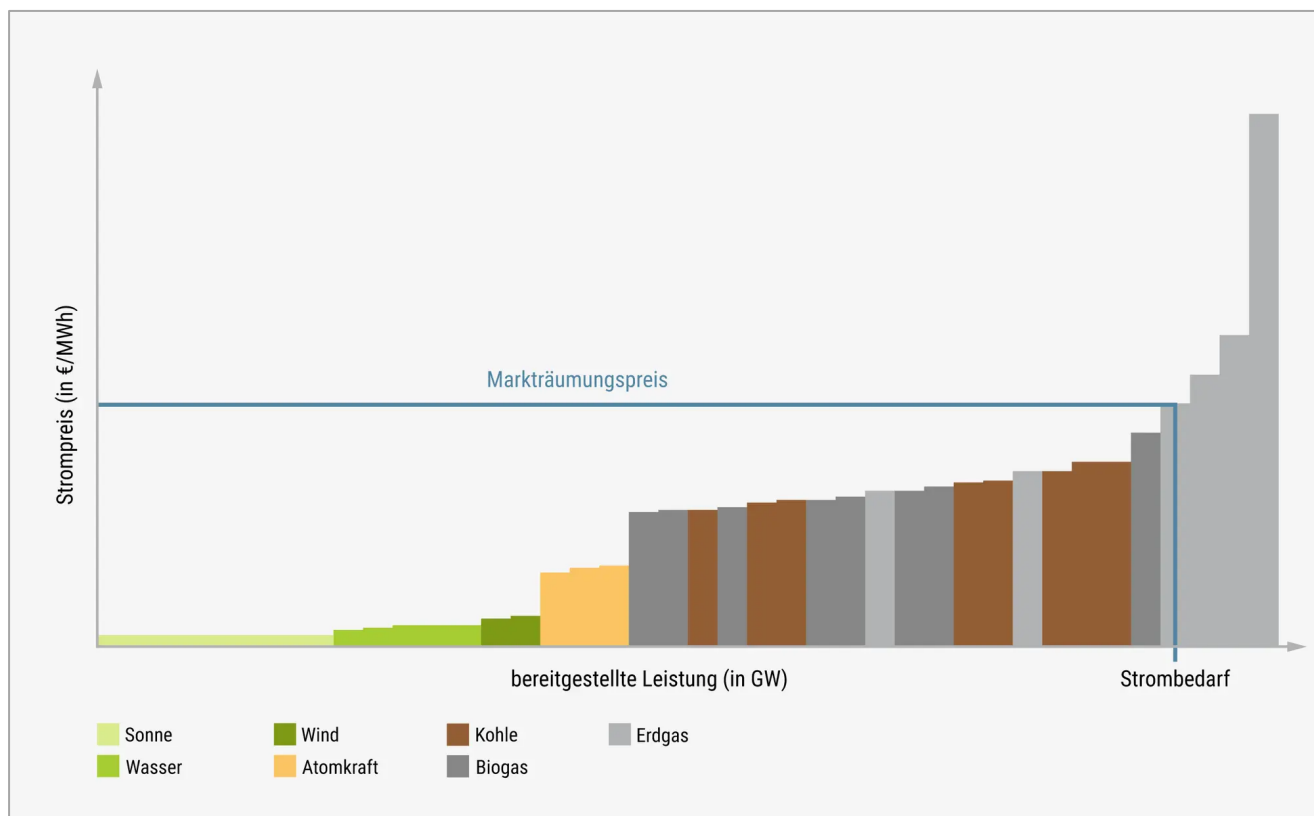


Abbildung 6: Merit-Order-Prinzip vor dem Jahr 2020 (schematische Darstellung)¹⁸

Anmerkung: Gezeigt sind die verschiedenen Energieträger, die an der Strombörse gehandelt werden, aufsteigend geordnet nach Angebotspreis. Das letzte Kraftwerk, das noch gebraucht wird, um den Strombedarf zu decken, bestimmt den Strompreis, den alle Anbieter der betreffenden Handelsperiode pro Megawattstunde erhalten.

4. Koppelung Gas-und Strompreise

Die Preisfindung durch die Merit Order **belohnt** Produzenten, die Energie **günstiger produzieren** können. Die derzeit letzten Kraftwerke in der „Merit Order“ sind häufig **Gaskraftwerke**, die in 10-15 Minuten auf Vollast hochgefahren werden können und kurzfristige Schwankungen auffangen.¹⁹ Zum Teil waren bisher die Gestehungskosten von Strom aus Gaskraftwerken geringer als die Verstromung von Kohle.²⁰ Aufgrund der aktuellen Gasverknappung treibt der extrem hohe

18 Grüter, T. (2022), Merit-Order-Prinzip: Warum das teure Gas auch den Strompreis mit nach oben reißt, Spektrum der Wissenschaft, <https://www.spektrum.de/news/merit-order-prinzip-warum-der-strompreis-nach-oben-schnellt/2051949>.

19 <https://gas.info/strom-aus-gas/versorgungssicherheit/gas-kraftwerke>.

20 Wissenschaftliche Dienste (2022), Gestehungskosten von Strom im Vergleich, WD 5-3000-005/22, <https://www.bundestag.de/resource/blob/887090/1867659c1d4edcc0e32cb093ab073767/WD-5-005-22-pdf-data.pdf>, S. 15 ff.

Gaspreis die variablen Kosten der Gaskraftwerke nach oben. Der hohe Gaspreis hat eine Erhöhung des Markträumungspreises zur Folge (siehe folgende Abbildung 7). Infolgedessen profitieren Betreiber von Kraftwerken mit erneuerbaren Energien, Kohle und Kernkraftwerke ebenfalls von den hohen Gaspreisen, obwohl deren variable Kosten gleichgeblieben sind:

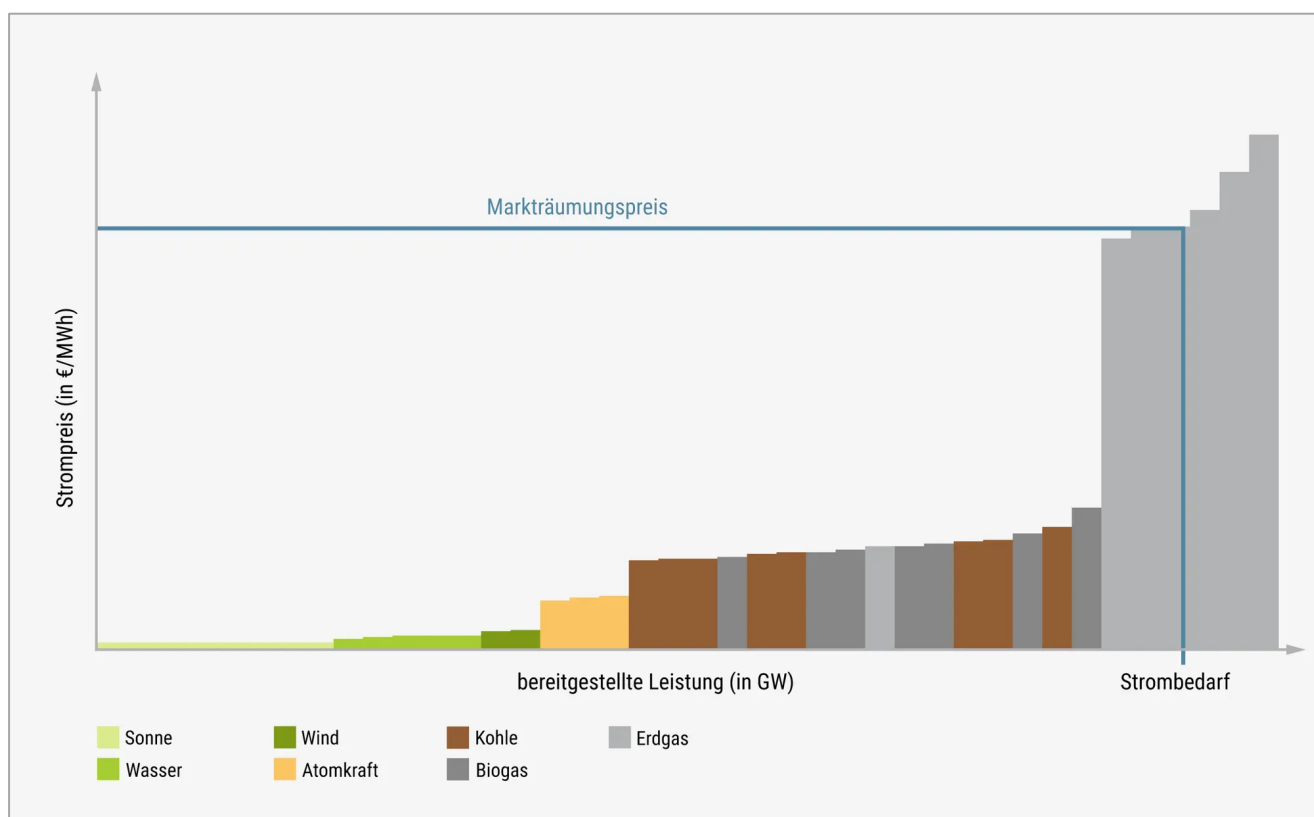


Abbildung 7: Merit-Order-Prinzip seit dem Jahr 2022 (schematische Darstellung)²¹

Anmerkung: Die Abbildung illustriert die Auswirkung des zuletzt massiv gestiegenen Gaspreises auf das Stromangebot der Gaskraftwerke und wiederum deren Auswirkung auf den Markträumungspreis.

Die Forschungsstelle für Energiewirtschaft e. V. (FFE) untersuchte anhand von drei Szenarien die Auswirkungen der Gaspreiserhöhung auf den deutschen Strommarkt. Die Zusammensetzung der Merit Order vor der Energiekrise in 2018 bildet dafür die Grundlage. Demnach lag damals der Großhandelsstrompreis bei 35 EUR/MWh (siehe Abbildung 8). Damit verglichen wird die Merit Order in 2022 mit einem angenommenen Gaspreis von 123,3 EUR/MWh (siehe Abbildung 9). Hiernach steigen die Grenzkosten der Gaskraftwerke von 40 und 80 EUR/MWh auf 200 bis hin zu 450 EUR/MWh und damit auf einen Großhandelsstrompreis von 350 EUR/MWh:

21 Grüter, T. (2022), Merit-Order-Prinzip: Warum das teure Gas auch den Strompreis mit nach oben reißt, Spektrum der Wissenschaft, <https://www.spektrum.de/news/merit-order-prinzip-warum-der-strompreis-nach-oben-schnellt/2051949>.

