

Ariadne-Analyse (Auszug)

Ausgleich für alle? Um wie viel die Gas-Soforthilfe über das Ziel hinausschießen könnte

VORABFASSUNG

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Autorinnen und Autoren

- » Michael Pahle
Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung
- » Manuel Frondel
RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
- » Ralph Henger
Institut der deutschen Wirtschaft Köln
- » Puja Singhal
Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung
- » Kathrin Kaestner
RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
- » Christian Oberst
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Herausgegeben von

Kopernikus-Projekt Ariadne
Potsdam-Institut für Klimafolgen-
forschung (PIK)
Telegrafenberg A 31
14473 Potsdam

November 2022

Das vorliegende Papier ist ein Auszug einer Ariadne-Analyse, die voraussichtlich im Januar 2023 erscheinen wird. In Abhängigkeit von weiteren Entwicklungen behalten sich die AutorInnen vor, die finale Fassung entsprechend anzupassen.

Kontakt zu den Autorinnen und Autoren: Michael Pahle, pahle@pik-potsdam.de

Die vorliegende Ariadne-Analyse wurde von den oben genannten Autorinnen und Autoren des Ariadne-Konsortiums ausgearbeitet. Die Analyse spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung des gesamten Ariadne-Konsortiums oder des Fördermittelgebers wider. Die Inhalte der Ariadne-Publikationen werden im Projekt unabhängig vom Bundesministerium für Bildung und Forschung erstellt.

Zusammenfassung

Im Rahmen der beschlossenen Gas-Soforthilfe wird allen Haushalten, die Gas oder Fernwärme nutzen, die Abschlagszahlung im Dezember erlassen. Soziale Ausgewogenheit war bei der Ausgestaltung zwar ein wesentlicher Aspekt, konnte jedoch aus administrativen Gründen und wegen fehlender Daten nur sehr eingeschränkt umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich deshalb die Frage, wie zielführend die Gas-Soforthilfe wirklich ist – also welcher Anteil am Gesamtfinanzvolumen letztendlich an Haushalte geht, die tatsächlich darauf angewiesen sind. Auf Basis des Ariadne Wärme- und Wohnen-Panels nehmen wir eine erste empirische Abschätzung vor. Unsere Analyse zeigt, dass der Anteil zielgerichteter Soforthilfe im Fall einer am Einkommen orientierten Bemessung lediglich bei 34 % liegt, also rund einem Drittel. Diese Größenordnung unterstreicht den großen politischen Handlungsbedarf bei der Verbesserung zielgenauer Kompensation, und den Wert regelmäßiger empirischer Erhebungen wie durch das Ariadne-Panel.

Wie zielführend ist der Ausgleich für alle durch die Gas-Soforthilfe?

Bundestag und Bundesrat haben am 10. bzw. 14. November 2022 das Erdgas-Wärme-Soforthilfegesetz (EWSG) beschlossen, das wesentlich auf den Empfehlungen der Gaskommission¹ (GK) beruht. Von der Soforthilfe profitieren Haushalte, die Gas oder Fernwärme nutzen, sowie kleine und mittelständische Unternehmen, die über Standardlastprofile abgerechnet werden und weniger als 1,5 Millionen Kilowattstunden Gas im Jahr verbrauchen. Ihnen wird die Abschlagszahlung im Dezember erlassen².

Soziale Ausgewogenheit war bei der Debatte um die Ausgestaltung ein zentraler Aspekt, der in der Umsetzung jedoch nur begrenzt berücksichtigt werden konnte. Gemäß Beschluss und Empfehlung des Wirtschaftsausschusses³ soll sie erreicht werden, indem Steuerpflichtige, die die Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuer (Solidaritätszuschlag) entrichten, die Entlastung im Veranlagungszeitraum 2023 versteuern (siehe Ab-

¹ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.html>

² <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/soforthilfe-dezember-2139268>

³ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/043/2004373.pdf>

schnitt II, S18). Die Höhe der Kompensation selbst allerdings ist nicht sozial ausgewogen, sondern für alle gleich. Das lag im Wesentlichen an administrativen Hürden. Diese umfassen auch die fehlende Verfügbarkeit von geeigneten Verbrauchsdaten, die laut Gaskommission für eine entsprechende Ausgestaltung erforderlich wären (GK, S.19).

