



Mercator Research Institute on
Global Commons and Climate Change
(MCC) gemeinnützige GmbH

Was der Vorschlag der Gaskommission für private Haushalte bedeutet: Substanzielle Entlastung, aber sozial unausgewogen

Maximilian Kellner, Maximilian Amberg, Brigitte Knopf, Ottmar Edenhofer

Impressum

Autor*innen:

Maximilian Kellner (MCC), Maximilian Amberg (MCC), Brigitte Knopf (MCC), Ottmar Edenhofer (MCC/PIK)

Danksagung: Finanzielle Unterstützung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Kopernikus-Projekts Ariadne (FKZ 03SFK5J0) wird dankend anerkannt. Alle Meinungen und Fehler sind die der Autor*innen und reflektieren nicht die Position des BMBFs oder des Kopernikus-Projekts.

Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH

EUREF-Campus 19

10829 Berlin | Germany

Email: kellner@mcc-berlin.net

www.mcc-berlin.net

Copyright © Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH

3. November 2022

Das MCC ist eine gemeinsame Gründung von



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung.....	2
2 Vorschläge der Kommission.....	2
2.1 Stufe 1: Einmalzahlung im Dezember 2022	2
2.2 Stufe 2: Gaspreisbremse ab März 2023	3
2.3 Verteilungswirkung der Vorschläge.....	3
3 Mittelfristige Entlastungswirkung	7
4 Bewertung der Optionen zur sozialen Ausgestaltung	9
5 Einsparanreize	12
6 Fazit	13
Referenzen.....	14
Anhang.....	15

Zusammenfassung

Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine und der damit zusammenhängende Ausfall russischer Energielieferungen in Europa führen in Deutschland zu einem starken Anstieg der Energiekosten. Die „ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme“, im allgemeinen Sprachgebrauch kurz Gaskommission, hat in ihrem am 31. Oktober vorgestellten Abschlussbericht ein zweistufiges System zur Entlastung der privaten Haushalte vorgeschlagen – bestehend aus einer Einmalzahlung im Dezember 2022 und einem subventionierten Grundkontingent im Zeitraum März 2023 bis April 2024 von 80 % des prognostizierten Jahresverbrauchs. Stufe 1 des Kommissionsvorschlags entlastet den mittleren Gas-Haushalt mit einmalig 210 €. Die Entlastung in Stufe 2 beträgt bei einem durchschnittlichen Gaspreis von 20 ct/kWh 85 € pro Monat. In Summe werden dadurch im Gesamtzeitraum Oktober 2022 bis April 2024 47 % der zusätzlichen Belastung kompensiert – zusätzlich zu Einsparungen durch einen verringerten Verbrauch. Der Vorschlag stellt eine substanzielle Entlastung für alle Haushalte dar. Bei einem hohen Marktpreis von 30 ct/kWh federt allein die Entlastung in Stufe 2 über 60 % der zusätzlichen Kosten in allen Einkommensgruppen ab.

Die Verteilungswirkung der Vorschläge ist allerdings regressiv: Auch nach der Entlastung müssen einkommensschwache Haushalte einen deutlich höheren Anteil ihrer Konsumausgaben zur Deckung der Mehrkosten für Gas aufbringen. Die relativ hohe Entlastung für Ärmere geht einher mit absolut gesehen höheren Entlastungen an Reiche. Der Vorschlag, die Zahlung zu besteuern, würde diesen Effekt wegen der Steuerprogression glätten, erscheint aber derzeit administrativ nicht umsetzbar. Zusätzlich wird diskutiert, beim subventionierten Grundkontingent eine absolute Obergrenze einzuziehen. Das würde eine aus sozialpolitischer Sicht übermäßige Entlastung von einkommensstarken Haushalte mit hohem Gasverbrauch verhindern und zudem die fiskalischen Kosten der Maßnahme senken – doch auch hier gibt es administrative Hürden: Versorgungsunternehmen wissen nicht, ob sich hinter einem Zähler mit hohem Verbrauch der vielzitierte Swimmingpool befindet oder ein Wohnhaus mit mehreren einkommensschwachen Haushalten. Ein Mindestkontingent, das unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch gewährt wird, würde hauptsächlich in den ärmsten Haushalten zu einer zusätzlichen Entlastung führen und nur moderate fiskalische Kosten verursachen, trifft jedoch auf dieselben technischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung wie eine Obergrenze.

Angesichts der anhaltenden Energiepreiskrise sind auch im nächsten Jahr weitere Entlastungsmaßnahmen zu erwarten. Dadurch entsteht ein für die Bevölkerung nur schwer durchschaubares Geflecht aus Einzelmaßnahmen des Staates, deren Umsetzung jeweils von unterschiedlichen und zum Teil nichtstaatlichen Akteuren wie z. B. Energieversorgungsunternehmen abhängt. Alternativ würde ein einheitliches, verbrauchsunabhängiges Energiegeld eine für private Haushalte klar sichtbare Entlastung schaffen, die einfacher zu besteuern und damit von der Wirkung her sozial abstufbar wäre. Sie würde zudem, da das Energiegeld unabhängig vom Gasverbrauch wäre, einen besonders starken Anreiz zur Einsparung setzen. Um diese Form der Kompensation zu ermöglichen, sollte möglichst schnell ein flexibles System für Direktzahlungen aufgebaut werden.

1 Einleitung

Die von der Bundesregierung einberufene „ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme“ hat am 31. Oktober 2022 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Darin schlägt sie Maßnahmen zur Entlastung aller durch die stark gestiegenen Gas- und Fernwärmepreise betroffenen Energieverbraucher:innen vor. Empfohlen wird eine zweistufige Entlastung für private Haushalte, Gewerbe, Handwerk und Dienstleistungen sowie ein separates einstufiges Verfahren für industrielle Großverbraucher. Im Folgenden wird mit Fokus auf die privaten Haushalte zunächst die Ausgestaltung und Wirkungsweise des empfohlenen zweistufigen Systems beschrieben. Im Anschluss untersuchen wir, wie hoch die Entlastung ausfällt und welche Verteilungseffekte ausgelöst werden.

Unsere Analyse basiert auf Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), welche alle fünf Jahre – zuletzt 2018 – erhoben wird. Es handelt sich um eine statische Betrachtung: Unberücksichtigt bleiben durch Preiserhöhungen ausgelöste Minderungen beim Gasverbrauch, mit denen die Haushalte ihre Belastung selbst zusätzlich reduzieren können. Um der Unsicherheit auf den Gasmärkten Rechnung zu tragen, vergleichen wir unterschiedliche Szenarien mit Marktpreisen für private Haushalte von 20, 25 und 30 ct/kWh. Zusätzlich betrachten wir die Auswirkungen von folgenden Modifikationen der Entlastungsmaßnahmen, welche die Wirkung der empfohlenen Maßnahmen prinzipiell sozial glätten könnten: die Entlastung in Form von einkommensteuerpflichtigen Zahlungen zu konzipieren und das subventionierte Grundkontingent mit einer Ober- und Untergrenze zu versehen.

2 Vorschläge der Kommission

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Entlastung der privaten Haushalte (sowie Gewerbe, Handwerk und Dienstleistungen) stehen im Spannungsfeld unterschiedlicher, im politischen Diskurs vorgetragener Forderungen: Die Leistung soll möglichst schnell erfolgen, also administrativ leicht umsetzbar sein, zeitgleich aber auch zielgenau wirken, also vor allem einkommensabhängig. Da zielgenaue Maßnahmen aufgrund von technischen Restriktionen auf Seiten der Gasversorgungsunternehmen eine gewisse Vorlaufzeit erfordern, hat die Kommission ein zweistufiges System vorgeschlagen. In Stufe 1 soll eine einmalig ausgezahlte Entlastung für die zwischen Oktober 2022 und Februar 2023 anfallende Belastung geschaffen werden. Im Anschluss daran soll die „Gaspreisbremse“ in Stufe 2 den Zeitraum bis mindestens April 2024 abdecken.

2.1 Stufe 1: Einmalzahlung im Dezember 2022

Mit der Einmalzahlung im Dezember 2022 soll der Staat einmalig die Abschlagszahlung übernehmen. Der Höhe der Zahlung wird auf der Grundlage des Verbrauchs berechnet, der für die Abschlagszahlung im September 2022 prognostiziert wurde. Dieser Verbrauch wird multipliziert mit dem kWh-Preis, der zum Stand Dezember 2022 vertraglich zwischen den Gaskund:innen und den Versorgungsunternehmen vereinbart ist. Durch den Bezugspunkt im September soll ein Missbrauch durch eine strategische Erhöhung des Abschlags seitens der Haushalte ausgeschlossen werden.

Die Höhe des Abschlags orientiert sich typischerweise am Verbrauch des vorhergehenden Abrechnungszeitraums. Hat ein Haushalt im Vorjahr also beispielsweise 12.000 kWh verbraucht, wurde für den Abschlag im September 2022 ein Verbrauch von 1.000 kWh angesetzt. Bei einem Vertragspreis im Dezember 2022 in Höhe von 20 ct/kWh ergibt sich folglich eine Einmalzahlung in Höhe von:

$$1.000 \text{ kWh} * 20 \text{ ct/kWh} = 200 \text{ €}$$

Diese Einmalzahlung soll nach dem Vorschlag der Kommission unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch im Dezember 2022 ausgezahlt werden. Wird also weniger Gas verbraucht als dem Abschlag entspricht, in diesem Beispiel also weniger als 1.000 kWh, erhält der Haushalt unterm Strich Geld zurück. Wird hingegen im Dezember mehr verbraucht, muss der Haushalt den zusätzlichen Verbrauch zum Vertragspreis selbst zahlen. Dadurch entsteht ein Anreiz, weniger Gas zu konsumieren. Der Effekt von Minder- oder Mehrverbrauch wird für den Haushalt jedoch erst in der nächsten Jahresabrechnung sichtbar. Diese ist dann entweder mit einer Rück- oder Nachzahlung verbunden.