„Gegenüber der Merit Order von 2018 zeigt sich für alle Erzeugungstechnologien mit Ausnahme von Kernenergie und Abfallverbrennung ein deutlich gestiegenes Preisniveau. [...] Auch die Grenzkosten für Stromproduktion aus Kohle liegen deutlich höher, wobei die Braunkohle mit höheren Emissionsfaktoren gegenüber der Steinkohle aufgrund der gestiegenen CO₂-Preise stärker ansteigt. Auch die Grenzkosten für die Stromproduktion aus Mineralöl liegen deutlich über den Kosten von 2018, steigen jedoch weniger stark an als die Grenzkosten der Gaskraftwerke. Die starken Unterschiede der Grenzkosten innerhalb einer Technologie zeigen zudem die erhöhte Bedeutung, welche die Kraftwerkseffizienz angesichts der steigenden Brennstoffpreise einnimmt. Neben den gestiegenen Preisen weist die Merit Order auch deshalb einen steileren Verlauf auf, da sie deutlich kürzer ist als die Merit Order von 2018, also weniger installierte Kapazitäten am Markt verfügbar sind.“²²

Als drittes Szenario wird der Gashochpreis vom 26.08.2022 in Höhe von 312 EUR/MWh hinzugezogen (siehe Abbildung 10). Hier ist der Anstieg der Merit Order noch deutlicher erkennbar, der zu Spotmarktpreisen – je nach Stunde – zwischen 550 EUR/MWh und 800 EUR/MWh geführt hat:

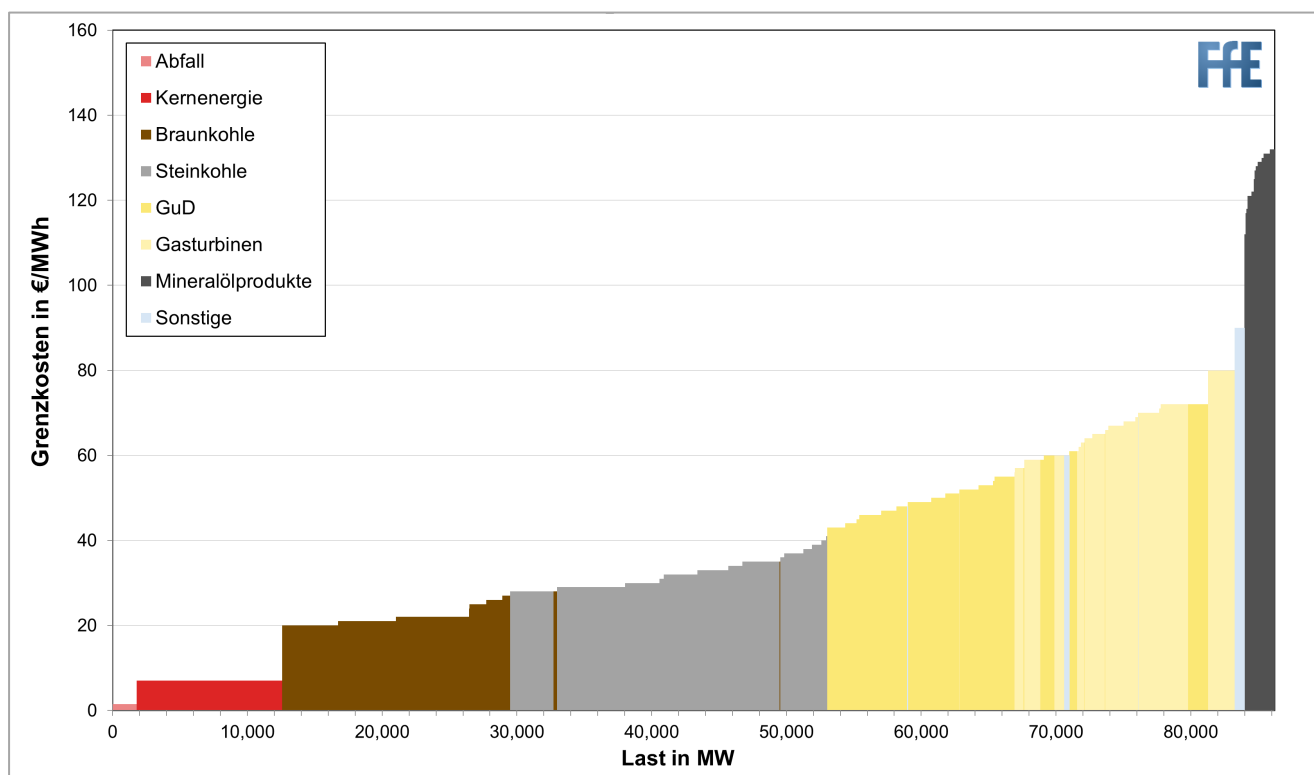


Abbildung 8: Merit Order thermischer Kraftwerke in Deutschland 2018 (mit 16 EUR CO₂-Zertifikatskosten)²³

22 Ebd.

23 <https://www.ffe.de/veroeffentlichungen/veraenderungen-der-merit-order-und-deren-auswirkungen-auf-den-strompreis/>.

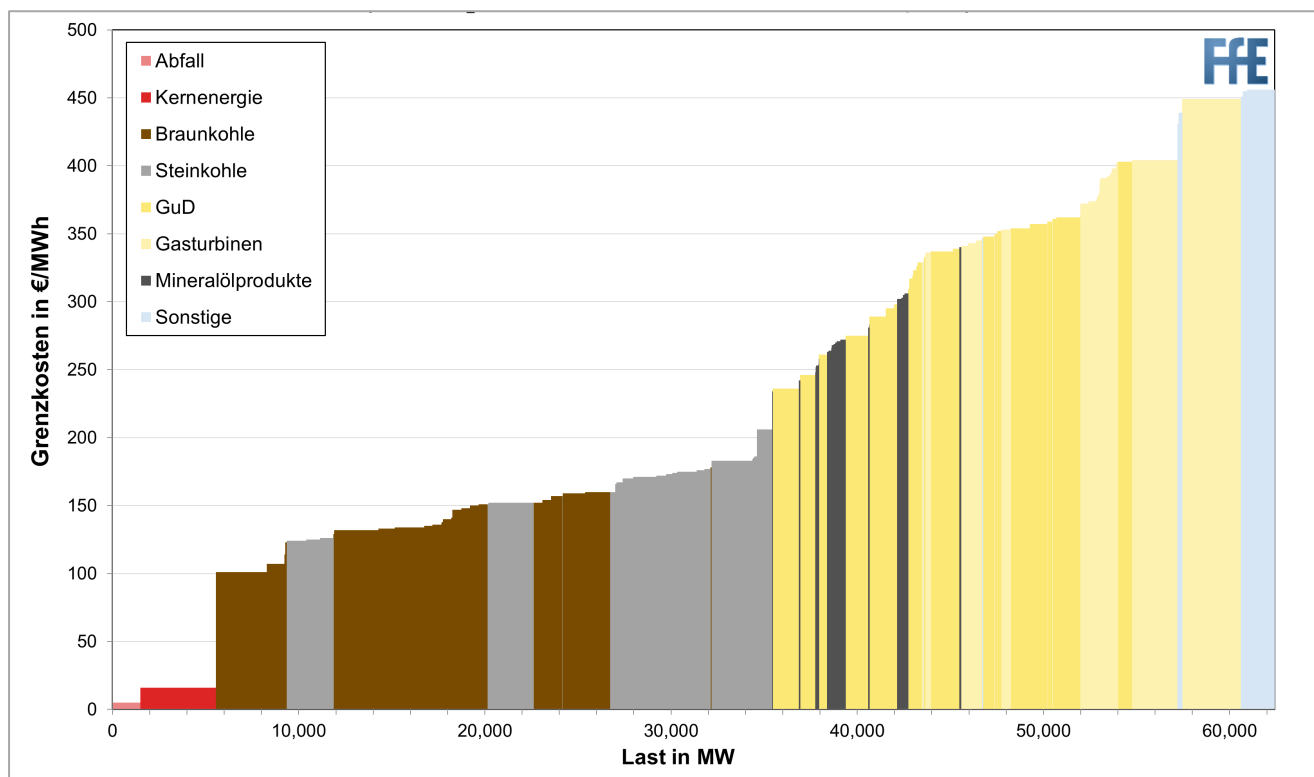


Abbildung 9: Merit Order thermischer Kraftwerke in Deutschland 2022 (mit 90 EUR CO₂-Zertifikatskosten und einem angenommenen Gaspreis von 123,3 EUR/MWh)²⁴

24 <https://www.ffe.de/veroeffentlichungen/veraenderungen-der-merit-order-und-deren-auswirkungen-auf-den-strompreis/>.

