

Lay, Max et al.

**Article**

## Entlastungspakete, Tankrabatt, Übergewinnabschöpfung: Wie weit kann der Staat uns in Krisen schützen?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Lay, Max et al. (2022) : Entlastungspakete, Tankrabatt, Übergewinnabschöpfung: Wie weit kann der Staat uns in Krisen schützen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. 11, pp. 03-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/272070>

**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.*

# Entlastungspakete, Tankrabatt, Übergewinnabschöpfung: Wie weit kann der Staat uns in Krisen schützen?

Der Inflationsdruck und besonders die explodierenden Energiekosten bringen viele Haushalte an ihre finanziellen Grenzen. Mit drei Entlastungspaketen, die im Lauf des Jahres auf den Weg gebracht wurden, versucht die Bundesregierung, Bürger\*innen und Unternehmen zu entlasten. Sind Strompreisbremse, Einmalzahlungen, Heizkostenzuschuss und 9-Euro-Ticket die richtigen Instrumente, oder setzen sie falsche Anreize, da sie nicht zum Energiesparen anregen? Profitieren am Ende weitgehend die Falschen, da die Hilfen eher nach dem »Gießkannenprinzip« verteilt werden und nicht zielgenau jenen zugutekommen, die am dringendsten Unterstützung benötigen?

*Max Lay und Andreas Peichl*

## Entlastungen für Haushalte und Unternehmen – Was kostet es den Staat?

Seit Beginn des laufenden Jahres hat die Bundesregierung drei sogenannte Entlastungspakete verabschiedet, die mit einer Vielzahl an staatlichen Maßnahmen Haushalte und Unternehmen im Zuge der steigenden Energiepreise unterstützen sollen.

### ERSTES ENTLASTUNGSPAKET

Das erste Entlastungspaket wurde am 23. Februar beschlossen, einen Tag vor Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, als die Energiepreise das erste Mal deutlich gestiegen waren. Zudem wirkten sich anhaltende Lieferengpässe und die vierte Corona-Welle im Winter konjunkturdämpfend aus. Darauf reagierte die Bundesregierung zunächst mit drei steuerlichen Maßnahmen. Zum einen wurde die Anhebung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer, der Werbungskostenpauschale und der Pendlerpauschale beschlossen (BMF 2022a). Des Weiteren wurde die bereits Anfang Dezember 2021 im Koalitionsvertrag vereinbarte Abschaffung der EEG-Umlage vorgezogen. Die Bundesregierung bezifferte die dadurch entstandene Entlastung für die Verbraucher auf 12 Mrd. Euro pro Jahr. In der Vergangenheit hatte der Staat zur Stabilisierung der EEG-Umlage Subventionen getätigt, um somit den Anstieg des gesamten Strompreises moderat zu halten (BMWK 2020). Aktuell ist trotz Abschaffung der Umlage der Strompreis so hoch, dass Einspeiser von erneuerbaren Energien nicht durch die Umlage

querfinanziert werden müssen (Gemeinschaftsdiagnose 2022a). Dadurch dürften dem Staat, zumindest kurzfristig, keine fiskalischen Kosten entstehen. Auch der im Koalitionsvertrag angekündigte Heizkostenzuschuss für Wohngeldempfänger wurde als Teil des ersten Entlastungspakets deklariert und der Berechtigtenkreis auf Bafög-Empfänger ausgeweitet. Insgesamt ist das von der Bundesregierung veranschlagte Entlastungsvolumen des ersten Maßnahmenpakets in Höhe von 10 Mrd. Euro nicht gleichzusetzen mit den fiskalischen Kosten, die sich durch die steuerlichen Maßnahmen und den Heizkostenzuschuss auf knapp 4,8 Mrd. Euro belaufen dürften.

### ZWEITES ENTLASTUNGSPAKET

Deutlich wuchtiger erscheint das zweite Entlastungspaket, das die Ampel-Koalition im Frühjahr verabschiedete. Das von der Bundesregierung veranschlagte Volumen in Höhe von 17 Mrd. Euro dürfte in etwa auch den fiskalischen Kosten



Max Lay

ist Fachreferent im ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



Prof. Dr. Andreas Peichl

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaft, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

entsprechen. Nahm das erste Maßnahmenpaket noch deutlich Bezug zu den (welt-)wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie, so standen die Ende März auf den Weg gebrachten Instrumente vor allem unter dem Eindruck der im Zuge des Krieges in der Ukraine stark gestiegenen Energiepreise. Im zweiten Entlastungspaket dominierten insbesondere Einmalzahlungen und temporäre Maßnahmen. Der umfangreichste Teil stellt hierbei die sogenannte Energiepreispauschale dar, die an alle einkommensteuerpflichtigen Erwerbstätigen in Deutschland im September 2022 ausbezahlt wurde. Bei knapp 45 Millionen Erwerbstätigen<sup>1</sup> ergibt dies eine Bruttobelastung der öffentlichen Haushalte in Höhe von knapp 14 Mrd. Euro. Dadurch dass die Energiepreispauschale der Einkommensteuer unterliegt, nimmt der Staat einen Teil der Zahlung wieder ein, wodurch im Saldo ca. 10 Mrd. Euro als Ausgabe verbucht werden dürften.

Im Bereich der Mobilität wurden zwei temporäre Regelungen verabschiedet. Zum einen wurde die Energiesteuer auf Kraftstoffe von Juni bis August 2022 auf den von der EU vorgesehenen Mindestsatz abgesenkt. Zum anderen wurde für den gleichen Zeitraum ein bundesweit gültiges Ticket für den öffentlichen Personennahverkehr (9-Euro-Ticket) eingeführt. Ziel hierbei war, Anreize zu schaffen, um den Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlegen und die Nachfrage nach Kraftstoffen zu dämpfen. Mobilitätsdaten des Statistischen Bundesamtes legen jedoch nahe, dass vor allem zusätzliche Bahnfahrten getätigt wurden anstelle der beabsichtigten Verlagerung vom Straßen- zum Schienenverkehr (Statistisches Bundesamt 2022a). Die Senkung der Energiesteuer, die sich in knapp 30 ct pro Liter Benzin bzw. 14 ct/Liter Diesel übersetzte, wird vermutlich ihren Teil dazu beigetragen haben. Die mobilitätsbezogenen Maßnahmen kosteten den Staat insgesamt ca. 5,5 Mrd. Euro.

Die weiteren Teile des zweiten Entlastungspakets umfassen direkte Transfers an Familien und besonders bedürftige Personen und Haushalte. Wie während der Corona-Pandemie erhielten Kindergeldbeziehende einen Kinderbonus in Höhe von 100 Euro, zudem wurde der Kindersofortzuschlag eingeführt, der, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, bis zur Einführung der Kindergrundsicherung gezahlt wird. Darüber hinaus wurden erwerbslose Personen mit einmaligen Direktzahlungen unterstützt. Beziehende von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe erhielten 200 Euro, Empfänger\*innen von Arbeitslosengeld I wurden mit 100 Euro unterstützt. Die Transfers an Familien und bedürftige Haushalte summierten sich auf insgesamt 2,7 Mrd. Euro.

### DRITTES ENTLASTUNGSPAKET

Über den Sommer stiegen die Gas- und Strompreise im Zuge der zunächst gedrosselten und schließlich

komplett eingestellten Gaslieferungen über Nord Stream 1 weiter an. Im September 2022 betrug die Inflationsrate gemessen am Anstieg des Verbraucherpreisindex im Vergleich zum Vorjahresmonat 10%. Neben den stark ansteigenden Energie- und Nahrungsmittelpreisen nimmt auch die Kerninflation, in der diese beiden Komponenten herausgerechnet werden, mit 4,6% deutlich an Fahrt auf (Statistisches Bundesamt 2022b). Somit ist es nicht verwunderlich, dass für das dritte Entlastungspaket Kosten in Höhe von 65 Mrd. Euro von Seiten der Bundesregierung veranschlagt wurden. Ein Unterschied zu den beiden Vorgängern ist, dass sich die Maßnahmen zum Großteil erst im kommenden Jahr im Staatshaushalt niederschlagen werden.

Zudem zählt die Bundesregierung in ihrem Eckpunktepapier einige Maßnahmen zum Entlastungspaket, auf die man sich bereits im Koalitionsvertrag geeinigt hatte. Dazu zählt insbesondere die Einführung des Bürgergelds und die Wohngeldreform. Weiterhin wurde die Verlängerung, Entfristung oder Aufstockung bestehender Regelungen beschlossen, die während der Corona-Pandemie (Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld, Homeoffice-Pauschale, reduzierte Mehrwertsteuer für Gastronomie) eingeführt wurden oder bereits Teil der vorigen Entlastungspakete waren (Heizkostenzuschuss, Kindersofortzuschlag). Schließlich wurden auch Maßnahmen zum dritten Entlastungspaket gezählt, die bereits vor Veröffentlichung des Ergebnispapiers feststanden, wie die temporäre Senkung der Umsatzsteuer auf Gaskäufe und die volle steuerliche Abzugsfähigkeit von Rentenbeiträgen. Beide Maßnahmen dürften zu deutlichen Mindereinnahmen führen. Im Falle der Umsatzsteuerreduzierung auf Gas von 19% auf 7% hängen die Mindereinnahmen allerdings erheblich von der Preis- und Verbrauchsentwicklung von Erdgas ab. Die Bundesregierung beziffert die Mindereinnahmen auf 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2023 im Vergleich zu einer Situation ohne reduzierten Umsatzsteuersatz. Hierbei ist zu beachten, dass aufgrund der steigenden Gaspreise die Umsatzsteuereinnahmen aus Gasverkäufen generell steigen werden.

### Eindämmung der hohen Energiepreise

Ein Fokus des Entlastungspakets III liegt auf Maßnahmen zur direkten Bekämpfung hoher Energiepreise. Dazu zählen die Einführung einer Strompreisbremse, die Dämpfung von Übertragungsnetzentgelten sowie eine Verschiebung der planmäßigen CO<sub>2</sub>-Preiserhöhung. Während bei letzterer Maßnahme die Mindereinnahmen einfach abzuschätzen sind, steht vor allem hinter der Strompreisbremse noch ein größeres Fragezeichen. Wie auch die Dämpfung der Netzentgelte soll diese durch Einnahmen aus der Abschöpfung von »Zufallsgewinnen« von Energieunternehmen finanziert werden. Die Ausgestaltung dieser Maßnahmen war zum Zeitpunkt des Artikels noch nicht weiter konkretisiert geworden,

<sup>1</sup> Neben Arbeitnehmer\*innen und Selbständigen haben auch erwerbstätige Rentner\*innen, Studierende und Mini-Jobber Anspruch auf die Energiepreispauschale.

wodurch eine konkrete Abschätzung der Budgetwirkungen nicht möglich ist. So ist nicht abschließend zu beurteilen, ob die Einnahmen aus der Abschöpfung von Zufallsgewinnen die Preisdämpfungsmaßnahmen komplett gegenfinanzieren können oder ob der Staat an dieser Stelle nachbessern muss.

### Leistungen für Bürger\*innen

Den größten Posten des dritten Entlastungspakets dürfte die bereits vor Veröffentlichung des Eckpunktapiers angekündigte Anpassung des Einkommensteuertarifs sein. Der neue Tarif soll im Inflationsausgleichsgesetz zusammen mit einer Erhöhung des Kindergelds verabschiedet werden. Der zum Zeitpunkt des Artikels aktuelle Entwurf sieht vor, dass die Tarifeckwerte im Jahr 2023 um 5,8% und 2024 um 2,5% »nach rechts verschoben«, sprich erhöht werden. Diese Anhebung entspricht der von der Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprojektion prognostizierten Preisentwicklung der privaten Konsumausgaben der jeweiligen Vorjahre.<sup>2</sup> Die Anpassungen würden inklusive Anpassung von Grund- und Kinderfreibetrag laut Bundesregierung zu Steuermindereinnahmen in Höhe von 8,6 Mrd. Euro im Jahr 2023 und 15,1 Mrd. Euro im Jahr 2024 führen. In ihrer Herbstprojektion geht die Bundesregierung (BMWK und BMF 2022) von einer deutlich dynamischeren Preisentwicklung für die Jahre 2022 (7,2%) und 2023 (6,3%) aus. Dies dürfte zusammen mit den zusätzlichen Anpassungen der Grundfreibeträge zu deutlich höheren Mindereinnahmen als zunächst veranschlagt führen, wenn die Bundesregierung ihre ursprüngliche Vorgehensweise beibehält. Für das Jahr 2023 wäre nach eigenen Berechnungen dann mit knapp 12 Mrd. Euro Mindereinnahmen zu rechnen, für das Jahr 2024 mit 27 Mrd. Euro.

Analog zur Energiepreispauschale für Erwerbstätige aus dem Entlastungspaket II sind auch beim Nachfolger Einmalzahlungen für bestimmte Gruppen vorgesehen. Im Dezember dieses Jahres erhalten Rentner\*innen 300 Euro, Studierende im kommenden Jahr 200 Euro. Die Einmalzahlungen dürften netto – auch Rentner\*innen müssen Einkommensteuer bezahlen – etwas mehr als 5 Mrd. Euro kosten.

Weitere Maßnahmen, die Erwerbstätige betreffen, sind die Anhebung der Midi-Jobgrenze auf 2 000 Euro und die Abgabefreiheit auf eine potenzielle, freiwillige Einmalzahlung von Unternehmen an ihre Beschäftigten bis zu 3 000 Euro. Während die Entlastung für Midi-Jobber 1,3 Mrd. Euro Mindereinnahmen aufgrund von geringeren Sozialversicherungsbeiträgen bedeutet, hängt die Budgetwirkung der sogenannten Inflationsprämie davon ab, wie viele Unternehmen diese letztendlich zahlen und wie hoch sie ausfallen wird. Zudem kann es auch zu Mitnahmeeffekten kommen: Boni, die so oder so gezahlt worden wären, blei-

ben nun abgabefrei. Aus diesem Grund wird eine Budgetwirkung dieser Maßnahme in diesem Artikel nicht berücksichtigt.

### Entlastungen für Unternehmen

Schließlich finden sich im dritten Entlastungspaket auch Unternehmenshilfen wieder, die sich an bereits im Sommer beschlossenen Maßnahmen orientieren oder diese weiterführen. Unter anderem wurde der Spitzenausgleich für energieintensive Unternehmen bei den Energie- und Stromsteuern um ein Jahr verlängert, was den Staat ca. 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2023 kosten wird. Darüber hinaus sollen auch weiterhin Zuschüsse aus dem Energiekostendämpfungsprogramm fließen, bislang wurde allerdings nur ein Bruchteil der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in Höhe von 4 Mrd. Euro ausgezahlt.

Über die Jahre 2022, 2023 und 2024 ergibt sich nach unseren Berechnungen somit Zusatzausgaben von knapp 100 Mrd. Euro. Die Diskrepanz zu den Zahlen der Bundesregierung ergibt sich vermutlich aus der Tatsache, dass sich die 65 Mrd. Euro Zusatzbelastungen nur auf die Jahre 2022 und 2023 beziehen.

Nachdem der Staat schon während den letzten zwei Jahren durch expansive Ausgabenprogramme versuchte, Unternehmen und Haushalte zu unterstützen, folgten im laufenden Jahr die nächsten breit angelegten Maßnahmenpakete im Zuge steigender Energiepreise. Insgesamt belaufen sich die Kosten der Entlastungspakete über die drei Jahre auf 135 Mrd. Euro (vgl. Tab. 1) oder auf 3,8% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2021. Dies ist trotz der zu erwartenden Anpassungen beim Einkommensteuertarif eher als Untergrenze zu verstehen, da in diesem Artikel unter anderem Budgetwirkungen der Strompreisbremse nicht berücksichtigt wurden. Zudem sind zum Zeitpunkt des Verfassens des Artikels weitere Maßnahmen in Planungen. Dazu zählt insbesondere eine Gaspreisbremse, die den Staatshaushalt weiter unter Druck setzen würde.

### FAZIT

Der russische Überfall auf die Ukraine hat uns alle ärmer gemacht. Die Zeiten billiger Energie aus Russland sind dauerhaft vorbei. Die resultierenden Preisanstiege für Energie führen zu Realeinkommensverlusten, die gesellschaftlich getragen werden müssen. Der Staat kann diese Verluste nicht verhindern, 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 oder führen zu höheren Steuern in der Zukunft. Das mag kurzfristig politisch opportun erscheinen, aber mit Blick auf die großen Herausforderungen, vor denen wir stehen – Klima, Bundeswehr, Digitalisierung, öffentliche Infrastrukturinvestitionen –, ist dies keine

<sup>2</sup> Beispiel: Die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte für das Jahr 2022 bestimmt die Tarifanpassung für das Jahr 2023.

Tab. 1

## Budgetwirkungen der Entlastungspakete in Mrd. Euro

	Jahr		
	2022	2023	2024
<b>Entlastungspaket I</b>			
Erhöhung des Arbeitnehmerpauschbetrags	-1,74	-1,32	-1,18
Erhöhung des Grundfreibetrags	-2,72	-3,08	-3,12
Erhöhung der Pendlerpauschale	0	-0,25	-3,2
Heizkostenzuschuss I	-0,38	0	0
<i>Summe</i>	<i>-4,84</i>	<i>-4,65</i>	<i>-4,615</i>
<b>Entlastungspaket II</b>			
Temporäre Absenkung der Energiesteuer	-3,1	0	0
9-Euro-Ticket	-2,5	0	0
Energiepreispauschale (netto)	-10,4	0	0
Kinderbonus i.H.v. 100 Euro	-1,41	0	0
Kindersofortzuschlag	-0,24	-0,48	-0,48
Einmalzahlung ALG II/Sozialhilfe	-0,96	0	0
Einmalzahlung ALG I	-0,1	0	0
<i>Summe</i>	<i>-18,71</i>	<i>-0,48</i>	<i>-0,48</i>
<b>Entlastungspaket III</b>			
Verschiebung der CO <sub>2</sub> -Preiserhöhung	0	-2	-0,5
Einmalzahlung für Rentner*innen i.H.v. 300 Euro (netto)	-6	1,5	0
Einmalzahlung für Studierenden i.H.v. 200 Euro	0	-0,7	0,7
Wohngeldreform	0	-4	-4
Heizkostenzuschuss II	-0,7	0	0
Einführung des Bürgergelds	0	-3,3	-3,6
Erhöhung des Kindergelds	0	-3,6	-2,76
Erhöhung des Kinderzuschlags	0	-0,2	-0,2
Anhebung der Midi-Jobgrenze auf 2 000 Euro	0	-1,3	-1,3
Spitzenausgleich bei Strom- und Energiesteuern	0	-1,7	0
Nachfolger für 9-Euro-Ticket	0	-3	-3
Verlängerung der gelockerten Regeln für Kurzarbeit	-0,1	-0,04	0
Verlängerung reduzierter MwSt. für die Gastronomie	0	-2,85	0
Abbau der kalten Progression	0	-12	-27
Mittel zur globalen Ernährungssicherheit	-1	0	0
Entfristung und Erhöhung der Homeoffice-Pauschale	0	-0,79	-0,79
Umsatzsteuersenkung für Gas	-2	-6,5	-2,8
Abschaffung der Doppelbesteuerung der Rente	0	-2,94	-1,89
CO <sub>2</sub> -Einsparung im Verkehr	0	-0,5	0
<i>Summe</i>	<i>-9,8</i>	<i>-43,91</i>	<i>-47,14</i>
<b>Gesamt</b>	<b>-33,35</b>	<b>-49,04</b>	<b>-52,23</b>

Quelle: Bundesregierung; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

nachhaltige Politik. Die Ausgestaltung von staatlichen Unterstützungsprogrammen sollte zwei Prämissen folgen: Energiesparanreize müssen auf breiter Front erhalten bleiben, und die Hilfen sollten zielgenau an besonders betroffene Haushalte gegeben werden (Riedel und Peichl 2022).

## LITERATUR

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), »Steuerentlastungen unterstützen Bürger\*innen«, verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/03/2022-03-16-steuerentlastungen-unterstuetzen-buergerinnen.html>, aufgerufen am 21. Oktober 2022.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2020), »EEG-Umlage 2021: Fakten und Hintergründe«, verfügbar unter:

[https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/zahlen-und-fakten-eeg-umlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/zahlen-und-fakten-eeg-umlage.pdf?__blob=publicationFile&v=4), aufgerufen am 21. Oktober 2022.

BMWK und BMF – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und Bundesministerium der Finanzen (2022), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunktorentwicklung – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung – Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 12. Oktober 2022*, Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), *Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress – Stand: Frühjahrsgutachten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose vom 12. April 2022*, Kiel.

Riedel, N. und A. Peichl (2022), »Entlasten! Aber wie? Wege im Dschungel der Möglichkeiten«, *Wirtschaftsdienst* 102(10), 745–748.

Statistisches Bundesamt (2022a), »9-Euro-Ticket: Mobilität steigt deutlich auf kurzen Distanzen Schienenverkehr«, Pressemitteilung, 7. Juli, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022b), »Inflationsrate im September bei 10%«, Pressemitteilung, 13. Oktober, Wiesbaden.

