



Bericht der Bundesregierung zur Wirkung der Preisbremsen

Berlin, 26. Juli 2023

1 Einleitung

Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat im Spätsommer 2022 zu einer nie dagewesenen Situation auf den Energiemärkten in Deutschland und Europa geführt. Die massiven Preissteigerungen bei Erdgas, Wärme und Strom stellten zeitweise eine erhebliche, teilweise existenzbedrohende Belastung für die Bevölkerung und Unternehmen in Deutschland und Europa dar. Um eine schnelle und anreizkompatible Entlastung in der Breite zu ermöglichen, verabschiedete der Deutsche Bundestag – neben dem Erdgas-Wärme-Soforthilfegesetz (EWSG) und zahlreichen weiteren Maßnahmen – im Dezember 2022 das Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz (EWPBG) und das Strompreisbremsengesetz (StromPBG).

Die darin geregelten Energiepreisbremsen sehen vor, dass alle Letztverbraucherinnen und -verbraucher durch ihren Energielieferanten eine Entlastung in ihren monatlichen Abrechnungen gutgeschrieben bekommen, sofern ihr Arbeitspreis gesetzlich festgelegte Referenzpreise überschreitet. Entlastet wird dabei ein Kontingent, das sich grundsätzlich am vergangenen Verbrauch der Letztverbraucherinnen und -verbraucher orientiert. Durch diese Regelung erhalten seit 1. März 2023 die meisten Letztverbraucherinnen und -verbraucher eine Entlastung ohne Antrag, wobei der dreifache März-Entlastungsbetrag eine Rückwirkung auch für Januar und Februar 2023 abbildet. Großverbraucher von Gas und Wärme überwiegend aus der Industrie werden bereits unmittelbar seit 1. Januar 2023 entlastet. Einschließlich der Dezember-Soforthilfe wurden bis 31. Mai 2023 Mittel in Höhe von rund 20,6 Mrd. Euro verausgabt.

Die Bundesregierung kommt mit diesem Bericht ihrer Zusage gegenüber dem Deutschen Bundestag nach, im Juli 2023 einen Bericht zur Wirkung der Preisbremsen, insbesondere in Hinblick auf die Entlastungswirkung in allen Einkommensschichten, Potenziale zur Vermeidung unnötig großer Entlastungsbeträge sowie die Situation und Preisentwicklung auf den Gas-, Wärme- und Strommärkten vorzulegen (siehe Bundestags-Drucksache 20/4915). Dieser Bericht beruht dabei auf den bis zum 1. Juni 2023 vorliegenden Daten. Der Gesetzesentwurf zur Änderung der Energiepreisbremsen (Bundestags-Drucksache 20/6873) und die

daraus resultierenden Änderungen werden in dem Bericht daher nicht berücksichtigt. Auch folgt dieser Bericht dem Auftrag des Deutschen Bundestages, indem er den Fokus auf Haushalte richtet, nicht jedoch auf Unternehmen und andere Letztverbraucherinnen und -verbraucher von Strom, Gas und Wärme. Die in § 40 EWPBG und § 48b StromPBG vorgesehene Evaluation nach Auslaufen der Energiepreisbremsen erfolgt gesondert.

Zum Zeitpunkt dieses Berichts greifen die Energiepreisbremsen für Haushalte erst seit wenigen Monaten. Daher liegen zurzeit noch keine empirischen Daten über den Energieverbrauch und das Energiesparverhalten von Haushalten entlang der Einkommensverteilung vor. Diese haben jedoch maßgeblichen Einfluss auf die tatsächliche Mehrbelastung durch steigende Energiepreise entlang der Einkommensverteilung. Ebenso wird in diesem Bericht ausschließlich der direkte Effekt der Preisbremsen auf Haushalte analysiert. Durch die Entlastungswirkung der Preisbremsen für Unternehmen könnten jedoch auch Preissteigerungen bei Konsumgütern und Dienstleistungen abseits von Gas, Wärme und Strom vermieden worden sein. Diese indirekten Preiseffekte könnten ebenfalls zu einer Entlastung der Haushalte führen, welche jedoch derzeit nicht quantifizierbar ist.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Gas-, Wärme- und Strompreisbremsen im Berichtszeitraum einen deflationären Effekt auf die Verbraucherpreise ausgeübt haben dürften. Zusätzlich sind die Energiepreise auf den Großhandelsplätzen bis zuletzt gesunken. Der Preisdruck hat sich insgesamt also abgeschwächt. Für Haushalte gilt grundsätzlich, dass steigende Energiekosten eine regressive Wirkung haben: Haushalte mit niedrigem Einkommen verausgaben relativ betrachtet mehr für Gas, Wärme und Strom als Haushalte mit hohem Einkommen. Die steigenden Energiepreise des vergangenen Jahres treffen Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen daher besonders stark. Die Energiepreisbremsen konnten die resultierende Mehrbelastung entlang der gesamten Einkommensverteilung aber effektiv reduzieren.

Der Bericht gliedert sich wie folgt: Nachdem in Abschnitt 2 kurz in die Funktionsweise der Energiepreisbremsen eingeführt wird, betrachtet Abschnitt 3 die Preisentwicklung auf den Energiemärkten und die daraus folgenden Implikationen für die Verbraucherpreise. Abschnitt 4 stellt die Entlastungswirkung der Energiepreisbremsen mit Blick auf Haushalte dar. Der Bericht schließt in Abschnitt 5 mit einem Fazit ab.

2 Funktionsweise der Energiepreisbremsen

Im Lichte der Lage auf den Energiemärkten im Sommer 2022 hatte die Bundesregierung die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme eingesetzt, welche ein Instrument zur gezielten Entlastung von Haushalten und Unternehmen bei steigenden Gas- und Wärmepreisen erarbeiten sollte. Am 10. Oktober 2022 legte die Kommission einen Zwischenbericht und am 31. Oktober 2022 ihren Abschlussbericht vor (ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme, 2022a, 2022b). Neben einer Soforthilfe im Dezember sprach sich die Kommission für die Einführung einer Energiepreisbremse für Gas und Wärme aus. Die Soforthilfe, die im EWSG umgesetzt wurde, entlastete Letztverbraucherinnen und -verbraucher zunächst hilfsweise um die Dezemberabschläge für Gas und Wärme. Den Empfehlungen der Kommission

folgend knüpfte daran ab Januar 2023 die Gas- und Wärmepreisbremse an. Um auch eine Entlastung für gestiegene Strompreise zu ermöglichen, wurde zusätzlich die Strompreisbremse geschaffen, die sich in ihrer Ausgestaltung ebenfalls an den Empfehlungen orientiert, welche die Kommission für Gas und Wärme abgegeben hat.

Tabelle 1: Ausgewählte Aspekte der Energiepreisbremsengesetze

	Gaspreisbremse	Wärmepreisbremse	Strompreisbremse
Entlastung je Monat	$Entlastungskontingent \times Differenzbetrag \times 1/12$		
	wobei der Differenzbetrag die Differenz aus dem Arbeitspreis der Letztverbraucherin/des Letztverbrauchers und dem Referenzpreis ist		
Gruppe 1: Kleinere und mittlere Energieverbraucherinnen und -verbraucher			
Gesetzliche Anspruchsgrundlage	§ 3 Absatz 1 EWPBG	§ 11 Absatz 1 EWPBG	§ 5 Absatz 2 Nr. 1 StromPBG
Kunden mit Jahresverbrauch kleiner	1,5 GWh	1,5 GWh	30 MWh
Entlastungskontingent	80 % der Jahresverbrauchsprognose		
Referenzpreis	12 ct/kWh (brutto)	9,5 ct/kWh (brutto)	40 ct/kWh (brutto)
Zeitlicher Anwendungsbereich	ab 1. März 2023, einschließlich dreifacher Entlastung im März		
Gruppe 2: Größere Energieverbraucherinnen und -verbraucher			
Gesetzliche Anspruchsgrundlage	§ 6 Absatz 1 EWPBG	§ 14 Absatz 1 EWPBG	§ 5 Absatz 2 Nr. 2 StromPBG
Kunden mit Jahresverbrauch größer	1,5 GWh	1,5 GWh	30 MWh
Entlastungskontingent	70 % des Verbrauchs im Referenzjahr 2021		
Referenzpreis	7 ct/kWh (netto)	7,5 ct/kWh (netto)	13 ct/kWh (netto)
Zeitlicher Anwendungsbereich	ab 1. Januar 2023	ab 1. Januar 2023	ab 1. März 2023, einschließlich dreifacher Entlastung im März

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkungen: Zur Vereinfachung werden Letztverbraucher, die einen Anspruch gemäß § 7 Absatz 1 EWPBG (selbstbeschaffte Gasmengen), § 14 Absatz 2 EWPBG (Dampf) oder § 7 Absatz 1 StromPBG (sonstige Letztverbraucher) haben, nicht dargestellt. Die Bruttobetrachtung schließt Netzentgelte, Messstellenentgelte und staatlich veranlasste Preisbestandteile einschließlich der Umsatzsteuer ein. Sofern der zeitliche Anwendungsbereich am 1. März 2023 beginnt, ist eine dreifache Entlastung im März vorgesehen, mit der die Absicht einer Rückwirkung für Januar und Februar 2023 umgesetzt worden ist. Bei Letztverbraucherinnen und -verbrauchern von Strom mit Standardlastprofil, die aufgrund ihrer Verbrauchshöhe als größere Energieverbraucher entlastet werden, bemisst sich das 70-prozentige Entlastungskontingent abweichend von der Darstellung oben an der Jahresverbrauchsprognose und nicht am Verbrauch im Referenzjahr 2021.

