

# POLICY BRIEF

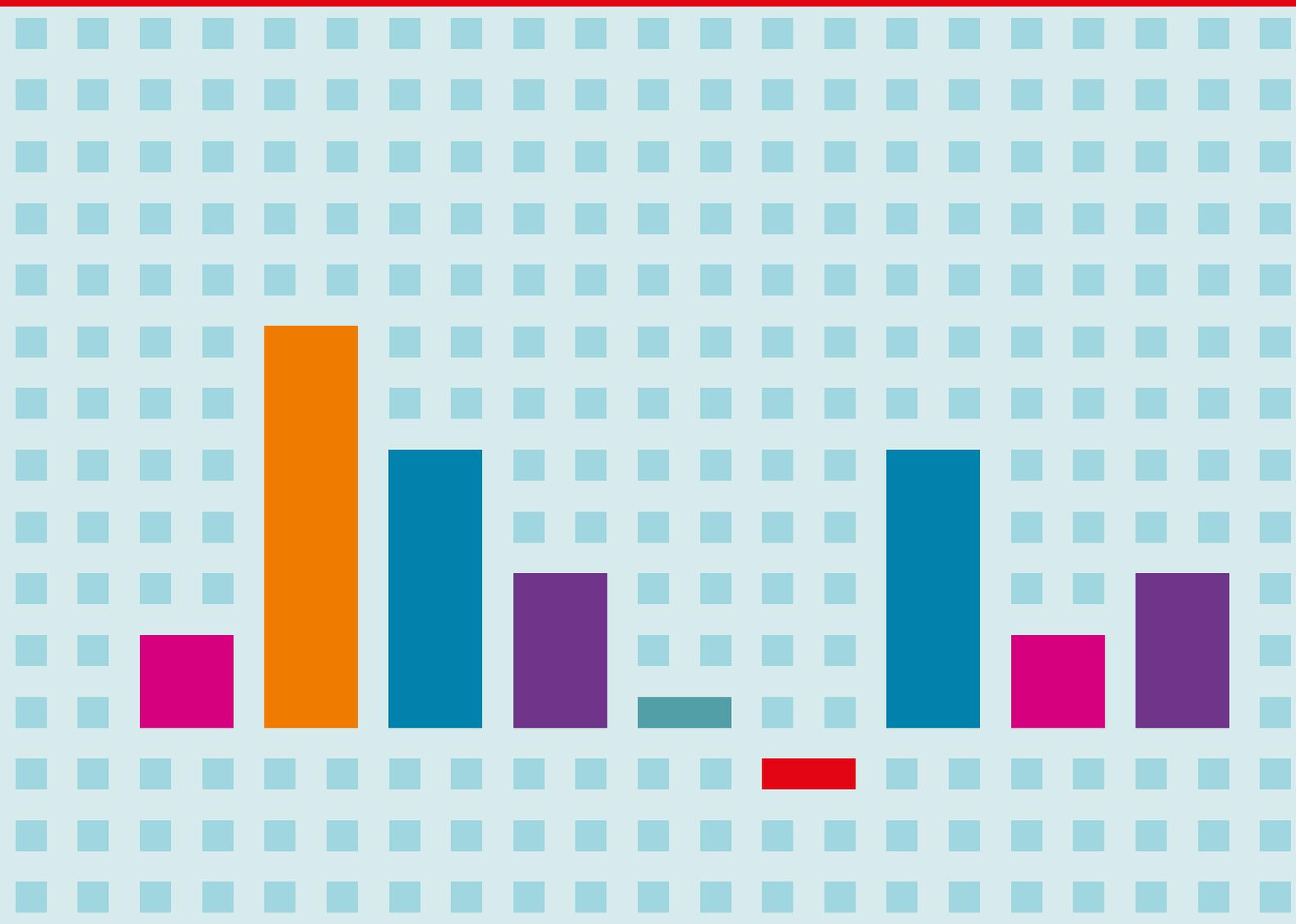
Das IMK ist ein Institut der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 139 · November 2022

## OBERGRENZEN FÜR HAUSHALTE BEI DER GASPREISBREMSE: VERTEILUNGS- UND FISKALISCHE WIRKUNGEN

Eine Analyse auf Basis von EVS-Daten

Tom Bauermann, Sebastian Dullien, Lukas Endres, Jan-Erik Thie



# OBERGRENZEN FÜR HAUSHALTE BEI DER GASPREISBREMSE: VERTEILUNGS- UND FISKALISCHE WIRKUNGEN

## Eine Analyse auf Basis von EVS-Daten

Tom Bauermann<sup>1</sup>, Sebastian Dullien<sup>2</sup>, Lukas Endres<sup>3</sup>, Jan-Erik Thie<sup>4</sup>

### Zusammenfassung

Nach den Vorschlägen der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme soll im Frühjahr 2023 eine Gaspreisbremse eingeführt werden, unter der jeder Privathaushalt mit Gasheizung eine Unterstützung erhält, die de facto 80 Prozent des geschätzten Gasverbrauchs auf 12 Cent heruntersubventioniert. Weil unter einer solchen Förderung Haushalte mit hohem Einkommen deutlich stärker profitieren als ärmere Haushalte, hat die Kommission auch einen Prüfauftrag an die Bundesregierung formuliert, wie eine Obergrenze auf das staatlich geförderte Verbrauchskontingent von Haushalten geschaffen werden kann. Dieser Policy Brief untersucht, welche Haushalte von Obergrenzen in Höhe von 15.000, 20.000 und 25.000 Kilowattstunden (kWh) pro Jahr besonders betroffen wären und wie stark insgesamt die subventionierten Mengen durch solche Obergrenzen gesenkt werden könnten. Es wird gezeigt, dass eine Obergrenze die fiskalischen Kosten des Instruments senkt, indem die geförderten Kilowattstunden des Gasverbrauchs reduziert werden. Eine Obergrenze erhöht gleichzeitig die Zielgenauigkeit der Gaspreisbremse hinsichtlich verteilungspolitischer Aspekte, da die staatlichen Ausgaben für den Gasverbrauch der obersten Einkommen deutlich gesenkt werden.

---

<sup>1</sup> Dr. Tom Bauermann, Referatsleitung Makroökonomie der sozial-ökologischen Transformation am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Tom-Bauermann@boeckler.de

<sup>2</sup> Prof. Dr. Sebastian Dullien, Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Sebastian-Dullien@boeckler.de

<sup>3</sup> Lukas Endres, Doktorand am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und am Institut für Sozioökonomie, Lukas-Endres@boeckler.de

<sup>4</sup> Jan-Erik Thie, Doktorand am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und dem Global Climate Forum, Jan-Erik-Thie@boeckler.de

## Einleitung

Am 31. Oktober hat die von der Bundesregierung eingesetzte ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (umgangssprachlich „Gaskommission“) ihren Abschlussbericht vorgelegt. Darin sind verschiedene Maßnahmen enthalten, wie Haushalte und Unternehmen effektiv vor der Gaskrise und den hohen Gaspreisen geschützt werden können. Im Zentrum der Vorschläge steht eine Gaspreisbremse sowohl für Haushalte und KMUs als auch für die Industrie, die die Kosten eines Kontingents von Gas begrenzen soll. Oberhalb des Kontingents soll der übliche Arbeits- bzw. Marktpreis fällig werden. So sollen ausreichend Sparanreize bestehen bleiben und gleichzeitig die Haushalte entlastet werden.

Für Haushaltskunden, die mit Standardlastprofilen (SLP) Gas beziehen, soll diese Idee technisch wie folgt umgesetzt werden: Es wird ein Verbrauchskontingent ermittelt, das 80 Prozent der der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde liegenden Jahresverbrauchsprognose entspricht. Basierend auf diesem Kontingent wird ein Rabatt errechnet, der den Preis von Erdgas für diese Verbrauchsmenge auf 12 Cent pro kWh drücken würde. Konkret soll für jeden Haushalt bzw. Gasanschluss ein Rabatt ermittelt werden, der dem Kontingent multipliziert mit der Differenz aus aktuellem Arbeitspreis und Preisdeckel entspricht. Da der Rabatt auch voll angerechnet werden soll, wenn der Verbrauch unter die 80-Prozent-Schwelle fällt, bleibt der Grenzpreis für Gasverbrauch bei den üblichen (derzeit hohen) Arbeits- und Marktpreisen.

Laut dem Abschlussbericht der ExpertInnen-Kommission sollen jeden Monat über die Dauer der Gaspreisbremse (1. März 2023 bis 30. April 2024) die Abschlagszahlungen der VerbraucherInnen um den Betrag des (monatlichen) Rabatts reduziert werden. Der Rabatt ist bei der Endabrechnung nicht zurückzuzahlen, auch wenn der tatsächliche Verbrauch von der angenommenen subventionierten Menge abweicht. So sollen zusätzliche Sparanreize für Haushalte entstehen, da mit jeder eingesparten Kilowattstunde die Gasrechnung um den Betrag des aktuellen Arbeitspreises sinkt. Die Kommission schlägt jedoch explizit vor, dass die Gasrechnung in ihrem Saldo nicht negativ werden darf. Ein vollständiges Nichtbelegen von Zweitwohnungen während der Zeit der Gaspreisbremse soll also beispielsweise nicht extra prämiert werden.

Da Haushalte mit hohem Einkommen im Schnitt auch einen spürbar höheren Energieverbrauch haben und plakative Beispiele von Energiegroßverbrauchern („Villa mit Hallenbad“) vor allem in höheren Einkommensgruppen zu finden sind, ist bei diesem Vorschlag schnell die Sorge einer möglichen sozialen Schieflage laut geworden. Deshalb hat die Gaskommission in ihrem Abschlussbericht einen Prüfauftrag an die Bundesregierung ausgesprochen, wie die Voraussetzungen für das Einführen einer Obergrenze für das geförderte Kontingent geschaffen werden können. Gleichzeitig wurde in der Diskussion immer wieder angeführt, dass es auch ärmere Haushalte mit hohen Gasrechnungen gäbe (etwa in schlecht isolierten Altbauten) und dass diese Haushalte unverhältnismäßig unter Obergrenzen leiden würden.

Dieser Policy Brief untersucht deshalb, in welchem Maße eine Obergrenze die Menge des subventionierten Gases und die Entlastungen beeinflussen würde. Dabei wird auch ein Vorschlag gemacht, wie die Obergrenze administrativ handhabbar eingeführt werden kann. Grundlage für die Analyse ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 2018 (EVS (2018)) des Statistischen Bundesamtes.

Dabei werden pauschale Obergrenzen pro Haushalt untersucht, und zwar von 15.000, 20.000 und 25.000 kWh pro Haushalt. Sozial zielgenauer wären zwar wahrscheinlich nach Haushalts-

größe ausdifferenzierte Obergrenzen, allerdings fehlen den Versorgern Daten, um eine solche Lösung umzusetzen. Überhaupt ist in der Kommission immer wieder über mögliche administrative Hindernisse von Obergrenzen auf Seiten der Versorger diskutiert worden. In diesem Policy Brief wird deshalb von einer sehr einfachen administrativen Lösung ausgegangen. So wird statt einem personenbezogenen Mindestkontingent die Einführung einer haushaltsbezogenen Obergrenze angenommen. Hier böte sich die Einführung einer Obergrenze mit Widerspruchslösung an. Die Versorger würden die Obergrenzen pauschal für alle Anschlüsse einführen. Anschließend würden Mehrfamilienhäuser mit Gaszentralheizung und Gewerbebetriebe von der Obergrenze ausgenommen. Dazu würden Inhaber von zentralen Gasanschlüssen (Gaszentralheizung), bei denen entweder Häuser mit mehreren Wohneinheiten (anbieten würde sich eine Mindestgrenze von zwei Wohneinheiten mit mindestens sechs gemeldeten Personen, um Missbrauch zu begrenzen) oder Gewerbe versorgt werden, gegenüber dem Versorger erklären, dass ihr Anschluss mehrere Parteien im Gebäude versorgt. Danach würden die Obergrenzen für diese Anschlüsse aufgehoben. Die Obergrenzen würden damit de facto nur für Einfamilienhäuser oder MieterInnen mit direkten Gasanschlüssen (z.B. Gasetagenheizung) gelten. Missbrauch könnte man verhindern, indem anschließend (stichprobenartig) geprüft wird, ob die Erklärungen der Wahrheit entsprechen und bei Betrug Strafverfahren wegen Subventionsbetrug eingeleitet.