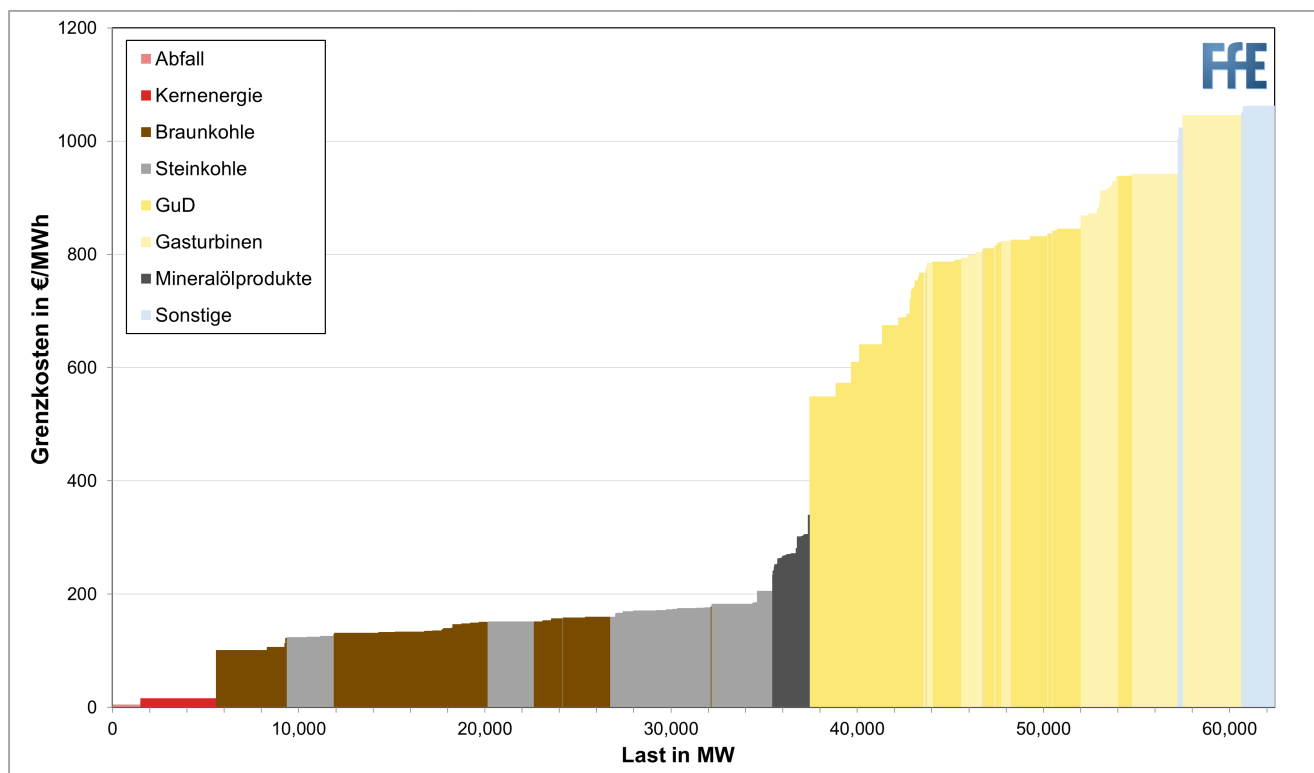


Abbildung 10: Merit Order thermischer Kraftwerke in Deutschland 2022 (mit 90 EUR CO₂-Zertifikatskosten und einem angenommenen Gaspreis von 311,61 EUR/MWh)²⁵

5. Deckelung von Energiepreisen

5.1. Generelle Maßnahmen zur Senkung der Energiepreise

Bereits im Herbst 2021 und noch vor dem Ukrainekrieg, der maßgeblich zur Verteuerung der Energiepreise beiträgt, stiegen die Gas- und Strompreise aufgrund der Nachwirkungen der Corona-Pandemie.²⁶ Im Oktober stellte die EU Kommission für die EU-Staaten eine **Toolbox** vor, die Vorschläge für Maßnahmen enthielt, um die **Preissteigerungen einzudämmen**. Die Kommission gab Leitplanken und mögliche Maßnahmen vor, zu denen auch Preisdeckel zählen können.²⁷

Die EU-Kommission gab im März 2022 eine Übersicht über die möglichen kurzfristigen Maßnahmen, um die steigenden Strompreise zu kompensieren (siehe Abbildung 11):

25 <https://www.ffe.de/veroeffentlichungen/veraenderungen-der-merit-order-und-deren-auswirkungen-auf-den-strompreis/>.

26 Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2021), Maßnahmen zur Abschwächung der Wirkung steigender Energiepreise, <https://www.bundestag.de/resource/blob/873696/d590fca5285bf456ada964848592abb7/WD-5-077-21-pdf-data.pdf>.

27 Rat der Europäischen Union vom 13. Oktober 2021, Übermittlungsvermerk COM(2021) 660 final, Mitteilung der Kommission, Steigende Energiepreise – eine „Toolbox“ mit Gegenmaßnahmen und Hilfeleistungen, S. 8 f.

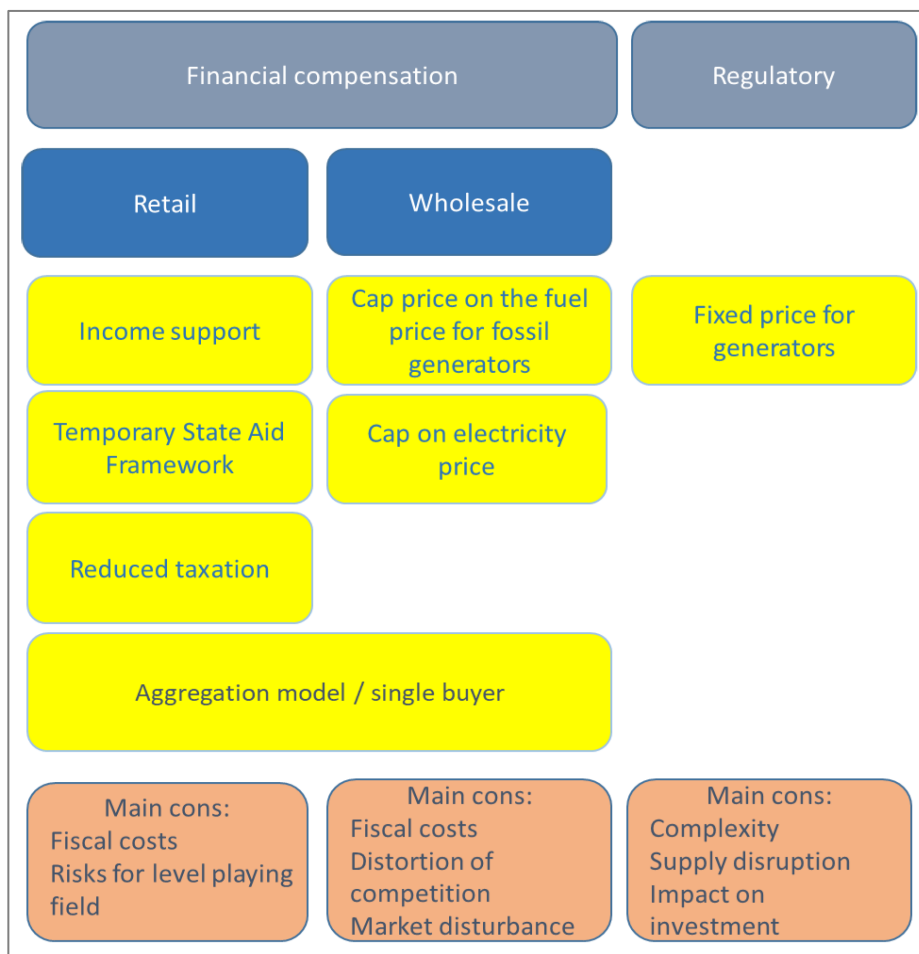


Abbildung 11: Übersicht über mögliche kurzfristige Maßnahmen zur Reduktion von Strompreisen²⁸

Im Herbst 2021 wurden in Deutschland bereits eine Reihe von Maßnahmen getroffen und im Verlaufe des Jahresbeginns umgesetzt.²⁹ Im April 2022 stellte die EU weitere Maßnahmenvorschläge

28 Mitteilung der Kommission, COM(2022) 138 final vom 23.03.2022, Security of supply and affordable energy prices: Options for immediate measures and preparing for next winter, https://eur-lex.europa.eu/re-source.html?uri=cellar:22b6b0f8-aac5-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, S. 2.

29 Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (2021), Maßnahmen zur Abschwächung der Wirkung steigender Energiepreise, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/873696/d590fca5285bf456ada964848592abb7/WD-5-077-21-pdf-data.pdf>, <https://www.zeit.de/news/2022-04/25/so-gehen-europaeische-laender-gegen-die-hohe-energiepreise-vor>.

vor und brachte eine **Preisdeckelung** für Gas ins Spiel³⁰ und eine Abschöpfung von Überschussgewinnen von Energieunternehmen, die aufgrund der Krise hohe Gewinne erzielen.³¹

Die europäischen Staaten leiten in Folge der Gasreduktion aus Russland **verschiedene Maßnahmen** ein, um die steigenden Energiekosten abzumildern. Eine **Übersicht** dazu bietet die fortschreitende Analyse landesspezifischer Nachrichtenmeldungen der in Brüssel ansässigen europäischen Denkfabrik Bruegel.³² Die folgende Abbildung 12 zeigt die acht Grundkategorien der Unterstützungsmaßnahmen und weist diese den EU-Staaten zu. Die Übersicht zeigt, dass Maßnahmen zur Reduktion von Steuern und Steuersätzen, sowie Transfermaßnahmen für besonders betroffene Bevölkerungsschichten die am meisten verbreiteten Gegenmaßnahmen sind, um die Energiekosten zu begrenzen und die Folgen abzumildern. **Preisdeckelungen** in der Kategorie **Retail** (auf den Endverbraucher abzielend) setzen mittlerweile fast alle EU-Ländern um. **Energiepreisdeckelungen** bezüglich der Großhandelspreise (**Wholesale price regulation**) finden derzeit laut dieser Übersicht in Frankreich (für Strom), Portugal und Spanien (für Gas) Anwendung.

Allerdings werden auf EU-Ebene Vorbereitungen getroffen, Preisdeckelungen und das Abschöpfen von Überschussgewinnen koordiniert und einheitlich vorzubereiten, um mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.³³

Zudem kann sprachlich zwischen einem Energiepreisdeckel und einer -bremse unterschieden werden. Der **Preisdeckel** arbeitet mit einem festen Betrag, die **Preisbremse** funktioniert über einen stufenweisen Preisdeckel (beispielsweise über dessen prozentuale Erhöhung), die die steigenden Kosten abmildert und verzögert weitergibt.

30 European Commission (2022), Short-Term Energy Market Interventions and Long Term Improvements to the Electricity Market Design – a course for action, COM(2022) 236 final vom 18.5.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0236>, S. 6.

31 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0473&from=EN>.

32 <https://www.bruegel.org/publications/datasets/national-policies-to-shield-consumers-from-rising-energy-prices>

33 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0473&from=EN>.

