

Fuest, Clemens

Article

Der russische Überfall auf die Ukraine: Folgen für die Konjunktur und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fuest, Clemens (2022) : Der russische Überfall auf die Ukraine: Folgen für die Konjunktur und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. Sonderausgabe April, pp. 03-05

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/260757>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Clemens Fuest

Der russische Überfall auf die Ukraine: Folgen für die Konjunktur und wirtschaftspolitischer Handlungs- bedarf

UKRAINE-KONFLIKT: FOLGEN FÜR KONJUNKTUR UND ENERGIEVERSORGUNG

Der Ukraine-Krieg ist eine humanitäre Katastrophe und eine geopolitische Zeitenwende. Die ökonomische Lage verändert sich grundlegend. Das betrifft die kurzfristige Konjunkturentwicklung, aber auch die mittelfristigen Aussichten insbesondere für eine sichere Energieversorgung in Deutschland und Europa. Kurzfristig untergräbt der Krieg die wirtschaftliche Erholung. Es kommt zu einer stagflationären Entwicklung. Die Politik kann die Kosten höherer Preise für Energie, Rohstoffe und Nahrungsmittel nicht aus der Welt schaffen, sondern nur umverteilen. An die Politik werden derzeit dennoch Forderungen herangetragen, die Bevölkerung einerseits von den Folgen der Krise abzusichern, andererseits aber die russischen Gaslieferungen zu stoppen, um den finanziellen Druck auf Russland zu erhöhen. Die Bundesregierung hat bereits verschiedene Steuersenkungen und Transfers auf den Weg gebracht. Besonders umstritten ist dabei die beschlossene Senkung der Steuern auf Benzin und Diesel auf das europarechtlich zulässige Mindestniveau. Was die Gasimporte angeht, sollen sie vorerst weitergehen, aber mittelfristig ganz abgebaut werden.

KRIEG IN DER UKRAINE BELASTET KONJUNKTUR

Bis zum russischen Überfall auf die Ukraine gingen die Konjunkturprognosen davon aus, dass im kommenden Sommer ein Aufschwung zu erwarten ist. Zwar belasten hohe Corona-Infektionszahlen und Lieferengpässe die Konjunktur derzeit. Es spricht aber viel dafür, dass die Omikron-Infektionswelle bald überwunden sein wird. Viele private Haushalte haben in der Zeit der Pandemie auf Urlaubsreisen, Restaurantbesuche und andere Formen sozialen Konsums verzichtet. Teilweise verlagerten sich die Ausgaben auf den verstärkten Konsum anderer Güter, aber die Ersparnisse stiegen ebenfalls deutlich. Diese Ersparnisse dürften im Sommer zu stärkerer Konsumnachfrage führen. Lieferengpässe und steigende Energiepreise waren schon vor dem Ukraine-Krieg ein Belastungsfaktor, aber es stand nicht zu erwarten, dass sie den Aufschwung verhindern.

IN KÜRZE

Der Ukraine-Krieg unterbricht die Erholung der Konjunktur nach der Pandemie. Es kommt zu einer stagflationären Entwicklung. Die Politik kann die Kosten höherer Preise für Energie, Rohstoffe und Nahrungsmittel nicht aus der Welt schaffen, sondern nur umverteilen. Die Geldpolitik muss dringend restriktiver werden, um die Inflation zu bremsen. An die Politik werden derzeit dennoch Forderungen herangetragen, die Bevölkerung einerseits von den Folgen der Krise abzusichern, andererseits aber die russischen Gaslieferungen zu stoppen, um den finanziellen Druck auf Russland zu erhöhen. Die Bundesregierung hat bereits verschiedene, teils umstrittene Steuersenkungen und Transfers auf den Weg gebracht. Was die Gasimporte angeht, will die Politik sie vorerst weiterführen, sie aber mittelfristig ganz abbauen. Dieser Aufsatz argumentiert, dass es aus ökonomischen und strategischen Gründen vorzuziehen ist, nach dem Ukrainekrieg wieder Gas aus Russland zu importieren, unabhängig davon, ob die Importe während des Krieges unterbrochen werden. Anders als bisher sind allerdings Parallelstrukturen aufzubauen, um die Gasimporte aus Russland in künftigen Krisen falls notwendig schnell und zu tragbaren Kosten unterbrechen zu können.

Der Krieg in der Ukraine hat die Konjunkturaussichten nun erheblich verdüstert. Die Energiepreise sind noch einmal angestiegen. Das belastet die Konjunktur auf mehrfache Weise. Verbraucher müssen mehr Geld fürs Heizen und an der Zapfsäule ausgeben. Auch andere Güter werden knapper und teurer, weil Unternehmen höhere Produktions- und Transportkosten haben und deshalb weniger herstellen und ihre Preise erhöhen.