Die Gas-, Wärme- und Strompreisbremsen folgen im Grundsatz dem gleichen Mechanismus, auch wenn sich im Detail Unterschiede ergeben. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Aspekte des Entlastungsmodells zusammen. Im Kern besteht die Entlastung aus dem Produkt des Entlastungskontingents und des Differenzbetrags. Während sich der Differenzbetrag aus der Differenz zwischen aktuellem individuellen Arbeitspreis und dem jeweils gesetzlich festgelegten Referenzpreis ergibt, orientiert sich das Entlastungskontingent grundsätzlich am vergangenen Verbrauch. Letztverbraucherinnen und -verbraucher erhalten die Entlastung somit unabhängig von ihrem aktuellen Verbrauch. Dadurch bleiben einerseits Energiesparanreize erhalten und andererseits ist sichergestellt, dass die Entlastung im Wesentlichen kostenorientiert gewährt wird.

Sowohl die Höhe des Entlastungskontingents als auch die Referenzpreise wurden in den Gas-, Wärme- und Strompreisschranken für zwei Anspruchsgruppen festgelegt. Konzeptionell lassen sich diese auf der einen Seite in kleine und mittlere Energieverbraucherinnen und -verbraucher und auf der anderen Seite in große Energieverbraucherinnen und -verbraucher unterteilen (siehe Tabelle 1). Weil Haushalte in der Regel der ersten Gruppe zuzuordnen sind, wird im Folgenden die Anspruchsgruppe der großen Energieverbraucherinnen und -verbraucher nicht weiter betrachtet.

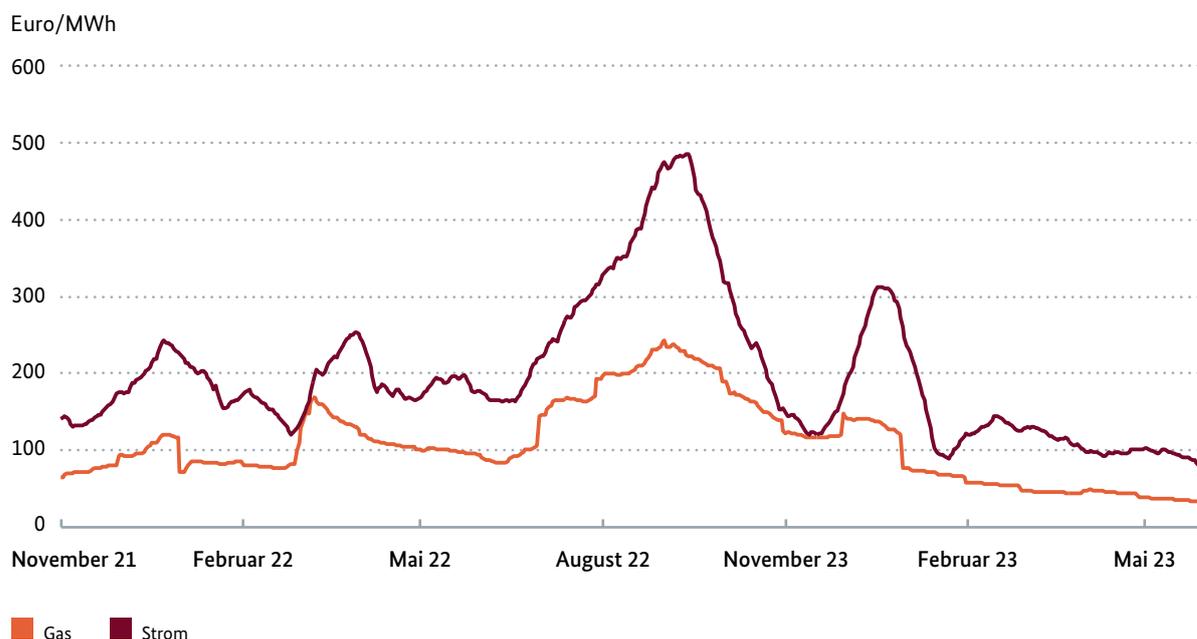
3 Preisentwicklung auf dem Gas-, Wärme- und Strommarkt

Spätestens seit Beginn des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine im Februar 2022 waren signifikante Preiserhöhungen hinsichtlich der Börsenpreise für Erdgas und Strom festzustellen. Durch die zunächst rückläufigen und nach der Sabotage der Nord-Stream-Pipelines ganz ausbleibenden Gaslieferungen aus Russland sowie das damit verknappte Gasangebot in Deutschland und Europa stiegen nicht nur die Preise für Erdgas. Da Gaskraftwerke im Strommarkt oft preissetzend wirken, stiegen auch die Börsenpreise für Strom. Im August und September 2022 lagen die Gas- und Strombörsenpreise auf Rekordniveau (siehe Abbildung 1). Auch für Wärmeversorger hat der steigende Gaspreis Konsequenzen: Obwohl auch andere Brennstoffe zur Wärmeerzeugung verwendet werden, ist Erdgas hier ebenfalls bei der Preisentwicklung maßgebend.

Nach September 2022 ist das Preisniveau auf den Großhandelsmärkten wieder deutlich gesunken. Insbesondere seit Jahresbeginn 2023 sind die Börsenpreise für Gas und Strom im Trend rückläufig (siehe Abbildung 1). Ende Mai 2023 lagen die Preise unter 30 Euro/MWh für Erdgas und unter 80 Euro/MWh für Strom und unterschritten damit das Preisniveau unmittelbar vor Ausbruch des Kriegs.

Diese positive Entwicklung dürfte nicht zuletzt Resultat der umfangreichen Maßnahmen sein, die von der Bundesregierung zur Ausweitung des Gas- und Stromangebots in Deutschland ergriffen worden sind. Zwar dürfte der relativ milde Winter 2022/23 zu einer niedrigeren Gasnachfrage und dadurch sinkenden Marktpreisen geführt haben. Die durchschnittliche Temperatur lag jedoch nur knapp unter den Temperaturen der vergangenen fünf Jahre (Bundesnetzagentur (BNetzA), 2023). Insbesondere durch den Bau von Anlandestationen für Flüssigerdgas (LNG) – sowohl schwimmend als auch landgebunden – wurden die Bezugsquellen sehr kurzfristig diversifiziert und Unsicherheit reduziert. Gleichzeitig haben Unternehmen und Haushalte auf Preissignale und die Kommunikation der Bundesregierung reagiert und ihren Gasverbrauch verringert (Ruhnau et al., 2023). Damit haben sie maßgeblich zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit beigetragen. Daneben dürfte der Weiterbetrieb der drei letzten Kernkraftwerke in Deutschland bis April 2023 und der stärkere Einsatz von Kohlekraftwerken zu einem geringeren Gasverbrauch im Stromsektor beigetragen haben. Die Terminmarktpreise für Gas mit Stand 30. Juni 2023 deuten zwar darauf hin, dass es in den kommenden Monaten zu einer begrenzten Steigerung der Gaspreise auf den Großhandelsmärkten auf rund 50 Euro/MWh kommen könnte. Die Erwartungen auf den Terminmärkten normalisieren sich aber und implizieren eine Rückkehr zum Vorkrisenniveau bis 2027. Die Bundesregierung wird die Entwicklung auf den Märkten weiterhin beobachten, um mögliche Risiken für die Märkte frühzeitig erkennen zu können.

Abbildung 1: Entwicklung der Erdgas- und Strombörsenpreise (in Euro je MWh)



Quelle: Intercontinental Exchange (ICE), European Energy Exchange (EEX), eigene Berechnungen.

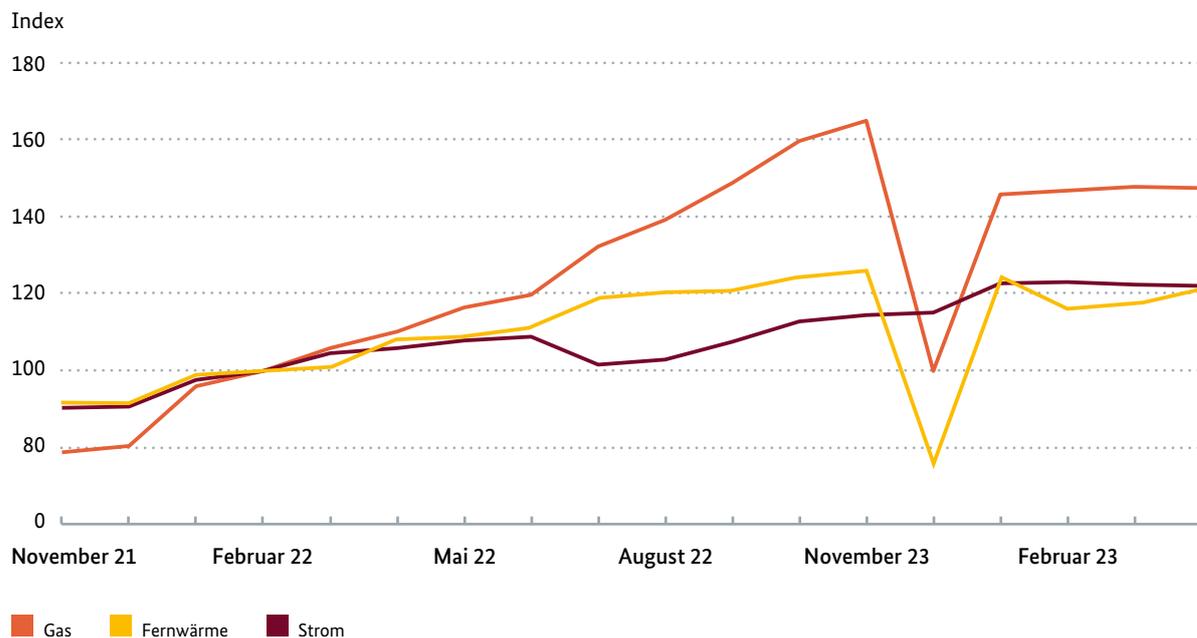
Anmerkungen: Tageswerte vom 1. November 2021 bis 31. Mai 2023. „Gas“ stellt den Gaspreisindex für Future-Month-Preise dar, „Strom“ den Day-ahead-Preis. Zur Glättung wird bei Strom ein gleitender Durchschnitt (Moving Average) von einem Monat dargestellt.