Country / Policy	Reduced energy tax / VAT	Retail price regulation	Wholesale price regulation	Transfers to vulnerable groups	Mandate to State-owned firms	Windfall profits tax / regulation	Business support	Other
Austria	✓	✓		✓			✓	✓
Belgium	✓	✓		✓		☑	✓	✓
Bulgaria	✓	✓		✓		✓	✓	
Croatia	✓			✓			✓	☑
Cyprus	✓			✓	✓			
Czech Republic	✓	☑		✓	☑		✓	✓
Denmark				✓				☑
Estonia	✓	✓		✓			✓	
Finland	✓			✓			✓	✓
France	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Germany	✓	☑		✓		☑	✓	☑
Greece	✓			✓	✓	☑	✓	
Hungary		✓				✓	✓	
Ireland	✓			✓				✓
Italy	✓			✓		✓	✓	
Latvia	✓			✓			✓	
Lithuania		☑		✓			✓	✓
Luxembourg				✓				
Malta					✓			
Netherlands	✓	☑		✓		☑		
Norway	✓			✓			✓	
Poland	✓	✓		✓				
Portugal	✓		✓	✓	✓			
Romania	✓	✓		✓		✓	✓	
Slovakia	✓	✓		✓	✓	📄		
Slovenia	✓			✓		📄	✓	
Spain	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Sweden	✓			✓				✓

◀ 2 / 3 ▶

We define a measure to be 'discussed' (📄) when important actors in civil society, such as political parties, have publicly discussed the measure but no formal action to implement it has been taken. By the term 'proposed' (☑) we refer to measures that have been publicly announced by high government officials such as ministers. Finally, 'enacted' (✓) are all those measures already in implemented.

Abbildung 12: Klassifizierung der eingeleiteten Maßnahmen zur Energiepreisabfederung seit September 2021³⁴

5.2. Kritik an Energiepreisdeckeln

Ökonomen sehen Preisdeckel eher als problematisch an. Hohe Preise schaffen einen Anreiz zum Einsparen. Die Knappheit, die sich durch hohe Preise ausdrückt, würde sich hinter Preisdeckeln

34 <https://www.bruegel.org/publications/datasets/national-policies-to-shield-consumers-from-rising-energy-prices>.

verbergen und es bestünden keine Einsparanstrengungen mehr. In einer Umfrage unter internationalen Experten stimmten nur 15 Prozent der Befragten der Hypothese zu, dass gedeckelte Energiepreise für Endkonsumenten ein sinnvolles Instrument zur Bekämpfung der Inflation seien. 79 Prozent sprachen sich dagegen aus.³⁵

Das Ökonomenpanel des ifo Instituts und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung spricht sich ebenfalls eher gegen Energiepreisdeckel bei Endverbrauchern aus und favorisiert Transferzahlungen, die den stark betroffenen Haushalten zugutekommen sollen (Abbildung 13):

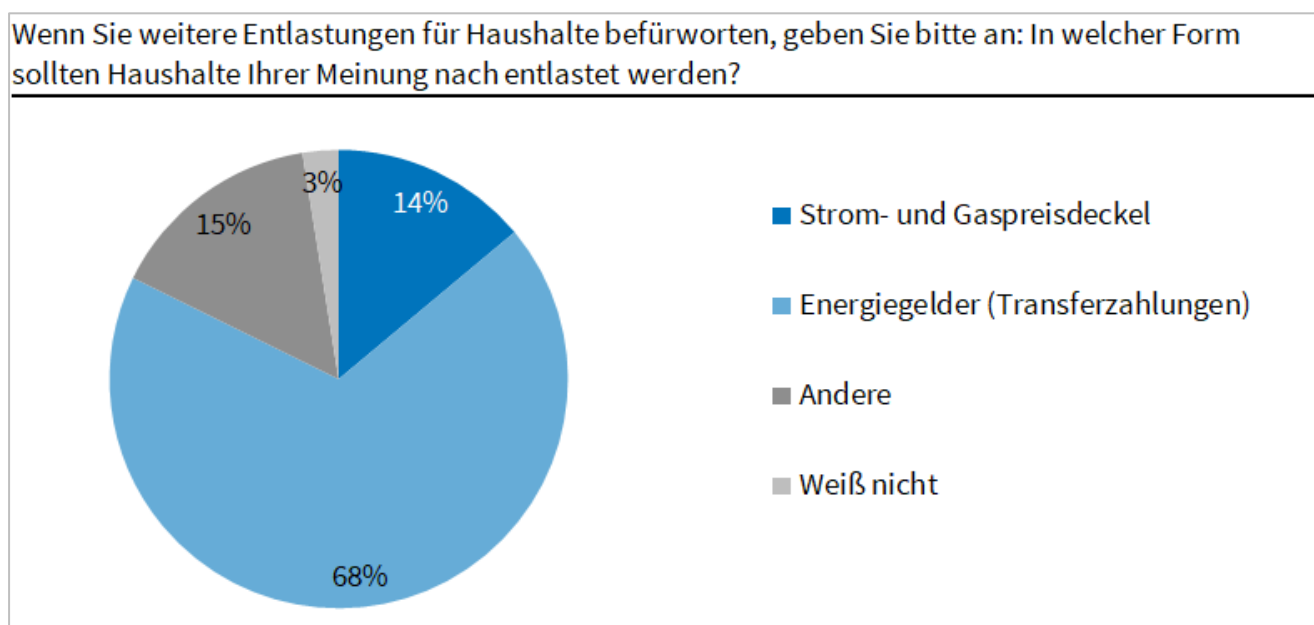


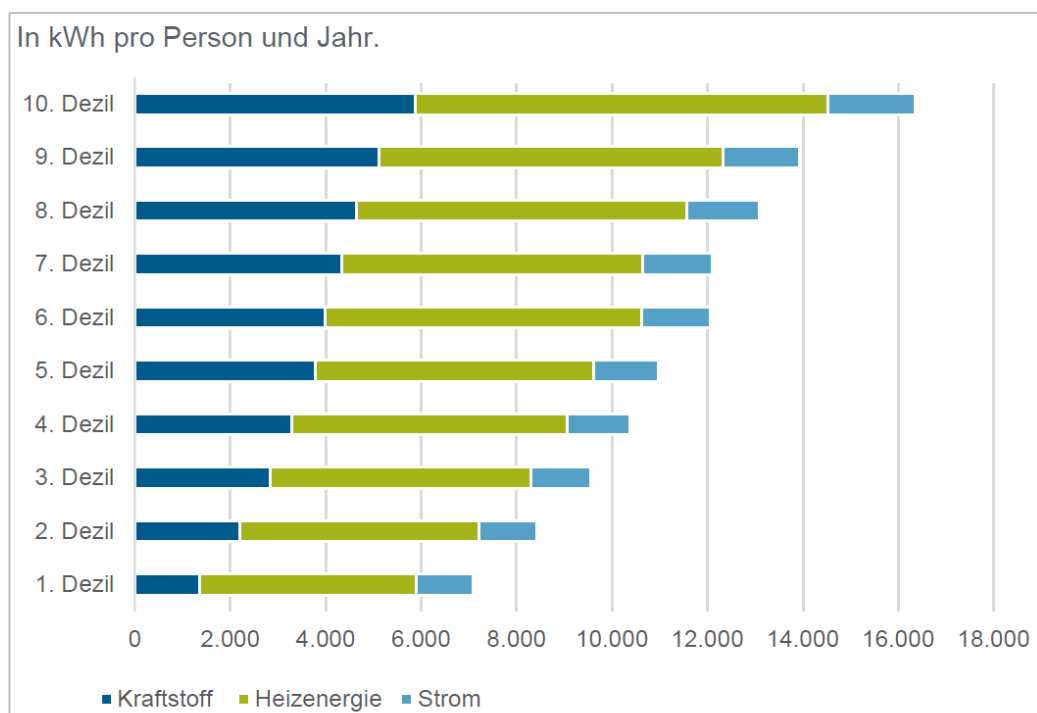
Abbildung 13: Form der Haushaltsentlastungen³⁶

Generelle Energiepreisdeckel verdecken nicht nur die Verknappung, sie könnten auch zu ungenau sein und auch Gruppen zugutekommen, die über hohe Einkommen verfügen und besonders viel Energie verbrauchen.³⁷

35 „Weighted by each expert’s confidence in their response, 4% of the panels strongly agree, 11% agree, 7% are uncertain, 36% disagree, and 43% strongly disagree“, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2022/09/21/energy-costs-in-europe-economists-discuss-policy-options/>.

36 Ifo Institut (2022), Ökonomenpanel Oktober 2022, <https://www.ifo.de/fakten/2022-10-07/energiepreiskrise>.

37 Schwarz (2022), Die Antworten auf den Energiepreisschock in eine Klimaschutzstrategie einbetten, KfW-Research, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2022/Fokus-Nr.-385-Juni-2022-Energiepreise.pdf>.

Abbildung 14: Energieverbrauch nach Einkommensdezilen³⁸

Allerdings wird eingeräumt, dass Preisdeckel bei geringverdienenden Haushalten durchaus einen Vorteil gegenüber Pauschalzahlungen hätten.³⁹ Allerdings seien damit hohe Risiken verbunden, die sich aus den möglichen Nicht-Einsparungen von Gasmengen durch eine Gasverknappung oder einer Gasmangellage ergeben.⁴⁰

Das österreichische Momentum Institut sieht bei der derzeitigen benötigten Dringlichkeit und Flexibilität von unterstützenden Maßnahmen Energiepreisdeckel als sinnvoll an. Es komme auf die Ausgestaltung der Preisdeckel an, damit sie zielsicher, zügig und gaseinsparend wirken:

„Ähnlich dem Energiekostenausgleich wird ein Grundbedarf subventioniert. Der darüberhinausgehende Verbrauch wird nicht unterstützt. Der Anreiz zum Energiesparen bleibt damit bestehen.“

38 Held (2019), in Schwarz (2022), Die Antworten auf den Energiepreisschock in eine Klimaschutzstrategie einbetten, KfW-Research, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2022/Fokus-Nr.-385-Juni-2022-Energiepreise.pdf>.

39 <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article241060285/Gastbeitrag-zum-Entlastungspaket-Verzichtet-auf-den-Strom-Preisdeckel.html>.

40 Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (2022), Gaspreise und Entlastungsmaßnahmen, https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Gaspreise_und_Entlastungsma%C3%9Fnahmen.pdf, S. 11.

Im Vergleich zum Energiekostenausgleich ist die Subvention aber zielsicherer. Wie auch bei der Umsatzsteuersenkung profitieren vom Gaspreisdeckel nur jene Haushalte, die auch tatsächlich mit Gas heizen.

