ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Riedel, Nadine; Peichl, Andreas

Article

Entlasten! Aber wie? Wege im Dschungel der Möglichkeiten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Riedel, Nadine; Peichl, Andreas (2022) : Entlasten! Aber wie? Wege im Dschungel der Möglichkeiten, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 10, pp. 745-748, https://doi.org/10.1007/s10273-022-3300-7

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/267097

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.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-022-3300-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(10), 745-748

JEL: H12, H53

Nadine Riedel, Andreas Peichl

Entlasten! Aber wie? Wege im Dschungel der Möglichkeiten

Der starke Anstieg der fossilen Energiepreise hat die Lebenshaltungskosten in Deutschland drastisch erhöht. Im September lag die Inflationsrate bei rund 10 % und die aktuellen Prognosen lassen kein Ende des Anstiegs der Teuerung erkennen. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Monaten und Wochen eine Vielzahl von Maßnahmen zur Entlastung betroffener Bürger:innen auf den Weg gebracht. Wie sind diese zu bewerten?

Es gilt festzuhalten, dass die Krise uns ärmer macht. Die Preisanstiege für importierte fossile Energie induzieren Realeinkommensverluste, d.h. es können weniger (privat und öffentlich finanzierte) Güter und Dienstleistungen bereitgestellt und konsumiert werden. Diese realen Verluste müssen gesellschaftlich getragen werden. Der Staat kann die Verluste nicht nivellieren, er kann sie nur umverteilen – auch wenn Politiker:innen gerne etwas anderes suggerieren. Versuche des Staates, die Bevölkerung in der Breite zu kompensieren, gehen zulasten der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Das mag kurzfristig politisch opportun erscheinen, denn die Vorteile öffentlicher Investitionen fallen oft erst in der Zukunft an und sind aktuell wenig salient. Aber mit Blick auf die großen Herausforderungen, vor denen wir stehen – Klima, Bundeswehr, Digitalisierung, öffentliche Infrastrukturinvestitionen – muss bedacht werden, dass jeder staatliche Euro nur einmal ausgegeben werden kann. Staatliche Unterstützungsprogramme sollten daher insbesondere auch in der Energiekrise zielgenau ausgestaltet sein und dort Hilfe leisten, wo sie tatsächlich benötigt wird.

Wer benötigt Hilfe und wer ist besonders betroffen?

Heterogenität in der Betroffenheit hat zwei Dimensionen: Zum einen können Menschen über Charakteristika ihres Energie- und Güterkonsums besonders belastet sein. Das gilt beispielsweise für Haushalte, die mit Gas heizen; für Menschen, die in schlecht gedämmten Wohnungen leben oder für Menschen, die von ihrem Wohnort weite Distanzen mit dem Pkw zum Arbeitsort pendeln müssen. Zum anderen ergeben sich besondere Belastungen für Menschen mit niedrigen Einkommen. Sie können die aktuellen Energiepreiserhöhungen nicht aus ihrem laufenden Einkommen decken. Häufig fehlt es zudem an liquidem Vermögen und/oder Zugang zu Krediten, die erlauben würden, Konsum über die Zeit zu glätten. Ohne Eingriff des Staates drohen erhebliche Verluste an realem Güterkonsum und an Lebensqualität.

Das Ideal

In einer idealen Welt könnten staatliche Unterstützungsprogramme auf beide Dimensionen von Betroffenheit konditionieren. Der Staat würde Transfers an Haushalte vergeben, die im Vorjahreseinkommen und mit schrumpfender Energiepreisbelastung abgeschmolzen werden. Das Anknüpfen an Vorjahresgrößen würde Verhaltensverzerrungen verhindern. Energiepreise blieben unberührt – und mit ihnen die Anreize zum Energiesparen. In der Realität fehlen dem Staat die Daten, um eine solche Politik zu implementieren. Informationen zum Einkommen liegen über Steuererklärungen vor. Ebenso sind Daten zum Transferbezug vorhanden. Aber der Staat kann weder beide Datensätze miteinander, noch mit weiteren Informationen verknüpfen. Steueridentifikationsnummern können beispielsweise nicht mit Kontodaten verbunden werden – was aber erforderlich wäre, um einkommensabhängige Transfers auszuzahlen. Auch auf den Energiekonsum kann der Staat nicht ohne Probleme konditionieren. Denn diese Information liegt dezentral bei den Energieversorgern und auch bei der Ausstattung mit "Smart-Meter-Ablesegeräten" hinkt Deutschland weit hinterher.