## Methodische Herangehensweise

Die Analyse in diesem Policy Brief basiert auf der EVS (2018). Für alle Haushalte, die mit Gas heizen (technisch: Haushalte mit Gasheizung und positiven Ausgaben für Gas), wurden zunächst die Haushaltsausgaben für Gas in einen jährlichen bzw. monatlichen Gasverbrauch umgerechnet. Grundlage hierfür sind die durchschnittlichen Erdgaspreise von 2018 in Deutschland (Eurostat 2022).<sup>5</sup> Wie auch bei anderen Analysen zu dieser Thematik (z.B. Kellner et al. 2022) legen wir damit unseren Berechnungen implizit den Verbrauch von 2018 zugrunde.

Die für die Betrachtung der Gaspreisbremse relevanten Haushalte wurden danach in Einkommensquintile eingeteilt. Die Bestimmung der Einkommensverteilung erfolgte auf Basis äquivalenzgewichteter verfügbarer Haushaltseinkommen. Alle Angaben wurden auf die Grundgesamtheit hochgerechnet. Zur Darstellung der Entlastungswirkung auf einzelne Haushaltstypen wurden die Haushalte im Rahmen dieses Policy Briefs in die Gruppen Singles, Alleinerziehende, Paare ohne Kinder und Paare mit Kindern eingeteilt. Nicht alle Haushalte lassen sich einem dieser Typen zuordnen.<sup>6</sup> Für die Untersuchung von Obergrenzen werden daher die Einkommensquintile in Gänze (d.h. alle Haushalte in den Quintilen) betrachtet, um damit Aussagen für die Gesamtheit der Haushalte zu treffen.

---

<sup>5</sup> Bei diesen Preisen wurde ebenfalls eine Preisdegression (mit steigender Abnahmemenge) beachtet. Haushalte mit einem hohen Verbrauch sowie mit einer Zentralheizung in einem Mehrfamilienhaus wurden der untersten Preiskategorie zugeordnet. Haushalte mit einem geringen Verbrauch der obersten Kategorie und der Rest der mittleren Preiskategorie. Da die Haushalte neben dem direkten Erdgasverbrauch Ausgaben für Betriebskosten angeben, wurden diese pauschal abgezogen. Angenommen wird, dass die Betriebskosten (Zählermiete, Zählerablesen usw.) 5 % der Ausgaben für Erdgas betragen.

<sup>6</sup> Etwa 10% der gesamten Beobachtungen in der EVS (2018) lassen sich keinem dieser Haushaltstypen zuordnen. Zudem ist anzumerken, dass bei der Betrachtung gängiger Haushaltstypen, wie Singles, Alleinerziehende, Paare mit und Paare ohne Kinder entlang der Einkommensquintile, die Zahl der beobachteten Haushalte teils gering ist. Aussagen zu Gruppen mit geringer Besetzung sind daher mit großer Unsicherheit verbunden.

Anschließend wurden die hypothetischen Entlastungen bei Einführung einer – wie von der Kommission vorgeschlagenen – Gaspreisbremse als Förderung von 80 Prozent des geschätzten Verbrauchs ohne Obergrenze berechnet. Um die monatliche Entlastung (bei annahmegemäß unverändertem Verbrauch) zu messen, wurde ein durchschnittlicher Arbeitspreis von 25,4 ct/kWh (Bauermann, Dullien und Thie 2022) angenommen.<sup>7</sup> Die Differenz aus diesem Arbeitspreis und dem von der Gaskommission vorgeschlagenen gedeckelten Preis von 12 ct/kWh multipliziert mit 80 Prozent des Gasverbrauchs (basierend auf den oben erläuterten Berechnungen) ergibt den oben beschriebenen Rabatt für jeden Haushalt.<sup>8</sup>

In einem nächsten Schritt wurden dann die Rabatte bei Anwendung von unterschiedlichen Obergrenzen berechnet: 15.000 kWh pro Jahr, 20.000 kWh pro Jahr und 25.000 kWh pro Jahr. Dabei wurde davon ausgegangen, dass diese Obergrenzen die Höchstzahl geförderter Kilowattstunden darstellen. Verbräuche oberhalb dieser Grenzen würden nicht subventioniert und müssten entsprechend zu aktuellen Arbeitspreisen bezogen werden. Läge der prognostizierte Jahresverbrauch eines Haushalts beispielsweise bei 35.000 kWh, so würde der Rabatt bei einem Modell ohne Obergrenzen auf Basis von 28.000 kWh ( $0,8 \cdot 35.000$  kWh) errechnet werden. Die restlichen 7.000 kWh wären staatlich nicht gefördert. Bei einem Modell mit Obergrenze von 25.000 kWh wären hingegen 10.000 kWh nicht subventioniert.

## Entlastungswirkung der Gaspreisbremse

Betrachtet man zunächst die Entlastung ohne Obergrenze, so zeigt sich, dass im Durchschnitt höhere Einkommensgruppen stärker entlastet werden als niedrige Einkommensgruppen (siehe Tabelle 1). Dies ist auf den größeren Gasverbrauch der oberen Einkommensklassen zurückzuführen. So steigt die durchschnittliche monatliche Entlastung innerhalb der Single-Haushalte von ca. 95 Euro (unterstes Einkommensquintil) auf knapp 141 Euro (oberstes Einkommensquintil). Bei den Paaren mit einem oder mehreren Kindern steigt die Entlastung von durchschnittlich 154 Euro auf 175 Euro zwischen dem ersten und fünften Einkommensquintil. Bei den Paaren ohne Kinder steigt die Entlastung von knapp 131 Euro pro Monat auf ca. 176 Euro. Bei den Alleinerziehenden zeigt sich ebenfalls eine steigende Entlastung mit steigendem Einkommen. Die obersten Einkommensgruppen weisen hier jedoch sehr wenig Beobachtungen auf, weshalb sie in Tabelle 1 nicht ausgewiesen wurden.

Abbildung 1 verdeutlicht, dass innerhalb der Einkommensgruppen in den jeweiligen Haushaltstypen die Entlastung aufgrund des Verbrauchs teils erheblich streut. Dies gilt insbesondere für die höheren Einkommensgruppen. Das zehnte Perzentil („p10“ in der Abbildung) gibt den Verbrauch innerhalb der jeweiligen Einkommensgruppe an, der nur von den 10% der Haushalte mit dem geringsten Verbrauch unterschritten wird. Demgegenüber zeigt das neunzigste Perzentil

---

<sup>7</sup> Seit der Veröffentlichung von Bauermann, Dullien und Thie (2022) ist der Preis für Erdgas im Großhandel sowohl für Spot-Kontrakte als auch für Future-Kontrakte deutlich gefallen. Sollte sich diese Entwicklung als nachhaltig herausstellen, würden die Entlastungen einerseits und die fiskalischen Kosten andererseits deutlich kleiner ausfallen als in diesem Policy Brief angegeben. Da allerdings alle Beträge sich proportional ändern würden, blieben die Kernaussagen dieses Policy Briefs weiter gültig.

<sup>8</sup> Bei der Analyse sind auch jene Haushalte mit einbezogen, die Grundsicherung beziehen und bei denen die Entlastungen aus der Gaspreisbremse von den erstatteten Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) abgezogen werden. Für diese Haushalte wurde – um den Durchschnitt in den unteren Quintilen nicht zu verzerren – die Rabatte ebenfalls als Entlastung angesehen.

(„p90“ in der Abbildung) den Grenzwert, über dem nur die 10 Prozent der Haushalte mit dem größten Verbrauch innerhalb der jeweiligen Einkommensgruppe liegen – also „Großverbraucher“ unter den Haushalten. Während bei einem Single-Haushalt im ersten Einkommensquintil die Entlastung bei den Geringverbrauchern (zehntes Verbrauchsperzentil) bei 29 Euro pro Monat liegt, beträgt sie in derselben Haushalts- und Einkommenskategorie bei den Großverbrauchern (neunzigstes Verbrauchsperzentil) bereits 156 Euro pro Monat. Im obersten Einkommensquintil der Single-Haushalte liegt die monatliche Entlastung bei den Geringverbrauchern (zehntes Verbrauchsperzentil, „p10“ in der Abbildung) bei 55 Euro und bei den Großverbrauchern (neunzigstes Verbrauchsperzentil, „p90“) bei 251 Euro.

Mit zunehmender Anzahl von Personen im Haushalt steigt der Verbrauch und damit die Entlastung durch die Gaspreisbremse. Wie schon bei den Single-Haushalten gibt es Unterschiede in den Verbräuchen und somit bei den Entlastungen innerhalb der jeweiligen Einkommensgruppen. So wird ein Paar-Haushalt ohne Kinder im untersten Einkommensquintil mit niedrigem Verbrauch (zehntes Verbrauchsperzentil) mit monatlich 60 Euro entlastet, während die Entlastung am neunzigsten Verbrauchsperzentil 205 Euro im Monat beträgt. Im obersten Einkommensquintil derselben Haushaltsgröße liegt die entsprechende Entlastung bei 77 Euro beziehungsweise 282 Euro im Monat. Auch bei noch größeren Haushalten sind je nach Einkommen und Verbrauch Unterschiede in den Entlastungen erkennbar. Die Tendenz, dass mit steigendem Einkommen die Entlastung steigt, ist allerdings etwas schwächer als bei den bisher erwähnten Gruppen. Alles in allem zeigt sich, dass der grundsätzliche Anstieg des Verbrauchs unter den höheren Einkommensgruppen von einer Zunahme großer Verbräuche getrieben wird. Es bestehen deutliche Verbrauchs- und Entlastungsunterschiede zwischen den hohen Verbräuchen (Median, „p75“ und „p90“) der Einkommensgruppen. So ist bereits die Entlastung des Medianverbrauchers des obersten Einkommensquintils deutlich höher als beim untersten Quintil. Diese Diskrepanz fällt am 75. und 90. Perzentil („p75“ und „p90“) noch höher aus. Zudem ist die Zahl der Großverbraucher in den oberen Einkommensgruppen höher. Demgegenüber bestehen zwischen den Geringverbrauchern („p10“ und „p25“) der Einkommensgruppen nur geringe Verbrauchsunterschiede.

**Tabelle 1: Durchschnittliche monatliche Entlastung durch Gaspreisbremse nach Haushaltstyp und Einkommensquintil**  
in Euro

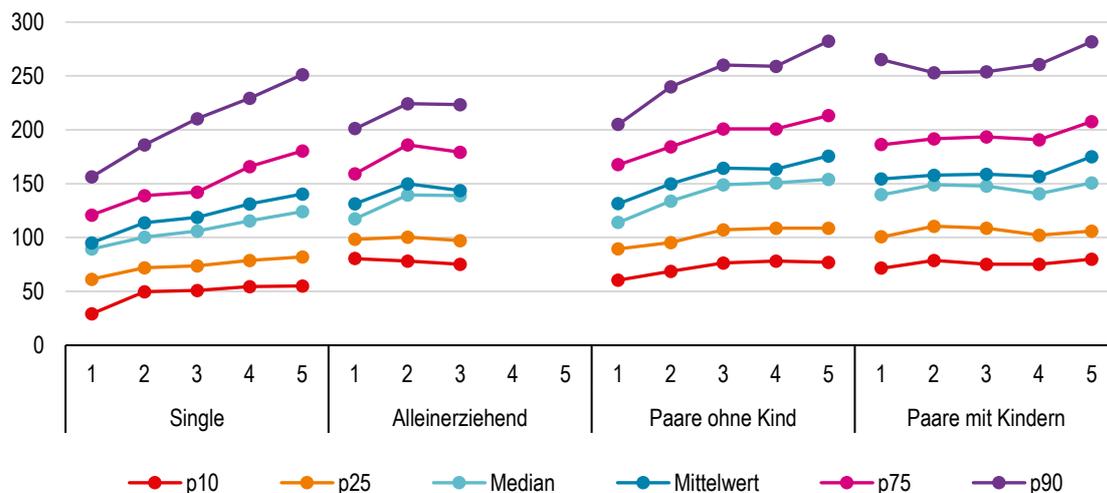
Haushaltstyp	Einkommensquintil				
	1	2	3	4	5
<b>Single</b>	95	114	119	131	141
<b>Alleinerziehende</b>	131	150	144	-	-
<b>Paare ohne Kind</b>	131	150	165	163	176
<b>Paare mit Kind(-ern)</b>	154	158	159	157	175

Hinweis: In dieser Übersicht befinden sich nur Haushalte, die einem der gängigen Haushaltstypen zugeordnet werden können. Wenn der Gruppe der Haushaltstypen in den Einkommensquintilen weniger als 100 Beobachtungen zugeordnet werden konnten, wurden sie mit „-“ markiert, da diese aufgrund der geringen Besetzung kaum interpretierbar sind.

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis der EVS (2018).



**Abbildung 1: Monatliche Entlastung nach Perzentil des Verbrauchs, Haushaltstyp und Einkommensquintil**  
in Euro



Hinweis: In dieser Übersicht befinden sich nur Haushalte, die einem der gängigen Haushaltstypen zugeordnet werden können. Wenn der Gruppe der Haushaltstypen in den Einkommensquintilen weniger als 100 Beobachtungen zugeordnet werden konnten, wurden sie ausgelassen.

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis der EVS (2018).



Neben der ungleichen Entlastungsverteilung haben wohlhabendere Haushalte häufig auch bessere Möglichkeiten, den eigenen Gasverbrauch zu senken. Das im 80-Prozent-Kontingent implizit anvisierte Ziel einer 20-prozentiger Verbrauchsreduzierung können sie leichter erreichen. Sie verfügen zumeist über größere Wohnflächen<sup>9</sup> und können Gas sparen, indem sie beispielsweise auf das Beheizen von (Gäste-)Räumen oder – im Extremfall – privaten Schwimmbädern verzichten. Zugleich verfügen sie über die finanziellen Mittel, Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen oder gar auf eine Wärmepumpe umzustellen. Da der Rabatt, wie von der Gaskommission vorgeschlagen, unabhängig vom Verbrauch erstattet wird und jede zusätzlich eingesparte Kilowattstunde die Gasrechnung um den aktuellen Arbeitspreis senkt, können vor allem einkommens- und verbrauchstarke Haushalte ihre Gesamtgasrechnung mit vergleichsweise geringem Aufwand erheblich reduzieren.

Einkommensschwachen Haushalten bietet sich diese Möglichkeit – wenn überhaupt – nur zum Teil. So kann die Wärmeversorgung für einzelne Räume nicht bzw. selten abgeschaltet werden, da die Wohnungen in den meisten Fällen deutlich kleiner sind als bei den oberen Einkommen. Außerdem bewohnt ein Großteil der einkommensschwächeren Haushalte Wohngebäude mit 3 und mehr Wohnungen (EVS (2018)). Die meisten dort lebenden Großverbraucher mit geringem Einkommen werden nicht in der Lage sein, etwas am Heizsystem oder am Wohnungszustand zu ändern. Sie befinden sich oft in einem Mietverhältnis und haben daher wenig Möglichkeiten, größere Energieeffizienzmaßnahmen durchzuführen oder gar Heizsysteme umzurüsten. Selbst

<sup>9</sup> So liegt beispielsweise die mittlere Wohnfläche für Singles im ersten Einkommensquintil bei knapp 53 qm, wohingegen sie bei Singles im fünften Einkommensquintil bei knapp 96 qm liegt. Unter den Paaren ohne Kinder steigt die durchschnittliche Wohnfläche von 74 qm im ersten Einkommensquintil auf 126 qm im fünften Quintil. Gleiche Tendenzen finden sich auch bei den anderen Haushaltstypen wieder (EVS (2018)).

wenn sie es dürften, verfügen ärmere Haushalte zudem weder über ausreichend monatliches Einkommen noch über ausreichend Ersparnisse für derartige Maßnahmen.

Tabelle 2 stellt den Anteil der Großverbraucher an der (gasverbrauchenden) Grundgesamtheit der Haushalte im jeweiligen Einkommensquintil dar und zeigt, in welchen Wohngebäuden diese Haushalte leben. Annahmegemäß wurden Großverbraucher hier definiert als Haushalte, bei denen ein Kontingent von 80 Prozent des Jahresverbrauchs<sup>10</sup> 15.000 kWh übersteigen würde (analog zu den oben ausgeführten Obergrenzen-Regelungen). Etwa 16 Prozent der Haushalte des untersten Einkommensquintils wären demnach Großverbraucher. Die Mehrheit von ihnen bewohnt Mehrfamilienhäuser. So sind gut 12 Prozent des Quintils Großverbraucher, die in Mehrfamilienhäusern leben. Der weit überwiegende Teil von ihnen bewohnt wiederum Gebäude mit drei und mehr Wohnungen. Dagegen wären 43 Prozent des obersten Quintils Großverbraucher, von denen wiederum ein Großteil in Einfamilienhäusern wohnt. 28 Prozent der Einkommensgruppe sind Großverbraucher, die in Einzelhäusern leben. Ähnliche Tendenzen ergeben sich, wenn wir Großverbraucher als solche definieren, bei denen ein Kontingent von 80 Prozent des Jahresverbrauchs die Grenze von 25.000 kWh übersteigen (siehe Tabelle 3; ebenfalls analog zu den oben erwähnten Obergrenzen-Regelungen). Daraus folgt, dass der überwiegende Teil der Großverbraucher der obersten Einkommensgruppe zuzuordnen ist. Zudem leben Großverbraucher der oberen Einkommensgruppen eher in Einfamilienhäusern, jene aus den unteren Einkommensgruppen eher in Mehrfamilienhäusern.

**Tabelle 2: Verteilung der Großverbraucher (80-Prozent-Kontingent > 15.000 kWh) auf Einkommensquintile und Gebäudearten**

Einkommensquintil	„Großverbraucher“ bei 15.000-kWh-Grenze, Anteil an Haushalten im Quintil	davon (als Anteil an Haushalten im Quintil):		
		Einzelhaus und Sonstige	Zweifamilienhaus	Wohngebäude mit 3 und mehr Wohnungen
1	16,1%	4,0%	0,9%	11,2%
2	27,5%	11,2%	2,6%	13,7%
3	34,4%	19,1%	3,5%	11,8%
4	37,4%	22,8%	4,0%	10,6%
5	43,2%	28,0%	5,0%	10,2%

Hinweis: Die zweite Spalte zeigt die Anteile der Großverbraucher (0,8 \* prognostizierter Jahresverbrauch auf Basis der EVS (2018) > 15.000 kWh) an den (gasverbrauchenden) Haushalten im jeweiligen Einkommensquintil. Spalten drei bis fünf zeigen die Anteile der Haushalte, die in der jeweiligen Wohngebäudeart leben, an sämtlichen gasverbrauchenden Haushalten im Quintil. Spalten drei bis fünf addieren sich zu den Werten in Spalte zwei auf.

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis der EVS (2018). Einteilung der Wohngebäude in Anlehnung an Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020).



<sup>10</sup> Die Berechnung des Jahresverbrauchs wurde im Abschnitt „Methodische Herangehensweise“ beschrieben.

**Tabelle 3: Verteilung der Großverbraucher (80-Prozent-Kontingent > 25.000 kWh) auf Einkommensquintile und Gebäudearten**

Einkommensquintil	„Großverbraucher“ bei 25.000-kWh-Grenze, Anteil an Haushalten im Quintil	davon (als Anteil an Haushalten im Quintil):		
		Einzelhaus und Sonstige	Zweifamilienhaus	Wohngebäude mit 3 und mehr Wohnungen
1	2,5%	0,9%	0,1%	1,5%
2	4,7%	2,2%	0,7%	1,8%
3	6,3%	3,2%	0,9%	2,2%
4	7,8%	4,5%	1,0%	2,3%
5	10,6%	6,3%	1,8%	2,5%

Hinweis: Die zweite Spalte zeigt die Anteile der Großverbraucher (0,8 \* prognostizierter Jahresverbrauch auf Basis der EVS (2018) > 25.000 kWh) an den (gasverbrauchenden) Haushalten im jeweiligen Einkommensquintil. Spalten drei bis fünf zeigen die Anteile der Haushalte, die in der jeweiligen Wohngebäudeart leben, an sämtlichen gasverbrauchenden Haushalten im Quintil. Spalten drei bis fünf addieren sich zu den Werten in Spalte zwei auf.

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis der EVS (2018). Einteilung der Wohngebäude in Anlehnung an Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020).



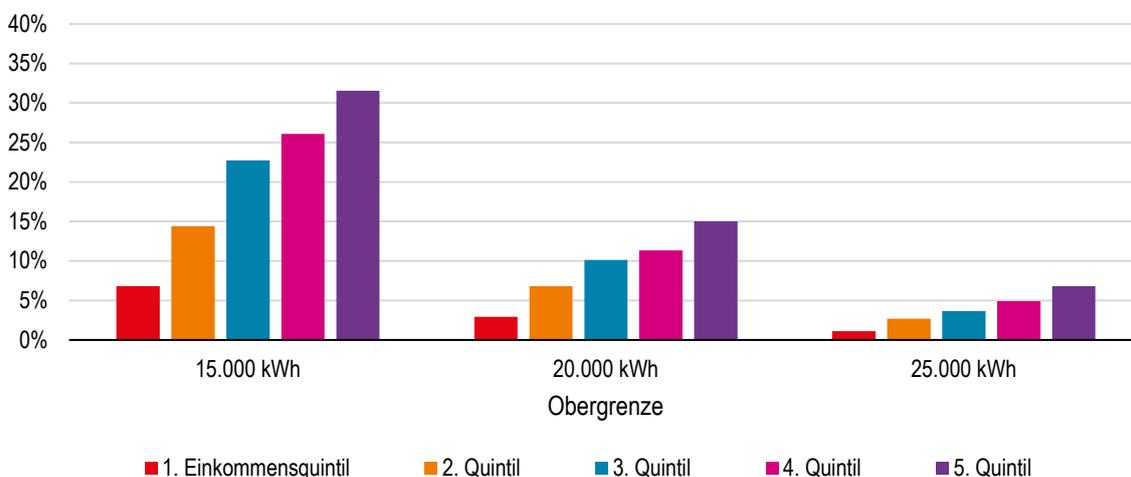
## Entlastungswirkung einer Gaspreisbremse mit Obergrenze

Die beschriebenen Probleme wurden auch von der ExpertInnen-Kommission erkannt. Zur Einführung einer sozial gerechteren Gaspreisbremse wurde daher im Abschlussbericht der Gaskommission (Gas- und Wärmekommission 2022, S. 19) der Prüfauftrag an die Bundesregierung erteilt, wie die Voraussetzungen für eine haushaltsbezogene Obergrenze geschaffen werden können. Im Folgenden werden die Ideen aufgegriffen und die Auswirkungen verschiedener Obergrenzen untersucht. Eine mögliche Versteuerung des Rabatts aus der Gaspreisbremse im Rahmen der Einkommensteuer, wie auch von der Kommission vorgeschlagen und derzeit im Gesetzgebungsverfahren diskutiert, wird hier außen vorgelassen. Die Angaben hinsichtlich des Gasverbrauchs, der eingesparten fiskalischen Kosten und der nicht geförderten Menge sind als Jahreswerte angegeben.

Wie bereits erläutert, werden vor allem drei Obergrenzen derzeit diskutiert: 15.000 kWh, 20.000 kWh und 25.000 kWh pro Jahr. Abbildung 2 gibt eine Übersicht, bei wie vielen Haushalten in den jeweiligen Einkommensquintilen ein Kontingent von 80 Prozent des Jahresgesamtverbrauchs (gemäß EVS (2018)) größer als die möglichen Obergrenzen wäre und damit ein Teil des im Fall ohne Obergrenze geförderten Kontingents aus der Förderung fallen würde. Wie in der Einleitung beschrieben, würden die Obergrenzen für Wohngebäude mit mehreren Wohnungen (Zweifamilienhäuser und Wohngebäude mit mehr als drei Wohnungen), die per Gaszentralheizung beheizt werden, nicht greifen. Daher sind die in Abbildung 2 dargestellten Anteile der Haushalte mit einem Grundkontingent oberhalb der Obergrenzen kleiner als in Tabelle 2 und 3. In Abbildung 2 wird ersichtlich, dass die drei Varianten der Obergrenze vorrangig die oberen Einkommensgruppen betreffen würden. So würde etwa bei rund 32 Prozent der obersten

Einkommensgruppe der Gesamtverbrauch deutlich über 15.000 kWh liegen und damit weniger als 80 Prozent des Jahresverbrauchs subventioniert. Gleichzeitig befände sich allerdings auch der Gesamtverbrauch von knapp 7 Prozent der untersten Einkommensgruppe über der 15.000-Marke. Zwar würde der Großteil des Gasverbrauchs der unteren Einkommensklassen weiterhin staatlich gefördert werden. In der Verbrauchsspitze müssten jedoch auch ärmere Haushalte ohne staatliche Förderung aus der Gaspreisbremse auskommen. Hier sollte über flankierende Unterstützungsinstrumente (z.B. Härtefallfonds) nachgedacht werden, um ungewollte soziale Härten zu vermeiden. Bei einer Obergrenze von 20.000 kWh würde der Gesamtverbrauch von deutlich weniger Haushalten über der Grenze liegen. Bei den einkommensschwächsten Haushalten wären dies 2,9 Prozent, bei den einkommensstarken Haushalten knapp 15 Prozent. Bei einer jährlichen Obergrenze von 25.000 kWh würde der Gesamtverbrauch von nur noch knapp 6,8 Prozent der obersten Einkommen und 1,1 Prozent der untersten Einkommen so weit oberhalb der Grenze liegen, dass weniger als 80 Prozent des Jahresverbrauchs subventioniert werden würden. Bei den dargestellten Ergebnissen ist Folgendes anzumerken: Durch das Auslassen von Wohngebäuden, die aus mehreren Wohnungen bestehen und mit einer Gaszentralheizung beheizt werden, schwächt sich das Problem der Vielverbraucher in den unteren Einkommenskategorien, die von einer Obergrenze betroffen wären, massiv ab. Denn die unteren Einkommensgruppen wohnen vor allem in Mehrfamilienhäusern mit Gaszentralheizung. Bei den oberen Einkommensgruppen ist das seltener der Fall.

**Abbildung 2: Haushalte mit Gesamtverbrauch oberhalb der Obergrenzen**  
als Anteil an allen (gasverbrauchenden) Haushalten im Einkommensquintil



Hinweis: Abbildung zeigt, welcher Anteil der Haushalte (des jeweiligen Einkommensquintils) bei Einführung einer Obergrenze weniger als 80 Prozent des prognostizierten Jahreshaushaltsverbrauchs zu subventionierten Preisen beziehen würde. Mehrfamilienhäuser mit Gaszentralheizung wären von der Obergrenzen-Regelung nicht betroffen.

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis der EVS (2018).



Tabelle 4 zeigt wiederum, wie viele Kilowattstunden pro Jahr im Vergleich zur Gaspreisbremse ohne Obergrenze nicht mehr staatlich subventioniert wären, wenn eine der oben erwähnten Obergrenzen eingezogen würde. Die letzten drei Spalten repräsentieren die Reduktion der subventionierten Gasmenge im Vergleich zur 80-Prozent-Lösung ohne Obergrenze. Insgesamt würden bei

einer Obergrenze von 15.000 kWh pro Haushalt und Jahr etwa 22,8 Mrd. kWh im Vergleich zu einer Lösung ohne Obergrenze nicht mehr subventioniert werden. Bei 20.000 kWh bzw. 25.000 kWh pro Jahr würden ca. 11 Mrd. kWh bzw. 5,9 Mrd. kWh aus der Förderung fallen. Allen voran der Verbrauch der obersten beiden Einkommensgruppen würde durch die Obergrenzen nicht mehr wie bei einer Regelung ohne Obergrenze gefördert werden. Bei einer Obergrenze von jährlich 15.000 kWh würden etwas über 13,8 Mrd. kWh bei den Haushalten der obersten beiden Einkommensgruppe aus der Gasbremsenförderung fallen. Bei maximal 20.000 bzw. 25.000 subventionierten Kilowattstunden wären es ca. 6,8 bzw. 3,7 Mrd. kWh.

**Tabelle 4: Physische Menge an Gas, die durch Obergrenzen aus der Förderung fallen würde**  
in Mio. kWh

Einkommensquintil	Reduzierung der geförderten kWh-Menge bei Obergrenzen		
	Obergrenze 25.000 kWh	Obergrenze 20.000 kWh	Obergrenze 15.000 kWh
1	141	423	1.063
2	924	1.618	3.185
3	1.144	2.173	4.750
4	1.226	2.528	5.534
5	2.444	4.305	8.298
<b>Summe</b>	5.879	11.047	22.830
<b>Nichtgeförderte Menge, im Vergleich mit 80-Prozent- Regel ohne Obergrenze</b>	2,51%	4,71%	9,74%

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis der EVS (2018).



Tabelle 5 übersetzt die durch Obergrenzen aus der Förderung fallenden Kilowattstunden in Euro und gibt damit an, welche Einkommensgruppen wie stark durch eine Obergrenze belastet würden beziehungsweise welche Summen der Fiskus damit sparen würde. In Abhängigkeit von den Obergrenzen würden die fiskalischen Kosten schätzungsweise um 3,1 Mrd. Euro (bei 15.000 kWh als Obergrenze), 1,5 Mrd. Euro (bei 20.000 kWh als Obergrenze) und 0,8 Mrd. Euro (bei 25.000 kWh als Obergrenze) sinken. Die fiskalischen Einsparungen könnten vor allem bei den oberen Einkommen erzielt werden. Aus den obersten Einkommen würden je nach Höhe der Obergrenze etwa 36 bis 42 Prozent der fiskalischen Einsparungen herrühren. Lediglich 2 bis 5 Prozent der fiskalischen Einsparungen gingen auf Kosten des untersten Quintils.