Im Gegensatz zum Energiekostenausgleich passt sich der Energiepreisdeckel automatisch an Preisänderungen an. Subventioniert wird immer dieselbe Menge an Energie, unabhängig vom Preis. Steigt der Marktpreis, fällt die Subvention höher aus. Fällt er, sinkt sie entsprechend.“⁴¹

5.3. Strompreisdeckel

5.3.1. Strompreisdeckel für Endverbraucher

Strompreisdeckel für Endverbraucher definieren einen fixen Preis für eine bestimmte Menge an Strom. Diese Menge richtet sich beispielsweise (anteilig) nach dem Jahresverbrauch eines vorgegebenen Haushalts. Die dadurch entstehenden Mehrkosten trägt der Staat. Den Mehrverbrauch über diese festgelegte Strommenge hinaus muss der Endverbraucher mit dem vollen Marktpreis bezahlen.⁴² Ziel ist es, den Verbrauch so zu bestimmen, dass einerseits Verbraucher nicht finanziell überlastet werden, andererseits muss dennoch ein Anreiz bestehen, den Stromverbrauch zu reduzieren.

Ein Deckel für Strom- und Gaspreise ist bereits 2019 in **Großbritannien** im Rahmen der Energiekrise eingeführt und seitdem stückweise angehoben worden. Die Regulierungsbehörde „Office of Gas and Electricity Markets“ (Ofgem) passt den Deckelpreis zweimal im Jahr an.⁴³ Die jährliche Obergrenze für Oktober war ursprünglich auf 3.549 Pfund festgelegt worden, nun aber soll sie auf 2.500 Pfund begrenzt werden.⁴⁴ Der Verbrauch bezieht sich auf einen durchschnittlichen britischen Haushalt mit zwei bis drei Personen und einem Verbrauch von 2.900 kWh Strom sowie 12.000 kWh Gas. Ein höherer Verbrauch ist durch den Preisdeckel nicht geschützt.⁴⁵ Allerdings werden die Energiepreisdeckel in Großbritannien oftmals als Beispiel geführt, dass eine Deckelung der Energiepreise im Zusammenhang mit der Insolvenz vieler Energieunternehmen stehe und stark steigende Preise eher ungedämpft weitergegeben werden müssten. Die Deckelung sei das Ergebnis einer sehr auf Risiko ausgelegten Liberalisierung des Energiemarktes, die zuerst mit

41 Momentum Institut (2022), Deckel drauf? Ein Preisdeckel gegen weiter steigende Gas- und Stromrechnungen, Policy Brief 04/2022, https://www.momentum-institut.at/system/files/2022-03/Vergleich_Varianten_Energiekostenausgleich_1.pdf, S. 11.

42 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22b6b0f8-aac5-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.

43 <https://www.wiwo.de/politik/europa/gedeckelte-energiepreise-die-britische-energiebranche-zeigt-dass-der-markt-eben-doch-nicht-alles-regelt/28314886.html>.

44 <https://www.manager-magazin.de/politik/europa/grossbritannien-liz-truss-friert-gas-und-strompreise-ein-a-d95e830e-d9d1-41d8-9d50-e6525a26fe9e>.

45 <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/grossbritannien-energiepreis-deckel-steigt-auf-ueber-3500-pfund-18270469.html>.

Dumpingpreisen und danach mit steil ansteigenden Strompreisen einhergegangen sei, die von der Regierung übernommen werden mussten.⁴⁶

5.3.2. Strompreisdeckel für Stromhändler und Versorger

Die EU beschreibt Preisdeckel, die zwischen Stromerzeugern und Stromhändlern/-versorgern gesetzt werden, wie folgt:

„To keep generators running that use fuels which currently involve costs that prevent profitable generation at the cap (e.g. gas, coal), financial compensation would be required to cover the difference between the market price for the generated electricity and the preestablished cap. Strong regulation may be required to ensure that electricity generation offers above the cap (which set the entitlement to financial compensation) are ‘reasonable’. Similarly, regulation may be required to ensure that generators whose costs are below the cap do not bid above the cap (in order to obtain a higher price). This may eventually require a close regulation of bids, which could lead to complexity.“⁴⁷

In **Frankreich** wurde der staatseigene Energiekonzern EDF, der auch die Atomkraftwerke in Frankreich betreibt, beauftragt, den Strompreis für kleinere Versorger zu deckeln. Indem EDF Strom an den Börsen zu Marktpreisen kauft, wird dieser zu einem sehr viel geringeren, gedeckelten Preis an die kleineren französischen Versorger weiter verkauft. Die dadurch entstehende Differenz in Milliardenhöhe muss der Staatshaushalt begleichen.⁴⁸ Die Versorger dürfen die Strompreise für die Endkunden und auch für die Unternehmen derzeit nur um 4 Prozent, und mittelfristig nur um 15 Prozent steigern.⁴⁹

5.4. Gaspreisdeckel

5.4.1. Gaspreisdeckel für (End-)Verbraucher (auch Gaspreisbremse)

Beim Gaspreisdeckel für Endverbraucher gibt es eine festgelegte Gasmenge zu einem reduzierten Preis. Die dadurch entstehenden Mehrkosten für die fixe Gasmenge trägt der Staat. Der Mehrverbrauch über diese festgelegte Gasmenge hinaus muss der Endverbraucher mit dem vollen Marktpreis bezahlen.⁵⁰ Gaskunden zahlen also für eine festgelegte Gasmenge einen reduzierten Preis,

46 <https://www.wiwo.de/politik/europa/gedeckelte-energiepreise-die-britische-energiebranche-zeigt-dass-der-markt-eben-doch-nicht-alles-regelt/28314886.html>.

47 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22b6b0f8-aac5-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF, S. 3.

48 https://www.focus.de/finanzen/news/unternehmen/20-prozent-minus-an-einem-tag-aktie-bricht-ein-frankreichs-strompreis-deckel-schadet-staatlichem-stromversorger_id_38596746.html.

49 <https://www.sueddeutsche.de/politik/frankreich-energiekrise-gas-strom-atomkraft-1.5650260>,
<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/energiepreisdeckel-frankreich-101.html>.

50 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22b6b0f8-aac5-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.

zugleich muss jedoch ein Anreiz bleiben, Gas einzusparen. Von einer **Gaspreisbremse** wird dann gesprochen, wenn der gedeckelte Preis in marginalen Schritten angepasst werden kann.

Für **Deutschland** existieren bereits mehrere Vorschläge zur Ausgestaltung dieser Maßnahme:

In einem Kommentar von Dulien und Weber (Februar 2022) diskutieren beide Volkswirte die Einführung eines Gaspreisdeckels in Deutschland und fordern eine Diskussion über einen **fixen Betrag** in Höhe von 7,5 Ct pro kWh für eine festgelegte Sockelmenge von 8.000 kWh (pro Jahr):⁵¹

„Das Modell, das Weil zusammen mit seinem Energieminister Olaf Lies (SPD) erarbeitet hat, sieht vor, dass der Verbrauch des Vorjahres zur Grundlage für die Berechnungen genommen wird, da dieser bei allen Verbrauchern feststeht. Von der Preissteigerung soll dann die Hälfte der Staat übernehmen, die andere Hälfte sollen die Verbraucher tragen, die ihren Anteil durch eigene Sparanstrengungen dann aber verringern können.“⁵²

„Für einen Gaspreisdeckel ist auch Sachsens Wirtschaftsminister Martin Dulig. Er schlägt eine Gasgrundmenge von 80 Prozent vor, orientiert am Vorjahresverbrauch und Vorjahrespreis. Der Staat sollte aus Steuermitteln die Differenz bestreiten. ‚Und die Bedarfe, die über diese 80 Prozent hinausgehen, die müssen dann zu dem hohen Marktpreis finanziert werden‘, skizziert Dulig.“⁵³

Das bedeutet, dass diese Maßnahme mehrere Komponenten berücksichtigen muss:

- Höhe des Sockelbetrags für Gasverbräuche (prozentualer Anteil aus dem Vorjahr oder fixer Wert pro Kopf)
- Höhe der Gaskosten für den Sockelbetrag (real oder prozentual vom Einkommen)
- Berücksichtigung der Einkommen der Verbraucher
- Berücksichtigung der Wohnflächengrößen
- Einsparpotenzial

Dieser Preisdeckel wird in Deutschland aktuell am ehesten diskutiert.

51 <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/inflation-energiepreise-gas-subventionen-1.5526823?reduced=true>.

52 <https://www.sueddeutsche.de/politik/stephan-weil-gaspreisbremse-schuldenbremse-landtagswahl-niedersachsen-spd-1.5664637>.

53 <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/wirtschaft/gaspreis-deckel-inflation-100.html>.

5.4.2. Gaspreisdeckel beim Gas-Einkauf (EU-weit)

Eine weitere Form von Gaspreisdeckeln wird für **Einkäufe von Gasmengen** auf dem weltweiten Gasmarkt diskutiert. Hierbei handelt es sich um festgelegte Einkaufspreise, die vor allem für russisches Gas (und Öl) nicht überschritten werden sollen. Einige EU-Länder, darunter Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, und elf andere Staaten favorisieren die Idee, durch **Preisabsprache** die hohen Weltmarktpreise vor allem für Gas zu verringern, die dann ebenfalls auf Transaktionen an Großhandelsplätzen innerhalb der EU wirken.⁵⁴

Als Durchsetzungsmechanismus wird die Marktmacht der zusammengeschlossenen EU-Länder gesehen. Für ein geplantes Sanktionspaket gegen Russland hat die EU einen Preisdeckel für russisches Öl ins Spiel gebracht, der bewirkt, dass – im Unterschied zum Gaseinkaufsdeckel – nicht der Einkaufspreis zum eigenen Vorteil sinkt (die russischen Ölmengen wurden mittlerweile durch andere Lieferanten in den meisten EU-Ländern ersetzt); vielmehr soll die Öl-Förderung Russlands daran gehindert werden, auf dem Weltmarkt von hohen Ölpreisen zu profitieren.⁵⁵

5.4.3. Gaspreisdeckel für die Gasverstromung

Die EU beschreibt Preisdeckel für das Verstromen von Gas wie folgt:

„This option [Wholesale Intervention on the Fuel Price for Fossil Generators] would entail introducing compensation on the price which fossil electricity generators pay for their fuel (coal, gas, oil, diesel). As this would shield fossil fuel generators from the effect of the current price spikes on international commodities markets, it would allow them to offer their electricity cheaper than it is currently the case. This option would be operationalised by paying electricity generators the difference between their actual sourcing costs for fuel (gas, coal) and a pre-established reference price for these commodities.“⁵⁶

Portugal und **Spanien** haben sich mit der EU-Kommission auf einen befristeten Preisdeckel für Gas, welches zur Stromerzeugung genutzt wird, geeinigt.⁵⁷ Die Maßnahme setzt bei den Transaktionen zwischen den Energieerzeugern und den Unternehmen an, die Strom mithilfe von Gas produzieren. Den Firmen ist es verboten, über einen festgelegten Maximalpreis miteinander Geschäfte zu machen.⁵⁸ So wird der Strompreis, der sich über das Merit-Order-System häufig am durch Gas erzeugten Strom orientiert, mittelbar reguliert. Der durchschnittliche Preis für eine

54 <https://www.spiegel.de/wirtschaft/energiekrise-streit-ueber-gaspreis-deckel-a-118a3ba7-04cd-4e38-91a2-714765b9b683>; <https://www.euractiv.com/section/energy/news/group-of-countries-to-push-eu-for-gas-price-cap/>.