Preisdeckel und Energiesteuern

Mehrere Entlastungsmaßnahmen setzen am Preis für fossile Energie an. Das gilt für Strompreisbremse, Gaspreis-

Prof. Dr. Nadine Riedel ist Direktorin des Instituts für Wirtschaftspolitik und Regionalökonomik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Prof. Dr. Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

bremse, Steuersenkungen auf Energie und energieintensive Produkte. Staatliche Eingriffe beim Marktpreis sind politisch attraktiv und erscheinen populär: Sie gehen das Problem – die hohen Preise – dem Anschein nach direkt an. Bei genauer Betrachtung sind sie tückische Instrumente, die bei falscher Ausgestaltung mehr schaden als nützen können. Kernproblem ist, dass hierbei in den Preismechanismus des Marktes eingegriffen wird. Das induziert Ineffizienzen. Der aktuelle Preisanstieg für fossile Energie ist Ausdruck von Knappheiten. Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und die resultierenden geopolitischen Spannungen haben das Energieangebot in Deutschland stark verknappt. Die Konsequenz: die Preise steigen. Hierdurch wird das richtige Signal gesendet. Nachfrager haben Anreize Energie einzusparen. Und sie tun es genau dort, wo solche Anpassungen leicht und zu niedrigen Kosten realisierbar sind. Nachfrager, die Energie nur schwer einsparen können, erwerben sie im Markt und zahlen den hohen Preis. Die knappe Energie wird so effizient alloziiert. Anbieter haben zudem Anreize, ihr Angebot auszuweiten. Eingriffe in den Preismechanismus unterbinden diese Anpassungen. Das gilt beispielsweise bei den geplanten Strom- und Gaspreisbremsen. Sie deckeln den Endkundenpreis, den Strom- und Gasversorger festsetzen dürfen. Die Differenz zwischen Marktpreis und Deckel wird vom Staat an die Energieversorger gezahlt. Hierdurch sinken Energiesparanreize bei den Endkunden. Die Gefahr von Mangellagen wächst.

Die Politik hat das Problem erkannt und plant, den Preisdeckel nur auf einen „Energiegrundbedarf“ zu gewähren. Energie oberhalb dieser Schwelle muss zu Marktpreisen bezogen werden. Die Idee ist richtig. Aber um Energiesparanreize auf breiter Ebene zu erhalten, muss die Grundbedarfsdefinition restriktiv gewählt werden. Ist das politisch nicht gewollt, können Prämienmodelle helfen, Haushalte anzureizen auch im Bereich des „Grundbedarfs“ Energie einzusparen. Oder die Differenz zwischen Preisdeckel und Marktpreis wird nicht zu 100 % staatlich getragen, sondern ab einem bestimmten Verbrauchsniveau abgeschmolzen. Hierdurch werden auch Sprungstellen bei Energiesparanreizen vermieden. Der Grundbedarf kann zudem entweder einheitlich für alle Haushalte in Deutschland definiert werden oder am Vorjahresverbrauch ansetzen. Eine einheitliche Definition müsste vermutlich auf die Haushaltsgröße konditionieren – aber das scheitert an administrativen Hürden. Denn Informationen zur Zahl der Haushaltsmitglieder liegen bei den Energieversorgern (und beim Staat) nicht vor. Am Vorjahresverbrauch anzuknüpfen ist in der Umsetzung einfacher und mag auf den ersten Blick auch konzeptionell attraktiv erscheinen. Denn Menschen mit hohen Energiekosten werden dann stärker entlastet. Aber: Ein hoher Vorjahresenergieverbrauch kann Ausdruck wenig energieeffizienten Verhaltens sein und damit großer Energieeinsparpotenziale. Wird der Grundbedarf hoch angesetzt, werden diese Potenziale nicht realisiert. Zudem werden einkommensstarke Haushalte bei der Lösung bevorteilt. Denn sie leben energieintensiver. Es ist ein generelles Problem der Preisbremsen, dass sie Haushalte einkommensunabhängig entlasten – dieses Problem wird hier verschärft.

