

Wieso es möglichst bald eine möglichst transparente Gaspreisbremse braucht

Leo Mühlenweg, Philippa Sigl-Glöckner, Janek Steitz
Stand: 28.10.2022

Die Gas-Kommission schlägt vor, für Haushalte und Gewerbe den Gaspreis für den Grundbedarf zu deckeln. Die Einführung einer solchen Gaspreisbremse ist nicht trivial, nach derzeitigem Stand benötigen die Versorger bis März 2023 zur Umsetzung. Gleichzeitig müssen die Bürger aber gut durch diesen Winter kommen. Deshalb soll es bereits eine Entlastung im Jahr 2022 geben. Dazu soll der Staat im Dezember die Abschlagszahlung für alle übernehmen. Wir wollten verstehen, wie problematisch - oder auch nicht - diese Lösung ist und kommen zu folgendem Ergebnis:

Erstens, auch mit der Gaspreisbremse gibt es weiterhin Einsparanreize. Sie birgt aber die Gefahr, einen erheblichen Teil der Haushalte mit wesentlichen Mehrbelastungen zurückzulassen. Zweitens, Haushalte sollten dringend dazu aufgefordert werden, in die derzeit für die meisten viel günstigere Grundversorgung zu wechseln. Drittens sollte die Bundesregierung eruieren, ob sie nur den jeweils günstigsten Tarif eines Versorgers in die Bremse einbezieht und Versorger dazu verpflichtet, allen Kunden Zugang zu diesem Tarif zu geben. Viertens, die Gaspreisbremse sollte so schnell wie irgend möglich greifen, da alternative Instrumente wie Abschlagszahlungen sehr viel schlechter geeignet sind und die Belastung der Preisanstiege tendenziell in den Regionen am höchsten ist, die bereits mit großen Herausforderungen zu kämpfen haben.

Der Vorschlag der Gas-Kommission

[Ab März 2023](#) soll der Gaspreis für Haushalte und Gewerbe für 80% des Verbrauchs auf 12 Cent/kWh gedeckelt werden. Damit wäre das Preisniveau für Gas ungefähr [doppelt so hoch wie zuvor](#). Die Bremse hat zwei Einschränkungen, eine ist gut für Kunden, die andere weniger: Erstens, der Deckel richtet sich nach dem historischen, nicht dem tatsächlichen Verbrauch. Spart man 20% ein, zahlt man nur den gedeckelten Preis. Zweitens, der Deckel deckelt nicht beliebig hohe Gaspreise, sondern reduziert nur um einen Maximalbetrag, zum Beispiel um 20 Cent/kWh. Wer heute also einen besonders teuren Vertrag hat mit einem Preis über 32 Cent/kWh hat, könnte weiterhin mehr als 12 Cent/kWh zahlen.

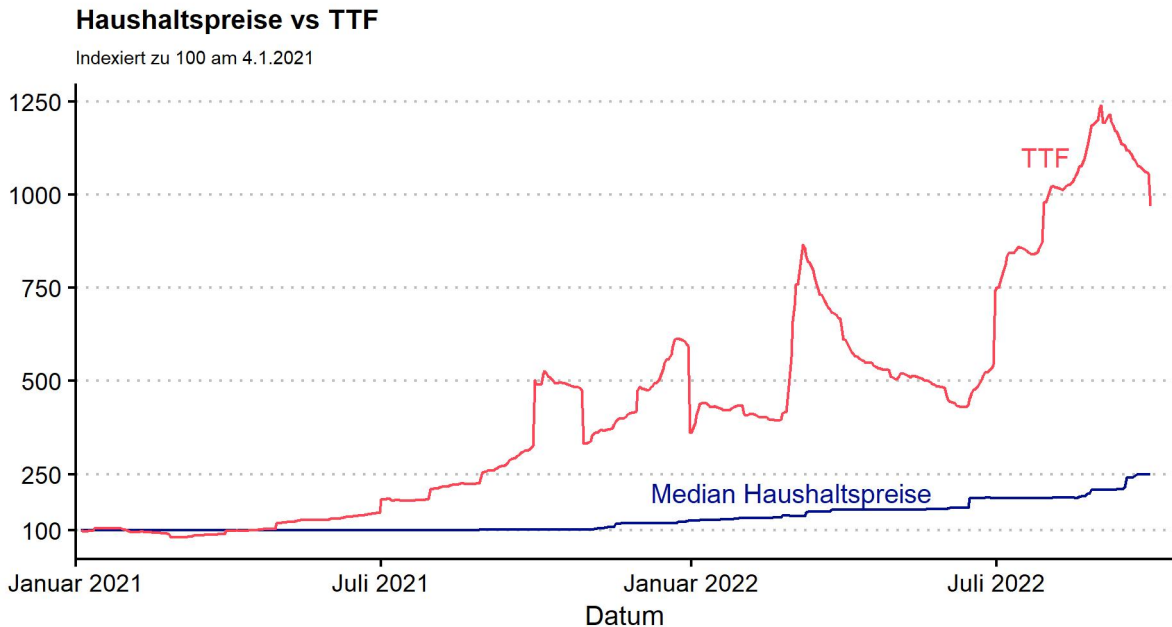
Ist die Gaspreisbremse in dieser Ausgestaltung zielführend?