55 <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/preisdeckel-auf-russisches-oel-die-komplizierteste-sanktion-18365289.html>.

56 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22b6b0f8-aac5-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF, S. 3.

57 <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/spanien-energiepreise-gaspreisdeckel-101.html>.

58 <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/gaspreisdeckel-gaspreise-faq-101.html>.

Megawattstunde Gas beträgt 48,8 EUR und wurde schrittweise monatlich um 5 Euro erhöht.⁵⁹ Diese besondere Regelung für Spanien und Portugal wird u. a. mit der geringeren Anbindung dieser Staaten an das europäische Stromnetz begründet.⁶⁰ Nach Aussagen der spanischen Umweltministerin liegt der Strompreis in Spanien dadurch im Schnitt um 17 Prozent niedriger, als er es ohne Deckel wäre.⁶¹ Ein positiver Einfluss der Gaspreisdeckelung auf den Strompreisanstieg ließ sich feststellen: Dieser lag im August in Spanien bei 35 Prozent im Vergleich zu 102 Prozent in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und dem Vereinigten Königreich. Experten bezweifeln die Anwendbarkeit des Modells für Deutschland aufgrund der Unterschiede in den Energieabhängigkeiten, der geografischen Lage und aufgrund einer anderen Industriestruktur.⁶² Zugleich stieg allerdings der Gasverbrauch in Spanien (auch aufgrund hoher Stromexporte nach Frankreich).⁶³

6. Höhe der Preisdeckel und Effizienz von Maßnahmen

6.1. Gaspreisdeckel für (End-)Verbraucher

Auf eine parlamentarische Anfrage antwortet das Bundesministerium für Wirtschaft und Klima in Bezug auf die voraussichtlichen Kosten einer Deckelung der Strom- und Gaspreise:

„Um den Endverbraucherpreis für **Strom** um einen Cent pro Kilowattstunde zu senken, müsse der Staat 1,3 Milliarden Euro aufbringen. Um den **Gaspreis** um einen Cent zu senken, seien sogar 2,5 Milliarden Euro erforderlich. [...] Die tatsächlichen Gesamtkosten für den Staat hängen letztlich von der genauen Gestaltung eines Preisdeckels ab. Denn die Kernfrage bei den derzeit diskutierten Modellen ist jeweils, welche Energieverbraucher bei welchen Verbrauchsmengen davon profitieren sollen, dass der Staat die Differenz zwischen einer definierten Obergrenze und dem Marktpreis übernimmt. Welcher Gesamtbetrag sich im Falle einer Preisdeckelung ergibt, hängt davon ab, wie hoch der Deckel angesetzt wird und wie sich die Endverbraucherpreise weiter entwickeln‘ [...].“⁶⁴

Das Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change vergleicht drei Maßnahmen gegen steigende Gaspreise: Die Absenkung der **Mehrwertsteuer**, einen **Gaspreisdeckel**

59 <https://www.handelsblatt.com/politik/international/energiekosten-eu-kommission-spanien-und-portugal-duerfen-energiepreise-deckeln/28410446.html>; <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/strommarkt-spanien-portugal-101.html>; <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2022/06/08/Press-release-State-aid-Commission-approves-Spanish-and-Portuguese-measure-to-lower-electricity-prices-amid-energy-crisis24.pdf>.

60 <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/spanien-energiepreise-gaspreisdeckel-101.html>.

61 <https://www.handelsblatt.com/politik/international/interview-spaniens-energieministerin-diese-krise-gefaehrdet-den-fortbestand-der-eu/28649770.html>.

62 <https://www.wiwo.de/unternehmen/energie/spanien-als-vorreiter-gaspreisdeckel-ist-die-iberische-loesung-ein-modell-fuer-deutschland/28709538.html>.

63 <https://taz.de/Gaspreisdeckel-in-Spanien-und-Portugal/!5884586/>.

64 <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/gaspreisdeckel-101.html>.

für Endverbraucher und eine **Pauschalzahlung** an Haushalte. Dabei vergleiche sie die Maßnahmen nach Anreizwirkung, Praktikabilität und Zielgenauigkeit (Abbildung 15) und ermitteln den fiskalischen Finanzbedarf (Abbildung 16).

	Anreizwirkung (Gassparen)	Praktikabilität	Zielgenauigkeit	
			bzgl. Entlastung von Haushalten ...	
			... mit Gasheizungen	... mit geringem und mittlerem Einkommen
Absenkung MwSt.	Kontra- produktiv	Sehr gut	Hoch	Sehr niedrig
Gaspreisdeckel	Gering bis mittel	Auszahlung über Versorger & Hausverwaltungen	Hoch	Niedrig
Gaspauschale mit EnergiepreispauschalePlus	Hoch	Auszahlung über Versorger & Hausverwaltungen	Hoch	Niedrig (Gaspauschale)
				Hoch (Energiepreis- pauschalePlus)

Abbildung 15: Kurzbewertung der Maßnahmen⁶⁵

65 Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (2022), Gaspreise und Entlastungsmaßnahmen, https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Gaspreise_und_Entlastungsma%C3%9Fnahmen.pdf, S. 15.

	Ausgestaltung	Finanzieller Bedarf
Option 1: MwSt.-Reduktion	Absenkung von 19 % auf 7 %	4,9 Mrd. €
Option 2: Gaspreisdeckel	8ct/kWh für Grundverbrauch bis 6500 kWh, danach Marktpreis	13,6 Mrd. €
Option 3: Gaspauschale und Energiepreispauschale+	Gaspauschale: 100 €/Monat für Haushalte mit Gasheizung EnergiepreispauschalePlus: 80 €/Monat für Erwerbstätige (steuerpflichtig) mit Kappungsgrenze bei 3000 €/Monat Nettogehalt sowie 40 € für Kindergeldberechtigte & Rentner:innen (steuerfrei)	34,5 Mrd. €

Abbildung 16: Ausgestaltung und Finanzbedarf verschiedener Maßnahmen für den Zeitraum Oktober 2022-April 2023⁶⁶

Die Experten kommen zu folgendem Ergebnis:

„Insgesamt zeigt sich bei der Analyse von Kosten und Entlastungswirkung: Die Entlastung durch die MwSt.-Senkung – sofern sie überhaupt vollumfänglich weitergegeben werden und keine weiteren Preissteigerungen bei Gas nach sich ziehen – fällt sehr moderat aus. Haushalte mit geringem Einkommen werden immer noch stark belastet: Sie verlieren etwa 15 % ihres frei verfügbaren Einkommens. Die Absenkung der MwSt. ist mit einem Bedarf von knapp 5 Mrd. € (Oktober 2022 bis April 2023) fiskalpolitisch die günstigste der hier betrachteten Optionen.

Der Gaspreisdeckel vermag es, zwar Haushalte mit Gasheizungen stark zu entlasten, während Haushalte ohne Gasheizungen (Abbildung 4, rechte Spalte) nicht profitieren. Trotz des Gaspreisdeckels sind Haushalte der unteren Mittelschicht jedoch weiterhin stark belastet – sie verlieren etwa 12 % ihres frei verfügbaren Einkommens. Bleibt die Einsparwirkung des Gaspreisdeckels aus, könnten weitere Anstiege bei Gaspreisen folgen und damit weitere Mehrbelastungen auslösen. Der finanzielle Bedarf liegt mit etwa 14 Mrd. € fast dreimal so hoch wie bei der MwSt.-Senkung.

Die Gaspauschale mit EnergiepreispauschalePlus senkt die Belastungen für Haushalte mit Gasheizung sowie für Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen erheblich. Die Entlastung der Gaspauschale ist aggregiert dabei so hoch wie die Entlastung durch den Gaspreisdeckel. Zusätzlich werden jedoch über die EnergiepreispauschalePlus Haushalte mit gerin-

gem und mittlerem Einkommen entlastet; die Entlastung für Haushalte in den oberen drei Dezilen fällt dabei sehr gering aus. Haushalte im dritten bis fünften Einkommensdezil sind relativ zu ihrem verfügbaren Einkommen weiterhin am stärksten belastet, jedoch sinkt die Belastung auf 8-9 % des frei verfügbaren Einkommens. Dies stellt immer noch eine Belastung von bis zu 100 € pro Monat und Person dar.“⁶⁷

Ähnlich vergleichbar untersuchte das Deutsche Institut der Wirtschaft (DIW) verschiedene Maßnahmen.⁶⁸ Dies schließt die Option ein, **keine Maßnahme** zu ergreifen, sowie verschiedene **Pauschalen** für Haushalte und verschiedene **Preisobergrenzen**. Eine Übersicht der Maßnahmen und der Annahmen findet sich in Abbildung 17:

Politikoption	Annahmen
keine Maßnahme	Kostenanstieg der Großhandelspreise auf 150 Euro/MWh
Pauschale für arme Haushalte	Pauschalzahlung von 1240 Euro, nur für Haushalte, die mit Gas heizen und weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens beziehen (Armutsgrenze)
Pauschale für alle	Pauschalzahlung von 1240 Euro für alle Haushalte, die mit Gas heizen
Gaspreisgarantie	Staatliche Gaspreisgarantie für 8 000 kWh pro Haushalt für 20 Euro/MWh Großhandelspreis (statt angenommenen 150 Euro/MWh)
Partielle Preisgarantie, Pro-Haushalt-Limit	Staatliche Gaspreisgarantie für 50 Euro/MWh für 80 Prozent des Gasverbrauchs der Vorjahre und für bis zu 8 000 kWh pro Haushalt
Partielle Preisgarantie, Pro-Kopf-Limit	Staatliche Gaspreisgarantie von 50 Euro/MWh für 80 Prozent des Gasverbrauchs der Vorjahre und bis zu 8 000 kWh pro Person
Externes Preislimit	EU-Regulierung für Versorgungsengpassfall limitiert Gaskosten auf 50 Euro/MWh

Anmerkungen: Eine Pauschalzahlung von 1 240 Euro entspricht einem Ausgleich der Mehrkosten bei einem Preisanstieg von 20 Euro/MWh auf 150 Euro/MWh bei einem Verbrauch von 8 000 kWh.