Für Haushaltskunden von Gas, Wärme und Strom wirkt die Entwicklung der Börsenpreise mit zeitlicher Verzögerung. Dies liegt insbesondere daran, dass Energieversorger ihren Lieferbedarf mittels strukturierter Beschaffung abdecken. Diese sieht im Wesentlichen eine rollierende Beschaffung vor, die sich in der Regel aus zweijährigen, einjährigen und unterjährigen Terminkontrakten zusammensetzt. Der für Haushalte angebotene Arbeitspreis ist also Resultat einer Beschaffung, die – zumindest in Teilen – bereits vor zwei Jahren oder einem Jahr abgeschlossen worden ist.

Dies führt dazu, dass die Verbraucherpreise den Börsenpreisen mit einer mehrmonatigen Verzögerung folgen – dies gilt sowohl für steigende als auch fallende Börsenpreise. Einblicke hierzu kann der Verbraucherpreisindex Gas, Wärme und Strom des Statistischen Bundesamtes geben. Er stellt die durchschnittliche Preisentwicklung der Energieträger für alle privaten Haushalte in Deutschland dar. Berücksichtigt werden einerseits bestehende Lieferverträge sowie andererseits Vertragsneuabschlüsse.

Während bei den Börsenpreisen für Gas der Hochpunkt im September 2022 erreicht wurde, stiegen die Verbraucherpreise für Erdgas monatlich bis dahin weniger stark, dafür jedoch über September 2022 hinaus (siehe Abbildung 2). Trotz der Verzögerung ist die Preiszunahme im Jahr 2022 aber enorm: Zwischen Februar und November 2022 erhöhten sich die Preise für Fernwärme und Strom um durchschnittlich rund 26% beziehungsweise 14%. Bei Gas betrug der Anstieg sogar mehr als 60%, obwohl ab Oktober 2022 die temporäre Reduktion der Mehrwertsteuer auf Gas und Wärme bereits preisdämpfend wirkte.

Abbildung 2: Verbraucherpreisindex Gas, Fernwärme und Strom (Februar 2022 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Vom Statistischen Bundesamt abweichende Basis. Entnommen aus den Daten zur Energiepreisentwicklung April 2023 vom 1. Juni 2023.

Im Dezember 2022 zeichnete sich im Verbraucherpreisindex für Gas und Fernwärme der Effekt der Dezember-Soforthilfe gemäß EWSG deutlich erkennbar ab (siehe Abbildung 2): Lagen die Verbraucherpreisindizes für Gas und Fernwärme im November bei rund 160 beziehungsweise 126 Punkten, waren sie im Dezember 2022 um 65 beziehungsweise 50 Punkte gesunken. Dies entspricht einer Reduktion der Preise von durchschnittlich 40%. Dies könnte als kausaler Effekt der Soforthilfe auf das Preisniveau von Haushalten interpretiert werden: Analysen auf Basis ökonometrischer Modelle und zurückliegender Großhandelspreise deuten darauf hin, dass der Preisindex ohne Soforthilfe im Dezember 2022 gegenüber November 2022 nicht zusätzlich gestiegen wäre. Garnadt et al. (2023) prognostizieren hingegen einen leichten Aufwärtstrend im Preisindex ohne Dezember-Soforthilfe.

Im Januar 2023 stiegen die Indizes von Gas und Fernwärme wieder an, blieben aber deutlich unter ihrem Niveau vom November 2022 (siehe Abbildung 2). Ursächlich hierfür dürfte die Berücksichtigung der Preisbremsen ab Januar 2023 sein: Zwar kam es erst im März zur Auszahlung der Entlastung, der als Rückwirkung gedachte Anteil der März-Entlastung ist im Gesetz jedoch den Monaten Januar und Februar 2023 zugeordnet und wird vom Statistischen Bundesamt entsprechend in den Indizes berücksichtigt. Die Differenz zum Preisniveau im November 2022 ist der Höhe nach nicht notwendigerweise der kausale Effekt der Gas- und Wärmepreisbremsen auf den Preisindex. Erneut legen ökonometrische Schätzungen unter Verwendung zurückliegender Großhandelspreise nahe, dass der Preisindex im Januar 2023 ohne Preisbremsen auf ähnlichem Niveau wie im November 2022 verblieben wäre. Die Gaspreisanalyse des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW, 2023a) vom April 2023 deutet darauf hin, dass die tatsächlichen Gasarbeitspreise – also ohne

die Entlastung der Energiepreisbremse – für Haushalte im ersten Quartal 2023 gegenüber dem vierten Quartal 2022 sogar gesunken sind. Es scheint daher möglich, dass der Verbraucherpreisindex für Gas zum Jahresbeginn 2023 gegenüber November 2022 auch dann niedriger ausgefallen wäre, hätte es die Gaspreisbremse nicht gegeben. Garnadt et al. (2023) schätzen, dass durch die Gaspreisbremse der durchschnittliche Gaspreisanstieg für kleinere und mittlere Letztverbraucherinnen und -verbraucher im Jahr 2023 von 37 % auf 2 % reduziert werden konnte.

Der Verbraucherpreisindex für Strom setzt trotz Berücksichtigung der Strompreisbremse im Januar 2023 seinen aufwärtsgerichteten Trend fort. Zwar ist unklar, wie sich der Index ohne Strompreisbremse verändert hätte. Allerdings deutet die Entwicklung darauf hin, dass die Strompreisbremse entweder nur bei einem Teil der Stromverträge greift, weil die Arbeitspreise der Haushalte über den Jahresanfang hinaus vielfach noch unter den gesetzlich festgelegten Referenzpreisen gelegen haben dürften, oder der Arbeitspreis oftmals nur knapp über dem Referenzpreis liegen dürfte. Die Entlastung könnte vor diesem Hintergrund also wenig ins Gewicht fallen. Ähnlich der temporären Umsatzsteuersenkung bei Gas und Wärme ist zu berücksichtigen, dass mit der Stabilisierung der Übertragungsnetzentgelte gemäß §24b des Energiewirtschaftsgesetzes ebenfalls eine Stabilisierung des Preisindex ab Januar 2023 erzielt worden sein dürfte.

Auf dem Strommarkt ist im Gegensatz zum Gasmarkt für Haushalte eine Preissteigerung zwischen dem letzten Quartal 2022 und dem ersten Quartal 2023 zu beobachten. Gemäß BDEW (2023b) stiegen die tatsächlichen Arbeitspreise – also ohne die Entlastung der Energiepreisbremse – für Haushalte im Durchschnitt um fast 20 %. Der Anstieg im Verbraucherpreisindex Strom, wie er in Abbildung 2 zu sehen ist, wäre ohne Strompreisbremse also womöglich deutlich stärker ausgefallen.

Der oben beschriebene deflationäre Effekt der Preisbremsen könnte auch auf den gesamten Verbraucherpreisindex wirken. Die Gemeinschaftsdiagnose (2023) geht davon aus, dass die Energiepreisbremsen die Inflationsrate im Jahr 2023 um 0,6 Prozentpunkte senken könnten – die erwartete Inflation 6,0 % und nicht 6,6 % beträgt. Damit übereinstimmend schätzen Garnadt et al. (2023), dass die Gaspreisbremse für sich genommen die Inflationsrate im Jahr 2023 um 0,2 bis 0,4 Prozentpunkte reduzieren könnte. Dass die zu erwartende deflationäre Wirkung vor allem auf die Gaspreisbremse zurückzuführen ist, spiegelt sich nicht zuletzt in den bisherigen Entlastungsvolumina der drei Preisbremsen wider, die durch die Gaspreisbremse dominiert wird (siehe Abschnitt 4.1).

Es lässt sich somit zusammenfassen, dass die Preisbremsen zur Stabilisierung der Energieausgaben privater Haushalte beigetragen haben. Parallel dazu dürfte die Entspannung auf den Großhandelsmärkten seit Herbst 2022 positiv auf die Verbraucherpreise gewirkt haben.

4 Entlastungswirkung für Haushalte

Um die Wirkung der Energiepreisbremsen auf Haushalte entlang der Einkommensverteilung näher zu betrachten, ist es notwendig, Aussagen über Unterschiede im Verbrauch einzelner Einkommensgruppen zu treffen. Die zuvor dargestellten aggregierten Daten können hier keine Antworten liefern, da sie die Heterogenität zwischen den Haushalten vernachlässigen. Deshalb wird nachfolgend eine Analyse auf Haushaltsebene angestrebt. Dafür werden in Abschnitt 4.1 die Antragsdaten der Energielieferanten erläutert und zusammengefasst. Abschnitt 4.2 nutzt diese Daten, um die Entlastung für verschiedene stilisierte Haushalte zu modellieren. Ergänzend werden in Abschnitt 4.3 die Ergebnisse einer Haushaltsbefragung dargestellt, die vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) im März und April 2023 durchgeführt wurde.

4.1 Auswertung der bisherigen Antragsdaten

Die Energiepreisbremsen entlasten die Haushalte seit mehreren Monaten. Ohne einen Antrag stellen zu müssen, erhalten Letztverbraucherinnen und -verbraucher die Entlastung (i) direkt durch ihren Energielieferanten, der die individuelle Entlastung von den Abschlagszahlungen und auf den Rechnungen in Abzug stellt, (ii) durch ihre Vermieterin oder ihren Vermieter, die oder der die angepasste Rechnung vom Energielieferanten erhält und die Entlastung in der Abrechnung für die laufende Abrechnungsperiode entsprechend berücksichtigt, (iii) durch ihre Gemeinschaft der Wohnungseigentümer, welche die Entlastung im Rahmen der Jahresabrechnung zu berücksichtigen hat. Die Energielieferanten erhalten in Höhe der Entlastungen, die sie ihren Kundinnen und Kunden gewähren, einen Erstattungsanspruch gegenüber dem Bund, den sie durch Anträge geltend machen können. Die vorgenannten Daten stellen grundsätzlich Geschäftsgeheimnisse dar. In anonymisierter und aggregierter Form lassen sie sich aber für Auswertungen zu den entlasteten Mengen und Preisen nutzen.

Hierbei sind jedoch verschiedene Einschränkungen zu beachten. Die Antragsdaten spiegeln nur den Teil der Energielieferverträge wider, der oberhalb der Referenzpreise der Energiepreisbremsen bepreist wird. Die Preisdaten sind also nicht für alle Letztverbraucherinnen und -verbraucher repräsentativ. Gleichzeitig sind die Daten noch vorläufig und daher unvollständig. Sie werden sich durch Änderungsanträge und Endabrechnungen der Lieferanten rückwirkend noch ändern. Zudem gilt, dass in den Antragsdaten nicht unterschieden werden kann, welche Gruppe von Letztverbraucherinnen und -verbrauchern beliefert wird. Zwar ist nachzuvollziehen, nach welchem gesetzlichen Anspruch sich die Entlastung richtet (siehe Tabelle 1). Innerhalb dieser Gruppen ist aber keine weitere Aufschlüsselung – etwa nach Haushalten oder Unternehmen – möglich. Insbesondere im Gas- und Wärmebereich impliziert die hohe Verbrauchsgrenze von 1,5 GWh/a erhebliche Heterogenität zwischen den Letztverbraucherinnen und -verbrauchern. Sie umschließt Haushalte und die meisten kleinen und mittleren Unternehmen. Mit Blick auf vergangene Verbrauchsdaten ist jedoch davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der Entlastungen in dieser Gruppe auf Haushalte entfällt.

Nachfolgend werden Antragsdaten berücksichtigt, die bis Ende Mai 2023 vorgelegen haben. Da die Anträge im Voraus gestellt werden, erlauben die Antragsdaten Aussagen über die Entlastung der Energiepreisbremsen im ersten Halbjahr 2023. Tabelle 2 fasst die zentralen Statistiken der Antragsdaten für Letztverbraucherinnen und -verbraucher mit Anspruch nach § 3 EWPBG, § 11 EWPBG oder § 5 Absatz 2 Nr. 1 StromPBG zusammen (siehe Gruppe 1 in Tabelle 1), da Haushalte in der Regel über diese Regelung ihre Entlastung erhalten. Die Daten werden in Tabelle 2 über alle Monate hinweg aggregiert dargestellt.

Tabelle 2: Deskriptive Statistik der Antragsdaten von Energieversorgern für das erste Halbjahr 2023

	Einheit	Kleinere und mittlere Energieverbraucherinnen und -verbraucher mit		
		Gasverbrauch < 1,5 GWh/a	Wärmeverbrauch < 1,5 GWh/a	Stromverbrauch < 30 MWh/a
Entlastete Liefermenge (kum.)	TWh	98,1	21,4	26,3
Entlastungsbetrag (kum.)	Mio. Euro	5.050	2.216	3.008
Arbeitspreis				
Mittelwert	ct/kWh	17,1	19,8	49,0
25. Perzentil	ct/kWh	15,0	13,3	45,4
50. Perzentil	ct/kWh	16,0	16,0	48,7
75. Perzentil	ct/kWh	17,9	19,6	51,9

Quelle: Antragsdaten der Energieversorger zum Datenstand 31. Mai 2023, eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Die Antragsdaten können sich aufgrund von Änderungsanträgen noch rückwirkend verändern. Die Angaben zur entlasteten Liefermenge und zum Entlastungsbetrag sind kumuliert, die Angaben zur Verteilung der Arbeitspreise wurden über den bisherigen Anwendungsbereich ermittelt und sind mit der Liefermenge des Antrags gewichtet. Preise jeweils brutto; sie enthalten Netzentgelte, Messstellenentgelte und staatlich veranlasste Preisbestandteile einschließlich der Umsatzsteuer.

Die in Tabelle 2 dargestellten Entlastungsvolumina implizieren, dass die im ersten Halbjahr 2023 vorläufig entlasteten Energiemengen deutlich unter den historischen Verbrauchsdaten liegen. Gemäß den Daten der BNetzA dürften im Jahr 2021 rund 440 TWh Gas von kleinen und mittleren Letztverbraucherinnen und -verbrauchern verbraucht worden sein. Unter Berücksichtigung des Entlastungskontingents von 80 % und dem in Tabelle 2 betrachteten Zeitraum wäre – unter Vernachlässigung von Saisoneffekten – eine entlastete Gasmenge von bis zu 176,0 TWh zu erwarten gewesen. Noch ausstehende Änderungs- und Korrekturanträge dürften die Differenz zwischen 176,0 TWh und 98,1 TWh nicht vollständig erklären. Die Antragsdaten deuten also darauf hin, dass ein nicht unerheblicher Teil der Gaslieferungen im ersten Halbjahr 2023 unterhalb des Referenzpreises an die Letztverbraucherinnen und -verbraucher verkauft wurde.

Im Wärme- und Strombereich können vergleichbare Aussagen getroffen werden. Mit Blick auf die Jahresverbrauchsdaten 2021 wäre ein Entlastungsvolumen bei Wärme und Strom im Halbjahr von 33,2 TWh beziehungsweise 60,0 TWh im Rahmen der Erwartungen gewesen. Im Vergleich zu den tatsächlich entlasteten Mengen (siehe Tabelle 2) dürften also auch hier viele Lieferverträge Arbeitspreise vorgesehen haben, die unterhalb der gesetzlich festgelegten Referenzpreise lagen.

Das Verhältnis der 25., 50. und 75. Perzentile in den Preisen der Anträge deutet darauf hin, dass ein Großteil der antragstellenden Energielieferanten relativ ähnliche Arbeitspreise verlangt. Im Gasbereich sind 75 % der entlasteten Energieliefermengen zwischen 12 ct/kWh und 17,9 ct/kWh bepreist (siehe Tabelle 2). Im Durchschnitt beträgt der Differenzbetrag 5,1 ct/kWh. Bei Wärme liegen die Preise für 75 % der entlasteten Liefermenge zwischen 9,5 ct/kWh und 19,6 ct/kWh, der durchschnittliche Differenzbetrag beträgt 10,3 ct/kWh. Im Strombereich sind 75 % der Anträge zwischen 40 ct/kWh und 51,9 ct/kWh bepreist. Der durchschnittliche Differenzbetrag der Anträge beträgt 9 ct/kWh.

4.2 Entlastung nach Haushaltseinkommen

Die Entlastungswirkung der Energiepreisbremsen entlang der Einkommensverteilung ist zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund fehlender Daten über Preise und Energieverbrauchsmengen im Jahr 2023 nur eingeschränkt zu analysieren. In der Regel stehen für Haushaltskunden erst nach einer Abrechnungsperiode Verbrauchsdaten zur Verfügung. Zurzeit ist daher unklar, wie viel Energie Haushalte im ersten Halbjahr 2023 verbraucht haben und in den kommenden Monaten noch verbrauchen werden. Auch dürften nicht wenige Haushalte im laufenden Jahr einen neuen Liefervertrag abschließen. Aussagen über die darin vereinbarten Arbeitspreise und die dadurch resultierende Entlastung sind jedoch höchst spekulativ.

Anhand historischer Verbrauchsdaten und der in Abschnitt 4.1 dargestellten Antragsdaten kann der Versuch unternommen werden, die bisherige Entlastungswirkung der Energiepreisbremsen näherungsweise und vorläufig darzustellen. Die Verbrauchsdaten werden dabei von Bayer et al. (2023) übernommen, die auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) die Ausgaben für Gas (inklusive Warmwasser) und Strom nach Einkommensquintilen bestimmt haben. Einkommensquintile teilen alle Haushalte geordnet nach ihren Haushaltsnettoeinkommen in fünf gleich große Gruppen ein. Beispielsweise fasst das dritte Einkommensquintil diejenigen Haushalte zusammen, deren Einkommen zwischen dem 40. und 60. Perzentil der Einkommensverteilung liegen. Die EVS ist eine repräsentative Befragung von rund 80.000 Haushalten zu ihren Haushaltsausgaben, die zuletzt im Jahr 2018 durchgeführt wurde.

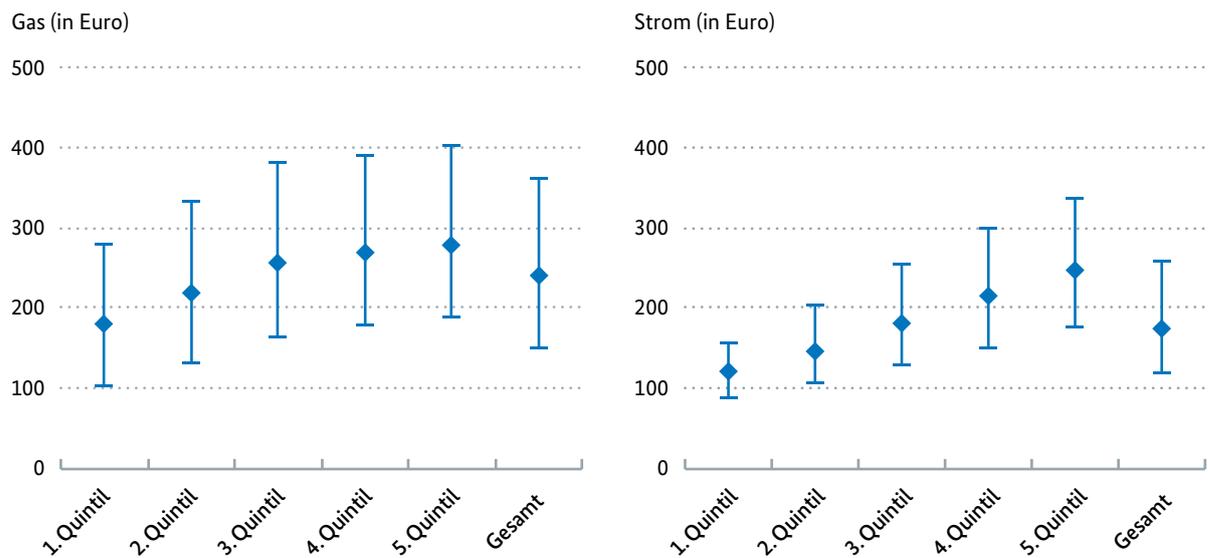
Haushaltsausgaben für Strom und Heizen mit Gas

Gemäß der Auswertung von Bayer et al. (2023) liegen die mittleren Ausgaben für Gas von Haushalten mit Gasheizung im ersten Einkommensquintil fast ein Drittel unter den Ausgaben des fünften Einkommensquintils (siehe Abbildung 3 links). Zwischen dem dritten und fünften Einkommensquintil kann jedoch kaum noch eine Steigerung in den Ausgaben verzeichnet werden. Ein wichtiger Erklärungsfaktor dürfte nicht zuletzt die unterschiedliche Wohnungsgröße sein, die gemäß Statistischem Bundesamt (2023) mit dem Einkommen zunimmt. Schätzungsweise gilt, dass für jeden Quadratmeter Wohnfläche im Jahr 140 kWh Gas benötigt werden.

Die Streuung entlang der Einkommensverteilung ist im Vergleich zur Variation innerhalb eines Einkommensquintils aber klein. Beispielsweise beträgt im dritten Einkommensquintil das 25. Perzentil der vierteljährlichen Ausgaben für Gas 162 Euro, das 75. Perzentil liegt

bei 381 Euro (siehe Abbildung 3 links). Zum Vergleich: Die Differenz zwischen den mittleren Ausgaben im ersten und fünften Einkommensquintil beträgt rund 100 Euro. Die Heterogenität innerhalb der Einkommensquintile dürfte nicht zuletzt Resultat der unterschiedlichen Gebäudezustände sein (Bayer et al., 2023). Die Ausgaben für Heizung können mit dem Modernisierungsgrad sehr unterschiedlich ausfallen.

Abbildung 3: Mittlere vierteljährliche Gas- und Stromausgaben nach Einkommensquintilen im Jahr 2018 (in Euro)



Quelle: Bayer et al. (2023) auf Basis EVS 2018.

Anmerkungen: ♦ markiert mittlere Ausgaben (50. Perzentil) für Gas (links) und Strom (rechts) im jeweiligen Einkommensquintil für ein Quartal. Unteres und oberes Fehlerband stellen 25. beziehungsweise 75. Perzentil der Ausgaben innerhalb des jeweiligen Einkommensquintils dar. Links werden nur Haushalte berücksichtigt, die eine Gasheizung nutzen.

Relativ zum Haushaltsnettoeinkommen (nachfolgend äquivalenzgewichtet) führt die verhältnismäßig kleine Streuung in den Ausgaben für Gas zwischen den Einkommensquintilen der Haushalte mit Gasheizung zu sehr unterschiedlichen Ausgabenanteilen. Im ersten Einkommensquintil (20% der Haushalte mit dem geringsten Einkommen) beträgt der Ausgabenanteil für Gas für die Hälfte dieser Haushalte – also bei denen, deren Gasausgaben zwischen dem 25. und 75. Perzentil liegen – 3% bis 9%, im dritten Einkommensquintil zwischen 3% und 6% und im fünften Einkommensquintil (20% der Haushalte mit dem höchsten Einkommen) zwischen 2% und 3%. Insbesondere für Haushalte mit sehr geringen Einkommen können Heizkosten also abhängig vom Modernisierungsgrad einen sehr umfassenden Effekt auf die regelmäßigen Ausgaben haben. Steigende Gaspreise haben also eine regressive Wirkung entlang der Einkommensverteilung.

Bei den Ausgaben für Strom kann vor allem Heterogenität zwischen den Einkommensgruppen beobachtet werden (siehe Abbildung 3 rechts). Die mittleren Ausgaben im Quartal liegen im ersten und fünften Einkommensquintil bei 120 Euro beziehungsweise 246 Euro. Innerhalb der Einkommensquintile steigt die Heterogenität in den Ausgaben erst in den oberen Einkommensquintilen.

Der relative Anteil der Stromausgaben am Haushaltsnettoeinkommen streut zwischen den Einkommensquintilen weniger stark als bei Gas. Im ersten Einkommensquintil liegt er für die Hälfte aller Haushalte (25. Perzentil bis 75. Perzentil) zwischen 3 % und 5 %, im fünften zwischen 1 % und 3 %. Gleichwohl bedeuten Steigerungen in den Strompreisen für Haushalte mit niedrigem Einkommen eine höhere finanzielle Herausforderung.

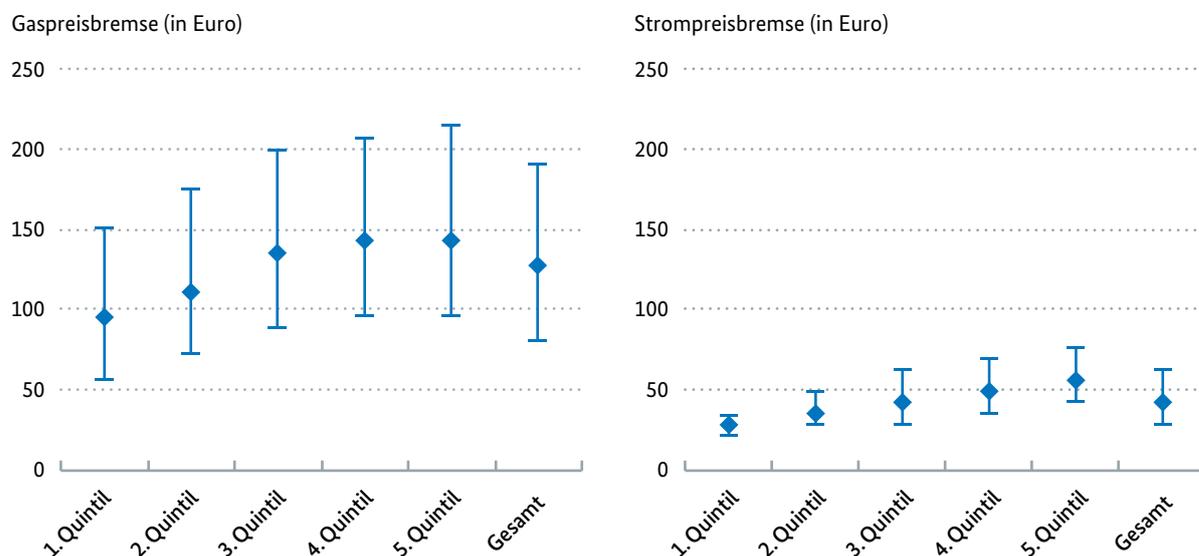
Unter der vereinfachenden Annahme, dass alle Haushalte den durchschnittlichen Arbeitspreis im Jahr 2018 gemäß Monitoringbericht der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamts (2018) gezahlt haben (Gas: 6,07 ct/kWh; Strom: 29,88 ct/kWh), kann aus den vierteljährlichen Ausgaben gemäß EVS der jährliche Energieverbrauch geschätzt werden (Held, 2019). Mögliche strukturelle Unterschiede zwischen den Einkommensquintilen in Bezug auf das Such- und Optimierungsverhalten bei der Versorgerauswahl (Grundversorger oder alternative Tarife) oder Präferenzen (konventioneller Strom oder Ökostrom) können dabei nicht berücksichtigt werden. Auch handelt es sich bei Angaben in der EVS in der Regel um Abschlagszahlungen und nicht um monatscharfe Energiekosten – dies geht mit einer gewissen Unschärfe einher. Eine eigene Analyse für Wärme wird nachfolgend nicht durchgeführt, da die Ergebnisse sehr ähnlich zu Gas verlaufen dürften.

Aus diesem Vorgehen folgt ein durchschnittlicher Jahresverbrauch bei Gas und Strom von rund 18.000 kWh beziehungsweise rund 2.800 kWh je Haushalt. Während der ermittelte Wert bei Strom mit anderen Statistiken übereinstimmt, ist die Schätzung bei Gas vergleichsweise hoch. Die nachfolgenden Schätzungen zur Mehrbelastung durch steigende Gaspreise und zur Entlastung der Gaspreisbremse dürften sich tendenziell also am oberen Rand bewegen.

Entlastung durch die Energiepreisbremsen

Die auf Basis der Ausgaben ermittelten Energieverbräuche können in Kombination mit den Preisangaben in den Anträgen (siehe Abschnitt 4.1) dafür genutzt werden, die bisherige Entlastung nach Einkommensquintilen durch die Gas- und Strompreisbremse abzuschätzen. Abbildung 4 zeigt die Ergebnisse dieser Schätzung unter Berücksichtigung der Ausgabenheterogenität innerhalb der Einkommensquintile, wie sie in Abbildung 3 dargestellt wird. Unterstellt wird, dass die Haushalte den mittleren Preis der Anträge von 16 ct/kWh für Gas und 48,7 ct/kWh für Strom zahlen (siehe Tabelle 2).

Abbildung 4: Vierteljährliche Entlastung durch die Gas- und Strompreisbremse nach Einkommensquintilen bei einem Arbeitspreis von 16,0 ct/kWh für Gas und 48,7 ct/kWh für Strom (in Euro)



Quelle: Bayer et al. (2023) auf Basis der EVS 2018, BNetzA und BKartA (2018), eigene Berechnungen.

Anmerkungen: ♦ markiert mittleren Verbrauch (50. Perzentil) für Gas (links) und Strom (rechts) im jeweiligen Einkommensquintil für ein Quartal. Unteres und oberes Fehlerband stellen 25. beziehungsweise 75. Perzentil der Verbräuche innerhalb des Einkommensquintils dar. Links werden nur Haushalte berücksichtigt, die eine Gasheizung nutzen.

