



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

Gaspreisdeckel, Mehrwertsteuersenkung, Energiepauschale - **Wie kann die Bevölkerung zielgenau und schnell entlastet werden?**

Matthias Kalkuhl, Maximilian Amberg, Tobias Bergmann,
Brigitte Knopf, Ottmar Edenhofer

Impressum

Autorenteam:

Matthias Kalkuhl (MCC/Universität Potsdam)

Maximilian Amberg (MCC)

Tobias Bergmann (MCC)

Brigitte Knopf (MCC)

Ottmar Edenhofer (MCC/PIK)

Danksagung: Wir danken Andreas Kuhlmann für wertvolle Hinweise und Diskussionsbeiträge um Auswirkungen von Preisanstiegen und mögliche Entlastungsmaßnahmen und Ulrich von Lampe für das sorgfältige Redigieren des Textes. Wir danken ebenfalls für finanzielle Unterstützung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Kopernikus-Projekts Ariadne (FKZ 03SFK5J0).

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

EUREF-Campus 19

10829 Berlin | Germany

Email: kalkuhl@mcc-berlin.net

www.mcc-berlin.net

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

29.08.2022

Das MCC ist eine gemeinsame Gründung von

STIFTUNG
MERCATOR



POTSDAM INSTITUTE FOR
CLIMATE IMPACT RESEARCH

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	4
1 Aktuelle Preisentwicklungen.....	7
2 Belastung der Haushalte durch Energiepreisanstiege	8
3 Maßnahmen zur weiteren Entlastung	10
3.1 Absenkung der Mehrwertsteuer auf Gas.....	11
3.2 Gaspreisdeckel.....	11
3.3 Gaspauschale mit EnergiepreispauschalePlus.....	12
3.4 Beschleunigte Schaffung eines Auszahlungskanal für eine Direktzahlung	14
3.5 Vergleich der Maßnahmen	15
Schlussbetrachtung.....	19
Referenzen.....	21
Anhang.....	22

Das Wichtigste in Kürze

Bestandsaufnahme

- Die Energiepreise sind auf sehr hohem Niveau, insbesondere die Preise für Erdgas und Heizöl haben sich im Vergleich zum Vorkrisenniveau mehr als verdoppelt.
- Auch unter Berücksichtigung der beschlossenen Entlastungspakete I + II wird ein durchschnittlicher 1-Personen-Haushalt mit einer Gasheizung mit 2170 € pro Jahr belastet, ein 1-Personen-Haushalt ohne Gasheizung mit 840 € pro Jahr. Für einen 4-Personen-Haushalt mit Gasheizung liegt die Belastung bei 3430 € pro Jahr, ohne Gasheizung bei 1170 € pro Jahr. Haushalte mit großen und/oder schlecht isolierten Wohnungen haben zudem überdurchschnittliche Belastungen.
- Die Belastung macht insbesondere für Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen bis zu 18 % des frei verfügbaren Einkommens aus. Dies ist das Nettoeinkommen abzüglich Miete, Kredittilgungen, Nebenkosten, Versicherungsbeiträgen, Telefon-, Internet- und Kitagebühren. Weil Ersparnisse fehlen oder Vermögen kurzfristig nicht liquidiert werden können, führen die Mehrkosten damit zu einem deutlich verringerten Konsum bei Nahrungsmitteln, Kleidung, Verbrauchsgütern und Dienstleistungen. Der Einzelhandel und der Dienstleistungssektor (z. B. Hotelgewerbe, Gastronomie) werden vermutlich stark von diesen Rückgängen betroffen sein

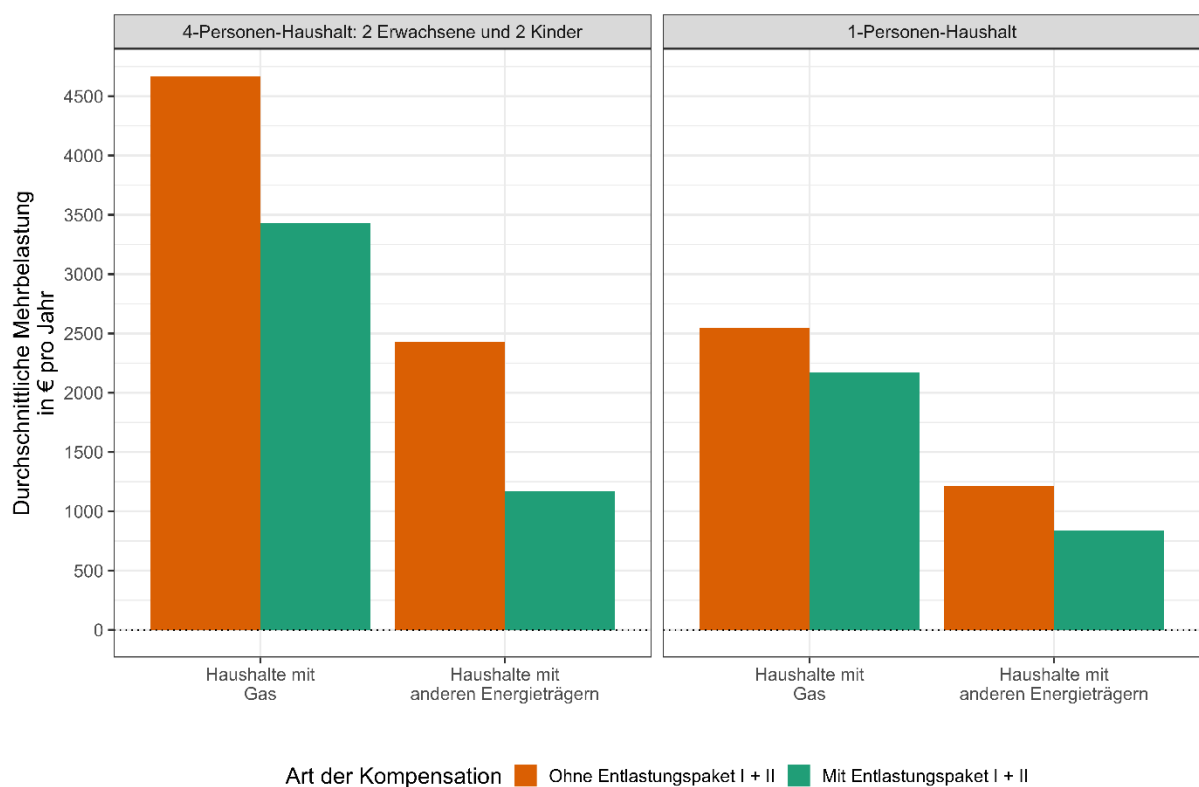


Abbildung Z 1: Mehrbelastung durch aktuelle Energiepreise für Haushalte für den Zeitraum Mai 2022 bis April 2023 (relativ zum langfristigen Energiepreisniveau 2017-2021). Eigene Berechnungen basierend auf EVS 2018.

Lösungsvorschläge:

- Entlastungsmaßnahmen sollten die hohen Anreize zum Energiesparen durch hohe Preise erhalten sowie sehr zielgenau Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen und Haushalte mit Gasheizungen entlasten.
- Weil Daten zu Einkommen, Heizsystem, Bankverbindung und Haushaltgröße bisher nicht zentral erfasst wurden, sollten kurzfristig Transferzahlungen über bestehende Auszahlungssysteme und Zahlungsbeziehungen umgesetzt werden:
 - Die Energiepreispauschale sollte bezüglich Höhe und Empfängerkreis angepasst werden (insbesondere erweiterte Auszahlung durch Rentenkassen und Familienkassen). Die Auszahlung sollte nur bis zu einem Nettogehalt von 3000 €/Monat erfolgen. Ab 1.10. 2022 könnte eine derartige **EnergiepreispauschalePlus** in Höhe von 80 €/Monat und Person betragen, wenn sie versteuert wird bzw. 40 €/Monat, wenn der Betrag nicht steuerpflichtig ist (Rentner, Kindergeldbezieher).
 - Um Haushalte mit Gasheizungen gezielter zu entlasten, sollte eine neue **Gaspauschale** für alle Haushalte mit Gasheizungen von 100 € je Haushalt und Monat eingeführt werden. Die Abwicklung würde über Gasversorger und Hausverwaltungen (Vermieter) erfolgen. Der Aufwand wäre dabei nicht höher als bei einem Gaspreisdeckel, allerdings sind die Anreizwirkungen und die leichtere Anpassbarkeit von Transferzahlungen deutlich vorteilhafter. Würde eine temporäre Gaspauschale zudem am Vorjahresverbrauch ausgerichtet, ließen sich finanzielle Belastungen für Haushalte mit hohen Verbräuchen (z. B. durch schlechte Isolierung) vermeiden, ohne Sparanreize zu unterlaufen.
 - Die **Gesamtkosten für die Entlastungsmaßnahmen** für den Zeitraum 1.10.2022 bis 30.4.2023 betragen bei den oben genannten Werten ca. **35 Mrd. €**, wobei 15 Mrd. € in 2022 (Okt-Dez) und 20 Mrd. € in 2023 (Jan-Apr) anfallen. Die Entlastungsmaßnahmen müssten vermutlich auch über den Sommer 2023 weitergeführt und angepasst werden. Aufgrund der dynamischen Situation sollten Preisentwicklungen weiter beobachtet werden und die Zahlungen angepasst werden. So könnte die EnergiepreispauschalePlus bei stärker steigenden Strompreisen angehoben werden.
- Zeitgleich mit neuen Kompensationszahlungen ist ein **Vorziehen der Anpassung von Abschlagszahlungen** durch Vermieter auf das aktuelle Preisniveau umzusetzen, damit Mieter:innen frühzeitig durch den Preismechanismus zum Sparen angeregt werden. Auch sollten **zeitnahe Informationen über die tatsächlichen monatlichen Kosten** (nicht nur der Verbrauch in kWh) für Mieter:innen mit fernauslesbaren Zählern verpflichtend verfügbar gemacht werden.
- Zudem sollte eine **Anpassung der Gaspreise für Bestandskund:innen auf das aktuelle Preisniveau** erfolgen (verbunden mit finanzieller Kompensation für die Umstellung¹), damit auch hier Einsparanreize voll ausgenutzt werden.
- Die Energieknappheit wird voraussichtlich bis Mitte 2024 andauern. Daher sollten nun schnellstmöglich alle Voraussetzungen geschaffen werden, um ab Mitte 2023 ein effizientes, gezieltes und damit auch für Steuerzahler:innen kostengünstiges **System für Direktzahlungen** zu ermöglichen. Dies ist wegen des im Koalitionsvertrags beschlossenen Klimagelds ohnehin notwendig, sollte aber priorisiert und beschleunigt werden. Durch einen digitalen Datenabgleich zwischen Behörden und die Nutzung der vorhandenen Auszahlungsinfrastruktur der Familien- oder Rentenkassen wären Zahlungen für breite Bevölkerungsschichten ab Mitte 2023 möglich. Die **Einsetzung eines Sonderbeauftragten** könnte bei der Koordinierung und Priorisierung von verschiedenen Entlastungs- und Sparmaßnahmen helfen.