Bei der Ausgestaltung müssen auch fiskalische Risiken bedacht werden. Die Preisbremsen sind fiskalisch teuer, da Hilfe breit gewährt wird. Der Vorteil, dass Verbraucher:innen Planungssicherheit hinsichtlich der Energiepreisbelastung erhalten, bedeutet im Umkehrschluss, dass der Staat das volle Preisrisiko trägt. Wenn die Preise in der Zukunft weiter steigen, erhöhen sich auch die fiskalischen Kosten. Das muss bedacht werden. Denn die Energieknappheit wird andauern und später beim Energiepreisdeckel zu Ungunsten der Verbraucher:innen nachzubessern, erscheint politisch schwer umsetzbar.[1]

Neben Preisdeckeln sind Steuersenkungen auf Energie und energieintensive Produkte weitere Instrumente, um Konsumentenpreissteigerungen im Energiebereich abzufedern. Sie induzieren ähnliche Probleme wie die Preisdeckel: Das Preissignal wird verzerrt und der Anreiz Energie einzusparen sinkt. Zudem ist ihre (mittelfristige) Wirkung auf die Konsumentenpreise fraglich. Die Marktpreisanstiege bei Energie sind Ausdruck von Knappheiten und Inelastizitäten auf der Angebotsseite. Wenn der Staat in dieser Situation Energiesteuern absenkt, ist fraglich, ob die Entlastungen von den Energieanbietern überhaupt an die Konsumenten weitergegeben werden. Die Vorteile erreichen die intendierten Empfänger eventuell gar nicht.

Entlastungen nach Einkommen

Das Problem aller Instrumente, die am Preis ansetzen, ist, dass Entlastungen in der Breite gewährt werden und nicht auf das Einkommen konditionieren. Einkommensmillionäre profitieren ebenso von den Entlastungen wie Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung. Das ist aus fiskalischer und aus Gerechtigkeitssicht problematisch. Aber wie könnte man Hilfen auf Menschen mit niedrigem Einkommen fokussieren? Bei Empfänger:innen staatlicher Transfers ist das unkritisch: Sie können über Mehrleistungen unterstützt werden. Die Bundesregierung hat hier verschiedene Maßnahmen umgesetzt.

Außerhalb des Transferbezugs Menschen einkommensabhängig zu entlasten ist weniger einfach. Ein-

1 Bei generöser Grundbedarfsdefinition besteht auch das Risiko von opportunistischem Verhalten der Versorger: Sie könnten Preise erhöhen – denn die Wechselanreize der Verbraucher:innen sind gering. Der Staat zahlt.

kommensabhängige Transfers scheitern an Informationsproblemen. Man mag zudem an Anpassungen beim progressiven Einkommensteuertarif denken. Aber Erhöhungen des Grundfreibetrags, Rechtsverschiebungen der Tarifeckwerte oder Reduktionen der Grenzsteuersätze verringern die Steuerlast von Niedrig- wie auch von Hochverdienern. Und das selbst dann, wenn nur am unteren Ende des Tarifs angepasst wird. Wird der Grundfreibetrag beispielsweise um einen Euro erhöht, spart der Hochverdiener den Spitzensteuersatz auf den letzten verdienten Euro; der Niedrigverdiener seinen entsprechend niedrigeren Grenzsteuersatz. Werden – wie beim im dritten Entlastungspaket beschlossen – Tarifeckwerte auch bei höheren Einkommen verschoben, geht die Schere zwischen dem Vorteil von Hoch- und Niedrigverdienern weiter auf – Entlastungen über die Einkommensteuer sind immer monoton ansteigend im Einkommen (sofern nicht weiter oben Grenzsteuersätze wieder erhöht werden).

