

Bach, Stefan; Knautz, Jakob

Article

Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan; Knautz, Jakob (2022) : Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 89, Iss. 17, pp. 243-251, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2022-17-1

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254318>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

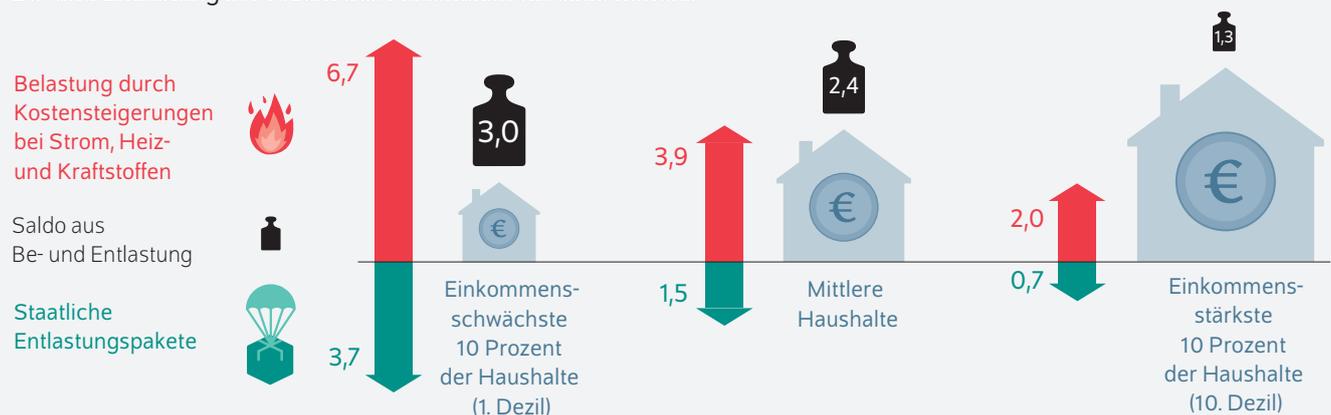
Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte

Von Stefan Bach und Jakob Knautz

- Energiepreise sind infolge des russischen Überfalls auf die Ukraine sprunghaft gestiegen, bereits zuvor wurden Strom, Gas und Kraftstoffe sukzessive teurer
- Studie untersucht mit SOEP-Daten, wie private Haushalte in Deutschland durch steigende Energiepreise belastet und durch Maßnahmen der Regierungskoalition entlastet werden
- Per saldo sind mittelfristig Einkommensverluste von durchschnittlich gut zwei Prozent zu erwarten – Entlastungspakete kompensieren höhere Kosten also nur teilweise
- Ärmere Haushalte sind sogar noch stärker betroffen, da sie relativ gesehen einen deutlich höheren Anteil ihres Einkommens für Energie aufwenden müssen
- Politik sollte Haushalte mit niedrigem Einkommen gezielter entlasten und Klimageld auf den Weg bringen, zudem sollten Hilfen Anreize zum Energiesparen erhalten

Die hohen Energiekosten schlagen bei ärmeren Haushalten deutlich stärker zu Buche als bei reicheren Haushalten – trotz der Entlastungspakete der Ampel-Koalition

Be- und Entlastung in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



Quellen: Eigene Berechnungen (Mikrosimulationsanalysen) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Wellen 32 und 35.

© DIW Berlin 2022

ZITAT

„Die Entlastungspakete fangen mittelfristig nur einen Teil der Kosten auf. Es gibt also weiteren Handlungsbedarf für die Politik, wenn die hohen Energiepreise wie zu erwarten anhalten werden. Künftige Entlastungspakete sollten stärker auf die Geringverdienenden konzentriert werden, insbesondere über höhere Sozialleistungen.“

— Stefan Bach —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Stefan Bach
www.diw.de/mediathek

Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte

Von Stefan Bach und Jakob Knautz

ABSTRACT

Durch den russischen Angriff auf die Ukraine sind die Energiepreise sprunghaft gestiegen. Bereits zuvor wurden Strom, Gas und Kraftstoffe sukzessive teurer. Die privaten Haushalte in Deutschland werden dadurch erheblich belastet. Zwei Entlastungspakete hat die Regierungskoalition dazu geschürt. Dennoch drohen den privaten Haushalten mittelfristig reale Einkommensverluste von durchschnittlich 2,1 Prozent, wie hier vorgelegte Simulationsrechnungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zeigen. Bei GeringverdienerInnen machen die Energiepreissteigerungen trotz der Entlastungspakete sogar rund drei Prozent des Nettoeinkommens aus. In vielen Fällen ist es noch deutlich mehr. Einkommensschwache Haushalte geben einen höheren Anteil ihres monatlichen Nettoeinkommens für Energie aus und sind somit von den Preissteigerungen relativ stärker betroffen als reichere Haushalte. Da die hohen Energiepreise aller Voraussicht nach noch bis weit in das nächste Jahr hinein Bestand haben werden, sollte die Politik nachbessern, weitere Entlastungen aber auf die Haushalte mit niedrigem Einkommen konzentrieren. Die Hilfen sollten zudem nicht die Anreize zum Energiesparen reduzieren. Insofern ist die Energiesteuersenkung bei den Kraftstoffen fragwürdig, auch bei der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs sollten die Mitnahmeeffekte reduziert werden.

Die Energiepreise sind auf historische Höchststände geklettert, seit Russland die Ukraine überfallen hat. In Deutschland und Europa ist die Abhängigkeit von russischen Importen hoch, vor allem sind die leitungsgebundenen Erdgaslieferungen nicht schnell oder nur zu hohen Kosten zu ersetzen.¹ Daher gibt es große Vorbehalte gegen ein Energieembargo, möglich ist aber auch ein Lieferstopp durch Russland. Dann dürften die Energiepreise noch weiter steigen und für Erdgas Notfallpläne in Kraft treten, die eine Bewirtschaftung durch die Bundesnetzagentur vorsehen.