¹ Siehe dazu auch der Vorschlag in Bachmann et al. (2022b) mit Beispielrechnung zur Umwandlung von Bestandsverträgen.

- Die Energiekrise stellt einen außergewöhnlichen makroökonomischen Schock dar. Die Kosten können durch Verschuldung auf mehrere Jahre verteilt werden; sie müssten dennoch zur Schuldentilgung durch spätere Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen refinanziert werden.
- **Gaspreissenkungen (wie die Mehrwertsteuer-Senkung auf Erdgas) sind nicht zielführend**, weil sie die Wahrscheinlichkeit eines Versorgungsengpasses durch verminderte Sparanreize erhöhen. Sie verschieben die Einsparleistung von den Haushalten auf die Industrie bzw. auf andere europäische Staaten.
- **Ein Gaspreisdeckel** kann zwar grundsätzlich so ausgestaltet werden, dass er den oben genannten Pauschalzahlungen für Haushalten mit Gasheizung sehr nahekommt, doch birgt der Deckel ein hohes Risiko geringer Anreize zur Einsparung von Gas. Dadurch steigt das Risiko eines Zusammenbruchs der Gasversorgung.

1 Aktuelle Preisentwicklungen

Während Preise für Benzin und Diesel in jüngster Zeit durch die Reduktion der Energiesteuern und zurückgehende internationale Rohölpreise wieder stark sanken, sind aktuell starke Preisanstiege für Erdgas, Fernwärme, Holzpellets und Strom zu beobachten. Am auffallendsten sind Anstiege beim Preis für Erdgas, der vor 2021 für private Haushalte lange Zeit stabil bei 7 ct/kWh lag. Neu abgeschlossene Gasverträge liegen aktuell über 30 ct/kWh. Wie in Abbildung 1 ersichtlich, spiegeln die hohen Preise für Privathaushalte die hohen Preise auf den Großhandelsmärkten durch die knappe Versorgungslage aufgrund der russischen Lieferdrosselungen wider. Auf dem Terminmarkt wird dabei erst ab Herbst 2024 mit einer deutlichen Entspannung der Versorgungslage gerechnet. Es ist daher nach derzeitigem Stand auch während 2023 von hohen Gaspreisen um die 30 ct/kWh für Privathaushalte auszugehen.

Bestandskunden sind teilweise noch durch die Preisbindung in Altverträgen von den aktuellen Anstiegen geschützt. Allerdings werden diese meist zwölfmonatigen Verträge nach und nach auslaufen und durch Neuverträge ersetzt. Der von allen Haushalten durchschnittlich gezahlte Gaspreis läuft also dem Preis für Neuverträge leicht nach (zur Berechnung siehe Abbildung A1 im Anhang). Wir gehen daher von einer durchschnittlichen zusätzlichen Preisbelastung von 20 ct/kWh für die nachfolgenden Analysen aus; ab Mitte 2023 könnte der Preisanstieg dann bei über 25ct/kWh liegen.

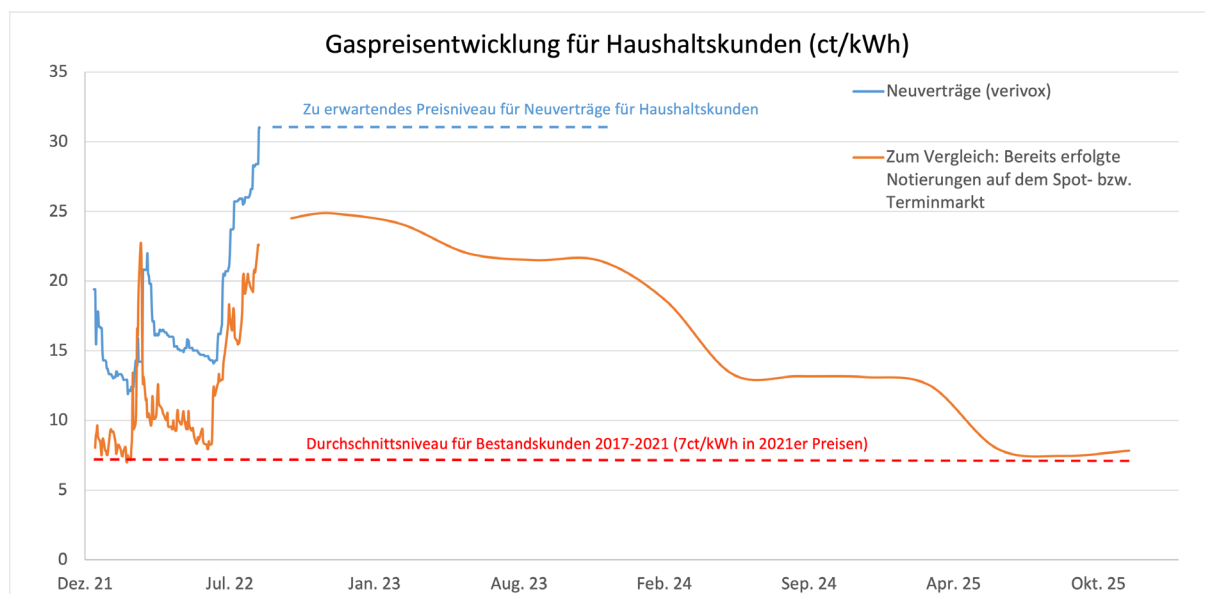


Abbildung 1: Entwicklung der Gaspreise bei Neuverträgen für private Haushalte (nach verivox) sowie Entwicklung der Spotpreise und der Preise für Terminkontrakte (ab Oktober 2022) für TTF, Stand: 18. August 2022.

Während Gas der Energieträger mit dem stärksten relativen Anstieg ist, haben sich auch Preise für Heizöl und Fernwärme mehr als verdoppelt. Preisanstiege für Strom, Super-Benzin und Diesel sind – auch nach dem Auslaufen des Tankrabatts – zwar merklich, fallen aber weniger stark aus (Tabelle 1).

	Super ct/l	Diesel ct/l	Heizöl ct/l	Erdgas ct/kwh	Strom ct/kwh	Fernwärme ct/kwh
Preise Vorkrisenniveau	148	131	65	7	32	8,5
Anstieg zum Vorkrisenniveau absolut (und in %)	+50 (34 %)	+75 (57 %)	+90 (138 %)	+20 (286 %)	+10 (31 %)	+10 (118 %)

Tabelle 1: Angenommene Preisanstiege bei verschiedenen Energieträgern in Deutschland. Verglichen wird der Zeitraum Mai 2022 bis April 2023 mit dem Vorkrisenniveau, definiert als der inflationsbereinigte Durchschnitt der Jahre 2017-2021 (in 2021er-Preisen, siehe Kalkuhl et al. (2022)). Unsere Annahme stützt sich auf aktuelle Preisen in Verbraucherportalen (verivox, clever-tanken.de, heizuel24.de). Beim Preisanstieg für Super und Diesel ist die temporäre Energiesteuersenkung (Juni bis August 2022) herausgerechnet. Bei Erdgas bezieht sich der unterstellte Anstieg auf Neu- und Bestandskunden im Zeitraum Mai 2022 bis April 2023 (siehe Anhang, Abbildung A1). Für Fernwärme liegen keine belastbaren Preise vor; es wird ein absoluter Preisanstieg wie beim Strom angenommen.