Wie bei den Ausgaben für Gas ist auch die aus der Gaspreisbremse folgende Entlastung sehr heterogen. Die Heterogenität ist jedoch größer innerhalb der Einkommensquintile (vergleiche 25. und 75. Perzentile) als entlang der Einkommensverteilung. Gemäß Abbildung 4 (links) dürften Haushalte des ersten Einkommensquintils im Mittel eine vierteljährliche Entlastung von 96 Euro erhalten, im fünften Einkommensquintil 144 Euro. Innerhalb der Einkommensquintile ist die Streuung größer. Beispielsweise beträgt die Entlastung für das 25. Ausgabenperzentil des dritten Einkommensquintils 88 Euro, für das 75. Perzentil 200 Euro.

Im Strombereich fällt die erwartete Entlastung aufgrund der niedrigeren Verbrauchsmenge deutlich kleiner aus (siehe Abbildung 4 rechts). Unterschiede zwischen den Einkommensquintilen folgen der oben dargestellten Verteilung der Ausgaben: Im ersten Einkommensquintil liegt die Entlastung im Mittel bei 28 Euro im Quartal, im fünften doppelt so hoch bei 56 Euro. Bayer et al. (2023) schlussfolgern, dass die Entlastung der Energiepreisbremsen vor allem in den ersten beiden Einkommensquintilen positiv wirkt: Insbesondere hier können die Entlastungen der Energiepreisbremsen den Konsum stabilisieren.

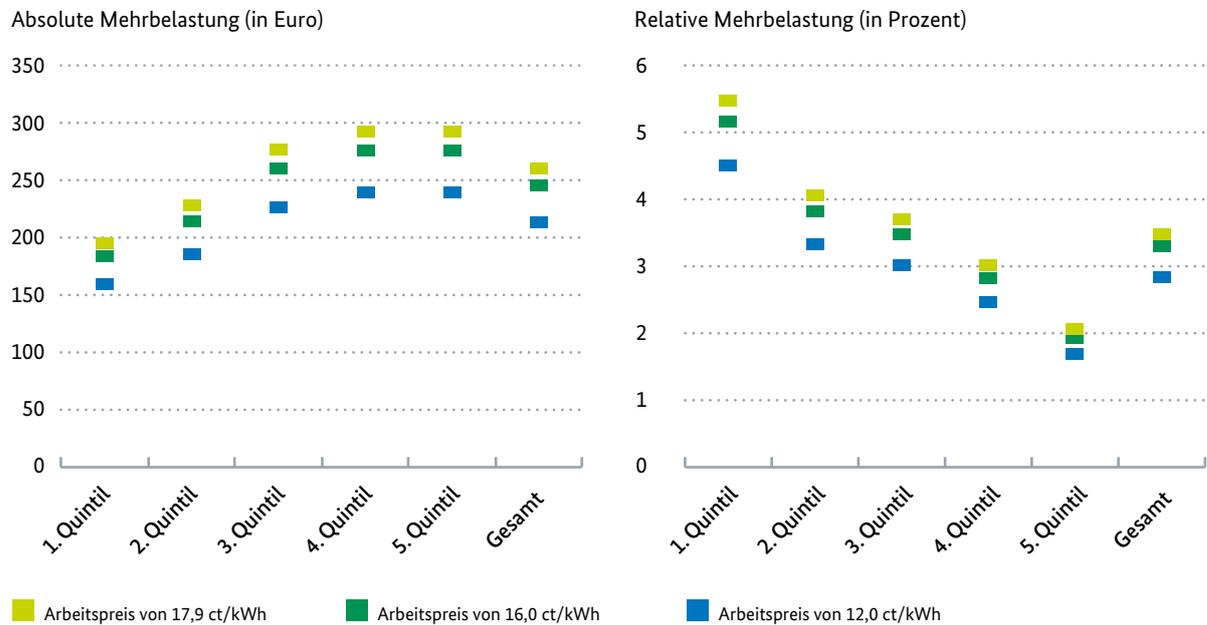
Mehrbelastung nach Berücksichtigung der Energiepreisbremsen

Durch ihre Ausgestaltung entlasten die Energiepreisbremsen die Mehrbelastung durch gestiegene Arbeitspreise nicht vollständig. Einerseits wird die Entlastung nur für einen Teil des vergangenen Verbrauchs gewährt (80 % für Haushalte). Andererseits müssen Haushalte die Preissteigerungen zwischen Referenzpreis und Arbeitspreisen der Vergangenheit,

das heißt vor dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, tragen: Gemäß BNetzA und BKartA (2022) betrug für Haushaltskunden der durchschnittliche Arbeitspreis für Gas im Jahr 2021 rund 6,7 ct/kWh, der Referenzpreis, ab dem die Gaspreisbremse greift, liegt hingegen bei 12 ct/kWh. In Fällen, in denen die Gaspreisbremse greift, müssen Haushalte für ihr Entlastungskontingent im Durchschnitt also 5,3 ct/kWh mehr als im Jahr 2021 zahlen. Gleichzeitig lässt sich die Mehrbelastung durch Energieeinsparungen, für die die Bundesregierung intensiv geworben hat, vermindern. Durch das Design der Energiepreisbremsen reduziert sich durch geringeren Verbrauch die Entlastung in der Regel nicht.

Abbildung 5 zeigt für verschiedene zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts beobachtete Arbeitspreise, um wie viel die Haushaltsausgaben für Gas unter Berücksichtigung der Gaspreisbremse im Vergleich zum Preisniveau 2021 steigen. Vernachlässigt werden jedoch die Entlastungswirkungen der Leistungen gemäß dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (Kosten der Unterkunft) und dem Wohngeldgesetz (Heizkostenkomponente). Zugunsten der Einfachheit wird unterstellt, dass Haushalte gegenüber dem Jahr 2021 keine Gaseinsparungen vornehmen.

Abbildung 5: Vierteljährliche Mehrbelastung im Vergleich zum Preisniveau 2021 nach Einkommensquintilen für verschiedene Arbeitspreise für Gas (absolut und relativ)



Quelle: Bayer et al. (2023) auf Basis der EVS 2018, BNetzA und BKartA (2018), eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Es wurde der mittlere Energieverbrauch (50. Perzentil) innerhalb der Einkommensquintile angesetzt. Als Preisniveau des Jahres 2021 wird ein Arbeitspreis von 6,7 ct/kWh unterstellt – Durchschnitt gemäß BNetzA und BKartA (2022). Arbeitspreis von 17,9 ct/kWh und 16,0 ct/kWh wurde Tabelle 2 entnommen (75. und 50. Perzentil der Antragsdaten). Links und rechts werden nur Haushalte berücksichtigt, die eine Gasheizung nutzen.

Haben Haushalte mit Gasheizung im Jahr 2023 einen Gasarbeitspreis in Höhe von 16,0 ct/kWh (Durchschnitt der Antragsdaten), entsteht ihnen nach Abzug der Gaspreisbremse eine Mehrbelastung von fast 250 Euro je Vierteljahr im Vergleich zum Preisniveau 2021 (siehe Abbildung 5 links). Hat der Haushalt hingegen einen Arbeitspreis von 12,0 ct/kWh und profitiert deshalb nicht von der Gaspreisbremse, entsteht ihm eine Mehrbelastung von 213 Euro je Vierteljahr. Obwohl die Preise um mehr als 30 % voneinander abweichen, steigt die Mehrbelastung lediglich um 17 %. Durch die Gaspreisbremse gelingt es also sehr wirksam, die Mehrbelastung zu dämpfen.

Entlang der Einkommensverteilung zeigt sich, dass die höheren Einkommensquintile im Mittel eine höhere absolute Mehrbelastung tragen müssen. Gleichzeitig erhalten Haushalte mit höherem Einkommen im Mittel auch eine absolut höhere Entlastung (siehe Abbildung 4 links). Beides ist ihrem höheren Energieverbrauch geschuldet. Maßgeblichen Einfluss auf die Mehrbelastung im ersten Einkommensquintil dürften die Leistungen nach dem Wohngeldgesetz und dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) haben. Zuletzt bezogen rund 2,9 Millionen Bedarfsgemeinschaften Bürgergeld. Zudem wird mit Einführung des Wohngeld-Plus in 2023 die Wohngeldempfängerzahl auf rund 2 Millionen Haushalte steigen. Knapp 60 % aller Haushalte im ersten Einkommensquintil könnten also eine der beiden Leistungen erhalten.

In der relativen Betrachtung kehrt sich das Bild um (siehe Abbildung 5 rechts): In Relation zum Haushaltsnettoeinkommen müssen Haushalte des ersten Einkommensquintils die höchste Mehrbelastung tragen. Gemäß Abbildung 5 (rechts) entsteht ihnen eine relative Mehrbelastung im Vierteljahr von über 5 % des Nettoäquivalenzeinkommens, sofern der Gasarbeitspreis 16 ct/kWh beträgt. Im fünften Einkommensquintil liegt die relative Mehrbelastung bei lediglich 2 %. Dies liegt in der regressiven Verteilungswirkung steigender Gaspreise begründet. Kellner et al. (2022) kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Allerdings würde sich die mittlere Mehrbelastung im ersten Einkommensquintil deutlich senken, wenn die Leistungen des Bürgergelds und Wohngelds berücksichtigt würden.

Weil die Strompreisbremse ebenfalls einkommensunabhängig greift, lassen sich die Ergebnisse der Gaspreisbremse übertragen. Da die Entlastung jedoch im Vergleich zur Gaspreisbremse vergleichsweise klein ausfällt (siehe Abbildung 4), ist die Entlastungswirkung insgesamt gedämpft. Gemäß BNetzA und BKartA (2022) betrug im April 2021 der durchschnittliche Arbeitspreis für Haushalte 32,63 ct/kWh. Der durchschnittliche Preis in den Antragsdaten von 48,7 ct/kWh (siehe Tabelle 2) impliziert – nach Berücksichtigung der Strompreisbremse – eine durchschnittliche absolute Mehrbelastung von rund 20 Euro im Vierteljahr. In allen Einkommensquintilen liegt die relative Mehrbelastung unter 1 % des Haushaltsnettoeinkommens.

