

Zielgerichtet, ökologisch und sozial? Bewertung energiepolitischer Entlastungsmaßnahmen

Eine Kurzepertise für die Klima Allianz Deutschland

Berlin, 01. September 2022

DIW Econ GmbH

Mohrenstraße 58
10117 Berlin

Kontakt:

Herr Maximilian Priem

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

service@diw-econ.de

www.diw-econ.de

Executive Summary

Durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, die erneuten Ausgangssperren in China und den Folgen dieser Ereignisse auf die globalen Lieferketten hat die Teuerungsrate seit Beginn des Jahres ein historisches Ausmaß im wiedervereinigten Deutschland erreicht. Um die Auswirkungen der steigenden Preise für Energie, Lebensmittel und Mobilität abzufedern, hat die Bundesregierung ein umfassendes Maßnahmenpaket verabschiedet, mit dem Ziel, die Bürger:innen schnell und unbürokratisch zu entlasten. Angesichts der drohenden Gaslieferstopps und der zunehmenden Unsicherheit in der Energieversorgung zeichnet sich jedoch bereits ab, dass die bisherigen Maßnahmen wahrscheinlich nicht ausreichend sind, um die Preisanstiege adäquat auszugleichen. Mögliche Maßnahmen weiterer Entlastungspakete werden bereits in der öffentlichen Debatte diskutiert.

Analysen der bestehenden Maßnahmen stellen der Bundesregierung bisher ein überwiegend positives Zeugnis aus. Sozialverbände kritisieren jedoch, dass vor allem die unteren Einkommensgruppen und Rentner:innen bei den Entlastungsmaßnahmen bisher nicht genügend berücksichtigt wurden, während Klimaexpert:innen befürchten, dass einzelne Eingriffe wie der Tankrabatt Fehlanreize im Kampf gegen den Klimawandel setzen. In diesem Kontext bietet diese Kurzexpertise eine Hintergrundanalyse zur aktuellen Debatte um weitere Entlastungspakete. Neben einem kurzen Exkurs zur Bewertung der bisherigen Maßnahmen liegt der Fokus auf der Analyse der ökologischen und verteilungspolitischen Effekte von fünf Maßnahmen in den Bereichen Energie & Wärme, Verkehr & Mobilität sowie Nahrungsmittel, die in Erwartung auf ein weiteres Entlastungspaket zurzeit politisch und medial diskutiert werden:

- Ein möglicher Preisdeckel für einen Gasgrundbedarf
- Eine soziale Energiepauschale in Form eines erweiterten Heizkostenzuschusses
- Ein erschwinglicher öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) durch die dauerhafte Umsetzung eines 29 Euro-Ticket
- Ein Mobilitätsgeld durch die Reform der Pendlerpauschale
- Eine Mehrwertsteuersenkung auf pflanzliche Grundnahrungsmittel

Ökonomisch und ökologisch sinnvoll erscheinen dabei vor allem die Einführung einer sozialen Energiepauschale in Form einer Ausweitung der Heizkostenpauschale, die Mehrwertsteuersenkung

auf pflanzliche Grundnahrungsmittel, die dauerhafte Einführung eines erschwinglichen ÖPNV-Tickets und eine Reform der Pendlerpauschale hin zu einem Mobilitätsgeld. Ein Gaspreisdeckel ist hingegen mit vielen ökologischen Risiken verbunden (siehe Tabelle A). Kurzfristig kann dabei insbesondere die Ausweitung von zielgenauen Pauschaltransfers, wie beispielsweise die Implementierung einer sozialen Energiepauschale, dazu beitragen, soziale Härtefälle zu vermeiden, ohne Anreize für klimaschädliche Verhaltensanpassung zu setzen. Mittel- bis langfristig sollten die Maßnahmen angesichts der absehbaren Klimakrise so gestaltet werden, dass sie zusätzlich positive Lenkungseffekte hin zu einem ökologischen Konsumverhalten bieten. Von den diskutierten Maßnahmen bietet sich dabei vor allem die Stärkung des ÖPNV sowie die Reform des Mehrwertsteuersystems als mögliche Instrumente an.

Tabelle A
Zusammenfassender Überblick über die Bewertung potenzieller Entlastungsmaßnahmen

| Maßnahme | Verteilungswirkung | Ökologische Anreizwirkung | Umsetzbarkeit |
|--|--------------------|---------------------------|---------------|
| Gaspreisdeckel und Blocktarife | ● | -- | -- |
| Erweiterter Heizkostenzuschuss | ++ | + | ++ |
| Erschwinglicher ÖPNV / 29 Euro-Ticket | ++ | + | + |
| Mobilitätsgeld – Reform der Pendlerpauschale | + | + | + |
| Mehrwertsteuerreform | + | + | ● |

Legende: ++ Positiv + Positive Tendenz ● Unklar/ Neutral - Negative Tendenz -- Negativ

Quelle: Eigene Darstellung.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Executive Summary | i |
| Inhaltsverzeichnis | iii |
| Abbildungsverzeichnis | iv |
| Tabellenverzeichnis | v |
| 1. Einleitung | 1 |
| 2. Hintergrund | 3 |
| 3. Konsumbereiche im Fokus | 6 |
| 3.1 Konsumbereich: Energie & Wärme | 6 |
| 3.1.1 Bisherige Maßnahmen im Konsumbereich Energie & Wärme | 7 |
| 3.1.2 Zusätzliche Maßnahmen im Konsumbereich Energie & Wärme | 9 |
| 3.2 Konsumbereich: Verkehr & Mobilität | 18 |
| 3.2.1 Bisherige Maßnahmen im Konsumbereich Verkehr & Mobilität | 19 |
| 3.2.2 Zusätzliche Maßnahmen im Konsumbereich Verkehr & Mobilität | 19 |
| 3.3 Konsumbereich: Nahrungsmittel | 26 |
| 3.3.1 Mögliche Maßnahme im Nahrungsmittelbereich | 28 |
| 4. Zusammenfassende Bewertungen | 34 |
| 5. Literaturverzeichnis | 36 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|----|
| Abbildung 3-1 | Anteil der Energieausgaben am Haushaltsnettoeinkommen nach Einkommensdezil..... | 6 |
| Abbildung 3-2 | Be- und Entlastung durch Energiepreissteigerungen und die Pakete der Bundesregierung in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens | 8 |
| Abbildung 3-3 | Verteilung an isolierenden Wohnungsmerkmalen nach Einkommensdezil..... | 12 |
| Abbildung 3-4 | Anteil der Verkehrsausgaben (Energie) am Haushaltsnettoeinkommen nach Einkommensdezil..... | 18 |
| Abbildung 3-5 | Steuerliche Entlastung bei 30 Kilometer Arbeitsweg – Vergleich Pendlerpauschale und Mobilitätsgeld | 24 |
| Abbildung 3-6 | Aufkommensveränderung bei einer Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes um zwei Prozentpunkte, nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens 2013 | 30 |
| Abbildung 3-7 | Der CO ₂ -Fußabdruck verschiedener Lebensmittelkategorien (Mittelwerte angegeben) | 31 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle 1-1 | Entwicklung der Verbraucherpreisindizes für Energie und der Erzeugerpreisindizes für gewerbliche Holzprodukte..... | 1 |
| Tabelle 2-1 | Übersicht über die Entlastungspakete | 4 |
| Tabelle 3-1 | Ausgaben für Lebensmittel (absolut und anteilig am Nettohaushaltseinkommen) nach Einkommensquintilen..... | 27 |
| Tabelle 4-1 | Zusammenfassender Überblick über die Bewertung potenzieller Entlastungsmaßnahmen..... | 34 |

1. Einleitung

Nachdem sich die Preise in Deutschland lange Zeit moderat entwickelt haben, kam es im Zuge der weltweiten Lockerungen der Corona-Auflagen und dem Wiederhochfahren der Weltwirtschaft bereits zwischen 2020 und 2021 zu deutlichen Preisanstiegen bei den Verbraucher- und Erzeugerpreisen. Dabei waren insbesondere die Preise von Rohstoffen und Energieträgern betroffen (Destatis 2022a, 2022b).

Tabelle 1-1
Entwicklung der Verbraucherpreisindizes für Energie und der Erzeugerpreisindizes für gewerbliche Holzprodukte

| | Durchschnittliche jährliche Veränderung 2015 - 2020 | Veränderung 2020-2021 | Veränderung Juni 2021 – Juni 2022 |
|------------------------------|--|--------------------------|---|
| Verbraucherpreisindex | | | |
| Erdgas | -0,8 % | +4,7 % | +60,7 % |
| Superbenzin | -1,2 % | +22,0 % | +27,7 % |
| Diesel | -0,3 % | +24,0 % | +47,4 % |
| Heizöl | -1,5 % | +41,8 % | +108,5 % |
| Strom | +1,9 % | +1,4 % | +22,0 % |
| Fernwärme | -0,7 % | +1,1 % | +27,9 % |
| Erzeugerpreisindex | | | |
| Holz in Form von Plättchen | -5,5 % | -16,5 % | +90,8 % |
| Pellets, Briketts, Scheiten | -1,0 % | +5,2 % | +93,9 % |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Destatis (2022b).

Schon zu Beginn des Jahres 2022 plante die Bundesregierung verschiedene steuerliche Maßnahmen, um die Mehrbelastung deutscher Konsument:innen abzufedern und soziale Härtefälle – also Haushalte, die so stark von den aktuellen Entwicklungen belastet werden, dass sie in ihrer materiellen Existenz bedroht werden – zu vermeiden (Die Bundesregierung 2022a). Mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 und den globalen Lieferkettenproblemen im Zuge der andauernden COVID-19-Pandemie kam es zu weiteren, sprunghaften Anstiegen der Kosten für Energie- und

Erzeugerpreise, die sich seither immer deutlicher durch Preissteigerungen im Bereich des alltäglichen Bedarfs bemerkbar machen (Destatis 2022d, Schwarz 2022).

Angesichts dieser Entwicklungen hat die Bundesregierung ein zweites Entlastungspaket erarbeitet (Die Bundesregierung 2022d). Beide Pakete wurden im Mai von Bundestag und Bundesrat verabschiedet (BMF 2022).

Aufgrund der prekären Situation vieler privater Haushalte, die gerade im unteren Bereich der Einkommensverteilung kaum die Möglichkeit hatten die Preissteigerungen adäquat aufzufangen, herrschte dabei ein genereller Konsens über die Notwendigkeit staatlicher Unterstützungsmaßnahmen. Jedoch mehren sich seit der Verabschiedung der ersten beiden Entlastungspakete insbesondere im Hinblick auf die ökologische und verteilungspolitische Zielgenauigkeit einzelner Maßnahmen auch kritische Stimmen. Sozialverbände kritisieren beispielsweise, dass vor allem die unteren Einkommensgruppen und Rentner:innen bei den Entlastungsmaßnahmen nicht genügend berücksichtigt werden, während Klimaexpert:innen befürchten, dass Eingriffe wie der Tankrabatt Fehlanreize im Kampf gegen den Klimawandel setzen (Deutscher Bundestag 2022, Beznoska 2022, Schwarz 2022, vzbv 2022a). Gleichzeitig zeichnet sich ab, dass weitere Maßnahmen notwendig sein werden, da die finanzielle Belastung der Bevölkerung durch die weiterhin steigenden Preise mit hoher Wahrscheinlichkeit zunehmen wird (Deutsche Bundesbank 2022, Schwarz 2022).

Besonders hohe Teuerungsraten verzeichnen die Konsumbereiche „**Energie & Wärme**“, „**Verkehr & Mobilität**“ und „**Nahrungsmittel**“. Während die Kerninflation ohne Energie und Nahrungsmittel im Juli lediglich bei 3,2 % lag, stiegen die Energiepreise im Vergleich zum Vorjahresmonat trotz der Entlastungspaket im Juni um 35,5 % und die Preise für Lebensmittel um durchschnittlich 14,8 % (Destatis 2022c). Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Kurzexpertise als Diskussionsgrundlage zur Erarbeitung neuer Entlastungsmaßnahmen in diesen Bereichen dienen. Neben einem kurzen Exkurs zur Bewertung der bisherigen Maßnahmen in diesen Bereichen liegt der Fokus der Analyse auf Maßnahmenvorschlägen, die über die bisherigen Eingriffe hinausgehen und aktuell im Hinblick auf ein mögliches drittes Entlastungspaket diskutiert werden. Die Diskussion der neuen Maßnahmenvorschläge ist dabei wie folgt strukturiert:

- **Beschreibung der Maßnahme:** Welches Ziel verfolgt die Maßnahme? Anhand welcher Instrumente soll dieses Ziel erreicht werden?

- **Soziale Dimension:** Welche sozioökonomischen Gruppen profitieren besonders von der jeweiligen Maßnahme? Wie schnell entsteht eine effektive Entlastung? Wirkt die Maßnahme voraussichtlich eher progressiv oder regressiv entlang der Einkommensverteilung?
- **Ökologische Dimension:** Welche ökologischen Konsequenzen hat die Umsetzung der Maßnahme voraussichtlich? Wie sind die kurz- und langfristigen Anreizwirkungen zur Einsparung von Treibhausgasemissionen (THG Emissionen) der Maßnahme zu bewerten? Ist die Maßnahme mit den aktuellen Klimazielen vereinbar?
- **Umsetzung und Bewertung:** Ist ihre Umsetzung organisatorisch kurzfristig umsetzbar? Sind die Kosten der Maßnahme bereits heute abzuschätzen?

Das abschließende Fazit der Kurzexpertise bietet einen zusammenfassenden Überblick und zieht generelle Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung eines sozial zielgenauen und ökologisch unbedenklichen weiteren Entlastungspakets.

2. Hintergrund

Wie einleitend bereits erwähnt, hat die Bundesregierung angesichts der aktuellen Preisentwicklungen der letzten Monate zwei Entlastungspakete mit einem Umfang von jeweils rund 15 Mrd. Euro beschlossen.¹ Der Überblick über die Maßnahmen in Tabelle 2-1 zeigt, dass die Pakete verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente beinhalten, die in erster Linie darauf abzielen, finanzielle Entlastungen für die Bürger:innen zu schaffen. Dabei können die einzelnen Maßnahmen verschiedenen politischen Instrumenten zugeordnet werden (Dullien, Rietzler und Tober 2022):

- **Preissenkungen:** Abschaffung der EEG-Umlage, Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe und Einführung des 9 Euro-Tickets.
- **Allgemeine Pro-Kopf-Zahlungen & Härtefallkompensationen:** Auszahlung einer Energiepauschale, eines Familienzuschusses sowie eines gesonderten Heizkostenzuschusses und weitere Einmalzahlungen für Menschen in der Grundsicherung.
- **Steuerentlastungen:** Anhebung des Grundfreibetrags, Pendlerpauschale ab dem 21. Kilometer sowie Maßnahmen des vierten Corona-Steuerhilfegesetzes.

¹ Die Abschätzung zum Gesamtumfang der einzelnen Maßnahmen variiert zwischen verschiedenen Quellen, da zum Teil nicht alle erforderlichen Informationen vorliegen.

Tabelle 2-1
Übersicht über die Entlastungspakete

| Maßnahme | Budget |
|---|----------------------------------|
| Koalitionsausschuss am 23.2.2022 – erstes Entlastungspaket | |
| Abschaffung der EEG-Umlage zum 1.7.2022 | 6,6 Mrd. € |
| Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschalbetrags von 1.000 auf 1.200 Euro | 1,1 Mrd. € |
| Erhöhung des Grundfreibetrags von 9.984 auf 10.347 Euro | 3 Mrd. € |
| Erhöhung der Pendlerpauschale ab dem 21. Kilometer | 0,3 Mrd. € |
| Corona-Zuschuss für Menschen in der Grundsicherung | 0,4 Mrd. € |
| Sofortzuschlag für von Armut betroffene Kinder | 0,7 Mrd. € |
| Erhöhung des Mindestlohns (bereits im Koalitionsvertrag angekündigt) | - |
| Steuerliche Corona-Hilfen (u.a. erweiterte Verlustverrechnung, Verlängerung der degressiven Abschreibung) | 2,6 Mrd. |
| Verlängerung der Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld bis zum 30.6.2022 | 0,5 Mrd. € |
| Heizkostenzuschuss für Wohngeldbeziehende, Studierende, Schüler:innen sowie Auszubildende | 0,1 Mrd. € |
| Koalitionsausschuss am 23.3.2022 – zweites Entlastungspaket | |
| Energiepreispauschale | Ca. 9 Mrd. € |
| Familienzuschuss | 1,5 Mrd. € |
| Einmalzahlungen für Empfänger:innen von Transferleistungen | 0,4 Mrd. € |
| Absenkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe für 3 Monate | 3,2 Mrd. € |
| 9 Euro/Monat für 3 Monate im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) | 3 Mrd. € |
| Ausweitung der Maßnahmen für energieeffiziente Gebäude (insb. Heizungs austausch) | Bis zu 13 Mrd. %€ ^a - |

Anmerkung: Die Abschätzung zum Gesamtumfang der einzelnen Maßnahmen variieren, da zum Teil nicht alle erforderlichen Informationen vorliegen bzw. unterschiedliche Zeithorizonte betrachtet werden. ^a Angaben aus der Reform der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) wofür jährlich in etwa 12-13 Milliarden Euro für Sanierungen zur Verfügung stehen sollen (BMWK 2022b).