2 Belastung der Haushalte durch Energiepreisanstiege

Der Anstieg der Energiepreise reduziert das verfügbare Einkommen von armen Haushalten prozentual stärker als das von reichen Haushalten. Wir stellen die Belastung durch die jüngsten Energiepreise relativ zum frei verfügbaren Einkommen dar. Dieses wird berechnet aus dem Nettoeinkommen abzüglich fester Ausgaben wie Miete, Neben- und Betriebskosten (einschl. Strom und Wärmeenergie), Kredittilgungen, Monatsgebühren für (Mobil-)Telefon und Internet, Kita-Gebühren sowie Versicherungsbeiträge.² Diese Ausgabenposten lassen sich kurzfristig kaum ändern und beeinflussen also maßgeblich die Liquidität der Haushalte. Das frei verfügbare Einkommen wird daher vor allem für Nahrungsmittel, Kleidung, Freizeitaktivitäten etc. verwendet. Nach jüngsten Umfragen schränken bereits viele Haushalte ihren Konsum in diesen Bereichen aufgrund der hohen Energiepreise ein.³

Die Berechnung ist ausführlich in Kalkuhl et al. (2022) dargestellt und wird hier mit Blick auf die aktuellen Preisentwicklungen und Entlastungsmaßnahmen aktualisiert. Dabei unterstellen wir einen Preisanstieg für die Energieträger wie in Tabelle 1 angegeben. Dieser ist als durchschnittlicher Preisanstieg im Zeitraum Mai 2022 bis April 2023 gegenüber dem langjährigen Preisdurchschnitt der Jahre 2017-2021 zu verstehen.⁴

Wir nehmen darüber hinaus an, dass das Verbrauchsverhalten kurzfristig unverändert bleibt. Weil Haushalte bereits ihren Konsum leicht senken und aufgrund der hohen Preise noch weiter senken werden (Ruhnau et al. 2022), stellt unsere Berechnung daher eine obere Abschätzung der finanziellen Kosten dar.

Datengrundlage für Einkommen und Konsumausgaben bildet die EVS 2018, korrigiert um fehlende Energiedaten (Roelfs et al. 2021). Wir berücksichtigen zudem, dass Haushalte, die Grundsicherung (wie z. B. Sozialhilfe) beziehen, ihre Heizkosten bereits vollumfänglich erstattet bekommen. Schließlich betrachten wir, inwieweit die bestehenden Entlastungspakete I + II (wiederum bezogen auf den Zeitraum Mai 2022 bis April 2023, basierend auf der Modellierung in Kellner et al. 2022b) diesen Konsumverlust auffangen.

Abbildung 2 zeigt die monatliche Belastung durch die Energiepreisanstiege im Zeitraum Mai 2022 bis April 2023. Es zeigt sich, dass trotz der bereits beschlossenen Entlastungspakete Belastungen von durchschnittlich 285 €/Monat (bzw. 3430 €/Jahr) für einen Vier-Personen-Haushalt anfallen. Die Belastung ist insbesondere für Haushalte, die Gas nutzen müssen, deutlich höher als für Haushalte ohne

² Die Auswahl dieser Posten folgt u.a. aus den verfügbaren Konsumkategorien der EVS 2018.

³ Siehe <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-3121.html>

⁴ Der Zeitraum Mai 2022 bis April 2023 ist gewählt, da ab Mai die hohen Preise stark für die Verbraucher spürbar wurden und ab Mai Entlastungsmaßnahmen zur Abmilderung eingeführt wurden, die in der Analyse mitberücksichtigt werden.

Gasheizung. Die bestehenden Entlastungsprogramme sind nicht spezifisch genug, um Haushalte mit Gasheizung gezielt zu entlasten.

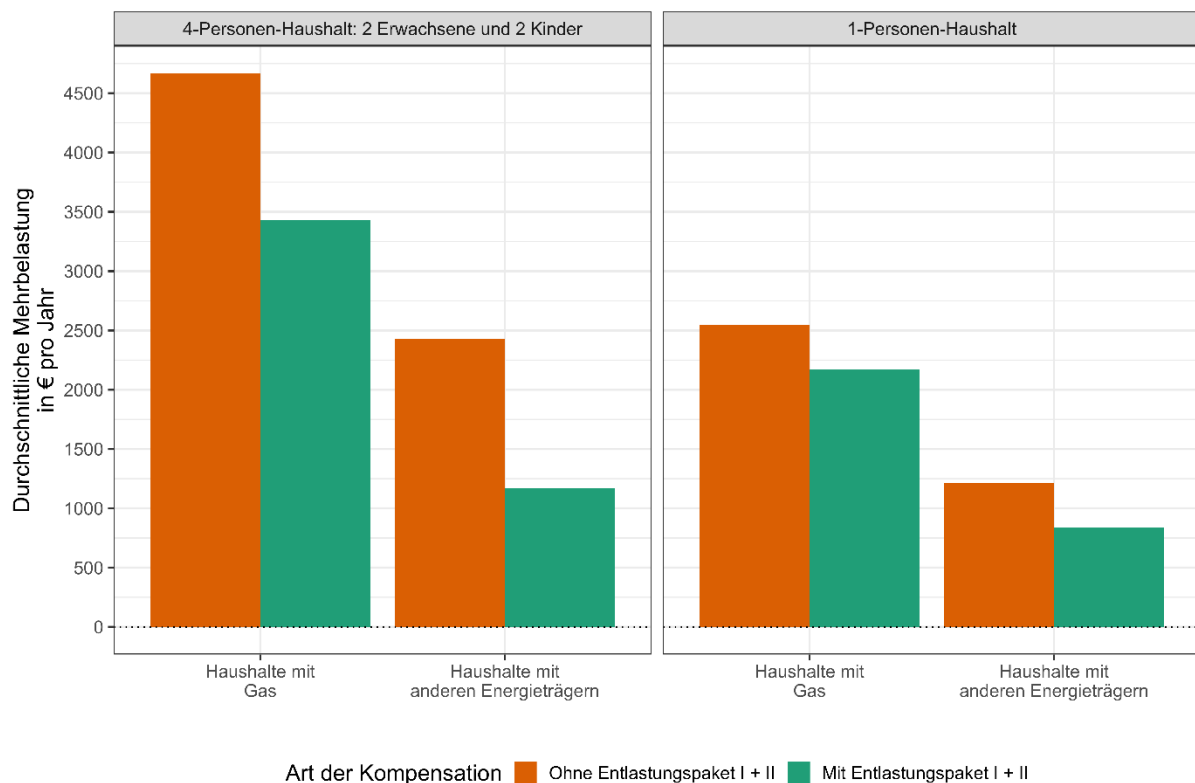


Abbildung 2: Mehrbelastung durch aktuelle Energiepreise für Haushalte für den Zeitraum Mai 2022-April 2023 (relativ zum langfristigen Energiepreisniveau 2017-2021). Eigene Berechnungen basierend auf EVS 2018.

Abbildung 3 zeigt die zusätzliche Belastung durch Energiepreisanstiege mit und ohne Berücksichtigung der Entlastungspakete relativ zum verfügbaren Nettoeinkommen. Dabei wird deutlich, dass die Mehrbelastung vor allem bei Haushalten mit Gasheizung anfällt, die im Durchschnitt 18 % des frei verfügbaren Einkommens für Energierechnungen aufwenden müssen.⁵ Gerade für Haushalte in unteren, aber auch in mittleren Einkommensgruppen bedeutet dies eine empfindliche Einschränkung bei anderen essenziellen Ausgaben wie Nahrungsmittel und Kleidung sowie Ausgaben für Freizeitaktivitäten. Daher dürften vor allem das Hotel- und Gastronomiegewerbe von starken Nachfragerückgängen betroffen sein werden.

⁵ Hinter diesem Mittelwert verbirgt sich eine beträchtliche Heterogenität der Ausgaben aufgrund unterschiedlicher Haushaltsgröße, Gebäudetyp und Gebäudedämmung.

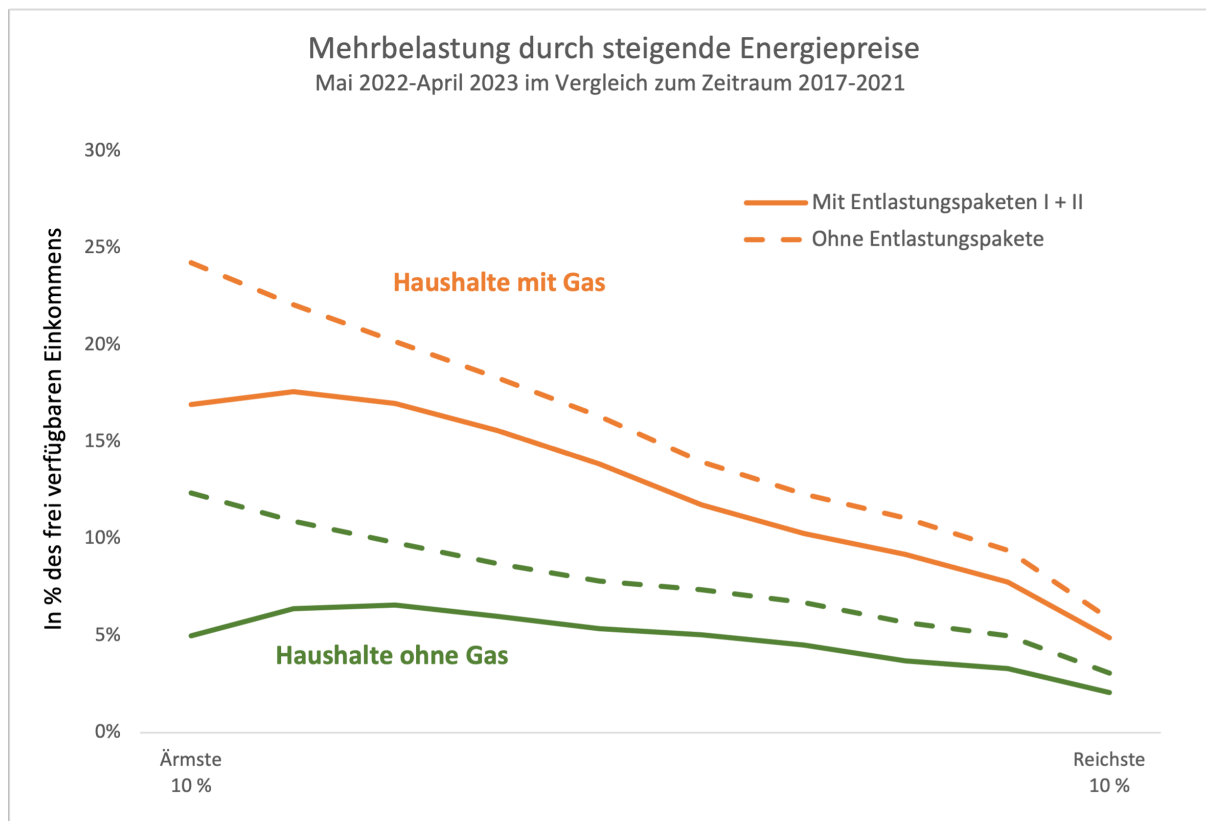


Abbildung 3: Mehrbelastung durch steigende Energiepreise im Zeitraum Mai 2022-April 2023 im Vergleich zum Zeitraum 2017-2021, in Prozent des frei verfügbaren Einkommens (Nettoeinkommen abzüglich Miete, Kredittilgungen, Nebenkosten, Versicherungsbeiträge etc.). Die Kosten für Haushalte ohne Gas sind gemittelt über alle anderen Energieträger (Fernwärme, Wärmepumpen, Heizöl, Holz/Biomasse). Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2018. Numerische Werte siehe Tabelle A1 im Anhang.