2.2 Stufe 2: Gaspreisbremse ab März 2023

Ab März 2023 soll die eigentliche „Gaspreisbremse“ eingeführt und bis mindestens Ende April 2024 aufrechterhalten werden. Dabei soll ein haushaltsspezifisches Verbrauchs-Grundkontingent für einen garantierten Höchstpreis von 12 ct/kWh zur Verfügung gestellt werden. Das Grundkontingent beläuft sich auf 80 % des prognostizierten Jahresverbrauchs, der dem Abschlag für September 2022 zugrunde lag. Effektiv reduzieren sich dadurch die Abschlagszahlungen ab März 2023 um eine Subvention in Höhe von:

$$(\text{Vertragspreis} - 12 \text{ ct/kWh}) * \text{Grundkontingent}$$

Übersteigt der Verbrauch das Grundkontingent, werden alle weiteren kWh zum zwischen Haushalt und Versorgungsunternehmen vertraglich vereinbarte Preis abgerechnet.

Für einen Haushalt mit einem Grundkontingent von 8.000 kWh, einem Vertragspreis von 20 ct/kWh und einem tatsächlichen Jahresverbrauch von 9.000 kWh, fallen damit beispielsweise folgende jährliche Ausgaben für Gas an:

$$12 \text{ ct/kWh} * 8.000 \text{ kWh} + 20 \text{ ct/kWh} * 1.000 \text{ kWh} = 1.160 \text{ €}$$

Ohne Entlastung durch die Gaspreisbremse würde der gleiche Verbrauch $9.000 \text{ kWh} * 20 \text{ ct/kWh} = 1.800 \text{ €}$ kosten. Es entsteht somit eine Entlastung von 640 € pro Jahr. Die Subvention muss am Ende des Abrechnungszeitraums auch dann nicht zurückgezahlt werden, wenn der realisierte Verbrauch unterhalb des Grundkontingents liegt. Würde der Haushalt im Beispiel nur 7.000 kWh verbrauchen, ergibt sich eine implizite Einsparvergütung von:

$$(20 \text{ ct/kWh} - 12 \text{ ct/kWh}) * 1.000 \text{ kWh} = 80 \text{ €}$$

Der Haushalt würde also für seinen gesamten Gasverbrauch nur den subventionierten Preis von 12 ct/kWh zahlen (somit 560 € im Vergleich zum Vertragspreis von 20 ct/kWh sparen) und zusätzlich mit der Jahresabrechnung eine Rückzahlung von 80 € erhalten. Auf diese Weise wird der Einsparanreiz weiter verstärkt.

2.3 Verteilungswirkung der Vorschläge

Abbildung 1 stellt die prognostizierten Gesamtausgaben für Gas im Zeitraum Oktober 2022 bis April 2024 (rote Balken) den Ausgaben nach Abzug der von der Kommission vorgesehene Entlastungen (orange Balken) sowie den Ausgaben, die sich ohne den sprunghaften Anstieg der Energiepreise ergeben hätten (grüne Balken), gegenüber. Die durchschnittlichen Ausgaben in allen drei Szenarien steigen mit dem Einkommen und sind im obersten Dezil etwa doppelt so hoch wie im untersten. Dabei erhöht sich absolut gesehen auch die Entlastung mit dem Einkommen, da diese (teilweise) proportional zu den Ausgaben gestaltet ist. Die Entlastung erscheint daher sozial unausgewogen: Je höher das Einkommen, desto mehr Geld erhält ein Haushalt vom Staat.

Im gesamten Zeitraum Oktober 2022 bis April 2024, den der Entlastungsvorschlag der Kommission abdecken soll, betragen die Gas-Ausgaben für einen privaten Haushalt im fünften Einkommensdezil ca. 4.700 € vor Entlastung. Dabei ist unterstellt, dass der durchschnittliche Gaspreis für Neu- und Bestandskund:innen bundesweit 15 ct/kWh im Zeitraum Oktober bis Dezember 2022 beträgt und 20 ct/kWh im Zeitraum Januar 2023 bis April 2024. Das sind 3.100 € mehr als die fiktiven Ausgaben in einem Szenario ohne Preiserhöhungen.¹ Die Entlastungsmaßnahmen in Stufe 1 und 2 führen in Summe zu einer Entlastung von etwa 1.400 € für Haushalte mit mittleren Einkommen. So werden allein durch die staatlichen Entlastungsmaßnahmen, ohne zusätzliche Geldersparnis durch eine Senkung des Gasverbrauchs, 47 % der zusätzlichen Belastung abgedeckt.

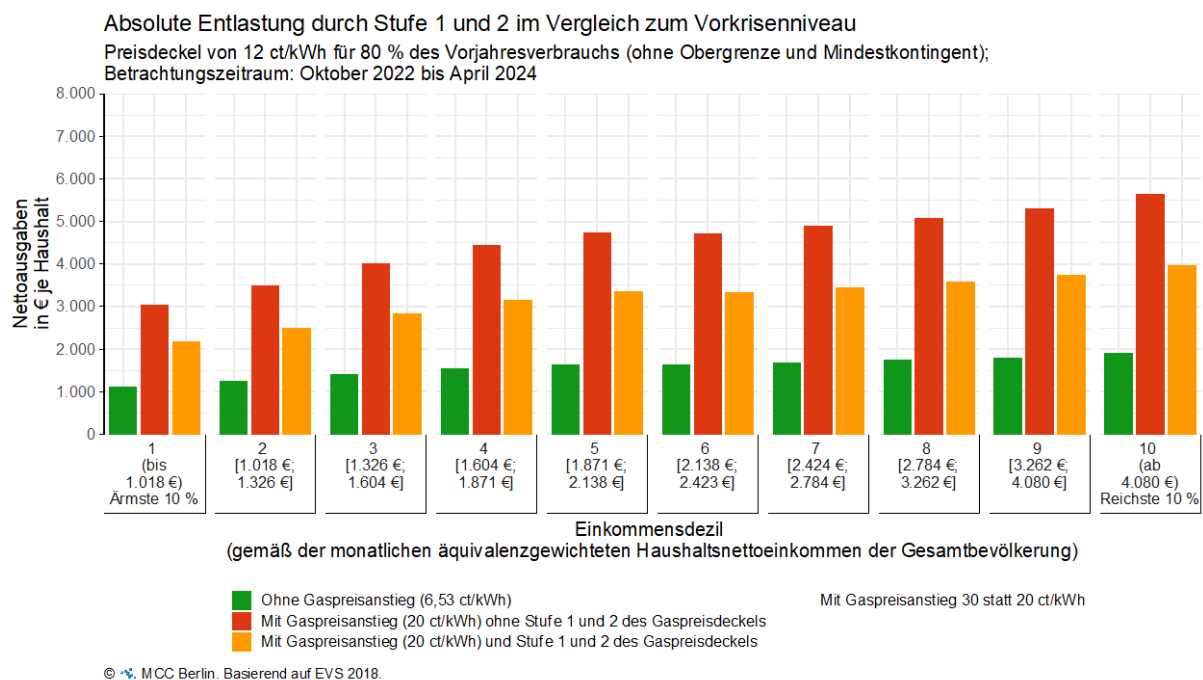


Abbildung 1: Durchschnittliche Gesamtausgaben für Gas im Zeitraum Oktober 2022 bis Februar 2024 mit und ohne Entlastung durch Maßnahmen in Stufe 1 und 2 im Vergleich zu den Ausgaben ohne Energiepreisanstieg. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Maßnahmen in Stufe 1 und 2 separat analysiert.

Um die Entlastungswirkung der Einmalzahlung im Dezember zu bestimmen, verwenden wir als Näherung für den Verbrauch, welcher dem Abschlag im September 2022 zugrunde gelegt wird, den auf Basis der

¹ Für das fiktive Szenario werden die Ausgaben für Gas in der EVS 2018 auf einen Zeitraum von 14 Monaten skaliert. Dadurch werden Preissteigerungen bis zu Beginn der Energiepreiskrise nicht berücksichtigt und die Ausgaben im grünen Balken unterschätzt.

EVS 2018 ermittelten Gasverbrauch. Zur Bestimmung der aktuellen Abschlagshöhe, an welcher die Entlastungswirkung und auch die fiskalischen Kosten der Einmalzahlung gemessen werden, stellt die EVS 2018 allerdings keine geeignete Basis dar. Das liegt an der zwischenzeitlichen Preisentwicklung: Während einige Bestandskund:innen noch immer von sehr günstigen Altverträgen profitieren, liegen die kWh-Preise in einzelnen Fällen sogar deutlich über dem durchschnittlichen Niveau (Mühlenweg et al., 2022). Um dies abzubilden, weisen wir für unsere Berechnung allen Haushalten einen zufälligen Preis zwischen 8 und 31 ct/kWh um den Mittelwert 15 ct/kWh zu.²

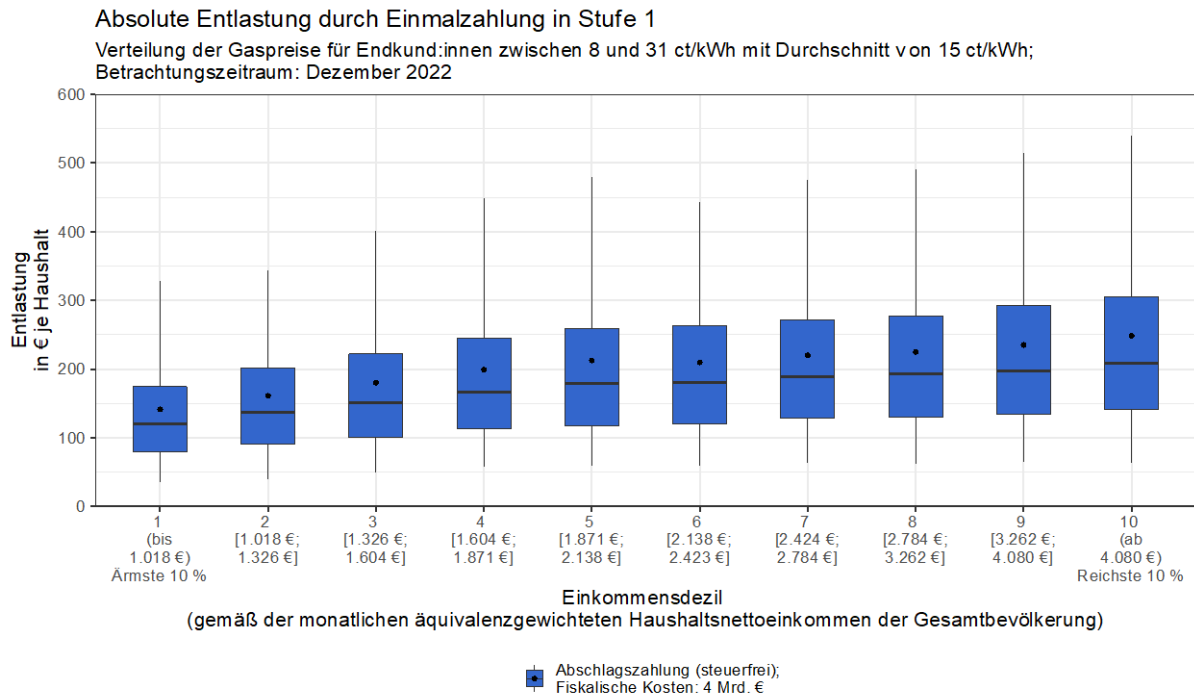


Abbildung 2: Entlastung der Haushalte durch Einmalzahlung im Dezember 2022

Einmalzahlung an alle Haushalte mit Gasheizung, einschließlich Empfänger:innen von Transferleistungen, deren Heizkosten übernommen werden. Berechnung basierend auf 1/12 des anhand der EVS 2018 bestimmten Jahresverbrauchs sowie auf Vertragspreisen zwischen 8 und 31 ct/kWh. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

In Abbildung 2 wird die Entlastung für Haushalte mit Gasheizung durch die Einmalzahlung entlang der Einkommensdezile bestimmt.³ Eine komplett steuerfreie Einmalzahlung führt im untersten Dezil zu einer durchschnittlichen Entlastung von knapp 150 €, welche auf gut 250 € im obersten Dezil ansteigt. Zudem vergrößert sich in den oberen Dezilen die Bandbreite der Zahlungen: unter den 10 % reichsten Haushalte würden 5 % eine Entlastung von mehr als 500 € erhalten.

² Die kWh-Preise werden für jeden Haushalt zufällig aus einer rechtsschiefen Normalverteilung gezogen (vgl. Abbildung A1 im Anhang). Die Bandbreite basiert auf den im Oktober 2022 beobachteten Grundversorgungspreisen (siehe Mühlenweg et al., 2022).

³ Bei der Berechnung der absoluten Entlastung werden auch Empfänger:innen von Transferleistungen berücksichtigt, deren Heizkosten übernommen werden. In diesem Fall fließt die Zahlung an die übernehmende Einrichtung (z. B. Agentur für Arbeit), sodass sich letztendlich eine „Nullsumme“ für den Fiskus ergibt. Im ersten Schritt werden diese Zahlungen jedoch dem Budget der Entlastungsmaßnahme zugerechnet und deshalb hier dargestellt.

Obwohl die absolute Höhe der Einmalzahlung mit dem Einkommen steigt, ergibt sich eine recht konstante relative Entlastung im Vergleich zur entstandenen Belastung über alle Einkommensdezile hinweg. Die Einmalzahlung deckt im ärmsten Dezil rund 42 % der zusätzlichen Belastung ab. Auch in allen übrigen Dezilen werden mit 37-40 %, relativ gesehen, ähnlich hohe Entlastungen erzielt (siehe Abbildung A2 im Anhang). Die Einmalzahlung ist verbrauchsunabhängig: Sie deckt also einen entsprechend höheren Prozentsatz der Belastung ab, wenn Haushalte Gas einsparen. Die effektive Belastung reduziert sich zudem durch die bereits beschlossenen allgemeinen Entlastungsmaßnahmen und die Umsatzsteuersenkung für Gas, welche hier nicht betrachtet werden.

Anders als in Stufe 1, wird die Verteilungswirkung in Stufe 2 anhand von Durchschnittspreisen berechnet. Dadurch wird berücksichtigt, dass die meisten Haushalte bis März 2023 voraussichtlich eine Jahresabrechnung und eine damit verbundene Preiserhöhung erhalten haben werden. Exemplarisch unterstellen wir durchschnittliche Marktpreise für Endverbraucher:innen von 20, 25 und 30 ct/kWh. Zur Orientierung: im Oktober lag der 2022 lag der Preis im Mittel bei 13 ct/kWh (Mühlenweg et al., 2022), der durchschnittliche Preis bei Neuverträgen betrug knapp 22 ct/kWh (Handelsblatt, 2022).

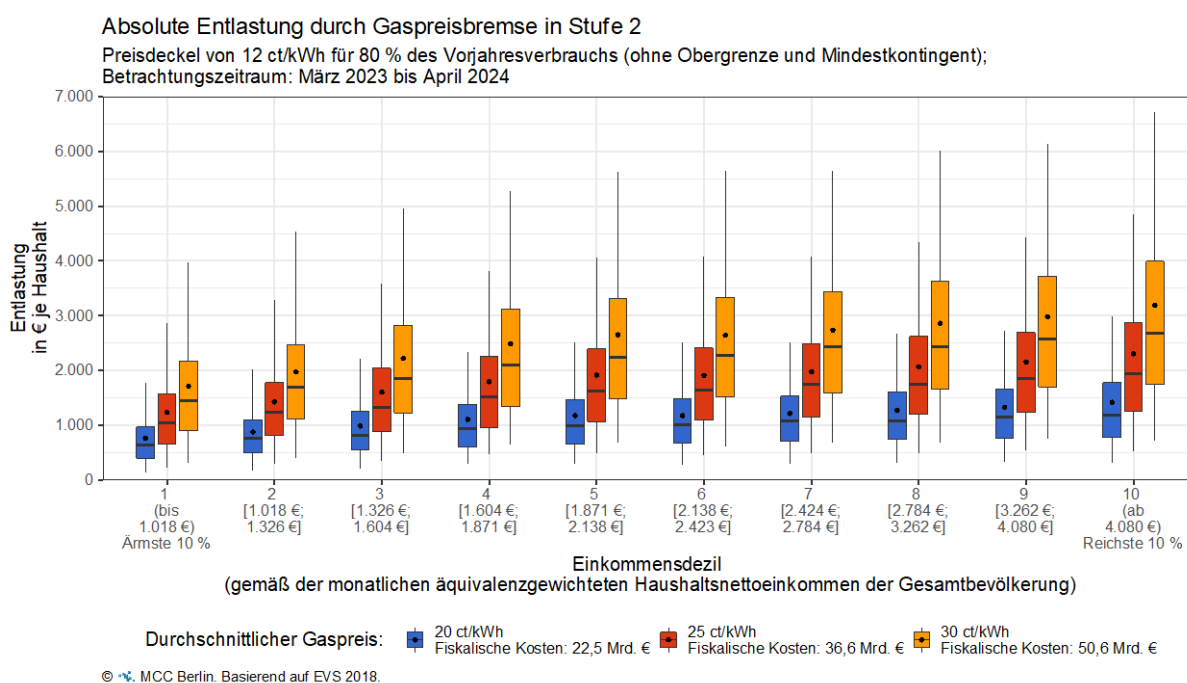


Abbildung 3: Entlastung durch subventioniertes Grundkontingent im Zeitraum März 2023 bis April 2024

Entlastung aller Haushalte mit Gasheizung, einschließlich Empfänger:innen von Transferleistungen, deren Heizkosten übernommen werden. Das Grundkontingent entspricht 80 % des anhand der EVS 2018 bestimmten Jahresverbrauchs. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

Abbildung 3 zeigt für jedes Einkommensdezil die durch die Gaspreisbremse in Stufe 2 generierte Gesamtentlastung über den Zeitraum von März 2023 bis April 2024.