Die Preisanstiege bei Energieprodukten sind bereits jetzt beträchtlich (Tabelle 1) und treiben maßgeblich die derzeit hohen Inflationsraten. Bezogen auf die Durchschnittspreise des Jahres 2019 – die ungefähr dem Durchschnittsniveau der vergangenen Jahre entsprachen – ist an den Tankstellen der Liter Super E10 derzeit (Mitte April 2022) um 51 Cent teurer geworden, das bedeutet einen Anstieg von 36 Prozent. Beim Diesel, den FernpendlerInnen häufig nutzen, sind es sogar 71 Cent oder 55 Prozent. Beim Heizöl, das im Vergleich zu den Kraftstoffen einen deutlich geringeren Steueranteil im Endverbrauchspreis hat, schlagen die Preiserhöhungen mit 100 Prozent besonders stark zu Buche. Beim Gas sind die Preise für BestandskundInnen bisher vergleichsweise verhalten gestiegen, soweit die VerbraucherInnen beziehungsweise deren Versorger noch von günstigeren Preisbindungen profitieren. Diese laufen allerdings sukzessive aus oder die Versorger können sie gegebenenfalls außerordentlich anpassen. Die Preise für NeukundInnen, die sich an den aktuellen Großhandelspreisen orientieren, haben sich hingegen ebenfalls verdoppelt. Diese höheren Preise dürften sich auf Dauer auch bei den BestandskundInnen durchsetzen. Infolge der höheren Kosten für fossile Brennstoffe steigen zudem die Strompreise. Darüber hinaus drohen weitere Realeinkommensverluste: Die höheren Energiekosten der Unternehmen heizen die Inflation an und

¹ Vgl. Franziska Holz, Robin Sogalla, Christian von Hirschhausen und Claudia Kemfert (2022): Energieversorgung in Deutschland auch ohne Erdgas aus Russland gesichert. DIW aktuell Nr. 83 (online verfügbar; abgerufen am 19. April 2022). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

der zu erwartende Konjunkturunbruch führt zu Beschäftigungs- und Einkommensverlusten.²

Diese Hochpreisphase wird wohl noch bis weit in das nächste Jahr hinein anhalten. Ein Abklingen des unmittelbaren militärischen Konflikts in der Ukraine ist derzeit nicht abzusehen. Und auch danach dürften die politischen Konsequenzen und Veränderungen der energiepolitischen Rahmenbedingungen die Preise für fossile Energieträger in Deutschland und Europa hochhalten.

Um die mittelfristigen Belastungswirkungen bei den privaten Haushalten zu ermitteln, werden die erwähnten Energiepreissteigerungen zugrunde gelegt (Tabelle 1). Diese sind bei den Kraftstoffen bereits eingetreten. Bei den Heizstoffen dürften sie in der angegebenen Höhe erst im Laufe dieses oder des nächsten Jahres wirksam werden, wenn beim Heizöl sukzessive nachgetankt wird und beim Erdgas auch die bisher günstigeren Tarife der BestandskundInnen angehoben werden.

In dieser Studie³ werden die Verteilungswirkungen der höheren Energiepreise sowie der beschlossenen Entlastungspakete gegenübergestellt und auf Grundlage von Einzeldaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)⁴ simuliert (Abbildung 1). Die Be- und Entlastungen werden in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens angegeben. Es handelt sich also um die relativen Einkommenseffekte bezogen auf das verfügbare Einkommen nach Abzug von Einkommensteuer und Sozialbeiträgen. Simuliert werden die Wirkungen bezogen auf das Jahreseinkommen 2022, gegliedert nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens.⁵

Realeinkommen der privaten Haushalte sinken mittelfristig kräftig, vor allem bei Geringverdienenden

Im Durchschnitt über alle Haushalte und bezogen auf das Jahreseinkommen 2022 bedeuten die hohen Energiepreise mittelfristig – also im Verlaufe der nächsten zwölf bis

² Vgl. Sebastian Dullien und Silke Tober (2022): IMK Inflationsmonitor – Hohe Unterschiede bei haushaltsspezifischen Inflationsraten: Energie- und Nahrungsmittelpreisschocks belasten Haushalte mit geringem Einkommen besonders stark. IMK Policy Brief Nr. 121, April 2022 (online verfügbar); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022): Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress. Frühjahr 2022 (online verfügbar).

³ Die Analysen im Rahmen dieses Wochenberichts wurden durch das Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) finanziell unterstützt.

⁴ Die Simulationen zu den Wirkungen der Energiepreiserhöhungen und der Energiesteuersenkung basieren auf der SOEP-Erhebungswelle des Jahres 2015, in der detaillierte Informationen zum Energieverbrauch erhoben wurden. Die Simulationen zu Einkommensteuer und Sozialleistungen wurden mit dem Mikrosimulationsmodell STSM durchgeführt, gestützt auf neuere Erhebungswellen des SOEP. Die Einkommen wurden in das Jahr 2022 fortgeschrieben, für die Einkommensteuer und Sozialleistungen ist der aktuelle Rechtsstand des Jahres 2022 zugrunde gelegt. Vgl. dazu auch Stefan Bach et al. (2019): CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussionen von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen. DIW Politikberatung kompakt 140, 73 ff. (online verfügbar).

⁵ Um die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wurde für die Haushaltmitglieder ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen (Äquivalenzeinkommen) nach der international üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Skala“) ermittelt (vgl. den Begriff „Äquivalenzeinkommen“ im DIW Glossar, online verfügbar). Anschließend wurde die Bevölkerung nach der Höhe dieses Einkommens geordnet und in zehn gleich große Gruppen (Dezile) eingeteilt.

Tabelle 1

Energiepreise für private Haushalte in Deutschland Mitte April 2022 im Vergleich zum Jahr 2019

	Einheit	Endverbrauchspreise			Veränderung gegenüber 2019	
		Durchschnitt 2015–2021	Durchschnitt 2019	Mitte April 2022	in Euro	in Prozent
Super E10	Euro/Liter	1,41	1,44	1,95	0,51	36
Diesel	Euro/Liter	1,23	1,29	2,00	0,71	55
Heizöl leicht	Euro/Liter	0,61	0,68	1,35	0,67	100
Erdgas (NeukundInnen)	Euro/Kilowattstunde	0,068	0,068	0,135	0,067	99
Strom (NeukundInnen)	Euro/Kilowattstunde	0,306	0,312	0,400	0,088	28

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Verbraucherportale im Internet.

© DIW Berlin 2022

18 Monate – Realeinkommensverluste von 3,4 Prozent (Abbildung 1). Diese sind reichlich ungleich über die Einkommensdezile verteilt und wirken „regressiv“: Die armen Haushalte werden in Relation zum Nettoeinkommen also deutlich stärker belastet als die reichen Haushalte.⁶ Im untersten Dezil – also bei den ärmsten zehn Prozent der Einkommensverteilung – machen die Energiepreissteigerungen knapp sieben Prozent des Nettoeinkommens aus und bei den mittleren Einkommen rund vier Prozent. Die reichsten zehn Prozent, also die Personen im obersten Einkommensdezil, müssen im Durchschnitt hingegen nur knapp zwei Prozent ihres Haushaltsnettoeinkommens mehr für Energie aufwenden und werden somit relativ am wenigsten belastet. Die regressive Belastungswirkung ist bei den Heizstoffen und beim Strom sehr ausgeprägt, denn diese Energieträger gehören zum Grundbedarf, für den arme Haushalte einen hohen Anteil ihres Haushaltsbudgets ausgeben. Dagegen sind die Belastungen durch die Preissteigerungen bei den Kraftstoffen bei den unteren und mittleren Einkommen nahezu proportional, beim Diesel sogar leicht progressiv – sie werden erst in den oberen beiden Einkommensdezilen spürbar regressiv. Haushalte mit höheren Einkommen haben mehr Kraftfahrzeuge und fahren längere Strecken, gerade auch bei den Arbeitswegen.⁷ Daher bleibt der Ausgabenanteil für Kraftstoffe über die Einkommensgruppen weitgehend gleich.