**Tabelle 5: Fiskalische Einsparungen durch Obergrenzen**  
in Mrd. Euro

Einkommensquintil	Fiskalische Einsparung durch Obergrenzen		
	Obergrenze 25.000 kWh	Obergrenze 20.000 kWh	Obergrenze 15.000 kWh
1	0,02	0,06	0,14
2	0,12	0,22	0,43
3	0,15	0,29	0,64
4	0,16	0,34	0,74
5	0,33	0,58	1,11
<b>Summe</b>	0,79	1,48	3,06

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis der EVS (2018).



## Schlussfolgerungen

Wie von der Gaskommission intendiert und von der Regierung gewünscht, führt die Gaspreisbremse zu deutlichen Entlastungen bei den Haushalten. Diese verteilen sich allerdings unterschiedlich auf die verschiedenen Einkommensgruppen. Wie im Policy Brief gezeigt, weisen Haushalte mit höheren Einkommen in der Regel (wenn auch nicht proportional) einen höheren Gasverbrauch auf als solche mit niedrigen Einkommen. Dadurch profitieren sie bei einer Gaspreisbremse mit einem 80-Prozent-Kontingent ohne Obergrenze auch stärker. Gleichzeitig haben einkommensstärkere Haushalte zumeist auch eher die Möglichkeit, Gas einzusparen, indem sie beispielsweise Gästezimmer oder Pools nicht mehr beheizen. Auch können wohlhabendere Einkommensgruppen leichter Energieeffizienzmaßnahmen durchführen oder gar auf Wärmepumpen umstellen.

In diesem Policy Brief wurden zudem die Effekte verschiedener Obergrenzen pro Haushalt untersucht. Gleichsam wurde hier ein Verfahren vorgeschlagen, wie eine Obergrenze administrativ handhabbar eingeführt werden kann. Alle Obergrenzen können dabei die Gaspreisbremse sozial gerechter und fiskalisch sparsamer gestalten und gleichzeitig die Zahl subventionierter Kilowattstunden reduzieren. Bei einer jährlichen Obergrenze von 15.000 kWh würden im Vergleich zu einer Gaspreisbremse ohne Obergrenze rund 22,8 Mrd. kWh Gas aus der Förderung fallen und die fiskalischen Kosten um knapp 3,1 Mrd. Euro sinken. Allerdings wären auch knapp 7 Prozent der Haushalte im untersten Einkommensquintil von einer Obergrenze dieser Höhe betroffen, wenn auch meist nur mit wenigen Kilowattstunden. Bei 20.000 kWh als Obergrenze würden knapp 11 Mrd. kWh Gas nicht mehr gefördert und damit 1,5 Mrd. Euro an staatlichen Kosten eingespart werden. Hierbei würden noch knapp 3 Prozent der Haushalte im untersten und 15 Prozent im obersten Einkommensquintil von einer Obergrenze betroffen sein. Bei einer Obergrenze von 25.000 kWh würden 5,9 Mrd. kWh Gas aus der Förderung fallen und knapp 0,8 Mrd. Euro eingespart. In diesem Fall wären nur 1,1 Prozent der Haushalte im untersten Quintil betroffen, gleichzeitig aber würden die Zahlungen an das oberste Quintil im Vergleich zur 80-Prozent-Regelung ohne Obergrenze gesenkt. Knapp 7 Prozent des obersten Quintils wären von einer

Obergrenze von 25.000 kWh p.a. betroffen. Die freien finanziellen Mittel könnten stattdessen zur weiteren Unterstützung der Sanierungs- und Dekarbonisierungsanstrengungen bei den Worst Performing Buildings bzw. bei klimaneutralen sozialen Wohnungsbauprogrammen eingesetzt werden, um so die Dekarbonisierung voranzubringen und sie zugleich sozial gerecht zu gestalten.

## Literatur

Bauermann, T., Dullien, S. und Thie, J.-E. (2022): Fiskalische Kosten und Finanzierungsoptionen für Varianten des Gaspreisdeckels. IMK Policy Brief 134.

Brand New Bundestag (2022): Parlamentarische Forderungen zur Gaspreisbremse, <https://brandnewbundestag.de/gaspreisbremse-forderungen/> vom 31.10.2022 zuletzt überprüft am 11.11.2022.

Dullien, S. und Weber, I. M. (2022): Höchste Zeit für einen Gaspreisdeckel: ein wichtiges Instrument im Kampf gegen Energiepreisbelastung. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 102, H. 8, S. 595-598.

Eurostat (2022): Preise Gas für Haushaltskunde, ab 2007 - halbjährliche Daten, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG\\_PC\\_202\\_\\_custom\\_3513076/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_PC_202__custom_3513076/default/table?lang=de) vom 27.10.2022, zuletzt überprüft am 11.11.2022.

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022): Sicher durch den Winter. Abschlussbericht der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=8) vom 31.10.2022, zuletzt überprüft am 11.11.2022.

Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020): Metadatenreport. Teil II: Produktspezifische Informationen zur Nutzung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018, Grundfile 3 (EVAS-Nummern: 63211 und 63221) als Scientific-Use-File. Version 1, Wiesbaden.

Kellner, M., Amberg, M., Knopf, B. und Edenhofer, O. (2022): Was der Vorschlag der Gaskommission für private Haushalte bedeutet: Substanzielle Entlastung, aber sozial unausgewogen. MCC Arbeitspapier.

Statistisches Bundesamt (2020): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS (2018)).

Verdi (2022): Entlastung für alle, <https://www.verdi.de/themen/politik-wirtschaft/++co++41a9edd8-2eb8-11ed-bed2-001a4a16012a> vom 07.09.2022, zuletzt überprüft am 11.11.2022.

---

## Impressum

### Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,  
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail [imk-publikationen@boeckler.de](mailto:imk-publikationen@boeckler.de)

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:  
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:  
*Namensnennung 4.0 International (CC BY).*

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

---