Solange das russische Gas nicht vollständig ersetzt werden kann, sind Einsparungen wichtig, um eine Mangellage zu vermeiden. Ein Preissignal, das Knappheit signalisiert, setzt daher die richtigen Anreize und sollte erhalten bleiben.

Trotzdem indizieren die aktuellen Preissteigerungen beim Gas die Einführung einer Preisbremse: Erstens ist der Marktpreis um das Zehnfache gestiegen, siehe Chart 1. Ein solcher Preisanstieg ist weder nötig, um hinreichende Einsparanreize zu setzen, noch zielführend. Er käme einer Schocktherapie gleich, von der sich viele Haushalte und Gewerbe so schnell nicht erholen würden. Aber nicht nur die Größenordnung an sich ist problematisch: In welchem Maß und ab wann Kunden von den Preissteigerungen

betroffen sind, ist weitgehend zufällig. So kommt es unter anderem darauf an, ob man einen direkten Gasvertrag hat oder Gas über die Nebenkostenabrechnung zahlt; oder wo man in Deutschland wohnt. Versucht der Staat also die sehr hohen Preise nicht zu verhindern, sondern pauschal zu kompensieren, würde das erstens sehr teuer und zweitens zu einer sehr zufälligen Umverteilung führen. Aus diesen Gründen ist die Einführung einer Preisbremse in Deutschland sinnvoll – und zwar bevor sich der Marktpreis voll in Konsumentenpreise übersetzt.

Chart 1



Die Kommission schlägt vor, den Preis nur für den Grundverbrauch -definiert als 80% des Vorjahresverbrauchs- zu deckeln. Für die restlichen 20% des Vorjahresverbrauchs gilt weiterhin der volle Preis. Gedeckelt werden soll auf 12 Cent pro kWh. Das entspricht ungefähr dem Zweifachen des historischen Preises und liegt etwas unter dem aktuellen Median der Grundversorgungstarife.

Diese Konstruktion stellt zweierlei sicher: Erstens, es gibt weiterhin ein deutliches Preissignal. Zweitens, der Einsparanreiz bleibt erhalten, da sich der Deckel am Vorjahr orientiert, er ist unabhängig vom *aktuellen* Verbrauch. Das heißt: Mit jeder gesparten Kilowattstunde (bis auf 80% des Vorjahresverbrauchs) vermeidet man, den hohen Marktpreis zahlen zu müssen. Problematisch könnte mit oder ohne Gaspreisbremse werden, dass das Preissignal bei Verbrauchern, die Heizkosten über die Nebenkosten zahlen (50% der Wohnungen mit Gasheizung) nur mit großer Verzögerung ankommt.