Dessen ungeachtet bleibt die Frage, welcher Anteil der Gas-Soforthilfe im Hinblick auf soziale Ausgewogenheit nicht zielführend ist – in dem Sinn, dass auch Haushalte entlastet werden, die finanziell nicht darauf angewiesen sind. Im Folgenden geben wir eine erste empirische Antwort darauf. Datenbasis dafür ist das Wärme- und Wohnen-Panel, das im Zuge des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Kopernikus-Projekts Ariadne aufgebaut wird. Dazu werden im jährlichen Turnus unter rund 15.000 Haushalten in Deutschland detaillierte Informationen zum Gebäudebestand, bestehenden Heizsystemen und Heizkosten, energetischer Sanierungstätigkeit sowie zu sozioökonomischen Charakteristika erhoben. Wir verwenden hier die Ergebnisse der Erhebungswelle des vergangenen Jahres (2021), da die Daten der zweiten Welle erst Ende November konsolidiert vorliegen werden.

Wir konzentrieren uns auf die Beantwortung von zwei Teilfragen: 1) Nach welchem Kriterium kann entschieden werden, wer auf Kompensation angewiesen ist? 2) Wie hoch ist – auf dieser Basis – der Anteil der Soforthilfe, der voraussichtlich als Kompensation an Nicht-Bedürftige ausgegeben werden wird, also nicht zielgerichtet ist? Unsere Analyse soll auch aufzeigen, dass eine verbesserte Datenlage für eine gezieltere Entlastung der privaten Haushalte einen maßgeblichen Mehrwert hat. Weitere Studien zu den Verteilungswirkungen der Soforthilfe, jedoch mit anderen inhaltlichen Schwerpunkten und Datenquellen, wurden von Kellner et al. (2022) und Schumacher et al. (2022) durchgeführt.

Wer ist auf Entlastung angewiesen?

Wer auf Kompensation angewiesen ist – und wer nicht – ist eine normative Frage, die je nach zugrunde gelegtem Konzept für Verteilungsgerechtigkeit unterschiedlich beantwortet werden muss (vgl. Heyen 2022; Sommer, Mattauch, and Pahle 2022). Im Fall der Gaspreisbremse steht im Vordergrund, eine „Preisentwicklung [zu verhindern], die [...] Haushalte an den Rand ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit bringt oder diese finanziell über-

fordern kann.“ (GK, S.2). Das impliziert, dass sich soziale Ausgewogenheit hier an Bedarfsgerechtigkeit bemessen sollte⁴. Konkret: Der Verbrauch von Gas ist ein Grundbedarf, der nicht zur finanziellen Überforderung führen darf. Dies ist auch der Ansatz, der typischerweise in der Diskussion um Energiearmut zum Tragen kommt, die in Deutschland – anders als im europäischen Ausland – bisher nicht als Problem aufgefasst wurde (Schumacher, Cludius, Noka, et al. 2022). Die Gefahr von Energiearmut wächst jedoch auch hierzulande – insbesondere für Haushalte, die mehr als 10 % ihres Nettoeinkommens für Heizen, Warmwasser und Strom ausgeben (Henger and Stockhausen 2022)

Zur Messung von Energiearmut gibt es eine Reihe von Indikatoren, zu denen auch der Anteil der Energieausgaben gehört. Im Jahr 2020 hat die EU Kommission [Empfehlungen zur Energiearmut veröffentlicht](#), die vier Hauptindikatoren umfasst. Einer dieser Indikatoren klassifiziert einen Haushalt als energiearm, wenn der Anteil der Energieausgaben am Einkommen mehr als das Doppelte des nationalen Medians beträgt. Einer anderen Definition nach gilt ein Haushalt als energiearm, wenn er mehr als 10 % seines Nettoeinkommens für Heizen, Warmwasser und Strom ausgibt und zudem armutsgefährdet ist (Henger 2022).

Für die Analyse werden wir beide Aspekte, den Anteil der Energiekosten am Einkommen sowie das absolute Einkommen, miteinander kombinieren. So lässt sich insbesondere erfassen, dass Haushalte, die zwar etwas mehr verdienen (niedrige mittlere Einkommen), aber (sehr) hohe Energiekosten haben, gegebenenfalls bedürftiger sind als Haushalte mit niedrigen Einkommen und (sehr) niedrigen Energiekosten⁵. Diese sogenannten horizontalen Verteilungseffekte können erheblich sein, wie man zum Beispiel aus Frankreich weiß (Douenne 2020).