Bei einem Marktpreis von 20 ct/kWh erhalten Haushalte im untersten Dezil eine durchschnittliche Entlastung von ca. 800 € über die gesamten 14 Monate (blaue Balken). Die durchschnittliche Entlastung erhöht sich auf knapp 1.500 € im obersten Dezil, die absolute Entlastung steigt also auch in Stufe 2 mit dem Einkommen. Relativ zu den entstandenen Mehrkosten ist die Entlastung dagegen für alle Dezile gleich hoch, da sich das Grundkontingent für jeden Haushalt am individuell prognostizierten Verbrauch orientiert. So deckt die Gaspreisbremse 47 % der Mehrkosten ab.

Bei einem Marktpreis von 25 ct/kWh (rote Balken) und insbesondere bei 30 ct/kWh (orange Balken) steigen sowohl die entstehenden Mehrkosten als auch die durch die Preisbremse erzeugte absolute Entlastung deutlich an. Im Ergebnis werden in diesen Szenarien für alle Einkommensgruppen mehr als 55 % (bei 25 ct/kWh) bzw. mehr als 60 % (bei 30 ct/kWh) der Mehrkosten durch den Staat kompensiert. Allerdings ist zu berücksichtigen: Wenn einkommensstarke Haushalte eher in der Lage sind, ihren Verbrauch zu reduzieren (etwa indem sie ungenutzte Zimmer nicht heizen oder Wohneigentum sanieren), wird die Preisbremse in Stufe 2 relativ betrachtet progressiv, weil die Entlastung dann mit steigendem Einkommen einen größeren Prozentsatz der Belastung abdeckt.

3 Mittelfristige Entlastungswirkung

Für die mittelfristige Wirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen ist insbesondere das subventionierte Grundkontingent der Preisbremse in Stufe 2 entscheidend, da dieses den Kern der Empfehlungen bildet und mindestens 14 Monate aufrecht erhalten werden soll.

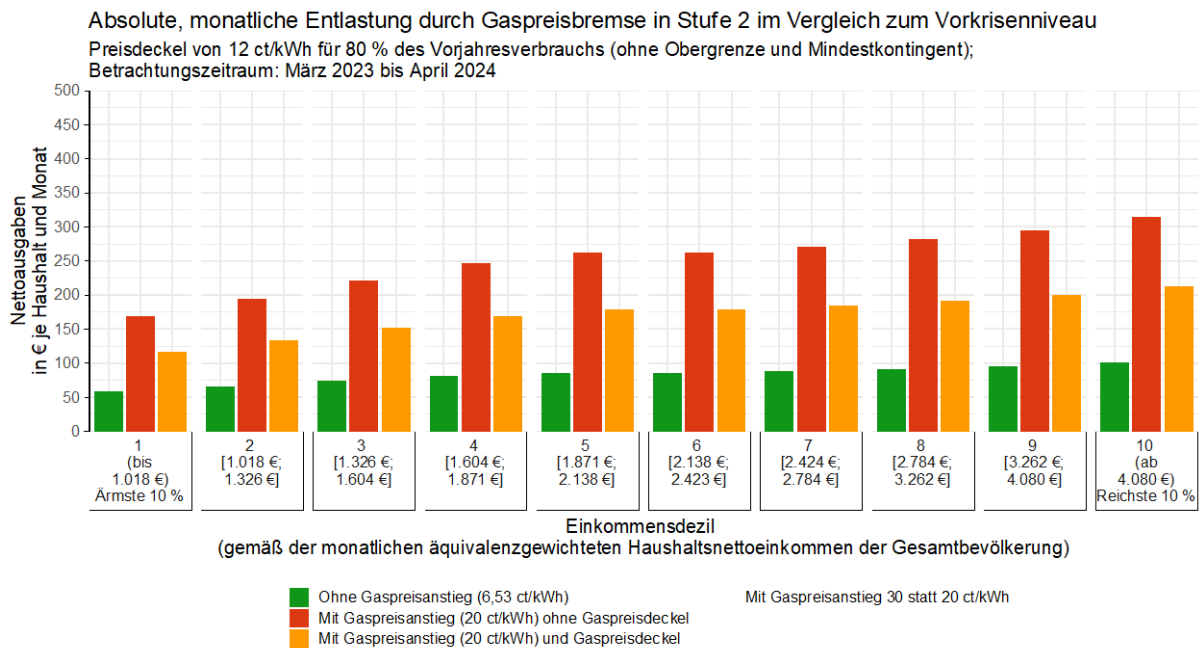


Abbildung 4: Monatliche Ausgaben für Gas mit und ohne Entlastung in Stufe 2 im Vergleich zu Vorkriegsniveau

Ausgaben ohne Gaspreisanstieg (grüne Balken) basieren auf der EVS 2018. Die graue Fläche über den Balken zeigen die zusätzlichen Ausgaben, wenn der durchschnittliche Marktpreis 30 statt 20 ct/kWh beträgt. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

In Abbildung 4 werden die monatlichen Ausgaben für Gas entsprechend der EVS 2018 (grüne Balken) verglichen mit den Ausgaben bei einem durchschnittlichen Marktpreis von 20 ct/kWh (rote Balken) und den Ausgaben nach Abzug der Entlastung durch das subventionierte Grundkontingent (orange Balken). Die Differenz zwischen den roten und grünen Balken ergibt die unkompensierten Mehrkosten durch den Preisanstieg: im fünften Dezil betragen diese etwa 180 € pro Monat. Nach Abzug der in Stufe 2

generierten Entlastung reduzieren sich die zusätzlichen Ausgaben im fünften Dezil auf 95 € pro Monat.⁴ Dies stellt zwar weiterhin eine hohe finanzielle Belastung dar, die Gaspreisbremse federt jedoch in allen Einkommensgruppen einen substanziellen Teil der Kosten ab. Hinzu kommt die durch Verbrauchssenkungen selbst verdiente Kostenentlastung.

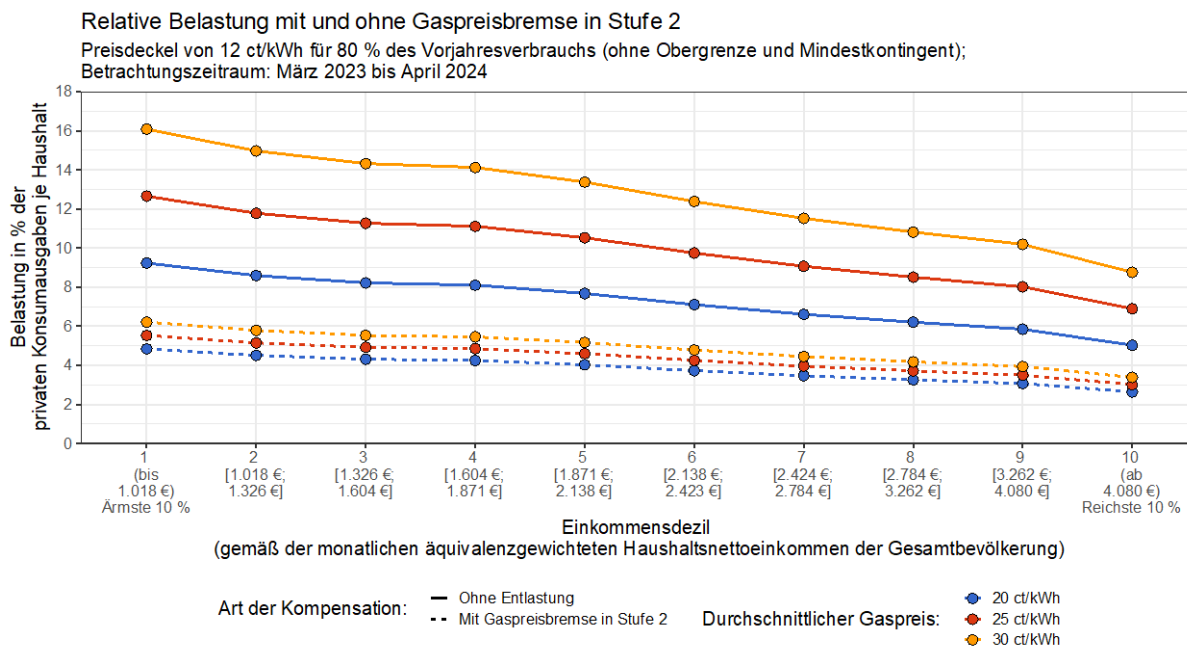


Abbildung 5: Durch die Gaspreiskrise bedingte Mehrkosten für Haushalte mit Gasheizung mit und ohne Entlastung durch subventioniertes Grundkontingent in Stufe 2 relativ zu den Konsumausgaben im Zeitraum März 2023 bis April 2024

Durchschnittliche Belastung pro Dezil ohne Empfänger:innen von Transferleistungen, da deren Heizkosten übernommen werden und somit keine direkte zusätzliche Belastung entsteht. Die gestrichelte Linie zeigt die Netto-Belastung nach Entlastung durch die Gaspreisbremse in Stufe 2. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

Abbildung 5 setzt die Belastung aufgrund der gestiegenen Gaspreise vor Entlastung durch die Gaspreisbremse in Stufe 2 (durchgezogene Linien) und nach Entlastung (gestrichelte Linien) in Relation zu den privaten Konsumausgaben.⁵ Unter der pessimistischen Annahme, dass sich das Szenario mit dem höchsten Preis von 30 ct/kWh realisiert, führt dies im untersten Einkommensdezil zu einer enormen Belastung von 16 % der Konsumausgaben – durch die Gaspreisbremse kann die Belastung jedoch auf gut 6 % reduziert werden. Im obersten Dezil fällt die relative Belastung durch die Gaspreisbremse dagegen von knapp 9 % auf 3,5 % der Konsumausgaben. Die vorgeschlagenen Maßnahmen wirken somit regressiv, da einkommensschwache Haushalte auch nach der Entlastung relativ gesehen die höchsten Mehrkosten tragen.