Tobias Hentze

## Es mangelt an Zielgenauigkeit

Im laufenden Jahr hat die Bundesregierung bereits mit drei Entlastungspaketen auf die gestiegene Inflation insbesondere aufgrund der Energiepreiskrise reagiert. Die Verschärfung der Energiepreiskrise lässt sich dabei gut an der Abfolge der drei Pakete ablesen. Das Volumen des dritten Entlastungspakets übertrifft die ersten beiden Pakete zusammengenommen um mehr als das Doppelte. Die sogenannte Gaspreisbremse wiederum, die zahlenmäßig noch nicht im dritten Entlastungspaket enthalten war, übertrifft das dritte Entlastungspaket um rund die Hälfte.

### CHRONOLOGIE DER DREI ENTLASTUNGSPAKETE

Das erste Entlastungspaket wurde am 23. Februar dieses Jahres und damit einen Tag vor Beginn des Krieges in der Ukraine von der Bundesregierung mit einem Volumen von rund 12 Mrd. Euro beschlossen. Der Grundfreibetrag, der Arbeitnehmerpauschbetrag und die Fernpendlerpauschale wurden rückwirkend zum 1. Januar 2022 angehoben. Die EEG-Umlage entfiel zum 1. Juli 2022. Hinzu kommen ein höherer Sofortzuschlag für von Armut betroffene Kinder sowie ein Zuschuss für Empfänger von Arbeitslosengeld II oder Grundsicherung (BMF 2022a).

Auf den weiteren Anstieg der Energiepreise als Folge des Krieges zwischen Russland und der Ukraine reagierte die Bundesregierung im März dieses Jahres mit einem zweiten Entlastungspaket. Das Volumen beläuft sich auf rund 18 Mrd. Euro. Ein wesentlicher Baustein ist die einmalige steuerpflichtige Energiepauschale für jeden Erwerbstätigen in Höhe von 300 Euro. Zudem wurde eine pauschale Zahlung je Kind in Höhe von 100 Euro beschlossen. Bei Familien mit hohem Einkommen wird der Kinderbonus auf den Kinderfreibetrag angerechnet, so dass es zu einer geringeren oder keiner Entlastung kommt. Als Antwort auf die gestiegenen Spritpreise hatte sich die Koalition zudem auf eine dreimonatige Senkung der Energiesteuer auf die in der Europäischen Union geltenden Mindeststeuersätze verständigt. Ebenfalls von Juni bis August galt das sogenannte 9-Euro-Ticket für den öffentlichen Nahverkehr.

Das dritte Entlastungspaket wurde Anfang September auf den Weg gebracht. Die einzelnen Schritte bedürfen zum Teil noch einer Abstimmung mit den Landesregierungen. Die Bundesregierung beziffert das Volumen des dritten Pakets auf 65 Mrd. Euro (BMF 2022a). Dabei entfällt der größte Anteil auf den Ausgleich der kalten Progression einschließlich einer inflationsbedingten Anpassung des Kindergelds. Weitere Posten sind die steuerliche Freistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung ab dem 1. Januar 2023, die Einführung des Bürgergelds und

eine Reform des Wohngelds einschließlich eines höheren Heizkostenzuschusses für Wohngeldempfänger. Zudem sollen nun auch Rentner und Studenten die Energiepauschale erhalten. Weiter ist das Gewähren einer steuer- und sozialabgabenfreien Zahlung des Arbeitsgebers bis zu 3 000 Euro Bestandteil des Pakets. Die Erhöhung um 5 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> kommt erst ein Jahr später zum 1. Januar 2024. Die Midi-Jobgrenze steigt in zwei Schritten von 1 300 Euro auf 2 000 Euro. Die seit der Corona-Pandemie geltende ermäßigte Mehrwertsteuer in der Gastronomie für Speisen wird bis Ende 2023 beibehalten. Die Mehrwertsteuer auf Gas wurde bereits zum 1. Oktober dieses Jahres von 19% auf 7% gesenkt. Für die rund 9 000 energieintensiven Unternehmen wird zudem der Spitzenausgleich bei den Strom- und Energiesteuern um ein Jahr verlängert. Auch die erweiterten Regelungen zum Kurzarbeitergeld werden verlängert. Für das 9-Euro-Ticket will der Bund mit den Ländern über ein Nachfolgeticket verhandeln. Der Bund stellt dafür eine Förderung von 1,5 Mrd. Euro in Aussicht, erwartet von den Ländern aber auch eine finanzielle Beteiligung in ähnlicher Höhe.

Um eine Strompreisbremse für einen Basisverbrauch zu finanzieren, will die Regierung »Zufallsgewinne« der Energiebranche abschöpfen, wobei ein Konzept in Arbeit ist. Zur Gaspreisbremse hat die im dritten Entlastungspaket angekündigte Kommission in der Zwischenzeit Vorschläge vorgelegt, wonach neben einer einmaligen Unterstützung in Höhe einer monatlichen Abschlagszahlung vorübergehend der Verbrauchspreis gedeckelt werden soll (ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme 2022). Demnach wird für 80% des Vorjahresverbrauchs ein fixer Bruttoverbrauchspreis von 12 Cent je Kilowattstunde erhoben. Die Differenz zum tatsächlichen Preis, der bei Neuverträgen zurzeit bei etwa dem Doppelten liegt, übernimmt der Staat. Für Kilowattstunden oberhalb des Grenzwerts von 80% des Vorjahres wird der Marktpreis fällig. Insgesamt rechnet die Kommission mit einer Entlastung in Höhe von 96 Mrd. Euro für Privathaushalte und Unternehmen.

Das Volumen des dritten Entlastungspakets wird damit den zunächst genannten Betrag von 65 Mrd. Euro deutlich übersteigen, denn die 96 Mrd. Euro für die Gaspreisbremse kommen hinzu. Zudem erhöht sich der tatsächliche Effekt eines Ausgleichs der kalten Progression auf rund 17 Mrd. Euro, da die Inflationserwartungen gegenüber den Planda-

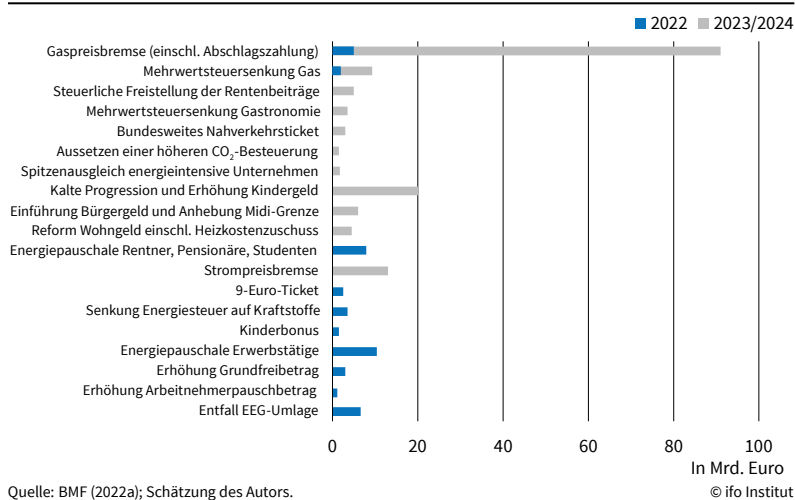


Dr. Tobias Hentze

ist Leiter »Themencluster Staat, Steuern und Soziale Sicherung« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Abb. 1

## Geschätztes Volumen der drei Entlastungspakete



ten der Regierung mittlerweile gestiegen sind. Insgesamt ergibt sich ein aus den drei Entlastungspaketen resultierendes Volumen von schätzungsweise mehr als 200 Mrd. Euro. Bei dem Umfang der Pakete ist zu berücksichtigen, dass sie sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. März 2024 beziehen.

In Abbildung 1 sind die einzelnen Bestandteile der Entlastungspakete dargelegt. Wiederkehrende Effekte wie die Erhöhung des Grundfreibetrags oder die Abschaffung der EEG-Umlage wurden dabei jeweils nur dem Jahr der erstmaligen Wirksamkeit zugeschrieben.

### ENTLASTUNGSPAKETE ENTHALTEN FRAGWÜRDIGE POSITIONEN

Die Entlastungspakete sprechen zunächst für die Handlungsfähigkeit der Regierung in der Krise und haben Potenzial, das Land kurzfristig verhältnismäßig gut durch die Krise zu bringen. Allerdings sollten einige kritische Punkte nicht übersehen werden.

Offenbar war es der Regierung ein Anliegen, die Entlastungspakete möglichst groß erscheinen zu lassen. Dies erklärt, warum die Regierung in den Entlastungspaketen Maßnahmen berücksichtigt, die entweder in keinem direkten Bezug zur Energiepreiskrise stehen, sondern ohnehin geplant gewesen waren, oder in der Vergangenheit eine systematische Selbstverständlichkeit waren, da sie lediglich eine Mehrbelastung verhindern. Insgesamt kommen so Maßnahmen mit einem Volumen von mehr als 30 Mrd. Euro zusammen, die als Bestandteil der Entlastungspakete zumindest fragwürdig sind.

Ein Beispiel für eine unabhängig von der Energiepreiskrise angezeigte Maßnahme ist die steuerliche Freistellung der Rentenbeiträge ab dem 1. Januar 2023. Was wie ein großes Entgegenkommen klingt, ist tatsächlich die Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das den Schritt bereits vor mehr als einem Jahr angemahnt hatte, um eine Doppelbesteuerung der gesetzlichen Rente zu vermeiden

(Hentze 2020). Auch die Senkung der Mehrwertsteuer für Speisen in der Gastronomie ist keine Antwort auf die akute Preisniveausteigerung, sondern die Fortsetzung einer Entlastung aus der Corona-Pandemie. Selbst die Einführung des Bürgergelds und die Reform des Wohngelds einschließlich eines einmaligen Heizkostenzuschusses sind keine unmittelbaren Reaktionen auf Krieg und Krise, sondern waren bereits im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung verankert (Koalitionsvertrag 2021).

Zu den systematischen Selbstverständlichkeiten zählen der Ausgleich der kalten Progression und die Erhöhung des Kindergelds. In beiden Fällen handelt es sich nicht um eine Entlastung, sondern um das Verhindern einer Mehrbelastung. Ohne einen Ausgleich der kalten Progression käme es zu einer Steuererhöhung aufgrund steigender Durchschnittssteuersätze bei nur nominal wachsendem Einkommen. Anpassungen von steuerlichen Eckwerten gebieten sich daher jedes Jahr aufs Neue, da im Steuerrecht nominale Werte festgeschrieben sind, die sich nicht automatisch mit dem Preisniveau verändern. Der Verzicht auf einen (vollständigen) Ausgleich der kalten Progression führt unmittelbar dazu, dass sich die Progression des Einkommensteuertarifs verändert, ohne dass dem eine politische Entscheidung vorausgegangen wäre (Beznoska und Hentze 2022). Ohne Anpassungen würde auch die Leistung Kindergeld mit der Zeit entwertet werden. Von daher gebietet es sich, für regelmäßige Erhöhungen gemäß der Inflationsrate zu sorgen.

Dass die Aufkommenseffekte für den Fiskus mit Blick auf den Ausgleich der kalten Progression und der Erhöhung des Kindergelds in Zeiten von Inflation höher ausfallen, liegt in der Logik nominaler Betrachtungen. Es sollte nicht vergessen werden, dass sich auch die Einnahmenseite an nominalen Werten bemisst. Von Januar bis September sind die Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um rund 10% gestiegen (BMF 2022b). Abgeschlossene Entlastungsmaßnahmen wie die Senkung der Energiesteuer sind dabei schon berücksichtigt.

### PRINZIP GIESSKANNE DOMINIERT

Bedenkenswert ist auch, dass bei den Entlastungspaketen das Prinzip Gießkanne sehr stark dominiert. Von der Energiepauschale, der Senkung von Verbrauchsteuern, dem 9-Euro-Ticket und der Gaspreisbremse profitieren auch Haushalte, die auf staatliche Hilfe nicht angewiesen sind.

Durch die Steuerpflicht der Energiepauschale reduziert sich zwar der Zuschuss je nach Höhe des individuellen Grenzsteuersatzes. Doch auch Spitzenverdiener dürfen mehr als die Hälfte der 300 Euro für sich behalten. Eine Senkung der Verbrauchsteuern kommt Haushalten unabhängig von ihrer Einkommenssituation zugute. Immerhin gilt auch hierbei, dass eine Senkung der Verbrauchsteuern Haushalte progressiv entlastet, also relativ zum Einkommen werden Haus-

halte mit geringem Einkommen stärker entlastet als Haushalte mit hohem Einkommen. Ein weiteres Argument gegen eine Senkung der Verbrauchsteuern, das insbesondere in der aktuellen Situation mit verknapptem Angebot kaum zu überschätzen ist, liegt in der Schwächung des Preissignals. Denn bei einer Steuervergünstigung besteht das Risiko eines Rebound-Effekts, also dass der Sparanreiz verschwindet oder sich zumindest abschwächt und die Nachfrage entsprechend steigt.

Eine offene Frage ist dabei, inwieweit eine Steuerensenkung an die Verbraucher weitergegeben wird. Die Erfahrungen mit der Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe zeigt, dass nicht durchweg und durchgängig davon auszugehen ist, dass Steuerensenkungen zu 100% an die Verbraucher weitergereicht werden (Brühl 2022). Bei der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffe von Juni bis August dieses Jahres beträgt der Anteil der Weitergabe an die Endverbraucher schätzungsweise 85% bis 100% (ifo Institut 2022). Beim 9-Euro-Ticket sind Mitnahmeeffekte entstanden, da die Subvention zum Beispiel auch für Abonnenten mit einer deutlich höheren Zahlungsbereitschaft galt.

Bei der Gaspreisbremse gibt es nach den bisherigen Plänen ebenfalls keine zielgenaue Ausrichtung. Wer in einer größeren Wohnung lebt und mehr Energie benötigt, wird nach den Plänen zur Gaspreisbremse auch stärker entlastet. Gleichzeitig stellt sich die Frage, inwieweit Preisbremsen für Heizöl oder Holzpellets als Ausgleich angemessen wären.

Dass bei der Konzeption der Entlastungspakete Schnelligkeit vor Genauigkeit gehen musste, ist nur die halbe Wahrheit. Es fehlt offenkundig der politische Mut, Grenzen zu setzen und damit mögliche Wähler von Hilfen auszuschließen und sie so zu verschrecken. Richtig ist gleichzeitig aber auch, dass es keine einfachen Lösungen gibt. An Transferempfänger, also zum Beispiel Wohngeldempfänger, kann der Staat Zahlungen wie einen Heizkostenzuschuss zielgenau leisten. Darüber hinaus wird es kompliziert. Denkbar wären Pauschalzahlungen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. Eine Einzelfallgerechtigkeit ließe sich damit aber auch nicht sicherstellen. Zu unterschiedlich sind die Mehrbelastungen zum Beispiel je nach Nutzung von Gas, Öl, Holz oder Strom. Zu vielschichtig sind die jeweiligen Haushaltskonstellationen. Ein Problem dabei ist, dass der Staat bisher nicht dafür Sorge getragen hat, Zahlungen direkt an die Steuerpflichtigen, zum Beispiel über die Steuer-Identifikationsnummer, leisten zu können. Dieses Versäumnis gilt es aufzuho-

len. Dann wäre es beispielsweise möglich, Zuschüsse nach dem durchschnittlichen Steuersatz eines Steuerpflichtigen zu bemessen.

## WOHLSTANDSVERLUST IST UNVERMEIDBAR

Zwar profitieren grundsätzlich auch Unternehmen von den Entlastungspaketen und nicht zuletzt von der geplanten Gaspreisbremse. Der Fokus liegt bisher jedoch auf den Privathaushalten. Noch ist unklar, ob die Betriebe ausreichend gestützt werden. Ein für den Staat einfacher Weg zur Verbesserung der Liquidität in den Betrieben wäre es, flächendeckend Steuerzahlungen zu stunden, geleistete Vorauszahlungen zu erstatten und die Verlustverrechnung auszudehnen (Hentze und Hüther 2022). Dabei handelt es sich lediglich um eine intertemporale Verschiebung des Steueraufkommens. In vielen Fällen wären Erstattungen und Stundungen vermutlich sogar sachgerecht, weil sich die Gewinnaussichten gegenüber den zugrunde liegenden Planungen verübert haben.

Auch wenn die Dimension der Entlastungspakete bemerkenswert ist, kann es insgesamt lediglich gelingen, einen Teil der Teuerung auszugleichen. Eine vollständige Kompensation der Preisanstiege würde selbst einen finanzpolitisch soliden Staat wie Deutschland überfordern. Ein Wohlstandsverlust ist daher absehbar und unvermeidlich.

## LITERATUR

- Beznoska, M. und T. Hentze (2022), »Inflation: Regierung entlastet kurzfristig alle Steuerzahler«, *IW-Kurzbericht* Nr. 18, Köln.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022a), »Schnelle und spürbare Entlastungen in Milliardenhöhe«, verfügbar unter: <https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html>, aufgerufen am 15. Oktober 2022.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022b), »Steuereinnahmen im September 2022«, *Monatsbericht*, Oktober, 53–57.
- Brühl, V. (2022), »Wirkung der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffpreise«, *Wirtschaftsdienst* (8), 652–654.
- ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022), *Sicher durch den Winter, Zwischenbericht*, 10. Oktober, Berlin.
- Hentze, T. und M. Hüther (2022), »Wirksame Hilfsprogramme in der Energiepreiskrise«, *IW-Policy Paper* Nr. 5, Köln.
- Hentze, T. (2020), *Doppelbesteuerung der gesetzlichen Renten – Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages*, IW-Report Nr. 3, Köln.
- ifo Institut (2022), »Ölkonzerne geben Tankrabatt zu 85 bis 100 Prozent weiter«, Pressemitteilung, 14. Juni, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-06-14/oelkonzerne-geben-tankrabbatt-zu-85-bis-100-prozent-weiter>, aufgerufen am 14. Oktober 2022.
- Koalitionsvertrag (2021), *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, *Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*, Berlin.



Jan Schnellenbach

## Unübersichtlich, widersprüchlich, wenig zielgerichtet: Entlastungspakete ohne Gesamtkonzept



**Prof. Dr. Jan Schnellenbach**

ist Inhaber des Lehrstuhls für VWL, insb. Mikroökonomik, an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg.

Die Bundesregierung hat bisher mit drei Entlastungspaketen auf die hohe Inflation reagiert. Steigende Energiepreise trieben die Preissteigerung bereits im vergangenen Jahr deutlich an, waren aber nicht allein dafür verantwortlich, dass die Inflationsrate im Euroraum im zweiten Halbjahr 2021 deutlich über die 2%-Zielmarke sprang. Vielmehr tragen seitdem die Energiepreise etwa zur Hälfte und Dienstleistungen,

industrielle Güter und Lebensmittel zusammengenommen zur anderen Hälfte der Preissteigerungen bei (Gern et al. 2022).

Dennoch fokussierte die politische Diskussion früh vor allem auf die Energiepreise. Schon vor dem Angriff Russlands auf die Ukraine sah die neu ins Amt gekommene Ampelkoalition Handlungsbedarf. Am 23. Februar 2022 beschloss der Koalitionsausschuss daher das erste Entlastungspaket, dessen budgetär größte Maßnahme die Abschaffung der EEG-Umlage war. Bereits einen Monat später folgte der Beschluss des zweiten Entlastungspakets mit Tankrabatt, 9-Euro-Ticket und Energiepauschale. Im September schließlich einigte sich der Koalitionsausschuss auf ein drittes Paket sowie den sogenannten Abwehrschirm, dessen Kern ein Sondervermögen im Umfang von 200 Mrd. Euro darstellt.

Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Einzelmaßnahmen der Pakete kurz diskutiert. Im darauffolgenden Abschnitt erfolgt eine kritische Diskussion zentraler Probleme der Entlastungspakete. Es zeigt sich, dass die Pakete zum Teil sowohl hinsichtlich des Personenkreises als auch hinsichtlich der betroffenen Aktivitäten und der gewählten Zeitpunkte falsch adressiert sind. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und Ausblick.

### DIE ANSATZPUNKTE DER DREI ENTLASTUNGSPAKETE

#### Stützung von Haushaltseinkommen

Eine ganze Reihe von Maßnahmen in den drei Entlastungspaketen sind darauf ausgerichtet, unmittelbar die Einkommen der Haushalte zu stützen, um den durch die Inflation erlittenen realen Einkommensverlust zumindest teilweise zu kompensieren. Hierzu zählen in der Einkommensteuer die Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages um 200 Euro sowie

die Erhöhung des Grundfreibetrages um 363 Euro. Im dritten Entlastungspaket kommt noch ein Vorziehen der vollständigen Abzugsmöglichkeit von Altersvorsorgeaufwendungen in der Einkommensteuer hinzu, sowie die Erhöhung des Sparer-Pauschbetrages um 199 Euro. Arbeitgebern wird außerdem ermöglicht, bis Ende 2024 eine steuerfreie Inflationsprämie von bis zu 3 000 Euro zu zahlen.

Unternehmen wird zusätzliche Liquidität durch steuerliche Regelungen aus dem vierten Corona-Steuerhilfegesetz verschafft, das u.a. die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der degressiven Abschreibung und der erweiterten Verlustverrechnung verlängert. Für all diese relativ breit wirkenden Maßnahmen hat das Bundesfinanzministerium (BMF) budgetäre Kosten in Höhe von insgesamt etwa 6,7 Mrd. Euro p.a. veranschlagt.