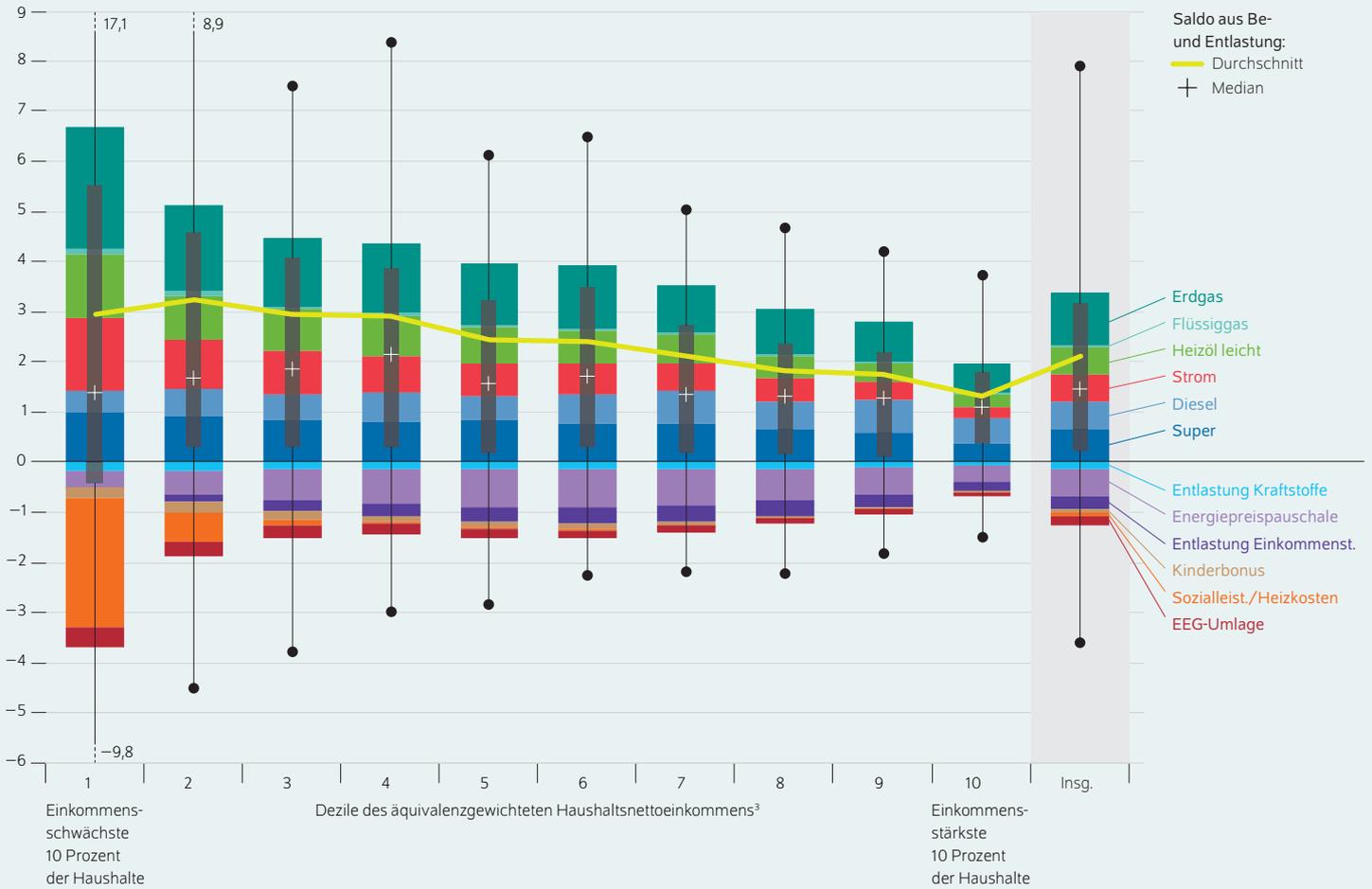
Verbrauchseinsparungen, um den hohen Energiepreisen zu begegnen, werden hier vernachlässigt. Diese sind auch kurzfristig möglich, vor allem durch ein Absenken der Raumtemperaturen oder durch weniger und veränderte Mobilität. In vielen Fällen geht das aber mit einer geringeren Lebensqualität beziehungsweise längeren Fahrzeiten zur Arbeit mit dem öffentlichen Verkehr einher. Einsparungen durch mehr Energieeffizienz sind erst längerfristig möglich, beispielsweise

⁶ Absolut in Euro geben einkommensstarke Haushalte auch für Heizkosten deutlich mehr Geld aus als einkommensschwache Haushalte, bei den Kraftstoffen und vor allem beim Diesel ein Vielfaches. Da jedoch die Nettoeinkommen über die Dezile stark steigen – die mittleren Einkommen sind durchschnittlich 2,5 Mal so hoch wie die Einkommen im untersten Dezil, die Einkommen im obersten Dezil sieben Mal so hoch – entsteht relativ zum Einkommen eine „regressive“ Belastungswirkung.

⁷ Vgl. eine Auswertung des Statistischen Bundesamtes zu den durchschnittlichen Arbeitswegen bei Steuerpflichtigen mit Angaben zu den Arbeitswegen in der Einkommensteuer 2017 auf Twitter, 31. März 2022 (online verfügbar).