⁴ Dieser Vergleich berücksichtigt keine der bisher beschlossenen Entlastungsmaßnahmen, wobei diese (mit Ausnahme der Mehrwertsteuersenkung) keinen direkten Einfluss auf die Ausgaben für Gas haben, sondern in der Regel das verfügbare Einkommen erhöhen.

⁵ Abbildung A3 im Anhang stellt die relative Belastung mit und ohne Entlastung bei einem Gaspreis von 20 ct/kWh als Boxplot dar. Dadurch wird die hohe Varianz der Belastungen innerhalb der Einkommensdezile sichtbar.

4 Bewertung der Optionen zur sozialen Ausgestaltung

Die Analyse der Verteilungswirkung in den vorangehenden Abschnitten zeigt, dass bei einer undifferenzierten Ausgestaltung der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen hohe fiskalische Kosten für die Entlastung einkommensstarker Haushalte anfallen. Aus diesem Grund schlägt die Kommission ergänzende Modifikationen der Maßnahmen vor, sofern sich diese als umsetzbar erweisen: Erstens sollen sowohl die Einmalzahlung im Dezember als auch die Subvention in Stufe 2 ab einem Jahreseinkommen von 72.000 € der Einkommensteuerpflicht unterliegen, zweitens sollen Ober- und Untergrenzen für das Grundkontingent in Stufe 2 festgelegt werden.

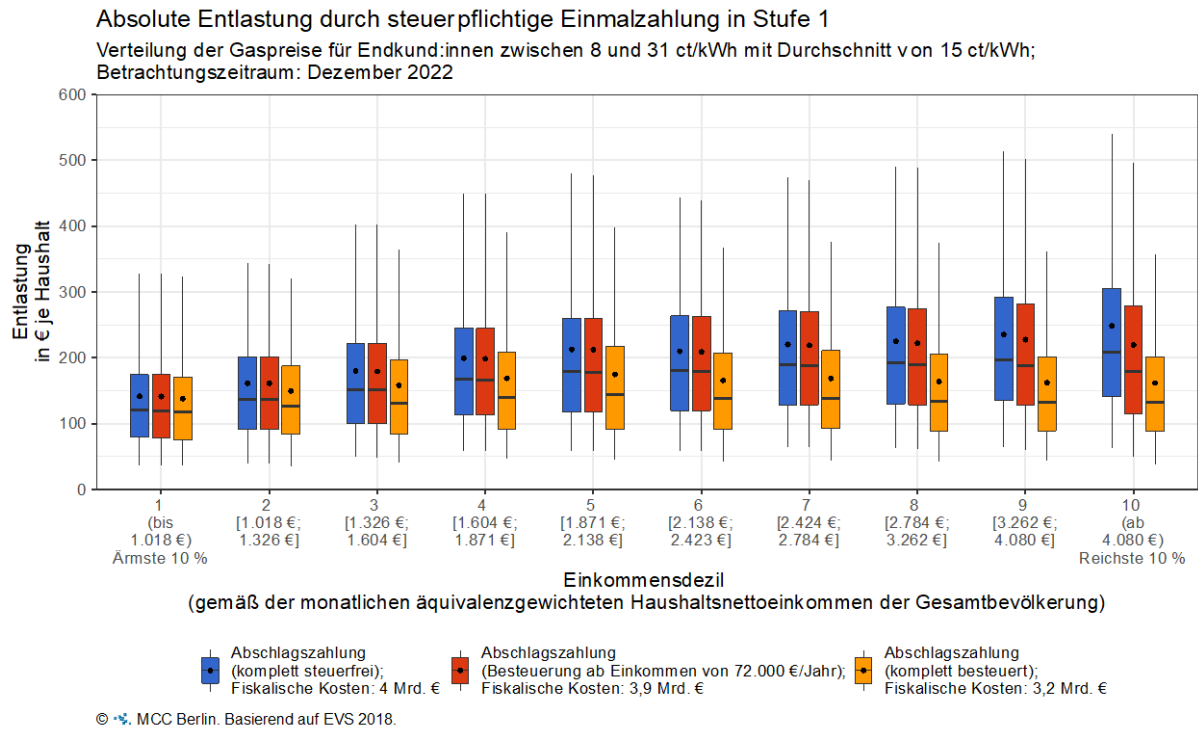


Abbildung 6: Effekt der Besteuerung auf Entlastung durch Einmalzahlung im Dezember 2022

Einmalzahlung an alle Haushalte mit Gasheizung, einschließlich Empfänger:innen von Transferleistungen, deren Heizkosten übernommen werden. Berechnung basierend auf 1/12 des anhand der EVS 2018 bestimmten Jahresverbrauchs und kWh-Preisen zwischen 8 und 31 Cent. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

Abbildung 6 untersucht die Effekte einer Besteuerung der Entlastungsmaßnahmen exemplarisch anhand der Einmalzahlung im Dezember.⁶ Wird die Zahlung erst ab einem jährlichen zu versteuernden Einkommen von 72.000 € (144.000 € bei Verheirateten) besteuert (roter Balken, entsprechend dem Kommissionsvorschlag), wird die Entlastung ab dem achten Dezil im Vergleich zur komplett steuerfreien Auszahlung (blaue Balken) reduziert. Die Zahlungen an hohe Einkommen nehmen dadurch jedoch nur moderat ab und auch die fiskalischen Kosten sinken um weniger als 1 %. Eine vollständig zu versteuernde Einmalzahlung ohne Einkommensfreigrenze (orange Balken) würde die fiskalischen Kosten dagegen um 10 % senken und zu deutlich niedrigeren Zahlungen an einkommensstarke Haushalte führen. Dafür erhalten in diesem Fall auch Haushalte mit niedrigen bis mittleren Einkommen eine spürbar geringere Entlastung.

⁶ Abbildung A4 im Anhang stellt den Effekt einer Besteuerung der Gaspreisbremse in Stufe 2 dar.

Eine technische Schwierigkeit bei der Besteuerung besteht darin, dass die Einmalzahlung durch die Energieversorgungsunternehmen geleistet wird (entweder direkt oder bei Haushalten in Mietverhältnissen mit Zentralheizung über die Betriebskostenabrechnung der Hausverwaltung), indem die zu leistende Abschlagszahlung nicht vom Konto des jeweiligen Verbrauchers sondern von einem staatlichen Konto eingezogen wird. Zur steuerlichen Erfassung wäre deshalb in diesen Fällen eine Selbstanzeige im Rahmen der Einkommensteuererklärung erforderlich.

Um den administrativen Aufwand gering zu halten, empfiehlt die Kommission eine Veranlagungspflicht nur für Personen, die ohnehin bereits eine Steuererklärung abgeben. Dadurch entsteht eine Ungleichbehandlung innerhalb der Einkommensdezile (z. B. zwischen Selbstständigen und abhängig Beschäftigten) und auch die fiskalische Einsparung fällt dann geringer aus als in Abbildung 6 geschätzt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine Besteuerung der Einmalzahlung tatsächlich der sozialen Gerechtigkeit dient oder vor allem symbolischen Charakter hätte. Eine einfacher administrierbare Lösung wäre, vorübergehend den Solidaritätszuschlag zu erhöhen. Dies beträfe zwar auch einkommensstarke Haushalte ohne Gasheizung, allerdings profitieren auch diese durch positive gesamtwirtschaftliche Effekte der Entlastung.

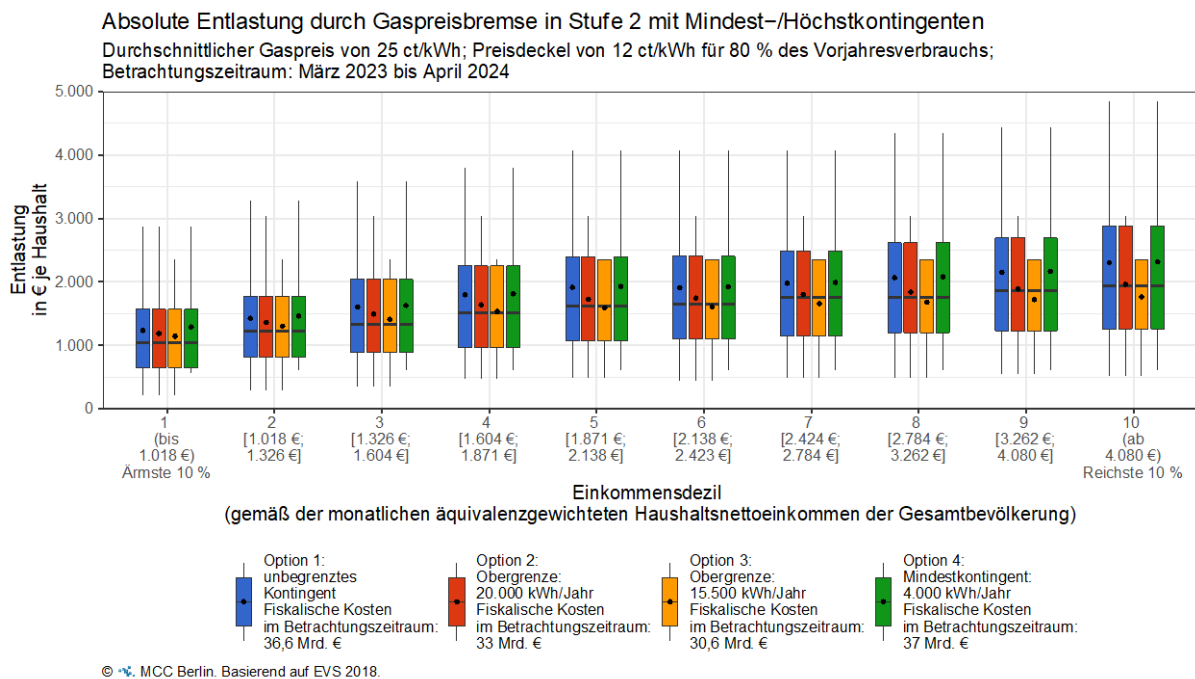


Abbildung 7: Effekt von Ober- und Untergrenzen auf Entlastung durch subventioniertes Grundkontingent im Zeitraum März 2023 bis April 2024

Entlastung aller Haushalte mit Gasheizung, einschließlich Empfänger:innen von Transferleistungen, deren Heizkosten übernommen werden. Das Grundkontingent entspricht 80 % des anhand der EVS 2018 bestimmten Jahresverbrauchs. Es wird ein unsubventionierter Durchschnittspreis von 25 ct/kWh angenommen. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

Um speziell in Stufe 2 hohe Zahlungen an reiche Haushalte zu vermeiden, empfiehlt die Kommission zudem zu prüfen, „wie die Voraussetzungen geschaffen werden können, dass ein haushaltsbezogenes Mindestkontingent und eine Obergrenze für das geförderte Kontingent umgesetzt werden“ (2022, S. 19). Es würde also zusätzlich zur prozentualen Kontingentierung (80 % des prognostizierten Jahresverbrauchs) auch eine absolute Grenze gezogen. Diese könnte, wie in Abbildung 7 dargestellt, 15.000 kWh/Jahr (orange Balken) oder 20.000 kWh/Jahr (rote Balken) betragen. Wird die Obergrenze von 20.000 kWh/Jahr implementiert, würde die Entlastung für knapp 25 % der reichsten Haushalte

gedeckt. Auch Haushalte im zweiten bis neunten Dezil wären von der Obergrenze betroffen, jedoch in einem deutlich geringeren Ausmaß.

Bei einem durchschnittlichen Gaspreis von 25 ct/kWh könnte der Staat bei einem solchen Vorgehen rund 10 % der fiskalischen Kosten der Entlastung einsparen. Allerdings ist unklar, wie hoch der zusätzliche Aufwand für die Administration der Obergrenze im Vergleich zu den Ersparnissen ausfallen würde. Durch eine strengere Kontingentierung auf maximal 15.000 kWh/Jahr – in etwa der Durchschnittsverbrauch eines Haushalts mit Gasheizung – verdoppeln sich die fiskalischen Einsparungen zwar nahezu, gleichzeitig wird dadurch aber auch die Entlastung von mehr als 25 % der Haushalte mit mittleren Einkommen reduziert.

Eine absolute Begrenzung des Grundkontingents hätte zudem den Nachteil, dass technisch nicht zwischen besonders großen und übermäßig „verschwenderischen“ Haushalten differenziert werden kann. Die Versorgungsunternehmen wissen nicht, ob sich hinter einem Zähler mit hohem Verbrauch der vielzitierte Swimmingpool befindet oder ein Haus mit mehreren Wohnparteien. Wie relevant das ist, zeigt Abbildung 8. Demnach korreliert der jährliche Gasverbrauch in allen Dezilen stark mit der Haushaltsgröße. Der mit dem Einkommen steigende Durchschnittsverbrauch erklärt sich vor allem durch den höheren Anteil von Haushalten mit drei oder mehr Personen (orange Punkte) in den mittleren und oberen Einkommensgruppen. Gerade in den unteren drei Dezilen würde eine Obergrenze fast ausschließlich große Haushalte treffen.

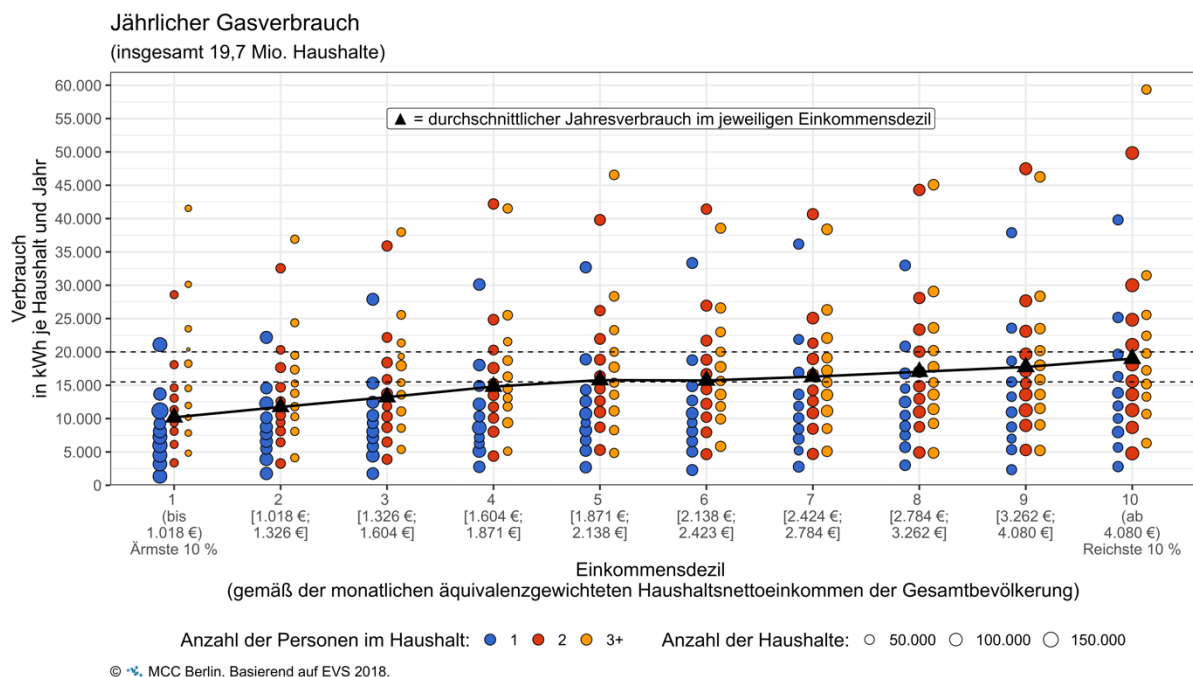


Abbildung 8: Gasverbrauch in 2018 nach Einkommensdezilen und Haushaltsgröße

Geschätzter Verbrauch basierend auf durchschnittlichem kWh-Preis in 2018. Die Größe der Punkte reflektiert die Zahl der Haushalte je Dezil mit dem entsprechenden Jahresverbrauch. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

Im Gegensatz zur Obergrenze würde ein Mindestkontingent, das unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch subventioniert wird, nicht nur dazu führen, dass die Entlastung einkommensabhängig gestaltet wird. Darüber hinaus würden einkommensschwache Haushalte tatsächlich besser gestellt werden (grüne Balken in Abbildung 7). Wird z. B. allen Haushalten ein Grundkontingent von mindestens 4.000 kWh unabhängig von ihrem prognostizierten Jahresverbrauch zur Verfügung gestellt, steigt die Entlastung vor

allem für Teile der untersten drei Dezile. Unter den Haushalten im untersten Dezil würden knapp 25 % bessergestellt. Die zusätzlichen fiskalischen Kosten belaufen sich dabei auf nur rund 1% der Variante ohne Ober- oder Untergrenzen. Jedoch treten auch bei der praktischen Umsetzung eines Mindestkontingents die gleichen technischen Schwierigkeiten auf.

5 Einsparanreize

Um eine kritische Gasmangellage zu verhindern, ist entscheidend, dass auch private Haushalte ihren Verbrauch im Vergleich zur Vorkrisenzeit reduzieren. Im Idealfall sollten Einsparungen von bis zu 20 % erzielt werden (BNetzA, 2022). Durch eine geschickte Gestaltung der Entlastungsmaßnahmen können potenziell hohe monetäre Einsparanreize gesetzt werden. Diese entstehen einerseits durch einen klar sichtbaren, hohen Marktpreis und andererseits durch Prämien für Einsparungen.

Da für jede Kilowattstunde oberhalb des subventionierten Grundkontingents der mit dem Versorgungsunternehmen vereinbarte Vertragspreis bezahlt werden muss, entsteht bei einer effizienten Orientierung an den Grenzkosten zunächst ein starker Anreiz, den Verbrauch auf maximal 80 % der Verbrauchsprognose aus September zu beschränken. Allerdings zeigt die verhaltensökonomische Forschung, dass sich Menschen häufig an den Durchschnittskosten orientieren (Ito, 2014). Bezogen auf die Gaspreisbremse heißt das: Verbraucher:innen unterschätzen, wie hoch die Kosten für jede zusätzlich verbrauchte Kilowattstunde oberhalb des Grundkontingents wirklich sind. Ein dadurch reduzierter Einsparanreiz kann insbesondere dann eintreten, wenn die auf dem Kontoauszug sichtbaren Abschlagszahlungen sinken, weil der Versorger sie mit dem subventionierten Kontingent verrechnet. Immerhin entsteht in dem von der Kommission vorgeschlagenen Konzept ein zusätzlicher Einsparanreiz, weil die Subvention des Grundkontingents bei einem darunterliegenden Verbrauch nicht zurückgezahlt werden muss. Dies entspricht einer impliziten Einsparprämie.

Insgesamt sind die im Kommissionsvorschlag gesetzten Anreize aber nicht selbsterklärend. Die in den Abschlagszahlungen vorgenommene Verrechnung von subventioniertem Grundkontingent und Vertragspreisen ist kompliziert, zudem vergeht in der Regel viel Zeit bis zur Abrechnung des tatsächlichen Jahresverbrauchs. Die vorgeschlagenen Maßnahmen können ihre Einsparwirkung dagegen nur entfalten, wenn sie von der Bevölkerung verstanden werden. Somit ist eine umfassende und zielgruppenspezifische Aufklärung unerlässlich.

Unsere statische Analyse basiert auf Verbrauchsmengen, die mit Hilfe der Ausgaben für Gas in der EVS 2018 geschätzt und auf Basis der Umweltökonomischen Gesamtrechnung skaliert wurden (Roofs et al., 2021). Eine durch Verhaltensänderungen selbst verdiente Kostenentlastung wird somit nicht berücksichtigt. Dies hat keinen Einfluss auf die Höhe der geleisteten Entlastungszahlungen, beeinflusst jedoch die Höhe der durch die Gaspreiskrise generierten tatsächlichen monetären Belastung. Die Ausgaben für Gas (Abbildung 1 und 4) und relative Belastung (Abbildung 5) sollten daher als Obergrenze verstanden werden; die entsprechenden Werte nehmen ab, wenn die Haushalte ihren Gasverbrauch reduzieren. Werden dagegen die Einsparanreize von den Haushalten nicht verstanden (z. B. wegen der Orientierung an Durchschnittskosten), besteht die Gefahr einer ungenügenden Nachfragereduktion und die finanzielle Belastung bleibt auch bei Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen hoch.

6 Fazit

Die von der „ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme“ vorgeschlagenen Entlastungsmaßnahmen für private Haushalte sind in der Lage, einen substanziellen Anteil der zusätzlichen Belastung durch die steigenden Gaspreise abzufangen. Allerdings wirkt die Entlastung progressiv, da Haushalte mit hohem Einkommen absolut gesehen weit höhere Zahlungen erhalten.

Eine sozial ausgewogenere (d. h. einkommensabhängige) Ausgestaltung der Entlastung wäre im Prinzip durch eine Besteuerung der Entlastungsleistungen oder durch Ober- und Untergrenzen für das subventionierte Grundkontingent möglich. Beide Optionen gestalten sich in der Umsetzung jedoch schwierig, weil die Entlastung nicht direkt durch den Staat administriert, sondern indirekt über die Energieversorgungsunternehmen abgewickelt wird. Aufgrund des benötigten Vorlaufs für die Implementierung in den Abrechnungssystemen ist zudem keine Auszahlung vor Dezember 2022 möglich.

Außerdem besteht die Gefahr, dass die prinzipiell vorhandene Einsparanreize durch die hohe Komplexität und gerade für Mieter:innen verzögerte Auszahlung der Maßnahmen abgeschwächt werden. Insbesondere der – von den Empfehlungen der Kommission abweichende – Plan der Regierung, die Einmalzahlung im Dezember nicht vom prognostizierten, sondern vom tatsächlichen Jahresverbrauch abhängig zu machen (Tagesschau, 2022), würde die Einsparanreize weiter aushöhlen.

Eine schnellere, besteuerbare und anreizkompatible Entlastung wäre möglich durch verbrauchsunabhängige Zahlungen nach dem Vorbild der Energiepreispauschale, wie sie im September an alle Arbeitnehmer:innen ging und im Dezember an alle Rentner:innen ausgezahlt wird. In einer Weiterentwicklung dieses Modells ließe sich beispielsweise durch eine monatliche Pauschale von steuerpflichtig 80 € pro erwerbstätiger Person und steuerfrei 40 € für Nicht-Erwerbstätige eine deutliche Entlastung erzielen (Kalkuhl et al., 2022). Diese Form der Entlastung ist im Rahmen der aktuellen Möglichkeiten zwar nicht auf Haushalte mit Gasheizung beschränkbar. Doch angesichts der anhaltenden Energiepreiskrise und des auch im nächsten Jahr zu erwartenden weiteren politischen Handlungsbedarfs könnte es sinnvoll sein, in diese Richtung weiterzudenken. Deshalb sollte jetzt unbedingt am Aufbau eines Direktauszahlungskanal gearbeitet werden, um mittelfristig gezielte Entlastungszahlungen zu ermöglichen – auch mit Blick auf das im Bundes-Klimaschutzgesetz vorgegebene langfristige gezielte Verteuern fossiler Brennstoffe und eine Rückerstattung der daraus entstehenden Einnahmen.

Referenzen

Bundesnetzagentur (BNetzA, 2022). Gasverbrauch der Haushalte steigt im Moment zu stark an. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/20220929_Verbrauchsdaten.html, aufgerufen: 27.10.2022.

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022). Sicher durch den Winter. Abschlussbericht. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6, aufgerufen: 02.11.2022.

Handelsblatt (2022). Gaspreisentwicklung: Gaspreise fallen auf Drei-Monats-Tief. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/gaspreisentwicklung-gaspreise-fallen-auf-drei-monats-tief/28682942.html>, aufgerufen: 02.11.2022.

Ito, K. (2014). Do Consumers Respond to Marginal or Average Price? Evidence from Nonlinear Electricity Pricing. *American Economic Review*, 104(2), 537-563.

Kalkuhl, M., Amberg, M., Bergmann, T., Knopf, B., Edenhofer, O. (2022) Gaspreisdeckel, Mehrwertsteuersenkung, Energiepauschale - Wie kann die Bevölkerung zielgenau und schnell entlastet werden? MCC Arbeitspapier. https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Gaspreise_und_Entlastungsmaßnahmen.pdf

Mühlenweg, L., Sigl-Glöckner, P., Steitz, J. (2022). Wieso es möglichst bald eine möglichst transparente Gaspreisbremse braucht. Dezernat Zukunft. <https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2022/10/Gaspreisbremse-v1.pdf>, aufgerufen: 31.10.2022.

Roofs, C., Kalkuhl, M., Amberg, M., Bergmann, T., Kellner, M. (2021). Documentation of the CO₂-price incidence webtool «MCC CO₂-Preis-Rechner» (1.0). DOI: <https://zenodo.org/record/5094561#.Y1cDonZBy3A>

Tagesschau (2022). Entlastungen für Gaskunden: Wie die Dezemberhilfe aussehen soll. <https://www.tagesschau.de/inland/entlastung-gaskunden-101.html>, aufgerufen: 28.10.2022

Anhang

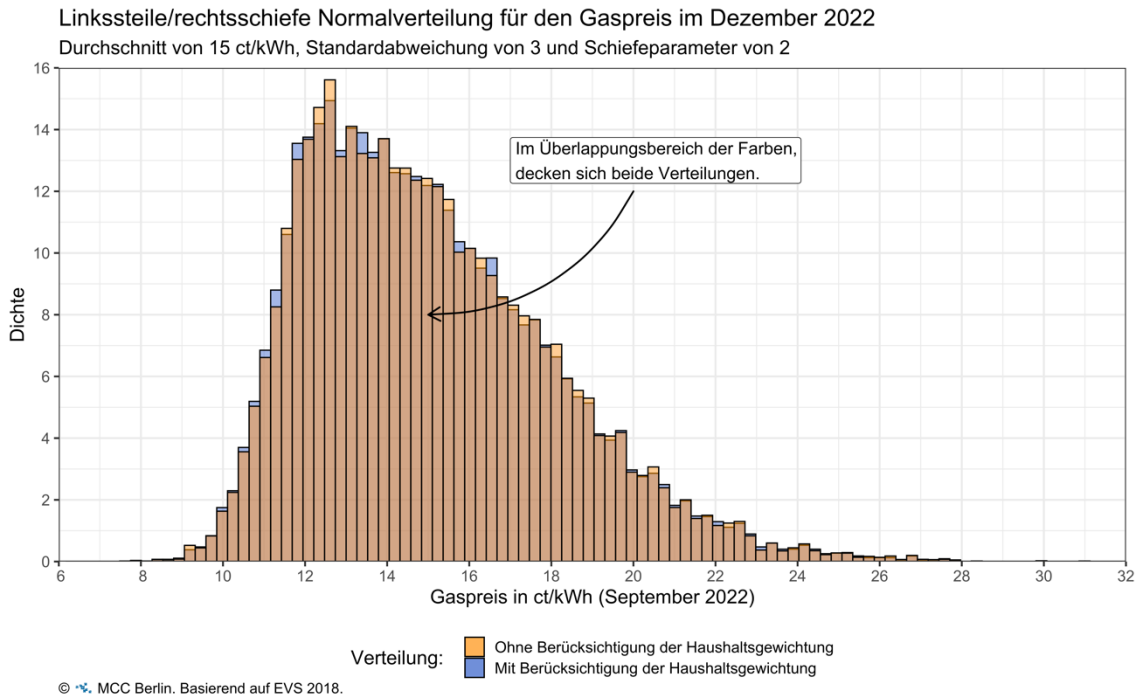


Abbildung A1: Zufallsverteilung der Gaspreise für die Berechnung der Einmalzahlung im Dezember

Verteilungsparameter: Durchschnitt = 15 kWh, Standardabweichung = 3, Schiefe = 2. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

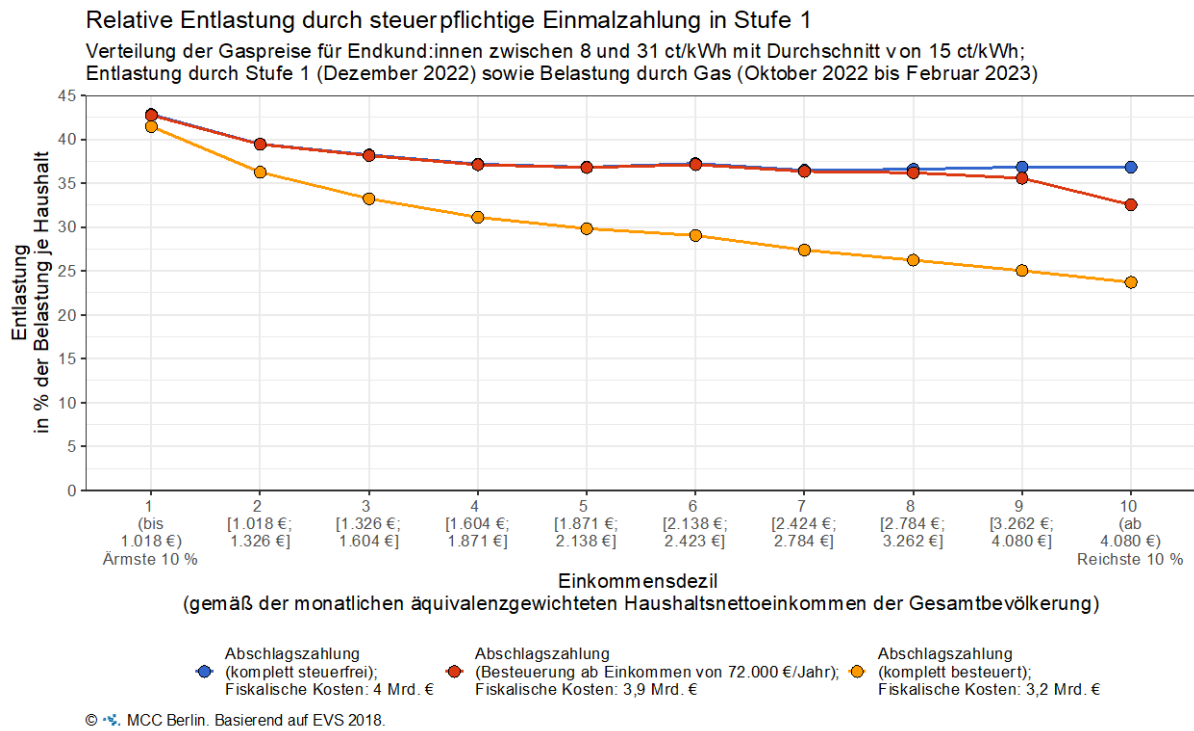
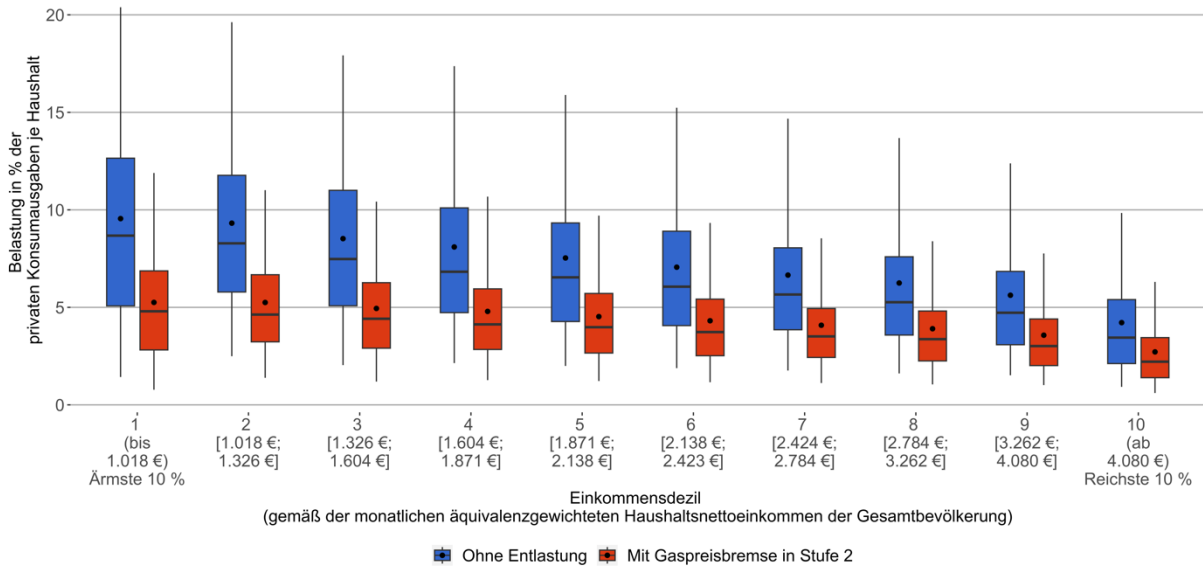


Abbildung A2: Entlastung durch Einmalzahlung im Dezember relativ zur durch die Gaspreiskrise bedingten Belastung im Zeitraum Oktober 2022 bis Februar 2023. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

Relative Belastung mit und ohne Gaspreisbremse in Stufe 2 (Boxplot)

Durchschnittlicher Gaspreis von 20 ct/kWh; Preisdeckel von 12 ct/kWh für 80% des Vorjahresverbrauchs
 Betrachtungszeitraum: März 2023 bis April 2024

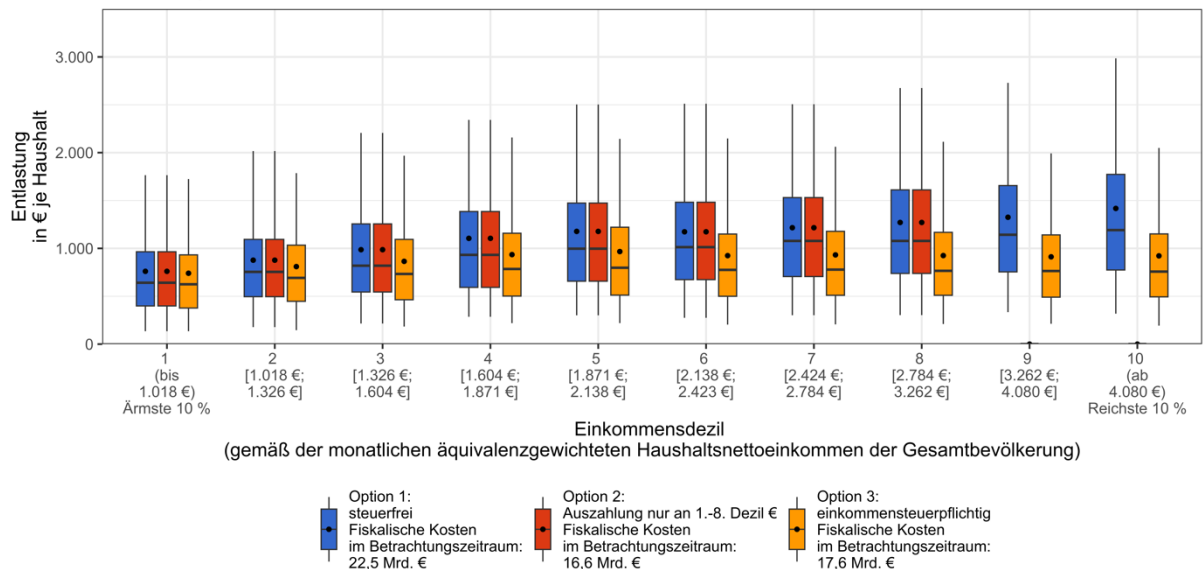


© MCC Berlin. Basierend auf EVS 2018.

Abbildung A3: Variation der durch die Gaspreisbremse bedingte Mehrkosten für Haushalte mit Gasheizung innerhalb der Einkommensdezile, mit und ohne Entlastung durch subventioniertes Grundkontingent in Stufe 2 relativ zu den Konsumausgaben im Zeitraum März 2023 bis April 2024. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

Absolute Entlastung durch steuerpflichtige Gaspreisbremse in Stufe 2

Durchschnittlicher Gaspreis von 20 ct/kWh; Preisdeckel von 12 ct/kWh für 80 % des Vorjahresverbrauchs;
 Betrachtungszeitraum: März 2023 bis April 2024



© MCC Berlin. Basierend auf EVS 2018.

Abbildung A4: Effekt der Besteuerung auf Entlastung durch Gaspreisbremse im Zeitraum März 2023 bis April 2024

Entlastung durch Gaspreisbremse für alle Haushalte mit Gasheizung, einschließlich Empfänger:innen von Transferleistungen, deren Heizkosten übernommen werden. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018.