Für die im September an alle Arbeitnehmer, Selbständigen, Gewerbetreibende und Land- und Forstwirte ausgezahlte Energiepreispauschale in Höhe von 300 Euro gibt der Staat unter dem Strich (nach Einnahmen der Steuern auf die Pauschale) etwa 10,4 Mrd. Euro aus. Diese Leistung wird mit dem dritten Entlastungspaket noch auf Rentner ausgeweitet. Zum dritten Entlastungspaket gehören auch der Abbau der kalten Progression und eine Erhöhung der Homeoffice-Pauschale auf maximal 1 000 Euro ab 2023. Familien werden im zweiten Paket durch einen 2022 einmalig ausgezahlten Kinderbonus in Höhe von 100 Euro pro Kind unterstützt und im dritten Paket dauerhaft durch eine Erhöhung des Kindergeldes um 18 Euro im Jahr 2023.

Damit wendet der Staat hohe Summen für die Stützung von Einkommen in der Breite auf. Deutlich weniger wird für Maßnahmen ausgegeben, die gezielt die Unterstützung von Transferempfängern und Haushalten mit niedrigem Einkommen leisten sollen. Hierzu zählen etwa die Heizkostenzuschüsse für Wohngeldbezieher, Studierende, Schüler und Auszubildende, Einmalzahlungen an Transferempfänger und der Sofortzuschlag für armutsbetroffene Kinder.

#### Gezielte Entlastung von Energieverbrauch und Mobilität

Die oben genannten Maßnahmen werden, auch wenn die Namensgebung wie beim Heizkostenzuschuss anderes suggeriert, unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch pauschal gezahlt. Hinzu kommen aber auch noch Maßnahmen, die direkt die Energiekosten senken. Die Abschaffung der EEG-Umlage wurde auf den 1. Juli 2022 vorgezogen. Die Regierung beziffert im Referentenentwurf die hierfür anfallenden Kosten auf

etwa 6,6 Mrd. Euro im Jahr 2022. Auch diese Maßnahme entlastet in der Breite. Die absolute Höhe der Entlastung ist dabei gering; sie liegt bei Wohnungsbewohnern zwischen 70 Euro (Singlehaushalt) und 150 Euro (Familie) p.a., bei Eigenheimbewohnern etwas darüber (siehe zu diesen Werten Beznoska und Hentze 2022).

Das von Juni bis August gültige 9-Euro-Ticket, das die Kosten der Mobilität für alle regelmäßigen Nutzer des ÖPNV senken sollte, kostete den Bund 2,5 Mrd. Euro, die über die Länder an die regionalen Verkehrsverbände verteilt wurden. Im dritten Entlastungspaket bietet der Bund an, 1,5 Mrd. Euro jährlich zu einer dauerhaften Nachfolgelösung für das Ticket beizusteuern. Die Länder sollen einen ebenso großen Beitrag leisten, der avisierte Preis für das Ticket wird dann zwischen 49 und 69 Euro liegen.

Der Tankrabbat senkte die steuerliche Belastung von Benzin um 34 Cent und diejenige von Diesel um 17 Cent. Er kostete den Bund rund 3,2 Mrd. Euro. Die Anhebung der Pendlerpauschale für Fernpendler um 3 Cent pro Kilometer schließlich sollte gezielt die höheren Kosten der Mobilität von Pendlern steuerlich abbilden. Mit rund 310 Mio. Euro im Jahr 2022 ist diese Maßnahme vergleichsweise preiswert.

Nach derzeitiger Planung sollen außerdem am 18. November im Kabinett die Strom- und die Gaspreisbremse beraten werden. Die Strompreisbremse soll aus abgeschöpften »Zufallsgewinnen« der Stromproduzenten finanziert werden, wobei die genaue Ausgestaltung dieser Abschöpfung noch unklar ist. Die Gaspreisbremse wird dagegen aus dem neu beschlossenen Sondervermögen von 200 Mrd. Euro finanziert. Auch ihre konkrete Ausgestaltung wird derzeit noch diskutiert. Aus Kreisen der Bundesregierung heißt es, dass sich der Modus der Entlastung in der Strompreisbremse an den Regelungen der Gaspreisbremse orientieren soll.<sup>1</sup> Eine Umsatzsteuersenkung auf den Gasverbrauch ist bereits beschlossen und gilt bis März 2024.

## PROBLEME DER MASSNAHMEN IM DETAIL

Die Entlastungspakete enthalten eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen, die sich nur schwer zu einem kohärenten Gesamtbild zusammenfügen lassen.

### Unklare bis unerwünschte Verteilungseffekte

Für die hohe Zahl von Ansatzpunkten, die für Entlastungen genutzt werden, mögen institutionelle Gründe mit verantwortlich sein. So wird häufig angeführt, dass die Verwaltung nicht über die notwendigen Informationen und Kapazitäten verfüge, um Transferzahlungen direkt an alle Haushalte unterhalb einer bestimmten Einkommensschwelle auszuzahlen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/strompreisbremse-101.html>, aufgerufen am 21. Oktober 2022.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/nur-100-000-ueberweisungen-am-tag-18282367.html>, aufgerufen am 21. Oktober 2022.

Allerdings kann man kritisch anmerken, dass sich die Regierung mit ihren Entlastungspaketen auch nicht um eine besonders hohe Zielgenauigkeit auf untere Einkommensschichten bemüht. Gerade die breit streuenden Maßnahmen sind aber auch mit hohen budgetären Kosten im Vergleich zu den gezielteren Maßnahmen verbunden.

Die Verteilung des gesamten Entlastungseffektes der drei Pakete über die Einkommensverteilung ist noch nicht vollständig geklärt, nicht zuletzt, weil zum aktuellen Zeitpunkt die genaue Ausgestaltung einzelner Elemente des dritten Pakets noch offen ist. Für die ersten beiden Entlastungspakete gehen Dullien et al. (2022) von einer absolut und relativ stärkeren Entlastung unterer Einkommen aus. Für ein Doppelverdiener-Paar mit zwei Kindern schätzen sie beispielsweise eine Entlastung von 800 Euro bei einem Einkommen von 20 000 Euro p.a. und von 676 Euro bei einem Einkommen von 100 000 Euro. Mit dem dritten Paket dagegen sieht Hentze (2022) eine klar stärkere absolute Entlastung höherer Einkommen, wofür vor allem die Entlastungen in der Einkommensteuer verantwortlich sind.

### Fehlende Zielgenauigkeit

Die fehlende Zielgenauigkeit ist nicht nur ein Problem im Hinblick auf die Entlastungseffekte entlang der Einkommensverteilung, sondern auch im Hinblick auf andere erklärte Ziele. Ein Beispiel: In der politischen Debatte wurden der Tankrabbat und das 9-Euro-Ticket damit begründet, dass beruflich bedingte Fahrten von Pendlern entlastet werden sollten. Hierzu hätte eine noch weitergehende Erhöhung der Pendlerpauschale sinnvoll sein können. Hätte man eine Anpassung der eingetragenen Freibeträge in der Lohnsteuerermäßigung während des Jahres zugelassen, dann wäre die Entlastung auch unmittelbar bei den Arbeitnehmern angekommen.

Wenn nun stattdessen über den Tankrabbat auch rein private Fahrten vergünstigt werden, auf die man bei höheren Preisen möglicherweise wesentlich leichter hätte verzichten können als auf berufliche Fahrten, dann passt dies nicht zum postulierten Ziel. Dies gilt erst recht, da der Tankrabbat ausgerechnet während der Urlaubsmonate im Sommer galt und nach dem Ende der Sommerferien wieder auslief. Immerhin zeigen aber erste quantitative Evaluierungen, dass der Tankrabbat schlussendlich doch bei den Verbrauchern ankam und nicht, wie ex ante von vielen Kommentatoren befürchtet, ausschließlich zu höheren Gewinnen bei den Mineralölunternehmen führte (Fuest et al. 2022; Freitas und Syga 2022).

Auch das 9-Euro-Ticket wirkte nicht zielgenau. ÖPNV-Pendler hätten ebenfalls von einer weitergehenden Erhöhung der Pendlerpauschale profitiert, damit aber wenig Anreiz zu einer weiteren Ausweitung von Fahrten gehabt. Das 9-Euro-Ticket dagegen führte neben einer durchaus gewollten Substitution

von Auto- durch ÖPNV-Fahrten nach ersten Untersuchungen auch zu einer deutlichen Ausweitung von Mobilität vor allem im Freizeitverkehr (Andor et al. 2022). Maßnahmen aus den Entlastungspaketen adressieren also nicht nur oft die falschen Personen (wie bei den Verteilungswirkungen gesehen), sondern auch die falschen Handlungsoptionen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Preisanreize zum Energiesparen konkretisiert werden.

### Fehlanreize zum Energieverbrauch

Zumindest bis zum Winter 2023/2024 wird in Deutschland das Einsparen von Energie hohe Priorität haben müssen. Angesichts des noch unklaren Umfangs von LNG-Lieferungen im kommenden Jahr wird ein Wiederauffüllen der Gasspeicher im nächsten Sommer so herausfordernd wie in diesem Jahr, wenn nicht noch schwieriger. Aber auch Kraftstoff- und Stromverbrauch sollten in der aktuellen Lage nicht künstlich stimuliert werden. Es ist daher wichtig, die Preise tatsächliche Knappheiten anzeigen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund sind die Entscheidungen der Bundesregierung kritikwürdig, die wie der Tankrabatt, aber auch das vorgezogene Auslaufen der EEG-Umlage und die Strompreisbremse Energie verbilligen. Zwar ist es möglich, dass bei Strom- und Gaspreisbremse noch eine Einigung auf Mechanismen erfolgt, die den problematischen Substitutionseffekt durch niedrigere Preise ausschalten und lediglich einen Einkommenseffekt auslösen. Ein Beispiel ist das von Bachmann et al. (2022) vorgeschlagene Gutschriftenmodell.

Selbst in diesem positiven Fall hätte aber die misslungene Krisenkommunikation des Bundeskanzlers bereits einigen Schaden angerichtet. Dieser gab anlässlich seiner »Doppelwumms«-Fernsehansprache das Versprechen, dass Energiepreise so gedeckelt werden, dass sich niemand über seine Gas- und Stromrechnung sorgen müsse. Es besteht die Gefahr, dass damit Entlastungserwartungen geweckt wurden, die durch die noch zu findende Lösung nicht gedeckt sein werden. Bis das alle Konsumenten bemerken, werden solche Erwartungen aber zu einer Einschränkung von Energiesparbemühungen führen.

### Ein Sondervermögen zum falschen Zeitpunkt

Insbesondere mit dem dritten Entlastungspaket erscheint auch die Positionierung von politischen Entscheidungen auf der Zeitachse als problematisch. Dies betrifft zunächst den Beschluss eines Sondervermögens von 200 Mrd. Euro. Wenn man sich schon auf Gaspreisbremse und Sondervermögen als Instrumente festlegt, dann wäre es wenigstens wünschenswert gewesen, zuerst auszuloten, wie die Gaspreisbremse genau gestaltet wird und dann ihren Finanzierungsbedarf über ein Sondervermögen abzusichern. Das aktuelle Vorgehen hatte aber erkennbar polit-taktische

Gründe. Es sollten vor der Landtagswahl in Niedersachsen entschiedene Handlungsfähigkeit demonstriert und die lauter werdenden Forderungen nach weiteren Entlastungen beruhigt werden.

Ein Sondervermögen in dieser Höhe sendet aber bei unklarer Gestaltung der Gaspreisbremse ähnlich wie die oben genannte Ansprache des Bundeskanzlers ein problematisches Signal an die Verbraucher; sie werden angesichts solcher Summen von einer sehr weitgehenden Preisbremse ausgehen. Und aus polit-ökonomischer Sicht ergibt sich die Gefahr, dass bei einem zunächst unnötig groß dimensionierten Sondervermögen schlussendlich doch noch neue, kreative Verwendungsmöglichkeiten für überschüssige Kreditermächtigungen gefunden werden.

Das Timing einzelner Maßnahmen ist auch angesichts der aktuell sehr hohen Inflationsraten diskutabel. Boysen-Hogrefe (2022) weist darauf hin, dass der Ausgleich der kalten Progression zwar geboten sei, aber als nachfragewirksame Politik möglicherweise nicht mitten in einer Phase hoher Inflation, sondern erst später umgesetzt werden sollte. Dieses Argument ist verallgemeinerbar für das nun beschlossene Sondervermögen. Der Versuch, mit hoher neuer Staatsverschuldung Inflation zu bekämpfen, ähnelt dem Versuch, Feuer mit Benzin zu löschen.

### FAZIT UND AUSBLICK

In diesem Beitrag wurde argumentiert, dass zahlreiche Elemente der drei Entlastungspakete falsch adressiert sind. Sie kommen nicht nur gezielt bedürftigen Haushalten zugute, sondern auch solchen Haushalten, die problemlos aus eigenen Mitteln die Krise bewältigen könnten. Sie begünstigen teilweise auch Entscheidungen, die in der aktuellen Lage vollkommen kontraproduktiv sind, wie die Nachfrage größerer Mengen von Energie. Und sie erreichen, wie gerade gesehen, ihre Adressaten teilweise auch zum falschen Zeitpunkt.

Was wäre die Alternative zum aktuellen, kaum noch durchschaubaren Sammelsurium teils widersprüchlicher Einzelmaßnahmen gewesen? Das Argument, dass Pauschaltransfers wie in den USA in Deutschland an fehlender technischer und institutioneller Infrastruktur scheitern müssen, überzeugt nicht vollständig.

Informationen über Transferempfänger liegen dort vor, wo die Transferzahlungen angewiesen werden. Dann bleiben noch die Bezieher von niedrigen Markteinkommen, denen man in dieser Krise auch helfen muss. Hier kennt das Finanzamt die letzte Steuererklärung und die aktuellen Lohnsteuerzahlungen. Auch könnte man denjenigen Haushalten, denen man Krisentransfers zukommen lassen will, eine Mitwirkungspflicht auferlegen: Geld bekommt, wer einen einfachen Antrag mit den nötigen Informationen z.B. beim Finanzamt stellt.

Es ist schwer zu glauben, dass bei entsprechendem politischen Willen die Verwaltung nicht in der

Lage wäre, Krisentransfers gezielt anzuweisen. Einfache und effiziente Lösungen anstelle einer Welle disparater Einzelmaßnahmen sollten durchführbar sein oder zumindest sehr schnell möglich gemacht werden. Denn die drei Entlastungspakete haben in ihrem Zusammenspiel eine Unübersichtlichkeit erreicht, die vermutlich von vielen politischen Entscheidern selbst nicht mehr durchschaut wird.

## LITERATUR

Andor, M., F. Dehos, S. Hansteen und L. Tomberg (2022), »Auswertung des Neun Euro Tickets: Vorläufige Ergebnisse«, Präsentation bei einem Workshop der Agora Verkehrswende, verfügbar unter: [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Veranstaltungen/2022/9Euro-Ticket/RWI\\_Andor\\_Webinar\\_Agora\\_Verkehrswende\\_9\\_Euro\\_Ticket.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Veranstaltungen/2022/9Euro-Ticket/RWI_Andor_Webinar_Agora_Verkehrswende_9_Euro_Ticket.pdf), aufgerufen am 21. Oktober 2022.

Bachmann, R., D. Baqaee, C. Bayer, M. Kuhn, A. Löschel, B. McWilliams, B. Moll, A. Peichl, K. Pittel, M. Schularick und G. Zachmann (2022), *Wie es zu schaffen ist*, Econtribute Policy Brief Nr. 034, verfügbar unter:

[https://www.wiwi.uni-bonn.de/kuhn/paper/ECONtribute\\_PB\\_034\\_2022.pdf](https://www.wiwi.uni-bonn.de/kuhn/paper/ECONtribute_PB_034_2022.pdf), aufgerufen am 21. Oktober 2022.

Beznoska, M. und T. Hentze (2022), »Inflation: Regierung entlastet kurzfristig alle Steuerzahler«, *IW-Kurzbericht* 18, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Boysen-Hogrefe, J. (2022), »Die Finanzpolitik kann nicht alle entlasten«, *Wirtschaftsdienst* 102(8), 581–583.

Dullien, S., K. Rietzler und S. Tober (2022), »Die Entlastungspakete der Bundesregierung«, *IMK Policy Brief* 120, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf.

Freitas, D. und S. Syga (2022), »Der Tankrabatt ist angekommen«, *ifo Dresden berichtet* 29(5), 13–18.

Fuest, C., F. Neumeier und D. Stöhlker (2022), »Der Tankrabatt: Haben die Mineralölkonzerne die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 23(2), 74–80.

Gern, K.-J., J. Reents und U. Stolzenburg (2022), »Inflation nicht nur energiegetrieben«, *Wirtschaftsdienst* 102(5), 411–412.

Hentze, T. (2022), »Entlastungspakete: 200-Milliarden-Wumms«, *IW-Nachricht*, 15. Oktober, verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/tobias-hentze-200-milliarden-wumms.html>, aufgerufen am 21. Oktober 2022.

Lars P. Feld und Philipp Weber

## In dieser Krise ist gute Wirtschaftspolitik Angebotspolitik

Deutschland und Europa befinden sich im Krisenmodus. Von wenigen, nur kurz andauernden Erholungsphasen abgesehen ist die deutsche Volkswirtschaft seit Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 mit einer konjunkturellen Schwächephase, Inflation und steigender Staatsverschuldung konfrontiert. Wenngleich die Coronakrise und die Energiekrise in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine ursächlich verschieden sind, weisen sie makroökonomisch nennenswerte Gemeinsamkeiten auf: Die kurzfristigen exogenen Schocks, die die Volkswirtschaften erschüttern, sind von erheblichen angebotsseitigen Problemen begleitet, die strukturelle Veränderungen nach sich ziehen. Letztlich handelt es sich bei beiden Krisen um Angebotschocks.

Während der Coronakrise wurden in Deutschland und Europa Produktions- und Betriebsstätten geschlossen, um die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen. International begründeten die radikalen Lockdowns in chinesischen Großstädten den partiellen Kollaps von internationalen Lieferketten – mit entsprechenden Konsequenzen für das heimische Angebot (SVR 2021). Dass steigende Energiepreise vor allem wegen der Notwendigkeit des Klimaschutzes die Angebotsseite zunehmend unter Druck setzen würden, war bereits vor Russlands Angriff auf die Ukraine und die hieran anschließenden westlichen Sanktionen absehbar. Wirtschaftliche Aufholeffekte nach der Coronakrise und extreme Witterungsbedingungen in Asien und Nordamerika hatten die Weltmarktpreise bereits bis Ende 2021 deutlich ansteigen lassen (SVR 2021). Zudem stiegen die Preise für Zwischenerzeugnisse der Produktion bereits seit dem Jahr 2019 in Deutschland deut-

lich an, und das Verarbeitende Gewerbe war bereits in eine Rezession gerutscht (SVR 2019). Russlands Krieg brachte sodann das Fass zum Überlaufen. Wenn ein so vielfältig unter Druck geratenes gesamtwirtschaftliches Angebot auf eine gleichbleibende oder gar steigende gesamtwirtschaftliche Nachfrage trifft, ist ein deutlicher Anstieg der Verbraucherpreis-inflation die logische Konsequenz. Und so ist es gekommen: Die schweren Produktivitätsschocks führten zur Stagflation.

In solchen Krisen sind staatliche Maßnahmen zur Ausweitung des Produktionspotenzials eine Möglichkeit, um dem wirtschaftlichen Abschwung entgegenzuwirken. Maßnahmen, die die Angebotsseite weiter belasten oder die Nachfrage weiter steigern, sind hingegen kontraproduktiv. Der Staat kann seine Bürger und Unternehmen nicht vollständig gegen solche wirtschaftlichen Schocks versichern. Wirtschaftliche Einbußen sind unvermeidbar.

Vor diesem Hintergrund sollen in diesem Beitrag die finanzpolitischen Maßnahmen der vergangenen zweieinhalb Jahre eingeordnet werden, wohl wissend, dass diese Krisenpolitik eine Vielzahl von teilweise divergierenden und konkurrierenden Zielsetzungen in Einklang bringen musste. Zudem werden in diesem Beitrag geldpolitische, regulatorische und europapoliti-



Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld

ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg und Direktor des dort ansässigen Walter Eucken Instituts.



Philipp Weber

ist Forschungsreferent am Walter Eucken Institut in Freiburg.

sche Aspekte außer Acht gelassen, obwohl hierin ein gewaltiges wirtschaftspolitisches Konfliktpotenzial steckt. Als Stichworte sind etwa das Transmission Protection Instrument der EZB, die politisch getriebene Mindestlohnerhöhung, die Laufzeitverlängerung für die Atomkraft oder das Fracking zu nennen.

### MASSNAHMEN IM ZUGE DER CORONAKRISE

Nachdem die Verbreitung des Corona-Virus im Frühjahr 2020 in Europa pandemische Ausmaße annahm, sah sich die Bundesregierung gezwungen, dem wirtschaftlichen Abschwung mit einer Reihe von Maßnahmen entgegenzutreten. Der erleichterte Zugang zum Kurzarbeitergeld war ein erster effektiver Schritt, um dem drohenden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu begegnen, und hat sich insofern bewährt. Fraglich bleibt, ob es sinnvoll war, dieses Instrument immer wieder zu verlängern und so zur Angebotsverknappung auf Teilarbeitsmärkten beizutragen. Mit nur geringfügigen Korrekturen besteht der erleichterte Zugang zum Kurzarbeitergeld bis ins Jahr 2023 fort.