Abbildung 1

Private Haushalte insgesamt: Be- und Entlastungen durch die hohen Energiepreise¹ und die Entlastungspakete²
In Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



1 Zugrunde gelegt wurde der Energieverbrauch im Jahr 2015.

2 Die Einkommen wurden in das Jahr 2022 fortgeschrieben.

3 Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Anmerkung: Die dunkelgrauen Kästen innerhalb der Säulen sind die sogenannten Box-Plots: Sie markieren am unteren Ende das 25-Prozent-Perzentil und am oberen Ende das 75-Prozent-Perzentil. Somit schließen sie genau die Hälfte der Haushalte ein. Anders ausgedrückt: Für die Hälfte der Haushalte liegt die Belastung durch die steigenden Energiepreise unter Berücksichtigung der Entlastungen in diesem Bereich. Die dünnen senkrechten Linien an den Säulen grenzen nach unten das 2,5-Prozent-Perzentil und nach oben das 97,5-Prozent-Perzentil ab – sprich: 95 Prozent aller Haushalte eines Dezils liegen in diesem Bereich.

Quelle: Eigene Berechnungen (Mikrosimulationsanalysen) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Wellen 32 und 35.

Trotz der Entlastungspakete sind ärmere Haushalte stärker durch die hohen Energiepreise belastet als reichere Haushalte.

durch neue Fahrzeuge und Investitionen in den Gebäudebestand. Ferner sind sie ebenfalls mit höheren Kosten verbunden.

Bei Haushalten mit niedrigem Einkommen sind die hohen Belastungen besonders gravierend, da sie zumeist nur geringe Möglichkeiten haben, ihr Konsumbudget durch weniger Sparen, Auflösung von Vermögen oder Verschuldung auszuweiten. Daher müssen sie wohl oder übel die Heizung herunterdrehen oder den Konsum an anderer Stelle einschränken. Staatliche Entlastungsprogramme sollten sich daher primär auf den unteren Bereich der Einkommensverteilung konzentrieren.

Entlastungspakete helfen Geringverdienenden und Mittelschichten nur begrenzt – auch Besserverdienende profitieren

Die Regierungskoalition aus SPD, Grünen und FDP hat zwei Entlastungspakete beschlossen, die derzeit zügig umgesetzt werden.⁸ Sie umfassen ein Entlastungsvolumen von insgesamt knapp 29 Milliarden Euro oder 0,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Davon entfallen 23,6 Milliarden Euro auf

⁸ Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. Februar 2022: 10 Entlastungsschritte für unser Land (online verfügbar); Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022: Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten (online verfügbar).

die privaten Haushalte (Tabelle 2). Für die Analyse der Verteilungswirkungen (Abbildung 1) werden diese Maßnahmen auf das jährliche Haushaltsnettoeinkommen bezogen, also auch die Einmalzahlungen bei den Sozialleistungen sowie die Energiepreispauschale oder die dreimonatige Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe.

Die *EEG-Umlage* in Höhe von gut 3,72 Cent je Kilowattstunde (kWh) wird ab Juli 2022 abgeschafft. Auf Jahresbasis 2022 ergibt sich somit eine Entlastung von etwas mehr als 1,86 Cent je kWh. Soweit die Stromversorger diese Entlastung voll an die EndverbraucherInnen weitergeben, entlastet dies die privaten Haushalte einschließlich Mehrwertsteuer um 2,6 Milliarden Euro. Für Wirtschaft und Verwaltung sinken die Stromkosten durch diese Maßnahme um 4,2 Milliarden Euro. Die regressive Wirkung der Strompreissteigerungen – also dass ärmere Haushalte einen größeren Teil ihres Haushaltseinkommens für Strom ausgeben und somit von den Preissteigerungen stärker betroffen sind – wird somit etwas ausgeglichen.

Man könnte argumentieren, dass die EEG-Umlage bereits zum Jahresanfang gesenkt wurde, so dass die Entlastungswirkungen höher ausfallen als hier dargestellt. Gegenüber dem Niveau von 6,5 Cent je kWh des Jahres 2021 ergibt sich im Jahresdurchschnitt 2022 eine Entlastung von knapp 4,64 Cent je kWh. Dann erhöht sich die Entlastung bei der EEG-Umlage um das 2,5-fache des hier berücksichtigten Effekts und es ergeben sich stärkere Entlastungen bei den unteren und mittleren Einkommen, bei denen die Strompreise eine größere Rolle spielen. Am Gesamtbild der Verteilungswirkungen ändert dies aber nur wenig.

Erwachsene, die existenzsichernde Leistungen der Grundsicherung (für Arbeitsuchende und im Alter) beziehen, erhalten eine *Einmalzahlung* von 200 Euro. Für Kinder in Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung gibt es einen *Sofortzuschlag* von 20 Euro pro Monat, also 240 Euro im Jahr. Gezahlt wird ferner ein *Heizkostenzuschuss* für Wohngeldbeziehende in Höhe von 270 Euro für Alleinstehende, 350 Euro für Zwei-Personen-Haushalte und zusätzlich für weitere Mitbewohnende im Haushalt von jeweils 70 Euro. Studierende, SchülerInnen sowie Auszubildende erhalten einen Heizkostenzuschuss von 230 Euro. Diese Maßnahmen kosten schätzungsweise 1,4 Milliarden Euro. Die Verteilungsanalysen in diesem Wochenbericht berücksichtigen zusätzlich die Übernahme von Heizkosten im Rahmen der Kosten der Unterkunft bei den Beziehenden der Grundsicherung, die bei den Belastungen durch die Energiepreiserhöhungen berücksichtigt werden. Diese höheren Sozialleistungen entlasten die ärmeren Haushalte kräftig: Im untersten Dezil machen sie 2,6 Prozent des Nettoeinkommens aus. Haushalte mit höheren Einkommen beziehen keine existenzsichernden Transferleistungen.

Ein *Einmalbonus beim Kindergeld* in Höhe von 100 Euro je Kind kommt allen Familien zugute, einschließlich solchen, die Grundsicherungsleistungen beziehen. Dieser Einmalbonus wird bei besserverdienenden Familien im Zuge der

Tabelle 2

Fiskalische Wirkungen der Energie-Entlastungspakete im Jahr 2022

	In Milliarden Euro	In Prozent des Bruttoinlandsprodukts
Abschaffung der EEG-Umlage ab 1. Juli 2022	6,8	0,18
darunter: private Haushalte	2,6	0,07
Erhöhung von Sozialleistungen	1,9	0,05
Einmalzahlung von 200 Euro bei der Grundsicherung	1,1	0,03
Sofortzuschlag von 20 Euro pro Monat für Kinder bei der Grundsicherung	0,5	0,01
Heizkostenzuschuss für Wohngeldbeziehende, Studierende, Auszubildende	0,4	0,01
Einmalbonus beim Kindergeld von 100 Euro je Kind	1,5	0,04
Senkung der Einkommensteuer	4,4	0,12
Erhöhung des Grundfreibetrags um 363 Euro	3,0	0,08
Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags um 200 Euro	1,1	0,03
Erhöhung der Fernpendlerpauschale auf 0,38 Euro je Kilometer	0,3	0,01
Einkommensteuerpflichtige Energiepreispauschale von 300 Euro	7,9	0,21
Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe auf die europäischen Mindeststeuersätze für drei Monate	3,4	0,09
darunter: private Haushalte	2,3	0,06
ÖPNV-Ticket für neun Euro pro Monat für drei Monate	3,0	0,08
Insgesamt	28,9	0,77
darunter: private Haushalte	23,6	0,63

Quellen: Bundesfinanzministerium; eigene Berechnungen.