Abbildung 17: Überblick über die untersuchten Maßnahmen⁶⁹

67 Ebd., S. 18.

68 Neuhoff, K., et al. (2022), Hohe Gaspreisanstiege: Entlastungen notwendig, DIW Wochenbericht, 36/2022, https://www.diw.de/de/diw_01.c.851993.de/publikationen/wochenberichte/2022_36_1/hohe_gaspreisanstiege_entlastungen_notwendig.html.

69 Ebd., S. 457.

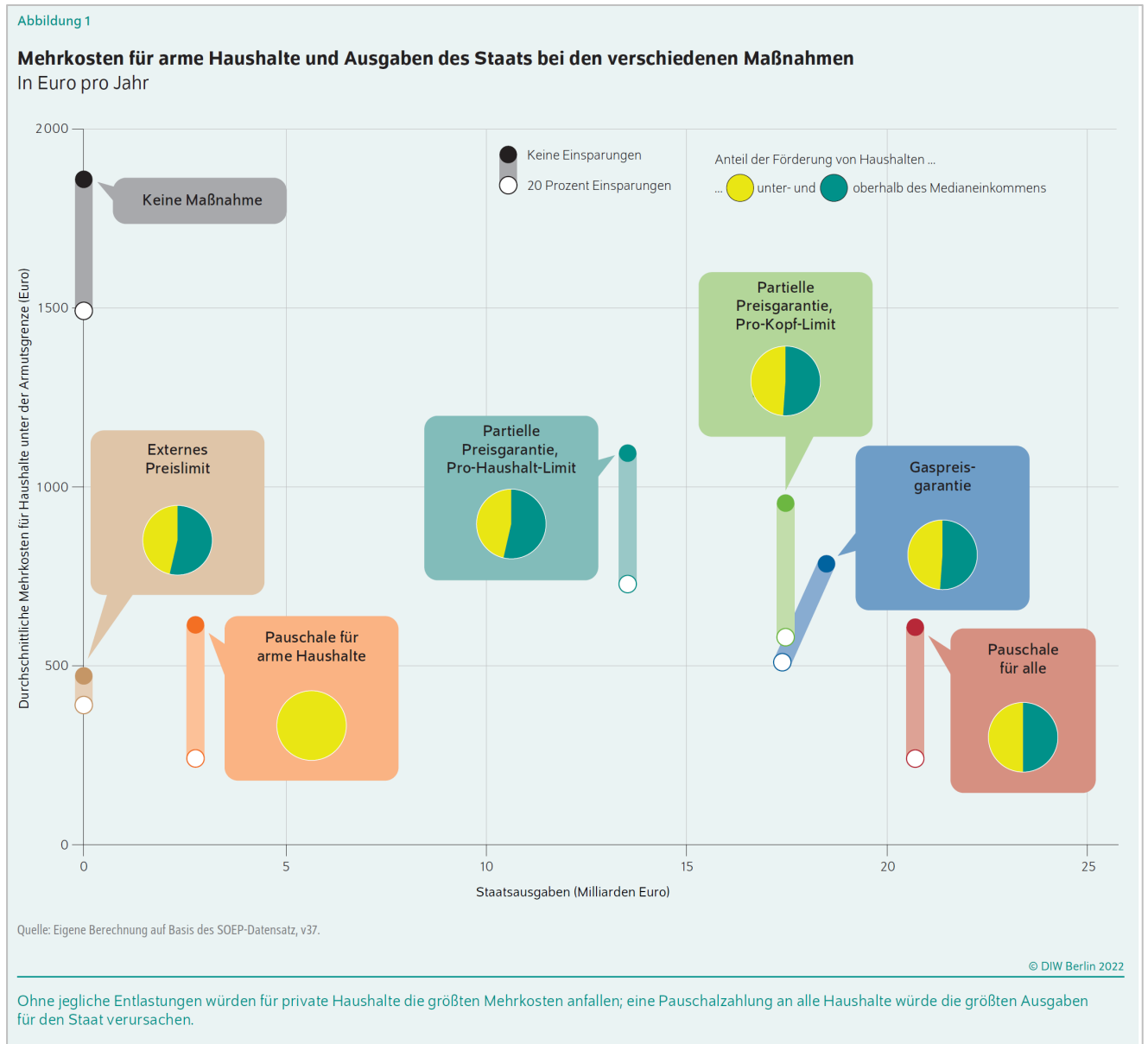


Abbildung 18: Mehrkosten für arme Haushalte und Ausgaben des Staates bei den verschiedenen Maßnahmen⁷⁰

Die Wirkungen der verschiedenen Maßnahmen bei den entsprechenden vulnerablen Bevölkerungsgruppen untersucht die Studie ebenfalls (siehe Abbildung 18):

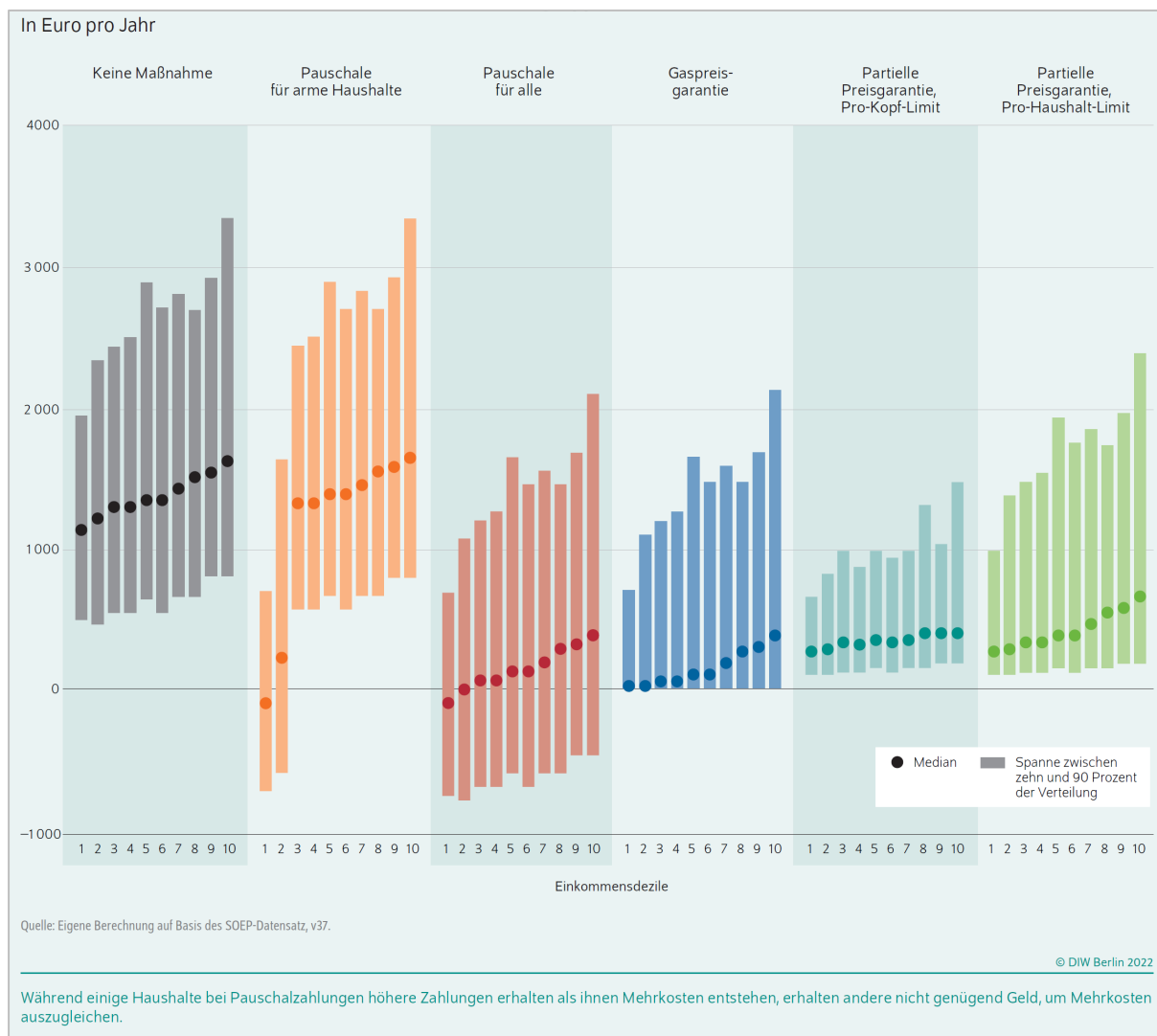


Abbildung 19: Absolute Mehrkosten für verschiedene Einkommensgruppen⁷¹

Insgesamt kommen die Autoren zu dem Schluss, dass Pauschalzahlungen vor allem Haushalten mit geringem Einkommen zugutekommen, dass aber die mittleren Einkommensschichten, die ebenfalls von den Teuerungen betroffen sind, auch von Preisdeckelungen profitieren. Schwierig ist, über die Einkommen der Haushalte auf deren Wohnsituation zu schließen (Fläche, Bauzustand, Dämmwerte), was die **Zielpräzision der Maßnahmen erschwert**. Zu den Gaspreisdeckeln heißt es konkret:

„Ein von staatlicher Seite garantiertes Gaspreislimit für einen Grundbedarf könnte alle Haushalte vor potenziell existenzbedrohenden Kosten der hohen Gaspreise schützen. Wird die Preisgarantie auf einen Grundbedarf von 80 Prozent des vorherigen Verbrauchs begrenzt, blei-

71 Ebd., S. 460.

ben die Anreize durch hohe Gaspreise zum Einsparen von 20 Prozent erhalten, für darüberhinausgehende Einsparungen gibt es nur Anreize in Höhe des garantierten Gaspreises. Eine partielle Gaspreisgarantie würde aber höhere Kosten für den Staat verursachen, weil auch mittlere und reichere Haushalte entlastet werden würden. Ein absolutes Limit beim Grundverbrauch wäre daher eine wichtige Stellschraube, um die Kosten zu begrenzen, ohne die Entlastung bei unteren Einkommen aufzugeben.“⁷²