Auf der anderen Seite stellt ein verdoppelter Verbrauchspreis einige Gaskunden wahrscheinlich bereits vor große Herausforderungen: Ein Zweipersonenhaushalt zahlt bei gleichem Verbrauch, einem Deckel von 12 Cent und einem ungedeckelten Preis von 18 Cent ca. 900 Euro pro Jahr mehr. Verbraucht der Haushalt nur noch 80% vom Vorjahr, sind es knapp 500 Euro mehr. Zumindest das am wenigsten wohlhabendste Viertel kann solche Beträge nicht aus Erspartem begleichen – es besitzt kein positives

Nettovermögen.¹ Daher bedarf die Gaspreisbremse auf jeden Fall komplementärer Maßnahmen wie Einmalzahlungen oder Heizkostenzuschüssen.

Um die vorgeschlagene Lösung -und insbesondere die Überbrückung der kommenden Heizperiode mittels einmaliger Abschlagszahlung- darüber hinaus einordnen zu können, haben wir uns die Entwicklung der von den Versorgern angebotenen Preise angesehen. Wir stützen uns dabei auf Daten des Verbrauchsportals Verivox, die auch dem Verivox Verbraucherpreisindex zugrunde liegen.² Der Datensatz beinhaltet alle Grundversorgungstarife nach Gebieten sowie günstige andere Tarife der Grundversorger. Er sagt nicht aus, welche Verträge Haushalte tatsächlich abgeschlossen haben, sondern welche Verträge ihnen zur Verfügung standen.

Als erstes fällt auf, dass die sehr teuren Tarife aktuell zumeist nicht Grundversorgung sind. Während es kaum Grundversorgungstarife mit höheren Preisen als 30 Cent Arbeitspreis gibt, liegt der teuerste andere Tarif eines Grundversorgers bei 40 Cent.³ Bei Eon, einem der größten deutschen Gasversorger, spart man allein mit diesem Wechsel in vielen Grundversorgungsgebieten knapp 30 Cent/kWh oder bei dem Verbrauch einer 80qm² Wohnung gut 300 Euro pro Monat. Wie viele Kunden aktuell noch andere Verträge als die Grundversorgung haben, ist nicht öffentlich bekannt, allerdings waren es [2020](#) (letzter Datenpunkt der Bundesnetzagentur) ganze 48%. 35% der Haushalte hatten Verträge mit einem anderen Gaslieferanten als einem Grundversorger. Nur 17% nutzten die Grundversorgung. Zentral wäre daher, Haushalte dazu aufzufordern, möglichst schnell in die Grundversorgung zu wechseln.⁴ Selbst wenn das Preisniveau der Grundversorgung sich auch schrittweise erhöht, kauft das Zeit bis die Gaspreisbremse greift.

Darüber hinaus stellt sich angesichts der weit auseinanderlaufenden Tarife die Frage, wie der Staat die Preise plausibilisiert, die die Gasversorger in ihrer Abrechnung des Gaspreiskeckels angeben. Bis zur Einführung des Gaspreiskeckels gibt es einen Wettbewerb zwischen Versorgern, jeder bemüht sich um eine möglichst schlaue Beschaffungsstrategie, um möglichst günstige Tarife anbieten zu können. Mit der Einführung des Keckels wird dieser Anreiz sehr viel schwächer, Tarife gelten ja nur noch für den Verbrauch, der über 80% des Vorjahres liegt. Es gibt nun also ein Tarifdickicht, das aber nur noch in sehr eingeschränktem Maß durch Marktdruck reguliert wird. Stattdessen garantiert der Staat den Versorgern -in gewissen Grenzen- den Preis, zu dem sie an ihre Kunden verkaufen können. Damit reduziert sich der Anreiz für die Versorger zur optimierten Beschaffung. Zudem ist schwer zu erkennen, wie der Staat angesichts des Tarifdickichts zumindest eine Chance hat, nachzuprüfen welche Preise eigentlich

¹ [SOEP](#)

² Datenquelle: Verivox, Stand 14.10.2022

³ Die angegebenen Preise beziehen sich auf Neukunden, Bestandskunden zahlen unter Umständen einen niedrigeren Preis, insbesondere, wenn sie einen Vertrag mit Preisbindung haben. Zuletzt besaßen allerdings nur 108 von 358 Nicht-Grundversorgungstarifen im Datensatz eine Preisbindung. Für 53 der 108 Tarife läuft diese 2022 aus.