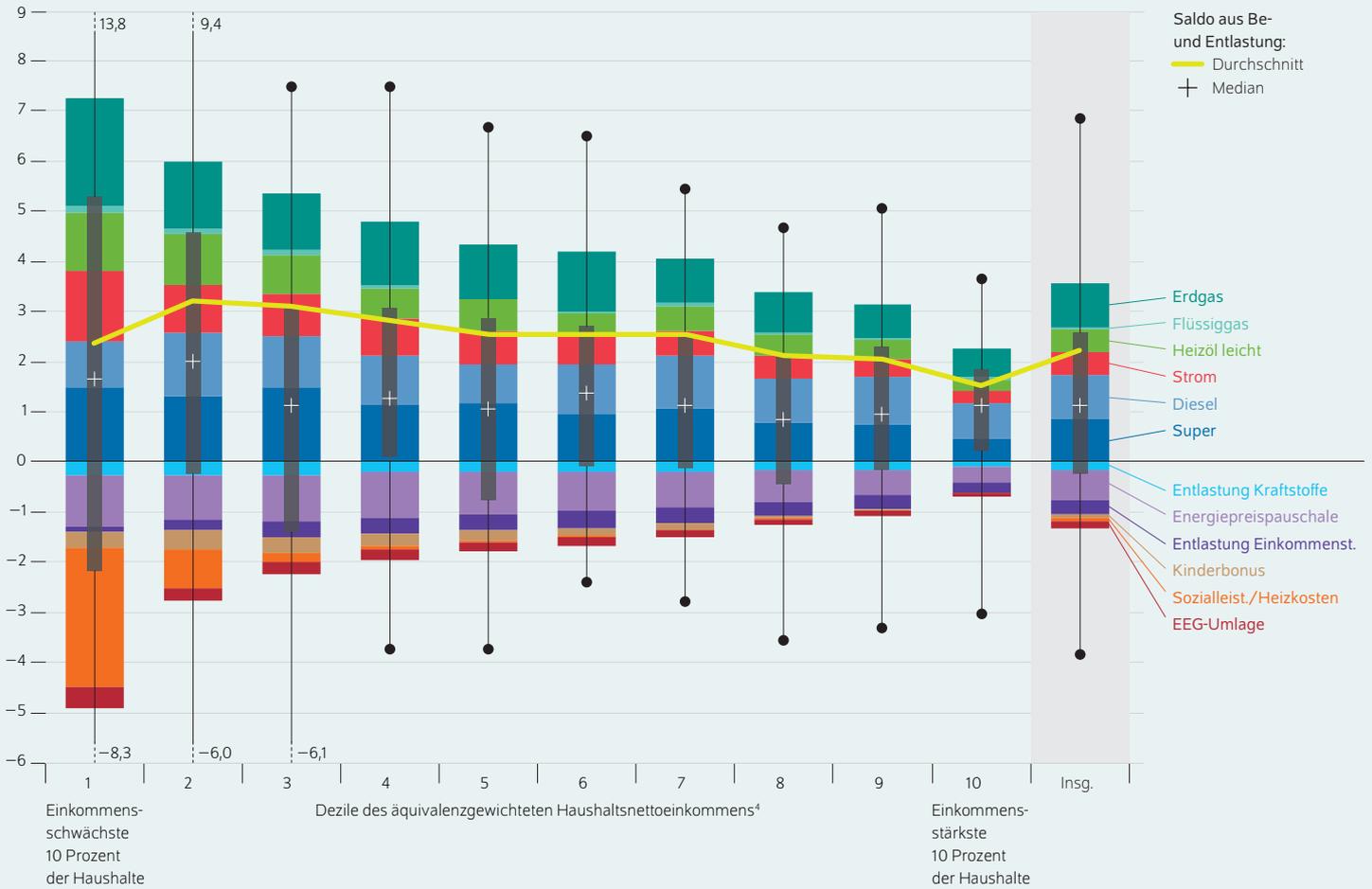
© DIW Berlin 2022

Einkommensteuerveranlagung im kommenden Jahr mit der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags verrechnet – so wurde es auch beim Corona-Kinderbonus der Jahre 2020 und 2021 gehandhabt. Dadurch profitieren Familien ab dem achten Einkommensdezil letztlich kaum oder gar nicht von dieser Leistung, was in den Verteilungsanalysen berücksichtigt ist.

Bei der *Einkommensteuer* sollen rückwirkend zum 1. Januar 2022 der Grundfreibetrag um 363 Euro angehoben werden, der Arbeitnehmer-Pauschbetrag um 200 Euro steigen und die Fernpendlerpauschale ab dem 21. Entfernungskilometer der Arbeitswege von 0,35 auf 0,38 Euro je Kilometer erhöht werden. Diese Änderungen sollen auch beim laufenden Lohnsteuerabzug wirksam werden. Beim Einkommensteuertarif bleiben die Tarifgrenzen unverändert, ebenso die Grenzsteuersätze ab der zweiten Progressionszone. Dies vermeidet eine steigende Entlastungswirkung bei höheren Einkommen. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 15 000 Euro werden alle Steuerpflichtigen mit jährlich 69 Euro entlastet, ab einem zu versteuernden Einkommen von 62 500 Euro steigt die Entlastung durch den Rest-Solidaritätszuschlag auf 77,21 Euro und sinkt nach dem Ende der „Gleitzone“ der Freigrenze ab einem zu versteuernden Einkommen von 97 000 Euro auf 72,80 Euro (bei zusammen veranlagten Ehepaaren jeweils die doppelten Beträge). Die Erhöhungen des Arbeitnehmer-Pauschbetrags und der Fernpendlerpauschale wirken hingegen mit dem individuellen Grenzsteuersatz – davon profitieren Steuerpflichtige mit höheren Einkommen stärker als niedrige Einkommen. Durch das große Gewicht der Erhöhung des Grundfreibetrags mit ihren absolut gleichen Entlastungsbeträgen wirkt

Abbildung 2

Pendler-Haushalte¹: Be- und Entlastungen durch die hohen Energiepreise² und die Entlastungspakete³
 In Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