Steigende Unsicherheit über die weitere Entwicklung hat zur Folge, dass Investitionen verschoben werden. Es ist darüber hinaus damit zu rechnen, dass es an den Finanzmärkten zu Engpässen und Funktionsstörungen kommt, weil sich Investoren in großer Zahl aus riskanten Aktiva zurückziehen. Das dämpft die Konjunktur zusätzlich. Vor diesem Hintergrund haben

die Konjunkturforscher ihre Prognosen deutlich revidiert. Das ifo Institut erwartete im Dezember 2021 für Deutschland im Jahr 2022 noch ein Wirtschaftswachstum von 3,7%. Die aktuelle Konjunkturprognose sieht je nach Energiepreisentwicklung noch ein Wachstum zwischen 2,2 und 3,1%. Dabei ist ein möglicher Ausfall der russischen Gaslieferungen noch nicht eingepreist.

POLITIKMASSNAHMEN: BENZINSTEUERSENKUNGEN KONTRAPRODUKTIV

Wie sollte die Politik auf diese Lage reagieren? Herkömmliche Konjunkturpolitik in Form höherer öffentlicher Ausgaben oder steuerlicher Entlastungen hilft hier nicht. Es gibt keinen Mangel an Nachfrage, sondern eine Verknappung des Güterangebots. Die Kosten steigender Preise kann die Politik nicht aus der Welt schaffen, man kann sie nur umverteilen. In vielen Ländern, auch in Deutschland, hat die Politik sich entschieden, Steuern auf Benzin und Diesel zu senken.

Dieser Weg ist populär, aber ökonomisch eher schädlich. Da die Steuersenkung nicht automatisch an die Konsumenten weitergereicht wird, muss man davon ausgehen, dass ein Teil der Entlastung die Gewinne der Mineralölproduzenten steigert, nach empirischen Schätzungen mindestens ein Drittel. Der Rest der Entlastung fließt zum großen Teil an Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen. Das sind aber genau die Haushalte, die künftig zur Kasse gebeten werden, wenn Steuern erhöht werden, um die Staatsschulden zu bedienen, die zur Finanzierung der Benzinsteuersenkung aufgenommen wurden. Es handelt sich also für viele nur um Umverteilung von der rechten in die linke Tasche. Es wäre auch denkbar, dass die Bedienung der Schulden mit künftigen Ausgabenkürzungen finanziert wird. Dann hängen die Verteilungswirkungen von der Art der Ausgaben ab, die gekürzt werden, aber sie sind noch weniger gezielt. Besser ist es, Haushalten mit niedrigen Einkommen oder Fernpendlern, die durch steigende Benzinpreise besonders stark belastet werden, gezielt zu helfen. Unter den bereits ergriffenen Maßnahmen sind pauschale Zahlungen an Empfänger von Sozialtransfers und kinderreiche Familien und höhere steuerliche Pauschalen für Fernpendler überzeugender.

GELDPOLITIK: STRAFUNG NOTWENDIG TROTZ SCHWACHER KONJUNKTUR

Während das Wirtschaftswachstum durch den Ukraine-Krieg geschwächt wird, steigt die Inflation, in erster Linie getrieben durch steigende Preise für Energie und Lebensmittel. Im März 2022 erreichte die Inflationsrate in Deutschland 7,3%. In der Eurozone liegt die Geldentwertung sogar noch etwas höher. Diese stagflationäre Entwicklung stellt die Geldpolitik vor Probleme. Es erscheint naheliegend von der EZB zu fordern, angesichts der Krise den Abbau der Anleihekäufer weiter zu verschieben. Aber damit wächst die

Gefahr, dass die Inflation weiter steigt und sich die Inflationserwartungen »entankern«, private Haushalte und Unternehmen also dauerhaft höhere Inflationsraten erwarten und entsprechend Lohnabschlüsse und Preise für Güter und Dienstleistungen erhöhen. In dieser Lage muss die Notenbank trotz fragiler Konjunktur die Inflation bekämpfen.

Es gibt durchaus ein Risiko, dabei zu übersteuern. Aber die Gefahr, zu spät zu handeln und später mit weit höheren Kosten eingreifen zu müssen, erscheint derzeit deutlich größer. Das hat folgenden Grund. Verschiedene Faktoren sprechen dafür, dass die Inflation, anders als es noch vor einigen Monaten der Fall zu sein schien, nicht nur vorübergehend hoch ist. Erstens steigen die Produzentenpreise derzeit extrem stark an – die Preissteigerungsrate liegt hier mittlerweile bei rund 30%. Der Ukraine-Krieg sorgt dafür, dass eine Entspannung hier in weite Ferne gerückt ist. Dieser Anstieg übersetzt sich erst mit Verzögerung in Konsumentenpreissteigerungen. Der Inflationsdruck wird also zunehmen. Zweitens sinkt die Arbeitslosenquote im Euroraum trotz der Konjunkturabschwächung; das wird bald zu Lohnsteigerungen führen. Gleichzeitig bedeutet das hohe Beschäftigungsniveau, dass eine Ausweitung des Güterangebots nur sehr begrenzt möglich ist. Drittens besteht die Gefahr, dass Inflationserwartungen ansteigen und die Rückkehr zu niedrigerer Inflation erschweren. Viertens stabilisiert eine Straffung der Geldpolitik den Außenwert des Euro und reduziert damit die Kosten von Importen, senkt also die importierte Inflation. Fünftens ist die Geldpolitik der EZB schon seit langer Zeit extrem expansiv ausgerichtet. All das legt nahe, dass eine geldpolitische Kehrwende überfällig ist.

ENDE DER GASIMPORTE AUS RUSSLAND?

Ein erhebliches Risiko für die weitere Konjunktorentwicklung liegt in einem plötzlichen Ausfall der Gasimporte aus Russland. Dazu könnte es kommen, weil die russische Regierung sich entscheidet, kein Gas mehr zu exportieren, weil Pipelines durch Kriegshandlungen beschädigt werden oder weil die deutsche Regierung sich – im Alleingang oder EU-weit koordiniert – entscheidet, kein Gas aus Russland mehr zu importieren.

Verschiedene aktuelle Simulationsstudien beschäftigen sich mit der Frage, was die ökonomischen Auswirkungen eines plötzlichen Abbruchs der Gasimporte wären. Das einzuschätzen ist schwierig, weil es mit dem Vorgang einer flächendeckenden Gasrationierung quasi keinerlei Erfahrungen gibt. Entsprechend sind die Simulationsergebnisse mit sehr hoher Unsicherheit behaftet. Je nach Szenarien und zugrunde gelegten Annahmen reicht der prognostizierte BIP-Rückgang von Werten um 1–2% bis hin zu einem Einbruch um 6%.¹ Es wäre also mit einem er-

¹ Siehe dazu den Überblick in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022) und Behringer et al. (2022).

heblichen ökonomischen Verlust zu rechnen, über dessen genaue Höhe große Unsicherheit besteht. Daraus folgt nicht, dass die Politik weiter Gas aus Russland importieren sollte – diese Entscheidung hängt auch von Erwartungen darüber ab, was man mit einem solchen Embargo erreichen kann und wie es sich auf den weiteren Kriegsverlauf in der Ukraine auswirken würde. Auch hier ist die Unsicherheit allerdings groß.

MITTELFRISTIG: WENIGER ABHÄNGIG VON RUSSLAND WERDEN, OHNE ENERGIEIMPORTE GANZ EINZUSTELLEN

Derzeit scheint sich die deutsche Politik dafür entschieden zu haben, kurzfristig weiter Gas aus Russland zu importieren, diese Importe aber mittelfristig, beispielsweise ab dem Jahr 2024 ganz einzustellen. Diese Vorgehensweise ist problematisch. Falls es überhaupt sinnvoll ist, Gasimporte aus Russland einzustellen, dann sofort. Ob wir 2024 diese Importe beenden wollen, erscheint heute sehr zweifelhaft. Nach dem Ende des Ukraine-Krieges erscheint es sowohl im Hinblick auf Kosten der Energieversorgung als auch strategisch klüger, weiter Gas aus Russland zu importieren, aber gleichzeitig Parallelstrukturen aufzubauen, unter anderem LNG-Terminals und diversifizierte Lieferbeziehungen, damit man bei Bedarf schnell auf russisches

Gas verzichten kann. Dies sollte EU-weit koordiniert werden und führt letztlich zu einer Gasversorgung, die teurer ist als bisher, aber eben auch deutlich sicherer.

Außerdem würde aus der heutigen beidseitigen Abhängigkeit eine einseitige Abhängigkeit Russlands von der EU werden und damit eine unter strategischen Aspekten bessere Situation für die EU als ein dauerhafter Abbruch der Gasimporte. Denn bei einem Abbruch endet zwar die Abhängigkeit der EU von den Importen, es entfällt aber auch die Möglichkeit, auf Russland Druck auszuüben. Ob Russland bereit wäre, sich in diese einseitige Abhängigkeit zu begeben, ist eine offene Frage. Russland hat aber nur die Alternative, vollständig von anderen Nachfragern wie etwa China oder Indien abhängig zu werden. Das spricht dafür, dass Russland auch unter diesen Bedingungen weiter Gas an die EU-Staaten liefern würde.

LITERATUR

Behringer, J., S. Dullien, A. Herzog-Stein, P. Hohlfeld, K. Rietzler, S. Stephan, T. Theobald, S. Tober und S. Watzka (2022), »Ukraine-Krieg erschwert Erholung nach Pandemie«, *IMK Report* Nr. 174, März.

Fuest, C. (2022), »Auch in Deutschland wird der Wohlstand infolge der geopolitischen Zäsur sinken«, *Handelsblatt*, 28. Februar.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Aktualisierte Konjunkturprognose 2022 und 2023*, 30. März, verfügbar unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/konjunkturprognosen.html>.