Die Energieberatung Aurora Energy Research hat die Auswirkung eines **Gaspreisdeckels** für die Gasverstromung und den Einfluss auf den Strompreis berechnet. Details zur Berechnung standen zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse noch nicht zur Verfügung, lediglich die Ergebnisse:

„Aurora hat für den Zeitraum Oktober 2022 bis März 2023 einen durchschnittlichen Strompreis (Deutschland, Spotmarkt Day-Ahead) von 249 EUR/MWh prognostiziert. Ein europaweiter Gaspreisdeckel von **60 EUR/MWh** führt danach zu einem durchschnittlichen Strompreis von **159 EUR/MWh** (= eine Reduktion von 90 EUR/MWh zum prognostizierten Strompreis). Ein Gaspreisdeckel von **30 EUR/MWh** führt danach zu einem Strompreis von 121 EUR/MWh.“⁷³

Die österreichische Denkfabrik Momentum Institut⁷⁴ berechnete im März 2022 ein Extremszenario mit hochpreisig gestiegenen Energiekosten und legte diese Kosten auf einen Wiener Durchschnittshaushalt um. Auf dieser Grundlage errechneten die Autoren die finanziellen Auswirkungen verschiedener energiepreispolitischer Maßnahmen (Umsatzsteuersenkung, Energiekostenausgleich und zwei Variationen an Preisdeckeln). Ziel der Autoren war es, den bisherigen Energiekostenausgleich mit anderen Maßnahmen zu vergleichen. Demnach haben die Preisdeckel bei hohen Teuerungsraten den größten Effekt auf dem modellhaften Durchschnittshaushalt (siehe folgende Abbildung 20). Die zu erwartenden Kosten für den Staatshaushalt wurden dabei nicht berücksichtigt:

72 Ebd., S. 463.

73 E-Mail des Energieanbieters Lichtblick, der die Studie in Auftrag gegeben hat (<https://www.lichtblick.de/presse/gutachten-erloesabschoepfung/>).

74 Momentum Institut (2022), Deckel drauf? Ein Preisdeckel gegen weiter steigende Gas- und Stromrechnungen, Policy Brief 04/2022, https://www.momentum-institut.at/system/files/2022-03/Vergleich_Varianten_Energiekostenausgleich_1.pdf.

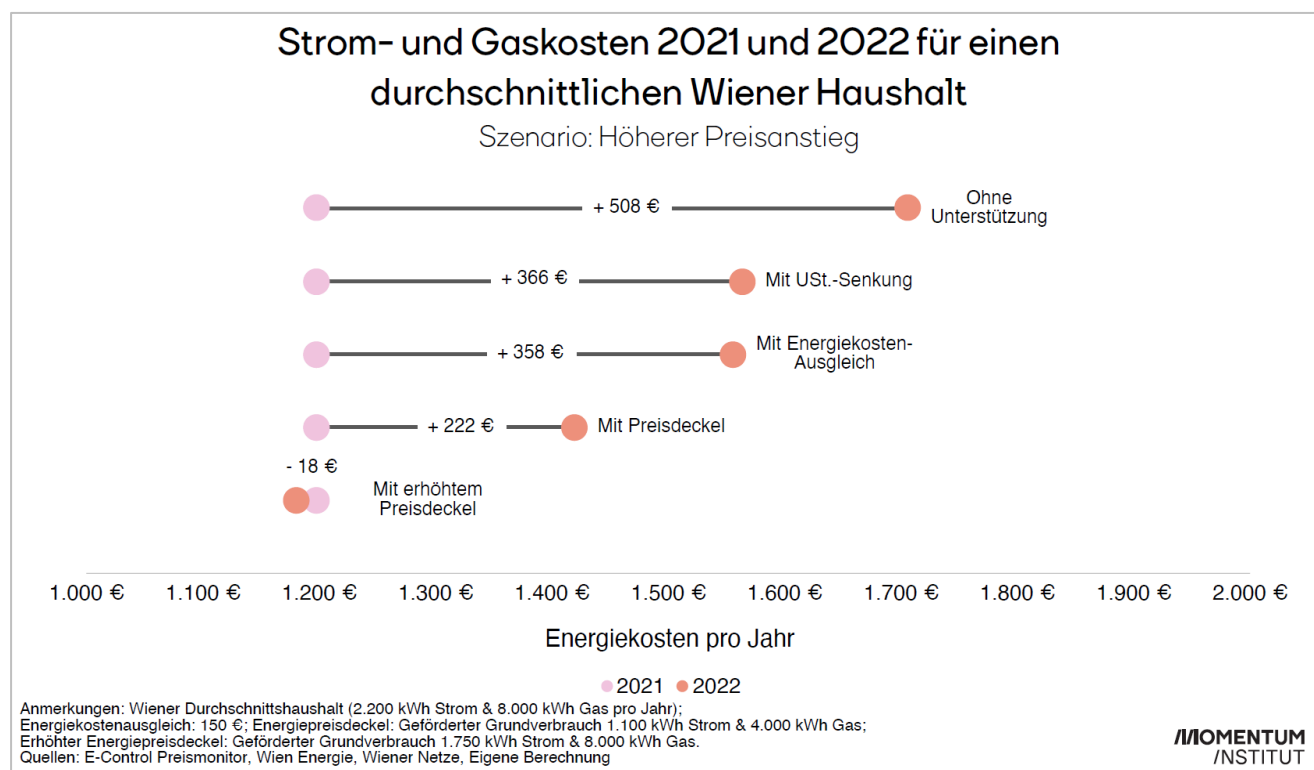


Abbildung 20: Energiekostenanstieg mit und ohne Unterstützungsleistungen im Vergleich (Alternativszenario mit höheren Preisen)⁷⁵

6.2. Gaspreisdeckel für die Gasverstromung

Die Simulationen von Röger und Welfens (2022) messen der Deckelung von Gaspreisen für die Gasverstromung einen **sehr großen Hebel** bei.⁷⁶ Demnach führen ansonsten hohe Gaspreise zu hohen Stromkosten und damit zu höheren Preissteigerungen auf allen volkswirtschaftlichen Ebenen:

„Another interesting aspect of the subsidy is the large multiplier [...]. This multiplier is due to a strong leverage effect. The government can lower the cost of electricity production by subsidizing just 15 percent of production. As consequence, the budgetary cost of subsidy are minimal.“⁷⁷

Daher seien Gaspreisdeckel für die Verstromung den generellen Gaspreisdeckeln aus volkswirtschaftlicher Sicht vorzuziehen:

⁷⁵ Ebd., S. 6.

⁷⁶ Röger & Welfens (2022), Gas Price Caps and Electricity Production Effects in the Context of the Russo-Ukrainian War: Modeling and New Policy Reforms, EIIW Diskussionsbeitrag 323, https://eiiw.wiwi.uni-wuppertal.de/fileadmin/eiiw/Daten/Publikationen/Gelbe_Reihe/disbei323.pdf.

⁷⁷ Ebd., S. 15.

„Our analysis shows that in order to achieve two policy targets it is advisable to use a combination of two instruments, in this case both a subsidy/price cap and a transfer. As regards the gas price cap, it should be targeted at the electricity market only as this minimizes the gas subsidies required and has positive macroeconomic effects as well as a positive welfare effect on households through lower electricity prices. In contrast to a general gas price cap – such a broad cap would require subsidies about six times as high as would be needed in the case of a selective gas price cap applying solely to gas-fired power stations in Germany – the approach suggested is an efficient policy strategy to cope with the energy crisis in Europe and to minimize (or even avoid) a recession.“⁷⁸

7. Schlussbetrachtung

Steigende Gaspreise wirken sich nicht nur direkt bei den Verbrauchern und der Industrie aus. Sie beeinflussen über das Merit-Order-Prinzip zusätzlich die Strompreise, obwohl die Mehrkosten für die Verstromung nur bei den Gaskraftwerken anfallen. Ein Großteil der Strommengen anderer Erzeugungstechnologien fährt aktuell hohe Deckungsbeiträge bei gleichbleibenden variablen Kosten ein. So wirken sich die hohen Gaspreise bei Gaskunden gleich doppelt aus und zusätzlich bei den Energieverbrauchern, die kaum oder kein Gas beziehen aber hohe Stromverbräuche haben.

Derzeit werden verschiedene Preisdeckel bzw. Preisbremsen diskutiert, die an unterschiedlichen Stellen im Energiesystem ansetzen. Preisdeckel werden dabei als eine mögliche Alternative zu direkten Transferzahlungen und Steuervergünstigungen gesehen. Die Mehrheit der Ökonomen lehnt pauschale Preisdeckelungen ab, jedoch kommt es auf die genaue Ausgestaltung an. Die Frage stellt sich, wie diese Deckelungen gestaltet sein müssen, damit sie

- möglichst direkt bei den vulnerablen Bevölkerungsgruppen wirken,
- den Staatshaushalt möglichst wenig belasten,
- den Wettbewerb nicht verzerren,
- weiterhin Anreize zum Gaseinsparen geben und eine Gasmangellage verhindert wird,
- und administrativ schnell und möglichst unbürokratisch umgesetzt werden können.

Allerdings weisen alle Experten daraufhin, dass es mittelfristig **kein Absinken der Gaspreise** zum vorherigen Preisniveau geben wird. Wie auch immer im Detail die Deckelungen aussehen und an welcher Stelle sie im Energiesystem angesetzt werden, werden Haushalte und Unternehmen die gestiegenen Kosten nicht gänzlich ersetzt bekommen. Diese Maßnahmen sind lediglich als Abmilderung zu verstehen.

Weitergehende Stellschrauben sind daher von zentraler Bedeutung für die kurzfristigen Versorgung und den mittelfristigen Umbau des Energiesystems:⁷⁹

- Zahl und Kapazität von stillgelegten Kraftwerken, die in die Produktion zurückkehren;
- Füllstand der Gasspeicher und Ausspeicherung auf den Markt;
- Maßnahmen und Anreize für Energieeinsparungen;
- Ausbau erneuerbarer Energien;
- Ausbau und Verfügbarkeit von Gasterminals;
- Versorgung der konventionellen Kraftwerke mit Brennstoffen;
- Energieimporte aus anderen Ländern und Importinfrastrukturen;
- Management des Lastenausgleichs, um Verbrauchsspitzen zu glätten;
- Bürokratieabbau für die genannten Maßnahmen.

79 Wissenschaftliche Dienste (2022), Auswirkungen des Weiterbetriebs von Kernkraftwerken auf den Strompreis, WD 5 - 3000 - 116/22.