

Konzept für ein einkommensabhängiges Transfersystem zur Entlastung der Privathaushalte von steigenden Heizkosten

Zwischenbericht im Forschungsprojekt „Modellrechnungen zu finanziellen Ausgleichsmaßnahmen mit Energiesparanreizen angesichts des starken Heizkostenanstiegs der Haushalte“
(Kurztitel: „Modellrechnungen Heizkostenanstieg“)

Dr. Nikolaus Diefenbach
Dr. Holger Cischinsky
Institut Wohnen und Umwelt
Darmstadt, 17.11.2022

Gefördert vom Hessischen Ministerium
für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

Konzept für ein einkommensabhängiges Transfersystem zur Entlastung der Privathaushalte von steigenden Heizkosten

Zwischenbericht im Forschungsprojekt „Modellrechnungen zu finanziellen Ausgleichsmaßnahmen mit Energiesparanreizen angesichts des starken Heizkostenanstiegs der Haushalte“ (Kurztitel: „Modellrechnungen Heizkostenanstieg“)

Autoren:

Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Darmstadt

Dr. Nikolaus Diefenbach

Dr. Holger Cischinsky

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Darmstadt, 17. November 2022

ISBN: 978-3-941140-75-2

INSTITUT WOHNEN UND UMWELT GMBH

Rheinstraße 65

64295 Darmstadt

Germany

Telefon: +49(0)6151/2904-0 / Fax: -97

Internet: www.iwu.de

Inhalt

Kurzfassung	5
1 Einleitung.....	7
2 Konzept des neuen Transfersystems	9
2.1 Grundzüge des Verfahrens	9
2.2 Verfahrensablauf.....	10
2.2.1 Antragstellung	10
2.2.2 Prüfung und Auszahlung der Abschlagszahlung	11
2.2.3 Abschließende Prüfung und Bemessung der Transferzahlung	11
2.3 Ermittlung der Transferhöhe	12
2.3.1 Abschließende Bemessung der Transferhöhe	12
2.3.2 Bemessung der Transferabschlagszahlungen.....	17
3 Das neue Transfersystem vor dem Hintergrund von Entlastungspaketen und Gaspreisbremse .	20
3.1 Ausgangssituation	20
3.2 Zusammenwirken des neuen Transfersystems mit der Gaspreisbremse	22
3.3 Offene Fragen im Zusammenhang mit der Gaspreisbremse	24
4 Konzepte für die Empfänger von Grundsicherungsleistungen	28
4.1 Zusammenspiel des neuen Transfersystems mit dem Grundsicherungssystem nach SGB II und SGB XII	28
4.2 Energiesparanreize für die Empfänger von Grundsicherungsleistungen.....	29
4.3 Option der Übertragung auf Haushalte mit niedrigen Erdgaspreisen	30
Literaturverzeichnis	31
Anhang A : Entwurf Gebäudefragebogen	32
Anhang B : Ansätze zur Weiterentwicklung des Transferkonzepts.....	34

Kurzfassung

Mit dem vorliegenden Zwischenbericht im Forschungsvorhaben „Modellrechnungen Heizkostenanstieg“ wird ein Konzept für ein neues Transfersystem vorgestellt, das eine Entlastung der privaten Haushalte von steigenden Kosten der Wärmeversorgung (Heizung und Warmwasser) ermöglicht und gleichzeitig die Anreize für Energieeinsparungen weitestgehend erhält. Anders als bei den bisher angesichts des aktuellen Energiepreisanstiegs eingesetzten und diskutierten Instrumenten (staatliche Entlastungspakete und Gaspreisbremse) wird bei dem neuen Konzept die Einkommenssituation der einzelnen Haushalte gemessen an der Höhe der Einkommensteuer berücksichtigt. Damit wird eine bessere Zielgenauigkeit erreicht: Die Transfers können in differenzierter Weise den Haushalten mit niedrigen Einkommen zugewiesen werden, auch wenn diese keine Sozialleistungen erhalten. Gleichzeitig kann der Staatshaushalt in erheblichem Maße entlastet werden, indem Transferzahlungen an Privathaushalte, die gar nicht unterstützungsbedürftig sind, vermieden werden.

Für den Erhalt der Transferzahlungen ist ein Antrag notwendig. Regelmäßige Abschlagszahlungen im laufenden Jahr werden z. B. durch den Arbeitgeber oder die Rentenzahlstelle geleistet und mit dem Finanzamt verrechnet. Die endgültige Bemessung erfolgt nach Abschluss des Betrachtungsjahres im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung – bei nicht einkommensteuerpflichtigen Personen mit einem vereinfachten Verfahren.

Das Konzept umfasst alle für die Wärmeversorgung eingesetzten Energieträger. Eine direkte Energiepreissubventionierung findet nicht statt und die Transfersummen werden auch nicht anderweitig vom individuellen Energieverbrauch der betroffenen Haushalte abhängig gemacht, so dass der Energiesparanreiz auf diese Weise nicht abgemindert wird.

Das neue Transfersystem kann bisherige Ansätze wie die Gaspreisbremse [Kommission 2022a,b] ersetzen, aber gegebenenfalls auch ergänzen. Für diesen Fall wird empfohlen, vor Inkraftsetzen der Gaspreisbremse noch die folgenden Anpassungen durchzuführen:

- Es ist damit zu rechnen, dass sich viele Endverbraucher gewohnheitsmäßig weniger am tatsächlichen Energiepreis als vielmehr an der Höhe der Abschlagszahlungen orientieren. Die Verrechnung der Transferzahlungen aus der Gaspreisbremse mit den Energiekostenvorauszahlungen an den Gasversorger könnten daher dazu führen, dass viele Haushalte die Gaspreisbremse fälschlicherweise als eine Energiepreissubvention wahrnehmen und der Anreiz zur Energieeinsparung dadurch erheblich herabgesetzt wird. Statt einer direkten Verrechnung sollten die Transferzahlungen aus diesem Grund separat durchgeführt werden.
- Offene Fragen zu Fehlanreizen bezüglich der Auswahl des Gastarifs und der Realisierung sehr weitgehender Energieeinsparungen, die im Rahmen der Gaspreisbremse aktuell noch bestehen, sollten geklärt werden.
- Die bisher nur für sehr hohe Einkommen vorgesehene Besteuerung des mit der Gaspreisbremse verbundenen Transfers sollte ausgeweitet werden, um Transferzahlungen an nicht unterstützungsbedürftige Privathaushalte zu verringern und dadurch den Staatshaushalt zu entlasten.

Weiterhin werden in der aktuellen Situation die folgenden Maßnahmen empfohlen:

- Im Fall von Haushalten (z. B. in Mietwohngebäuden mit Zentralheizung), die ihre Heizkosten nicht direkt mit dem Energieversorger abrechnen, sondern im Rahmen der Betriebskostenvorauszahlungen an den Vermieter oder den Wohnungsverwalter abwickeln, sollte eine möglichst kurzfristige Anpassung der Vorauszahlungen an die gestiegenen Energiepreise erfolgen. Dadurch wird die tatsächliche Kostensituation für die betroffenen Haushalte transparent gemacht, so dass stärkere Energiesparanreize gesetzt und hohe Nachzahlungen im Folgejahr, die gegebenenfalls zu einer Überschuldung führen können, vermieden werden.
- Bei Haushalten, die Grundsicherungsleistungen nach SGB II oder SGB XII erhalten, werden die Heizkosten in der Regel vollständig vom Staat übernommen. Um hier in der aktuellen Situation dennoch

finanzielle Energiesparanreize zu schaffen, wird empfohlen, denjenigen Haushalten einen finanziellen Energiesparbonus zu gewähren, die mit ihren jährlichen Heizkosten eine an die individuelle Situation angepasste Pauschale unterschreiten.

1 Einleitung

Das mit Fördermitteln des Landes Hessen durchgeführte Forschungsvorhaben untersucht angesichts des aktuellen, vor allem durch den Krieg in der Ukraine hervorgerufenen Heizkostenanstiegs die Möglichkeiten für eine finanzielle Entlastung privater Haushalte.

Als Prämissen des Projekts sind zwei Ziele definiert, die gleichermaßen verfolgt werden sollen:

- Da die finanziellen Spielräume von Haushalten mit niedrigem Einkommen durch die gestiegenen Energiekosten besonders stark eingeschränkt werden, sind die Entlastungen möglichst zielgerichtet auf den Bereich niedriger Einkommen auszurichten.
- Gleichzeitig sollen die Anreize der privaten Haushalte, den Energieverbrauch zu reduzieren, möglichst weitgehend erhalten bleiben. Insbesondere beim Energieträger Erdgas ist es erforderlich, den Verbrauch ausreichend stark zu reduzieren, um eine Gasmangellage zu vermeiden, welche Rationierungen mit schwer überschaubaren negativen Konsequenzen mit sich bringen würde.

Diese grundsätzlichen Ziele wurden schon in verschiedenen Studien formuliert und in Bezug auf generelle Lösungsmöglichkeiten diskutiert [Kalkuhl et al. 2022, Neuhoff et al. 2022].

Hinsichtlich des Erdgasverbrauchs der privaten Haushalte ist laut Aussagen der Bundesnetzagentur davon auszugehen, dass trotz aktuell hoher Füllstände der Gasspeicher weiterhin eine Einsparung von mindestens 20 % gegenüber den Vorjahren anzustreben ist, um eine Gasmangellage zu vermeiden [Bundesnetzagentur 2022a,b].

Die Bundesregierung hat bereits verschiedene Entlastungspakete auf den Weg gebracht, die aber nicht gezielt auf den Niedrigeinkommenssektor zugeschnitten sind bzw. nur bestimmte Segmente (insbesondere den begrenzten Kreis der Wohngeldempfänger) berücksichtigen [Bundesregierung 2022]. Die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission Gas und Wärme hat unter dem Begriff einer „Gaspreisbremse“ konkrete Vorschläge zur Entlastung der Gas- und Fernwärmekunden unterbreitet, die aber – mangels geeigneter Instrumente – im Haushaltssektor keine ausreichende Differenzierung nach sozialen Aspekten vorsieht. Die Kommission empfiehlt, diese Lücke zu schließen und die Möglichkeit für sozial differenzierte Direktzahlungen – auch für andere Energieträger – zu eröffnen [Kommission 2022b].

Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Zwischenbericht ein Konzept vor, das abhängig von der jeweiligen Einkommenssituation und vom verwendeten Energieträger staatliche Transfers an private Haushalte ermöglicht, um diese von steigenden Energiepreisen bei der Wärmeversorgung zu entlasten.

In Kapitel 2 wird das neue Transfersystem vorgestellt. Kapitel 3 untersucht die Frage, wie das neue, auch eigenständig wirksame Konzept im Zusammenhang mit den bisherigen Entlastungspaketen der Bundesregierung und der Gaspreisbremse eingesetzt werden kann. Dabei wird auch auf bestehende Probleme der Gaspreisbremse eingegangen. In Kapitel 4 wird die Situation der Empfänger von Grundsicherungsleistungen behandelt und es werden Konzepte vorgestellt, mit denen in diesem Bereich Energiesparanreize geschaffen werden können.

Im Rahmen des Projekts werden Untersuchungen mit einem neuen Mikrosimulationsmodell des IWU durchgeführt, um auf einer breiten empirischen Basis quantitative Aussagen über die Entlastungswirkungen der einzelnen Instrumente abzuleiten. Dieses Modell wird im Rahmen eines separat laufenden Forschungsprojekts entwickelt, das eigentlich auf eine andere Fragestellung, nämlich die Untersuchung der akteursbezogenen Kosten von Klimaschutzmaßnahmen, ausgerichtet ist¹. Das softwaregestützte Modell lässt sich aber auch

¹ Forschungsvorhaben „Mikrosimulationsmodell zur Analyse der akteursbezogenen Kosten für Klimaschutzenszenarien im Wohngebäudebestand (MISIMKO)“, gefördert vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages, siehe <https://www.iwu.de/forschung/gebäudebestand/misimko/>

auf das Problem der aktuellen Heizkostenanstiege anwenden. Die ersten Modellrechnungen werden zurzeit durchgeführt, im vorliegenden Zwischenbericht müssen sie noch weitgehend unberücksichtigt bleiben.

2 Konzept des neuen Transfersystems

2.1 Grundzüge des Verfahrens

Für den Erhalt des Transfers ist ein konkreter Antrag erforderlich. Die finale Abwicklung erfolgt im Zuge der Einkommensteuerveranlagung für den Antragsteller, seinen mit ihm veranlagten Lebenspartner und die haushaltszugehörigen Kinder mit Kindergeldbezug. Die Transferhöhe bemisst sich im Wesentlichen nach den folgenden Grundsätzen:

- Ein Basiswert für den Transferbetrag wird auf Grundlage von deutschlandweiten Durchschnittswerten des Pro-Kopf-Energieverbrauchs und des Preisniveaus für den vom Antragsteller verwendeten Haupt-Energieträger festgelegt.
- Die Pro-Kopf-Höhe der Einkommensteuerschuld (sogenannte veranlagte Einkommensteuer) für den Antragsteller und den gegebenenfalls mitveranlagten Lebenspartner sowie zugehörige Kinder wird als Maßstab für die finanzielle Leistungsfähigkeit verwendet. Auf dieser Grundlage wird festgelegt, ob und in welchem Umfang eine Berechtigung für Transferzahlungen besteht.

Als weitere Differenzierungen sind die Anpassung des Transferbetrags an die energetische Gebäudebeschaffenheit (kategorisiert auf Basis eines kurzen und einfachen Fragebogens) und das individuelle Energiepreinsniveau des Antragstellers (Jahres-Energieverbrauch dividiert durch Jahres-Energiebezugskosten, insbesondere bei leitungsgebundenen Energieträgern) vorgesehen. Der Transfer hängt nicht von der individuellen Höhe des Energieverbrauchs des Antragstellers im Betrachtungsjahr ab, so dass Energiesparanreize nicht geschmälert werden.

Da der Transfer im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung abgewickelt wird und auf Vorjahreswerte zurückgreift (mittlere Energieverbräuche und Energiepreinsniveau), kann die endgültige Festlegung der Transferhöhe erst nach Jahresende erfolgen. Um insbesondere im Hinblick auf Haushalte mit niedrigen Einkommen eine frühzeitige Entlastung zur Vermeidung von Zahlungsschwierigkeiten zu erreichen, sind bereits im Betrachtungsjahr Transferabschlagszahlungen vorgesehen. Diese werden mit der ex post im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung festgestellten jahresbezogenen Gesamttransferhöhe abgeglichen, so dass es gegebenenfalls Rückforderungen oder Nachzahlungen gibt.

Der Bezug auf deutschlandweite Durchschnittswerte des Pro-Kopf-Energieverbrauchs im abgelaufenen Jahr führt dazu, dass die Rahmenbedingungen dieses Jahres (Witterung, mittleres Energiesparverhalten der Haushalte) bei der Festlegung der Transferhöhe berücksichtigt werden. Insbesondere führen kalte Wintermonate und dadurch bedingte Energiekostensteigerungen zu einer Anpassung der Transferzahlungen nach oben.

Die Bemessung der Transferberechtigung an der Einkommensteuerschuld folgt der Überlegung, dass diese Größe nach Prüfung der finanziellen Situation der steuerpflichtigen Personen festgelegt wird und einen zumindest groben Maßstab für deren finanzielle Leistungsfähigkeit darstellt. Das Transfersystem knüpft also an ein etabliertes Verfahren und an etablierte Bewertungsmaßstäbe an.

Für die Abwicklung ist es notwendig, dass alle Antragsteller nachträglich gegenüber dem für sie zuständigen Finanzamt Angaben machen. Dies kann bei denjenigen, die gar nicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet sind, in vereinfachter Weise erfolgen, indem sie gegenüber dem Finanzamt lediglich die zur Bestimmung des jahresbezogenen Gesamttransferbetrags erforderlichen Angaben machen.

In der hier dargestellten Form basiert das Verfahren auf Pro-Kopf-Werten (für den Energieverbrauch, die Einkommensteuerschuld und die Bemessung der Transferhöhe). Dabei wird zur Vereinfachung keine Unterscheidung für verschiedene Haushaltskonstellationen vorgenommen. Es erscheint grundsätzlich denkbar, durch Überarbeitung und Ausdifferenzierung des Konzepts eine möglicherweise bessere Zielgenauigkeit zu erreichen, indem beispielsweise für unterschiedliche Haushaltsgrößen oder unterschiedliche Arten der Besteuerung (z. B. Rentner gegenüber Erwerbstätigen) unterschiedliche Kennwerte definiert werden. Hierfür wären aber weitergehende Untersuchungen notwendig (erste Überlegungen hierzu siehe Anhang B). Der einheitliche Pro-Kopf-Ansatz gewährleistet vor diesem Hintergrund ein sicherlich nicht perfektes, aber

angesichts des bestehenden Zeitdrucks in der aktuellen Situation gerechtfertigt erscheinendes und praktisches Zuordnungsverfahren.

2.2 Verfahrensablauf

2.2.1 Antragstellung

Einen Antrag auf Unterstützung kann jede natürliche Person stellen, die in Deutschland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort hat. Der Antrag ist grundsätzlich bei derjenigen Stelle zu stellen, über die die einmalige Energiepreispauschale bezogen wurde bzw. wird. Bei abhängig Beschäftigten ist das der Arbeitgeber, bei Rentnern die Rentenzahlstelle, bei Versorgungsempfängern die die Versorgungsbezüge zahlende Stelle und bei Arbeitslosengeld-I-Beziehern die Agentur für Arbeit. Gegebenenfalls können noch weitere staatliche Stellen eingebunden werden, z.B. Elterngeldstellen oder BAföG-Ämter. Ersatzweise (z.B. bei Selbständigen) ist eine Antragstellung beim zuständigen Finanzamt möglich. Jede antragstellende Person darf dabei nur einen einzigen Antrag bei einer einzigen Stelle stellen.

Auf dem Antrag sind folgende Angaben zu machen:

- **Steuerliche Identifikationsnummer² des Antragstellers und Angaben zur Person**
Die Angaben dienen zum einen der Identitätsfeststellung und -prüfung durch die den Antrag prüfende Stelle (siehe unten). Zum anderen lässt sich über die Steuer-ID prüfen (ggf. auch erst im Zuge der Einkommensteuerveranlagung), ob ein Antragsteller widerrechtlich doch mehr als einen Antrag gestellt hat. Über die Steuer-ID laufen darüber hinaus im zuständigen Finanzamt die gemeldeten Unterstützungszahlungen ein (siehe unten).
- **Steuerliche Identifikationsnummer des zusammenveranlagten Ehe- oder eingetragenen Lebenspartners sowie der Kinder, für die der Antragsteller bzw. sein Partner Kindergeld beziehen, sofern diese Personen in der Haushaltswohnung des Antragstellers ihren Hauptwohnsitz haben**
Diese Angaben dienen zum einen der Bemessung der Höhe der Unterstützungsleistung, zum anderen lässt sich dadurch (ex post) überprüfen, ob für ein und dieselbe Person widerrechtlich mehrfach Unterstützungsleistungen beantragt wurden³.
- **Angaben zum Haupt-Energieträger der Beheizung und zur Groberfassung des energetischen Gebäudezustands**
Diese Angaben werden benötigt, um die Höhe der Unterstützungsleistung zu berechnen. Da Mietern die Angaben zur energetischen Objektbeschaffenheit nicht unbedingt bekannt sein werden, sollten alle Vermieter verpflichtet werden, ihren Mietern die diesbezüglichen Informationen vorzugsweise unaufgefordert (alternativ auf Mieterwunsch hin) zur Verfügung zu stellen.⁴

² Jeder meldepflichtige Bürger Deutschlands hat eine elfstellige steuerliche Identifikationsnummer („Steuer-ID“), die dauerhaft gültig ist und sich auch nicht z. B. nach einem Umzug, nach einer Namensänderung (z.B. durch eine Heirat) oder nach der Änderung des Personenstandes ändert.

³ Der Transfer macht sich also an Einzelpersonen bzw. an im Sinne der Einkommensteuerveranlagung zusammengehörige Personen und nicht an Haushalten fest. Meist werden diese Personengruppen aber identisch mit dem jeweiligen Haushalt sein, so dass im Rahmen des vorliegenden Berichts vereinfachend oft auch von Haushalten gesprochen wird, wenn eigentlich die Transferempfänger gemeint sind.

Ein Beispiel für den Fall, dass die Antragspersonen und der Haushalt nicht zusammenfallen, ist z. B. eine Familie, die mit einem Großelternanteil in der gleichen Wohnung zusammenlebt. Hier würden die Familie und der Großelternanteil getrennte Anträge stellen. Auch bei Wohngemeinschaften von Personen, die steuerlich nicht gemeinsam veranlagt sind (und in der Regel auch keinen gemeinsamen Haushalt bilden), stellt jede Person einen eigenen Antrag.

⁴ Die unaufgeforderte Bereitstellung der Angaben ist aus Datenschutzgründen vorzuziehen, um dem Vermieter die Möglichkeit zu nehmen, ausgehend von der Bitte des Mieters um Datenbereitstellung auf dessen finanzielle Disposition zu schließen. Darüber hinaus beugt die unaufgeforderte Datenbereitstellung der unerwünschten Situation vor, dass ein Mieter aufgrund eines anderweitig belasteten Verhältnisses zu seinem Vermieter auf eine Antragstellung verzichtet, weil er eigens mit der Bitte um Datenbereitstellung nicht an seinen Vermieter herantreten möchte.

- **Angaben zum aktuellen Energietarif**

Wenn im Verfahren bei leitungsgebundenen Energieträgern (Erdgas, Fernwärme, Strom) die individuellen Energiepreisniveaus berücksichtigt werden, ist der aktuelle Arbeitspreis (d.h. der verbrauchsabhängige Anteil des Preises) anzugeben.

Nach Antragstellung eingetretene Änderungen der persönlichen Verhältnisse sind der Stelle, bei der der Antrag gestellt wird, unverzüglich mitzuteilen.

2.2.2 Prüfung und Auszahlung der Abschlagszahlung

Der Stelle, bei der die Unterstützungszahlung beantragt wird, obliegen folgende Aufgaben:

- **Identitätsfeststellung und -prüfung des Antragstellers**

Im Regelfall wird diese Aufgabe, die anhand der Steuer-ID und der persönlichen Angaben erfolgt, einen vernachlässigbar geringen Aufwand verursachen, da der Antragsteller der Stelle, bei der er den Antrag stellt, ohnehin bekannt sein wird.

- **Prüfung auf Vollständigkeit der Angaben**

Auf unvollständige Angaben ist der Antragsteller mit der Aufforderung hinzuweisen, die fehlenden Angaben nachzureichen. Kommt der Antragsteller dieser Bitte nicht nach, ist der Antrag abzulehnen. Um den Aufwand so gering wie möglich zu halten, fällt die Prüfung auf Richtigkeit der Angaben nicht in den Aufgabenbereich der den Antrag prüfenden Stelle. Diese Prüfung erfolgt erst im Zuge der nachgelagerten Einkommensteuerveranlagung (siehe unten).

- **Bemessung der Höhe der Abschlagszahlung**

Anhand der genannten Angaben wird die Höhe der ex ante gezahlten Unterstützungsleistung bestimmt (Näheres siehe Kap. 2.3.2).

- **Auszahlung des Abschlags**

Kommt die den Antrag prüfende Stelle zum Ergebnis, dass ein Anspruch auf eine Unterstützungszahlung besteht, veranlasst sie die Zahlung.

- **Meldung der Unterstützungszahlung an das zuständige Finanzamt**

Gewährte Transferabschlagszahlungen sind dem zuständigen Finanzamt unter Angabe der Steuer-ID des Antragstellers (und etwaiger weiterer Haushaltsmitglieder, siehe oben) zu melden, worauf der Stelle die ausgelegten Geldbeträge zurückerstattet werden.

2.2.3 Abschließende Prüfung und Bemessung der Transferzahlung

Damit im Zuge der Einkommensteuerveranlagung kontrolliert werden kann, ob die an den Einkommensteuervorauszahlungen bemessenen Transferabschlagszahlungen der Art und Höhe nach gerechtfertigt waren, aber auch, damit die bei der Antragstellung gemachten Angaben – zumindest auf Stichprobenbasis – auf Richtigkeit geprüft werden (können), ist es erforderlich, dass alle Antragsteller nachträglich gegenüber dem für sie zuständigen Finanzamt die erforderlichen Angaben zur Festsetzung des finalen, jahresbezogenen Gesamttransfers machen. Bei Steuerpflichtigen, die ohnehin zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet sind, wäre dieser Erklärung eine weitere Anlage beizufügen, in der die betreffenden Angaben gemacht werden. Bei Personen, die bisher noch nicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet waren⁵ bzw. die aufgrund dauerhaft niedriger Einkommen eine Nichtveranlagungsbescheinigung beantragt haben, könnte nach wie vor auf eine verpflichtende Abgabe einer Einkommensteuererklärung verzichtet werden. In diesen Fällen würde sich die Verpflichtung darauf beschränken, Angaben zur Festsetzung des

⁵ Nicht alle einkommensteuerpflichtigen Personen und insbesondere auch nicht alle Arbeitnehmer sind zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet, auch wenn sich viele Arbeitnehmer aufgrund der Aussicht auf eine Erstattung zu viel gezahlter Lohnsteuer freiwillig veranlagern lassen (sogenannte Antragsveranlagung).

Gesamttransfers zu machen. Wird der Gesamttransfer vom mittleren Energiepreis des Hauptheizenergieträgers, den der Haushalt des Antragstellers im Betrachtungsjahr zu entrichten hatte (siehe hierzu Kap. 2.3.1, Schritt 3), abhängig gemacht, wäre auch die Jahresendrechnung des Versorgers bzw. die Heizkostenabrechnung des Vermieters bzw. Verwalters vorzulegen. In welchem Umfang die bereits bei der Antragstellung gemachten Angaben erneut zu übermitteln sind, hängt davon ab, was die Stelle, die die Transferabschlagszahlungen ausgelöst hat, dem zuständigen Finanzamt bereits gemeldet hat.⁶ Auf Basis des in Kapitel 2.3.1 beschriebenen Verfahrens ermittelt das Finanzamt den zustehenden jahresbezogenen Gesamtbetrag der Unterstützungszahlung und vergleicht diesen mit den bereits geleisteten (über die Steuer-ID gemeldeten) Abschlagszahlungen. In Höhe der Differenz ergibt sich eine nachträgliche (vom Finanzamt auszahlende bzw. ggf. mit Steuernachzahlungen zu verrechnende) Unterstützungszahlung oder eine vollständige oder partielle Rückforderung der bereits geleisteten Unterstützungszahlungen.

Das beschriebene Verfahren der Abgabe einer Einkommensteuererklärung mitsamt Anlage kann auch von Personen genutzt werden, die von einer Antragstellung bislang abgesehen haben bzw. bei denen aufgrund zu hoher Lohnsteuer- bzw. Einkommensteuervorauszahlungen ein Antrag zunächst abgelehnt wurde und denen die Möglichkeit gegeben werden sollte, einen Antrag auf (nachträgliche) Unterstützungszahlung zu stellen. Denn da die auf das Jahr hochgerechneten Lohnsteuer- bzw. Einkommensteuervorauszahlungen gemessen an der später ermittelten tariflichen Einkommensteuer im Einzelfall auch (deutlich) zu hoch ausfallen können, ist es denkbar, dass Personen ex ante eine Unterstützungszahlung verwehrt wurde (bzw. dass die betreffenden Personen in Erwartung einer Ablehnung erst gar keinen Antrag gestellt haben), was sich bei der Einkommensteueranmeldung aber als falsch herausstellen kann.

2.3 Ermittlung der Transferhöhe

2.3.1 Abschließende Bemessung der Transferhöhe

Im Folgenden wird in vier Schritten die Festlegung der endgültigen Höhe der Transferzahlungen dargestellt. Diese lässt sich erst ex post, d.h. nach Ablauf des Betrachtungsjahres, im Rahmen der Einkommensteueranmeldung ermitteln.

Die Bemessung der vorläufigen Abschlagszahlungen, die bereits während des Betrachtungsjahrs geleistet werden, wird im anschließenden Kapitel 2.3.2 erläutert.

Schritt 1: Festlegung eines Referenzwertes für den Pro-Kopf-Energiebedarf

Der Referenzwert des Energiebedarfs wird als einheitlicher Pro-Kopf-Betrag für die unterschiedlichen Energieträger definiert. Maßgebend ist der Haupt-Energieträger der Beheizung, der in der Wohnung am Hauptwohnsitz des Antragstellers eingesetzt wird. Der Referenzwert gilt in gleicher Höhe für alle im Rahmen des Transferantrags behandelten Personen (Antragsteller ebenso wie ggf. sein mit ihm zusammen veranlagter Ehepartner und die haushaltszugehörigen Kinder, für die Kindergeld bezogen wird)⁷.

Dieser Referenzwert $E_{P,ET,Ref}$ wird getrennt für die unterschiedlichen Energieträger definiert als:

$$E_{P,ET,Ref} = E_{P,ET,BJ}$$

⁶ Um den Aufwand für diese Stellen zu begrenzen, bietet es sich an, dass diese nur die gewährten Abschlagszahlungen unter Angabe der Steuer-ID des Antragstellers meldet. Dies hat jedoch zur Folge, dass der Antragsteller auf der o.a. Anlage die Angaben z.B. zur Groberfassung des energetischen Gebäudezustands erneut einreichen muss, um das Finanzamt in die Lage zu versetzen, die Höhe des finalen Gesamttransfers selbst zu bestimmen.

⁷ Grundsätzlich kann die Zielgenauigkeit eventuell dadurch erhöht werden, dass Personen in Mehrpersonenhaushalten unterschiedlich gewichtet werden, da der mittlere Pro-Kopf-Verbrauch von der Haushaltsgröße und der Personenkonstellation (Kinder/Erwachsene) abhängt. Zur Vereinfachung des Konzepts verzichten wir hier aber vorerst auf eine solche Differenzierung. Da die finale Transferhöhe erst im Rahmen der Einkommensteueranmeldung festgestellt wird, wäre im Fall eines solchen komplexeren Konzepts zu beachten, dass getrennt und zusammen veranlagte Partner gleichgewichtet berücksichtigt werden, damit die Höhe des Transfers nicht von der Art der Veranlagung (zusammen oder getrennt) abhängt. Abweichende Ansätze für den Pro-Kopf-Energiebedarf würden dann also allein die haushaltszugehörigen Kinder betreffen.

mit:

$E_{P,ET,Ref}$: Pro-Person-Referenzwert des jährlichen Energiebedarfs abhängig vom Haupt-Energieträger der Beheizung (ET) in kWh pro Person (kWh/P)⁸

$E_{P,ET,BJ}$: Empirisch festgestellter durchschnittlicher Pro-Kopf-Energieverbrauch des jeweiligen Energieträgers bei Einsatz als Haupt-Energieträger für die Wohngebäude-Wärmeversorgung (Heizung und Warmwasser) im Betrachtungsjahr (BJ) in Deutschland in kWh/P. Der Wert von $E_{P,ET,BJ}$ ist abhängig von der Witterung im jeweiligen Jahr, insbesondere wird die Transferhöhe durch diesen Mechanismus nach oben angepasst, wenn die Wintermonate besonders kalt waren.

Schritt 2: Korrektur des Referenzwerts abhängig vom energetischen Zustand des Gebäudes

Der energetische Zustand (Wärmeschutz) wird in einem einfachen Fragebogen erhoben. Auf dieser Grundlage wird eine Kategorisierung der Gebäude vorgenommen (Gebäude bzw. Gebäudeteil, in dem die Hauptwohnung des Antragstellers liegt) bzw. es werden den Gebäuden „Punkte“ nach einem Energiepunktesystem zugeordnet. Ein Ad-Hoc-Vorschlag für den Fragebogen findet sich in Anhang A.⁹

Der ursprüngliche Referenzwert des Energiebedarfs (pro Kopf) wird entsprechend der Gebäudekategorien / Punkte wie folgt korrigiert:

$$E_{P,ET,Geb} = f_{Geb} \times E_{P,ET,Ref} \quad (\text{in kWh/P})$$

mit:

Geb: Index für die jeweilige Gebäudekategorie bzw. Punktezahl

f_{Geb} : Korrekturfaktor zur Anpassung des Referenzwerts des Energiebedarfs für die jeweilige Gebäudekategorie oder Punktezahl „Geb“. Die Faktoren sind im Grundsatz als durchschnittlicher spezifischer Energieverbrauch (pro Kopf, ersatzweise pro m² Wohnfläche) für die Gebäude der jeweiligen Kategorie dividiert durch den durchschnittlichen spezifischen Energieverbrauch aller Gebäude zu ermitteln. Sie sind möglichst empirisch zu begründen oder ersatzweise durch Modellrechnungen abzuleiten.

Im Fall von Mietwohnungen bzw. Mehrfamilienhäusern mit Eigentumswohnungen wären die Vermieter bzw. Verwalter zu verpflichten, den Bewohnern den Fragebogen unaufgefordert bis zu einem noch festzulegenden Stichtag vorzulegen. Der Gebäudezustand ist für einen in der Vergangenheit liegenden Stichtag anzugeben (z. B. Zustand Oktober 2022), um Fehlanreize zu vermeiden. Denn andernfalls könnten höhere Transfers für weniger gut modernisierte Gebäude den Anreiz für eine zukünftige energetische Modernisierung herabsetzen¹⁰.

⁸ Grundsätzlich könnte hier und im Folgenden statt des einheitlich angenommen Bezugs auf die Energieeinheit Kilowattstunden (kWh) für die jeweiligen Energieträger auch eine andere (handelsübliche) Einheit vorgesehen werden (z. B. „Liter“ bei Heizöl).

⁹ Für die ersten Modellrechnungen (hier nicht dokumentiert) werden 14 Gebäudekategorien unterschieden, die sich multiplikativ aus drei Baualterklassen (gemäß in Kraft getretener bzw. geänderter Wärmeschutzverordnungen), zwei Gebäudetypen (Ein-/Zweifamilienhäuser bzw. andere Gebäude (insbesondere Mehrfamilienhäuser ab 3 Wohnungen)) und (in den älteren beiden Altersklassen) jeweils drei Kategorien für die Anzahl nachträglich durchgeführter energetischer Modernisierungsmaßnahmen ergeben. Aber auch gröbere Einteilungen und ein noch einfacherer Fragebogen würden für den vorliegenden Zweck ebenfalls geeignet sein.

¹⁰ Die finanzielle Bevorzugung von Gebäuden mit schlechterem energetischen Standard ist generell als eine vorübergehende Lösung anzusehen, die der aktuellen krisenhaften Lage und den damit verbundenen besonders starken Heizkostenbelastungen der Bewohner schlecht gedämmter Gebäude Rechnung trägt. Bei einer eventuellen längerfristigen Anwendung eines solchen Energiekonzepts wäre bei der konkreten Ausgestaltung dringend zu beachten, dass dieser Mechanismus dann die Anreize für energetische Modernisierungsinvestitionen nicht herabsetzen und damit dem eigentlichen Ziel der Minderung des Energieverbrauchs ebenso wie dem Ziel des längerfristigen Klimaschutzes nicht entgegenstehen darf. Möglicherweise könnte dies nur durch einen Verzicht auf die Berücksichtigung des Gebäudezustands sicher erreicht werden.

Für ein universell anwendbares Verfahren zur energetischen Gebäudebewertung erscheint ein Verzicht auf einen einfachen Fragebogen aus aktueller Sicht kaum möglich. Der amtliche Energieausweis eignet sich aufgrund verschiedener Defizite nicht für diesen Zweck. Der Hauptgrund liegt darin, dass er nicht flächendeckend in aktueller Form allen Bewohnern zur Verfügung steht und dieses Defizit auch kaum kurzfristig behoben werden kann. Dieser und weitere Nachteile des Energieausweises stehen einer sinnvollen Berücksichtigung des energetischen Gebäudezustands auch bei anderen wohnungswirtschaftlichen Konzepten und Instrumenten bisher entgegen. Mittelfristig wäre daher über ein neues Konzept für den Energieausweis nachzudenken [Diefenbach2021]. Die Bemessung der Transferhöhe an einem früheren Verbrauchswert vor der aktuellen Krise hätte ebenfalls Nachteile (siehe Kap. 3.2) und ist außerdem nicht ohne Weiteres auf nicht leitungsgebundene Energieträger zu übertragen. Neben einem Verzicht auf eine Ausdifferenzierung nach der energetischen Gebäudequalität – als kurzfristige „Notlösung“ ebenfalls denkbar – bleibt für ein generell und einheitlich anwendbares Konzept daher aktuell nur der beschriebene Weg über einen sehr einfachen Fragebogen.

Neben dem energetischen Gebäudezustand wäre es auf den ersten Blick vielleicht naheliegend, auch die Wohnungsgröße bei der Bemessung der Transferhöhe zu berücksichtigen, da der Energiebedarf im Allgemeinen mit der Wohnfläche steigt. Darauf sollte jedoch aus zwei Gründen verzichtet werden. Erstens würden dadurch Antragsteller in großen Wohnungen mit entsprechend hohem Energiebedarf begünstigt werden, also unter sonst gleichen Bedingungen höhere Unterstützungszahlungen erhalten¹¹. Dies erscheint mit den Zielen unvereinbar, zum einen Unterstützungszahlungen auf den gebotenen Umfang zu begrenzen und zum anderen ein verbrauchsreduzierendes Verhalten zu befördern. Denn Haushalte in großen Wohnungen haben eher die Möglichkeit, durch die Absenkung von Raumtemperaturen in weniger frequentierten Räumen den Energieverbrauch zu senken, als Haushalte, die bereits in kleinen und damit ceteris paribus verbrauchsärmeren Wohnungen leben. Zweitens wären Korrekturrechnungen für den Fall erforderlich, dass neben den auf dem Antragsbogen vermerkten Personen weitere Personen in der Wohnung leben. Das würde die Bemessung der Höhe der Unterstützungszahlung verkomplizieren und bedingen, dass auf dem Antragsbogen auch Angaben zu weiteren Personen jenseits des Antragstellers und seiner „einkommensteuerrechtlich verbundener“ Personen gemacht werden.

Schritt 3: Ermittlung der Basis-Transferhöhe aufgrund des mittleren Energiepreises des Haushalts

Bei allen Energieträgern ist mit im Jahresverlauf schwankenden – aufgrund der aktuellen Energiepreissituation im Jahr 2022 vor allem aber erst mal mit stark steigenden – Energiepreisen zu rechnen. Als sinnvoller Bewertungsmaßstab für den Energiepreis des Haushalts im Gesamtjahr kann daher der mittlere Energiepreis des Haupt-Energieträgers der Beheizung herangezogen werden, dem der Haushalt im jeweiligen Betrachtungsjahr ausgesetzt war. Im Fall leitungsgebundener Energieträger (insbesondere Erdgas) kann der mittlere Preis anhand der jährlichen Energiekostenabrechnung nachvollzogen werden:

$$p_{E,HH,BJ} = p_{E,HH,BJ,mittel}$$

mit:

$p_{E,HH,BJ}$: Für die Ermittlung des Transferbetrags des Haushalts im Betrachtungsjahr herangezogener Energiepreis in €/kWh

$p_{E,HH,BJ,mittel}$: Mittlerer Energiepreis des Hauptenergieträgers der Beheizung, der für den Haushalt des Antragstellers der Transferleistungen im Betrachtungsjahr maßgebend war, in €/kWh. Ermittelt als:

¹¹ Unter gleichen Bedingungen bedeutet hier insbesondere bei gleicher Personenzahl. Dass Haushalte mit mehr Personen generell mehr Wohnfläche und Energie benötigen, ist demgegenüber bereits in dem Pro-Kopf-Ansatz für die Transferhöhe berücksichtigt.

Gesamtkosten des Energiebezugs dividiert durch die Gesamtmenge des Energiebezugs für den jeweiligen Energieträger im Gebäude bzw. in der Wohnung des Antragstellers¹².

Im Fall von Mietwohnungen oder Eigentumswohnungen, in denen keine direkte Vertragsbeziehung zwischen dem Energielieferanten und den Bewohnern besteht, wären die Vermieter bzw. Verwalter zu verpflichten, den Bewohnern den notwendigen Kennwert zur Verfügung zu stellen. Heizkosten-Abrechnungsunternehmen wären zu verpflichten, den Kennwert in den von ihnen erstellten Heizkostenabrechnungen mit auszuweisen. Im Fall von nicht leitungsgebundenen Brennstoffen (z. B. Heizöl) wird es – generell oder zumindest in vielen Fällen – nicht möglich sein, den tatsächlichen Energiebezug und die tatsächlichen Energiekosten des jeweiligen Betrachtungsjahrs verlässlich zu ermitteln und nachzuweisen. Dies gilt insbesondere dann, wenn keine jährliche Heizkostenabrechnung durchgeführt wird (z. B. in einem mit Öl beheizten, selbst genutzten Einfamilienhaus). Hier kann ersatzweise auf einen deutschlandweit ermittelten empirischen Durchschnittswert des Energiepreises zurückgegriffen werden. In diesen Fällen gilt also:

$$p_{E,HH,BJ} = p_{ET,BJ}$$

mit:

$p_{ET,BJ}$: Empirisch festgestellter mittlerer Energiepreis für den Einsatz des Energieträgers zur Wärmeversorgung im Haushaltssektor im Betrachtungsjahr in €/kWh.

Die Ermittlung eines personenbezogenen Basiswertes für den Transferbetrag $T_{P,ET,Geb}$ (in €/Person) erfolgt nun auf Grundlage des Energiepreises des Haushalts mit der folgenden abschnittsweise definierten Funktion:

$$T_{P,ET,Geb} = 0 \quad \text{für: } p_{E,HH,BJ} \leq p_{ET,UG}$$

$$T_{P,ET,Geb} = f_{Just} \times E_{P,ET,Geb} \times (p_{E,HH,BJ} - p_{ET,UG}) \quad \text{für: } p_{ET,UG} < p_{E,HH,BJ} < p_{ET,OG}$$

$$T_{P,ET,Geb} = f_{Just} \times E_{P,ET,Geb} \times (p_{ET,OG} - p_{ET,UG}) \quad \text{für: } p_{E,HH,BJ} \geq p_{ET,OG}$$

mit:

f_{Just} : Zusätzlicher Faktor (dimensionslos) zur globalen Justierung der Transferhöhe. Mit einem vom Wert „1“ abweichenden Faktor kann das generelle Niveau der Transferhöhe nach unten oder oben angepasst werden¹³.

$p_{ET,UG}$: Untergrenze des Energiepreises (abhängig vom Energieträger), unterhalb derer kein Transfer erfolgt, in €/kWh. Eine konkrete Festlegung wird hier nicht vorgenommen. Beispielsweise könnte man hier als Maßstab festlegen, dass eine Preissteigerung von 25 % gegenüber dem mittleren Energiepreis der

¹² Der Bezug auf die Gesamtkosten sorgt für ein über alle Energieträger einheitliches Verfahren und macht die Ermittlung eines mittleren Jahrespreises für den einzelnen Haushalt angesichts womöglich im Jahr schwankender Arbeitspreise einfacher. In Mehrfamilienhäusern mit Zentralheizung ist der mittlere Energiepreis (als Quotient von Energiekosten und Energiebezug des Haupt-Energieträgers) für das Gesamtgebäude und alle Wohnungen gleichermaßen gültig, er kann also aus der Heizkostenabrechnung als einheitlicher Wert für das Gesamtgebäude ermittelt werden und hängt nicht von der Heizkostenverteilung auf die Einzelwohnungen ab.

¹³ Über die Handhabung dieses Kalibrierungsfaktors für die Transferhöhe kann hier keine endgültige Entscheidung getroffen werden. Da die Transferzahlungen aufgrund individueller Besonderheiten im Einzelfall nicht zielgenau bemessen werden können, wäre es z. B. denkbar, einen Wert oberhalb von eins anzusetzen, um Haushalte mit geringem Einkommen und hohem Verbrauch noch etwas stärker zu entlasten. Eine Begrenzung auf Werte unter eins speziell mit dem Gedanken, ein bestimmtes Energieeinsparziel zu transportieren (wie etwa im Rahmen der Gaspreisbremse mit der Festlegung des Grundkontingents auf 80 % eines früheren Verbrauchs), bietet sich hier dagegen nicht an, da sich der Transfer nicht (wie bei der Gaspreisbremse) an früheren Energieverbräuchen, sondern mittels der Größe $E_{P,ET,Geb}$ an dem – durch energiesparendes Verhalten mutmaßlich bereits abgesenkten – mittleren Verbrauchsniveau im Betrachtungsjahr orientiert.

vergangenen Jahre tolerierbar ist, d.h. auf einen staatlichen Transfer könnte dann verzichtet werden. In diesem Fall würde man also wie folgt ansetzen:

$$p_{ET,UG} = p_{ET,vorher} \times f_{ET,UG} \text{ (in €/kWh), mit:}$$

$p_{ET,vorher}$: typisches Preisniveau des jeweiligen Energieträgers aus der Zeit vor der aktuellen Energiepreiskrise (z. B. Mittelwert 2019-2021)

$f_{ET,UG}$: als tolerierbar angesehener Preissteigerungsfaktor, der noch keinen Transfer begründet (im Beispiel oben: $f_{ET,UG} = 1,25$)

$p_{ET,OG}$: Obergrenze des Energiepreises, bis zu der eine Anpassung des Transferbetrags vorgenommen wird. Sinnvoll erscheint insbesondere der folgende Ansatz:

$$p_{ET,OG} = p_{ET,BJ} \times f_{ET,OG} \text{ (in €/kWh) , mit:}$$

$p_{ET,BJ}$: empirisch ermittelter mittlerer Energiepreis des Energieträgers im Betrachtungsjahr (s.o.)

$f_{ET,OG}$: Korrekturfaktor zur Begrenzung der Preisanpassung (dimensionslos), z. B. $f_{ET,OG} = 1,3$ wenn die Preisanpassung auf den Maximalwert „mittlerer Preis + 30 %“ eingeschränkt werden soll.

Die Festlegung einer Obergrenze des Energiepreises mit erst ex post (nach Ende des Betrachtungsjahres) definierten Kennwerten erscheint insbesondere zur Verhinderung bzw. Begrenzung von Fehlanreizen dann als sinnvoll und notwendig, wenn die individuellen Energiekosten des Haushalts in die Berechnung der Transferhöhe einfließen, wenn also $p_{E,HH,BJ} = p_{E,HH,BJ,mittel}$ ist. Ansonsten könnte beim vorgesehenen Mechanismus, d.h. einer Erhöhung der Transferleistung mit wachsendem individuellem Energiepreis, der Anreiz zur Auswahl möglichst günstiger Energietarife in bestimmten Fällen unterlaufen werden¹⁴.

Zur Vereinfachung, aber auch zur Aufrechterhaltung des Anreizes aufseiten der Haushalte, Energie möglichst günstig einzukaufen, könnte eine individuelle Anpassung auch entfallen, d.h. man könnte generell den Ansatz $p_{E,HH,BJ} = p_{ET,BJ}$ verwenden (bei einigen Energieträgern bzw. in einigen Fällen ist dies wie beschrieben ohnehin notwendig). Dies geschähe dann allerdings um den Preis einer weniger zielgenauen Entlastung von Haushalten, die im Betrachtungsjahr besonders hohen Energiepreisen ausgesetzt waren. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass insbesondere beim Erdgas offenbar das Preisniveau für die einzelnen Haushalte aktuell stark divergiert (vgl. [Verbraucherzentrale 2022]).

Schritt 4: Endgültige Festlegung der Transferhöhe auf Basis der Steuerschuld

Der Kerngedanke des vorgeschlagenen Transfersystems liegt darin, die Transferhöhe auch von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Antragstellers (inklusive der vom Antrag miterfassten Personen) abhängig zu machen. Als ein nicht perfekter, aber grundsätzlich geeigneter und ad hoc verwendbarer Maßstab dient die Pro-Kopf-Höhe der Einkommensteuerschuld (veranlagte Einkommensteuer) der vom Antrag betroffenen Personen $EKST_P$ im Betrachtungsjahr.

Das Konzept sieht vor, dass nur Antragsteller bis zu einem bestimmten unteren Schwellenwert $EKST_{P,US}$ den vollen Transferbetrag erhalten. Antragsteller, die einen oberen Schwellenwert $EKST_{P,OS}$ überschreiten, haben gar keinen Anspruch auf den Transfer. Zwischen den beiden Schwellenwerten wird die Transferhöhe linear interpoliert. Auf diese Weise wird eine „Abbruchkante“ vermieden: Würde nur ein einziger Schwellenwert angesetzt und der Transfer an dieser Stelle bei Überschreitung komplett entfallen, wäre ein Antragsteller mit einer Einkommensteuerschuld knapp oberhalb der Schwelle deutlich schlechter gestellt als ein anderer, der die Schwelle noch knapp unterschreitet, obwohl in beiden Fällen die finanzielle Situation (gemessen an der Einkommensteuerschuld) fast identisch ist. Es gilt demnach für den Absolutbetrag des Transfers, den der Antragsteller für sich und die mitbetroffenen Personen erhält:

$$T = P \times T_{P,ET,Geb}$$

$$T = P \times T_{P,ET,Geb} \times (1 - (EKST_P - EKST_{P,US}) / (EKST_{P,OS} - EKST_{P,US}))$$

$$T = 0$$

$$\text{für: } EKST_P \leq EKST_{P,US}$$

$$\text{für: } EKST_{P,US} < EKST_P < EKST_{P,OS}$$

$$\text{für: } EKST_P \geq EKST_{P,OS}$$

¹⁴ Siehe hierzu die weiteren Erläuterungen in Kapitel 3.3.

mit:

T: Höhe der (jährlichen) Gesamttransferzahlung an den Antragsteller und die im Antrag miterfassten Personen in €

P: Anzahl der im Antrag erfassten Personen

EKST_P: Höhe der Einkommensteuerschuld pro Kopf für den Antragsteller und die miterfassten Personen in €/P. Ermittelt als: Höhe der Einkommensteuerschuld aller im Antrag erfassten Personen dividiert durch die Anzahl der Personen

EKST_{P,US} bzw. EKST_{P,OS}: Unterer bzw. oberer Schwellenwert für die Höhe der Einkommensteuerschuld pro Person

Die Höhe der Schwellenwerte (ebenso wie die Höhe der weiter oben genannten Kennwerte f_{Just} , $f_{ET,UG}$ und $f_{ET,OG}$) hängt in erster Linie von den konkreten sozialpolitischen Zielsetzungen des Transfermodells ab und kann an dieser Stelle nicht allgemeinverbindlich festgelegt werden.

Eine Besteuerung des erhaltenen Transfers T im Rahmen der Einkommensteuer ist nicht vorzusehen, da die Transferhöhe auf Grundlage der Einkommensteuerschuld bereits zielgenau bemessen wird.

2.3.2 Bemessung der Transferabschlagszahlungen

Da die Höhe der tariflichen Einkommensteuer des Antragstellers als Bemessungsgröße erst mit größerem zeitlichem Versatz im Zuge der Einkommensteuerveranlagung feststeht, gerade einkommensschwächere Haushalte aber auf eine zeitnahe Unterstützung angewiesen sind, wird zunächst behelfsweise auf die monatliche Lohnsteuer bzw. auf festgesetzte vierteljährliche Einkommensteuervorauszahlungen des Antragstellers zurückgegriffen. Denn diese Einkommensteuervorauszahlungen sind so bemessen, dass sie die spätere tarifliche Einkommensteuer möglichst genau treffen sollen.¹⁵

Sofern es sich bei der Stelle, bei der die Unterstützungszahlung beantragt wird, um den Arbeitgeber handelt, wird anhand der Lohnsteuer zusätzlich geprüft, ob überhaupt ein Anspruch auf Transferabschlagszahlungen gegeben ist und wenn ja, wie hoch diese sind. Ein ähnliches Verfahren wird eingerichtet, wenn der Antrag auf Unterstützungszahlung direkt beim zuständigen Finanzamt gestellt wird, wobei in diesem Fall an die Höhe der monatlichen Lohnsteuer die vierteljährlichen Einkommensteuervorauszahlungen treten.

Statt der (erst nachträglich feststellbaren) tatsächlichen Höhe der Einkommensteuerschuld wird für die Vorauszahlung ein Schätzwert EKST_{P,Schätz} angesetzt. Dieser wird wie folgt berechnet:

$$EKST_{P,Schätz} = 12 \times EKST_{Monat} \times P_{veranlagt} / P$$

mit:

EKST_{P,Schätz}: Schätzwert für den Jahreswert der Pro-Kopf-Steuerschuld des Antragstellers und der vom Antrag miterfassten Personen (in € pro Person und Jahr)

¹⁵ Das gilt zumindest für einzeln veranlagte Antragsteller. Im Falle der Zusammenveranlagung wird bei einem alleinigen Rückgriff auf die Lohnsteuer bzw. Einkommensteuervorauszahlung des Antragstellers die spätere tarifliche Einkommensteuer des Paares und damit dessen Leistungsfähigkeit unterschätzt, wenn auch der Partner Lohnsteuer bzw. Einkommensteuervorauszahlungen entrichtet. Im Zuge der späteren Einkommensteuerveranlagung wird diese Unterschätzung jedoch korrigiert. Um zu hohe Abschlagszahlungen (und damit spätere Rückforderungen von Transfers) zu vermeiden, könnte zusammen veranlagte Paaren die Wahlmöglichkeit eröffnet werden, den Partner des Antragstellers in die Vorab-Schätzung für die spätere veranlagte gemeinsame Einkommensteuer miteinzubeziehen und den Schätzwert dadurch zu erhöhen (siehe unten: $P_{veranlagt} = 2$). Zur Alternative einer getrennten Antragstellung von zusammen veranlagten Lebenspartnern siehe Anhang B.

EKST_{Monat}: Monatliche Einkommensteuervorauszahlung des Antragstellers (in € pro Monat)
(bei vierteljährlichen Steuervorauszahlungen ist EKST_{Monat} als ein Drittel des Vorauszahlungsbetrags zu ermitteln)

Es gilt: $P_{\text{veranlagt}} = 2$ im Falle einer (gegebenenfalls wahlweise angegebenen) gemeinsamen Veranlagung;
in allen anderen Fällen ist $P_{\text{veranlagt}} = 1$.

P: Anzahl der Personen, für die der Antrag gestellt wird.

Der Gebäudezustand (und damit der Faktor f_{Geb}) kann in der Regel bereits bei Antragstellung dokumentiert und damit von vornherein auch bei der Bemessung der Abschlagszahlung berücksichtigt werden.

Ein vorläufiger Schätzwert für den individuellen mittleren Energiepreis $P_{E,HH,BJ}$ bei leitungsgebundenen Energieträgern kann auf Basis des aktuellen Energiepreistarifs ermittelt werden. Hierfür wäre durch den Antragsteller der aktuell für ihn gültige Arbeitspreis nachzuweisen.

Bei Verwendung anderer Energieträger (oder einem generellen Verzicht auf die Anpassung der Transferhöhe an den individuellen Energiepreis) sind im Rahmen des Verfahrens Vorab-Schätzwerte für das Preisniveau der verschiedenen Energieträger im Basisjahr zu ermitteln. Auch für die anderen globalen (nicht von der individuellen Situation des Antragstellers abhängigen) Kenngrößen des Verfahrens (f_{Just} , $p_{\text{ET,UG}}$, $p_{\text{ET,OG}}$, EKST_{P,US}, EKST_{P,OS}) sind Vorfestlegungen zu treffen bzw. vorläufige Schätzwerte zu ermitteln.

Mit diesen Definitionen kann dann die Abschlagszahlung auf Grundlage der bereits in Kapitel 2.3.1 eingeführten Bestimmungsgleichungen festgelegt werden, indem die endgültigen Kenngrößen durch die vorläufigen Schätzwerte ersetzt werden. Statt der tatsächlichen (erst mit der Steuerveranlagung feststehenden) Transferhöhe T wie in Kapitel 2.3.1 wird auf diese Weise ein Schätzwert $T_{\text{Vor,J}}$ (Jahreswert) für die Bemessung der Höhe der Abschlagszahlung definiert.

In Bezug auf die konkrete Abschlagshöhe ist noch der Auszahlungsrhythmus (z. B. monatlich bzw. vierteljährlich) zu beachten. Die Kenngröße EKST_{P,Schätz} wird für die jeweils anstehende Abschlagszahlung auf Basis des aktuellen Wertes von EKST_{Monat} angepasst, so dass auch das aktuelle Ergebnis für $T_{\text{Vor,J}}$ von dieser Anpassung abhängt. Die tatsächliche Höhe der jeweiligen Abschlagszahlung ergibt sich dann wie folgt:

$$T_{\text{Vor}} = T_{\text{Vor,J}} / n_{\text{Auszahlungen}}$$

mit:

T_{Vor} : aktuelle Höhe der Transferabschlagszahlung (z. B. Monats- oder Vierteljahreszahlung)

$T_{\text{Vor,J}}$: aktueller Schätzwert für den Jahreswert der Transferabschlagszahlung

$n_{\text{Auszahlungen}}$: Anzahl der Auszahlungen im Jahr. Bei monatlicher Auszahlung: $n_{\text{Auszahlungen}} = 12$, bei vierteljährlicher Auszahlung: $n_{\text{Auszahlungen}} = 4$.

Zur vereinfachten Abwicklung wird es voraussichtlich sinnvoll sein, die Vorauszahlungen an den existierenden Rhythmus der Lohnzahlungen bzw. Steuervorauszahlungen anzukoppeln, also etwa bei Arbeitnehmern eine monatliche und bei Selbstständigen (aufgrund einer vierteljährlichen Steuervorauszahlung) eine vierteljährliche Auszahlung des Transfers vorzusehen.

Um eine fehlerfreie und effiziente Berechnung der Abschlagszahlungen durch die zuständigen Stellen zu ermöglichen, ist zu empfehlen, dass staatlicherseits ein entsprechendes Rechentool zur Verfügung gestellt wird.

Auch wenn das vorgeschlagene Verfahren vorsieht, dass prinzipiell jede natürliche Person, die in Deutschland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort hat, einen Antrag stellen kann, sollten zur Begrenzung der gestellten Anträge von vornherein die Bedingungen transparent gemacht werden, unter denen Unterstützungszahlungen infrage kommen. Personen mit höherem (Erwerbs-) Einkommen und aufgrund dessen hohen monatlichen Lohnsteuerzahlungen oder hohen vierteljährlichen Steuervorauszahlungen sollten dadurch von einer Antragstellung abgehalten werden, etwa indem das Berechnungstool frei zugänglich ins Internet

gestellt wird, so dass potentielle Antragsteller prüfen können, ob sie überhaupt einen Anspruch haben. Darüber hinaus könnte erwogen werden, im Fall einer nachträglichen vollständigen Rückforderung von Unterstützungszahlungen auf dem Wege der Einkommensteuerveranlagung die Rückzahlungsverpflichtung aufzuzinsen, so dass Personen, die sich mangels ausreichend hoher Lohnsteuern bzw. Einkommensteuervorauszahlungen zunächst für die Abschlagszahlungen qualifizieren, von einer Antragstellung abgehalten werden.¹⁶

¹⁶ Ohne eine solche Aufzinsung bestünde ein (pekuniärer) Anreiz zur Antragstellung, da die Abschlagszahlungen dann ein zinsfreies Darlehen darstellen und dadurch risikolose Arbitragegewinne ermöglichen würden. Da die Höhe der Abschlagszahlungen den endgültigen Transferbetrag generell nur ungenau treffen werden, sollten die Antragsteller allerdings auch nicht mit zu stark verzinsten Nachforderungen konfrontiert sein. Es erscheint womöglich sinnvoll, eine Verzinsung nur in Fällen mit vollständiger Rückzahlung der Abschlagszahlungen, also bei Haushalten mit höheren Einkommen ohne Transferberechtigung, anzuwenden.

3 Das neue Transfersystem vor dem Hintergrund von Entlastungspaketen und Gaspreisbremse

3.1 Ausgangssituation

Durch die bisherigen Entlastungspakete der Bundesregierung [Bundesregierung 2022] wurde bereits eine große Anzahl von Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Energieverbraucher insgesamt und speziell auch die Privathaushalte in der aktuellen Energiepreiskrise zu entlasten. Ohne an dieser Stelle eine differenzierte Bewertung der einzelnen Regelungen vornehmen zu können, ist im Kontext des vorliegenden Projekts mit Blick auf die Heizkosten von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich Folgendes anzumerken:

- Für den engeren Kreis der Empfänger von Sozialleistungen (insbesondere Grundsicherung und Wohngeld) ist festzuhalten, dass die Haushalte mit Grundsicherungsleistungen (SGB II und SGB XII) weitgehend gar nicht von steigenden Heizkosten betroffen sind, da diese in der Regel vom Staat übernommen werden¹⁷. Von den Entlastungspaketen profitieren dagegen in merklichem Umfang Wohngeldempfänger, die aber in ihrer Gesamtheit bisher nur einen kleinen Teil der Haushalte in Deutschland ausmachen¹⁸.
- Als wichtigste Maßnahmen für Haushalte mit geringem Einkommen, die keine der genannten Sozialleistungen beziehen, sind bisher vor allem Einmalzahlungen von 300 € pro Person (für Erwerbstätige, Rentner und Bezieher von Versorgungsleistungen) sowie ein Kinderbonus von 100 € zu nennen. Für die Bezieher von Arbeitslosengeld I betrug der Zuschlag 100 €. Diese Energiepreispauschalen dienen dem generellen Ziel der Abfederung der gestiegenen Energiekosten (nicht nur der Heizkosten).
- Von den steuerlichen Entlastungsmaßnahmen können Bezieher geringer Einkommen kaum oder gar nicht profitieren, da bei ihnen in der Regel nur geringe Steuersätze vorliegen oder gar keine Einkommensteuer bezahlt wird. Für die meisten einschlägigen Maßnahmen ist – ähnlich wie für die relativ geringfügige Kindergelderhöhung – ohnehin ein nur begrenzter Zusammenhang mit den Energiekosten zu sehen.
- Darüber hinaus gibt es verschiedene Maßnahmen, die nicht auf die Heizkosten, sondern auf andere Energiekosten abzielen (z. B. 9-Euro-Ticket, Steuersenkung für Kraftstoffe).
- Von der Absenkung der Mehrwertsteuer auf Erdgas profitieren alle Gasverbraucher entsprechend ihrer Verbrauchshöhe. Diese Maßnahme setzt allerdings Fehlanreize für die Energieeinsparung. Außerdem spielt die Entlastungswirkung angesichts des massiven Preisanstiegs beim Erdgas nur eine untergeordnete Rolle. Ähnliches gilt für die Verschiebung der Anhebung des CO₂-Preises.

Eine nur begrenzte Entlastungswirkung ist auch für die einmalige Übernahme des Dezemberabschlags auf die Erdgas- bzw. Fernwärmerechnung durch den Staat zu konstatieren, die auf einer Empfehlung der Kommission Gas und Wärme beruht [Kommission 2022a,b]. Hier besteht immerhin auf den ersten Blick kein unmittelbarer monetärer Fehlanreiz für die Energieeinsparung, da die Abschlagshöhe nicht auf dem aktuellen, sondern einem früheren Energieverbrauchsniveau basiert. Dennoch sind Fehlanreize aufgrund der subjektiven Wahrnehmung des Energiepreisniveaus durch die Endverbraucher zu befürchten (Näheres hierzu siehe Kap. 3.3).

¹⁷ Vor diesem Hintergrund befasst sich Kapitel 4 mit der Frage, wie für diese Haushalte überhaupt Energiesparanreize geschaffen werden können.

¹⁸ Im Jahr 2020 bezogen ca. 618.000 Haushalte (ca. 1,5 % aller privaten Hauptwohnsitzhaushalte in Deutschland) Wohngeld. Mit der Wohngeldreform 2023 soll sich die Zahl der Anspruchsberechtigten deutlich ausweiten. Die Auswirkungen dieser Reform können im vorliegenden Bericht nicht näher untersucht werden. Generell ist zu beachten, dass die Frage, welcher Anteil der anspruchsberechtigten Haushalte zukünftig Wohngeld in Anspruch nehmen wird, angesichts der geänderten Randbedingungen nur schwer prognostizierbar erscheint.

Für das kommende Jahr ab März hat die Kommission ein Gaskosten-Begrenzungsmodell („Gaspreisbremse“) vorgeschlagen, das in ähnlicher Weise auch auf die Fernwärme übertragen werden soll¹⁹. Auf dieses Modell wird im weiteren Verlauf noch konkreter eingegangen.

Ohne an dieser Stelle eine genauere Prüfung der Einzelmaßnahmen durchführen zu können, ist aus der Perspektive des vorliegenden Projekts bezüglich der bereits beschlossenen bzw. geplanten Maßnahmen Folgendes zu konstatieren:

- Die Maßnahmen sind nicht systematisch aufeinander abgestimmt. Faktisch alle Teile der Bevölkerung können mehr oder weniger stark von den Entlastungsmaßnahmen profitieren, je nach Vorliegen der Voraussetzungen gegebenenfalls auch mehrfach. Das gilt auch für einkommensstärkere Haushalte, für die insbesondere die einkommensteuerbezogenen Maßnahmen von Vorteil sind²⁰ und die darüber hinaus wegen höherem Wohnflächenkonsums auch überproportional von der Gaspreisbremse profitieren. In der Summe fließen damit erhebliche Geldbeträge an Haushalte, die keiner Unterstützung bedürfen. Dies führt zu einer zusätzlichen Belastung des Staatshaushalts. Darüber hinaus ist zu beachten, dass jeder Einkommenstransfer einen sogenannten Einkommenseffekt auslöst, der zu einem Konsum höherer Mengen nicht-inferiorer Güter²¹ führt, zu denen auch die Heizenergie zählt, was allerdings der Erreichung des Ziels der Energieeinsparung und der Vermeidung einer Gas-mangellage entgegensteht. Bei unterstützungsbedürftigen Haushalten ist dieser Mehrkonsum von Heizenergie zwar hinzunehmen (und politisch auch gewollt, da es um die Befriedigung eines existenziellen Bedürfnisses nach einer – zumindest halbwegs – warmen Wohnung geht)²², bei nicht-unterstützungsbedürftigen Haushalten ist er dagegen ungewollt.
- Auch wenn fast jeder Haushalt in irgendeiner Form Unterstützung erfährt, ist zu erwarten, dass die von den Energiepreisanstiegen in besonderer Weise betroffenen Haushalte mit geringen Einkommen (jenseits von Grundsicherung und ggf. Wohngeld) bisher weder zielgenau noch in vielen Fällen in ausreichendem Umfang unterstützt werden²³.

Vor diesem Hintergrund erscheint es empfehlenswert, ein einkommensabhängiges neues Transfersystem wie das im vorliegenden Bericht vorgeschlagene Konzept kurzfristig einzuführen, um die Option zu schaffen, gegebenenfalls noch für das Jahr 2022 (wenn auch erst nachträglich) zusätzliche Entlastungsmöglichkeiten für Niedrigeinkommensempfänger zu schaffen. In der Perspektive für das kommende Jahr 2023 ist dann insbesondere das Zusammenspiel mit der Gaspreisbremse zu beachten.

¹⁹ Darüber hinaus sind von Seiten der Bundesregierung Maßnahmen auch für den Bereich der elektrischen Energie zur Eindämmung der Preissteigerungen geplant [Bundesregierung 2022]. Von diesen würden auch diejenigen Haushalte profitieren, die für die Wärmeerzeugung Strom direkt oder über Wärmepumpen nutzen.

²⁰ Auch die Einkommensteuerpflichtigkeit der Energiepreispauschale für Erwerbstätige, durch die diese je nach Höhe des zu versteuernden Einkommens wieder teilweise zurückgezahlt werden muss, ändert nichts an dem Befund, dass auch einkommensstärkere Haushalte entlastet werden.

²¹ Nicht-inferiore Güter sind Güter, deren Konsum mit steigendem Einkommen zunimmt. Die meisten Güter sind nicht-inferior.

²² Insofern tritt der Einkommenseffekt bei unterstützungsbedürftigen Haushalten auch in dem hier vorgeschlagenen neuen Transfersystem auf.

²³ Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Expertenkommission Gas und Wärme in Kapitel 6 „Flankierende Maßnahmen“ ihres Abschlussberichts zusätzliche Maßnahmen, u. a. sozial differenzierter Direktzahlungen.

Nach Modellrechnungen im vorliegenden Projekt für Haushalte im Niedrigeinkommenssektor (mit einem Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle von 60 % des deutschlandweiten Medians) ohne Bezug von Wohngeld und Grundsicherungsleistungen lagen vor den aktuellen starken Preisanstiegen die durchschnittlichen direkten Gesamt-Energiekosten (Wärme, Haushaltsstrom und PKW-Kraftstoffe) im Bereich von etwa 1.300 € pro Person und Jahr – bei Berücksichtigung aller Haushaltsmitglieder (auch Kinder). Unter der Annahme einer generellen Verdopplung der Energiepreise würden die Kosten also um 1.300 € pro Person ansteigen, auch bei Einsparung von 20 % des Energieverbrauchs wären es immer noch 780 € pro Person. Die Energiepreis- und Kinderbonuspauschalen in den Entlastungspaketen belaufen sich dagegen im Vergleich lediglich auf 300 € bzw. 100 € pro Person.

3.2 Zusammenwirken des neuen Transfersystems mit der Gaspreisbremse

Grundsätzlich ist zunächst auf die Eigenständigkeit des hier vorgestellten Transferansatzes hinzuweisen: Das neue System kann das mit der Gaspreisbremse verbundene Ziel einer Entlastung der Haushalte, die mit Erdgas heizen²⁴, ebenfalls leisten. Insbesondere könnten auf diese Weise Transferzahlungen an Haushalte, die keiner Unterstützung bedürfen, vermieden bzw. stark herabgesetzt werden, so dass der Staatshaushalt in deutlich geringerem Umfang belastet würde.

In der aktuellen Situation, in der unter erheblichem Zeitdruck nach umsetzbaren Lösungen gesucht werden muss, ist allerdings davon auszugehen, dass möglicherweise grundsätzliche Beschlüsse zur Einführung der Gaspreisbremse gefällt werden müssen, ohne dass alternative Ansätze noch im Detail diskutiert werden können. Vor diesem Hintergrund sind Ansätze für das Zusammenwirken des neuen Transfersystems mit der Gaspreisbremse zu untersuchen. Dabei ist zunächst der Charakter der Gaspreisbremse näher zu betrachten:

Laut den Berichten der Gaskommission soll für ein Gas-Kontingent in Höhe von 80% der Jahresverbrauchsprognose, die der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde gelegt wurde, ein garantierter Brutto-Arbeitspreis von 12 ct/kWh gelten.²⁵ Dabei sind zwei Aspekte entscheidend:

Erstens ist die Jahresverbrauchsprognose an einem früheren Energieverbrauch angelehnt. Dieser Verbrauch ist damit weitgehend unabhängig von den aktuellen Energiepreisanstiegen und deren Auswirkungen auf das Verbrauchsverhalten, so dass der Ansatz des Grundkontingents in Höhe von 80 % dieses Wertes sich unter Annahme eines Einsparziels von 20 % plausibel ableitet. Der als „Rabatt“ bezeichnete regelmäßig ausgezahlte Transferbetrag hängt damit nur von der Höhe dieses Grundkontingents und von der Differenz zwischen dem aktuellen Gasarbeitspreis zum Preisdeckel von 12 ct ab, sofern der Arbeitspreis höher liegt.

Zweitens muss dieser „Rabatt“ nicht von den Endkunden zurückgezahlt werden, und zwar selbst dann nicht, wenn der tatsächliche Verbrauch in der Jahresendabrechnung von der angenommenen Verbrauchsmenge abweicht (ggf. also auch geringer ausfällt). Die zunächst naheliegende Interpretation, dass es sich um eine Gaspreissubvention im eigentlichen Sinne handelt, mit der für das genannte Grundkontingent der tatsächlich abgerechnete Preis gedeckelt wird (so dass bei geringeren Verbräuchen also auch nur diese Verbrauchsmenge betroffen wäre), ist demnach nicht richtig.

Damit ist festzustellen, dass das System der Gaspreisbremse einen ähnlichen Charakter aufweist wie das hier vorgeschlagene neue Transferkonzept: Gaskunden erhalten eine festen, von der tatsächlichen Verbrauchshöhe unabhängigen Transfer²⁶, der sich an der Höhe ihres Gastarifs und einer weiteren Kenngröße bemisst, die dem Ziel einer bedarfsgerechten Differenzierung dient (ein aus dem früherem Verbrauch abgeleitetes Grundkontingent im Fall der Gaspreisbremse, energetische Gebäudeeigenschaften im Fall des neuen Transfersystems). Weitere entscheidende Unterschiede sind die zusätzliche Berücksichtigung des Einkommens und die Anwendbarkeit auf alle Heizenergieträger beim neuen Transferkonzept.

Für ein Zusammenwirken der beiden Systeme erscheinen damit grundsätzlich zwei Ansätze denkbar:

1. Günstigerprüfung

Bei mit Erdgas bzw. Fernwärme heizenden Haushalten, die einen Transfer nach dem neuen System beantragen, wird geprüft, ob der neue Transfer oder die Transferzahlungen im Rahmen der Gaspreisbremse günstiger für sie ausfallen, und sie erhalten dann den jeweils höheren Geldbetrag zugestanden, d.h. Transferberechtigte nach dem neuen System erhalten die Differenz ihres Anspruchs zu den bereits erhaltenen Gaspreis-„Rabatten“ erstattet. Die endgültige Bemessung wird im Folgejahr

²⁴ Entsprechendes gilt für die mit Fernwärme versorgten Haushalte, für die die Kommission Gas und Wärme ein entsprechendes System vorgeschlagen hat. Im Folgenden werden der Energieträger Erdgas und die Gaspreisbremse stellvertretend für beide Energieträger betrachtet.

²⁵ Für Fernwärme gilt Analoges, wobei der garantierte Brutto-Arbeitspreis hier bei 9,5 ct/kWh liegen soll.

²⁶ Im Fall der Gaspreisbremse allerdings mit einer wichtigen Ausnahme, in der die Verbrauchshöhe dennoch eine Rolle spielen kann (siehe Kap. 3.3)

durchgeführt, für die Ermittlung der Vorauszahlungen wäre das Vorgehen noch auszuarbeiten. Dieser Ansatz würde gewährleisten, dass Niedrigeinkommenshaushalte von dem neuen System profitieren können, gleichzeitig aber keine Doppelförderung stattfindet. Im Hinblick auf die Energiepreisbremse besteht eine Schwierigkeit darin, dass nun eine Zuordnung des Transfers, der bisher allein an der Gasrechnung (also quasi „am Gaszähler“) ansetzt, auf Einzelpersonen vorgenommen werden muss. Diese Frage stellt sich aber im Rahmen der Gaspreisbremse ohnehin (z. B. im Rahmen der geplanten Besteuerung bei hohen Einkommen).

2. Vereinfachte unabhängige Anwendung der beiden Verfahren

Die Berücksichtigung der individuellen Energiepreise im Betrachtungsjahr ist im Rahmen des neuen Transfersystems ohnehin nicht in jedem Fall möglich (z. B. bei Einfamilienhäusern mit Heizkessel) und gegebenenfalls auf die leitungsgebundenen Energieträger zu beschränken. Angesichts des Ziels der Kommission Gas und Wärme, mit der Gaspreisbremse das Kostenniveau von Erdgas (und entsprechend für Fernwärme) auf das ungefähre Niveau der übrigen Energieträger zu senken (siehe S. 23 Abschlussbericht) und angesichts weiterhin von der Bundesregierung geplanter Maßnahmen zur generellen Begrenzung des Strompreisanstiegs ist daher zu erwägen, auf eine individuelle Preis Anpassung beim neuen Transfersystem komplett zu verzichten. Stattdessen wären also auch für Erdgas, Fernwärme und (Heiz-)Strom immer geeignete mittlere Preisniveaus $p_{ET,BJ}$ statt der individuellen Energiepreise maßgebend, der Ansatz $P_{E,HH,BJ} = p_{ET,BJ}$ wäre also generell zu verwenden. Bei der Bestimmung der mittleren Preisniveaus $p_{ET,BJ}$ wären dann die damit bereits verbundenen Transferzahlungen mitzubedenken. So wäre hier im Fall von Erdgas nicht mehr der tatsächliche mittlere Marktpreis anzusetzen, sondern dieser sollte vielmehr zur Vermeidung einer Doppelförderung um die Gesamthöhe der Transferzahlungen an Privatpersonen im Zuge der Gaspreisbremse (dividiert durch die Gesamt-Abnahmemenge von Gas in den Haushalten) reduziert werden. Ein solches Verfahren wäre im Einzelfall weniger zielgenau als die oben beschriebene Günstigerprüfung, aber in der Gesamtabwicklung deutlich einfacher. Insbesondere könnten nun beide Systeme unabhängig voneinander angewendet werden, d.h. die individuelle Höhe des Transfers durch die Gaspreisbremse müsste nun für die einzelnen Transferempfänger im neuen System nicht mehr bekannt sein. Eine Entscheidung, welches der beiden Verfahren hier letztlich vorzuziehen wäre, kann an dieser Stelle nicht getroffen werden.

Es stellt sich noch die Frage, ob der in der Gaspreisbremse verwendete Ansatz einer Bemessung der Transferhöhe auf Basis eines früheren sozusagen „Referenz-Jahresenergieverbrauchs aus der Vor-Krisenzeit“²⁷ nicht auch für das neue Transfersystem geeignet wäre. Diese Option wurde hier aber bezüglich des neuen Systems aus drei Gründen verworfen: Erstens ist der Ansatz nicht auf alle Energieträger anwendbar. So erscheint beispielsweise bei ölbeheizten Einfamilienhäusern der Nachweis kaum sicher möglich (ebenso wenig wie der bereits vorher diskutierte Preisnachweis). Zweitens veraltet der Referenzwert zusehends und es besteht aktuell keine konkrete Aussicht auf eine Aktualisierung in „normaleren“ Zeiten. Und drittens kann das Verfahren auch bei Bezugnahme auf einen zeitnah gelegenen früheren Verbrauch keineswegs in jedem Fall als besonders zielgenau gelten: Da sich die in der Gaspreisbremse für das Grundkontingent verwendete Jahresverbrauchsprognose im Regelfall am Vorjahresgasverbrauch orientieren wird, bestimmt dieser das Ausmaß der Entlastung. Haushalte mit großem (prognostizierten) Verbrauch werden dadurch stärker entlastet als Geringverbraucher. Zu Letzteren dürften auch und insbesondere einkommenschwächere Haushalte in kleineren Wohnungen gehören, die schon in der Vergangenheit aufgrund ihrer begrenzten finanziellen Möglichkeiten sparsam geheizt haben und daher gegenüber weniger sparsamen Haushalten mutmaßlich geringere Spielräume für weitere Einsparungen haben. Aufgrund einer positiven Korrelation von Gasverbrauch und Haushaltseinkommen (insbesondere aufgrund des mit dem Einkommen wachsenden Wohnflächenkonsums) profitieren umgekehrt auch und gerade einkommensstärkere und aufgrund dessen nicht

²⁷ Im Fall der Gaspreisbremse ist dies der der Vorauszahlung im September 2022 zugrunde liegende Jahresverbrauch.

unterstützungsbedürftige Haushalte von den vorgeschlagenen Entlastungsmaßnahmen, wobei sie absolut gesehen sogar stärker begünstigt werden als einkommensschwächere Haushalte. Überspitzt formuliert, profitieren Kunden, die in der Vergangenheit verschwenderisch Gas (und Fernwärme) genutzt haben (z.B. zum Beheizen sehr großer Wohnflächen), während sparsame Nutzer für ihre Sparsamkeit des Vorjahres quasi bestraft werden²⁸.

Der der Jahresverbrauchsprognose im Regelfall zugrunde liegende Vorjahresverbrauch mag zwar in vielen Fällen dennoch einen guten Indikator für den zu erwartenden Gasverbrauch darstellen. Allerdings liegen nicht in jedem Fall Vorjahresverbräuche vor, nämlich dann, wenn Haushalte neu gebildet, zugewandert oder umgezogen sind oder zuvor nicht mit Gas bzw. Fernwärme geheizt haben. In solchen Fällen wird sich die von der Versorgerseite vorgenommene Jahresverbrauchsprognose an mittleren Verbräuchen orientieren, die im Einzelfall jedoch wenig treffgenau sein können. Aber selbst wenn Vorjahresverbräuche zu Prognosezwecken vorliegen, schmälert insbesondere die Witterungsabhängigkeit des Gas- und Fernwärmeverbrauchs ihre Prognoseeignung. Wird der Winter kälter als erwartet, ist die Entlastungswirkung zu gering, andernfalls zu hoch. Abgesehen davon steht die Prognoseeignung des Vorjahresverbrauchs auch dann infrage, wenn sich gegenüber dem Vorjahr Änderungen in der Haushaltszusammensetzung, beim Lebensalltag der Bewohner oder in der Konfiguration des Heizsystems ergeben haben, z. B. mehr Personen als im Vorjahr in der Wohnung leben, die Bewohner im Vorjahr wegen langer Abwesenheit nur wenig geheizt haben oder im Vorjahr noch mit einem Holzofen zugeheizt wurde, dieser aber (z. B. wegen der damit verbundenen Emissionen von Luftschadstoffen) inzwischen abgeschafft wurde.

3.3 Offene Fragen im Zusammenhang mit der Gaspreisbremse

Im Folgenden werden im Zusammenhang mit der Gaspreisbremse noch offene Fragen und Probleme behandelt, die entweder dafür sprechen können, das neue Transfersystem als Alternative zu verwenden, oder die – im Fall einer Einführung der Gaspreisbremse – dazu führen sollten, hier kurzfristig noch Ergänzungen am existierenden Konzept vorzunehmen²⁹.

- **Wahrnehmung des Gaspreises**

Als ein Vorteil der Gaspreisbremse ist zunächst einmal zu konstatieren, dass es sich – ebenso wie beim neuen Transferkonzept – letztlich um einen ungebundenen Einkommenstransfer handelt, der keine Energiepreise verzerrt. Solche Transfers sind für das Anliegen der Energieeinsparung und der Vermeidung einer Gasmangellage in besonderer Weise geeignet und (direkten) Preissubventionen überlegen. Am Ende wird es aber darauf ankommen, wie das Transfersystem und die Energiepreise vom Endverbraucher wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang erscheint es als höchst problematisch, dass die Transferzahlungen bei der Gaspreisbremse (sowie beim Dezemberabschlag 2022) offenbar direkt mit den Vorauszahlungen an den Gasversorger verrechnet werden können, also zu einer Reduzierung der Abschlagszahlungen führen. Unter der Annahme, dass sich viele Endverbraucher möglicherweise gewohnheitsmäßig weniger am Arbeitspreis als vielmehr an der Höhe der Abschlagszahlungen orientieren und ihr Verbrauchsverhalten daran ausrichten, besteht das Risiko, dass Endkunden gerade die Gaspreisbremse fälschlicherweise als eine Preissubvention wahrnehmen. Die verbrauchsreduzierende Wirkung der nach wie vor gültigen höheren vertraglich vereinbarten Arbeitspreise wäre im Falle einer solchen Falschwahrnehmung eingeschränkt. Erschwerend kommt hinzu, dass der Begriff der Gaspreisbremse vor diesem Hintergrund eine unzutreffende Bezeichnung darstellt und Endverbraucher geradezu zu dem falschen Schluss verleitet, der Staat subventioniere den Gaspreis herunter.

²⁸ Vor diesem Hintergrund ist die im Abschlussbericht der Kommission empfohlene Prüfung des Einrichtens einer Obergrenze (vgl. S. 19) im Grundsatz sehr zu unterstützen. Es stellt sich allerdings die Frage nach den Möglichkeiten der konkreten Umsetzung. Für die ebenfalls vorgeschlagene Untergrenze bietet sich dagegen als Ersatz das neue Transfersystem an.

²⁹ Die Bewertung der Gaspreisbremse steht nicht im Mittelpunkt des vorliegenden Projektes, so dass hier kein Anspruch auf Vollständigkeit besteht.

Vor diesem Hintergrund ist dringend zu empfehlen, die mit der Gaspreisbremse verbundenen Transferzahlungen strikt von den Abschlagszahlungen der Gasrechnung zu trennen. Selbst wenn wie vorgesehen die Abwicklung über den Gasversorger erfolgt, sollten die Zahlungen separat zu einem anderen Zeitpunkt an die Empfänger überwiesen und als von der Gasrechnung unabhängige staatliche Zahlungen gekennzeichnet werden. Begriffe wie „Gaspreisbremse“ und „Rabatt“ erscheinen dabei wie gesagt als sehr ungünstig, eine andere besser geeignete Bezeichnung wäre hier zu verwenden (z. B. in der Art von „Staatliche Entlastungspauschale Energie“).

- **Frühzeitige Anpassung von Heizkostenvorauszahlungen**

Das Problem der Wahrnehmung der tatsächlichen Höhe des Energiepreises tritt auch bei Haushalten auf, die ihre Heizenergie nicht direkt mit dem Energieversorger abrechnen, sondern, z. B. als Mieter oder Eigentümer von Wohnungen in zentral beheizten Gebäuden, eine Vorauszahlung für ihre Heizkosten im Rahmen der Betriebs- bzw. Nebenkostenvorauszahlungen leisten. Die Expertenkommission empfiehlt für diese Betroffenen eine zeitnahe Anpassung der Vorauszahlungen, um die entlastende Wirkung der Gaspreisbremse frühzeitig spürbar zu machen. Diesem Vorhaben ist zuzustimmen, und zwar unabhängig vom verwendeten Energieträger und vorrangig aus ganz anderen Gründen: Es ist nämlich davon auszugehen, dass sehr viele aktuelle Heizkostenvorauszahlungen in zentral beheizten Mehrfamilienhäusern noch auf der letzten Heizkostenabrechnung und damit auf einem damals noch deutlich niedrigeren Preisniveau basieren, so dass die zwischenzeitlichen Preissteigerungen womöglich auch in der Wahrnehmung der Bewohner oft noch gar nicht konkret fassbar sind. Eine frühzeitige Klarstellung des tatsächlichen Preisniveaus in den Vorauszahlungen würde nicht nur die sichtbaren Anreize zur Energieeinsparung erhöhen. Sie würde vielmehr auch dem Schutz der Betroffenen vor hohen Nachzahlungen im kommenden Jahr dienen.

Der gegenteilige Gedanke, nämlich die Mieter durch die in der heutigen Praxis übliche Verzögerung dieser Anpassung (d.h. die Verschiebung auf die nächste Jahresrechnung) zunächst noch von den Preissteigerungen zu entlasten, ist nämlich keineswegs als sozialpolitisch sinnvolles Konzept anzusehen: Durch die späteren Nachzahlungen werden die Haushalte womöglich überrascht und es könnten Schulden entstehen, von denen sie auch dann nicht entlastet werden, wenn sie nun ab diesem Zeitpunkt eventuell Ansprüche auf Grundsicherungsleistungen erwerben. Denn diese Altschulden werden von der Grundsicherung grundsätzlich nicht übernommen. Auch die aktuell diskutierte Möglichkeit eines Kündigungsschutzes bedeutet in diesem Fall keine Schuldenentlastung, sondern schützt nur vor dem Verlust der Wohnung im Falle eines zu hohen Zahlungsrückstands. Besser wäre es für diese Haushalte, wenn sie aufgrund der gestiegenen Heizkostenvorauszahlungen frühzeitig Klarheit über die tatsächliche finanzielle Situation hätten und – bei besonders geringen Einkommen – auf Grundlage einer höheren, aber realistischeren Heizkostenvorauszahlung bereits frühzeitig das Anrecht auf Grundsicherung und damit auf Kostenübernahme erhielten, denn dann würden ihnen spätere Schulden erspart bleiben.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Vermieter und Wohnungsverwalter kurzfristig per Gesetz oder Verordnung zu einer Anpassung der Heizkostenvorauszahlungen an das aktuell höhere Preisniveau zu verpflichten. Im Sinne eines realitätsnahen Ansatzes wäre dann auch die gleichzeitige teilweise Abminderung der prognostizierten Heizkosten nach Einführung der Gaspreisbremse zu berücksichtigen, wie von der Kommission vorgeschlagen. Auch hier wäre es allerdings nach dem vorherigen Punkt besser (wenn auch mit Mehraufwand verbunden), wenn die Heizkostenzahlungen und die Transferzahlungen getrennt erfolgen würden.

- **Fehlanreize bezüglich der Wahl der Gatarife und der Energieeinsparung**

Die Anpassung der Transferzahlungen an die Höhe der Energiepreise erscheint insbesondere im Fall von Erdgas aufgrund des individuell offenbar stark divergierenden Preisniveaus als ein wichtiges Ziel. Diese Anpassung ist aber mit der Gefahr verbunden, dass in besonderen Situationen ein Anreiz für die Verbraucher bestehen kann, gezielt Tarife mit höherem Arbeitspreis auszuwählen, um eine

Erhöhung der Transferzahlungen zu erreichen. Diese Erhöhung kann im Einzelfall (insbesondere bei Erreichung sehr niedriger Gasverbräuche gemessen am Grundkontingent) größer sein als die Zusatzkosten für den eigentlichen Gasverbrauch. In dem vorgeschlagenen neuen Transferkonzept wird dieser Problematik mit einer Kappung der anrechenbaren Energiepreise begegnet (Kappungsgrenze: $p_{ET,OG}$), wobei außerdem die genaue Höhe der Kappung erst ex post festgelegt wird und damit für den Verbraucher im Betrachtungsjahr nicht sicher kalkulierbar ist. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass das neue System nur einen Teil der Privathaushalte begünstigt, so dass die zusätzliche Gefahr, dass womöglich einzelne Energieversorger ihre Tarife gezielt auf diese Situation hin ausrichten, zumindest deutlich abgemildert ist.

Im Fall der Gaspreisbremse hat die Gesamtproblematik noch einmal ein deutlich stärkeres Gewicht, denn hier wirken die vorgesehenen Transfers flächendeckend auf alle Gaskunden. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass im Sommer der Gasverbrauch der Haushalte deutlich geringer ist, so dass angesichts der gemäß dem Konzept der Expertenkommission gleichmäßig über das Jahr verteilten „Rabatte“ (z. B. bei monatlicher Abrechnung: immer 1/12 des Jahreswerts) die Transferhöhe im Sommer in vielen Fällen deutlich höher sein wird als die Energiekosten. Bei Gaslieferungsverträgen, die auf diese Periode beschränkt sind bzw. die bei z.B. 18-monatiger Laufzeit überwiegend Sommermonate umfassen, könnte daher in bestimmten Fällen der genannte Fehlanreiz bestehen.

Die Kommission geht in ihrem Abschlussbericht auf derartige Probleme unter der Überschrift „unübliche Vertriebsaktivitäten“ zwar ein, liefert aber noch keine generelle Lösung. Als konkrete Maßnahme wird zwar genannt, dass der Saldo einer Gasrechnung nicht negativ werden, also die Höhe der Transfers die Höhe der Erdgas-Bezugskosten nicht überschreiten darf. Diese Regel löst aber erstens das Problem nur teilweise, da nämlich immer noch der Anreiz für bestimmte Gaskunden besteht, die Höhe der Gesamtkosten (Gasbezugskosten abzüglich Transfers) durch günstige Tarifwahl in die Nähe von „Null“ zu bringen. Und zweitens wird hier ein völlig neues Problem geschaffen: In den betroffenen Fällen tritt nämlich die Situation ein, dass nun die Transferhöhe doch noch an die Höhe des aktuellen Energieverbrauchs gekoppelt wird. In der Folge wird der finanzielle Anreiz zur Energieeinsparung komplett ausgeschaltet, da nämlich jede zusätzliche Reduzierung des Erdgasverbrauchs und damit der Bezugskosten von Erdgas einen Transferentzug in gleicher Höhe nach sich zieht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass von dieser Regelung generell Verbraucher betroffen sein werden, die ihren Gasverbrauch stark reduzieren können – auch wenn sie sich in ihrer Tarifwahl gar nicht beeinflussen lassen. Dies kann beispielsweise auf Haushalte zutreffen, die angesichts der aktuellen Situation anders als im Vorjahr kaum noch mit Erdgas, sondern überwiegend mit Holz heizen, wobei ihnen die zusätzlichen Kosten für die Beschaffung von Holz bei dem beschriebenen Transferentzugsmechanismus gar nicht zugutegehalten werden.

Auch wenn vielleicht zu hoffen ist, dass in der Praxis eine Ausnutzung von Fehlanreizen für hohe Tarife nicht in erheblichem Umfang stattfinden wird, sollten Möglichkeiten einer weiteren Eingrenzung dieses Problems geprüft werden (evtl. in Anlehnung an den Ansatz im neuen Transfersystem mit Kappung ab einer bestimmten Höhe des Arbeitspreises und einer ex post erfolgreicher Festlegung dieser Grenze). Der genannte Fehlanreiz für weitergehende Energieeinsparungen bei bereits erreichten hohen Verbrauchsminderungen sollte wieder aufgelöst werden.

- **Ausweitung der Besteuerung bzw. Transferentzug bei hohen Einkommen**

Nach den Vorschlägen der Expertenkommission Gas und Wärme soll dem bereits genannten Nachteil der Gaspreisbremse, dass Transferzahlungen in erheblichem Umfang auch an nicht unterstützungsbedürftige Haushalte fließen, durch eine Besteuerung bei hohen Einkommen begegnet werden³⁰. Abschätzungen im vorliegenden Projekt zeigen allerdings, dass bei der vorgeschlagenen Einkommensgrenze von 72.000 € nur grob etwa 2 % der mit Gas versorgten Haushalte betroffen sein dürften und die Minderung des Gesamt-Transfervolumens aus der Gaspreisbremse für die privaten

³⁰ Auch der einmalige Transfer im Dezember 2022 (Übernahme der Abschlagszahlung) soll nach dem Vorschlag der Kommission versteuert werden.

Haushalte damit nur in der Größenordnung von 1 % liegen würde.

Es ist daher zu empfehlen, den Kreis der Haushalte, die zu einer Versteuerung der Transferleistungen verpflichtet werden, deutlich auszuweiten und zu prüfen, ob ab einer bestimmten Einkommensgrenze (bzw. ab einer bestimmten Höhe der Steuerschuld wie beim neuen Transferkonzept) eine komplette Rückzahlung der Transfers erfolgen sollte.

4 Konzepte für die Empfänger von Grundsicherungsleistungen

4.1 Zusammenspiel des neuen Transfersystems mit dem Grundsicherungssystem nach SGB II und SGB XII

Durch das vorgeschlagene alternative Entlastungsinstrument soll u.a. ein Abrutschen von Haushalten bzw. deren Mitgliedern in die Grundsicherung aufgrund stark gestiegener Heizkosten vermieden werden (auch wenn dies nicht in jedem Fall gelingen wird³¹) – nicht nur, aber auch deshalb, weil durch die im Regelfall vollständige Übernahme der Heizkosten durch den Grundsicherungsträger ein pekuniärer Anreiz der Leistungsempfänger zum sparsamen Heizen erlischt, was wiederum der Vermeidung einer Gasmangellage zuwider läuft. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es erforderlich, dass erhaltene Unterstützungszahlungen in vollem Umfang zum zu berücksichtigenden Einkommen nach § 11 SGB II bzw. § 82 SGB XII gezählt werden. Dadurch werden sowohl bei der Prüfung auf Hilfebedürftigkeit als auch bei der Bemessung des Grundsicherungstransfers im Falle festgestellter Hilfebedürftigkeit erhaltene Transferabschlagszahlungen berücksichtigt bzw. leistungsmindernd angerechnet. Dies setzt natürlich voraus, dass Antragsteller von Grundsicherungsleistungen ebenso wie Leistungsempfänger erhaltene Abschlagszahlungen im Antrag angeben oder ihrem Grundsicherungsträger nachmelden, und zwar in Bezug auf alle Personen, die bei der Beantragung der Transferabschlagszahlungen angegeben wurden (siehe Kap. 2.2.1).

Ob Grundsicherungsempfänger Unterstützungszahlungen im Rahmen des vorgeschlagenen alternativen Entlastungsinstruments beziehen, ist für den Staat in finanzieller Hinsicht letztlich unerheblich. Denn beziehen Grundsicherungsempfänger die Unterstützungszahlungen, reduziert sich wegen der Zugehörigkeit der Unterstützungszahlungen zum zu berücksichtigenden Einkommen zwar der Grundsicherungstransfer; dieser Ersparnis stehen jedoch genauso hohe Mehrausgaben für die Unterstützungszahlungen entgegen. Um das Selbstverständnis der Grundsicherung als unterstes soziales Netz nicht infrage zu stellen³² und um darüber hinaus den Umfang der staatlichen Entlastungsmaßnahmen infolge der Energiepreiskrise budgetär abbilden zu können, empfiehlt sich, das neue Transfersystem als zur Grundsicherung vorrangiges (ergänzende Grundsicherungsleistungen aber nicht ausschließendes) Leistungssystem zu installieren. Dies hat u.a. zur Folge, dass die Grundsicherungsträger die Befugnis zur stellvertretenden Antragstellung haben, wenn die Hilfebedürftigen trotz Aufforderung einen erforderlichen Antrag nicht selbst stellen (§ 5 Abs. 3 SGB II bzw. § 95 SGB XII). Als für Grundsicherungsempfänger zuständige Stelle zur Stellung des Antrags auf Leistungen aus dem neuen Transfersystem bietet sich dabei der Grundsicherungsträger selbst an, bei als Arbeitnehmer beschäftigten Aufstockern ggf. auch der Arbeitgeber.

Wie dargelegt, können die Transferabschlagszahlungen auch zu hoch ausfallen, was eine nachträgliche Rückzahlungsverpflichtung auslöst. Wenn zu hohe Abschlagszahlungen nicht auf offensichtlichen Falschangaben des Antragstellers beruhen (sondern z. B. durch die nachträgliche Witterungskorrektur entstehen), könnte erwogen werden, von einer Rückzahlung dann abzusehen, wenn der Betroffene plausibel begründen kann, dass er bei richtig bemessener Höhe der Abschlagszahlungen einen Grundsicherungsanspruch gehabt hätte.

³¹ Dadurch, dass auch das alternative Entlastungsinstrument aus Gründen der Anreizkompatibilität nicht alle Mehrkosten infolge stark gestiegener Energiepreise ausgleicht bzw. im Einzelfall auch nicht zielgenau ist, kann der Fall eintreten, dass allein durch die nicht abgedeckten Mehrkosten Hilfebedürftigkeit im Sinne der Grundsicherung entsteht. Ein dadurch hervorgerufenen Abrutschen in die Grundsicherung kann übrigens auch die von der Kommission Gas und Wärme vorgeschlagene Gaspreisbremse nicht verhindern. Aufgrund der zielgerichteten Unterstützung von Haushalten mit niedrigem Einkommen ist die Situation beim neuen Transfersystem sogar günstiger: Erste Modellrechnungen im Projekt zeigen, dass bei (theoretischer, nur für diesen Vergleich interessanter) Ausrichtung des neuen Systems und der Gaspreisbremse auf das gleiche jährliche Transfervolumen (inklusive im Szenario mitbetrachteter Sozialleistungen) im Fall des neuen Systems erheblich weniger Haushalte neu in die Grundsicherung eintreten als bei der Gaspreisbremse.

³² Dieses Selbstverständnis manifestiert sich im sog. Nachrangprinzip der Grundsicherung, das an verschiedenen Stellen im SGB II und SGB XII kodifiziert ist und das Leistungsberechtigte u.a. verpflichtet, „Sozialleistungen anderer Träger in Anspruch zu nehmen und die dafür erforderlichen Anträge zu stellen, sofern dies zur Vermeidung, Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit erforderlich ist“ (§ 12a SGB II).

Alternativ käme in solchen Situationen auch in Betracht, die Rückzahlungen auf ein angemessenes Maß zu begrenzen.

4.2 Energiesparanreize für die Empfänger von Grundsicherungsleistungen

Generell ist zu beachten, dass Grundsicherungsempfänger in der Regel ihre Heizkosten vollständig erstattet bekommen (vgl. [Cischinsky et al. 2016]), daher von den aktuellen Energiepreissteigerungen zumeist gar nicht betroffen sind und für sie auch kein direkter monetärer Anreiz zur Verminderung des Heizenergieverbrauchs besteht. Vor diesem Hintergrund sind in der gegenwärtigen Ausnahmesituation Mechanismen zu prüfen, die im existierenden System kurzfristig einen Energiesparanreiz ergänzen. Insbesondere erscheint der folgende Ansatz geeignet:

Die Grundsicherungsempfänger erhalten ihren Heizkostenzuschuss im laufenden und im kommenden Jahr in Form einer Mindestpauschale, d.h. auch wenn ihre tatsächlichen Heizkosten die Pauschale unterschreiten, erhalten sie die Pauschale in voller Höhe ausgezahlt. Auf diese Weise entsteht ein finanzieller Anreiz zur Energieeinsparung. Wenn dagegen die Heizkosten die Pauschale überschreiten, werden sie nach wie vor in voller Höhe übernommen.

Dieser zweite Teil der Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass Grundsicherungsempfänger besonders schützenswert sind und es bisher keinen zuverlässigen Mechanismus gibt, mit dem den Haushalten die Höhe ihres angemessenen Heizenergieverbrauchs (und damit ihrer angemessenen Heizkosten) zugewiesen werden könnte. Bisher wird also aus diesen Gründen auf eine solche Zuweisung verzichtet, was im Allgemeinen zu der genannten vollen Heizkostenerstattung führt und auch weiterhin führen muss.

Die Höhe der vorgeschlagenen Mindestpauschale wäre als Produkt des jeweiligen individuellen Energiepreises mit einem Referenzwert für den Energieverbrauch zu ermitteln. Für die Festlegung des Referenz-Energieverbrauchs erscheinen grundsätzlich zwei Ansätze möglich:

- Festlegung auf Basis von pauschalen Durchschnittswerten für den Energieverbrauch (z. B. differenziert nach den energetischen Gebäudeeigenschaften in Anlehnung an die Vorgehensweise im neuen Transferkonzept)
- Festlegung auf Basis des Vorjahresverbrauchs (ähnlich wie im Fall der Gaspreisbremse).

Womöglich kann die Festlegung am günstigsten durch Kombination der beiden Ansätze erfolgen: In denjenigen Fällen, in denen dem zuständigen Grundsicherungsträger der Vorjahresverbrauch bekannt ist bzw. einfach von den Betroffenen nachgewiesen werden kann und auch die jeweilige Situation der Haushalte (auch in Bezug auf ihre Wohnung und deren Beheizung) weitgehend unverändert geblieben ist, könnte der Vorjahresverbrauch eine geeignete Bemessungsgröße darstellen³³. In allen anderen Fällen wären die Pauschalansätze anzuwenden.

Weitere Details des Verfahrens (z. B. endgültige Festlegung des Referenz-Energieverbrauchs bereits ex ante im laufenden Jahr oder erst ex post, d. h. nach der Jahresabrechnung der Heizkosten – etwa mit dem Ziel der Witterungsbereinigung) wären noch auszuarbeiten. Der einfachste Weg der Abwicklung besteht wahrscheinlich darin, zunächst im Rahmen der Grundsicherung in gewohnter Weise die (monatlichen) Heizkostenvorauszahlungen der Leistungsempfänger in voller Höhe zu übernehmen und ihnen dann ex post im Zuge der Jahresabrechnung für den Fall, dass die tatsächlichen jährlichen Heizkosten die Mindestpauschale unterschreiten, den Differenzbetrag in Form eines einmaligen jährlichen „Energiesparbonus“ auszuzahlen.

³³ Eine Reduzierung auf ein „Grundkontingent“ in Höhe von z. B. 80 % dieses Wertes wie bei der Gaspreisbremse sollte hier nicht erfolgen, um die Anreizwirkung nicht herabzusetzen. Auch Haushalte, die nur wenig Energie einsparen können bzw. wollen, tragen damit zur Reduzierung des Energieverbrauchs in Deutschland bei. Für den Staat sind in solchen Fällen die Zusatzausgaben kostenneutral gegenüber dem Fall, dass bei diesen Haushalten gar keine Energieeinsparung stattfinden würde, da die Grundsicherung dann die ungeminderten Energiekosten übernehmen müsste.

4.3 Option der Übertragung auf Haushalte mit niedrigen Erdgaspreisen

Ein Teil der mit Erdgas versorgten Haushalte in Deutschland ist bisher vom gestiegenen Energiepreis noch gar nicht betroffen, da z. B. noch im Jahr vor den aktuellen Anstiegen ein Gasliefervertrag mit längerer Laufzeit und Preisgarantie abgeschlossen wurde. In diesen Fällen ist also aus ökonomischer Sicht von einem deutlich verringerten Energiesparanreiz auszugehen. Vor diesem Hintergrund wäre es zumindest denkbar, den oben beschriebenen Energiesparbonus auch auf diese Fälle zu übertragen. Man könnte also Haushalten außerhalb des Grundsicherungsbezugs mit niedrigen Gaspreisen das Angebot machen, dass sie einen finanziellen Bonus erhalten, wenn sie gegenüber dem Vorjahr in relevantem Umfang Energie einsparen.

Die weitere Ausarbeitung eines solchen Konzepts erfolgt an dieser Stelle nicht, denn es gibt verschiedene Gründe, die gegen einen solchen Ansatz sprechen: Neben dem Umstand, dass nun auch nicht unterstützungsbedürftige Haushalte, die noch dazu von ihrem besonders niedrigen Energiepreis profitieren, mit einem zusätzlichen Transfer begünstigt werden (dies auch noch verbunden mit der im Einzelfall notwendigerweise ungenauen Zuordnung von Energieverbrauchs-Zielwerten), stellt sich insbesondere die Frage nach einer kurzfristigen und praktikablen Durchführbarkeit.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass womöglich der Fall eintreten könnte, dass sich die bisher bestehenden Anreize für die Minderung des Energie- und insbesondere des Erdgasverbrauchs, die mit den im Mittel gestiegenen Energiepreisen und flankierenden weiteren Maßnahmen (Informationen für die Haushalte sowie Appelle) verbunden sind, als noch nicht ausreichend erweisen. Denn weder die konkrete Reaktion der Verbraucher auf die veränderte Situation noch die Witterung im weiteren Verlauf dieses und des kommenden Winters können verlässlich prognostiziert werden. Handlungsoptionen, um bei sich sehr ungünstig entwickelndem Erdgasverbrauch gegebenenfalls weitere Maßnahmen für eine zusätzliche Verbrauchsminderung auch im Haushaltssektor zu ergreifen, sollten also zumindest vorherbedacht werden. Dies könnte beispielsweise die Erhöhung von Steuern oder Abgaben auf den Erdgasverbrauch sein, wobei es (zumindest theoretisch) denkbar erscheint, die Verbraucher mit noch sehr niedrigem Preisniveau gegebenenfalls besonders zu belasten oder womöglich sogar generell Mindestpreise einzuführen. Eine Untersuchung dieser Fragen ist nicht Gegenstand des vorliegenden Forschungsprojekts. Als sicher kann aber gelten, dass die entsprechenden Maßnahmen sehr kurzfristig und ohne zu großen Verwaltungsaufwand realisierbar sein müssten. Im Rahmen des neuen Transferkonzepts würden die Transferzahlungen für die Anspruchsberechtigten wegen Bezugnahme auf das reale Preisniveau an die erhöhten Erdgaspreise direkt angepasst werden.

Literaturverzeichnis

- [Bundesnetzagentur 2022a] Bundesnetzagentur: Neuberechnung: Wie lange reichen die Speicher?, Stand 20.10.2022
https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/Hintergrund/221020_gas_szenarien_neu.pdf?_blob=publicationFile&v=1
- [Bundesnetzagentur 2022b] Bundesnetzagentur: Lagebericht Gasversorgung, Stand 10.11.2022 (13 Uhr)
https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle_gasversorgung/_downloads/11_November/221110_gaslage.pdf?_blob=publicationFile&v=2
- [Bundesregierung 2022] Informationen zu den Entlastungspaketen der Bundesregierung:
<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html>
und
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/drittes-entlastungspaket-2082584>
- [Cischinsky et al. 2016] H. Cischinsky, J. Kirchner, C. v. Malottki: Das deutsche Transfersystem in Zeiten von Klimaschutz und Energiewende, in: K. Großmann et al. (Hrsg): Energie und Soziale Gerechtigkeit, Springer, Wiesbaden, 2017
DOI: 10.1007/978-3-658-11723-8_13
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-11723-8_13
- [Destatis 2021] Statistisches Bundesamt: 22,6 % mehr Haushalte bezogen 2020 Wohngeld, Pressemitteilung Nr. 517 vom 11. November 2021
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/11/PD21_517_22311.html;jsessionid=F58E18E3353A41A06527AB08A1663579.live731
- [Diefenbach 2021] N. Diefenbach: Mindeststandards und Energieausweis, Anmerkungen zu den Leitfragen der 3. Sitzung der AG Gebäude im Rahmen der Roadmap Energieeffizienz 2050, Institut Wohnen und Umwelt, 10.05.2021,
https://www.iwu.de/fileadmin/publikationen/stellungnahmen/2021-05-10_IWU_Diefenbach_Anmerkungen-Leitfragen-AG-Gebaeude-RoadmapEnergieeffizienz2050.pdf
- [Kalkuhl et al. 2022] M. Kalkuhl, C. Flachsland, B. Knopf, M. Amberg, T. Bergmann, M. Kellner, S. Stüber, L. Haywood, C. Roofs, O. Edenhofer: Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland – Sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen, Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC), Berlin, 15.03.2022;
https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Auswirkungen_der_Energiepreiskrise_auf_Haushalte.pdf
- [Kommission 2022a] ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme: Sicher durch den Winter, Zwischenbericht, Berlin, 10.10.2022
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/expertinnen-kommission-gas-und-waerme.pdf?_blob=publicationFile&v=24
- [Kommission 2022b] ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme: Sicher durch den Winter, Abschlussbericht, Berlin, 31.10.2022
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?_blob=publicationFile&v=8
- [Neuhoff et al. 2022] K. Neuhoff, M. Longmuir, M. Kröger, F. Schütze: Hohe Gaspreisanstiege: Entlastungen notwendig, DIW-Wochenbericht Nr. 36/2022,
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.851987.de/22-36-1.pdf
- [Verbraucherzentrale 2022] Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Preisniveau der Grundversorgungstarife Strom und Gas in NRW zum Stichtag 01.10.2022,
https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2022-09/grundversorgungstarife-strom-und-gas_nrw_011022.pdf

Anhang A: Entwurf Gebäudefragebogen

Name der Bewohnerin/ des Bewohners: _____

(Name des Antragstellers bzw. bei Ausfüllen durch Vermieter bzw. Hausverwalter: Name des Mieters bzw. Wohnungseigentümers, für den der Fragebogen ausgefüllt wurde)

Die folgenden Fragen betreffen das Gebäude (bzw. im Fall von Anbauten: den Gebäudeteil), in dem sich die Wohnung des Bewohners befindet.

Gebäudeadresse: _____

Wann wurde das Gebäude errichtet? Jahr der Fertigstellung

bis 1978

1979 – 1994

1995 oder später

Um was für ein Gebäude handelt es sich?

Ein-/Zweifamilienhaus

anderes Gebäude

z. B. Mehrfamilienhaus ab 3 Wohnungen

Welcher Energieträger wird überwiegend für die Beheizung verwendet?

bei zentraler Beheizung: Haupt-Energieträger des Gebäudes

bei wohnungs-/raumweiser Beheizung: Haupt-Energieträger der Wohnung

Es ist derjenige Energieträger anzugeben, der üblicherweise für die Beheizung vorgesehen ist. Beispiel: Wenn üblicherweise mit Erdgas geheizt wird, in der aktuellen Situation aber ausnahmsweise überwiegend ein Holzofen eingesetzt wird, so ist hier dennoch „Erdgas“ anzukreuzen³⁴.

Erdgas

auch bei anteiligem Biogasbezug
aus dem Erdgasnetz

Heizöl

Flüssiggas

Fernwärme

Kohle

elektrischer Strom

auch bei elektr. Wärmepumpe

Scheitholz/Stückholz

Holzpellets

Sonstiges³⁵

Wurden in späteren Jahren (nach Errichtung) die folgenden nachträglichen Wärmeschutzmaßnahmen durchgeführt?

Bei Gebäuden, die 1995 oder später errichtet wurden, müssen die Fragen zu Wärmeschutz und Fenstern nicht beantwortet werden.

Nachträgliche Wärmedämmung von mindestens 50 % der Außenwandflächen

senkrechte Flächen beheizter Räume, die an Außenluft oder Erdreich grenzen, ohne Fenster

ja

nein

d.h. keine nachträgliche Wärmedämmung oder es ist weniger als die Hälfte der Fläche betroffen

³⁴ Hinweis für den Leser: Durch diese Regelung soll der Anreiz für eine möglichst hohe Einsparung von Erdgas aufrechterhalten werden, d.h. die Betroffenen kommen hier nicht in die Situation, bei Reduzierung ihres Erdgasanteils auf weniger als 50 % auf die (mutmaßlich) attraktiveren Transfers für den Energieträger Erdgas verzichten zu müssen.

³⁵ Hinweis für den Leser: In diesem seltenen Fall wäre das Preisniveau eines der anderen Energieträger anzusetzen (Auswahl eines Energieträgers mit moderater Preissteigerung).

Nachträgliche Wärmedämmung von mindestens 50 % der Fläche von Dach bzw. Obergeschosdecke

Dachflächen (ohne Fenster und Oberlichter) bzw. an unbeheizte Dachräume grenzende Flächen von Obergeschosdecken

ja

nein

d.h. keine nachträgliche Wärmedämmung oder es ist weniger als die Hälfte der Fläche betroffen

Nachträgliche Wärmedämmung von mindestens 50 % der Fläche der Kellerdecke bzw. des Fußbodens

Bodenflächen beheizter Räume, die an den unbeheizten Keller oder das Erdreich grenzen

ja

nein

d.h. keine nachträgliche Wärmedämmung oder es ist weniger als die Hälfte der Fläche betroffen

Wann wurden die Fenster (überwiegend) eingebaut?

auch: Erneuerung von Verglasungen

Bei unterschiedlichem Alter der Fenster: Ankreuzen, wann der größte Anteil der Fensterflächen eingebaut wurde.

Ausnahmefall: Falls überwiegend Ein-Scheiben-Verglasung vorliegt: Immer „bis einschließlich 1994“ ankreuzen, selbst wenn die Ein-Scheiben-Fenster später eingebaut wurden.

Die Fenster wurden (größtenteils) bis einschließlich 1994 eingebaut

Die Fenster wurden (größtenteils) 1995 oder später eingebaut

Wer hat diesen Fragebogen ausgefüllt?

Eintrag in der folgenden Zeile nur notwendig, wenn der Fragebogen nicht vom Bewohner selbst, sondern vom Vermieter/Verwalter ausgefüllt wurde

Name / Institution

Ort, Datum: _____

Unterschrift

(Bewohner/-in bzw. ausfüllende Person)

Anhang B: Ansätze zur Weiterentwicklung des Transferkonzepts

Im Fall der Zusammenveranlagung: Eigener Antrag für jeden Ehe- oder eingetragenen Lebenspartner

Das bisherige Konzept sieht vor, dass der Antragsteller im Antrag auch die steuerliche Identifikationsnummer des zusammen veranlagten Ehe- oder eingetragenen Partners sowie der haushaltszugehörigen Kinder angibt, selbst dann, wenn nicht er selbst, sondern sein Partner das Kindergeld bezieht. Gleichzeitig können für ein und dieselbe Person nicht mehrfach Unterstützungsleistungen beantragt werden, was bedeutet, dass bei der Bemessung der monatlichen Unterstützungszahlung nur die Lohnsteuer bzw. Einkommensteuervorauszahlung des Antragstellers berücksichtigt wird, nicht jedoch die seines zusammen veranlagten Partners. Entrichtet Letzterer jedoch auch entsprechende Vorauszahlungen, kann die bisherige Konzeption dazu führen, die Einkommensverhältnisse bei der Antragsprüfung als zu gering einzustufen. Dadurch werden – gemessen an den tatsächlichen, erst im Zuge der Einkommensteuerveranlagung festgestellten Einkommensverhältnissen des zusammen veranlagten Paares – zunächst zu hohe monatliche Unterstützungszahlungen geleistet, die im Rahmen der späteren Einkommensteuerveranlagung u.U. wieder voll oder teilweise zurückgefordert werden müssen.

Um die Möglichkeit von Rückforderungen einzuschränken, kann alternativ erwogen werden, dass der Antragsteller nur für sich (und seine im selben Haushalt lebenden Kinder, für die er selbst das Kindergeld bezieht) einen Antrag stellen kann, während sein zusammen veranlagter Partner einen eigenen Antrag zu stellen hat. Diese Änderung geht jedoch mit einer Zunahme der Zahl der gestellten Anträge und damit mit einem zusätzlichen Arbeitsaufwand der Stellen einher, bei der die Partner die Unterstützungszahlungen beantragen (z.B. ihren jeweiligen Arbeitgebern). Abgesehen davon wird die Ex ante-Unterstützungszahlung ohnehin stets dann in vollem Umfang geleistet, wenn die betreffende Stelle selbst keine Einkommensteuervorauszahlungen ansetzt und abführt, so dass es in solchen Fällen in Abhängigkeit des Ergebnisses der Einkommensteuerveranlagung nach wie vor zu einer teilweisen oder vollständigen Rückforderung kommen kann.

Andere Bemessung der Leistungsfähigkeit

Das vorgeschlagene neue Transfersystem bemisst die Höhe der Unterstützungsleistung u.a. an der tariflichen Einkommensteuer, die als Maßstab für die Leistungsfähigkeit eines Antragstellers herangezogen wird. Die Vorteile dieses Maßstabs liegen darin, dass die Lohnsteuer sowie Einkommensteuervorauszahlungen auf die (voraussichtliche) tarifliche Einkommensteuer abgestimmt sind und dass die tarifliche Einkommensteuer im Zuge der Einkommensteuerveranlagung ohnehin ermittelt wird. Selbst wenn man an der grundsätzlichen (und gemeinhin akzeptierten) Messung der Leistungsfähigkeit anhand des erzielten Einkommens festhält, können ersatzweise auch andere Einkommensbegriffe als Leistungsfähigkeitsmaßstab verwendet werden. Hierzu gehören zum einen solche, die bei der Ermittlung der tariflichen Einkommensteuer ohnehin anfallen (z.B. Summe der Einkünfte, Gesamtbetrag der Einkünfte, zu versteuerndes Einkommen), und zum anderen solche, die in anderen staatlichen Systemen einkommensgeprüfter Sozialleistungen (z.B. Wohngeldsystem, Grundsicherungssystem) Verwendung finden. Der Rückgriff auf solche alternativen Indikatoren lässt sich mit diversen Einschränkungen rechtfertigen, die der tariflichen Einkommensteuer als Indikator für Leistungsfähigkeit anhaften. Zu nennen ist beispielsweise der vertikale Verlustausgleich, wonach zur Ermittlung der Summe der Einkünfte positive Einkünfte einzelner Einkunftsarten mit negativen Einkünften anderer Einkunftsarten verrechnet werden, was z. B. dazu führt, dass Vermieter durch die Ermöglichung hoher Abschreibungen ihre Steuerlast nachhaltig absenken können. Auch das sogenannte Ehegattensplitting, das eine beurkundete Formen der Partnerschaft voraussetzt und deshalb anderen Partnerschaftsformen nicht zur Verfügung steht, kann unter dem Aspekt der Abbildung der Leistungsfähigkeit kritisch gesehen werden. Das gilt auch für die Steuerfreiheit von (allerdings unter dem Progressionsvorbehalt stehenden) Lohnersatzleistungen wie z.B. Arbeitslosengeld I und Elterngeld oder großzügige Freibeträge auf bestimmte Einnahmearten wie beispielsweise Rentenzahlungen. Vor diesem Hintergrund liegt beispielsweise der Wohngeldberechnung ein anderer Einkommensbegriff zugrunde. Diese fokussiert stärker darauf, das verfügbare Haushaltseinkommen abzubilden, und beschreitet deshalb trotz der Anlehnung an die sieben Einkunftsarten des

Einkommensteuerrechts eigene Wege.³⁶ Je weiter man sich von der tariflichen Einkommensteuer als Maßstab für Leistungsfähigkeit jedoch entfernt und Einkommensbegriffe aus anderen Rechtskreisen heranzieht, desto verwaltungsaufwändiger und weniger transparent wird die Anspruchsprüfung und -bemessung. Unter dem Aspekt der schnellen und transparenten Umsetzbarkeit des vorgeschlagenen alternativen Entlastungsinstruments dürften daher zumindest auf kurze Sicht die genannten Vorteile des Leistungsfähigkeitsmaßstabs „tarifliche Einkommensteuer“ überwiegen.

³⁶ So erlaubt die wohngeldrechtliche Einkommensermittlung beispielsweise keinen vertikalen Verlustausgleich und behandelt zusammen veranlagte Paare genauso wie Paare mit getrennter Veranlagung. Darüber hinaus sind Renten nicht nur mit ihrem Besteuerungsanteil, sondern voll zu berücksichtigen, genauso wie Lohnersatzleistungen.