Das am 3. Juni 2020 im Koalitionsausschuss verabschiedete Maßnahmenpaket enthielt weitere, fiskalpolitische Instrumente, die zur Milderung des Angebotschocks sinnvoll waren. Hierzu zählten insbesondere die Ausweitung des steuerlichen Verlustrücktrags für die Jahre 2020 und 2021 sowie die Einführung der degressiven Abschreibung. Beide Maßnahmen führen zu einer intertemporalen Verschiebung von Steuereinnahmen, jedoch zu keiner nachhaltigen fiskalpolitischen Belastung, und sie unterstützen jene Unternehmen zielsicher mit Liquidität, die vor der Coronakrise wirtschaftlich solide aufgestellt waren. Die vor allem auf kleine und mittelständische Unternehmen abzielenden Überbrückungshilfen waren im Grundsatz als Kompensation für Corona-bedingte Schließungsmaßnahmen und Umsatzausfälle sinnvoll. Der schon zuvor eingerichtete Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) erlaubte eine Stabilisierung besonders von der Pandemie betroffener größerer Unternehmen.

Neben diesen sinnvollen Maßnahmen setzte die Bundesregierung schon früh, insbesondere aber im weiteren Verlauf der Pandemie, weniger präzise Instrumente ein. Hierzu zählen insbesondere die Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Speisen zur Stützung des Gastgewerbes, branchenspezifische Sonderhilfen, die über die oben beschriebenen Maßnahmen hinausgehen, nicht zuletzt wiederum für das Gastgewerbe in Form der sog. »November- und Dezemberhilfen«, ein Kinderbonus, die umfassende Alimentierung von Ländern und Kommunen, die diese von ihrer Verantwortung zur Bewältigung der Krise weitgehend befreiten (Koalitionsausschuss 2020). Diese Maßnahmen dienen weder der oben beschriebenen Hebung des Produktionspotenzials, noch sind sie zielgenau auf vulnerable Gruppen zugeschnitten oder begründen einen fiskalpolitischen Mehrbedarf, dessen schuldenbasierte Finanzierung unausweichlich wäre. Vielmehr

entsprechen diese Ausgaben den politischen Präferenzen der damals verantwortlichen Entscheidungsträger und den Wünschen der entsprechenden Interessensvertreter. Die Überwindung pandemiebedingter wirtschaftlicher Schäden ist allenfalls sekundär.

Eine Sonderrolle spielte die temporäre Mehrwertsteuersenkung von 19 auf 16% für das zweite Halbjahr 2020, die den privaten Konsum durch Vorzieheffekte stützen sollte. Dies dürfte nach bisherigen Einschätzungen gelungen sein (Bachmann et al. 2021), hatte aber für sich genommen einen inflationserhöhenden Effekt im zweiten Halbjahr 2021 und trug dadurch zur Fehleinschätzung der Europäischen Zentralbank bei, die die Inflation im Jahr 2021 als nur temporär einstuft.

### MASSNAHMEN IM ZUGE DER ENERGIEKRISE

Die kurzzeitige Verschnaufpause im Sommer 2021 hielt daher nicht lange an. Steigende Energiepreise und anhaltende Liefer- und Kapazitätsengpässe dämpften die konjunkturellen Erwartungen für das Jahr 2022 bereits vor dem russischen Angriffskrieg (SVR 2021). Als Reaktion auf die trüben Konjunkturaussichten verabschiedete der Koalitionsausschuss der neuen Bundesregierung bereits am Vorabend des russischen Angriffskriegs ein Maßnahmenpaket zum Umgang mit hohen Energiekosten. Dies war das erste von bisher drei Entlastungspaketen. Die drei Entlastungspakete vom 23. Februar, 23. März und 9. September 2022 enthalten eine Reihe sinnvoller angebotsorientierter Maßnahmen und Abfederungen sozialer Härten, gleichzeitig aber ineffiziente und wenig zielgenaue Instrumente.

Viele hilfreiche Maßnahmen hatten sich schon im Vorfeld als zielführend herausgestellt. Hierzu gehören die Übernahme der EEG-Umlage in den Bundeshaushalt durch den Klima- und Transformationsfonds, die Erhöhung des Arbeitnehmerpauschbetrags, der nochmals, auf zwei Jahre erweiterte Verlustrücktrag sowie die Fortführung der degressiven Abschreibung. Zielführend zur Abfederung sozialer Härten sind ein angemessener Heizkostenzuschuss für bedürftige Gruppen und die Anpassung verschiedener weiterer Transferzahlungen an die höhere Inflation. Übertrieben sind in einer solchen Krise hingegen Instrumente wie die Energiepreispauschale, der Familienzuschuss und sonstige Einmalzahlungen, die mit der Gießkanne ausgeschüttet werden; dazu gehören das 9-Euro-Ticket und der Tankrabbatt (Koalitionsausschuss 2022a; 2022b; 2022c). Keines dieser Instrumente orientierte sich an der tatsächlichen Bedürftigkeit der Empfänger und belastet somit die öffentlichen Finanzen unnötig. Erste empirische Untersuchungen zum 9-Euro-Ticket legen eine insgesamt höhere Nachfrage nach Verkehrsmitteln nahe; ein systematischer Umstieg vom privaten Pkw auf öffentliche Verkehrsmittel ist jedoch bisher kaum nachweisbar. Die zur Verfügung stehende Infrastruktur wurde stellenweise überlastet und weitere Begehrlichkeiten darüber hinaus geweckt

(Bogenberger et al. 2022; *Die Zeit* 2022, Verkehrsmi-  
nisterkonferenz 2022). Der Tankrabbatt wurde zwar von  
den Mineralölkonzernen weitergegeben, allerdings  
kann die Parallelverschiebung der Angebotskurve  
in einem international steigenden Preisumfeld na-  
tionale Verteuerungen kaum hemmen (Fuest et al.  
2022). Unter den vielen unpräzisen und ineffizien-  
ten Einmalzahlungen war jene an die Rentnerinnen  
und Rentner besonders unsinnig, da diese bereits im  
Sommer 2022 mit Rentenerhöhungen von 5,35% und  
6,12% großzügig bedacht wurden. Diese Werte lagen  
für West- bzw. Ostdeutschland gleichermaßen fast  
einen Prozentpunkt über den Erwartungen, etwa der  
Deutschen Rentenversicherung Bund (*Der Tagesspie-  
gel* 2022). Zudem profitieren die Rentnerinnen und  
Rentner davon, dass auf ihre Energiepauschale ein  
niedrigerer Durchschnittssteuersatz entfällt als auf die  
gleich hohe Energiepauschale der Arbeitnehmerinnen  
und Arbeitnehmer.

Insgesamt lässt sich zu den drei Entlastungspake-  
ten konstatieren, dass die Ampel-Koalition zwar ziel-  
führende wirtschaftspolitische Instrumente einsetzt.  
Allerdings ist es aus finanzpolitischer Sicht schwer zu  
rechtfertigen, dass sie diese Maßnahmen um weitere  
ineffiziente, kostspielige und undifferenzierte Instru-  
mente ergänzt hat. Solange solche finanzpolitischen  
Impulse in Krisenzeiten gesetzt werden können, ist  
der fiskalpolitische Spielraum für die Regierungspar-  
teien tendenziell eher zu groß als zu klein.

### MASSNAHMEN IM ZUGE DER STARK ERHÖHTEN INFLATION

Eine weitere wichtige und zielführende Maßnahme  
ist das Inflationsentlastungsgesetz. Die darin festge-  
legte Erhöhung des Grundfreibetrags und die Rechts-  
verschiebung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs  
zielen auf eine Verhinderung einer versteckten  
Steuererhöhung durch die kalte Progression ab. Bei  
hoher Inflation ist der reale Kaufkraftzuwachs einer  
Lohnerhöhung geringer als die nominale Lohnstei-  
gerung. Dies führt in einem progressiven Steuer-  
system zu einer überproportionalen Mehrbelastung  
der Lohnerhöhung, gemessen an der individuellen  
Leistungsfähigkeit des Steuersubjekts. Eine Anpas-  
sung des Steuertarifs an dieses Phänomen verhindert  
entgegen anderslautender Behauptungen eine reale  
Steuererhöhung und ist somit keine Steuersenkung.  
Dass diese Maßnahme eine Bevorteilung Besserverdie-  
nender sei, ist ebenfalls falsch. Durch die Rechtsver-  
schiebung des Steuertarifs wird jedes Steuersubjekt  
ab dem ersten zu versteuernden Euro im Maße seiner  
Leistungsfähigkeit von dieser unterlassenen Steuerer-  
höhung verschont.

### DIE BEDEUTUNG DER SONDERVERMÖGEN

Die bis hierher erörterten Instrumente haben unmit-  
telbare Auswirkungen auf den Kernhaushalt des Bun-

des und sind gegebenenfalls über Nachtragshaushalte  
finanziert. Ergänzend hierzu spielen Sondervermögen  
eine zentrale Rolle in der Krisenbekämpfung.

Der WSF wurde unmittelbar nach Pandemieaus-  
bruch aufgesetzt und am 8. Juli 2020 von der EU-Kom-  
mission genehmigt. Ausgestattet mit einem Volumen  
von 600 Mrd. Euro sollte der Fonds einen wesentlichen  
Beitrag zur Bekämpfung des pandemiebedingten Kon-  
junkturabschwungs leisten. Aufgabe des WSF war die  
gezielte Stabilisierung von Unternehmen, die in Folge  
der Pandemie unverschuldet in wirtschaftliche Not  
geraten waren. Die Vergabe von Staatshilfen, die unter  
anderem Eigenkapitalbeteiligungen des Bundes vor-  
sahen, war an klare Bedingungen für die betroffenen  
Unternehmen geknüpft (BMF 2022). Nachdem sich als  
zeitlich begrenzt ausgelegte Staatsbeteiligungen in  
der Vergangenheit als problematisch erwiesen hat-  
ten (Commerzbank), war die Funktionsweise des WSF  
ausgereifter. Schlussendlich nahmen nur 25 Unterneh-  
men in einem Umfang von 9,6 Mrd. Euro die Stabili-  
sierungsmaßnahmen in Anspruch. Der erfolgreiche  
Ausstieg des Bundes aus der Lufthansa-Beteiligung ist  
zwar ein prominentes Beispiel gegen die befürchtete  
dauerhafte Verstaatlichung; bei der TUI AG bleibt al-  
lerdings abzuwarten, wann der vollständige Ausstieg  
des Bundes gelingt.

Der WSF lief am 30. Juni 2022 in seiner ursprüng-  
lich angedachten Form aus, wurde am 29. Septem-  
ber 2022 allerdings erneut herangezogen. Dieses Mal  
wird der Fonds mit Kreditermächtigungen in Höhe  
von 200 Mrd. Euro ausgestattet, die zur Finanzierung  
des wirtschaftlichen »Abweherschirms« dienen sollen,  
insbesondere zur Finanzierung der Gaspreisbremse.  
Darüber hinaus steht der WSF erneut für Liquiditäts-  
und Eigenkapitalhilfen zur Verfügung sowie für die  
spezifischen Rettungspakete für systemrelevante Gas-  
importeure (Uniper). Schließlich kann ein Teil der  
200 Mrd. Euro für Zuschüsse zur Strompreisbremse  
verwendet werden (Bundesregierung 2022). Dies ist  
insofern bemerkenswert, als die Strompreisbremse  
häufig als finanzpolitisch neutrales Instrument darge-  
stellt wird. Die Subventionierung des Basisverbrauchs  
sollte eigentlich mit der Abschöpfung von Windfall  
Gains der Stromproduzenten finanziert werden. Es  
ist jedoch die Gaspreisbremse, die aller Voraussicht  
nach das mit Abstand kostspieligste Kriseninstrument  
des WSF werden wird.

Am 31. Oktober stellte die »ExpertInnen-Kom-  
mission Gas und Wärme« ihren Abschlussbericht zur  
Gaspreisbremse vor. Hierin wird für Standardlast-  
profile (SLP) ein zweistufiges Vorgehen empfohlen:  
Für private Haushalte und KMU könnte die Gasab-  
schlagszahlung im Dezember vollständig durch den  
Staat übernommen werden. Ab März 2023 sollen  
SLP-Konsumenten einen staatlichen Zuschuss erhal-  
ten, mit dem 80% des Gaskonsums auf einen Net-  
toabschlagspreis von 12 ct/kWh reduziert wird. Für  
Fernwärmekunden wird dasselbe System vorgeschla-  
gen, und der Zuschuss soll bis April 2024 gezahlt wer-

den. Industrielle Gasgroßkunden mit registrierender Leistungsmessung (RLM-Kunden) sollen ab Januar 2023 einen Zuschuss erhalten, der ihren Nettogaspreis für 70% des Jahresverbrauchs 2021 auf 7 ct/kWh deckelt. Die Bezuschussung ist ebenfalls bis April 2024 ausgelegt. Eine Unterstützung für Unternehmen, die Gas direkt am Großhandelsmarkt beschaffen, wurde vorerst offengelassen (ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme 2022).

Einige Vorschläge aus dem Zwischenbericht sind aus finanzpolitischer Sicht problematisch. So ist die Übernahme aller Gasabschlagszahlungen für private Haushalte und KMU im Monat Dezember weder zielgenau noch ein effizienter Mitteleinsatz. Ähnliches gilt für die pauschale Nettopreisdeckelung bei RLM-Kunden auf 7 ct/kWh ohne jede Differenzierung hinsichtlich des Einsparpotenzials, der Industriezugehörigkeit oder der wirtschaftlichen Konstitution. Die Autorinnen und Autoren des Berichts machen jedoch in einer Vielzahl von Statements deutlich, dass ihnen diese Probleme bewusst sind. Sie begründen ihre Entscheidungen mit dem politisch vorgegebenen, sehr kurzen Bearbeitungszeitraum sowie mit der schlechten Daten- und Informationslage (*Handelsblatt* 2022) und hat mit ihren weiteren Vorschlägen Bedingungen formuliert, die die Gaspreisbremse zielgenauer auszugestalten erlauben.

## VORLÄUFIGE BILANZ

Die vorläufige Bilanz der eingesetzten Kriseninstrumente fällt gemischt aus. Zwar hat der Bund eine Reihe sinnvoller fiskalpolitischer Maßnahmen ergriffen, die den Angebotsschock effektiv dämpfen und das Produktionspotenzial nachhaltig kräftigen. Gleichzeitig ist jedoch erstaunlich, für wie viele ineffiziente, teure und ausschließlich politisch motivierte Mehrausgaben Mittel zur Verfügung gestellt wurden. Unter Berücksichtigung dieser Erörterung wäre es falsch, im Fiskaljahr 2023 auf die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse im Sinne des Art. 115 II, S. 6 GG zurückzugreifen. Krisenzeiten entbinden politische Entscheidungsträger nicht von der notwendigen politischen Prioritätensetzung, und es wäre unehrlich, dem Bürger den Schutz vor jedweden wirtschaftlichen Wohlstandsverlusten vorzutauschen. Die durch die Energiekrise begründete Notsituation wurde bereits im Jahr 2022 festgestellt, und die Mittel zur Milderung der hohen Energiekosten wurden aufgenommen; der WSF mit der entsprechenden Kreditermächtigung ausgestattet. Eine zusätzliche Notsituation kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden.

In diesem Kontext ist zudem die Mittelbindung der zuletzt eingeräumten 200 Mrd. Euro im WSF zweckmäßig. Verwendungszweck dieser Kredite sollte eben nicht eine üppigere finanzielle Ausstattung der Fachressorts, sondern ausschließlich die gezielte und

temporäre Abmilderung steigender Energiepreise sein. Zudem unterliegt der WSF weiterhin der Schuldenbremse. Aufgenommene Kredite sind nach Art. 115 II, S. 7 und 8 GG mit einem Tilgungsplan zu versehen und in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen. Der Vorwurf eines Buchungstricks zur Umgehung der Schuldenbremse ist dementsprechend nicht haltbar. Die Kritik des Bundesrechnungshofs, dass dieses Vorgehen zu Lasten eines transparenten öffentlichen Haushalts geht, in dem Kreditermächtigung, Fremdkapitalaufnahme und Mittelverausgabung in zeitlich konsistentem Bezug zueinander stehen, ist zwar legitim. Die möglichen Alternativen bergen jedoch ein höheres politisches Risiko weiterer, unkontrollierter Staatsexpansion im dann vierten Krisenjahr.

## LITERATUR

Bachmann, R., B. Born, O. Goldfayn-Frank, G. Kocharkov, R. Luetticke und M. Weber (2021), »A Temporary VAT Cut as Unconventional Fiscal Policy«, NBER Working Paper 29442.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), »Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds«, *Monatsbericht*, August, 23–26.

Bogenberger, K., L. Allister, F. Cantner, S. Goerg, A. C. Isaza, M. B. Siewert und S. Wurster (2022), »A Nation-wide Experiment: Fuel Tax Cuts and Almost Free Public Transport for Three Months in Germany – Report 3 Second Wave Results, A Preprint«, arXiv:2208.14902, verfügbar unter: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2208.14902>, aufgerufen am 7. September 2022.

Bundesregierung (2022), *Wirtschaftlicher Abwehrschirm gegen die Folgen des russischen Angriffskrieges, Deutschland durch die Krise führen, Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Unternehmen helfen, den Gasmarkt stabilisieren, Versorgungssicherheit gewährleisten*, 29. September, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/2130920/2046cb91023bbd61eca3f3102c-987fe8/2022-09-29-finanzieller-abwehrschirm-data.pdf?download=1>.

*Der Tagesspiegel* (2022), »Die Renten sind deutlich stärker gestiegen als die Inflation«, Interview mit Gundula Roßbach, 13. März, 20.

*Die Zeit* (2022), »9-Euro-Ticket sorgt für deutlich mehr Fahrgäste im Nahverkehr«, *Zeit Online*, 5. August, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/2022-08/9-euro-ticket-bahn-fahrgaeste-statistisches-bundesamt>, aufgerufen am 14. Oktober 2022.

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022), *Sicher durch den Winter, Abschlussbericht*, 31. Oktober, Berlin.

Fuest, C., F. Neumeier und D. Stöhlker (2022), »Der Tankrabatt: Haben die Mineralölkonzerne die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 23(2), 74–80.

*Handelsblatt* (2022), »Natürlich ist unsere Gaspreisbremse das Prinzip Gießkanne«, Interview mit Veronika Grimm, 12. Oktober, 8.

Koalitionsausschuss (2020), *Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken*, 3. Juni, Berlin.

Koalitionsausschuss (2022a), *10 Entlastungsschritte für unser Land*, 23. Februar, Berlin.

Koalitionsausschuss (2022b), *Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten*, 23. März, Berlin.

Koalitionsausschuss (2022c), *Deutschland steht zusammen. Maßnahmenpaket des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zur Stärkung der Einkommen*, 3. September, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), *Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20*, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021), *Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22*, Wiesbaden.

Verkehrsminderkonferenz (2022), »Länder befürworten 49-Euro-Ticket«, Pressemitteilung, 13. Oktober, verfügbar unter: [https://www.verkehrsminderkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-10-12-13-vmk2.html?sessionid=43310A951A26E6D39F33E832F5B0019E.1\\_cid391?nn=4812620](https://www.verkehrsminderkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-10-12-13-vmk2.html?sessionid=43310A951A26E6D39F33E832F5B0019E.1_cid391?nn=4812620), aufgerufen am 14. Oktober 2022.

Sarah Necker und Anne Steuernagel

## Aussetzen von Preissignalen: Sind jetzt Markteingriffe gerechtfertigt?

Das Leben ist teuer geworden. Im September 2022 erreichte die Inflationsrate mit 10% einen neuen Höchststand im vereinigten Deutschland. Fehlende Gaslieferungen aus Russland und gestörte Lieferketten weltweit führen dazu, dass die Preise steigen. Ungעהnte Preiserhöhungen werden insbesondere bei Energie (+43,9%) und Lebensmitteln (+18,7%) verzeichnet. Es ist davon auszugehen, dass die Inflationsrate bis mindestens 2023 hoch bleiben wird. Die hohen Preise treiben die Sorgen der Menschen an. Laut einer repräsentativen Befragung der Forschungsgruppe Wahlen sorgten sich im September 2022 57% der Bundesbürger\*innen um steigende Preise. Im Vergleich dazu lag der Anteil im Juli noch bei 40%. Auch bei den Unternehmen mehrt sich der Pessimismus. Der ifo Geschäftsklimaindex erreicht im September den zweitschlechtesten Wert für Geschäftserwartungen seit seiner Einführung. Nur die große Angst und Unsicherheit zu Beginn der Corona-Pandemie führte im April 2020 zu noch ungünstigeren Erwartungen.

Im Idealfall würden die gestiegenen Preise zu einer Ausweitung des Angebots führen. In der aktuellen Lage ist dies aber aus logistischen und politischen Gründen schwierig. Laut der ifo Konjunkturumfrage im Juni 2022 geht keine Branche davon aus, dass sich die Lieferprobleme in diesem Jahr auflösen werden. Im Ukraine- und Energiekrieg ist keine friedliche Lösung in Sicht. In der Politik wird deshalb eine breite Debatte über Entlastungsmaßnahmen für Haushalte und Unternehmen geführt. Im Rahmen der Entlastungspakete 1–3 wurden bereits Maßnahmen im Volumen von etwa 95 Mrd. Euro auf den Weg gebracht, darunter Einmalzahlungen und Anpassungen in der Einkommensteuer. Mit dem sogenannten »Abwehrschirm« wurde zudem im September 2022 unter anderem die Einführung einer Strom- und Gaspreisbremse beschlossen.

Deutschland reiht sich damit in die Gruppe der Länder ein, die Entlastung durch ein Aussetzen der freien Preisbildung am Markt in Betracht ziehen. In vielen europäischen Ländern (z.B. Spanien, Portugal, Frankreich, Niederlande, Kroatien) wurden bereits sogenannte Energiepreisdeckel eingeführt, mit denen die Preise für Strom, Gas oder Öl staatlich festgelegt oder Preisanstiege auf einen maximalen Prozentsatz fixiert werden. Auch auf Ebene der EU wird über Preiseingriffe in den Energiemarkt diskutiert. In Kroatien wurde zudem der Anstieg der Preise von Grundnahrungsmitteln restringiert (McWilliams et al. 2022).

Wenn das Niveau oder die Veränderung von Preisen oder Löhnen durch den Staat eingeschränkt wird, spricht man von Preiskontrollen. Sie können sowohl als Obergrenze als auch als Untergrenze implementiert werden. Weitere prominente Kontrollen dieser Art sind beispielsweise der Mindestlohn (Begrenzung von unten), der Mietendeckel und Entgeltregulierungen im Post- und Telekommunikationssektor (Begrenzung von oben). In diesem Artikel diskutieren wir, ob in der aktuellen Krisenzeit Preiskontrollen, insbesondere die Festlegung von Höchstpreisen, zu rechtfertigen sind und ob sie dazu geeignet sind, zielgenau die besonders stark von den Preissteigerungen Betroffenen zu entlasten.<sup>1</sup>

### WIRTSCHAFTLICHE EFFIZIENZ VON PREISKONTROLLEN

Bei funktionierenden Märkten mit perfektem Wettbewerb spricht kaum ein ökonomischer Grund für die Einführung von Preiskontrollen. Denn durch Preiskontrollen werden wichtige Marktsignale ausgeschaltet. Preisanstiege sind ein Zeichen dafür, dass Knappheiten herrschen. Sie motivieren neue Anbieter, in den Markt einzutreten, oder bestehende Anbieter, ihr Angebot auszuweiten. Wenn die Preisanstiege gedeckelt werden, ist eine effiziente Allokation des knappen Gutes nicht länger gewährleistet. Die Knappheit wird nicht mehr als solche wahrgenommen. Zum gedeckelten Preis übersteigt die Nachfrage das Angebot.

<sup>1</sup> Obgleich auch der Mindestlohn zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro pro Stunde erhöht wurde, lassen wir diese Preisuntergrenze hier außen vor. In der empirischen Auswertung hat sich international gezeigt, dass Mindestlöhne zu höheren Stundenlöhnen im Niedriglohnssektor führen, und zwar häufig, ohne dass sich die Beschäftigung substantiell verringert. Für Deutschland zeigt sich, dass der Mindestlohn bisher durch eine Verlagerung von Arbeitskräften von wenig produktiven in produktivere Unternehmen partiell sogar effizienzsteigernd wirken kann (Dustmann et al. 2022).



Prof. Dr. Sarah Necker

leitet das Ludwig Erhard ifo Zentrum für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik in Fürth und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.



Anne Steuernagel

ist Doktorandin am Ludwig Erhard ifo Zentrum für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik in Fürth.



Weitere Ineffizienzen folgen, wenn es Ausweichmöglichkeiten gibt und Marktakteure versuchen, die Preiskontrollen zu umgehen. Sofern ein Markt nicht vollständig reguliert ist, kann es eine Verlagerung in nicht-regulierte Marktsegmente geben. So zeigen Dolls et al. (2021) im Kontext des Berliner Mietendeckels, dass die Preisobergrenze im regulierten Segment den Preis und das Angebot von auf [immowelt.de](http://immowelt.de) inserierten Mietwohnungen reduzierte. Allerdings umfasste der Mietendeckel nicht alle Wohnungen. Aufgrund der Rationierung des Wohnungsangebotes im regulierten Marktsegment wichen Wohnungssuchende auf Wohnungen aus, die nicht dem Mietendeckel unterlagen. Als Folge stiegen die Mieten in diesem Marktsegment.

Im Gegensatz dazu können Preiskontrollen in unvollständigen Märkten unter Umständen Sinn ergeben. So wird eine Höchstpreisregulierung häufig beim Vorliegen natürlicher Monopole genutzt. Von natürlichen Monopolen spricht man, wenn ein Anbieter den Markt aufgrund hoher Fixkosten und konstanter oder fallender Grenzkosten zu einem niedrigeren Durchschnittspreis bedienen kann als mehrere. Beispiele sind Schienen- oder Leitungsnetze (z.B. Strom, Gas, Wasser). In einem solchen Fall können Monopolisten ihre Marktmacht nutzen, um den eigenen Gewinn bei ineffizient kleinem Angebot zu hohen Preisen zu maximieren. Unter diesen Umständen können Preiskontrollen zu einer Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt führen.

Mit solchen Regulierungen gehen aber immer auch Schwierigkeiten aufgrund von unvollständiger Information und Unsicherheit einher, was dazu führen kann, dass es dem Staat als Regulator nicht möglich ist, genau zu bestimmen, wie hoch die Preisgrenze optimalerweise sein sollte (z.B. Armstrong und Sapington 2007). Zudem ist auch bei unvollständigen Märkten das Aufbrechen von Marktmacht als ordnungsökonomisches Gebot Preiskontrollen gegenüber grundsätzlich vorzuziehen. In Deutschland ist dafür die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen verantwortlich. Vor der Festlegung von Preiskontrollen wird erst die Möglichkeit, Wettbewerb zu fördern, geprüft.

### **EFFIZIENZÜBERLEGUNGEN IM HINBLICK AUF DIE AKTUELLE ENERGIEKRISE**

Seit der Liberalisierung der Energieversorgung Ende der 1990er Jahre herrscht auf den Strom- und Gasmärkten in Deutschland und Europa Wettbewerb. Das trifft zwar nicht für die Strom- und Gasnetze, aber in aller Regel für Energieerzeugung, -handel und -vertrieb zu. In einigen Sektoren, wie bei der Belieferung von Endkund\*innen mit Fernwärme und Heizstrom, ist der Wettbewerb zwar eher schwach ausgeprägt. Bezogen auf den Strommarkt wird zudem diskutiert, ob die starken Preisschwankungen, die sich aus der spezifischen Marktstruktur ergeben (z.B. kurzfristig unelastische Nachfrage und keine Möglichkeit zur Spei-

cherung), Marktunvollkommenheiten darstellen, die Preiskontrollen rechtfertigen (z.B. Joskow und Tirole 2007). Allerdings sollten sich Regulatoren in diesen Settings darauf fokussieren, Mechanismen zu etablieren, die die Identifizierung und Überwachung von Missbrauchsverhalten ermöglichen. Sofern Unternehmen in diesen Fällen ihre Marktstellung ausnutzen, um überhöhte Preise zu verlangen, interveniert in Deutschland das Bundeskartellamt, indem es Missbrauchsverfahren zum Schutz der Verbraucher\*innen durchführt.

So ergeben sich die Ambitionen, Höchstpreise für Gas einzuführen, weniger aus dem Vorliegen von Marktunvollkommenheiten, sondern insbesondere aus der Verknappung des Angebots mit daraus folgenden Preissteigerungen. Durch den Stopp russischer Gaslieferungen besteht ein klarer Nachfrageüberhang in diesem Markt. Bachmann et al. (2022) kalkulieren, dass Deutschland seinen Gasverbrauch bis zum Ende der kommenden Heizperiode um 210 TWh oder 25% relativ zum Durchschnittsverbrauch in den Vorjahren reduzieren muss. Deswegen hat die deutsche Bundesregierung das Gassparen für diesen Winter zur nationalen Aufgabe erhoben. Dafür hat sie unter anderem eine dezidierte Verordnung erlassen, die festlegt, auf wie viel Grad öffentliche Gebäude beheizt, welche öffentlichen Anlagen beleuchtet und welche Schwimmbecken beheizt werden dürfen. Lässt man die Sinnhaftigkeit von solchen Einzelregelungen außen vor, bleibt festzuhalten, dass eine Deckelung von Energiepreisen die Anstrengungen zum Energiesparen konterkariert.

Dieser Zusammenhang wird durch die stark vereinfachte, aber anschauliche Darstellung in Abbildung 1 verdeutlicht. Dort zeigen wir die Veränderung des Gasverbrauchs zwischen dem ersten Halbjahr 2022 und dem durchschnittlichen Gasverbrauch im gleichen Zeitraum der drei vorherigen Jahre für die EU-Staaten. Die Veränderung wird gezeigt in Abhängigkeit von der Veränderung der Gaspreise. Wir unterscheiden zwischen Staaten, die durch eine Form von Gaspreisdeckelung in den Preisbildungsprozess eingegriffen haben und denen, die sich auf andere Entlastungsmaßnahmen konzentriert haben.<sup>2</sup> Es wird deutlich, dass steigende Gaspreise mit einer Verringerung des Gasverbrauchs assoziiert sind. Diese Korrelation ist stärker in den Staaten ohne eine Preisdeckelung. Auch in Staaten mit einem Gaspreisdeckel sind die Gaspreise teilweise stark gestiegen, aber im Durchschnitt sind diese Anstiege mit einem weniger starken Rückgang des Gasverbrauchs assoziiert. Obwohl diese Beobachtungen keinen kausalen Zusammenhang darstellen, deuten sie an, dass die Gaspreisdeckel Sparbemühungen reduziert haben könnten.

Diese Schlussfolgerung deckt sich mit der Meinung von Expert\*innen. Unter den für das ifo Öko-

<sup>2</sup> Die Gruppierung der Staaten bezieht sich auf Preiseingriffe im Zeitraum Januar 2021 bis Juni 2022. Daher sind einige Staaten, die mittlerweile Preiskontrollen eingeführt haben, nicht in der Staaten-Gruppe mit Eingriffen enthalten.

nomenpanel im Oktober 2022 befragten Ökonom\*innen, die weitere Entlastungen befürworten, sprechen sich 86% gegen eine Deckelung der Energiepreise aus. Auch in den Augen der Mitglieder der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022) stellt das Aussetzen von Marktsignalen in Zeiten von Gasknappheit kein geeignetes wirtschaftspolitisches Mittel dar. Die Kommission wurde von der Bundesregierung beauftragt, einen Vorschlag für die Implementierung der Gaspreisbremse zu unterbreiten. Statt Preiskontrollen schlägt die Kommission eine zweistufige Entlastung vor, die auf direkte Transfers an Gas- und Fernwärme-kund\*innen fokussiert ist. Direktzahlungen haben aus ökonomischer Perspektive den Vorteil, dass sie den Anreiz zum Energiesparen, der von den hohen Preisen ausgeht, nicht einschränken. Das gilt auch für das vorgeschlagene Modell der Kommission, da die Höhe der Transfers nur vom Gasverbrauch in der Vergangenheit abhängt. Die Probleme bestehen bei solchen Zahlungen eher in der praktischen Ausführung, da es in Deutschland bisher nicht die Möglichkeit gibt, Geldleistungen an bestimmte Bevölkerungsgruppen auszuzahlen. Stattdessen werden sie behelfsmäßig an eine andere Zahlung geknüpft, in diesem Fall an die Abschlagszahlungen für die Gasrechnung.

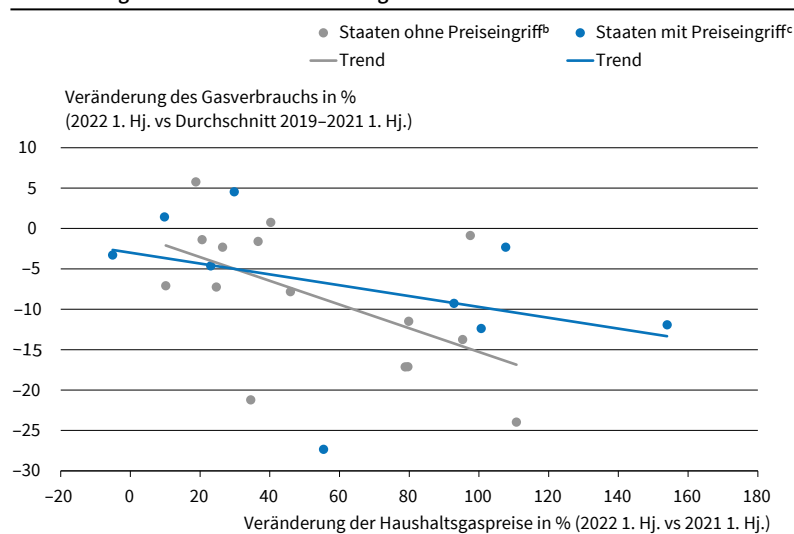
**ZIELGENAUIGKEIT VON PREISKONTROLLEN IM HINBLICK AUF NOTLAGENHILFE**

Ein zentrales Ziel der Sozialen Marktwirtschaft ist, Bürger\*innen oder Unternehmen, die in Notlagen geraten sind, zu schützen. In der aktuellen Situation bringen der Inflationsdruck und besonders die explodierenden Energiekosten viele Haushalte bis in die Mitte der Gesellschaft hinein an ihre finanziellen Grenzen. Während Haushalte mit einem Einkommen bis 1 300 Euro im Jahr 2020 knapp 10% ihrer Konsumausgaben für Wohnenergie aufbrachten, machte der Anteil bei Haushalten mit einem Einkommen von mehr als 5 000 Euro nur 5% aus (Statistisches Bundesamt 2022). Da massive Energieeinsparungen nur schwer möglich sind, drohen Geringverdiener\*innen Prekarisierung der Lebensumstände, Überschuldung und Privatinsolvenzen. Auch viele Unternehmen, insbesondere die energieintensiven, fürchten um ihre Existenz.

Sind Preiskontrollen ein adäquates Mittel, um in Not geratene Bürger\*innen und Unternehmen zielgenau zu entlasten? Die Antwort hängt davon ab, wer das kontrollierte Gut wie stark nachfragt. Denn eine Deckelung des Preises gilt für alle. Ein allgemeiner Preisdeckel pro KWh Gas würde die Gaskosten für alle Verbraucher\*innen reduzieren. Das bedeutet, dass diejenigen mit dem höchsten Verbrauch absolut am meisten profitieren. So kann man zwar berücksichtigen, dass manche Personen beispielsweise in schlecht isolierten Einfamilienhäusern einen höheren Energiebedarf haben als eine Person in einer Single-Wohnung mit nur einer einzigen Außenwand. Andererseits würde so die Beheizung des Privatpools

Abb. 1

**Veränderung des Gasverbrauchs bei steigenden Preisen<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Die Grafik stellt die Veränderung des Gasverbrauchs in Abhängigkeit von der Veränderung der Gaspreise (inkl. Steuern und Abgaben) für Haushalte dar. Die Gaspreisdaten beziehen sich auf Haushalte mit einem jährlichen Verbrauch zwischen 5 555,56 KWh (20GJ) und 55 555,6 KWh (200 GJ). Die Staaten der EU in der Grafik wurden gruppiert, je nachdem ob sie zwischen Januar 2021 und Juni 2022 Preiskontrollen für Gas eingeführt haben. Als Preiskontrollen definieren wir Maßnahmen, die den Gaspreis pro KWh entweder für Endabnehmer\*innen oder im Großhandel auf einen bestimmten Betrag begrenzen. Gilt ein solcher Preisdeckel nur für einen Teil der Abnehmer\*innen, werden die Staaten trotzdem als »mit Preiseingriff« definiert. Änderungen in der Höhe von Steuern oder Netzabgaben, Einmalzahlungen oder Erstattungen, die sich nicht am Verbrauch orientieren, werden nicht als Preiseingriff definiert.

<sup>b</sup> Dänemark, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Österreich, Tschechische Republik, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Slowakei, Slowenien, Schweden.

<sup>c</sup> Belgien, Bulgarien, Estland, Frankreich, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien, Ungarn.

Quelle: Eurostat.

ebenso entlastet wie die Beheizung eines Raumes auf eine nicht gesundheitsgefährdende Temperatur. Um dieser Gießkannenwirkung entgegenzuwirken, könnte man zwar den gedeckelten Gasverbrauch je nach Anzahl der Personen oder Haushalte hinter einzelnen Gasanschlüssen begrenzen. Dafür entsteht jedoch zusätzlicher administrativer Aufwand, um die notwendigen Informationen zu ermitteln. Ganz davon abgesehen, dass diese Informationen in Deutschland aktuell nicht verfügbar sind. Ein Gaspreisdeckel ist also nicht für eine zielgenaue Entlastung geeignet.

Obgleich Direktzahlungen ähnliche Probleme im Hinblick auf die Zielgenauigkeit aufweisen, ist es durch deren Besteuerung möglich, das Einkommen bei der Entlastung zu berücksichtigen. Selbst bei der Annahme höherer Abschlagszahlungen in den oberen Einkommensdezilen wäre es durch Besteuerung wahrscheinlich möglich, dass diese Verteilungswirkungen ausgeglichen werden.

**GEOSTRATEGISCHE ÜBERLEGUNGEN**

Vor einem etwas anderen Hintergrund werden Energiepreisdeckel zusätzlich auf internationaler Ebene diskutiert. Die G-7-Staaten erwägen, einen Preisdeckel für russisches Öl einzuführen. Dieser Ansatz grenzt sich von allgemeinen Preisdeckeln dadurch ab, dass Öl aus russischen, aber nicht aus anderen Quellen einer Höchstgrenze unterworfen wird. Mit dem Vorstoß werden zwei Ziele verfolgt. Angesichts des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine sollen erstens die

Preise für russisches Erdöl möglichst niedrig gedrückt werden, um die wichtigste russische Einnahmequelle zu schmälern: Öl- und Gasexporte. Zweitens soll der Deckel wie die Bildung eines Nachfragekartells wirken, um die eigenen Energiekosten und damit den Inflationsdruck zu verringern (BMF 2022).

Laut einer Umfrage des IGM Economic Expert Panels (2022) gehen über die Hälfte der Ökonom\*innen aus den USA und Europa davon aus, dass der Ölpreisdeckel geeignet ist, das erste der zwei Ziele zu erreichen. Beim zweiten Ziel, der Beeinflussung des Weltölpreises, herrscht größere Unsicherheit. Es ist unklar, wie weitreichend der Deckel durchgesetzt werden könnte und wie viel Öl Russland bei gedeckelten Preisen anbieten würde, was wiederum den Weltmarktpreis beeinflusst. Eine Verringerung der russischen Exporte aufgrund des Deckels könnte beispielsweise russische Einnahmen reduzieren, während die Verknappung des Ölangebots auf dem Weltmarkt zu höheren Preisen führt.

### AUSSETZEN VON PREISSIGNALEN IST NICHT GERECHTFERTIGT

Auch in diesen krisenbetroffenen Zeiten sind Preiskontrollen weder als effiziente noch als zielgenaue soziale Entlastungsmaßnahme zu rechtfertigen. Die Einführung von Gaspreisdeckeln verstärkt die bestehenden Knappheiten, zudem profitieren alle gleichermaßen davon und nicht besonders diejenigen, die durch die Preisanstiege in finanzielle Notlagen geraten. Wenn eine Preiskontrolle zu einer Verknappung des Angebots führt oder aufgrund von Ausweichverhalten nicht die gewünschten Ziele erreicht werden, könnten weitere Eingriffe in den Markt nötig sein, eine Interventionsspirale setzt sich in Gang. So könnten Rationierungen der nächste Schritt sein, bis neue unerwünschte Nebenwirkungen weitere Regulierungen produzieren.

Dass es dennoch immer wieder politische Impulse gibt, Preiskontrollen einzuführen, ist vor allem auf polit-ökonomische Gründe zurückzuführen. Denn Preisgrenzen sind populär. Als der US-Präsident Richard Nixon in den 1970er Jahren Preiskontrollen erließ, schien er sich der ökonomischen Kosten gewiss zu sein. Er führte sie dennoch ein, um sich aufgrund ihrer Beliebtheit in der Bevölkerung einen Vorteil in der anstehenden Wahl zu sichern (Abrams und Butkiewicz 2022). Ökonomische Bildung kann helfen, die Popula-

rität derartiger ökonomisch schädlicher Maßnahmen in der Bevölkerung zu verringern. Die Forschung zeigt, dass in der Bevölkerung breite Unwissenheit über ökonomische Mechanismen besteht (z.B. Stantcheva 2021 für die USA). Derweil sollte sich die Wirtschaftspolitik aus ökonomischer Perspektive darauf fokussieren, ihre Maßnahmen auf die Behebung der Ursachen der Preisanstiege zu konzentrieren.

### LITERATUR

- Abrams, B. A. und J. L. Butkiewicz (2017), »The Political Economy of Wage and Price Controls: Evidence from the Nixon Tapes«, *Public Choice* 170(1), 63–78.
- Armstrong, M. und D. E. M. Sappington (2007), »Recent Developments in the Theory of Regulation«, in: M. Armstrong und R. Porter (Hrsg.), *Handbook of Industrial Organization*, 3. Jg., North-Holland, Amsterdam, 1557–1700.
- Bachmann, R., D. Baqaee, C. Bayer, M. Kuhn, A. Löscher, B. McWilliams, B. Moll, A. Peichl, K. Pittel, M. Schularick und G. Zachmann (2022), »Wie es zu schaffen ist«, *ECONtribute*, Policy Brief No. 034.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), »G7 Finance Ministers' Statement on the United Response to Russia's War of Aggression against Ukraine«, Pressemitteilung, 2. September, verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/G7-G20/2022-09-02-g7-ministers-statement.pdf>.
- Dolls, M., C. Fuest, F. Neumeier und D. Stöhlker (2021), »Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?«, *ifo Schnelldienst* 74(3), 26–32.
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2022), »Reallocation Effects of the Minimum Wage«, *The Quarterly Journal of Economics* 137(1), 267–328.
- Eurostat (2019–2022), »Energy Statistics. Supply, Transformation and Consumption of Gas – Monthly Data«, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database>.
- Eurostat (2021–2022), »Energy Statistics. Gas Prices for Household Consumers – Bi-annual Data (from 2007 onwards)«, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database>.
- ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022), *Sicher durch den Winter. Abschlussbericht*, verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.html>.
- Forschungsgruppe Wahlen (2022), »ZDF-Politbarometer«, 30. September, verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/politbarometer-inflation-wiedervereinigung-100.html>.
- IGM – Initiative on Global Markets (2022), »Economic Expert Panel on the Oil Price Cap«, 14. September, verfügbar unter: <https://www.igmcicago.org/surveys/oil-price-cap/>.
- Joskow, P. L. und J. Tirole (2007), »Reliability and Competitive Electricity Markets«, *The RAND Journal of Economics* 38, 60–84.
- McWilliams, B. G., Sgaravatti, S., Tagliapietra, S. und G. Zachmann (2022), »A Grand Bargain to Steer through the European Union's Energy Crisis«, *Bruegel Policy Contribution* No. 14, September, verfügbar unter: [https://www.bruegel.org/sites/default/files/2022-09/PC%2014%202022\\_2.pdf](https://www.bruegel.org/sites/default/files/2022-09/PC%2014%202022_2.pdf).
- Stancheva, S. (2021), »Understanding Tax Policy: How Do People Reason?«, *The Quarterly Journal of Economics* 136(4), 2309–2369.
- Statistisches Bundesamt (2022), »Zahl der Woche. Haushalte mit Einkommen unter 1 300 Euro geben anteilig am meisten für Strom, Heizung und Warmwasser aus«, Pressemitteilung, 11. Januar, verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2022/PD22\\_02\\_p002.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2022/PD22_02_p002.html).

Martin Kesternich, Kathrine von Graevenitz und Achim Wambach

## Gas- statt Preisbremse: Wie die Umsetzung von Unterstützungsprogrammen zum Gassparen für Haushalte und Unternehmen gelingen kann

Durch den völligen Gaslieferstopp Russlands sind Fakten geschaffen worden. Deutschland wird in diesem Winter abhängig von der Witterung etwa 10–25% weniger Gas als im Vorjahr verbrauchen müssen (Bachmann et al. 2022).

### Gasbezug marktwirtschaftlich reduzieren

An den politischen Eingriffen in den Gas- und Strommarkt wird sich entscheiden, ob diese Reduktion im Markt erfolgt oder ob die Bundesnetzagentur Gas zuteilen müssen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen können gravierend sein: Solange das Gas dorthin kommt, wo es die höchste Wertschöpfung generiert, werden volkswirtschaftliche Verluste in der Größenordnung von 1–3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erwartet.<sup>1</sup> Wird aber so zugeteilt, dass etwa die Industrie als letztes bedient wird, können die Verluste leicht 10% erreichen (Bayer und Wambach 2022). Auch die Gemeinschaftsdiagnose vom 29. September 2022 erwartet in ihrem Risikoszenario, das »einen sehr kalten Winter sowie geringere Gaseinsparungen« unterstellt, einen Rückgang des BIP von 7,9% statt –0,4% im erwarteten Szenario (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2022).

### Bei unelastischem Angebot sind Preiserleichterungen keine Entlastung

In einer Knappheitssituation ist das Angebot an Gas völlig unelastisch – auch wenn die Preise steigen, kann nicht mehr Gas in den Markt gebracht werden. Bei einem unelastischen Angebot bestimmt die Nachfrage den Preis. Erhöht sich die Nachfrage, steigt der Preis;

<sup>1</sup> Für eine Übersicht über die Studien, siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022).

sinkt die Nachfrage, fällt der Preis. Das Angebot – die Gasmenge – kann nicht weiter reagieren. Maßnahmen zur Senkung des Preises verpuffen in einer solchen Situation. Wird etwa die Mehrwertsteuer gesenkt, steigt als Konsequenz in gleicher Höhe der Marktpreis, so dass am Ende die Belastung für die Haushalte gleich ist, der Staat Steuereinnahmen verliert und die Gasanbieter höhere Einnahmen generieren.

Im Strommarkt bestimmen aktuell in Knappheitssituationen die Gaskraftwerke den Strompreis, da sie als letzte zugeschaltet werden. Eine Erhöhung der Stromnachfrage erhöht die Nachfrage nach Gas und damit (s.o.) den Gaspreis, was sich wiederum auf den Strompreis auswirkt. Eine staatlich induzierte Preiserleichterung im Strommarkt, die zu einer erhöhten Nachfrage führt, ist demnach nicht völlig wirkungslos, da Gas aus den anderen Sektoren in den Strommarkt umgelenkt werden kann. Sie wird sich aber in erhöhten Strompreisen widerspiegeln und ist in jedem Fall nicht zu empfehlen, da sie den Gasverbrauch im Stromsektor weiter erhöht.

### Ein Marktzusammenbruch im Gasmarkt ist möglich und wirkt sich schon heute aus

Eine Rationierung von Gas in diesem Winter ist nicht auszuschließen. Der Notfallplan Gas der Bundesregierung sieht dies vor. Aber auch aus ökonomischen Gründen kann eine Rationierung zwingend sein: An sehr kalten Tagen oder sogar Wochen wird die Gasnachfrage sehr hoch sein, das Angebot bleibt gering. Bei einer solchen »Gaslücke« trifft dann ein unelastisches Angebot auf eine träge Nachfrage: Haushalte werden kaum auf kurzfristige Änderungen im Gaspreis reagieren, da sie diese nicht unmittelbar sehen und außerdem ihren Verbrauch nicht permanent messen



Prof. Dr. Martin Kesternich

ist Stellvertretender Leiter des Forschungsbereichs »Umwelt und Klimaökonomik« am ZEW Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und Professor an der Universität Kassel.



Prof. Kathrine von Graevenitz, Ph.D.

ist Stellvertretende Leiterin des Forschungsbereichs »Umwelt und Klimaökonomik« am ZEW Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und Professorin an der Universität Mannheim.



Prof. Achim Wambach, Ph.D.

ist Präsident des ZEW Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und Professor an der Universität Mannheim.

und entsprechend anpassen können. Preise, die Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht bringen, gibt es dann nicht. Der Markt bricht zusammen, die Gasbörsen werden den Handel einstellen – staatliche Rationierung wird notwendig (Wambach 2022; Ockenfels und Wambach 2022).

Die Sorge vor einer Rationierung wirkt sich schon heute aus. Da Unternehmen nicht wissen, ob sie im Rationierungsfall Gas bekommen, verbrauchen manche heute mehr Gas, etwa um vorzuproduzieren. Andere verlassen vorsorglich den Markt bereits heute. Ohne gesetzliche Vorgaben würden Speicher daher wahrscheinlich zu langsam gefüllt werden, da in den Unternehmen Unsicherheit darüber herrscht, ob sie im Rationierungsfall auf das Gas zugreifen können und unter welchen Konditionen.

### **Charakteristika zielführender staatlicher Förderprogramme**

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Konsequenzen für die Fördermaßnahmen der öffentlichen Hand. Um Anreize zum Gas- und Stromsparen zu geben, sollten die (marginalen) Preise nicht gesenkt werden. Unterstützung von Haushalten und Unternehmen sollte auf pauschaler Basis, also unabhängig vom aktuellen Verbrauch, erfolgen. Darüber hinaus sollten unterstützende Maßnahmen greifen, damit Unternehmen und Haushalte den Gasverbrauch weiter reduzieren.

### **ANREIZE ZUR GAS- UND WÄRMEEINSPARUNG BEI GRUNDKONTINGENTEN FÜR HAUSHALTE KLAR BENENNEN**

Diese Systematik findet sich teilweise im Entlastungspaket für Haushalte und den Vorschlägen der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022) wieder. Gas- und Fernwärmekunden sollen eine Einmalzahlung im Dezember in Höhe ihrer Abschlagszahlung aus September 2022 erhalten. Die Einmalzahlung dient als Brücke bis zur regulären Einführung der Gas- und Wärmepreisbremse im März 2023. Diese sieht einen garantierten Bruttopreis von 12 ct/kWh für Gas bzw. 9,5 ct/kWh für Fernwärme für ein Grundkontingent von 80% des Gasverbrauchs, der der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde gelegt wurde, vor. Der Betrag muss nicht zurückgezahlt werden, selbst wenn der tatsächliche Verbrauch in der Jahresendabrechnung abweicht. Damit bleibt der volle Anreiz zum Energiesparen bestehen, da jede eingesparte kWh den Rechnungsbetrag um den im Versorgungsvertrag vereinbarten Arbeitspreis reduziert. Als Argument für ein solches Energiegrundkontingent dient unter anderem, dass das Instrument direkt an den Energieabrechnungen ansetzt und somit von den Haushalten als zielgerichteter wahrgenommen wird als ein pauschaler Transfer. Die Stoßrichtung ist prinzipiell gut, allerdings nicht unproblematisch, wenn

Haushalte einen solchen Transfer als nicht-linearen Preismechanismus verstehen: Studien zeigen, dass Haushalte ihr Verhalten am Durchschnittspreis ausrichten, nicht am teuren Preis für den Mehrverbrauch. Daher ist es wichtig, den Mechanismus hinreichend zu erklären. Eine feldexperimentelle Studie aus den USA zeigt, dass bereits ein 20-minütiger Onlinekurs zur Wirkung von nicht-linearen Preismechanismen dabei helfen kann, dass Haushalte ihren Verbrauch reduzieren (Kahn und Wolak 2013). Gleichzeitig deutet die Studie allerdings auch darauf hin, dass es initial nicht leicht ist, Haushalte für eine solche Beratung zu gewinnen.

### **Preissignale in möglichst kurzen Zeitintervallen geben**

Die massiv gestiegenen Preise für Gas und Strom schlagen sich nur langsam in den Rechnungen der Haushalte nieder, auch deshalb, weil diese oder ihre Hausverwaltungen langfristige Verträge zu günstigen Konditionen mit den Versorgern abgeschlossen haben oder weil Kosten aus historischen Verbräuchen ermittelt werden müssen. Es ist zu erwarten, dass ohne weitere Maßnahmen des Gesetzgebers nur ein Teil der Haushalte diesen Winter mit den wahren Kosten ihres Energiebezugs konfrontiert wird. Angemessen zu reagieren ist daher oftmals nicht leicht, es bleibt ein hohes Maß an Unsicherheit. Besser wäre es, das Kostenbewusstsein durch gezielte Maßnahmen und Informationen frühzeitig zu schärfen, nicht zuletzt auch, um dem Phänomen des Gegenwartsfokus, das wir aus der Verhaltensökonomik kennen, entgegenzuwirken. Eine ZEW-Studie (Werthschulte 2020) zeigt, dass eine Umstellung des Abrechnungssystems auf Zahlungen in Echtzeit helfen kann, den Stromverbrauch in Haushalten zu reduzieren. Besonders vielversprechend wären dazu natürlich Rückmeldungen zum aktuellen Energieverbrauch, idealerweise gerätespezifisch und in kurzen Zeitabständen. Da dies allerdings kurzfristig nicht vollumfänglich realisierbar erscheint, ist es umso wichtiger, durch gerätespezifische Verbrauchsmessungen sicherzustellen, dass noch unbekannte Potenziale zur Optimierung auch genutzt werden können. Wenn der Staat oder der Energieversorger gleichzeitig Prämienprogramme für Haushalte mit besonders umfangreicher Reduktion auf den Weg bringt, werden die Erfolge von Verhaltensanpassungen auch rasch sichtbar.

### **Finanzielle Entlastungen für vulnerable Haushalte mit flankierenden Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz begleiten**

Neben preisbasierten Energiesparanreizen kann auch eine verhaltensbezogene Ausgestaltung von Programmen den Erfolg bei der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen im eigenen Haushalt spürbar steigern. Auch die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme erarbeitet derzeit Instrumente, die auf Verhaltens-

änderung zielen. Konkrete Angaben dazu will die Kommission in ihrem Endbericht vorlegen. Dabei erscheint es zentral, bei der Ausgestaltung von Instrumenten, die auf Verhaltensänderung, Informationen und (gering-)investive Maßnahmen setzen, zielgruppenspezifische Besonderheiten stärker in den Blick zu nehmen. Ein Beispiel: Im Rahmen des Kühlgeräte-Tauschprogramms des Stromspar-Checks, einer bundesweiten gemeinsamen Initiative vom Deutschen Caritasverbund und dem Bundesverband der Energie- und Klimaagenturen, können einkommensschwache Haushalte durch einen Gutschein einen Bonus für die Anschaffung eines neuen, energieeffizienten Kühlgeräts bekommen – wenn sie gewisse Voraussetzungen erfüllen. Aus gemeinsamen Analysen (Chlund et al. 2022) des ZEW und der Universität Heidelberg lässt sich ablesen, dass sich der Austausch des ineffizienten Altgeräts für die meisten dieser Haushalte in weniger als drei Jahren rechnen würde. Bei einem Strompreis von durchschnittlich 28,9 ct/kWh und einer durchschnittlichen Reduktion um 342 kWh (Programmdaten aus dem Jahr 2020) sparte ein Haushalt durch den erfolgreichen Tausch pro Jahr etwa 99 Euro ein, bei den aktuellen Strompreisentwicklungen ist die Ersparnis perspektivisch noch deutlich höher. Ein Kühlgeräte-tausch wäre also in vielen Fällen eine lohnenswerte Maßnahme.

Dennoch können sich viele Haushalte den Tausch ohne zusätzliche Unterstützung häufig nicht leisten. Hinzu kommt, dass die Sorgen des Alltags oftmals dominieren. Das Problem der fehlenden Energieeffizienz ist also zunächst – um es mit den Worten der Verhaltensökonomik zu beschreiben – nicht salient. Das führt dazu, dass viele berechnete Haushalte den Gutschein in Höhe von 150 Euro ungenutzt liegen lassen. Gleichzeitig zeigen die Analysen, dass im Programmverlauf der Anteil an qualifizierten Haushalten, die ihren Gutschein einlösten, anstieg, wenn dieser auf zwei Monate befristet und zusätzlich aktiv von den beratenen Haushalten angefragt werden musste. Dieser zunächst paradox erscheinende empirische Befund lässt sich verhaltensökonomisch gut einordnen und unterstreicht unter anderem die Rolle der Salienz. Dies zeigt, dass neben finanziellen Entlastungen insbesondere auch flankierende Maßnahmen notwendig sind, um vulnerable Haushaltsgruppen vor einer finanziellen Überforderung zu schützen.

### **DEN BESONDERHEITEN VON UNTERNEHMEN BEI DER FÖRDERUNG GERECHT WERDEN**

Der Umsatz in der deutschen Industrie ist in den vergangenen Jahren gestiegen, was mit einem Anstieg des Energieverbrauchs einhergeht. Eine ZEW-Studie (Rottner und von Graevenitz 2021) zeigt aber, dass auch die Energieintensität innerhalb der Betriebe im Durchschnitt gestiegen ist. Der Energiekostenanteil ist zwar ebenfalls gestiegen, machte aber bei den meisten Firmen im Verarbeitenden Gewerbe 2017 einen

eher geringen Anteil (2–3%) der Gesamtkosten aus. Trotzdem sind die Energiekosten ein hervorstechender Kostenfaktor, auch weil sie über die Erhebung von Abgaben und Steuern in der Regel stark von der Politik getrieben sind.<sup>2</sup>

### **Unternehmen, die erhöhte Kosten weiterreichen können, haben geringeren Förderbedarf**

Die Industrie reagiert entsprechend auf Energiepreiserhöhungen. Eine ZEW-Studie (Rottner und von Graevenitz 2022) zu den Auswirkungen von Stromkosten auf Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes fand eine negative Preiselastizität für Strom von im Schnitt –0,4 bis –0,6. Das heißt, steigen die Preise um 1%, sinkt der Verbrauch um 0,4 bis 0,6%. Bei den historischen Preisschwankungen in den 2010er Jahren gab es in der Studie keinen Hinweis auf negative Effekte auf Beschäftigung oder Umsatz. Die Preissteigerungen im letzten Jahr gehen aber weit über das hinaus, was in Deutschland in den letzten Jahrzehnten beobachtet werden konnte, und fordern mehr als nur marginale Anpassungen im Produktionsverfahren. Einige Unternehmen leiden massiv unter den erhöhten Energiekosten. Die Regierung steht entsprechend unter Druck, diese zu unterstützen. Die von der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme empfohlene Gaspreisbremse<sup>3</sup> soll auch den Großkunden in der Industrie zugutekommen. In dem erarbeiteten Vorschlag wird, analog zur Vorgehensweise bei den Haushalten, nur mit anderen Konditionen, der Verbrauch eines Grundkontingents (70% des Vorjahresverbrauchs) zu einem Fixpreis von 7 ct/kWh (zzgl. Steuern und Abgaben) zur Verfügung gestellt, während der darüber hinaus gehende Verbrauch zu den geltenden Marktbedingungen bezahlt werden muss. Der Vorschlag der Kommission sieht keine Differenzierung der Großkunden vor, enthält allerdings eine »Opt-out«-Möglichkeit und die Veröffentlichung der Teilnahme. Das »Opt-out«-Modell soll es profitablen Unternehmen möglich machen, auf die Förderung zu verzichten. Die Transparenz reduziert den Anreiz für die Unternehmen, die ihre Kostensteigerung an den Endkunden weiterreichen (können), von der Maßnahme Gebrauch zu machen. Ob dieser freiwillige Mechanismus ausreichend ist, um ein solches Vorgehen zu vermeiden, bleibt fraglich. Dies gilt insbesondere deshalb, da ein Vorstandsmitglied seine Sorgfaltspflicht verletzen würde, wenn es nicht zum Wohle des Unternehmens handelt (Aktiengesetz §93). Laut dem Vorschlag der Kommission soll die Maßnahme im Mai auf Wirksamkeit und Adäquatheit geprüft werden.

<sup>2</sup> In Deutschland machten Steuern und Abgaben einschließlich Netzentgelte im Jahr 2017 weit über die Hälfte der Strompreise aus für Betriebe, die nicht durch die besondere Ausgleichregelung oder andere Ausnahmen entlastet wurden (Eurostat Zeitreihen nrg pc 205 und nrg pc 205 c, siehe auch Quelle in Fußnote 12).

<sup>3</sup> Die Begriffe »Gaspreisbremse« und »Energiekostendämpfungsprogramm« sind unglücklich gewählt, da es nicht im Vordergrund stehen sollte, den Gaspreis zu bremsen oder die Energiekosten zu dämpfen. Stattdessen sehen (Stand heute) beide Programme eine Förderung auf Basis des Vorjahresverbrauchs oder eines Grundkontingents vor.

Nach welchen Kriterien die Prüfung erfolgen soll, ist unklar. Insbesondere erscheint es herausfordernd, kurzfristig aufzudecken, ob entlastete Unternehmen gleichzeitig die Energiekostenerhöhungen an den Endkunden weiterreichen, da auch die Kosten für andere Inputs gestiegen sind.

### Produktionsstilllegungen ermöglichen, wenn volkswirtschaftlich sinnvoll

Auch wenn die staatlichen Entlastungen den Industriestandort Deutschland erhalten sollen, können einzelne Produktionsstilllegungen volkswirtschaftlich sinnvoll sein, um die notwendigen Einsparungen im Gasverbrauch zu erreichen. Dies gilt insbesondere dort, wo Substitute leicht erhältlich sind z.B. durch Importe. Nach den Empfehlungen der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme können Unternehmen die geförderte Gasmenge auch auf dem Markt veräußern. Als Bedingung für die Förderung gilt u.a. der Standorterhalt. Damit wirkt die Maßnahme Einsparungen, die zum Beispiel durch temporäre Stilllegungen erreicht werden können, nicht entgegen. Aus industriepolitischen Gründen mag es insbesondere sinnvoll sein, die Unternehmen, die eine hohe Wertschöpfung generieren oder in der Wertschöpfungskette eine wichtige Rolle spielen, zu unterstützen. Auch sollte darauf geachtet werden, sich durch den Bezug von Substituten nicht in weitere globale Abhängigkeiten zu begeben. Eine Differenzierung nach objektiven Kriterien ist nicht Teil des ersten Kommissionsvorschlags. Aufgrund der Dringlichkeit ist kein Antragsverfahren vorgesehen, das eine solche Differenzierung ermöglichen würde. Dementsprechend wird die Maßnahme den notwendigen Strukturwandel wahrscheinlich eher entschleunigen als unterstützen.

Stefan Kooths

## Strategie statt Subventionen

Noch bevor sich die deutsche Wirtschaft von den Folgen des Corona-Schocks vollständig erholt hat, löst der Energiepreisschock nach dem russischen Überfall auf die Ukraine nun hierzulande die nächste makroökonomische Großkrise aus. Der Wertschöpfungsausfall beläuft sich im jeweils akuten Krisenzeitraum in ähnlichen Größenordnungen. Drückte die Pandemie in den Jahren 2020/2021 die Wirtschaftsleistung schätzungsweise um 270 Mrd. Euro, so dürfte die Energiekrise al-



Prof. Dr. Stefan Kooths

ist Vizepräsident des IfW Kiel und Direktor des Forschungszentrums »Konjunktur und Wachstum«.

## REFERENZEN

- Bachmann, R., D. Baqaee, C. Bayer, M. Kuhn, A. Löschel, B. McWilliams, B. Moll, A. Peichl, K. Pittel, M. Schularick und G. Zachmann (2022), »Wie es zu schaffen ist«, *ECONtribute Policy Brief* 034, August.
- Bayer, C. und A. Wambach (2022), »Hohe Gaspreise helfen zu sparen«, *Handelsblatt*, 4. April.
- Çam, E. und D. Schlund (2022), »Ausblick auf die Gasversorgung in der EU im kommenden Gaswirtschaftsjahr, Kurzanalyse«, EWI, verfügbar unter: [https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2022/09/EWI-Kurzanalyse\\_Gas\\_20220906.pdf](https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2022/09/EWI-Kurzanalyse_Gas_20220906.pdf).
- Chlund, B., M. Kesternich und T. Goeschl (2022), »More Money or Better Procedures? Evidence From an Energy Efficiency Assistance Program«, ZEW Discussion Paper No. 22-020, Mannheim.
- ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022), *Sicher durch den Winter, Zwischenbericht*, 18. Oktober, verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/Gas-Kommission/zwischenbericht-expert-innen-kommission-gas-waerme.html>.
- Kahn, M. und F. Wolak (2013), »Using Information to Improve the Effectiveness of Nonlinear Pricing: Evidence from a Field Experiment«, MPRA Paper 106089, Universität München.
- Ockenfels, A. und A. Wambach (2022), »Was tun, wenn der (Gas-)Markt kollabiert?«, *ZEW Policy Brief*, Nr. 05/Okttober.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), *Energiekrise: Inflation, Rezession, Wohlstandsverlust, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2022*, Essen.
- Rottner, E. und K. von Graevenitz (2021), »What Drives Carbon Emissions in German Manufacturing: Scale, Technique or Composition?«, ZEW Discussion Paper No. 21-027, Mannheim.
- Rottner, E. und K. von Graevenitz (2022), »Do Manufacturing Plants Respond to Exogenous Changes in Electricity Prices? Evidence from Administrative Micro-Data«, ZEW Discussion Paper No. 22-038, Mannheim.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Auswirkungen eines möglichen Wegfalls russischer Rohstofflieferungen auf Energiesicherheit und Wirtschaftsleistung, Auszug aus der aktualisierten Konjunkturprognose 2022 und 2023*, verfügbar unter: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Konjunkturprognosen/2022/KJ2022\\_Kasten3.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Konjunkturprognosen/2022/KJ2022_Kasten3.pdf).
- Wambach, A. (2022), »Gas-Lieferstopp: Was macht der Markt – was ist zu tun?«, *Merkur.de*, 8. August, verfügbar unter: <https://www.merkur.de/wirtschaft/gas-lieferstopp-ukraine-news-putin-krieg-rusland-markt-achim-wambach-europa-zr-91697166.html>.
- Werthschulte, M. (2020), »Pay-Later« vs. »Pay-as-You-Go«: Experimental Evidence on Present-Biased Overconsumption and the Importance of Timing«, ZEW Discussion Paper No. 20-089, Mannheim.

lein in den Jahren 2022/2023 mit 225 Mrd. Euro zu Buche schlagen.<sup>1</sup>

Während der Coronakrise wurde mit dem »Kie-ler Modell für betriebliche Stabilisierungshilfen« ein Vorschlag für eine weitreichende Unterstützung des Unternehmenssektors vorgelegt, um auf die damalige makroökonomische Notlage zweckmäßig zu reagieren (Kooths und Felbermayr 2020; Felbermayr und Kooths 2020). Ziel war es, die marktfähige Substanz der deut-

<sup>1</sup> Die Angaben beziehen sich auf das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (verkettete Volumenwerte). Sie beziffern die Differenz der Herbstprognosen der Gemeinschaftsdiagnose aus den jeweiligen Vorkrisenjahren 2019 und 2021 gegenüber der tatsächlichen Entwicklung bzw. der Prognose im jüngsten Herbstgutachten. (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2019; 2021; 2022).

schen Wirtschaft über die Zeit des pandemiebedingten Stillstands hinweg zu erhalten. Angesichts der mit der neuerlichen Krise einhergehenden Belastungen durch steigende Energiekosten ist der Ruf nach Unternehmenshilfen wieder deutlich vernehmbar. Sollte man darauf hören? Ist das gar ein Fall für das Kieler Modell? Die Antwort ist nein. Denn die Krisen sind von ihrer ökonomischen Natur und – damit zusammenhängend – den unternehmerischen Reaktionsmöglichkeiten grundverschieden.

### **KRISENURSACHEN: INTERAKTIONS- VS. ANGEBOTSSCHOCK**

Die Pandemie wirkte im Wesentlichen als Interaktionschock, der sich dem üblichen Schema aus Angebots- und Nachfrageschocks entzieht. Ökonomische Aktivität wurde im Zuge der Infektionsschutzmaßnahmen vor allem in den kontaktintensiven Branchen massiv unterbrochen. Damit war sie aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Vielmehr konnte aus guten Gründen davon ausgegangen werden, dass diejenigen Geschäftsmodelle, die vor der Pandemie marktfähig waren, dies auch nach der Pandemie sein würden. So ist es im Großen und Ganzen auch gekommen, sichtbar am V-förmigen Konjunkturverlauf (auch wenn sich der Lieferkettenstress als hartnäckiger herausgestellt hat, als zunächst veranschlagt). Zudem galten die Infektionsschutzmaßnahmen einem übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Ziel, so dass neben allokativen Aspekten (Erhalt des in den Unternehmen gebundenen organisatorischen Wissens) auch distributive Aspekte (fairer Lastenausgleich der mit staatlichen Eingriffen verbundenen Einbußen) für Unternehmenshilfen nach dem Kieler Modell sprachen.

Die Energiekrise ist demgegenüber die Folge eines klassischen negativen Angebotsschocks. Mit dem Wegfall russischer Gaslieferungen geht hierzulande die größte Terms-of-Trade-Verschlechterung seit über 40 Jahren einher. Insgesamt fließt dadurch netto mehr Einkommen in die übrige Welt ab, so dass im Inland alle miteinander ärmer geworden sind.

### **UNKLARE KRISENBETROFFENHEIT UND STRUKTURBRÜCHE**

Zu spüren bekommen dies die privaten Haushalte, deren real verfügbares Einkommen so stark einbrechen dürfte wie noch nie seit der Wiedervereinigung. Dies wird die Konsumnachfrage deutlich schmälern, worunter die konsumnahen Wirtschaftsbereiche leiden – und zwar auch unabhängig davon, wie energieintensiv ihr jeweiliges Geschäftsmodell ist. Entscheidend ist, wo die Konsumenten den Rotstift bei ihren Einkäufen ansetzen. Das kann die Hersteller langlebiger Konsumgüter genauso treffen wie bestimmte Dienstleister. Ob es etwa bei dem in dieser Frage mittlerweile zu einiger Prominenz gelangten Bäckergerwebe zu Kaufzurückhaltung kommt, ist keinesfalls ausgemacht.

Von daher erschwert schon die bloße Diagnose der Krisenbetroffenheit zielgenaue Hilfen.

Noch schwerer wiegt, dass der Energiepreisschock – anders als die Corona-Pandemie – wohl kein rein temporäres Phänomen bleibt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass insbesondere die Gaspreise nicht mehr zu ihrem Vorkrisenniveau zurückkehren, sondern auf absehbare Zeit bei einem Vielfachen davon verharren werden. Infolge dieser Strukturveränderungen werden auch nicht mehr alle Geschäftsmodelle, die bislang tragfähig waren, am Markt bestehen können. Hilfen, die den notwendigen Anpassungsprozess hinauszögern, erhöhen im Ergebnis die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Krise. Insbesondere blieben dann Zombie-Unternehmen am Markt, die knappe Ressourcen – insbesondere Arbeitskräfte – binden, statt sie in produktivere Verwendungen zu lenken.

### **UNTERNEHMERISCHE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN UND FUNKTIONALE MARKTREAKTIONEN**

Entscheidend ist schließlich, dass die Unternehmen – wiederum anders als in Lockdown-Phasen – staatlicherseits nicht zur (weitgehenden) Untätigkeit verdammt sind, sondern weiterhin frei agieren können. Insbesondere können sie höhere Energiekosten überwälzen. Ausweislich der Erzeugerpreise ist der Überwälzungsprozess auf der Absatzseite schon in vollem Gange. Zuletzt legten sie im Inlandsabsatz mit 45% gegenüber dem Vorjahr so kräftig zu wie noch nie seit Beginn der Aufzeichnung Mitte der 1970er Jahre. Zum Vergleich: Bis Mitte 2021 wurde die 10%-Marke nie überschritten. Auch die Ausfuhrpreise zeigen eine seit der ersten Ölkrise nicht mehr gesehene Dynamik. Zur Überwälzung kann je nach Konstellation auch das Rückwälzen gegenüber anderen Inputs, insbesondere den Arbeitskosten und immobilien Faktoren (Boden, Gebäude) gehören. Letztlich sortiert sich so das marktwirtschaftliche System über neue Relativpreise. Wirtschaften dreht sich immer um die Bewältigung von Knappheiten. Bislang ist kein besseres Verfahren für den intelligenten Umgang damit bekannt als das marktwirtschaftliche Preissystem. Es gibt keinen Grund, in Phasen verschärfter Knappheit die Preissignale abzudimmen und so den wichtigsten Kompass über Bord zu werfen. Ein Navigationssystem im Auto würde man auch nicht abschalten, nur weil die Wegstrecke ruppiger wird.

Diejenigen, die in diesem Umfeld gestiegene Kosten nicht über Preisanpassungen bewältigen können, müssen ihre Aktivität einschränken oder ganz aus dem Markt ausscheiden. Auf diese Weise identifiziert der Marktmechanismus insgesamt am zuverlässigsten, an welcher Stelle am ehesten auf Energieeinsatz verzichtet werden kann. Das ist im Einzelfall mit Härten verbunden, die es sozialpolitisch abzufedern gilt. An der kurzfristigen Einsparnotwendigkeit führt angesichts der verschärften Knappheitslage aber kein Weg vorbei. Jede staatliche Rationierung von Energie kann nicht



näherungsweise so zielgenau sein, wie das sich neu an die geänderten Knappheitsverhältnisse anpassende Preissystem, das die relevanten Informationen am umfassendsten verarbeitet (Hayek 1945). Zugleich setzt es funktionale Anreize für Angebotsausweitungen und die Suche nach Substituten. Viele Akteure halten auf der einzelwirtschaftlichen Ebene die Durchsetzbarkeit höherer Preise möglicherweise auch deshalb für unmöglich, weil derartige Kostenschübe lange Zeit nicht verdaut werden mussten. Dieses Schicksal teilen sie jedoch mit ihren Konkurrenten, so dass bei den binnenwirtschaftlich orientierten Unternehmen der Wettbewerbsprozess unterstützend wirkt.

Auch die Außenhandelsbeziehungen spielen mit Blick auf die notwendige Gasverbrauchsreduktion eine problemlösende Rolle. Wenn im Inland Produktion eingeschränkt und vermehrt auf ausländische Vorprodukte zurückgegriffen wird (wie derzeit in der Chemieindustrie), ist das ein Beitrag zur Kriseneindämmung, weil so Gas für andere – offenkundig weniger gut zu substituierende – Verwendungen frei wird. Schließlich fängt der Wechselkurs einen Teil der notwendigen Preisanpassungen für diejenigen Unternehmen ab, die im internationalen Wettbewerb stehen. Die Energiekrise würde dramatisch eskalieren, falls infolge einer Gasmangellage auf administrativem Wege industrielle Großverbraucher abgeschaltet werden müssten (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2022, Kapitel 5). In diesem Falle drohen nicht nur weitere Produktionsausfälle in den gasintensiven Industrien selbst, sondern auch in den nachgelagerten Produktionsstufen.

Eine preisgesteuerte Allokation der knapperen Energie schafft die damit verbundenen Wohlstandsverluste nicht aus der Welt. Aber sie reduziert sie auf das gesamtwirtschaftlich geringstmögliche Niveau. Preissubventionen schaffen hingegen nur die Illusion eines weniger bedrückenden Engpasses. Damit verringern sie notwendige Anpassungen und beschwören noch weitaus bedrohlichere Risiken herauf.

#### **GEZIELTE TRANSFERS: ORDNUNGS- UND STABILITÄTSPOLITISCH GEBOTEN**

Stabilitätspolitisch muss die Wirtschaftspolitik beachten, dass sie in einem stark inflationären Umfeld agiert. Was bislang zu wenig beachtet wird: Die kräftig anziehenden Inflationsraten sind nicht nur den sprunghaft gestiegenen Energiepreisen geschuldet. Vielmehr ist auch der heimische Preisauftrieb längst in Gang gekommen, ablesbar am Deflator der Bruttowertschöpfung (dem Preis für heimische Produktionsfaktoren), der zuletzt mit 5% so kräftig anzog wie noch nie seit dem Wiedervereinigungsboom. Pumpet der Staat über umfangreiche Hilfsprogramme – durch breitenwirksam subventionierte Energiepreise für Unternehmen und Konsumenten – weitere Kaufkraft in den Privatsektor, facht er die heimische Teuerung weiter an. Die Lebenshaltung würde damit zusätzlich

verteuert, womit diese Form des Interventionismus gerade den einkommensschwachen Privathaushalten einen Bärendienst erwiese.

Gerade eine die Folgen durchdenkende Sozialpolitik muss darauf achten, Hilfen auf die Bedürftigen zu konzentrieren. Krisentransfers, die mit dem Einkommen abgeschmolzen werden, sind hierfür das beste Instrument, wobei das Abschmelzen nicht nur über die Einkommensbesteuerung erfolgen muss, sondern auch aggressiver erfolgen kann, so dass diejenigen, deren wirtschaftliche Existenz durch höhere Energierechnungen nicht bedroht ist, leer ausgehen. Eine »Viel hilft viel«-Haltung ist mit Blick auf den fiskalischen Expansionsgrad die falsche Antwort auf einen negativen Angebotsschock. Die von der Bundesregierung eingeschlagene »Wumms«-Rhetorik, die auch schon in der Coronakrise problematisch war, wird daher der Problemlage nicht gerecht.

#### **PREISSYSTEM STÄRKEN, NICHT SCHWÄCHEN**

Mit der Gasumlage war die Bundesregierung grundsätzlich auf dem richtigen Weg – nämlich die in Deutschland ausgeprägte Trägheit der Preisanpassung auf der Verbraucherstufe zu verbreitern und zu beschleunigen. Dadurch wären das Preissignal und entsprechende Einsparanreize auch bei denjenigen angekommen, deren Verträge mit sehr günstigen Konditionen noch länger liefen, ohne dass ihre Lieferanten darüber zusammenbrechen. Dies war die ökonomisch entscheidende Begründung für die Gasumlage, nicht die Rettung insolvenzbedrohter Gashändler. Die Ausgestaltung als fixer Zuschlag war freilich nicht ideal und hätte entsprechend nachgebessert werden können. Dies wäre allemal klüger gewesen, als mit der Gaspreibremse die wirtschaftspolitischen Pferde zu wechseln und fortan das Preissystem zu schwächen, statt zu stärken.

Mit dem Fokus auf Hilfen für die Privathaushalte kann die Politik das ordnungspolitisch Gebotene (Überwälzung höherer Energiekosten im Unternehmenssektor) mit dem sozialpolitisch Gebotenen (Hilfen gegen existenzielle Überforderung) kombinieren. Sinnvollerweise stellt der Umverteilungsstaat auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bürger ab – sowohl bei Transfers wie bei der Besteuerung. Die relevante Information hierüber liegt naturgemäß nur auf der Ebene der Privathaushalte vor. Eine Sozialpolitik über allgemeine Preissubventionen geht demgegenüber mit zu großen Streuverlusten einher. Augenfällig ist das unmittelbar dort, wo wohlhabende Haushalte in den Genuss staatlich bezuschusster Energiekontingente kommen. Aber auch Energiesubventionen für Unternehmen wirken zu ungenau. Beispiel Bäckereien: Werden deren Energiekosten so abgedeckt, dass sie ihre Preise deshalb weniger erhöhen müssen, können auch Wohlhabende weiterhin günstigere Brötchen kaufen. Solche Streuverluste treten an allen Ecken und Enden auf. Sie verursachen erhebliche fis-

kalische Mehrkosten, behindern die einzelwirtschaftliche Koordination und wirken gesamtwirtschaftlich destabilisierend.

### GEWINNABSCHÖPFUNG: ÖKONOMISCHE KRITERIEN STATT ROBIN-HOOD-MENTALITÄT

Mit Blick auf das Abschöpfen von »Übergewinnen« (im Sinne von Windfall-Profits), das vor allem für die Finanzierung von Preisbremsen auf dem Strommarkt diskutiert wird, ist Vorsicht geboten. Statt in Robin-Hood-Manier willkürlich umverteilend einzugreifen, sollte sich die Politik von ökonomischen Kriterien leiten lassen. Hierzu ist es zweckmäßig, Stromerzeugung und Stromverteilung (Bereitstellung und Management des Netzes) zusammen zu denken. So reichen die Grenzkostenpreise der Stromerzeugung in normalen Zeiten nicht aus, um die Systemkosten der Energieverteilung zu decken, die mit Blick auf die gesamte Strommenge Fixkostencharakter haben. Diese werden daher als Netzentgelt dem Strompreis zugeschlagen. Ziehen die Grenzkostenpreise in der Merit Order infolge stark verteuerten Erdgases drastisch an, können die Grenzkostenpreise der Erzeugung auch über den Durchschnittskosten (aus Erzeugung und Verteilung) liegen. In diesem Fall wird durch den Zuschlag der Fixkostenanteile ein nach oben verzerrter Preis signalisiert, der damit nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch allokativ zu hoch ist. Eine Regulierung, die auf dieser Basis zunächst die Produzentenrenten zur Abdeckung der systemischen Fixkosten heranzieht, ist sachgerechter als ein verteilungspolitisch motiviertes Abschöpfen von Gewinnen. Denn jeder willkürliche Eingriff in die Unternehmensgewinne beschädigt auch den Investitionsstandort insgesamt.

### ENERGIEPOLITIK FIRST, FISKALPOLITIK SECOND

Einer Energiekrise muss die Wirtschaftspolitik energiepolitisch begegnen, idealerweise durch eine technologieoffene Herangehensweise, die mit den Marktkräften spielt und nicht gegen sie. Voraussetzung hierfür ist eine neue Energiestrategie, nachdem mit dem russischen Gas der wichtigste Brückenenergieträger der Energiewende weggefallen ist. Diese Strategie steht weiterhin aus. Hierzu gehört nicht nur, aufzuzeigen, wo man in 20 Jahren stehen will, sondern auch, wie man dorthin kommt. Erst dann können sich

auch die Marktakteure ein Bild davon machen, wo das neue Energiepreisniveau mittelfristig liegen könnte. Bis dieses neue Ufer nicht erkennbar ist, kann man auch keine Brücken dorthin bauen. Jedenfalls keine, die irgendwo ankommen.

Das Schnüren fortlaufend neuer Entlastungspakete, verbunden mit immer umfangreicheren Preis Eingriffen auf den Energiemärkten, löst das Energieproblem nicht. In den 1970ern wusste man das noch. Erschwerend kommt hinzu, dass dieser Politikansatz in der EU in Form nationaler Alleingänge bereits grassiert. Ringsum halten die Europäer ihre Energienachfrage und mit ihnen den LNG-Weltmarktpreis hoch und begeben sich so in ein hausgemachtes Gefangenendilemma. Im Ergebnis füttern die EU-Staaten die Lieferanten in Übersee und entlasten nicht die heimischen Verbraucher. Eine solche Politik dürfte kaum mehrheitsfähig sein. Solche dysfunktionalen Politikreaktionen sollen die Wettbewerbsregeln zum Schutz des Binnenmarktes verhindern. Es ist an der EU-Kommission, diese Regeln konsequent durchzusetzen. Genau dafür ist sie da. Statt über EU-weite Gasdeckel- und kurzfristige Einkaufskartelle zu diskutieren (wodurch nur neue Konflikte über die interne Verteilung der dann weiterhin zu knappen Mengen entstehen), sollte die EU-Kommission über binnenmarktkonforme Regeln nachdenken, die das politische Risiko langfristiger Lieferverträge absichern. Nur wenn die Europäer Investitionen in zusätzliche Gasproduktion in der übrigen Welt anreizen, so dass das Gesamtangebot auf dem Weltmarkt steigt, wird dies Preisdruck von den Märkten nehmen. Mehr Strategie, weniger Subventionen – das sollte die Devise für die Bewältigung der Energiekrise sein.

### REFERENZEN

- Felbermayr, G. und S. Kooths (2020), »Kieler Modell für betriebliche Stabilisierungshilfen - Funktionsweise und Einsatz in der Corona-Krise«, *Kiel Policy Brief* Nr. 148, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Hayek, F. A. v. (1945), »The Use of Knowledge in Society«, *American Economic Review* 35, 519–530.
- Kooths, S. und G. Felbermayr (2020), »Stabilitätspolitik in der Corona-Krise«, *Kiel Policy Brief* Nr. 138, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019), *Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden*, Herbstgutachten 2019, Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), *Krise wird allmählich überwunden – Handeln an geringerem Wachstum ausrichten*, Herbstgutachten 2021, Halle.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), *Energiekrise: Rezession, Inflation, Wohlstandsverlust, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2022*, Herbstgutachten 2022, Essen.

Thilo Schaefer

## Preise bremsen und Sparanreize erhalten: Europäische Lösungen sind gefragt



Dr. Thilo Schaefer

leitet das Cluster »Digitalisierung und Klimawandel« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Drei Entlastungspakete hat die Bundesregierung bereits verabschiedet, und mit dem sogenannten »Doppel-Wumms« soll der Anstieg der Gas- und Strompreise zukünftig gebremst werden. Maßnahmen im Umfang eines dreistelligen Milliardenbetrags sollen deutsche Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger durch die Energiepreiskrise

bringen. Hauptgrund für die enormen Preisanstiege ist der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und das daraus folgende Zurückfahren der russischen Gaslieferungen. Eine – nach heutigen Erkenntnissen politisch herbeigeführte – Verknappung des russischen Gasangebots deutete sich bereits im vergangenen Jahr an. Weitere Engpässe in den Lieferketten sowie weiter bestehende Corona-Einschränkungen sind weitere Faktoren, die für Inflationsraten in seit Jahrzehnten nicht mehr gekanntem Ausmaß sorgen.

Die infolge der Verschärfung europäischer und deutscher Klimaziele erhöhten Preise für fossile Energieträger fallen angesichts der skizzierten Entwicklungen nur noch wenig ins Gewicht. Während das europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Industrie- und Energieerzeugungssektor begrenzt, hat die deutsche Bundesregierung im Jahr 2021 eine nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung von Brennstoffen im Verkehrs- und Wärmesektor eingeführt – deren für 2023 geplante Erhöhung durch das dritte Entlastungspaket nun allerdings ausgesetzt wird. Die daraus resultierenden Einnahmen werden für die Förderung klimafreundlicher Maßnahmen und nicht zuletzt für die Abschaffung der EEG-Umlage eingesetzt, wodurch sich die Preisrelationen zugunsten des perspektivisch

klimafreundlicheren Energieträgers Strom verschieben. Doch dadurch, dass im Preissetzungsmechanismus am Strommarkt (Merit Order) in aller Regel die Gaskraftwerke preissetzend sind, schlägt der hohe Gaspreis auch auf den Strompreis durch. Der daraus resultierende Anstieg der Erzeugungskosten überwiegt den Umfang der wegfallenden EEG-Umlage deutlich. Stromintensive Industrieverbraucher, die aufgrund der besonderen Ausgleichsregelung nur einen geringen Teil der EEG-Umlage zahlen mussten, sind dem Preisanstieg mit voller Wucht ausgesetzt.

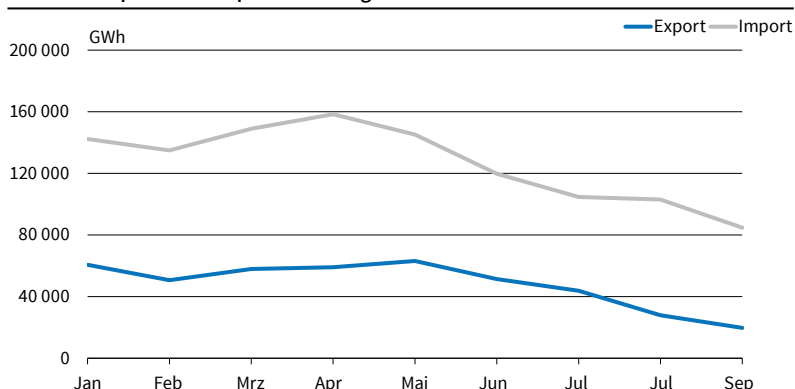
### MARKTPREISE SIND KNAPPHEITSSIGNALE

Der Preis für Emissionszertifikate im EU-ETS ist in den letzten Jahren gestiegen, da die Menge der zulässigen Emissionen Jahr für Jahr sinkt und die EU-Kommission angekündigt hat, überschüssige Zertifikate zu löschen. Die enormen Preisanstiege bei Gas, Kohle und Heizöl haben in erster Linie die knappe Verfügbarkeit dieser Energieträger ausgedrückt, nachdem die russischen Lieferungen weitgehend weggefallen sind. Flüssiggas ist zudem teurer als Pipelinegas, was ebenfalls einen Teil des Preisanstiegs erklärt. Im Laufe der vergangenen Dekade lag der Preis für Flüssiggaslieferungen nach Asien im Durchschnitt etwa 30% über den deutschen Einfuhrpreisen für Erdgaslieferungen per Pipeline (BP 2021). Angesichts des ungewöhnlich warmen Oktobers und hoher Speicherfüllstände stieg zuletzt die Verfügbarkeit von LNG, was den Gaspreis wiederum gedrückt hat.

Damit es nicht zu einer Gasmangellage kommt, bei der nicht mehr allen Nachfragern Gas geliefert werden kann, müssen zum einen die Gasexporte in die Nachbarländer reduziert und zum anderen der Gasverbrauch von Unternehmen und Haushalten reduziert werden. Zwar sind die deutschen Gasspeicher über Plan gefüllt, drohen aber bei kalter Witterung dennoch vor Ende der Heizperiode leerzulaufen. Angesichts der Durchleitungsverpflichtungen sind dafür auch die Temperaturen in den Nachbarländern von Bedeutung. Die Exporte lagen im September gut 65% unter dem Durchschnitt des ersten Halbjahrs 2022, was über übliche saisonale Schwankungen deutlich hinausgeht. Die Importe gingen nach dem Ende russischer Lieferungen im September um gut 40% gegenüber dem ersten Halbjahr zurück (vgl. Abb. 1). Mit Beginn der Heizsaison erwartet die Bundesnetzagentur (2022) jedoch, dass die Importe zunächst weiter sinken und die Exporte steigen, so dass sich das für den deutschen Verbrauch verbleibende Delta verringert, solange keine eigenen LNG-Kapazitäten bestehen.

Abb. 1

#### Deutsche Importe und Exporte von Erdgas im Jahr 2022



Quelle: Bundesnetzagentur (2022); Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

Für die Anreize zum Einsparen spielen die Preise als Knappheitssignale eine wichtige Rolle. Bisher nicht genutzte Einsparpotenziale werden mit steigendem Preisdruck verstärkt gehoben, so dass der Verbrauch von Haushalten, aber auch von öffentlichen Einrichtungen sinkt. Industrieunternehmen haben ihren Verbrauch in den letzten drei Monaten bereits um etwa 20% reduziert. Zwar ist ein nennenswerter Anteil dieser Reduktion auf den Umstieg auf alternative Energieträger oder auch die Optimierung von Prozessen zur Steigerung der Energieeffizienz zurückzuführen, wodurch Kosten gesenkt werden können. Dennoch ist der geringere Verbrauch der Industrieunternehmen auch durch kostenbedingte Produktionsdrosselungen zu erklären. Denn nicht überall sind Maßnahmen zur Optimierung von Produktionsprozessen möglich, oder die Potenziale sind bereits ausgeschöpft. Das zeigt sich bei besonders energieintensiven Industrieprozessen wie bei der Herstellung von Ammoniak, Stahl oder Aluminium, die aufgrund der hohen Strompreise hierzulande bereits gedrosselt wurde (Bardt, Fischer und Schaefer 2022). Ein entscheidender Faktor ist dabei, dass Konkurrenten auf dem Weltmarkt selten in gleichem Maße mit Preisanstiegen konfrontiert sind und die hiesigen Unternehmen ihre hohen Energiekosten deshalb nicht an ihre Kunden weitergegeben können. Dadurch würde das Aufrechterhalten der Produktion zum Verlustgeschäft werden.

#### VERSCHIEDENE TYPEN VON INSTRUMENTEN IN DEN ENTLASTUNGSPAKETEN

Die in den drei Entlastungspaketen der Bundesregierung eingesetzten Instrumente lassen sich grob drei verschiedenen Typen zuordnen (vbw/IW 2022): Pauschaltransfers, gezielte Transferzahlungen und Eingriffe in die Preisbildung.

- Ein Beispiel eines pauschalen Transfers ist die Energiepreispauschale, die Beschäftigten und im dritten Entlastungspaket auch Rentnerinnen und Rentnern sowie Studentinnen und Studenten in Form eines Pauschalbetrags gewährt wird. Ein solcher Pauschaltransfer erhöht die Liquidität, greift aber nicht in die Konsumententscheidungen ein. Dadurch, dass dieser Transfer einkommensunabhängig ausgezahlt wird, macht er bei einkommensschwachen Haushalten einen größeren Teil des Einkommens aus. Verstärkt wird diese progressive Wirkung dadurch, dass die Energiepreispauschale einkommensteuerpflichtig ist.
- Die gestiegenen Energiepreise machen bei Haushalten mit geringen Einkommen allerdings ebenfalls einen höheren Anteil des Einkommens aus, so dass hier gezielte Transfers wie der Heizkostenzuschuss, den die Bundesregierung an Wohngeld- und Bafög-Empfänger ausgezahlt hat, in besonderer Weise wirksam werden. Die Ausgaben für Energie steigen in absoluten Werten mit dem

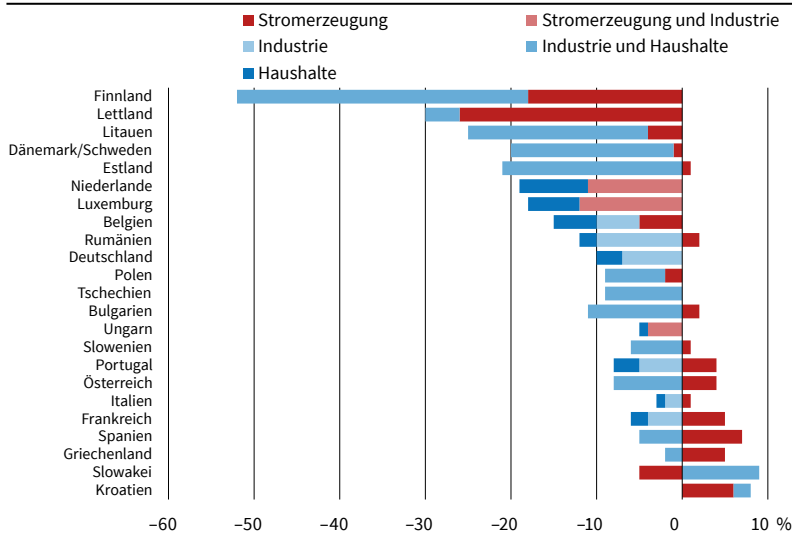
Einkommen, was dafür spricht, dass Haushalte im unteren Einkommensbereich bereits sparsamer sind und aufgrund der ohnehin engeren Budgetrestriktion preissensibler reagieren. Die Bundesregierung hat im Rahmen ihres dritten Entlastungspakets zudem angekündigt, im Zuge einer Wohngeldreform den Empfängerkreis deutlich zu erweitern.

- Der Tankrabatt, der in den Sommermonaten die Energiesteuer auf Kraftstoffe temporär reduziert hat, war dagegen ein direkter Eingriff in den Preis und minderte somit das oben beschriebene Knappheitssignal, und damit auch die entsprechenden Sparanreize. Er steht auch der klimapolitisch motivierten CO<sub>2</sub>-Bepreisung von Brennstoffen entgegen, durch die Alternativen zu fossilen Kraftstoffen attraktiver werden sollen. Ein wesentliches Argument für den Tankrabatt war die verhältnismäßig schnelle Durchsetzbarkeit dieser Entlastung insbesondere für Berufspendler und Spediteure, die kurzfristig keine Alternativen realisieren können.

#### KURZ- UND MITTELFRISTIGE ANREIZWIRKUNGEN DER »GASPREISBREMSE«

Anders als die bereits beschriebenen direkten Eingriffe in den Preis setzt die vor kurzem durch die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme vorgeschlagene »Gaspreisbremse« nicht direkt am Gaspreis, sondern an der Gasrechnung an. Dieses vom fiskalischen Umfang weitaus größte Instrument richtet sich an Gas- und Fernwärmekunden, die sich mit den höchsten Energiepreissteigerungen konfrontiert sehen und adressiert nicht nur Haushalte, sondern auch Unternehmen, die in den drei Entlastungspaketen kaum berücksichtigt wurden. Für Haushalte und gewerbliche Verbraucher mit einem sogenannten Standard-Last-Profil (SLP), die weniger als 1,5 GWh im Jahr verbrauchen, ist die Gaspreisbremse so konstruiert, dass der marginale Sparanreiz voll erhalten bleibt. In Stufe 1 im Dezember 2022 wird die Abschlagszahlung in Höhe des September-Abschlags erstattet, und in Stufe 2 ab März 2023 erhalten die Verbraucher einen Rabatt in Höhe der Differenz zwischen dem Garantipreis von 12 Cent/kWh und dem vertraglich vereinbarten Arbeitspreis für 80% des Verbrauchs, der dem September-Abschlag zugrunde gelegt wurde (ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme 2022). Somit handelt es sich sowohl bei der Stufe 1 als auch bei der Stufe 2 um eine Art Transfer an die Haushalte, die die Last der gestiegenen Gaspreise senkt, ohne dabei direkt in den Marktpreis für Erdgas einzugreifen. Da die Zahlungen nicht vom Verbrauch des jeweiligen Monats abhängen, bringt jede nicht verbrauchte Kilowattstunde eine Ersparnis in Höhe des vollen Arbeitspreises. Angesichts der Komplexität dieser wirtschaftspolitischen Maßnahmen und vor allem der Kommunikation des Instruments als »Preisbremse« bleibt jedoch abzu-

Abb. 2  
Erdgasnachfrage 2022<sup>a</sup> verglichen mit dem Durchschnitt 2019–2021



<sup>a</sup> Daten bis einschließlich September 2022 außer Griechenland, Litauen, Slowakei (bis Juli), Österreich, Tschechien (bis August) und Niederlande (bis Juni).  
Quelle: McWilliams und Zachmann (2022). © ifo Institut

warten, inwieweit die Wirkung des weiterhin hohen Grenzpreises als Anreizmechanismus verfangt.

Davon abgesehen besteht jedoch die Herausforderung, nach Einführung der »Gaspreisbremse« den Anreiz aufrechtzuerhalten, ganz auf Gas als Energieträger zu verzichten. Indem die »Gaspreisbremse« die Durchschnittskosten der Gasverbraucher senkt, wird das Preissignal jenseits der kurzen Frist durchaus verzerrt, denn durch die Entlastung der Gas- und Fernwärmekunden sinken die Anreize für einen Energieträgerwechsel. In Anbetracht des bis auf weiteres verknappten Gasangebots ist dies als ein Verlust an dynamischer Effizienz zu bewerten. Zu viele Verbraucher werden auch weiterhin auf Gas als Energieträger setzen. Die Future-Preise für Erdgas sprechen allerdings dafür, dass das Phänomen der sehr hohen Gaspreise ein vorübergehendes ist, und die Gas- und Wärme-Kommission hat in ihrem Vorschlag für die »Gaspreisbremse« den Garantipreis entsprechend gewählt. Denn langfristig ist von einem erneuten Absinken des Preises auszugehen, allerdings angesichts des höheren Anteils von LNG nicht auf das Vorkrisenniveau.

Bei Unternehmen wirkt das Instrument in ähnlicher Weise. Aufgrund der aktuellen Preise müssten deutlich mehr Unternehmen ihre Produktion drosseln, als dies nach Einführung der »Gaspreisbremse« der Fall sein wird. Dies ist auch ihr explizites Ziel, da Produktionsausfälle in der energieintensiven Industrie weitreichende Lieferausfälle in der Wertschöpfungskette zur Folge haben können. Wenn sich die Struktur der Lieferketten daraufhin verändert, drohen dauerhafte Produktionsverlagerungen und dementsprechend Wertschöpfungseinbußen und Arbeitsplatzverluste an deutschen Produktionsstandorten. Diese würden dann – zusätzlich zu den bereits hohen Preisen – auf die Haushalte durchschlagen und auch die mit der deutschen Industrie eng verknüpften be-

nachbarten Volkswirtschaften negativ beeinflussen. Im Hinblick auf industrielle Gasverbraucher mit Verbrauch über 1,5 GWh und sogenannter registrierender Leistungsmessung (RLM) ergibt sich daraus ein Zielkonflikt zwischen Standortsicherung und Sparanreizen. Letztere sollen dadurch aufrechterhalten werden, dass nur 70% des Verbrauchs 2021 als Grundkontingent mit einem Garantipreis subventioniert werden.

Für besonders energieintensive Unternehmen mag selbst der Garantipreis zu hoch ausfallen, um die Produktion in Deutschland wie bisher fortführen zu können. Neben dem Abwanderungsanreiz mindert die Gaspreisbremse jedoch auch hier den Anreiz zum Wechsel des Energieträgers. Einige Unternehmen, die diesen kurzfristig realisieren konnten, haben bereits Öl- und Kohlekraftwerke reaktiviert. Der für die klimafreundliche Transformation notwendige Wechsel auf weniger emissionsintensive Energieträger wird jedoch ebenfalls ausgebremst, da er Investitionen voraussetzt, für die zum aktuellen Zeitpunkt die Mittel und die Planungssicherheit fehlen. Dies gilt für Unternehmen und Haushalte gleichermaßen. Deshalb gibt es hier weiterhin Bedarf für flankierende Instrumente wie Klimaschutzverträge und Investitionshilfen auf nationaler Ebene.

### EUROPÄISCHE KOORDINATION IST UNERLÄSSLICH

In ihrem Ringen um Lösungen zur Abmilderung der Auswirkungen allzu hoher Energiepreise machen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenseitig Konkurrenz. Das kann dann zielführend sein, wenn sich im regulatorischen Wettbewerb das beste Vorgehen durchsetzt. Es ist hingegen kontraproduktiv, wenn die Europäer im Wettbewerb um LNG-Kapazitäten die Preise hochtreiben. Ein europäisch koordinierter Einkauf von Gas erscheint da sinnvoller, wenn auch von vornherein ein Verteilungsschlüssel festgelegt wird. Die Reaktionen auf die hohen Preise sind in den europäischen Ländern bislang unterschiedlich ausgefallen. Während Spanien und Portugal den Stromerzeugern den Gaspreis deckeln und dadurch die Stromverbraucherinnen und -verbraucher entlasten, deckelt Frankreich bereit seit etwa einem Jahr den Anstieg der Gaspreise für private Haushalte. Beide Länder gehören im europäischen Vergleich der Gaseinsparungen in diesem Jahr im Vergleich zum Durchschnitt der letzten drei Jahre auch zu den Schlusslichtern (vgl. Abb. 2). Dies ist zum einen auf die vergleichsweise hohe LNG-Verfügbarkeit in diesen Ländern zurückzuführen, verdeutlicht zum anderen aber auch, wie wichtig eine anreizkompatible Ausgestaltung von Maßnahmen ist, die die hohen Energiekosten abmildern sollen.

Auch mit Blick auf den Strom ist eine effizientere europäische Koordination unerlässlich. Dies gilt für das Strommarktdesign genauso wie für den Ausbau

physischer Stromnetze in Europa. Doch da hinkt bereits der Ausbau innerhalb Deutschlands hinterher und hängt wie der Ausbau der Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren fest. Eine Orientierung am erfolgreichen Ausbau beispielsweise in skandinavischen Ländern könnte Ausbaubremsen in anderen Teilen Europas lösen.

Ein gemeinsames Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten in der Maßnahmengestaltung ist deshalb wünschenswert. Von den umfangreichen Maßnahmenpaketen der deutschen Bundesregierung, die Konsum und Wertschöpfung hierzulande stützen sollen, profitieren auch die durch Handel und in Wertschöpfungsketten mit Deutschland stark vernetzten europäischen Nachbarn. Bei der nun dennoch avisierten europäischen Lösung für eine Begrenzung der Gaskosten wird nicht nur zu klären sein, wie es gelingt, Preissignale und Einsparanreize aufrechtzuerhalten, sondern auch, wer für die Entlastungen zahlt. Wie auch beim deutschen

Vorschlag einer »Gaspreisbremse« wird es ganz entscheidend darauf ankommen, die Wirkungsweise des Instruments so zu kommunizieren, dass die Sparziele beim Gasverbrauch auch tatsächlich erreicht werden können.

#### LITERATUR

Bardt, H., A. Fischer und T. Schaefer (2022), »Mangelverwaltung bei Gasknappheit«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 71(2), 138–147.

BP (2021), *bp Statistical Review of World Energy 2021*, BP, London.

Bundesnetzagentur (2022), »Aktuelle Lage der Gasversorgung in Deutschland«, verfügbar unter: [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle\\_gasversorgung/start.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle_gasversorgung/start.html), aufgerufen am 22. Oktober 2022.

ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (2022), *Sicher durch den Winter, Abschlussbericht*, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6), aufgerufen am 4. November 2022.

McWilliams, B. und G. Zachmann (2022), »European Natural Gas Demand Tracker«, Bruegel Dataset, verfügbar unter: <https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-demand-tracker>, aufgerufen am 22. Oktober 2022.

vbw/IW (2022), *Verteilungswirkungen klimapolitischer Maßnahmen*, vbw-Studie, erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.