Welcher Anteil der Soforthilfe geht an Nicht-Bedürftige?

Wir benutzen die Daten des Ariadne Wärme- und Wohnen-Panels, um zu illustrieren, wie hoch der Anteil der Haushalte mit unterschiedlichen Anteilen der Energiekosten am Haushaltsnettoeinkommen (HNEK) ist. Dadurch lässt sich direkt der Anteil dieser Haus-

⁴ Dies steht im Widerspruch zur Ausgestaltung, die Gleichverteilung („alle bekommen die Nothilfe“) impliziert.

⁵ Zu berücksichtigen sind eventuelle „Gerechtigkeitslücken“, wenn zum Beispiel Haushalte mit niedrigem Einkommen ggf. (irrational) wenig für Energie ausgeben, weil sie glauben, dass sie es sich nicht leisten können

haltungsgruppen an den gesamten Energiekosten aller Haushalte ableiten. Wir differenzieren dabei innerhalb dieser Gruppen jeweils nach Einkommen. Für die Abschätzung haben wir jene 5.242 Haushalte der rund 15.000 Mitglieder des Panels berücksichtigt, die mit Gas heizen und Angaben zu ihren Heizkosten gemacht haben. Außerdem haben wir die Zahl der Haushalte so gewichtet, dass der Anteil der Einkommensschichten mit den entsprechenden Anteilen im Mikrozensus 2020 übereinstimmt; siehe Tabelle 2 in Frondel et al. (2022). Weiterhin wurde pauschal angenommen, dass sich für alle Haushalte der Gaspreis verdoppelt. Das entspricht grob der voraussichtlich durchschnittlichen Verteuerung in diesem Jahr bzw. im Dezember 2022⁶. Das Ergebnis ist in Abbildung 1 dargestellt.

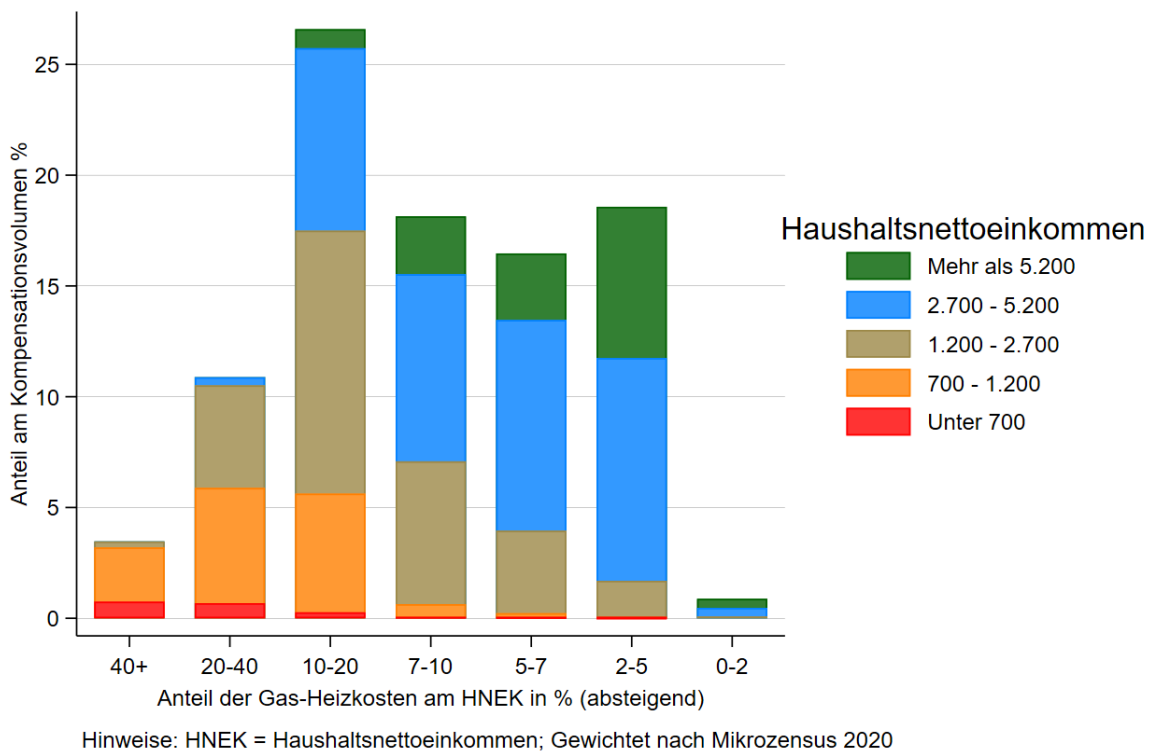


Abbildung 1: Anteil an den Gesamtenergiekosten (Gas) nach Heizkostenanteil am HNEK im jeweiligen Haushalt (gruppiert). Annahme: Verdopplung der Heizkosten von 2021 bis Dezember 2022.

⁶ Die Kosten im Jahr 2021 lagen im Durchschnitt bei 7,1 Cent/kWh und haben sich – je nach Quelle – bis September 2022 auf 15,3 Cent/kWh (BDEW Gaspreisanalyse) bzw. bis Oktober 2022 auf 13,2 Cent/kWh (Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamt) verteuert.

Der Anteil der nicht-ziel führenden Soforthilfe lässt sich wie folgt ablesen: Im ersten Schritt wird normativ festgelegt, bis zu welcher relativen Einkommensbelastung die höheren Gaspreise eine finanzielle Überlastung darstellen. Legt man sich zum Beispiel Henger & Stockhausen (2022) folgend auf 10 % fest, dann müssten alle Haushalte mit höheren Kostenanteilen kompensiert werden. Das entspricht den drei linken Balken in Abbildung 1 (Kategorien 40+, 20-40 und 10-20 %). Die Kompensation dieser Haushalte entspricht vereinfacht etwa 44 % der Gesamtentlastungskosten. Im Gegenzug wären demnach 56 % der Kompensation nicht zielführend. Differenziert man zusätzlich nach verfügbarem Einkommen, so könnte man beispielsweise Haushalte mit einer HNEK von mehr als 2.700 EUR/Monat ausnehmen, was leicht unterhalb der Grenze zwischen Mittelschicht und oberer Mittelschicht liegt⁷; vgl. Niehues & Stockhausen (2022). Damit wären nur noch 34% der Soforthilfe zielgerichtet.

Beispiel Bemessungsgrenze	Anteil der Soforthilfe, die zielgerichtet ist
Anteil Heizkosten am HNEK $\geq 10\%$	44 %
Anteil Heizkosten am HNEK $\geq 10\%$ UND HNEK ≤ 2.700 EUR/Monat	34 %

Tabelle 1: Anteil der zielgerichteten Soforthilfe für unterschiedliche exemplarische Bemessungsgrenzen.

Anteile stellen allerdings nur einen ersten Überschlag dar, für den verschiedene Einschränkungen zu berücksichtigen sind. (1) Die Stichprobe des Ariadne Wärme- und Wohnen-Panels umfasst gezielt mehr Eigentümer als Mieter. Grund dafür ist, dass Investitionen in Energieeffizienz einen der Forschungsschwerpunkte bilden, die mit Hilfe des Ariadne Wärme- und Wohnen-Panels untersucht werden sollen. Dadurch sind wohlhabendere Haushalte, die in Ein- oder Zweifamilienhäusern auf einer vergleichsweise großen

⁷ Wir differenzieren der Einfachheit halber nicht nach der Zahl der Haushaltsmitglieder, die für eine akkurate Festlegung auch noch berücksichtigt werden müsste; vgl. Niehues & Stockhausen (2022).

Wohnfläche wohnen, im Panel überrepräsentiert. Um dies grob zu korrigieren, haben wir die Anteile der Haushalte in verschiedenen Einkommensschichten mit den Anteilen des Mikrozensus 2020 gewichtet. (2) Die erhobenen Heizkosten basieren zum Großteil auf den Angaben der Befragten „nach bestem Wissen“, da nur etwas mehr als ein Drittel die Energierechnung bei der Beantwortung des Fragebogens zur Hilfe genommen hat. (3) Es wird nicht berücksichtigt, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen gegebenenfalls Transferleistungen beziehen und dass Haushalte mit hohem Einkommen (Zahlende der Solidaritätsabgabe) die Kompensation versteuern müssen. Über Letzteres wird im Detail aber erst im kommenden Jahr entschieden werden. Laut Bundesfinanzministerium müssen jedoch nur 3,5 Prozent aller Steuerpflichtigen den vollen Solidaritätszuschlag zahlen⁸.

Diskussion

Die Berechnungen zeigen, dass je nach gewähltem Schwellenwert ein mehr oder weniger großer Anteil der Kompensation an mutmaßlich Nicht-Bedürftige geht. Setzt man die Grenze für eine nicht zumutbare – also kompensationsbedürftige – Belastung beispielsweise bei einem 10 %-Anteil der Energiekosten am Haushaltsnettoeinkommen an, so sind rund 44 % des finanziellen Kompensationsvolumens zielführend. Bei zusätzlicher Einschränkung auf Haushalte mit einem Nettoeinkommen unter 2.700 EUR/Monat wären es dagegen nur rund ein Drittel (34 %).

Dass dieser Anteil überhaupt quantifiziert werden kann unterstreicht, welchen Wert das neue Ariadne-Panel für die evidenzbasierte Neu- und Weiterentwicklung von Maßnahmen im Gebäude- und Energiebereich hat. Zwar besitzt Deutschland mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) grundsätzlich eine umfangreiche Datenbasis. Allerdings ist gerade in Krisenzeiten der Erhebungsturnus von fünf Jahren sehr langfristig: die letzte EVS-Befragung fand im Jahr 2018 statt und liegt damit bereits vier Jahre zurück.

Weiterhin werden in jeder Welle der EVS unterschiedliche Haushalte befragt, während im Ariadne-Panel Jahr für Jahr dieselben Haushalte befragt werden, so dass beispielsweise ein Abgleich der Reaktionen auf die Hilfen im nächsten Jahr möglich ist. Zudem erfasst die EVS zwar deutlich mehr Haushalte (über 50.000), bleibt aber in Bezug auf die Höhe

⁸ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2019-08-21-faq-solidaritaetszuschlag.html>

des Energieverbrauchs und der Energiepreise, die Haushalte individuell zu bezahlen haben, genaue Informationen schuldig. Erhoben werden lediglich die Ausgabenanteile für unterschiedliche Gütergruppen und Dienstleistungen. Zudem fragt die EVS auch keine Verhaltensaspekte (z.B. Indikatoren für mögliches irrationales Energieverbrauchsverhalten) und wohnräumlichen Charakteristika ab, die für eine sozial ausgewogene Kompensation – und Energiepolitik insgesamt – entscheidend sind. Unter dem Strich ist das Ariadne-Panel damit die wohl aktuellste und passgenaueste Informationsquelle zum Verhältnis der Heizenergiekosten zum Haushaltsnettoeinkommen von mit Erdgas heizenden Haushalten.

Unsere Berechnungen werfen schließlich auch die Frage auf, ob und in welchem Umfang die Kompensation von bedürftigen Haushalten durch die Dezember-Soforthilfe zu gering ausfällt. Das ist einerseits eine normative Frage, die gerade auch im Hinblick auf die steigenden Energiekosten möglichst bald beantwortet werden sollte. Es ist aber auch eine empirische Frage in der Hinsicht, dass die tatsächlichen finanziellen Belastungen auch von Transferleistungen und eventuellen Vermögenswerten abhängen: Dies ist bisher noch nicht im Ariadne-Panel umfasst, aber für die folgenden Wellen eingeplant. Eine damit verbundene Frage ist, ob Kompensationen in (mitunter unerwarteten) Krisensituation wie der hier betrachteten nach anderen normativen Gesichtspunkten erfolgen sollte als dem Vermeiden von Energiearmut in einer wirtschaftlich bzw. politisch relativ stabilen Situation. Zu diskutieren wäre insbesondere, ob die Kurzfristigkeit der Preisveränderungen eine andere Herausforderung an die Anpassungsfähigkeit darstellt als inkrementelle und eher absehbare Änderung – weshalb es angemessen sein könnte, größere Bevölkerungsgruppen zu entlasten als nur diejenigen, die dann an Energiearmut leiden würden.

Literaturangaben

- Douenne, Thomas. 2020. "The Vertical and Horizontal Distributive Effects of Energy Taxes: A Case Study of a French Policy." *The Energy Journal* 41 (3): 231–54.
<https://doi.org/10.5547/01956574.41.3.tdou>.
- Frondel, Manuel, Andreas Gerster, Kathrin Kaestner, Michael Pahle, Antonia Schwarz, Puja Singhal, and Stephan Sommer. 2022. "Das Wärme- Und Wohnen-Panel Zur Analyse Des Wärmesektors: Ergebnisse Der Ersten Erhebung Aus Dem Jahr 2021." *Zeitschrift Für Energiewirtschaft* 46 (3): 175–93. <https://doi.org/10.1007/s12398-022-00328-1>.
- Henger, Ralph. 2022. "Eingeschränkter Politischer Handlungsspielraum Für Zielgenaue Entlastungen in Der Energiekrise." 2022. <https://www.energie-klimaschutz.de/eingeschraenker-politischer-handlungsspielraum-fuer-zielgenaue-entlastungen-in-der-energiekrise/>.
- Henger, Ralph, and Maximilian Stockhausen. 2022. "Gefahr Der Energiearmut Wächst." 55/2022. IW-Kurzbericht.
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2022/IW-Kurzbericht_2022-Energiearmut.pdf.
- Heyen, Dirk Arne. 2022. "Social Justice in the Context of Climate Policy: Systematizing the Variety of Inequality Dimensions, Social Impacts, and Justice Principles." *Climate Policy*, November, 1–16. <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2142499>.
- Kellner, Maximilian, Maximilian Amberg, Brigitte Knopf, and Ottmar Edenhofer. 2022. "Was Der Vorschlag Der Gaskommission Für Private Haushalte Bedeutet: Substanzielle Entlastung, Aber Sozial Unausgewogen." http://www.mcc-berlin.net/Publications/2022_MCC_Analyse_Ergebnisse_Gaskommission.pdf.
- Niehues, Judith, and Maximilian Stockhausen. 2022. "Die Mittelschicht Im Fokus." 02/2022. IW-Trends. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2022/IW-Trends_2022-02-02_Niehues_Stockhausen.pdf.
- Schumacher, Katja, Johanna Cludius, Viktoria Noka, Swantje Fiedler, Christopher Leisinger, and Kerstin Tews. 2022. "Der Klima-Sozialfonds Im Fit-for-55-Paket Der Europäischen Kommission – Definition Und Quantifizierung Vulnerabler Haushalte Und Notwendige Investitionsbedarfe." 58/2022. UBA Texte. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-klima-sozialfonds-im-fit-for-55-paket-der>.
- Schumacher, Katja, Johanna Cludius, Nelly Unger, Florian Zerzawy, and Fabian Grimm. 2022. "Energiepreiskrise: Wie Sozial Und Nachhaltig Sind Die Entlastungspakete Der Bundesregierung?" https://foes.de/publikationen/2022/2022-11_FOES_Energiepreiskrise.pdf.
- Sommer, Stephan, Linus Mattauch, and Michael Pahle. 2022. "Supporting Carbon Taxes: The Role of Fairness." *Ecological Economics* 195 (May): 107359. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107359>.



Der rote Faden durch die Energiewende: Das Kopernikus-Projekt Ariadne führt durch einen gemeinsamen Lernprozess mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, um Optionen zur Gestaltung der Energiewende zu erforschen und politischen Entscheidern wichtiges Orientierungswissen auf dem Weg zu einem klimaneutralen Deutschland bereitzustellen.

Folgen Sie dem Ariadnefaden:



@AriadneProjekt



Kopernikus-Projekt Ariadne



ariadneprojekt.de

Mehr zu den Kopernikus-Projekten des BMBF auf [kopernikus-projekte.de](https://www.kopernikus-projekte.de)

Wer ist Ariadne? In der griechischen Mythologie gelang Theseus durch den Faden der Ariadne die sichere Navigation durch das Labyrinth des Minotaurus. Dies ist die Leitidee für das Energiewende-Projekt Ariadne im Konsortium von mehr als 25 wissenschaftlichen Partnern. Wir sind Ariadne:

adelphi | Brandenburgische Technische Universität Cottbus – Senftenberg (BTU) | Deutsche Energie-Agentur (dena) | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) | Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) | Ecologic Institute | Fraunhofer Cluster of Excellence Integrated Energy Systems (CINES) | Guidehouse Germany | Helmholtz-Zentrum Hereon | Hertie School | Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU) | ifok | Institut der deutschen Wirtschaft Köln | Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität | Institute For Advanced Sustainability Studies (IASS) | Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) | Öko-Institut | Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) | RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung | Stiftung KlimaWirtschaft | Stiftung Umweltenergierecht | Technische Universität Darmstadt | Technische Universität München | Universität Greifswald | Universität Hamburg | Universität Potsdam | Universität Stuttgart – Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER) | ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung