

Energiepreiskrise: Wie sozial und nachhaltig sind die Entlastungspakete der Bundesregierung?

Ad-hoc-Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes und des Bundesumweltministeriums im Rahmen des Forschungsvorhabens „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“
FKZ 3719 16 106 0

Berlin, 14.11.2022

Die vorliegende Version ist ein Pre-Print des ersten Teils der Studie. Die Veröffentlichung des Gesamtberichts wird durch das Umweltbundesamt erfolgen.

Autorinnen und Autoren

Dr. Katja Schumacher, Dr. Johanna Cludius, Nelly Unger
Öko-Institut e.V., Berlin

Florian Zerzawy, Fabian Grimm
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Berlin

Kontakt

info@oeko.de
www.oeko.de

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse

Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin

Borkumstraße 2
13189 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	5
Auf einen Blick	6
1 Einleitung: Entlastungspakete zur Abfederung gestiegener Kosten	8
2 Verteilungswirkungen der Entlastungspakete	12
3 Kritische Bewertung und Einordnung	18
4 Literaturverzeichnis	23

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Überblick Ansatzpunkte der Entlastungspakete	8
Abbildung 3: Belastung durch gestiegene Energiepreise 2022 vs. 2021	13
Abbildung 4: Absolute Belastung durch gestiegene Preise und Entlastung durch die Entlastungspakete I - III 2022/2023	15
Abbildung 5 Relative Belastung durch gestiegene Energiepreise und relative Entlastungswirkung der Entlastungspakete I - III	15
Abbildung 6: Einordnung der Entlastungsmaßnahmen nach Kosten, Zielgerichtetheit und klimafreundlicher Wirkung über den Wirkzeitraum	19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Senkung der Energie-/Mobilitätskosten (Preiseingriffe)	9
Tabelle 2: Maßnahmen zur Stützung des Einkommens	10
Tabelle 3: In der Verteilungsanalyse angelegte Energiepreise	12

Auf einen Blick

Die Energiekrise stellt eine deutliche finanzielle Belastung für viele Gruppen dar. Besonders betroffen sind Haushalte mit wenig Einkommen, die auch vor der Krise schon einen wesentlichen Teil ihres Einkommens für Energie ausgaben. Auch in Gewerbe, Handel und Dienstleistungen sowie in der Industrie sind einige Bereiche durch die Energiepreissteigerungen stark belastet. Die Bundesregierung hat im Jahr 2022 drei Entlastungspakete mit einem Umfang von über 100 Mrd. Euro beschlossen. Ergänzt wird dies durch ein Sondervermögen, das als „Abwehrschirm“ den gestiegenen Gas- und Strompreisen begegnen soll. Die Entlastungspakete bieten eine Mischung aus preis- bzw. ausgabensenkenden Maßnahmen und Maßnahmen zur Erhöhung des Einkommens. Viele der Maßnahmen sind pauschal für alle Verbraucher*innen ausgerichtet, einige sind zielgerichtet für besonders betroffene Gruppen.

Im Fokus der vorliegenden Analyse stehen die **Verteilungswirkungen der Entlastungspakete** für private Verbraucher*innen. Die Analyse zeigt, dass sich die verstärkte Zielgruppenorientierung des dritten Entlastungspakets positiv auf Haushalte mit geringem Einkommen auswirkt. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass die Belastungen im ersten Einkommensdezil im kommenden Winter aufgefangen werden könnten. Auch im zweiten und dritten Einkommensdezil werden Haushalte im Durchschnitt substanziell entlastet. Die Analyse geht von etwas mehr als einer Verdopplung der Erdgas- und Heizölpreise aus sowie deutlichen Anstiegen der weiteren Energiepreise.

Allerdings geht nach wie vor der größte Teil der Gelder in pauschale Maßnahmen. Diese kommen allen Haushalten zugute, auch denjenigen Haushalten, die durch höhere Energiepreise im Verhältnis zu ihrem Einkommen nicht maßgeblich zusätzlich belastet sind. Denn pauschale Maßnahmen nach dem Gießkannenprinzip sind viel teurer und ineffizienter als eine gezielte Entlastung bei besonders Betroffenen.

Die **Senkung der Energiesteuer** (Tankrabatt) und die **Anhebung der Entfernungspauschale** für Berufspendler*innen führen zu negativen Verteilungswirkungen. Sie begünstigen mittlere und hohe Einkommen. Einkommensstarke Haushalte haben durchschnittlich längere Arbeitswege, höhere Werbungskosten (d.h. sie überschreiten den Pauschbetrag öfter) sowie einen höheren (Grenz-)Steuersatz, so dass sie absolut stärker von der Entfernungspauschale profitieren. Haushalte mit besonders geringem Einkommen haben zum Großteil kein Auto und profitieren gar nicht von diesen im Volumen recht teuren Maßnahmen.

Die **Mehrwertsteuersenkung auf Gas, die geplante Gaspreisbremse, die Übernahme der Dezember-Abschlagszahlung für Gas und Fernwärme** aber auch **die Verschiebung der Erhöhung der CO₂-Bepreisung** bringt eine absolut höhere Entlastung für Haushalte mit hohem Einkommen. Wer auf großen Wohnflächen mit Gasheizung lebt und eine hohe Fahrleistung mit Verbrennerfahrzeugen hat – also in der Regel die Menschen mit mehr Geld –, profitiert absolut mehr.

Grundsätzlich bergen **preisdämpfende Maßnahmen** ein hohes Risiko für den Klimaschutz kontraproduktive Wirkungen zu erzeugen, denn es können Einsparanreize verloren gehen. Für die nötige Entlastung sind mit Blick auf das Klima **einkommensstützende Maßnahmen** zu bevorzugen. Dazu gehört z. B. die Energiepreispauschale für Arbeitnehmende und Selbstständige, die der Einkommenssteuer unterliegt und damit mit höherem Einkommen absolut geringer ausfällt. Sie kommt nur Menschen zugute, die im Erwerbsleben stehen. Anders als bei Energiepreissenkungen, von denen Menschen mit höheren Einkommen absolut mehr profitieren, fällt die Energiepreispauschale durch die Versteuerung mit höherem Einkommen absolut geringer aus als bei geringeren Einkommen. Als pauschale Maßnahme wird sie auch an Menschen mit hohem

Einkommen ausgezahlt, für die das Energiegeld im Verhältnis zum Einkommen wenig Bedeutung hat. In diesem Sinne ist der pauschale Ansatz dieser Maßnahme **sehr teuer und wenig kosteneffizient**.

Die Energiepreispauschale für Rentner*innen und Studierende ist zielgerichteter. Ein hoher Anteil der Rentner*innen in Deutschland liegt unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze, im Jahr 2021 lag die Quote bei 19,3%¹. Die Energiepreispauschale für Rentner*innen und Studierende führt zu einer deutlichen Entlastung und ist dabei insgesamt deutlich günstiger in der Finanzierung. Genauso verhält es sich mit den weiteren zielgruppenspezifischen einkommensstützenden Maßnahmen. Der **Familienzuschuss und der Heizkostenzuschuss für Wohngeld und BAföG-Beziehende** sind **zielgerichtete Maßnahmen** für Familien und Haushalte mit geringem Einkommen und daher in Bezug auf die Entlastungswirkung effizient und sozialverträglich.

Die Verteilungswirkung des 9-Euro-Tickets und eines möglichen Nachfolgers wird unterschiedlich eingeschätzt. Positiv werden die Steigerung der sozialen Teilhabe und ein möglicher Anreiz zum Verkehrsträgerwechsel eingeschätzt. Allerdings muss das Angebot nicht nur günstiger, sondern v. a. verbessert werden, so dass auch Gelder in den Ausbau der Infrastruktur fließen sollten.

Maßnahmen zur **Verringerung des Energieverbrauchs und zur Steigerung der Energieeffizienz** sind in den Entlastungspaketen viel zu wenig konkretisiert. Die erwähnten Maßnahmen gehen zumeist nicht über die ohnehin in den Klimaschutz(sofort)programmen aufgeführten Maßnahmen hinaus. Die Umsetzung steht nach wie vor aus.

Unser Fazit:

- Die beschlossenen Entlastungspakete verringern die Belastung durch die drastisch gestiegenen Energiepreise erheblich.
- Allerdings dominiert die pauschale Entlastung nach dem Gießkannenprinzip, die teurer und ineffizienter ist als eine fokussierte Entlastung besonders betroffener Gruppen.
- Mit einer fokussierten Entlastung würden Mittel für nachhaltigere Maßnahmen insbesondere auch zur Energieeffizienzverbesserung und -einsparung freigesetzt.
- Nur Energieeffizienz- und Energieeinsparmaßnahmen können den Weg aus der fossilen Energieabhängigkeit bereiten. Sie sind eine Grundvoraussetzung für eine resiliente und sichere Energieversorgung und ermöglichen den Übergang in ein klimaneutrales Deutschland.
- Bei den kurzfristig notwendigen Entlastungsmaßnahmen sollten vor dem Hintergrund ihrer Klimawirkung einkommensstützende Maßnahmen statt preisdämpfender Maßnahmen präferiert werden. Einkommensstützende Maßnahmen bieten auch eher die Chance einer zielgerichteten Ausgestaltung. Dafür wäre ein direkter Auszahlungsweg an alle Bürgerinnen und Bürger wichtig, über den dann im nächsten Schritt auch eine soziale Staffelung erfolgen kann.
- Es sollten daher nur Maßnahmen weitergeführt werden, die eine positive Verteilungswirkung haben, fiskalisch effizient sind und keine kontraproduktive Klimawirkung aufweisen. Künftig muss der Fokus auf Maßnahmen zur Energieeffizienz/-einsparung liegen, um Synergien zwischen sozialen und klimapolitischen Zielen zu ermöglichen.

¹ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefahrdung/Tabellen/armutsgef-quote-bildungsstand-mz-silc.html>

1 Einleitung: Entlastungspakete zur Abfederung gestiegener Kosten

Als Reaktion auf steigende Energiepreise und die hohe Inflation hat die Bundesregierung seit Februar 2022 drei Entlastungspakete auf den Weg gebracht², mit denen Haushalte und Unternehmen entlastet werden sollen. Darüber hinaus werden weitere Mittel in einem Sondervermögen bereitgestellt, die die Gasversorgung sichern und die von der Gaskommission vorgeschlagenen Maßnahmen (vgl. ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme 2022) finanzieren sollen.

Die Entlastungspakete enthalten Maßnahmen (vgl. Abbildung 1), die zum einen auf eine direkte Absenkung der Ausgaben bzw. Preise abzielen, zum anderen auf Einkommensstützung für breite Teile der Bevölkerung durch direkte Transfers und einkommensteuerliche Entlastungen. Darüber hinaus werden eine Reihe von Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs und Steigerung der Energieeffizienz auf den Weg gebracht, die nachhaltig den Energieverbrauch reduzieren und die Energiekosten senken sollen.

Abbildung 1 Überblick Ansatzpunkte der Entlastungspakete



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Bundesregierung (2022 b, c, d, e), ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022)

Während in den ersten beiden Entlastungspaketen bei den einkommensstützenden Maßnahmen vor allem punktuelle Unterstützung (z. B. Einmalzahlungen zur Abfederung steigender

² Erstes Entlastungspaket Koalitionsausschuss vom 23.02.2022, zweites Entlastungspaket Koalitionsausschuss vom 23.03.2022, drittes Entlastungspaket Koalitionsausschuss vom 03.09.2022

Energiekosten) gewährt wurde, sind im dritten Entlastungspaket einige strukturell wirkende Maßnahmen enthalten, wie die Einführung des Bürgergelds oder die Wohngeldreform.³

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über die in den drei Paketen enthaltenen finanziellen Entlastungsmaßnahmen, die auf eine Senkung der Ausgaben bzw. Preise abzielen (Tabelle 1) oder das Einkommen stützen (Tabelle 2). Neben der Befristung bzw. Gültigkeit der Maßnahmen werden auch die antizipierten Kosten aufgezeigt sowie dargelegt, in welchem Entlastungspaket die Maßnahme beschlossen wurde.

Tabelle 1: Senkung der Energie-/Mobilitätskosten (Preiseingriffe)

Energieträger	Maßnahme	Befristung / Gültigkeit	Geschätzte Kosten (Mrd. Euro)*	Entlastungspaket
Kraftstoffe	Absenkung Energiesteuer („Tankrabatt“)	06-08/22	3,1	II
Kraftstoffe/ Heizstoffe	Verschiebung CO ₂ - Preiserhöhung um ein Jahr	Ab 01/23	7,3**	II
Erdgas	Absenkung MwSt.	10/22-03/24	11,3	III
	Gaspreisbremse (auch: Fernwärme)	10/22 und ab 2023 bis 03/24	95***	III
Strom	Absenkung EEG-Umlage auf 0 ct/kWh	Ab 07/22	Im Regierungsentwurf geschätzt auf 6,6	I
	Strompreisbremse (Basisverbrauch; Netzentgelte)	Noch offen	finanziert aus Abschöpfung Zufallsgewinne****	III
	9-€-Ticket ÖPNV	06-08/22	2,5 (Bund)	II
	Nachfolgeticket ÖPNV	Geplant ab 01/23	1,5 (Bund)	III
Summe der hier dargestellten Maßnahmen			mind. 127,3	I - III

Quellen: (Bundesregierung 2022a) (Bundesregierung 2022b) (Bundestag 2022a) (Bundestag 2022b) (Bundestag 2022c) (Bundesregierung 2022c) * Gesamtkosten (inkl. GHD, Industrie) ** Zeitraum 2023-2026 ***Umfang inkl. Maßnahmen für GHD, Industrie. Für 2023 werden im Wirtschaftsplan des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Kosten in Höhe von 40,3 Mrd. Euro bei Erdgas und Fernwärme genannt (Tagesspiegel Background 2022)****Als Liquidität und Zuschüsse für die Strompreisbremse sind im Wirtschaftsstabilisierungsfonds 43 Mrd. Euro vorgesehen, davon bis zu 13 Mrd. Euro als Zuschüsse und Zwischenfinanzierung zur Stabilisierung der Netzentgelte (Tagesspiegel Background 2022).

³ Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass einige der angekündigten Reformen (Wohngeldreform, Bürgergeld, volle Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer) im Koalitionsvertrag (SPD et al. 2021) bereits verankert waren und nun frühzeitiger umgesetzt werden. Es handelt sich insofern nicht um „zusätzliche“ Maßnahmen gegen die Energiepreiskrise.

Tabelle 2: Maßnahmen zur Stützung des Einkommens

Begünstigte Gruppe	Maßnahme	Befristung / Gültigkeit	Kosten (Mrd. Euro)	Entlastungs-paket
Studierende/ Fachschüler*innen	Energiepreispauschale (Energiegeld – einmalig 200 €)	steht noch nicht fest	0,7	III
	Heizkostenzuschuss I + II für BaföG- Empfänger*innen	09/22-12/22	*	I+III
Familien	Familienzuschuss (einmalig 100 €)	07/22	1,4	II
	Kindergeld (+ 18 €/Monat)	ab 01/23	2,1	III
	Kindersofortzuschlag (+ 20 €/Monat)	ab 07/22	0,7	I
	Kinderzuschlag (+ 21 €/Monat)	ab 01/23	0,2	III
Erwerbstätige	Anhebung Fernpendlerpauschale und Mobilitätsprämie (von 35 auf 38 ct/km)	ab 01/22	k.A.	I
	Energiepreispauschale (Energiegeld – einmalig 300 €)	09/22	10,4	II
	Abbau kalte Progression	Ab 01/23	10,1	I+III
	Anhebung und Beibehaltung Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 1.200 €	Ab 01/22	1,1	I+III
	1.000 € Home-Office-Pauschale	Ab 01/23	0,8	III
	Volle Absetzbarkeit Rentenbeiträge	Ab 01/23	2,9	III
	Steuer-/SV-freie Sonderzahlungen bis 3.000 € (Inflationsbonus) durch Arbeitgeber	10/22-12/24	k.A.	III
	Anhebung Midi-Job-Grenze auf 2.000 €	Ab 01/23	1,3	III
Rentner*innen	Energiepreispauschale (Energiegeld – einmalig 300 €)	12/22	6	III
Transferleistungs-empfangende	Bürgergeld (anstelle ALG II/Sozialhilfe) (+ 53 €/Monat, ab 01/23)	Ab 01/23	3	III
	Einmalzahlung 100 € für ALG I, 200 € für ALG II, Sozialhilfe, Grundsicherung	07/22	1,0	II
	Heizkostenzuschuss I + II (insg. Bis zu 685 €/p.P.) für Wohngeldempfänger*innen	07/22-12/22	1,1	I+III
	Wohngeldreform (Klima- und Heizkostenkomponente, Erweiterung Anspruchsberechtigte)	Ab 01/23	4,0	III
Summe der hier dargestellten Maßnahmen			Mind. 46,1	I - III

Quellen: (Bundesregierung 2022d), (Bundesregierung 2022b) (Süddeutsche Zeitung 2022) (Bundesregierung 2022e) (Bundestag 2022d) *in Heizkostenzuschuss I bei Wohngeldempfängenden enthalten

Neben den o. g. finanziellen Entlastungen im Rahmen der drei Entlastungspakete hat die Bundesregierung auch eine Reihe von Effizienzmaßnahmen auf den Weg gebracht, um die Bürgerinnen und Bürger dabei zu unterstützen, Energie einzusparen und dadurch die Energiekostenbelastung zu senken. Effizienz- und Einsparmaßnahmen sind im zweiten Entlastungspaket explizit erwähnt, werden dort aber nicht konkretisiert oder finanziell unterfüttert (vgl. Bundesregierung 2022d). Sie lehnen sich größtenteils an Maßnahmen der Klimaschutz(sofort)programme an. Einige dieser Maßnahmen wurden bereits umgesetzt, weitere sind in Umsetzung oder nach wie vor im Empfehlungsstadium: Die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022) hat konkretisierende und weitere Vorschläge unterbreitet.

- Energiesparkampagne, die Bürgerinnen und Bürgern Tipps zum Energiesparen gibt. <https://www.energiewechsel.de/KAENEF/Navigation/DE/Home/home.html>
- Das Gebäudeenergiegesetz wurde novelliert, so dass der Effizienzstandard 55 verbindlich für den Neubau gilt (BMWK 2022a).
- Ab dem 1. Januar 2024 soll der Anteil erneuerbarer Energien bei neu eingebauten Heizungen mindestens 65 Prozent betragen. BMWK und BMWSB haben dazu im August ein gemeinsames Umsetzungskonzept vorgelegt (BMWK/BMWSB 2022).
- Die Förderung im Gebäudebereich wird so umgestellt, dass die Sanierung ineffizienter Bestandsimmobilien mit einem Förderbonus unterstützt wird („worst first“). (BMWK 2022b)
- Einführung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung
- Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Heizungsanlagen (z. B. Verpflichtung zur Heizungsprüfung und hydraulischer Abgleich) (BMWK 2022a).

Diese Maßnahmen fördern die Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern und sind damit eine Grundvoraussetzung nicht nur für den Klimaschutz, sondern auch für eine resiliente und sichere Energieversorgung.

Die staatlichen Aufwendungen zur Senkung der Energiepreise bzw. -ausgaben der Entlastungspakete inkl. Gaspreisbremse (vgl. Tabelle 1) summieren sich über den Wirkzeitraum auf über 127 Mrd. Euro. Die Gaskommission hat in ihrem Abschlussbericht vom 31. Oktober 2022 (ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme 2022) vorgeschlagen, dass der Staat im Dezember für Gas- und Fernwärmekunden eine Einmalzahlung leistet auf Basis der Jahresverbrauchsprognose, welcher der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde gelegt wurde. Der Bundestag hat eine entsprechende Regelung am 10. November 2022 verabschiedet. Die Übernahme der Abschlagszahlung muss ab einem Einkommen von 75.000 Euro versteuert werden. Ab März 2023 soll für private Haushalte der Gaspreis für 80 % des Verbrauchs auf 12 ct/kWh (Fernwärme: 9,5 ct/kWh) begrenzt werden. Finanziert werden die von der Gaskommission vorgeschlagenen Maßnahmen (inkl. der Maßnahmen für GHD und Industrie) aus einem Sondervermögen des Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds.

Die Entlastungsmaßnahmen der Ampelkoalition werden vom Bund, den Ländern und den Kommunen finanziert. Den größten Anteil trägt der Bund.

Im Gegensatz zu den anderen Entlastungsmaßnahmen soll die im dritten Entlastungspaket angekündigte Strompreisbremse nicht aus Haushaltsmitteln finanziert werden. Geplant ist vielmehr

die Abschöpfung von Zufallsgewinnen im Strommarkt (Bundesregierung 2022b). Details dazu sind noch weitgehend offen.

2 Verteilungswirkungen der Entlastungspakete

Die Verteilungswirkungen der gestiegenen Energiepreise und der Entlastungsmaßnahmen werden mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells SEEK⁴ berechnet, das auf Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) basiert. Um die Belastungswirkungen durch gestiegene Preise zu ermitteln, werden die in Tabelle 3 aufgeführten Preise angelegt.

Tabelle 3: In der Verteilungsanalyse angelegte Energiepreise

Energieträger	Durchschnittlicher Preis 2021	Durchschnittlicher Preis 2022	Quelle
Erdgas (ct/kWh)	7,06	15,03	BDEW (2022b)
Heizöl (ct/kWh)	6,00	13,50	Destatis (2022) Bach und Knautz (2022)
Fernwärme (ct/kWh)	10,56	13,72	Recherche bei einer Reihe von Stadtwerken sowie Portalen
Strom (ct/kWh)	32,16	37,30	BDEW (2022a)
Benzin (€/l)	1,52	1,88	ADAC (2022)
Diesel (€/l)	1,39	1,94	ADAC (2022)

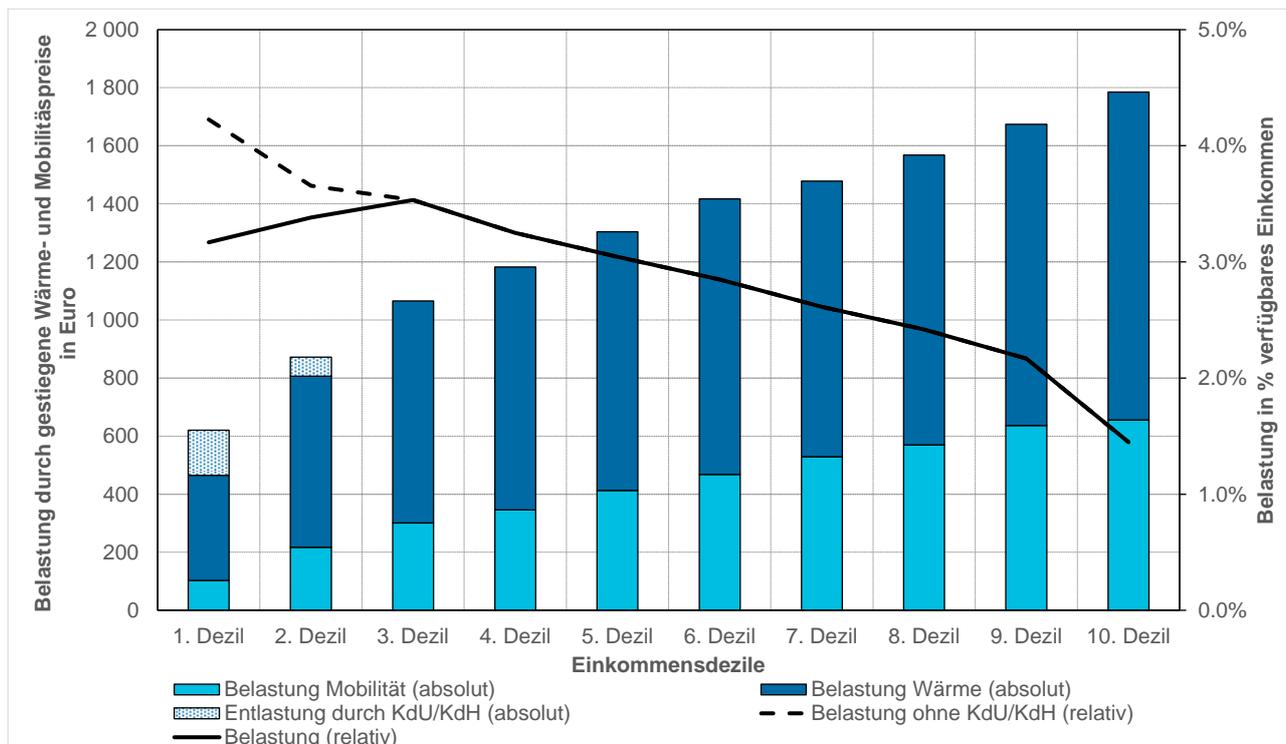
Bei Kohlebriketts, die nur einen sehr geringen Anteil der Heizenergieträger privater Haushalte ausmachen, wird angenommen, dass sich die Preise – ähnlich wie bei Heizöl und Erdgas – verdoppelt haben. Bei Pellets wird angenommen, dass die Preise sich seit dem Jahr 2021 etwa verdreifacht haben (TGA+E 2022). Insgesamt wird bei der Biomasse dafür korrigiert, dass ein relativ großer Anteil kostenlos von den Haushalten bezogen wird.

Für die Analyse wird angenommen, dass der Winter 2022/2023 ein typischer Winter und kein außergewöhnlich kalter Winter wird, der mit einem höheren Heizenergiebedarf verbunden wäre. Es handelt sich um Durchschnittspreise. Für Erdgas und Strom legt BDEW (2022) das deutschlandweite Marktangebot an Tarifprodukten zugrunde. Darin enthalten sind sowohl aktuelle Bestandskumentarife mit den aktuell gültigen Konditionen als auch Neukumentarife. BDEW (2022) stellen den Durchschnitt bis zum Stand April 2022 dar. Bach und Knautz (2022) nehmen an, dass die höheren Preise in den Heizöllieferungen bereits an die Endkunden weitergegeben werden. Die tatsächlichen Preise, die Verbraucher*innen zahlen, weisen aktuell aufgrund der unterschiedlichen Vertragsverhältnisse eine relativ starke Streuung auf. Diese Streuung wird sich in den kommenden Monaten deutlich reduzieren, wenn Versorger ihre Preise angepasst haben. Die hier angenommenen Preise können insgesamt als ein derzeitiger Durchschnitt interpretiert werden (Tabelle 3).

⁴ <https://www.flickr.com/photos/oekoinstitut/22744190419/in/album-72157659061384784/>

Wenn die Energiepreise steigen, hat dies eine unterschiedliche Belastungswirkung über die Einkommensdezile zur Folge (Abbildung 2). Haushalte mit hohem Einkommen werden absolut stärker belastet, weil sie im Durchschnitt mehr Energie verbrauchen. Dies ist an den höher werdenden Balken zu erkennen. Gemessen am verfügbaren Einkommen sinkt die Belastung allerdings mit dem Einkommen, so dass die relative Belastung im zehnten Dezil weniger als halb so hoch ist wie im ersten Dezil.

Abbildung 2: Belastung durch gestiegene Energiepreise 2022 vs. 2021



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder; Einkommen auf 2022 fortgeschrieben

In Abbildung 2 wird berücksichtigt, dass für eine Reihe von Haushalten im ersten und zweiten Einkommensdezil im Rahmen staatlicher Transferleistungen die Kosten der Unterkunft (KdU) und Heizung (KdH) übernommen werden. Dies ist bei etwa 30% der Haushalte im ersten Einkommensdezil und etwa 10% der Haushalte im zweiten Einkommensdezil der Fall. Angenommen wird, dass die Heizkostenübernahme unverzüglich an die steigenden Heizkosten angepasst wird.

Die *durchschnittliche* Belastung für Haushalte in diesen Dezilen ist dadurch geringer als sie ohne Übernahme der Kosten der Heizung für den transferleistungsbeziehenden Anteil der Haushalte in diesen Dezilen wäre. Die vermiedene Belastung durch die Übernahme der KdH wird in Abbildung 2 durch den gepunkteten Balken dargestellt.

Ohne die Übernahme der KdU und KdH wären Haushalte im ersten Einkommensdezil gemessen am verfügbaren Einkommen am stärksten durch die gestiegenen Energiepreise belastet (gestrichelte Linie in Abbildung 2). Durch die Übernahme der KdH wird dieser negative

Verteilungseffekt in den Dezilen mit einem hohen Anteil an transferleistungsbeziehenden Haushalten korrigiert. Daher steigt die relative Belastung zunächst bis zum dritten Einkommensdezil an und fällt dann ab dem vierten Einkommensdezil kontinuierlich ab (durchgezogene Linie in Abbildung 2).

Bei der Analyse der Verteilungswirkungen der Entlastungspakete werden alle Maßnahmen berücksichtigt, die im Winter 2022/2023 bei der Abfederung gestiegener Heiz- und Kraftstoffkosten unterstützen. Bei den Kraftstoffkosten wird außerdem der Tankrabatt aus dem Sommer 2022 berücksichtigt. Konkret werden folgende preisdämpfende Maßnahmen und Maßnahmen zur Stützung des Einkommens (vgl. auch Tabelle 1 und Tabelle 2) berücksichtigt:

- Preisdämpfende Maßnahmen: Übernahme der Dezember-Abschlagszahlung für Gas und Fernwärme⁵, Mehrwertsteuersenkung für Erdgas auf 7 %, Aussetzen der Erhöhung der CO₂-Bepreisung ab Januar 2023, dreimonatige Steuersenkung für fossile Kraftstoffe (Tankrabatt)
- Einkommensstützende Maßnahmen: Energiegeld für Arbeitnehmende und Selbständige, Heizkostenzuschuss im Wohngeld und für BAföG-Empfangende, Energiegeld für Rentner*innen und Studierende, Familienzuschuss.

Für die Besteuerung des Energiegelds wird der durchschnittliche Grenzsteuersatz im jeweiligen Dezil in Ansatz gebracht (Bach 2021). Bei der Besteuerung der Übernahme der Dezember-Abschlagszahlung für Gas und Fernwärme wird nur der Anteil der Haushalte im Dezil besteuert, die ein jährliches Einkommen von mehr als 75.000 Euro haben. Dies trifft auf etwa 60% der Haushalte im zehnten Dezil und 10% der Haushalte im neunten Dezil zu.

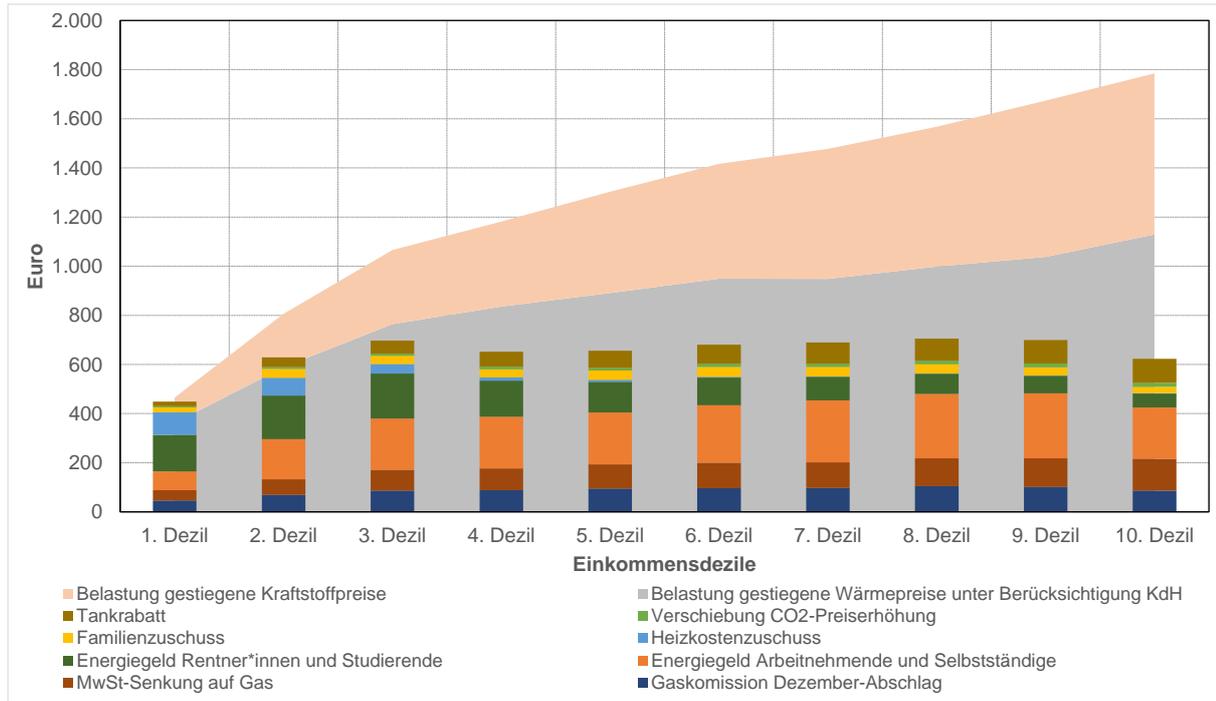
Nicht berücksichtigt sind alle strombezogenen Maßnahmen, da die konkrete Ausgestaltung, z. B. der Strompreisbremse, zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgelegt ist. Auch die Abschaffung der EEG-Umlage fließt nicht in die Analyse ein. Maßnahmen, die allgemein dem Inflationsausgleich dienen, z. B. Einmalzahlungen für Sozialleistungsempfangende, fließen ebenfalls nicht in die vorliegende Quantifizierung ein. Darüber hinaus sind Maßnahmen, die ohnehin gemäß Koalitionsvertrag (SPD et al. 2021) eingeführt werden sollen, wie z. B. das Bürgergeld, Kindergrundsicherung, Kindersofortzuschlag und die Wohngeldreform nicht berücksichtigt.

Die Ergebnisse der Verteilungsanalyse sind in Abbildung 3 und Abbildung 4 illustriert. Sie erlauben eine differenzierte Betrachtung der Wirkungen für verschiedene Einkommensgruppen.

- In Abbildung 3 sind die Entlastungswirkungen der erfassten Maßnahmen aus den Entlastungspaketen I bis III in den gestapelten Balken aufaddiert. Die Entlastungswirkungen werden den Belastungen durch die höheren Heiz- und Kraftstoffpreise (dargestellt in Punkten) gegenübergestellt.
- In Abbildung 4 wird die durchschnittliche Belastung durch gestiegene Energiepreise, sowie die Entlastungswirkung der Entlastungspakete I – III **relativ** zum verfügbaren Einkommen dargestellt.

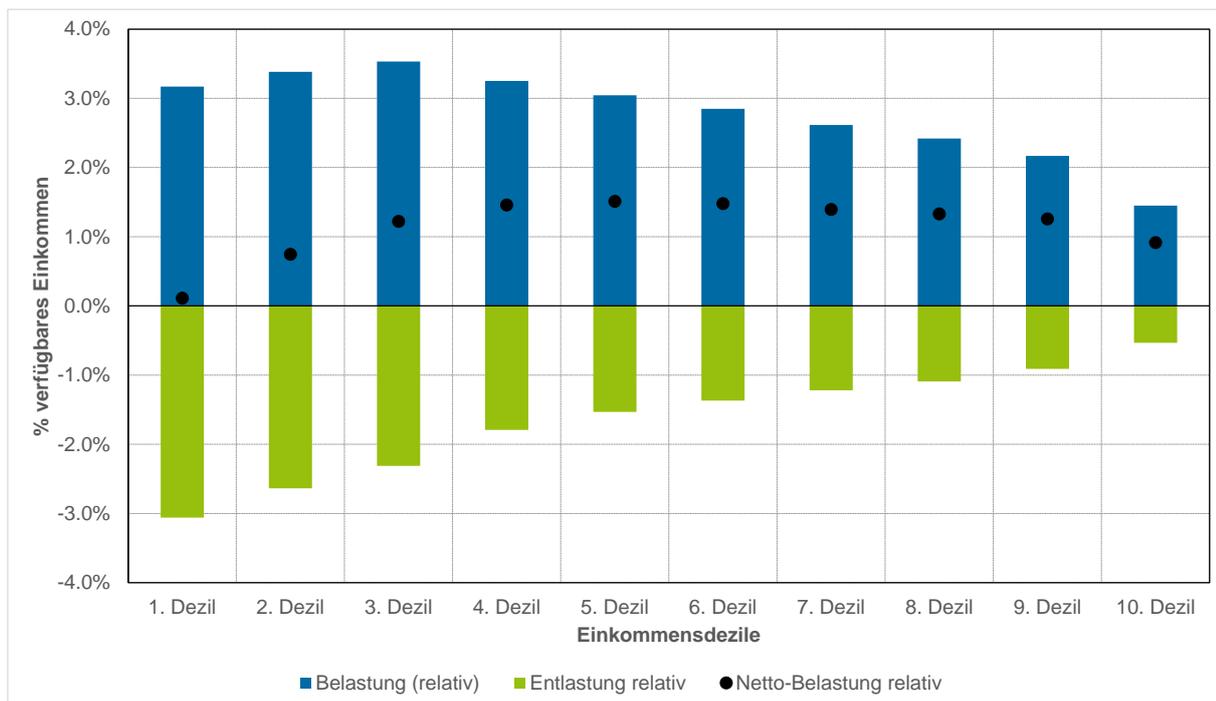
⁵ In der Analyse wird angenommen, dass die übernommene Abschlagszahlung den durchschnittlichen monatlichen Kosten von Gas- und Fernwärmekund*innen des Jahres 2022 entspricht. Für Mietende in zentral beheizten Wohnungen wird die Übernahme des Abschlags erst bei der Jahresabrechnung im Folgejahr wirksam, wenn sie mit dem Heizkostenkonto verrechnet wird. Dies ist hier nicht berücksichtigt.

Abbildung 3: Absolute Belastung durch gestiegene Preise und Entlastung durch die Entlastungspakete I - III 2022/2023



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018
 Anmerkung: Die schwarzen Punkte stellen die Summe der Belastung aus gestiegenen Wärme- und Kraftstoffpreisen dar.

Abbildung 4 Relative Belastung durch gestiegene Energiepreise und relative Entlastungswirkung der Entlastungspakete I - III



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018; Einkommen auf 2022 fortgeschrieben

Abbildung 3 und Abbildung 4 stellen die absolute und relative Belastungs- und Entlastungswirkungen pro Einkommensgruppe dar. Daraus ergeben sich folgende bedeutende Punkte:

- **Haushalte mit den geringsten Einkommen**, also Haushalte im ersten Einkommensdezil, werden durch die Maßnahmen im Mittel sowohl für die erhöhten Heizkosten wie auch für die erhöhten Kraftstoffkosten vollständig entlastet.

Die relativ geringe durchschnittliche Belastung durch gestiegene Energiepreise im ersten Einkommensdezil im Vergleich zu den anderen Einkommensdezilen wird durch mehrere Faktoren bewirkt: Zum einen verbrauchen Haushalte mit wenig Einkommen weniger Energie und Kraftstoffe. Sie leben im Durchschnitt in kleineren Wohnungen, außerdem besitzen nur ca. 40 % der Haushalte im ersten Einkommensdezil einen Pkw.⁶ Wie oben beschrieben, werden außerdem für Haushalte, die Leistungen nach SGB II und XII erhalten, die Heizungskosten im Rahmen der Kosten der Unterkunft übernommen. Auch dies wird in den Abbildungen berücksichtigt.

Was auf den Abbildungen nicht zu erkennen ist: Die Streuung der Belastung in dieser Einkommensgruppe ist dabei sehr hoch. Im ersten Dezil sind insbesondere diejenigen Haushalte durch hohe Energiekosten belastet, die hohe Energieverbräuche haben, weil sie bspw. in Wohnungen/Häusern mit schlechter Energieeffizienz leben, größere Wohnflächen haben, mehr Zeit zu Hause verbringen (z. B. Rentner*innen), viel mit dem privaten Diesel- oder Benzin-Pkw fahren oder aus anderen Gründen höhere Verbräuche haben. Die Streuung der Belastung ist auch deswegen hoch, weil einige Haushalte trotz niedrigem Einkommen keine Kostenübernahme der Heizkosten in Anspruch nehmen (z.B. Wohngeld oder Leistungen nach SGB II und XII) – selbst, wenn sie berechtigt wären – und daher die gestiegenen Heizkosten selbst tragen müssen.

Auf der Entlastungsseite kommen im ersten Einkommensdezil besonders die Energiepreispauschale (auch Energiegeld genannt) für Rentner*innen und Studierende aus dem Entlastungspaket III zum Tragen und der Heizkostenzuschuss für Wohngeld und BAföG aus den Entlastungspaketen II und III. Etwas weniger ausgeprägt trägt auch das Energiegeld für Arbeitnehmende und Selbständige im ersten Dezil zur Entlastung bei, sowie die Mehrwertsteuersenkung für Gas und die Übernahme der Gas und Fernwärme-Abschlagszahlung für Dezember. Zu kleineren Teilen wirken der Familienzuschuss und der Tankrabatt im ersten Dezil, auch wenn diese im Verhältnis zu den höheren Einkommensdezilen deutlich weniger hohe Entlastungsbeträge im ersten Dezil ausmachen.

- **Im zweiten Einkommensdezil** wird ein großer Teil der Belastung durch gestiegene Heiz- und Kraftstoffkosten durch die Entlastungsmaßnahmen abgedeckt. Eine durchschnittliche Nettobelastung in Höhe von 0,7% des Einkommens bzw. knapp 180 Euro im Jahr bleibt bestehen (Abbildung 4). Das Energiegeld für Arbeitnehmer*innen und Selbständige spielt im zweiten Einkommensdezil auf der Entlastungsseite eine deutlich größere Rolle als im ersten Dezil. Darüber hinaus wirkt das Energiegeld für Rentner*innen und Studierende im Dezildurchschnitt besonders entlastend.

⁶ Im Durchschnitt über alle Haushalte im ersten Einkommensdezil ist die Belastung durch die höheren Kraftstoffkosten daher relativ geringer, während die Belastung für Haushalte mit Pkw sehr hoch sein kann.

- Beim Blick **über alle Einkommensdezile** wird deutlich, dass einige Maßnahmen vor allem in den oberen Einkommensdezilen zu höheren absoluten Entlastungsbeträgen in Euro führen, während die absolute Entlastung in Euro im unteren Einkommensbereich wesentlich geringer ist (Abbildung 3). Das trifft ganz besonders auf die Mehrwertsteuersenkung für Erdgas und den Tankrabatt zu, aber auch auf die Übernahme der Dezember-Abschlagszahlung für Gas oder Fernwärme. Bei diesen Maßnahmen profitieren insbesondere Haushalte mit hohen Gas- und Kraftstoffverbräuchen oder mit besonders energieintensivem Lebensstil und/oder großen zu beheizenden Wohnflächen– und das sind vor allem diejenigen in den hohen Einkommensdezilen. Insbesondere beim Tankrabatt profitieren Haushalte mit hohem Einkommen von einem fünfmal so hohen absoluten Entlastungsbetrag wie diejenigen mit den geringsten Einkommen. Bei der Mehrwertsteuersenkung ist der absolute Entlastungsbetrag im obersten Einkommensdezil dreimal so hoch. Die Übernahme der Dezember-Abschlagszahlung für Gas und Fernwärme wird zwar ab einem zu Einkommen von 75.000 Euro steuerpflichtig, was dazu führt, dass die absolute Entlastung ab dem neunten Dezil abnimmt. Davor steigt der durchschnittliche absolute Entlastungsbetrag allerdings bis zum achten Dezil um mehr als das Doppelte an.

Die Entlastung durch das Energiegeld für Arbeitnehmende und Selbständige ist in allen Einkommensgruppen spürbar, in den unteren Einkommensgruppen ist der absolute Entlastungsbetrag jedoch im Durchschnitt deutlich geringer, weil es in diesen Gruppen weniger Arbeitnehmende und Selbständige gibt. Auch die Energiepreispauschale unterliegt der Steuerprogression. Die Höhe der Pauschale nimmt also für Personen, die sie bekommen, mit dem Einkommen ab. Da jedoch in den höheren Einkommensgruppen mehr Haushalte erwerbstätig sind, ist die durchschnittliche Entlastung in Euro pro Haushalt in diesen Dezilen höher. Erst in der höchsten Einkommensklasse mit der höchsten Steuerprogressionsstufe wird die Wirkung der höheren Besteuerung sichtbar, und die durchschnittliche Entlastung pro Haushalt sinkt im Vergleich zum neunten Einkommensdezil.

Das Energiegeld für Rentner*innen und Studierende dagegen wirkt insbesondere in den unteren Einkommensgruppen entlastend. Die Verschiebung der CO₂-Preiserhöhung fällt in allen Dezilen kaum ins Gewicht und ist somit nicht nur aus der Perspektive des Klimaschutzes, sondern auch aus Verteilungsperspektive keine sinnvolle Maßnahme.

Die Verteilung der relativen Netto-Belastung, also der relativen Belastung durch gestiegene Energiepreise, die nach Berücksichtigung der Entlastungspakte noch bei den Haushalten verbleibt, verläuft in Form eines umgekehrten Us (Abbildung 4). Das unterste Einkommensdezil ist im Durchschnitt vollständig entlastet. Auch im zweiten Einkommensdezil liegt die durchschnittliche Netto-Belastung unter 1% des verfügbaren Einkommens. Im vierten bis sechsten Einkommensdezil ist die Netto-Belastung mit 1,5% des verfügbaren Einkommens gering, weist dabei zugleich den höchsten Wert über alle Einkommensgruppen aus. Diese Haushalte haben höhere Heizenergie- und Kraftstoffverbräuche als die ersten drei Dezile und die Steigerung der Energiepreise fällt bei ihnen stärker ins Gewicht als bei den Haushalten mit den höchsten Einkommen.

Im Bereich Mobilität gibt es zwei weitere Entlastungsmaßnahmen: das 9-Euro-Ticket und sein möglicher Nachfolger und die Anhebung der Entfernungspauschale für Berufspendler*innen. Diese Maßnahmen konnten im Rahmen dieser Analyse nicht quantifiziert werden, werden aber im Folgenden qualitativ eingeordnet.

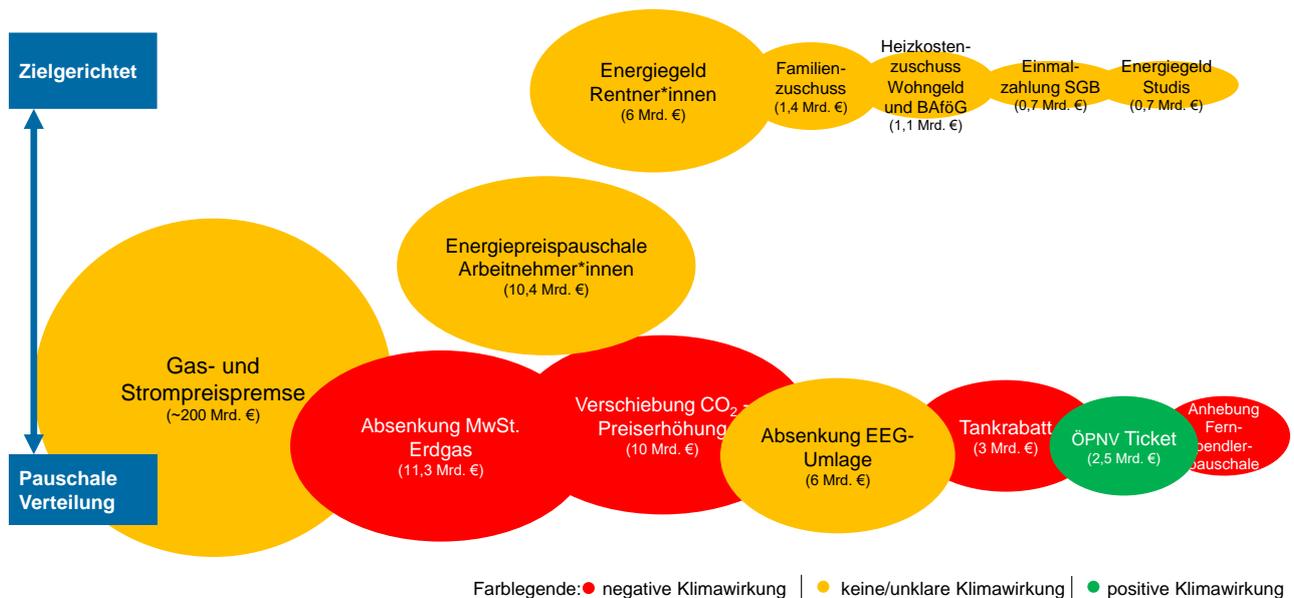
Zusätzliche Entlastung für die gestiegenen Kraftstoffpreise sollte die Einführung des 9-Euro-Tickets in dem Monaten Juni bis August leisten. Eine progressive Wirkung dieser Maßnahme wäre wünschenswert, konnte jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht quantifiziert und somit bestätigt werden. Laufende Befragungen zeigen jedoch deutlich, dass das 9-Euro-Ticket für Personen mit geringen Einkommen als ein Mittel zu mehr Teilhabe genutzt wurde. Da der Ticketpreis beispielsweise in Hamburg und Berlin unterhalb des Sozialtickets liegt, konnte das 9-Euro-Ticket eine wichtige finanzielle Entlastung darstellen (Aberle et al. 2022). Die soziale Wirkung des geplanten Nachfolgetickets ist stark von dessen umgesetztem Kaufpreis abhängig. Befragte Personen aus den unteren Einkommensgruppen gaben eine Zahlungsbereitschaft von 20-30 Euro für das Nachfolgeticket an (Loder 2022). Dies entspricht beispielsweise ungefähr dem Preis des Berliner Sozialtickets oder der hvv-Teilzeitkarte Hamburg AB mit Sozialrabatt (Aberle et al. 2022). Aktuell wird von Bund und Ländern ein Ticket in Höhe von 49 Euro vorgeschlagen. Ob damit eine progressive Wirkung erzielt wird, ist fraglich. Der aktuelle Anteil am Hartz-IV-Regelsatz für Verkehrsausgaben beträgt 40,27 Euro (LpB Baden-Württemberg 2022). Die Orientierung am Regelsatz zeigt, dass gerade für Personen mit sehr geringem Einkommen durch das Folgeticket keine Entlastung zu erwarten ist.

Eine weitere Maßnahme, die die gestiegenen Kraftstoffpreise kompensieren soll, ist die Anhebung der Entfernungspauschale für Berufspendler*innen rückwirkend zum 1. Januar 2022 auf 38 Cent pro Kilometer ab dem 21. Kilometer. Die Fernpendlerpauschale zeigt jedoch eine regressive Wirkung. Durch den progressiven Einkommenssteuersatz profitieren höhere Einkommen bei gleichen Werbungskosten von einer absolut größeren Steuerentlastung. Zudem landen niedrige Einkommen seltener oberhalb des Werbungskostenpauschbetrags von 1000 Euro mit der Entfernungspauschale und profitieren somit seltener von der Maßnahme. Geringverdiener*innen, die aufgrund ihres niedrigen Einkommens keine Einkommenssteuer zahlen, werden durch die Entfernungspauschale gar nicht entlastet (Blanck et al. 2020). Diese Personengruppe kann alternativ eine Mobilitätsprämie beantragen, deren Höhe jedoch vergleichsweise gering ausfällt (Weber und Schreiber 2022).

3 Kritische Bewertung und Einordnung

Mit den drei Entlastungspaketen stellt die Bundesregierung ein beträchtliches Budget für die Entlastung von Haushalten, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen sowie die Industrie zur Verfügung. Die finanzierten Maßnahmen unterscheiden sich im Wesentlichen in ihrem Entlastungsansatz und in der sozialen Treffsicherheit, sowie in ihrer Klimawirkung. Im Ansatz werden einerseits Preise und Ausgaben für Energie gesenkt und andererseits das verfügbare Einkommen gestärkt, um höhere Belastungen abfedern zu können. In der Zielgerichtetheit sind einige Unterstützungsmaßnahmen genau auf besonders betroffene Zielgruppen zugeschnitten, während andere pauschal über alle Haushalte verteilt werden. In Abbildung 5 werden die Maßnahmen aus den Entlastungspaketen entsprechend dieser Unterscheidungen eingeordnet. Die Größe der Blasen spiegelt die staatlichen Kosten wider. Der Farbcode bewertet, ob eine Maßnahme eine positive (grün), keine/unklare (gelb) oder eine negative Klimaschutzwirkung (rot) hat. Die Graphik verdeutlicht, dass vor allem Maßnahmen mit einem pauschalen Verteilungsansatz sehr teuer sind. Ein Großteil der Gelder wird dabei wenig effizient im Sinne der Sozialverträglichkeit eingesetzt, weil viele Haushalte unterstützt werden, für die die höheren Energiekosten keine wesentliche Zusatzbelastung darstellen.

Abbildung 5: Einordnung der Entlastungsmaßnahmen nach Kosten, Zielgerichtetheit und klimafreundlicher Wirkung über den Wirkzeitraum



Quelle: Eigene Darstellung. Erläuterung Farbcodes: grün – positive Klimaschutzwirkung, gelb – neutrale oder unspezifische Klimaschutzwirkung, rot – negative Klimaschutzwirkung. Anmerkung: Die Maßnahmen umfassen unterschiedliche Gültigkeitszeiträume (einige gelten bis zum Jahr 2024 z.B. MwSt-Senkung, andere umfassen nur einmalige Zahlungen). Für die Finanzierung der Strompreisbremse sollen Zufallsgewinne der Stromwirtschaft genutzt werden. Für das Sondervermögen für die Gas- und Strompreisbremse sind 200 Mrd. Euro zur Finanzierung bzw. Vor- oder Teilfinanzierung eingeplant.

Preisdämpfende Maßnahmen zur Senkung von Energiekosten sind zwar ein naheliegendes – und auch in vielen anderen europäischen Ländern angewandtes – Mittel (vgl. Bruegel 2022). Problematisch ist dabei jedoch, dass sie das Preissignal kurzfristig verändern und zu einer Steigerung der Nachfrage führen können (bzw. einem geringeren Rückgang der Nachfrage als ohne Maßnahme). In der gegenwärtigen Krise, die auf fundamentale Knappheiten zurückzuführen ist, die sich in der Preisentwicklung widerspiegeln, können insbesondere die Eingriffe beim Gas kontraproduktiv wirken und die Einsparanreize steigender Preise abschwächen. Wenn als Folge die Nachfrage wieder steigt, kann dies zu einem weiteren Preisanstieg führen und – im Falle einer Gasnotlage – zu Gasrationierungen und Produktionsstopps. Bei der inzwischen von der Bundesregierung angekündigten Gaspreisbremse ab März 2023 ist daher nur eine anteilige Entlastung von 80% des Verbrauchs vorgesehen, so dass ein Anreiz zum Energiesparen erhalten bleibt. Zusätzlich sollte auch eine Obergrenze für das geförderte Kontingent umgesetzt werden, wie von der Gaskommission empfohlen (ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme 2022). Dadurch wird die Subventionierung von „Luxuskonsum“ verhindert und es können weitere Einsparpotenziale gehoben werden. Einige Ökonom*innen sehen einen verbleibenden Fehlanreiz i dennoch für den Bedarf oberhalb des Grundverbrauchs, denn das Sparverhalten wird v. a. durch Durchschnittskosten bestimmt (d. h. den monatlichen Abschlag), nicht durch Grenzkosten (MCC 2022). Durch Pauschalzuschüsse wie z. B. Einmalzahlungen könnte die Entlastung vom Preis entkoppelt werden (DIW ECON 2022). Allerdings führt dies im konkreten Einzelfall in der Regel zu einer Über- oder zu einer Unterkompensation (DIW 2022), da der tatsächliche Verbrauch entweder höher oder niedriger liegt. Die Verbräuche streuen auch innerhalb der Einkommensdezile sehr stark

(vgl. Kapitel 2), so dass auch in den unteren Einkommensgruppen Haushalte verbleiben werden, die durch Pauschalzahlungen nicht ausreichend entlastet werden.

Die Übernahme der Abschlagszahlung für Dezember ist eine kurzfristig umsetzbare Lösung, die zu einer direkten Reduktion der Belastung führt. Wie die Verteilungsanalyse zeigt, steigt die absolute Entlastung für Haushalte mit dem Einkommen bis zum achten Einkommensdezil an. Nur für die höchsten 20% der Einkommen spielt die vorgesehene Besteuerung eine Rolle. Bei der Mehrwertsteuersenkung auf Erdgas ist das Gefälle zwischen Haushalten mit hohem Einkommen und solchem mit niedrigem Einkommen sogar noch größer. Extrem ist die Verteilungswirkung der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffe (Tankrabatt) im Sommer 2022, die nur denjenigen zugutekam, die ein Auto besitzen. Haushalte mit hohem Einkommen wurden durchschnittlich absolut fünfmal stärker entlastet als Haushalte mit geringem Einkommen. Zudem bewegten sich die realen Kraftstoffpreise im Sommer 2022 noch innerhalb üblicher Größenordnungen⁷, so dass die ökonomische Notwendigkeit der Entlastung grundsätzlich zu hinterfragen ist. Auch die Anhebung der Pendlerpauschale hat eine regressive Verteilungswirkung.

Die Verteilungswirkung des 9-Euro-Tickets wird unterschiedlich diskutiert. Jedenfalls scheint es zur Steigerung der sozialen Teilhabe beigetragen zu haben. Die Entlastung durch die Verschiebung der CO₂-Preiserhöhung fällt kaum ins Gewicht und ist aus Verteilungsperspektive nicht sinnvoll. Darüber hinaus werden dadurch Einnahmen reduziert, die für Energieeffizienz und Dekarbonisierung vorgesehen waren, und damit die Kostenbelastungen durch steigende fossile Energiepreise am nachhaltigsten minimieren würden.

Mit Blick auf die **Zielgruppengenaugigkeit** wurden die ersten beiden Maßnahmenpakete vielfach kritisiert. Eine Verteilung „mit der Gießkanne“ sei wenig effizient (Öko-Institut 2022), denn es profitieren auch Haushalte mit hohem Einkommen, die nicht auf Entlastungen angewiesen sind (Sachverständigenrat 2022). Außerdem macht dies die Maßnahmen sehr teuer. Kritisiert wurde außerdem, dass bestimmte Personengruppen, wie zum Beispiel Rentner*innen mit einer niedrigen Rente und Studierende, nicht oder nur kaum von den Entlastungen profitierten (DIW ECON 2022; Dullien u. a. 2022). Die Zielgruppengenaugigkeit wurde im Entlastungspaket III stärker in den Fokus genommen und bis dato nicht (ausreichend) berücksichtigte Zielgruppen mit aufgenommen. Das Energiegeld für Rentner*innen und Studierende sowie die Heizkostenzuschüsse für Wohngeld- und BAföG-Empfangende, welche im Rahmen des dritten Pakets nochmals aufgestockt wurden, bringen eine deutliche und zielgenaue Entlastung bei besonders betroffenen Gruppen. Wichtig bei den Zuschüssen ist eine rasche administrative Abwicklung der entsprechenden Anträge.

Grundsätzlich verteilungspolitisch sinnvoll und effizient sind diejenigen Entlastungsmaßnahmen anzusehen, die gezielt vulnerablen Gruppen zukommen und dort kurzfristig für Entlastung sorgen können. Dies sind in den drei Entlastungspaketen hauptsächlich **Maßnahmen, die das Einkommen stützen**.

Die zielgerichtete Ausgestaltung von preis- oder ausgabenmindernden Maßnahmen scheitert bisher an administrativen Umsetzungsmöglichkeiten. Jedoch muss auch bei einkommensstützenden Maßnahmen bisher auf bestehende Auszahlungswege und bestehende Klassifizierung von Berechtigten zurückgegriffen werden. Gerade im Rahmen der aktuellen Krise wäre es wünschenswert, einen Kanal⁸ zur Verfügung zu haben, über den gezielt Gelder an Bürgerinnen und

⁷ Vergleichbare reale – d.h. inflationsbereinigte - Preise für z.B. Benzin gab es auch im Jahr 2012

⁸ Ein konkreter Vorschlag zur Ausgestaltung der Auszahlung von Geldern an alle Bürger*innen findet sich hier: <https://klimablog.org/2022/09/19/familienkasse-zahlt-klimageld-aus/>

Bürger verteilt werden können. Durch nachträgliche Besteuerung kann diese Auszahlung einkommensabhängig gestaltet werden, ohne dass auf bestehende Kategorien wie Rentner*innen, Arbeitnehmende oder Studierende zurückgegriffen werden muss.

Die Verteilungswirkung der Steuererleichterungen (Anhebung des Grundfreibetrags, Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags, Home-Office-Pauschale, volle Absetzbarkeit der Rentenbeiträge, Steuer-/SV-freie Sonderzahlungen, Anhebung Midi-Job-Grenze) wird in der vorliegenden Analyse nicht untersucht, da sie nicht gezielt auf Energiekostenentlastung ausgerichtet sind. In der Literatur werden diese Maßnahmen kritisch beurteilt, da sie eher Personen mit mittleren und höheren Einkommen zugutekommen (Bach/Knautz 2022).

Mit Blick auf die **fiskalische Effizienz** der Entlastungspakete ist festzustellen, dass auch im dritten Entlastungspaket weiterhin der Großteil der Gelder pauschal verteilt wird. Dies impliziert, dass sehr viel Geld aufgebracht werden muss, um die Maßnahmen umzusetzen. Um Haushalte in den unteren Einkommensdezilen zielgerichteter zu entlasten, sollte ein direkter Zahlungsweg schnell etabliert werden, um private Haushalte mit Direktzahlungen bedarfsgerecht zu entlasten. Durch diese zielgenaueren Maßnahmen würden die öffentlichen Haushalte weniger stark belastet (Bach/Knautz 2022).

Die **Finanzierung** der Maßnahmen kommt überwiegend vom Bund und den Bundesländern. Eine konkrete **Gegenfinanzierung** ist abgesehen von der Nutzung von Zufallsgewinnen für die geplante Strompreisbremse nicht gegeben. Es wird daher dringend empfohlen, zielgerichteter zu entlasten. Zur Finanzierung der Entlastungspakete schlägt etwa das DIW vor, hohe Einkommen und Vermögen stärker zu besteuern (Bach/Knautz 2022). Auch der Sachverständigenrat (2022) schlägt vor, eine temporäre Erhöhung der Steuern für Spitzenverdiener in Erwägung zu ziehen. Eine weitere Finanzierungsquelle für die umfangreichen Entlastungspakete kann der Abbau umweltschädlicher Subventionen sein. Das UBA beziffert den Umfang der Subventionen auf über 65 Mrd. Euro pro Jahr (UBA 2021). Konkret diskutiert wurde im Zusammenhang mit den Entlastungspaketen die Reform des Dienstwagenprivilegs (Tagesspiegel 2022). Sie könnte bis zu 5,5 Mrd. Euro einbringen (FÖS 2022).

Hinsichtlich der **Klimawirkung** sind insbesondere der Tankrabatt, die Absenkung der Mehrwertsteuer auf Erdgas, die Erhöhung der Pendlerpauschale sowie auch die Aussetzung der Anhebung der CO₂-Bepreisung kritisch zu bewerten, da diese Maßnahmen falsche Anreize setzen (siehe auch Bach/Knautz 2022; DIW ECON 2022; Dullien u. a. 2022; Öko-Institut 2022). Auch die Gas- und Strompreisbremse werden kritisch gesehen, da sie das Preissignal verzerren und mögliche Einsparreaktionen aushebeln können. Als weniger verzerrend und zielführender werden Einmalzahlungen an einkommensschwache Haushalte vorgeschlagen (so Grimm in Lange 2022).

Den einkommensstützenden Maßnahmen, wie dem Energiegeld oder den Heizkostenzuschüssen, werden auf kurze Sicht keine klimaschädlichen Wirkungen zugeschrieben. Allerdings können mittelfristig nur **Energieeffizienz- und -einsparmaßnahmen**, vor allem die energetische Gebäudesanierung, den Energiebedarf nachhaltig verringern und Haushalte vor hohen Energiekosten bewahren.

Während Entlastungsmaßnahmen für besonders Betroffene notwendig sind, muss gleichzeitig vor allem eine Verringerung des (fossilen) Energieverbrauchs vorangetrieben werden. Im zweiten

Entlastungspaket werden eine Reihe möglicher Ansätze genannt, aber nicht weiter ausgeführt.⁹ Viele dieser Maßnahmen sind jedoch bereits Bestandteil der Klimaschutz(sofar)programme der Bundesregierung und gehen in der akuten Krisensituation nicht über das ohnehin Geplante hinaus. Mögliche weitere Maßnahmen wären beispielsweise autofreie Sonntage, die Stärkung des Home-Office und ein Tempolimit. Im Wärmebereich wurden einige kurzfristig wirksame Maßnahmen zu Raumtemperaturvorgaben in Gebäuden, zur Heizungsüberprüfung und -optimierung bereits in den Verordnungen EnSikuMaV¹⁰ und EnSimiMaV¹¹ festgelegt. Allerdings fehlen Vorgaben zur Überwachung und Einforderung der Erfüllung. Durch die Verringerung des (fossilen) Energieverbrauchs können sowohl Energiekosten als auch Treibhausgasemissionen eingespart werden.

Es bleibt festzuhalten, dass nur Energieeffizienz- und Dekarbonisierungsmaßnahmen den Weg aus der fossilen Energieabhängigkeit bereiten können. Sie sind damit eine Grundvoraussetzung für eine resiliente und sichere Energieversorgung und bereiten den Weg für ein klimaneutrales Deutschland und Europa. Auch bei der Unterstützung und Finanzierung dieser Maßnahmen ist eine gewisse Zielgerichtetheit unabdingbar (vgl. Schumacher et al 2022). So können einerseits die besonders Bedürftigen gezielt unterstützt werden und andererseits der Finanzierungsbedarf der Maßnahmen im Rahmen gehalten werden.

⁹ Im Abschlussbericht der Gas- und Wärmekommission werden darüber hinaus deutlich konkretere Vorschläge formuliert, über deren Umsetzung die Bundesregierung kurzfristig entscheiden muss.

¹⁰ Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahmen <https://www.gesetze-im-internet.de/ensikumav/BJNR144600022.html>

¹¹ Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über mittelfristig wirksame Maßnahmen (Mittelfristenergieversorgungssicherungsmaßnahmenverordnung - EnSimiMaV) <https://www.gesetze-im-internet.de/ensimimav/BJNR153000022.html>

4 Literaturverzeichnis

Aberle, Christoph; Havemann, Franziska; Porsche, Laura; Weissinger, Julian (2022): „Endlich kann ich meine Enkelkinder öfter mal sehen“. Wie einkommensarme hvv-Fahrgäste das 9-Euro-Ticket nutzen und was das Ende des Angebots für sie bedeutet. Zwischenergebnisse einer laufenden Befragung. Technische Universität Hamburg (TUHH). Online verfügbar unter https://tore.tuhh.de/bitstream/11420/13471/1/9ET_hvv_Stimmen.pdf, zuletzt geprüft am 14.10.2022.

ADAC (2022): So haben sich die Spritpreise seit 1950 entwickelt. Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (ADAC). Online verfügbar unter <https://www.adac.de/verkehr/tanken-kraftstoff-antrieb/deutschland/kraftstoffpreisentwicklung/>, zuletzt aktualisiert am 2022, zuletzt geprüft am 13.10.2022.

Bach, Stefan (2021): Aktuelle Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif. In: Wirtschaftsdienst 2021 (8), S. 606–614. Online verfügbar unter <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/8/beitrag/aktuelle-reformvorschlaege-zum-einkommensteuertarif.html>

Bach, Stefan; Knautz, Jakob (2022): Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte (DIW Wochenbericht, 17). Online verfügbar unter https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.840036.de/22-17-1.pdf, zuletzt geprüft am 13.10.2022.

BDEW (2022a): BDEW Strompreisanalyse Juli 2022. Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW). Online verfügbar unter https://www.bdew.de/media/documents/220727_BDEW-Strompreisanalyse_Juli_2022.pdf, zuletzt geprüft am 13.10.2022.

BDEW (2022b): BDEW-Gaspreisanalyse September 2022. Online verfügbar unter <https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/bdew-gaspreisanalyse/>, zuletzt aktualisiert am 05.10.2022, zuletzt geprüft am 05.10.2022.

Blanck, Ruth; Kreye, Konstantin; Zimmer, Wiebke (2020): Impulse für mehr Klimaschutz und Sozialverträglichkeit in der Verkehrspolitik. Kurzstudie zu monetären Verteilungswirkungen ausgewählter verkehrspolitischer Instrumente und Vorschläge für eine sozial gerechtere Ausgestaltung. Öko-Institut.

BMWK (2022a): Überblick Gesetzesvorhaben BMWK Januar bis September 2022. Abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/U/220923-ueberblick-gesetzesvorhaben-bmwk-januar-bis-september-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Letzter Zugriff am: 28.9.2022.

BMWK (2022b): Bekanntmachung Änderungen von Richtlinien - Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) - vom 21. Juli 2022
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/A/aenderungsbekanntmachung-beg-reform.pdf?__blob=publicationFile&v=6

BMWK, BMWSB (2022): 65 Prozent erneuerbare Energien beim Einbau von neuen Heizungen ab 2024. Konzeption zur Umsetzung. Abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/65-prozent-erneuerbare-energien-beim-einbau-von-neuen-heizungen-ab-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Letzter Zugriff am: 28.9.2022.

Bruegel (2022): National policies to shield consumers from rising energy prices | Bruegel. Abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/national-policies-to-shield-consumers-from-rising-energy-prices/>. Letzter Zugriff am: 21.6.2022.

Bundesregierung (2022a): Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026. Berlin.

Bundesregierung (2022b): Deutschland steht zusammen. Maßnahmenpaket des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zur Stärkung der Einkommen. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Schlaglichter/Entlastungen/ergebnispapier-des-koalitionsausschusses.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Letzter Zugriff am: 28.9.2022.

Bundesregierung (2022c): Das bringen die Entlastungen bereits. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/faq-entlastungen-2065232>. Letzter Zugriff am: 28.9.2022.

Bundesregierung (2022d): Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten. Abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/massnahmenpaket-des-bundes-zum-umgang-mit-den-hohen-energiekosten.pdf?__blob=publicationFile&v=14. Letzter Zugriff am: 28.9.2022.

Bundesregierung (2022e): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages für Kinder und einer Einmalzahlung an erwachsene Leistungsberechtigte der sozialen Mindestsicherungssysteme aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz). Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001411.pdf>. Letzter Zugriff am: 3.11.2022.

Bundestag (2022a): Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/017/2001739.pdf>. Letzter Zugriff am: 28.9.2022.

Bundestag (2022b): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiesteuerrechts zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (Energiesteuersenkungsgesetz – EnergieStSenkG). Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/017/2001741.pdf>. Letzter Zugriff am: 28.9.2022.

Bundestag (2022c): Entwurf eines Gesetzes zur temporären Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Gaslieferungen über das Erdgasnetz. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/035/2003530.pdf>. Letzter Zugriff am: 28.9.2022.

Bundestag (2022d): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss). Drucksache 20/1768. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/017/2001768.pdf>. Letzter Zugriff am: 3.11.2022.

Destatis (2022): Daten zur Energiepreisentwicklung. - Lange Reihen von Januar 2005 bis August 2022 - Statistisches Bundesamt. Online verfügbar unter https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.destatis.de%2FDE%2FThemen%2FWirtschaft%2FPreise%2FPublikationen%2FEnergiepreise%2FEnergiepreisentwicklung-xlsx-5619001.xlsx%3Bisessionid%3D83CD6E817C188179842CD2855CEA1A10.live712%3F__blob%3DpublicationFile&wdOrigin=BROWSELINK, zuletzt aktualisiert am 13.10.2022, zuletzt geprüft am 13.10.2022.

DIW (2022): Hohe Gaspreisanstiege: Entlastungen notwendig. DIW Wochenbericht 36/2022. Abrufbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.851987.de/22-36-1.pdf.
Letzter Zugriff am: 6.10.2022.

DIW ECON (2022): Zielgerichtet, ökologisch und sozial? Bewertung energiepolitischer Entlastungsmaßnahmen. Eine Kurzexpertise für die Klima Allianz Deutschland. Abrufbar unter: p376185.mittwaldserver.info/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Hintergrund/Kurzexpertise_DIW_Econ_Klima-Allianz_Deutschland_Entlastungspakete_und_Maßnahmen.pdf.
Letzter Zugriff am: 5.10.2022.

Dullien, S., Rietzler, K., Tober, S. (2022): Die Entlastungspakete der Bundesregierung. Sozial weitgehend ausgewogen, aber verbesserungsfähig. Abrufbar unter: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008296. Letzter Zugriff am: 5.10.2022.

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022): Sicher durch den Winter. Abschlussbericht vom 31.10.2022. Abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Letzter Zugriff am: 1.11.2022.

FÖS (2022): Marktkräfte für den Klimaschutz nutzen: Reformimpulse für mehr Klimaschutz in den öffentlichen Finanzen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_11-Massnahmen-Klimaschutz.pdf. Letzter Zugriff am: 6.10.2022.

Lange, M. H., Stefan (2022): Strompreisbremse: Großes Projekt mit ungewisser Wirkung. Abrufbar unter: <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/entlastungspaket-strompreisbremse-grosses-projekt-mit-ungewisser-wirkung-id63843931.html>. Letzter Zugriff am: 5.10.2022.

Loder, Allister (2022): Mobilität. Leben. Online verfügbar unter https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Veranstaltungen/2022/9Euro-Ticket/agora_tum_mobilitaet_leben.pdf, zuletzt geprüft am 14.10.2022.

LpB Baden-Württemberg (2022): Regelsatz ALG II (seit 1. Januar 2022). Online verfügbar unter <https://www.lpb-bw.de/regelsatz-hartziv#c54427>, zuletzt geprüft am 14.10.2022.

MCC (2022): Gaspreisdeckel, Mehrwertsteuersenkung, Energiepauschale - Wie kann die Bevölkerung zielgenau und schnell entlastet werden? Abrufbar unter: https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Gaspreise_und_Entlastungsma%C3%9Fnahmen.pdf. Letzter Zugriff am: 6.10.2022.

Öko-Institut (2022): Energiepreiskrise: Wie sozialverträglich ist das Entlastungspaket der Bundesregierung?. Abrufbar unter: <https://blog.oeko.de/energiepreiskrise-wie-sozialvertraeglich-ist-das-entlastungspaket-der-bundesregierung/>. Letzter Zugriff am: 5.10.2022.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022). Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten. Jahreshauptgutachten 2022/2023. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf

Schumacher, K.; J. Cludius; V. Noka; S. Fiedler; C. Leisinger; K. Tews (2022): Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe. Umweltbundesamt Texte 58/22. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_58-2022_der_klima-sozialfonds_im_fit-for-55-paket_der_europaeischen_kommission.pdf

Süddeutsche Zeitung (2022): Die Lücke in der Mitte.

Tagesspiegel (2022): Zur Finanzierung von Entlastungen: Grünen-Chef Nouripour will Reform des Dienstwagenprivilegs. Abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/grunen-chef-nouripour-will-reform-des-dienstwagenprivilegs-8589826.html>. Letzter Zugriff am: 6.10.2022.

Tagesspiegel Background (2022): Lindner plant 83,3 Milliarden Euro für Preisbremsen. Meldung vom 07.11.2022

TGA+E (2022): DEPI-Pelletpreis 2022-09: Holzpellets kosten 763,76 Euro/t (Magazin für technische Gebäudeausrüstung und Elektrotechnik). Online verfügbar unter <https://www.tga-fachplaner.de/meldungen/energietraeger-depi-pelletpreis-2022-09-holzpellets-kosten-76376-euro-t>, zuletzt aktualisiert am 13.10.2022, zuletzt geprüft am 13.10.2022.

UBA (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf. Letzter Zugriff am: 28.10.2021.

Weber, Manuela; Schreiber, Jonathan (2022): Sechs Thesen zum Mobilitätsbudget: Leitplanken für eine nachhaltigere Unternehmensmobilität. Hg. v. Öko-Institut e.V. Online verfügbar unter https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/compan-e_Thesen_Mobilitaetsbudget.pdf, zuletzt geprüft am 14.10.2022.