Im Gegensatz zu den Bezugskosten für Gas werden Ausgaben für Strom im Bürgergeld (SGB II) und der Sozialhilfe (SGB XII) nicht bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung, sondern im pauschalierten Regelbedarf berücksichtigt. Ausnahme sind Ausgaben für elektrisch betriebene Heizungen. Der Regelbedarf wird regelmäßig – zuletzt zum 1. Januar 2023 – fortgeschrieben und an die Preisentwicklung angepasst. Dies beinhaltet auch die Strompreisentwicklung. Im Wohngeld werden Ausgaben für Strom nicht berücksichtigt.

Ein wesentlicher Faktor, der in dieser statischen Betrachtung nicht berücksichtigt wird, sind Verhaltensanpassungen, also Einsparungen im Energieverbrauch. Sie reduzieren die Mehrbelastung von Haushalten direkt, ohne die Entlastung der Energiepreisbremsen zu mindern. Die Energiepreisbremsen sind dadurch kompatibel mit Energiesparanreizen.

Daten der BNetzA (2023) deuten darauf hin, dass Haushalts- und Gewerbekunden im Berichtszeitraum, wie im Vorjahr auch, Gas einsparen. Offen ist jedoch, wie sich diese Einsparungen entlang der Einkommensquintile verteilen. Pothen und Tovar Reaños (2018) zeigen mit Hilfe der EVS, dass alle Haushalte, unabhängig von ihrem Einkommen, ihren Energieverbrauch an Preisänderungen anpassen. Die Preissensitivität ist jedoch bei Haushalten mit höheren Einkommen etwas stärker ausgeprägt. Haushalte mit niedrigen Einkommen haben, wie oben dargestellt, im Mittel einen unterdurchschnittlichen Energieverbrauch. Damit kann sich auch der Spielraum für Energieeinsparungen einschränken. Die absolute und relative Mehrbelastung, wie sie in Abbildung 5 dargestellt ist, dürfte sich durch diese Preissensitivität reduzieren – allerdings womöglich stärker in den oberen Einkommensquintilen als in den unteren. Verbrauchsdaten, die eine derartige Analyse erlauben, liegen zurzeit aber noch nicht vor.

Zusammenfassend lassen sich aus den Rechnungen zwei zentrale Ergebnisse schlussfolgern: (i) Die Heterogenität im Energieverbrauch entlang der Einkommensverteilung ist weniger ausgeprägt als die Heterogenität innerhalb der Einkommensquintile, sodass auch Haushalte in den unteren Einkommensquintilen teilweise sehr hohe Energieausgaben haben. Insgesamt wirkt eine Zunahme der Energiepreise regressiv: Im Verhältnis zum Einkommen steigen die Ausgaben für Energie überproportional für Haushalte mit niedrigem Einkommen. (ii) Mit dem Einkommen steigt zwar die Entlastung durch die Energiepreisbremsen absolut. Gleichzeitig führen höhere Energiepreise weiterhin zu absolut höheren Belastungen bei den höheren Einkommensgruppen, da diese im Mittel höhere Energieverbräuche haben. Darin zeigt sich, dass die Energiepreisbremsen wirksam und grundsätzlich proportional zum Energieverbrauch entlasten.

4.3 Befragung von Haushalten zu ihren Energiekosten

Durch die Antragsdaten der Energieversorger stehen lediglich Informationen über diejenigen Lieferverträge zur Verfügung, die über den Referenzpreisen bepreist sind. Abschnitt 4.1 legt jedoch nahe, dass ein nicht unerheblicher Teil der Energielieferungen unterhalb der Referenzpreise an die Letztverbraucherinnen und -verbraucher verkauft wird. Diese Lieferverträge konnten in der Betrachtung des Abschnitts 4.2 nicht berücksichtigt werden, obwohl sie für die Bewertung der Verteilungseffekte hohe Relevanz haben. Um diese Lücke zu schließen, wird nachfolgend auf die Ergebnisse einer repräsentativen Online-Befragung von rund 5.000 Haushalten zurückgegriffen, die der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) initiiert hat (Grimm et al., 2023).

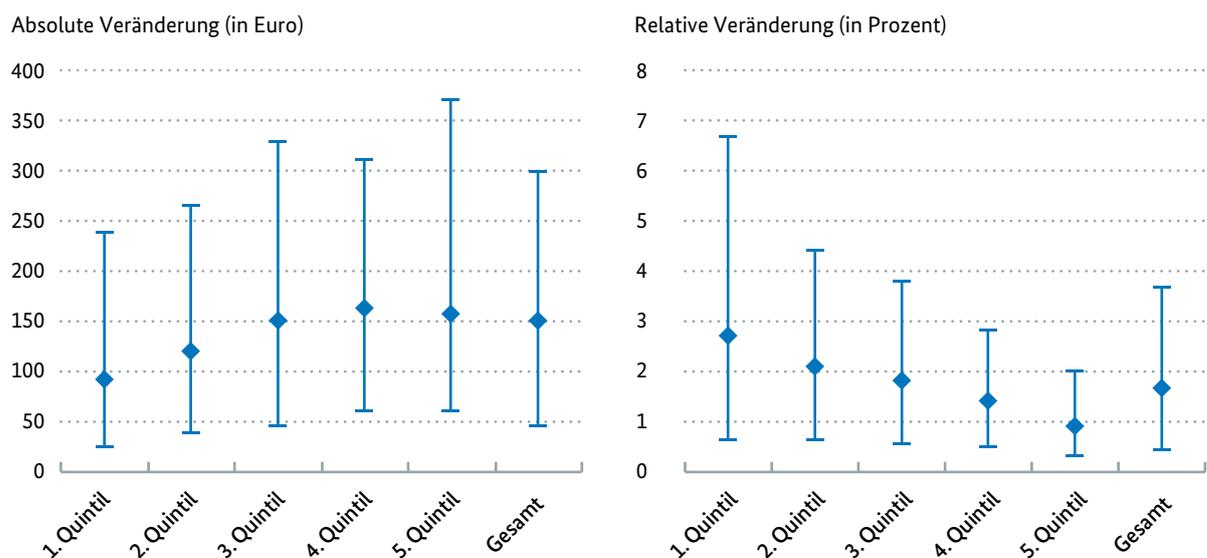
Im Rahmen des „Monitoring Energiekrise“ werden Haushalte wiederholt zu verschiedenen energiebezogenen Themen befragt. Die erste von insgesamt sechs Befragungen wurde zwischen dem 28. April und 24. Mai 2023 durchgeführt. Neben allgemeinen Haushaltscharakteristika wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über ihre aktuellen Abschlagszahlungen für Energie (Gas, Wärme, Strom) befragt. Im Vergleich zu den ebenfalls erfass-

ten Abschlagszahlungen von März 2022, welche das typische Preisniveau zum Beginn des Angriffskriegs Russlands widerspiegeln, kann ein übergreifendes Bild zu den veränderten Energiekosten und Mehrbelastungen von Haushalten gezeichnet werden.

Mit Blick auf die Veränderung der Abschlagszahlungen für Gas zeigt sich in der Haushaltsbefragung des SVRV ein sehr ähnliches Bild zu den voranstehenden Analysen (siehe Abbildung 6). In absoluten Werten folgt aus der Befragung, dass Haushalte in den unteren Einkommensquintilen, die mit Gas heizen, eine geringere mittlere Veränderung der Abschlagszahlungen für Gas haben als Haushalte in höheren Einkommensquintilen. Zwischen März 2022 und April/Mai 2023 fällt für sie die Mehrbelastung durch steigende Energiekosten im Mittel kleiner aus (siehe Abbildung 6 links). Relativ zum Haushaltsnettoeinkommen kann wie zuvor ein regressiver Effekt steigender Energiekosten beobachtet werden (siehe Abbildung 6 rechts).

Die mittlere Veränderung der Abschlagszahlungen für Gas (absolut und relativ) liegt im Niveau unter den Ergebnissen von Abschnitt 4.2 und Abbildung 5. Dies kann zwei Gründe haben. Erstens könnten die Angaben über Heizkosten in der EVS und somit die darauf basierende Mehrbelastung durch steigende Energiekosten tendenziell überschätzt sein. Zweitens dürften einige der vom SVRV befragten Haushalte einen Arbeitspreis unter den Referenzpreisen des EWPG mit ihren Gaslieferanten vereinbart haben, wodurch die durchschnittliche Abschlagszahlung im Mittel weniger steigt als in den in Abschnitt 4.2 unterstellten Analysen, die von Arbeitspreisen gleich oder größer 12 ct/kWh Gas ausgegangen sind (vergleiche Abbildung 5).

Abbildung 6: Veränderung der vierteljährlichen Abschlagszahlung für Gas zwischen April/Mai 2023 und März 2022 nach Einkommensquintilen gemäß der Haushaltsbefragung „Monitoring Energiekrise“ vom SVRV (absolut und relativ)



Quelle: Grimm et al. (2023), vorläufige Ergebnisse.

Anmerkungen: ♦ markiert mittlere Veränderung (50. Perzentil) der Abschlagszahlung für Gas im betrachteten Einkommensquintil. Unteres und oberes Fehlerband stellen 25. beziehungsweise 75. Perzentil der Veränderung innerhalb des jeweiligen Einkommensquintils dar. Zur besseren Vergleichbarkeit mit dem vorherigen Abschnitt werden die monatlichen Abschlagszahlungen auf ein Vierteljahr hochskaliert. Rechts wird die Veränderung der Abschlagszahlungen in Relation zum Haushaltsnettoeinkommen (in Prozent) dargestellt. Von der Analyse sind Haushalte ausgeschlossen, denen seit März 2022 noch keine Änderung der Abschlagszahlungen oder Nebenkostenabrechnung mitgeteilt worden ist. Dies betrifft 12% aller befragten Haushalte, die mit Gas heizen. Als Datenbasis verbleiben Angaben von rund 1.500 Haushalten, die mit Gas heizen.