Alternativ kann der Staat mit Steuerabzügen arbeiten. Diese können am Energieverbrauch des Haushalts anknüpfen: Die Entlastungwirkung kann damit grundsätzlich beide Dimensionen von Krisenbetroffenheit (Einkommen und Energienutzung) in den Blick nehmen. Wer hier wie stark entlastet wird, hängt an der Ausgestaltung. Werden Abzüge von der Steuerbasis gewährt, steigt die absolute Entlastung erneut im Grenzsteuersatz und hohe Einkommen werden stärker entlastet. Bei Abzügen von der Steuerlast ist das nicht der Fall, hier erhalten Steuerzahler:innen mit gleichem Energieverbrauch die gleiche Entlastung, vor allem dann, wenn der Steuerabzug erstattungsfähig ist. Für eine progressive Wirkung müsste der Steuerabzug mit dem Einkommen abgeschmolzen werden. Aber auch hier gibt es Fallstricke: Für den Steuerabzug muss eine Steuererklärung eingereicht werden. Was, wenn ärmere Haushalte das aufgrund von Informationsfriktionen und Befolgungskosten nicht tun? Und kommt der Steuerabzug zeitlich nach der Energierechnung, können die Haushalte in Liquiditätsprobleme geraten. Kommt er früher, wird das Geld gegebenenfalls anderweitig verkonsumiert und der Staat muss gegebenenfalls noch einmal unterstützen, wenn die Energierechnung kommt. Das ist ein zentraler Vorteil aller Entlastungslösungen, die (wie die Energiepreisdeckel) über die Energieanbieter organisiert werden.

Steuererhöhungen

Die deutsche Politik hat sich entschieden, Bürger:innen in der Krise umfassend zu entlasten. Das ist fiskalisch teuer. Zur Gegenfinanzierung ist eine Steuer auf Zufallsgewinne im Strommarkt angedacht. Details sind bislang nicht bekannt. Aber Finanzierungslücken im Staatshaushalt werden bleiben. Eine Möglichkeit wäre Ausgaben zu senken. Das ist schwierig: Der Staat ist bei den großen gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit (Geopolitik, Klimawandel, Digitalisierung) gefragt. Sicher, es gibt auch sinnvolle Möglichkeiten Ausgaben zu kürzen – man denke beispielsweise an den Kieler Subventionsbericht und die hohen Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen – aber ob hier der politische Wille da ist, bleibt fraglich.

Ist ansonsten eine Gegenfinanzierung durch Steuern geeignet? Hier gäbe es zwei Fragen: Steuererhebung heute oder morgen? Und welche Steuer? Startet man bei der Beobachtung, dass die geplanten Entlastungsprogramme der Regierung wenig zielgenau sind, erschiene eine progressive Steuerfinanzierung naheliegend. Das Narrativ wäre, dass Entlastungen über die angedachten Energiepreisbremsen Vorteile gegenüber anderen Instrumenten haben – beispielsweise hinsichtlich der Absicherungswirkung und der Umsetzbarkeit – der Staat sich aber den (erwarteten) Entlastungseffekt bei Menschen mit hohen Einkommen über die Einkommensteuer zurückholt.[2] Das würde den Staatshaushalt entlasten, den Anstieg der Staatsschuldenquote bremsen und die staatlichen Refinanzierungskosten senken. Die Entlastungspakete wären zudem fiskalisch weniger expansiv – die Gefahr, dass Inflation weiter angeheizt würde, sinkt. Und es gäbe Vorteile bei der Kommunikation: Wenn Steuerbelastungen mit den Entlastungsmaßnahmen verknüpft werden, darf angenommen werden, dass sich ihre Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht.

Der größte Nachteil: Einkommensteuererhöhungen reduzieren die Anreize, Einkommen zu erwirtschaften und zu investieren. Die berechtigte Sorge ist, dass sie krisenverschärfend wirken – insbesondere da auch die in Deutschland relativ wichtigen Personengesellschaften von einer solchen Einkommensteuererhöhung betroffen wären. Denselben Menschen auf der einen Seite Entlastungen zu geben und das Geld auf der anderen Seite direkt durch verzerrende Steuern zurückzuholen, ist unter Effizienzgesichtspunkten keine gute Politik. Diese Lösung wäre also eine Krücke, die nur über fehlende direkte Möglichkeiten zur zielgenauen Entlastung gerechtfertigt werden könnte. Eine gute Möglichkeit Verzerrungswirkungen zu umgehen wäre, die Steuer von Menschen mit Einkommen oberhalb bestimmter Grenzen basierend auf dem Vorjahreseinkommen zu erheben.

Alternativ ist auch eine Schuldenfinanzierung möglich. Über Rücklagen im Bundeshaushalt bestehen hier Spielräume – dann wird die Steuerlast in die Zukunft verschoben. Irgendwann muss sich jedoch die Bundesregierung (bzw. die nächste) mit der Gegenfinanzierung beschäftigen.

2 Überproportionale Entlastung reicher Haushalte bei den Stützungsprogrammen wären dann weniger kritisch. Denn den höheren Entlastungen stünden höhere Steuerbelastungen gegenüber.

Entlastungen für Unternehmen

Bisher wurde nur über Entlastungen der Haushalte gesprochen. Sollten auch Firmen entlastet werden? Geraten solvente Unternehmen mit mittelfristig tragfähigen Geschäftsmodellen durch die Energiepreisentwicklung in die Krise, gibt es gewichtige Gründe zu helfen. Denn hierdurch werden Friktionen durch Schließungen, Mitarbeiterausstellung etc. vermieden. Aber es muss auch klar sein, dass die Energiepreise nicht nur kurzfristig, sondern dauerhaft deutlich über dem Vorkrisenniveau liegen werden – die Zeiten billiger Energie aus Russland sind vorbei. D. h. es wird Strukturwandel geben. Firmen, deren Geschäftsmodell ausschließlich auf billiger fossiler Energie beruht, müssen schrumpfen oder den Markt verlassen. Die Politik muss diesen Strukturwandel zulassen. Ihre Rolle ist es, für die betroffenen Menschen Härten und Friktionen beim Übergang abzufedern.

Fazit

In der Zusammenschau ergeben sich zwei Kernbotschaften:

1. Einkommensabhängige staatliche Transfers können in Krisenzeiten schlagkräftige Instrumente sein, um betroffenen Menschen zu helfen und die Konjunktur zu stabilisieren.[3] Der Staat sollte Informationsstrukturen etablieren, die ihre Nutzung ermöglichen.

2. Die Ausgestaltung von Stützungsprogrammen sollte zwei Prämissen folgen: Energiesparanreize müssen auf breiter Front erhalten bleiben und die Hilfen sollten zielgenau an besonders betroffene Haushalte gegeben werden. Möglichkeiten hierfür existieren.

3 Haushalte mit niedrigen Einkommen haben höhere Konsumquoten. Staatliche Transfers in (nachfrageseitigen) Krisen wirken daher stärker konjunkturstabilisierend, wenn sie an ärmere Bevölkerungsteile gezahlt werden.

Title: *Navigating the Jungle of Possibilities: How to Protect Citizens from Soaring Energy Prices*

Abstract: *Living costs in Germany have surged since Russia's attack on Ukraine. In this article, we discuss pros and cons of different government policies to protect affected citizens. There is a vast domain of possible relief options, each coming with its own trade-offs and design pitfalls. Information gaps in German public administration render desirable options like income and energy-use-contingent transfers administratively infeasible. These frictions should be addressed – if not for the present, then for the next crisis. With regard to other options, governments must be mindful to design policies that are well-targeted to people in need and that do not distort incentives to reduce energy consumption. Possibilities for that do exist.*