

Stromkostenbremse: Beschränkung der Anspruchsberechtigung auf einkommensschwache Haushalte würde budgetäre Belastung deutlich reduzieren¹

Der im Nationalrat am 21. September mittels Initiativantrag eingebrachte Gesetzesentwurf einer Stromkostenbremse wurde von vielen Seiten aufgrund mangelnder Treffsicherheit kritisiert. Die Stromkostenbremse zielt auf die Abfederung der im Laufe des Jahres 2022 bereits erfolgten oder abzusehenden Zunahme der Stromkosten für private Haushalte ab. Laut einer Analyse des Büros des Fiskalrates wäre die budgetäre Auswirkung einer adaptierten Version der Stromkostenbremse, die auf die einkommensschwächsten 35% der Haushalte (gemäß Haushaltsäquivalenzeinkommen) abzielt, um etwa 67% geringer als die im Ministerrat beschlossene Ausgestaltung der Stromkostenbremse. Bei diesem alternativen Ansatz würden Stromkostenzuschüsse lediglich jenen Haushalten gewährt werden, deren verfügbares laufendes Einkommen nicht ausreicht, um ihre monatlichen Konsumausgaben (auf Basis der Konsumerhebung 2019/20) zu finanzieren.

Die seit dem vergangenen Jahr steigende Inflation erreichte im Juli und August 2022 ihren vorläufigen Höchststand. Der Preis des repräsentativen Warenkorbprivater Haushalte lag mit 9,4% im Juli und 9,3% im August über jenem des entsprechenden Vorjahresmonats. Ein bedeutender Treiber dieser Entwicklung waren die Weltmarktpreise für Energie, welche infolge des Krieges in der Ukraine und den damit einhergehenden Liefereinschränkungen und Unsicherheiten in den vergangenen Monaten drastisch anstiegen. Dies wird durch die Entwicklung des von der Österreichischen Energieagentur ermittelten Österreichischen Strompreisindex verdeutlicht: Dieser auf Basis von Großhandelspreisen ermittelte Index lag im August dieses Jahres um etwa 247% über dessen Niveau im August des Vorjahres 2021. Diese Steigerungen der Großhandelspreise wurden beziehungsweise werden derzeit sukzessive über Tarifierhöhungen an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben (e-Control). Trotz der bereits beschlossenen Teuerungs-Entlastungspakete und der darin enthaltenen monetären Unterstützungsleistungen (u. a. Anti-Teuerungsbonus, erhöhter Klimabonus, Energiekostenausgleich) plant die Bundesregierung in Anbetracht der teilweise bereits erfolgten oder noch zu erwartenden Zunahme der Konsumentenpreise für Haushaltsenergie mit der Stromkostenbremse eine weitere Entlastungsmaßnahme.

Das erstmals im Rahmen eines Vortrags an den Ministerrat am 7. September durch Bundesministerin Leonore Gewessler, Bundesminister Martin Kocher und Bundesminister Magnus Brunner vorgestellte Konzept einer Stromkostenbremse sieht im Kern vor, dass jeder Haushalt auf ein Grundkontingent von 2.900 kWh (entspricht laut dem Entwurf 80% des durchschnittlichen jährlichen Haushaltsverbrauchs) einen subventionierten Preis bezahlt.² Dieser Referenzpreis sollte sich dabei an dem Preisniveau vor Beginn der Energiekrise orientieren. Für einen über das Grundkontingent hinausgehenden Verbrauch wäre auch weiterhin der jeweils gültige Marktpreis zu bezahlen.³

Die hier vorgestellte Analyse nimmt die von vielen Seiten geäußerte Kritik hinsichtlich der mangelnden Treffsicherheit der intendierten Maßnahme zum Anlass und verfolgt das Ziel, eine Abschätzung zu treffen, in welchem Ausmaß sich die budgetäre Auswirkung der Maßnahme reduzieren würde, wenn – anstatt einer Förderung aller Haushalte – lediglich einkommensschwächere Haushalte

¹ Autorin und Autor: Susanne Maidorn und Manuel Gruber-Német

² Der entsprechende Entwurf des Bundesgesetzes über die befristete Einführung eines Stromkostenzuschusses für Haushaltskundinnen und Haushaltskunden (Stromkostenzuschussgesetz – SKZG) wurde dem Nationalrat am 21. September als Initiativantrag 2827/A vorgelegt und in weiterer Folge dem Ausschuss für Wirtschaft, Industrie und Energie zugewiesen.

³ Der im Rahmen des Gesetzesentwurfs genannte Referenzpreis vor Beginn der Krise beträgt 10 Cent/kWh exkl. USt. Zudem sieht der Entwurf eine Subventionierungsobergrenze von 40 Cent/kWh vor, sodass der maximale Zuschuss 30 Cent/kWh beträgt.

Stromkostenzuschüsse erhielten.⁴ Die Analyse verwendet Daten der Konsumerhebung 2019/20 zu monatlichen Ausgaben für detaillierte Warengruppen auf Haushaltsebene. Diese Daten werden verwendet, um den Effekt der im Jahr 2022 erfolgten Preiserhöhungen auf die erhobenen Konsumausgaben der individuellen Haushalte zu kalkulieren. In einer vorangegangenen Analyse (Bachleitner & Maidorn, 2022)⁵ dienten diese Berechnungen zur Abschätzung, in welchem Ausmaß sich der Anteil jener Haushalte, deren durchschnittliche monatliche Konsumausgaben das laufende Haushaltseinkommen übersteigen, infolge des Anstiegs der Inflation in den Monaten Jänner bis April 2022 erhöht hat.⁶ Dieser ermittelte Anteil der „einkommensschwächeren“ Haushalte (35% der einkommensschwächsten Haushalte gemäß Haushaltsäquivalenzeinkommen), der sich mit der bis August berücksichtigten Inflation nicht wesentlich ändert, wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit als Abgrenzung des Begünstigtenkreises der alternativen Ausgestaltung der Maßnahme verwendet.⁷ Die vorgenommene Abgrenzung ist allerdings nicht als scharfe Trennlinie zu betrachten, da auch im achten 5%-Quantil 37% der Haushalte unter Beibehaltung ihrer üblichen Konsumgewohnheiten infolge der Inflation eine negative Sparquote aufweisen würden. Vielmehr dient diese Abgrenzung dem Zweck, exemplarisch darzustellen, wie eine Beschränkung des Bezieherkreises die budgetäre Auswirkung der Maßnahme beeinflussen würde.

Die Höhe der infolge der Stromkostenbremse erzielten Entlastung auf Haushaltsebene ist zentral von der mit starker Unsicherheit behafteten Entwicklung der Preise für Haushaltsenergie abhängig. Im Rahmen dieser Analyse wird die Annahme getroffen, dass der Strompreis pro kWh zumindest auf die Höhe der Subventionierungsobergrenze von 40 Cent/kWh ansteigt, sodass der Zuschuss pro subventionierter kWh in maximaler Höhe zum Tragen kommt.⁸ Unter Verwendung detaillierter Informationen zum Stromkonsum der individuellen Haushalte gemäß Konsumerhebung und unter Berücksichtigung der Gewährung von Mehrfachzuschüssen für Haushalte mit Zweitwohnsitzen ergeben sich die in **Grafik 1** dargestellten durchschnittlichen Entlastungswirkungen nach 5%-Einkommensquantilen.⁹

Aus **Grafik 1** ist ersichtlich, dass der Stromverbrauch (laut Konsumerhebung) zwar mit steigendem Haushaltsäquivalenzeinkommen zunimmt, die Entlastungswirkung der Stromkostenbremse allerdings in weniger ausgeprägtem Maße. Dies ist darauf zurückzuführen, dass selbst in den untersten 5%-Quantilen ein erheblicher Anteil der Haushalte (über 45%) einen über dem Grundkontingent liegenden Stromkonsum aufweist und somit das Zuschussmaximum erreicht. Diese Beobachtung ist zum Teil

⁴ Im Rahmen dieser Analyse wird lediglich der Kern der intendierten Maßnahme modelliert. Die zusätzlich angekündigte Subventionierung der Netzkosten für GIS-befreite Haushalte bleibt ebenso außer Ansatz wie die Einführung zusätzlicher Kontingente für Mehrpersonenhaushalte, wobei letzteres die Folge der Nicht-Nennung konkreter Beträge hinsichtlich der „Top-Up“-Kontingente im entsprechenden Gesetzesentwurf ist.

⁵ Bachleitner, A. und S. Maidorn (2022). „Effekt der Inflation 2022: Konsumausgaben übersteigen zunehmend das verfügbare Einkommen – auch bei Erwerbstätigen-Haushalten“, REFFP-Info 7/2022 – Intern.

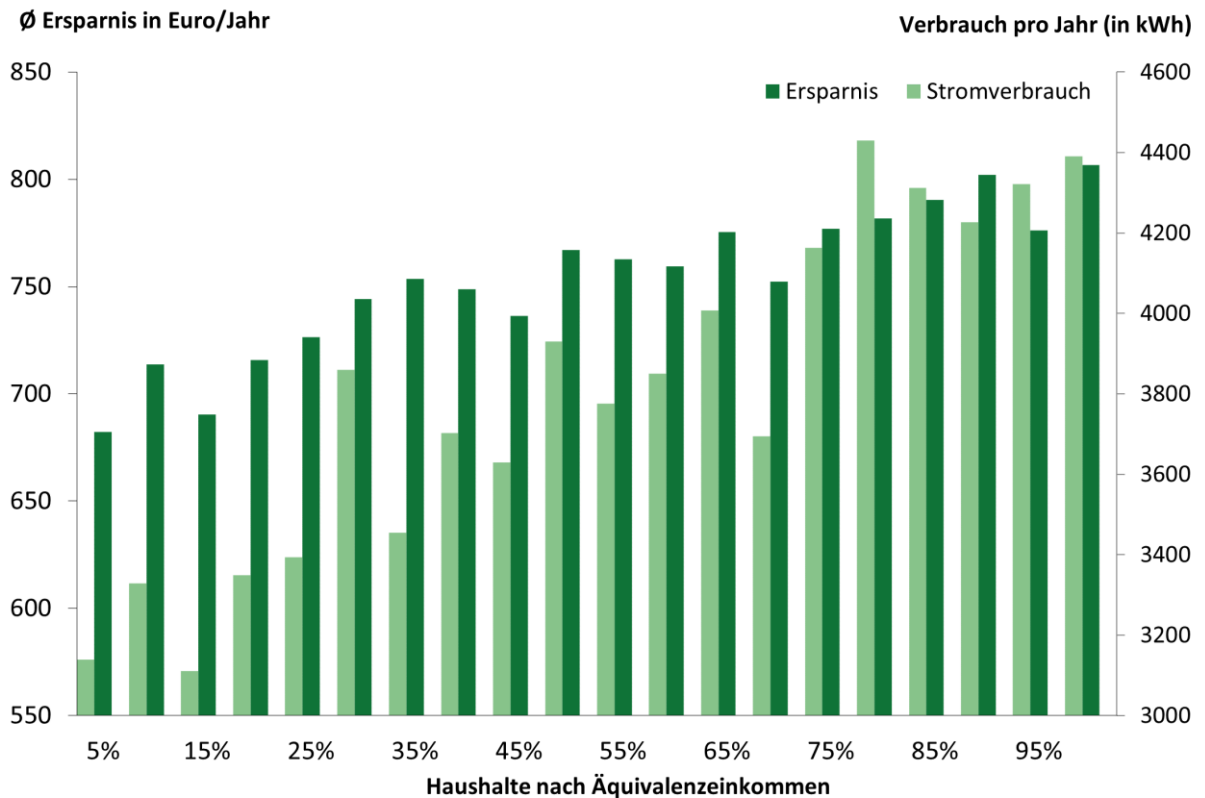
⁶ Die in diesen Zusammenhang erfassten Konsumausgaben umfassen neben schwer vermeidbaren Fixkosten (z. B. Wohnraum) auch Konsum, der über den Subsistenzkonsum hinausgeht, wie beispielsweise Kosten im Zusammenhang mit Freizeitaktivitäten, Restaurantbesuchen etc. Die Gruppe jener Haushalte, deren Konsumausgaben nach der Zunahme der Inflation ihr monatliches Haushaltseinkommen übersteigen, sind also als jener Anteil der Haushalte zu verstehen, welcher zumindest Anpassungen des Konsumverhaltens vornehmen muss, um negatives Sparen zu vermeiden.

⁷ Unter Berücksichtigung der Inflation bis August ergibt sich für das zur Abgrenzung verwendete siebente 5%-Quantil ein marginales verfügbares monatliches Haushaltseinkommen von etwa 1.870 Euro für einen Einpersonenhaushalt. Diese Einkommensgrenze erhöht sich je nach Haushaltszusammensetzung für Mehrpersonenhaushalte um 935 Euro pro Person ab 14 Jahren und um 561 Euro pro Kind unter 14 Jahren.

⁸ Die qualitativen (und quantitativen) Resultate der vorgenommenen Analyse hinsichtlich der prozentuellen Reduktion der budgetären Auswirkung der Maßnahme infolge einer Beschränkung des Begünstigtenkreises sind allerdings nicht sensitiv gegenüber alternativen Annahmen bezüglich der Strompreisentwicklung.

⁹ In Ermangelung von Informationen zur Verteilung der haushaltsbezogenen Gesamtstromkosten auf die genutzten Wohnsitze wurde die Annahme getroffen, dass 2/3 der Stromkosten auf den primären Wohnsitz entfallen, wohingegen 1/3 der Stromkosten am Zweitwohnsitz anfallen.

Grafik 1: Stromkostensparnis durch Stromkostenbremse nach Einkommensquantilen



Quelle: Konsumerhebung 2019/20, eigene Berechnungen.

durch die überproportionale Nutzung von Strom zu Heizzwecken in den untersten Einkommensquantilen zu erklären. In Summe ergeben die Berechnungen auf Basis der Konsumerhebung eine zu erwartende budgetäre Auswirkung des Kerns der im Gesetzesentwurf beschriebenen Maßnahme von etwa 3 Mrd. Euro pro Jahr. Eine Restriktion der Gruppe der anspruchsberechtigten Haushalte um 65% (auf die abgegrenzte Gruppe der einkommensschwächeren Haushalte) hätte eine annähernd proportionale Reduktion der budgetären Auswirkung um etwa 67% zur Folge.¹⁰

Eine solche nach Haushaltseinkommen differenzierte Maßnahme hätte somit, neben einer wesentlich erhöhten Treffsicherheit, eine weitaus geringere Auswirkung auf den staatlichen Budgetsaldo. Allerdings würde die Umsetzung einer solchen Maßnahme eine entsprechende administrative Datenbasis zu verfügbaren Haushaltseinkommen erfordern, welche zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht existiert. Die hier präsentierte Analyse unterstreicht somit erneut die Wichtigkeit der Schaffung einer entsprechenden Datenbasis.

¹⁰ Die Mitberücksichtigung von Zweitwohnsitzen hat lediglich eine geringe quantitative Auswirkung auf die prozentuelle Reduktion der budgetären Auswirkung der Maßnahme durch die Beschränkung des Begünstigtenkreises (Reduktion von 67% auf 66% Einsparung relativ zur im Vortrag an den Ministerrat präsentierten Ausgestaltung der Maßnahme).