3 Maßnahmen zur weiteren Entlastung

Die Entlastungspakete I + II federn zwar einen Teil der Belastung ab, sind bei anhaltend hohen Gaspreisen jedoch unzureichend. Sie vermögen es insbesondere nicht, Haushalte mit Gasheizungen entsprechend zu entlasten. Hierfür bedarf es zusätzlicher Einkommenszuschüsse. Diese sollten idealerweise als Einkommenstransfer unabhängig vom Gasverbrauch ausbezahlt werden, damit es weiterhin hohe Anreize zum Energiesparen gibt.

Generell sollten Entlastungsmaßnahmen so gestaltet sein, dass sie erstens die Anreize zum Energiesparen erhalten und zweitens zielgenau diejenigen Haushalte erreichen, die stark von Preisanstiegen betroffen sind und nur über geringes bis mittleres Einkommen verfügen (Kalkuhl et al. 2022). Von den bestehenden Entlastungspaketen profitieren zwar vor allem Geringverdiener, doch sind die Entlastungen vom Umfang her weder ausreichend noch sehr zielgenau, weil z. B. Haushalte mit Gasheizung nicht speziell entlastet werden (Kellner et al. 2022b). Aufgrund eines fehlenden Auszahlungskanal durch den Bund (siehe Kapitel 3.4) sowie fehlender zentraler Informationen zum genutzten Heizungssystem gestaltet sich eine zielgenaue und kurzfristig realisierbare Entlastung in der Praxis als schwierig. Es ergeben sich damit in der Praxis Zielkonflikte zwischen einer zielgenauen Entlastung und einer möglichst anreizkompatiblen Entlastung aufgrund von Informationsasymmetrien und Informationskosten (Hänsel et al. 2021).

Wir halten daher weitere Entlastungsmaßnahmen für unverzichtbar, die – mit unterschiedlichem administrativen Aufwand – auch kurzfristig umgesetzt werden könnten. Im Folgenden besprechen wir (1)

die Absenkung von Gaspreisen, (2) die Einführung eines Gaspreisdeckels sowie (3) die Einführung einer Gaspauschale zusammen mit einer erweiterten Energiepreispauschale. Wie sich zeigt, ist Option (3) aufgrund seiner Zielgenauigkeit und Anreizkompatibilität die bevorzugte Variante, während Option (1) und (2) die Risiken für die Versorgungssicherheit erhöhen.

3.1 Absenkung der Mehrwertsteuer auf Gas

Am 17.8.2022 hat die Bundesregierung beschlossen, die MwSt. auf Gas von 19 % auf 7 % abzusenken. Dies lässt sich zügig umsetzen, reduziert jedoch Anreize zum Energiesparen. Aufgrund des verringerten Anreizes zur Einsparung könnte es zu weiteren Preissteigerungen beim Gas kommen, damit die Nachfrage mit dem knappen Angebot in Einklang gebracht wird. Dies würde die reale Entlastung bei Haushalten reduzieren und zudem Industriekunden stärker belasten, die die höheren Preise zu tragen haben und damit deutlich stärkere Einsparungen vornehmen müssen.

3.2 Gaspreisdeckel

Die Deckelung von Gaspreisen wurde bereits von Dullien und Weber (2022a) im März 2022 vorgeschlagen. Die Differenz zwischen gedeckeltem Gaspreis („vergünstigter Tarif“) und Marktpreis muss dann durch die Steuerzahler:innen ausgeglichen werden. Für den Verbrauch, der über dem Grundverbrauch liegt, muss die Zahlung zum Marktpreis erfolgen. Dadurch wirken auf Haushalte oberhalb des Grundverbrauchs hohe marginale Preise, sodass hohe Anreize zum Einsparen erst oberhalb des Grundverbrauchs von Gas wirksam werden.

Allerdings birgt der Gaspreisdeckel auch erhebliche Probleme:

1. Haushalte mit einem Verbrauch unterhalb des Grundverbrauchs haben keinen starken Anreiz, Gas einzusparen. Damit hängt die gesamte Einsparwirkung stark von dieser politisch festgelegten Größe ab. Eine Differenzierung des Grundverbrauchs nach Haushaltsgröße kann die Einsparwirkung verbessern. Sie ist mit einem erheblichen Informations- und Kontrollaufwand verbunden. Doch selbst dann ist davon auszugehen, dass viele Haushalte in gut gedämmten Wohnungen und Häusern unterhalb des Grundverbrauchs liegen und also keine starke Motivation zum Einsparen haben. Nach EVS-Daten liegt etwa ein Fünftel der Haushalte mit Gasheizung unter einem Jahresverbrauch von 6500 kWh; ihr Anteil am Verbrauch aller Haushalte beträgt 5 %.
2. Haushalte richten ihr Sparverhalten überwiegend an den Durchschnittskosten aus, nicht an den Grenzkosten (Ito 2014). Bei einem Gaspreisdeckel würde die monatliche Abschlagszahlung, die den erwarteten Durchschnittskosten entspricht, nur moderat erhöht werden, obwohl der marginale Preis drastisch erhöht ist. Dadurch sinkt die Einsparwirkung für jene Haushalte, die über dem Grundverbrauch liegen.
3. Der Gaspreisdeckel kann nicht einkommensabhängig ausgestaltet werden, da er für den gesamten Haushalt gilt. Somit erfolgt keine zielgenaue Entlastung von Haushalten mit geringem und mittlerem Einkommen.

Insgesamt ergibt sich daher für den Gaspreisdeckel, dass die Einsparwirkung für die privaten Haushalte zu gering ausfällt. Das verdeutlicht auch die Beispielrechnung in Tabelle 2. Richten Haushalte ihr Verbrauchsverhalten an den Durchschnittskosten aus (also an den monatlichen Abschlägen), stellt ein Gaspreisdeckel mit einem vergünstigten Tarif von 8 ct/kWh bis zu einem Verbrauch von 6.500 kWh eine implizite Subvention von durchschnittlich 27 % dar. Auch bei einer Erhöhung des vergünstigten Tarifs auf 14 ct/kWh beträgt die implizite Subvention im Durchschnitt 18 %. Zum Vergleich: Die Absenkung der MwSt. stellt eine implizite Subvention von 12 % dar. Zudem steigen, wenn der Haushaltssektor weniger einspart, wiederum die Großhandelspreise für Gas – mit der Folge, dass die Industrie und andere europäische Staaten eine erhöhte Einsparleistung erbringen müssen. Es steigt auch das Risiko einer Gasmangellage bzw. eines Zusammenbruchs der Versorgung, wenn die Einsparungen in der Industrie nicht ausreichen oder wirtschaftlich und gesellschaftlich nur zu extrem hohen Kosten durchsetzbar sind.

Der Gaspreisdeckel hat vor allem den praktischen Vorteil, dass er implizite Transfers an Haushalte ermöglicht, ohne ein Auszahlungssystem durch die Regierung zu erfordern. Letztlich werden Gasversorger bzw. Hausverwaltungen kompensiert (siehe Dullien und Weber 2022b), die Kompensation mit den Abschlagszahlungen der Haushalte verrechnen. Zwar ist auch hier die Umsetzung in der Praxis mit gewissem Aufwand verbunden (insbesondere bei Abrechnungen über Vermieter und Hausverwaltungen), aber sie kann deutlich schneller als bei Implementierung eines neuen Auszahlungssystems für Haushalte mit Gasheizungen erfolgen.

3.3 Gaspauschale mit EnergiepreispauschalePlus

Der oben dargestellte Gaspreisdeckel leidet vor allem unter einer geringen Anreizwirkung. Dies kann jedoch leicht vermieden werden, wenn statt einer Verringerung von Preisen direkt ein Transfer (Gaspauschale) für Haushalte mit Gasheizung ausgeschüttet würde. Ähnlich wie beim Gaspreisdeckel könnte dieser Pauschalbetrag von Gasversorgern bzw. Hausverwaltungen (bei Zentralheizung) ausgezahlt werden, weil diese zu den Haushalten in Zahlungsbeziehungen stehen.⁶ Um weiterhin hohe Anreize zum Energiesparen zu gewähren, sollten diese Transfers nicht mit den Gaszahlungen verrechnet, sondern separat als monatliche, verbrauchsunabhängige Pauschale (rück-)überwiesen werden. Die Kosten für Gasversorger und Hausverwaltungen müssten dann durch den Bund erstattet werden. Dieses Modell bietet maximale Anreizkompatibilität, insbesondere wenn die Zahlung von Abschlägen anhand der prognostizierten Kosten frühzeitig angepasst wird und nicht mit der Nebenkostenabrechnung im Folgejahr rückwirkend nachgezahlt werden muss.

Die Gaspauschale erfordert einen ähnlichen Aufwand von Gasversorgern und Hausverwaltungen wie ein Gaspreisdeckel. Ebenso wie beim Gaspreisdeckel könnte die Pauschale auch an die Haushaltsgröße angepasst werden, wenn ein zusätzlicher Informationsabgleich zwischen Mieter:innen und Versorger bzw. Hausverwaltung erfolgt. Darüber hinaus ist auch eine Berechnung der Pauschale anhand des Vorjahresverbrauchs möglich, solange die Pauschale nur für 1-2 Jahre gewährt würde (siehe Infobox 2 in Kalkuhl et al. (2022)). Dadurch könnten Härtefälle für Haushalte mit hohem Grundverbrauch (z. B. wegen familiärer Situation, schlechter Wärmedämmung etc.) sehr effektiv vermieden wären und gleichzeitig Sparanreize erhalten bleiben.

Für den Vergleich von Gaspreisdeckel und Gaspauschale betrachten wir zur Illustration einen Gaspreisdeckel bei 8 ct/kWh für einen Grundverbrauch von 6500 kWh/Jahr, unabhängig von der Haushaltsgröße. Die Ausgestaltung entspricht einer durchschnittlichen Entlastung eines Haushaltes mit Gasheizung von etwa 100 €/Monat (siehe Tabelle 2).

⁶ Da Abschläge bisher meist (noch) nicht vorausschauend angepasst werden, könnten Hausverwaltungen den Transfer auch mit der nächsten Nebenkostenabrechnung (und der damit verbundenen Nachzahlung) verrechnen. Dies würde Zeit schaffen, um die notwendigen Daten (Kontodaten und ggf. Haushaltsgröße) abzugleichen. Bei einer frühzeitigen Anpassung der Abschläge müssten jedoch auch die Transfers entsprechend ausgezahlt werden.

Verbrauchs- dezil	Verbrauch	Vorkrisenniveau	Krisenniveau ohne Maßnahmen		Krisenniveau mit Gaspreisdeckel		Krisenniveau mit Gaspauschale
	kWh/Jahr	€/Monat	€/Monat	Entspricht Erhöhung um Faktor	€/Monat	Implizite Subvention (%)	€/Monat
1	2.301	23	62	2,6	23	62	-38
2	5.876	44	142	3,2	45	68	42
3	8.090	57	192	3,4	84	56	92
4	10.090	69	237	3,4	129	46	137
5	12.002	80	280	3,5	172	39	180
6	14.080	92	327	3,5	218	33	227
7	16.523	106	382	3,6	273	28	282
8	19.518	124	449	3,6	341	24	349
9	24.361	152	558	3,7	450	19	458
10	39.710	242	903	3,7	795	12	803
Durchschnitt	15.255	99	353	3,6	253	28	253

Tabelle 2: Beispielrechnung zur Auswirkung von Gaspreisdeckel und Gaspauschale für verschiedene Verbrauchsdezile.

Ohne entlastende Maßnahmen steigen die durchschnittlichen Gaskosten auf mehr als das Dreifache, über alle Dezile gerechnet auf das 3,6-Fache. Bei einem auf den Grundverbrauch bezogenen Gaspreisdeckel steigen die Abschläge deutlich geringer, sie liegen dann je nach Dezil um 12 bis 62 % niedriger als ohne Entlastung, im Durchschnitt um 28 %. Die gleichen durchschnittlichen Gaskosten von 253 €/Monat, aber unter Wahrung der Sparanreize der Haushalte, kann auch eine entsprechend hoch angesetzte Gaspauschale schaffen. Von der Gaspauschale profitieren Haushalte mit geringem Gasverbrauch stärker als Haushalte mit hohem Gasverbrauch.

Zugrundeliegende Annahmen: Gaspreis Vorkrisenniveau: 7 ct/kWh; Krisenniveau: 27 ct/kWh. Gaspreisdeckel zu 8 ct/kWh bis 6500 kWh/Jahr. Grundbetrag Gasanschluss: 10 €/Monat. Gaspauschale: 100 €/Monat. Nach EVS haben 18 % der Haushalte einen Verbrauch unter 6500 kWh/Jahr. Verbrauchsdaten basierend auf EVS 2018; Bereinigung basierend auf Roelfs et al. (2021). Bei einer Erhöhung des gedeckelten Gaspreises auf 14 ct/kWh sinkt die implizite Subvention durch niedrige Abschlagszahlungen beim Gaspreisdeckel von 28 % auf 18 % (somit erhöht sich der Sparanreiz, bleibt aber unter dem der Gaspauschale). Betrachtet sind nur Haushalte, die eine Gasheizung verwenden und keine Sozialhilfe bekommen.

Ein wesentlicher Unterschied liegt darin, dass Haushalte mit einem hohen Verbrauch vom Gaspreisdeckel stärker profitieren als von der Gaspauschale. Insofern entlastet der Gaspreisdeckel vor allem Haushalte in großen und/oder schlecht gedämmten Wohnungen und Häusern relativ stärker. Dies könnte behoben werden, wenn die Gaspauschale am Vorjahresverbrauch ausgerichtet wird (siehe auch Vorschläge von Kalkuhl et al. (2022) vom März 2022 sowie Bachmann et al. (2022) vom August 2022 dazu). Eine Ausrichtung der Pauschale am Vorjahresverbrauch kann sehr effektiv Haushalte mit hohem Gasverbrauch entlasten und gleichzeitig Anreize zum Einsparen erhalten. Es stellt damit eine Möglichkeit dar, die hohe Heterogenität der Belastung (auch innerhalb der Einkommensgruppen) erheblich zu reduzieren.

Sowohl der Gaspreisdeckel als auch die Gaspauschale kann nicht ohne weiteres an das Einkommen geknüpft und damit „sozial“ ausgestaltet werden. Beide Instrumente entlasten den gesamten Haushalt unabhängig von seinem Einkommen. Eine Einkommensprüfung auf Haushaltsebene ist in der Praxis mit sehr hohem Aufwand verbunden und kurzfristig nicht umsetzbar. Weil jedoch Preisanstiege bei Heizöl, Fernwärme, Strom sowie Feuerholz (Pellets) auch andere Haushalte belasten, sollte die Kompensation von Haushalten mit Gasheizung nur die Mehrbelastung von Gasheizungshaushalten gegenüber anderen Haushalten ausgleichen. Die allgemeine Mehrbelastung durch steigende Energiepreise trifft schließlich alle Haushalte, sodass hier eine Entlastung von Haushalten mit geringem und mittlerem Einkommen zentral ist.

Für eine breite Entlastung von Haushalten mit mittlerem und geringem Einkommen fehlt jedoch ebenfalls ein Auszahlungskanal (siehe Kapitel 3.4). Bestehende Sozialsysteme decken nur einen geringen Anteil der Haushalte mit geringem Einkommen ab (Kalkuhl et al. 2022); von einer Erhöhung von Steuerfreibeträgen profitieren auch Haushalte mit hohem Einkommen. Kurzfristig könnte jedoch ein Ausbau der Energiepreispauschale (zu einer EnergiepreispauschalePlus) hier deutlich stärkere Entlastung schaffen. Die neue Pauschale könnte wie folgt umgesetzt werden:

- Auszahlung eines monatlichen Betrags von 80 € an alle Arbeitnehmer:innen durch die Betriebe (bzw. für Selbstständige Erstattung im Rahmen der Steuererklärung). Der Betrag ist steuerpflichtig, wodurch Haushalte mit höherem Einkommen netto weniger stark entlastet werden.⁷ Dies ähnelt der aktuell umgesetzten Pauschale, soll jedoch als monatlicher Betrag verstetigt werden. Dieser könnte bei weiteren Energiepreiserhöhungen ggf. angepasst werden.
- Einführung einer Kappungsgrenze bei einem Nettoeinkommen von z. B. 3000 €/Monat. Dies kann unbürokratisch durch eine nachgelagerte Prüfung und Verrechnung mit der Steuererklärung im Folgejahr geschehen (siehe Infobox 2 in Kalkuhl et al. 2022). Erwerbstätige mit einem Nettoeinkommen über 3000 €/Monat erhalten damit keine EnergiepreispauschalePlus.
- Ausweitung der Bezugsgruppen für die Energiepreispauschale auf Rentner:innen und Kindergeldbezieher:innen (zu denen oft auch Studierende und Azubis gehören). Hier würde die Pauschale aufgrund des sonst hohen bürokratischen Aufwands steuerfrei und ohne Kappungsgrenze gewährt, sie sollte dafür jedoch geringer ausfallen (z. B. 40 €/Person).

3.4 Beschleunigte Schaffung eines Auszahlungskanal für eine Direktzahlung

Es zeigt sich, dass die Energiepreispauschale für eine akute und kurzfristig umsetzbare Entlastung geeignet ist, allerdings lassen sich nicht alle betroffenen Personen dadurch erfassen. Darüber hinaus ist eine zielgenaue Entlastung nicht möglich, weil Informationen, die die Einkommenshöhe mit der verwendeten Heizungstechnik verknüpfen, nicht verfügbar sind.

Es ist daher umso dringlicher, dass nun rechtlich, administrativ und auf Ebene der IT-Infrastruktur die Möglichkeit einer Direktzahlung an alle Bürger:innen eingerichtet wird. Konkrete Vorschläge dafür sind vorhanden (Kellner et al. 2022a), die nun ausgestaltet und umgesetzt werden müssten. Die Einführung einer Direktzahlung per Überweisung und Konsumgutschein kann – wie am Beispiel Österreich – bei politischem Willen und entsprechender Priorisierung in deutlich weniger als einem Jahr erfolgen. Im Entlastungspaket II wurde angekündigt, dass die Regierung möglichst noch dieses Jahr einen Auszahlungsweg über die Steuer-ID entwickeln will.⁸ Im Referentenentwurf des Jahressteuergesetzes (BMF 2022) ist die Einrichtung eines „direkten Zahlungswegs für öffentliche Leistungen“ über eine Verknüpfung von Steuer-ID und Kontonummer auch schon enthalten. Allerdings sind diese Ankündigungen und Vorbereitungen unzureichend, um einen Auszahlungskanal ab Mitte 2023 verfügbar zu haben. Daher sollten nun parallel zum Gesetzgebungsverfahren zum Jahressteuergesetzes weitere Schritte unternommen werden, um weitere Verzögerungen zu vermeiden:

1. Die datenschutzkonforme Erhebung der Kontonummern und deren Verknüpfung mit der Steuer-ID bedarf des Aufbaus einer entsprechenden IT-Infrastruktur. Die vorhandene Steuer-ID-Datenbank des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt) sollte dazu zeitnah erweitert werden.
2. Den verwaltungstechnischen Vorgang der Auszahlung sollte eine Behörde übernehmen, die mit dem Massengeschäft Erfahrung hat und auf etablierte IT-Verfahren zurückgreifen kann. Dies würde die Kosten und die Umsetzungsdauer erheblich reduzieren. Dafür kämen beispielsweise die Familienkasse oder die Rentenkasse infrage (Kellner et al. 2022). Diese Behörden müssen jetzt beauftragt werden, eine Aufwands- und Kostenschätzung abzugeben.
3. Die Behörde mit dem geringsten Aufwand sollte dann schnellstmöglich über eine Verwaltungsvereinbarung oder eine Gesetzgebung mit der Umsetzung bedacht werden und mit den notwendigen personellen und IT-Ressourcen ausgestattet werden.
4. Angezeigt ist auch die Ernennung eines „Sonderbeauftragten für den sozialen Kompensationsmechanismus“, der den Aufbau der Direktzahlung zwischen den verschiedenen

⁷ Weil die Energiepreispauschale steuerpflichtig ist, wirkt sie letztlich wie eine zeitlich befristete Lohnsteuersenkung.

⁸ So heißt es dort: „Um in Zukunft einen einfachen und unbürokratischen Weg für Direktzahlungen an die Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen, wird die Bundesregierung möglichst noch in diesem Jahr einen Auszahlungsweg über die Steuer-ID für das Klimageld entwickeln“ (Bundesregierung 2022).

Ministerien koordiniert. Eine sichtbare Person würde zudem der Bevölkerung zeigen, dass das Thema ernst genommen und vordringlich behandelt wird.

5. Ein Zeitplan für die Umsetzung sollte konkretisiert werden.

Über einen solchen Kanal könnte dann nicht nur (ggf. weitaus stärker differenzierte) Direktzahlungen zur Entlastung der hohen Energiepreise abgewickelt werden, die Deutschland auch 2023/24 noch begleiten werden. Sondern perspektivisch auch andere Transfers wie z. B. das Klimageld.

3.5 Vergleich der Maßnahmen

Eine qualitative Kurzbewertung der oben diskutierten Maßnahmen ist in Tabelle 3 zusammengefasst. Die Verwendung von Pauschalzahlungen schneidet hinsichtlich Zielgenauigkeit und Anreizkompatibilität am besten ab, ist aber mit einem gewissen verwaltungstechnischen Aufwand bei der Umsetzung verbunden. Dieser Aufwand ist allerdings angemessen – angesichts der hohen Risiken einer Gasmangellage mit Zusammenbruch der Versorgung und angesichts der hohen wirtschaftlichen Kosten, wenn Unternehmen ihre Produktion aufgrund geringer Einsparungen bei Haushalten einstellen müssten.

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

Tabelle 3: Kurzbewertung der Maßnahmen

Aufgrund der hohen Unsicherheiten im Nachfrageverhalten der Haushalte ist eine genaue Prognose des Verbrauchsverhalten schwierig. Dennoch können Größenordnungen unter plausiblen Annahmen zur Preiselastizität der Gasnachfrage (zwischen 5 bis 15 %) abgeschätzt werden.⁹ So könnte die MwSt.-Absenkung einen Nachfrageanstieg von 0,6-1,8 % bewirken (siehe Tabelle 4). Richten Haushalte ihren Konsum beim Gaspreisdeckel vollständig an den Durchschnittskosten (Abschlägen) aus, so stellt der Deckel eine Subvention dar, die höher ausfällt als die MwSt.-Senkung. Für plausible Nachfrage-Elastizitäten bedeutet dies einen Anstieg der Gasnachfrage um 0,9 bis 4,1 %. Dies sollte als obere Abschätzung verstanden werden, weil ein Teil der Haushalte ihren Verbrauch an den Grenzkosten ausrichten wird. Würden alle Haushalte ihren Verbrauch bei einem Gaspreisdeckel an den Grenzkosten ausrichten, würde die Nachfrage nur um 0,1-0,6 % steigen (da etwa 5 % des Gaskonsums unterhalb des Grundverbrauchs liegt und damit auch die Grenzkosten auf den subventionierten Preis fallen).

Die Spannbreite der Nachfragewirkung verdeutlicht, dass die Nachfragewirkung sehr sensitiv gegenüber der Ausgestaltung des Gaspreisedeckels ist (Grundverbrauch, Höhe des Deckels, Verrechnung des

⁹ Diese Spannbreite orientiert sich an empirischen Studien wie Auffhammer & Rubin (2018), Ruhnau et al. 2022.

subventionierten Grundverbrauchs in den Abschlägen, Informationen und kognitive Fähigkeiten zur Berücksichtigung der Grenzkosten). Zudem hängt die Wirkung stark an komplementären Maßnahmen zur Aufklärung von Haushalten über ihren Verbrauch und die finanziellen Implikationen der zweistufigen Bepreisung.

	Preis- senkung (%)	Nachfrageanstieg Haushalte (%)		
		Preiselastizität der Nachfrage		
		0,05	0,10	0,15
MwSt.-Senkung	12	0,6	1,2	1,8
Gaspreisdeckel bei 8 ct/kWh und ...				
... Haushalte orientieren sich an Durchschnittskosten	27	1,4	2,7	4,1
... Haushalte orientieren sich an Grenzkosten	4	0,2	0,4	0,6
Gaspreisdeckel bei 14 ct/kWh und ...				
... Haushalte orientieren sich an Durchschnittskosten	18	0,9	1,8	2,7
... Haushalte orientieren sich an Grenzkosten	2	0,1	0,2	0,3

Tabelle 4: Größenordnung von Nachfrageeffekten (in %) durch Preissenkungen. Lesehilfe: Wenn das Gas durch die MwSt.-Senkung (von 19 % auf 7 %) um 12 % billiger wird, steigt die Nachfrage je nach unterstellter Preiselastizität um 0,6 %, 1,2 % oder 1,8 %. Berechnung siehe Kapitel 3.2 unter der Annahme, dass Haushalte beim Gaspreisdeckel ihren Konsum an den Durchschnittskosten (Abschlägen) ausrichten bzw. dass bei Orientierung an Grenzkosten 5 % des Gaskonsums unter den (subventionierten) Grundverbrauch fallen.

Bei allen Instrumenten fehlt die Möglichkeit, gezielt Haushalte zu entlasten, die sowohl mit Gas heizen als auch ein geringes Einkommen haben. Denn eine Verknüpfung dieser Informationen und der Aufbau eines entsprechenden Auszahlungsprogramms kann kurzfristig nicht bewerkstelligt werden.

Zur besseren Illustration der Entlastungswirkung berechnen wir Kosten und die Entlastungswirkung für die drei oben dargestellten Maßnahmen. Dabei wird der Beginn der Maßnahme am 1.10.2022 unterstellt.

Tabelle 5 fasst zunächst die Details der Ausgestaltung sowie die Kosten, also den finanziellen Bedarf durch Steuermittel zusammen.

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

Tabelle 5: Ausgestaltung und Finanzbedarf verschiedener Maßnahmen für den Zeitraum Oktober 2022-April 2023.

Abbildung 4 zeigt nun die Entlastungswirkung der verschiedenen Kompensationsmechanismen. Dabei wird nicht erst ab Oktober 2022 gerechnet, sondern für den Zwölfmonatszeitraum 2022 bis April 2023, damit auch die Wirkung der bisherigen Entlastungspakete I + II für einen Zwölfmonatszeitraum berücksichtigt ist.

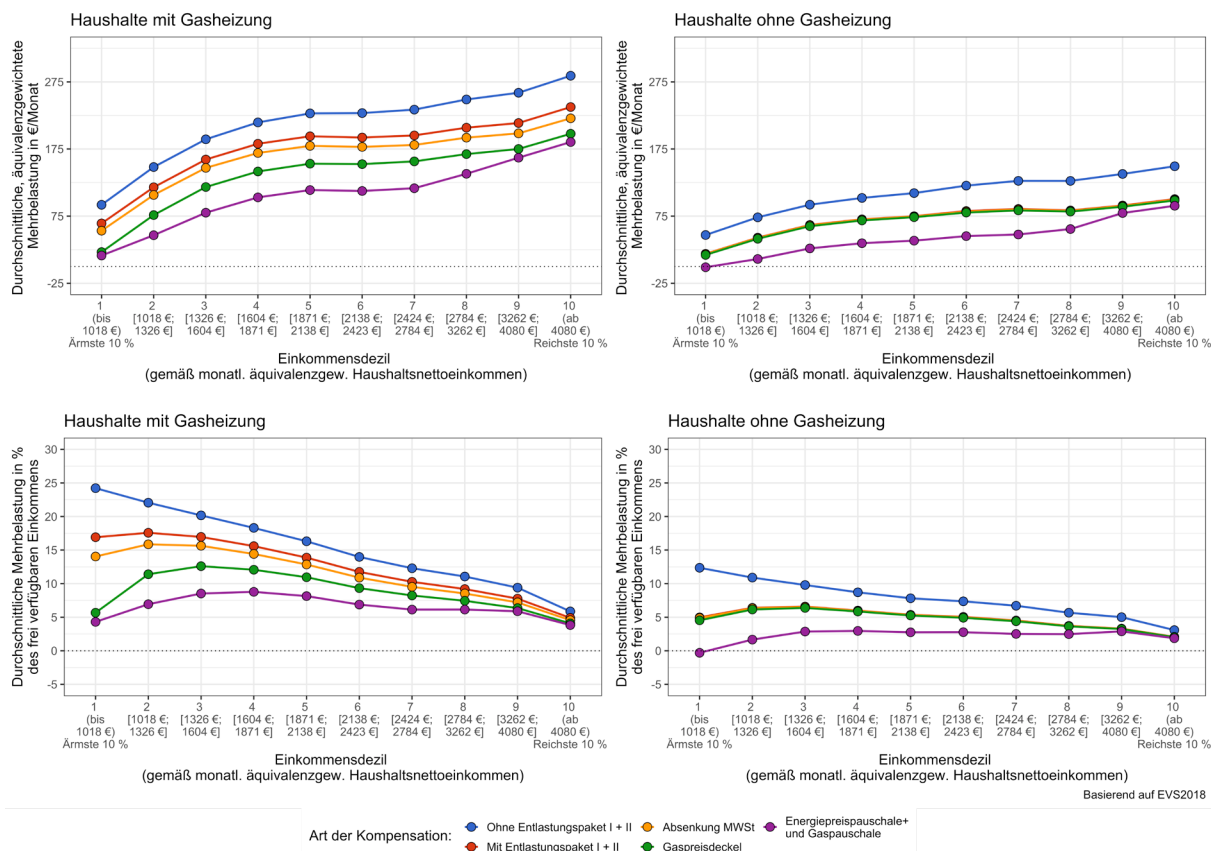


Abbildung 4: Mehrbelastung durch Energiepreisanstiege gegenüber langfristigen Energiepreisniveau (2017-2021) für den Zeitraum Mai 2022 bis April 2023 relativ zum Vorkrisenniveau 2017-2021 für unterschiedliche Entlastungsmaßnahmen. Die Berechnung der Optionen „Absenkung MwSt.“, „Gaspreisdeckel“ sowie „EnergiepreispauschalePlus und Gaspauschale“ berücksichtigen dabei bereits die Wirkung der Entlastungspakete I + II mit. Numerische Werte siehe Tabelle A1 im Anhang.

- Insgesamt zeigt sich bei der Analyse von Kosten und Entlastungswirkung. Die **Entlastung durch die MwSt.-Senkung** – sofern sie überhaupt vollumfänglich weitergegeben werden und keine weiteren Preissteigerungen bei Gas nach sich ziehen – fällt sehr moderat aus. Haushalte mit geringem Einkommen werden immer noch stark belastet: Sie verlieren etwa 15 % ihres frei verfügbaren Einkommens. Die Absenkung der MwSt. ist mit einem Bedarf von knapp 5 Mrd. € (Oktober 2022 bis April 2023) fiskalpolitisch die günstigste der hier betrachteten Optionen
- Der **Gaspreisdeckel** vermag es, zwar Haushalte mit Gasheizungen stark zu entlasten, während Haushalte ohne Gasheizungen (Abbildung 4, rechte Spalte) nicht profitieren. Trotz des Gaspreisdeckels sind Haushalte der unteren Mittelschicht jedoch weiterhin stark belastet – sie verlieren etwa 12 % ihres frei verfügbaren Einkommens. Bleibt die Einsparwirkung des Gaspreisdeckels aus, könnten weitere Anstiege bei Gaspreisen folgen und damit weitere Mehrbelastungen auslösen. Der finanzielle Bedarf liegt mit etwa 14 Mrd. € fast dreimal so hoch wie bei der MwSt.-Senkung.
- Die **Gaspauschale mit EnergiepreispauschalePlus** senkt die Belastungen für Haushalte mit Gasheizung sowie für Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen erheblich. Die Entlastung der Gaspauschale ist aggregiert dabei so hoch wie die Entlastung durch den Gaspreisdeckel. Zusätzlich werden jedoch über die EnergiepreispauschalePlus Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen entlastet; die Entlastung für Haushalte in den oberen drei Dezilen fällt dabei sehr gering aus. Haushalte im dritten bis fünften Einkommensdezil sind relativ zu ihrem verfügbaren Einkommen weiterhin am stärksten belastet, jedoch sinkt die Belastung auf 8-9 % des frei verfügbaren Einkommens. Dies stellt immer noch eine Belastung von bis zu 100 € pro Monat und Person dar.

Schlussbetrachtung

Die hohen Energiepreise stellen viele Haushalte, auch in der Mittelschicht, vor enorme finanzielle Herausforderungen. Aus normativer Sicht ist vor allem eine Entlastung einkommensschwacher Haushalte erforderlich, denn deren Lebensqualität ist am stärksten durch Preissteigerungen bei Basisgütern betroffen. Sie können zudem aufgrund fehlenden Vermögens und fehlendem Zugang zu Krediten die kurzfristig hohen Kosten nicht auf einen längeren Zeitraum verteilen. Hohe finanzielle Belastungen müssen auch Haushalte mit mittlerem Einkommen tragen, wenn z. B. Vermögen aufgrund von Immobilienbesitz kurzfristig nicht liquide ist.

Jede Entlastung von Haushalten muss durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen refinanziert werden, wobei diese durch eine Erhöhung der Verschuldung über viele Jahre gestreckt werden kann. Dennoch bringt die aktuelle Krise einen Verteilungskonflikt zutage, in dem es um die Aufteilung der Kosten zwischen Arm und Reich geht oder auch zwischen Haushalten mit bestimmter Energietechnologie (Gasheizung, Grad der Wärmedämmung). Weil die Belastung sehr heterogen ist – auch Haushalte des Mittelstands wohnen in schlecht gedämmten Wohnungen oder Häusern mit Gasheizung –, entstehen viele finanzielle Extrembelastungen („Härtefälle“). Die Betroffenen erwarten vom Staat, dass er eine Versicherungsfunktion für existenzielle, nicht versicherbare Risiken wahrnimmt, ähnlich wie bei Naturkatastrophen. In dieser Perspektive sind Entlastungsmaßnahmen vor allem ein Substitut für einen fehlenden Versicherungsmarkt, der wegen des geringen Risikos einer politisch induzierten Versorgungskrise nicht entstehen konnte. Die Entlastungsmaßnahmen lösen damit einen impliziten Gesellschaftsvertrag ein, der sicherstellt, dass Einzelne nicht vor unzumutbare finanzielle Einschränkungen gestellt werden. Diese Perspektive dürfte auch entscheidend sein, wenn es um die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes und den gesellschaftlichen Frieden geht.

In diesem Kurzpapier sind drei wesentliche Entlastungsmaßnahmen besprochen: Preissenkungen, Preisdeckel sowie Pauschalzahlungen. Aufgrund der Dramatik der Versorgungslage ist es entscheidend, hohe Einsparanreize zu setzen, um einen Zusammenbruch der Versorgung sowie Produktionsausfälle in der Industrie zu vermeiden. MwSt.-Senkung und Gaspreisdeckel können zwar Haushalte mit Gasheizung entlasten, allerdings erhöhen sie eben dieses Risiko, weil sie durch geringere Preise Einsparbemühungen finanziell weniger lukrativ machen. Preissenkungen und Preisdeckel sind daher in der aktuellen Situation keine zielführenden Maßnahmen. Die Einführung von pauschalen, ggf. differenzierten Transfers – wie wir sie bereits März 2022 vorgeschlagen haben (Kalkuhl et al. 2022) – ist daher dringend geboten.

Weil ein umfassender Auszahlungskanal für eine Direktzahlung an breite Bevölkerungsschichten fehlt, kann die Auszahlung von Pauschalen derzeit nur im „Huckepack“-Verfahren geschehen, also über bestehende Zahlungsbeziehungen. Die Ausweitung der Energiepreispauschale auf einen größeren Empfängerkreis sowie die Schaffung einer Gaspauschale für Haushalte mit Gasheizungen können hier zügig spürbare Entlastung schaffen. Die Gaspauschale kann – ähnlich wie der Gasdeckel – durch Gasversorger und Hausverwaltungen umgesetzt werden und ist mit dem gleichen administrativen Aufwand versehen. Um hohe Einsparanreize zu erhalten, sollte die Gaspauschale separat überwiesen und nicht mit der Abschlagszahlung verrechnet werden. Ein derartiges Entlastungspaket bedarf etwa 35 Mrd. €, um die Kosten bis April 2023 abzufedern. Zum Vergleich: Die Entlastungspakete I + II haben die privaten Haushalte um etwa 27 Mrd. € entlastet (Kellner et al. 2022b).

Um in dieser Krise, die sich mit Blick auf die politischen Anstrengungen für neue Energielieferbeziehungen vermutlich bis 2024 erstrecken wird, unbürokratischer, schneller und zielgenauer entlasten zu können, sollte zügig ein Kanal für Direktzahlungen an Bürger:innen aufgebaut werden. Dies kann bei entsprechendem politischen Willen in weniger als einem Jahr geschehen – und es ist für die im Koalitionsvertrag beabsichtigte Auszahlung des Klimagelds ohnehin notwendig.

Neben hohen Gaspreisen und einer entsprechenden finanziellen Kompensation bedarf es jedoch weiterer Maßnahmen zum Einsparen von Gas. Insbesondere sollten zeitgleich mit der Implementierung von Entlastungsmaßnahmen die Abschlagszahlungen an Vermieter angepasst werden, sodass Haushalte frühzeitig Klarheit über Kosten und finanzielle Vorteile des Energiesparens haben.

Die Energiekrise verlangt eine schnelle und koordinierte Antwort der Bundesregierung, bei der verschiedene Ministerien und Ressorts beteiligt sein müssen und bei der Entlastungsmaßnahmen zeitlich eng mit anderen Maßnahmen wie Anpassung von Abschlagszahlungen und Informationskampagnen verzahnt werden müssen. Diese Koordination könnte durch eine:n Sonderbeauftragte:n im Kanzleramt beschleunigt werden. Diese Person würde Koordinationsaufgaben zwischen Ressorts und nachgeordneten Behörden wahrnehmen, dem Vorhaben höhere politische Sichtbarkeit geben, Prioritäten festsetzen und finanzielle Ressourcen für verschiedene Vorhaben freigeben. Darüber hinaus kann diese Person auch den Aufbau eines Systems für Direktzahlungen an alle Bürger:innen beschleunigen.

Referenzen

- Auffhammer, M., & Rubin, E. (2018). Natural gas price elasticities and optimal cost recovery under consumer heterogeneity: Evidence from 300 million natural gas bills (No. w24295). National Bureau of Economic Research.
- Rüdiger Bachmann, David Baqaee, Christian Bayer, Moritz Kuhn, Andreas Löschel, Ben McWilliams, Benjamin Moll, Andreas Peichl, Karen Pittel, Moritz Schularick, Georg Zachmann: Wie es zu schaffen ist, Internet: https://www.econtribute.de/RePEc/ajk/ajkpbs/ECONtribute_PB_034_2022.pdf
- BMF 2022 Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2022.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2022-07-28-JStG-2022/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesregierung (2022): Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022,
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2022-03-23-massnahmenpaket-bund-hohe-energiekosten.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- 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., Flachsland, C., Knopf, B., Amberg, M., Bergmann, T., Kellner, M., Stüber, S., Haywood, L., Roolfs, C., Edenhofer, O. , 2022. Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland: sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen. MCC Berlin
- Kellner, M., Roolfs, C., Rütten, K., Bergmann, T., Hirsch, J., Haywood, L., Konopka, B., Kalkuhl, M. , 2022a. Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage. ARIADNE Analyse.
- Kellner, M., Amberg, M., Bergmann, T., Roolfs, C., Kalkuhl, M. , 2022b. Entlastungspakete für Energiepreisanstiege: Auswirkungen und Nachbesserungsbedarf. MCC Berlin.
- Ruhnau, O., Stiewe, C., Muessel, J., & Hirth, L. (2022). Gas demand in times of crisis. The response of German households and industry to the 2021/22 energy crisis. <https://www.econstor.eu/handle/10419/261082>
- Roolfs, C., Kalkuhl, M., Amberg, M., Bergmann, T., and Kellner, M. (2021). Documentation of the CO₂-price incidence webtool 'MCC CO₂-Preis-Rechner' (Version 1.0). Zenodo. <http://doi.org/10.5281/zenodo.5094561>.

Anhang

Berechnung Gaspreis

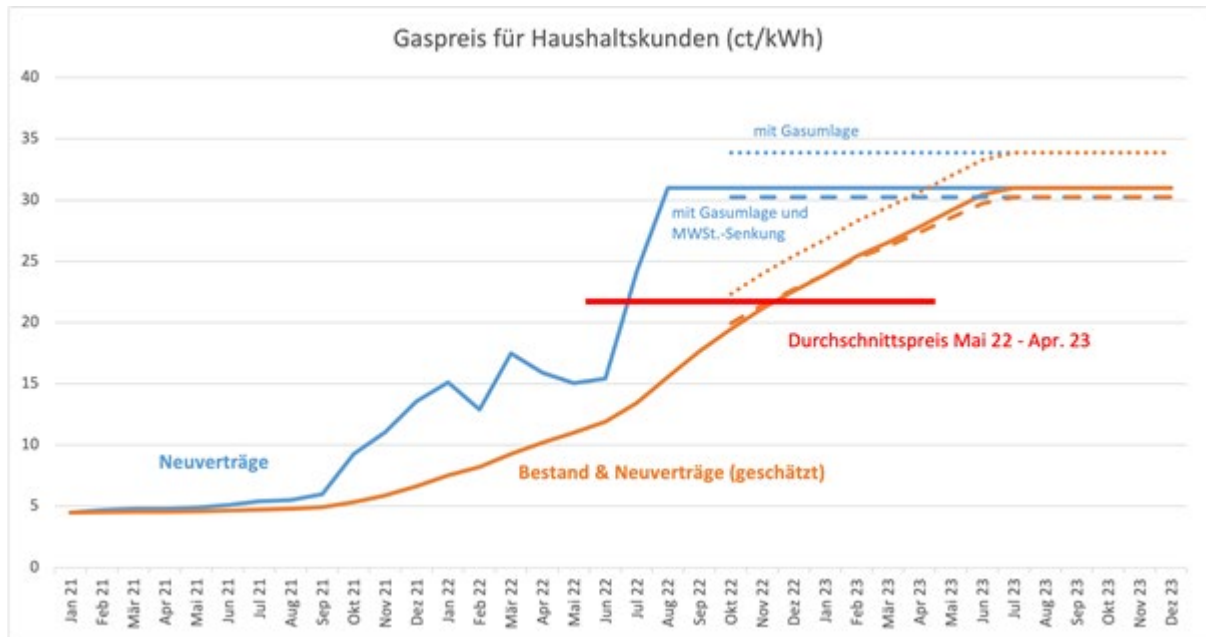


Abbildung A1: Gaspreis für Haushaltskunden. Daten für Neuverträge: Verivox. Schätzung der Preise für Bestands- und Neukunden als zwölfmonatiges rollierendes Zeitfenster.

Auswirkungen der Energiepreiskrise (Angaben in €/Monat)

Einkommensdezil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		2 Erw. + 2 Kinder
Nettoeinkommen	823	1173	1470	1739	2003	2278	2594	3009	3617	6071		5677
Verfügbares Einkommen	379	672	939	1173	1398	1635	1901	2249	2753	4848		3969
Mehrbelastung durch Energiepreisanstiege – ohne Entlastungspakete												
Alle Haushalte	67	107	138	156	167	174	181	191	202	223		295
Gas-Haushalte	92	148	189	215	228	229	234	249	259	284		389
Nicht-Gas-Haushalte	47	73	92	102	109	120	128	128	138	149		203
Mehrbelastung durch Energiepreisanstiege – mit Entlastungspaketen I + II												
Alle Haushalte	39	76	108	124	133	137	141	148	156	175		191
Gas-Haushalte	64	118	159	183	194	192	195	207	214	238		286
Nicht-Gas-Haushalte	19	43	62	70	75	83	86	83	91	100		97
Mit Entlastungspaketen I + II und EnergiepreispauschalePlus und Gaspauschale												
Alle Haushalte	7	27	52	67	75	78	82	99	123	142		67
Gas-Haushalte	16	47	80	103	114	112	117	138	162	185		133
Nicht-Gas-Haushalte	-1	11	27	35	38	45	48	56	80	90		1
Mit Entlastungspaketen I + II und Gaspreisdeckel												
Alle Haushalte	19	57	87	104	112	116	120	127	135	152		162
Gas-Haushalte	21	77	118	142	153	153	157	167	175	198		230
Nicht-Gas-Haushalte	17	41	60	69	73	80	84	82	89	98		95
Mit Entlastungspaket I + II und MwSt. Reduktion auf Gas												
Alle Haushalte	34	71	101	118	126	129	133	140	148	165		180
Gas-Haushalte	53	107	147	169	180	178	181	192	198	221		264
Nicht-Gas-Haushalte	18	42	61	70	74	82	85	83	90	99		97

Tabelle A1: Nettoeinkommen, verfügbares Einkommen und zusätzliche Belastung durch Energiepreisanstiege mit und ohne Berücksichtigung der Entlastungspakete für den Zeitraum Mai 2022-April 2023 (relativ zum langfristigen Energiepreisniveau 2017-2021). Werte beziehen sich auf einen äquivalenzgewichteten Single-Haushalt (nach OECD-Skala: Diese sind beispielsweise für einen 2-Personen-Haushalt mit 1,5 zu multiplizieren). Rechte Spalte zeigt die durchschnittlichen Werte (über alle Einkommensgruppen) für eine vierköpfige Familie. Eigene Berechnungen basierend auf Kellner et al. 2022; Datengrundlage: EVS 2018.