Auch unterstreicht die Haushaltsbefragung des SVRV die Heterogenität innerhalb der Einkommensquintile: Zwischen Haushalten mit ähnlichen Einkommen kommt es zu erheblichen Unterschieden hinsichtlich der Veränderung in den Abschlagszahlungen. Insbesondere im ersten Einkommensquintil streut die relative Belastung sehr stark. Für die Hälfte aller Haushalte im ersten Einkommensquintil beträgt die Steigerung der Abschlagszahlungen knapp 3 % des Haushaltsnettoeinkommens (50. Perzentil). Das 75. Perzentil der Angaben im ersten Einkommensquintil impliziert steigende Abschlagszahlungen im Umfang von fast 7 % des Haushaltsnettoeinkommens (siehe Abbildung 6 rechts). Die Leistungen des Bürgergelds und Wohngelds werden hier nicht berücksichtigt. Wegen fehlender Preisdaten kann nicht ermittelt werden, wie sich die Abschlagszahlungen ohne die Entlastung der Gaspreisbremse entwickelt hätten.

Im Strombereich zeigt sich ein sehr ähnliches Bild, allerdings liegt das Niveau der Abschlagsänderungen zwischen März 2022 und April/Mai 2023 absolut und auch bei relativer Betrachtung deutlich unter den Ergebnissen zu den Kosten für Gas. Im Mittel aller befragten Haushalte steigen die Abschlagszahlungen im betrachteten Zeitraum um 15 Euro je Monat. Dieser Anstieg beträgt rund 0,5 % des mittleren Einkommens. Gemäß Befragung steigen die monatlichen Abschlagszahlungen für Strom für 75 % aller Haushalte nicht mehr als um 30 Euro (75. Perzentil). Entlang der Einkommensverteilung kann gemessen am Haushaltsnettoeinkommen ebenfalls eine regressive Wirkung steigender Abschlagszahlungen beobachtet werden. Allerdings ist die Variation vergleichsweise klein. Das 50. Perzentil liegt im ersten Einkommensquintil bei 0,8 % des Haushaltsnettoeinkommens, im fünften bei rund 0,3 %.

5 Fazit

Mit den Energiepreisbremsen wurden Instrumente geschaffen, die einerseits kostenorientiert und andererseits anreizkompatibel wirken. „Kostenorientiert“, weil sie sich am vergangenen Energieverbrauch orientieren und an aktuellen Preisen bemessen. „Anreizkompatibel“, weil Energiesparanreize erhalten bleiben. Die Energiepreisbremsen sind Teil des Abwehrschirms, die dazu dienen, die in Folge des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine steigenden Energiekosten und die schwersten Folgen in der Breite für Letztverbraucherinnen und -verbraucher abzufedern.

Obwohl die Energiepreisbremsen für Haushalte zum Zeitpunkt dieses Berichts erst wenige Monate greifen und die Datenverfügbarkeit noch eingeschränkt ist, können erste, vorläufige Analysen zur Wirkung der Energiepreisbremsen vorgenommen werden. Mit Blick auf die aggregierte Entwicklung der Preisindizes, aber auch auf einzelne stilisierte Haushalte wird deutlich, dass die Energiepreisbremsen auch diejenigen Haushalte effektiv entlasten, die sehr hohe Heizausgaben haben. Dies gilt nicht nur für Haushalte mit hohem Einkommen und großen Wohnungen, sondern eben auch für Haushalte mit niedrigem Einkommen und Wohnungen mit schlechtem Sanierungszustand. Die Bundesregierung sieht daher bislang keine Anzeichen für überdimensionierte Entlastungen einzelner Haushaltsgruppen.

Zudem sind die Möglichkeiten, die Entlastungsbeträge zwischen Einkommensgruppen zu differenzieren, auch administrativ begrenzt. Die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme

(2022b) hatte sich in ihrem Abschlussbericht unter anderem für ein Mindestkontingent und eine Obergrenze für das Entlastungskontingent ausgesprochen.

Die unmittelbare technische Umsetzung scheitert jedoch daran, dass den Energielieferanten keine verlässlichen Informationen darüber zur Verfügung stehen, ob sich Haushalte oder Unternehmen hinter einer Entnahmestelle befinden. Informationen über Haushaltscharakteristika sind zur Energielieferung nicht notwendig und systemfremd. Eine Erhebung dieser Daten – für die zunächst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsste – dürfte für Energielieferanten oder Netzbetreiber im verbleibenden zeitlichen Anwendungsbereich der Energiepreisbremsen unzumutbar und nicht umsetzbar sein. Auch dürften sich datenschutzrechtliche Fragen stellen. Ein pauschalisierter Ansatz, bei dem die Entlastung je Entnahmestelle zunächst begrenzt wird (etwa auf den durchschnittlichen Verbrauch eines Haushalts) und auf Antrag oder Mitteilung der Letztverbraucherin oder des -verbrauchers angepasst wird, sofern sich mehr Haushalte hinter einer Entnahmestelle befinden, dürfte ebenfalls zu einem unverhältnismäßigen Mehraufwand für Energielieferanten führen. Sie müssten die Anträge prüfen und umsetzen. Bereits jetzt ist die Umsetzung der Energiepreisbremsen aber eine enorme Herausforderung für die Energielieferanten.

In ihrem Abschlussbericht hat die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022b) zusätzlich vorgeschlagen, ab einem zu versteuernden Einkommen von 72.000 Euro eine Besteuerung der Entlastungen durch die Preisbremsen vorzusehen. Über das Steuer- und Transfersystem bieten sich grundsätzlich Anknüpfungspunkte an, die Entlastungen für hohe Energiepreise an die Einkommenshöhe zu koppeln.

Wie bereits in Abschnitt 4.2 thematisiert, führen die Leistungen des Bürgergelds und des Wohngelds zu einer zielgerichteten Entlastung von Haushalten mit niedrigem Einkommen und steigenden Heizkosten. Im Rahmen des Bürgergelds werden steigende Heizkosten durch die Kosten der Unterkunft getragen, sofern sie angemessen sind. Im Wohngeld werden seit dem 1. Januar 2023 Heizkosten pauschal berücksichtigt. Beide Instrumente führen also bereits jetzt dazu, dass Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen im Jahr 2023, aber auch in Zukunft bei steigenden Heizkosten stärker entlastet werden.

Zentral bleibt, dass die Bundesregierung sehr umfangreiche Maßnahmen ergriffen hat und immer noch ergreift, um die Versorgungssicherheit in Deutschland und Europa zu stärken sowie die Resilienz des Energiesystems auszubauen. Mit dem beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien, dem Aufbau einer LNG-Infrastruktur und einer Wasserstoffinfrastruktur wird die Bundesregierung die Versorgungssicherheit weiter stärken und die Rahmenbedingungen für ein bezahlbares Energieangebot schaffen. Dadurch werden die Risiken für Szenarien, wie sie vergangenes Jahr auf den Energiemärkten beobachtet werden konnten, konsequent reduziert.

Nur dank der enormen Anstrengungen der Energielieferanten konnten die Energiepreisbremsen in der kurzen Frist umgesetzt und den Bürgerinnen und Bürgern ein wirksamer Schutz vor einer Überlastung durch steigende Energiepreise ermöglicht werden. Die Bundesregierung arbeitet gleichzeitig an einem einfachen und unbürokratischen Weg für Direktzahlungen an die Bürgerinnen und Bürger, um künftig schneller, zielgerichteter und differenzierter unterstützen zu können.

Literatur

Bayer, Christian, Alexander Kriwoluzky, Fabian Seyrich und Antonia Vogel (2023): Makro-ökonomische Effekte der finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Entlastungspakete I – III sowie des wirtschaftlichen Abwehrschirms, DIW Berlin, Politikberatung kompakt, Mai, Berlin.

Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt (2018): Monitoringbericht 2018, November, Bonn.

Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt (2022): Monitoringbericht 2021, März, Bonn.

Bundesnetzagentur (2023): Aktuelle Lage der Gasversorgung in Deutschland, siehe www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Versorgungssicherheit/aktuelle_gasversorgung/start.html (abgerufen am 30.06.2023)

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2023a): BDEW-Gaspreisanalyse April 2023, Berlin.

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2023b): BDEW-Strompreisanalyse April 2023, Berlin.

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022a): Sicher durch den Winter – Zwischenbericht, Oktober, Berlin.

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022b): Sicher durch den Winter – Abschlussbericht, Oktober, Berlin.

Garnadt, Niklas, Lukas Nöh, Leonard Salzmann und Claudia Schaffranka (2023): Abschätzung der Wirkung der Gaspreisbremse auf Inflation und fiskalische Kosten, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Arbeitspapier 01/2023, März, Wiesbaden.

Gemeinschaftsdiagnose (2023): Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken, Frühjahr 2023, April, München.

Grimm, Veronika, Christian Groß und Milena Schwarz (2023): Folgen der Energiekrise: Wie viel Haushalte nun für Heizung/Warmwasser und Strom zahlen. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, Berlin, mimeo.

Held, Benjamin (2019): Einkommensspezifische Energieverbräuche privater Haushalte, Wista 2, S. 72–85.

Kellner, Maximilian, Maximilian Amberg, Brigitte Knopf, Ottmar Edenhofer (2022): Was der Vorschlag der Gaskommission für private Haushalte bedeutet: Substanzielle Entlastung, aber sozial unausgewogen, MCC Berlin, November.

Pothen, Frank und Miguel Angel Tovar Reaños (2018): The distribution of material footprints in Germany, *Ecological Economics* 153, S. 237–251.

Ruhnau, Oliver, Clemens Stiewe, Jarusch Muessel und Lion Hirth (2023): Natural gas savings in Germany during the 2022 energy crisis, *Nature Energy*.

Statistisches Bundesamt (2023): Haushalte in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime) nach Wohnfläche der Wohnungen, Art der Nutzung, Haushaltsgröße und Haushaltsnettoeinkommen 2022, siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-wo-wohnflaeche.html> (abgerufen am 30.06.2023).