1 Haushalte, in denen mindestens eine Erwerbstätige beziehungsweise ein Erwerbstätiger mit einer Entfernung zum Arbeitsplatz von mindestens 15 Kilometern lebt.
 2 Zugrunde gelegt wurde der Energieverbrauch im Jahr 2015.
 3 Die Einkommen wurden in das Jahr 2022 fortgeschrieben.
 4 Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Anmerkung: Die dunkelgrauen Kästen innerhalb der Säulen sind die sogenannten Box-Plots: Sie markieren am unteren Ende das 25-Prozent-Perzentil und am oberen Ende das 75-Prozent-Perzentil. Somit schließen sie genau die Hälfte der Haushalte ein. Anders ausgedrückt: Für die Hälfte der Haushalte liegt die Belastung durch die steigenden Energiepreise unter Berücksichtigung der Entlastungen in diesem Bereich. Die dünnen senkrechten Linien an den Säulen grenzen nach unten das 2,5-Prozent-Perzentil und nach oben das 97,5-Prozent-Perzentil ab – sprich: 95 Prozent aller Haushalte eines Dezils liegen in diesem Bereich.

Quelle: Eigene Berechnungen (Mikrosimulationsanalysen) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Wellen 32 und 35.

Bei PendlerInnen schlagen die hohen Kraftstoffpreise deutlich stärker zu Buche.

die Steuersenkung relativ stärker bei den Mittelschichten. Geringverdienende profitieren kaum davon, da sie nur wenig Einkommensteuer zahlen.

Erwerbstätige erhalten eine einmalige *Energiepreispauschale* von 300 Euro. Die Pauschale ist einkommensteuerpflichtig, dadurch wird sie mit dem individuellen Grenzsteuersatz abgeschmolzen. Bei ArbeitnehmerInnen soll die Leistung von den Arbeitgebern ausgezahlt sowie bei Anmeldung und Abführung der Lohnsteuer verrechnet werden. Im Einzelfall wird die Prämie also auch ausgezahlt, wenn die Lohnsteuerbelastung geringer ist („Negativsteuer“). Unklar ist noch, ob

auch MinijobberInnen die Energiepreispauschale erhalten sollen. In den Simulationsrechnungen wird angenommen, dass sie die Leistung nicht bekommen. Selbständige erhalten einen Vorschuss über eine einmalige Senkung ihrer Einkommensteuer-Vorauszahlung. Hierbei muss noch geklärt werden, wie bei Selbständigen mit geringerer Vorauszahlung verfahren wird. RentnerInnen, PensionärInnen und BezieherInnen von Arbeitslosengeld bekommen keine Leistung. Die Energiepreispauschale entlastet vor allem die Mittelschichten relativ stark, da in diesen Gruppen die Erwerbstätigen ein deutlich höheres Gewicht haben als bei unteren Einkommen. Bei Besser- und Hochverdienenden wird

die Energiepreispauschale mit dem Einkommensteuertarif abgeschmolzen und fällt zudem in Relation zu deren hohen Nettoeinkommen weniger ins Gewicht.

Die *Energiesteuer auf Kraftstoffe* soll für drei Monate auf die europäischen Mindeststeuersätze gesenkt werden. Einschließlich Mehrwertsteuer bedeutet das für Super-Benzin eine Entlastung an der Tankstelle von 35,2 Cent je Liter, bei Diesel von 16,7 Cent je Liter – sofern die Steuersenkung vollständig in Form niedrigerer Endverbrauchspreise weitergegeben wird. Dies entlastet die privaten Haushalte um 2,3 Milliarden Euro, Wirtschaft und Verwaltung um 0,9 Milliarden Euro. Die Senkung der Kraftstoffsteuer entlastet die Haushalte relativ gleichmäßig über die Einkommensverteilung, entsprechend den Belastungen durch die Kraftstoffausgaben. Auch Besser- und Hochverdienende, die im Durchschnitt deutlich mehr Kraftstoff verbrauchen als Geringverdienende, profitieren an der Tankstelle.

Ergänzend soll der *öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV)* für drei Monate mit einem *Neun-Euro-Monatsticket* gefördert werden. Die Verkehrsunternehmen werden dafür mit höheren Regionalisierungsmitteln des Bundes kompensiert. Das kostet die öffentlichen Haushalte schätzungsweise drei Milliarden Euro, da auch die BestandskundInnen von Zeitkarten von der Förderung profitieren sollen. Sehr unsicher ist aber die Inanspruchnahme der Vergünstigung durch NeukundInnen. Die Verteilungswirkungen dieser Förderung des Nahverkehrs können hier nicht dargestellt werden, da hierzu Informationen im SOEP fehlen. Sie dürfte aber eher die Haushalte mit geringeren und mittleren Einkommen sowie die Ballungsräume begünstigen, in denen der ÖPNV eine größere Rolle spielt als in ländlichen Räumen.⁹

Insgesamt machen die Entlastungspakete ohne die ÖPNV-Förderung bei den Privathaushalten auf das gesamte Jahr 2022 gerechnet rund 1,3 Prozent des Nettoeinkommens aus, also nur ein Drittel der Belastungen. Durch das hohe Gewicht der Sozialleistungen einschließlich des Heizkostenzuschusses wird das untere Dezil um 3,7 Prozent entlastet, was den sehr hohen Belastungen entgegenwirkt. Allerdings spielen diese Leistungsausweitungen ab dem vierten Dezil keine Rolle mehr. In den Mittelschichten bewegen sich die Entlastungen bei rund 1,5 Prozent des Nettoeinkommens, im zehnten Dezil sinken sie auf 0,7 Prozent.

Ärmere Haushalte per saldo deutlich stärker belastet als reichere Haushalte

Nimmt man die Belastungen durch die hohen Energiepreise und die Entlastungspakete zusammen, ergeben sich für das gesamte Jahr 2022 im Durchschnitt aller Haushalte per saldo Belastungen in Höhe von 2,1 Prozent. Diese sind deutlich regressiv verteilt: Die unteren Dezile werden im Durchschnitt mit rund drei Prozent belastet, während es in den

oberen Einkommensgruppen deutlich unter zwei Prozent sind, im obersten Dezil nur 1,3 Prozent (Abbildung 1).