⁴ Das kann theoretisch fast jeder Haushalt. Eine Ausnahme gibt es bei der Insolvenz von Gasanbietern. Deren bisherige Kunden darf der Grundversorger bis zu drei Monate mittels der teils wesentlich teuren Ersatzversorgung beliefern (http://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/_36.html)

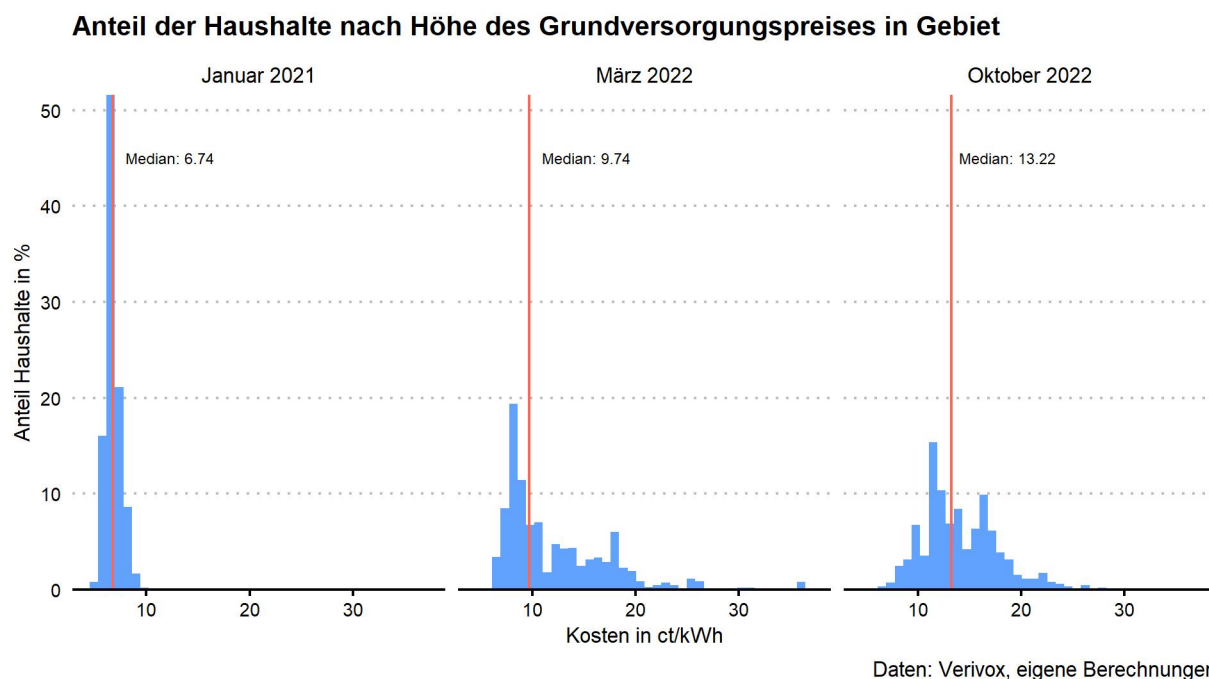
gerechtfertigt sind. Diese Problematik würde nicht verschwinden, aber sehr viel geringer, wenn der Staat nicht alle Preise eines Versorgers deckeln würde, sondern nur einen – den günstigsten (z.B. die Grundversorgung). Die Versorger müssten sich im Gegenzug verpflichten, alle Kunden -auch die mit ausstehender Vertragslaufzeit in anderen Tarifen- in diesen Tarif wechseln zu lassen. Eine solche Verpflichtung könnte für Unternehmen die Voraussetzung zur Teilnahme an der Gaspreisbremse sein (analog zur Ausgestaltung der Gaspreisbremse für die Industrie. Auch hier ist der Zugang zum staatlichen Preisdeckel mit bestimmten Konditionen verbunden).

Die einmalige Abschlagszahlung als geeignete Überbrückung?

In einem zweiten Schritt betrachten wir nur noch die Grundversorgungspreise – basierend auf der recht optimistischen Annahme, dass niemand mehr zahlt als nötig – und fragen, inwiefern die einmalige Abschlagszahlung im Dezember ein geeignetes Instrument zur Überbrückung ist. Idealerweise sollte die einmalige Abschlagszahlung ausreichen, damit alle ihre Rechnungen von Oktober 2022 bis März 2023 bezahlen können, aber auch nicht denen, die es nicht benötigen, unnötig Geld in die Taschen spülen.

Die Abschlagszahlung ist also ein geeignetes Instrument, wenn sich alle Gastarife ungefähr ähnlich entwickeln würden. Das Gegenteil ist jedoch der Fall seit dem Beginn der Preisanstiege. Während Anfang 2021 die Bandbreite der Gaskosten noch sehr gering war, divergieren die Preise nun zunehmend. Chart 2 zeigt die Verteilung der Arbeitspreise über die Zeit. So kostete Anfang 2021 die Grundversorgung für über 50% der Haushalte zwischen 6 und 7 Cent, insgesamt unterschieden sich die Preise nur geringfügig. Mitte Oktober 2022 gab es dagegen bereits eine breite Streuung mit ein paar wenigen Versorgern, die bereits sehr hohe Preise verlangen.

Chart 2



35% der Haushalte befinden sich in Gebieten mit einem Grundversorgungstarif von 12

Cent oder weniger – dem für den Deckel anvisierten Niveau. Am oberen Ende ist die Lage volatil: 13% der Haushalte zahlen aktuell 18 Cent oder mehr, im September waren es allerdings schon über 30%. Nachdem im Oktober die Mehrwertsteuer geholfen hat, die Preisanstiege zu dämpfen, sind in den nächsten Monaten substantielle Preisanstiege zu erwarten (z.B. GASAG, SWM, EnBw).

Haushalten, die große Preissprünge verkraften müssen, hilft die Abschlagszahlung aber nur sehr begrenzt weiter: Ein Haushalt dessen Preis von sechs auf zwölf Cent gestiegen ist, müsste für den Zeitraum Oktober bis März sechs zusätzliche Abschlagszahlungen leisten. Für einen Zweipersonenhaushalt beliefe sich die staatliche Unterstützung auf ca. 200 Euro. Es verblieben gut 800 Euro zusätzlicher ungedeckter Gaskosten für die fünf Monate von Oktober bis März.⁵ Das entspricht ca. 20% der Ersparnisse der weniger wohlhabenden Hälfte der deutschen Haushalte.⁶

Wie viele Haushalte die erhöhten Preise tatsächlich diesen Winter in Liquiditätsengpässe bringt, ist sehr schwer abzuschätzen, da 50% der Haushalte Gas über die Nebenkostenabrechnung zahlen und gerade am unteren Ende der Vermögensverteilung weitere Unterstützungsmaßnahmen greifen. Dazu ist fraglich, wie Haushalte, die bisher keine signifikante Abschlagserhöhung erhalten haben, mit der einmaligen Entlastung umgehen. Dies wird zumindest zum Teil von der technischen Ausgestaltung und Kommunikation der einmaligen Abschlagsübernahme durch den Staat abhängen. Je mehr diese einer großen Einmalzahlung gleicht, desto wahrscheinlicher befeuert sie den Konsum.⁷

Regionale Auswirkungen

Final würde es helfen, wenn hohe Einkommen mit hohen Gaspreisen korrelieren. Die regionale Verteilung der Gaspreisanstiege korreliert jedoch mit Nichten mit Einkommen. Die Preiserhöhungen verteilen sich recht zufällig über das Bundesgebiet. Chart 3 vergleicht geschätzte Abschlagszahlungen in der lokalen Grundversorgung mit Arbeitseinkommen. Es zeigt sich eine besonders hohe Belastung in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen.⁸ Hier liegt die Abschlagszahlung oftmals bei 10% oder mehr des Einkommens.

