

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses aufgrund stark gestiegener Energiekosten (Heizkostenzuschussgesetz – HeizkZuschG)

Dr. Ralph Henger
Kompetenzfeld
Finanz- und Immobilienmärkte
E-Mail: henger@iwkoeln.de
Telefon: +49 221 4981-744

Öffentliche Anhörung am 14. März 2022

<p>Deutscher Bundestag</p> <p>Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen</p> <p>Ausschussdrucksache 20(24)004-E</p> <p>07.03.2022</p>

7. März 2022

Schnelle und sachgerechte Unterstützung einkommensschwacher Haushalte

Aufgrund der zuletzt stark gestiegenen Heizkosten sollen Wohngeldhaushalte, BAföG-Empfänger und Bezieher der Berufsausbildungsbeihilfe mit dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Heizkostenzuschussgesetz – HeizkZuschG) einen einmaligen Heizkostenzuschuss erhalten. Der Zuschuss ist nach der Haushaltsgröße gestaffelt und richtet sich an rund 710.000 Haushalte, die in den Monaten Oktober 2021 bis März 2022 Wohngeld beziehen. Ein 1-Personen-Haushalt erhält 135 Euro, ein 2-Personen-Haushalt 175 Euro, für jede weitere Person im Haushalt werden 35 Euro gezahlt. Zusätzlich werden rund 370.000 Studenten, 50.000 Bezieher des Aufstiegs-BAföG und 65.000 Personen, die Berufsausbildungsbeihilfe oder Ausbildungsgeld bekommen, pauschal 115 Euro erhalten (Bundesregierung, 2022). Der Heizkostenzuschuss wird den Bund rund 190 Millionen Euro kosten. Der Auszahlungstermin wird im Sommer sein, wenn in der Regel die Heiz- und Nebenkostenabrechnungen anstehen.

Zusammenfassende Beurteilung

Insgesamt stellt der einmalige Heizkostenzuschuss eine schnelle, sachgerechte und zielgenaue Maßnahme dar. Diese ist wichtig, um soziale Härten aus den aktuell stark steigenden fossilen Energiepreisen zeitnah abzufedern. Er unterstützt mit den Wohngeldempfängern, BAföG-Beziehern und Auszubildenden zielgerichtet Haushalte mit geringem Einkommen. Grundsicherungsempfänger im Rechtskreis des SGB II und XII sind durch die steigenden Heizkosten nicht belastet, da die Mehrkosten über die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) erstattet werden. Alternative Entlastungsvorschläge wie eine Aussetzung der CO₂-Bepreisung oder eine Absenkung der Mehrwertsteuer wären hingegen das falsche Signal, da Anreize für Gebäudeeigentümer gemindert würden, in die für die Klimaziele bedeutenden energetischen Gebäudesanierungen zu investieren. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die privaten Haushalte in den letzten Jahren von niedrigen Energiekosten profitiert haben, was dazu geführt hat, dass weniger Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen stattfanden.

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Telefon / E-Mail:
+49 221 4981-744
henger@iwkoeln.de

Besucheradresse Köln:
Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln

Büro Berlin:
Georgenstraße 22
10117 Berlin

Büro Brüssel:
Rue Marie de Bourgogne 58
1000 Brüssel

iwkoeln.de
twitter.com/iw_koeln

Die Höhe der Einmalzahlung wurde im Dezember 2021 berechnet. Seither sind die Preise für weiter gestiegen. Auch Lebensmittel, Strom, Benzin und Diesel haben sich im letzten Jahr deutlich verteuert. Weiterhin ist die Teuerungsrate hoch und belastet die privaten Haushalte insbesondere Geringverdiener und Hartz-IV-Empfänger. Daher wurden im Februar 2022 vom Koalitionsausschuss der Bundesregierung weitere Entlastungsmaßnahmen beschlossen (BMF, 2022). Die größten Entlastungen für private Haushalte wird dabei die vorzeitige Abschaffung der Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zum voraussichtlich 1. Juli 2022 bringen. Bleiben die Energiepreise mittel- und langfristig auf hohem Niveau sind jedoch weitere Entlastungen angebracht. Sinnvoll erscheint insbesondere die Einführung einer dauerhaften Heizkostenkomponente im Wohngeld. Diese führt nicht nur dazu, dass Wohngeldhaushalte dauerhaft bei ihren Belastungen für Heizen und Warmwasser unterstützt werden, sondern ermöglicht auch, das Wohngeld als vorrangige Leistung gegenüber dem Grundsicherungssystem und durch höhere Einkommensgrenzen zu stärken.

Berechnung der Höhe des einmaligen Heizkostenzuschusses

Die Berechnungen des Heizkostenzuschusses hat das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) für die Bundesregierung im Rahmen des Forschungsprojekts „Mikrosimulation von Reformvorhaben im Wohngeld“ für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vorgenommen (Henger et al., 2022). Politische Vorgabe für das IW als Gutachter war es, einen einmaligen Heizkostenzuschuss für Wohngeldhaushalte zu bestimmen, der ohne umfangreiche zusätzliche Informationen und ohne hohen Verwaltungsaufwand von den Wohngeldbehörden ausgezahlt werden kann. Dieser Anforderung wird mit einem nach der Anzahl der Personen gestaffelten Pauschalbetrag Rechnung getragen. Der Vorteil dieses Vorgehens ist die unbürokratische und dadurch schnelle Umsetzung. Der Nachteil ist jedoch, dass hierbei die unterschiedliche Betroffenheit der Haushalte nicht berücksichtigt werden kann. So bestehen aktuell besonders für Haushalte mit einer Gasheizung große Belastungsunterschiede, da einige Energieversorger die Preise stark angehoben haben (siehe Plattformen www.check24.de oder www.verivox.de), während andere aufgrund längerfristiger Liefervereinbarungen für Bestandskunden noch keine oder nur moderate Preisanpassungen erfahren haben. Um Fälle extremer individueller Härten zu berücksichtigen und stark betroffene Haushalte im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit zu unterstützen, hätten beispielsweise Nachweise über den verwendeten Energieträger, die Kündigung des Versorgers oder Dokumente über angekündigte Preissteigerungen herangezogen werden müssen (Neuhoff et al., 2022). Damit wäre eine schnelle verwaltungsmäßige Umsetzung bis zum Sommer 2022 jedoch nicht möglich gewesen.

Das Wohngeld ist eine wichtige sozialpolitische Leistung und hilft Haushalten mit hohen Wohnkostenbelastungen diese äußerst treffsicher und effizient abzumildern. Ende 2020 nahmen gemäß Wohngeldstatistik 618.000 Haushalte beziehungsweise 1,39 Millionen Personen Wohngeld in Anspruch. Nach dem IW-Mikrosimulationsmodell und Berechnungen anhand der Wohngeld-Quartalstatistik werden für den Berechnungszeitraum des Heizkostenzuschusses vom Oktober 2021 bis zum März 2022 rund 710.000 Haushalte Wohngeld beziehen.

Ausgangswert zur Bestimmung der Höhe des Heizkostenzuschusses waren die durchschnittlichen warmen Nebenkosten (für Heizen und Warmwasser) der wohngeldberechtigten Haushalte. Dabei wurde aufgrund der großen Energiepreisschwankungen der letzten Jahre auf den Vierjahreszeitraum 2016 bis 2019 zurückgegriffen. Nach IW-Berechnungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels

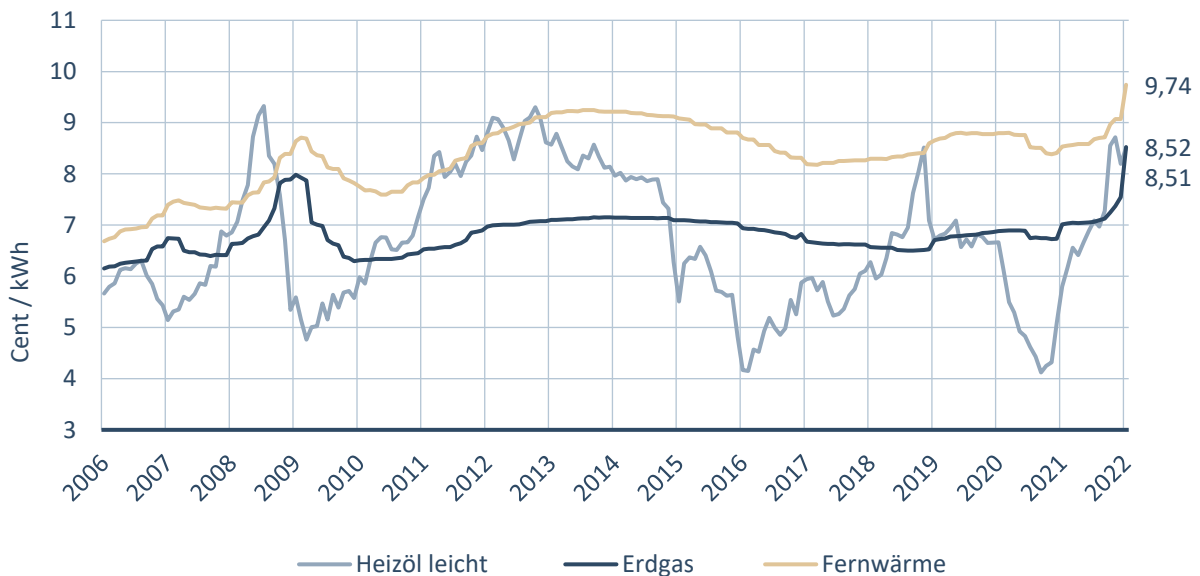
(SOEP v36) liegen diese bei monatlich 1,20 Euro/m² Wohnfläche. Dieser Wert weicht nur geringfügig von den durchschnittlichen warmen Nebenkosten aller Mieterhaushalte im Jahr 2020 ab, die im Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung mit 1,21 Euro/m² angegeben sind (BMI, 2021). Die Höhe des Zuschusses wurde weiterhin anhand der jüngsten Preisentwicklungen für die drei wichtigsten Energieträger (Erdgas (Anteil 49,5 Prozent), Heizöl (Anteil 25,0 Prozent), Fernwärme (Anteil 14,1 Prozent), Stand 2020, BDEW, 2021) ermittelt. Berechnungsgrundlage hierfür war die allgemeine Preisentwicklung für Haushaltsenergie gemäß Energiedaten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sowie Verbraucherpreisdaten des Statistischen Bundesamts.

Energiepreiseentwicklung bis Januar 2022

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Energiepreise der drei wichtigsten Energieträger für die privaten Haushalte im Zeitraum 2006 bis Januar 2022. Niedrige Energiepreise (insbesondere Heizöl) gab es in den Jahren 2009/2010, 2016/2017 und zuletzt 2020. Speziell die Preise für Heizöl zeigten sich bereits in der Vergangenheit als volatil und haben jüngst wieder das hohe Preisniveau vom November 2018 erreicht. Beim Erdgas begannen substantielle Preissteigerungen erst im Herbst 2021, nach einem über viele Jahre äußerst konstantem Preisniveau. Die Fernwärmepreise sind insbesondere im Januar 2022 deutlich angezogen.

Abbildung 1: Entwicklung der Heizkosten für Erdgas, Heizöl und Fernwärme

Zeitraum: Januar 2006 bis Januar 2022



Eigene Berechnungen auf Basis der Energiedaten und -szenarien (BMWK, Stand 20. Januar 2022); Erdgaspreise bei einer Abgabemenge von 1.600 Kilowattstunden (kWh) pro Monat; Heizwerte für leichtes Heizöl: 1 Liter = 10 kWh; Fernwärmepreise für Mehrfamilienhäuser, Anschlussleistung 160 kW, Jahresnutzung 1.800 Std., Umrechnungsfaktor: 1 Gigajoule = 277,78 kWh; alle Preise inklusive aller Steuern; Fortschreibung für Januar 2022 (Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> [23.2.2022]; Verbraucherpreisindex: 61111-0004: CC13-04521: Erdgas, einschließlich Umlage, CC13-04530: Heizöl, einschließlich Umlage, CC13-04550: Fernwärme und Ähnliches)

Die Preise aller drei Energieträger haben sich im Vergleich zum Vorjahresmonat (Januar 2021 – Januar 2022) deutlich verteuert (Erdgas (+21,5 Prozent), Heizöl (+46,7 Prozent), Fernwärme (+14,1 Prozent)). Im Jahresvergleich 2020 zu 2021 sind die gemessenen Steigerungen geringer – aufgrund der starken Preisdynamik im aktuellen Winter. Erdgas verteuerte sich im Jahresdurchschnitt 2021 gegenüber 2020 um 4,7 Prozent, Heizöl um 41,8 Prozent und Fernwärme um 1,1 Prozent. Ohne die Einführung der CO₂-Bepreisung wäre der Anstieg der Energiepreise für Erdgas und Heizöl geringer (Fernwärme unterliegt nicht dem nationalen Emissionshandel (nEHS) und dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)). Heizöl wäre nur um 28,5 Prozent teurer, Erdgas wäre sogar um 2,7 Prozent günstiger.

Im gewichteten Durchschnitt der drei wichtigsten Wärmeenergieträger Erdgas, Heizöl und Fernwärme lagen die Preise im Jahr 2021 um 11,9 Prozent höher als im Vorjahr. Hauptgrund für den rasanten Preisanstieg sind die gestiegenen Weltmarktpreise. Zusätzlich hat die 2021 in Kraft getretene CO₂-Bepreisung fossile Energie verteuert, die über das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG) Erdgas und Heizöl ab dem 1.1.2021 mit 25 Euro/Tonne CO₂ verteuert hat und seit dem 1.1.2022 mit 30 Euro verteuert. Ohne CO₂-Bepreisung auf Erdgas und Heizöl wäre die Entwicklung schwächer und der Preisanstieg läge im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr bei 4,8 Prozent.

Annahmen für die zukünftige Energiepreiseentwicklung

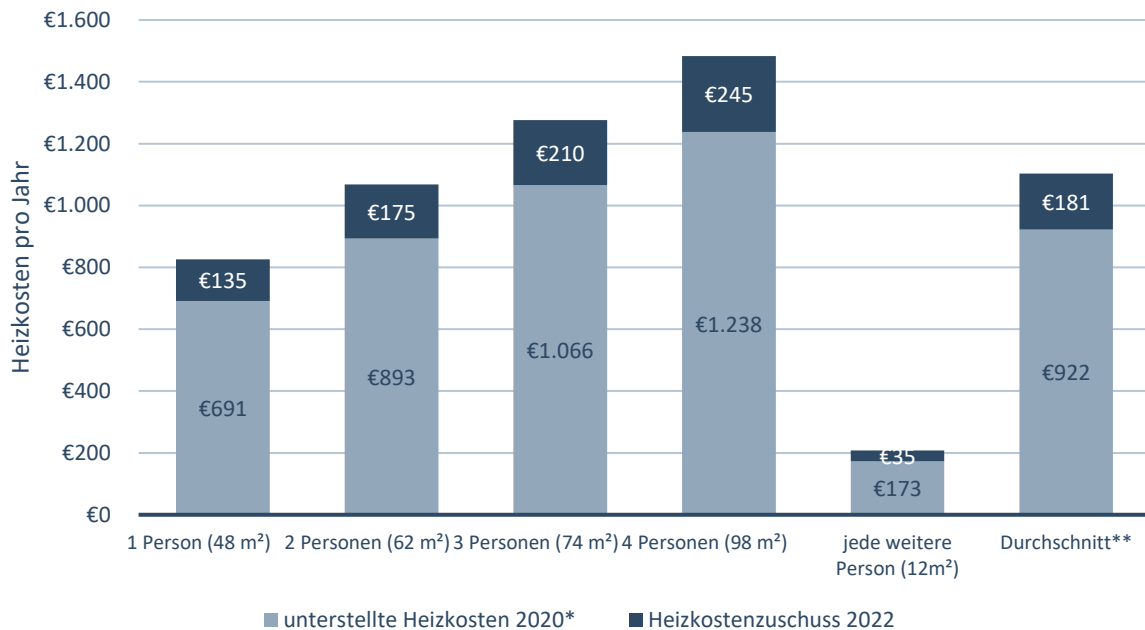
Um die Höhe der Zusatzbelastungen abzuschätzen und daraufhin die Höhe des einmaligen Heizkostenzuschusses zu bestimmen, wurden die erwarteten durchschnittlichen Heizkosten für das 2022 mit dem Jahresdurchschnitt 2020 verglichen. Auch wenn Unsicherheit über die zukünftige Preisentwicklung besteht, wurde bei den Berechnungen zur Höhe des einmaligen Heizkostenzuschusses davon ausgegangen, dass die Energiepreise für die Endverbraucher zumindest in dieser Heizperiode noch weiter steigen werden. Hierfür wurde die Preisentwicklung bis zum letzten verfügbaren Datenstand im Dezember 2021 (November 2021) mit dem 3-Monattrend bis zum März 2022 fortgeschrieben und danach konstant gesetzt. Mit diesen Annahmen wurde ein Anstieg der Energiepreise im Jahr 2022 von 28,1 Prozent gegenüber 2020 abgeleitet.

Ohne CO₂-Bepreisung beläuft sich der berechnete Energiepreisanstieg im Jahr 2022 auf 19,6 Prozent gegenüber 2020 (Umrechnungsfaktoren auf Basis von LfU, 2017). Für die Festlegung der Höhe des einmaligen Heizkostenzuschusses wurde der Effekt der CO₂-Bepreisung herausgerechnet, da die Wohngeldhaushalte seit dem 1.1.2021 eine Kompensation in Form einer sogenannten CO₂-Komponente erhalten (§ 12 Abs. 6 Wohngeldgesetz). Die Entlastung ist gestaffelt nach Haushaltsgröße und beläuft sich auf monatlich 30 Cent/m² Richtwohnfläche. Entsprechend seiner Richtwohnfläche von 48 m² werden bei einem 1-Personen-Haushalt beim Wohngeld somit jährlich 172,80 Euro der Heizkosten anerkannt (monatlich 14,40 Euro), das heißt, sie fließen in die Ermittlung des Wohngeldanspruchs ein. Nach dem Zuschussprinzip des Wohngelds wird immer nur ein Teil der anerkannten Kosten bezuschusst. Ein Haushalt mit 1.000 Euro wohngeldrechtlichem (Netto-)Einkommen und einer Bruttokaltmiete von 500 Euro erhält nach aktuellem Wohngeldrecht durch die CO₂-Komponente 84 Euro mehr im Jahr (monatlich 79 Euro statt 72 Euro Wohngeld).

Abbildung 2 zeigt, wie die durchschnittlichen Mehrbelastungen für die Wohngeldhaushalte, die sich im Vergleich der jahresdurchschnittlichen Preisniveaus 2022/2020 ergeben (20 Prozent bei

1,20 Euro/m²), ausgeglichen werden. Im Durchschnitt hatte ein Wohngeldhaushalt im Jahr 2020 unterstellte Heizkosten in Höhe von 922 Euro und erhält im Sommer 2022 einen Heizkostenzuschuss von 181 Euro.

Abbildung 2: Heizkostenzuschuss für Wohngeld-Haushalte



Quelle: Bundesregierung, 2022, Unterstützung bei gestiegenen Heizkosten, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/heizkostenzuschuss-2002324> [3.2.2022]; Anzahl Personen in einem Haushalt, Richtwohnflächen in Klammern; *bei monatlich 1,20 €/m² Richtwohnfläche; **gewichtet mit Anzahl Wohngeldhaushalte zum 31.12.2020

Dynamische Preisentwicklung rechtfertigt auch höheren Heizkostenzuschuss

Ob und wie stark sich die Preise weiterentwickeln werden, ist noch nicht abzusehen. Die hohen Großhandelspreise für Erdgas und der Ukraine-Krieg lassen jedoch weitere Steigerungen erwarten. Auch die Preisentwicklungen im Dezember 2021 und Januar 2022 waren stärker als sie die angesetzte Trendfortschreibung für die Festsetzung der Heizkostenpauschale angezeigt hat. Unter Anwendung des gleichen Ansatzes (Trendfortschreibung bis März 2022; danach konstant Preise) bei Berücksichtigung aktualisierter Daten, ergibt sich ein Energiepreisanstieg für die drei Energieträger Erdgas, Heizöl und Fernwärme im Jahr 2022 von 40,6 Prozent gegenüber 2020. Ohne CO₂-Bepreisung läge der Energiepreisanstieg bei 32,0 Prozent.

Kalkuliert man die durchschnittlichen Mehrbelastungen nicht mit 20 Prozent, sondern mit 32 Prozent ergäbe sich ein Heizkostenzuschlag für einen 1-Personen-Haushalt in Höhe von 220 Euro, für einen 2-Personen-Haushalt in Höhe von 285 Euro und für jede weitere Person im Haushalt weitere 55 Euro. Hierfür wäre jedoch ein zusätzliches Finanzvolumen erforderlich. Auf die Wohngeldempfänger entfallen 130 der insgesamt 190 Millionen Euro der Mehrausgaben für den Bund im Jahr 2022. Die

Ausgaben für die wohngeldberechtigten Haushalte würden bei einem erhöhten Heizkostenzuschuss auf rund 210 Millionen Euro steigen. Bei einer Anhebung des einmaligen Heizkostenzuschusses in ähnlicher Größenordnung für die BAföG-Bezieher und Auszubildenden würden die Gesamtausgaben auf insgesamt knapp 310 Millionen Euro steigen.

Fazit: Vor dem Hintergrund der unlängst äußerst dynamischen Preisentwicklung erscheint ein erhöhter einmaliger Heizkostenzuschuss gerechtfertigt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch ein erhöhter pauschaler Heizkostenzuschuss nicht die gesamten Zusatzkosten für alle Haushalte abdecken wird. Für Haushalte, die einen überdurchschnittlichen Kostenanstieg erfahren haben, federt der einmalige Heizkostenzuschuss nach dem Zuschussprinzip aber einen Teil der Mehrkosten ab.

Empfehlung zur dauerhaften (Wieder-)Einführung der Heizkostenkomponente

Während beim einmaligen Heizkostenzuschuss die Gewährung einer möglichst unbürokratischen, kurzfristigen Unterstützung im Vordergrund stand, ist es jedoch wichtig, dass auch in Zukunft einkommensschwache Haushalte ausreichend Unterstützung für die Heizkosten erhalten. Hier bietet sich beim Wohngeld als dauerhafte Kompensationsmöglichkeit die (Wieder-)Einführung der Heizkostenkomponente (auch Heizkostenpauschale) an, die in den Jahren 2009 und 2010 schon einmal gewährt wurde. Grund für die damalige Einführung waren ebenfalls kurzfristig gestiegene Energiepreise. Die Heizkostenkomponente wurde 2009 zusammen mit einem einmaligen Heizkostenzuschuss in Höhe von 100 Euro für einen 1-Personen-Haushalt, von 120 Euro für einen 2-Personen-Haushalt und 25 Euro für jedes weitere Haushaltsmitglied eingeführt (BBSR, 2013). Nach gesunkenen Energiepreisen im Jahr 2010, wurde sie dann wieder abgeschafft. Die Höhe der Heizkostenkomponente war wie die aktuell gewährte CO₂-Komponente konzipiert, hatte jedoch einen monatlichen Förderbetrag von 50 Cent/m², sodass beispielsweise einem 1-Personen-Haushalt 24 Euro als monatliche Heizkosten anerkannt wurden. Die pauschalen Heizkosten gehen zusammen mit der Bruttokaltmiete in die Berechnung des Wohngeldanspruchs ein und führen zu einem höheren Wohngeld. Das Wohngeld ist so konzipiert, dass mit steigendem Einkommen die Höhe des Wohngelds abnimmt und somit auch die Berücksichtigung der Heizkosten.

Bereits im Gutachten des BBSR (2013) wurde eine Wiedereinführung der Heizkostenpauschale vorgeschlagen, da die Heizkosten einen integrativen Bestandteil der Wohnkostenbelastung darstellten und entsprechend – wie bei der Grundsicherung – bezuschusst werden sollten. Bei der Neueinführung könnten wieder in pauschalierter Form die Heizkosten angerechnet werden, sodass die Haushalte einen Anreiz haben, sparsam zu heizen und die Wohngeldstellen die Heizkostenabrechnungen nicht einzeln prüfen müssen. Eine Wiedereinführung der Heizkostenkomponente hätte folgende Vorteile:

- Wohngeldhaushalte werden dauerhaft bei ihren Belastungen für Heizen und Warmwasser unterstützt. Damit wird ein systematischer Nachteil gegenüber dem Grundsicherungssystem beseitigt und das Wohngeld als vorrangige Leistung gestärkt.
- Wohngeld wird attraktiver, da die Leistungen und die Einkommensgrenzen steigen und mehr Haushalte Unterstützung bekommen.
- Mit steigenden Einkommen fällt der Zuschuss geringer aus, sodass Haushalte zielgenaue und bedarfsorientierte Unterstützung erhalten.
- Als separate Heizkostenkomponente (neben der CO₂-Komponente) kann bei veränderten Rahmenbedingungen nachgesteuert werden.

In Zukunft sollte das Wohngeld weiter gestärkt werden, da es gegenüber der Grundsicherung eine Reihe von Vorteilen hinsichtlich der Anreize zur Arbeitsaufnahme und des Wohnkonsums sowie des Verwaltungsaufwands aufweist. Es wäre daher sinnvoll, dass im Rahmen der angekündigten Reform zur Stärkung des Wohngeldes in dieser Legislaturperiode (siehe Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung) neben einer Anpassung der Wohngeldberechnungsformel und der Miethöchstbeträge auch die Heizkostenkomponente wieder eingeführt wird.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2013, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Bonn

BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, 2021, Beheizungsstruktur des Wohnungsbestandes in Deutschland 2020, <https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/beheizungsstruktur-wohnungsbestand-deutschland/> [15.10.2021]

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2022, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. Februar 2022: 10 Entlastungsschritte für unser Land, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/10-entlastungsschritte-fuer-unser-land.html [23.02.2022]

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2021, Vierter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020, Berlin

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022, Zahlen und Fakten Energiedaten. Nationale und internationale Entwicklung. Blatt 26a, Letzte Aktualisierung 20.1.2022, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html> [3.2.2022]

Bundesregierung, 2022, Unterstützung bei gestiegenen Heizkosten, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/heizkostenzuschuss-2002324> [3.2.2022]

Henger, Ralph / Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2022, Heizkostenzuschuss im Wohngeld, IW-Kurzbericht, Nr. 9, Köln

LfU – Bayerische Landesamt für Umwelt, 2017, Ermittlung Emissionsfaktoren, https://www.umwelt-pakt.bayern.de/download/.../co2-emissionen_berechnung_lfu.xlsx [30.11.2017]

Neuhoff, Karsten / Longmuir, Maximilian / Kröger, Mats / Schütze Franziska, 2022, Gaspreisschock macht kurzfristige Unterstützung und langfristige Effizienzverbesserung erforderlich, DIW aktuell, Nr. 78, Berlin

SOEP – Sozio-oekonomisches Panel v36, Daten des Jahres 2019, Version 36, Berlin