Die sogenannten „Box-Whisker-Plots“ geben die Streuung der gesamten saldierten Effekte aus Be- und Entlastungen innerhalb der Dezile sowie für die Haushalte insgesamt an. Ferner wird der Median angegeben, also der Gesamteffekt für die Haushalte genau in der Mitte der Verteilung innerhalb der jeweiligen Dezile. Dabei zeigt sich, dass der Median durchgängig unter dem Durchschnittswert liegt. Das heißt, dass die Streuung der Entlastungen und der moderaten Belastungen geringer ist als bei den hohen Belastungen. Auch in den unteren Einkommensgruppen gibt es viele Haushalte mit sehr hohen Belastungen: Zum Beispiel werden im untersten Einkommensdezil ein Viertel der Haushalte per saldo mit mehr als 5,5 Prozent belastet, auch vom zweiten bis zum sechsten Dezil wird ein Viertel der Haushalte mit mehr als drei bis vier Prozent belastet. Dies deutet darauf hin, dass es viele Härtefälle gibt, die gegebenenfalls besondere Hilfen brauchen.

PendlerInnen werden durch die hohen Kraftstoffpreise besonders belastet. Dies zeigt sich für Haushalte, in denen mindestens eine Erwerbstätige beziehungsweise ein Erwerbstätiger mit einer Entfernung zum Arbeitsplatz von mindestens 15 Kilometern lebt (Abbildung 2).¹⁰ Zugleich werden diese Haushalte durch die Energiepreispauschale und die Einkommensteuersenkungen stärker entlastet als die Gesamtheit aller Haushalte. Die Mittelschicht-Haushalte mit PendlerInnen kommen also per saldo nicht schlechter weg als die Mittelschicht-Haushalte insgesamt. Bei den Besser- und Hochverdienenden sind die Belastungen der PendlerInnen per saldo etwas höher. Allerdings ist die Streuung der Belastungen bei den PendlerInnen sehr hoch, beim Median ergeben sich für mittlere und höhere Einkommen sogar niedrigere Belastungen als für die Haushalte insgesamt.

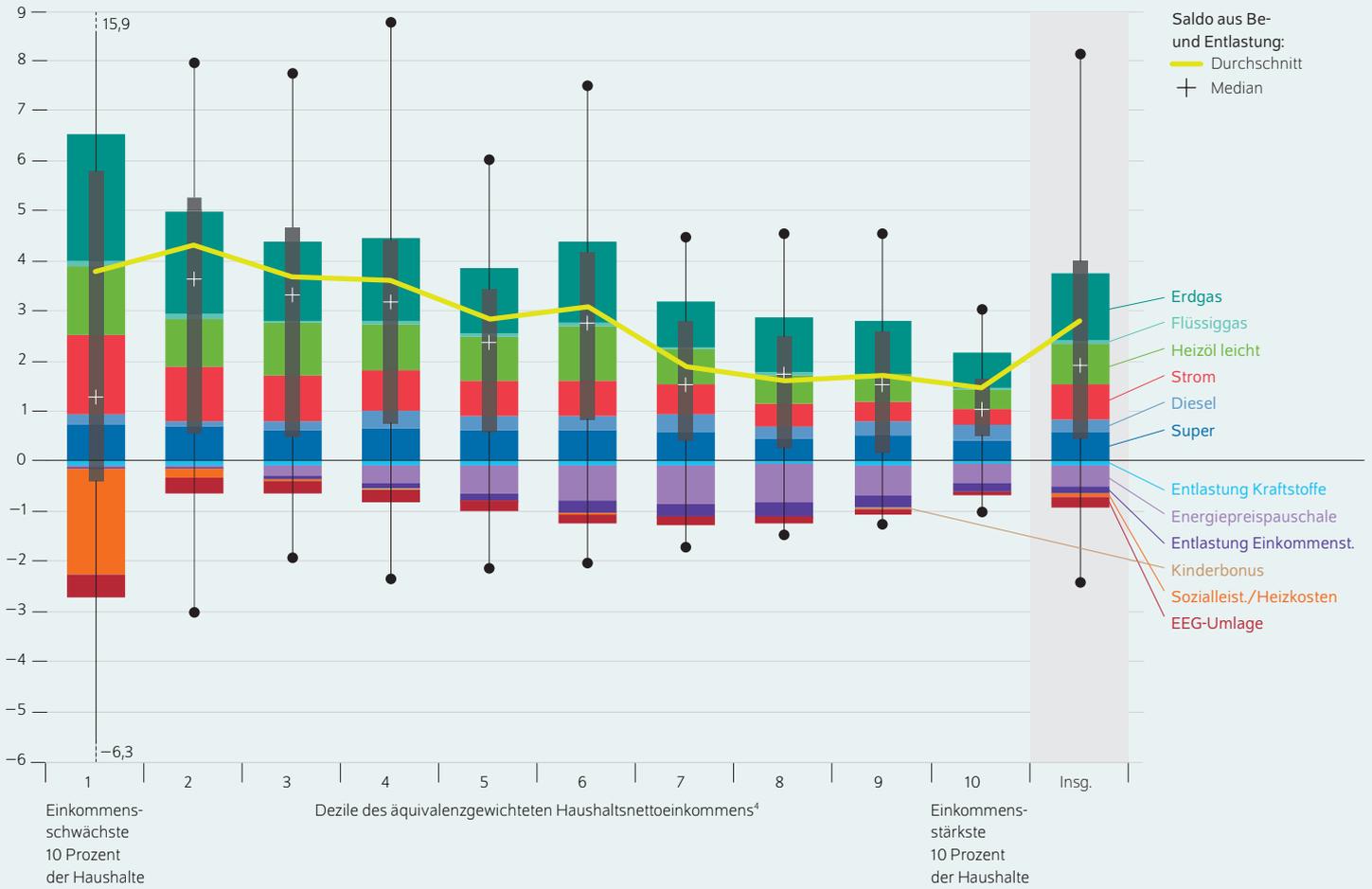
RentnerInnen-Haushalte – hier definiert als Haushalte, deren Bruttoeinkommen zu mindestens 50 Prozent aus Alterseinkünften besteht – werden durch die hohen Kraftstoffpreise weniger belastet als die Bevölkerung insgesamt (Abbildung 3). Dagegen werden sie bei den Heizkosten stärker belastet. Zugleich profitieren sie deutlich weniger von den Entlastungspaketen als Erwerbstätige, vor allem bei der Einkommensteuer und bei der Energiepreispauschale. Dadurch übersteigen die Belastungen für RentnerInnen mit geringen und mittleren Einkommen spürbar die Belastungen für die Haushalte insgesamt. Auch für die Median-Haushalte, also jeweils den Haushalt eines Dezils genau in der Mitte der Verteilung, sind die Belastungen deutlich größer – es gibt also mehr Haushalte mit höheren Belastungen. Hier ergibt sich gegebenenfalls ein zusätzlicher Entlastungsbedarf, wenn die hohen Energiepreise bis in das nächste Jahr hinein anhalten. Allerdings fällt die Rentenerhöhung Anfang Juli dieses Jahr recht hoch aus.