⁵ Annahmen: 154 Euro Grundpreis (Median 14.10.2022), Anfangspreis 6 Cent/kWh, aktueller Preis 18 Cent/kWh, Verbrauch 12800 kWh (entspricht laut Eon dem Gasverbrauch für eine 80qm Wohnung für Heizen und Warmwasser)

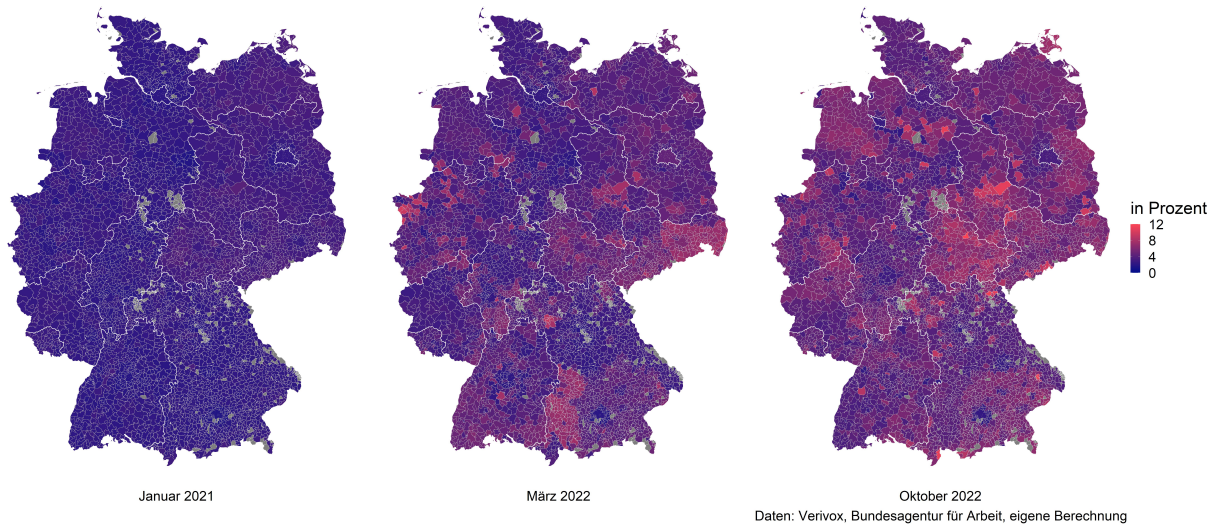
⁶ Schätzung auf Basis der Einlagen der weniger wohlhabenden 50% der Haushalte für 2021, Datenquellen: Bundesbank Monatsbericht Juli 2022 und Destatis.

⁷ [Sahm 2021](#)

⁸ Um das Verhältnis von monatlicher Abschlagszahlung zum Gaspreis schätzen zu können, vergleichen wir ein Erwerbseinkommen mit dem Gasverbrauch eines Zweipersonenhaushalts. Den Grundpreis für einen Verbrauch von 12800 kWh pro Jahr approximieren wir aufgrund limitierter Datenverfügbarkeit mit dem Grundpreis für einen Verbrauch von 20000 kWh.

Chart 3

Anteil der monatlichen Gaskosten in Grundversorgung am Bruttoarbeitsentgelt



Fazit

Angesichts verzehnfachter Gaspreise und einer weitgehend zufälligen Verteilung des Preisschocks ist eine Gaspreisbremse das richtige Instrument und sollte baldmöglichst eingeführt werden. Damit die staatliche Unterstützung möglichst direkt bei den Verbrauchern ankommt, sollten die subventionierten Tarifstrukturen so einfach und transparent wie möglich sein – z.B. in dem man nur den günstigsten Tarif eines Versorgers subventioniert und die Teilnahme an der Gaspreisbremse mit der Bedingung verknüpft, allen Kunden Zugang zu diesem Tarif zu geben. Sollte es nicht möglich sein, die Gaspreisbremse vor März 2023 einzuführen, wäre eine einmalige Abschlagszahlung im Dezember 2022 zwar besser als nichts, aber eindeutig ein suboptimales Instrument zur Bekämpfung des Energiepreisschocks in der aktuellen Situation.