Quelle: Bach & Knautz (2022), Dullien, Rietzler & Tober (2022) und Koalitionsausschuss (2022a, 2022b).

Erste Studien zeigen, dass die aktuellen Preisanstiege relativ zum Einkommen gesehen vor allem einkommensschwächere Haushalte belasten. Empirisch zeigt sich beispielsweise im untersten Dezil eine zusätzliche Belastung des Haushaltsnettoeinkommens von 5,3 %-6,7 %, während die Mehrbelastung im einkommensstärksten Dezil deutlich darunter liegt (Bach und Knautz 2022, Priem, et al. 2022). Die unterschiedliche Belastung spiegelt sich auch in der gedrückten Stimmung der Verbraucher:innen. In einer repräsentativen Umfrage im Mai gaben 72 % der Haushalte mit einem

Einkommen von unter 2.000 Euro an, eher sorgenvoll in die Zukunft zu schauen. Im Vergleich war dieser Anteil bei Haushalten mit einem Einkommen von mindestens 4.000 Euro mit 53 % deutlich geringer (SCHUFA Holding AG 2022).

Die Diskrepanz in der Belastung der verschiedenen Einkommensdezile unterstreicht die Bedeutung einer zielgenauen Stärkung einkommensschwacher Haushalte. Das historische Ausmaß der Preissteigerungen führt dazu, dass die Entwicklungen gerade für einkommensschwache Haushalte ein existenzgefährdendes Ausmaß annehmen kann (Schwarz 2022). Bei der Bewertung der sozioökonomischen Effekte der Maßnahmen spielt daher vor allem die **Verteilungswirkung** der Maßnahme eine zentrale Rolle. Aus **ökologischer Perspektive** muss angesichts der großen transformativen Herausforderungen, die der Gesellschaft im Zuge des Klimaschutzes in den kommenden Jahren bevorstehen, bedacht werden, dass Eingriffe in den Preismechanismus potenziell ungewollte Verhaltensänderungen auslösen können. Falsche Preissignale bergen das Risiko, private Konsum- und Investitionsentscheidungen nachhaltig in Richtung fossiler Energieträger zu lenken und somit die weltweiten klimapolitischen Anstrengungen zu konterkarieren (K. Frey, et al. 2020, Zerzawy, Fiedler und Mahler 2017, Stern und Stiglitz 2017). Die Bewertung der ökologischen Effekte basiert daher vor allem auf der Anreiz- und Lenkungswirkung der einzelnen Maßnahmen.

Im Fokus der anschließenden Diskussion stehen dabei die folgenden Maßnahmen aus den Bereichen Energie & Wärme, Verkehr & Mobilität sowie Nahrungsmittel:

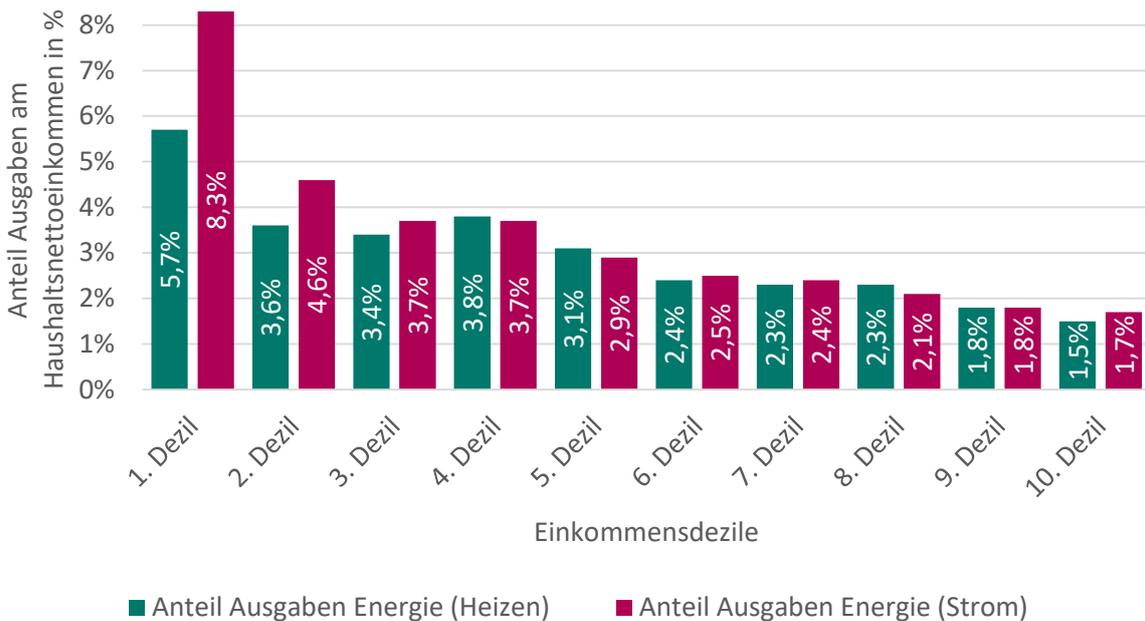
- **Energie & Wärme:**
 - **Bestehende Maßnahme:** Abschaffung der EEG-Umlage und die Einführung der Energie- und Heizkostenpauschale.
 - **Mögliche Maßnahmen:** Einführung eines Gaspreisdeckels und einer sozialen Energiepauschale in Form eines angepassten Heizkostenzuschusses.
- **Verkehr & Mobilität:**
 - **Bestehende Maßnahmen:** Einführung des 9 Euro-Tickets und des Tankrabatts.
 - **Mögliche Maßnahmen:** Einführung eines dauerhaften 29 Euro-Tickets und eine Reform der Pendlerpauschale.
- **Nahrungsmittel:**
 - **Bestehende Maßnahmen:** Bisher gibt es keine gezielten Maßnahmen im Bereich der Nahrungsmittel.
 - **Mögliche Maßnahme:** Gezielte Senkung der Mehrwertsteuer auf pflanzliche Grundnahrungsmittel.

3. Konsumbereiche im Fokus

3.1 Konsumbereich: Energie & Wärme

Der Konsumbereich Energie & Wärme zeichnet sich dadurch aus, dass der Verbrauch von Energie in Form von Strom und Wärme bis zu einem gewissen Punkt sehr preisunelastisch ist (Bach, Isaak, et al. 2019). Das bedeutet, dass ein Grundbedarf an Wärmeenergie und Strom besteht, den Haushalte zum Leben benötigen und deren Kostensteigerungen sie nur schwer ausweichen können. Da dieser Grundbedarf unabhängig vom Einkommen anfällt, ist der relative Anteil der Ausgaben für Energie & Wärme bei einkommensschwächeren Haushalten größer als bei einkommensstärkeren Haushalten. Dies wird in Abbildung 3-1 deutlich, die den durchschnittlichen Anteil der Heiz- und Stromausgaben am Haushaltsnettoeinkommen für die verschiedenen Einkommensdezile zeigt. Haushalte des einkommensschwächsten Dezils geben mit durchschnittlich 5,7 % für Heizenergie bzw. 8,3 % für Strom über alle Einkommensklassen hinweg anteilig den höchsten Teil ihres Einkommens für Energie aus. Dieser Anteil fällt mit steigendem Einkommen beständig. Das einkommensstärkste Dezil gibt beispielsweise im Vergleich nur etwa 1,5 % bzw. 1,7 % des Haushaltseinkommens für Wärme und Strom aus.

Abbildung 3-1
Anteil der Energieausgaben am Haushaltsnettoeinkommen nach Einkommensdezil



Quelle: Eigene Berechnungen, bedarfsgewichtete Nettohaushaltseinkommen, SOEP (Version 37).

Die relativ höhere Belastung der einkommensschwachen Haushalte hat zur Folge, dass Haushalte der unteren Einkommensdezile bei Preisanstiegen von Energie- und Wärmeprodukten überproportional stark belastet werden, während die relative Belastung bei einkommensstarken Haushalten geringer ausfällt. Die jetzt schon bestehende Belastung wird in den kommenden Monaten dadurch verschärft, dass ab dem 1. Oktober 2022 eine Gasumlage in Höhe von 2,4 Cent pro Kilowattstunde erhoben wird, um den Gasmarkt und die Versorgerunternehmen zu stabilisieren (Die Bundesregierung 2022e). Ohne Entlastungsmechanismen werden auch hier vor allem Haushalte der niedrigen Einkommensdezile aufgrund ihrer anteilig höheren Ausgaben für Energie relativ stärker belastet.

3.1.1 Bisherige Maßnahmen im Konsumbereich Energie & Wärme

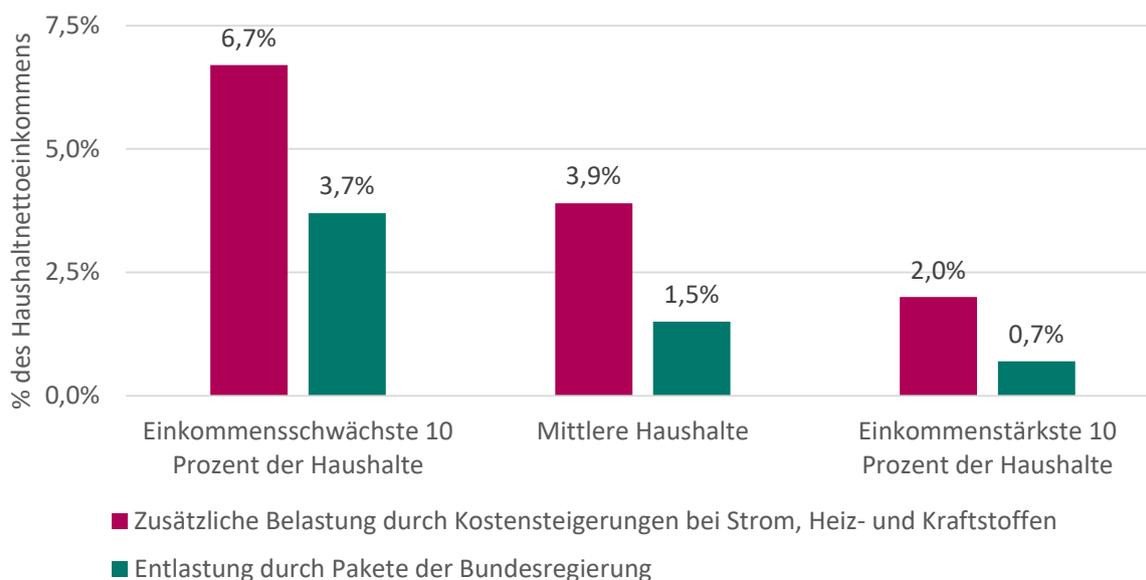
Aufgrund der durch die Energiepreisentwicklung ausgelösten hohen finanziellen Mehrbelastungen, wurden in den bisherigen Entlastungspaketen Maßnahmen beschlossen, die die Bevölkerung bei den gestiegenen Energiepreisen gezielt unterstützen sollen. Dazu zählen insbesondere die Abschaffung der EEG-Umlage, die den Strompreis für alle Einkommensklassen gleichmäßig reduziert, sowie die direkten Einmalzahlungen des Heizkostenzuschusses und die Energiepauschale (Koalitionsausschuss 2022a, 2022b).

Mit der Abschaffung der EEG-Umlage reduziert die Bundesregierung die Kosten des Stromverbrauchs pauschal pro verbrauchte Einheit für alle Verbraucher:innen. Die Haushalte werden dabei nicht nur durch die Absenkung um 3,72 Cent/kWh entlastet, sondern profitieren zusätzlich von einem Mehrwertsteuereffekt, da diese auf den gesamten Strompreis inklusive EEG-Umlage erhoben wird (Agora Energiewende 2020). Aufgrund des breiten Adressatenkreises zählt diese Maßnahme zu den teuersten innerhalb der beiden bisher beschlossenen Entlastungspakete. Schätzungen zu Folge belaufen sich die Kosten auf rund 6,6 Mrd. Euro (Dullien, Rietzler und Tober 2022). Neben dieser indirekten Subventionierung der Strompreise unterstützt die Bundesregierung die Bürger:innen zusätzlich mit direkten einmaligen Zuschüssen zum Haushaltseinkommen: Einerseits durch eine Energiepauschale in Höhe von 300 Euro je einkommenssteuerpflichtigen Beschäftigten, andererseits durch einen Heizkostenzuschuss (230 – 270 Euro) für Wohngeld- und Bafög-Empfänger:innen sowie Auszubildende (Koalitionsausschuss 2022a, 2022b).

Erste empirische Auswertungen zeigen, dass die relative Nettobelastung (Inflationsbelastung minus Maßnahmenentlastung) der unteren Einkommensdezile trotz der relativ größten Entlastung – gemessen am Haushaltseinkommen – weiterhin am höchsten sind. Wie Abbildung 3-2 zeigt, ist die Nettobelastung im untersten Dezil auch nach den Entlastungspaketen mit 3 % des

Haushaltsnettoeinkommens weiterhin am höchsten, während die Belastung im einkommensstärksten Dezil nach der Entlastung lediglich 1,3 % beträgt (Bach und Knautz 2022).

Abbildung 3-2
Be- und Entlastung durch Energiepreissteigerungen und die Pakete der Bundesregierung in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Bach & Knautz (2022).

Diese Beobachtung und die Tatsache, dass das einkommensstärkste Dezil auch ohne Maßnahmenpakete vergleichsweise gering belastet wurde, wirft die Frage auf, ob eine zielgerichtetere Entlastung der unteren Einkommensgruppen möglich gewesen wäre (Neuhoff, et al. 2022).

Bei der Abschaffung der EEG-Umlage wird die Entlastungswirkung grundsätzlich in Frage gestellt. Es ist damit zu rechnen, dass am Ende des Jahres effektiv lediglich eine Erleichterung von durchschnittlich 70 Euro pro Haushalt entsteht. Dabei ist allerdings unklar, ob die Aufhebung der Umlage überhaupt vollständig an die Verbraucher:innen weitergegeben wird oder ob sie, zumindest in Teilen, bei den Versorgern verbleibt (Keller, et al. 2022, Beznoska und Hentze 2022).

Die Entlastungswirkung der Energiepreispauschale ist hingegen unstrittig. Die Maßnahme orientiert sich zwar nicht direkt an der Bedürftigkeit der Empfänger:innen, wirkt aufgrund der progressiven Einkommenssteuer jedoch zielgerichtet, sodass Gering- und Durchschnittsverdiener:innen stärker entlastet werden. Gerade einkommensschwache Haushalte können mit einer Entlastung von bis zu 3 % ihres Bruttoeinkommens rechnen. Trotzdem stehen die Pauschaltransfers in der Kritik, da die Haushalte, die keine Einkommenssteuer zahlen, vollständig von den Transfers ausgenommen sind (Beznoska 2022, Dullien, Rietzler und Tober 2022). Durch den ergänzenden Heizkostenzuschuss wurde

zwar dafür Sorge getragen, dass auch Menschen ohne zu versteuerndes Einkommen eine Unterstützung erhalten. Teilgruppen wie Rentner:innen mit geringen Renten gehen allerdings leer aus, was auch die hohe verbleibende Nettobelastung im unteren Einkommensdezil in Teilen erklärt (Bach und Knautz 2022). Zudem zeigen Analyse, dass die Zuschüsse vor allem in den unteren Einkommensdezilen nicht ausreichen, um die massiven Kostensteigerungen zu decken und soziale Härten abzufedern (Neuhoff, et al. 2022).² Insgesamt hätten aus verteilungspolitischer Sicht die zur Verfügung stehenden Mittel bei den Maßnahmen im Energie- und Wärmebereich deutlich zielgerichteter eingesetzt werden können (Rietzler 2022).

Aus ökologischer Sicht ist die Abschaffung der EEG-Umlage wünschenswert, da Strom als Energiequelle im Wärme- und Verkehrssektor im Vergleich zu fossilen Energieträgern günstiger ist und der Transformationsprozess so langfristig gestärkt wird (dena 2020). Im Hinblick auf die Pro-Kopf-Zahlungen im Rahmen der Energiepreispauschale und den Heizkostenzuschüssen kann zwar argumentiert werden, dass durch den zusätzlich ermöglichten Energiekonsum steigende Emissionen drohen (Schwarz 2022). Empirische Auswertungen aus der Vergangenheit zeigen jedoch, dass sich bei Pauschalzahlungen selbst bei einem exakten Ausgleich der Einkommensverluste aus steigenden Energiepreisen insgesamt eine Emissionseinsparung ergibt – die preisliche Lenkungswirkung also erhalten bleibt. Die Transferzahlungen sind aus ökologischer Sicht also mindestens als neutral einzustufen (Rietzler 2022, Schwarz 2022, Schmitz, Menzel und Dittrich 2017).

3.1.2 Zusätzliche Maßnahmen im Konsumbereich Energie & Wärme

Neben den diskutierten Maßnahmen der beiden Entlastungspakete im Konsumbereich Energie & Wärme werden medial ein Gaspreisdeckel und eine sozial ausgestaltete Energiepauschale diskutiert. Um diese Vorschläge besser einschätzen zu können, wird im Folgenden eine Bewertung ihrer potenziellen sozioökonomischen und ökologischen Wirkung vorgenommen. Somit lassen sich die Sinnhaftigkeit sowie die Umsetzbarkeit der Maßnahmen zielgerichteter in die Debatte integrieren.³

² Soziale Härtefälle werden allgemein hin als Personen oder Haushalte definiert, die relativ zum Einkommen betrachtet besonders stark von einer Situation betroffen sind (SVR 2019).

³ Bei der Auswahl der Maßnahmen handelt es sich nicht um eine Empfehlung, welche Maßnahmen am geeignetsten sind, sondern lediglich um eine konkrete Betrachtung politisch und medial viel diskutierter Maßnahmen.

3.1.2.1 Gasblocktarife & Gaspreisdeckel

Aufgrund der akuten Abhängigkeit von russischen Lieferungen stieg der Gaspreis im Juni im Vergleich zum Vorjahr um 60,7 % (Destatis 2022b). Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde prognostiziert, dass sich die Heizkosten für Haushalte mit Gasheizungen verdoppeln könnten (Neuhoff, et al. 2022). Durch die seitdem aufgetretenen Lieferreduktionen von russischem Gas sind die Beschaffungspreise auf Seite der Versorgungsunternehmen noch einmal deutlich angestiegen. Der Börsenpreis für Erdgas in Europa stieg beispielsweise seit dem Krisenbeginn am 23. Februar 2022 und dem 17. August 2022 um insgesamt 178,5 % (Bundesnetzagentur 2022). Um Insolvenzen im Bereich der Versorgung zu verhindern, hat die Bundesregierung das Energiesicherungsgesetz nachgeschärft und die Voraussetzung für das Inkrafttreten des kurzfristigen Preisanpassungsrechts präzisiert (Die Bundesregierung 2022b, BMWK 2022a). In diesem Zuge wird im Oktober 2022 die Gasumlage eingeführt, mithilfe derer die Gasanbieter die ihrerseits gestiegenen Preise an Verbraucher:innen weitergeben können und die wirtschaftliche Existenz von Gasanbietern gesichert werden soll (Die Bundesregierung 2022e). Angesichts der sich zunehmend verschärfenden Liefersituation warnt mittlerweile die Politik vor riesigen Preissprüngen und ruft zum Energiesparen auf. Denn während es der Bundesregierung bei Erdöl und Steinkohle gelungen ist, kurzfristig eine weitgehende Unabhängigkeit von russischen Lieferungen zu erreichen, hängt die Gewährleistung der Gasversorgung auch davon ab, inwieweit die Verbraucher:innen und die gasintensive Industrie es schaffen, ihren Gasverbrauch zu reduzieren (ARD-aktuell 2022, Deutsche Bundesbank 2022).

Um soziale Härten zu vermeiden, haben verschiedene Staaten der Europäischen Union (EU) angesichts der Gaspreisentwicklungen einen Gaspreisdeckel eingeführt (Pacce und Sánchez Burgos 2022). Auch die EU-Kommission diskutiert aktuell die Auswirkungen eines solchen Mechanismus im Falle eines vollständigen Gaslieferstopps Russlands (Europäische Kommission 2022b, Schwarz 2022). In Deutschland sprechen sich die Befürworter:innen eines solchen Eingriffs vor allem für eine Preisdeckelung des Grundbedarfs aus (Gasblocktarife). Ein konkreter Vorschlag lautet, einen jährlichen Verbrauch von 8.000 kWh, was etwa 50 % des durchschnittlichen Gasverbrauchs einer 100 qm Wohnung entspricht, mit einer Preisgrenze von 7,5 Cent pro kWh zu deckeln. Jede kWh über diesem Grundbedarf wird zu Marktpreisen abgerechnet (Dullien und Weber 2022). Darüber hinaus könnte, wie vom wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung gefordert, eine Erstattung in Höhe der Gaspreise an diejenigen Haushalte gezahlt werden, die mehr als 20 % ihres Verbrauchs einsparen. Dies würde Anreize zum Energiesparen schaffen (Zaremba 2022).

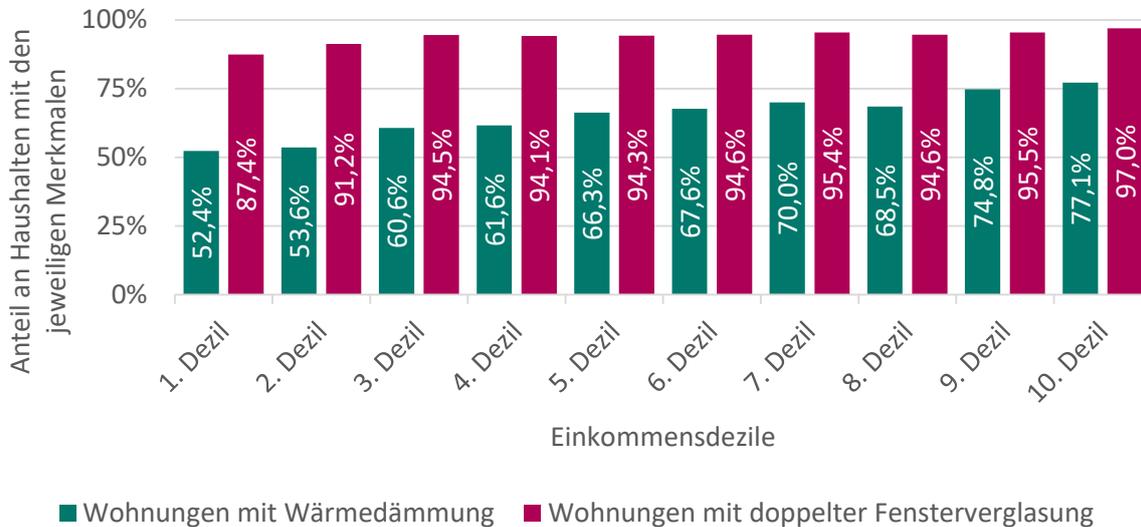
Da die Gasversorger die Differenz zwischen Gaspreisdeckel und Gaseinkaufspreis angesichts der aktuellen Preisentwicklungen nicht ausgleichen können ohne in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten,

müsste der Bund die Versorger für den subventionierten Grundbedarf angemessen kompensieren (Dullien und Weber, Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen 2022). In Spanien wurde der Gaspreis bereits im Mai auf 40 Euro pro Megawattstunde begrenzt. Die Differenz zum Marktpreis wird den Versorgungsunternehmen dabei vom Staat erstattet (Europäische Kommission 2022a, Pacce und Sánchez Burgos 2022).

Soziale Dimension der Maßnahme

Sobald der Anstieg der Großhandelsgaspreise bei den Haushalten ankommt, droht, je nach Entwicklung des Gaspreisniveaus, ein Verbraucherpreisanstieg von 100 bis 150 % im Vergleich zu 2019. Für eine durchschnittliche deutsche Familie würde dies zu Mehrausgaben von über 100 Euro im Monat führen. Da diese Abschätzung aus dem Zeitraum vor dem Beschluss der Gasumlage stammen und generell mit weiter steigenden Gaspreisen zu rechnen ist, kann davon ausgegangen werden, dass die effektiven Kosten, die auf die Haushalte zukommen, noch einmal deutlich höher ausfallen. Gerade für einkommensschwache Familien, die anteilig am Haushaltseinkommen ohnehin höhere Heizkosten haben, handelt es sich dabei um schwer zu stemmende Summen (Dullien und Weber, Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen 2022, Neuhoff, et al. 2022).

Aus einer verteilungspolitischen Perspektive sind daher kurzfristig wirkende Maßnahmen notwendig. Ein Argument für eine Preisregulierung ist, dass diese die allgemeine Preisentwicklung dämpft und dadurch auch die Inflationserwartungen stabilisiert (Rietzler 2022). Kritische Stimmen äußern jedoch, dass eine Deckelung der Preise nur begrenzt dazu geeignet ist, zielgenau besonders bedürftige Haushalte zu unterstützen. Denn auch Haushalte mit hohem Einkommen, die relativ gesehen weniger stark von den Preisentwicklungen betroffen sind, profitieren von einer Preisregulierung des Gasgrundbedarfs. Zudem drohen allen Verbraucher:innen hohe Belastungen, sobald der Grundbedarf überschritten wird, da die Versorger mit zusätzlichen Preissteigerungen reagieren könnten, um ihre Gewinnmarge konstant zu halten (Tölgyes, Picek und Weber 2022). Für Haushalte der unteren Einkommensdezile ist diese Gefahr deutlich höher als für Haushalte höherer Einkommensdezile, da verbrauchsrelevante Wohnungsmerkmale wie eine Wärmedämmung oder doppelt verglaste Fenster deutlich häufiger in den Wohnungen besser verdienender Haushalte vorhanden sind (Bach, Harnisch und Isaak 2018). Abbildung 3-3 zeigt, dass lediglich die Hälfte der Wohnung des unteren Einkommensdezils über eine Wärmedämmung verfügt, während es im obersten Dezil rund 77 % sind. Auch doppeltverglaste Fenster sind in Haushalten der höheren Einkommensdezile häufiger zu finden. Einkommensstarken Haushalten dürfte es somit leichter fallen, Verbrauchskontingente einzuhalten, während einkommensschwache Haushalte deutlich stärker einsparen müssen.

Abbildung 3-3
Verteilung an isolierenden Wohnungsmerkmalen nach Einkommensdezil


Quelle: Eigene Berechnungen, bedarfsgewichtete Nettohaushaltseinkommen, SOEP (Version 37).

Aus sozialer Perspektive kommt hinzu, dass die aktuelle Preissteigerung eine essenzielle Signalwirkung hat. Sie setzt den Anreiz, den eigenen Gasverbrauch zu reduzieren, der somit kurzfristig mit dem reduzierten Angebot in Einklang gebracht werden kann. Eine Preisdeckelung hebt diese Signalwirkung des Preises zumindest in Teilen auf, wodurch die Nachfrage im schlimmsten Fall nicht angemessen auf das verknappte Angebot reagiert. Insbesondere in der aktuellen Situation akuter Lieferengpässe besteht dabei das Risiko, dass der Grundverbrauch zu hoch angesetzt wird und schlussendlich Gasrationierungen als Ultima Ratio drohen. Ein solcher Gasnotstand würde neue Frage- und Problemstellungen mit sich bringen, deren wirtschaftlichen und sozialen Folgen bislang nur schwer einzuschätzen sind (Kalkuhl, et al. 2022). Aufgrund der beschriebenen Unsicherheiten kann die Verteilungswirkung eines Gaspreisdeckels bestenfalls als neutral bewertet werden.

Ökologische Dimension der Maßnahme

Befürworter:innen eines Gaspreisdeckels betonen, dass die Begrenzung der Preisregulierung für einen bestimmten Grundbedarf sicherstellt, dass das Preissignal zum Energiesparen nicht konterkariert wird (Rietzler 2022). Eine transparent kommunizierte zeitliche Begrenzung der Maßnahme würde zudem sicherstellen, dass auf Seiten der Versorger keine Anreize für neue Investitionen in die Gasinfrastruktur gesetzt werden, da solche Entscheidungen hauptsächlich von langfristigen Preiserwartungen bestimmt werden (Dullien und Weber, Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen 2022).

Kritiker:innen stehen Preisregulierungen allerdings generell skeptisch gegenüber, da sie unabhängig von einer allgemeinen oder begrenzten Deckelung den Anreiz zur Verbrauchsreduktion stören (Simshauser und Laochumanvanit 2012, Bardt, et al. 2008). Auch wenn empirische Studien aus China zeigen, dass Blocktarife durchaus zu einem geringeren Gasverbrauch führen können, ist das Risiko falscher Konsumanreize in der aktuellen Situation auch im Hinblick auf die Versorgungssicherheit zu hoch (Gong, et al. 2022, Kalkuhl, et al. 2022). Dies trifft auch deshalb zu, da für Haushalte, die den Grundbedarf vorher nicht vollständig ausgeschöpft haben, Anreize entstehen, ihren Gasverbrauch zu erhöhen (Gabor 1955). Angesichts dieser Kritikpunkte ist die ökologische Anreizwirkung eines Gaspreisdeckels insgesamt als negativ zu bewerten.

Eine ökologischere Alternative liegt in der zielgerichteten Ausweitung der Pauschalzuschüsse (siehe Abschnitt 3.1.2.2), durch welche die gestiegenen Kosten der Haushalte gedeckt werden können, ohne dass das Preissignal und die Energiesparanreize verzerrt werden (Rietzler 2022, Herwartz 2022).

Umsetzbarkeit und Bewertung der Maßnahme

Die Einführung eines Gaspreisdeckels für einen bestimmten Grundbedarf ist grundsätzlich möglich, wie verschiedene Beispiele im internationalen Kontext zeigen (Dullien und Weber, Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen 2022, Europäische Kommission 2022a, Tölgyes, Picek und Weber 2022). Die Kosten, die dem Staat durch die Implementierung eines Gaspreisdeckels entstehen, hängen dabei von dem gewählten Grundbedarf, der Preisgrenze und den Preisentwicklungen am Markt ab – zumindest, wenn die Gasversorger nach spanischem Vorbild die Differenz zwischen Preisdeckel und Marktpreis vom Staat erhalten. Die möglichen Kosten für den zurzeit viel diskutierten Vorschlag, allen Haushalten einen Grundbedarf von 8.000 kWh pro Jahr zu einem Preis von 7,5 Cent pro kWh zuzusprechen, können auf Basis verschiedener Eckwerte zumindest grob quantifiziert werden (Dullien und Weber, Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen 2022).

Erdgas ist zurzeit mit Anschlüssen in 20 Millionen Haushalten der wichtigste Heizungsenergieträger in Deutschland (bdew 2019). Unter der Annahme, dass sich der Gaspreis auf dem derzeitigen Niveau von 13,5 Cent/kWh stabilisiert, müsste der Staat für jeden dieser Haushalte jede kWh mit rund 6 Cent subventionieren (bdew 2022). Bei einer vollständigen Auslastung des geplanten Grundbedarfs entstehen dabei Kosten in Höhe von rund 9,6 Mrd. Euro jährlich. Angesichts der aktuellen Entwicklungen ist allerdings unklar, ob die Gaspreise im Winter nicht noch deutlich stärker steigen werden, was die staatlichen Kosten exponentiell in die Höhe treiben würde.

Abgesehen von den vergleichsweise hohen Kosten (vgl. Tabelle 2-1) ist eine sozialverträgliche Umsetzung des Gaspreisdeckels in der Praxis mit administrativen Schwierigkeiten verbunden. Weil die Wohnungen einkommensschwacher Haushalte vergleichsweise schlechter isoliert sind, könnten diese den Grundbedarf tendenziell schneller überschreiten als einkommensstärkere Haushalte. Gleichzeitig haben große Haushalte generell einen höheren Energiebedarf. Bei einer sozialverträglichen Gestaltung müsste der Grundbedarf daher pro Kopf festgelegt werden und die Wohnungsisolierung berücksichtigen. In Deutschland fehlt es hierfür allerdings an administrativen Strukturen, auf die kurzfristig zur Erfassung aller nötigen Informationen aufgesetzt werden kann (Schwarz 2022). Angesichts der unklaren Liefersituation und der drohenden Gasknappheit stellt sich zudem die Frage, welcher Grundbedarf gewährleistet werden kann, ohne die Versorgungssicherheit zu gefährden (Kalkuhl, et al. 2022). Die Umsetzung eines Gasblocktarifs ist daher aktuell mit vielen Risiken und Unklarheiten verbunden und somit in der Umsetzbarkeit eher als negativ einzustufen.

3.1.2.2 Sozial ausgestaltete Energiepauschale - Erweiterter Heizkostenzuschuss

Bereits vor der aktuellen Energiekrise hat sich die neue Bundesregierung im Koalitionsvertrag auf die Einführung einer pauschalen Pro-Kopf-Rückerstattung in Form des „Klimagelds“ verständigt, um die zusätzliche Belastung der Bevölkerung durch steigende CO₂-Preise abzufedern (SPD, Bündnis 90/ Die Grünen & FDP 2021). Schon damals haben verschiedene Gutachten und Studien darauf hingewiesen, dass steigende Energiepreise insbesondere für einkommensschwache Haushalte eine essenzielle Mehrbelastung darstellen und eine angemessene Kompensation von hoher sozialer Bedeutung ist (Edenhofer, Kalkuhl und Roolfs 2021, Ohlendorf, et al. 2021). Die aktuelle Energiepreiskrise hat die Dringlichkeit eines solchen Entlastungsmechanismus drastisch verdeutlicht. Vor diesem Hintergrund wird neben einer Deckelung der Gaspreise bereits seit längerem über eine Erhöhung der Energie- und Heizkostenpauschale diskutiert (vzbv 2022a).

Wie die Diskussion in Abschnitt 3.3.1 zeigt, besteht bei zukünftigen Maßnahmen im Vergleich zu den aktuellen Pauschaltransfers allerdings Reformbedarf, da Teile der Bevölkerung nicht bedacht werden und vor allem Menschen mit geringen Einkommen weiterhin mit einer hohen Belastung zu kämpfen haben (Bach und Knautz 2022, Neuhoff, et al. 2022). Die Bundesregierung verweist darauf, dass die Ressourcen des Staates begrenzt sind und durch eine einfache Erhöhung der Zuschüsse eine Verschwendung immenser Mittel droht, ohne dass besonders stark Betroffene effektiv entlastet werden (BMAS 2022). Möglichkeiten, die Reform zielgenau und kosteneffizient zu gestalten, werden in der aktuellen Diskussion allerdings vielfach genannt.

Diskutiert wird beispielsweise eine vorgezogene Einführung des ohnehin geplanten Klimageldes. Für eine korrekte Erfassung aller Empfangsberechtigten und die zielgenaue Auszahlung der Mittel ist jedoch der Aufbau neuer administrativer Strukturen erforderlich, deren Implementierung schätzungsweise sechs bis neun Monate in Anspruch nehmen wird. Die sprunghafte Preisentwicklung erfordert allerdings kurzfristiges Handeln. Die ebenfalls diskutierte Ausdehnung der bestehenden Pauschaltransfers würde zwar für zeitnahe Entlastungen sorgen, sie würde allerdings die Heizkosten gleichmäßig für alle Haushalte unabhängig von deren Verbrauch und Bedarf reduzieren. Da der Bedarf stark von der individuellen Wohnsituation abhängt, droht eine Situation, in der einige Haushalte überkompensiert werden, während stark betroffenen Haushalten keine spürbare Entlastung erhalten (Kalkuhl, et al. 2022, Neuhoff, et al. 2022).

Eine kurzfristig gezielte Entlastung ist hingegen über die Zahlung eines bedarfsorientierten Zuschusses möglich (Kalkuhl, et al. 2022). Ein Vorschlag, der in diesem Zusammenhang aktuell für Deutschland diskutiert wird, lautet, einen zielgerichteten Heizkostenzuschuss an Wohngeldempfänger:innen zu zahlen. Als Referenzwert könnten dabei der Vorjahresverbrauch und der Preisanstieg dienen, der zehn Prozent über dem Vorjahrespreis von 7,5 Cent/kWh liegt (bdew 2022, Neuhoff, et al. 2022). Diesen Vorschlag hat mittlerweile auch die Bundesregierung aufgenommen und angekündigt einkommensschwache Bürger:innen im Rahmen einer Wohngeldreform weiter zu entlasten, die zum 1. Januar 2023 in Kraft treten und eine dauerhafte Heizkostenpauschale enthalten soll. Genau Details zur Umsetzung sind bisher jedoch nicht bekannt (Die Bundesregierung 2022c).

Soziale Dimension der Maßnahme

Eine Bedarfsorientierung der Zuschüsse hat den Vorteil, dass durch den kleineren Empfänger:innenkreis mehr Pro-Kopf-Mittel zur Verfügung stehen und gezielter effektive Entlastungen geschaffen werden können (Kalkuhl, et al. 2022).

In diesem Zusammenhang bietet eine Verknüpfung der Heizkostenzuschüsse mit der Wohngeldberechtigung im Vergleich zu den bisherigen Heizkostenzuschüssen den Vorteil, dass deutlich mehr Bürger:innen erreicht werden, die von den bisherigen Entlastungspaketen zum Teil nur wenig profitieren konnten. So sind beispielsweise auch Rentner:innen wohngeldberechtigt (Stadt Berlin 2022). Bereits heute beziehen rund 700.000 Haushalte Wohngeldzuschüsse. Schätzungsweise haben allerdings beinahe doppelt so viele Haushalte ein Anspruchsrecht, das bisher jedoch nicht wahrgenommen wird (Neuhoff, et al. 2022). Ergänzend könnten daher Verbraucher:innen durch Informationskampagnen auf diese Unterstützung aufmerksam gemacht und die Reichweite der Maßnahme erhöht werden (Clamor, et al. 2011). Zusätzlich besteht die Möglichkeit, die

Einkommensgrenzen zur Wohngeldberechtigung bei einer zunehmenden Verschärfung der Situation, beispielsweise durch einen vollständigen Stopp der Gaslieferungen aus Russland, anzupassen, um kurzfristig weiteren Haushalten Unterstützungen zu ermöglichen (Neuhoff, et al. 2022). Durch die zielgenaue Ausrichtung und Flexibilität der Maßnahme kann die Verteilungswirkung insgesamt als positiv eingeschätzt werden.

Ökologische Dimension der Maßnahme

Wie bereits in Abschnitt 3.1.2 erläutert, besteht für Verbraucher:innen bei Pauschaltransfers weiterhin ein starker Anreiz, ihren Energiekonsum zu reduzieren (Rietzler 2022, Kalkuhl, et al. 2022). Die Lenkungswirkung des Preissignals wird selbst bei einem exakten Ausgleich der Einkommensverluste nicht aufgehoben, wie empirische Auswertungen aus der Vergangenheit zeigen (Schmitz, Menzel und Dittrich 2017).

Der Vorschlag, die Zuschüsse bedarfsgerecht am Vorjahresverbrauch zu orientieren, birgt jedoch aus ökologischer Perspektive Risiken. Kurzfristig drohen zwar keine Verzerrungen beim Einsparverhalten der Verbraucher:innen. Allerdings ist mittelfristig zu bedenken, dass Verbraucher:innen einen Anreiz erhalten, den eigenen Verbrauch nicht zu stark abzusenken, um zukünftig höhere Zahlungen zu erhalten. Daher ist dieser Eingriff nur als kurzfristige Stabilisierungsmaßnahme geeignet. Mittel- bis langfristig ist die Stärkung der energetischen Sanierung und die Einführung eines Klimageldes notwendig, um auf zukünftige Heizkostenanstiege vorbereitet zu sein (Kalkuhl, et al. 2022, Neuhoff, et al. 2022). Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass die Maßnahme aus ökologischer Sicht lediglich eine positive Tendenz aufweist, da das Preissignal nur kurzfristig unverzerrt bleibt.

Umsetzbarkeit und Bewertung der Maßnahme

Die Umsetzbarkeit eines an das Wohngeld gekoppelten bedarfsorientierten Heizkostenzuschusses scheint möglich, da es sich in erster Linie um eine Anpassung einer bereits bestehenden Transferzahlung handelt. Allerdings erfordert die Umsetzung im Vergleich zu breiten, einkommens- und verbrauchsunabhängigen Transferzahlungen einen höheren Verwaltungsaufwand, da für eine zielgenaue Umsetzung die Mehrkosten des Gaskonsums pro Haushalt quantifiziert werden müssen. Eine solche Umsetzung ermöglicht es allerdings auch, die Variation der Gaspreise zwischen verschiedenen Gasversorgern und Verträgen in den Transferzahlungen zu berücksichtigen (Neuhoff, et al. 2022).

Auch wenn die Kosten für den Staat durch einen solchen Zuschuss aufgrund fehlender Informationen nicht exakt quantifiziert werden können, kann auf Grundlage einiger Annahmen eine ungefähre Kostengröße bestimmt werden. Wie in Abschnitt 3.1.2.1 beschrieben, ist Erdgas der primäre Heizungsenergieträger in 20 Mio. Haushalten in Deutschland. Zurzeit beziehen rund 1,5 % der Bevölkerung Wohngeld (Destatis 2022g). Unter der Annahme, dass sich diese Quote durch die wachsende Belastung und zusätzliche Aufklärungskampagnen verdoppelt und die 20 Mio. Gasheizungen in Deutschland über alle Gesellschaftsschichten gleichmäßig verteilt sind, ergibt sich ein potenzieller Empfänger:innenpool von ca. 600.000 Haushalten.

Eine Wohngeldberechtigung orientiert sich vor allem an Einkommensgrenzen, die in den einzelnen Bundesländern nach Wohngebieten gestaffelt ist. In NRW liegt die Einkommensgrenze für einen 1-Personen Haushalt zwischen 985 und 1.158 Euro (MHKBD NRW 2022). Dies entspricht in etwa dem durchschnittlichen bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Nettoeinkommen der untersten drei Einkommensdezile in Deutschland.⁴ Diese geben wiederum durchschnittlich ca. 5,6 % des Einkommens, also monatlich rund 55 Euro für Heizkosten aus (Bach, Harnisch und Isaak 2018). Auch unter der Annahme, dass sich der Zuschuss lediglich anhand Preissteigerungen orientiert, die 10 % über dem Vorjahrespreis liegen, bedeutet dies bei den aktuellen Entwicklungen, durchschnittliche Kostensteigerungen von ca. 82 % (bdew 2022). Dies entspricht monatlichen Mehrkosten von rund 45 Euro pro Haushalt. Unter der Annahme, dass alle 600.000 Haushalte des möglichen Empfänger:innenpools den durchschnittlichen Mehrbedarf von ca. 547 Euro pro Jahr erstattet bekommen, belaufen sich die Gesamtkosten der Maßnahme auf rund 330 Mio. Euro. Frühere Berechnungen schätzen die Kosten auf rund 250 Mio. Euro jährlich (Neuhoff, et al. 2022). Angesichts der aktuellen Entwicklungen ist auch hier unklar, ob die Gaspreise nicht noch deutlich stärker steigen werden, was die Kosten wie beim Gaspreisdeckel exponentiell in die Höhe treiben würde. Aufgrund des reduzierten Empfänger:innenpools sind die Chancen allerdings deutlich höher, dass die Gesamtkosten für die Maßnahme der erweiterten Heizkostenpauschale – im Vergleich zum Gaspreisdeckel – sich auch bei einer deutlichen Preissteigerung weiterhin in einem moderaten Rahmen bewegen. Die Umsetzbarkeit ist daher insgesamt als positiv einzustufen.

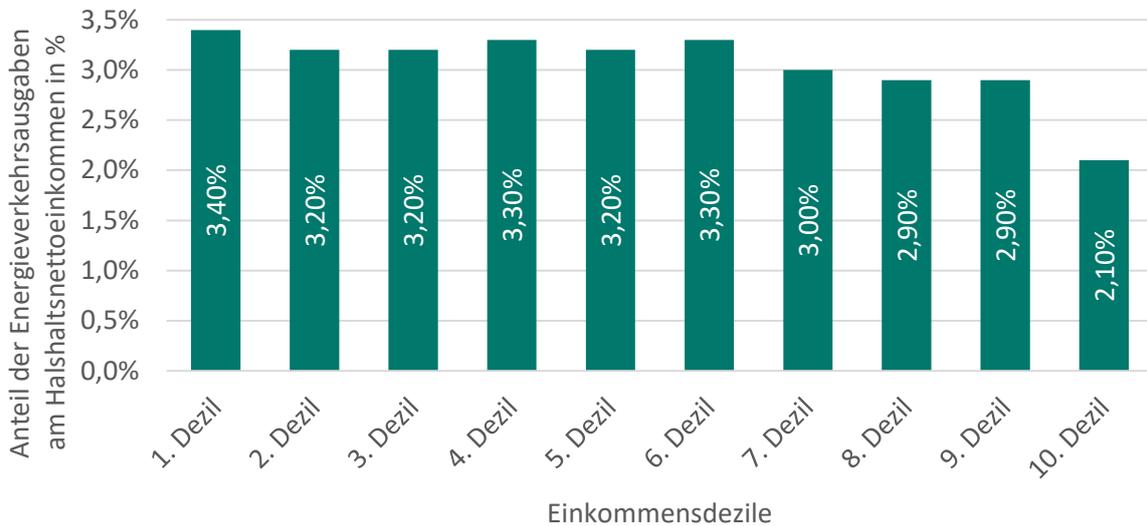
⁴ Das bedarfsgewichtete Nettoeinkommen stellt das Nettoeinkommen eines Haushalts gewichtet nach der Zahl und dem Alter der Haushaltsmitglieder dar.

3.2 Konsumbereich: Verkehr & Mobilität

Der Konsumbereich Verkehr & Mobilität beinhaltet alle Ausgaben von privaten Haushalten für ihre eigene Mobilität. Diese enthalten den Kauf und Unterhalt von eigenen Fahrzeugen sowie die Kosten für die Beförderung mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Nah- und Fernverkehr.

Die drastischen Preisanstiege beim Mineralöl sorgen dafür, dass Haushalte, die ein eigenes Fahrzeug besitzen und nutzen, stark belastet werden (Destatis 2022e). Ähnlich wie beim Verbrauch von Wärme und Energie trifft die Mehrbelastung relativ gesehen vor allem einkommensschwache Haushalte, wie Abbildung 3-4 verdeutlicht.

Abbildung 3-4
Anteil der Verkehrsausgaben (Energie) am Haushaltsnettoeinkommen nach Einkommensdezil



Quelle: Eigene Berechnungen, Dezile gemäß bedarfsgewichteter Nettohaushaltseinkommen, SOEP (Version 37).

Haushalte der unteren Hälfte der Einkommensverteilung geben relativ gesehen deutlich mehr für Energie im Bereich Mobilität aus als Haushalte der oberen Einkommensdezile. Um bei den gestiegenen Mobilitätskosten eine sozialverträgliche Entlastung zu schaffen, müssen die verschiedenen Bedürfnisse sowohl der einzelnen Einkommensgruppen, als auch der Stadt- und Landbevölkerung berücksichtigt werden. Zudem gilt es gerade im Verkehr darauf zu achten, dass durch Maßnahmen keine Fehlanreize in Bezug auf die notwendige Transformation des Verkehrssektors gesetzt werden. Denn im Verkehrsbereich sind die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 absolut wie relativ bislang am wenigsten gesunken. Im Jahr 2020 lagen diese laut Klimabilanz des Umweltbundesamtes bei 146 Mio. Tonnen CO₂ bzw. 2021 bei 148 Mio. Tonnen CO₂, was einer Reduktion von nur 19 (2020) bzw.

17 (2021) Mio. Tonnen entspricht (Umweltbundesamt 2022a, Umweltbundesamt 2022b). Auch im Hinblick auf das ambitionierte Reduktionsziel, die Emissionen bis 2030 auf höchstens 85 Mio. Tonnen CO₂ zu senken, besteht ein erheblicher Transformationsbedarf (Rietzler 2022).

3.2.1 Bisherige Maßnahmen im Konsumbereich Verkehr & Mobilität

Bisher hat die Bundesregierung im Bereich Mobilität die dreimonatige Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe beschlossen, die Fernpendlerpauschale angehoben und das 9 Euro-Ticket eingeführt (Koalitionsausschuss 2022a, 2022b). Da Haushalte aus den höheren Einkommensdezielen häufiger über ein eigenes Fahrzeug verfügen als einkommensschwache Haushalte, konterkariert der Tankrabbat nicht nur die Lenkungswirkung der steigenden Spritpreise, sondern entlastet die am stärksten Betroffenen relativ betrachtet am wenigsten (Rietzler 2022).

Auch die Pendlerpauschale ist ein Werkzeug, das vor allem Gutverdiener:innen begünstigt, da es das zu versteuernde Einkommen reduziert, was zu einem stärkeren Effekt bei hohen Grenzsteuersätzen führt (Jakob, et al. 2016). Außerdem belohnt sie lange Arbeitswege, was ökologisch unvorteilhafte Effekte wie Zersiedelung und ein hohes Verkehrsaufkommen mit sich zieht (Runkel und Mahler 2016).

Allein beim 9 Euro-Ticket ist von einer positiven Verteilungswirkung auszugehen, da die Nutzung des ÖPNV bei niedrigen und mittleren Einkommen stärker verbreitet ist als bei hohen Einkommen und eine Absenkung der Kosten an dieser Stelle Geringverdiener:innen überproportional entlastet (Andor, et al. 2021). Allerdings profitieren auch weniger belastete Haushalte von der Maßnahme (Beznoska 2022).

Generell zeigt die Analyse der bisherigen Maßnahmen im Konsumbereich Verkehr & Mobilität, dass der Zielkonflikt zwischen einer schnellen Entlastung der Bevölkerung (mit Blick auf eine kurzfristige Umsetzung und Wirkung der Entlastungsmaßnahmen) und der gezielten Entlastung einkommensschwacher Bevölkerungsteile noch nicht gelöst werden konnte. Zudem wird deutlich, dass gerade im emissionsreichen Verkehrssektor noch Potential für Maßnahmen mit einer klimafreundlichen Lenkungswirkung besteht.

3.2.2 Zusätzliche Maßnahmen im Konsumbereich Verkehr & Mobilität

Auch in Bezug auf den Konsumbereich Verkehr & Mobilität geht die öffentliche Debatte bereits über die in den beiden Entlastungspaketen eingeführten Maßnahmen hinaus. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage, ob Maßnahmen in angepasster Form fortgeführt werden sollten (z.B. ein 29 Euro-Ticket im Anschluss an das 9 Euro-Ticket) oder ob mit einer Maßnahme wie dem Mobilitätsgeld eine Reform bestehender Strukturen angestoßen werden soll (vzbv 2022b). Im

Folgendes wird eine Auswahl an möglichen neuen Maßnahmen diskutiert und auf ihre Eignung hin bewertet.

3.2.2.1 Erschwinglicher ÖPNV – Einführung eines 29 Euro-Tickets

In der aktuellen Debatte zu weiteren Entlastungsmaßnahmen im Mobilitätsbereich sticht der viel diskutierte Vorschlag eines langfristigen 29 Euro-Monatsticket besonders hervor. Dieses Ticket würde es ÖPNV-Kund:innen erlauben, für umgerechnet einen Euro am Tag den öffentlichen Nahverkehr zu nutzen (Schilling, Spiolek und Zistel 2019, vzbv 2022c). Dass dies potenziell möglich ist, zeigt die erfolgreiche Umsetzung des 365 Euro-Jahrestickets in der Stadt Wien. In einigen deutschen Bundesländern gibt es zwar ebenfalls solche günstigen Abo-Tickets. Diese gelten bisher jedoch vor allem für einkommensschwache Teile der Bevölkerung wie Schüler:innen, Auszubildende und Rentner:innen (Schilling, Spiolek und Zistel 2019, vzbv 2022c). Ziel einer flächendeckenden Einführung für alle Teile der Bevölkerung ist es, einerseits die bestehenden Nutzer:innen des ÖPNV angesichts der hohen Inflation zu entlasten. Andererseits sollen durch ein kostengünstiges Monatsticket des ÖPNV möglichst viele Autofahrer:innen auf den ÖPNV umsteigen. Für Sozialhilfeempfänger:innen könnte der ÖPNV kostenlos bereitgestellt werden, um diese Gruppe gezielt stärker zu entlasten (Blanck und Kreye 2021).

Soziale Dimension der Maßnahme

Die Einführung eines 29 Euro-Tickets wäre für Menschen mit geringem Einkommen, die mangels Fahrzeugs bereits auf den ÖPNV angewiesen sind, eine deutliche Entlastung. Der aktuelle Durchschnittspreis für ein Monatsticket im ÖPNV liegt derzeit bei rund 80,6 Euro (ADAC 2021).⁵ Die Ersparnis im Vergleich zu einem 29 Euro Ticket läge so im Schnitt bei über 50 Euro monatlich. In einer Modellrechnung zur Einführung eines 365 Euro-Jahrestickets in deutschen Großstädten wurde eine über alle Einkommensklassen konstante absolute Entlastung der ÖPNV-Nutzer:innen beobachtet. In Relation zum Einkommen ist die Entlastung der untersten beiden Dezile mit einem durchschnittlichen Anteil von 2,35 % vom Haushaltsnettoeinkommen am höchsten und sinkt in den obersten Dezilen auf 0,65 % (Blanck und Kreye 2021). Wenn der ÖPNV zusätzlich für Empfänger:innen bestimmter Sozialleistungen kostenlos angeboten würde, könnte sich dieser positive sozioökonomische Effekt der Maßnahme abermals verstärken. Allerdings wird der ÖPNV nicht nur von Geringverdiener:innen genutzt. Daher würden von der Maßnahme auch Haushalte mit höheren Einkommen profitieren.

⁵ Referenzwert aus 21 deutschen Großstädten mit mehr als 300.000 Einwohnern.

Aufgrund der relativen Entlastung ist insgesamt jedoch von einer positiven Verteilungswirkung auszugehen (Jakob, et al. 2016).

Ökologische Dimension der Maßnahme

Aus ökologischer Perspektive ist eine verstärkte Nutzung des ÖPNV zu befürworten. Das 29 Euro-Ticket kann einen Beitrag zur gesteigerten Attraktivität des ÖPNV leisten und Menschen vom klimaschädlichen motorisierten Individualverkehr zum Umstieg auf öffentliche Transportmittel bewegen. Dies zeigt sich in Wien, wo bereits 2012 ein 365 Euro-Jahresticket eingeführt wurde. Im Gegensatz zum Zeitraum vor 2012 gibt es dort mittlerweile zumindest deutlich mehr Abonnent:innen einer Jahreskarte des lokalen ÖPNV, auch wenn die Zahl der zugelassenen Pkw relativ konstant geblieben ist (Schilling, Spiolek und Zistel 2019).

In einer 2017 durchgeführten Umfrage des ADAC zur Nutzung des ÖPNV erklärten 73 % der befragten Deutschen, dass geringere Preise die Hauptvoraussetzung für eine häufigere Nutzung des ÖPNV wären. Diese Tendenz spiegelt sich auch in weiteren Umfragen wider (Blanck und Kreye 2021). Die Einführung eines 29 Euro-Tickets könnte daher einen großen Teil der Bevölkerung davon überzeugen, häufiger auf Alternativen zum eigenen Pkw zurückzugreifen.

Empirische Studien zeigen, dass die Preiselastizität zur Nutzung des ÖPNV in Deutschland bei -0,3 liegt. Die Nutzung des Nahverkehrs in Folge einer Preiserhöhung um 1 % gehen demnach im Mittel um 0,3 % zurück. Umgekehrt würde die Einführung eines 29 Euro-Tickets eine höhere Nachfrage nach sich ziehen (BPV Consult 2014). Dass dies keine unrealistische Schätzung ist, zeigt die Nachfrage nach dem aktuellen 9 Euro-Ticket. Zwischen Ende Mai und 8. August wurde dieses 38 Mio. Mal verkauft. Hinzu kommen rund 10 Mio. Personen, die über ein ÖPNV-Abonnement verfügen und ebenfalls vom 9 Euro-Ticket profitieren (vdv 2022). Insgesamt bleibt jedoch abzuwarten, wie viele Menschen bei einer langfristigen Umsetzung eines günstigen ÖPNV tatsächlich auf den eigenen Pkw verzichten würden, wodurch die Maßnahme lediglich eine positive Tendenz im Bereich der ökologischen Lenkungswirkung hat. Langfristig ist davon auszugehen, dass weitere Maßnahmen, wie die Stärkung der öffentlichen Infrastruktur, notwendig sind, um eine signifikante Lenkungswirkung zu entfalten (Römer und Salzgeber 2022, Schilling, Spiolek und Zistel 2019).

Umsetzbarkeit und Bewertung der Maßnahme

Dass es grundsätzlich möglich ist, die Fahrpreise für den öffentlichen Nahverkehr kurzfristig anzupassen, zeigt die temporäre Einführung des 9 Euro-Tickets. Dennoch sind Widerstände durch

Kommunen und Verkehrsverbände nicht auszuschließen (DStGB 2022). In erster Linie stellt sich die Frage nach der Finanzierung, da die Ticketeinnahmen bisher neben den öffentlichen Zuschüssen die relevanteste Einnahmequelle der öffentlichen Verkehrsbetriebe darstellen (K. Frey, et al. 2020). Zudem ist unklar, ob die Infrastruktur in Deutschland ausreichend auf die dauerhafte Einführung eines 29 Euro-Tickets vorbereitet ist. In Wien wurde vor der Einführung des 365 Euro-Tickets beispielsweise jahrzehntelang der ÖPNV modernisiert und ausgebaut (Schilling, Spiolek und Zistel 2019). Auch heute stellt die Stadt für den ÖPNV jährlich mehr als 400 Mio. Euro zur Verfügung. Als Finanzierungsquelle werden unter anderem Parkgebühren, die seit der Einführung des 365 Euro-Tickets um 60 % erhöht wurden und zusätzliche zweckgebundene Arbeitgeberabgaben verwendet (Sommer und Bieland 2018).

Sozioökonomisch wäre eine Preissenkung von ÖPNV-Tickets zu befürworten, da der öffentliche Nahverkehr überproportional von Menschen mit geringen Einkommen genutzt wird, die durch eine Preissenkung im Vergleich zu den höheren Einkommensdezielen stärker entlastet würden (Jakob, et al. 2016). Auch ökologisch ist die Umsetzung eines 29 Euro-Tickets sinnvoll, da die Nutzung des ÖPNV mindestens kurzfristig gestärkt würde, wie die Erfahrung aus dem 9 Euro-Ticket zeigt (vdv 2022). Um die Bevölkerung dauerhaft zu einem Umstieg vom Pkw auf den ÖPNV zu bewegen ist es gleichzeitig jedoch zwingend erforderlich finanzielle Mittel in die Modernisierung und den Netzausbau zu investieren (Schilling, Spiolek und Zistel 2019).

Schätzungen zufolge besteht bundesweit im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs ein Sanierungsbedarf von mehreren Milliarden Euro (Resch 2015). Dies führt dazu, dass der ÖPNV zwar häufig eine Alternative zum eigenen Auto darstellt, aufgrund des unzureichenden Angebots allerdings zu wenige Menschen auf den eigenen Pkw verzichten (Römer und Salzgeber 2022). Staatliche Mittel, die in die Stärkung des ÖPNV fließen, sollten daher auch die Angebotsseite berücksichtigen und nicht ausschließlich auf die Verringerung der Preise abzielen. Die Einführung des 29 Euro-Tickets benötigt auch deshalb eine klare Gegenfinanzierung, da mit diesem Ticket eine wichtige Einnahmequelle der Verkehrsunternehmen wegfallen würde und notwendige Infrastrukturinvestitionen durch die Verkehrsbetriebe nur noch schwer zu leisten wären (K. Frey, et al. 2020). In Wien liegt die Kostendeckung durch Tickets seit Einführung des 365-Euro Ticket mit 60 % deutlich unter den Werten von deutschen Städten (Berger 2019).

Abgesehen von diesem zusätzlichen Investitionsbedarf ist die Einführung eines 29 Euro-Tickets alleine deshalb mit öffentlichen Kosten verbunden, da der Bund und die Länder voraussichtlich zumindest für eine Übergangsphase die Differenz zwischen dem aktuellen durchschnittlichen Abonnement-Preis von 80,6 Euro und dem vergünstigten Preis von 29 Euro begleichen müssen (ADAC 2021). Alleine durch die

bestehenden ca. 10 Millionen Abonnements entstünden Kosten von rund 6,2 Mrd. Euro pro Jahr.⁶ Unter der Annahme, dass – wie durchschnittlich im Zeitraum zwischen Juni und 8. August – neben den rund 10 Mio. Personen mit Abonnements rund 16,8 Mio. weitere Personen auf den ÖPNV umsteigen würden, würden die Kosten auf rund 16,6 Mrd. Euro pro Jahr ansteigen. Diese könnten teilweise durch den Abbau klimaschädlicher Subventionen im Mobilitätsbereich wie dem Abbau von Steuervorteilen für Dienstwägen und einer Reform der Pendlerpauschale (vgl. Abschnitt 3.2.2.2) gedeckt werden. Nach Berechnungen von Greenpeace könnten alleine dadurch jährlich bis zu 11,2 Mrd. Euro eingespart werden (Beermann, et al. 2021).

Zusammenfassend kann ein 29 Euro-Ticket Nutzer:innen des ÖPNV im Angesicht hoher Energie- und Lebensmittelpreise finanziell deutlich entlasten. Außerdem hat es positive Lenkungseffekte hin zu einer vermehrten Nutzung des ÖPNV. Für die Qualität des Angebots und den Anreiz zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel sollte jedoch parallel die Sanierung, Modernisierung und der Ausbau des ÖPNV erfolgen, um die Attraktivität des Angebots zu stärken und damit einen dauerhaften Umstieg auf die ÖPNV zu erzielen.

3.2.2.2 *Mobilitätsgeld – Reform der Pendlerpauschale*

Bisher wird durch die Pendlerpauschale jeder Kilometer ab einer Distanz von zehn Kilometern bis zum zwanzigsten Pendelkilometer mit 30 Cent/km, und jeder Kilometer darüber hinaus mit 38 Cent/km subventioniert. Der gesamte Betrag der Pendlerpauschale wird nicht ausbezahlt, sondern reduziert das zu versteuernde Einkommen. Somit profitieren Besserverdiener:innen aufgrund ihres höheren Grenzsteuersatzes relativ gesehen stärker von der Pendlerpauschale (Agora Verkehrswende 2021). Im Durchschnitt werden Besserverdiener:innen um 17 Cent/km entlastet, während Geringverdiener:innen nur um 5 Cent/km entlastet werden.

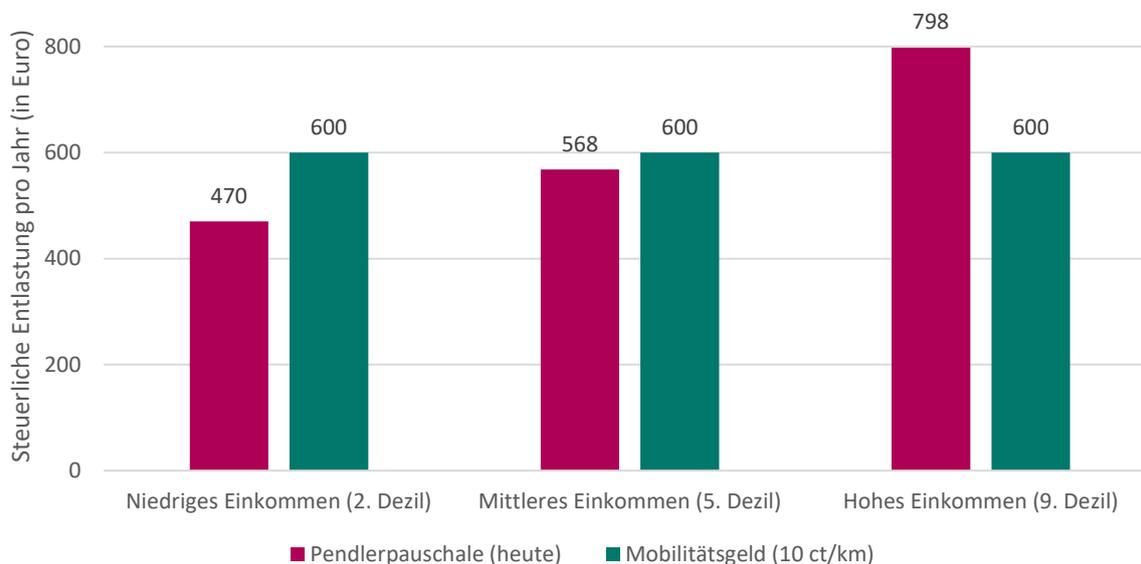
Da die aktuelle Regelung lange Arbeitswege fördert und somit klimapolitisch fragwürdig ist, gibt es seit längerem Reformvorschläge. Einem Vorschlag zufolge soll die Pendlerpauschale durch ein generelles Mobilitätsgeld in Höhe von 10 Cent/km ersetzt werden. Das Mobilitätsgeld soll den Anreiz erhöhen, den Arbeitsweg mit klimafreundlichen Verkehrsmitteln anstelle eines eigenen Pkw mit Verbrennungsmotor zurückzulegen. Dabei soll Pendler:innen das Mobilitätsgeld direkt von der Steuerlast abgezogen und Pendler:innen, die aufgrund niedriger Einkünfte keine Einkommenssteuer

zahlen, das Mobilitätsgeld direkt ausgezahlt werden (Agora Verkehrswende und Agora Energiewende 2019).

Soziale Dimension der Maßnahme

Bei einer Ersetzung der Pendlerpauschale mit einem Mobilitätsgeld von 10 Cent/km, das die gesamte Einkommenssteuerschuld verringert, würden Personen mit geringen Einkommen stärker als derzeit profitieren. Gleichzeitig würden Personen mit hohem Einkommen weniger stark als durch die Pendlerpauschale entlastet. Dies zeigt Abbildung 3-5, wonach das Mobilitätsgeld jede:n Arbeitnehmer:in mit einem Arbeitsweg von 30 Kilometern unabhängig vom Einkommen jährlich um 600 Euro entlasten würde. Im Vergleich zur Pendlerpauschale würde dies im mittleren Einkommensdezil eine zusätzliche jährliche Entlastung von 130 Euro bedeuten. Mit steigendem Einkommen würde diese Entlastung sinken. Das fünfte Einkommensdezil würde jährlich im Vergleich zur Pendlerpauschale um 32 Euro entlastet und höhere Einkommensdezile sogar stärker belastet. Das neunte Einkommensdezil würde bei einem Arbeitsweg von 30 Kilometern durchschnittlich rund 200 Euro weniger erhalten als durch die Pendlerpauschale (Agora Verkehrswende 2021).

Abbildung 3-5
Steuerliche Entlastung bei 30 Kilometer Arbeitsweg – Vergleich Pendlerpauschale und Mobilitätsgeld



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Agora Verkehrswende (2021).

Mit der Einführung eines Mobilitätsgeldes würden im Vergleich zur Pendlerpauschale Besserverdiener:innen weniger bevorteilt und untere Einkommensklassen im Vergleich zur aktuellen Regelung stärker entlastet. Die Verteilungswirkung der Maßnahme ist daher insgesamt als tendenziell

positiv zu bewerten, da eine Verbesserung zum Status-Quo erreicht wird. Zeitgleich ermöglicht die Reform der Pendlerpauschale jedoch keine zielgenaue Entlastung der besonders betroffenen Haushalte mit geringem Einkommen.

Ökologische Dimension der Maßnahme

Eine stärkere Bezuschussung der Nutzung klimaverträglicher Verkehrsmittel durch die Mobilitätspauschale könnte Anreize setzen, mit dem ÖPNV zu pendeln. Längerfristig wäre denkbar, den Arbeitsweg mit dem Pkw nur dann zu subventionieren, wenn es keine zumutbare klimafreundliche Alternative gibt. In Norwegen wird ein solches System bereits angewandt. Als zumutbare Alternative gilt der ÖPNV dort, wenn die Nutzung eines Pkw nicht mit einer Zeitersparnis von mindestens 120 Minuten einhergeht (Blanck, Zimmer, et al. 2021).

Neben der Wahl des Verkehrsmittels kann eine nach ökologischen Gesichtspunkten reformierte Pendlerpauschale auch über eine Veränderung der Wohnortwahl positive Klimaeffekte erzielen. Die Abschaffung der Entfernungspauschale würde langfristig beispielsweise Anreize setzen, bei einem Jobwechsel häufiger über Wohnortwechsel nachzudenken, um längere Pendelstrecken zu vermeiden. Schätzungsweise könnte in Deutschland hierdurch in zehn Jahren eine Reduktion des Pkw-Verkehrs von 2,3 % bis 4,5 % erreicht werden (Blanck, Zimmer, et al. 2021). Insgesamt gilt, dass die Reform der Pendlerpauschale aller Voraussicht nach nur langfristig, in Kombination mit weiteren Maßnahmen (bspw. dem Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur) dazu beitragen kann, dass Menschen auf den eigenen Pkw verzichten und auf klimafreundlichere Verkehrsmittel ausweichen. Die ökologische Anreizwirkung ist daher mit einigen Unsicherheit verbunden und insgesamt als tendenziell positiv zu bewerten.

Umsetzbarkeit und Bewertung und Umsetzbarkeit der Maßnahme

Rechtlich ist die Reform der Pendlerpauschale in ein Mobilitätsgeld möglich, solange sie nicht fiskalpolitisch begründet wird. Dies wäre bei einem Mobilitätsgeld gegeben, da es ökologische sowie sozioökonomische Vorteile gegenüber der bisherigen Pendlerpauschale aufweist. Zudem bleibt die Gesamtbelastung der Pendler:innen bei einem Mobilitätsgeld in Höhe von 10 Cent/km konstant (Agora Verkehrswende und Agora Energiewende 2019).

Sozioökonomisch ist das Mobilitätsgeld eine Verbesserung zum Status Quo. Die derzeitige Entfernungspauschale reduziert das zu versteuernde Einkommen. Dementsprechend profitieren einkommensstarke Haushalte mit hohem Steuersatz relativ betrachtet je Entfernungskilometer stärker von der bisherigen Entfernungspauschale als Haushalte mit niedrigem Einkommen. Mit Einführung

eines Mobilitätsgeldes wird allen Pendler:innen die gleiche Summe je Entfernungskilometer von der Steuerschuld abgezogen, so dass die Entlastung unabhängig vom individuellen Steuersatz ist (Agora Verkehrswende und Agora Energiewende 2019). Dennoch würden Besserverdiener:innen aufgrund ihrer im Durchschnitt längeren Arbeitswege absolut stärker entlastet als Menschen mit geringen Einkommen (Runkel und Mahler 2016).

Kostenseitig könnte eine Reform der Pendlerpauschale zu einer Verbesserung der Staatsfinanzen führen. Die Kosten der bisherigen Pendlerpauschale belaufen sich 2022 schätzungsweise auf rund 5,8 Mrd. Euro. Die Berechnung der diesjährigen Kosten erfolgt auf Grundlage der Jahre 2012-2017 sowie der zusätzlichen Kosten im Jahr 2022 in Folge der Erhöhungen der Pendlerpauschale im ersten Maßnahmenpaket (Zerzawy, et al. 2021).

Bei einer Anzahl von durchschnittlich 13,3 Mio. pendelnden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland (Bundesagentur für Arbeit 2022), einer mittleren Pendeldistanz von 16,9 Kilometern (Deutschlandatlas 2022) sowie der Annahme von 220 Arbeitstagen im Jahr⁷ würden die geschätzten Kosten eines Mobilitätsgeldes rund 4,9 Mrd. Euro betragen und den Staatshaushalt um ca. 0,9 Mrd. Euro entlasten.

Langfristig wäre es sinnvoll, die Förderung des Arbeitsweges mit dem Auto im Mobilitätsgeld einzuschränken. Kurzfristig ist dies im Angesicht der hohen Energiepreise und fehlenden ÖPNV Alternativen jedoch keine Lösung. Damit dennoch eine Lenkungswirkung hin zu einer stärkeren Nutzung klimafreundlicher Verkehrsmittel entstehen kann, sollten klimafreundliche Mobilitätsalternativen, wie der ÖPNV, durch Maßnahmen, wie die Einführung eines dauerhaften 29-Euro-Monatstickets stärker subventioniert werden (Runkel und Mahler 2016).

3.3 Konsumbereich: Nahrungsmittel

Infolge der steigenden Erzeugerpreise steigen bereits seit Mitte 2021 auch die Verbraucherpreise für Güter des täglichen Bedarfs. Lag die Teuerung zwischen 2000 und 2019 durchschnittlich knapp unter 1,5 %, stiegen die Preise für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke zwischen Juli 2021 und Juli 2022 durchschnittlich um 14,0 %. Erheblich teurer wurden vor allem Speisefette und -öle (+44,2 %), Fleischwaren (+18,3 %), Molkereiprodukte und Eier (+24,2 %) sowie Brot und Getreideerzeugnisse

⁷ Orientiert an Zerzawy, Fiedler, & Runkel (2021).

(+15,0 %). Die Preise für Obst (+3,0 %) und Gemüse (+7,3 %) entwickelten sich deutlich moderater (Destatis 2022f).

Einkommensschwache Haushalte sind auch von den Preissteigerungen von Nahrungsmitteln überdurchschnittlich stark betroffen, da sie, wie in Tabelle 3-1 veranschaulicht, nach eigenen Angaben mit rund 30 % ihres Haushaltseinkommens einen relativ großen Anteil für Lebensmittel aufwenden.

Tabelle 3-1
Ausgaben für Lebensmittel (absolut und anteilig am Nettohaushaltseinkommen) nach Einkommensquintilen

| Einkommensquintil | Anteil der Ausgaben für Lebensmittel gemessen am Nettohaushaltseinkommen (in Prozent) | Absolute monatliche Ausgaben für Lebensmittel (in Euro) |
|-------------------|---|---|
| 1 | 30,6 % | 336 € |
| 2 | 19,6 % | 405 € |
| 3 | 16,3 % | 458 € |
| 4 | 13,6 % | 500 € |
| 5 | 9,6 % | 534 € |

Notiz: Einkommensquintile wurden auf der Grundlage bedarfsgewichteter Haushaltneuttoeinkommen berechnet. Ausgaben für Lebensmittel wurden mit Hilfe folgender Frage erhoben: „Welchen Betrag kalkulieren Sie in der Woche oder im Monat für Lebensmitteleinkäufe ein, um sich und Ihre Familie im Haushalt zu versorgen?“

Quelle: Eigene Berechnungen, SOEP (Version 37).

In den ersten beiden Entlastungspaketen wurden bereits verschiedene Einmalzahlungen für arme und einkommensschwache Haushalte auf den Weg gebracht, um die gestiegenen Kosten des alltäglichen Bedarfs abzufedern (Koalitionsausschuss 2022a, 2022b). Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang vor allem die Einmalzahlung für Empfänger:innen von Transferleistungen, der Sofortzuschlag für von Armut betroffene Kinder und der Familienzuschuss. Zusammen umfassen diese Maßnahmen ein Budget von ca. 2,5 Mrd. Euro (Dullien, Rietzler und Tober 2022).

Im untersten Einkommensdezil entsprechen die Zahlungen im Durchschnitt 2,6 % des Nettohaushaltseinkommens. Aus sozialer Perspektive stellen die höheren Sozialleistungen daher eine vergleichsweise starke Entlastung für einkommensschwache Haushalte dar. Insbesondere jene Transferzahlung, von denen Besserverdiener:innen ausgeschlossen sind, stärken gezielt diejenigen, die Unterstützung benötigen. Der Familienzuschuss, der als Pauschalzuschlag pro Kind gewährt und mit dem Kindergeld ausgezahlt wurde, entlastet aufgrund der steuerlichen Verrechnung einkommensschwache Haushalte relativ betrachtet im Vergleich ebenfalls stärker.

Insgesamt sind einkommensschwache Haushalte im Verhältnis zu ihrem verfügbaren Einkommen allerdings auch nach den bisherigen Transferleistungen noch am stärksten belastet. Aus sozialer Perspektive konnten die bisherigen Maßnahmen daher nur bedingt für eine gezielte Entlastung der am stärksten betroffenen Bevölkerungsschicht sorgen (Bach und Knautz 2022). Auch aus ökologischer Sicht sind die bisherigen Pauschalzahlungen lediglich als neutral einzustufen, da sie zwar keine negative, aber auch keinerlei positive Lenkungswirkung im Hinblick auf ein klimafreundlicheres Verhalten haben (Rietzler 2022).

Maßnahmen, die zielgenau für Entlastungen im Bereich der steigenden Lebensmittelpreise sorgen sollten, gab es bisher noch keine. Da gerade im Lebensmittelbereich zukünftig jedoch noch die größten Preissprünge erwartet werden, besteht gerade hier ein akuter Handlungsbedarf für gezielte Entlastungen (Allianz Research 2022).⁸ Neben Pauschalzahlungen, die Haushalte mit niedrigem Einkommen besonders stark entlasten und im Hinblick auf ihre klimapolitische Lenkungswirkung neutral sind, könnten zusätzliche Maßnahmen initiiert werden, die Anreize zur Substitution von ökologisch bedenklichen Produkten durch Produkte mit einer besseren Nachhaltigkeitsbilanz bewirken (Rietzler 2022).

3.3.1 Mögliche Maßnahme im Nahrungsmittelbereich

3.3.1.1 Mehrwertsteuerreform

Andere Länder in der EU nutzen bereits Steuererleichterungen zur Entlastung der Bevölkerung. Polen hat beispielsweise im Zuge der COVID-19-Pandemie die Umsatzsteuer auf Lebensmittel auf 0 % gesenkt und auch in Deutschland gab es zwischen Juni und Dezember 2020 eine temporäre Senkung der Mehrwertsteuer um drei bzw. zwei Prozentpunkte (Schwarz 2022, Fuest, Neumeier und Stöhlker 2020). Angesichts der hohen Inflationsraten für Lebensmittel und den absehbaren Preissteigerungen in naher Zukunft werden erneute Steuererleichterungen als Entlastungsmaßnahme für die Verbraucher:innen vermehrt diskutiert (Destatis 2022f, Scholle 2022, Burger, Golde und Kornher 2022).

Beim deutschen Mehrwertsteuersystem hat sich bereits seit Jahren ein großer ökologischer Reformbedarf angestaut. Eine Mehrwertsteuerreform bietet dahingehend die Möglichkeit, gezielte Entlastungen mit einer klimarelevanten Lenkungswirkung zu schaffen. Dementsprechend können

⁸ Laut aktuellen Umfragen plant fast jeder Händler weitere Preisanpassung im Bereich der Nahrungs- und Genussmittel (ifo Institut 2022).

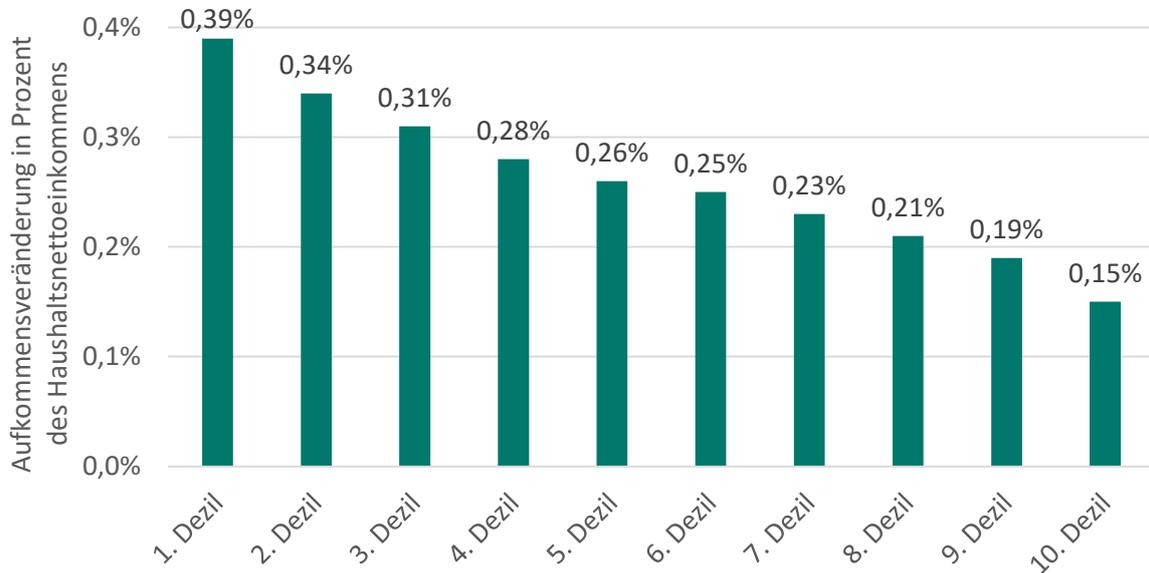
Steuersätze stärker an ökologischen und sozialen Kriterien ausgerichtet und pflanzliche Grundnahrungsmittel wie Obst, Gemüse, Getreideerzeugnisse und pflanzliche Öle von der Mehrwertsteuer befreit werden (Burger, Golde und Kornher 2022, Postpischil, et al. 2021).

Soziale Dimension der Maßnahme

Die Mehrwertsteuer ist stark regressiv, da sie einkommensschwache Haushalte in Relation zum laufenden Einkommen deutlich stärker belastet. Eine Senkung der Steuersätze würde daher vor allem Haushalte der unteren und mittleren Einkommensdezile entlasten, sofern Unternehmen die Steuersenkungen in Form von geringeren Preisen weitergeben. Die Erfahrungen aus den temporären Senkungen im Jahr 2020 zeigen, dass dies gerade bei Produkten des alltäglichen Bedarfs der Fall ist (Fuest, Neumeier und Stöhlker 2020). Trotzdem stellt sich die Frage, wie die Unternehmen mit einer langfristigen Steuersenkung umgehen würden. Der internationale Vergleich zeigt hier, dass die temporäre Weitergabe durch Preissenkungen nicht zwangsläufig auch langfristig bestehen bleiben muss. In anderen Ländern wurden Preissenkungen im Zuge einer Mehrwertsteuersenkung nach einer anfänglich vollständigen Weitergabe nach einigen Monaten teilweise zurückgenommen (Crossley, Low und Sleeman 2014).

Unter der Annahme, dass dies in Deutschland nicht der Fall wäre, könnte eine Reduktion des reduzierten Mehrwertsteuersatzes um zwei Prozentpunkte (von 7 % auf 5 %) die Steuerzahler:innen insgesamt um 5,1 Mrd. Euro entlasten. Haushalte aus den unteren Einkommensdezilen würden aufgrund der regressiven Wirkung stärker profitieren (Bach und Issak 2017, Blömer, Brandt und Peichl 2021). Abbildung 3-6 verdeutlicht dies am Beispiel einer Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes um 2 Prozentpunkte. In diesem Fall würden Verbraucher:innen aus dem untersten Einkommensdezil relativ betrachtet deutlich stärker profitieren als Haushalte aus dem höchsten Einkommensdezil.

Abbildung 3-6
Aufkommensveränderung bei einer Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes um zwei Prozentpunkte, nach Dezilen des Haushaltsnettoeinkommens 2013



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Bach & Isaak (2017).

Um verteilungspolitische Ziele zu verfolgen, sind Senkungen anderer Steuern allerdings besser geeignet, da die Mehrwertsteuer bei Spitzeneinkommen einen sehr geringen Anteil der Gesamtsteuerlast ausmacht. Allerdings verfügt die Mehrwertsteuersenkung, anders als beispielsweise ein Pauschaltransfer, über eine hohe Verbrauchsgerechtigkeit, da über die sinkenden Preise nur diejenigen entlastet werden, deren Kosten durch die Inflation steigen. Zudem hätten eine teilweise Aufhebung bzw. Absenkung der Mehrwertsteuer kurzfristig einen inflationshemmenden Effekt, da die Verbraucherpreise für Lebensmittel, entgegen des aktuellen Trends, zumindest in Teilen sinken würden (Scholle 2022).

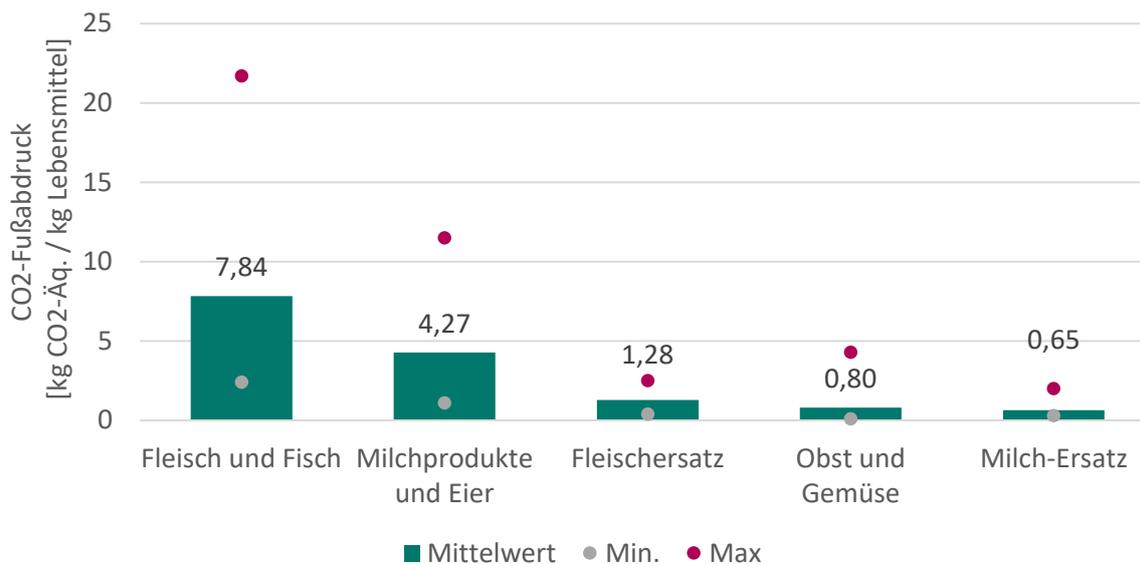
Insgesamt hat eine Mehrwertsteuersenkung tendenziell eine positive Verteilungswirkung. Allerdings muss bei der Bewertung berücksichtigt werden, dass die Höhe der mittel- bis langfristige Entlastungswirkung unklar ist und auch einkommensstärkere Haushalte profitieren.

Ökologische Dimension der Maßnahme

Der aktuelle Regelsteuersatz beträgt 19 %, der reduzierte Mehrwertsteuersatz, der vor allem auf Güter des alltäglichen Bedarfs angewandt wird, beträgt 7 % (Zerzawy, et al. 2021). Wie Abbildung 3-7 verdeutlicht, sind dabei aus ökologischer Sicht insbesondere zwei Einordnungen problematisch. Zum einen unterliegen Fleisch und andere tierische Lebensmittel trotz einer starker Umwelt- und

Klimabelastung in der Produktion dem ermäßigten Satz. Zum anderen sind pflanzenbasierte Milch- und Fleischersatzprodukte mit dem vollen Steuersatz belegt, obwohl sie in der Produktion eine deutlich positivere Klimabilanz aufweisen (Burger, Golde und Kornher 2022, Postpischil, et al. 2021).

Abbildung 3-7
Der CO₂-Fußabdruck verschiedener Lebensmittelkategorien (Mittelwerte angegeben)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Reinhardt, Gärtner & Wagner (2020).

Ob eine Mehrwertsteuersenkung zu positiven Klimaeffekten führt, hängt davon ab, wie stark die Konsument:innen auf die Preissenkung reagieren. Empirische Studien legen in diesem Zusammenhang nahe, dass sinkende Preise bei Obst und Gemüse zu einer Konsumverschiebung zu Gunsten dieser Lebensmittel führt, eine positive Wirkung auf das Klima langfristig im Vergleich zu tierischen Produkten also wahrscheinlich ist (Andreyeva, Long und Brownwell 2010). Hierfür sollte der Preisunterschied zwischen klimafreundlichen Alternativen und tierischen Lebensmitteln schätzungsweise mindestens 10 Cent/kg betragen (Dehoust, et al. 2009). Da der Fleischkonsum im bundesdeutschen Durchschnitt heutzutage weit über der Menge liegt, die für eine ausgewogene Ernährung notwendig wäre, könnte eine Mehrwertsteuerbefreiung für Gemüse, Obst, Getreide und Hülsenfrüchte neben ökologischen auch positive gesundheitspolitische Effekte auslösen (Burger, Golde und Kornher 2022).

Eine zeitgleiche Mehrwertsteuererhöhung auf Produkte mit schlechten CO₂-Abdrücken von 7 % auf 19 %, könnte die Lenkungswirkung der Maßnahme zusätzlich erhöhen und gleichzeitig als Finanzierungsquelle dienen (Förster, et al. 2018). Angesichts der steigenden Inflation sollte eine solche Erhöhung aber erst erfolgen, wenn sich die Preisentwicklung normalisiert hat. Da die Wirkung der Maßnahmen von verschiedenen Unwägbarkeiten abhängig ist, wie beispielsweise der Weitergabe

durch den Handel und ob die erwartete Konsumanpassungen der Verbraucher:innen tatsächlich erfolgt, hat die Maßnahmen zum jetzigen Zeitpunkt lediglich tendenziell eine positive ökologische Lenkungswirkung.

Umsetzbarkeit und Bewertung der Maßnahme

Mit der Änderung der europäischen Richtlinie zum Mehrwertsteuer-System im April 2022 haben sich für die Bundesregierung neue Handlungsspielräume ergeben (Burger, Golde und Kornher 2022). So haben alle EU-Staaten die Möglichkeit erhalten, ermäßigte Steuersätze auf umweltfreundliche Produkte einzuführen und schrittweise die bestehende Vorzugsbehandlung von umweltschädlichen Produkten und Leistungen zu beenden (Europäische Kommission 2022b). Die Umsetzung eines Nullsteuersatzes auf bestimmte Lebensmittel ist seitdem rechtlich möglich.

Wie stark die Mehrwertsteuer reduziert werden soll und welche Produkte im Detail von dieser Erleichterung profitieren, wird kontrovers diskutiert (Scholle 2022, Burger, Golde und Kornher 2022). Schätzung zu den anfallenden Bürokratiekosten und Steuermindereinnahmen unterscheiden sich daher zum Teil deutlich. Im Hinblick auf die Bürokratiekosten für die Wirtschaft und die Verwaltung gehen Schätzung von einmaligen Mehrkosten von bis zu 2,43 Mrd. Euro aus, was im Vergleich zur potenziellen Entlastung bei einer dauerhaften Steuersenkung nur geringfügig ins Gewicht fällt (Scholle 2022, Eichfelder 2021).

Anhand vereinfachender Annahmen können die drohenden Steuermindereinnahmen zumindest grob quantifiziert werden.⁹ Dafür wird angenommen, dass zurzeit alle Produkte, die in der Einkommens- und Verbraucherstrichprobe (EVS) in die Kategorien Brot und Getreideerzeugnisse, Obst oder Gemüse fallen, dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz unterliegen.¹⁰ Zudem bedarf es der Annahme, dass im Zuge der Reform alle Produkte innerhalb dieser Kategorien von der Mehrwertsteuer befreit werden.

In diesem Fall müsste der Staat auf schätzungsweise 3,5 Mrd. Euro an Steuereinnahmen verzichten (Destatis 2021). Dies entspricht in etwa den Kosten, die dem Bundeshaushalt durch den Tankrabatt entstehen (3,2 Mrd. Euro). Andere Berechnungen schätzen den Steuerverlust bei einem gleichen Szenario mit 5 Mrd. Euro etwas höher ein, während die Einführung eines vergünstigten

⁹ Eine Berücksichtigung möglicher Substitutionseffekte ist im Rahmen dieser Kurzexpertise nicht möglich.

¹⁰ Die verfügbaren Ausgabenpositionen der EVS sind nicht hinreichend detailliert ausgewiesen, um die Steuersatzdifferenzierungen der Mehrwertsteuer exakt abbilden zu können (Bach 2005).

Mehrwertsteuersatzes von 5 % auf pflanzliche Produkte den Staat schätzungsweise ca. 1,5 Mrd. Euro kosten würden (Höland 2022, Förster, et al. 2018). Da das Steueraufkommen der Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel ohnehin gerade einmal ca. 5,4 % der gesamten Mehrwertsteuereinnahmen ausmacht, liegt der relative Rückgang je nach Szenario lediglich zwischen 0,6 % und 2,3 % (Bach und Issak 2017).

Diese Summe könnte durch eine mögliche Mehrwertsteuererhöhung auf klimaschädliche Produkte wie Fleisch von 7 % auf 19 % ausgeglichen werden. Dadurch würden die Steuereinnahmen des Staates um schätzungsweise 7 Mrd. Euro steigen (Förster, et al. 2018). Allerdings sollte angesichts der steigenden Inflation auch eine solche Erhöhung erst erfolgen, wenn sich die Preisentwicklung normalisiert hat.

4. Zusammenfassende Bewertungen

Die Kritik an den bisherigen Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung zeigt, dass bei der Ausgestaltung eines dritten Entlastungspaketes vulnerable Gruppen stärker unterstützt und ökologische Anreizeffekte gezielt gesetzt werden sollten.

Die vorliegende sozioökonomische und ökologische Analyse von Maßnahmen, die im Zuge der Planungen eines weiteren Entlastungspaketes diskutiert werden, zeigt, dass auch einige der bestehenden Vorschläge weiterhin Schwächen aufweisen. Tabelle 4-1 verdeutlicht zusammenfassend die Bewertung der fünf in dieser Kurzexpertise diskutierten potenziellen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung, ihrer ökologischen Anreizwirkung und ihrer Umsetzbarkeit.

Tabelle 4-1
Zusammenfassender Überblick über die Bewertung potenzieller Entlastungsmaßnahmen

| Maßnahme | Verteilungswirkung | Ökologische Anreizwirkung | Umsetzbarkeit |
|--|--------------------|---------------------------|---------------|
| Gaspreisdeckel und Blocktarife | ● | -- | -- |
| Erweiterter Heizkostenzuschuss | ++ | + | ++ |
| Erschwinglicher ÖPNV / 29 Euro-Ticket | ++ | + | + |
| Mobilitätsgeld – Reform der Pendlerpauschale | + | + | + |
| Mehrwertsteuerreform | + | + | ● |

Legende: ++ Positiv + Positive Tendenz ● Unklar/ Neutral - Negative Tendenz -- Negativ

Quelle: Eigene Darstellung und Bewertung auf Basis von Schwarz (2022) & SVR (2019).

Das primäre Ziel der zukünftigen Maßnahmen bleibt dabei, die finanziellen Auswirkungen der gestiegenen Energiekosten für die Menschen effizient abzumildern. Angesichts der drastischen Entwicklungen gilt dabei, dass die Bundesregierung schnell und zielgenau handeln muss, um soziale Härten zu verhindern. Zeitgleich sollten im Hinblick auf die drohende Klimakrise auch die ökologischen Effekte der Maßnahmen in der Gestaltung des dritten Entlastungspaketes eine Rolle spielen. In vielen Fällen ist die ökologische Anreizwirkung jedoch von vielfältigen Faktoren abhängig. Unter anderem können positive ökologischen Effekte einzelner Maßnahmen nur im Zusammenspiel mit weiteren ökologischen Instrumenten oder langfristigen Investitionsmaßnahmen umgesetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist, dass die ökologische Wirkung eines vergünstigten ÖPNV-Tickets nur entfalten kann, wenn

langfristig auch die ÖPNV-Infrastruktur so ausgebaut wird, dass der ÖPNV für alle Menschen eine echte Alternative zum Pkw darstellt. In anderen Fällen hat der Staat keinen direkten Einfluss auf den Effekt, wie beispielsweise den Verhaltensanpassungen der Konsument:innen im Fall einer Mehrwertsteuerreform. Daher ist die Wirksamkeit der meisten diskutierten Maßnahmen in im ökologischen Bereich mit einer gewissen Unsicherheit verbunden.

Die vorliegende Analyse legt nahe, dass kurzfristig insbesondere die Ausweitung von zielgenauen Pauschaltransfers dazu beitragen kann, soziale Härtefälle zu vermeiden, ohne dabei Anreize für klimaschädliche Verhaltensanpassung zu setzen. Wichtig ist dabei, alle Teilgruppen der Bevölkerung zu betrachten und gezielt einkommensschwache Haushalte zu unterstützen, die am stärksten unter der Mehrbelastung leiden. Von den diskutierten Maßnahmen bietet sich vor diesem Hintergrund vor allem die Erweiterung der Heizkostenzuschüsse an.

Mittel- bis langfristig sollten die Maßnahmen angesichts der absehbaren Klimakrise jedoch so gestaltet werden, dass sie zudem positive Lenkungseffekte hin zu einem ökologischen Konsumverhalten bieten. Hier sind aus der Auswahl der diskutierten Maßnahmen primär die Schaffung eines erschwinglichen ÖPNV, die Reform der Pendlerpauschale und die Senkung der Mehrwertsteuern auf pflanzliche Produkte als mögliche Optionen zu nennen. Die Effektivität dieser Maßnahmen ist jedoch von verschiedenen Rahmenbedingungen abhängig, die in der Planung berücksichtigt werden müssen.

Besonders kritisch ist hingegen die medial viel diskutierte Einführung eines Gaspreisdeckels zu betrachten. Durch die Verzerrung des Preismechanismus droht die Maßnahme die aktuelle ökologische Lenkungswirkung des Preises zum Gassparen zu konterkarieren. Gleichzeitig garantiert die Preisdeckelung für alle Verbraucher:innen keine zielgenaue Entlastung bedürftiger Haushalte und wirft bei der Umsetzbarkeit die Fragen auf, wie hoch die Kosten für den Staat bei steigenden Gaspreisen ausfallen und welcher Grundbedarf überhaupt gewährleistet werden kann, ohne bei einem drohenden Gaslieferstopp in eine Gasknappheit zu geraten.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass es schwierig ist, Maßnahmen zu gestalten, die kurzfristig zielgenau besonders betroffene Menschen entlasten und zeitgleich positive ökologische Anreizeffekte setzen. Dennoch ist es möglich bei der Planung des dritten Entlastungspaketes alle drei Punkte zu tarieren. Wichtig ist vor allem, dass die Bundesregierung die richtigen Schlüsse aus den ersten beiden Entlastungspaketten zieht und Fehler vermeidet, die beispielsweise bei der Subventionierung der Kraftstoffpreise unterlaufen sind, deren Wirkung sowohl verteilungspolitisch als auch klimapolitisch mindestens fragwürdig ist.

5. Literaturverzeichnis

- ADAC. *ÖPNV Tickets 2021: ADAC Studie zeigt gewaltige Preisunterschiede*. 2021.
<https://www.adac.de/reise-freizeit/ratgeber/tests/oepnv-preisvergleich/> (Zugriff am 07. Juli 2022).
- Agora Energiewende. „Zwischen Rekordhoch und Abschaffung: Die EEG-Umlage 2021 in Zeiten der Corona-Krise.“ Berlin, 2020.
- Agora Verkehrswende. *Mobilitätsgeld wäre gerechter als Pendlerpauschale*. 2021.
<https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/mobilitaetsgeld-waere-gerechter-als-pendlerpauschale/> (Zugriff am 14. Juni 2022).
- Agora Verkehrswende und Agora Energiewende. „Klimaschutz auf Kurs bringen: Wie eine CO₂-Bepreisung sozial ausgewogen wirkt.“ Berlin, 2019.
- Allianz Research. „Eleven countries at high risk of a food crisis.“ Paris, 2022.
- Andor, Mark A., Lukas Fink, Manuel Frondel, Andreas Gerster, und Marco Horvath. „Kostenloser ÖPNV: Akzeptanz in der Bevölkerung und mögliche Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten.“ *List Forum*, 2021: 299-235.
- Andreyeva, Tatiana, Michael W. Long, und Kelly D. Brownwell. „The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research in the Price Elasticity of Demand for Food.“ *American Journal of Public Health*, 2010: 216-222.
- ARD-aktuell. *Warnung vor "riesigen Preissprüngen"*. 2022.
<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/gasversorgung-bundesnetzagentur-103.html> (Zugriff am 24. Juni 2022).
- Bach, S. „Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte: Dokumentation des Mehrwertsteuer-Moduls des Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodells des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.“ *DIW Data Documentation*, 2005: 1-13.
- Bach, S., et al. „CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen.“ *DIW Berlin: Politikberatung kompakt*, 2019: 1-150.
- Bach, S., M. Harnisch, und N. Isaak. *Verteilungswirkungen der Energiepolitik–Personelle Einkommensverteilung*. Berlin : DIW Berlin, 2018.

- Bach, S., und N. Issak. „Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten.“ *DIW Wochenbericht*, 2017: 627-634.
- Bach, Stefan, und Jakob Knautz. *Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte*. DIW Wochenbericht 17/2022, 2022.
- Bardt, H., P. Matschoss, C. Hey, und M. Faulstich. „Steigende Öl-und Gaspreise: Was muss der Staat tun?“ *ifo Schnelldienst*, 2008: 3-10.
- bdew. „BDEW-Gaspreisanalyse April 2022.“ Berlin, 2022.
- bdew. „Wie heizt Deutschland? - Studie zum Heizungsmarkt.“ Berlin, 2019.
- Beermann, Ann-Cathrin, Swantje Fiedler, Matthias Runkel, Isabel Schrems, und Florian Zerzawy. *Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace, 2021.
- Berger, Melanie. „So funktioniert das 365-Euro Ticket in Wien.“ *Tagesspiegel*. 2019.
<https://www.tagesspiegel.de/berlin/billiger-nahverkehr-fuer-berlin-so-funktioniert-das-365-euro-ticket-in-wien/24572128.html> (Zugriff am 8. Juni 2022).
- Beznoska, M. *Stellungnahme zum "Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 2022"*. Berlin: Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., 2022.
- Beznoska, M., und T. Hentze. „Inflation: Regierung entlastet kurzfristig alle Steuerzahler.“ *IW-Kurzbericht*, 2022: 1-2.
- Blanck, Ruth, et al. *Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig*. Dessau-Roßlau: Öko-Institut e.V. im Auftrag des Umweltbundesamts, 2021.
- Blanck, Ruth, und Konstantin Kreye. *Verteilungswirkungen ausgewählter klimapolitischer Maßnahmen im Bereich Mobilität*. Freiburg: Öko-Institut e.V., 2021.
- Blömer, M., P.: Mosler, M. Brandt, und A. Peichl. „Verteilungswirkungen des Kinderbonus und der temporären Mehrwertsteuersenkung im Jahr 2020.“ *ifo Schnelldienst*, 2021: 45-50.
- BMAS. *Mit Klimageld sozialen Ausgleich schaffen*. 2022.
<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Interviews/2022/2022-05-28-berliner-morgenpost.html> (Zugriff am 20. Juni 2022).

BMF. *Schnelle und spürbare Entlastungen*. 2022.

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html> (Zugriff am 21. Juni 2022).

BMWK. *Pressemitteilung - Bundesregierung wappnet sich weiter für eine Zuspitzung der Lage auf den Energiemärkten: Bundeskabinett beschließt Anpassung des Energiesicherungsgesetzes*.

2022a. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/07/20220705-bundesregierung-wappnet-sich-weiter-fur-eine-zuspitzung-der-lage-auf-den-energiemarkten.html> (Zugriff am 05. Juli 2022).

—. *Pressemitteilung - Bundeswirtschaftsministerium legt Reform der Gebäudeförderung vor - Fokus auf Sanierung und Vereinfachung der Antragstellung durch klarere Zuständigkeiten*. 2022b.

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/07/20220726-bundeswirtschaftsministerium-legt-reform-der-gebaeudefoerderung-vor.html> (Zugriff am 15. August 2022).

BPV Consult. „Der ÖV-Beitrag – Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in den Kommunen.“ Koblenz, 2014.

Bundesagentur für Arbeit. *Pendleratlas (Datenstand Juni 2021)*. 2022.

<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Pendleratlas/Pendleratlas-Nav.html> (Zugriff am 14. Juli 2022).

Bundesnetzagentur. „Lagebericht Gasversorgung - Stand: 17.08.2022.“ Bonn, 2022.

Burger, Andreas, Michael Golde, und Christine Kornher. *Vorschläge des Umweltbundesamtes für eine umweltorientierte Reform der Mehrwertsteuer*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, 2022.

Clamor, T., R. Henger, N. Horschel, und M. Voigtländer. „Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens.“ *Informationen zur Raumentwicklung*, 2011: 535-544.

Crossley, T. F., H. W. Low, und C. Sleeman. „Using a temporary indirect tax cut as a fiscal stimulus: evidence from the UK.“ *IFS Working Papers*, 2014: 1-34.

Dehoust, G., U. Petschow, H. Wegener, und H. Acker. *Steuern oder Sonderabgaben für Getränkeverpackungen und ihre Lenkungswirkung*. Berlin: Öko-Institut, 2009.

dena. „Vorschlag für die Senkung der EEG-Umlage auf null.“ Berlin, 2020.

Destatis. *Daten zur Energiepreisentwicklung - Lange Reihen von Januar 2005 bis Juni 2022 -*. 2022b.

https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Publikationen/Energiepreise/energiepreisentwicklung-xlsx-5619001.xlsx?__blob=publicationFile (Zugriff am 16. August 2022).

- „Wirtschaftsrechnungen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Aufwendungen privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren.“ *Fachserie 15*, 2021: 5-102.
 - *Haushalte mit Wohngeld, Anteil an den Privathaushalten: Deutschland, Stichtag, Wohngeldart (22311-0001)*. 2022g. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (Zugriff am 01. Juli 2022).
 - *Pressemitteilung Nr. 082 vom 2. März 2022 - Erzeugerpreise für Rohholz im Jahr 2021 um 14,8 % höher als im Jahr 2020*. 2022a.
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22_082_61231.html
(Zugriff am 6. Juni 2022).
 - *Pressemitteilung Nr. 182 vom 28. April 2022 - Inflationsrate im April 2022 voraussichtlich +7,4 %*. 2022d.
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_182_611.html
(Zugriff am 21. Juni 2022).
 - *Pressemitteilung Nr. 336 vom 10. August 2022 - Inflationsrate im Juli 2022 erneut leicht abgeschwächt bei +7,5 %*. 2022c.
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/08/PD22_336_611.html;jsessionid=CDCCBD5992B1303B96D57FE23BB60F6E.live721 (Zugriff am 15. August 2022).
- Destatis. „Sonderauswertung - Verbraucherpreisindex für Deutschland Preisentwicklung für Nahrungsmittel Januar 2015 bis Juli 2022.“ Wiesbaden, 2022f.
- *Verbraucherpreisindex Auto, Verkehr*. 2022e.
https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preismonitor/_Grafik/_Interaktiv/auto-verkehr.html (Zugriff am 20. Juni 2022).
- Deutsche Bundesbank. „Monatsbericht Juni 2022 - Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2022 bis 2024.“ Frankfurt, 2022.
- Deutscher Bundestag. *Opposition übt Kritik an Entlastungsvorhaben der Regierung*. 2022.
<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-de-aktuelle-stunde-energiepreise-891550> (Zugriff am 20. Juni 2022).
- Deutschlandatlas. *Pendeldistanzen und Pendlerverflechtungen*. 2022.
https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wie-wir-uns-bewegen/100-Pendlerdistanzen-Pendlerverflechtungen.html#_8nw977onj (Zugriff am 14. Juli 2022).

Die Bundesregierung. *Energieversorgung sichern - Bund beteiligt sich an Energiekonzern Uniper.*

2022c. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/deutsche-einheit/bund-uniper-bk-2064068> (Zugriff am 15. August 2022).

—. *Entlastungspaket I - Steuerliche Erleichterungen beschlossen.* 2022a.

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/entlastungspaket-eins-2010636> (Zugriff am 20. Juni 2022).

—. *Entlastungspaket II - Weitere Erleichterungen auf dem Weg.* 2022d.

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/entlastungspaket-zwei-2028052> (Zugriff am 20. Juni 2022).

Die Bundesregierung. „Entwurf eines Gesetzes zur Bereithaltung von Ersatzkraftwerken zur

Reduzierung des Gasverbrauchs im Stromsektor im Fall einer drohenden Gasmangellage durch Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes und weiterer energiewirtschaftlicher Vorschriften.“ Berlin, 2022b.

—. *Gasumlage ab 1. Oktober 2022. Preisanpassung zur Stabilisierung des Gasmarkts.* 2022e.

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/gaspreisanpassung-umlage-2068832> (Zugriff am 15. August 2022).

DStGB. *ÖPNV braucht dringend solide Finanzierungsbasis.* 13. Juni 2022.

<https://www.dstgb.de/themen/mobilitaet/oepnv/oepnv-braucht-dringend-solide-finanzierungsbasis/> (Zugriff am 06. Juli 2022).

Dullien, S., K. Rietzler, und S. Tober. „Die Entlastungspakete der Bundesregierung.“ *IMK Policy Brief*, 2022: 1-16.

Dullien, S., und I. M. Weber. „Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen.“ *Wirtschaftsdienst*, 2022: 154-155.

Edenhofer, O., M. Kalkuhl, und C. Roelfs. „Carbon Pricing and Revenue Recycling: An Overview of Vertical and Horizontal Equity Effects for Germany.“ *CESifo Forum*, 2021: 10-14.

Eichfelder, S. „Betriebliche Bürokratiekosten der befristeten Mehrwertsteuersenkung durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz.“ *Steuer und Wirtschaft-StuW*, 2021: 171-184.

Europäische Kommission. „zur Änderung der Richtlinien 2006/112/EG und (EU) 2020/285 in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze.“ *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2022b: 1-12.

Europäische Kommission. „Questions and Answers on the EU “Save Gas for a Safe Winter” Plan.“
Brüssel, 2022b.

Europäische Kommission. „State aid: Commission approves Spanish and Portuguese measure to
lower electricity prices amid energy crisis.“ Brüssel, 2022a.

Förster, H., D. Kunert, K. Hünecke, K. Schumacher, A. Siemons, und C Zell-Ziegler. *Hintergrundpapier:
50 Jahre Mehrwertsteuer – Ein Blick durch die Klimaschutzbrille*. Freiburg: Öko-Institut, 2018.

Frey, K., A. Burger, K. Dziekan, C. Bunge, und B. Lünenbürger. *Verkehrswende für ALLE: so erreichen
wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität*. Dessau-Roßlau:
Umweltbundesamt, 2020.

Frey, Kilian, Andreas Burger, Katrin Dziekan, Christiane Bunge, und Benjamin Lünenbürger.
*Verkehrswende für ALLE. So erreichen wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere
Mobilität*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, 2020.

Fuest, C., F. Neumeier, und D. Stöhlker. „Die Preiseffekte der Mehrwertsteuersenkung in deutschen
Supermärkten: Eine Analyse für mehr als 60 000 Produkte.“ *ifo Schnelldienst Digital*, 2020: 1-
5.

Gabor, A. „A Note on Block Tariffs.“ *The Review of Economic Studies*, 1955: 32-41.

Gong, C., S. Yu, K. Zhu, und A. Hailu. „Evaluating the influence of increasing block tariffs in residential
gas sector using agent-based computational economics.“ *Energy Economics*, 2022: 334-347.

Herwartz, C. *Wie ein Gaspreisdeckel der deutschen Industrie schaden würde*. 2022.
[https://amp2.handelsblatt.com/politik/deutschland/eu-plaene-wie-ein-gaspreisdeckel-der-
deutschen-industrie-schaden-wuerde/28348060.html](https://amp2.handelsblatt.com/politik/deutschland/eu-plaene-wie-ein-gaspreisdeckel-der-deutschen-industrie-schaden-wuerde/28348060.html) (Zugriff am 20. Juni 2022).

Höland, C. *Keine Mehrwertsteuer auf gesunde Lebensmittel – bringt das was?* Herausgeber: Madsack
GmbH & Co. kg. 2022. [https://www.rnd.de/wirtschaft/keine-mehrwertsteuer-auf-gesunde-
lebensmittel-bringt-das-was-VGSOHTRXD5CWBPVWAPT15YODM.html](https://www.rnd.de/wirtschaft/keine-mehrwertsteuer-auf-gesunde-lebensmittel-bringt-das-was-VGSOHTRXD5CWBPVWAPT15YODM.html) (Zugriff am 01. Juli
2022).

ifo Institut. *Lebensmittelpreise werden weiter steigen*. 2022.
<https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-07-01/lebensmittelpreise-werden-weiter-steigen>
(Zugriff am 02. Juli 2022).

Jakob, Klaus, Anna-Lena Guske, Sabine Weiland, Claire Range, Nico Pestel, und Eric Sommer.

Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, 2016.

Kalkuhl, Matthias, et al. *Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland.* Berlin: Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change gGmbH, 2022.

Keller, M., et al. *Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage.* Potsdam: Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022.

Koalitionsausschuss. „10 Entlastungsschritte für unser Land.“ Berlin, 2022a.

Koalitionsausschuss. „Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten.“ Berlin, 2022b.

MHKBD NRW. „Wohngeld: Häufig gestellte Fragen und Erläuterungen.“ Düsseldorf, 2022.

Neuhoff, K., M. Longmuir, M. Kröger, und F. Schütze. „Gaspreisschock macht kurzfristige Unterstützung und langfristige Effizienzverbesserung erforderlich.“ *DIW aktuell*, 2022: 1-9.

Ohlendorf, N., M. Jakob, J. C. Minx, C. Schröder, und J. C. Steckel. „Distributional impacts of carbon pricing: A meta-analysis.“ *Environmental and Resource Economic*, 2021: 1-42.

Pacce, M. J., und I. Sánchez Burgos. „Impact on inflation of the mechanism to cap gas prices on the Iberian market.“ *Economic Bulletin - Banco de España*, 2022: 2527.

Postpischil, R., K. Jacob, H. Bär, A. Siemons, F. Keimeyer, und K. Schumacher. *Mit der Mehrwertsteuer und mit Verbrauchsteuern ökologisch lenken.* Berlin: Freie Universität Berlin, 2021.

Priem, M., A. S. Kritikos, O. Morales, und J. Schulze Düding. „Folgen der Inflation treffen untere Mittelschicht besonders: Staatliche Hilfspakete wirken nur begrenzt.“ *DIW Wochenbericht*, 2022: 388-394.

Reinhardt, G., S. Gärtner, und T. Wagner. *Ökologische Fußabdrücke von Lebensmitteln und Gerichten in Deutschland.* Heidelberg: Institut für Energie- und Umweltforschung, 2020.

Resch, H. *Branchenanalyse: Zukunft des ÖPNV.* Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2015.

Rietzler, Katja. „Vorrübergehende Energiesteuersenkung klima- und verteilungspolitisch fragwürdig.“ *IMK Policy Brief*, 2022: 1-9.

Römer, D., und J. Salzgeber. „Verkehrswende in Deutschland braucht differenzierte Ansätze in Stadt und Land.“ *KfW Research - Fokus Volkswirtschaft*, 2022: 1-6.

- Runkel, Matthias, und Alexander Mahler. *Entfernungspauschale reformieren — sozial und ökologisch*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, 2016.
- Schilling, Jan, Alexandra Spiolek, und Meinhard Zistel. *Freifahrt oder 365-Euro-Tickets: Kosten und Wirkung für die Verkehrswende*. Köln: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (vdv), 2019.
- Schmitz, J., K. Menzel, und F. Dittrich. „Energy Justice: a concept to make the Pigouvian tax work.“ In *Research handbook on EU energy law and policy*, von R. Leal-Arcas und J Wouters, 273-283. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- Scholle, L. „Mehrwertsteuer für Lebensmittel auf null senken.“ *Wirtschaftsdienst*, 2022: 492-494.
- SCHUFA Holding AG. *Deutsche bangen um ihren Lebensstandard*. 2022.
<https://www.schufa.de/ueber-uns/presse/pressemitteilungen/umfrage-deutsche-bangen-um-ihren-lebensstandard/> (Zugriff am 15. Juni 2022).
- Schwarz, M. „Die Antworten auf den Energiepreisschock in eine Klimaschutzstrategie einbetten.“ *KfW Research - Fokus Volkswirtschaft*, 2022: 1-9.
- Simshauser, P., und K. Laochumanvanit. „The political economy of regulating retail electricity price caps in a rising cost environment.“ *The Electricity Journal*, 2012: 48-66.
- Sommer, C., und D. Bieland. „Das" Wiener Modell" – ein Modell für deutsche Städte? Auswirkungen günstiger Zeitkarten auf die Verkehrsnachfrage am Beispiel der Stadt Wien.“ *Der Nahverkehr*, 2018: 53-61.
- SPD, Bündnis 90/ Die Grünen & FDP. „Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.“ Berlin, 2021.
- Stadt Berlin. „BauWohn IV - WoG 1.1 - Mietzuschussantrag (04.16).“ Berlin, 2022.
- Stern, N., und J. E. Stiglitz. *Report of the high-level commission on carbon prices*. Washington, DC: World Bank, 2017.
- SVR. „Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik.“ Wiesbaden, 2019.
- Tölgyes, J., O. Picek, und I. Weber. *Deckel drauf? Ein Preisdeckel gegen weiter steigende Gas- und Stromrechnungen*. Wien: Momentum Institut, 2022.
- Umweltbundesamt. *Treibhausgasemissionen stiegen 2021 um 4,5 Prozent*. 2022a.
<https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-stiegen-2021-um-45-prozent> (Zugriff am 17. August 2022).

— . *Treibhausgasminderungsziele Deutschlands*. 2022b.

<https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg> (Zugriff am 16. August 2022).

vdv. *Aktuell rund 38 Millionen verkaufte 9-Euro-Tickets*. 2022.

<https://www.vdv.de/presse.aspx?mode=detail&id=2edc8a67-b2d2-4cfa-967a-eddeeea38764> (Zugriff am 16. August 2022).

vzbv. *Energiepreiskrise - Wie Verbraucher:innen entlastet und besser geschützt werden können*.

2022b. <https://www.vzbv.de/termine/energiepreiskrise-wie-verbraucherinnen-besser-geschuetzt-werden-koennen> (Zugriff am 13. Juli 2022).

— . *vzbv fordert 500-Euro-Heizkostenzuschuss pro Haushalt*. 2022a.

<https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/vzbv-fordert-500-euro-heizkostenzuschuss-pro-haushalt> (Zugriff am 20. Juni 2022).

— . *vzbv fordert neues Entlastungspaket mit Bezug zur Preisrealität*. 2022c.

<https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/vzbv-fordert-neues-entlastungspaket-mit-bezug-zur-preisrealitaet> (Zugriff am 06. Juli 2022).

Zaremba, N. M. „Gas-Umlage in Höhe von „einigen hundert Euro“.“ *Tagesspiegel Background*, 2022.

Zerzawy, F, A. C. Beermann, S. Fiedler, und M. Runkel. *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: Fokus Biodiversität*. Berlin: Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, 2021.

Zerzawy, Florian, Swantje Fiedler, und Alexander Mahler. *Subventionen für fossile Energien in Deutschland Beitrag für eine transparente Berichterstattung im Rahmen der G20*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, 2017.