⁹ Vgl. Stefan Bach, Michelle Harnisch und Niklas Isaak (2018): Verteilungswirkungen der Energiepolitik – Personelle Einkommensverteilung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 28 f. (online verfügbar).

¹⁰ Die Einordnung in die Einkommensdezile orientiert sich weiterhin an der gesamten Bevölkerung, dadurch sind die Wirkungen in den Einkommensdezilen vergleichbar.

Abbildung 3

Rentner-Haushalte¹: Be- und Entlastungen durch die hohen Energiepreise² und die Entlastungspakete³
 In Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



1 Haushalte, deren Bruttoeinkommen zu mindestens 50 Prozent aus Alterseinkünften besteht.

2 Zugrunde gelegt wurde der Energieverbrauch im Jahr 2015.

3 Die Einkommen wurden in das Jahr 2022 fortgeschrieben.

4 Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Anmerkung: Die dunkelgrauen Kästen innerhalb der Säulen sind die sogenannten Box-Plots: Sie markieren am unteren Ende das 25-Prozent-Perzentil und am oberen Ende das 75-Prozent-Perzentil. Somit schließen sie genau die Hälfte der Haushalte ein. Anders ausgedrückt: Für die Hälfte der Haushalte liegt die Belastung durch die steigenden Energiepreise unter Berücksichtigung der Entlastungen in diesem Bereich. Die dünnen senkrechten Linien an den Säulen grenzen nach unten das 2,5-Prozent-Perzentil und nach oben das 97,5-Prozent-Perzentil ab – sprich: 95 Prozent aller Haushalte eines Dezils liegen in diesem Bereich.

Quelle: Eigene Berechnungen (Mikrosimulationsanalysen) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Wellen 32 und 35.

Rentner-Haushalte werden durch die hohen Kraftstoffpreise weniger belastet als die Bevölkerung insgesamt.

Fazit: Ärmere Haushalte gezielter entlasten, Anreize zum Energiesparen erhalten, Klimageld auf den Weg bringen

Durch die hohen Energiepreise kommen auf die ärmeren Haushalte mittelfristig erhebliche Belastungen zu – ganz zu schweigen von den Preiserhöhungen bei weiteren Produkten, die in den hier vorgelegten Simulationsrechnungen noch nicht berücksichtigt sind. Die Entlastungspakete der Ampel-Koalition bringen in den nächsten Monaten spürbare Erleichterungen vor allem durch die Einmalzahlungen bei

den Sozialleistungen oder die Energiepreispauschale. Mittelfristig dürften sich aber die Heizkosten verdoppeln, wie es in den Simulationsrechnungen berücksichtigt ist. Dann drohen den Geringverdienenden Realeinkommensverluste von durchschnittlich drei Prozent, in vielen Fällen auch deutlich mehr. Diese müssen dann ihren Konsum anderweitig einschränken, da sie zumeist kaum Möglichkeiten haben, Ersparnisse zu verringern oder Schulden zu machen. Hier sollte die Politik bei den Sozialleistungen nachbessern, wenn die hohen Energiepreise aller Voraussicht nach noch bis weit in das nächste Jahr hinein anhalten.

Auch die Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen werden von den hohen Energiepreisen spürbar getroffen, obwohl sie vor allem von den Entlastungen bei der Einkommensteuer sowie der einmaligen Energiepreispauschale profitieren. Noch höhere Entlastungen reißen neue Löcher in die öffentlichen Haushalte. Ferner heizen breite defizitfinanzierte Entlastungen die Inflation weiter an. Insgesamt wird die Volkswirtschaft durch die hohen Energiepreise ärmer, die Belastungen werden also durch die Entlastungsprogramme nur umverteilt und verschoben – und sei es in die Zukunft, indem die Staatsschulden ausgeweitet werden. Das spricht dafür, Besser- und Hochverdienende nicht zu entlasten und mittelfristig die Steuern auf höhere Einkommen und Vermögen zu erhöhen, um die fiskalische Nachhaltigkeit zu stärken – zumal angesichts der weiteren Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte.

In jedem Fall sollten die Entlastungen die Anreize zum Energiesparen erhalten. Insofern ist die Steuerentlastung bei den Kraftstoffen fragwürdig. Diese Mittel sollten besser zur Entlastung besonders betroffener Gruppen eingesetzt werden, wie PendlerInnen oder Unternehmen in Logistik und Verkehr. Auch das Neun-Euro-Monatsticket für den ÖPNV ist insoweit kritisch zu sehen, da es vermutlich erhebliche

Mitnahmeeffekte auslösen wird. Hier wäre es sinnvoller, die Betriebskostenerhöhungen im ÖPNV aufzufangen und darüber hinaus gegebenenfalls die Preise für alle Tickets temporär um zum Beispiel 20 Prozent zu senken oder PendlerInnen mit einem Neukundenprogramm gezielter zum Umstieg zu bewegen.

Die Abstimmung der verschiedenen Sozialleistungen sowie deren Kombination mit der Einkommensteuer bleiben eine dauernde Herausforderung. Auch bei der Energiepreispauschale gibt es noch viele offene Fragen, etwa zur Einbeziehung in die Lohnsteuer, zur Behandlung von MinijobberInnen oder von Selbständigen ohne Vorauszahlungen oder zur Versteuerung der Pauschale. Daher sollte für künftige Herausforderungen das im Koalitionsvertrag vereinbarte Klimageld zügig auf den Weg gebracht werden, wie es im zweiten Entlastungspaket der Regierungskoalition auch vereinbart wurde. Damit könnten Direktzahlungen an alle privaten Haushalte schnell und unbürokratisch abgewickelt werden. Wenn dabei alle verfügbaren Informationen der Steuer- und Sozialbehörden zur Haushaltszusammensetzung und zum Einkommen genutzt werden, können die Leistungen auch nach sozioökonomischen Merkmalen differenziert werden.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat im DIW Berlin | sbach@diw.de

Jakob Knautz ist studentischer Mitarbeiter der Abteilung Staat im DIW Berlin | jknautz@diw.de

JEL: JEL: Q41, D31, H23

Keywords: Energy prices, distribution, tax and transfer reform

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

89. Jahrgang 26. April 2022

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander
Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Karsten
Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder; Prof. Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Sabine Fiedler

Lektorat

Mats Kröger

Redaktion

Prof. Dr. Pio Baake; Marten Brehmer; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Hella Engerer; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Sandra Tubik;
Kristina van Deuverden

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, Stefanie Reeg, Eva Kretschmer, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter