102. Jahrgang | Heft 6 Juni **2022**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Importierte Inflation und Zinswende: Herausforderungen für die EZB

Kerstin Bernoth, Marcel Fratzscher, Maximilian Horst, Daniel Stempel, Ulrike Neyer, Gerhard Illing, Stefan Kooths, Silke Tober, Mechthild Schrooten

Fiskalpolitik
Was tun gegen die Inflation?
Jens Südekum

Inflation bekämpfen durch Senkung der Monopolrenten
Franz Nauschnigg

Für eine Ausstattung des Energie- und Klimafonds mit Kreditermächtigungen
Steffen Murau, Jan-Erik Thie

Ein Update für die europäischen Fiskalregeln
Carl Mühlbach

Dezemberfieber senken: Vermeidung von verschwenderischen Jahresendausgaben
Christoph Siemroth

Innovationspolitik
Eine neue strategische Ausrichtung?
Daniel Feser

Luftverkehr
Ein Vorschlag zur Reform der Slotvergabe an kapazitätsbeschränkten Verkehrsflughäfen
Andreas Knorr, Alexander Eisenkopf

Bildungspolitik
Krisenbewältigung beim Bafög durch einen Systemwechsel?
Christoph Gwosć, Gregor van der Beek

Energiekrise
Auswirkungen auf die Betriebe in Deutschland
Christian Kagerl, Michael Moritz, Duncan Roth, Jens Stegmaier, Ignat Stepanok, Enzo Weber

Steuersenkung
Mehrwertsteuer für Lebensmittel auf null senken
Lukas Scholle

Konjunktur
Deutsche Wirtschaft im Krisenmodus
Jörg Hinze

A 58369 ISSN 0043-6275

Springer

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

6

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

J. Südekum — Was tun gegen die Inflation? — 414

Kommentare

S. Bach — Übergewinnsteuer: Den großen Reibach abschöpfen? — 416
T. Büttner — Sonderhaushalte: Ungebremste Verschuldung — 417
T. Treptow — Energiepreise: Herausforderung für Energiewende — 418
H.-J. Luhmann — Ukrainekrieg: Stopp der Gaslieferungen spaltet EU — 419
C. Michelsen — Miet-Preis-Spirale: Sie beginnt sich zu drehen — 420
C. Butterwegge — Sozialstaat: Daseinsvorsorge stärken! — 421

Zeitgespräch

Importierte Inflation und Zinswende: Herausforderungen für die EZB — 422
K. Bernoth, M. Fratzscher — Die EZB-Geldpolitik in der Zwickmühle — 423
M. Horst, D. Stempel, U. Neyer — Die EZB muss die Inflation glaubwürdiger bekämpfen — 426
G. Illing — Inflationsgefahr im Euroraum – wie gelingt eine sanfte Landung? — 430
S. Kooths — Hausgemachte Inflationsrisiken — 434
S. Tober — Preisschocks bei Energie und Nahrungsmitteln — 438
M. Schrooten — Mehr Mut zu grüner Geldpolitik — 442

Analysen

F. Nauschnigg — Inflation bekämpfen durch Senkung der Monopolrenten — 446
S. Murau, J.-E. Thie — Für eine Ausstattung des Energie- und Klimafonds mit Kreditermächtigungen — 449
C. Mühlbach — Ein Update für die europäischen Fiskalregeln — 456
C. Siemroth — Dezemberfieber senken: Vermeidung von verschwenderischen Jahresendausgaben — 461
D. Feser — Innovationspolitik in der neuen Legislaturperiode: eine neue strategische Ausrichtung? — 465
A. Knorr, A. Eisenkopf — Ein Vorschlag zur Reform der Slotvergabe an kapazitätsbeschränkten Verkehrsflughäfen — 470
C. Gwosć, G. van der Beek — Krisenbewältigung beim Bafög durch einen Systemwechsel? — 479
C. Kagerl et al. — Energiekrise und Lieferstopp für Gas: Auswirkungen auf die Betriebe in Deutschland — 486

Ökonomische Trends

L. Scholle — Mehrwertsteuer für Lebensmittel auf null senken — 492
J. Hinze — Deutsche Wirtschaft im Krisenmodus — 495

DOI: 10.1007/s10273-022-3199-z

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 414-415 JEL: E31, E62

Was tun gegen die Inflation?

Jens Südekum

Professor am Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE).

Die Inflation ist zurück und so hoch wie seit 40 Jahren nicht mehr. Im Mai 2022 betrug die Preissteigerungsrate 7,9 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Aufs Jahr rechnen die Institute derzeit mit rund 6 %, allerdings mit erheblichen Aufwärtsrisiken. Der mit Abstand stärkste Inflationstreiber sind dabei mit 38 % die Energiepreise. Aber auch Lebensmittel sind mit 11 % bereits empfindlich teurer geworden. Bei den Dienstleistungen war der Preisanstieg mit 2,9 % noch relativ gering, doch auch hier geben die Unternehmen ihre gestiegenen Kosten mittlerweile weiter. Insgesamt ist Europa mit einer Reihe von negativen Angebotsschocks konfrontiert. Neben dem Ukrainekrieg sind das insbesondere die gewaltigen Disruptionen im globalen Güterverkehr infolge der strikten chinesischen Null-Covid-Politik. Und das Ende der Fahnenstange ist möglicherweise noch nicht erreicht. Es drohen weitere heftige Preissprünge in den kommenden Monaten – etwa im Fall eines russischen Lieferstopps beim Gas oder bei den Lebensmitteln durch kriegsbedingte Ernteausfälle und gezielte Angebotsverknappungen von Russland.

Wie kann die Wirtschaftspolitik auf diese Form der Inflation reagieren? Hierfür lohnt zunächst ein Vergleich mit den USA, wo die globale Teuerung ihren Ausgang nahm. Auch die USA sind mit Angebotsschocks konfrontiert, aber dort findet zusätzlich eine stark von der Nachfrageseite getriebene Entwicklung statt. Angefacht wurde das durch die expansive Coronapolitik der Präsidenten Trump und Biden, die extrem voluminöse Hilfs- und Konjunkturprogramme in einem Umfang von mehr als 5 Billionen US-$ auf den Weg gebracht haben. Dieser überdimensionierte Stimulus, der weit oberhalb der geschätzten Output-Lücke lag, führte zu einer konjunkturellen Überhitzung, einem leer gefegten Arbeitsmarkt und einer veritablen Lohn-Preis-Spirale.

Die europäische Inflation ist dagegen anders gelagert. Auf der Nachfrageseite erleben wir zwar auch eine Normalisierung nach der Pandemie und spüren die Auswirkungen des US-amerikanischen Konsumbooms. Aber eine vergleichbare Überhitzung der inländischen privaten Nachfrage findet hierzulande nicht statt. Verfügbare Haushaltseinkommen wurden im Pandemieverlauf zwar durch die europäischen Staaten abgesichert, aber nicht wie in den USA überkompensiert. Die Summe aller (nationalen und europäischen) fiskalischen Stimuli war weniger als halb so groß wie in den USA und entsprach näherungsweise der Output-Lücke. Für eine Lohn-Preis-Spirale fehlt in Europa deshalb weiterhin die Evidenz. Aktuell droht eher das Gegenteil: massive Reallohnverluste, weil die realisierten Nominallohnsteigerungen (die 2022 im Durchschnitt der Eurozone bei ca. 3 % liegen dürften) weit hinter der Inflationsrate zurückbleiben. Kurzum: Europa hat, aufgrund der höheren Abhängigkeit von russischer Energie, vor allem mit einer viel unmittelbareren Angebotsinflation zu tun, die in viele Wirtschaftsbereiche ausstrahlt.

Diese Diagnose hat zuallererst Konsequenzen für die Geldpolitik, die gemäß ihrem Mandat gefordert ist. Doch was soll die Europäische Zentralbank gegen die aktuelle Teuerung ausrichten? Sie kann weder chinesische Lieferketten reparieren noch für sinkende Energiepreise sorgen. Natürlich muss die EZB achtsam sein, damit es nicht zu einer Entankerung der Inflationserwartungen kommt. Eine geldpolitische Normalisierung ist deshalb angezeigt. Aber sicherlich keine Vollbremsung, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auf das gesunkene Niveau des Angebots zurechtzustutzen. Auch in der Fiskalpolitik wäre ein solcher Kurs fatal. An den aktuell hohen Preisen

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

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

würde sich kurzfristig kaum etwas ändern, aber zur Inflation würde sich eine hausgemachte Rezession gesellen. Die zielführende Antwort in der gegenwärtigen Situation besteht darin, die Folgen der Inflation sozial abzufedern und durch geeignete Angebotspolitik sukzessive abzubauen. Für das erste Element – die Abfederung – hat die Bundesregierung bereits Entlastungspakete im Umfang von über 30 Mrd. Euro auf den Weg gebracht (BMF, 2022). Im Idealfall sollten diese Pakete so konstruiert sein, dass Preissignale ungestört zur Wirkung kommen, um entsprechende Sparanreize nicht zu verwässern. Dafür sollten Menschen mit geringen Einkommen gezielte Transfers erhalten, da sie am stärksten unter den gestiegenen Preisen leiden (Bach und Knautz, 2022).

Gemessen an diesem Kriterium bringen die diversen Einzelmaßnahmen der Pakete insgesamt Licht und Schatten. Richtig konstruiert sind der Zuschlag bei der Grundsicherung, der Heizkostenzuschuss beim Wohngeld und der Kinderbonus. Das pauschale Energiegeld für alle Erwerbstätigen unterliegt richtigerweise der Einkommensteuer und entlastet somit hohe Einkommen weniger. Trotzdem stellt der Weg über die Arbeitgeber:innen eine Behelfslösung dar, weil eine direkte Auszahlung staatlicher Transfers weiterhin administrativ nicht umsetzbar ist. Ebenfalls gemischt fällt das Fazit zum 9-Euro-Ticket aus. Es schafft eine temporär sprunghaft gestiegene Nachfrage nach Beförderungsdienstleistungen, die aber auf ein weitgehend unverändertes Angebot trifft und folglich Anfang Juni zu überfüllten Zügen im Regionalverkehr geführt hat. Eindeutig kontraproduktiv ist die temporäre Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe. Dieser „Tankrabatt“ entlastet vor allem die oberen Einkommenssegmente und liefert gerade keinen Anreiz zum Energiesparen. Zudem besteht die Gefahr, dass ein Teil der steuerlichen Förderung am Ende von den Raffineriebetreibern als zusätzliche Profitmarge (Übergewinn) vereinnahmt wird. Sollten im Laufe des Jahres zusätzliche Risiken eintreten, sind weitere Entlastungspakete unvermeidlich. So dürfen bei Eintreten der Stufe 3 des Gasnotfallplans die Versorger auch langfristige Verträge anpassen. Es drohen dann immense Heizkostenanstiege sowie disruptive Produktionsstopps in der gasintensiven Industrie – möglicherweise neben einer sich parallel entfachenden Lebensmittelknappheit. Schon heute muss deshalb über das Design und die Finanzierungsoptionen weiterer Entlastungspakete diskutiert werden. Die Wiederauflage von Preisdeckeln jeder Art sollte dabei unterbleiben. Stattdessen sollte der Fokus auf der Sicherstellung eines gewissen Konsumpotenzials in den unteren Bereichen der Einkommensverteilung liegen. Zur Finanzierung ist ein nochmaliges Aussetzen der Schuldenbremse zwar die bequemste, aber nicht die angemessene Lösung. Denn im Kern geht es um Umverteilung, was sich folglich in entsprechender Besteuerung hoher Einkommen (oder Vermögen) widerspiegeln sollte.

Zum langfristigen Abbau der Inflation tragen die Entlastungspakete aber nichts bei. Hier ist die zweite Säule wichtig – eine Angebotspolitik zur Ausweitung des Produktionspotenzials. Der beschleunigte Ausbau der erneuerbaren Energien sollte eine der obersten Prioritäten sein, nicht nur für den Klimaschutz, sondern auch aus geopolitischem Interesse. Die Investitionsagenda der Ampelkoalition sieht diese Projekte unverändert vor, gerät aber in Gefahr, wenn die Fiskalpolitik jetzt wegen falsch interpretierter Inflationsursachen auf einen restriktiven Kurs umschwenkt. Sie war keine Inflationstreiberin und wird es auch zukünftig nicht werden. Denn die Investitionen wirken sich schon mittelfristig auf der Angebotsseite aus und führen zu einer Entspannung der Angebotsengpässe und damit der Inflation.

Literatur

Bach, S. und J. Knautz (2022), Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte, *DIW-Wochenbericht* 17, 243-251.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), Schnelle und spürbare Entlastungen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html (8. Juni 2022).

Jens Südekum
DICE

DOI: 10.1007/s10273-022-3200-x
Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 416
JEL: H20, H25

Übergewinnsteuer

Den großen Reibach abschöpfen?

Die stark gestiegenen Preise infolge des Ukrainekriegs bescheren den Energieunternehmen einen großen Reibach. Allein die als Big Oil bekannten fünf größten westlichen Ölkonzerne sollen im ersten Quartal 2022 rund 30 Mrd. Euro Gewinne gemacht haben. Auf der anderen Seite ächzen die Energieverbraucher:innen unter den hohen Kosten, die die Inflation kräftig anheizen. Da liegt es nahe, diese „Kriegsgewinne" zumindest teilweise abzuschöpfen und zur Unterstützung von energieintensiven Unternehmen und einkommensschwachen Haushalten zu verwenden.

„Windfall Profits" entstehen durch plötzliche Knappheit auf einzelnen Märkten oder in Krisenzeiten. Kriegsgewinnsteuern gab es während der beiden Weltkriege in vielen Ländern. Grundsätzlich kann man Zufallsgewinne ebenso wie systematische „ökonomische Renten" hoch besteuern, etwa beim Boden, bei Monopolen und begrenztem Wettbewerb oder eben bei knappen Rohstoffen. Denn anders als Hersteller von innovativen Produkten – vom Smartphone bis zu den Coronaimpfstoffen – haben die Öl- und Gasanbieter keine besonderen Leistungen erbracht und sind keine großen unternehmerischen Risiken eingegangen. Derzeit profitieren sie von der tatsächlichen oder befürchteten Knappheit an Energie, der spekulativen Unsicherheit auf den Energiemärkten und ihrer Marktmacht.

Seit jeher erheben viele Länder spezielle Steuern auf die Rohstoffförderung. Das funktioniert gut – die Öl- und Gasquellen können ja nicht weglaufen. Großbritannien hat seine Zusatz-Körperschaftsteuer auf die Öl- und Gasförderung gerade um 25 Prozentpunkte erhöht, andere Förderländer haben ähnliche Pläne. Auch in Deutschland gibt es Förderabgaben – vor allem auf die Erdgasgewinnung in Norddeutschland. Deren Aufkommen ist aber gering und die Förderung sinkt seit Jahren.

Für Deutschland und andere Länder ohne nennenswerte Förderung stellt sich die Frage, wie man an die üppigen Gewinne der internationalen Öl- und Gaskonzerne herankommt, die im Inland entstehen. Italien und weitere Länder wollen dazu eine Übergewinnsteuer einführen, die pauschaliert anhand der gestiegenen Netto-Umsätze erhoben wird. Dabei werden aber die Gewinne durch die stark gestiegen Weltmarktpreise gar nicht erfasst. Belastet werden nur die Zusatzgewinne der inländischen Öl- und Gasanbieter, insoweit deren Deckungsbeiträge stärker gestiegen sind als die Weltmarktpreise, was vor allem aufgrund von Marktmacht möglich ist. Die neuesten Entwicklungen in Deutschland zeigen, dass da durchaus einiges zu holen ist – durch den unsäglichen „Tankrabatt" sind die Margen der Anbieter wohl weiter gestiegen. Riesige Einnahmen wie in den Förderländern dürften damit aber nicht zu erzielen sein.

Zudem ist Deutschland bei der Einführung neuer Steuern deutlich unflexibler als andere Länder, da unser Steuersystem detailliert im Grundgesetz festgeschrieben ist. Eine besondere Übergewinnsteuer nur für Energieunternehmen ist kaum mit den bestehenden Unternehmensteuern zu vereinbaren, die allgemein und gleichmäßig erhoben werden. Und eine Sonderabgabe im Rahmen des Energiewirtschaftsrechts passt auch nicht. Um hier Rechtssicherheit zu schaffen, müsste das Grundgesetz geändert werden. Das ist kurzfristig unrealistisch.

Höhere Zölle wären eine Alternative. Die könnte die EU schnell beschließen. Oder Deutschland könnte die Energiesteuer erhöhen – was allerdings angesichts des Tankrabatts ziemlich skurril wäre. Dann würden die Ölkonzerne aber auf andere Märkte ausweichen, sodass die Preise weiter steigen und die Zölle oder Energiesteuererhöhungen letztlich auf die Verbraucher:innen überwälzt werden. Diese Gefahr besteht auch bei den Übergewinnsteuern einzelner Importländer, wenn sie pauschaliert an den Umsätzen bemessen werden.

Im Übrigen sollte man nicht jeden tatsächlichen oder vermeintlichen Übergewinn gleich abschöpfen, denn hohe Preise signalisieren in der Marktwirtschaft Knappheit. Hohe Gewinne setzen Anreize für mehr Angebot. Da stellt sich die Frage: Wo fängt man an, wo hört man auf? So machen Landwirte und Lebensmittelhersteller derzeit gute Geschäfte, ebenso die Betreiber erneuerbarer Energien – Energiespartechnologien werden attraktiver. Zu große Marktmacht soll das Kartellamt bekämpfen. Und Riesenvermögen weltweit stärker zu besteuern wäre auch keine schlechte Idee – aber das ist eine andere Baustelle. Den großen Reibach des fossilen Imperiums abzuschöpfen ist zwar grundsätzlich sinnvoll wie populär. Der Teufel steckt aber wie so häufig im Detail. In Deutschland scheitert eine Ad-hoc-Übergewinnbesteuerung der Energieanbieter schon an der unflexiblen Finanzverfassung. An die Riesengewinne der internationalen Energiekonzerne kommen Importländer wie Deutschland ohnehin kaum heran. Wir müssen eben schneller unabhängiger werden von den fossilen Rohstoffen – durch Energiesparen und den Ausbau der erneuerbaren Energien.

Stefan Bach
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

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

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

DOI: 10.1007/s10273-022-3201-9

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 417

JEL: E60, E62, H60

Sonderhaushalte

Ungebremste Verschuldung

Für die EU-Länder wurden mit der Einführung des Euro Obergrenzen für das gesamtstaatliche Defizit und den Schuldenstand vereinbart. Die zentrale Anforderung besteht nach verschiedenen Reformen darin sicherzustellen, dass das strukturelle Defizit das sogenannte mittelfristige Haushaltsziel (MTO) nicht überschreitet. Für Deutschland wurde das MTO als ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,5 % der Wirtschaftsleistung (BIP) definiert. Die 2011 eingeführte Schuldenbremse sollte sicherstellen, dass das gesamtstaatliche Defizit das MTO für Deutschland insgesamt nicht überschreit. Konkret sieht die Schuldenbremse vor, dass der Bund ein strukturelles Defizit von höchstens 0,35 % aufweisen darf. Für die Zweige der Sozialversicherung gilt eine Verpflichtung zum Haushaltsausgleich. Da die Verschuldung der Kommunen nicht eingeschränkt wird und die Sonderhaushalte der Länder ausgenommen sind, wurde für die Länder eine strukturelle Defizitobergrenze von 0 % festgelegt.

In der Coronakrise wurde die Verpflichtung zur Einhaltung des mittelfristigen Ziels auf europäischer Ebene vorübergehend ausgesetzt. Während ihre Haushalte weiterhin der Schuldenbremse unterliegen, haben sich Bund und Länder auf die Notstandsklausel der Schuldenbremse berufen und die Kreditaufnahme deutlich erhöht. Angesichts der Herausforderungen, die mit der Pandemie und den Maßnahmen zu ihrer Eindämmung verbunden sind, war dies verständlich. Zwar gab es, zumindest auf Bundesebene, erhebliche Reserven. Die Beibehaltung zumindest eines Teils dieser Reserven war aber sinnvoll, um die Einhaltung der Obergrenze der Schuldenbremse nach Ende der Notlage zu erleichtern. Allerdings wurde die Notstandsklausel der Schuldenbremse vielfach genutzt, um den Regierungen mehr Finanzmittel bereitzustellen, als zur Bekämpfung der Pandemie erforderlich war. Darauf deutet bereits die Höhe der im Rahmen der Notstandsregel geplanten Defizite hin, die sich im Nachhinein als viel zu hoch erwiesen. Es ist natürlich schwierig, die für die Bekämpfung einer Pandemie erforderlichen Mittel im Voraus genau abzuschätzen. Als sich aber herausstellte, dass die Mittel nicht benötigt wurden, blieben die Kreditermächtigungen nicht ungenutzt. Vielmehr wurden sie teilweise herangezogen, um erhebliche finanzielle Puffer zu schaffen.

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

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

Dabei wurde insbesondere das Instrument des „Sondervermögens“ eingesetzt – das sind meist kreditfinanzierte Mittel außerhalb des regulären Haushalts. Während die europäischen Fiskalregeln diese Sonderhaushalte sachgerecht in vollem Umfang in die Bewertung der nationalen Finanzpolitik einbeziehen, sind sie bei der deutschen Schuldenbremse heute faktisch ausgeklammert.

Bis 2021 wurden schuldenfinanzierte Ausgaben der Sonderhaushalte noch auf die Obergrenze der Nettokreditaufnahme des Bundes nach der Schuldenbremse angerechnet. Um jedoch mehr Spielraum zu gewinnen, wurden im Januar 2022 die Anrechnungsregeln geändert. Damit kann der Bund die Sonderhaushalte nun unter Umgehung der Schuldenbremse für zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben nutzen. So wurden im Januar 2022 ungenutzte Kreditermächtigungen zur Bekämpfung der Coronakrise im Umfang von 60 Mrd. Euro in den Energie- und Klimafonds übertragen. Als innerhalb eines Monats dann ein weiterer gewaltiger Finanzbedarf identifiziert wurde, waren die Mittel schon im Sonderhaushalt geparkt. Für das nun vom Bundestag beschlossene 100-Mrd.-Euro-Programm zur Ausrüstung der Bundeswehr sollen jetzt neue Schulden aufgenommen und in einen zusätzlichen Sonderhaushalt ausgelagert werden.

Die Höhe der mittlerweile in den Sonderhaushalten verfügbaren Mittel ist beträchtlich. Einschließlich des „Sondervermögens“ für die Bundeswehr verfügt der Bund derzeit nach Schätzungen des Beirats des Stabilitätsrats außerhalb der Schuldenbremse in Sonderhaushalten und Rücklagen über kreditfinanzierte Ausgabenspielräume in Höhe von rund 5 % des BIP. Das Volumen beträgt damit das Zehnfache der vom MTO definierten gesamtstaatlichen Defizitgrenze. Durch die Bildung von Sonderhaushalten und Rücklagen gewährleistet die Schuldenbremse daher nicht mehr die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln in Deutschland. Selbst wenn die Defizitobergrenze der Schuldenbremse von Bund und Ländern künftig eingehalten werden sollte, kann das strukturelle gesamtstaatliche Defizit das mittelfristige Haushaltsziel deutlich überschreiten. Damit wird die Aufgabe des Stabilitätsrats in Zukunft schwieriger.

Dass der Staat in einer Notlage die Möglichkeit haben muss, sich durch Schulden zu finanzieren, ist in der Finanzwissenschaft unbestritten. Auch die Regeln der Schuldenbremse sehen dies explizit vor. Dies hat aber die Finanzpolitik nicht davon abhalten können, das Regelwerk aufzubohren. Die Rückkehr zu geordneten Staatsfinanzen erweist sich nun als außerordentlich schwierig.

Thiess Büttner
Universität Erlangen-Nürnberg und Beirat des Stabilitätsrats

DOI: 10.1007/s10273-022-3202-8

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 418

JEL: E61, Q41, Q48

Energiepreise

Herausforderung für Energiewende

Bereits vor den verhängten Sanktionen gegenüber russischen Unternehmen sind in Deutschland die Energiepreise gestiegen. Die in Deutschland seit dem Atomausstieg begonnene Energiewende und der beschlossene Ausstieg aus der Verstromung der heimischen Energieträger Stein- und Braunkohle haben zu einer deutlichen Veränderung des Portfolios der Stromerzeugungskapazitäten geführt. Die daraus resultierende Angebotsverknappung und eine vergleichsweise unelastische, zukünftig noch weiter steigende Energienachfrage von Industrie und privaten Haushalten hat damit in Deutschland schon vor den verhängten Sanktionen zu steigenden Energiepreisen geführt. Der häufiger zu hörende Begriff einer fossilen Inflation ist daher nicht passend.

Mit den exemplarischen Zielen einer auf grünem Wasserstoff basierenden Industrieproduktion oder einer ausschließlich mit erneuerbaren Energien betriebenen Mobilität geht eine weiter steigende Energienachfrage einher. Die dafür zukünftig notwendigen Erzeugungskapazitäten erneuerbarer Energien sind dabei noch länger nicht verfügbar. Damit können auch mittelfristig hohe Energiepreise erwartet werden. Die ökonomischen Folgen der Coronapandemie und die verhängten Energiesanktionen haben diese Preisentwicklungen weiter verstärkt. Insgesamt ergeben sich vielfältige Auswirkungen auf alle Handlungsfelder der deutschen Wirtschaftspolitik.

Bereits der von den Energiesanktionen unbeeinflusste Entwicklungspfad der deutschen Energiewende sah Erdgas als Übergangsenergieträger vor. Dabei sind die zugehörigen Erzeugungskapazitäten bisher allerdings nicht in ausreichendem Maß vorhanden. Es ergeben sich weitere allokative Effekte, die aus Sicht der Klimaschutzpolitik kritisch zu beurteilen sind. Dies insbesondere, weil sie teilweise langfristig bindende Wirkungen entfalten. Durch die gestiegenen Preise wird beispielsweise Flüssigerdgas, das häufig aus Fracking-Aktivitäten stammt, ökonomisch rentabel. Die Exportierenden haben dabei ein Interesse an langfristigen Verträgen. Eine parallel aufzubauende Infrastruktur für eine grüne Wasserstoffwirtschaft – Gas muss in der mittelfristigen Übergangsphase weiter genutzt werden – führt zu hohen Investitionsvolumina. Damit diese Investitionen realisiert werden, müssen sie für die Unternehmen auch über angemessene Erlöse amortisierbar sein.

Aus allokativer Sicht sind die daraus resultierenden hohen Energiepreise für eine preislenkende Klimaschutzpolitik förderlich und notwendig, da von ihnen die erwünschten Verhaltensänderungen erwartet werden. Andererseits werden die Unternehmen und einkommensschwächere Haushalte stark belastet. Umweltfreundliche Produktionstechnologien müssen existieren und profitabel für die Unternehmen einsetzbar sein, um bei vorhandener Emissionsbepreisung den Wechsel von Alt-Technologien zu erwirken. Die Sozialverträglichkeit der Klimaschutzpolitik für die privaten Haushalte soll dabei über Transferleistungen, beispielsweise im Rahmen von Energieentlastungspaketen, dargestellt werden. Je höher diese Transferleistungen jedoch sind, umso mehr werden die klimapolitischen Lenkungswirkungen hoher Energiepreise relativiert. Dabei ist auch hier eine notwendige Bedingung für die angestrebte Klimaschutzwirkung, dass umweltfreundlichere und wettbewerbsfähige Substitutionsgüter existieren. Ansonsten gehen von den Transferleistungen bei höheren Preisen keine Lenkungswirkungen, sondern reine Mitnahmeeffekte aus. Im Grenzfall kommt es so lediglich zu einer Stabilisierung der Produzentenrenten. Werden die negativ wirkenden Preiseffekte für die privaten Haushalte nicht überkompensiert, wovon auszugehen ist, wird in jedem Fall eine Verschlechterung des ökonomischen Nutzens des repräsentativen Haushalts auch nach Erhalt der Transferleistungen die Folge sein. Allokative und distributive Wirkungen der Politikmaßnahmen befinden sich in einem Dilemma.

Durch die integrierten Wertschöpfungsketten in der industriellen Produktion haben sich bereits Überwälzungen der gestiegenen Energiepreise auf die Endproduktpreise ergeben. Die Steigerung des allgemeinen Preisniveaus erklärt sich dabei auch durch den hohen Anteil energieintensiver Bestandteile des repräsentativen Warenkorbs.

Die wirtschaftspolitischen Herausforderungen für die Stabilisierung der zukünftigen Entwicklung der Wirtschaft und der Energiepreise sind immens. Dies umso mehr, als die von hohen Energiepreisen betroffenen Industrien in Deutschland bisher einen hohen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung aufweisen. Dieser wird sich bei anhaltend hohen Energiepreisen durch den zunehmenden Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dieser Wirtschaftszweige verringern. Energiepolitische Beiträge zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung dürften daher mittelfristig in Deutschland schwierig zu erreichen sein.

Thomas Treptow
iba, Internationale Berufsakademie, Nürnberg

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

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

DOI: 10.1007/s10273-022-203-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 419

JEL: Q34, Q38, Q48

Ukrainekrieg

Stopp der Gaslieferungen spaltet EU

Seit knapp zehn Jahren schwelt ein innereuropäischer gaspolitischer Konflikt. Zwei Lager stehen sich gegenüber: die östlichen EU-Mitglieder im Verbund mit einer Mehrheit im Europäischen Parlament und Deutschland mit den westlichen EU-Mitgliedern, die eine verlässliche Mehrheit im Europäischen Rat hatten, bis Frankreich diese Ende 2017 kippte. Dieser Konflikt hat sich auf Gazprom im Allgemeinen und auf Nord Stream 2 (NS2) im Besonderen fokussiert. Als geostrategisches Argument für den Abbruch des Projekts wurde angeführt: Nach Vollendung von NS2 sei Russland für den ungestörten Durchfluss seines Gases nach Europa nicht mehr auf das ukrainische System UGTS angewiesen; damit entfiele ein zentrales Hindernis für einen Einmarsch Russlands in die Ukraine. Es ist zu konstatieren, dass Russland einmarschiert ist dessen ungeachtet, dass russisches Pipeline-Gas trotz Krieg durch die Front nach Westen fließt und der EU-interne gaspolitische Konflikt zwischen beiden Lagern weitergeführt wird, obwohl NS2 aus dem Spiel ist.

Die Kriegssituation findet auf zwei Feldern statt. Russland und die Ukraine kämpfen militärisch gegeneinander. Die Ukraine wird vom Westen mit Waffen und Geld unterstützt. Der Westen hat sich zudem in Form eines Wirtschaftskriegs als Partei gegen Russland eingebracht. Die Initiative an der militärischen Front liegt bei Russland, an der Wirtschaftskriegsfront beim Westen. Europa hatte sich von Russlands Pipeline-Gaslieferungen abhängig gemacht – das ist das Ergebnis der Energiepolitik des vergangenen Jahrzehnts, gegen den vehementen Einspruch der USA. Die bedarfsseitige Voraussetzung für den projizierten steigenden Import von Gas aus Russland war die Lücke in der heimischen Förderung, die der Förderrückgang aus der Nordsee und aus den Vorkommen in den Niederlanden reißen würde. Auf dieser Basis fiel die Investitionsentscheidung für NS2 im gegenseitigen Einvernehmen – kofinanziert von Ost und West.

Da Europa von Russlands Pipeline-Gaslieferungen abhängig ist, ist dies als Waffe nutzbar. Mit der Eröffnung des Wirtschaftskriegs gegen Russland ist das die Achillesferse Europas. Die Erpressbarkeit wird im Winter erreicht, wenn der Gasbedarf hoch ist. Wenn Russland dann die Gaslieferung einstellte, entstünde in Teilen der EU ein Gasmangel substanziellen Ausmaßes, sofern der Mangel nicht durch Lieferungen aus den Gasspeichern auszugleichen ist. Das maximale Volumen der Gasspeicher in Europa liegt bei etwa 20 % des Jahresverbrauchs. Von den Lieferungen aus russischen Quellen in den kommenden Monaten, solange sie noch ungestört sind, möglichst viel in die Scheuer einzufahren, ist aus westeuropäischer Sicht das Gebot der Stunde. Aus demselben Motiv auch der rapide Aufbau von LNG-Anlandekapazitäten in Deutschland unter Bruch aller bislang geltenden Regeln – es geht um Vorsorge gegen Erpressbarkeit.

Das andere Lager in der EU unterläuft diese Pläne und vertritt die Meinung, dass Russland Gas bereits als Waffe einsetze. Ziel ist es, die Gas-Geldströme nach Russland zu kappen, um Russland zu schädigen. Polen, Bulgarien und Finnland haben sich geweigert, der Forderung Moskaus nachzukommen, für das Gas in Rubel zu bezahlen, was die Kommission begrüßt hat. Dieselbe Kommission hat aber auch schriftliche Anleitungen herausgegeben, wie man russisches Gas kaufen kann, ohne gegen Sanktionen der EU zu verstoßen. Konsequenz dieses Verhaltens der drei EU-Mitglieder ist entweder, dass sie ihr fehlendes Gas indirekt aus Russland beziehen oder dass es an einspeicherbarem Gas für Dritte mangelt. Pikant: Polens Speicher sind zu 87 % gefüllt (Deutschland 46 %) und der EU-Gas-Solidaritätsmechanismus ist für den Ernstfall eines Totalembargos ungeklärt.

Gravierender ist die unabgestimmte Sperrung des Knotenpunkts Sochranowka im UGTS durch den ukrainischen Netzbetreiber, nachdem der in russische Hände gefallen war. Er hat damit den Hahn für Gaslieferungen von Russland nach West- und vor allem nach Südeuropa zugedreht. Von den ca. 100 Mio. cbm, die pro Tag durch die Ukraine fließen, wurde ca. 30 Mio. cbm der Weg versperrt. Hinzu kommt, dass die polnische Regierung beschlossen hat, ihr Gas-Kooperationsabkommen mit Russland zu kündigen. Damit ist auch der wichtige Gastransit durch die Jamal-Gasleitung nach Deutschland gesperrt. Abgesehen von Nord Stream gibt es für russische Gaslieferungen nur noch einen verbleibenden Strang, den über Sudscha. Wenn das Verhalten von Polen und der Ukraine abgestimmt ist, läuft es darauf hinaus, dass Deutschland und Westeuropa schrittweise ein Gasbezugsembargo aufgezwungen wird, das nur noch zu verhindern ist, wenn NS2 doch in Betrieb genommen wird. Das wäre ein riesiger Eklat. Es geht bei diesem EU-internen Gasembargokonflikt letztlich um das deutsche industrielle System und seine Leistungsfähigkeit. Die westeuropäischen Partner, insbesondere Deutschland, müssen eine mitgestaltende Rolle suchen. Berlin darf sich im gaspolitischen Geleitzug nicht nur treiben lassen, es sollte auf einen gemeinsamen Kurs bestehen und diesen wesentlich mitbestimmen. Die zweifelsohne wichtige europäische Geschlossenheit, unter Einschluss der Ukraine, muss stets ein Verhandlungsergebnis sein und sollte nicht durch einfaches Beidrehen Deutschlands erreicht werden.

Hans-Jochen Luhmann
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

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

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

DOI: 10.1007/s10273-022-3204-6
Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 420
JEL: R30, R31, R38

Miet-Preis-Spirale

Sie beginnt sich zu drehen

Die Schlagzeile hat für Aufregung gesorgt: Die seit Jahren in der Kritik stehende Vonovia hat angekündigt, wegen der aktuell hohen Inflation deutliche Mieterhöhungen durchsetzen zu wollen. Immerhin zählt die Vonovia zu Deutschlands größten Vermietern und so wird diese Meldung von vielen als Fingerzeig dafür gesehen, was in den kommenden Monaten auf Mieter:innen zukommen könnte: Die „Miet-Preis-Spirale". Doch ganz so schnell wird sich die Spirale nicht drehen. Die Wohnungsmieten gehören traditionell zu den stabilen Größen in der Messung des Preisniveaus. Dies liegt vor allem daran, dass Bestandsmieten reguliert sind – der Deckel ist die ortsübliche Vergleichsmiete, die nicht überschritten werden darf. Große Preissprünge können in der Regel nur bei einem Mieterwechsel vollzogen werden. Der echte Teuerungsschub entsteht bei den Heizkosten.

Potenzial für Mieterhöhungen bieten wegen der Regulierung nur die Wohnungen, die deutlich unterhalb des ortsüblichen Niveaus liegen. Es stellt sich die Frage, weshalb die Vonovia die rechtlichen Möglichkeiten der Mieterhöhung in den letzten Jahren nicht vollständig ausgenutzt hat. Eine Erklärung ist die schwelende Debatte über eine Vergesellschaftung des Unternehmens. Eine andere, dass der Markt diese Mieterhöhungen nicht zugelassen hat. Auch wenn Mietende in der Regel wegen der hohen Kosten vor Umzügen zurückschrecken, gibt es auch hier eine Schmerzgrenze beim Preis zu gegebener Qualität. Vermieter:innen können also nicht, selbst wenn es die rechtliche Möglichkeit gäbe, beliebige Mieterhöhungsrunden drehen. Diese bergen das Risiko eines Mieterwechsels, damit verbunden Leerstand und Kosten bei der Wiedervermietung. Zumindest bei großen Wohnungsunternehmen deuten unausgeschöpfte Mieterhöhungspotenziale daher auf qualitative Mängel der Wohnungen hin.

In der derzeitigen Situation könnte sich eine aggressive Mieterhöhungspolitik nicht nur für Haushalte, sondern vor allem auch für Unternehmen negativ auswirken: *Erstens* ist die Ankündigung Wasser auf die Mühlen derjenigen, die ohnehin schärfere Regulierungen der Wohnungsmärkte fordern. Die Argumente steigender Kapital-, Verwaltungs- und Instandhaltungskosten eignen sich nur bedingt als Begründung für eine breite Mieterhöhung, denn Mieten bilden sich am Markt und kommen nicht „vom Amt". Steigen die Kapitalkosten, dann sollte sich dies bei gegebenen Erträgen primär in der Bewertung der Immobilien niederschlagen. Der Kostendruck in der Verwaltung dürfte angesichts der Lohnentwicklung und Preissteigerungen bei Dienstleistungen äußerst überschaubar sein – die Teuerung findet vor allem bei Energie- und Nahrungsmitteln statt. Bleiben die Handwerksleistungen, deren Preise in der Tat kräftig angezogen haben. Die Aufwendungen für die Instandhaltung werden aber im Rahmen der Abschreibungen berücksichtigt. Angesichts dessen mit besonders kräftigen Mieterhöhungen zu winken, gerade wenn kräftige Heizkostennachzahlungen zu erwarten sind, ist kommunikativ nicht besonders klug und dürfte kaum helfen, das ramponierte Image der Wohnungswirtschaft aufzupolieren. *Zweitens* ist alles andere als klar, ob die Unternehmen ihren Aktionär:innen tatsächlich bessere Bilanzen vorlegen können, wenn sie jetzt die Mieten kräftig erhöhen. Werden diese in Beständen erhöht, bei denen ohnehin qualitative Nachteile vermutet werden müssen, könnte dies für die Unternehmen nach hinten losgehen. Wahrscheinlich ist, dass sich in Anbetracht der erwartbar hohen Heizkosten und der gestiegenen Kaltmiete zahlreiche Haushalte ihre Wohnungen nicht mehr leisten können und gezwungenermaßen die Verträge kündigen. Es gibt mittlerweile umfangreiche empirische Evidenz dafür, dass sich die Energieeffizienz eines Gebäudes deutlich auf die Vermarktungsdauer und die Höhe der Mieten niederschlägt. Beispielsweise zeigen Untersuchungen für Berlin, dass einen Euro höhere Heizkosten rund 20 Cent geringere Kaltmieten zur Folge haben – ermittelt in Zeiten relativ niedriger Energiepreise. Der aktuelle Energiepreisschock kann sich bei einer unbedachten Mietenpolitik daher massiv auf der Kosten- und Ertragsseite auswirken. Im Ergebnis kann es also sein, dass die Unternehmen Kosten des Leerstands zu tragen haben bei Ungewissheit hinsichtlich der Höhe zukünftiger Mietzahlungen. *Drittens* sorgt all dies auch für erhebliche Kosten bei den Mietenden – sei es für Umzüge oder für Schulwechsel – die sozialen Kosten sind hoch.

Eine „Miet-Preis-Spirale" könnte unterbrochen werden, wenn sich auch auf dem Wohnungsmarkt alle auf dauerhaft höhere Energiepreise einstellen würden. Dies würde massive Investitionen in die Energieeffizienz zur Folge haben, für die auch Mietende mittlerweile eine deutlich gestiegene Zahlungsbereitschaft aufweisen dürften. Für die Wohnungsunternehmen würde dies den Werterhalt der Gebäude bringen, für die Mietenden eine größere Sicherheit gegenüber Energiepreisschwankungen und gesamtwirtschaftlich eine niedrigere Abhängigkeit von russischem Öl und Gas.

Claus Michelsen
Verband forschender Arzneimittelhersteller

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

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

DOI: 10.1007/s10273-022-3205-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 421

JEL: D62, D63, I18

Sozialstaat

Daseinsvorsorge stärken!

Wenn eine Epidemie den Charakter einer Gesellschaft offenbart, hat Deutschland seine Bewährungsprobe während der Coronakrise mitnichten bestanden. Vielmehr hat die Pandemie bestehende Ungleichheiten eher verstärkt, ohne dass hieraus Konsequenzen gezogen wurden. Corona war aber mit Sicherheit weder die erste noch die letzte Pandemie, sondern im Zeitalter existenzieller Krisen möglicherweise nur der Beginn einer Serie sozial-, gesundheits-, wirtschafts- und finanzpolitischer Herausforderungen dieser Größenordnung. Ein teilprivatisiertes, gewinnorientiertes Gesundheitssystem garantiert keine optimale medizinische Behandlung der Kranken und in Notsituationen wie einer Pandemie auch keine maximale Versorgungssicherheit für die Bevölkerung. Eine der wichtigsten Lehren, die aus der Pandemie gezogen werden müssen, ist deshalb die Notwendigkeit eines leistungsfähigen, nicht durch Ökonomisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung geschwächten Gesundheitssystems. Krankenhäuser, die sich immer stärker zu profitorientierten Gesundheitsunternehmen entwickelt haben, sollten wieder zu bedarfsgesteuerten Institutionen der öffentlichen Daseinsvorsorge werden. Klinikkonzerne wie Helios, Sana und Asklepios sind teilweise börsennotierte Unternehmen, die sich vorrangig um eine optimale Verwertung des eingesetzten Kapitals bemühen und maximale Renditen erwirtschaften müssen. Sie richten ihr Hauptaugenmerk dabei weder auf das Wohl des medizinischen Personals und der Pflegekräfte noch auf das der von diesen behandelten Patient:innen.

Als die COVID-19-Pandemie Deutschland erfasste, hat sich der Sozialstaat als „systemrelevant“ und im Kern als funktionstüchtig erwiesen. Ohne Leistungen wie das Kurzarbeitergeld wären noch mehr Familien während des Lockdowns und der teilweise darauf zurückzuführenden Rezession an den Rand des Ruins geraten. Auch war es richtig, dass der Arbeitslosengeld-II-Bezug für von der Coronakrise gebeutelte Soloselbstständige erleichtert wurde, indem man für sie die strenge Vermögensprüfung aussetzte und die Angemessenheit der Wohnung stillschweigend voraussetzte. Warum sollte diese Regelung keine Dauerlösung und nicht das Vorbild für weitere Schritte zur Entbürokratisierung des Sozialstaats und zur Vereinfachung des Antragsverfahrens in der Grundsicherung sein? Zugangsbeschränkungen, Strukturdefizite und Leistungshemmnisse des Sozialstaats sind während der Pandemie ebenfalls klarer zutage getreten. Obwohl auch Kinderlose pandemiebedingt erhöhte Ausgaben hatten, weil viele Tafeln geschlossen, preiswerte Lebensmittel wegen Hamsterkäufen eher Mangelware und Desinfektionsmittel teuer waren, stellte sich die Regierung bei der Forderung nach einer vorübergehenden Erhöhung von Hartz IV taub. Jobcenter weigerten sich, die Anschaffung digitaler Endgeräte für Kinder im Homeschooling als Sonderbedarf der Grundsicherung anzuerkennen. Ebenfalls abgelehnt wurde die Übernahme der Kosten für PCR-Tests.

Kleinstrentner:innen und Studierende die wegen des Lockdowns sowie vieler Geschäftsaufgaben und Betriebsschließungen ihren Minijob verloren, konnten weder Kurzarbeiter- noch Arbeitslosengeld (I bzw. II) beantragen. Hieraus sollte der Schluss gezogen werden, dass Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden müssen. Man kann geradezu von einer Fehlkonstruktion der staatlichen Finanzhilfen sprechen, die sich nicht am Bedarf der ärmsten Bevölkerungsgruppen orientieren. Statt des Leistungsprinzips, das ökonomischen Erfolg prämiert, muss das Bedarfsprinzip als Hauptkriterium im Mittelpunkt aller Hilfsmaßnahmen stehen und die Maxime lauten: Wer wenig hat, muss besonders viel, und wer viel hat, muss entsprechend wenig Unterstützung vom Sozialstaat bekommen. Menschen, die durch alle Maschen des Systems der sozialen Sicherung fallen, dürfen nicht in existenzielle Bedrängnis geraten. Nötig wäre eine bedarfsgerechte Konzentration staatlicher Ressourcen auf Personen, die Unterstützung benötigen, um in Würde leben zu können. Das gilt für prekär Beschäftigte, Leiharbeiter:innen und Randbelegschaften ebenso wie für Soloselbstständige, Freiberufler:innen und Kleinunternehmer:innen, die nicht über finanzielle Rücklagen verfügen.

Die zentrale Lehre aus der Pandemie lautet, nicht länger neoliberalen Verlockungen à la „privat geht vor Staat“ zu erliegen. Statt prioritär auf den Markt zu setzen, sollte man die öffentliche Daseins- und Gesundheitsvorsorge stärken. Es gibt einen solidarischen Weg aus der Coronakrise: Wenn der Wohlfahrtsstaat umfassender für einen Ausbau der sozialen, Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sorgt und mehr Investitionen tätigt, kann die Gesellschaft sogar im äußersten Notfall funktionsfähig bleiben, die damit verbundenen Probleme bewältigen und ihre besonders gefährdeten Mitglieder optimal schützen.

Christoph Butterwegge
Universität zu Köln

Literatur

Butterwegge, C. (2022), Die polarisierende Pandemie: Deutschland nach Corona, Beltz Juventa.

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

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

DOI: 10.1007/s10273-022-3206-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 422

JEL: E31, E52, E58

Importierte Inflation und Zinswende: Herausforderungen für die EZB

Die Inflation in Deutschland und im gesamten Euroraum ist in den vergangenen Monaten stark gestiegen. Diese Entwicklung wird vor allem durch steigende Energiepreise getrieben. Die EZB hat angekündigt, das Anleihenkaufprogramm APP im 3. Quartal auslaufen zu lassen, und plant, den Leitzins noch diesen Sommer zu erhöhen. Sind die geplanten Maßnahmen ausreichend, um die Inflation zu senken? Es scheint wichtig, die Inflationserwartungen zu begrenzen, um Lohn-Preis-Spiralen zu verhindern. Auch ist zu fragen, wie wirksam Geldpolitik ist, wenn primär eine (importierte) Energiepreisinflation bekämpft werden muss. Zudem müssen die mit Zinserhöhungen verbundenen kontraktiven Effekte auf die Gesamtwirtschaft diskutiert werden, die durch Coronakrise und Ukrainekrieg ohnehin fragil ist.

Die EZB-Geldpolitik in der Zwickmühle

Kerstin Bernoth, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Marcel Fratzscher, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Die EZB muss die Inflation glaubwürdiger bekämpfen

Maximilian Horst, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Daniel Stempel, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Ulrike Neyer, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Inflationsgefahr im Euroraum – wie gelingt eine sanfte Landung?

Gerhard Illing, Ludwig-Maximilians-Universität München.

Hausgemachte Inflationsrisiken

Stefan Kooths, Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Preisschocks bei Energie und Nahrungsmitteln

Silke Tober, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.

Mehr Mut zu grüner Geldpolitik

Mechthild Schrooten, Hochschule Bremen.

Title: *Imported Inflation and Interest Rate Turnaround: Challenges for the ECB*

Abstract: *Inflation in Germany and the euro area as a whole has risen sharply in recent months. This development is mainly driven by rising energy prices. The ECB has announced that it will phase out the APP bond-buying programme in the third quarter and plans to raise the key interest rate this summer. Are the planned measures sufficient to lower inflation? It seems important to limit inflation expectations in order to prevent wage-price spirals. It also begs the question about how effective monetary policy is if primarily (imported) energy price inflation has to be fought. In addition, there must be a discussion about the contractionary effects of interest rate hikes on the economy as a whole, which is already fragile due to the coronavirus crisis and the Ukraine war.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3207-3

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 423-425

JEL: E31, E52, E58

Kerstin Bernoth, Marcel Fratzscher

Die EZB-Geldpolitik in der Zwickmühle

Es scheint klar, dass die EZB die Zinsen im Juli 2022 anheben und ihr Anleihenkaufprogramm beenden wird. Dies dürfte ein starkes und wichtiges Signal an Märkte und wirtschaftliche Akteure senden, dass die EZB ihr Mandat für Preisstabilität weiterhin ernst nimmt. Dass diese geldpolitischen Beschlüsse nun den Anfang einer sukzessiven restriktiveren Gangart in Richtung geldpolitischer Normalisierung einläuten, ist jedoch nicht mit Sicherheit zu sagen. Grund ist, dass die wirtschaftliche Unsicherheit derzeit enorm hoch ist. Die EZB befindet sich daher in einem schwierigen Dilemma: Sie muss entschieden gegen die hohe Inflation angehen, aber sollte sich viel Flexibilität bewahren, um auf eine erneute Krise reagieren zu können.

Energiepreisschocks und ihre Wirkungskanäle

Die Inflation ist mit 8,1 % in der Eurozone im Mai 2022 bei weitem zu hoch. Daher mehren sich die besorgten Stimmen, dass die EZB mit ihrer Zinsanhebung zu spät reagiere und sie der US-Notenbank Fed hätte folgen sollen, die bereits im März begonnen hat, ihre Leitzinsen anzuziehen. Es gibt aber Gründe, wieso die EZB bisher zögerlicher reagiert als die Fed. Zum einen befinden sich beide Volkswirtschaften in recht unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen. Während die Wirtschaft im Euroraum tendenziell immer noch unterausgelastet ist, zeigt die US-Wirtschaft auch aufgrund einer deutlich expansiveren Fiskalpolitik der US-Regierung deutliche Überhitzungserscheinungen, sowohl bei der Kapazitätsauslastung als auch am Arbeitsmarkt. Zum anderen unterscheiden sich die Ursachen für den starken Preisanstieg in beiden Wirtschaftsräumen recht stark. Die Inflation in der Eurozone wird zum größten Teil durch Energie- und Lebensmittelpreise getrieben. Gut zwei Drittel des Anstiegs der Preise sind durch diese beiden Faktoren erklärt. Dies ist anders in den USA, wo der größte Teil der Inflation durch eine kräftige Konsumnachfrage getrieben ist, die sich in höheren Preisen für Güter und Dienstleistungen widerspiegelt, die nicht direkt im Zusammenhang mit Energie- und Lebensmittelpreisen stehen. Einige verweisen auf die Erfahrung mit einer Lohn-Preis-Spirale der 1970er Jahre und warnen vor einer sogenannten Stagflation, also viele Jahre mit hoher Inflation, geringem Wachstum und steigender Arbeitslosigkeit. Eine vorsichtige Abwägung der Argumente zeigt jedoch, dass diese Sorge übertrieben ist (Fratzscher, 2022).

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

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

Der gegenwärtige Preisdruck in der Eurozone erklärt sich zum größten Teil durch einen Angebotsschock von höheren Energie- und Lebensmittelpreisen. In welchem Umfang eine Zentralbank in diesem Fall geldpolitisch reagieren sollte, hängt entscheidend davon ab, in welchem Umfang und über welche Kanäle sich diese auf das allgemeine Preisniveau übertragen. Da angebotsseitige Schocks sowohl preistreibend als auch wachstumsbelastend wirken, ist außerdem entscheidend, wie stark der preistreibende gegenüber dem wirtschaftsdämpfenden Effekt ist. Neben den direkten Effekten auf das allgemeine Preisniveau können sich gestiegene Energiepreise zusätzlich inflationär auswirken, wenn sich diese in Form von gestiegenen Produktionskosten oder durch höhere Lohnforderungen auch auf andere Komponenten des Preisindex durchschlagen. Gleichzeitig kommt es bei steigenden Preisen zu sinkenden realen Einkommen. Angesichts einer relativ geringen Elastizität der Öl- und Energienachfrage drückt dieser Einkommenseffekt die Nachfrage nach anderen im Inland produzierten Gütern. Diese geringere gesamtwirtschaftliche Nachfrage wirkt sich wiederum dämpfend auf die Inflation aus. Je stärker die konjunkturelle Belastung durch den Energieangebotsschock ist, umso mehr wird der aus diesem Schock ausgelöste direkte und indirekte Inflationsdruck also abgefedert.

Ein Energiepreisschock stellt eine Zentralbank also vor ein Dilemma. Die Geldpolitik kann nicht gezielt Einfluss auf sektorale Preissteigerungen nehmen. Sie kann aber mit Leitzinsanhebungen das allgemeine Preisniveau beeinflussen, was aber wiederum sinnvoll ist, wenn sich Zweitrundeneffekte in Form von gestiegener langfristiger Inflationserwartungen und Lohnsteigerungen bemerkbar machen. Außerdem kann eine unerwartete Leitzinsanhebung die Währung stärken und somit manche Importe und allen voran die in Dollar notierten fossilen Energieträger verbilligen. Gleichzeitig geht eine geldpolitische Straffung aber mit konjunkturbelastenden Effekten einher.

Prof. Dr. Kerstin Bernoth ist stellvertretende Leiterin der Abteilung Makroökonomie und Vize-Dekanin des Graduate Center am DIW Berlin.

Prof. Dr. Marcel Fratzscher ist Hochschullehrer an der Humboldt-Universität zu Berlin und Präsident des DIW Berlin.

Zentralbanken im Dilemma

Wie sollte sich die EZB in der gegenwärtigen Situation mit sehr hoher Inflation, aber auch sehr großer Unsicherheit verhalten? Ihr Mandat verpflichtet dazu, so schnell und nachhaltig wie möglich wieder Preisstabilität zu erreichen. Dabei muss sie gegenwärtig jedoch eine schwierige Abwägung machen: Kommt es zu einer weiteren Eskalation im Krieg in der Ukraine könnte sich eine zügige und kräftige geldpolitische Straffung unter Umständen im Nachhinein als zu restriktiv herausstellen. Der Krieg in der Ukraine wird schon jetzt die Wirtschaftsleistung in Deutschland und in der Eurozone 2022 um voraussichtlich knapp 2 % schwächen. Falls der Krieg weiter eskaliert und es zu einem Lieferstopp von Energie aus Russland kommt und es weitere Störungen bei den Lieferketten gibt, beispielsweise durch die Pandemie in China, dann prognostizieren die Wirtschaftsforschungsinstitute und die Bundesbank eine tiefe Rezession – und zwar nicht nur kurz anhaltend, sondern für 2023 und 2024. Bei einem solchen Szenario würde kurzfristig die Inflation nochmals massiv ansteigen, da fehlende Energielieferungen und Vorleistungen zu Knappheiten führen. Dies dürfte dann jedoch von einer Phase einer stark fallenden Inflation gefolgt werden, wenn die Nachfrage deutlich einbricht, so wie in der ersten Phase der Pandemie im Frühjahr und Sommer 2020. Bei einem solchen Szenario müsste die EZB dann wohl eine schnelle Kehrtwende vollziehen und die Finanzierungsbedingungen verbessern, um eine noch tiefere Rezession und Verwerfungen in den Finanzmärkten zu verhindern.

Wenn die EZB zu zögerlich auf die hohe Inflation reagiert, dann besteht die Gefahr, dass die Inflationserwartungen von Unternehmen, Gewerkschaften und Verbraucher:innen nachhaltig ansteigen. Dann könnte eine hohe Inflation selbsterfüllend werden, weil diese Akteure Preise und Löhne entsprechend hochsetzen werden (Bernoth und Ider, 2021). Beschäftigte und Gewerkschaften könnten angesichts der hohen Inflation auf kräftige Lohnsteigerungen drängen, die wiederum die Inflation befeuern und letztlich einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden anrichten würde. Noch ist derzeit kein signifikanter Lohndruck in Europa und auch nicht in Deutschland erkennbar. Die Reallöhne und damit die Kaufkraft der Einkommen, sind 2020 und 2021 deutlich geschrumpft. Nicht anders dürfte es in diesem Jahr aussehen: Nominal dürften die Löhne in Deutschland laut einer Umfrage des ifo Instituts in diesem Jahr um durchschnittlich 4,7 % steigen, die Preise aber wohl um über 6 % oder mehr.

Je länger die Inflation auf dem hohen Niveau verbleibt, umso größer wird in Europa und Deutschland der Druck von Seiten der Beschäftigten werden, die Löhne nach oben anzupassen, um die Kaufkraft zu behalten. Angesichts der Tatsache, dass die Inflation aufgrund des Kriegs in der Ukraine wohl noch einige Zeit auf hohem Niveau verharren wird, kann sich eine solche Lohnanpassung tatsächlich gesamtwirtschaftlich stabilisierend auswirken. Denn ein Schrumpfen der Reallöhne bedeutet, dass die Kaufkraft der Konsument:innen und somit auch die Nachfrage schrumpft. Unternehmen machen dann weniger Umsatz, können nur noch geringere Löhne zahlen oder müssen eventuell sogar Beschäftigte freistellen. Daher ist eine Lohnentwicklung, die sich an der jeweiligen Produktivität und den Kosten orientiert, gesamtwirtschaftlich sinnvoll. Der Schlüssel liegt also darin, überzogene Inflationserwartungen zu vermeiden, die die EZB dann ultimativ zwingen würden, ihre Zinsen für lange Zeit sehr stark zu erhöhen, um die davon galoppierende Inflation wieder einzufangen, was zu einer Rezession führen könnte. In der Tat sind die Erwartungen der Inflation in der Eurozone von 1,0 % auf etwas über 2,0 % in den vergangenen zwölf Monaten deutlich angestiegen.

Für zunehmenden geldpolitischen Handlungsbedarf spricht außerdem, dass mittlerweile nicht nur die Energiepreise, sondern auch die Erzeugerpreise und die Preise vieler Dienstleistungen beginnen zu steigen. So ist beispielsweise die Inflation der Produzentenpreise im Frühjahr 2022 auf über 25 % gestiegen, somit könnten früher oder später auch die Konsumentenpreise nochmals anziehen, wenn Unternehmen ihre höheren Kosten weitergeben. Die EZB-Direktorin Isabel Schnabel (2022) argumentierte vor kurzem sehr überzeugend, wieso wir zunehmend eine Globalisierung der Inflation erleben, bei der die globale (und nicht nur die einheimische) Nachfrage eine zunehmend große Wirkung auch auf die Inflation in der Eurozone ausübt (Forbes, 2019). Nicht nur die Inflation, sondern auch Zinsänderungen und Geldpolitik werden zunehmend global übertragen. Vor allem die US-Geldpolitik hat für die Eurozone durch eine direkte und indirekte Transferübertragung zunehmend an Bedeutung gewonnen (Fratzscher et al., 2018). Gleichzeitig haben viele Unternehmen das Ungleichgewicht zwischen starker weltweiter Nachfrage und knappem Angebot aufgrund der nach wie vor unterbrochenen Lieferketten genutzt, um ihre Marktmacht auszubauen und so nicht nur die höheren Inputkosten an die Kundschaft weiterzugeben, sondern auch ihre Gewinnspannen zu erhöhen. Wenn Unternehmen weiterhin diese Marktmacht nutzen, dann könnten die Preise auch in den kommenden Jahren deutlich zulegen. Wenn als Reaktion darauf auch die Löhne kräftig steigen, dann könnte sich eine erhöhte Inflation auch in der Eurozone festsetzen.

Die Unsicherheit ist derzeit enorm groß, wie sich die wirtschaftliche Situation und die Inflation im Euroraum in den kommenden Monaten entwickelt. Dies erfordert einen schwierigen Spagat für die EZB, der aber möglich ist. So könnte die EZB mit den ersten Zinserhöhungen im Juli be-

ginnen, gleichzeitig aber ihr Anleihenkaufprogramm APP auf Sparflamme fortführen. Das Programm könnte dann schnell wieder hochgefahren werden, wenn das Szenario einer Eskalation des Kriegs und einer Rezession sich abzeichnet. Eine solche Lösung hätte auch zahlreiche andere Vorteile, wie dass es manche Verzerrungen der negativen Einlagezinsen eliminieren würde.

Eine dauerhaft höhere Inflation?

Vieles spricht dafür, dass die EZB sich nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig auf eine dauerhafte erhöhte Inflation wird einstellen müssen. Es gibt potenzielle Trends, weshalb wir über die kommenden zehn Jahre nicht unbedingt wieder auf eine Inflation von um die 2 % zurückkehren könnten. Einer dieser Trends ist der Wandel der Globalisierung. Pandemie und Krieg zeigen die Unzulänglichkeit von „Just-in-Time"-Prozessen und Lieferketten, die auf möglichst geringe Kosten und hohe Effizienz in guten Zeiten ausgerichtet sind, in Krisenzeiten jedoch kläglich scheitern. Politik und Wirtschaft müssen jetzt entscheiden, ob an dessen Stelle eine De-Globalisierung oder eine „Just-in-Case"-Globalisierung, also eine resilientere, diversere Struktur globaler Lieferketten, stehen soll. Beide haben gemein, dass sie auf viele Jahre hinaus zu höheren Kosten und somit zu einer höheren Inflation – vor allem in offenen Volkswirtschaften wie der Deutschlands – führen dürften.

Die ökologische Transformation könnte als zweiter Trend zu einer anhaltend hohen Inflation in Europa beitragen. Denn sie zwingt Unternehmen, in die Umstellung von Produktionsprozessen zu investieren. Unternehmen müssen neue Standorte weltweit aufbauen, um Risiken zu diversifizieren. Andere müssen neue Produktionsprozesse einführen, um im globalen Wettbewerb mithalten zu können. Diese strukturell höhere Inflation dürfte durch einen dritten Trend, einen Rohstoff-Superzyklus, weiter befeuert werden. Beispielsweise führt der Umstieg auf Elektromobilität schon jetzt zu einem starken Preisanstieg von Rohstoffen, bei denen die Produzierenden die Nachfrage nicht schnell bedienen können. Hinzu kommt, dass China und Russland direkt oder indirekt Kontrolle über einen großen Teil der für die Transformation notwendigen Rohstoffe, wie seltene Erden, haben und diese Kontrolle als Machtinstrument oder im schlimmsten Fall als Waffe – wie jetzt im Krieg gegen die Ukraine – einsetzen könnten.

Nicht wenige sehen zwei weitere Trends – die demografische Alterung im Westen und in China und die zunehmende Staatsverschuldung weltweit – als weitere mögliche Treiber einer hohen Inflation. So sehen beispielsweise die Goodhart und Pradhan (2020) in der Demografie die größte Bedrohung für die Preise, die einerseits das Produktionskapital relativ zur Nachfrage senkt, und andererseits die Löhne in Angesicht eines zunehmenden Arbeitskräftemangels stark ansteigen lassen könnte.

Die gute Nachricht ist: Eine Inflation von 3 % bis 4 % wäre gesamtwirtschaftlich nicht unbedingt schädlich, sondern könnte sogar die wirtschaftliche und ökologische Transformation unterstützen. Denn sie erfordert eine Anpassung relativer Preise. Und da fallende Preise volkswirtschaftlich eher schädlich sind, fördert eine etwas erhöhte Inflation diesen Anpassungsprozess und begrenzt den Schaden. Allerdings würde ein dauerhaft höherer Inflationsdruck die EZB dazu zwingen, ihrer Strategie anzupassen, um dieser neuen Realität Rechnung zu tragen. Die EZB steht vor einer schwierigen Abwägung, denn ein kompletter Ausstieg aus der expansiven Geldpolitik könnten sich bei einer Eskalation von Krieg und Pandemie als kontraproduktiv erweisen. Moderate Zinserhöhungen bei einer Fortsetzung des Anleihenkaufprogramms mit stark reduzierten oder ausgesetzten weiteren Nettoankäufen könnten sich als klug erweisen, um einerseits die Inflationserwartungen zu verankern und die Glaubwürdigkeit der EZB zu schützen, und andererseits um effektiv auf eine erneute Wirtschaftskrise reagieren zu können.

Literatur

Bernoth, K. und G. Ider (2021), Inflation im Euroraum: Faktoren wirken meist nur temporär, aber Risiko für länger erhöhte Inflation vorhanden, *DIW Wochenbericht,* 42/2021.

Forbes, K. J. (2019), Has globalization changed the inflation process?, *BIS Working Papers*, Nr. 791, Bank for International Settlements.

Fratzscher, M., M. Lo Duca und R. Straub (2018), On the spillovers of US Quantitative Easing, *Economic Journal*, 128(608), 330-337.

Fratzscher, M. (2022), Die unbegründete Angst vor der Lohn-Preis-Spirale, *Zeit Online*, Kolumne Fratzschers Verteilungsfragen, 22. April 2022, https://www.zeit.de/serie/fratzschers-verteilungsfragen?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (3. Juni 2022).

Goodhart, C. und M. Pradhan (2020), The Great Demographic Reversal: Ageing Societies, Waning Inequality, and an Inflation Revival, Norton.

Schnabel, I. (2022), The globalisation of inflation. Rede, 11. Mai 2022, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220511_1~e9ba02e127.en.html. (3. Juni 2022).

Title: ***ECB Monetary Policy in a Quandary***

Abstract: *It seems clear that the ECB will raise interest rates in July 2022 and end its asset purchase program. This should send a strong and important signal to markets and economic players that the ECB continues to take its mandate for price stability seriously. However, it cannot be said with absolute certainty that these monetary policy decisions herald the start of a gradual tighter stance toward monetary policy normalisation. This is because economic uncertainty is currently extremely high. The ECB therefore finds itself in a difficult dilemma: It must take decisive action against high inflation, but should retain plenty of flexibility to be able to respond to a renewed crisis.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3208-2

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 426-429

JEL: E31, E52, E58

Maximilian Horst, Daniel Stempel, Ulrike Neyer

Die EZB muss die Inflation glaubwürdiger bekämpfen

Die Inflation im Eurowährungsgebiet hat insbesondere aufgrund stark gestiegener Energiepreise historische Höchstwerte erreicht. Da das Eurowährungsgebiet ein Nettoimporteur von Energie ist, spricht man auch von importierter Inflation (Schnabel, 2022a). Es droht die Gefahr, dass sich diese hohen Inflationsraten in entsprechenden Inflationserwartungen niederschlagen und damit nicht nur zu einer Verfestigung der hohen Inflationsraten führen, sondern in einer gefährlichen Aufwärtsspirale der Preisentwicklung münden. Die EZB sollte deshalb jetzt klar und glaubwürdig kommunizieren, dass sie dieser Gefahr aktiv entgegenwirkt, und entsprechend handeln, denn die Kosten der Rückführung hoher Inflationsraten sind umso höher, je länger man wartet.

Stark gestiegene Inflationsraten im Euroraum

Seit einem Jahr steigt die Inflationsrate im Euroraum stark an. Lag die Teuerungsrate gegenüber dem Vorjahresmonat gemäß des Harmonisierten Verbraucherpreisindexes (HVPI) im April 2021 mit 1,6 % noch unter der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank (EZB),[1] erklomm sie im April dieses Jahres mit 7,4 % einen Rekordwert (vgl. Abbildung 1). Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch in Deutschland beobachten.

1 Bis Juli 2021 spezifizierte die EZB ihr Ziel der Preisstabilität als eine Inflationsrate von mittelfristig unter, aber nahe 2 %. Nach der Überarbeitung der geldpolitischen Strategie wurde das Inflationsziel auf symmetrische 2 % festgelegt.

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

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

Dr. Maximilian Horst und **Daniel Stempel, Ph. D.** sind wissenschaftliche Mitarbeiter an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Prof. Dr. Ulrike Neyer ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Monetäre Ökonomik an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Ursachen für die aktuelle Inflationsentwicklung

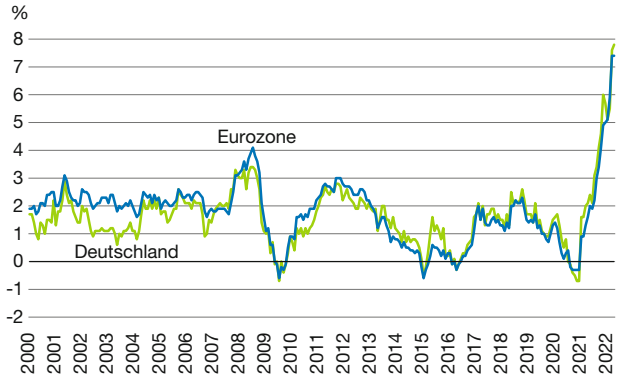
Der Anstieg der Inflationsrate in der zweiten Jahreshälfte 2021 hat angebots- und nachfrageseitige Ursachen. Expansive fiskal- und geldpolitische Maßnahmen sowie der Impffortschritt gegen COVID-19 und die damit verbundene Rückführung vieler Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie führten zu einem Anstieg in der aggregierten Nachfrage. Dadurch kam es zu einer schnellen Erholung der europäischen Wirtschaft und zu einem Anstieg der Inflation. Dieser Anstieg fiel auch deshalb so hoch aus, weil die Preise im Vorjahreszeitraum pandemiebedingt besonders niedrig waren. Dieser sogenannte Basiseffekt wurde von angebotsseitigen Lieferengpässen, insbesondere von Rohstoffen, weiter verstärkt. Diese Angebotsschocks lassen sich ebenfalls auf die Coronapandemie zurückführen: Einerseits führte der weltweite Anstieg in der Nachfrage aufgrund der Rückführung von Pandemiemaßnahmen zu weltweiten Überlastungen der Logistik, insbesondere von Häfen. Andererseits kam es aufgrund der restriktiven „Zero-Covid"-Politik in China zu erheblichen Einschränkungen der Logistik in chinesischen Häfen.

Diese pandemiegetriebenen Effekte veranlassten viele Ökonom:innen dazu, den Anstieg in der Inflationsrate als vorübergehend anzusehen. Entsprechend lagen die EZB-Prognosen für die Inflationsrate im Jahr 2022 im September 2021 noch bei 1,7 %, welche im Dezember 2021 auf 3,2 % erhöht wurde (EZB, 2022a).

Allerdings verzeichnete die Inflationsrate im Euroraum im Frühjahr dieses Jahres weitere starke Anstiege. Dies ist insbesondere auf den Krieg in der Ukraine zurückzuführen, welcher die Auswirkungen der beschriebenen Angebotsschocks verstärkt. Insbesondere der Anstieg der Energiepreise impliziert eine Erhöhung des HVPI, sowohl durch eine direkte Belastung von Haushalten aufgrund der Verteuerung von Elektrizität oder Gas (um 42,8 % in der Eurozone) als auch durch eine indirekte Belastung aufgrund erhöhter Kosten für Unternehmen, die diese über Preissteigerungen an ihre Kundschaft weitergeben.

Fasst man die Definition der importierten Inflation weiter, also als Inflation, die durch Handel auftritt, können die bereits erfolgten kontraktiven geldpolitischen Maßnahmen der US-amerikanischen Notenbank (Leitzinserhöhungen, Verringerung des Wertpapierbestands in der Zentralbankbilanz) zusätzliche importierte Preissteigerungen induzieren. Die Zinserhöhungen führen zu einer Abwer-

Abbildung 1
Inflationsrate im Euroraum und in Deutschland



Quelle: Eurostat.

tung des Euros im Vergleich zum Dollar (im Juni 2021 noch 1,2 US-$, aktuell 1,07 US-$ je Euro) und somit zu erhöhter Nachfrage nach Produkten in der Eurozone.

Verfestigung erhöhter Inflationsraten

Die Inflationsentwicklung ist für die EZB besonders besorgniserregend, wenn sie nicht kurzfristig und vorübergehend auftritt, sondern sich in Preissetzung und Erwartungen verfestigt. Zwar prognostiziert die EZB einen Rückgang der Inflationsrate auf 2,1 % schon im Jahr 2023 (EZB, 2022b), allerdings weisen typische Indikatoren auf eine Verfestigung der erhöhten Inflationsraten hin. Solche Indikatoren sind insbesondere Umfragen zu den Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Inflationsentwicklung, die Entwicklung der Erzeugerpreise und das Niveau der Tarifabschlüsse. Zwar stimmen die Erwartungen professioneller Prognostiker:innen mit den Prognosen der EZB in etwa überein (EZB, 2022c), allerdings zeigen andere Erhebungen innerhalb der Eurozone, dass sich die Inflationserwartungen nicht überall auf diesem niedrigen Niveau bewegen. In Deutschland erwarten Ökonom:innen beispielsweise eine deutlich erhöhte Inflationsrate mindestens bis ins Jahr 2026 (Ökonomenpanel, 2022). Haushaltsbefragungen der Bundesbank (2022) liefern ähnliche Ergebnisse.

Weiteren Grund zur Sorge bereiten die Entwicklungen der Erzeugerpreise im Euroraum. Im März 2022 lagen die Erzeugerpreise in der Industrie im Euroraum 28,3 % über dem Wert des Vorjahresmonats.

Zuletzt spiegeln die Tarifabschlüsse in der Eurozone eine mögliche Verfestigung der Inflationsraten wider. In Deutschland lassen sich beispielsweise einige Tarifabschlüsse mit Lohnanstiegen über einem Niveau von 3 % beobachten (Energiewirtschaft, privates Transport- und Verkehrsgewerbe, Versicherungsgewerbe). Tarifabschlüsse mit Lohnanstiegen von bis zu 3 % sind, unter Annahme eines Produktivitätswachstums von 1 %, mit dem Inflationsziel vereinbar (Lane, 2022). Mögliche weiter steigende Löhne in zukünftigen Tarifabschlüssen würden die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale erhöhen.

Die EZB-Präsidentin Christine Lagarde wies in der Pressemitteilung der EZB zu den geldpolitischen Beschlüssen im April 2022 auf die deutlich gestiegene Inflationsrate im Euroraum hin. Des Weiteren machte sie auf den sektorübergreifenden, intensivierten Inflationsdruck sowie auf potenziell schnelle Lohnanstiege aufmerksam (Lagarde, 2022a). Schwer verständlich ist daher die zögerliche Kommunikation der EZB hinsichtlich einer möglichen Straffung der expansiven Geldpolitik.

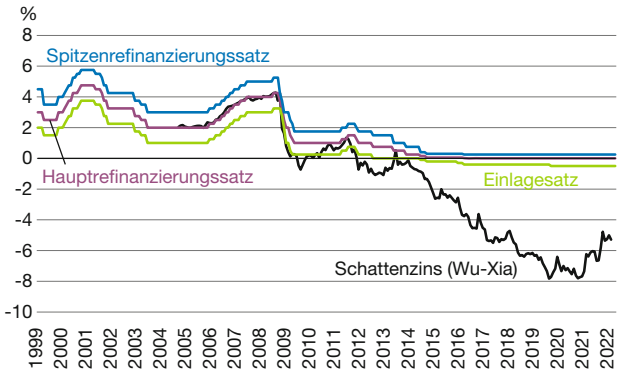
Aktuelle Geldpolitik der EZB

Die extrem expansiv ausgerichtete Geldpolitik der EZB ist zum einen durch die sehr niedrigen Leitzinsen (vgl. Abbildung 2) und zum anderen durch die immer noch positiven Netto-Wertpapierkäufe (Quantitative Easing) als ursprüngliche Reaktion auf eine lang anhaltende Phase (zu) niedriger, teils negativer Inflationsraten gekennzeichnet. Dabei ist die Einführung der Wertpapierkäufe im März 2015 insbesondere auf das Erreichen der Zinsuntergrenze bei den Leitzinsen zurückzuführen. Das Ziel der Wertpapierkäufe besteht darin, die langfristigen Zinsen zu senken und final die Inflation zu erhöhen. Im Zuge der Coronapandemie wurden die Wertpapierkäufe im März 2020 in Form des Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) zusätzlich massiv ausgeweitet.

Als Indikator für den Expansionsgrad der Geldpolitik kann der sogenannte Schattenzins herangezogen werden. Ökonomisch stellt der Schattenzins denjenigen theoretischen Zins dar, der sich ergäbe, wenn die Zinsuntergrenze nicht existieren würde und statt Wertpapierkäufen weiterhin konventionelle Leitzinssenkungen durchgeführt würden.[2] Wie Abbildung 2 zeigt, ist der Expansionsgrad der Geldpolitik aufgrund der Wertpapierkäufe in den vergangenen Jahren stetig gestiegen und entspräche aktuell immer noch einem Leitzinsniveau von ca. minus 5 %. In Anbetracht der Kombination aus den derzeitig hohen Inflationsraten und den potenziellen Inflationsverfestigungen erscheint dieser Expansionsgrad nicht mehr angemessen.

2 Wu und Xia (2016, 2020) haben das Konzept des Schattenzinses entwickelt, um die beiden expansiven geldpolitischen Instrumente, Leitzinssenkungen und Wertpapierankäufe, quantitativ vergleichbar zu machen.

Abbildung 2
EZB-Leitzinsen und Schattenzins (Wu und Xia)



Quelle: Eurosystem.

Somit stehen aktuell zwei geldpolitische Instrumente zur Inflationsbekämpfung im Fokus. Die EZB hat die Möglichkeit, zunächst (i) ihre (Netto-)Wertpapierkäufe einzustellen, (ii) mit Leitzinserhöhungen zu beginnen oder (iii) eine Kombination aus beidem durchzuführen. Die EZB hat mehrfach betont, das sogenannte Sequencing, also den Ausstieg aus der ultralockeren Geldpolitik so zu gestalten, dass es keine Zinserhöhungen geben wird, bevor die Netto-Wertpapierkäufe nicht eingestellt worden sind (Schnabel, 2021, 2022b). Vor diesem Hintergrund wurde Ende März dieses Jahres begonnen, die Wertpapierkäufe zu reduzieren. Dies dürfte ein Grund für den leichten Anstieg des Schattenzinses am aktuellen Rand sein (vgl. Abbildung 2). Im dritten Quartal dieses Jahres sollen die Netto-Wertpapierkäufe vollständig eingestellt werden (EZB, 2022d). Aus den bis dato letzten geldpolitischen Beschlüssen der EZB-Ratssitzung vom 14. April 2022 ging noch hervor, dass Leitzinsänderungen erst für „einige Zeit nach“ dem Zeitpunkt des Einstellens der Netto-Wertpapierkäufe angekündigt würden (EZB, 2022d). Nach neuesten Ankündigungen Christine Lagardes im Mai 2022 werden die Netto-Wertpapierkäufe jedoch „sehr früh im dritten Quartal“ enden und die EZB wahrscheinlich „einige Wochen später“ im Juli mit ersten Zinserhöhungen beginnen. Darüber hinaus sei es wahrscheinlich, dass der Einlagesatz im September den negativen Bereich erstmalig seit mehr als acht Jahren wieder verlassen werde (Lagarde, 2022b, 2022c). Offiziell verkündet wurden diese Maßnahmen bislang jedoch nicht. Mit genaueren Informationen ist bei der nächsten EZB-Ratssitzung am 9. Juni 2022 zu rechnen.

Herausforderungen für die EZB

Die Herausforderungen für die EZB sind demnach derzeit immens: Die hohe, in erster Linie importierte Inflation droht die Inflationserwartungen zu entankern. Dieses kann nicht nur zu einer Verfestigung der hohen Inflationsraten führen, sondern über Zweitrundeneffekte auch in einer gefährlichen Aufwärtsspirale der Preisentwicklung münden. Die angebotsseitigen Probleme (hohe Energiepreise, Lieferengpässe) bewirken jedoch nicht nur einen starken Aufwärtsdruck auf die Inflation, sondern gefährden auch die eingesetzte Erholung der Wirtschaft nach dem Einbruch in der Coronapandemie. Die EZB sieht sich mit den typischen Folgen eines negativen Angebotsschocks konfrontiert: steigende Inflation bei gleichzeitigem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Zudem ist ein Teil der aktuellen Preissteigerungen importiert und entzieht sich damit der direkten geldpolitischen Steuerung (insbesondere die direkten Belastungen für Haushalte durch den Anstieg der Energiekosten).

Stellt die EZB die Netto-Wertpapierkäufe ein und erhöht die Leitzinsen, verschlechtern sich die Finanzierungsbedingungen im Euroraum. Kredite werden teurer. Dieses reduziert den Druck auf die Preise, gefährdet jedoch zusätzlich die wirtschaftliche Erholung im Euroraum. Hinzu kommt, dass die mit der Straffung der Geldpolitik verbundenen höheren Zinsen die Staatshaushalte insbesondere der ohnehin hochverschuldeten Euroländer wie Griechenland, Italien, Portugal und Spanien weiter belasten. Auch können Zinserhöhungen zu Problemen im Bankensektor führen. Banken betreiben Fristentransformation, das heißt, sie verschulden sich kurzfristig und legen Mittel langfristig an. Die durch die Geldpolitik ausgelösten Zinserhöhungen bewirken dann, dass die Zinskosten der Banken stärker steigen als ihre Zinserträge. Ferner können die mit dem Zinsanstieg verbundenen Kursverluste von Wertpapieren Bankbilanzen belasten.[3]

Trotz dieser Gefahren muss die EZB die Inflation bekämpfen. Dazu bedarf es einer klaren und glaubwürdigen Kommunikation und einer entsprechenden Straffung der Geldpolitik. Die EZB muss glaubwürdig vermitteln, dass sie die Inflation bekämpft, um einer Entankerung der Inflationserwartungen entgegenzuwirken. Je länger sie wartet, desto teurer wird die letztendlich notwendige Rückführung der hohen Inflationsraten. Ein Beispiel für eine mit immens hohen Kosten verbundene Disinflation ist die Inflationsbekämpfung in den USA Anfang der 1980er Jahre von Paul Volcker, dem damaligen Präsidenten der US-Zentralbank. Seine stark kontraktiv ausgerichtete Geldpolitik führte zu einem Rückgang der Inflationsrate von 13,5 % auf 3,2 %

3 Fabio Panetta, Mitglied des EZB-Direktoriums, beschreibt ausführlich die Risiken, die mit einer „Rücknahme der Akkomodierung“ also einer weniger stark ausgeprägten expansiven Geldpolitik verbunden sind (Panetta, 2022).

innerhalb von drei Jahren. Sie bewirkte jedoch auch, dass die Wirtschaft in eine tiefe Rezession rutschte.

Die EZB sollte also aktiv die Zinswende einleiten, das heißt das Zinsniveau im Euroraum erhöhen, indem sie die Netto-Wertpapierkäufe mindestens beendet und die Leitzinsen erhöht. Die Erhöhung des Zinsniveaus impliziert eine Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und reduziert damit den Druck auf die Preise. Ferner wertet der Euro gegenüber anderen Währungen auf, insbesondere gegenüber dem US-Dollar. Dies hat einen dämpfenden Effekt auf die importierte Inflation.

Die Einstellung der Netto-Wertpapierkäufe und eine Zinserhöhung hat die EZB für das dritte Quartal dieses Jahres bereits angekündigt. Unklar ist bislang, wie die Zinserhöhungen ausgestaltet werden. Erwartet wird für Juli eine Erhöhung des Einlagesatzes um 0,25 Prozentpunkte auf minus 0,25 % und ein Verlassen des negativen Zinsbereichs im September. Warum verlässt die EZB den negativen Zinsbereich nicht bereits im Juli? Sie würde damit glaubwürdiger vermitteln, dass sie gewillt ist, ihr Mandat zu erfüllen, ohne dass sie massiv auf die geldpolitische Bremse drückt. Die Geldpolitik ist mit einem Leitzins von null immer noch extrem expansiv ausgerichtet.

Die EZB hat ein eindeutiges geldpolitisches Mandat, nämlich für Preisniveaustabilität zu sorgen. Dies impliziert auch eine mit Kosten verbundene Inflationsbekämpfung. Diese sollte zwar mit Augenmaß sein, das heißt keine massiven, abrupten Zinserhöhungen, aber die EZB sollte *erstens* aktiv ihr geldpolitisches Instrumentarium zur Inflationsbekämpfung einsetzen und *zweitens* die Bereitschaft dazu klarer und glaubwürdiger kommunizieren als bisher.

Literatur

Bundesbank (2022), Inflationserwartungen: Studie zu Erwartungen von Privatpersonen in Deutschland, https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/forschung/erwartungsstudie/inflationserwartungen-849084 (27. Mai 2022).

EZB (2022a), Past Macroeconomic Projections, https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/ecana/html/table.de.html (27. Mai 2022).

EZB (2022b), ECB Staff Macroeconomic Projections for the Euro Area, https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/index.en.html (27. Mai 2022).

EZB (2022c), ECB Survey of Professional Forecasters, Q2 2022, https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/survey_of_professional_forecasters/html/index.en.html (27. Mai 2022).

EZB (2022d), Geldpolitische Beschlüsse, Pressemitteilung, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220414~d1b76520c6.de.html (27. Mai 2022).

Lagarde, C. (2022a), Monetary Policy Statement, Pressekonferenz, https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/shared/pdf/ecb.ds220414~2d6ffb3a83.en.pdf (27. Mai 2022).

Lagarde, C. (2022b), Challenges Along Europe's Road, Rede bei der internationalen Konferenz anlässlich des 30. Geburtstags der Slowenischen Zentralbank, Ljubljana, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220511~4c8d4500f6.en.html (27. Mai 2022).

Lagarde, C. (2022c), Monetary Policy Normalisation in the Euro Area, *EZB Blog Beitrag*, Frankfurt am Main, https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2022/html/ecb.blog220523~1f44a9e916.de.html (27. Mai 2022).

Lane, P. R. (2022). The Euro Area Outlook: Some Analytical Considerations, Rede, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220505~dcbd30ecb6.en.html (27. Mai 2022).

Ökonomenpanel (2022), Ökonomenpanel von ifo und FAZ, https://www.ifo.de/node/68326 (27. Mai 2022).

Panetta, F. (2022). Normalisierung der Geldpolitik in unnormalen Zeiten, Rede im Rahmen der Policy Lecture-Reihe des SAFE Policy Center an der Goethe-Universität und des Centre for Economic Policy Research (CEPR), Frankfurt am Main, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220525~eef274e856.de.html (27. Mai 2022).

Schnabel, I. (2021), Asset Purchases: From Crisis to Recovery, Rede bei der "Annual Conference of Latvijas Banka on Sustainable Economy in Times of Change", Frankfurt am Main, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210920~ae2c7412dc.en.html (27. Mai 2022).

Schnabel, I. (2022a), The Globalisation of Inflation, Rede bei einer Konferenz organisiert von der Österreichischen Vereinigung für Finanzanalyse und Asset Management, Wien, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220511_1~e9ba02e127.en.html (27. Mai 2022).

Schnabel, I. (2022b), Unwinding QE – Finding the Right Sequence, Rede bei der "First Annual Bank of England Agenda for Research (BEAR) Conference", Frankfurt am Main, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220224~232cb567cd.en.html (27. Mai 2022).

Wu, C. J. und F. D. N. Xia (2016), Measuring the Macroeconomic Impact of Monetary Policy at the Zero Lower Bound, *Journal of Money, Credit and Banking*, 48, 253-291.

Wu, C. J. und F. D. N. Xia (2020), Negative Interest Rate Policy and Yield Curve, *Journal of Applied Econometrics*, 35(6), 653-672.

Title: ***The ECB Has To Tackle Inflation More Credibly***

Abstract: *Inflation rates in the euro area have reached historic highs due in large part to high energy prices. As the euro area is a net importer of energy, one refers to this inflation as imported inflation. There is a danger that these high inflation rates will become entrenched in inflation expectations. This would not only imply that high inflation rates will persist but it could also cause a dangerous upward price spiral. Consequently, the ECB should communicate more clearly and more credibly that it will counteract this danger and act accordingly as the costs of disinflation will remain higher the longer the ECB waits to act.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3209-1

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 430-433

JEL: E31, E52, E58

Gerhard Illing

Inflationsgefahr im Euroraum – wie gelingt eine sanfte Landung?

Als die OPEC im Herbst 1973 den Ölpreis dramatisch erhöhte, explodierten weltweit die Preise für Energie und Nahrungsmittel. Selbst in Deutschland schoss die Inflationsrate auf über 7 %. Der Deutschen Bundesbank gelang es mit entschiedener restriktiver Geldpolitik und einer Rezession, bis September 1978 die Inflation wieder auf 2,5 % zu drücken, bevor dann mit dem zweiten heftigen Ölpreisschock der nächste Preisschub einsetzte.

Der Angebotsschock löste in allen Industriestaaten Stagflation aus – hohe Inflation ging einher mit gleichzeitig zunehmender Arbeitslosigkeit. Mit steigenden Inflationserwartungen kam eine Lohn-Preis-Spirale in Gang, die nur durch hartes Bremsen gestoppt werden konnte. Die Entwicklung damals zeigte, dass Zweitrundeneffekte – sich selbst erfüllende ansteigende Inflationserwartungen – nur schwer zu brechen sind. In den USA erkaufte die Zentralbank Anfang der 1980er Jahre Disinflation durch eine bewusst herbeigeführte Rezession mit hohen Wachstumseinbußen.

Eine zentrale Lehre aus den Erfahrungen der Ölpreiskrisen ist die Einsicht, dass die feste Verankerung der Inflationserwartungen eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Geldpolitik bildet. Mit dem Wechsel zur Strategie der Inflationssteuerung brachen in den vergangenen Jahrzehnten goldene Zeiten weitgehend stabiler Wirtschaftsaktivität bei anhaltend niedrigen Inflationsraten an. In jüngster Zeit drohte eher die Gefahr säkularer Stagnation mit Deflationsgefahr aufgrund anhaltend schwacher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage, zumal die niedrigen Zinsen (in vielen Industriestaaten lagen sie unter der Wachstumsrate des BIP) nicht genutzt wurden, um zukunftsträchtige Investitionen aufzubauen (etwa zur Bekämpfung des Klimawandels).

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

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

Prof. Dr. Gerhard Illing, Seminar für Makroökonomie am Institut für Volkswirtschaftslehre der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Inflation in den USA stark nachfragegetrieben

Mit dem Abklingen der Pandemie, noch heftiger nach der Invasion Russlands in die Ukraine, hat sich das Bild schlagartig geändert. Die Erfahrungen der 1970er Jahre scheinen sich zu wiederholen: Im März dieses Jahres stiegen die Erzeugerpreise im Euroraum um 36 % gegenüber dem Vorjahresmonat, hauptsächlich getrieben von explodierenden Energiekosten. Doch selbst wenn man den Anstieg der Energiekosten herausrechnet, stiegen die Erzeugerpreise angesichts anhaltender globaler Angebotsengpässe immer noch um 13,6 %. Auch die Konsumierenden sind mittlerweile immer stärker vom Preisanstieg betroffen. Im Mai stieg die Inflationsrate im Euroraum, gemessen am Verbraucherpreisindex, mit 8,1 % so stark wie seit den 1980er Jahren nicht. Wieder sind die Haupttreiber dabei Energie und Nahrungsmittel; aber auch ohne diese Komponenten erreicht die Kerninflation mit 3,5 % einen Höchststand seit Einführung des Euro. Viele ärmere Familien mit niedrigem Einkommen sehen sich schon gezwungen, ihren Konsum stark einzuschränken.

Für die Betroffenen ist es nur ein schwacher Trost, dass die Preissteigerungen in den USA noch wesentlich höher ausfallen. Dort war neben den globalen Trends auch die starke inländische Nachfrage ein wichtiger treibender Faktor. Die massiven Stützungsprogramme im Lauf der Pandemie haben das verfügbare Einkommen in den USA zeitweise stark ansteigen lassen und entsprechend die Nachfrage (etwa nach dauerhaften Konsumgütern) stimuliert. Die amerikanische Zentralbank hat im März einen Pfad schrittweise steigender Zinsen eingeleitet, um diesen Nachfrageschock zu dämpfen – die Folge eines zu starken Stimulus unter der Biden-Regierung, verstärkt durch die aufgestaute Nachfrage nach der Konsumzurückhaltung in der Pandemie.

Der Inflationsdruck im Euroraum ist dagegen nicht auf eine überhöhte inländische Nachfrage zurückzuführen: Hier liegt das verfügbare Einkommen immer noch unter dem Trend vor Ausbruch der Pandemie; zudem macht die Unsicherheit angesichts des Kriegs in der Ukraine eine weiter anhaltende Zurückhaltung beim Konsum wahrscheinlich. Der Euroraum sieht sich vielmehr mit einer massiven importierten Inflation konfrontiert: einem globalen Preisschock, ausgelöst durch Angebotsengpässe aufgrund der Probleme gestörter Lieferketten und steigender Energiepreise im Zuge der Sanktionen gegen Russland – all dies noch verstärkt durch die hohe Konsumnachfrage in den USA, die die weltweiten Preise weiter nach oben treibt, nicht zuletzt deshalb, weil sie

auch für die europäischen Unternehmen den Preissetzungsspielraum erhöht, um im globalen Wettbewerb ihre Gewinnmargen auszuweiten.

Angebotsschock mit realen Einkommenseinbußen

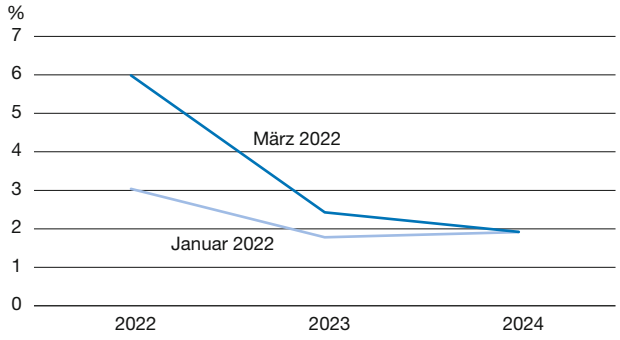
Während Zinsanpassungen zur Stabilisierung reiner Nachfrageschocks zum Standardrepertoire gehören, ist die angemessene Reaktion auf Angebots- bzw. Mark-up-Schocks weit komplexer. Ein Anstieg der Zinsen kann an der Knappheit von Energie und Nahrungsmitteln nur wenig ändern; er kann den Preisdruck nur indirekt über eine Aufwertung abmildern. Bei diesen Schocks ist ein Trade-off zwischen der Stabilisierung von Inflation und Wirtschaftsaktivität unvermeidbar. Die Lehrbuchreaktion auf solche Schocks besteht darin, den Einmaleffekt gestiegener Preise in Kauf zu nehmen, Zweitrunden-Effekten aber (der Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale) entschieden entgegenzuwirken.

Die Entscheidung, schnellstmöglich auf billiges russisches Erdöl und Gas zu verzichten, dürfte den mittelfristig ohnehin notwendigen Übergang weg von fossilen Brennstoffen hin zu erneuerbaren, klimafreundlichen Ressourcen stark beschleunigen. Ein wichtiges Ziel der lange geplanten allmählichen Verteuerung klimaschädlicher Emissionen mithilfe von CO_2-Steuern bestand darin, rechtzeitig Innovationen im Bereich erneuerbarer Energien zu stimulieren, die dazu beitragen, die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen zu reduzieren, und auf längere Sicht dann auch erhebliche Kosteneinsparungen ermöglichen. Der nunmehr beschleunigte Umstieg erschwert diesen Weg. Er erhöht die Kosten des Übergangs (vermutlich sogar auch die CO_2-Emissionen) und geht zwangsläufig mit kurzfristigen Wohlfahrtseinbußen einher.

Die Abkehr vom Import fossiler Brennstoffe aus Russland ist ohne Wohlstandsverlust nicht möglich. Die Veränderung der relativen Preise führt für eine gewisse Zeit zu realen Einkommenseinbußen. Dies hat vor allem für ärmere Schichten mit einem hohen Anteil an energieintensiven Ausgaben gravierende Auswirkungen und droht, Verteilungskämpfe darüber auslösen, welche Gruppen letztlich diese Belastung tragen müssen.

Inwieweit steigende Lohnforderungen zum Ausgleich der entstandenen Reallohneinbußen durchsetzbar sind, hängt stark von der Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung ab. Angesichts der aktuell gestiegenen Gewinnmargen und des zunehmenden Fachkräftemangels scheint derzeit ein gewisser Verhandlungsspielraum zugunsten der Beschäftigten zu bestehen. Die sich abzeichnende weltweite Abkühlung der Konjunktur dürfte sich aber dämpfend auswirken. Im Gegensatz zu den 1960er Jahren war zudem die Lohnentwicklung in den

Abbildung 1
Inflationserwartungen im Euroraum über die kommenden Jahre



Quelle: Survey of Professional Forecasters, EZB, Januar und April 2022.

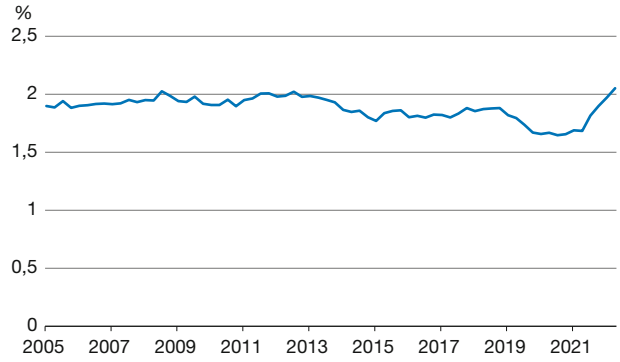
vergangenen Jahren sehr verhalten; hohe Lohnsteigerungen scheinen somit unwahrscheinlich. Der Lohndruck könnte schließlich durch gezielte Transferzahlungen an einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen wirksam abgefedert werden, die zumindest einen Teil der Belastungen aus den hohen Energiepreisen ausgleichen. Kontraproduktiv wäre dagegen der Versuch, die Belastungen durch staatlich verordnete Preiskontrollen abzufedern. Ein solcher Ansatz verzerrt die Marktsignale, die dringend notwendige Anreize für die Abkehr weg von kohlenwasserstoffintensiver Energienutzung hin zum Einsparen von Energie sowie zum Umstieg zu erneuerbaren Ressourcen geben.

Inflationserwartungen der Fachleute stabil, die der privaten Haushalte dagegen gestiegen

Für die Entwicklung der Inflationsrate wesentlich bedeutender als dieser Erstrundeneffekt ist jedoch die Frage, ob die Preise auch auf mittlere Frist weiter ansteigen werden. Rechnen die Beschäftigten mit anhaltend hohen Inflationsraten, werden sie versuchen, höhere Lohnsteigerungen durchzusetzen. Entscheidend ist also, wie stark die bislang im Euroraum fest verankerten Inflationserwartungen ansteigen. In der letzten von der EZB durchgeführten Umfrage unter „Professional Forecasters“ (SPF) Mitte April ist zwar die für dieses Jahr prognostizierte Inflationsrate im Vergleich zur im ersten Quartal durchgeführten Umfrage stark angestiegen. Momentan gehen die Fachleute jedoch noch davon aus, dass der Anstieg der Inflation eher temporär ist und dass sie bis 2024 wieder auf 1,9 % sinken wird (vgl. Abbildung 1). Die langfristigen Inflationserwartungen des Experten-Surveys, die im Laufe der Pandemie eingebrochen waren, entsprechen mittlerweile mit im Durchschnitt ca. 2 % genau dem Inflationsziel der EZB (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Langfristige Inflationserwartungen im Euroraum, Durchschnitt der Prognosen



Quelle: Survey of Professional Forecasters, EZB, April 2022.

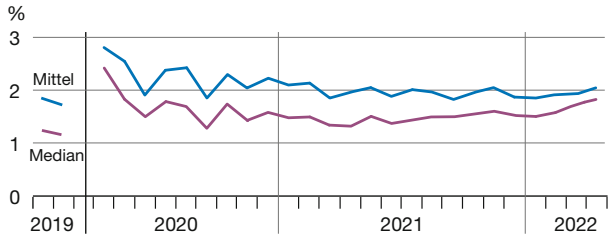
Die längerfristigen Inflationserwartungen der privaten Haushalte sind dagegen seit Kriegsausbruch stark angestiegen. So ist der im Haushaltspanel der Deutschen Bundesbank ermittelte Medianwert der Inflationserwartungen über die nächsten fünf Jahre von 3 % im Jahr 2021 auf mittlerweile 5 % geklettert (vgl. Abbildung 3). Auch in anderen Ländern des Euroraums sind – nicht überraschend – die Umfragewerte vergleichbar gestiegen. Wie Moessner (2022) zeigt, verhalten sich die Inflationserwartungen der Haushalte adaptiv; sie werden jeweils stark von den aktuellen Erfahrungen getrieben. Um zu verhindern, dass diese Entwicklung sich in zukünftigen Lohnverhandlungen verfestigt und so die längerfristigen Erwartungen entankert werden, muss die Zentralbank deshalb glaubhaft machen, dass sie entschieden dafür sorgen wird, die Inflation im Euroraum wieder der Zielgröße 2 % anzunähern.

Bislang eher eine Normalisierung der Zinserwartungen

Mit der Ankündigung, das Aufkaufprogramm bald auslaufen zu lassen, und deutlichen Hinweisen, wohl schon im Juli mit der Zinswende zu beginnen, hat die EZB bereits erste Schritte zur Normalisierung der Geldpolitik eingeleitet. Noch ist dabei aber offen, ob beim Ausstieg aus der Zeit lockerer Geldpolitik eine sanfte Landung gelingt. Die EZB steht vor folgendem Dilemma: Gelingt es nicht, die Öffentlichkeit rechtzeitig von ihrer Entschlossenheit zu überzeugen, eine Preis-Lohn-Spirale zu unterbinden, erhöht sich die Unsicherheit darüber, wie stark die Inflation im Laufe der nächsten Jahre noch weiter ansteigen wird. Dann aber steigt an den Finanzmärkten die Risikoprämie an, die in den längerfristigen Nominalzinsen neben den Inflationserwartungen zusätzlich enthalten ist. Weil sich damit auch der

Abbildung 3

Inflationserwartungen[1] der privaten Haushalte über die nächsten fünf Jahre, Median- und Mittelwert



[1] Die Unsicherheit wird durch die Standardabweichung der subjektiven Wahrscheinlichkeitsverteilung aus der wahrscheinlichkeitstheoretischen Frage nach den Inflationserwartungen gemessen. Frage: Wie wahrscheinlich ist es Ihrer Meinung nach, dass sich die Inflationsrate in den nächsten zwölf Monaten wie folgt ändern wird? Die Teilnehmenden werden gebeten, die Wahrscheinlichkeit von 100 % auf 10 Kategorien zwischen einer Deflationsrate von ≥12 % und einer Inflationsrate von ≤12 % zu verteilen.

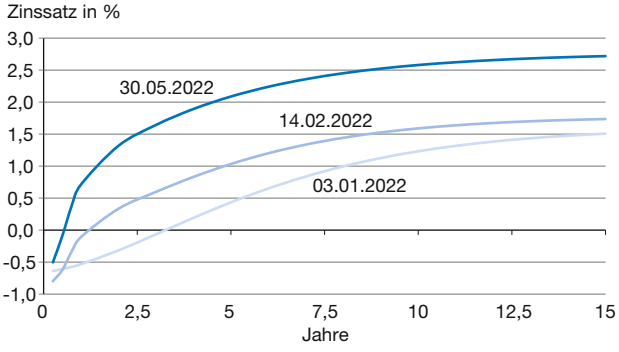
Quelle: Haushaltspanel der Deutschen Bundesbank, 13.5.2022.

Realzins entsprechend verteuert, wird es später dann umso kostspieliger, moderate Inflationsraten durchzusetzen. Berechnungen der EZB zufolge ist die Prämie für Inflationsrisiken (ermittelt anhand inflationsindexierter Swapsätze), die angesichts von Deflationsgefahren nach Ausbruch der Eurokrise negativ wurden, mittlerweile wieder positiv (Schnabel, 2022).

Vieles deutet freilich darauf hin, dass es dabei bislang eher zu einer Normalisierung der Zinserwartungen gekommen ist. Betrachtet man die Zinsstrukturkurve für die gesamten Anleihen im Euroraum und leitet daraus die über die nächsten 15 Jahre erwartete Zinsentwicklung ab (die Instantenous Forward Rate), haben sich seit

Abbildung 4

Implizite Zinserwartungen im Euroraum – abgeleitet aus der Zinsstrukturkurve



Quelle: Europäische Zentralbank.

Anfang des Jahres die längerfristigen Zinserwartungen zwar um einen Prozentpunkt nach oben verschoben (bereits vor Ausbruch des Ukrainekriegs stiegen sie an, seitdem aber noch heftiger); die in zehn bis 15 Jahren erwarteten Zinsen liegen mit 2,7 % im historischen Vergleich aber immer noch sehr niedrig (vgl. Abbildung 4). Berücksichtigt man zudem, dass ein gewisser Teil der Verschiebung wohl auf höheren Prämien für Länder- und Inflationsrisiken beruht, liegen die tatsächlich erwarteten langfristigen Zinsen sogar noch tiefer.

Die Einleitung einer Zinswende könnte dazu beitragen, die Prämie für das Inflationsrisiko wieder sinken zu lassen. Umgekehrt könnten zu aggressive Zinssteigerungen jedoch rasch kontraproduktiv wirken. So versuchte die EZB schon im Frühjahr 2011 (ganz im Gegensatz zu den meisten anderen Zentralbanken), den damals nur vorübergehenden Anstieg der Energiepreise aus Sorge vor Zweitrundeneffekten mit steigenden Zinsen zu bekämpfen. Sie verhinderte damit jedoch eine Erholung nach der Finanzkrise und trug wesentlich dazu bei, dass die Wirtschaftsaktivität im Euroraum dramatisch einbrach. Zwar ist davon auszugehen, dass die Energiepreise diesmal für längere Zeit hoch bleiben. Allerdings ist keineswegs ausgeschlossen, dass Russland versucht sein könnte, durch niedrige Preise für fossile Energie dem Absatzausfall entgegenzuwirken, der durch die verhängten drastischen Sanktionen droht, um so seinen lang andauernden Krieg weiter finanzieren zu können. Selbst wenn die westlichen Staaten den Ausstieg aus russischer Energie trotzdem konsequent durchsetzen sollten, könnte sich eine solche Strategie in rückläufigen Preisen am Weltmarkt niederschlagen. Solange der Krieg in der Ukraine andauert, dürfte sich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Euroraum auf jeden Fall eher schwach entwickeln. Weil wenig Anzeichen für eine generelle Überhitzung am Arbeitsmarkt zu erkennen sind, spricht dies eindeutig gegen ein zu starkes Bremsen der Wirtschaft. Schließlich ist angesichts der massiven Ausgangsbeschränkungen und Produktionsschließungen in China mit strikter Null-Covid-Strategie eine weitere Verschärfung der Lieferengpässe und damit ein tiefer wirtschaftlicher Einbruch auch in Europa keineswegs auszuschließen. Selbst in den USA deuten Finanzmarktdaten mittlerweile wieder auf zunehmende Sorgen vor einer Rezession.

Fiskalpolitik kann gegen Zweitrundeneffekte helfen

Die Weltwirtschaft befindet sich derzeit in einer Phase hoher Unsicherheit. Mit steigenden Zinsen lässt sich die Angebotsknappheit als zentrale Treiberin der hohen importierten Inflation kaum wirksam bekämpfen. Der angekündigte Zinsanstieg ist vielmehr vor allem als Signal der Europäischen Zentralbank zu verstehen, ihre Entschlossenheit zu betonen, das Einsetzen einer Lohn-Preis-Spirale von vornherein zu unterbinden. Sollte die Weltwirtschaft angesichts des Kriegs in der Ukraine und des Lockdowns in China in weitere Turbulenzen geraten, wäre es jedoch fatal, sich auf einen strikten Pfad anhaltend steigender Zinsen zu verpflichten.

Angesichts dieser Herausforderungen ist vielmehr Vorsicht geboten. Alles spricht dafür, im Juli nur mit einem kleinen Zinsschritt zu beginnen. Dabei sollte die EZB – dem Beispiel der amerikanischen Zentralbank folgend – klar kommunizieren, dass aufgrund der hohen Unsicherheit die Einleitung weiterer Zinsschritte stark davon bestimmt sein wird, wie sich die Daten im Laufe der Zeit weiterentwickeln. Um eine „sanfte Landung“ zu ermöglichen, darf nicht ausgeschlossen werden, die Normalisierung zu revidieren, falls die Konjunkturentwicklung im Euroraum bei schwacher Nachfrage verhalten bleibt.

Fiskalpolitik könnte einen wichtigen Beitrag leisten, um die Herausforderung der Zentralbank einfacher zu gestalten. Werden die Belastungen der Haushalte aus den hohen Energie- und Nahrungsmittelpreisen durch anreizkompatible Transferzahlungen abgemildert, sinkt der Druck, in Tarifverhandlungen hohe Lohnsteigerungen durchzusetzen. Gelingt es so, die Inflation im Inland niedrig zu halten, können Zweitrundeneffekte wirksam unterbunden werden. Angesichts der weiterhin niedrigen Zinsen bieten sich kreditfinanzierte Transferzahlungen geradezu als attraktive Investition an, um dauerhaft eine stabile Preisentwicklung zu sichern.

Literatur

Moessner, R. (2022), Determinants of Inflation Expectations in the Euro Area, *Intereconomics*, 57(2), 99-102, https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/2/article/determinants-of-inflation-expectations-in-the-euro-area.html (24. Mai 2022).

Schnabel, I. (2022), The globalisation of inflation, Wien, 11. Mai, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220511_1~e9ba02e127.en.html (24. Mai 2022).

Title: *Inflation Risk in the Euro Area – How to Achieve a Soft Landing*

Abstract: *Whereas strong demand is a key factor driving high inflation in the US, inflation in the Euro Area is mainly due to adverse external supply shocks (in Europe, energy prices are much higher due to the war in Ukraine). Standard monetary policy response to such shocks is to accommodate first-round effects, to fight spiralling inflationary expectations in order to prevent second-round effects. Long run inflation expectations – as measured by the survey of professional forecasters – still seem to be well anchored. The ECB's announced tightening intends to dampen rising household's inflation expectations. Given the current high uncertainty about the economic outlook, a soft landing calls for modest, data-dependent steps, allowing for a reversal in case the outlook worsens.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3210-8

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 434-437

JEL: E31, E58, E65

Stefan Kooths

Hausgemachte Inflationsrisiken

Mit der hohen Teuerung ist ein Problem zurück, das die maßgeblichen wirtschaftspolitischen Akteure seit längerem nicht mehr auf der Rechnung hatten. Viele treibt nun die Frage um, ob die Inflation gekommen ist, um zu bleiben. Die Frage so zu stellen, kann in die Irre führen, schwingt dabei doch etwas Schicksalhaftes mit. Inflation ist aber kein Schicksal, sondern das Ergebnis misslungener Stabilitätspolitik. Stabilität bezeichnet ein Wirtschaften im Einklang mit den Möglichkeiten. Werden die Produktionskapazitäten durch zu viel Kaufkraft überstrapaziert, macht sich diese Unwucht preistreibend geltend. Keine neue Erkenntnis, sondern angesichts der wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Corona- und Energiekrise eher eine vergessene, jedenfalls keine veraltete.

Nachwehen der Coronainterventionen

Der gegenwärtige Inflationsschub bildet im Wesentlichen die Nachwehen zu den massiven fiskal- und geldpolitischen Interventionen, die zur Abfederung der pandemiebedingten Krise nahezu weltweit erfolgten (vgl. Abbildung 1).[1] Die Coronapandemie wirkte über die zum Infektionsschutz ergriffenen Schutzmaßnahmen (Lockdowns und andere Kontaktbeschränkungen) zunächst als interruptiver Schock auf die Weltwirtschaft. Hierdurch brach die ökonomische Aktivität vorübergehend so stark ein wie noch nie seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Diagnose eines Schocks, der die wirtschaftliche Aktivität vorübergehend unterbricht, nicht aber die Produktionsstrukturen infrage stellt, verweist unmittelbar auf die Stoßrichtung der angemessenen wirtschaftspolitischen Therapie. Weil die allermeisten Geschäftsmodelle, die vor der Pandemie marktfähig waren, dies auch nach der Pandemie sein dürften, kam es gesamtwirtschaftlich vor allem darauf an, die betroffenen Unternehmen über die Zeit des Stillstands zu bringen, um so wertvolles organisatorisches Wissen zu schützen. Das sprach für gezielte Subventionen an Unternehmen und für Hilfen für ihre Beschäftigten, nicht aber für darüber hinausgehende allgemeine nachfragestützende Maßnahmen (wie hierzulande etwa die temporäre Absenkung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer). Denn die Ursache der Krise war kein Nachfragemangel, sondern eine aus gesundheitspolitischen Gründen erzwungene wirtschaftliche Auszeit. Durch die defizitfinanzierten staatlichen Krisenpakete wurde in großem Stil Kaufkraft im privaten Sektor geschaffen, dem keine Güterproduktion gegenüberstand. Diese Phantomeinkommen müssen ihrer Natur nach inflationär wirken, sobald die Akteure zu ihren gewohnten Aktivitätsmustern zurückkehren können.

Die im Zuge von Produktionsausfällen entgangenen Einkommen kann der Staat gesamtwirtschaftlich nicht ausgleichen. Er kann nur die Lasten anders verteilen. Das Ausweichen in Haushaltsdefizite verschleiert diesen Umstand. So haben die Masseneinkommen in Deutschland im Krisenjahr 2020, in dem die Wirtschaftsleistung um 4,9 % einbrach, real mit 2,4 % zugenommen und auch für die verfügbaren Einkommen aller privaten Haushalte blieb noch ein leichtes Plus. Weil viele Konsummöglichkeiten während der Pandemie verschlossen waren, staute sich Kaufkraft von rund 200 Mrd. Euro in Form von Extra-Ersparnissen auf, was mehr als 10 % der jährlichen Konsumausgaben entspricht.

Fiskalisch ähnelt die durch die Coronapandemie entstandene Lage am ehesten der Wiedervereinigungsphase. Anfang der 1990er Jahre wurde – zunächst durch die Währungsumstellung, später durch staatliche Transfers von West nach Ost – in großem Umfang Kaufkraft geschaffen, der keine Güterproduktion gegenüberstand. Allerdings gab es damals gegenüber heute zwei gravierende Unterschiede: Zum einen war der Wiedervereinigungseffekt auf Deutschland beschränkt, sodass über den Außenhandel ein erheblicher Teil des Kaufkraftüberhangs abgefangen werden konnte. Zum anderen hatte die Bundesbank stabilisierend gegengesteuert.

Die Geldpolitik hat demgegenüber während der Coronakrise die Zeichen der Zeit nicht erkannt oder nicht danach gehandelt. Als wäre Nachfragemangel und nicht

1 Vgl. COVID-19 Government Response Tracker, Oxford University, https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker; Policy Responses to COVID-19, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19 (30. Mai 2022).

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

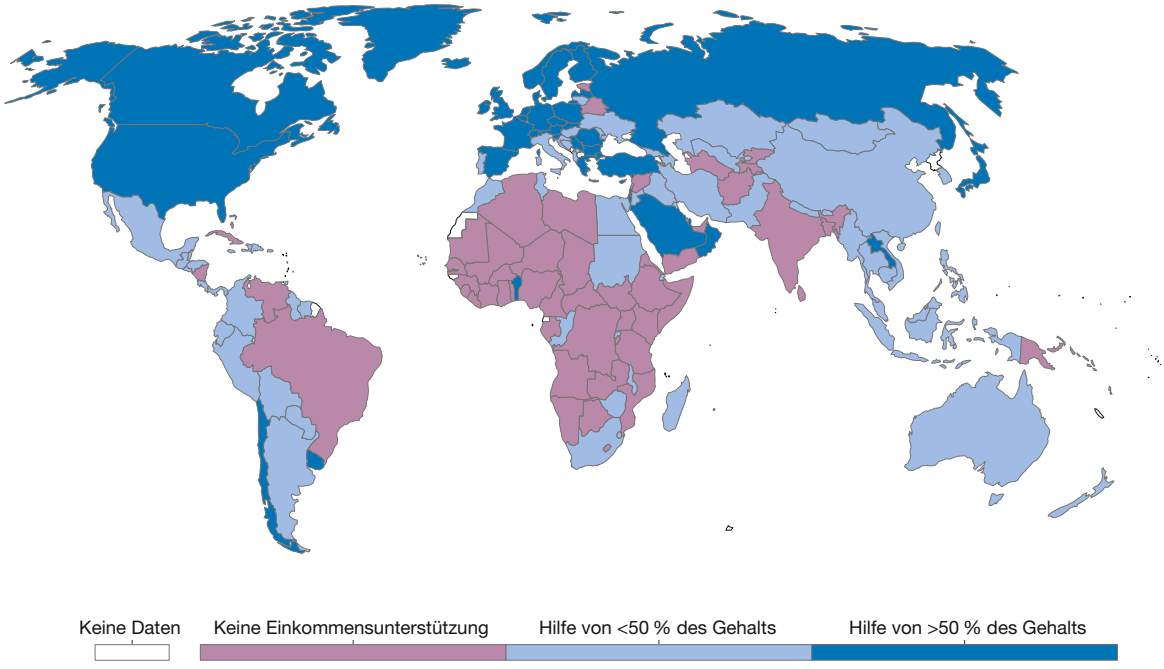
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Stefan Kooths ist Direktor des Forschungszentrums Konjunktur und Wachstum am Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Abbildung 1

Weltweite Coronahilfen für Beschäftigte am Ende des ersten Pandemiejahres

Die Einkommensunterstützung wird erfasst, wenn die Regierung die Gehälter von Menschen, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder nicht arbeiten können, übernimmt oder direkte Barzahlungen, ein universelles Grundeinkommen oder Ähnliches leistet.



Diese Einkommensunterstützung gilt möglicherweise nicht für Beschäftigte in allen Sektoren und kann auf regionaler Ebene variieren.

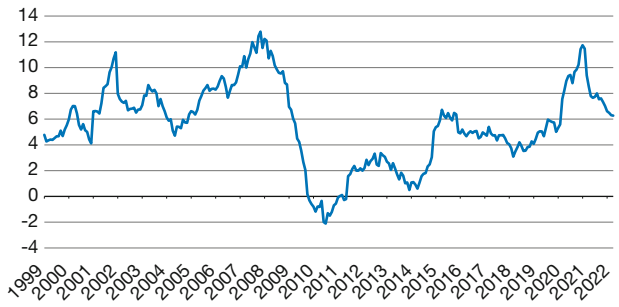
Quellen: Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government, University of Oxford, ourworldindata.org.

die Produktionsunterbrechung das Kennzeichen der Coronakrise, haben die Notenbanken die Geldschleusen weit geöffnet und im Euroraum (wie auch anderswo) staatliche Defizite, die – abgesehen von unnötig stimulierenden Maßnahmen – stabilitätspolitisch vertretbar waren, über die Notenpresse finanziert. Auf diese Weise konnten auch die übermäßigen Ersparnisse nicht über den Kapitalmarkt gebunden werden, sondern blieben als täglich verfügbare Mittel erhalten (vgl. Abbildung 2). Weil der Staat als Kreditnehmer das neugeschöpfte Zentralbankgeld bei monetärer Staatsfinanzierung unmittelbar in den Wirtschaftskreislauf einspeist, bedarf es für die Geldmengenausdehnung keiner Beteiligung der Geschäftsbanken als Kreditschöpfer. Ihre Rolle bestand lediglich darin, neu emittierte staatliche Wertpapiere zu erwerben und sie an die Notenbanken weiterzureichen. So wurde die Formalität gewahrt, dass die Notenbanken nur auf dem Sekundärmarkt intervenieren, was allerdings für die monetären Effekte ohne Belang ist. Im Ergebnis zog die Euro-Geldmenge M3 sprunghaft an – nach zwölf Monaten lag sie bereits 12,5 % über dem Vorkrisenniveau (Anstieg um 1,5 Billionen Euro von Februar 2021 gegenüber Februar 2020). Weil der Kapitalmarkt dabei netto nicht in Anspruch genommen wurde, blieben die Finanzierungskonditionen für alle Mitgliedsländer des Euroraums weiterhin äußerst günstig.

Inflation nicht nur von Energiekosten getrieben

Über gestresste Lieferketten wirkt die Coronakrise weiterhin nach. Mit dem russischen Überfall auf die Ukraine bekam der Preisauftrieb vor allem über die Rohstoffmärkte weitere Nahrung. Das akzentuiert den Inflationsprozess, der aber lange vor dem Kriegsausbruch in Gang gekommen war und auch kein reines Energiethema ist. Das gilt in besonderem Maße für die USA, aber auch hierzulande wird die hausgemachte Teuerung immer spürbarer. So zog der Deflator der Bruttowertschöpfung im vergangenen Jahr mit 2,8 % so kräftig an wie seit fast 30 Jahren nicht mehr. Dabei dürfte auch eine Rolle spielen, dass die Produktion nicht nur durch Materialengpässe behindert wird, sondern in zunehmendem Maße durch Personalmangel, der sich mittlerweile bei insgesamt noch unterausgelasteten Kapazitäten quer durch alle Wirtschaftsbereiche zeigt. Ausweislich von Unternehmensbefragungen hat der Fachkräftemangel in Deutschland bereits im vergangenen Jahr historische Höchststände erreicht (Sauer und Wollmershäuser,

Abbildung 2
Geldmenge M3 im Euroraum



Monatsdaten, saisonbereinigt. Veränderung gegenüber Vorjahr in % (jeweils Stand am Monatsende).

Quelle: Europäische Zentralbank, eigene Berechnungen.

2021), obwohl die Wirtschaftsleistung noch deutlich unter dem Vorkrisenniveau lag.

Die akut hohen Inflationsraten spiegeln gleichwohl in erheblichem Maße die Verteuerung von Energierohstoffen wider. Hierin kommt eine physische Verknappung bzw. unsicherer gewordene Versorgung zum Ausdruck. Bezeichnend ist die wirtschaftspolitische Reaktion. Statt die Preissignale wirken zu lassen, um angemessen mit der Knappheitssituation umgehen zu können, werden ringsum breit angelegte „Entlastungspakete“ auf den Weg gebracht. Während Hilfen für Bedürftige zum Schutz des Existenzminimums notwendig erscheinen, ist eine Entlastung der Bevölkerung in der Breite durch den Staat nicht nur nicht möglich, weil er sich aus der Breite der Bevölkerung finanziert, sondern sogar kontraproduktiv. Denn gesamtwirtschaftlich injiziert der Staat über neue Defizite neue Kaufkraft in den Privatsektor, die die Inflation weiter anfacht. Den Einkommensschwachen erweist er damit einen Bärendienst, weil sich auch deren Lebenshaltung so weiter verteuert. Maßnahmen, die insbesondere die Energienachfrage stützen (etwa durch Energiesteuersenkungen oder Energiekostensubventionen), treiben nicht zuletzt die Nettopreise für Energie. Das entlastet die Energieverbrauchenden nicht, sondern füttert die Energielieferanten. Abermals passt die wirtschaftspolitische Reaktion nicht zur Diagnose des gesamtwirtschaftlichen Problems.

Dies gilt auch für das Agieren auf EU-Ebene, sowohl finanz- wie geldpolitisch. Fiskalisch war der Coronaschock kein Anlass für zentralisiertes Handeln, denn es bestand kein nationaler Interessengegensatz im Sinne einer Trittbrettfahrerproblematik oder starker grenzüberschreitender Spillover-Effekte (Felbermayr und Kooths, 2020). Jedes Land hatte ausreichende Anreize, die marktfähigen Unternehmen über die pandemiebedingte Durststrecke zu bringen. Zur länderübergreifenden Koordination hätte die EU-Kommission darauf achten müssen, dass dysfunktionale Subventionen unterbleiben, die im Binnenmarkt wettbewerbsverzerrend wirken. Da während der Pandemiephase in allen Ländern in erheblichem Umfang Kaufkraft aufgestaut wurde, war auch früh klar, dass der Erholungsprozess selbsttragend sein würde. Das „Next-Generation-EU“-Fiskalprogramm mit seiner Aufbau- und Resilienzfazilität steht daher stabilisierungspolitisch auf schwachen Beinen. Es wird vielmehr stimulierend wirken, wenn sich die Krise von selbst zurückbildet, und dann vor allem diejenigen Bereiche anregen, die von der Krise gar nicht betroffen waren, wie etwa die Digitalbranche oder die Bauwirtschaft. Bei angespannten Kapazitäten wird dieser Stimulus tendenziell inflationär zum Tragen kommen.

Europäische Zentralbank noch immer zu passiv

Ebenso wenig passt das Stillhalten der Geldpolitik im Euroraum in die gesamtwirtschaftliche Landschaft. Nichtagieren bedeutet bei anziehender Inflation, den Expansionsgrad der Geldpolitik zu erhöhen, weil es die Realzinsen noch weiter in den negativen Bereich drückt. Konjunkturell ist geldpolitischer Attentismus nicht zu begründen, wenn die Produktion die Nachfrage nicht bedienen kann. Zudem schwimmen die Geschäftsbanken nach Jahren ultraexpansiver Geldpolitik in historisch einmaliger Überschussliquidität. Von dieser Seite besteht eine immense Geldschöpfungskapazität. Kein Wunder, dass sich bereits Stimmen aus Bankkreisen mit der Forderung melden, die regulatorischen Kapitalpuffer abzuschmelzen, um eine massive Kreditexpansion in Gang zu setzen. Solche Forderungen korrespondieren mit einer Notenbankkommunikation, die ihren geldpolitischen Kurs mit der Sorge begründet, die Konjunktur nicht abwürgen zu wollen. Neben einer Normalisierung der Leitzinsen ist daher eine Absorption der hohen Zentralbankliquidität vordinglich.

Fiskalische Abstinenz auf EU-Ebene und energisches Gegensteuern durch die EZB setzen Mitgliedsländer voraus, die unbeschränkt kapitalmarktfähig sind. Das meint einen Zustand der Staatsfinanzen, deren Schuldentragfähigkeit auch in einer schweren Wirtschaftskrise nicht infrage steht, sodass die Länder ihre Refinanzierung ohne gravierende Risikoaufschläge über die Emission von Wertpapieren ohne Eingriffe der Notenbank bewältigen können. Daran bestehen mittlerweile bei einigen großen Mitgliedsländern Zweifel, wodurch das sonst kaum zu plausibilisierende Handeln auf Gemeinschaftsebene zu erklären wäre. Für die weitere Inflationsentwicklung ist dies vor allem mit Blick auf die permissive Ausrichtung

der Geldpolitik ein Grund für ernste Besorgnis, weil so die hohe Staatsverschuldung die Handlungsfähigkeit der Geldpolitik einschränkt, die aus Sorge vor steigenden Risikoprämien (und damit drohenden Schuldenkrisen) unter die fiskalische Dominanz gerät.

Demografie und Dekarbonisierung lassen kapitalmarktseitig in den kommenden Jahren tendenziell steigende Zinsen erwarten. Denn zunehmend älter werdende Gesellschaften drosseln ihre Ersparnis, während der erfolgreiche Übergang zu emissionsneutraler Wirtschaftsweise weltweit massive Investitionen erfordert, die auf absehbare Zeit die Produktionskapazitäten nicht erweitern, da der Kapitalstock eher umgebaut als vergrößert wird (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2022). Die spezielle Konstellation der Babyboomer verschärft zudem die Verteilungskonflikte um Gegenwartsgüter, was zusätzlich zinssteigernd wirkt. Wenn die Geldpolitik diesen realwirtschaftlich angelegten Zinstrend nicht nachvollzieht, sondern dem aus Rücksicht auf fragile Staatsfinanzen entgegenwirkt, kann sich die dann eintretende Überforderung der Produktionsmöglichkeiten nur über die Preisventile entladen.

Geld- und Fiskalpolitik am besten Hand in Hand

Der Inflationsschub nach Corona wird mit dem Abbau des Kaufkraftüberhangs wieder abflauen, vorausgesetzt, die Wirtschaftspolitik schafft keine neuen Inflationstreiber. Entscheidend sind daher jetzt geldpolitische Signale, die einem Szenario entgegenwirken, in dem sich die Inflationserwartungen nicht zuletzt mit Blick auf die drohende fiskalische Dominanz entankern. Käme es dazu, verselbständigt sich der heimische Preisauftrieb. Denn dann werden auch die Tarifpartner höhere Lohnabschlüsse vereinbaren, weil die Beschäftigten ihre Reallöhne absichern wollen und die Unternehmen davon ausgehen können, bei der Überwälzung nicht eingebremst zu werden. Was dann aussieht wie eine Lohn-Preis-Spirale, ist tatsächlich eine Preiserwartungs-Lohn-Spirale. Ein Wiedererlangen der geldpolitischen Glaubwürdigkeit würde später ein umso größeres Gegensteuern erfordern. Eine solche Neuauflage der Volcker-Lektion sollte man sich ersparen.

Inflation ist und bleibt ab der mittleren Frist ein monetäres Phänomen. Das nimmt die Fiskalpolitik aber nicht aus der Verantwortung. Die Finanzpolitik kann es der Notenbank schwerer oder leichter machen, ihrem Auftrag zur Preisstabilität nachzukommen. Sie hat es in der Hand, durch stabilitätsgerechtes Handeln der Geldpolitik den materiellen Freiraum zu schaffen, den sie braucht. Dazu gehört kurzfristig eine stärkere Ausrichtung an den gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten sowie perspektivisch eine Bereinigung der Überschuldungsproblematik im Euroraum. Hierfür sind dicke Bretter zu bohren, auch wenn Vorschläge dazu schon seit Jahren auf dem Tisch liegen (Snower et al., 2013). Das setzt freilich den Konsens voraus, den Euroraum als Hartwährungssystem erhalten zu wollen.

Literatur

Felbermayr, G. und S. Kooths (2020), Stabilisierungspolitik in der Corona-Krise, *Kiel Policy Brief*, 138.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahrsgutachten 2022.

Sauer, S. und T. Wollmershäuser (2021), Fachkräftemangel wird zunehmend zur Belastung für die deutsche Wirtschaft, *ifo Schnelldienst digital*, 17, 1.

Snower, D., J. Boysen-Hogrefe, K.-J. Gern, H. Klodt, S. Kooths, C.-F. Laaser, B. van Roye, J. Scheide und K. Schrader (2013), Kieler Krisen-Kompass: Ein Gesamtpaket zur Überwindung der Krise im Euroraum, *Kiel Policy Brief*, 58.

Title: *Homemade Inflation Risks*

Abstract: *The COVID-19 pandemic massively interrupted economic activity all over the world. Governments responded by running huge fiscal deficits (financed via central banks) to support firms and consumers, thereby injecting purchasing power into the private sector on a large scale. With no corresponding production of goods and services, these phantom incomes are by their very nature inflationary. This explains the root cause of the post-pandemic price pressure. New fiscal programs created to compensate resulting losses of purchasing power only prolong the inflationary phase. Anchored inflation expectations are key to keeping the inflation process temporary. While this clearly falls under the responsibility of the monetary authorities, fiscal policymakers should support central banks by quickly ending the crisis mode. This is particularly important for the euro area where the problem of fiscal dominance would otherwise continue to increase.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3219-z

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 438-441

JEL: E31, E44, E52

Silke Tober

Preisschocks bei Energie und Nahrungsmitteln

Die Inflationsprognose für Deutschland und den Euroraum hat sich innerhalb von zwölf Monaten mehr als verdreifacht. Lag sie im Juni 2021 noch überwiegend bei 1,5 % bzw. bei knapp 2 % für das Jahr 2022, sind es nun 6,5 % für Deutschland und 5,5 % für den Euroraum (Lagarde, 2021a; Europäische Kommission, 2021, 2022). Der Grund hierfür liegt nicht in einer fehlerhaften Analyse der makroökonomischen Zusammenhänge, einer zu zögerlichen EZB-Politik oder Modellversagen. Ausschlaggebend ist, dass die globale Wirtschaft zahlreichen massiven Preisschocks ausgesetzt ist. Dabei sind die Preisschocks im Bereich Energie mit denen der 1970er Jahre vergleichbar. Die langanhaltende Phase einer zu schwachen Inflation ab 2014 und die Gefahr, dass sich die Inflationserwartungen deutlich unterhalb des Inflationsziels von 2 % verfestigen, dürfte damit allerdings beendet sein. Daher ist der bereits im Frühjahr eingeleitete Einstieg in die Normalisierung der Geldpolitik sinnvoll. Derzeit zeichnen sich weder eine Überhitzung der Wirtschaft noch überhöhte Lohnsteigerungen ab und somit kann die EZB die Zinsen, ihrer geldpolitischen Strategie entsprechend, langsam erhöhen, ohne direkt auf die importierte Inflation zu reagieren.

Importierte Inflation dominiert Inflationsrate im Euroraum

Der Krieg in der Ukraine hat die Hoffnung auf eine zügige Erholung von den Pandemiefolgen zunichtegemacht. Die globalen Energiepreise haben sich zwar gegenüber ihren historischen Höchstständen im März 2022 etwas abgeschwächt (vgl. Abbildung 1), im April 2022 überstieg der Gaspreis aber seinen durchschnittlichen Preis des Jahres 2021 noch um 144 %, Rohöl war um 61 % teurer und die von der Welternährungsorganisation FAO ermittelten globalen Nahrungsmittelpreise verzeichneten einen Anstieg um 26 % gegenüber dem Vorjahresmonat.

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

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

Dr. Silke Tober ist Leiterin des Referats Geldpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in Düsseldorf.

Ende Mai 2022 deuten die Futures-Preise für Rohöl und Erdgas auf einen Rückgang ab der zweiten Jahreshälfte 2022 hin. Allerdings lagen die Spotpreise für Rohöl und Erdgas im Mai 2022 um ein Vielfaches über dem Niveau, das die Zukunftsmärkte im Juni 2021 und selbst im Dezember 2021 anzeigten. Die Futures-Preise fassen die Erwartungen der Marktteilnehmenden zusammen und bilden die wahrscheinlichste Entwicklung zu einem gegebenen Zeitpunkt ab, sind aber zwangsläufig unsicher. Eine zeitnahe Verhandlungslösung im Ukrainekrieg könnte eine zügigere Entspannung einleiten, eine weitere Eskalation hingegen kann die Kette der Preisschocks noch verlängern.

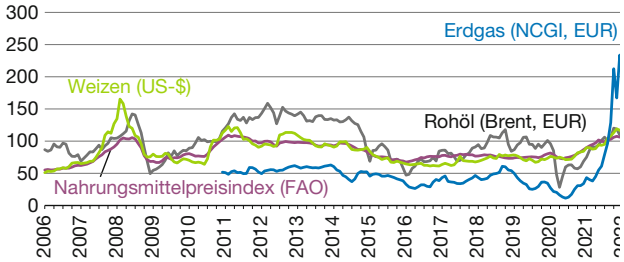
Mit jeweils 7,4 % lag die Inflation im März und im April höher als je zuvor im Euroraum. Dabei lieferte der Anstieg der Preise für Energie (Haushaltsenergie und Kraftstoffe) um 44,3 % bzw. 37,5 % einen Inflationsbeitrag von 4,4 Prozentpunkten im März und 3,7 Prozentpunkten im April. Stiegen die Energiepreise demgegenüber mit einer Rate von 2 %, so würde der Inflationsbeitrag bei rund 0,2 Prozentpunkten liegen. Bei Nahrungsmitteln und alkoholfreien Getränken läge der entsprechende Inflationsbeitrag bei 0,3 Prozentpunkten. Da der Anstieg der Nahrungsmittelpreise im April 2022 bei 7,4 % lag, trugen Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke mit 1,25 Prozentpunkten zur Inflationsrate bei. Einen untergeordneten, aber merklichen Einfluss auf die Preise hatte dabei auch die Abwertung des Euro, der unter dem Eindruck des Kriegs und der erforderlichen zügigeren geldpolitischen Straffung in den USA deutlich an Wert verloren hat.

Energiepreisschocks sind besonders belastend, weil sie über die Produktion und den Transport indirekt auf die Preise nahezu aller anderen Güter und Dienstleitungen wirken. Zu einem erheblichen Teil ist der mit 3,5 % überhöhte Anstieg der Kerninflation daher ebenfalls auf die Preisschocks zurückzuführen (vgl. Abbildung 2). Diese indirekten Effekte unterscheiden sich fundamental von Zweitrundeneffekten, die dadurch zustande kommen, dass die Löhne eine vom Inflationsziel abweichende Inflation nachvollziehen. Indirekte Effekte laufen in absehbarer Zeit ebenso aus wie der ursprüngliche Energiepreisschock. Sie sind temporär in dem Sinne, dass sie sich entweder zurückbilden oder aber ein Jahr später nicht mehr inflationswirksam sind. Demgegenüber bewirken Zweitrundeneffekte eine Verfestigung der vom Inflationsziel abweichenden Inflationsrate. Derzeit gibt es keine Hinweise auf überhöhte Lohnsteigerungen im Euroraum, aber genau auf diese wird und muss die EZB besonders achten.

Abbildung 1

Internationale Energie- und Agrarrohstoffpreise

Index (2021=100)

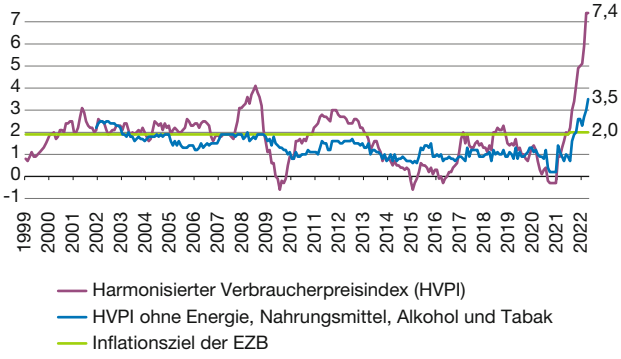


Quellen: FAO, Macrobond; U. S. Energy Information Administration; eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Inflationsrate und Kerninflationsrate im Euroraum

Veränderung der Indizes gegenüber dem Vorjahresmonat in %, Januar 1999 bis April 2022



Quelle: Eurostat.

Die Lage in den USA unterscheidet sich nicht nur durch die geografische Kriegsferne von der des Euroraums. Die US-amerikanische Inflation lag trotz eines geringeren Anstiegs der Energiepreise (April 2022: 30,3) mit 8,3 % deutlich höher als im Euroraum.[1] Dies gilt noch stärker für den Anstieg der Verbraucherpreise ohne Berücksichtigung von Energie und Nahrungsmitteln, der in den USA 6,2 % betrug, verglichen mit 3,5 % im Euroraum. Auch die Lohnentwicklung ist vor dem Hintergrund einer historisch niedrigen Arbeitslosenquote in Höhe von 3,6 % (April 2022) kräftiger, als mit dem Inflationsziel der Federal Reserve zu vereinbaren ist.[2] Daher hat die US-Notenbank den Leitzins bereits im März und im Mai dieses Jahres um insgesamt 0,75 Prozentpunkte angehoben und es dürften in den kommenden beiden Sitzungen zwei weitere Erhöhungen um 50 Basispunkte folgen (Federal Reserve, 2022). Mindestens eine weitere Erhöhung ist wahrscheinlich, die den Leitzins auf 2,25 % bis 2,5 % und damit auf das Niveau der ersten Jahreshälfte 2019 bringen würde.

Hierin zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zwischen den USA und dem Euroraum. Im ersten Halbjahr 2019 lag der entscheidende Leitzins der EZB bei -0,4 % und damit nur um 0,1 Prozentpunkte höher als während der Coronakrise und im Frühjahr 2022. Der Euroraum hatte sich vor der Coronakrise noch nicht vollständig von den vorangehenden Krisen erholt, die Kerninflationsrate lag – wie bereits durchgängig seit 2014 – bei rund 1 % und die Arbeitslosenquote lag im Vor-Corona-Jahr 2019 mit 7,6 % mehr als doppelt so hoch wie in den USA (3,7 %).

Das darin zum Ausdruck kommende konjunkturelle Gefälle besteht weiter fort. Die Erwerbslosenquote im Euroraum lag zuletzt bei 6,8 % (März 2022). Damit hatte sie zwar den niedrigsten Wert in der Geschichte des Euroraums erreicht, allerdings primär wegen der Entwicklung in Deutschland. Für den Euroraum ohne Deutschland lag die Arbeitslosenquote bei 8,3 % und war damit immerhin so niedrig wie zuletzt im Oktober 2008. Seit Oktober 2008 ist die deutsche Arbeitslosenquote um 4,1 Prozentpunkte von 7 % auf 2,9 % gesunken und hat die Rate für den Euroraum entsprechend nach unten gezogen. Auf Deutschland – als dem Euroland mit dem höchsten Gewicht und der niedrigsten Erwerbslosenquote – wird die EZB in den kommenden Monaten ein besonders scharfes Auge haben, um Anzeichen für Zweitrundeneffekte frühzeitig zu erkennen. Bleiben diese aus, dürfte das Zinsniveau aber auch im kommenden Jahr noch unter dem neutralen Niveau bleiben.

Geldpolitische Strategie impliziert graduelle Normalisierung

Die etwas früher als auch von der EZB selbst erwartete Einleitung der Normalisierung der Geldpolitik ist folgerichtig und impliziert keineswegs, dass in der Vergangenheit Politikfehler gemacht wurden oder dass diejenigen, die schon seit Jahren den Ausstieg auf den Negativzinsen fordern, nun die empirische Evidenz auf ihrer Seite hätten. Wären die Preisschocks auf die des Jahres 2021 beschränkt geblieben – also jene als Reaktion auf die schwache Entwicklung im ersten Pandemiejahr, die restriktive OPEC-Förderpolitik, die Lieferengpässe in Asien und den beginnenden Ukrainekonflikt –, wäre eine Zinserhöhung wegen der geringen zugrunde liegenden Inflationsdynamik erst frühestens zur Jahreswende 2022/2023 wahrscheinlich und richtig gewesen (Lagarde, 2021b).

1 Sofern nicht anders vermerkt dienen als Datenquellen Deutsche Bundesbank, Eurostat, Macrobond, Federal Reserve, US Bureau of Labor Statistics, U. S. Bureau of Economic Analysis und die FRED Database der Federal Reserve Board of St. Louis, jeweils mit dem Datenstand 27. Mai 2022.

2 Die Arbeitslosenquote war bisher nur in drei Monaten (September 2019, Januar und Februar 2020) niedriger, und zwar bei 3,5 % (U. S. Bureau of Labor Statistics).

Nicht die Argumentationslinie, sondern die Rahmenbedingungen haben sich – insbesondere durch den Ukrainekrieg – geändert. Unterstützung durch die Geld- oder die Fiskalpolitik benötigt die Wirtschaft im Euroraum jedoch weiterhin, da das Bruttoinlandsprodukt im vierten Quartal 2021 das Vor-Corona-Niveau des vierten Quartals 2019 nur um 0,6 % überschritten hatte, während der private Konsum und die Investitionen noch darunter lagen und die Erholungsphase von den Krisen des vergangenen Jahrzehnts entsprechend noch nicht abgeschlossen ist.

PEPP 2 als Vorsichtsmaßnahme

Ein weiterer Grund für eine behutsame geldpolitische Straffung liegt darin, dass der Ukrainekrieg nicht nur höhere Inflationsraten mit sich bringt, sondern auch eine Eintrübung der Wachstumsaussichten und eine nennenswerte Erhöhung der Unsicherheit. Diese erhöhte Unsicherheit schlägt sich bereits in deutlich gestiegenen Renditedifferentialen zwischen den Euroländern nieder. Die Renditedifferenz zwischen italienischen und deutschen Staatsanleihen mit zehnjähriger Restlaufzeit stieg zwar bereits mit der Ankündigung, dass das Notfallwertpapierkaufprogramm PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) Ende März 2022 beendet würde, um 0,3 Prozentpunkte. Seit Anfang Februar 2022 waren es aber weitere 0,6 Prozentpunkte, sodass die zu zahlenden Zinsen für einen Zehnjahreskredit für den italienischen Staat nun um 2 Prozentpunkte höher liegen als für den deutschen; bei griechischen Anleihen beträgt die Differenz sogar 2,6 Prozentpunkte (26. Mai 2022).

Mit ihrer im Juli 2021 aktualisierten geldpolitischen Strategie und ihrem mittlerweile erweiterten Instrumentenkasten ist die EZB heute besser als während der Euroraumkrise in der Lage, mit schwierigen wirtschaftlichen Situationen umzugehen und die monetären und finanziellen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass sich die Wirtschaft des Euroraums nachhaltig entwickelt (EZB 2021; Dullien und Tober, 2021). Die neue Strategie berücksichtigt insbesondere die über das primäre Ziel der Preisstabilität hinausgehende Verantwortung für die wirtschaftspolitischen Ziele der EU und die Besonderheit von Preisschocks, die nur im Fall von Zweitrundeneffekten eine geldpolitische Reaktion erfordern (Tober und Zimmermann, 2009). Das im März 2020 aufgelegte Pandemie-Kaufprogramm PEPP hat der EZB zudem zusätzliche Flexibilität verschafft, indem gezielt bestimmte Assetklassen und Euroländer gestützt werden konnten. Bei der Beendigung des Kaufprogramms hat die EZB betont, ein derartiges Kaufprogramm könne bei Bedarf jederzeit wieder aufgelegt werden.

Bereits im Dezember 2021 hat die EZB zudem angekündigt, fällig werdende Wertpapiere im Rahmen des PEPP bis Ende 2024 flexibel zu reinvestieren. Das Volumen der Reinvestitionen im Rahmen von PEPP könnte sich allerdings als zu gering erweisen, um negativen Erwartungen am Markt für Staatsanleihen wirksam zu begegnen. In den ersten vier Monaten des Jahres betrugen die PEPP-Rückzahlungen durchschnittlich 22,7 Mrd. Euro. Anstatt ein Notfallprogramm in der Zukunft als Reaktion auf Marktturbulenzen zu aktivieren, erscheint es ratsam, sofort die Einführung eines vorsorglichen Notfall-Kaufprogramms (Precautionary Emergency Purchase Programme, PEPP 2) anzukündigen, zumal im Juli auch die Nettokäufe im Rahmen der anderen Wertpapierkaufprogramme (APP) beendet werden dürften. Für die zweite Jahreshälfte 2022 erwartet die EZB fällige Tilgungsbeträge aus APP-Beständen in Höhe von insgesamt 149 Mrd. Euro, die ebenfalls noch eine Zeitlang reinvestiert werden sollen. Das PEPP 2 könnte sich daher aus den fälligen Tilgungsbeträgen des APP und dem bisher nicht ausgeschöpften Rahmen des ursprünglichen PEPP (152 Mrd. Euro) zusammensetzen, womit sich ein Volumen von rund 300 Mrd. Euro ergäbe, das bei Bedarf zusätzlich zu den fälligen Tilgungsbeträgen des PEPP investiert werden könnte.

Fiskalpolitische Reaktion: Haushalte mit geringem Einkommen besonders stark belastet

Während die Geldpolitik aus heutiger Sicht über die wenn auch sehr zahlreichen Preisschocks im Wesentlichen hinwegsehen kann, können die privaten Haushalte das nicht. Insbesondere für Haushalte mit geringen Einkommen stellen die Verteuerung von Haushaltsenergie, Kraftstoffen und Nahrungsmitteln eine erhebliche Belastung dar. Sie verfügen nicht nur über geringe finanzielle Puffer, um die Mehrkosten abzufedern, sondern ihre haushaltsspezifische Inflationsrate ist auch merklich höher als die von einkommensstarken privaten Haushalten. Berechnungen auf Basis von 30 Ausgabenkategorien ergeben für die deutschen Verbraucherpreise eine Spanne bei den haushaltsspezifischen Inflationsraten im April 2022 von 6,2 % für einkommensstarke Alleinlebende bis 8 % für einkommensschwache Paare mit zwei Kindern (Dullien und Tober, 2022). Dabei liefern Haushaltsenergie, Kraftstoffe und Nahrungsmittel einen Inflationsbeitrag in Höhe von 5,8 Prozentpunkten im Fall der einkommensschwachen Familie, verglichen mit 3,1 Prozentpunkten bei einkommensstarken Alleinlebenden. Das entspricht für die durchschnittliche einkommensschwache Familie einer über die Inflation von 2 % hinausgehenden Zusatzbelastung um 126 Euro im April 2022 verglichen mit April 2021.

Die Bundesregierung hat mittlerweile zwei umfangreiche Maßnahmenpakete verabschiedet, die diese Belastungen weitgehend sozial ausgewogen abfedern. Dabei wirken einige Maßnahmen, wie die Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe und die vorgezogene Abschaffung der

EEG-Umlage direkt inflationsdämpfend, andere wie das Energiegeld und der Familienzuschuss sind steuerpflichtige Transfers (Dullien et al., 2022).

Verteilungs- und klimapolitisch kontrovers ist dabei insbesondere die Kraftstoffpreissubventionierung. Dieses Instrument könnte allerdings zu einem wirkungsvollen Stabilisierungsinstrument werden, indem die Subvention nicht auf drei Monate begrenzt, sondern an den Ölpreis gekoppelt und zugleich um eine Abgabe ergänzt wird, die greift, sobald Rohölpreise unter ein bestimmtes Niveau sinken. Damit würde die Finanzierung an der gleichen Stelle ansetzen wie die Subventionierung und eine Verstetigung der Kraftstoffpreise erreicht, die makroökonomisch stabilisierend wirkt und zugleich die Anreize hin zu E-Autos, kleineren Pkw oder den öffentlichen Verkehrsmitteln aufrechterhält. Neben derartigen inflationsstabilisierenden Maßnahmen und der Entlastung einkommensschwacher Haushalte sollte die Regierung eine Verringerung des Energieverbrauchs in den Vordergrund rücken und so gleichzeitig die Abhängigkeit von Russland und anderen autoritären Staaten sowie den Treibhausgasausstoß senken. So könnten ein regelmäßiger autofreier Sonntag, eine Stärkung des Homeoffice und eine Einführung bzw. Reduzierung des Tempolimits auf Autobahnen für die privaten Haushalte und gesamtgesellschaftlich eine Ersparnis bringen und über den verringerten Verbrauch dämpfend sowohl auf die Energiepreise als auch auf den Klimawandel wirken (IEA, 2022).

Schlussfolgerungen

Die Inflationsaussichten haben sich infolge der historischen Preisschocks im Bereich Energie deutlich verändert. Die Prognosen für den Euroraum 2022 liegen über 5 %, für 2023 wurden sie von rund 1,5 % auf rund 2 ,5 % angehoben (Europäische Kommission, 2022; IMF, 2022). Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen ist es sinnvoll, bereits in diesem Jahr aus den Negativzinsen auszusteigen und die Normalisierung der Geldpolitik einzuleiten.

Sofern Zweitrundeneffekte weiterhin ausbleiben, sollte es dabei nur um einen Ausstieg aus der extrem expansiven Geldpolitik und um graduelle Schritte in Richtung des neutralen Zinsniveaus gehen, bei dem die Geldpolitik die Wirtschaft weder anschiebt noch bremst. Vor allem muss die Geldpolitik flexibel bleiben, um zeitnah auf Veränderungen des Ausblicks für das Bruttoinlandsprodukt und die Inflation reagieren zu können. Zur Vermeidung von Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten sollte sie zeitnah entsprechende Maßnahmen einleiten, beispielsweise durch die Aktivierung eines Precautionary Emergency Purchase Programme (PEPP 2).

Anders als die Geldpolitik kann die Fiskalpolitik bei Preisschocks direkt inflationsdämpfend wirken. Eine darüber hinausgehende Entlastung sollte vor allem auf die besonders belasteten Haushalte mit geringem Einkommen zielen.

Literatur

Dullien, S. und S. Tober (2021), ECB Strategy: Best Practice and New Frontiers, *IMK Policy Brief*, 105.

Dullien, S. und S. Tober (2022), IMK Inflationsmonitor – Preisschocks bei Energie und Nahrungsmitteln dominieren auch im April 2022, *IMK Policy Brief*, 123.

Dullien, S., K. Rietzler und S. Tober (2022), Die Entlastungspakete der Bundesregierung. Sozial weitgehend ausgewogen, aber verbesserungsfähig, *IMK Policy Brief*, 120.

Europäische Kommission (2021), Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves.

Europäische Kommission (2022), Spring 2022 Economic Forecast: Russian invasion tests EU economic resilience.

EZB (2021), The ECB's monetary policy strategy statement.

IEA – Internationale Energieagentur (2022), A 10-Point Plan to Cut Oil Use, *International Energy Agency*.

Federal Reserve (2022), Minutes of the Federal Open Market Committee, 3.-4. Mai 2022, Washington D. C.

IMF – International Monetary Fund (2022), World Economic Outlook – War Sets Back the Global Recovery.

Lagarde, C. (2021a), Monetary policy statement (with Q&A), EZB-Pressekonferenz am 10. Juni, Frankfurt/M.

Lagarde, C. (2021b), Monetary policy statement (with Q&A), EZB-Pressekonferenz am 22. Juli, Frankfurt/M.

Tober, S. und T. Zimmermann (2009), Monetary Policy and Commodity Price Shocks, *Intereconomics,* 44/4, 231-237, https://www.intereconomics.eu/contents/year/2009/number/4/article/monetary-policy-and-commodity-price-shocks.html (30. Mai 2022).

Title: ***Energy and Food Price Shocks in the Euro Area***

Abstract: *The sharp revisions in inflation forecasts are not rooted in analytical flaws, overly hesitant ECB policies or model failures. Energy price shocks of historic dimensions are the key factor. They have ended the prolonged phase of excessively weak inflation with risks now clearly increasing. In contrast to the United States, the euro area shows no signs of overheating or excessive wage increases. Provided second-round effects remain muted, the ECB should proceed gradually given the high war-related uncertainty and the energy-cost related drag on the economy. Monetary policy flexibility is of key importance particularly with regards to sovereign yield differentials.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3220-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 442-444

JEL: E31, E52, E58

Mechthild Schrooten

Mehr Mut zu grüner Geldpolitik

Der Befund ist eindeutig: Die Inflation ist zurück. In Deutschland lag die Preissteigerung im April 2022 bei 7,4 % gegenüber dem Vorjahr – getrieben von den schnell steigenden Preisen für Energie (+35,3 %) und Nahrungsmittel (+8,6 %). Eine schnelle Rückkehr zu Inflationsraten von nahe null, wie vor der Pandemie, ist unwahrscheinlich (Schulmeister, 2020). Vielmehr wird für den weiteren Jahresverlauf eine Fortsetzung des Inflationsgeschehens erwartet. Ein Frühindikator für die Inflationsentwicklung ist die Erzeugerpreisentwicklung. Hier zeigt sich: Diese Inflation hat das Potenzial länger anzudauern. Auch die EZB geht davon aus, dass für 2022 im Durchschnitt der Eurozone mit einer hohen Inflationsrate zu rechnen ist. Innerhalb der Eurozone nimmt Estland mit einer Inflation von 19,1 % den Spitzenplatz ein. Deutlich unter dem Vergleichswert für Deutschland liegt die Preissteigerung in Frankreich (+5,4 %). Damit zeigt sich insgesamt eine große Spreizung der Inflationsraten innerhalb der Eurozone. Grundsätzlich stellt die Heterogenität der Mitgliedstaaten der Eurozone erhebliche Ansprüche an eine ausgewogene Geldpolitik der EZB.

Auch für Deutschland scheinen sich die Wirtschaftsforschungsinstitute einig: Nach jahrelanger Nahezu-Stagnation der Verbraucherpreise haben die Pandemie, zusammengebrochene Lieferketten, die energiewirtschaftliche Transformation (Hickel, 2022), Knappheiten auf Teilmärkten, die Öl- und Gaspreisentwicklung auf den internationalen Märkten, aber auch der russische Angriffskrieg auf die Ukraine zu einer Gemengelage beigetragen, in der die Verbraucherpreise merklich anziehen. Krieg ist ökonomisch destruktiv und Unsinn. Eine funktionierende, menschliche Gesellschaft ist auf Frieden angewiesen (Schrooten, 2022). Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Situation durch eine starke, weltweite und tiefgehende Verunsicherung geprägt; Verunsicherung und Angst sind inflationstreibend. Eine Lohn-Preis-Spirale ist derzeit in Deutschland nicht auszumachen. In Deutschland bleibt die Lohnentwicklung deutlich hinter der Preisentwicklung zurück. Steigende Löhne und Transfereinkommen können demnach aktuell nicht als Erklärung für das Inflationsgeschehen angeführt werden. Nur langsam entschließt sich die Politik zu Entlastungsmaßnahmen bei den privaten Haushalten.

Folglich stehen schon die Verlierer:innen der Inflation fest – es sind alle diejenigen, die die steigenden Preise nicht auf andere überwälzen können. Die Inflation trifft vor allem die Erwerbstätigen und diejenigen, die Transfereinkommen beziehen. Jahrelang wurde tatenlos mitangesehen, dass die Einkommensschere in der Gesellschaft immer weiter auseinander geht. Von der umfassenden Idee der sozialen Marktwirtschaft wurde sich schrittweise zugunsten einer sogenannten Leistungsorientierung verabschiedet. Schon jetzt ist klar, dass sich durch die Inflation Armut und Ungleichheit innerhalb Deutschlands in absehbarer Zeit weiter verschärfen werden. Das Realeinkommen sinkt derzeit für viele Menschen deutlich. Schon aus diesem Grunde muss eine tiefgreifendere Inflationsanalyse her.

Überlappende Krisen und die zunehmend infrage gestellte internationale Arbeitsteilung werden vielfach verantwortlich gemacht für die steigenden Preise. Das sind im Kern Effekte, die leicht zu dem Argument führen, dass es sich um Formen der importierten Inflation handeln könnte. Ist dann die EZB vollkommen machtlos gegenüber diesem Geschehen? Die EZB ist in der Eurozone die verantwortliche Instanz und für Geldwertstabilität und Inflationsbekämpfung zuständig. Ein erklärtes Ziel der EZB ist es, die Verbraucherpreisentwicklung gemessen am sogenannten Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) mittelfristig in der Größenordnung von 2 % zu halten.

Mit ihrer sehr lockeren Geldpolitik hatte die EZB in den vergangenen Jahren die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Eurozone gestützt. Der Leitzins liegt seit 2016 bei null. Die zentralen Elemente der ultralockeren Geldpolitik sind jedoch nicht nur der Leitzins von null, sondern auch negative Einlagezinsen für die Geschäftsbanken bei der Zentralbank und großzügige Anleiheaufkäufe. Anders als von monetaristisch fundierten Erklärungsansätzen vorhergesagt, hatte diese expansive Geldpolitik über Jahre nicht zu nennenswerten Inflationsraten geführt. Die einfachen, geldmengengesteuerten Inflationserklärungen schienen ihre Bedeutung zu verlieren. Die Verbraucherpreise stagnierten jahrelang weitgehend in Deutschland. Es ist festzuhalten, dass bei der Inflationsdiskussion nur

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

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

Prof. Dr. Mechthild Schrooten lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geldpolitik und Internationale Integration, an der Hochschule Bremen.

die Verbraucherpreise betrachtet werden. Die jahrelange Steigerung der Immobilienpreise, des Goldpreises, von Aktienkursen und anderen Vermögenswerten wird nicht als Inflation betrachtet. Die EZB legt bei ihren geldpolitischen Entscheidungen in der Regel den HVPI zugrunde (Destatis, 2021). Die Inflationsberechnung konzentriert sich auf die Verbraucherpreise. Die Preisentwicklung von Vermögensgegenständen bleibt bei dieser Betrachtung außen vor. Gerade in den Jahren der expansiven Geldpolitik, also seit der internationalen Finanzkrise, haben die Preise auf den Märkten für Vermögengegenstände deutlich angezogen. So legten die Kurse für Aktien, der Preis für Gold und Immobilien kräftig zu. Die Preisentwicklungen auf den Märkten für „Assets" bleiben aber bei der klassischen Inflationsbetrachtung unberücksichtigt. Das ist ein systematischer Fehler – er kann aber höchstens indirekt die aktuelle Preisentwicklung erklären.

Aktuell ist die Geldpolitik der EZB immer noch sehr expansiv ausgerichtet – der Leitzins ist mit 0 % extrem gering. Damit wird von Seiten der Zentralbank weiterhin die Politik des billigen Geldes betrieben. Die für Juli 2022 angekündigte Zinserhöhung zeigt das Zögern der EZB, eine deutliche geldpolitische Wende einzuleiten. Hohe Preissteigerungen sind aktuell keineswegs allein ein Phänomen der Eurozone. Vielmehr lassen sich ähnliche Entwicklungen weltweit feststellen. In den USA lag die Preissteigerung im April 2022 bei 8,4 % und damit über dem Vergleichswert für die Eurozone und Deutschland. Anders als die EZB hat die Federal Reserve (Fed) mit Zinssteigerungen auf die Inflationsentwicklung reagiert. In zwei Schritten wurde der Leitzins seit März 2022 auf bis zu 1 % erhöht. Weitere Zinsschritte werden diskutiert. Die Phase der sehr lockeren US-amerikanischen Geldpolitik ist offenbar beendet oder zumindest unterbrochen. Die zukünftigen geldpolitischen Entscheidungen der Fed werden auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den USA abhängen. Denn anders als die EZB ist die Fed nicht nur der Wahrung der Preisstabilität, sondern auch der Beschäftigungsentwicklung verpflichtet. Die Fed kann durchaus als wichtige Taktgeberin für weltweite Geldpolitik gelten. Die Zinsschritte in den USA haben für die Eurozone aktuell vor allem zwei Konsequenzen: Zum einen ist der Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-Dollar betroffen. Tendenziell wertet der Euro gegenüber dem US-Dollar ab. Zum anderen führen allein schon die Erwartungen der Finanzmärkte, dass die EZB der Fed mit Zinsschritten folgen wird, bereits jetzt zu einer faktischen Zinswende etwa bei den Bauzinsen, aber auch bei sonstigen Krediten. Investitionen verteuern sich schon jetzt.

Die Wechselkurseffekte sind erheblich. Waren für einen Euro vor einem Jahr noch 1,22 US-$ zu zahlen, so sind es inzwischen nur noch 1,07 US-$ (Stand: 26. Mai 2022). Da viele grenzüberschreitende Transaktionen in US-Dollar fakturiert werden, hat dies weitreichende Konsequenzen. Selbst bei gleichbleibenden Preisen gemessen in US-Dollar verteuern sich Importe gemessen in Euro durch die Wechselkurseffekte. Dieser Effekt dürfte auch bei Nahrungsmitteln und Energie nennenswert sein und einen Teil des Inflationsgeschehens erklären. Hierbei wird der Begriff der „importierten Inflation" ins Spiel gebracht. Es ist jedoch schwierig, die Bedeutung des Wechselkurseffekts für das Inflationsgeschehen zu isolieren. Denn zeitgleich treten auf den vielen Märkten angebotsseitig Knappheiten auf. Somit vermischen sich hier unterschiedliche Faktoren. Klar wird jedoch: Die Zeiten, in denen durch eine naiv fortschreitende Globalisierung immer billiger produziert, konsumiert und investiert werden kann, sind vorbei. Damit steht die Weltwirtschaft vor einem Bruch mit einem der wichtigsten Paradigmen der vergangenen 40 Jahre. Globalisierung schafft nur unter stabilen Rahmenbedingungen Wohlstand. Und selbst dann nicht für alle Menschen gleichermaßen. Außenwirtschaftliches Preisdumping ist kein tragfähiges Wirtschaftsmodell.

Die Weltwirtschaft wird von wenigen Akteuren dominiert. Die Zinswende der Fed setzt auf eine Inflationsbegrenzung. Bislang ist dies nicht gelungen. Vielmehr steht das Gespenst einer Stagflation im Raum. Dies ist eine Kombination aus gesamtwirtschaftlicher Stagnation und hohen Inflationsraten. Aber es könnte noch schlimmer kommen. Die Konjunkturerwartung ist gedämpft. Es könnte zu hohen Inflationsraten in Kombination mit einer Rezession kommen – das ist eine reale Gefahr, in der aktuell fragilen Zeit. Diese Gefahr ist insbesondere für den Euroraum nicht zu unterschätzen. Auch das dürfte zu einer zögerlichen Zinsreaktion der EZB beitragen. Denn Zinssteigerungen in Kombination mit gesamtwirtschaftlichem Abschwung wirken in diesem Wirtschaftssystem krisenverschärfend.

In der Eurozone passiert genau das gerade. Die noch nicht vollzogene Zinswende der EZB wird bereits jetzt faktisch von den Kreditmärkten vorweggenommen. Vor allem seit März 2022 steigen die Zinsen für Kredite. Das Neugeschäft der deutschen Geschäftsbanken findet heute zu deutlich höheren Zinssätzen statt, als dies noch vor einem Jahr der Fall war. Die Geschäftsbanken in Deutschland fühlen sich offenbar weiterhin eher dem Gewinn als dem Gemeinwohl verpflichtet. Dies obwohl gerade die Sparkassen, aber auch die Genossenschaftsbanken satzungsgemäß andere Ziele als den Profit haben. Die Geldpolitik ist gegenüber der Zinsberechnung der Geschäftsbanken weitgehend machtlos. Die Erwartung steigender Zinsen lässt bereits jetzt die Finanzierungskosten für notwendige Investitionen in eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung steigen – das ist eine erhebliche Bremse für die Zukunftsgestaltung. Bei zusammenbrechenden Lieferketten, bestehender Wirtschafts-

modelle wie der Globalisierung ebenso wie bei der Transformation des Energiesektors haben wir es nun einmal mit Strukturproblemen zu tun. Im Zuge des Strukturwandels werden der alte Kapitalstock ebenso wie die alte Wachstumsstrategie „Globalisierung" zumindest teilweise entwertet. Es geht darum, neue tragfähige Zukunftsstrukturen aufzubauen. Und dazu bedarf es Investitionen in Nachhaltigkeit und eine kluge Geldpolitik.

Nachhaltig ist genau das Gegenteil von billig. Umgekehrt gilt, dass nicht alles was teuer ist, nachhaltig ist. Jedoch ist klar, dass die aktuelle Situation dazu auffordert, über alte Politikideen nachzudenken. Dazu gehört auch, darüber nachzudenken, ob und inwieweit die EZB tatsächlich mit einer Zinswende die Inflation bekämpfen kann. Genau an diesem Punkt kann sie auf die Erfahrungen der Fed zurückgreifen. Und da wird klar, selbst wenn die Zinsen steigen, bleibt die Inflation zunächst erhalten. Zinserhöhungen der Zentralbank brauchen Zeit um zu wirken – in diesem Fall werden sie wahrscheinlich dämpfend wirken. Das würde weiter destabilisieren. Wir können also im Kern dankbar sein für die ruhige, von vielen als zögerlich beschriebene Politik der EZB.

Die EZB kann aber auch von ihren eigenen Erfahrungen lernen. Im Umfeld der internationalen Finanzkrise 2007/2008 wurde tatsächlich noch auf Zinserhöhung gesetzt. Damit hat die Geldpolitik weiter destabilisiert und letztendlich auch nennenswert zur sogenannten Eurokrise beigetragen. Zinsschritte müssen angesichts der Wirkungsmechanismen genau durchdacht werden. Aktuell spricht viel dafür, eine moderne, zukunftsgerichtete Geldpolitik mit klimapolitischen Forderungen zu verbinden. Derzeit arbeitet die EZB ohnehin an einer neuen geldpolitischen Strategie. Vielen Menschen fehlt dazu noch die Fantasie. Der EZB selbst jedoch ist die Verantwortung für dieses Handlungsfeld zunehmend bewusst. Dabei geht es nicht mehr nur um zinspolitische Fragestellungen. Eine nachhaltige Geldpolitik muss sich den Sustainable Development Goals (SDG) verpflichtet sehen. Eine nachhaltige Geldpolitik darf daher nicht mehr nur kurzfristige konjunkturelle Effekte im Blick haben. Intelligente Lösungen müssen her. So können von der Geldpolitik wichtige Impulse für Entscheidungen zu nachhaltigen Investitionen in vielen Bereichen ausgehen. Als Teil der expansiven Geldpolitik werden massive Anleihekäufe von der EZB getätigt. Doch in der Zukunft könnten Nachhaltigkeitskriterien beim Anleihekauf berücksichtigt werden. Dann würde bei den Käufen von Unternehmensanleihen die EZB nicht nur wie bisher auf den Standort und das Rating der Unternehmen, sondern auch auf sogenannte ESG-Scores setzen. ESG steht für Environmental, Social and Governance – die Bedeutung dieser Scores für ihre Klassifizierung in Bezug auf Nachhaltigkeit ist insbesondere großen Unternehmen bekannt. Es wäre demnach gar nicht besonders kompliziert, die Geldpolitik und Zukunftsgestaltung zu verknüpfen. (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2022). Bislang orientiert sich der geldpolitische Instrumentenkasten jedoch in erster Linie an traditionellen Werkzeugen wie der Zinspolitik. Was ist mit Regulierung? Hier könnte zukünftig mehr Fantasie gefragt sein.

Daher bleibt festzuhalten: Die Geldpolitik hat aktuell nur einen begrenzten Handlungsspielraum, die Inflation zu bekämpfen. Strukturelle Angebotsprobleme, Krieg und Versäumnisse der Vergangenheit schlagen aktuell zu Buche. Die Inflation trifft gerade diejenigen mit aller Härte, die die Preissteigerung nicht weitergeben können. Eine Lohn-Preis-Spirale ist derzeit in Deutschland nicht festzustellen. Jetzt die Leitzinsen zu erhöhen, führt nicht unmittelbar zu einer Inflationsbekämpfung. Jetzt allerdings Geldpolitik mit gesellschaftlichen und klimapolitischen Zielen zu verbinden, hat ein großes Potenzial. Es geht um Mut zu einer grünen Geldpolitik. Die EZB könnte den Mut aufbringen. Damit würde sie zur Taktgeberin einer neuen geldpolitischen Ära.

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2022), Europäische Zentralbank und grüne Geldpolitik, In Memorandum 2022 – Raus aus dem Klimanotstand – Ideen für den Umbruch, 211-232.

Destatis (2021), Ableitung des HVPI-Wägungsschemas für das Jahr 2021, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Methoden/Downloads/hvpi-gewichtung.pdf;jsessionid=585D53BB25440849D47510546FCD83FE.live742?__blob=publicationFile (2. Juni 2022).

Hickel, R. (2022), Grün und sozial: Mit der Greenflation zur Transformation, *Blätter für deutsche und internationale Politik*.

Schrooten, M. (2022), Inflation und Inflationsangst, Aus Politik und Zeitgeschichte, https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/geldpolitik-2022/ (2. Juni 2022).

Schulmeister, S. (2020), CO_2-Emissionen müssen stetig teurer werden – durch Festlegung eines Preispfads für Erdöl, Kohle und Erdgas – Mit CO_2-Steuern und/oder dem Emissionshandel ist das Ziel nicht erreichbar, *Wirtschaftsdienst*, 100(10), 812-814.

Title: *More Courage for Green Monetary Policy*

Abstract: *Monetary policy currently has only limited room for manoeuvre to fight inflation. Structural supply problems, war and past omissions are having an impact. Inflation is hitting those hardest who cannot pass on the price increase. There is no evidence of a wage-price spiral in Germany at present. Raising the key interest rates now will not lead directly to a reduction in inflation. However, combining monetary policy with social and climate policy goals has great potential. It is a matter of having the courage to pursue a green monetary policy.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3212-6

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 446-448

JEL: E50, K20, L13

Franz Nauschnigg

Inflation bekämpfen durch Senkung der Monopolrenten

Die derzeit hohe Inflation wird auch durch hohe Monopolrenten von Konzernen getrieben. Es liegt nicht eine Lohn-Preis-, sondern eine Gewinn-Preis-Spirale vor. Die Monopolrenten sind möglich, da zuletzt vor allem durch Firmenübernahmen marktbeherrschende Unternehmen entstanden sind. Auch europäische Konzerne erzielen Rekordgewinne, in Deutschland speziell die großen DAX-Konzerne. Die Bekämpfung der Inflation durch Zinserhöhungen ist aber kontraproduktiv. Es wäre effektiver, die Monopolrenten zu senken. Die Energiepreisinflation kann über eine Monopolrentenminderung für Strom- und Gasnetze bekämpft werden. Mit dem ASFINAG-Modell steht eine effizientere Form der Finanzierung dieser Netze zur Verfügung.

Die Biden-Administration betont, dass es wichtig ist, bei der Inflationsbekämpfung die Übergewinne der Monopole und Oligopole zu senken. Beispiele sind die US-Datenmonopole, aber auch Gazprom. Gazprom nutzte seine marktbeherrschende Stellung aus, indem es seine Gasspeicher in der EU nicht füllte. In Österreich sind Ende Januar 2022 die zu Gazprom gehörenden Speicher Astora und GSA nur zu 27,8 % bzw. 8,7 % statt zu 50 % und mehr wie in Normaljahren gefüllt worden. Gazprom hat zudem die Gaslieferungen in die EU gedrosselt und damit die Gaspreise in die Höhe getrieben. Die EU-Wettbewerbsbehörde und auch die Internationale Energieagentur haben Gazprom für dieses Verhalten kritisiert. Künftig könnten ein gemeinsamer EU-Gaseinkauf und eine Verpflichtung für Gazprom, einen Jahresimport an Gas in der EU zu speichern, Abhilfe schaffen. Zudem sollte es ausländischen Produzenten bzw. Importeuren nicht erlaubt sein, Gasspeicher zu besitzen.

Die zuletzt insbesondere in Deutschland und Österreich geforderte Bekämpfung der Inflation durch Zinserhöhungen im Eurosystem ist kontraproduktiv. Eine vor allem kostengetriebene Inflation (Energie-, Rohstoff-, Transportpreise, Probleme mit Lieferketten) durch Zinserhöhungen zu bekämpfen, dämpft die Nachfrage und lässt die Konjunktur einbrechen. Zinserhöhungen wirken auch erst mit einer langen Verzögerung (Long Variable Lags) und fördern die Inflation noch dadurch, dass auch das Kapital für die Unternehmen teurer wird. Es kommt zur Stagflation wie in den 1970er und 1980er Jahren, als eine kostengetriebene Inflation durch Zinserhöhungen bekämpft wurde. Die Inflation wird erst durch eine Rezession mit einem Kollateralschaden von Millionen zusätzlicher Arbeitsloser gesenkt. Das Eurosystem hat hoffentlich aus den Erfahrungen nach der globalen Finanzkrise gelernt, als die Zinsen ab 2010 zu rasch wieder angehoben wurden, der Aufschwung durch eine zu abrupte Verschärfung der Finanzierungsbedingungen und eine restriktive Fiskalpolitik abgewürgt wurde und es zu einem Rückfall in die Rezession kam. Die Zinserhöhung musste rasch wieder korrigiert werden.

Viel effektiver wäre es, die Monopolrenten zu senken. Sogar der liberale Economist (2022) plädiert dafür. Damit würde auch die Inflation sinken – die Produzentenpreise steigen ja stärker als die allgemeine Inflation. Neben einer schärferen Wettbewerbspolitik bietet es sich an, die Einnahmen aus der für den Klimaschutz notwendigen höheren CO_2-Bepreisung für die Senkung von belastenden Konsumabgaben zu nutzen.

Monopolrenten der Strom- und Gasnetzbetreiber

Speziell die hohen Monopolrenten der Strom- und Gasnetzbetreiber führen zu hohen Strom- und Gaspreisen auf Kosten der Konsumierenden. Beim durchschnittlichen Strompreis in Deutschland 2021 von 32,16 ct/kWh entfielen etwa 24 % (7,9 ct/kWh) auf den Strompreis (Einkauf bzw. Eigenerzeugung), aber fast gleich viel auf die Netzgebühren 24 % (7,8 ct/kWh). Der drittgrößte Kostenblock sind die Abgaben für die Ökostromförderung mit einem Anteil von 20 % (6,5 ct/kWh). Die deutsche Ampelkoalition hat hier mit der Senkung der

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

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

Franz Nauschnigg war Abteilungsleiter für Integrationsangelegenheiten und Internationale Finanzorganisationen in der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) in Wien.

Abgabe die richtigen Schritte eingeleitet. Österreich könnte sich auch hier etwas abschauen, nachdem es, verspätet, die deutsche CO_2-Steuer in gleicher Höhe einführte. Im noch größeren Kostenblock der Netzgebühren könnte der Staat über die durch die Bundesnetzagentur regulierte hohe Verzinsung der Stromnetze Preissenkungen relativ leicht durchsetzen.

Hohe Strompreise durch Monopolrenten

Ein wichtiger Schritt im Strombereich wäre, die Monopolrenten der Konzerne zu senken, die diese aus der extrem hohen Verzinsung für bestehende Netze, bzw. der noch höheren für den Netzausbau erhalten. Diese Monopolrenten werden von den Stromkonsumierenden bezahlt. Die Netzgebühren sind ja ein bedeutender Teil des Strompreises. Dies belastet Verbrauchende, speziell ärmere Haushalte. Es kommt hier zu einer Umverteilung von den Konsumenten zu den Konzernen.

Auch Unternehmen werden stark belastet. Der Präsident der österreichischen Industriellenvereinigung, Georg Knill, sagte, Österreich habe viele energieintensive Unternehmen und die rasante Strompreiserhöhung sei eine „ernsthafte Bedrohung für die Industrie". Auch in Deutschland kommt es zu Problemen. So titelt das Handelsblatt: „Wir verlieren unseren gesamten Cashflow: Strom- und Gaspreisrally bringt Unternehmen in Not. Viele Großkunden müssen zu Höchstständen neue Verträge für Strom und Gas abschließen. Teilweise unverschuldet, weil ihr Versorger die Lieferung einstellt." Auch hier kommt es zu einer Umverteilung von den Verbrauchenden zu den Netzbetreibern. Gerade für kleine stromintensive Unternehmen kann die rasche Preiserhöhung eine ernsthafte Bedrohung sein. Der Strompreis wird etwa zu einem Drittel durch die Netzgebühren bestimmt. Die Bundesnetzagentur (in Deutschland) bzw. E-Control (in Österreich) gewähren eine extrem hohe Verzinsung des eingesetzten Kapitals für die natürlichen regionalen Netzmonopole. Man könnte auch von „Regulatory Capture" sprechen. Die Berechnung der den Netzbetreibern gewährten Zinsen – in Deutschland Eigenkapitalzinsen vor Steuern von 5,07 %, Eigenkapitalzinsen nach Steuern von 4,13 % (Bundesnetzagentur, 2021) – ergibt sich im Wesentlichen dadurch, dass die Umlaufrenditen festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre verwendet wurden.

Zur Berechnung wird auch 2021 noch das neoliberale Capital Asset Pricing Model (CAPM) verwendet, das von effizienten und fast vollkommenen Finanzmärkten ausgeht. Das hätte bis zur weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 noch durchgehen können. Seither ist aber klar, dass die Finanzmärkte eben nicht effizient sind, sondern es immer wieder zu Marktversagen kommt. Es ist auch nicht zu rechtfertigen, dass die Netzbetreiber für ihren Kapitaleinsatz eine Marktrisikoprämie erhalten, obwohl ihre Eigenkapitalverzinsung über Jahre stabil ist, während eine Marktrisikoprämie sich speziell durch die Marktvolatilität ergibt. Für einen fixen Ertrag eine Verzinsung von über 5 % zu erhalten, in Österreich noch höher als in Deutschland, ist durch nichts gerechtfertigt und gibt es derzeit auch sonst nicht.

Kritische Stimmen zum neoliberalen Modell wurden ignoriert. Minsky (1975) betonte in seinen Werken die zyklische Natur des Kapitalismus und stellte fest, dass schon Keynes in der General Theory (1936) dies als systemische Eigenschaft des Kapitalismus erkannte: "The General Theory is thus consistent with the wide spread view in the early 1930s: that what had gone wrong had its roots in the imperfections of the monetary-financial system. The greatness of the General Theory was that Keynes visualized these as systemic rather than accidental or perhaps incidental attributes of capitalism." Neoliberale Reformen wie Deregulierung des Finanzsektors, Liberalisierung des Kapitalverkehrs verbunden mit großen Kapitalzuflüssen, verursachen Finanzkrisen (Nauschnigg, 2003). „Die Frage ist nicht ob, sondern wann die nächste Krise, der nächste Crash kommt und wie wir darauf vorbereitet sind."

Im Gegensatz zur konventionellen Ansicht, dass Ausländische Direktinvestitionen (FDI) stabile Kapitalflüsse darstellen, kam eine UNCTAD-Expertengruppe nach der Asienkrise zu folgendem Schluss: FDI können genauso volatil sein wie andere Formen von Kapitalflüssen und schützen ein Land nicht vor plötzlichen Stopps und Kapitalabflüssen. Nach der Finanzkrise 2008 erkannte man wieder, dass es effiziente Finanzmärkte nicht gibt, und der Staat griff verstärkt regulierend ein. Auch in der Coronapandemie und zur Bewältigung der Klimakrise, die sicherlich das größte Marktversagen ist, wurden die staatlichen Eingriffe verstärkt.

Das ASFINAG-Modell

In Europa liegt ein Marktversagen mit hohen Marktrisikoprämien (Equity Risk Premia) von 3 bis 7 Prozentpunkten vor. Dies bedeutet, dass das Eigenkapital für Unternehmen um 3 bis 7 Prozentpunkte teurer ist, als die Verzinsung für Safe Assets, wie Staatsanleihen. Wenn daher Unternehmen Infrastruktur finanzieren, müssen sie zuerst ihre hohen Eigenkapitalfinanzierungskosten erwirtschaften. Zusätzlich ist die Fremdfinanzierungsverzinsung für Unternehmen höher als für den Staat. Dies bedeutet, dass der Staat Infrastruktur wesentlich günstiger als private Unternehmen finanzieren kann. Bei der Infrastruktur, aber auch bei Alternativenergien wie Sonnen- und Windstrom, sind die Finanzierungskosten der wesentliche Kostenblock. Auch bei den Strom- und Gasnetzen ist die private Finanzierung der Infrastruktur wesentlich teurer als etwa das ASFINAG-Modell der staatlichen Finanzierung.

Die ASFINAG lastet dem Straßenverkehr seine externen Kosten zum Teil an. Nauschnigg stellte bereits 2015 fest,

dass insbesondere der Lkw-Verkehr seine Straßenkosten nicht bezahlt. Die ASFINAG ist zu 100 % in Staatsbesitz und hat eine Staatsgarantie für die Schuldenaufnahme, wodurch sie sich günstig finanzieren kann, etwa 5 bis 10 Basispunkte über Staatsanleihen. Sie wird, da sie sich durch Markteinnahmen (Autobahnvignette Pkw, Lkw-Maut, Sondermauten) vollständig selbst finanziert, nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) dem Privatsektor zugerechnet.

Im Rahmen der Expertenkommission im Auftrag des BMWi (Fratzscher et al., 2016) wurde das ASFINAG-Modell vorgestellt und die Finanzierung des Infrastrukturausbaus diskutiert. Viele, speziell die Vertreter der Deutschen Bank, plädierten für Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als ein wesentlicher Beitrag zur Schließung der Investitionslücke. Mit ÖPP gelinge es, private Ersparnisse gezielt zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur einzusetzen. In der wirtschaftlichen Beurteilung zeigte sich aber, dass die ÖPP dem ASFINAG-Modell deutlich unterlegen sind. Die Finanzierungskosten der ASFINAG lagen 5 bis 10 Basispunkte über den Staatsanleihen und somit eher am unteren Rand, da es gelang, die ASFINAG in das Anleihenankaufsprogramm des Eurosystems aufzunehmen. Die Oesterreichische Nationalbank finanziert damit den Infrastrukturausbau. Die Vertreter der Deutschen Bank schätzten die Finanzierungskosten mit 200 bis 600 Basispunkten über den Staatsanleihen ein. Das Ergebnis war daher klar, die private Finanzierung der Infrastruktur ist wesentlich teurer als das ASFINAG-Modell: „Als langfristige Lösung zur Sicherung der Investitionen in Bundesfernstraßen spricht sich die Expertenkommission dafür aus, die Einrichtung einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) zu prüfen“ (Fratzscher et al., 2016). Das Vorhaben wurde, leider ohne Staatsgarantie für günstige Finanzierung, als Autobahn GmbH umgesetzt.

Staatliche Gesellschaft für Strom- und Gasnetze

Nach dem ASFINAG-Modell könnten Netz AGs geschaffen werden, beginnend mit Deutschland-Netz AG, bzw. Österreich-Netz AG, später in weiteren EU-Ländern und einer gemeinsamen EU-Netz AG. Diese wären zu 100 % staatliches Eigentum und es würden Staatsgarantien für die Kreditaufnahme vergeben. Damit könnte der Netzausbau kostengünstig finanziert werden. Der Vorschlag:

- Verzinsung von Neuanlagen: Rendite 10-jährige deutsche bzw. österreichische Bundesanleihe (Jahresdurchschnitt, jährliche Preisanpassung) + 2 Prozentpunkte Risikoprämie
- Verzinsung von Altanlagen: Rendite 10-jährige Bundesanleihe (Jahresdurchschnitt) + 2 Prozentpunkte Risikoprämie – 1,27 Prozentpunkte (Anstieg Verbraucherpreisgesamtindex im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre).

Nach fünf Jahren wird eine Überprüfung durchgeführt, ob die Risikoprämie adäquat ist, damit die Strom/Gas AG kostendeckend ist. Vermutlich kann die Risikoprämie dann nochmals gesenkt werden.

Wenn private Netzbetreiber mit der niedrigeren Verzinsung für bestehende Netze nicht einverstanden sind, können sie ihre Netze an die Netz AGs verkaufen. Dieses private Kapital könnte dann wieder als Risikokapital für den Umbau des Energiesystems verwendet werden. Auch die staatlichen Netz AGs sollten die Möglichkeit haben, sich bei privaten Projekten für den Umbau des Energiesystems, bei Alternativenergien wie insbesondere Sonnen- und Windstrom, zu beteiligen. Nur wenn beträchtliche zusätzliche Mittel durch Private, aber auch den Staat bereitgestellt werden, kann der rasche Umbau des Energiesystems gelingen. Die EU-Kommission schätzt im mittleren Szenario ihres Impact Assessment, dass jährlich durchschnittlich zusätzlich 360 Mrd. Euro für die Erreichung der Klimaziele bis 2030 investiert werden müssen. Ein schneller Ausbau der alternativen Stromerzeugung wirkt auch kostendämpfend auf den Strom- und Gaspreis. Die Netzverzinsung und damit die Strom- und Gaskosten für Konsumierende und Unternehmen könnten damit wesentlich gesenkt werden.

Literatur

Bundesnetzagentur Deutschland, (2021), Beschluss der Beschlusskammer 4, BK4-21-055, 31. Oktober.

Fratzscher, M. et al. (2016), Stärkung von Investitionen in Deutschland, Expertenkommission des BMWI.

Minsky, H. (1975). John Maynard Keynes.

Nauschnigg, F. (2003), Internationale Finanzarchitektur im Zeitalter der Globalisierung, in M. Häupl (Hrsg.): *Wirtschaft für die Menschen, Alternativen zum Neoliberalismus im Zeitalter der Globalisierung*.

Nauschnigg, F. (2015), Die österreichische Infrastrukturgesellschaft. ASFINAG als verkehrspolitisches Modell, *Wirtschaftsdienst*, 95(5), 342-346.

The Economist (2022), The growing demand for more vigorous antitrust action, 10. Januar.

Title: *Fighting Inflation Through Lowering of Monopoly Rents*

Abstract: *High current inflation is driven in part by the monopoly rents of big companies. We do not have wage-price, but profit-price spirals. These were made possible by the creation, mostly through mergers and acquisitions, of market dominating firms. Fighting supply driven inflation through higher interest rates is not very efficient; it would be better to lower inflation by lowering the monopoly rents of companies like Gazprom. Energy price inflation could be lowered by regulators through lower monopoly rents for electricity and gas networks. The ASFINAG model offers a better financing alternative for these networks.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3215-3

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 449-455

JEL: H54, H56, H63

Steffen Murau, Jan-Erik Thie*

Für eine Ausstattung des Energie- und Klimafonds mit Kreditermächtigungen

Energiesicherheit und -unabhängigkeit sind der neue Imperativ nach dem von Wladimir Putin befohlenen Angriffskrieg auf die Ukraine. Eine beschleunigte Transformation hin zur Klimaneutralität dient damit gleichzeitig ökologischen und sicherheitspolitischen Zielen. Sie erfordert massive öffentliche Investitionen in einem sehr kurzen Zeitraum. Um diese zu finanzieren, sollte das von der Ampelkoalition beschlossene Sondervermögen „Bundeswehr" von einem Sondervermögen für Energiesicherheit und -unabhängigkeit flankiert werden. Zu diesem Zweck bietet es sich an, den bestehenden Energie- und Klimafonds (EKF) mit Kreditermächtigungen auszustatten und dessen Ausnahme von der Schuldenbremse im Grundgesetz zu verankern. Dies ist bereits für das Sondervermögen „Bundeswehr" geplant und schafft Rechtssicherheit.

Deutschland will aufrüsten. Ein Schritt, der noch vor wenigen Wochen undenkbar schien. Doch mit dem von Wladimir Putin befohlenen Überfall der russischen Armee auf die Ukraine haben sich einige Eckpfeiler der deutschen Nachkriegspolitik grundlegend gewandelt. Nach dem Angriff stimmte die Bundesregierung unter großem internationalen Druck zu, russische Banken vom Bankenkommunikationsnetz SWIFT auszuschließen, die von der russischen Zentralbank in Deutschland gehaltenen Reserven einzufrieren und zusätzlich Waffen an die Ukraine zu liefern. Anschließend kündigte Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022 in einer außerplanmäßigen Regierungserklärung an, dass Deutschland zur Reduzierung der Energieabhängigkeit von Russland zwei Flüssiggas-Terminals für den Import von Fracking-Gas bauen und 100 Mrd. Euro in die Aufrüstung der Bundeswehr investieren will (Scholz, 2022).

Das für die Aufrüstung geplante Instrument ist ein Sondervermögen – ein Finanzierungsvehikel, das vom regulären Bundeshaushalt abgetrennt ist und über die Ausgabe von Anleihen auf dem Kapitalmarkt finanziert wird. Das neue Sondervermögen „Bundeswehr" soll es ermöglichen, dass Deutschland das vereinbarte NATO-Ziel von Verteidigungsausgaben in Höhe von 2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den kommenden Jahren erreicht (BMF, 2022b). Im Unterschied zum jährlich neu verhandelten Kernhaushalt des Bundes können durch ein Sondervermögen Mittel zweckgebunden für einen längeren Zeitraum gesichert werden. Insofern stellt es eine Art Parallelhaushalt dar, der nicht den regelmäßigen politischen Konjunkturzyklen unterliegt und so eine größere Planungssicherheit mit sich bringt. Das Sondervermögen „Bundeswehr" ist der bislang wichtigste Baustein der von Bundeskanzler Scholz ausgerufenen „Zeitenwende".

Deutschland und seine Sondervermögen

Sondervermögen haben eine lange Tradition in Deutschland (Jaeger et al., 2021). Bis zu ihrer Privatisierung 1993 und 1994 waren die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost Sondervermögen. Dies ist auf ein Gesetz aus dem Jahr 1924 zurückzuführen, mit dem die Reichs-

Dr. Steffen Murau ist Senior Researcher am Global Climate Forum in Berlin, Postdoctoral Fellow am Global Development Policy Center der Boston University und Research Fellow im Monetary and Economic Department der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

Jan-Erik Thie ist Doktorand am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung und am Global Climate Forum in Berlin.

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

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

* Für Kommentare zum Artikelmanuskript bedanken wir uns herzlich bei Marcel Endres, Carlo C. Jaeger, Beatrix Opolka, Katja Rietzler, Maria Schweinberger, Jonas Teitge, Heiko Thomas und Antje Trauboth.

bahn und die Reichspost diesen Status erhielten und eigene Anleihen ausgeben durften (Reiter, 1967). In der Nachkriegszeit war der Lastenausgleichsfonds ein Sondervermögen, das denjenigen Deutschen eine finanzielle Entschädigung leisten sollte, die durch den Zweiten Weltkrieg besondere Vermögensschäden oder andere Nachteile erlitten hatten. Außerdem wurden Mittel des Marshall-Plans (European Recovery Plan, ERP) für den deutschen Wiederaufbau im ERP-Sondervermögen gesammelt, das diese wiederum als Eigenkapital nutzen konnte, um Kredite am Markt aufzunehmen (Deutsche Bundesbank, 1998).

In den 1990er Jahren wurden die Kosten der deutschen Einheit teilweise durch Sondervermögen geschultert. So sammelte der 1990 geschaffene Fonds „Deutsche Einheit" am Markt Finanzmittel ein, um diese bis Ende 1994 den Haushalten der neuen Länder etwa für Infrastrukturmaßnahmen bereitzustellen. Auf das Preisniveau von 2021 umgerechnet hatte der Fonds ein Finanzvolumen von 97,2 Mrd. Euro (Zinsmeister, 2009, 148). Daneben übernahm der 1993 geschaffene „Erblastentilgungsfonds" die Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR. Der „Ausgleichsfonds Währungsumstellung" bediente Ausgleichsforderungen von Kreditinstituten und Außenhandelsbetrieben Ostdeutschlands. Auch die Treuhandanstalt konnte laut Treuhandkreditaufnahmegesetz aus dem Jahr 1992 Schulden aufnehmen. Ab 1995 wurden die Verbindlichkeiten der Treuhand und des Ausgleichsfonds Währungsumstellung vom Erblastentilgungsfonds übernommen. In Preisen von 2021 hatte der Erblastentilgungsfonds damit ein Volumen von 202,2 Mrd. Euro (Zinsmeister, 2009, 147). Somit belief sich das gesamte Finanzierungsvolumen der beiden Sondervermögen für die Wiedervereinigung (Fonds „Deutsche Einheit" und Erblastentilgungsfonds) auf knapp 300 Mrd. Euro in heutigen Preisen.

Zweifelsohne ist der Aufbau Ost keine reine Erfolgsgeschichte. Dennoch trugen insbesondere die Sondervermögen dazu bei, dass wichtige Schritte der Finanzierung der Wiedervereinigung unternommen werden konnten. Sie erlaubten es, die ostdeutsche Infrastruktur zu modernisieren, das Straßennetz auszubauen, Gewerbe- und Industrieanlagen zu errichten und Wohnungen zu sanieren. Eine ganze Volkswirtschaft wurde strukturell umgebaut. Dies erforderte langfristiges Engagement mit einer Finanzplanung, die über Haushaltsperioden hinausging. Die Investitionssumme zeigt, welche erheblichen finanziellen Mittel vom Staat aufgebracht werden müssen, um eine wirtschaftliche Transformation voranzutreiben.

Sondervermögen im Schuldenbremsenregime

Im Jahr 2009 wurde auf Vorschlag der parteiübergreifenden Föderalismuskommission II die Schuldenbremse als Artikel 109 und 115 im Grundgesetz verankert. Sie besagt, dass der Bund jährlich lediglich Kredite in Höhe von konjunkturell bereinigten 0,35 % des BIP aufnehmen darf. Die Schuldenbremse gilt seit 2011, ist für den Bund aber erst seit 2016 bindend. Auch sämtliche Sondervermögen des Bundes unterliegen der Schuldenbremse.

Grundsätzlich wäre unter dem Schuldenbremsenregime eine Finanzierungsherausforderung wie die der deutschen Einheit nicht zu stemmen – es sei denn, man macht einen Ausnahmetatbestand geltend. Zwei Möglichkeiten sieht das Grundgesetz dafür vor: Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen (Grundgesetz Art. 109, Abs. 3 und Art. 115, Abs. 2). In diesem Fall darf der Bund auch über die 0,35 %-Grenze hinaus Kredite aufnehmen. Die Coronakrise wurde als eine solche Notsituation klassifiziert. Dadurch konnte der Bund Kredite in der Höhe aufnehmen, wie er es zur Bekämpfung der Pandemie und zur Stützung der Konjunktur für richtig erachtete.

Wird ein Ausnahmetatbestand geltend gemacht, sind der Kreditaufnahme laut Schuldenbremse keine klaren Grenzen gesetzt. Zugleich können nicht verwendete Kreditermächtigungen – also die vom Parlament erteilte Erlaubnis, zusätzliche Anleihen auszugeben – auch in Sondervermögen geparkt und zu einem späteren Zeitpunkt verwendet werden. Dies ist die Strategie, auf die sich die Ampelregierung im Koalitionsvertrag geeinigt hatte (SPD et al, 2021). So wurden dann auch Ende vergangenen Jahres über den zweiten Nachtragshaushalt 2021 dem Energie- und Klimafonds (EKF) 60 Mrd. Euro zugewiesen, die von den ursprünglichen Coronahilfen ungenutzt geblieben waren.

Der EKF ist ebenfalls ein Sondervermögen und soll bald unter dem Namen Klima- und Transformationsfonds (KTF) laufen (BMWi, 2021). Auch der EKF agiert außerhalb des Kernhaushalts, um wichtige Ausgaben für Zukunftstechnologien und Klimaschutz zu tätigen. Allerdings besitzt er bislang keine eigenständige, von der Schuldenbremse ausgenommene Kreditermächtigung, um Anleihen auszugeben. Der EKF erhält Zuführungen aus dem Bundeshaushalt und Einnahmen aus dem europäischen und dem nationalen Emissionshandel. Auch die von der Ampelregierung beschlossenen 60 Mrd. Euro Kreditermächtigungen sind lediglich Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.

Zwar würde nach bisheriger Auslegung der Schuldenbremse die tatsächliche Verwendung dieser Einnahmen den strengen Regeln der Schuldenbremse unterliegen. Die Ampelkoalition hat jedoch die Regelung für die Abrechnung der Sondervermögen bei der Schuldenbremse geändert. Während finanzielle Zuführungen an Sondervermögen von der Schuldenbremse erfasst werden, ist die spätere Ver-

wendung aufgebauter Rücklagen von den Defizitregeln ausgenommen (Boysen-Hogrefe, 2022). Erst durch diese Regeländerung können die 60 Mrd. Euro aus dem Nachtragshaushalt genutzt werden. Auch frühere Zuweisungen können so außerhalb der Schuldenbremse verausgabt werden, wenn diese ab 2023 wieder voll wirksam sein sollte.

Jedoch ist juristisch umstritten, ob die Zuteilung der Kreditermächtigungen an den EKF auch tatsächlich verfassungskonform ist. Denn der Ausnahmetatbestand bezieht sich explizit auf die Corona-Notsituation. Ob die Notlagenkredite auch für zukünftige Klima- und Energieausgaben verwendet werden können, wird sich zeigen. Die Unionsfraktion des Bundestags hat bereits Klage beim Bundesverfassungsgericht gegen den Nachtragshaushalt eingereicht, der die 60 Mrd. Euro Kreditermächtigungen für den EKF umfasst (Wallet, 2022).

Auch das nun angekündigte Sondervermögen „Bundeswehr" versucht die Schuldenbremse zu umgehen. Da weiterhin der Corona-Ausnahmetatbestand besteht, könnten analog zum EKF Kreditermächtigungen im Bundeswehr-Sondervermögen geparkt werden. Doch wäre wie beim EKF eine Auffüllung des Sondervermögens über diese Notfallklausel juristisch angreifbar. Deshalb will das Bundesfinanzministerium das Sondervermögen „Bundeswehr" im Grundgesetz explizit von der Schuldenbremse ausnehmen. So können neue Anleihen für das Sondervermögen ausgegeben werden. Gleichzeitig bliebe die Schuldenbremse pro forma unangetastet. Nach aktuellen Plänen soll hierfür der Artikel 87a durch einen zusätzlichen Absatz ergänzt werden, der den Bund zur Einführung des Sondervermögens „Bundeswehr" mit Kreditermächtigungen berechtigt und explizit erwähnt, dass die Schuldenbremse nach Artikel 109 und 115 nicht anzuwenden ist (Bundesrat, 2022).

Dieses Vorgehen zeigt erneut, dass sich das Schuldenbremsenregime mit Verfassungsrang in der Praxis kaum bewährt. Denn es erschwert dem Bund, angemessen auf Situationen wie Krieg oder Klimawandel zu reagieren. Beide sind nicht Bestandteil der sehr eng gefassten Definition von Ausnahmetatbeständen. Das Sondervermögen „Bundeswehr" verdeutlicht: Es müssen neue Behelfskonstruktionen gefunden werden, um öffentliche Investitionen ausreichend tätigen zu können. Eine grundsätzliche Reform der Schuldenbremse – etwa durch eine neue überparteiliche Kommission, die unter dem Eindruck der aktuellen „Zeitenwende" das fiskalpolitische Instrumentarium Deutschlands neu bewertet – drängt sich angesichts der zunehmenden haushaltsrechtlichen Akrobatik auf. Dennoch ist eine solche grundlegende Reform der Schuldenbremse in der aktuellen Legislaturperiode nicht in Sicht. Daher ist die Verankerung des Sondervermögens im Grundgesetz eine pragmatische Lösung für ein akutes Problem.

Energiesicherheit und -unabhängigkeit als Kernfrage der neuen Sicherheitspolitik

Die geplante Einführung des Sondervermögens „Bundeswehr" als zentrale Maßnahme der „Zeitenwende" deckt bestenfalls einen Teil der neuen sicherheitspolitischen Herausforderung ab. Denn der Krieg in der Ukraine hat uns nicht nur an die seit langem bekannten Defizite der Bundeswehr erinnert, die jetzt mit dem neuen Sondervermögen behoben werden sollen. Vor allem hat er eines deutlich gemacht: die erhebliche deutsche Energieabhängigkeit von Russland. Aus sicherheitspolitischer Perspektive wiegt diese Abhängigkeit momentan schwerer als die mangelnde Ausrüstung der Bundeswehr, da Deutschland zwar nicht unmittelbar militärisch, aber indirekt über die Sanktionspolitik in den Konflikt verwickelt ist. Energiesicherheit und -unabhängigkeit sind mit einem Schlag Kernfragen einer neuen Sicherheitspolitik geworden.

Die Abhängigkeit von Russland ist besonders stark im Hinblick auf Gas, das vor allem in den Bereichen Energiewirtschaft, Gebäude und Industrie zum Einsatz kommt (BMWi, 2022). Diese Abhängigkeit ist einerseits das Resultat einer deutschen Energiepolitik, die in den vergangenen Jahrzehnten auf das Prinzip „Wandel durch Annäherung" setzte. Diese Strategie ist offensichtlich nicht aufgegangen. Andererseits ist die Abhängigkeit eine Konsequenz von ausgebliebenen strategischen Investitionen der öffentlichen Hand und zu niedrigen Ausbauzielen für erneuerbare Energien (Agora Energiewende und Wattsight, 2020).

So verzögerte sich der Umbau der Energiewirtschaft – nicht zuletzt durch das Hin und Her bei der Atomkraft (Ausstieg durch die rot-grüne Bundesregierung 2000, Rolle rückwärts im Kabinett Merkel I 2010, Rückzieher vom Rückzieher nach dem Reaktorunglück von Fukushima 2011). Zwar konnte die berechtigte Abkehr von der Atomenergie in erster Linie durch den Ausbau der erneuerbaren Energien aufgefangen werden. Lag der Anteil der Erneuerbaren an der Bruttostromerzeugung 2011 noch bei 20 %, so stieg er in den folgenden Jahren und erreichte 2020 einen Rekordanteil von 44 %. Doch insbesondere in den vergangenen Jahren verzögerte sich der Ausbau der Erneuerbaren zunehmend – gedrosselt auch durch das fehlende Anheben der Ausbauziele. Dadurch ist der Erdgasanteil an der Bruttostromerzeugung in den vergangenen Jahren nicht gesunken. Er stagniert bei etwa 15 % (AG Energiebilanzen, 2022).

In der Wärmebereitstellung für Gebäude hat sich zuletzt ebenfalls kaum etwas getan. Hier dominieren weiterhin die fossilen Energien. Gas ist mit 46 % der entscheidende Faktor für die Raumwärme und in der Warmwasserbereitung. Die Erneuerbaren liegen bei 17 %. Die effektivsten Maßnahmen gegen fossile Energieabhängigkei-

Tabelle 1
Ungedeckte Finanzierungsbedarfe bis 2030
in Mrd. Euro

	Finanzierungsbedarfe			bereits abgedeckte Finanzierungsbedarfe				
	Bundes-investitionen	Förderung privater Investitionen	Gesamt	Klimaschutz-programm 2030	Konjunktur-programm	Sofortprogramm Klimaschutz	2. Nachtrags-haushalt 2021	Differenz
Energiewirtschaft	20	150	170	2,6	9,0	0,7	45,0	112,8
Industrie	0	25	25	3,1	0,0	0,9	0,0	21,1
Gebäude	0	100	100	14,3	2,0	5,5	15,4	62,8
Verkehr	50	50	100	16,6	15,2	1,0	0,0	67,2
Innovationen	20	10	30	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0
Rest				17,4				-17,4
Gesamt	90	335	425	54,0	26,2	8,0	60,4	276,4
Davon im EKF				38,9	26,2	5,7	60,4	

Quellen: Krebs und Steitz (2021), BMF (2019; 2022c; 2022a), BMWi (2020), BReg (2021; 2022).

ten im Gebäudesektor sind die Gebäudesanierung und der Einsatz von Wärmepumpen. Aber auch die Sanierungsrate hinkt der notwendigen Zielquote hinterher. Statt der bisherigen rund 1 %, müsste sie auf 1,5 % oder gar 2 % steigen, damit die Klimaziele und die einhergehende Energiesouveränität im Gebäudesektor erreicht werden können (Luderer et al., 2021).

Die Industrie ist in besonderem Maße abhängig vom Gas. Insgesamt 27 % des Gasverbrauchs in Deutschland entfallen auf den Industriesektor. Vor allem bei der Erzeugung von Prozesswärme kommt Gas zum Einsatz. Größte Abnehmerinnen sind die chemische Industrie sowie die Nahrungsmittel- und Tabakproduktion (BMWi, 2022). Energetische Einsparpotenziale können in erster Linie durch Energieeffizienzsteigerungen erreicht werden. Zentral sind auch hier der Einsatz von Wärmepumpen und die Integration von grünem Wasserstoff in die Produktionsprozesse.

Um die Abhängigkeit von Russland zu reduzieren, wird derzeit nach alternativen Gasquellen gesucht. Ein simples Verschieben des Imports fossiler Energieträger von einem (despotischen) Land zu einem anderen kann jedoch keine langfristig tragbare Lösung sein, weil neue Abhängigkeiten entstehen. Stattdessen sind Energiesicherheit und -souveränität zentrale Eckpfeiler einer Strategie, die vollständig auf Klimaneutralität der hiesigen Wirtschaft setzt. Die ökologische Transformation wird so zur Kernfrage der neuen Sicherheitspolitik.

Der Finanzierungsbedarf für Energiesicherheit und -unabhängigkeit

Für das Gelingen der zweifelsohne herausfordernden Umwälzung der deutschen Volkswirtschaft sind umfangreiche öffentliche Investitionen zwingend. Tabelle 1 zeigt eine auf Krebs und Steitz (2021) basierende Berechnung des tatsächlichen Bedarfs für öffentliche Investitions- und Fördermaßnahmen des Bundes bis 2030, die notwendig sind, um das Ziel Klimaneutralität zu erreichen. Diese umfassen die Bereiche Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr und Innovationen. Sie belaufen sich auf insgesamt 425 Mrd. Euro.[1]

Ein Teil dieses Finanzierungsbedarfs ist bereits gedeckt durch Klimaschutzprogramme der vergangenen Regierung (das Klimaschutzprogramm 2030, das coronabedingte Konjunkturprogramm 2020 und das Sofortprogramm Klimaschutz) sowie durch den zweiten Nachtragshaushalt der Ampelregierung. Der Planungszeitraum dieser Programme läuft bis 2025. Insgesamt umfassen die Maßnahmen eine Investitions- und Fördersumme von bislang 148,6 Mrd. Euro und sind ausschließlich auf Bundesebene angesiedelt. Öffentliche Investitionen auf Landes- oder Kommunalebene sind hier nicht berücksichtigt. Der größte Teil der öffentlichen Mittel läuft über den EKF. Zusätzlich zu den nationalen Maßnahmen werden auch europäische Finanzmittel für den Klimaschutz verwendet, die allerdings teilweise die Ausgaben des Konjunkturprogramms 2020 decken und deshalb hier nicht weiter angeführt werden. Insgesamt ergibt sich basierend auf diesen Zahlen eine Finanzierungsdifferenz von 276,4 Mrd. Euro, die nicht von bisher geplanten Klimaschutz- oder Investitionsprogrammen gedeckt wird.

In den für Energiesicherheit und insbesondere für die Unabhängigkeit von Gasimporten entscheidenden Bereichen beläuft sich die Finanzierungsdifferenz auf insge-

1 Derartige Zahlen sind Schätzungen und immer mit großer Unsicherheit behaftet. Dennoch sind sie gute erste Anhaltspunkte für eine detaillierte Diskussion zu den Investitionsbedarfen in Deutschland.

samt 196,7 Mrd. Euro: Energiewirtschaft 112,8 Mrd. Euro, Gebäude 62,8 Mrd. Euro und Industrie 21,1 Mrd. Euro. Mit Abstand größter Einzelposten des Finanzierungsbedarfs ist die Förderung privater Investitionen in der Energiewirtschaft (150 Mrd. Euro; davon 145 Mrd. Euro für die veranschlagte Übernahme der EEG-Umlage für Alt- und Neuanlagen im Zeitraum bis 2030). Gemäß Schätzung der Bundesregierung werden die Übernahmekosten der EEG-Umlage jedoch deutlich geringer ausfallen als von Krebs und Steitz (2021) geschätzt, weshalb die Finanzierungdifferenz vergleichsweise hoch ausfällt. Die Strombörsenpreise zogen seit Mitte 2021 kräftig an. Im Gleichschritt sank die benötigte Summe für die EEG-Umlage. Sollten die Börsenpreise in Zukunft hingegen wieder fallen, so wird umgekehrt die EEG-Umlage erneut steigen und den EKF entsprechend stärker belasten.

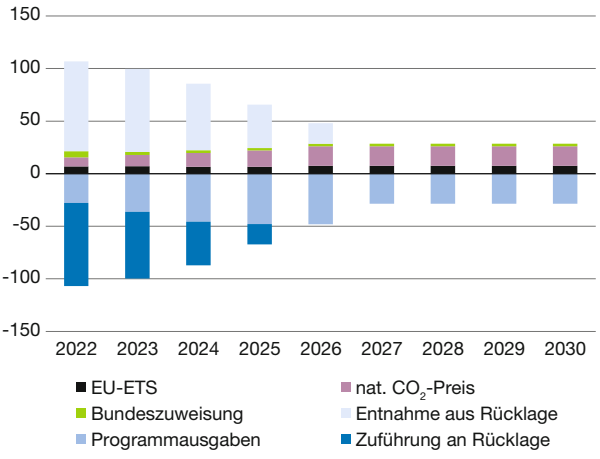
Um Energiesicherheit und -unabhängigkeit zu gewährleisten und die errechnete Finanzierungsdifferenz zu schließen, braucht es zusätzliche finanzielle Mittel. Ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung, die analog zum Sondervermögen „Bundeswehr“ von der Schuldenbremse ausgenommen ist, kann dies langfristig leisten. Die derzeit einfachste und praktikabelste Lösung wäre es, den bereits existierenden EKF mit einer Kreditermächtigung auszustatten und dies ebenfalls grundgesetzlich abzusichern.

Ein flankierendes Sondervermögen für Energiesicherheit und -unabhängigkeit

Der EKF ist das zentrale Finanzierungsinstrument für die Energiewende und den Klimaschutz in Deutschland. Er finanziert Projekte wie die Gebäudesanierung, die Dekarbonisierung der Industrie oder den Ausbau der Ladesäuleninfrastruktur (BMF, 2021). Die „Zeitenwende“ muss nun den EKF auch in das Zentrum strategischer Überlegungen zur Energiesicherheit und -unabhängigkeit rücken. Er muss zentraler Bestandteil der neuen Sicherheitspolitik werden. Wie Abbildung 1 zeigt, bestreitet der EKF seine Ausgaben bislang durch Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel, der nationalen CO_2-Bepreisung, Zuführungen aus dem Bundeshaushalt und der Entnahme finanzieller Mittel aus Rücklagen.

Laut aktuellem Haushaltsentwurf der Ampelregierung umfasst der EKF zwischen 2022 und 2025 Programmausgaben von insgesamt 158 Mrd. Euro. Dabei steigen die jährlichen Ausgaben im Verlauf des Finanzplans von 27,8 Mrd. Euro auf 47,8 Mrd. Euro. Im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen der Großen Koalition will die Ampelregierung zusätzliche 60 Mrd. Euro ausgeben (BMF, 2022c). Die 60 Mrd. Euro aus dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 sind jedoch mit großer Unsicherheit behaftet, da die Entscheidung über die Klage der Unionsfraktion zu den finanziellen Mitteln noch aussteht. Sollte der Klage stattgegeben werden, bricht die gesamte Finanzplanung des EKF in sich zusammen. Der größte Posten zusätzlicher Investitions- und Fördermittel würde wegfallen. Rechtssicherheit ist jedoch die notwendige Bedingung für tatsächlich umsetzbare Investitionen. Ohne sie sind die Ziele des EKF nicht zu erreichen. Aber selbst wenn die Verfassungsklage scheitert, bleiben erhebliche langfristige Finanzierungslücken. So werden nicht nur die 60 Mrd. Euro bis 2026 komplett verbraucht sein. Auch die in GroKo-Zeiten aufgebauten Rücklagen werden kontinuierlich abgebaut, sodass die Rücklagen in Höhe von 31,5 Mrd. Euro Ende 2020 auf 19,5 Mrd. Euro Ende 2025 sinken – trotz der Finanzspritze durch den zweiten Nachtragshaushalt 2021.

Abbildung 1
Finanzplanung des EKF
in Mrd. Euro



Quelle: BMF (2022c).

Die in Abbildung 1 enthaltenen Zahlen ab 2026 sind Annahmen. Wir gehen einerseits davon aus, dass sich die Entnahme aus den EKF-Rücklagen ähnlich verhält wie in den Jahren zuvor. Somit ist 2026 das letzte Jahr, in dem ein Teil der Ausgaben aus den angesammelten Rücklagen finanziert werden kann. Andererseits werden die Einnahmen des nationalen CO_2-Preises bei knapp 18,5 Mrd. Euro gedeckelt, was dem oberen Ende der zu erwartenden Einnahmen entsprechen dürfte.[2]

2 Ab 2026 soll der nationale CO_2-Preis zwischen 55 Euro und 65 Euro/t CO_2 „floaten“. Die Bundesregierung schätzt für 2025 einen Preis von 55 Euro/tCO_2 und die Einnahmen auf ca. 15,7 Mrd. Euro. Sollte sich der CO_2-Preis ab 2026 auf 65 Euro/tCO_2 festsetzen, so wird angenommen, dass die Differenz zwischen 55 Euro/tCO_2 und 65 Euro/tCO_2 (18 %) auch zu einem um denselben Prozentsatz höheren Einnahmebetrag führt.

Die angenommenen Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel belaufen sich auf 7,5 Mrd. Euro. Diese Summe dürfte über den tatsächlichen Einnahmen aus dem EU-ETS liegen. Zum Vergleich: Im Jahr 2021, in dem Rekordpreise von 80 Euro/t CO_2 erzielt wurden, summierten sich die Erlöse auf 5,3 Mrd. Euro (DEHSt, 2022). Laut Finanzplan der Bundesregierung werden die ETS-Auktionseinkünfte im Jahr 2023 etwa 7 Mrd. Euro betragen und danach wieder leicht fallen. Auch die Zuführungen aus dem Bundeshaushalt sinken im Planungszeitraum von knapp 6 Mrd. Euro (2022) auf 2,2 Mrd. Euro (2025) (BMF, 2022c). Für die Jahre 2026 bis 2030 nehmen wir daher Zuführungen von 2,5 Mrd. Euro an. Insgesamt belaufen sich die von uns großzügig geschätzten jährlichen Einnahmen des EKF auf 28,5 Mrd. Euro ab 2027 – dem ersten Jahr, das ohne Entnahme aus der Rücklage auskommen muss.

Entsprechend dramatisch wird voraussichtlich auch der Rückgang der Programmausgaben ausfallen. Können 2026 noch Ausgaben von 48 Mrd. Euro getätigt werden, sind es im darauffolgenden Jahr lediglich 28,5 Mrd. Euro – ein Minus von 40,5 %. Das Langfristprojekt Klimaneutralität und mit ihm die Ziele Energieunabhängigkeit und -sicherheit sind somit ernsthaft gefährdet. Ab 2027 fehlen entscheidende Investitionsmittel.

Die gesamte, auf Basis von Krebs und Steitz (2021) berechnete Finanzierungsdifferenz von 276 Mrd. Euro wird mit den von uns geschätzten Einnahmen aus Bundeszuweisung, nationalem CO_2-Preis und EU-ETS nur zum Teil gedeckt. So kann der EKF zwischen 2027 und 2030 – großzügig geschätzt – mit Einnahmen von insgesamt gut 114 Mrd. Euro rechnen. Folglich bleibt eine nicht gedeckte Finanzierungsdifferenz von 162 Mrd. Euro bis 2030. Sollen Energiesicherheit und -unabhängigkeit als tragende Säulen einer klimaneutralen Wirtschaft erreicht werden, muss diese Summe mit eigenen, von der Schuldenbremse ausgenommenen Kreditermächtigungen des EKF finanziert werden.

Nach unserem Vorschlag sollte der EKF bis 2030 entsprechend Kredite in Höhe von mindestens 160 Mrd. Euro aufnehmen können (vgl. Kasten 1). Im Durchschnitt ergibt dies über acht Jahre eine Neuverschuldung von 20 Mrd. Euro pro Jahr. Das entspricht der jährlich veranschlagten Summe für das Sondervermögen „Bundeswehr“ (100 Mrd. Euro für fünf Jahre). Da sich die Zinsen im Moment noch auf einem niedrigen Niveau befinden, sind die Finanzierungsbedingungen für dieses Vorhaben günstig. Zum Vergleich: Als die Sondervermögen für das wiedervereinigte Deutschland aufgelegt wurden, lag die Rendite auf 10-jährige Bundesanleihen im Zeitraum von 1990 bis 1995 zwischen 6 % und 9 %.

Kasten 1
Politikempfehlungen

- Ausweitung öffentlicher Investitionen in den Bereichen Energiewirtschaft, Industrie und Gebäude für mehr Energiesicherheit und -unabhängigkeit.
- Ausstattung des Energie- und Klimafonds (EKF) mit eigener Kreditermächtigung, um die notwendigen Investitionen zu finanzieren. Der EKF soll das neue Sondervermögen „Bundeswehr“ flankieren.
- Bereitstellung von Krediten für den EKF in Höhe von mindestens 160 Mrd. Euro bis 2030 – im Durchschnitt 20 Mrd. Euro pro Jahr.
- Absicherung der Kreditermächtigung im Grundgesetz, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Die Kosten sind vergleichbar mit denen für die Wiedervereinigung

Sollte das Sondervermögen „Bundeswehr“ mit einem erweiterten EKF als Sondervermögen für Energiesicherheit und -unabhängigkeit flankiert werden, so würde diese Kombination eine Investitions- und Fördersumme von mindestens 260 Mrd. Euro für die ausgerufene „Zeitenwende“ bedeuten. Diese Summe ist in etwa vergleichbar mit dem Finanzvolumen, das für die Wiedervereinigung durch Sondervermögen bereitgestellt wurde. Gleichzeitig sind die Finanzierungskosten eines solchen Zukunftspakets aufgrund der Zinssituation deutlich geringer als die „Einheitskosten“.

Die Wiedervereinigung war ein historisches Ereignis, das langfristiges finanzielles Engagement erforderte. Mit Hilfe der Sondervermögen konnte die ostdeutsche Infrastruktur ausgebaut und modernisiert werden. Die durch den Ukrainekrieg verursachte sicherheitspolitische „Zeitenwende“ verlangt abermals nach einem weitreichenden Engagement des Staates. Eine beschleunigte Transformation hin zur Klimaneutralität dient gleichzeitig ökologischen und sicherheitspolitischen Zielen. Die ökologische Transformation wird so zur Kernfrage der neuen Sicherheitspolitik. Diese gelingt nur mit massiven öffentlichen Investitionen. Hierfür ist ein Sondervermögen für Energiesicherheit und -unabhängigkeit mit eigener Kreditermächtigung notwendig, die von der Schuldenbremse ausgenommen ist – abgesichert durch das Grundgesetz. Die praktikabelste Lösung wäre, den bereits existierenden EKF mit entsprechenden Rechten auszustatten.

Literatur

AG Energiebilanzen (2022), Stromerzeugung nach Energieträgern (Strommix) von 1990 bis 2021 (in TWh) Deutschland insgesamt, https://ag-energiebilanzen.de/wp-content/uploads/2021/12/STRERZ_2021Febr2022_web.pdf (12. April 2022).

Agora Energiewende und Wattsight (2020), Die Ökostromlücke, ihre Effekte und wie sie gestopft werden kann, Studie, März.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019), Solide Finanzierung für wirksamen und sozial ausgewogenen Klimaschutz, Pressemitteilung, 2. Oktober, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/10/2019-10-02-PM-Klimaschutz.html (12. April 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tätigkeit des Energie- und Klimafonds im Jahr 2020 und über die im Jahr 2021 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, 20. Mai.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022a), Klimaschutz Sofortprogramm 2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/klimaschutz-sofortprogramm-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (12. April 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022b), Sondervermögen Bundeswehr. Investitionen in unsere Freiheit, Pressemitteilung, 16. März, https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/03/2022-03-16-sondervermoegen-bundeswehr.html (28. März 2022).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022c), Zusätzliche Informationen zum zweiten Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Bundeshaushalt/kabinettvorlage-zweiter-regierungsentwurf-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (5. April 2022).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnis Koalitionsausschuss, 3. Juni, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-corona-folgen-bekaempfen.html (12. April 2022).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021), Habeck: Zusätzliche Mittel für die Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft – Kabinett beschließt Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2021, Pressemitteilung, 13. Dezember, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/12/20211213-habeck-zusaetzliche-mittel-fuer-die-transformation-zu-einer-klimaneutralen-volkswirtschaft-kabinett-beschliesst-entwurf-des-zweiten-nachtragshaushalts-2021.html (5. April 2022).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022), Zahlen und Fakten: Energiedaten. Nationale und internationale Entwicklung, Informationsblatt, 20. Januar, http://www.bmwi.de/Navigation/DE/Themen/energiedaten.html (5. April 2022).

Boysen-Hogrefe, J. (2022), Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht, *Wirtschaftsdienst*, 102(1),19-22, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/berlin-sieht-es-locker-bruessel-noch-nicht.html (23. Mai 2022).

BReg (2021), Zusätzliches Geld für den Klimaschutz, Website, 23. Juni, Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/sofortprogramm-klimaschutz-1934852 (12. April 2022).

BReg (2022), Stabilität sichern, Gestaltungsspielraum bewahren, Website, 25. März, Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/2022/zweiter-regierungsentwurf-2022-eckwerte-2023.html (12. April 2022).

Bundesrat (2022), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a), Drucksache, 123/22, 17. März, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0101-0200/123-22.pdf;jsessionid=FA3B0B78980C62387057BF871608785E.1_cid339?__blob=publicationFile&v=1 (12. April 2022).

DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle (2022), Emissionshandel 2021 mit Rekordeinnahmen von über 12 Milliarden Euro, Mitteilung, 4. Januar, https://www.dehst.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022-001-Jahresanschluss_Emissionshandel_2021.html#:~:text=DEHSt%20%2D%20Presse%20%2D%20Emissionshandel%202021%20mit%20Rekordeinnahmen%20von%20%C3%BCber%2012%20Milliarden%20Euro (5. April 2022).

Deutsche Bundesbank (1998), *Der Markt für deutsche Bundeswertpapiere*, 2. Aufl.

Jaeger, C. C., A. Haas und J. Teitge (2021), Klima, Digitalisierung und Nachhaltigkeit. Zur Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen, *GCF Report*, 1, Global Climate Forum.

Krebs, T. und J. Steitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, *Working Paper*, 3, Forum New Economy.

Luderer, G., C. Kost und D. Sörgel (2021), Deutschland auf dem Weg zur Klimaneutralität 2045. Szenarien und Pfade im Modellvergleich, *Ariadne-Report*, Oktober, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK).

Reiter, W. (1967), Das Bundesanleihekonsortium im Zusammenhang mit Gesamtwirtschaft, Staat, Banken und Kapitalmarkt, Gabler.

Scholz, O. (2022), Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022, Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356 (2. April 2022).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag.

Wallet, N. (2022), Klage wegen Umwidmung von Corona-Geld. Unionsfraktion zieht wegen des Nachtragshaushaltes der Regierung vors Bundesverfassungsgericht, Badische Zeitung, 5. März, https://www.badische-zeitung.de/klage-wegen-umwidmung-von-corona-geld--210122550.html (5. April 2022).

Zinsmeister, F. (2009), Die Finanzierung der deutschen Einheit. Zum Umgang mit den Schuldlasten der Wiedervereinigung, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78(2), 145-160.

Title: ***In Favor of Endowing the Energy and Climate Fund with Borrowing Powers***

Abstract: *Energy security and independence are the new imperatives following the war of aggression on Ukraine ordered by Vladimir Putin. An accelerated transformation toward net zero carbon emissions accomplishes environmental and security goals simultaneously. It requires massive public investment over a very short period of time. In order to finance this, the Special Fund "Bundeswehr" created by the current government coalition should be accompanied by a special fund for energy security and independence. To this end, the existing Energy and Climate Fund (EKF) should be provided with borrowing powers, and its exemption from the debt brake should be enshrined in the Basic Law. This is already foreseen for the Special Fund "Bundeswehr" and creates legal certainty. The investment and funding required from the federal government for both initiatives is comparable to the financial volume raised for the German reunification via special funds.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3218-0

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 456-460

JEL: E00, E62

Carl Mühlbach

Ein Update für die europäischen Fiskalregeln

Analog zur Schuldenbremse wurden auch die europäischen Fiskalregeln während der Coronapandemie ausgesetzt. Die Rückkehr zum bestehenden System der europäischen Regeln ist für 2023 angedacht. Dies würde einen erheblichen Kürzungsdruck zur Folge haben. Die europäischen Fiskalregeln müssen dringend reformiert werden, um die fiskalpolitischen Fehler des vergangenen Jahrzehnts nicht zu wiederholen.

Es kann zunächst gefragt werden, was das Hauptproblem der jetzigen Fiskalregeln ist: Die arbiträren Obergrenzen für Schuldenquote (60 %) und Defizit (3 %), welche im makroökonomischen Umfeld niedriger Zinsen zu streng sind? Die prozyklische Wirkung der auf dem strukturellen Defizit basierenden Zielvorgaben? Die mangelnde Unterscheidung zwischen Konsumausgaben vor dem Hintergrund massiver Investitionsbedarfe?

Überblick über das aktuelle Regelwerk

Die Grundlage der europäischen Fiskalregeln bilden die Verträge von Maastricht (1992), nach denen die Mitgliedstaaten der EU exzessive Haushaltsdefizite vermeiden sollen. Als Referenzwerte wurden eine Obergrenze für Defizite in Höhe von 3 % des BIP und eine Obergrenze für Staatsverschuldung in Höhe von 60 % des BIP festgelegt, die „Maastricht-Kriterien". Weitere Meilensteine in der Gesetzgebung waren der Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997, größere Reform in 2005) sowie Sixpack, Twopack und der Fiskalpakt (2011 bis 2013) (Suttor-Sorel, 2021).

Die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakt werden im mehr als hundertseitigen Vade Mecum der EU-Kommission (European Commission, 2019) erklärt. Zentral sind insbesondere der präventive und der korrektive Arm. Der korrektive Arm spezifiziert das sogenannte Defizitverfahren (Excessive Deficit Procedure, EDP), welches bei Abweichung gegen die Maastricht-Kriterien eingeleitet werden kann und rein theoretisch Sanktionen bewirken könnte. Des Weiteren wurde 2005 spezifiziert, dass Mitgliedstaaten, die sich im Defizitverfahren befinden, ihr strukturelles (konjunkturbereinigtes) Defizit um jährlich mindestens 0,5 % des BIP reduzieren müssen. 2011 wurde zudem ein Anpassungspfad für die Begrenzung der Schuldenquote auf 60 % des BIP spezifiziert. Derjenige Anteil der Staatsverschuldung, welcher diese Obergrenze überschreitet, muss binnen eines Zeitraums von drei Jahren im Durchschnitt jedes Jahr um ein Zwanzigstel reduziert werden. Auch das Scheitern dieser Vorgabe kann ein Defizitverfahren auslösen.

Der präventive Arm schreibt mittelfristige Haushaltsziele (Medium-Term-Budgetary-Objectives, MTO) vor. Nach diesen darf das strukturelle Defizit eines Mitgliedstaats maximal 0,5 % des BIP betragen (1 % sofern die Schuldenquote signifikant unter 60 % liegt). Wird das mittelfristige Haushaltsziel verfehlt, muss das strukturelle Defizit pro Jahr um 0,5 % reduziert werden. Ein Abweichen von diesen Vorgaben kann eine Significant Deviation Procedure (SDP) auslösen, in dessen Rahmen die Abweichung korrigiert werden kann, um somit ein Defizitverfahren zu vermeiden.

Maastricht-Kriterien anpassen

Die Begrenzung der Schuldenquote auf 60 % und des Defizits auf 3 % sind keine wissenschaftlich hergeleiteten Größen, sondern mehr oder weniger arbiträr gewählt (Priewe, 2020). Auch wenn es keine eindeutig berechenbaren optimalen Größen für Schuldenquote und Defizit gibt, sollten die 60 % im Kontext des aktuellen makroökonomischen Umfelds überprüft werden (Dullien et al., 2020). Im anhaltenden Niedrigzinsumfeld sind wesentlich höhere Schuldenquoten tragfähig. So wäre bei einem nominellen Defizit in Höhe von 3 % (Maastricht-Kriterium), einer Inflation von 2 % (EZB-Ziel) und einem realen Wirtschafts-

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

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

Carl Mühlbach ist Geschäftsführer der überparteilichen Initiative FiscalFuture. Zuvor arbeitete er im Bundesministerium der Finanzen.

wachstum in Höhe von 1 % auch eine Schuldenquote in Höhe von 100 % nachhaltig (Blanchard et al., 2021).

Im aktuellen makroökonomischen Umfeld niedrigerer Zinsen sind jedoch nicht nur viel höhere Schuldenquoten tragfähig, zusätzlich bedarf es einer aktiveren Fiskalpolitik, da die Geldpolitik an der Nullzinsschwelle eingeschränkt ist. Zudem ist die Schuldenquote für sich genommen wenig aussagekräftig. Um ein akkurateres Bild von Schuldentragfähigkeit zu erhalten, sollten die Refinanzierungskosten der Schulden, also die Zinskosten, stärker berücksichtigt werden (Blanchard et al., 2021; Furman und Summers, 2020). Langfristig sollten die 60 % mindestens in der Höhe angepasst, besser jedoch durch ein breiteres Set an Indikatoren ersetzt werden. Dies ist jedoch nur im Rahmen einer Vertragsänderung möglich.

Investitionen ermöglichen

Um die vereinbarten Ziele der Emissionsreduktion zu erreichen, bedarf es privater wie öffentlicher Investitionen in enormer Höhe. Der zusätzliche Bedarf an öffentlichen Investitionen beträgt alleine für Deutschland von 2021 bis 2030 jährlich ca. 46 Mrd. Euro (Krebs und Steitz, 2021). Bisher unterscheiden die europäischen Fiskalregeln jedoch kaum zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben. Dabei wäre eine Ausnahmeregelung für Investitionen sinnvoll: Öffentliche Investitionen rufen einen größeren Wachstumseffekt hervor als die meisten anderen Ausgabekategorien. Sparbemühungen, welche zur Reduktion öffentlicher Investitionen führen, sind kontraproduktiv. Und auch im Sinne der positiven Lastenteilung lohnt sich die Unterscheidung zwischen Konsum und Investitionen. Diese besagt, dass eine Schuldenfinanzierung von Investitionen generationengerecht ist, da die Nutznießenden der Investitionen auch an deren Kosten beteiligt werden.

Im aktuellen System europäischer Fiskalregeln besteht die Gefahr, dass lohnenswerte Investitionen nicht getätigt werden, um Defizitgrenzen einzuhalten. Vor diesem Hintergrund hat der unabhängige Europäische Fiskalausschuss die Einführung einer goldenen Regel vorgeschlagen, welche Ausgaben für wachstumssteigernde Investitionen ausnimmt (European Fiscal Board, 2019b). Auch eine grün-goldene Regel (GGR) wäre denkbar, die lediglich solche Investitionen ausnimmt, die der EU-Klimataxonomie folgend als nachhaltig eingestuft oder im Rahmen der Nationalen Energie- und Klimapläne beschlossen wurden.

Seit 2015 gibt es eine sehr eng gefasste Investitionsklausel im Stabilitäts- und Wachstumspakt (Council of the European Union, 2017), nach der nationale Ausgaben für EU-kofinanzierte Projekte im Hinblick auf das mittelfristige Haushaltsziel geltend gemacht werden können. Die Investitionsklausel ist jedoch auf eine Höhe von 0,5 % des BIP und auf einen Zeitraum von maximal drei Jahren begrenzt. Zusätzlich ist ihre Nutzung lediglich dann möglich, wenn eine negative Produktionslücke in Höhe von über 1,5 % vorliegt oder das nominelle BIP zurückgeht. Zudem muss genügend Abstand zur 3 % Defizitgrenze bestehen und im Prozess der Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel kann die Ausnahmeregelung nur einmal genutzt werden. Eine ähnliche Regel existiert für Strukturreformen. Werden beide kombiniert, ist eine temporäre Abweichung in Höhe von bis zu 0,75 % des BIP möglich.

Die Investitionsklausel sollte ausgeweitet und durch ein Senken der Zugangshürden wiederbelebt werden. Aufgrund der hohen Anforderungen wurde sie bisher nur zweimal genutzt, von Italien und Finnland. Die angesprochenen Reformen sind zudem vergleichsweise leicht zu implementieren, da sie lediglich Änderungen im Code of Conduct des Stabilitäts- und Wachstumspakts bedürfen.

Die Vorteile einer goldenen Regel sind in der Theorie unbestritten. Bei ihrer praktischen Umsetzung gibt es einige Herausforderungen. In einem ersten Schritt müssen sich die Mitgliedstaaten darauf einigen, welche Ausgaben ausgenommen werden. So fallen Investitionen in Humankapital, eine besonders wachstumsfördernde und zukunftsfähige Ausgabe, oft nicht unter den klassischen Investitionsbegriff. Und auch eine gut spezifizierte goldene Regel kann Verzerrungen bewirken, wenn als Investitionen klassifizierte Ausgaben anderen wachstumsfördernden Ausgaben vorgezogen werden. Vor allem aber besteht für die Mitgliedstaaten der Anreiz, möglichst viele Ausgaben als Investitionen zu klassifizieren. Eine Lösung wäre, lediglich solche Investitionen zu berücksichtigen, die bereits jetzt im EU-Budget als wachstumsfördernd gelten und einen paneuropäischen Wert schafften, z. B. Investitionen in digitale Infrastruktur und grüne Investitionen.

Defizitregel durch Ausgabenregel ersetzen

Das mittelfristige Haushaltsziel des präventiven Arms bezieht sich auf das strukturelle Defizit. Um dieses zu ermitteln, wird versucht, die konjunkturell bedingte Komponente des Defizits herauszurechnen. Hierfür wird das Produktionspotential einer Volkswirtschaft geschätzt. Die Abweichung des tatsächlichen BIP vom Produktionspotenzial ergibt die sogenannte Produktionslücke (Output Gap). Produktionspotenzial und Produktionslücke sind keine beobachtbaren Größen, ihre Berechnung ist mit großer Unsicherheit verbunden. Die auf dem strukturellen Defizit beruhenden europäischen Fiskalregeln haben in der Vergangenheit zu Wachstumseinbußen (Fatás und Summers, 2018) und einer prozyklischen Politik (Dolls et al., 2019;

Eyraud, 2017; Fatás, 2019) geführt. Daher sollte die Defizitregel durch eine Ausgabenregel ersetzt werden (Darvas und Anderson, 2020; European Fiscal Board, 2019b).

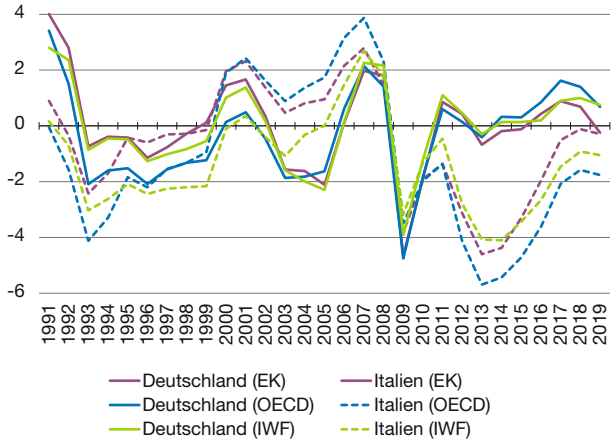
Probleme der Outputlücke und des strukturellen Defizits

Der Fokus auf das strukturelle Defizit und das Konjunkturbereinigungsverfahren sollen eine prozyklische Wirkung der Fiskalregeln eigentlich verhindern, was jedoch nicht vollständig gelingt. So wurde konjunkturell bedingtes niedriges Wachstum durch zu niedrige Schätzungen des Produktionspotenzials als strukturell eingestuft (Fatás und Summers, 2018). In der Folge schrieben die Fiskalregeln weitere Kürzungen vor, deren wachstumshemmender Effekt die Schätzungen des Produktionspotenzials erneut nach unten revidiert. Diese Abwärtsspirale hat während der Eurokrise zu signifikanten Wachstumseinbußen geführt (Fatás, 2019).

Durch den starken Fokus auf fiskalpolitische Disziplin wurde die Rolle der Fiskalpolitik für die Stabilisierung der kurz- und langfristigen Entwicklung vernachlässigt (Furman, 2016). Eine antizyklische Fiskalpolitik lässt die automatischen Stabilisatoren in Rezessionen und Booms vollständig wirken. Die von den Fiskalregeln eingeschränkten Mitgliedstaaten haben jedoch gezwungenermaßen eine prozyklische Fiskalpolitik betrieben und die automatischen Stabilisatoren eingeschränkt (Eyraud, 2017). So zeigen Dolls et al. (2019), dass die automatischen Stabilisatoren in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 eine wichtige Rolle gespielt haben, ihre Wirkung in den darauffolgenden Jahren der Eurokrise jedoch durch eine prozyklische Fiskalpolitik verhindert wurde.

Claeys et al. (2016) zeigen, dass das Produktionspotenzial sehr stark auf konjunkturelle Entwicklungen reagiert und häufig rückwirkend revidiert wird. Auch temporäre BIP-Änderungen schlagen sich sofort in der Schätzung des Produktionspotenzials nieder. Für einen Zeitraum von 2010 bis 2014, die Hochphase der Eurokrise, führte eine 1 % Veränderung des BIP binnen eines Jahres zu Änderungen des geschätzten Produktionspotentials in Höhe von 0,65 % bis 0,85 % (Fatás, 2019). Gemessen daran, dass das Produktionspotenzial eine strukturelle Größe darstellen soll, ist diese Veränderung enorm. Die Schätzungen für Italiens Produktionspotenzial gingen zwischen 2008 und 2018 um 15 % bis 20 % zurück, sodass die italienische Wirtschaft 2018 trotz Arbeitslosigkeit in Höhe von 11 % und Jugendarbeitslosigkeit in Höhe von knapp 30 % als ausgelastet deklariert wurde. Nach Daten des Internationalen Währungsfonds (IWF) ist die italienische Wirtschaft zwischen 2007 und 2019 um 8 % geschrumpft, die deutsche um 12 % gewachsen, dennoch wurde die Abweichung beider Länder von ihrem Produktionspotenzial von der EU-Kommission als identisch eingeschätzt. Abbildung 1 vergleicht die Schätzungen der deutschen und italienischen Produktionslücke durch die EU-Kommission, die OECD und den IWF. Seit 2013 liegen die Schätzungen der italienischen Produktionslücke durch die drei Institutionen weit auseinander. Eine besondere Herausforderung stellt die Schätzung der strukturellen Staatseinnahmen dar, da ihre Elastizität eine hohe Volatilität aufweist (Mourre, 2019). Gleichzeitig gelten die Berechnungen aller drei Institutionen als technisch einwandfrei. Dies veranschaulicht die hohe Unsicherheit der Schätzungen des Produktionspotenzials und verdeutlicht die Probleme von auf dem strukturellen Defizit basierenden Fiskalregeln.

Abbildung 1
Schätzungen der Produktionslücke für Deutschland und Italien



Quelle: https://www.bruegel.org/2019/10/why-structural-balances-should-be-scrapped-from-eu-fiscal-rules/ (24. März 2022).

Vorzüge einer Ausgabenregel

In Anbetracht der Probleme der Produktionslückenschätzung und des strukturellen Defizits gibt es immer mehr Expert:innen, die eine am Wachstumspotenzial orientierte Ausgabenregel befürworten (siehe Darvas und Anderson, 2020). Im Zuge der Sixpack-Reform wurde 2011 die Bewertung des Wachstums der Staatsausgaben (Expenditure Benchmark) in die europäischen Fiskalregeln aufgenommen, spielt bisher jedoch eine untergeordnete Rolle. Um das Ausgabenwachstum zu bewerten, wird das mittelfristige Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft geschätzt. Die Unsicherheit dieser Schätzung ist um ein Vielfaches geringer als bei der Produktionslücke und beim strukturellen Defizit (Darvas und Anderson, 2020).

Zudem sind Staatsausgaben im Gegensatz zum strukturellen Defizit beobachtbar und unter direkter Kontrolle der Regierung. Eine klare Regel, deren Zielgröße unter direk-

ter Kontrolle der Regierung steht, wird eher eingehalten. Das strukturelle Defizit unterliegt hingegen einer jährlich mehrfach stattfindenden Revision durch neue Schätzungen der Konjunkturkomponente. Diese sorgt nicht nur für erheblichen Mehraufwand und kurzfristigen Anpassungsbedarf bei der Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten, sondern erhöht die Unsicherheit, die gesetzten Ziele trotz geeigneter Haushaltsmaßnahmen zu erreichen. Zu guter Letzt lässt sich eine Ausgabenregel auch auf einen mehrjährigen Zeitraum anwenden, indem das durchschnittliche Ausgabenwachstum betrachtet wird. Dies ist ökonomisch sinnvoller als ein kurzfristiger Fokus auf jährliche Defizitgrößen (Darvas et al., 2018).

Mögliche Ausgestaltung einer Ausgabenregel

Eine mit den Europäischen Verträgen vereinbarte Ausgabenregel ließe sich wie folgt spezifizieren: Die Obergrenze für die Schuldenquote in Höhe von 60 % wird als Schuldenanker definiert. Für Länder, deren Staatsverschuldung diesen Anker überschreitet, könnten die entsprechende nationale Regierung und die EU-Kommission unter Beteiligung des unabhängigen nationalen Fiskalausschusses sowie des unabhängigen Europäischen Fiskalausschusses ein fünf- oder siebenjähriges Ziel zur Schuldenreduktion vereinbaren, welches dann durch den Europäischen Rat bestätigt wird. Da der Schuldenanker nur über eine Vertragsänderung angepasst werden kann, Änderungen des makroökonomischen Umfelds jedoch zeitnahe Anpassungen erfordern, sollte auch ein in der Höhe angepasster Schuldenanker mehr als Benchmark statt als strikte Zielvorgabe betrachtet werden (Darvas und Anderson, 2020). Für eine akkurate Bewertung der Schuldentragfähigkeit sollten weitere Faktoren wie die Refinanzierungskosten der Verschuldung und die demografische Entwicklung berücksichtigt werden.

Als einziges operatives Instrument sollte eine Ausgabenregel fungieren, gemäß einem Vorschlag des Europäischen Fiskalausschusses (European Fiscal Board, 2019a). Diese spezifiziert eine Zielvorgabe für das mittelfristige Wachstum nomineller Ausgaben, beispielsweise über einen Zeitraum von fünf Jahren, welche das mittelfristige Potenzialwachstum nicht übersteigen darf. In Ländern mit exzessiver Staatsverschuldung sollte das Ausgabenwachstum das mittelfristige Potenzialwachstum unterschreiten (European Fiscal Board, 2019b).

Damit die Fiskalpolitik ihre antizyklische Wirkung entfalten kann, sollten automatische Stabilisatoren, wie beispielsweise Arbeitslosenunterstützung, herausgerechnet werden. Aus Gründen der Kontrollierbarkeit sollten langfristige Zinserwartungen berücksichtigt werden. Vollständig von der EU finanzierte Programme sollten ebenfalls ausgenommen werden, und Investitionen sollten ermöglicht werden. Zudem müssen diskretionäre Einnahmeänderungen wie Steuersenkungen als Mehrausgaben verrechnet werden, da sie den Staatshaushalt in ähnlicher Form beeinflussen.

Die Implementierung einer solchen Ausgabenregel kann teilweise zu höheren nominellen Defiziten als die in den Maastricht-Verträgen spezifizierte Obergrenze von 3 % führen. Art. 126 AEUV räumt dem Europäischen Rat allerdings die Möglichkeit ein, den Zeitraum beliebig festzulegen, binnen dessen ein Mitgliedstaat sein nominelles Defizit auf unter 3 % zurückführen muss (Darvas et al., 2018). Die vorgeschlagene Ausgabenregel könnte ebenfalls mit der Vorgabe kollidieren, innerhalb von drei Jahren in jedem Jahr durchschnittlich ein Zwanzigstel derjenigen Verschuldung abzubauen, welche die Schuldengrenze in Höhe von 60 % übersteigt. Dieser Schuldenabbaupfad ist sowohl im Stabilitäts- und Wachstumspakt, als auch im Fiskalpakt festgeschrieben. Da Europarecht gegenüber nationalem Recht einen Anwendungsvorrang besitzt, könnte es ausreichen, die Regel in der Gesetzgebung des Stabilitäts- und Wachstumspakts anzupassen. In diesem Falle wäre keine Änderung des Fiskalpakts notwendig, welche in einigen Ländern mit Referenden einhergeht.

Fazit

Eine Rückkehr zu den jetzigen europäischen Fiskalregeln würde zu einem hohen Konsolidierungsdruck führen. Besonders droht eine Kürzung von Investitionen. Zudem sind die Regeln nicht an das aktuelle makroökonomische Umfeld niedriger Zinsen angepasst und weisen in der Berechnung des strukturellen Defizits große Probleme auf. Aus diesen Gründen sollten die Fiskalregeln umfassend angepasst werden. Bei den nächsten Vertragsänderungen sollten die Maastricht-Kriterien geändert werden. Bereits jetzt sollte eine Ausnahme für Investitionen geschaffen werden. Zu guter Letzt sollten das auf dem strukturellen Defizit basierende mittelfristige Haushaltsziel und weitere numerische Vorgaben abgeschafft und durch eine Ausgabenregel ersetzt werden.

Literatur

Blanchard, O., A. Leandro und J. Zettelmeyer (2021), Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards, *Economic Policy*.

Claeys, G., Z. M. Darvas und A. Leandro (2016), A proposal to revive the European Fiscal Framework, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/pc_2016_07.pdf (24. März 2022).

Council of the European Union (2017), Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes 2017 (9344/17 ECOFIN423 UEM 170, Hrsg.), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf (24. März 2022).

Darvas, Z. und J. Anderson (2020), New life for an old framework: redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules,

European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)645733 (24. März 2022).

Darvas, Z., P. Martin und X. Ragot (2018), European fiscal rules require a major overhaul, *Notes du conseil danalyse economique*, (2), 1-12, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/10/PC-18_2018.pdf (24. März 2022).

Dolls, M., C. Fuest, A. Peichl und F. Schleef (2019), Are the current "automatic stabilisers" in the euro area Member States sufficient to smooth economic cycles?, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634400/IPOL_STU(2019)634400_EN.pdf (24. März 2022).

Dullien, S., C. Paetz, A. Watt und S. Watzka (2020), Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance, *IMK Report*, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8945 (24. März 2022).

European Commission (2020), Taxonomy: Final report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance (Techn. Ber.). European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf (27. April 2022).

European Commission (2019), Vade mecum on the Stability and Growth Pact: 2019 edition, Directorate-General for Economic und Financial Affairs, Publications Office of the European Union.

European Fiscal Board (2019a), Annual Report 2019, European Fiscal Board, https://ec.europa.eu/info/publications/2019-annual-report-european-fiscal-board_en (24. März 2022).

European Fiscal Board (2019b), Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation, European Fiscal Board, https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-eu-fiscal-rules-focus-six-and-two-pack-legislation_en (24. März 2022).

Eyraud, L. (2017), Fiscal politics in the euro area [WPIEA2017018], International Monetary Fund, Asia und Pacific Department, https://econpapers.repec.org/paper/imfimfwpa/2017_2f018.htm (24. März 2022).

Fatás, A. (2019), Fiscal Policy, Potential Output, and the Shifting Goalposts, *IMF Economic Review*, 67(3), 684-702.

Fatás, A. und L. Summers (2018), The permanent effects of fiscal consolidations, *Journal of International Economics*, 112, 238-250.

Furman, J. (2016), The new view of fiscal policy and its application, VoxEU.org, https://voxeu.org/article/new-view-fiscal-policy-and-its-application (24. März 2022).

Furman, J. und L. Summers (2020), A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates, Unpublished manuscript, Harvard University and Peterson Institute for International Economics, https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/growthpolicy/reconsideration-fiscal-policy-era-low-interest-rates-jason (24. März 2022).

Krebs, T. und J. Steitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, Forum New Economy, *Working Paper*.

Mourre, G. (2019), The semi-elasticities underlying the cyclically-adjusted budget balance an update & further analysis, Publications Office of the European Union.

Priewe, J. (2020), Why 3 and 60 per cent? The rationale of the reference values for fiscal deficits and debt in the European Economic and Monetary Union, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 17(2), 111-126.

Suttor-Sorel, L. (2021), Navigating the maze – a Finance Watch guide on how to reform European economic governance, *Finance Watch*, https://www.finance-watch.org/publication/navigating-the-maze/ (24. März 2022).

Title: ***The European Fiscal Rules Need Major Reforms***

Abstract: *The European fiscal rules are to be reactivated in 2023 or 2024. In their current form, they pose a significant threat to economic recovery and the investment urgently required to achieve climate neutrality. This paper makes proposals to create more economically sound fiscal rules. In the long term, the Maastricht criteria should be replaced by a more comprehensive set of indicators. Right now, the existing investment clause should be broadened to the extent that the deficit rule becomes a (green-)golden rule. Furthermore, the structural deficit rule should be replaced by an expenditure rule. Estimations of the structural deficit are prone to huge revisions and the current set of fiscal rules led to harmful pro-cyclicality during the euro crisis.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3213-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 461-464

JEL: H83, G31

Christoph Siemroth*

Dezemberfieber senken: Vermeidung von verschwenderischen Jahresendausgaben

Im öffentlichen Sektor laufen die Finanzmittel zum Jahresende aus, sodass die Verantwortlichen einen starken Anreiz haben, die verbleibenden Mittel kurz vor Ablauf der Frist ineffizient auszugeben. Die Arten von Ineffizienzen dieses Verhaltens, seine Ursachen und dessen Ausmaß werden erörtert sowie eine Lösung vorgeschlagen: Es sollte möglich sein, ungenutzte Mittel teilweise auf das nächste Jahr zu übertragen, wodurch Anreize geschaffen werden, am Jahresende nicht alles zu verschwenden. Der Teil, der nicht übertragen wird, kann zur Unterstützung unterfinanzierter Bereiche verwendet werden.

Das Haushaltsrecht der deutschen öffentlichen Finanzen basiert bis auf Ausnahmen auf den Prinzipien der „Jährlichkeit“ und „zeitlicher Bindung“: Die Finanzmittel stehen für ein Jahr zur Verfügung und verfallen, wenn sie ungenutzt bleiben. Es gibt Anekdoten, die von Beamt:innen erzählen, die im Dezember noch panisch versuchen, ungenutzte Mittel auszugeben. Eine Sorge ist, dass diese Ausgaben entweder unnötig sind oder wegen des Zeitdrucks schlecht ausgeführt werden, etwa weil die besten Anbietenden so kurzfristig nicht liefern können. Mit anderen Worten, ein Teil der öffentlichen Mittel wird verschwendet. Das Phänomen besteht weltweit und ist so bekannt, dass es hierzulande seinen eigenen Namen hat, „Dezemberfieber“. In Kanada endet das Fiskaljahr im März, dort wurden die exzessiven Jahresendausgaben als „March Madness“ bezeichnet. In den USA heißt das Phänomen „use it or lose it“. Dort campieren Vertriebsleute förmlich in der letzten Woche des Fiskaljahres in Ministerien, falls doch noch schnell ein paar Millionen auszugeben sind (Liebman und Mahoney, 2017).

Arten und Probleme der Verschwendung

In den USA kommt es regelmäßig zu einem Aufschrei, wenn öffentliche Finanzmittel vermeintlich verschwendet wurden, etwa wenn das Pentagon kurz vor Jahresende Millionen für Hummer ausgibt oder einen Bürostuhl für 9.000 US-$ kauft (Military Times, 2019). Eine Art von Verschwendung sind somit Ausgaben, die nicht oder günstiger getätigt worden wären, wenn die Finanzmittel nicht verfallen würden. Eine weitere Art besteht darin, dass zwar nicht mehr ausgegeben wird, aber wegen des Zeitdrucks am Jahresende eine geringere Qualität gekauft wird. In Deutschland waren Trainingsprogramme für Arbeitslose, die nur wegen verbleibender Mittel am Ende des Jahres durchgeführt wurden, wirkungslos (Fitzenberger et al., 2016), obwohl die Programme normalerweise durchaus die Arbeitslosigkeit senken. Liebman und Mahoney (2017) zeigen für die USA, dass die Qualität von IT-Projekten, die in der letzten Woche des Jahres geordert wurden, später zwei bis sechs Mal häufiger schlecht bewertet wurde als die von Projekten, die vorher geordert wurden.

Beschaffungsbeamte versuchen teils, die Regeln in bester Absicht zu umgehen. Eine Buchprüfung in Missouri bemängelte, dass am Jahresende Vorauszahlungen für Güter und Dienstleistungen geleistet wurden, die erst Monate oder Jahre später erbracht werden sollten (Schweich, 2012). Die Verschwendung besteht hier in dem Risiko, dass die Leistung nicht erbracht wird, weil die Dienstleister vorher bankrott gehen. Oder die Mittel werden für haltbare Güter ausgegeben, die hoffentlich später noch einen Nutzen haben. Einem kanadischen Offizier wurde z. B. befohlen, eine Zugladung Klopapier zu kaufen, bevor die Mittel verfallen (Hurley et al., 2014). Diese Anschaffung ist nicht komplett verschwendet, vermutlich kann die Wagenladung später ihrem Zweck zugeführt werden. Aber der Umtausch von Finanzmitteln in Güter ist mit einem Verlust von Wert und Flexibilität verbunden.

In den meisten Fällen würden die öffentlichen Mittel besser verwendet, wenn es entweder die Möglichkeit gäbe, sie

* Ich danke Hans Peter Grüner und Felix Jarman für informative Gespräche zum Thema.

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

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

Dr. Christoph Siemroth ist Associate Professor an der University of Essex in Colchester, UK.

zeitlich flexibler zu nutzen, also in der gleichen Abteilung zu einem späteren Zeitpunkt, wenn mehr Anschaffungen nötig sind. Oder wenn es die Möglichkeit gäbe, ungenutzte Mittel zu Abteilungen zu transferieren, die unterfinanziert sind. Könnte man die Jahresendverschwendung verringern, dann könnte der öffentliche Sektor mit den gleichen Mitteln mehr oder könnte das Gleiche mit weniger Mitteln erbringen.

Ursachen

Unter den existierenden Regeln gibt es kaum Anreize für Abteilungen in Ämtern und Ministerien, nicht alles auszugeben. Tatsächlich gibt es starke Anreize, alles auszugeben, egal, ob das nötig ist, um den Auftrag der Abteilung zu erfüllen oder nicht. Der am häufigsten genannte Grund, warum verschwenderisch alles ausgegeben wird, ist die Befürchtung, dass sonst in den folgenden Jahren die Mittel gekürzt werden. Das will keine Abteilung, denn mit Unterfinanzierung zu kämpfen, ist unangenehmer als mehr als nötig auszugeben. Das sind perverse Anreize. Sparsame werden bestraft, Verprassende unter Umständen sogar mit mehr Mitteln belohnt.

Ein weiterer Grund ist, dass keine Alternative wahrgenommen wird: Abteilungen könnten zwar die Mittel nicht ausgeben, aber „das wäre ja Verschwendung“. Aus der Perspektive der Abteilung ist die Nichtnutzung der Mittel eine Verschwendung – die Mittel sind ja dann weg – während aus der Steuerzahlerperspektive stattdessen die Nutzung der Mittel eine Verschwendung ist, solange kein sinnvoller Grund zur Ausgabe besteht. Nur, die Mittel sind bei Nichtnutzung nicht weg; sie können anderswo besser verwendet werden oder die öffentliche Verschuldung senken. Aber die bestehenden Haushaltsregeln sind kaum geeignet, einmal bewilligte Mittel in sinnvollere Zwecke umzuleiten. Auch haben die Abteilungen selbst etwas davon, z. B. eine schönere Büroausstattung oder interessante neue Technologie für sich anzuschaffen, sodass Ausgeben der Nichtnutzung vorgezogen wird.

Eine Lösung

Ökonomische Modelle erlauben es zu untersuchen, welche Regeln verschwenderische Jahresendausgaben minimieren könnten. Das Modell in Siemroth (2022) zeigt, dass ein Übertrag ungenutzter Mittel in das Folgejahr möglich gemacht werden sollte. Das Modell zeigt auch, dass unter bestimmten Bedingungen kein voller, sondern ein anteiliger Übertrag optimal ist. D. h., statt alle ungenutzten Mittel zu übertragen, stehen z. B. 75 % der ungenutzten Mittel im nächsten Jahr zur Verfügung. Somit haben Abteilungen einen Anreiz, nicht alles ineffizient auszugeben, denn sie können einen Teil der Mittel später verwenden. Der zurückgegebene Teil kann unterfinanzierten Abteilungen helfen. Dieser Vorschlag mag auf Skepsis treffen: Der Übertrag ungenutzter Mittel könnte ja zu einem Überschuss an Geld führen, das ungenutzt bleibt. Aber im schlimmsten Fall werden die Mittel dann später statt früher verschwendet, was nicht schlimmer ist als der Status quo. Im besten Fall werden die Mittel gar nicht mehr verschwendet, sondern nur später sinnvoll genutzt. Es ist also eine Verbesserung, denn nötige Ausgaben können weiterhin sofort getätigt werden, und die zusätzliche Flexibilität vermindert Verschwendung.

Das Modell von Malenko (2019) untersucht frei von institutionellen Beschränkungen, wie eine optimale Kapitalzuweisung an eine Abteilung aussehen würde. Das Ziel dieser Budgetregelung ist, dass die Abteilung sowohl ihren Auftrag erfüllen kann, aber gleichzeitig so wenige Mittel wie möglich verschwendet. Die optimalen Regeln sind wie folgt: Die Abteilung bekommt kontinuierlich Mittel, etwa jeden Monat, die flexibel für Zwecke bis zu einer bestimmten Höhe ausgegeben werden können. Die Mittel verfallen nie, somit gibt es keine verschwenderischen Jahresendausgaben. Man kann das als unbegrenzten und vollen Mittelübertrag interpretieren. Ausgaben ab einer bestimmten Höhe dürfen nicht durch die Abteilung selbst getätigt werden. Sie müssen der Finanzabteilung vorgeschlagen werden, die diese nach einer Prüfung entweder bewilligt und selbst bezahlt oder aber ablehnt und die Abteilung bestraft. Die Bestrafung stellt sicher, dass nur Ausgaben vorgeschlagen werden, die im öffentlichen Interesse sind und wahrscheinlich bewilligt werden, um den Prüfungsaufwand zu senken.[1] Das Bemerkenswerte an dieser Studie ist, dass nichts von „Jährlichkeit“ oder „zeitlicher Bindung“ in den optimalen Budgetregeln zu finden ist, diese aber in öffentlichen Sektoren vieler Länder verbreitet sind. Die Kosten der dadurch herbeigeführten Inflexibilität und Verschwendung sind schlicht zu hoch, um optimal zu sein.

Die ökonomische Theorie sagt also recht klar, dass Mittelübertrag möglich sein sollte. Und in der Praxis? Ein Pilotprojekt im Justizministerium der USA erlaubte es, ungenutzte Mittel für die IT in Folgejahre zu übertragen und später zu nutzen. Liebman und Mahoney (2017) zeigen, dass diese Maßnahme die Jahresendausgaben für IT um etwa 9 Prozentpunkte senkt, im Vergleich zu anderen Bereichen, bei denen ein Übertrag nicht möglich war. 9 Prozentpunkte klingen nicht viel, aber in anderen Ministerien werden für die IT in der letzten Woche etwa 12 % ausgegeben. Die Reduktion um 9 Prozentpunkte auf 3 % beseitigt die erhöhten Jahresendausgaben damit fast komplett; bei Gleichverteilung würden auf jede Woche 1,9 % entfallen. Auch aus empirischer Sicht ist ein Mittelübertrag also eine vielversprechende Möglichkeit. Dabei ist aber wichtig, dass bei Einsparungen nicht zukünftige Mittel gekürzt werden, denn das würde den Sparanreiz neutralisieren. Das muss glaubhaft kommuniziert werden, sonst wird trotzdem

1 Die Bestrafung könnte etwa eine gestrichene Bonuszahlung sein.

verschwendet. Eine „Steuer“ auf den Übertrag, etwa wenn nur 75 % übertragen werden, kompensieren für zu hohe Budgets, aber nur dann, wenn sie wirklich zu hoch sind.

Ein einfaches Beispiel

Nehmen wir an, es gibt eine IT-Abteilung einer öffentlichen Einrichtung, die 1 Mio. Euro Mittel im Jahr zur Verfügung hat. Der Auftrag besteht darin, die IT im Haus betriebsfähig zu halten. Das bedeutet etwa Austausch defekter Hardware oder Anschaffung neuer Software bei Bedarf. Am Anfang des Jahres ist es schwer zu sagen, wie viele Computer über das Jahr ersetzt werden müssen. Wenn wenige ersetzt werden müssen, fallen vielleicht nur 0,5 Mio. Euro Ausgaben an, wenn viele ausfallen, reichen die Mittel nicht. Alles dazwischen ist möglich. Die nötigen Ausgaben über das folgende Jahr sind also variabel. Aber die bewilligten Mittel sind unabhängig davon fixiert. Es ist also offensichtlich, dass diese Abteilung, wenn sie jedes Jahr ihre Mittel voll ausschöpft, zumindest in einigen Jahren verschwenderisch ist. Dabei definieren wir jegliche Ausgaben, die nicht nötig sind, als verschwenderisch. Der Mittelübertrag würde helfen, die Ausgaben an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Wenn also nur 0,5 Mio. Euro an Hardware ersetzt werden müssen, gibt es im Dezember die Wahl, die restlichen Mittel irgendwie auszugeben oder nichts auszugeben, aber 75 % der Ersparnis im nächsten Jahr zusätzlich zu bekommen. Das wären insgesamt 1,375 Mio. Euro. Falls dann viel Hardware ersetzt werden müsste, hätte die Abteilung direkt die Mittel, diese zu ersetzen, ohne Anträge auf Extramittel stellen zu müssen. Das ist ein Grund zu sparen, den es andernfalls nicht gibt. Und es wird langfristig weniger Anträge auf Extramittel geben.

Existierende Regelungen in Deutschland

Tatsächlich sieht die Bundeshaushaltsordnung, ähnlich die Haushaltsordnungen der Länder, in § 19 vor, „Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.“ Das bedeutet allerdings nicht, dass die für übertragbar erklärten Mittel dann auch automatisch im nächsten Jahr zur Verfügung stehen. Um ungenutzte Mittel im Folgejahr nutzen zu können, ist der grobe Prozess wie folgt: Ungenutzte Mittel werden für den Übertrag vermerkt, die Beauftragte für den Haushalt (BfdH) muss für das nächste Jahr einen Ausgaberest bilden, anderswo muss der gleiche Betrag im nächsten Jahr eingespart werden, und schließlich muss das Finanzministerium der Nutzung explizit zustimmen. Es gibt also mindestens zwei Vetopunkte: BfdH und Finanzministerium. Außerdem ist im Dezember unklar, ob es im nächsten Jahr genug Einsparung gibt, um die Nutzung des Übertrags zu finanzieren, und das, obwohl der Betrag ja im Vorjahr schon gespart wurde. Böse Zungen mögen nun sagen, eine Abteilung hat bessere Aussichten, nächstes Jahr mehr Mittel zu bekommen, wenn sie Lottoscheine kauft, statt Mittel zu sparen. Zumindest ist der Prozess unnötig umständlich. Mit dieser Unsicherheit und den Hürden ist es für Abteilungen recht unattraktiv, Mittel zu sparen und zu übertragen. Es ist einfacher, die Mittel am Jahresende auszugeben. So führt diese Regelung wohl zu mehr Verschwendung, als wenn ungenutzte Mittel unkompliziert und sicher übertragen werden können.

Die gute Nachricht ist, dass das Bundeshaushaltsgesetz die Übertragregeln in den vergangenen Jahren in bestimmten Fällen flexibler gemacht hat. Es wurden „flexibilisierte Töpfe“ eingeführt und ausgeweitet. Ungenutzte Mittel sind in diesen übertragbar. Ein Einverständnis vom Finanzministerium wird seit 2016 pro forma gegeben (BMF, 2015). Und das Ressort muss nicht selbst im nächsten Jahr sparen, um gesparte und übertragene Mittel nutzen zu können. Die Anreize, in flexibilisierten Töpfen zu sparen, sind stärker. Seit 2021 gilt zudem der vorgeschlagene anteilige Übertrag, sodass in flexibilisierten Töpfen im nächsten Jahr maximal 85 % der gesparten Mittel genutzt werden können (ZFB, 2021, 3.2). Leider gibt es weniger entsprechende flexible Regelungen in den Länderhaushaltsgesetzen, der Bund ist zumindest gesetzgeberisch Vorreiter.

Es gibt also teilweise schon gesetzliche Regelungen, die dem Vorschlag in diesem Artikel nahekommen. Aber das gilt hauptsächlich auf Bundesebene in bestimmten Fällen, und ist in der Praxis mit vielen Hürden verbunden. Außerdem ist unklar, ob ein Übertrag in den Unterabteilungen innerhalb der Ressorts möglich ist, wo viele Ausgabenentscheidungen getroffen werden. Wenn nur das Ressort und nicht die einzelnen Abteilungen Mittel zum nächsten Bundeshaushalt übertragen können, dann wird es weiterhin Verschwendung am Jahresende geben. Der Übertrag muss auch auf den untersten Ausgabeebenen unkompliziert möglich sein. Hier sind die Ministerien und Ämter selbst in der Pflicht, die Möglichkeiten der Haushaltsgesetze und -ordnungen auch intern zu nutzen.

Ausmaß

Das genaue Ausmaß der Verschwendung ist schwer zu bestimmen. Wäre es einfach zu beobachten, dann wäre es auch einfacher zu unterbinden. Insgesamt wird in US-amerikanischen Ministerien für Beschaffung im Vergleich zu einer durchschnittlichen Woche fast fünf Mal so viel in der letzten Woche des Fiskaljahres ausgegeben (Liebman und Mahoney, 2017). Nicht alle zusätzlichen Jahresendausgaben sind zwingend verschwendet, da Abteilungen einige legitime Beschaffungen bewusst zurückhalten können, bis sie wissen, dass keine wichtigeren Ausgaben anfallen. Die Studie zeigt aber auch deutlich, dass ein großer Teil davon verschwendet wird. Die Reduktion von 12 % auf 3 % Ausgaben in der

letzten Woche, wenn Übertrag möglich ist, ist die einzige ernsthafte Schätzung der Jahresendverschwendung in der Literatur. In Großbritannien sind Kapitalausgaben durch die Regierung im letzten Monat etwa doppelt so hoch wie sonst in durchschnittlichen Monaten (Baumann, 2019).

Für Deutschland sind nur Quartalszahlen verfügbar, die den Jahresendeffekt aber etwas verwaschen. Der Vergleich der Ausgaben für den laufenden Sachaufwand vom letzten Quartal und der ersten drei Quartale ist Tabelle 1 zu entnehmen. Diese Ausgaben enthalten Verwaltungsausgaben ohne Personal,[2] wie etwa die Beschaffung von Geräten und Ausrüstung, von denen wir erwarten, dass sie besonders von der Jahresendverschwendung betroffen sind. Die Tabelle weist den Quotienten aus den Ausgaben im letzten Quartal und dem Durchschnitt der Ausgaben in den vorherigen Quartalen separat für Bund, Länder und Gemeinden aus. Im Durchschnitt über fünf Jahre geben der Bund 72 % mehr im letzten Quartal aus, die Länder 34 % und die Gemeinden 13 %. Für alle Ebenen und alle Jahre wird im letzten Quartal deutlich mehr ausgegeben als in denen davor. Die Unterschiede zwischen Bund und Gemeinden sind besonders groß. Wäre der Quotient durchgängig 1, dann wäre es stark evident, dass verschwendete Jahresendausgaben kein Problem sind. So aber kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Verwendung sehr verbreitet ist.

Fazit

Öffentliche Haushalte stehen unter Druck. Die demografische Entwicklung strapaziert die Sozialkassen. Der Verteidigungshaushalt wurde zuletzt massiv erhöht. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass öffentliche Finanzmittel nicht verschwendet werden. Ungenutzte Mittel sollten anteilig ins nächste Jahr übertragen werden können, denn so gibt es einen Anreiz, nicht alles zu verschwenden, wenn Mittel übrig sind.

Die Öffentlichkeit merkt, wenn bestimmte öffentliche Dienste unterfinanziert sind und nicht funktionieren. Aber nur eine detaillierte Rechnungsprüfung zeigt, ob funktionierende öffentliche Dienste auch günstiger hätten erbracht werden können. Es braucht also Regeln, die effizientes Ausgabenverhalten begünstigen. Der unkomplizierte, anteilige Übertrag ungenutzter Mittel ist eine solche Regel. Formal ist das in Ausnahmen in Bundes- und Länderhaushalten möglich, aber es sind viele Hindernisse vorhanden und die Regelungen erstrecken sich nicht automatisch über alle Abteilungen der Ministerien und Ämter. Es gibt Verbesserungspotenzial.

2 Somit sind die Mehrausgaben im letzten Quartal nicht durch „Weihnachtsgeld“ zu erklären. Der Betrachtungszeitraum umfasst die vergangenen fünf Jahre, bevor die COVID-19-Pandemie ab Mitte 2020 außergewöhnliche Ausgaben verursachte.

Tabelle 1
Ausgaben im 4. Quartal im Verhältnis zum Durchschnitt der Ausgaben der ersten drei Quartale

	Bund	Länder	Gemeinden
2019	1,776	1,283	1,086
2018	1,823	1,293	1,106
2017	1,694	1,446	1,088
2016	1,622	1,258	1,182
2015	1,698	1,411	1,170
Durchschnitt	1,723	1,338	1,127

Quelle: eigene Berechnungen mit Daten der statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Literatur

Baumann, S. (2019), Putting it off for later: Procrastination and end of fiscal year spending spikes, *The Scandinavian Journal of Economics*, 121(2), 706-735.

BMF (2015), Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich, 23. November.

Fitzenberger, B., M. Furdas und C. Sajons (2016), End-of-Year Spending and the Long-Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed, *IZA DP*, 10441.

Hurley, W. J., J. Brimberg und B. Fisher (2014), Use it or lose it: On the incentives to spend annual defence operating budgets, *Defence and Peace Economics*, 25(4), 401-413.

Liebman, J. B. und N. Mahoney (2017), Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement, *American Economic Review*, 107(11), 3510-3549.

Malenko, A. (2019), Optimal dynamic capital budgeting, *The Review of Economic Studies*, 86(4), 1747-1778.

Military Times (2019), Use-it or lose-it: DoD dropped $4.6 million on crab and lobster, and $9,000 on a chair in last-minute spending spree, https://www.militarytimes.com/news/your-military/2019/03/12/use-it-or-lose-it-dod-dropped-46-million-on-crab-and-lobster-and-9000-on-a-chair-in-last-minute-spending-spree/ (29. März 2022).

Schweich, T. (2012), Missouri State Auditor, *Year End Spending Practices Report*, 2012-44.

Siemroth, C. (2022), Ending Wasteful Year-End Spending: On Optimal Budget Rules in Organizations, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3991922 (29. März 2022).

ZFB (2021), Haushaltsführungsrundschreiben 2021.

Title: *Reducing “Dezemberfieber”: Wasteful Year-End Spending and a Solution*

Abstract: *This article reviews the economic literature on wasteful year-end spending. In the German public sector, budgets expire at the end of the year, hence procurement officers have strong incentives to spend the remaining funds inefficiently just before they expire. The article discusses the kinds of inefficiencies of this behavior, its causes, what is known about its extent, and proposes a solution: It should be possible to partially roll-over unused funds to the next year, which provides incentives not to wastefully spend everything at year-end. The part that is not rolled over can be used to support underfunded divisions. For comparison, the existing German public budget rules are briefly discussed.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3214-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 465-469

JEL: O31, O35, O38

Daniel Feser

Innovationspolitik in der neuen Legislaturperiode: eine neue strategische Ausrichtung?

Die im Koalitionsvertrag skizzierte Innovationspolitik stellt einen Übergang zwischen traditioneller und transformativer Politik dar. Die aktuelle deutsche Innovationspolitik zeichnet sich, neben unternehmenszentrierten Maßnahmen, vor allem durch die Ausrichtung auf gesamtgesellschaftliche Ziele aus. Dies bedeutet eine graduelle Weiterentwicklung im Vergleich zur Vorgängerregierung. Im Zentrum steht die Reorganisation von Wissenstransfer für gesellschaftliche Transformationen. Auswirkungen der Innovationspolitik der Ampelkoalition ergeben sich in den Bereichen der Technologieoffenheit, der Legitimation der Politikmaßnahmen und der Partizipation bei Änderung der Zielsetzungen.

Die Bundesregierung skizziert im Koalitionsvertrag eine Neuausrichtung der Innovationspolitik. Innovationen sollen einen zentralen Beitrag leisten bei der Gestaltung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, wie z. B. bei der Bewältigung des Klimawandels oder der Digitalisierung. Sie sind dabei nicht nur aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verwertung relevant, sondern auch in Bezug auf die Erreichung gesamtgesellschaftlicher Ziele, wie z. B. die UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs). Impulse gab es hierfür von Agierenden auf nationaler und internationaler Ebene. Auf nationaler Ebene haben unter anderem die Fraunhofer-Gesellschaft und die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) Konzepte für die Weiterentwicklung der Innovationspolitik vorgelegt (Botthof et al., 2020; EFI, 2021). Auf internationaler Ebene bietet die OECD z. B. ein digitales Toolkit an, das bei der Entwicklung von missionsorientierten Politikmaßnahmen unterstützen soll (Larrue, 2021). Des Weiteren kann der Green Deal der EU-Kommission als Beispiel dafür betrachtet werden, wie ein Set an Fördermaßnahmen, Strategien und regulatorischen Eingriffen Innovations- und Technologieentwicklung für Nachhaltigkeit fördern soll (EC, 2019).

Warum ist das Bedürfnis entstanden, Innovationspolitik neu auszurichten? Die Wahrnehmung von Agierenden aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zunehmender komplexer, zeitkritischer Probleme begründet die Forderungen, die Rolle von Innovationen neu zu diskutieren. Die Bewältigung des Klimawandels ist exemplarisch für die Herausforderung, das Zusammenspiel des Einsatzes innovativer Technologien, beteiligter Agierender, staatlicher Regulierung und Änderungen von Konsumpräferenzen durch Politikmaßnahmen zu unterstützen. Traditionelle Instrumente der Innovationspolitik reichen nicht aus, um neue Herausforderungen zu bewältigen. Diese konzentrieren sich auf die Internalisierung externer Effekte mithilfe von Subventionen für Forschung und Entwicklung (FuE) und der Förderung von Grundlagenforschung (Innovationspolitik 1.0) sowie auf die Optimierung von Innovationssystemen (Innovationspolitik 2.0) (Schot und Steinmueller, 2018). Innovationspolitik in Transformationen hingegen bedarf einer strategischen Ausrichtung, die Innovationsprozesse so gestaltet, dass sie auch gesellschaftlichen Mehrwert bieten. Daraus ergeben sich hohe Anforderungen an das benötigte Wissen, mit dessen Hilfe die erforderlichen Maßnahmen entwickelt werden können. Dabei ist unter anderem darauf zu achten, dass ein unrealistischer planwirtschaftlicher Optimismus vermieden wird. Letztendlich besteht der Anspruch transformativer Innovationspolitik darin, Transformationen positiv zu beeinflussen, ohne die zukünftigen technologischen und nicht-technologischen Lösungen im Detail zu kennen.

Traditionelle Innovationspolitik orientiert sich auch an normativen Zielen, wie der Fokussierung auf die Innovationsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit. Die dahinterliegende Argumentation basiert auf der endogenen Wachstumstheorie, welche die Rolle von Technologien zur Beförderung von Wachstum als einzige realistische Möglichkeit für entwickelte Länder betrachtet, um langfristig auf einem stetigen Wachstumspfad zu bleiben. Der Übergang „herkömmlicher“

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

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

Dr. Daniel Feser ist Vertretungsprofessor für Sozioökonomie an der Hochschule Darmstadt.

Innovationspolitik zu einer direktionalen transformativen Innovationspolitik zeichnet sich vor allem durch die stärkere Fokussierung auf die normative Zielsetzung aus. Transformative Innovationspolitik orientiert sich an gesellschaftlichen Zielen. Sie geht über den Anspruch hinaus, Innovationssysteme zu optimieren und nimmt insbesondere auch die Richtung der Veränderungsprozesse, z. B. zur Erreichung der SDGs in den Blick.

Das Versprechen im Koalitionsvertrag, „mehr Fortschritt wagen", wird die Ausrichtung der deutschen Innovationspolitik stark beeinflussen. Eingebettet in den internationalen Kontext, allerdings ohne viele konkrete historische Vorbilder in der europäischen Geschichte, steht die Bundesregierung vor der Herausforderung, in einem dynamischen Umfeld transformative Innovationspolitik zu entwickeln. Der erste Aufschlag der Innovationspolitik im Koalitionsvertrag soll im Folgenden hinsichtlich zweier Fragen analysiert werden: *Erstens*, wie sieht die innovationspolitische Strategie der Bundesregierung aus? Und *zweitens*, welche Auswirkungen sind durch die Fokussierung von Innovationspolitik auf gesellschaftliche Ziele zu erwarten?

Die Herausforderung der Direktionalität in der Innovationspolitik

Klassische ökonomische Bewertung von Innovationspolitik analysiert Politikmaßnahmen nach ihrer Effektivität, d. h. dem Beitrag zum Ziel, der Effizienz, also der Kosten-Nutzen-Relation und der Administrierbarkeit, den Verwaltungsprozessen der Politikmaßnahmen. Erst in den vergangenen zehn Jahren wurden die innovationspolitische Ausrichtung und deren gesellschaftliche Aushandlungsprozesse näher in den Blick genommen. Innovationspolitik im Kontext von Transformationsprozessen steht vor der Herausforderung, zu verstehen, welche gesellschaftlich gewünschten Ziele angestrebt werden und wie diese umgesetzt werden können (Weber und Rohracher, 2012). Zentrale Themen der aktuellen Diskussion sind die Bekämpfung des Klimawandels, soziale Inklusionsprozesse und der Umgang mit dem demografischen Wandel.

Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Aushandlung eines gemeinsamen Verständnisses, welche Ziele innerhalb unterschiedlicher sozio-technischer Systeme erreicht werden sollen. Gerade die Partizipation ist als Kernbestandteil für den Umgang mit direktionalen Herausforderungen von großer Relevanz (Weber und Rohracher, 2012). So werden momentan z. B. Konzepte entwickelt, um die Akzeptanz von weitreichenden sozio-technischen Systemen, wie sie beim Umbau des Energiesystems zu einem erneuerbaren Energiesystem zum Tragen kommen, zu erhöhen und Widerstände innerhalb der Zivilgesellschaft abzubauen (Seidl et al., 2019).

Die Umsetzung direktionaler Herausforderung in praktische Innovationspolitik orientiert sich insbesondere am Konzept der Missionsorientierung. Ursprünglich kommt die Missionsorientierung vor allem in großen Projekte der öffentlichen Hand zum Tragen. Die staatliche Investition in technologische Großprojekte, wie z. B. in Mondfahrtprojekte, galt als Vorbild einer neuen Missionsorientierung, die eine stärker lenkende Rolle der öffentlichen Hand bei Transformationsprozessen, gerade hin zu grünen Innovationen und nachhaltiger Entwicklung erfordert (Mazzucato, 2016). Innovationspolitik stellt mit der Missionsorientierung die investierende Funktion des Staates in den Mittelpunkt, um einerseits Entwicklungen zu beschleunigen, andererseits aber auch, um als Vorbild zu dienen. Empirisch robuste Hinweise über die Vorteilhaftigkeit lassen sich bisher nur in einzelnen Fallstudien finden (Janssen et al., 2021). Direktionalität und neue Missionsorientierung sind Konzepte aus der Forschung und Politikberatung, die mit Transformationen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen umgehen wollen. Bislang existiert allerdings noch kein kohärentes Framework einer transformativen Innovationspolitik 3.0 (Schot und Steinmueller, 2018). Eine Analyse der Ausrichtung der Innovationspolitik in Deutschland kann aber Hinweise geben, wie der Übergang zwischen herkömmlicher Innovationspolitik zu transformativer Innovationspolitik in der Praxis ausgestaltet werden kann.

Direktionalität und Missionsorientierung

Die Absicht, Innovationspolitik mit gesellschaftlichen, nicht ausschließlich wirtschaftlichen Zielen zu verknüpfen, wird im Koalitionsvertrag deutlich. In 29 von 60 innovationsbezogenen Textstellen, in denen Innovation diskutiert wird, wird ein direkter Bezug zu Zielen der nachhaltigen Entwicklung und sozialen Innovationen hergestellt. Zudem findet sich im aktuellen Koalitionsvertrag erstmalig der Begriff der Missionsorientierung: „Wir können unser Innovationspotenzial heben, wenn wir unsere Ressourcen effektiv bündeln und einsetzen. An diesen Erfolg wollen wir anknüpfen, indem wir Programmlinien, Hightech-Strategie und Ressortforschungen missionsorientiert weiterentwickeln" (SPD et al., 2021, 19 f.). Das deutliche Bekenntnis weist darauf hin, dass die Bundesregierung das Konzept und die damit verbundene stärkere lenkende Funktion staatlicher Innovationspolitik nutzen will. Das zeigt sich auch daran, dass ein Klimacheck eingeführt werden soll, der eine abgeschwächte Form eines Vetos bei Gesetzesvorhaben darstellt und prüft, inwiefern Gesetzesvorhaben sich auf die Klimaschutzziele der Bundesregierung auswirken.

Jedoch bedeuten diese Ansätze weniger eine revolutionäre Wendung in der deutschen Innovationspolitik als vielmehr eine Weiterentwicklung der bisherigen Innovationspolitik der alten Bundesregierung. So finden sich einige Elemente

der Ausrichtung an gesellschaftlich relevanten Ziele in Innovationsstrategien der Bundesregierung, die schon seit 2015 zu erkennen sind, als eine neue Hightech-Strategie (BMBF, 2018) aufgestellt wurde. Schon hier wird explizit auf die Dualität der Ausrichtung der Innovationspolitik zwischen Innovationsfähigkeit und Nachhaltigkeit hingewiesen. Der explizite Verweis auf die SDGs sind Beleg dafür, dass Innovationsziele im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Zielen gedacht werden. Auch war der Aufbau der Bundesagentur für Sprunginnovationen SPRIND, die durch die letzte Bundesregierung gegründet wurde, ein Versuch, missionsorientierte disruptive Innovationen voranzubringen. Die direktionale und missionsorientierte Innovationspolitik ist letztendlich eine graduelle Weiterentwicklung, die, auch wenn sich das sprachlich zum ersten Mal im Koalitionsvertrag wiederfindet, eher als eine Weiterentwicklung und ein weiterer Baustein einer stärkeren Ausrichtung auf gesellschaftlich relevante Ziele zu betrachten ist.

Wissenstransfer für gesellschaftliche Transformation

Das Ziel, Wissenstransfer stärker an der gesellschaftlichen Wirkung zu orientieren, wurden schon von den Vorgängerregierungen verfolgt. Im aktuellen Koalitionsvertrag wird dieses allerdings expliziter ausgeführt. Das lässt sich an drei thematischen Schwerpunkten festmachen: *Erstens* konzentriert sich der regionale Wissenstransfer in Innovationsökosystemen neben der Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) auf die Zusammenarbeit mit sozialen Organisationen und Agierenden der öffentlichen Hand, z. B. durch die Gründung einer spezialisierten Agentur. *Zweitens* sollen Gründungsaktivitäten beim Wissenstransfer einen zusätzlichen Schwerpunkt auf die Gründung sozialer Unternehmen legen. *Drittens* legt die Bundesregierung beim Wissenstransfer mit Entwicklungsländern den Fokus auf die Diffusion nachhaltiger, insbesondere klimafreundlicher, Technologien und Innovationen.

Aus dem Koalitionsvertrag geht nicht hervor, wie der Wandel von einem auf Marktakteur:innen fokussierten Wissenstransfer hin zu einem auf breitere gesellschaftliche Gruppen ausgelegten Transfer gestaltet werden soll. Auch wenn sich Forderungen nach einer stärkeren Ausrichtung an gesellschaftlichen Bedürfnissen wiederholt im Koalitionsvertrag finden, ist die Ausgestaltung direktionaler und missionsorientierter Innovationspolitik nur fragmentiert vorzufinden. Es fehlt eine umfassende Strategie und es bleibt weitgehend unklar, wie die Abstimmungsprozesse zwischen Politik und den einzelnen Stakeholdergruppen ausgestaltet werden. Die Rolle der Wissenschaftskommunikation, die zentraler Bestandteil sein könnte, beschränkt sich auf einen generellen Austausch zwischen Bürger:innen und Wissenschaft. Wie Prioritätensetzung stattfindet und Zielkonflikte gelöst werden, ist bislang noch offen.

Einen potenziellen Ausweg aus diesem Dilemma könnte die Erprobung neuer Governancemechanismen durch experimentelles Handeln darstellen. So wird im Koalitionsvertrag z. B. die Rolle der Ausnahmeregelungen und Reallabore betont. Sie sollen bei der Entwicklung neuer Politikmaßnahmen den Weg weisen, gerade in Politikfeldern, in denen Erfahrungen fehlen. Insbesondere für den Anspruch, Transformationsprozesse zu gestalten, reicht das traditionelle Set an innovationspolitischen Maßnahmen nicht aus. Regulatorische Experimente können einen Weg zeigen, wie transformative Innovationspolitikmaßnahmen eingeführt, getestet und validiert werden können. Allerdings weisen internationale Beispiele unter anderem in den Niederlanden, Norwegen und Großbritannien darauf hin, dass das regulatorische Lernen in Experimenten mit betroffenen Stakeholdern aus Verwaltung, Unternehmen und Kund:innen eine gewisse Zeit benötigt (Feser et al., 2021).

Parallelität traditioneller und transformativer Innovationspolitik

Innovationen werden von der neuen Bundesregierung nicht nur als Thema verstanden, das in einem spezifisch abgegrenzten fachpolitischen Gebiet zu verorten ist, sondern als Querschnittsthema. So findet sich Innovationspolitik in zweierlei Hinsicht im Koalitionsvertrag: Es gibt einerseits ein separates Kapitel, das sich auf die traditionelle Forschungs- und Innovationspolitik bezieht, andererseits finden sich im ganzen Koalitionsvertrag Verweise auf die Rolle und die Bedeutung von Innovationen für wirtschaftliche und auch für gesamtgesellschaftliche Ziele. Auffällig ist die Dualität der Rolle von Innovationen. In diesem Zusammenhang zeigt sich auf der einen Seite Innovation als klassisches Thema, wenn es um die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und die Förderung des Wirtschaftswachstums geht. Dabei werden die traditionellen Instrumente der Innovationspolitik, wie z. B. der Abbau von markthemmenden Faktoren und die Unterstützung von Wissenstransfer gestärkt und ausgebaut. Auf der anderen Seite finden sich Elemente transformativ ausgerichteter Innovationspolitik: So werden zum einen Digitalisierung und digitale Innovationen als Treiber verstanden, die einen Beitrag zu gesellschaftlichem Zusammenhalt und nachhaltiger Entwicklung leisten. Zudem werden Innovationen als Kernbestandteil angeführt, mit dessen Hilfe die Klimaziele erreicht werden können. Des Weiteren soll die Konkretisierung des Koalitionsvertrags in Förderprogrammen, Forschungsvorhaben und Strategien im Einklang mit der Missionsorientierung der öffentlichen Hand geschehen. Schließlich sollen ökologische und soziale Ziele bei den bestehenden Förderprogrammen berücksichtigt werden. Ein Sachverhalt, der im Koalitionsvertrag weniger diskutiert wird, sich aber stärker auf die Rolle der Innovationspolitik auswirken wird, ist die Rolle der Trade-offs. Mit dem Ziel, Innovationspolitik stärker an ihrer Wirkung auszurich-

ten, wird es offensichtlicher, dass es durchaus Trade-offs zwischen den einzelnen Politikzielen und innovationspolitischen Maßnahmen geben kann. Während Innovationspolitik herkömmlicher Art, die sich auf das Hervorbringen von Innovationen und den Wachstumsbeitrag, oft impliziter Natur, fokussieren konnte, sind transformative Ansätze von Innovationspolitik darauf ausgerichtet, schon im Innovationsprozess Auswirkungen zu reflektieren und auch nichtintendierte Effekte, wie z. B. Rebound-Effekte zu bedenken.

Direktionalität und Technologieoffenheit

Zentrale Kritik aus ökonomischer Perspektive an der Bewertung transformativer Innovationspolitik hängt mit der Frage zusammen, inwiefern transformative Ansätze sich auf die Technologieoffenheit bei der Förderung von Innovationen auswirken. So wurde beispielsweise um die EU-Taxonomie zur Einordnung von unternehmerischen Aktivitäten im Bereich der Nachhaltigkeit eine hitzige Debatte geführt. Der Vorwurf planwirtschaftlichen Denkens wurde unter anderem mit dem Hinweis geäußert, dass zukünftige Technologieentwicklung gar nicht so weit vorhersehbar sei und Eingriffe negative Effekte haben können (Felbermayr, 2022). In diesem Zusammenhang kann sich eine stringente Anwendung transformativer Innovationspolitik durch eine gezieltere Ausrichtung auf die Auswahlmechanismen auf Technologiemärkten auswirken. Dies kann negative Folgen für Effizienz und Effektivität der Politikmaßnahmen haben. Diesbezüglich wird immer wieder die Sorge geäußert, dass Innovationspolitik den Grundsatz des effizienten Mitteleinsatzes vernachlässigt oder über Bord wirft. Verfrühte Richtungsentscheidungen können dazu führen, dass Technologien übersehen, Technologieentwicklungen nicht antizipiert und im schlechtesten Fall Rahmenbedingungen für ineffiziente Technologien optimiert werden, was sich durch das Ausschalten der Koordinationsfunktion des Marktes auf die Innovationsentwicklung auswirken kann. Regressive Verteilungen, z. B. im Bereich der Klimaförderung stellen ein Problem dar (Pritzl und Söllner, 2021).

Transformative Innovationspolitik stellt insgesamt hohe Anforderung an die Legeslative. Parlamentarier:innen müssen über weitgehendes Wissen verfügen, um Technologieentwicklungen antizipieren zu können. Die stärkere Ausrichtung auf insbesondere digitale oder nachhaltige Transformationsprozesse muss sich nicht zwangsläufig auf die Technologieoffenheit auswirken, denn es geht nicht um die arbiträre Einschränkung von Technologien, sondern der Ausrichtung von Innovationspolitik innerhalb von sozio-technischen Systemen. Während auf Technologie- und Innovationsebene nicht frühzeitig abzuschätzen ist, welche spezifische Innovation sich letztendlich durchsetzen wird, ist bei übergeordneten sozio-technischen Systemen, wie z. B. Mobilität oder Ernährung klar, welche Ziele erreicht werden müssen. Innovationspolitik kann nur erfolgreich handeln, wenn sie diesen Unterschied beachtet.

In der Innovationsforschung werden im Zusammenhang mit Technologieoffenheit zwei Argumentationsstränge angeführt: Zum einen, dass transformative Innovationspolitik mit einem klaren Zeitfokus agiert. So orientiert sich auch die normative Ausrichtung der Politik in der Regel an klar gesteckten Zielen, z. B. den Klimazielen für 2030 und 2050. Die Einschränkung des Zeithorizontes kann dazu führen, dass bestimmte Technologien sich schon heute als effektiver und effizienter aus ökonomischer Betrachtungsweise erweisen und weitere Technologien keine Marktreife innerhalb des Zeitrahmens erlangen. Zum anderen sind finanzielle Ressourcen für innovationspolitische Maßnahmen knapp. Die Entscheidung über die Investition richtet sich danach, wo die höchste gesellschaftliche Wohlfahrt erzeugt werden kann.

Transformative Innovationspolitik erhöht die Verantwortlichkeit

Direktionalität und Missionsorientierung erhöhen die Verantwortlichkeit der Innovationspolitik. Während traditionelle Innovationspolitik am Entstehen von neuen Produkten, Dienstleistungen und Geschäftsmodellen gemessen wird, z. B. durch das statistische Erfassen von Patenten oder den Einfluss auf das Bruttoinlandsprodukt, erhebt transformative Innovationspolitik den Anspruch, auch den Einfluss auf die gesellschaftlichen Ziele darstellen zu können. Des Weiteren liegt bei transformativer Innovationspolitik ein stärkeres Gewicht auf dem Prozess und der Erstellung der Politikinstrumente. Für transformative Innovationspolitik besteht ein höherer Druck, sich für die Entscheidung von bestimmten Maßnahmen zu rechtfertigen. So führte der kurzfristige Stopp der Förderprogramme für energieeffizientes Bauen und Sanieren der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zu einer so großen Diskussion, dass die Bundesregierung sich gezwungen sah, mehr Haushaltsmittel für ein Programm bereitzustellen, das in seiner derzeitigen Form wenig effizient zu Emissionseinsparungen führt und laut Koalitionsvertrag zeitnah überarbeitet werden soll (dpa, 2022). Zudem führt eine gezieltere Ausrichtung von Innovationspolitik zu einer höheren Relevanz von Trade-offs zwischen gesellschaftlich angestrebten Zielen. Wie mit Zielkonflikten, gerade bei missionsorientierten Projekten, umgegangen wird, ist festzulegen. Die Abwägungen darüber, welche Ziele priorisiert werden, zeigt sich insbesondere in Bezug auf den Klimazielen und SDGs. So beinhalten die SDGs 17 Oberziele und 169 Unterziele, wobei der Beitrag von Innovationen sich positiv auf ein einzelnes Ziel auswirken kann, während es andere negativ beeinflusst. Die Ausrichtung auf die multidimensionalen Ziele erzeugt Trade-offs. Im Koalitionsvertrag fehlt bislang eine Antwort darauf, wie Zielkonflikte gelöst werden sollen. Primär existiert noch kein geeignetes Indikatorensystem, um diese im ersten Schritt transparent zu machen. Derzeit gibt es nur Indikatorensysteme, getrennt nach Innovations- und Nachhaltigkeitsindikatoren. Um die Zusam-

menhänge zwischen Innovation und gesellschaftlichen Zielen zu verstehen, müssen Messinstrumente entwickelt werden, die den Beitrag zur Erreichung der Ziele, aber auch der Trade-offs messen können.

Gesellschaftlicher Konsens und die Änderung der Zielsetzung

Die stärkere und direktere Ausrichtung der Innovationspolitik an gesellschaftlicher Relevanz führt dazu, dass eine Änderung des gesellschaftlichen Konsenses über bestimmte Themen eine Umgestaltung der Innovationspolitik impliziert. In den vergangenen Jahren waren solche Änderungen deutlich sichtbar in den Diskussionen um Einwanderung, Klimapolitik und in jüngster Vergangenheit die Rolle der Verteidigung bedingt durch den Ukrainekrieg. Der schnelle Wandel steht im Widerspruch zur Kontinuität, die eigentlich zentral für Innovationspolitik ist, da Ergebnisse im Regelfall nur in mittel- und langfristigen Zeiträumen absehbar sind. Traditionelle Innovationspolitik, die weitgehend indifferent gegenüber Zieländerungen ist, musste auf Zieländerungen nicht reagieren. Eine transformative Innovationspolitik muss Änderungen der Zielsetzung reflektieren, aber gleichzeitig zuverlässige Unterstützung bei der Entwicklung neuer Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle bereitzustellen. Umso wichtiger ist es, eine Strategie, die Direktionalität und Missionsorientierung reflektiert und einen Zeithorizont über eine Legislaturperiode hinaus hat, wie z. B. durch die EFI gefordert, zu implementieren.

Fazit

Die Innovationspolitik der Bundesregierung entwickelt sich konzeptionell weiter. Die EFI attestiert ihr in ihrem jüngsten Gutachten ein hohes Ambitionsniveau (EFI, 2021). Gleichzeitig kritisiert die EFI das Fehlen eines langfristigen Planes, der sich über die Legislaturperiode hinaus erstreckt. Eine stärker an gesellschaftlichen Zielen ausgerichtete Innovationspolitik kann nur funktionieren, wenn entsprechende Indikatorensysteme weiterentwickelt werden, die gleichermaßen die Wirkung auf Transformationsprozesse berücksichtigen und Instrumente zur Verfügung gestellt werden, die Experimentierräume ermöglichen, um Innovationsprozesse in sich ändernden Umgebungen zu unterstützen und beschleunigen. Die Innovationsagentur SPRIND mag dafür ein erster Versuch sein, aber Belege über die erfolgreiche Umsetzung und langfristig positive Beiträge zu innovationspolitischen Zielen stehen noch aus. Letztendlich funktioniert die Weiterentwicklung von Innovationspolitik nur, wenn Spielräume für eine Kultur des Scheiterns bedacht werden. Auch wenn positive Beispiele in der Diskussion, wie z. B. im Bereich der Mondfahrt und der Entwicklung der Corona-Impfstoffe, überwiegen, darf nicht übersehen werden, dass eine konkretere und programmatisch fundierte Zielsetzung auch zu einer höheren Wahrscheinlichkeit des Scheiterns führen kann. Wenn Scheitern nicht akzeptiert wird, kann transformative Innovationspolitik nicht funktionieren.

Literatur

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018), Die Hightech-Strategie 2025: Forschung und Innovation für die Menschen, https://www.hightech-strategie.de/SharedDocs/Publikationen/de/hightech/pdf/forschung-und-innovation-fuer-die-menschen.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (22. April 2022).

Botthof, A. et al. (2020), Transformation des Innovationssystems: Neue Anforderungen an die Innovationspolitik, Fraunhofer ISI Discussion Papers - Innovation Systems and Policy Analysis, No. 67.

dpa (2022), KfW-Förderung: Habeck: Steuergeld für Förderprogramme sinnvoller einsetzen, *Die Zeit*, 2. Februar.

EC – European Commission (2019), The European Green Deal, COM(2019) 640 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN (22. April 2022).

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2021), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2021, https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2021/EFI_Gutachten_2021.pdf (22. April 2022).

Felbermayr, G. (2022), Kostenwahrheit statt Taxonomie, kurier.at, 17. Januar.

Feser, D. et al. (2021), Institutional conditions for the up-take of governance experiments – A comparative case study, *ifh Working Paper*.

Janssen, M. J., J. Torrens, J. H. Wesseling und I. Wanzenböck (2021), The promises and premises of mission-oriented innovation policy—A reflection and ways forward, *Science and Public Policy*, 48(3), 438-444.

Larrue, P. (2021), The design and implementation of mission-oriented innovation policies, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 100.

Mazzucato, M. (2016), From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy, *Industry and Innovation*, 23(2), 140-156.

Pritzl, R. und F. Söllner (2021), Rationale Klimapolitik – ökonomische Anforderungen und politische Hindernisse, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 46(4), 423-449.

Schot, J. und W. E. Steinmueller (2018), Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change, *Research Policy*, 47(9), 1554-1567.

Seidl, R., T. von Wirth und P. Krütli (2019), Social acceptance of distributed energy systems in Swiss, German, and Austrian energy transitions, *Energy Research & Social Science*, 54, 117-128.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Koalitionsvertrag 2021-2025: Mehr Fortschritt wagen.

Weber, K. M. und H. Rohracher (2012), Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change, *Research Policy*, 41(6), 1037-1047.

Title: *Innovation Policy in the New Legislative Period: A New Strategic Direction?*

Abstract: *The innovation policy of the new German government is at the threshold between the traditional and the transformative. In addition to company-oriented measures, current innovation policy in Germany is characterised above all by its orientation toward benefits for society as a whole. This represents an incremental development compared to the previous government. The focus is on reorienting knowledge transfer for societal transitions. Against this background, the innovation policy outlined in the coalition agreement contains traditional and transformative elements. Effects of the innovation policy arise in the areas of openness to technology, legitimacy of policy measures and participation.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3216-2

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 470-478

JEL: R41, R42, R48

Andreas Knorr, Alexander Eisenkopf

Ein Vorschlag zur Reform der Slotvergabe an kapazitätsbeschränkten Verkehrsflughäfen

Luftverkehrsdienste benötigen ergänzende boden- und luftseitige Infrastrukturen. Kapazitätsbeschränkungen des Start- und Landebahnsystems eines Flughafens stellen einen erheblichen Engpass dar. Das Nutzungsrecht hängt von der Verfügbarkeit eines Slots ab. Wenn die Nachfrage nach Slots das Angebot übersteigt, ist ein Zuweisungsverfahren erforderlich. In den meisten Ländern der Welt gibt es dafür keinen Marktmechanismus. Eine Besitzstandsklausel beschränkt den Zutritt für Neueinsteiger auf überlasteten Flughäfen. Aus der Perspektive der Eigentumsrechte lässt sich Abhilfe schaffen.

Kaum eine Branche wurde von den weltweit zur Bekämpfung der Coronapandemie erlassenen staatlichen Restriktionen, insbesondere den Reisebeschränkungen und Quarantänevorschriften, so stark und nachhaltig getroffen wie die Luftverkehrswirtschaft (ICAO, 2022). So brachen die Passagierzahlen in den EU-Mitgliedstaaten 2020 gegenüber 2019 im Durchschnitt um 73,3 % ein (Eurostat, 2021). Zwar war von Mai bis Mitte Oktober 2021 wieder eine deutliche Verkehrszunahme zu verzeichnen, doch liegt das Aufkommen im Passagierverkehr nach wie vor deutlich unter dem Vorpandemiejahr 2019. So belief sich nach Angaben des Flughafenverbands ADV (2022) beispielsweise das Passagieraufkommen an den 22 größten deutschen Verkehrsflughäfen im November 2021 auf lediglich 49,5 % des monatlichen Vergleichswerts für 2019; der prozentuale Rückgang des Passagieraufkommens gegenüber dem jeweiligen Vergleichsmonat 2019 für den Zeitraum von Januar 2020 bis November 2021 ist in Abbildung 1 dargestellt.

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

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

Prof. Dr. Dr. h. c. Andreas Knorr ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere für Wirtschafts- und Verkehrspolitik, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf hat den Zeppelin-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen inne.

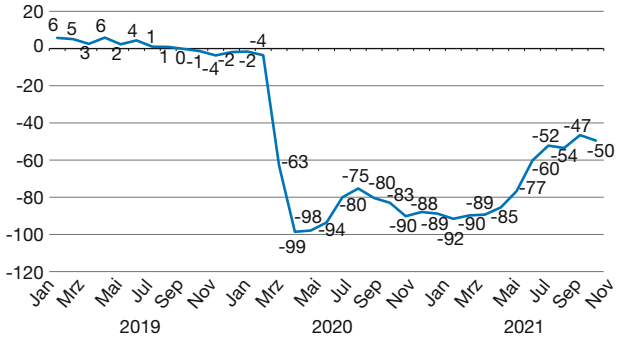
Weit weniger betroffen war das Luftfrachtsegment, in dem das Niveau von 2019 bereits wieder übertroffen wurde und dessen Verkehrsleistung im weltweiten Mittel nun sogar einen historischen Höchststand erreicht hat (IATA, 2021). Anders als in der DACH-Region oder der EU hat sich das Passagieraufkommen in anderen Ländern inzwischen wieder spürbar erholt. So wurde im Dezember 2021 in den USA im Inlandsluftverkehr bereits wieder ein Wert von 85 % verzeichnet, und im grenzüberschreitenden Verkehr wurden 72 % des entsprechenden Aufkommens von 2019 erreicht (Airlines for America, 2022, 10). Aktuelle Prognosen gehen von einer vollständigen Erholung des Luftverkehrsmarkts nicht vor 2025 aus, bei beträchtlichen regionalen Unterschieden (Bain & Company, 2021).

Ein ähnlich massiver Einbruch wie bei den Passagierzahlen war auch bei der Zahl der gewerblichen Flugbewegungen, d. h. bei den Starts und Landungen im Passagier- und Frachtverkehr zu beobachten. Hier verzeichneten die deutschen Verkehrsflughäfen im April 2020 – dem verkehrsschwächsten Monat seit Ausbruch der Pandemie – einen Rückgang um 84,2 %. Im April 2021 hatte sich dieser Wert auf -59,8 % verbessert; im November 2021, dem letzten Monat, für den offizielle Daten vorliegen, betrug das Minus noch 29,1 % (Flughafenverband ADV, 2021, 5). Der im Vergleich zu den Passagierzahlen prozentual geringere Rückgang der Flugbewegungen spiegelt die deutlich niedrigere Auslastung der Flotten seit Pandemiebeginn wider. Die wirtschaftspolitische Diskussion in Deutschland und der EU zu den möglichen Auswirkungen der Coronapandemie auf die Luftverkehrsbranche beschränkte sich im Wesentlichen auf drei Problemfelder:

Abbildung 1

Monatliches Passagieraufkommen an den deutschen Verkehrsflughäfen

Veränderungsrate gegenüber dem jeweiligen Vergleichsmonat 2019



Quelle: Flughafenverband ADV (2022).

- Das (insbesondere) beihilferechtliche Pro und Contra staatlicher Rettungspakete zugunsten der wirtschaftlich stark angeschlagenen Fluggesellschaften und Flughäfen.
- Fragen des Verbraucherschutzes, vornehmlich hinsichtlich der Modalitäten der Kostenerstattung bei pandemiebedingten Flugannullierungen der Fluggesellschaften.
- Die Festlegung geeigneter und national wie international möglichst einheitlicher Hygienestandards als Voraussetzung für das Wiederhochfahren des Luftverkehrs.

Nur am Rande thematisiert wurde ein für die Wettbewerbsbedingungen auf den Luftverkehrsmärkten höchst relevanter Aspekt: Die Verfahren zur Allokation von Zeitnischen (Slots) zur Nutzung der Start- und Landebahnen an den hochfrequentierten und somit kapazitätsbeschränkten Verkehrsflughäfen. Deren allokative Ineffizienz ist seit langem weitgehend unbestritten (Grether, Isaac und Plott, 1981), zumal die Nichtverfügbarkeit von Slots für Newcomer eine kaum überwindliche Markteintrittsbarriere darstellt. Die Reformvorschläge beschränken sich auf unterschiedlich designte Auktionen (Bichler et al., 2021). Ihnen ist gemeinsam, dass sich die Analyse auf zwei Akteure beschränkt: den Staat, vertreten durch den jeweiligen nationalen Flugplankoordinator, als Anbieter knapper Slots und die Fluggesellschaften als deren Nachfrager. Demgegenüber werden die Flughäfen als Eigentümer der Start- und Landebahninfrastrukturen, deren Nutzungsrechte durch Slots alloziert werden müssen, außer Betracht gelassen. Aus einer De-lege-lata-Perspektive durchaus nachvollziehbar; jedoch lässt sich auch diskutieren, wie eine Grundsatzreform der Slotvergaberegeln einschließlich der Einbeziehung der Flughäfen als Akteure aussehen könnte.

Kapazitätssteuerung an Verkehrsflughäfen

Beförderungsdienstleistungen im Luftverkehr benötigen komplementäre boden- und luftseitige Infrastrukturen (Knorr und Lueg-Arndt, 2018). Dabei umfasst die luftseitige Infrastruktur im weiteren Sinn den von der Flugsicherung bewirtschafteten Luftraum, innerhalb dessen sich ein Flugzeug vom Zeitpunkt des Abhebens bis zur Landung bewegt. Dazu komplementär ist die von den Flughäfen bereitgestellte luftseitige Infrastruktur im engeren Sinne, die sämtliche Bewegungsflächen für Flugzeuge am Flughafen, also das Start- und Landebahnsystem, die Rollwege (Taxiways) sowie die Parkpositionen am Terminal (Gates) oder auf dem Vorfeld (Apron) umfasst. Hinzu kommen die landseitigen Infrastrukturen des Flughafens.

Für die sichere und zugleich flugplankonforme Durchführung eines Fluges sind präzise aufeinander abgestimmte exklusive zeitliche Nutzungsrechte an luft- und bodenseitigen Infrastrukturen unabdingbar. Sie werden als Slots bezeichnet. Zu unterscheiden ist zwischen Flughafenslots (Airport Slots), die die Zahl der pro Stunde möglichen Starts- und Landungen widerspiegeln, und Luftstraßenslots (Airway Slots bzw. Calculated Take-off Time/CTOT). Unter der Annahme vorliegender Verkehrsrechte ist für die Durchführung eines Flugs somit die Zuteilung von drei komplementären Slots erforderlich: je ein Flughafenslot am Start- und Zielflughafen sowie ein Luftstraßenslot für die gewählte Flugstrecke. Hinzu kommt der zeitlich auf die Flughafenslots abgestimmte Zugang zu der für die Abfertigung des Flugs benötigten bodenseitigen Infrastruktur.

Die Kapazitätsauslastung ist je nach Flugstrecke, Tageszeit, Jahreszeit und Flughafen höchst unterschiedlich. Die Allokationsverfahren für Slots sind zudem nicht einheitlich. Luftstraßenslots kommen nur zum Einsatz, wenn die zuständigen Flugsicherungen ihre Kapazitätsgrenze erreicht haben, bis zu der die sichere horizontale und vertikale Staffelung der von ihr kontrollierten Flugzeuge im Luftraum noch gewährleistet werden kann. Erteilung und Inanspruchnahme erfolgen ausschließlich kurzfristig und tagesaktuell. Da Luftstraßen- gegenüber Flughafenslots generell Vorrang genießen, ist es etwa denkbar, dass ein verspätet erteilter Luftstraßenslot am Zielflughafen entweder keine Landung mehr erlaubt oder dort zur neuen verspäteten Ankunftszeit keine Flughafenslots mehr verfügbar sind.

Flughafenslots dienen der Disposition (Scheduling) der verfügbaren Start- und Landezeiten für alle gewerblichen und nichtgewerblichen Flüge an einem Verkehrsflughafen. Sie wurden Anfang der 1960er Jahre eingeführt, um der zunehmenden Verspätungshäufigkeit an hochfrequentierten Flughäfen entgegenzuwirken. Slots stellen seither eine zentrale Grundlage für die Flugplangestaltung der Fluggesellschaften dar. Sie werden von der rechtlich designierten nationalen Flugplankoordination eines Landes administriert. Das maximal verfügbare Angebot von Flughafenslots wird zum einen durch dessen Infrastrukturausstattung,

insbesondere des Start- und Landebahnsystems, aber auch der Umschlagleistung aller bodenseitigen Abfertigungseinrichtungen, absolut begrenzt und als Koordinationseckwert des Flughafens bezeichnet (Fluko, 2022a). Diese werden ausschließlich für die als kapazitätsbeschränkt eingestuften Flughäfen festgelegt. Dabei werden internationalen Usancen gemäß zwei Kategorien unterschieden, wobei die Einstufung separat für jede der beiden halbjährigen Flugplanperioden erfolgt, d. h. für den Sommer- und den Winterflugplan (Fluko, 2022b und 2022c):

- An den flugplanvermittelten (*schedules facilitated*) Level-2-Flughäfen übersteigt die Nachfrage nach Slots das vorhandene Angebot lediglich temporär, also entweder an bestimmten Tageszeiten, an einzelnen Wochentagen oder saisonal. In Deutschland betrifft dies derzeit die Flughäfen Bremen, Dresden, Erfurt, Köln, Leipzig-Halle, Münster-Osnabrück, Nürnberg und Saarbrücken. Weltweit fielen in der Flugplanperiode Winter 2021 insgesamt 151 Verkehrsflughäfen in diese Kategorie (IATA, 2022a).

- An den koordinierten Level-3-Flughäfen besteht ein dauerhafter, erheblicher Nachfrageüberhang nach Flughafenslots. In Deutschland fallen die Flughäfen Berlin Brandenburg, Düsseldorf, Frankfurt Rhein/Main, Hannover, Hamburg, München und Stuttgart in diese Kategorie, die weltweit während der Flugplanperiode Winter 2021 insgesamt 170 Verkehrsflughäfen umfasste (IATA, 2022a).

Nach deutscher Rechtslage[1] obliegt die Zuständigkeit für die Festsetzung der Flughafenkapazität und des Koordinationseckwerts letztlich dem Bundesverkehrsministerium, das das Einvernehmen mit der obersten Luftfahrtbehörde des jeweiligen Bundeslands herzustellen hat; zuvor sind das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, die Flugsicherungsorganisation, der Flughafenbetreiber sowie die Fluggesellschaften anzuhören. Mittelbar eingebunden ist auch der Koordinierungsausschuss des fraglichen Flughafens. Dieser setzt sich stets aus je einem Vertreter der Flugsicherung, des Flughafenbetreibers sowie der Spitzenverbände des gewerblichen Luftverkehrs und des Geschäftsreiseverkehrs zusammen. Darüber hinaus haben auch einzelne Luftfahrtunternehmen das Recht, je einen Vertreter in dieses Gremium zu entsenden. Die deutsche Flugplankoordination nimmt als Beobachterin an den Sitzungen des Koordinationsausschusses aller Flughäfen teil. Vergleichbare Regularien gelten in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten und den meisten Staaten weltweit.

Wie unmittelbar einsichtig, ist das deutsche Verfahren zur Festsetzung der Koordinationseckwerte geeignet, Newcomer sowie alle Fluggesellschaften, die den Flughafen bislang nur unregelmäßig nutzen, mangels Repräsentanz zu benachteiligen. Demgegenüber werden die Koordinationseckwerte in Großbritannien, aber auch in Amsterdam Schiphol in Kooperation mit der Flugsicherung von den Flughafenbetreibern selbst festgelegt (Engemann, 2019).

Verfahrensregeln der (Re-)Allokation von Flughafenslots

Infrastrukturengpässe an Verkehrsflughäfen wie eine Übernachfrage nach Flughafenslots stellen grundsätzlich eine Markteintrittsbarriere dar und schützen die bereits an diesem Standort aktiven Fluggesellschaften vor Newcomern. Ihr marktschließender Effekt hängt bei gegebener Kapazität folglich wesentlich vom Verfahren für die Zuteilung der knappen Slots auf die darum konkurrierenden Fluggesellschaften ab. Prozedural von höchster Relevanz sind in diesem Zusammenhang die „Worldwide Airport Slot Guidelines“ (WASG) der International Air Transport Association (IATA 2020). Sie ist der Branchenverband von derzeit 289 Fluggesellschaften aus 120 Ländern, auf die zusammen 83 % des Weltluftverkehrsaufkommens entfallen (IATA, 2022b).[2] Zwar hat die IATA seit der Öffnung der Luftverkehrsmärkte ab Ende der 1970er Jahre ihre Rolle als legales Preiskartell ihrer Mitglieder in wichtigen Verkehrsgebieten verloren. Große Bedeutung kommt ihr aber noch heute bei der Flugplankoordination zu, die auch die Verfahrensregeln zur Zuteilung von Flughafenslots beinhaltet. Die zuständigen IATA-Slotkonferenzen finden zweimal pro Jahr statt und dienen als „forum for the allocation of slots at fully coordinated airports (Level 3), and for the reaching of consensus on the schedule adjustments necessary to conform to airport capacity limitations (Level 2). The goal of the conference is for airlines and airports to obtain the slots that will give them the best possible schedule to offer their customers” (IATA, 2022b). Die IATA lehnt aus diesem Grund seit jeher jede Reform des bestehenden Systems grundsätzlich ab (IATA, 2017). Ihre WASG stellen rechtlich zwar nur unverbindliche Empfehlungen dar und sind in unterschiedlichem Maße rechtlich kodifiziert, werden aber gleichwohl weltweit umgesetzt. Gesetzliche Grundlage in der EU ist die seit ihrem Erlass mehrfach geänderte Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft. Auch die USA folgen weitestgehend den IATA-Empfehlungen.

Den WASG gemäß erfolgt die Slotvergabe auf den nicht kapazitätsbeschränkten Flughäfen (Level 1) nach dem Wind-

1 § 27a des Luftverkehrsgesetzes in Verbindung mit der Verordnung über die Durchführung der Flughafenkoordinierung (FHKV) vom 13.6.1994. Die Bildung von Koordinierungsausschüssen und deren Zusammensetzung ist in § 2 der Verordnung geregelt.

2 Nahezu alle international tätigen Fluggesellschaften der Welt sind Mitglieder der IATA, während die große Mehrheit der weltweit führenden Low Cost Carrier ihr bislang nicht beigetreten sind.

hundverfahren (*first come, first served*). Für die flugplanvermittelten und koordinierten Flughäfen (Level 2 und Level 3) finden abgestufte Priorisierungsregeln Anwendung:

- Erste Priorität genießen die historischen Slots, also die einer Fluggesellschaft in der letzten relevanten Flugplanperiode bereits zugeteilten Slots. Diese Großvaterrechte werden automatisch verlängert. Allerdings besteht für sie eine 80 %ige Nutzungspflicht (Use-it-or-lose-it-Regel). Sie dürfen in Deutschland und der EU außerdem ohne Zustimmung der betroffenen Fluggesellschaft von der nationalen Flugplankoordination zeitlich nicht verlegt werden, selbst wenn dies in der Gesamtschau eine bessere Nutzung der knappen luftseitigen Infrastrukturkapazitäten des Flughafens erlauben würde.
- Zweite Priorität gilt für historische Slots, die von Fluggesellschaften konsensual und mit Zustimmung der Flugplankoordination auf ein anderes Zeitfenster verlegt wurden (*retimed slots*) oder zwischen Fluggesellschaften (auch innerhalb eines Konzernverbunds) unentgeltlich getauscht bzw. durch einen Unternehmenszusammenschluss übernommen wurden (Zeitnischenmobilität).
- Dritte Priorität genießen die in einem Slotpool zusammengefassten überzähligen Slots. Nach EU-Recht müssen diese in Zeitfenstern von je einer Stunde geordneten Slots hälftig an Neubewerbende vergeben werden, also an Fluggesellschaften, die im Sinne der Verordnung (EWG) 95/93 (Art. 2) am fraglichen Flughafen zuvor kaum aktiv waren. Der Slotpool speist sich zum einen aus neugeschaffenen Slots, z. B. durch die Eröffnung einer neuen Piste oder infolge neuartiger kapazitätserhöhender Flugsicherungsverfahren. Zum anderen speist er sich aus den Slots, die von den Fluggesellschaften freiwillig retourniert oder ihnen von der Flugplankoordination aufgrund eines Verstoßes gegen die 80:20-Regel entzogen wurden.

Flughafenslots sind grundsätzlich weder an eine bestimmte Flugstrecke noch an einen bestimmten Flugzeugtyp gebunden. Sie ermöglichen den Fluggesellschaften eine hohe Flexibilität bei der Strecken-, Flugplan- und Kapazitätsplanung unter Beachtung der Use-it-or-lose-it-Regel. Des Weiteren ist es den Fluggesellschaften erlaubt, Slots untereinander zu tauschen. Demgegenüber ist den Fluggesellschaften der entgeltliche Sekundärhandel mit Slots, also ihr Weiterverkauf an eine andere Fluggesellschaft, in den meisten Jurisdiktionen grundsätzlich untersagt. Eine Ausnahme bilden seit 1986 Level-3-Flughäfen in den USA, wo gemäß der einschlägigen FAA-Regeln den Fluggesellschaften der sekundäre Slothandel gestattet ist (Starkie, 1994). Allerdings hat die FAA das Recht, Slots jederzeit ohne Kompensation zu entziehen. Daneben erklärte 1999 der britische High Court (Merckx, 1999) den entgeltlichen Slothandel zwischen Fluggesellschaften an britischen Flughäfen für rechtskonform mit den Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 95/93, die den entgeltlichen Slothandel zwischen Fluggesellschaften weder explizit erlaubt noch explizit verbietet. Er legalisierte damals eine langjährige Praxis, die sich durch Kombination eines formal legalen unentgeltlichen Tauschs zugewiesener Slots mit zugleich hohen Seitenzahlungen insbesondere an den kapazitätsbeschränkten Londoner Flughäfen Heathrow und Gatwick herausgebildet hatte. 2015 führte die chinesische Luftbehörde Civil Aviation Administration of China (CAAC) im Rahmen des „Pilot Reform Program for Market-based Allocation of Time Slot Resources“ eine Slotauktion am Guangzhou Baiyun International Airport (CAN) für Inlandsflüge durch (CAAC, 2016a). Auch am Flughafen Shanghai Pudong (PVG) wurde ein neues Zuteilungsverfahren für sieben Slotpaare erprobt, nämlich eine Lotterie mit Nutzungsgebühr (CAAC, 2016b). An beiden Flughäfen war geplant, 50 % der durch die damals anstehende Inbetriebnahme neuer Pisten geschaffenen zusätzlichen Slots über die genannten Verfahren zuzuteilen (China Daily, 2015). Von der IATA wurde dies als „beunruhigender Präzedenzfall“ kritisiert, der das bewährte WASG-System weltweit langfristig unterminieren könne (Routes, 2016). Am 1.4.2018 führte die CAAC gleichwohl ein neues Slotvergabesystem ein, das neben der Übernahme der IATA-Flughafenklassifikation auch Regelungen für einen Sekundärmarkt für Slots beinhaltet (CAAC, 2018).

Sonderregeln der EU während der Coronapandemie

In der EU wurde die Use-it-or-lose-Regel zunächst vom 1.3.2020 bis zum 24.10.2020 durch eine Änderung der Verordnung 95/93 vollständig aufgehoben (IATA, 2022c). Am 14.10.2020 wurde deren Aussetzung – der Slot Waiver – bis zum Ende der Winterflugplanperiode am 27.3.2021 verlängert. Am 16.2.2021 wurde eine modifizierte Use-it-or-lose-it-Regel beschlossen, die den Fluggesellschaften für die Sommerflugplanperiode eine Mindestnutzung ihrer Slots von 50 % vorschrieb. Diese Neuregelung wurde am 23.7.2021 für die Dauer der Winterflugplanperiode bis zum 27.3.2022 ausgedehnt. Für die Sommerflugplanperiode vom 28.3.2022 bis zum 29.10.2022 wurde die Mindestnutzungsrate von der EU Kommission am 15.12.2021 schließlich auf 64 % angehoben. Allerdings ist ein Unterschreiten des Schwellenwerts beim Vorliegen „begründeter Ausnahmen der Nichtnutzung“ (JNUS) wie insbesondere pandemiebedingter Reise- oder Quarantänebeschränkungen gemäß dem am 16.12.2021 entsprechend ergänzten Art. 10 der EU-Verordnung 95/93 ohne Slotentzug zulässig.

Offizielles Ziel ist die Vermeidung betriebswirtschaftlich unrentabler und ökologisch fragwürdiger Leerflüge, die von den Fluggesellschaften lediglich durchgeführt worden wären, um dem Entzug ihnen zugewiesener Slots durch die Flugplankoordination zu entgehen. Ökonomisch handelt es sich faktisch um einen Bestandsschutz der an einem als kapazitätsbeschränkt eingestuften Flug-

hafen aktiven Fluggesellschaften, deren ungenutzte Slots für die Dauer des Waivers vor dem Entzug geschützt sind. Entsprechend umstritten ist dieses Instrument unter den Fluggesellschaften. Während der Low Cost Carrier Wizz Air bereits im Sommer 2020 ein Ende der Ausnahmeregelungen forderte (Wizz Air, 2020), beklagte sich der Vorstandsvorsitzende der Lufthansa, Carsten Spohr, in einem Zeitungsinterview kürzlich über 18.000 erzwungene angebliche Leerflüge[3] während der Wintermonate zur Sicherung von Slots (Brankovic und Scherff, 2021).[4]

Ökonomische Bewertung der Slotvergabepraxis

Als unverzichtbarer Input für die Durchführung eines Fluges stellt die Slotvergabe nach Großvaterrechten eine besonders an den am stärksten frequentierten Verkehrsflughäfen für Newcomer kaum überwindliche Markteintrittsbarrieren dar, die es den Incumbents prinzipiell erlaubt, höhere Ticketpreise und Frachtraten am Markt durchzusetzen. Dies gilt immer dann, wenn die Kapazität des Start- und Landebahnsystems der betroffenen Flughäfen nicht kurzfristig erweitert werden kann oder falls bei einem Nachfrageeinbruch wie infolge der Coronapandemie aufgrund der deutlichen Absenkung der Mindestnutzungswerte durch Slot Waiver ungenutzte Slots nicht entzogen und an interessierte Newcomer realloziert werden dürfen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Zugriff auf ein einziges Slotpaar (d. h. für einen Start und eine Landung) für einen wettbewerblich relevanten Marktzutritt in der Regel unzureichend ist. Entscheidend für die Konkurrenzfähigkeit des Angebots des Newcomers gegenüber dem dominanten Incumbent sind die genauen Abflug- und Landezeiten sowie die Möglichkeit, eine den Bedürfnissen der Nachfrager entsprechend hohe Flugfrequenz aufzulegen. Beispielweise müsste der Newcomer auf einer häufig beflogenen Strecke wie etwa Berlin-Frankfurt ebenfalls mehrere tägliche Flugpaare zu attraktiven Zeiten offerieren können, was dessen Slotbedarf substanziell erhöht.

Eine weitere Facette der wettbewerbspolitischen Problematik der Slotvergaberegeln sind die Anreize für strategisches Horten historischer Slots, die entweder nicht (mehr) benötigt werden oder nicht (mehr) betriebswirtschaftlich sinnvoll nutzbar sind. Diese Praxis, mit der der Marktzutritt von Konkurrenz insbesondere an den Level-3-Flughäfen effektiv verhindert werden kann, wird auch als Slot Sitting bzw. Slot Squatting bezeichnet. Es kann immer dann auftreten, wenn

- ein Flug mangels Nachfrage zwar dauerhaft nicht (mehr) kostendeckend durchgeführt werden kann (bzw. bei Umsteigeverbindungen über das Drehkreuz der Fluggesellschaften keinen positiven Netzbeitrag – also einen positiven Deckungsbeitrag zu den Kosten des Gesamtstreckennetzes – liefert), die Fluggesellschaft den Wert des Slots als rentengenerierende Markteintrittsschranke aber höher veranschlagt als die durch dessen Nutzung anfallenden Verluste, oder
- der Slotinhaber größere Flugzeuge durch kleinere ersetzt, obwohl dies eine ökonomisch ineffiziente Fehlallokation knapper Flughafeninfrastrukturen darstellt.

Nicht übersehen werden darf, dass die Slotvergaberegeln ohnehin nur äußerst geringe ökonomische Anreize bieten, einmal erteilte Slots zurückzugeben. So ist die Chance, bei Bedarf kurz- bis mittelfristig neue, zeitlich passende Slots an kapazitätsbeschränkten Flughäfen zu erhalten, in der Regel äußerst gering. Somit können von den Slotvergaberegeln auch potenziell konzentrationsfördernde Wirkungen ausgehen. Dies ist immer dann der Fall, wenn das vorhandene Slotportfolio an kapazitätsbeschränkten Flughäfen eine Fluggesellschaft zu einem attraktiven Übernahmeobjekt werden lässt und durch einen Zusammenschluss eine bereits bestehende marktbeherrschende Stellung verstärkt oder eine neue marktbeherrschende Stellung begründet würde. Sowohl in den USA als auch in der EU werden im Rahmen der Fusionskontrolle sowie bei kartellrechtlichen Prüfungen horizontaler Vereinbarungen zwischen Fluggesellschaften regelmäßig behördliche Auflagen erteilt, die die Weitergabe einer bestimmten Zahl von Slots an interessierte Wettbewerbende als zwingende Voraussetzung für eine Genehmigung vorsehen (gegebenenfalls ergänzt um die Aufgabe von einzelnen Flugstrecken oder Frequenzen zugunsten von Newcomern).

Neben dem Zuteilungsverfahren können die Incumbents aber schließlich auch das Verfahren zur Rückgabe nicht benötigter Slots als strategische Markteintrittsbarriere missbrauchen. Dies ist möglicherweise immer dann der Fall, wenn der Stichtag für die Rückgabe eines erteilten Slots an die Flugplankoordination zeitlich zu kurz vor Beginn der Flugplanperiode liegt. Die Neuvergabe des Slots – außer für eine niedrigfrequente Ad-hoc-Nutzung – wird aufgrund des erforderlichen zeitlichen Vorlaufs bei der Flugplanerstellung dadurch zumindest erheblich erschwert.

Hinsichtlich der Betriebsabläufe begünstigt das Slotvergabesystem auf mehreren Ebenen einseitig die Fluggesellschaften gegenüber den Flughäfen. So werden Slots den Fluggesellschaften von der zuständigen Flugplankoordination grundsätzlich unentgeltlich zugeteilt. Doch nur an

3 Die von Spohr gewählte Formulierung Leerflüge ist irreführend, da diese in aller Regel nicht leer durchgeführt werden – d. h. ohne Passagiere und/oder Fracht –, sondern nur eine schlechte Buchungslage aufweisen.

4 Die Praxis temporärer Slot Waiver ist nicht neu. Schon vor der Coronapandemie waren diese wiederholt infolge massiver temporärer Nachfrageeinbrüche ausgesprochen worden, etwa nach den Terroranschlägen am 11.9.2001, während der SARS-Pandemie (2002 bis 2003), im Zuge der globalen Finanzkrise 2008 sowie nach dem Ausbruch des isländischen Vulkans Eyjafjallajökull am 14.4.2010.

unausgelasteten Flughäfen (Level 1) ist ihr ökonomischer Wert auch null. Herrscht an einem Flughafen eine temporäre oder permanente Übernachfrage nach Slots, müsste um einer effizienten Allokation willen jeder Slot zum markträumenden Knappheitspreis zugewiesen werden – was bis auf die genannten Ausnahmen (teilweise in den USA und Großbritannien) weltweit nicht der Fall ist. Der Slotbestand einer Fluggesellschaft an kapazitätsbeschränkten Verkehrsflughäfen begründet damit die Umleitung ökonomischer Knappheitsrenten von den Flughäfen als den Eigentümern dieser Infrastrukturen zu den dort aktiven Fluggesellschaften und damit implizit eine Subventionierung Letzterer durch Erstere. Der wirtschaftliche Wert der historischen Slots an den hochfrequentierten Flughäfen ist erheblich,[5] lässt sich aber ohne Slothandel nur indirekt als immaterieller Vermögensgegenstand anhand der Pflichtangaben der Fluggesellschaften im Rahmen der externen Rechnungslegung näherungsweise bestimmen (Olbrich, Brosel und Hasslinger, 2009); Olbrich und Hasslinger, 2010); beispielsweise bilanzierte Air Berlin 2015 176 Mio. Euro für nicht näher bezeichnete „Landerechte“ (Kuhn, 2016). Sie spielen darüber hinaus auch eine bedeutende Rolle als Sicherheiten bei der Kapital- und Kreditaufnahme von Fluggesellschaften, insbesondere in den USA und Großbritannien.

Darüber hinaus genießen die Fluggesellschaften aufgrund ihrer Bestände an historischen Slots umfassende Flexibilität bei deren Nutzung und ein hohes Maß an Planungssicherheit bei der Flugplanerstellung und der Organisation ihrer betrieblichen Abläufe. Dies gilt insbesondere für den hochkomplexen Flugbetrieb an den Drehkreuzen. Für die Flughafenbetreiber bedeutet die im Normalfall lediglich 80 %ige Mindestnutzungspflicht eines Slots eine im Extremfall 20 %ige Unterauslastung der von ihnen bereitgestellten luftseitigen Infrastruktur sowie die daraus resultierenden Mindereinnahmen aus der Abfertigung von Flugzeugen, Passagieren und Fracht sowie im Non-Aviation-Bereich. In Krisensituationen wie der Coronapandemie hindern die Slotvergaberegeln die Flughafenbetreiber darüber hinaus an der Neukundenakquise, da expansionswilligen Newcomern der Zugang zu den benötigten Slots trotz aktuell stark unterausgelasteter Kapazitäten verwehrt bleibt.

Betrachtet man Slots aus der Perspektive der Theorie der Verfügungsrechte (Eggertson, 1990; Hart, 1995) ist festzuhalten, dass in der einschlägigen juristischen Literatur deren Rechtsnatur bis heute nicht eindeutig und vollständig geklärt ist. Die für die EU einschlägige Verordnung (EWG) Nr. 95/93 definiert Slots in Artikel 2 als „die von einem Koordinator gemäß dieser Verordnung gegebene Erlaubnis, die für den Betrieb eines Luftverkehrsdienstes erforderliche Flughafeninfrastruktur eines koordinierten Flughafens an einem bestimmten Tag und zu einer bestimmten Uhrzeit, die von einem Koordinator nach dieser Verordnung zugewiesen wurden, in vollem Umfang zum Starten oder Landen zu nutzen“. Gemäß der inhaltlich sehr ähnlichen Definition der US-Flugaufsichtsbehörde FAA handelt es sich um die “authorization to either take-off or land at a particular airport on a particular day during a specified time period … to prevent repeated delays [at extremely busy airports] that result from too many flights trying to take off or land at the same time” (FAA, 2022). Slots werden den Fluggesellschaften von staatlichen Stellen somit lediglich als zeitlich klar definierte, befristete und exklusive Zugangs- und Nutzungsrechte für luftseitige Flughafeninfrastrukturen, insbesondere Start- und Landebahnen, zur Verfügung gestellt. Die beiden Definitionen spiegeln das gesetzgeberische Dilemma wider, den Fluggesellschaften (oder Dritten) einerseits nicht das alleinige Eigentum an Slots zu übertragen, andererseits jedoch ihren Inhabern Rechtssicherheit bezüglich der ihnen zugewiesenen Nutzungsrechte bieten zu wollen.

Ökonomisch betrachtet verfügen die Fluggesellschaften über hochspezifizierte Eigentumsrechte an den ihnen zugewiesenen Slots. Diese umfassen im Sinn der Property-Rights-Theorie nicht nur das infolge des Grandfathering langfristige exklusive Nutzungsrecht (Usus). Auch sämtliche (positiven wie negativen) Nettoerträge aus der Nutzung (Usus fructus) entfallen auf sie. Das zulässige „Retiming“ sowie der ebenfalls legale Naturaltausch von Slots ist gleichbedeutend mit dem Recht zur Veränderung (Abusus). In Jurisdiktionen, in denen der entgeltliche Sekundärhandel zulässig ist, tritt noch das Recht zur Veräußerung (Ius abutendi) hinzu. Verdünnt werden die Eigentumsrechte nur durch die Pflicht zur Einhaltung der Use-it-or-lose-it-Regel. Eine vollständige Entwertung kann nur durch den Entzug von Slots durch die Flugplankoordination oder bei Insolvenz der Fluggesellschaft erfolgen (sofern deren Slotbestand nicht Teil der Konkursmasse ist). Eine partielle Entwertung ist denkbar:

- *Erstens* bei einer spürbaren Erweiterung der Flughafenkapazitäten, sofern diese in substanziellem Umfang Markteintritte konkurrierender Anbieter nach sich zöge.
- *Zweitens* durch effektiven Wettbewerb zwischen ungleich ausgelasteten Flughäfen innerhalb eines überlappenden Einzugsgebiets (Catchment Area), die um substituierbare Verkehrsströme konkurrieren, wie z. B. die Drehkreuze unterschiedlicher Airlines bzw. Allianzen um Umsteigeverkehre auf Mittel- und Langstreckenverbindungen.

Mögliche Reform des Slotvergabesystems

Die Schwächen des Slotvergabesystems werden bereits seit Jahrzehnten ebenso regelmäßig diskutiert, wie mögli-

5 Beispielsweise erwarb Oman Air im Februar 2016 für den Flughafen London Heathrow ein Slotpaar (d. h. für eine Landung und einen Start) von Air France für 75 Mio. US-$ (Borders, Huff und Nussbaum, 2020).

che Reformvorschläge propagiert werden. Dabei werden in der ökonomischen Diskussion zwei alternative Vergabeverfahren zur Steigerung der Effizienz bei der Nutzung von Slots eindeutig bevorzugt: regelmäßige Slotauktionen für die Erstzuteilung von Slots und/oder ein ergänzender kommerzieller Sekundärmarkt zwischen den Fluggesellschaften für deren Reallokation (Levine, 1987; NERA Economic Consulting, 2004; Czerny et al., 2008; Pellegrini et al., 2012; Pertuiset und Santos, 2014; Davies, 2019). Dabei wird implizit vorausgesetzt, dass die Erstzuteilung von Slots durch den Staat – vertreten durch die nationale Flugplankoordination oder die Flugaufsichtsbehörde – erfolgt. Offen bleibt, wem die Auktionserlöse aus der Erstzuteilung an die Fluggesellschaften zufließen sollen. Grundsätzlich können dies sein:

- Der Staat als Bereitsteller der Slots, wobei der erzielte Versteigerungserlös den Charakter eines Nutzungsentgelts hätte, oder
- der Flughafenbetreiber als Bereitsteller und Finanzier der zugrunde liegenden und über die Slotvergabe rationierten Infrastrukturen.

Die auf dem nachgelagerten Sekundärmarkt erzielten Erlöse aus dem Verkauf oder Verleasen von Slots würden derjenigen Fluggesellschaft zufließen, die sich im Rahmen der Erstzuteilung ein Zeitnischennutzungsrecht ersteigern konnte.

Szenario I

Somit ergeben sich verschiedene Basisszenarien mit unterschiedlichen Wettbewerbseffekten. In Szenario I würde die Erstausstattung der Fluggesellschaften mit Slots weiterhin kostenlos und unter Beibehaltung des über das IATA-System von den Fluggesellschaften faktisch selbst geschaffenen (Gewohnheitsrechts-)Instituts historischer Slots erfolgen. Zugleich würde ein kommerzieller Sekundärmarkt zwischen den Fluggesellschaften eingeführt, um die Reallokation von Slots zu erleichtern. Dieses Arrangement würde jedoch die bisherigen Inhaber von Slots gegenüber Newcomern massiv bevorzugen. Neben den hier zugunsten der Slotinhaber generierten bilanzrelevanten Windfallprofits würde auch deren Marktmacht an den hochfrequentierten Verkehrsflughäfen mutmaßlich weiter zementiert. So könnten Newcomer den Markteintritt zu diesen Flughäfen im Gegensatz zu den Incumbents entweder nur zu deutlich höheren Kosten erreichen (durch den Ankauf von Slots von den Incumbents – denen ihre Slots ursprünglich in der Regel kostenlos zugewiesen worden waren). Alternativ könnte den Newcomern der Markteintritt effektiv verwehrt bleiben, sofern die Slotinhaber durch „Slot Sitting“ eine Strategie der Marktschließung durch Behinderungsmissbrauch in Form einer „Vertical Upstream Foreclosure“ verfolgen. Somit ließe sich keine knappheitsorientierte Allokation und damit auch keine effiziente Nutzung der verfügbaren Slots gewährleisten.

Szenario II

Szenario II ist durch die Kombination einer von der zuständigen staatlichen Stelle vor jeder Flugplanperiode abgehaltenen Auktion zur Erstzuteilung der Slots an Fluggesellschaften mit einem kommerziellen Sekundärhandel zwischen den Fluggesellschaften charakterisiert. In diesem Szenario wären nicht nur historische Slots abgeschafft. Auch die Notwendigkeit einer Use-it-or-lose-it-Regel bestünde nicht mehr, da alle Slotinhaber im Gegensatz zum Status quo ein starkes betriebswirtschaftliches Interesse an der bestmöglichen Nutzung der von ihren nur temporär zur Verfügung stehenden Zeitnischen hätten. Nicht nur die bisher existenten wettbewerbsbeschränkenden Hortungs- bzw. Slot-Sitting-Anreize wären deutlich geringer als bei Fortdauer des Status quo. Darüber hinaus ist eine effizientere Nutzung der Infrastruktur durch deren Allokation zu Knappheitspreisen und den Wegfall der Use-it-or-lose-it-Regel zu erwarten.

Szenario III

Denkbar wäre ein weiteres Szenario III, das nach dem Kenntnisstand der Verfasser in der Literatur bislang nicht diskutiert wurde. Es beruht weitgehend auf Szenario II, da es wie dieses die Kombination aus zeitlich befristeter auktionsbasierter Erstzuteilung und kommerziellem Sekundärhandel zwischen den Fluggesellschaften vorsieht. Der fundamentale Unterschied besteht allerdings darin, dass zunächst sämtliche Flughafenslots den Flughäfen übertragen werden, d. h. den Eigentümern und Betreibern der relevanten knappen Infrastruktur, deren Nutzung durch Slots rationiert werden muss. Es handelt sich also um eine fundamentale Neuordnung des institutionellen Arrangements, da die mit den Slots verknüpften Eigentumsrechte, insbesondere die Disposition und Nutzung der Start- und Landerechte, der Sphäre der Infrastrukturbetreiber zugeordnet werden. Auch hinsichtlich des institutionellen Arrangements zur Festlegung der Koordinationseckwerte werden Änderungen vorgeschlagen. Diese sollten im Szenario III von den Flughafenbetreibern selbst in Kooperation mit der Flugsicherung, aber ohne Mitbestimmung Dritter festgelegt werden, um eine effiziente Nutzung der knappen Ressource Flughafenkapazität sicherstellen zu können. In einem solchen Szenario entspricht das betriebswirtschaftliche Interesse des Flughafens an einer bestmöglichen Nutzung seiner Infrastrukturen dem wettbewerbspolitischen Interesse an einer Reduktion der aus der bisherigen Slotvergabepraxis resultierenden Markteintrittsbarrieren. Zu erwarten ist ein höherer Nutzungsgrad der verfügbaren Slots, da der Flughafenbetreiber nunmehr in der Lage wäre, während einer Flugplanperiode frei gewordene Slots zügig für deren Restdauer zu reallozieren und so die Auslastung

seiner luft- und bodenseitigen Infrastrukturen zu optimieren. Das bisherige System, einschließlich der derzeitigen Slot Waiver, verlagert das wirtschaftliche Risiko einer starken Reduzierung der Flugaktivitäten einer oder mehrerer Fluggesellschaften einseitig auf den Flughafenbetreiber, da diesem die Möglichkeit nicht offensteht, die aus rechtlichen Gründen zurückgehaltenen Infrastrukturkapazitäten an interessierte Newcomer weiterzugeben und dadurch Neugeschäft zu generieren. Des Weiteren stünde den Flughafenbetreibern eine nicht nur nutzungs-, sondern auch knappheitsbasierte zusätzliche Finanzierungsquelle für Erhaltungs- und Ausbauinvestitionen der luftseitigen Infrastrukturen zur Verfügung.

Diskussion der Szenarien

Von den großen, auf Umsteigeverkehre über ihre jeweiligen Drehkreuze spezialisierten Fluggesellschaften wird eine marktbasierte Slotvergabe und vor allem die Abschaffung historischer Slots regelmäßig abgelehnt. Diese stünde der erforderlichen langfristigen Netzplanung entgegen bzw. würde deren Komplexität substanziell erhöhen. Überzeugend ist dieses Argument nicht, da innerhalb der bestehenden Verbünde wie der Lufthansa Group sowie der großen Allianzen (Star Alliance, Skyteam und Oneworld) regelmäßig Streckennetze optimiert und Verkehrsflüsse flexibel über alternative Drehkreuze geleitet werden. Dahinter verbirgt sich der aus Sicht der etablierten Fluggesellschaften mit umfangreichen Slotportfolios an kapazitätsbeschränkten Flughäfen betriebswirtschaftlich nachvollziehbare Wunsch, sich die ihnen durch den Status quo garantierten Renten weiterhin zu sichern. Hieraus resultierende Rent-Seeking-Aktivitäten führen aber zu ökonomischen Ineffizienzen und Wohlfahrtsverlusten. Es bedeutet insbesondere eine Fortschreibung der ineffizienten indirekten Subventionierung des Infrastrukturzugangs zugunsten der Inhaber historischer Slots.

Die Umsetzung von Szenario III wirft ebenfalls wettbewerbspolitische Fragen auf, etwa nach der Marktmacht der Flughäfen gegenüber den Fluggesellschaften und damit nach der Wahrscheinlichkeit missbräuchlich überhöhter Preise bei der Slotzuteilung. Marktmacht kapazitätsbeschränkter Flughäfen ist bei regionaler Alleinstellung grundsätzlich anzunehmen. Einen möglichen Missbrauch dieser Marktmacht zu unterbinden, bliebe eine Aufgabe der Wettbewerbspolitik, die mit der Missbrauchsaufsicht über ein geeignetes Eingriffsinstrumentarium verfügt. Allerdings erscheint das Risiko eines solchen Missbrauchs gering. Die Erstzuteilung erfolgt über eine Versteigerung, und die daran teilnehmenden Fluggesellschaften können die Slots realistisch bewerten; überzogene Mindestgebote des Flughafenbetreibers sind daher mit dem Risiko behaftet, Slots nicht vergeben zu können und Einnahmen zu verlieren. Wie bei jedem Systemwechsel sind jedoch Übergangsprobleme denkbar. Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass gerade auch die besonders kapazitätsbeschränkten Großflughäfen wie Frankfurt oder München bei Umsteigeverkehren auf der Langstrecke und längeren Mittelstrecken in einem intensiven Wettbewerb zu ausländischen Drehkreuzen stehen, was deren Missbrauchsspielräume effektiv begrenzen sollte. Bei kürzeren Verbindungen wären in diesem Zusammenhang die Konkurrenz zu anderen Flughäfen mit überlappendem Einzugsgebiet sowie Art und Umfang des intermodalen Wettbewerbs, etwa durch den Schienenverkehr, von Relevanz.

Nicht auszuschließen wäre auch eine Kollusion zwischen dem Flughafenbetreiber und den an ihrem Standort dominanten Fluggesellschaften oder Allianzen zum Nachteil von Newcomern. In Szenario III wäre dies allerdings weniger ein durch die Erstauktion von Slots oder deren Sekundärhandel hervorgerufenes Problem. So könnte sich eine Eintrittsbarriere für Newcomer aus dem fehlenden oder unzureichenden Zugang zu den für die Abfertigung der Flüge benötigten komplementären bodenseitigen Infrastrukturen des Flughafens ergeben, sofern diese vom Flughafenbetreiber langfristig an eine Fluggesellschaft oder Allianz verpachtet wurden. In diesem Fall wäre der Newcomer trotz der Zuteilung von Slots nicht in der Lage, Flüge durchzuführen oder bei Ersteigerung zusätzlicher Slots zu expandieren.

Fazit und Ausblick

Infolge der äußerst dynamischen Entwicklung des zivilen Luftverkehrs seit Ende des Zweiten Weltkriegs nahm die Zahl der kapazitätsbeschränkten Flughäfen in allen bedeutenden Verkehrsregionen, insbesondere aber in Europa, wo sich die weltweit mit Abstand höchste Zahl von Level-2- und Level-3-Flughäfen befindet, deutlich zu. Bei der erwarteten Erholung des Luftverkehrsmarktes nach Überwindung der Coronapandemie und den bekannten Problemen des Flughafenaus- und -neubaus in vielen EU-Mitgliedstaaten ist mittelfristig mit einer weiteren Verschärfung der Infrastrukturknappheit zu rechnen. Der noch anhaltende Einbruch der Passagierzahlen infolge der vielerorts geltenden Reisebeschränkungen und Quarantänevorschriften sowie der Zurückhaltung vieler Nachfragender bietet eine historisch einmalige Chance für eine radikale Reform des bisherigen Systems der Vergabe von Flughafenslots. So mussten viele Fluggesellschaften ihre Flugpläne, d. h. die Zahl ihrer Destinationen sowie der angebotenen Frequenzen, erheblich ausdünnen. Die aktuelle Situation böte Newcomern somit grundsätzlich weitreichende Möglichkeiten zum Markteintritt und Expansion an den vor der Pandemie hochfrequentierten und entsprechend slot-beschränkten Großflughäfen. Die von den zuständigen Behörden weltweit erlassenen Slot Waiver verhindern dies jedoch. Sie sollten daher aufgehoben werden, gerade auch um den pandemiebedingten Nachfrageeinbruch zur Dekonzentration der vielerorts durch

marktbeherrschende Fluggesellschaften und ihre Allianzen vermachteten Luftverkehrsmärkte zu nutzen.

Literatur

Airlines for America (2022), Data & Statistics. Impact of Covid-19, Data Updates, 4. Januar, https://www.airlines.org/dataset/impact-of-covid19-data-updates/ (22. März 2022).

Bain & Company (2021), Air Travel Forecast: When Will Airlines Recover from Covid-19?, https://www.bain.com/insights/air-travel-forecast-when-will-airlines-recover-from-covid-19-interactive/ (22. März 2022).

Bichler, M., P. Cramton, P. Gritzmann und A. Ockenfels (2021), It is time to auction slots at congested airports, *VOXEU CEPR*, https://voxeu.org/article/it-time-auction-slots-congested-airports (22. März 2022).

Borders, S., J. Huff und R. Nussbaum (2020), Uncertainty in the Airline Industry: An Overview of Slots, Gates and Routes Pledged as Collateral in the Wake of COVID-19, 5. August, https://www.jdsupra.com/legalnews/uncertainty-in-the-airline-industry-an-44275/ (22. März 2022).

Brankovic, M. und D. Scherff, (2021), Wir müssen 33 000 Flüge streichen, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 26. Dezember, 51, 24.

China Daily (2015). Big airlines dominate first airport slot auction, 15. Dezember, http://www.chinadaily.com.cn/business/2015-12/31/content_22877753.htm (22. März 2022).

CAAC – Civil Aviation Administration of China (2016a), Pilot Auctioning of Time Slots of Guangzhou Baiyun International Airport, *Pressemitteilung*, 15. Januar, http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/201601/t20160115_26630.html (22. März 2022).

CAAC – Civil Aviation Administration of China (2016b), Results of Pilot Lottery for Market-based Allocation of Time Slots at Pudong Airport Come Out, *Pressemitteilung*, 18. Februar, http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/201602/t20160218_28439.html (22. März 2022).

CAAC – Civil Aviation Administration of China (2018), Methods for Management of Civil Aviation Slots to Be Implemented on April 1, *Pressemitteilung*, 1. März, http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/201803/t20180301_55433.html (22. März 2022).

Czerny, A. I., P. Forsyth, D. W. Gillen und H.-M. Niemeier (Hrsg.) (2008), *Airport Slots. International Experiences and Options for Reform*, Routledge.

Davies, R. (2019), Slotting in: The enduring problem of airport capacity, 19. Oktober, https://www.airport-technology.com/features/airport-slot-management/ (22. März 2022).

Eggertson, T. (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press.

Engemann, M. (2019), ADV-Positionen zur EU Slotverordnung. Strategische Ansätze für die Slotallokation, 6. Sepember, Vortrag auf dem 11th Florence Air Forum.

Eurostat (2021), Air transport statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Air_transport_statistics#Number_of_passengers_transported_by_air_plummeted_to_277_million_in_2020 (22. März 2022).

FAA – Federal Aviation Administration (2022), Slot Administration, https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/ato/service_units/systemops/perf_analysis/slot_administration (22. März 2022).

Flughafenverband ADV (2021), ADV-Monatsstatistik November, https://www.adv.aero/wp-content/uploads/2015/11/11.2021-ADV-Monatsstatistik.pdf (22. März 2022).

Flughafenverband ADV (2022), Wöchentliche Verkehrszahlen, https://www.adv.aero/corona-pandemie/woechentliche-verkehrszahlen/ (22. März 2022).

Fluko Flughafenkoordination Deutschland GmbH (2022a), Flughafenkapazitätsparameter, https://fluko.org/flughaefen/flughafen-kapazitaets-parameter/ (22. März 2022).

Fluko Flughafenkoordination Deutschland GmbH (2022b), Level 2 Flughäfen, https://fluko.org/flughaefen/flughaefen-level-2/ (22. März 2022).

Fluko Flughafenkoordination Deutschland GmbH (2022c), Level 3 Flughäfen, https://fluko.org/flughaefen/flughaefen-level-3/ (22. März 2022).

Grether, D. M., R. M. Isaac und C. R. Plott (1981), Papers and Proceedings of the Ninety-Third Annual Meeting of the American Economic Association, Mai, *The American Economic Review*, 72(2), 166-171, https://www.jstor.org/stable/1815712 (22. März 2022).

Hart, O. (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford University Press.

IATA (2017), The dangers of slot auctions, Montreal, https://airlines.iata.org/analysis/the-dangers-of-slot-auctions (22. März 2022).

IATA (2020), Worldwide Airport Slot Guidelines. Effective 1 Juni, Montreal, https://www.iata.org/contentassets/4ede2aabfcc14a55919e468054d714fe/wasg-edition-1-english-version.pdf (22. März 2022).

IATA (2021), COVID-19. October 2021 traffic data, Montreal und Genf, https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/update-on-the-latest-air-traffic-data2/ (22. März 2022).

IATA (2022a), Latest list of all level 2 and level 2 airports. Montreal, https://www.iata.org/en/policy/slots/slot-guidelines/ (22. März 2022)

IATA (2022b), 150th Slot Conference Seattle, United States, Montreal, https://www.iata.org/en/events/sc150/ (22. März 2022).

IATA (2022c), COVID-19: Slots, Montreal, https://www.iata.org/en/policy/slots/covid-19-slots/ (22. März 2022).

ICAO (2022), Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact analysis, Montreal, https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf (22. März 2022).

Knorr, A. und A. Lueg-Arndt (2018), Luftverkehr, in ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 1435-1448.

Kuhn, M. (2016), Startschuss für die große Air Berlin-Slot-Aufteilung, https://www.airliners.de/startschuss-air-berlin-slot-aufteilung-apropos-15/39811 (22. März 2022).

Levine, M. E. (1987), Airline Competition in Deregulated Markets: Theory, Firm and Public Policy, *Yale Journal on Regulation*, 4, 393-494.

Merckx, A. L. (1999), WPH 114 Slots/WPH 65, *Air & Space Law*, XXIV(6), 329.

NERA Economic Consulting (2004), Study to assess the effects of slot allocation schemes. A report for the European Commission, DG Tren, https://www.nera.com/content/dam/nera/publications/archive1/PUB_SlotAllocationSchemes_NPL.pdf (22. März 2022).

Olbrich, M., G. Brösel und M. Haßlinger (2009), The Valuation of Airport Slots, *Journal of Air Law and Commerce*, 74(4), 897-917.

Olbrich, M. und M. Haßlinger (2010), International disharmony in accounting for intangibles arising from government grants: the case of airport slots in IFRS, US GAAP and German GAAP, Vortrag auf dem 31st Annual Congress of the European Accounting Association (EAA).

Pellegrini, P., L. Castelli und R. Pesenti (2012), Secondary trading of airport slots as a combinatorial exchange, *Transportation Research*, Part E, 48, 1009-1022.

Pertuiset, T. und G. Santos (2014), Primary auction of slots at European airports, *Research in Transportation Economics*, 45, 66-71.

Routes (2016), China gambles on slot auctions, *Pressemitteilung*, 24. September, https://www.routesonline.com/news/29/breaking-news/268813/china-gambles-on-slot-auctions/ (22. März 2022).

Starkie, D. (1994), The US Market in Airport slots, *Journal of Transport Economics and Policy*, 28(3), 325-329, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-8349-8266-7_5?noAccess=true (22. März 2022).

Wizz Air (2020), Prolonged slot waiver hinders Wizz Air's Development. Wizz Air calls for the end of airport slot blocking, *Pressemitteilung*, 23. Juli.

Title: ***A Proposal to Reform Slot Allocation at Capacity-Constrained Commercial Airports***

Abstract: *Air transport services require complementary ground and air infrastructure. Capacity constraints of an airport's runway system create a significant bottleneck. The right of use depends on the availability of a slot. When the demand for slots exceeds the supply, an allocation process is required. In most countries of the world, there is no market mechanism for this. A grandfather clause restricts entry for new entrants at congested airports. A remedy can be found in a property rights perspective.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3217-1

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 479-485

JEL: I23, I28, H52

Christoph Gwosć, Gregor van der Beek

Krisenbewältigung beim Bafög durch einen Systemwechsel?

Öffentliche Studienfinanzierung kann entweder nach dem Fürsorge- oder dem Versorgungsprinzip gestaltet werden. In einem empirischen Vergleich werden zwei Gruppen von europäischen Ländern gegenübergestellt, die jeweils einem dieser Prinzipien folgen. Es zeigt sich, dass Länder, die das Versorgungsprinzip anwenden, im Durchschnitt einen deutlich größeren Teil ihrer Studierenden mit öffentlicher Unterstützung versorgen und die öffentliche Unterstützung einen größeren Anteil an den Gesamteinnahmen der Empfänger:innen ausmacht. Die Studierenden in diesen Ländern berichten seltener über (sehr) große finanzielle Schwierigkeiten. In Bezug auf die Teilhabegerechtigkeit schneiden die Länder, die das Versorgungsprinzip anwenden, jedoch geringfügig schlechter ab als die Länder der Vergleichsgruppe.

Die staatliche Studienfinanzierung in Deutschland befindet sich offenbar in einer Krise, wie beispielhaft am Bafög, dem Hauptinstrument der staatlichen Studienfinanzierung, deutlich gemacht werden kann. Unter anderem wird eine stetig sinkende Gefördertenzahl und -quote, zu geringe Fördersätze und Freibeträge, eine unsoziale Förderstruktur (wegen des Bafög-Darlehensanteils), unzeitgemäße Altersgrenzen sowie eine allgemeine soziale Selektion an den Hochschulen zugunsten von Kindern aus akademischem Elternhaus moniert (DGB, 2021; GEW, 2021; DGB-Jugend, 2021; DSW, 2021). Das BAföG, so scheint es, benötigt eine grundlegende Reform, um auch in Zukunft seine Aufgaben erfolgreich wahrnehmen zu können. Die neue Bundesbildungsministerin, Bettina Stark-Watzinger, plädierte bereits vor ihrem Amtsantritt für eine Bildungsrevolution und einen Systemwechsel, bei dem unter anderem der starke Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg entkoppelt werden soll (Burchard und Fiedler, 2021). Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wird auch die Absicht bekanntgegeben, das Bafög zu reformieren und dabei elternunabhängiger zu machen. Als konkrete Maßnahme wird angekündigt, den elternunabhängigen Garantiebetrag im Rahmen der Kindergrundsicherung künftig direkt an volljährige Anspruchsberechtigte in Ausbildung und Studium auszuzahlen (SPD et al., 2021).[1]

Wie sehen die grundlegenden Eigenschaften des gegenwärtigen Studienfinanzierungssystems in Deutschland aus jenseits von konkreten Fördersätzen und Altersgrenzen des Bafög? Was wäre die Alternative? Durch welche Eigenschaften könnte sich die Studienfinanzierung nach einem Systemwechsel auszeichnen und welche Effekte würde dies vermutlich haben? Diesen Fragen wird mit einem empirischen Systemvergleich nachgegangen, der zwei Ländergruppen gegenüberstellt. Dabei handelt es sich zum einen um Länder, deren staatliche Studienfinanzierung nach dem Fürsorgeprinzip organisiert ist, und zum anderen um Länder, die hierbei dem Versorgungsprinzip folgen. Die beiden betrachteten Ländergruppen sind zwar zu klein, um mögliche Unterschiede bei den untersuchten Variablen auf statistische Signifikanz zu testen. Dennoch zeigen sich bei verschiedenen Vergleichsmerkmalen teilweise sehr deutliche Unterschiede, die verwendet werden können, um eine „begründete Spekulation“ über die Folgen eines Systemwechsels für Deutschland zu entwickeln.

1 Die Kindergrundsicherung soll laut Koalitionsvertrag noch eingeführt werden. Sie soll alle bisherigen Leistungen für Kinder wie Kindergeld, Leistungen nach SGB II/XII, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets sowie den Kinderzuschlag zusammenfassen und aus einem einkommensunabhängigen Garantiebetrag sowie einem einkommensabhängigen, gestaffelten Zusatzbetrag bestehen (Hund, 2021).

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

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

Dr. Christoph Gwosć ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) in Hannover.

Prof. Dr. Gregor van der Beek ist Professor für Wirtschaftswissenschaften mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Hochschule Rhein-Waal in Kleve.

Grundlegende Systeme der Studienfinanzierung

Der Theorie der Sozialpolitik folgend drückt sich das Sozialstaatsprinzip durch drei fundamentale Gestaltungsprinzipien aus: das *Fürsorgeprinzip*, das *Versorgungsprinzip* sowie das *Versicherungsprinzip* (Althammer et al., 2021). Diese Prinzipien können auch zur Konzeption staatlicher Studienfinanzierungssysteme herangezogen werden.

Das *Fürsorgeprinzip* zeichnet sich durch die Merkmale spezielle individuelle Bedürftigkeit, Nachrangigkeit und individuelle Bedarfsdeckung aus (Herath, 1993; Thiele und Güntert, 2014). Voraussetzung für die Gewährung staatlicher Hilfe ist demnach, dass Studierende nicht über ausreichendes eigenes Einkommen und Vermögen verfügen, um ihren Lebensunterhalt und das Studium selbst finanzieren zu können. Der Staat greift darüber hinaus nur subsidiär ein, wenn neben den Studierenden auch ihre unterhaltspflichtigen Angehörigen (z. B. die Eltern) ihre Mittel für die Studienfinanzierung ausgeschöpft haben. In Verbindung mit der individuellen Bedürftigkeit richtet sich die Höhe der staatlichen Unterstützung nach dem individuellen Bedarf des jeweiligen Studierenden. Hierbei könnten grundsätzlich Kriterien, wie z. B. die Wohnform, der Familienstand oder der Gesundheitszustand der Studierenden berücksichtigt werden.

Nach dem *Versorgungsprinzip* werden staatliche Leistungen in der Regel damit begründet, dass die Versorgungsempfänger:innen vorher eine bestimmte Leistung oder ein Opfer für die Gesellschaft erbracht haben (Thiele und Güntert, 2014); die staatlichen Leistungen können jedoch auch als eine Art prinzipieller Nachteilsausgleich gewährt werden. Da beispielsweise Studierende Zeit für ihre Ausbildung in Form von Lehrveranstaltungen und Eigenstudium aufwenden müssen, fehlt ihnen diese Zeit, um ausreichendes Einkommen durch eigene Erwerbstätigkeit zu erzielen (so auch Schröder, 2017). Dieser „Nachteil" gegenüber voll erwerbstätigen Personen soll durch staatliche Unterstützung ausgeglichen werden. Der Leistungsbezug setzt dabei – anders als beim Fürsorgeprinzip – keine spezielle, sondern nur eine generelle Bedürftigkeit der Empfänger:innen voraus (Kath, 1992). Eine Nachrangigkeitsprüfung entfällt, da Studierende als von ihren Eltern (finanziell) unabhängige Personen betrachtet werden. In dem Fall spielen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern für die Entscheidung über eine staatliche Leistungsgewährung an Studierende keine Rolle. Allen Studierenden wird eine einheitliche staatliche Versorgungsleistung garantiert, d. h. eine Prüfung des individuellen Bedarfs entfällt.

Gemäß dem *Versicherungsprinzip* erfolgt eine Absicherung von Lebensrisiken grundsätzlich auf der Grundlage eines Kollektivs von Risikoträger:innen und im Zeitablauf. Im Gegensatz zur freiwilligen privaten Versicherung zeichnet sich die staatliche Sozialversicherung durch eine Versicherungspflicht, eine Beschränkung der Mitgliedschaft auf bestimmte soziale Gruppen, eine Beitragsbemessung nach sozialen Kriterien, eine Leistungsgewährung teilweise unabhängig von der Beitragshöhe sowie eine Teilfinanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen aus (Althammer et al., 2021; Kath, 1992). In der Praxis gibt es zwar kein Studienfinanzierungssystem, das überwiegend durch staatliche Sozialversicherung alimentiert wird. Dennoch können Studierende Leistungen der staatlichen Sozialversicherung erhalten, die dann zur Studienfinanzierung beitragen, auch wenn dies nicht der originäre Zweck dieser Leistungen ist. Der Studierendenstatus ist dabei eine wesentliche Voraussetzung, um eine Leistung zu erhalten oder den Leistungsbezug über den Zeitpunkt der Erreichung der Volljährigkeit hinaus ausdehnen zu können. Beispiele für Sozialversicherungsleistungen für Studierende in Deutschland sind (unter speziellen Voraussetzungen) der Bezug von Arbeitslosengeld während des Studiums, verlängerte Bezugszeiten bei Waisenrenten der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung sowie beitragsfreie oder -reduzierte Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (Gwosć und Schwarzenberger, 2009).

In der Praxis können die drei Gestaltungsprinzipien – zumindest teilweise – auch in gemischter Form bei einem staatlichen Studienfinanzierungssystem auftreten. In der Regel ist jedoch entweder das Fürsorge- oder das Versorgungsprinzip dominant. So wendet beispielsweise Dänemark das Versorgungsprinzip bei der Studienfinanzierung an und gewährt grundsätzlich allen Studierenden Zugang zu staatlichen Zuschüssen. Bei Studierenden, die im Elternhaus wohnen, ist der staatliche Zuschuss jedoch vom Einkommen der Eltern abhängig (European Commission et al., 2018). In Deutschland ist das Fürsorgeprinzip bestimmend. Demnach müssen Studierende bei der Beantragung von Bafög eine individuelle Bedürftigkeit nachweisen, wofür sie ihr Einkommen und Vermögen – und gegebenenfalls das ihres Ehe-/Lebenspartners – offenlegen müssen. Bei der Beantragung von elternabhängigem Bafög, was der Regelfall ist, muss auch das Einkommen der Eltern angeben werden. Für die Ermittlung der Förderhöhe werden grundsätzlich individuelle Merkmale der Antragsteller:innen berücksichtigt; hierzu gehört die Wohnform (inner- oder außerhalb des Elternhauses), die Existenz von Kindern unter 14 Jahren sowie eine mögliche Beitragspflicht gegenüber der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (BMJ, 2022).

Auswirkungen eines Systemwechsels auf Gefördertenquote und Förderhöhe

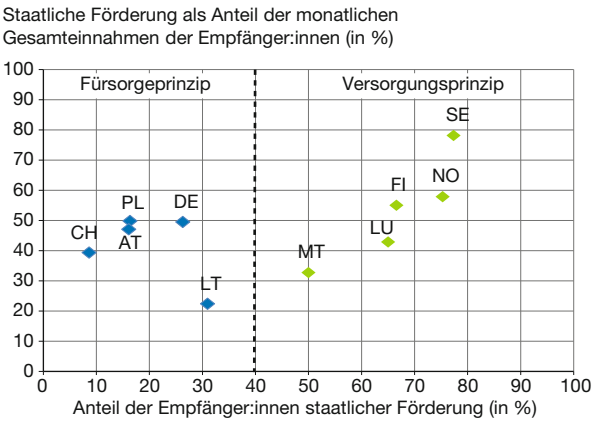
In Abbildung 1 sind für mehrere Länder, deren Studienfinanzierungssystem entweder dem Fürsorge- oder dem Versor-

gungsprinzip folgt, die entsprechenden Variablen dargestellt. Auf der Abszisse ist der Anteil Studierender, die staatliche Förderung erhalten, an der gesamten Studierendenpopulation abgebildet. Auf der Ordinate ist für die Empfänger:innen staatlicher Förderung der Anteil der staatlichen Leistungen an ihren monatlichen Gesamteinnahmen dargestellt. In Deutschland, Litauen, Österreich, Polen und der Schweiz gilt das Fürsorgeprinzip, während in Finnland, Luxemburg, Malta, Norwegen und Schweden das Versorgungsprinzip Anwendung findet (European Commission et al., 2018). Es zeigt sich, dass in der ersten Ländergruppe der Anteil der Empfänger:innen staatlicher Förderung deutlich geringer ist; er variiert zwischen 9 % in der Schweiz und 31 % in Litauen. In der zweiten Ländergruppe liegen die Werte zwischen 50 % in Malta und 77 % in Schweden. Besonders deutlich wird der Unterschied, wenn der internationale Durchschnitt der Gefördertenquoten betrachtet wird: In der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip erhalten durchschnittlich mehr als drei Mal so viele Studierende staatliche Unterstützung wie in der anderen Ländergruppe (67 % vs. 20 %). Die Unterschiede sind geringer, wenn die Bedeutung der staatlichen Förderung für die Gesamteinnahmen der Empfänger:innen dieser Leistung betrachtet wird. In den Ländern, die das Fürsorgeprinzip anwenden, liegt der Anteil der staatlichen Förderung an den monatlichen Gesamteinnahmen der Geförderten zwischen 22 % in Litauen und 50 % in Deutschland und Polen. In den anderen Ländern, die dem Versorgungsprinzip folgen, schwanken die Werte zwischen 33 % in Malta und 78 % in Schweden. Der internationale Durchschnitt beträgt 42 % in der ersten und 53 % in der zweiten Gruppe.

Ein Systemwechsel in Deutschland würde zwangsläufig die Gefördertenquote deutlich erhöhen, was aber auch erklärtes Ziel der bereits angestrebten Reform ist. Wie groß der Zuwachs ausfallen würde, hinge von der konkreten Ausgestaltung des neuen Systems ab. Das Potenzial für einen Zuwachs der Gefördertenquote scheint jedoch sehr groß zu sein, wenn man Daten der 21. Sozialerhebung zugrunde legt. Danach gaben im Sommersemester 2016 25 % der Studierenden, deren Bafög-Förderung vorzeitig ausgelaufen war, als Ursache für das Auslaufen an, dass das Einkommen der Eltern bzw. des Ehepartners zu hoch war. Mit derselben Begründung wurde bei fast 10 % aller Studierenden der Erstantrag auf eine Bafög-Förderung abgelehnt, und weitere knapp 51 % aller Studierenden gaben an, dass sie wegen der Einkommenshöhe ihrer Eltern bzw. des Ehepartners noch nie einen solchen Antrag gestellt hätten. Eine Gestaltung der Studienfinanzierung nach dem Versorgungsprinzip würde das Kriterium der Einkommenshöhe der Eltern annahmegemäß obsolet machen und damit wohl einem beträchtlichen Teil der Studierendenpopulation Zugang zur staatlichen Förderung gewähren. Auch der Anteil der staatlichen Förderung an den Gesamteinnahmen der Empfänger:innen in Deutschland von derzeit

Abbildung 1

Relative Bedeutung der staatlichen Studienförderung im Systemvergleich 2016 bis 2020



Quelle: Eurostudent VII (2021), Themen G.105 und G.114.

50 % würde bei einem Systemwechsel steigen. Dies läge allein schon daran, dass bei Studierenden, die aufgrund der Höhe des elterlichen Einkommens derzeit nur eine Bafög-Teilförderung erhalten, die elterliche Unterstützung durch eine Änderung der Unterhaltspflicht entfallen würde und durch staatliche Förderung ersetzt werden müsste.[2]

Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Struktur der staatlichen Förderung

Ein Wechsel zur Förderung nach dem Versorgungsprinzip könnte in Deutschland zur Folge haben, dass der Anteil von Krediten an der staatlichen Studienförderung ausgeweitet und staatliche Zuschüsse reduziert würden. Dies könnte nötig werden, wenn eine beträchtlich größere Zahl von Studierenden gefördert werden müsste und die staatliche Förderung im Durchschnitt auch einen größeren Anteil an den Gesamteinnahmen der Geförderten ausmachen würde. Beides wird durch die Ergebnisse in Abbildung 1 nahegelegt. In Abbildung 2 ist die gesamte monetäre staatliche Förderung, die Studierende in den betrachteten Ländern erhalten, in die Kategorien „nicht-rückzahlbare Förderung“ und „rückzahlbare Förderung“ eingeteilt worden. Die nicht-rückzahlbare Förderung enthält Zuschüsse und Stipendien, während die rückzahlbare Förderung aus Darlehen besteht, die verzinslich oder zinslos vergeben werden. In beiden Ländergruppen sind die Schwankungen innerhalb der jeweiligen Förderkategorien beachtlich. In der Ländergruppe, die ihre Studienförderung nach dem Fürsorgeprinzip gestaltet, variiert der Anteil der rückzahlbaren Förderung zwischen 0 % in Österreich und 51 % in Deutschland. In der anderen Ländergruppe, die

2 Unter den Studierenden, die im Sommersemester 2016 elternabhängiges Bafög bezogen, gaben 80 % an, dass sie auch Mittel von ihren Eltern erhielten (Middendorff et al., 2017).

das Versorgungsprinzip bevorzugt, liegt der Anteil der rückzahlbaren Förderung zwischen 7 % in Luxemburg und 98 % in Norwegen. Unter Verwendung des internationalen Durchschnitts zeigt sich, dass der Anteil der rückzahlbaren Förderung in der ersten Ländergruppe bei 26 % und in der zweiten Gruppe bei 58 % liegt. In der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip ist der Anteil von Darlehen an der staatlichen Gesamtförderung im Durchschnitt also mehr als doppelt so hoch im Vergleich zur anderen Ländergruppe.

Deutschland hat in seiner Ländergruppe mit 51 % rückzahlbarer Förderung den höchsten Wert in dieser Förderkategorie. Verglichen mit der anderen Ländergruppe wäre dieser Wert aber immer noch unterdurchschnittlich. Es wäre durchaus denkbar, dass der Anteil der rückzahlbaren staatlichen Förderung bei einem Systemwechsel ansteigen würde, wenn der staatliche Sektor in Deutschland dauerhaft die Studienfinanzierung für einen erheblich größeren Teil der Studierenden übernähme. Angenommen, die Gefördertenquote in Deutschland würde durch einen Systemwechsel auf 50 % steigen (dies entspräche dem Wert von Malta, das in der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip die niedrigste Gefördertenquote aufweist).[3] Dann wäre 2016 der durchschnittliche Monatsbestand von Bafög-Geförderten von 377.304 auf 853.629 Personen angestiegen. Bei einem durchschnittlichen monatlichen Förderbetrag von 464 Euro pro Person 2016 wäre der gesamte Förderaufwand von 174,9 Mio. Euro pro Monat auf knapp 396,1 Mio. Euro gestiegen.[4] Dies entspräche einem Zuwachs von 126 %. Nicht eingerechnet ist dabei der Mittelzuwachs, der sich dadurch ergeben würde, dass der Staat bei einem Teil der Studierenden, die beim elternabhängigen Bafög nur eine Teilförderung erhalten, durch den Wegfall der elterlichen Unterhaltspflicht einen höheren Förderbetrag zahlen müsste.

Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Finanzierungsschwierigkeiten von Studierenden

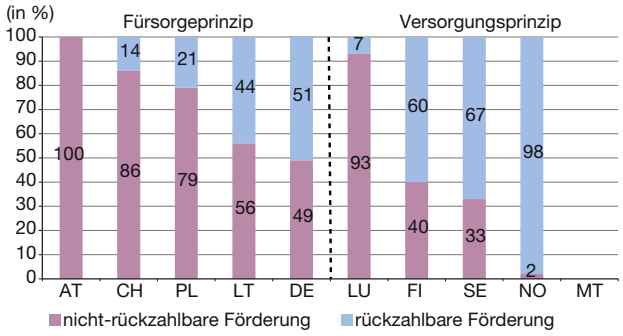
Studierende können mehr oder weniger große Finanzierungsschwierigkeiten haben. Die Art der Studienfinanzierung kann dabei einen Einfluss auf das Niveau dieser Schwierigkeiten ausüben. Internationale Studien zeigen, dass Studierende, die überwiegend durch staatliche Förderung finanziert werden, häufiger unter finanziellen Schwierigkeiten leiden als ihre Kommiliton:innen, die überwiegend von Familienunterstützung oder eigener Erwerbstätigkeit leben (Hauschildt et al., 2021; 2018; 2015). Wie sieht aber

3 Eine Gefördertenquote von 50 % wäre für Deutschland nicht unrealistisch. Schätzungen zufolge waren 2016 unter den gegenwärtigen Systembedingungen bereits 63,1 % aller Studierenden zumindest dem Grunde nach für eine Bafög-Förderung anspruchsberechtigt (Deutscher Bundestag, 2017).

4 Eigene Berechnung basierend auf Daten von Statistisches Bundesamt (2021) und Deutscher Bundestag (2017).

Abbildung 2

Zusammensetzung der staatlichen Förderung im Systemvergleich 2016 bis 2020



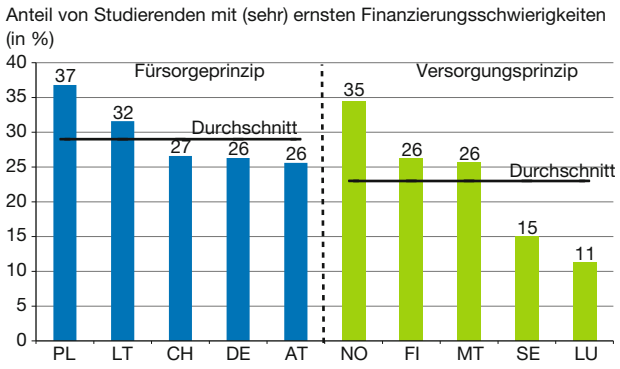
Quelle: Eurostudent VII (2021), Themen G.110 und G.111. MT: zu geringe Fallzahlen.

die Situation von Studierenden aus, die ihre staatliche Förderung entweder nach dem Fürsorge- oder Versorgungsprinzip erhalten? Sind Unterschiede beim Ausmaß finanzieller Schwierigkeiten zwischen ihnen feststellbar? Ein solcher Vergleich ist in Abbildung 3 dargestellt. In der zugrundeliegenden Studierendenbefragung sollten die Interviewten unter anderem auf die Frage antworten „In welchem Ausmaß haben Sie derzeit finanzielle Schwierigkeiten?“. Die Antwort erfolgte auf einer fünfstufigen Skala, die in ihren Ausprägungen von „sehr ernst“ bis zu „überhaupt nicht“ reichte. Die Analyse bezieht sich auf Studierende, bei denen die staatliche Förderung die dominante Einnahmequelle ist, d. h. sie macht mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen der Geförderten aus. Dargestellt sind nur die Anteile der Studierenden, die angaben, dass sie entweder ernste oder sehr ernste finanzielle Schwierigkeiten haben. Zunächst ist festzustellen, dass es innerhalb der beiden Systeme jeweils länderspezifische Unterschiede gibt. Diese Unterschiede sind bei den Ländern mit dem Fürsorgeprinzip deutlich geringer. Die Spannweite bei Studierenden mit (sehr) ernsten finanziellen Schwierigkeiten reicht in dieser Ländergruppe von 37 % in Polen bis zu 26 % in Deutschland und Österreich und beträgt damit 11 Prozentpunkte.

In der Gruppe mit dem Versorgungsprinzip variieren die Unterschiede zwischen 35 % in Norwegen und 11 % in Luxemburg; mit 24 Prozentpunkten ist die Spannweite damit mehr als doppelt so hoch wie in der anderen Gruppe. Gemessen am internationalen Durchschnitt ist das Niveau der Finanzierungsschwierigkeiten in der ersten Ländergruppe mit einem Wert von 29 % (schwarze Horizontale links) deutlich höher als in der zweiten Gruppe mit 23 % (schwarze Horizontale rechts). In der zweiten Ländergruppe ist der Anteil der staatlichen Förderung an den Gesamteinnahmen der Empfänger:innen im länderübergreifenden Durchschnitt mit 53 % merklich höher als in der ersten Gruppe mit 42 % (vgl. Abbildung 1). Dies könnte implizieren, dass mit dem höheren

Abbildung 3

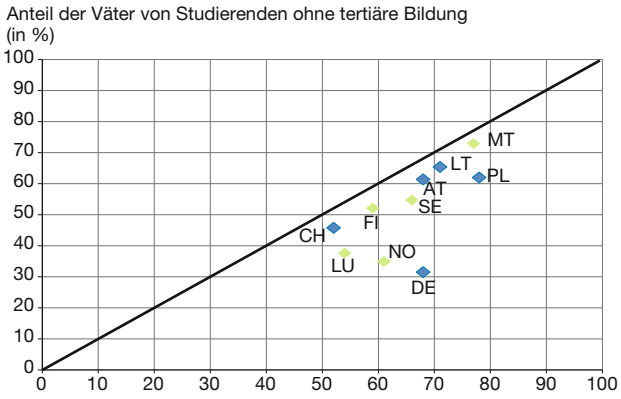
Studierende mit staatlicher Förderung als dominante Einnahmequelle im Systemvergleich 2016 bis 2020



Quelle: Eurostudent VII (2021), Thema F.148.

Abbildung 4

Soziale Repräsentation an Hochschulen im Systemvergleich 2016 bis 2020



Quelle: Eurostudent VII (2021), Thema D.2. Anteil von Männern im Alter 40-59 Jahre an der männlichen Bevölkerung: EU-Labour Force Survey (2020), Daten aus dem jeweiligen Erhebungsjahr (2016/2019/2020).

Anteil an staatlicher Förderung auch ein höheres Einnahmenniveau der Geförderten einhergeht, wodurch diese in geringerem Ausmaß Finanzierungsschwierigkeiten hätten.[5]

Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Repräsentation von sozialen Gruppen an Hochschulen

Deutschland hat sich zusammen mit den anderen Ländern des Europäischen Hochschulraums das Ziel gesetzt, dass die Studierendenpopulationen beim Zugang zum, dem Verbleib in und dem Abschluss des Studiums die Vielfalt der europäischen Bevölkerungen widerspiegeln sollen (Annex II to the Rome Communiqué, 2020; London Communiqué, 2007). Im Hinblick auf die Sozialstruktur einer Landesbevölkerung bedeutet dies, dass die Studierendenpopulation dieser Struktur entsprechen sollte. Aufgrund mangelnder statistischer Daten kann die soziale Zusammensetzung der Studierenden an Hochschulen in Deutschland nicht unmittelbar mit der sozialen Zusammensetzung der altersgleichen Bevölkerung verglichen werden. Aus diesem Grund muss ein Indikator konstruiert werden, der eine Approximation an die gesuchte Kennzahl darstellt. Ein solcher Indikator, der näherungsweise eine proportionale soziale Repräsentation messen soll und häufig verwendet wird, ist der Anteil von Vätern oder Müttern von Studierenden, die einer bestimmten sozialen Gruppe angehören, im Vergleich zum Anteil derselben sozialen Gruppe an der männlichen oder weiblichen Bevölkerung (Gwosć, 2015). Dieser Indikator ist für die männlichen Bezugsgruppen in Abbildung 4 dargestellt. Auf der vertikalen Achse wird der Anteil von Vätern von Studierenden, die selbst keine tertiäre Bildung erworben haben, an allen Vätern von Studierenden gemessen. Auf der horizontalen Achse ist der Anteil von Männern ohne tertiäre Bildung an der männlichen Bevölkerung im Alter von 40 bis 59 Jahren abgetragen. Wären beide Prozentsätze gleich, so hätte der Quotient beider Variablen den Wert 1 und der entsprechende Datenpunkt würde auf der Diagonalen liegen. Dies würde einer vollständigen sozialen Repräsentation von männlichen Personen ohne tertiäre Bildung aus der Bevölkerung durch Studierende an Hochschulen entsprechen (dies wird auch als partizipative Gerechtigkeit bezeichnet).[6] Datenpunkte, die unterhalb der Diagonalen liegen, bedeuten eine Unterrepräsentation der Gruppe ohne tertiäre Bildung an Hochschulen.

Das Ausmaß an Unterrepräsentation von männlichen Personen ohne tertiäre Bildung aus der Bevölkerung kann durch den Wert des Quotienten bestehend aus Anteil von Vätern von Studierenden ohne tertiäre Bildung zum Anteil von Männern ohne tertiäre Bildung an der männlichen Bevölkerung im Alter von 40 bis 59 Jahren gemessen werden. Den höchsten Wert – und damit den geringsten vertikalen Abstand von der Diagonalen – weist Malta mit einem Wert von 0,95 auf. Die soziale Repräsentation von Männern oh-

5 Es wäre sinnvoll, in den beiden Ländergruppen das Niveau der studentischen Gesamteinnahmen mit dem Wert eines geeigneten Armutsindikators zu vergleichen. Leider gibt es bislang keinen geeigneten Indikator. Dies liegt daran, dass Studierende einerseits Ausgaben haben, die andere Bevölkerungsgruppen nicht tätigen müssen (z. B. allgemeine Studienbeiträge). Herkömmliche Armutsindikatoren würden dann Referenzwerte für Mindesteinnahmen liefern, die für Studierende zu gering wären. Andererseits erhalten Studierende Ausgabenerleichterungen (z. B. preisreduzierte Unterbringung in Wohnheimen oder Verpflegung in Mensen), die andere Bevölkerungsgruppen nicht erhalten. In dem Fall wären die Werte von üblichen Armutsindikatoren für Studierende zu hoch.

6 Der verwendete Indikator beruht auf bestimmten Annahmen, die z. B. die Altersverteilung der Väter von Studierenden, das Fertilitätsverhalten verschiedener sozialer Gruppen und die Studierneigung von Kindern aus diesen Gruppen betreffen. Diese Annahmen sind in der Realität nicht immer erfüllt. Dennoch gilt der Indikator im Vergleich zu sonst verfügbaren Indikatoren als beste Approximation an die Messung von proportionaler sozialer Repräsentation (Mühleck und Griga, 2010; Gwosć, 2015).

ne tertiäre Bildung gelingt dort also recht gut. Den größten vertikalen Abstand von der Diagonalen hat Deutschland mit einem Wert von 0,46. Das bedeutet, dass Männer ohne tertiäre Bildung in Deutschland weniger als halb so häufig an Hochschulen repräsentiert sind, als es dem Anteil dieser Gruppe an der männlichen Bevölkerung in der Altersgruppe 40 bis 59 Jahre eigentlich entsprechen sollte. Im Systemvergleich zeigt sich, dass die Ländergruppe mit dem Fürsorgeprinzip (blau) im Durchschnitt marginal besser abschneidet als die Ländergruppe, die ihre Studienfinanzierung nach dem Versorgungsprinzip organisiert hat (grün) (internationale Mittelwerte für die beiden Ländergruppen: 0,792 versus 0,785). Demnach scheint eine Studienfinanzierung, die dem Versorgungsprinzip folgt und darauf angelegt ist, großen Teilen der Studierenden eine staatliche Grundfinanzierung zu bieten, hinsichtlich des Kriteriums der proportionalen sozialen Repräsentation im internationalen Durchschnitt keine besseren Ergebnisse zu erzielen als eine Studienfinanzierung nach dem Fürsorgeprinzip.

Fazit

Das Bafög als Hauptinstrument der staatlichen Studienfinanzierung in Deutschland steht offenbar vor einer größeren Strukturreform. Mit Hilfe eines internationalen empirischen Vergleichs wurde eine „begründete Spekulation" darüber entwickelt, welche Folgen es haben könnte, wenn eine radikale Reform durchgeführt würde, an deren Ende ein Systemwechsel von der derzeitigen Förderung nach dem Fürsorgeprinzip zu einer Förderung nach dem Versorgungsprinzip mit völliger Unabhängigkeit der Studienfinanzierung vom elterlichen Wohlstand stünde. Ein solch grundlegender Systemwechsel hätte zur Folge, dass der Anteil der staatlich Geförderten deutlich steigen würde, da das Einkommen der Eltern von Studierenden als Kriterium zur Beurteilung der Förderfähigkeit entfallen würde. Auch die Bedeutung der staatlichen Förderung für die Einnahmen der Geförderten würde zunehmen, da z. B. diejenigen, die aktuell wegen des Einkommens ihrer Eltern nur eine Bafög-Teilförderung erhalten, nach dem Wegfall der elterlichen Unterhaltspflicht mehr staatliche Förderung erhalten würden. Eine genauere Schätzung der fiskalischen Wirkungen, die sich durch die beiden beschriebenen Effekte ergeben würden, ist ohne ein aufwändiges statistisches Modell kaum möglich. Nach einer einfachen Berechnung wären 2016 bei einem Anstieg der Gefördertenquote von 22,1 % auf 50 % die monatlichen Bafög-Zahlungen durchschnittlich von 174,9 Mio. auf knapp 396,1 Mio. Euro monatlich gestiegen.

Der steigende Finanzbedarf der öffentlichen Hand könnte dann dazu führen, dass die Instrumente der Studienfinanzierung mit einer anderen Schwerpunktsetzung eingesetzt werden. Die Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip vergibt ihre Mittel zur Studienförderung im Durchschnitt mehr als doppelt so häufig in Form von Krediten, wie die Gruppe, für die das Fürsorgeprinzip handlungsleitend ist. Zwar erhalten staatlich geförderte Studierende in Deutschland bereits etwas mehr als die Hälfte der öffentlichen Mittel in Form von Darlehen, dieser Anteil könnte jedoch weiter steigen, wenn der öffentliche Sektor langfristig gezwungen wäre, deutlich mehr Ressourcen für die Studienförderung aufzuwenden. Dies würde auch einen Bedeutungswechsel im Hinblick auf die Finanzierungslast der Studienfinanzierung nach sich ziehen. Eine Studienförderung, die Zuschüsse an die Studierenden vergibt, belastet in Deutschland die Gemeinschaft der Steuerzahler. Für den öffentlichen Haushalt in Deutschland gilt nämlich der Grundsatz der Non-Affektation, d. h. alle staatlichen Einnahmen dienen zur Deckung aller öffentlichen Ausgaben; es gibt also keine Zweckbindung einer Steuer an eine bestimmte öffentliche Ausgabe (Brümmerhoff und Büttner, 2018). Damit trägt das Kollektiv der Steuerzahlenden die Kosten der staatlichen Studienfinanzierung.[7] Wird die Studienförderung in Kreditform an die Studierenden vergeben, so tragen diese die Last der Studienfinanzierung hingegen selbst, da sie – wenn auch mit einer gewissen Zeitverzögerung – zur Tilgung (und eventuellen Verzinsung) der Kredite verpflichtet sind. Ein Systemwechsel könnte in der Folge also auch dazu führen, dass die Last der Studienfinanzierung von der Gesellschaft stärker zu den Studierenden verschoben wird.

Ein Systemwechsel könnte auch dazu führen, dass unter Studierenden in Deutschland, die hauptsächlich durch staatliche Förderung alimentiert werden, das Ausmaß an Finanzierungsschwierigkeiten abnimmt. Die Tatsache, dass der Staat einen höheren Anteil an den Gesamteinnahmen der geförderten Studierenden bereitstellen würde, bedeutet zwar nicht zwangsläufig, dass das Förderniveau auch ausreicht, um alle notwendigen Ausgaben der Empfänger:innen zu decken. Im Systemvergleich zeigt sich jedoch, dass der Anteil von Studierenden mit sehr (ernsten) Finanzierungsschwierigkeiten in der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip durchschnittlich geringer ist. In jedem Fall könnte die Finanzierung eines größeren Teils der Einnahmen von Studierenden durch den Staat dazu führen, dass die Geförderten ein größeres Sicherheitsgefühl bekommen, da der Staat als Mittelgeber auch in Krisenzeiten sehr zuverlässig ist.

In Bezug auf die soziale Unterrepräsentation von Personen ohne tertiäre Bildung aus der Bevölkerung durch Studierende an Hochschulen scheint ein Systemwechsel nicht viel Hoffnung auf Besserung zu machen. Wie

7 Zwar zahlen auch Studierende Steuern, wenn sie beim Güterkauf Verbrauchsteuern oder im Fall einer Erwerbstätigkeit Einkommensteuer entrichten, wodurch sie anteilig zur staatlichen Studienfinanzierung beitragen. Allerdings ist dieser Beitrag im Vergleich zu den Gesamtkosten der Studienfinanzierung sehr gering.

der empirische Vergleich gezeigt hat, ist das Ausmaß an Unterrepräsentation dieser sozialen Gruppe in der Ländergruppe mit dem Versorgungsprinzip sogar marginal größer. Dies kann als Hinweis darauf betrachtet werden, dass die Repräsentation verschiedener sozialer Gruppen an Hochschulen von mehreren Faktoren abhängt und die Studienfinanzierung nur einer – und nicht der bedeutendste – davon ist. Ein wesentlicher Faktor für die Unterrepräsentation ist z. B. die soziale Selektion, die auf vorgelagerten Stufen des Bildungssystems stattfindet: Nach Berechnungen des Stifterverbands (2017) nahmen von 100 Grundschüler:innen aus akademischem Elternhaus nach Durchlaufen des Bildungssystems 74 Kinder im Zeitraum 2007/2009 ein Hochschulstudium auf. Von 100 Grundschüler:innen aus nicht-akademischem Elternhaus immatrikulierten sich nur 21 Kinder an Hochschulen. Diese Ungleichheit liegt im Wesentlichen eben nicht an der Ausgestaltung der Studienfinanzierung. Die Ergebnisse des Ländergruppenvergleichs legen nahe, dass ein Systemwechsel in Deutschland bei hinreichender Mittelausstattung geeignet sein könnte, manche Probleme wie z. B. die geringe Gefördertenquote oder das Ausmaß an Finanzierungsschwierigkeiten zu lösen bzw. zu reduzieren. Dagegen werden andere Probleme, wie die soziale Unterrepräsentation von Gruppen ohne tertiären Bildungshintergrund oder die Darlehensfinanzierung des Studiums, wohl eher nicht gelöst oder sogar verschärft.

Literatur

Althammer, J., H. Lampert und M. Sommer (2021), *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 10. Aufl., Springer.

Annex II to the Rome Communiqué (2020), Principles and guidelines to strengthen the social dimension of higher education in the EHEA, BFUG Advisory Group on Social Dimension, http://www.ehea.info//Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf (5. November 2021).

Brümmerhoff, D. und T. Büttner (2018), *Finanzwissenschaft*, 12. Aufl., De Gruyter Oldenbourg.

Burchard, A. und M. Fiedler (2021), Wer ist Bettina Stark-Watzinger?, *Der Tagesspiegel*, 25. November, https://www.tagesspiegel.de/wissen/designierte-fdp-bundesbildungsministerin-wer-ist-bettina-stark-watzinger/27834458.html (5. Januar 2022).

BMJ – Bundesministerium der Justiz (2022), Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung, https://www.gesetze-im-internet.de/baf_g/ (3. Februar 2022).

Deutscher Bundestag (2017), Einundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Bundesanzeiger Verlag GmbH.

DSW – Deutsches Studentenwerk (2021), Echte Trendwende, echte Reform: Sofort-Programm für ein starkes BAföG, https://www.studentenwerke.de/content/echte-trendwende-echte-reform-sofort (29. November 2021).

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2021), DGB Anforderungen für eine 27. BAföG-Novelle: BAföG bedarfsgerecht ausgestalten und weiterentwickeln, https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++3ee51eec-1b81-11ec-927b-001a4a160123 (10. November 2021).

DGB-Jugend (2021), *Alternativer BAföG-Bericht. Daten und Fakten für eine bessere Ausbildungsförderung*.

EU-Labour Force Survey (2020), https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database (12. Februar 2021).

European Commission, EACEA und Eurydice (2018), National student fee and support systems in European higher education.

Eurostudent VII (2021), Datenbank (Data Reporting Module), http://database.eurostudent.eu/ (6. Januar 2022).

GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2021), Zum 50. Geburtstag des BAföG: Talfahrt stoppen – Gerechtigkeitslücken schließen – Strukturreform anpacken, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.

Gwosć, C. (2015), Chancengerechtigkeit in der europäischen Hochschulbildung – ein Interpretations- und Messversuch, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 41(1), 53-74.

Gwosć, C. und A. Schwarzenberger (2009), Die Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 89(5), 334-342.

Hauschildt, K., C. Gwosć, H. Schirmer und F. Wartenbergh-Cras (2021), Social and economic conditions of student life in Europe, *Eurostudent VII*, Synopsis of indicators 2018-2021, wbv Media.

Hauschildt, K., E. Vögtle und C. Gwosć (2018), Social and economic conditions of student life in Europe, *Eurostudent VI*, 2016-2018, Synopsis of indicators, W. Bertelsmann Verlag.

Hauschildt, K., C. Gwosć, N. Netz und S. Mishra (2015), Social and economic conditions of student life in Europe, *Eurostudent V*, 2012-2015, Synopsis of indicators, W. Bertelsmann Verlag.

Herath, K.-J. (1993), Sozialversicherung, *Studientext*, 1, Gabler.

Hund, A. (2021), Geld für Familien: Kindergrundsicherung kommt – was steht im Koalitionsvertrag?, 22. Dezember, https://www.merkur.de/leben/geld/kindergrundsicherung-neu-hartz-iv-koalitionsvertrag-kinderzuschlag-zr-91138848.html (3. Februar 2022).

Kath, D. (1992), Sozialpolitik, in D. Bender et al. (Hrsg.), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, 5. Aufl., 405-457, Verlag Franz Vahlen.

London Communiqué (2007), Towards the European Higher Education Area: Responding to challenges in a globalised world, European Higher Education Area, http://ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communiques (23. Januar 2022).

Middendorff, E., B. Apolinarski, K. Becker, P. Bornkessel, T. Brandt, S. Heißenberg und J. Poskowsky (2017), Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2016, Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Mühleck, K. und D. Griga (2010), Chapter 3 Data & methods, in A. F. Camilleri and K. Mühleck (Hrsg.), *Evolving diversity, an overview of equitable access to HE in Europe*, 17-28, MENON Network.

Schröder, M. (2017), Baustelle BAföG – Entwicklungen und Reformbedarf, in A. Keller, S. Staack und A. Tschaut (Hrsg.), Von Pakt zu Pakt? *Perspektiven der Hochschul- und Wissenschaftsfinanzierung*, 105-112, W. Bertelsmann Verlag.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen , https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/(29. November 2021).

Statistisches Bundesamt (2021), BAföG – Geförderte Personen und finanzieller Aufwand: Deutschland, Jahre, Personenkreis, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation= previous&levelindex=1&step=1&titel=Ergebnis&levelid=1645293106445&acceptscookies=false#abreadcrumb (5. Februar 2022).

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2017), Hochschul-Bildungs-Report 2020, Höhere Chancen durch höhere Bildung?, Jahresbericht 2017/18 – Halbzeitbilanz 2010 bis 2015.

Thiele, G. und B. J. Güntert (2014), *Sozialökonomie – Pflege- und Gesundheitsökonomik*, De Gruyter Oldenbourg.

Title: ***Crisis Management in Public Student Funding through a System Change?***

Abstract: *Public student funding can be designed either according to the welfare principle or the provision principle. An empirical comparison contracts two groups of European countries, each following one of these principles. It appears that countries applying the provision principle provide, on average, considerably larger parts of their student populations with public support and public support accounts for a larger share of the recipients' total income. Students in these countries report (very) serious financial difficulties less often. However, with respect to participative equity, countries using the provision principle perform marginally worse than the countries in their peer group.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3211-7

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 486-491

JEL: Q34, Q31, Q41

Christian Kagerl, Michael Moritz, Duncan Roth, Jens Stegmaier, Ignat Stepanok, Enzo Weber

Energiekrise und Lieferstopp für Gas: Auswirkungen auf die Betriebe in Deutschland

Seit 2021 steigen die Energiepreise kräftig an. Mit Beginn des russischen Kriegs gegen die Ukraine sind sie noch einmal in die Höhe geschnellt. Neben Lieferkettenstörungen und Exportrückgängen dämpft das die wirtschaftliche Entwicklung, Konjunkturprognosen wurden deutlich nach unten revidiert. Darüber hinaus stellt ein mögliches komplettes Ausbleiben aller Lieferungen von Energieträgern aus Russland ein erhebliches Risiko dar. Über die zu erwartenden Folgen ist viel diskutiert worden. Wenn es um die Auswirkungen eines Lieferstopps von Gas geht, kommen bisherige Berechnungen auf Basis ökonomischer Modelle zu uneindeutigen Ergebnissen mit einer Spannbreite von einem verkraftbaren Schock (Bachmann et al., 2022) bis hin zu massiven und dauerhaften wirtschaftlichen Schäden (Krebs, 2022).

Wir untersuchen die Auswirkungen eines möglichen Lieferstopps von russischem Gas auf Basis einer repräsentativen Betriebsbefragung. Diese liefert Informationen dazu, wie stark die Betriebe die Auswirkungen auf die Produktion einschätzen und ob aus deren Sicht das ausbleibende Gas durch andere Energieträger ersetzt werden könnte. Neben einem Gas-Lieferstopp untersuchen wir die Steigerung der Energiepreise sowie Probleme mit Lieferketten und deren Auswirkungen auf Preise, Produktion und Personal der Betriebe. Unsere Datengrundlage ist die Befragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), in der seit August 2020 regelmäßig rund 2.000 Betriebe zur aktuellen Situation befragt werden (Backhaus et al., 2021; Bellmann et al., im Erscheinen). Im Zuge der russischen Invasion der Ukraine wurden außerdem Fragen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Kriegs aufgenommen. Die hier dargestellten gewichteten Ergebnisse basieren auf der 23. Welle der Befragung, an der zwischen dem 2. und 20. Mai 2022 knapp 1.980 Betriebe teilgenommen haben. Die Stichprobe entstammt der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit und ist repräsentativ für alle privatwirtschaftlichen Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

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

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

Christian Kagerl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe des Direktors am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Dr. Michael Moritz, **Dr. Jens Stegmaier** und **Dr. Ignat Stepanok** (Leiter der Arbeitsgruppe Folgen der Coronapandemie) sind wissenschaftliche Mitarbeiter am IAB.

Dr. Duncan Roth ist Leiter der Nachwuchsforschungsgruppe Berufe und Erwerbsverläufe am IAB.

Prof. Dr. Enzo Weber ist Forschungsbereichsleiter am IAB und lehrt an der Universität Regensburg.

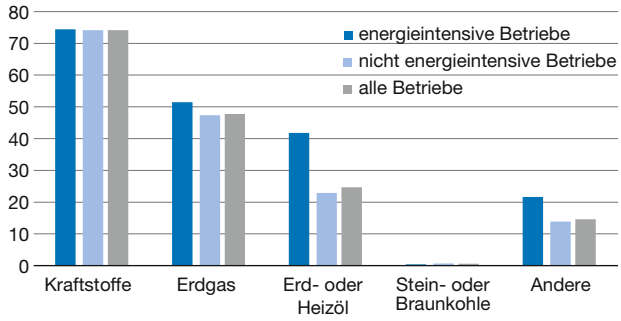
Folgen eines möglichen Lieferstopps für Gas

Abbildung 1 zeigt das Ausmaß der Verwendung von verschiedenen Energieträgern, die die Betriebe außer Strom einsetzen, je nachdem, ob sich Betriebe selbst als energieintensiv einschätzen oder nicht. Es kann um den Einsatz von Energie für Maschinen gehen, das Heizen von Gebäuden, die Nutzung von Kraftstoffen für Fahrzeuge oder als Vorprodukt (z. B. in der chemischen Industrie). Insgesamt verwenden fast drei Viertel der Betriebe Kraftstoffe wie Diesel, gefolgt von Erdgas, das von knapp der Hälfte der Betriebe (48 %) verbraucht wird. Während Erd- oder Heizöl in mehr als jedem fünften Betrieb verwendet wird, kommt Stein- oder Braunkohle nur in sehr wenigen Fällen zum Einsatz. 14 % der Betriebe nutzen auch andere Energieträger, die unter der Kategorie „Andere“ zusammengefasst werden, beispielsweise Biomasse. Die Nutzungsintensität der einzelnen eingesetzten Energieträger wurde nicht erfragt.

Abbildung 1

Einsatz von Energieträgern außer Strom

in %, Anteil aller Betriebe

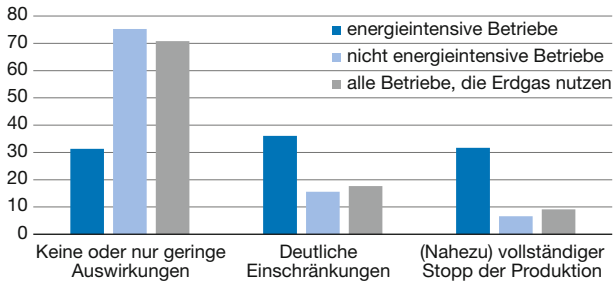


Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 23); N=1.860 Betriebe; Mehrfachnennungen möglich; eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Folgen eines Erdgaslieferstopps auf die Produktion für energieintensive und nicht-energieintensive Betriebe

Anteile in % der Betriebe, die Erdgas nutzen



Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 23); N=963 Betriebe; eigene Berechnungen.

Gemäß dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) können Betriebe in energieintensive und nicht energieintensive unterteilt werden. Energieintensive Betriebe sind von der EEG-Umlage teilweise befreit. Berechtigt sind Unternehmen des produzierenden Gewerbes sowie Schienenbahnen, die jährlich mindestens 1 Gigawattstunde Strom verbrauchen und Stromkosten in Höhe von mindestens 14 % der Bruttowertschöpfung aufweisen. Nach Selbstauskunft bezeichnen sich 9 % aller Betriebe als energieintensiv, im Verarbeitenden Gewerbe ist der Anteil mit fast 17 % annähernd doppelt so hoch. Beim Einsatz von Energieträgern fällt auf, dass energieintensive Betriebe vor allem Erd- oder Heizöl anteilig mehr nutzen (vgl. Abbildung 1), während die anderen Energieträger zu ähnlichen Anteilen verwendet werden wie in nicht energieintensiven Betrieben. Wenn man die Kategorie „Andere“ als einen Energieträger zählt, dann berichten über 11 % aller Betriebe, dass sie drei oder mehr Energieträger nutzen, 49 %, dass sie zwei verbrauchen und 29 %, dass sie nur einen Energieträger neben Strom nutzen. Auffällig ist das Verarbeitende Gewerbe, wo die Zahl der Betriebe, die drei oder mehr Energieträger nutzen, bei rund 20 % liegt und damit deutlich höher als der Durchschnitt. Von zwei Energieträgern berichten rund 62 % der Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe und 13 % von nur einem Energieträger.

Deutschland deckt bislang einen wesentlichen Teil des Bedarfs an Erdgas durch Importe aus Russland. Im Jahr 2021 betrug der Anteil der Gaslieferungen aus Russland 55 %, Ende April 2022 35 %. Die Bundesregierung plant, diesen Anteil weiter zu reduzieren. Trotzdem hätte ein möglicher Lieferstopp oder eine deutliche Reduzierung der Liefermengen derzeit spürbare Konsequenzen für die gesamte Wirtschaft, da viele Betriebe Erdgas nutzen, im Verarbeitenden Gewerbe sogar rund 60 %. Von den Betrieben, die Erdgas nutzen, berichten rund 70 %, dass ein Szenario, in dem sie nicht mehr mit Erdgas beliefert würden, keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Produktion hätte (vgl. Abbildung 2). Eine deutliche Einschränkung der Produktion käme bei 18 % vor und knapp über 9 % berichten über einen vollständigen Stopp der Produktion. Im Verarbeitenden Gewerbe sind die Zahlen der negativen Auswirkungen im Vergleich zum Durchschnitt höher: Rund 19 % berichten von einer deutlichen Reduzierung und fast 15 % von einem kompletten Stopp der Produktion. Ebenso sind die negativen Auswirkungen auf die Produktion bei den energieintensiven Betrieben wesentlich höher: 36 % rechnen mit einer deutlichen Reduzierung und fast 32 % mit einem kompletten Stopp der Produktion. Die entsprechenden Anteile weisen bei den nicht energieintensiven Betrieben mit rund 16 % und 7 % signifikant niedrigere Werte auf.

Mit knapp 29 %, die deutliche Einschränkungen voraussehen, und fast 13 %, die von einem nahezu kompletten Produktionsausfall ausgehen, sind die Betriebe in Ostdeutschland zudem spürbar pessimistischer gestimmt. Weiterhin besteht auch ein Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und den erwarteten Folgen eines Erdgas-Engpasses: Größere Betriebe prognostizieren im Durchschnitt gravierendere Auswirkungen auf ihre Produktion. Das im Zuge von Lieferreduktionen fehlende Erdgas könnte vollständig von nur 16 % der Betriebe durch andere Stoffe ersetzt werden. Zu einer teilweisen Substitution von Erdgas sehen sich rund 20 % der Betriebe imstande, die überwiegende Mehrheit von 58 % sieht kurzfristig keine Ersatzmöglichkeiten. Insbesondere energieintensive Betriebe und Betriebe in Ostdeutschland haben überproportional keine Option, Erdgas zu ersetzen.

Maßnahmen wegen gestiegener Energiekosten

Jenseits der Frage, wie sich ein potenzieller Lieferstopp von Erdgas auswirken könnte, hat der Krieg in der Ukraine bereits jetzt zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten

für die Betriebe in Deutschland geführt. Diese Probleme dürften sich einerseits aus den steigenden Energiekosten ergeben – hiervon ist potenziell jeder Betrieb betroffen – und anderseits aus der Tatsache, dass die Lieferketten einiger Betriebe durch den Krieg gestört oder ganz unterbrochen wurden. Dabei ist zu bedenken, dass der Bezug von Vorleistungen oder Zwischenprodukten bereits vor Ausbruch des Kriegs durch die Coronapandemie mitunter stark beeinträchtigt war.

Um die wirtschaftliche Belastung der Betriebe durch den Krieg in der Ukraine einschätzen zu können, wurden die Betriebe gefragt, ob a) die Produktion bzw. die Erbringung von Dienstleistungen infolge des Kriegs reduziert wurde und ob b) die Betriebe ihre Preise erhöhen mussten. Dabei konnte angegeben werden, dass dies bereits geschehen ist oder dass ein Produktionsrückgang bzw. eine Preiserhöhung erwartet wird. Ein weiterer Fragenkomplex c) erfasste, ob Personalmaßnahmen[1] in Reaktion auf die wirtschaftlichen Folgen des Kriegs ergriffen wurden. In Tabelle 1 werden diese betrieblichen Reaktionen nach Wirtschaftszweigen gegliedert dargestellt. Bei allen Betrieben ist zu erkennen, dass knapp 12 % angeben, auf Personalmaßnahmen zurückzugreifen. Dies bezieht sich zum größten Teil auf reduzierte Arbeitszeiten und den Abbau von Überstunden. Daneben weisen die Befragten darauf hin, dass Einstellungen zurückgefahren wurden. Besonders häufig gaben Betriebe in den Bereichen Verkehr und Gastgewerbe (etwa 23 %) an, dass sie Personalmaßnahmen ergreifen mussten, auch im Verarbeitenden Gewerbe war dies bei immerhin 17 % der Fall. Bei den beiden zuerst genannten Branchen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die zur Verfügung stehenden Fallzahlen dazu führen, dass die statistische Unsicherheit bei den berichteten Ergebnissen etwas höher ausfällt als in den anderen betrachteten Branchen.

Zu einem Rückgang der Produktion kam es bei 14 % aller Betriebe, etwa jeder fünfte Betrieb gibt zudem an, dass ein solcher Rückgang erwartet wird. Im Einzelnen ist für bereits erfolgte Reduktionen zu erkennen, dass wieder die Branchen Verkehr und Gastgewerbe relativ hohe Werte aufweisen, wohingegen dies im Bereich des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens praktisch kein Problem darstellt. Im Verarbeitenden Gewerbe sowie im Baugewerbe fällt auf, dass zwar nur etwa 14 % bzw. 18 % angeben, dass es bereits zu einem entsprechenden

1 Die Betriebe hatten die Möglichkeit anzugeben, ob Beschäftigten gekündigt, Einstellungen verringert oder ausgesetzt, Kurzarbeit angemeldet, Leiharbeitskräfte oder Arbeitszeit bzw. Überstunden reduziert wurden. Die Rubrik „Personalmaßnahmen" in der Tabelle gibt an, ob die Befragten mindestens eine dieser Maßnahmen genannt haben. Die wichtigsten Personalmaßnahmen werden im Text benannt, sind aber nicht im Einzelnen in der Tabelle aufgeführt.

Tabelle 1

Maßnahmen der Betriebe in Reaktion auf die wirtschaftlichen Effekte des Ukrainekriegs

Anteile in % der Betriebe nach Branche

	Rückgang der Produktion			Preiserhöhungen			Personalmaßnahmen	
	Bereits erfolgt	Erwartet	Nein	Bereits erfolgt	Erwartet	Nein	Bereits erfolgt	Nein
Verarbeitendes Gewerbe	14	33	53	67	19	14	17	83
Baugewerbe	18	39	43	77	21	2	14	86
Groß- und Einzelhandel	18	22	60	55	30	15	13	87
Verkehr	26	14	60	75	17	8	22	77
Gastgewerbe	23	25	52	73	21	6	23	77
Dienstleistungen	12	13	75	23	29	47	9	91
Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen	1	11	87	13	32	55	5	95
Gesamt	14	21	66	45	27	28	12	88

Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise" (Welle 23); N=1.849 Betriebe; eigene Berechnungen.

Rückgang kam, jedoch sagen weitere 33 % bzw. 39 %, dass ein solcher Produktionsrückgang zu erwarten ist. Von Preiserhöhungen, die von den Betrieben auf den Krieg zurückgeführt werden, wird am häufigsten berichtet: Fast jeder zweite Betrieb – 45 % – gibt an, dass dies bereits geschehen ist, weitere 27 % geben an, dass sie eine solche Erhöhung erwarten. Das Bauhauptgewerbe weist mit 77 % am häufigsten auf entsprechende Preiserhöhungen hin, überdurchschnittliche Werte finden sich ferner wieder in den Bereichen Verkehr und Gastgewerbe sowie im Verarbeitenden Gewerbe. Insgesamt ist nur im Dienstleistungsbereich sowie bei den Betrieben des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens zu erkennen, dass immerhin rund die Hälfte der Betriebe Preise infolge des Krieges weder erhöht hat noch davon ausgeht, diese erhöhen zu müssen. Die Betroffenheit von erhöhten Ausgaben für Energieträger seit Ausbruch des Krieges wurde mit einer kurzen Ja-oder-Nein-Frage erhoben. In einigen Branchen gaben die Befragten vermehrt an, dass sie keine Auskunft geben können. Daher weisen wir hier den Weiß-nicht-Anteil gesondert aus. Die Betroffenheit von Lieferengpässen infolge des Kriegs in der Ukraine werden mit einer längeren Frage ermittelt, wobei die Lieferengpässe z. B. in Gestalt von teilweisen oder vollständigen Ausfällen oder auch verspäteter Zulieferung der bestellten Vorleistungen oder Zwischenprodukte auftreten können.

In Tabelle 2 ist zu sehen, dass insgesamt die Mehrheit der Betriebe, rund 70 %, von erhöhten Energiekosten berichtet. Erhöhte Werte ergeben sich dabei insbesondere für tendenziell energieintensivere Branchen wie das Bauge-

Tabelle 2

Betriebe, die angeben, gestiegenen Energiekosten oder Lieferengpässen ausgesetzt zu sein

Anteile in % der Betriebe nach Branche

	Gestiegene Energiekosten			Lieferengpässe infolge des Krieges			
	Ja	Nein	Weiß nicht	Ja	Nein	Unsicher	Keine Vorleistungen
Verarbeitendes Gewerbe	78	20	3	51	28	9	13
Baugewerbe	87	11	2	34	25	12	29
Groß- und Einzelhandel	69	23	8	33	26	14	27
Verkehr	77	15	8	19	25	2	54
Gastgewerbe	74	22	4	41	18	3	38
Dienstleistungen	62	29	9	9	18	5	68
Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen	61	26	14	13	24	4	60
Gesamt	70	23	7	25	22	8	45

Weiß nicht = Befragte/r kann keine Angabe machen. Unsicher: Betrieb hat Lieferengpässe, ist aber unsicher, ob diese Probleme auf den Krieg in der Ukraine zurückzuführen sind. Auf eine Darstellung der Kategorie „Weiß nicht" wird aufgrund der sehr geringen Inzidenz bei den Lieferengpässen verzichtet.

Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise" (Welle 23); N=1.914 Betriebe; eigene Berechnungen.

werbe (etwa 87 %), das Verarbeitende Gewerbe und im Bereich Verkehr (78 % und 77 %). Für den Dienstleistungsbereich ist dagegen, wie auch im Bereich des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, ein unterdurchschnittlicher Wert zu beobachten. Bezüglich der Lieferengpässe kann der Tabelle entnommen werden, dass etwas mehr als die Hälfte aller Betriebe angibt, Vorleistungen oder Zwischenprodukte zu beziehen. Weitere knapp 25 % und damit fast die Hälfte aller Betriebe, die Vorleistungen beziehen, können Zulieferprobleme erkennen, die nach Einschätzung der Befragten auf den Krieg in der Ukraine zurückzuführen sind. Ca. 8 % der Betriebe berichten zudem von Schwierigkeiten in ihren Zulieferketten, bei denen sie sich unsicher sind, ob der Krieg die Ursache ist. Mit Abstand am häufigsten berichten von solchen Problemen die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes, wo mehr als die Hälfte aller Betriebe entsprechende Schwierigkeiten hat. Danach folgt – etwas überraschend – das Gastgewerbe. Eine Erklärung für den erhöhten Anteil in dieser Branche besteht aber in der zwischenzeitlichen Verknappung von Grundnahrungsmitteln wie Getreide oder Öl, die ebenfalls auf den Krieg in der Ukraine zurückzuführen ist.

Inwiefern ein Zusammenhang zwischen gestiegenen Energiekosten sowie Lieferengpässen auf der einen Seite und bereits vorgenommenen oder geplanten betrieblichen Maßnahmen auf der anderen besteht, ob also Betriebe, die von höheren Ausgaben für Energie oder von gestörten Lieferketten berichten, auch häufiger Anpassungen bei Personal, Produktion oder Preisen vorgenommen haben oder planen, untersuchen wir mit einer Regressionsanalyse. Für die Schätzung des Zusammenhangs nutzen wir im Fall der Produktions- und der Preisanpassungen jeweils ein multinomiales und im Fall der Personalanpassungen ein einfaches logistisches Modell. Die abhängigen Variablen sind Indikatoren dafür, ob ein Betrieb die Produktion infolge des Kriegs in der Ukraine reduziert bzw. Preise erhöht hat, dies plant oder keine solche Maßnahme ergriffen hat. Bei den Personalmaßnahmen unterscheiden wir zwischen Betrieben, die mindestens eine der oben genannten (vgl. Fußnote 1) Personalmaßnahmen vorgenommen haben, und solchen, die dies nicht getan haben. Bei den erklärenden Variablen differenzieren wir zunächst zwischen Betrieben mit und ohne höheren Energieausgaben seit Kriegsbeginn. Anhand der geschätzten Koeffizienten dieser Variable lassen sich Rückschlüsse darüber ziehen, ob es einen Zusammenhang zwischen höheren Energiekosten und den verschiedenen Anpassungen gibt. Da aber sowohl die Betroffenheit durch gestiegene Ausgaben für Energie als auch die Entscheidung über Anpassungen von Personal, Produktion und Preisen von anderen Faktoren beeinflusst werden können, berücksichtigen wir noch eine Reihe weiterer Kontrollvariablen. Zu diesen gehören betriebliche Strukturmerkmale wie der Wirtschaftszweig, die Betriebsgröße und der -standort (Ost- bzw. Westdeutschland). Weiterhin kontrollieren wir dafür, ob sich ein Betrieb als energieintensiv einschätzt und ob seine Geschäftstätigkeit vorwiegend innerhalb oder außerhalb Deutschlands liegt. Schließlich untersuchen wir auch den Zusammenhang mit Lieferengpässen. Hierfür nehmen wir Indikatoren auf, die angeben, ob es in einem Betrieb infolge des Kriegs zu Problemen beim Bezug von Vorleistungen oder Zwischenprodukten gekommen ist.

Tabelle 3 enthält die durchschnittlichen marginalen Effekte der erklärenden Variablen für jede Ergebnisvariable. Der Analyse zufolge besteht ein positiver Zusammenhang zwischen gestiegenen Energieausgaben und der Wahrscheinlichkeit für die verschiedenen Anpassungsmaßnahmen. Nach Berücksichtigung der anderen Kontrollvariablen weisen Betriebe mit höheren Energieausgaben im Vergleich zu den anderen eine um knapp 7 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, dass es bereits zu einem Rückgang der Produktion gekommen ist. Im Fall der Preiserhöhungen beträgt die entsprechende Differenz 12 Prozentpunkte und bei den Personalmaßnahmen 8 Prozentpunkte. Diese Unterschiede sind jeweils statistisch signifikant und konzentrieren sich in Betrieben, die nur einen Energieträger nutzen und daher über geringere Ausweichmöglichkeiten verfügen. Bei den geplanten Anpassungen zeigt sich sowohl bei der Produktions- als auch bei der Preisanpassung ein kleinerer positiver Zusammenhang, der jedoch statistisch nicht signifikant ist. Betriebe, die

Tabelle 3
Anpassungen von Produktion, Preisen und Personal – durchschnittliche marginale Effekte

	Rückgang der Produktion			Preiserhöhung			Personalmaßnahmen
	Bereits erfolgt	Erwartet	Nein	Bereits erfolgt	Erwartet	Nein	Bereits erfolgt
Energieausgaben (Referenz: nicht gestiegen)							
Gestiegen	0,068*** (0,025)	0,044 (0,032)	0,113*** (0,035)	0,123*** (0,036)	0,016 (0,037)	-0,139*** (0,033)	0,075*** (0,020)
Keine Angabe/Weiß nicht	-0,001 (0,044)	0,014 (0,061)	-0,013 (0,063)	0,021 (0,067)	-0,040 (0,068)	0,019 (0,053)	0,040 (0,038)
Energieintensität (Referenz: nicht energieintensiv)							
Energieintensiv	-0,028 (0,032)	0,155*** (0,052)	0,127*** (0,053)	0,090* (0,51)	-0,036 (0,050)	-0,054 (0,053)	0,052 (0,038)
Keine Angabe/Weiß nicht	0,032 (0,063)	0,169** (0,080)	-0,201** (0,082)	-0,001 (0,077)	0,064 (0,087)	-0,063 (0,053)	0,016 (0,052)
Lieferengpässe infolge des Kriegs in der Ukraine (Referenz: keine Probleme beim Bezug von Vorleistungen)							
Probleme beim Bezug von Vorleistungen	0,179*** (0,035)	0,176*** (0,039)	-0,355*** (0,044)	0,281*** (0,046)	-0,086* (0,049)	-0,196*** (0,037)	0,118*** (0,032)
Unsicher ob Probleme auf Krieg zurückzuführen sind	0,044 (0,046)	0,074 (0,048)	-0,118* (0,060)	0,025 (0,058)	0,054 (0,072)	-0,079 (0,061)	0,060 (0,044)
Kein Bezug von Vorleistungen	0,037 (0,027)	0,078** (0,033)	-0,115*** (0,039)	0,093** (0,039)	0,166*** (0,041)	0,073* (0,037)	0,014 (0,024)
Beobachtungen	1.783	1.783	1.783	1.789	1.789	1.789	1.896

Die Tabelle enthält die durchschnittlichen marginalen Effekte und deren robuste Standardfehler in Klammern. ***/**/* kennzeichnen statistische Signifikanz am 1 %-/5 %-/10 %-Niveau. Neben den oben aufgeführten Variablen wird in der Schätzung für den Wirtschaftszweig, die Betriebsgröße, den Standort (Ost- bzw. Westdeutschland) sowie für den Exportstatus des Betriebs kontrolliert.

Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (Welle 23); eigene Berechnungen.

keine Angaben zu den Energieausgaben machen können, unterscheiden sich mit Blick auf die genannten Anpassungen nicht von denen ohne gestiegene Energiekosten.

Energieintensive Betriebe haben ceteris paribus zwar nicht häufiger ihre Produktion reduziert als nicht energieintensive Betriebe, weisen dagegen aber eine um knapp 16 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, die Produktion in Zukunft zurückfahren zu wollen. Ein ähnlich starker Zusammenhang ergibt sich für Betriebe, die keine Angabe zu ihrer Energieintensität machen können. Ein möglicher Grund ist, dass es sich bei diesen Betrieben im Durchschnitt um solche mit einem hohen Energieverbrauch handelt. Bei den Preis- und Personalmaßnahmen zeigt sich zwar auch ein positiver Zusammenhang mit der Energieintensität der Betriebe, dieser ist jedoch nur schwach bzw. statistisch nicht signifikant. Somit findet sich kein Nachweis dafür, dass energieintensive Betriebe – nach Berücksichtigung von höheren Energiekosten und Lieferengpässen – mit Blick auf Personal und Preise anders reagiert haben als nicht energieintensive Betriebe. Für die Frage, ob Betriebe Anpassungen bei Produktion, Preisen oder Personal vorgenommen haben, sind jedoch nicht nur höhere Energiepreise von Bedeutung. Den Ergebnissen zufolge besteht für jede Größe außerdem ein statistisch signifikanter Zusammenhang mit der Existenz von Lieferproblemen. So weisen Betriebe, die von Problemen bei der Zulieferung von Vorleistungen oder Zwischenprodukten berichten, gegenüber Betrieben ohne solche Probleme eine um fast 30 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit auf, Preise erhöht zu haben. Im Fall der Produktionsreduktion liegt dieser Unterschied bei knapp 18 Prozentpunkten und bei den Personalmaßnahmen bei knapp 12 Prozentpunkten. Betriebe mit Problemen beim Bezug von Vorleistungen geben darüber hinaus auch häufiger an, eine Drosselung ihrer Produktion zu planen. Weniger eindeutig ist das Bild bei Betrieben, die keine Vorleistungen oder Zwischenprodukte beziehen. Im Vergleich zu Betrieben, die solche Leistungen beziehen, aber keine Lieferprobleme haben, gibt diese Gruppe an Betrieben häufiger an, Produktionsanpassungen zu planen und Preiserhöhungen vorgenommen zu haben.

Aus Tabelle 1 geht hervor, dass manche Betriebe ihre Produktion infolge des Kriegs in der Ukraine zwar noch nicht reduziert haben, dies aber für die Zukunft planen. Eine geringere Produktion kann wiederum den Bedarf nach Arbeit in einem Betrieb reduzieren und daher potenziell Folgen für die Beschäftigung haben. In einer weiteren Auswertung (ohne Tabelle) untersuchen wir daher, ob Betriebe, die ihre Produktion reduziert haben, bereits Anpassungen bei ihrem Personal vorgenommen haben. Dafür verwenden wir dieselben Kontrollvariablen wie in Tabelle 3. Ceteris paribus zeigt sich, dass Betriebe, die ihre Produktion bereits reduziert haben,

eine um etwa 30 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, auch mindestens eine Personalmaßnahme ergriffen zu haben, als Betriebe ohne Produktionsanpassung. In Betrieben, die eine Drosselung der Produktion planen, gibt es eine um knapp 9 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit für Personalmaßnahmen – ein Teil dieser Betriebe hat somit womöglich schon personelle Anpassungen vorweggenommen. Sollte es dazu kommen, dass Betriebe ihre für die Zukunft geplante Senkung der Produktion umsetzen, ist damit zu rechnen, dass sich daraus auch weitere Anpassungen beim Personal ergeben. In zusätzlichen Regressionen wurde auch die Betroffenheit der Betriebe durch die Coronakrise aufgenommen. Dabei zeigt sich, dass Betriebe infolge des Kriegs signifikant häufiger Personalmaßnahmen ergreifen, wenn sie bereits negativ durch Corona betroffen waren. Bei Kumulation von Kriseneffekten ergeben sich also stärkere Auswirkungen des Kriegs.

Fazit

Unsere Auswertung der betrieblichen Informationen zur Energiekrise ergab, dass die Risiken eines Gas-Lieferstopps für die deutsche Wirtschaft hoch sind: Die meisten Betriebe, die Erdgas nutzen, können es kurzfristig nicht ersetzen. Viele erwarten einen deutlichen Produktionsrückgang, falls sie gar nicht mehr beliefert werden. Hier ist zu berücksichtigen, dass die meisten Betriebe auch im Fall eines russischen Lieferstopps weiter versorgt würden, aber insgesamt käme man um eine Rationierung in bestimmtem Umfang nicht herum. Dabei ist die Energiekrise auch ohne Lieferstopp schon in vollem Gange. Unsere Ergebnisse zeigen bereits jetzt deutliche Wirkungen der Energiepreissteigerungen auf die Produktion und die Preise. Auch Hutter und Weber (2022) schätzen, dass die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe schon im März infolge der Energiekrise um rund 1 % sank. Dabei stellt die empirische Forschung zu Energiepreisschocks (z. B. Kilian, 2008) die vollen ökonomischen Wirkungen erst nach einigen Quartalen fest. Dazu passt unser Befund, wonach gerade die energieintensiven Betriebe einen Rückgang ihrer Produktion noch erwarten. Zudem könnten die Energiekosten noch weiter steigen, weil etwa Lieferverträge erst nach und nach angepasst werden. Falls im Notfallplan Gas die Alarmstufe ausgerufen wird, könnten Versorger die gestiegenen Kosten sogar kurzfristig auf die Kundschaft abwälzen. Das macht deutlich, dass die Energiekrise die wirtschaftliche Entwicklung länger beeinträchtigen dürfte. Produktionsrückgänge sind besonders kritisch, wenn sie weitere Folgewirkungen in der Wirtschaft auslösen. Energieintensive Betriebe gehören meist zur Grundstoffindustrie und stehen damit am Anfang von Lieferketten. Auch in unseren Ergebnissen wird deutlich, dass Probleme mit den Lieferketten zu Produktionsrückgängen und Preiserhöhungen führen. Üblicherweise führt das zu weiterer Kurzarbeit (Hummel et al., 2022). Wirtschaftspolitische Instrumente sollten deshalb die Fortführung der Produktion kurzfristig unterstützen, dabei aber die Anreize der hohen Preise für Energieeffizienz erhalten. Ein Instrument dafür sind Produktionsprämien (Weber, 2022a,b), wie sie auch als Kostenzuschüsse für energieintensive Betriebe von der Bundesregierung beschlossen wurden.

Literatur

Bachmann, R., D. Baqaee, C. Bayer, M. Kuhn, A. Löschel, B. Moll, A. Peichl, K. Pittel und M. Schularick (2022), What if? The Economic Effects for Germany of a Stop of Energy Imports from Russia, *Econtribute Policy Brief*, 28.

Backhaus, N., L. Bellmann, P. Gleiser, S. Hensgen, C. Kagerl, T. Koch, C. König, E. Kleifgen, U. Leber, M. Moritz, L. Pohlan, S. Robelski, D. Roth, M. Schierholz, S. Sommer, J. Stegmaier, A. Tisch, M. Umkehrer und A. Aminian (2021), Panel ‚Betriebe in der Covid-19-Krise' – 20/21 Eine Längsschnittstudie in deutschen Betrieben – Welle 1 – 14. FDZ-Datenreport, 13.

Bellmann, L., P. Gleiser, S. Hensgen, C. Kagerl, U. Leber, D. Roth, J. Stegmaier und M. Umkehrer (im Erscheinen), Establishments in the Covid-19-Crisis (BeCovid) – A high-frequency establishment survey to monitor the impact of the Covid-19 pandemic, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*.

Hummel, M., C. Hutter und E. Weber (2022), Wie die Materialengpässe den Arbeitsmarkt treffen, *Wirtschaftsdienst*, 102(4), 316-318, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/4/beitrag/wie-die-materialengpaesse-den-arbeitsmarkt-treffen.html (31. Mai 2022).

Hutter, C. und E. Weber (2022), Russia-Ukraine War: Short-run Production and Labour Market Effects of the Energy Crisis, *IAB-Discussion Paper,* 10.

Kilian, L. (2008), A Comparison of the Effects of Exogenous Oil Supply Shocks on Output and Inflation in the G7 Countries, *Journal of the European Economic Association*, 6(1), 78-121.

Krebs, T. (2022), Auswirkungen eines Erdgasembargos auf die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland, *IMK Study*, 79.

Weber, E. (2022a), Rasant steigende Energiekosten: Wie helfen wir der Industrie?, *Spiegel*, 31. März.

Weber, E. (2022b), Gas-Lieferausfall: Wie sich Deutschlands industrielle Basis erhalten und transformieren lässt, *Makronom*, 5. Mai.

Title: ***The Energy Crisis and Gas Supply Stop: Consequences for Businesses in Germany***

Abstract: *Based on data from a representative German establishment survey, we assess the ramifications of potentially cutting off the gas supply from Russia. Moreover, we analyse how rising energy costs and supply chain disruptions are so far related to the probability of firms adjusting prices, output and employment. A large share of businesses, especially energy-intensive ones, expect a partial or full reduction in output levels should they no longer be supplied with gas. Fourteen percent of businesses report that their production already decreased due to the Russia-Ukraine war and even more expect such a decrease in the future. Similarly, many businesses report price increases. Output and price adjustments are more likely to occur among businesses reporting rising energy costs or supply chain bottlenecks. Some have taken personnel measures, but overall, employment has remained robust so far.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3221-5

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 492-494

JEL: H20, H23

Lukas Scholle

Mehrwertsteuer für Lebensmittel auf null senken

Fast unbemerkt änderte die Europäische Kommission am 5. April 2022 die Mehrwertsteuersystemrichtlinie. Seitdem ist ein Nullsteuersatz auf alle lebensnotwendigen Güter, wozu auch Lebensmittel gehören, möglich (Amtsblatt der Europäischen Union, 2022). Daraufhin wurden in Politik, Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaft Stimmen für und gegen einen Nullsteuersatz bei Grundnahrungsmitteln laut (Tagesschau, 2022). Angesichts einer hohen Inflationsrate von 7,9 % im Mai 2022 für den gesamten Warenkorb und 11,1 % für Lebensmittel (Statistisches Bundesamt, 2022b) sowie laut Ifo-Umfrage weiteren absehbaren Preissteigerungen bei 9 von 10 Lebensmittel-Einzelhändlern (Spiegel, 2022) könnte ein Nullsteuersatz als dauerhafte Entlastungsmaßnahme für Verbraucher:innen herangezogen werden. Laut Umfragen unterstützen 77 % der Bevölkerung den Nullsatz auf Grundnahrungsmittel (Süddeutsche Zeitung, 2022) und 71 % auf Obst und Gemüse (Civey, 2022).

Bei der Mehrwertsteuer wird der Endverbrauch besteuert und durch das Unternehmen abgeführt (Bach und Isaak, 2017), indem Unternehmen die im Einkauf gezahlte mit der im Verkauf eingenommen Mehrwertsteuer verrechnen und die Differenz an den Staat abführen. Die Mehrwertsteuersystemrichtline schreibt einen Normalsatz von mindestens 15 % vor und bietet die Möglichkeit zur Einführung von maximal zwei ermäßigten Mehrwertsteuersätzen für lebensnotwendige Güter (unter anderem Lebensmittel), die mindestens 5 % betragen müssen (Amtsblatt der Europäischen Union, 2006). In Deutschland beträgt der ermäßigte Steuersatz 7 % und der Regelsatz 19 % (§ 12 UStG, (1) und (2)). Der Großteil der Nahrungsmittel unterliegt dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz. Luxusnahrungsmittel, wie z. B. Kaviar, Langusten, Hummer, Austern und Schnecken, werden nach dem Regelsatz versteuert (Bach und Isaak, 2017). Im Jahr 2017 entfielen 208,5 Mrd. Euro (92 %) des Aufkommens der Mehrwertsteuer auf den Regelsatz und lediglich 17,8 Mrd. Euro und davon 12,3 Mrd. Euro auf Lebensmittel auf den ermäßigten Satz (Bach und Isaak, 2017). Lebensmittel machten also 2017 nur 5 % des Gesamtaufkommens der Mehrwertsteuer aus. Der Nullsatz auf Lebensmittel könnte unter anderem Obst, Gemüse, Trinkwasser, Milch, Milchprodukte, Fleisch, Fisch, Eier, Honig sowie Getreideerzeugnisse und Backwaren umfassen. Rechtlich wäre auch eine Ausweitung beispielsweise auf Arzneimittel und medizinische Geräte möglich.

Traditionell wird der ermäßigte Mehrwertsteuersätze kritisiert, weil der Wettbewerb zwischen einzelnen Branchen verzerrt wird (Peffekoven, 2010). Bei einer Senkung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel dürfte diese Verzerrung im Vergleich zu eher willkürlichen Privilegierungen (Hotelübernachtungen, Zuchtpferde, Maulesel, Hundefutter, Trüffel) zu vernachlässigen sein, da lebensnotwendige Güter nicht im Wettbewerb mit den restlichen Gütern stehen. Der Wettbewerb abseits der lebensnotwendigen Güter könnte sich durch die steigende Nachfrage eher intensiveren und Wohlstandsgewinne hervorbringen. Abseits der mutmaßlich aufgebauten Wettbewerbsverzerrungen zu den restlichen Gütern werden diese im Markt der lebensnotwendigen Güter abgebaut. Durch das Wegfallen der Besteuerung fällt ebenso die Zusatzlast der Besteuerung (excess burden) weg. Dadurch könnte gemäß simplifizierenden Marktmodellen eine höhere Menge zu einem geringeren Preis bereitstgestellt werden. In der Steuertheorie kommt die Ramsey-Regel aufgrund von Unterschieden bei der (kompensierten) Nachfrage zu einer differenzierten Besteuerung, wobei es unterschiedliche Implikationen für die höhere Besteuerung durch die inverse Elastizitätsregel (hohe Besteuerung bei niedriger Elastizität) und durch die Corlett-Hague-Regel (hohe Besteuerung bei hoher Freizeitkomplementarität) gibt (Eggert et. al., 2010).

Die Mehrwertsteuer ist gemessen am Einkommen eine regressive Steuer. Die relative Belastung ist bei kleinen und mittleren Einkommen deutlich höher als bei hohen Einkommen. Dies ist insbesondere bei der Betrachtung von Periodeneinkommen unstrittig. Im Gegensatz zur Einkommensteuer richtet sich die Mehrwertsteuer nicht nach der individuellen Leistungsfähigkeit wie andere Steuern. Dieser Unterschied wird auch mit Blick auf die Aufkommensdaten deutlich: 2018 zahlte die einkommensschwächere Hälfte der Bevölkerung 4 % des Einkommensteueraufkommens, 36 % des indirekten Steueraufkommens (DIW, 2017) und sogar 41 % des Aufkommens der ermäßigten Mehrwertsteuer (Bach und Isaak, 2017). Sie ist also deutlich besser geeignet, um kleine und mittlere Einkommen zu entlasten – insbesondere bei Menschen kurz über der Armutsschwelle, die mit Sozialleistungen nicht adressierbar sind. Daher würde die Verteilungswirkung eines Nullsteuersatzes auf Lebensmittel ergeben, dass das

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

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

Lukas Scholle ist wissenschaftlicher Mitarbeiter für Finanzpolitik im Deutschen Bundestag.

unterste Einkommensdezil 2017 um rund 74 Euro im Jahr bzw. 0,94 % ihres Nettoeinkommens entlastet und das oberste Einkommensdezil hingegen um 163 Euro im Jahr bzw. 0,36 % ihres Nettoeinkommens entlastet werden.

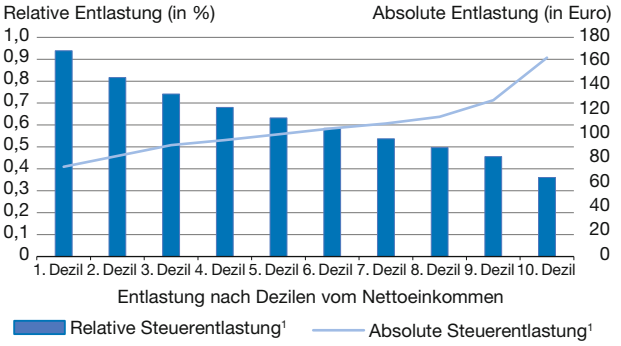
Verbraucher:innen mit niedrigen Einkommen werden durch einen Nullsteuersatz gemessen an ihrem Einkommen fast dreimal so stark profitieren wie die Spitzeinkommen. Mit steigendem Einkommen nimmt die relative Entlastung immer weiter ab und die absolute Entlastung zu (vgl. Abbildung 1). Kritiker:innen nutzen dies als Gegenargument gegen den Nullsteuersatz, weil eine steigende absolute Entlastung dem Verteilungsziel widerspräche. Umgekehrt ist die Mehrwertsteuer eine der ungeeignetsten Steuern, um verteilungspolitische Ziele bei Spitzeneinkommen zu verfolgen, da sie dort einen verschwindend geringen Anteil der Gesamtsteuerlast ausmacht (DIW, 2017). Zur Erreichung der Verteilungsziele wären andere Steuern wesentlich besser geeignet, deren Effektivität durch einen Nullsatz auch nicht verringert wird.

Diese Berechnungen erfolgten unter der Annahme der vollständigen Weitergabe in Form gesenkter Preise, die unter Bedingungen eines perfekten Marktes langfristig eintreten würden. Die realen Märkte sind aber nicht perfekt. Wie stark und wie schnell die Senkung in Form niedrigerer Preise von den Firmen weitergegeben wird, hängt von den Bedingungen des Markts, insbesondere der Preiselastizität der Nachfrage, der Wettbewerbssituation und der Konjunkturlage (Peffekoven, 2010), ab. Die temporäre Mehrwertsteuersenkung 2020 kann hierbei für das Ergebnis der Weitergabe basierend auf den Marktbedingungen als Indikator herangezogen werden. Die Senkung wurde 2020 gesamtwirtschaftlich zu rund 60 % (Bundesbank, 2020) weitergegeben. In Supermärkten wurde über 70 % der Senkung und bei Lebensmitteln sowie nichtalkoholischen Getränken 80 % der Senkung weitergegeben (Fuest et. al., 2022). Im Gegensatz zum hier skizzierten Vorschlag war die damalige Senkung temporär und mit zwei Prozentpunkten deutlich kleiner, was einen Einfluss auf den Anteil der Weitergabe haben könnte. Es gibt sowohl Argumente für als auch gegen die jeweilige These. Zum einen könnte die Erwartung auf eine bevorstehende Erhöhung der Mehrwertsteuer auf den Regelsatz zu einem hohen Grad der Weitergabe geführt haben. Zum anderen besteht jedoch die Möglichkeit, dass ein Nullsteuersatz auf Lebensmittel unter hoher medialer, behördlicher, wettbewerblicher und politischer Aufmerksamkeit stände, was den Druck zur Weitergabe erhöhen könnte. Bei hochpreisigen Grundnahrungsmitteln dürfte die Weitergabe geringer ausfallen, da in dem Segment die Relevanz des Preiswettbewerbs abnimmt.

Kritiker:innen des Nullsatzes begründen ihre Ablehnung unter anderem auch mit Skepsis über die Finanzierung der

Abbildung 1

Entlastung durch auf Null gesenkte Mehrwertsteuer für Lebensmittel



[1] Zur Vereinfachung wurde angenommen, dass das Aufkommen des ermäßigten Mehrwertsteursatzes für alle Dezile zu 68 % auf Ausgaben für Lebensmittel basiert.

Quelle: Bach und Isaak (2017).

Maßnahme. Bei einer Einführung für die zweite Jahreshälfte 2022 wären dies ein hoher einstelliger Milliardenbetrag, der in der Höhe mit der Abschaffung der EEG-Umlage oder der Energiepreispauschale vergleichbar ist. Die jährlichen Steuerausfälle wären unter Beibehaltung dreier politischer Variablen nicht realisierbar: Die erneute Einhaltung der Schuldenbremse ohne Reformen, das Ausbleiben von Steuererhöhungen und die Ablehnung einer Umschichtung des Bundeshaushalts. Sobald eine dieser Variablen als flexibel betrachtet wird, ist die Maßnahme finanzpolitisch umsetzbar.

Ein weiteres Argument der Kritiker:innen ist die geringe Zielgenauigkeit auf die bedürftigen Personen, die darauf stützt, dass auch die oberen Einkommensdezile Entlastungen erhalten. Wenn man dies vor dem Hintergrund der Entlastungspakete betrachtet, wäre die Mehrwertsteuersenkung eine der universalistischen Maßnahmen, vergleichbar mit der Energiepreispauschale, der Abschaffung der EEG-Umlage sowie der Senkung der Energiesteuern. Die Umfinanzierung der EEG-Umlage hat eine ähnliche Zielgenauigkeit und Verteilungswirkung wie die Einführung des Nullsatzes (Bach und Knautz, 2022), wenngleich das Volumen der Entlastung nur halb so groß wäre. Für die Umfinanzierung der EEG-Umlage gab es nennenswerte Einigkeit in Teilen der Wissenschaft wie z. B. im Sachverständigenrat (Handelsblatt, 2022), wie in der Politik, wo ein breites Bündnis aus SPD, Grünen und FDP sowie CDU/CSU und Linke dafür stimmten (Deutscher Bundestag, 2022). Im Gegensatz zu Maßnahmen wie z. B. der Energiepreispauschale, die in ähnlicher Ausgestaltung auch als Lebensmittelpreispauschale denkbar wäre, hat die Mehrwertsteuersenkung eine hohe Verbrauchsgerechtigkeit, da sie über den Preis nur diejenigen entlastet, die auch höhere Kosten haben. Die Lebensmittelpreispauschale hingegen könnte keine individuellen Verbrauchsmerkmale wie den Be-

darf berücksichtigen, sondern müsste über unterschiedliche Instrumente einzelne Gruppen einbeziehen.

Abseits dieser Punkte hat der Nullsatz auf die Mehrwertsteuer weitere Vorteile. Im Zuge der anhaltenden Preissteigerungen hat diese Maßnahme im Gegensatz zu Einmalzahlungen den Vorteil, dass sie sich als permanente Dämpfung der Preisentwicklung auswirken kann, denn jede z. B. produktionsbedingte Preiserhöhung zieht einen Aufschlag durch die Mehrwertsteuer nach sich. Dies würde permanent die Preisentwicklung bei Lebensmitteln abflachen. Kurzfristige würde sich die gesamte Inflationsrate um rund 0,68 Prozentpunkte[1] verringern. Da Lebensmittel mit fast 10 % (Statistisches Bundesamt, 2022a) einen nicht zu vernachlässigenden Anteil am Warenkorb der Inflationsmessung ausmachen, dürfte die Mehrwertsteuersenkung auch die Inflationserwartung in geringem Umfang mindern. Außerdem ergäbe sich eine Entlastungsverstärkung für alle weiteren Maßnahmen, da die Steuerbelastung beim Konsum von Lebensmitteln durch andere Maßnahmen vermieden wird. Zudem dürfte die Verbrauchsgerechtigkeit und der universalistische Ansatz eine Verzerrung der wirtschaftspolitischen Debatte verringern, um dem Argument vorzubeugen, dass eine Personengruppe aufgrund bereits erhaltener Leistungen keinen Anspruch mehr auf Reformen hat. Auch für Kleinunternehmer:innen, die Lebensmittel einkaufen, wäre der Nullsatz von Vorteil. Bei Kleinhändler:innen z. B. dürfte sich der Bruttoverkaufspreis am Markt orientieren und die Marge durch den wegfallenden Mehrwertsteuersatz beim Einkauf erhöhen.

Als Hürde könnte auch der Erfüllungsaufwand genannt werden. Dieser lag bei der Mehrwertsteuersenkung 2020 nach Schätzungen bei 239 Mio. Euro (Handelsblatt, 2020). Allerdings bezieht sich dieser Aufwand auf eine deutlich höhere Produktzahl und dürfte auch den Erfüllungsaufwand der Erhöhung beinhalten. Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung hingegen ist mit 2 Mio. Euro sehr gering (Deutscher Bundestag, 2020). Angesichts einer dauerhaften Entlastung dürfte der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung im Verhältnis zur Entlastung eher gering ausfallen. Alles in allem ist der nun rechtlich mögliche Nullsteuersatz auf Lebensmittel ein geeignetes Mittel, um kleine und mittlere Einkommen steuerlich verbrauchsgerecht zu entlasten.

1 Eigene Berechnung auf Basis des Warenkorbanteils und des Mehrwertsteueranteils unter Annahme der vollständigen Weitergabe.

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Union (2006), Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0112&from=DE (6. Mai 2022).

Amtsblatt der Europäischen Union (2022), Richtlinie (EU) 2022/542 des Rates vom 5. April zur Änderung der Richtlinien 2006/112/EG und (EU) 2020/285 in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L0542&from=DE (6. Mai 2022).

Bach, S. und N. Isaak (2017), Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten, *DIW Wochenbericht*, 31, 627.

Bach, S. und J. Knautz (2022), Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte, *DIW Wochenbericht*, 17, 247.

Bundesfinanzministerium (2022), *Monatsbericht*, Januar.

Civey (2022), Sollte die Mehrwertsteuer auf Obst und Gemüse gestrichen werden, wie es die Verbraucherschutzorganisation Foodwatch fordert?, https://civey.com/umfragen/7621/sollte-die-mehrwertsteuer-auf-obst-und-gemuse-gestrichen-werden-wie-es-die-verbraucherschutzorganisation-foodwatch-fordert (6. Mai 2022).

Deutscher Bundestag (2020), Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise, https://dserver.bundestag.de/btd/19/200/1920058.pdf (6. Mai 2022).

Deutscher Bundestag (2022), Bundestag stimmt für die Abschaffung der EEG-Umlage, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-de-eeg-umlage-889580 (2. Mai 2022).

DIW (2017), Senkt die Mehrwertsteuer!, https://www.diw.de/de/diw_01.c.559193.de/nachrichten/senkt_die_mehrwertsteuer.html (2. Mai 2022).

Eggert, W., T. Krieger und S. Stöwhase (2010), Sollte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz abgeschafft werden?, *Wirtschaftsdienst*, 90(11), 742-748, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2010/heft/11/beitrag/sollte-der-ermaessigte-mehrwertsteuersatz-abgeschafft-werden.html (16. Mai 2022).

Fuest C., F. Neumeier und D. Stöhlker (2022), The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts in German Supermarket Retail, *ifo Working Papers*, 341, 16.

Handelsblatt (2020), Fast 250 Millionen Euro Bürokratiekosten für Wirtschaft durch Konjunkturpaket, https://www.handelsblatt.com/politik/international/coronakrise-fast-250-millionen-euro-buerokratiekosten-fuer-wirtschaft-durch-konjunkturpaket/25938676.html (6. Mai 2022).

Handelsblatt (2022), Sachverständigenrat: Wer CO_2 ausstößt, soll dafür bezahlen, https://www.handelsblatt.com/technik/thespark/gastkommentar-sachverstaendigenrat-wer-co2-ausstoesst-soll-dafuer-bezahlen/27444146.html (2. Mai 2022).

Peffekoven, R. (2010), Reformbedarf bei der Mehrwertsteuer: Steuerausfälle, Wettbewerbsverzerrungen und Ineffizienzen vermeiden, *Wirtschaftsdienst*, 90(9), 575-590, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2010/heft/9/beitrag/brauchen-wir-eine-reform-des-mehrwertsteuersystems.html (16. Mai 2022).

Spiegel (2022), Lebensmittel könnten in diesem Jahr um weitere zehn Prozent teurer werden, https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/allianz-studie-lebensmittel-koennten-in-diesem-jahr-um-weitere-zehn-prozent-teurer-werden-a-4b4a6b40-4a7e-4df2-be89-7abb9dcb59d6 (06. Juni 2022).

Statistisches Bundesamt (2022a), Inflationsrate im März 2022 bei +7,3.

Statistisches Bundesamt (2022b), Inflationsrate im Mai 2022 voraussichtlich +7,9 %.

Süddeutsche Zeitung (2022), Steuersenkung beliebt, https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/lebensmittel-steuersenkung-beliebt-1.5572203 (6. Mai 2022).

Tagesschau (2022), Streit über die Mehrwertsteuer, https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/senkung-mehrwertsteuer-grundnahrungsmittel-101.html (6. Mai 2022).

Title: *Reduce VAT on Food to Zero*

Abstract: *The economic consequences of the war in Ukraine are taking a toll on goods prices in Germany and elsewhere. Prices on energy inputs to production, heating and mobility have risen sharply as well as food prices. As a possible policy response to these rising prices, the reduction of the VAT to zero on basic food is being discussed. In the debate many counter-arguments like the pass-through rate, the distributional effects and the financing have come up. In this paper, I argue that these points of critique hardly stand up to closer scrutiny. Both theoretical and practical arguments suggest that reducing the VAT to zero is an appropriate measure to mitigate inflation and provide relief.*

DOI: 10.1007/s10273-022-3222-4

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(6), 495-496

JEL: E10, E17

Konjunkturschlaglicht

Deutsche Wirtschaft im Krisenmodus

Die deutsche Wirtschaft ist nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamts trotz Corona-Lockdowns, gestörter Lieferketten und Ausbruch des Ukrainekriegs mit einem leichten Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in das erste Quartal 2022 gestartet; gegenüber dem Vorquartal stieg das BIP preis- und saisonbereinigt um 0,2 %. Allerdings weist das Statistische Bundesamt auch auf die erhöhte Revisionswahrscheinlichkeit in solch krisenhaften Situationen hin. Dabei fällt zunächst auf, dass zu diesem Anstieg nicht zuletzt ein sehr hoher „Wachstumsbeitrag" der Vorratsveränderungen, nämlich in Höhe von 1,2 %, beitrug. Die Vorratsveränderungen sind im ersten Moment eine Art „statistische Restgröße", die später auf die einzelnen Nachfrageaggregate „aufgeteilt" wird, sie birgt aber auch erhebliches Revisionspotenzial. Des Weiteren ist die Industrieproduktion im März, dem ersten Monat nach Ausbruch des Ukrainekriegs, bereits deutlich gesunken. Und nicht zuletzt haben sich die meisten Wirtschaftsklimaindikatoren deutlich eingetrübt. Gepaart mit den auch durch vorgenannte Störfaktoren bedingten Inflationsproblemen wurde so die für dieses Frühjahr erwartete Erholung der deutschen Wirtschaft ausgebremst. Stark gestiegene Energiepreise, aber auch andere Rohstoff- und Lebensmittelpreise haben zu einem inflationären Anstieg der Verbraucherpreise geführt. Den Arbeitsmarkt hat das alles bislang nicht belastet, vielmehr hat die Zahl der Erwerbstätigen ebenso wie die der Arbeitslosen inzwischen wieder das Vor-Corona-Niveau erreicht. Dazu hat wohl auch beigetragen, dass die Beschäftigung in jenen Branchen, die von den Aufhebungen der Coronabeschränkungen profitierten, ausgeweitet wurde.

Der Ukrainekrieg mit seinen Sanktionen hat zu erheblichen Preissteigerungen und Handelseinschränkungen geführt. Neue Lockdowns in China und vor allem in dessen Seehäfen haben die Lieferkettenprobleme verstärkt und ebenfalls zu dem inflationären Preisanstieg beigetragen. Und diese Preisanstiege auf fast allen Ebenen – im Mai betrug die Inflationsrate auf der Verbraucherstufe 7,9 %, auf den vorgelagerten Stufen war sie meist zweistellig – dämpfen die reale Kaufkraft der Konsumierenden und dürften so manches Bauvorhaben erst einmal verhindern, zumal die Zinsen zu steigen begonnen haben. Die durch den Ukrainekrieg aufgezeigten Abhängigkeiten haben in der Wirtschaft auch zu entsprechenden Überlegungen in Bezug auf China geführt – das Wirtschaftsministerium hat bereits die Absicherung eines größeren Investitionsvorhabens in China verweigert – und dürften bei manchen Unternehmen tendenziell die Investitionsneigung dämpfen. Positive Impulse kommen in dieser Situation, in der die deutsche Wirtschaft in einen Krisenmodus übergegangen ist, nicht zuletzt von staatlicher Seite, sei es durch finanzielle Unterstützungszahlungen an private Haushalte und Unternehmen oder durch staatliche Konsum- und Investitionsausgaben. Unter all diesen Bedingungen wird die nach weitgehender Aufhebung des Corona-Lockdowns erwartete Zunahme des realen BIP im laufenden zweiten Quartal 2022 allenfalls schwach ausfallen.

Die unsichere geopolitische Lage und die aktuellen Probleme sorgen in der nächsten Zeit für große Unsicherheit auf allen Ebenen. So ist in den kommenden Monaten mit einer gewissen Zurückhaltung bei Investitions- und Kaufentscheidungen zu rechnen, zumal der starke Preisauftrieb auch die reale Kaufkraft vermindert. Überdies besteht das Risiko, dass die genannten Krisenfaktoren weiter eskalieren könnten. Das gilt insbesondere für einen etwaigen Stopp russischer Öl- und Gaslieferungen oder für länger anhaltende Lockdowns in China; beides hätte sowohl reale wie auch inflationäre Auswirkungen. Ein solches Szenario wird für die im Folgenden beschriebene Prognose zunächst nicht unterstellt. So sollten nach dem Wegfall der Coronabeschränkungen die davon am stärksten betroffenen Wirtschaftsbereiche, wie Gastronomie, Tourismus- und Unterhaltungsbranchen, und damit die deutsche Wirtschaft insgesamt neue Impulse bekommen. Deshalb wird davon ausgegangen, dass der Aufholprozess sich in der zweiten Jahreshälfte fortsetzt, wenn auch mit geringerer Dynamik als insbesondere noch vor dem Ukrainekrieg erwartet.

Auch wenn die privaten Haushalte auf der einen Seite ihre während der Coronazeit ausgeprägte Kaufzurückhaltung zu lockern begonnen haben – die Sparquote ist schon beinahe wieder auf das Vor-Corona-Niveau gesunken –, wird die Inflation deren Kaufkraft mindern, sodass der private Konsum real langsamer zunehmen wird. Auf Unternehmensseite wird die Investitionsbereitschaft durch die neuen geopolitischen Unsicherheiten tendenziell gedämpft. Lediglich die öffentlichen Ausgaben werden im Zuge der Finanzhilfen im Zusammenhang mit der Ukrainekrise und der von der Regierung angekündigten Investitionen, sei es für die Umwelt oder für die Bundeswehr, merklich ausgeweitet. Die Exporte werden bei moderat wachsender Weltwirtschaft zunehmen, werden

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

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

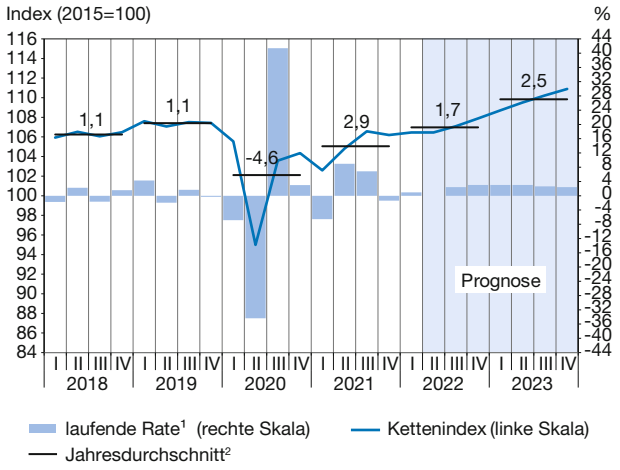
Tabelle 1
Eckdaten für Deutschland
Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

	2020	2021	2022	2023
Bruttoinlandsprodukt[1]	-4,6	2,9	1,7	2,5
Private Konsumausgaben	-5,9	0,3	3,0	1,4
Staatliche Konsumausgaben	3,5	2,9	0,5	1,0
Anlageinvestitionen	-2,2	1,1	1,3	4,0
Ausrüstungen	-11,2	3,3	1,5	7,7
Bauten	2,5	0,0	1,7	1,4
Sonstige Anlagen	1,0	0,7	0,0	4,3
Inlandsnachfrage	-4,0	2,3	2,0	2,0
Ausfuhr	-9,3	9,6	4,0	5,8
Einfuhr	-8,6	9,1	5,0	5,2
Arbeitsmarkt				
Erwerbstätige	-0,8	0,0	1,3	0,4
Arbeitslose (in Mio.)	2,70	2,61	2,32	2,27
Arbeitslosenquote[2] (in %)	5,7	5,5	4,9	4,8
Verbraucherpreise	0,5	3,1	6,7	2,7
Finanzierungssaldo des Staates (in % des BIP)	-4,3	-3,7	-1,6	-0,8
Leistungsbilanzsaldo[3] (in % des BIP)	7,2	7,5	5,9	6,6

[1] Preisbereinigt. [2] Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). [3] In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Bundesagentur für Arbeit; ab 2022 Prognose des HWWI.

Abbildung 1
Reales Bruttoinlandsprodukt
Saison- und arbeitstäglich bereinigt



[1] Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet, rechte Skala. [2] Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ab 2. Quartal 2022 Prognose des HWWI.

aber durch die Sanktionen gegenüber Russland und wahrscheinlich auch vorsichtigeres Agieren gegenüber China beeinträchtigt. Da der erwartete Nach-Corona-Aufholprozess alles in allem nicht ganz so dynamisch sein wird, wird das jahresdurchschnittliche Wirtschaftswachstum für 2022 lediglich 1¾ % betragen. Vorausgesetzt, es kommt nicht zu einer Eskalation der beschriebenen Krisenfaktoren, dürften sich einige der durch Corona bedingten Nachholeffekte ins Jahr 2023 verschieben. Dies, ein statistischer Überhang zur Jahreswende 2022/2023 und eine Minderung der geopolitischen Anspannungen könnten dann im Jahresdurchschnitt 2023 zu einem etwas höheren Wirtschaftswachstum von 2½ % führen. Bei weiterer Eskalation der Krisenprobleme würde der Erholungsprozess allerdings weiter verschleppt. Alles in allem haben Coronapandemie und geopolitische Verwerfungen selbst bei diesem aus heutiger Sicht relativ positiven Szenario zwischen 2019 und 2023 – gemessen am mittelfristigen Potenzialpfad – eine Wachstumseinbuße von schätzungsweise 3½ % bewirkt.

Der Arbeitsmarkt sollte sich zunächst weiter stabil entwickeln. Steigende Beschäftigung in den von den Coronabeschränkungen befreiten Branchen dürften Beschäftigungsrückgänge in den von den aktuellen Problemen betroffenen Branchen ausgleichen. Insofern ist auch trotz verlangsamten Wachstums nicht mit zunehmender Arbeitslosigkeit zu rechnen. Die Inflationsrate für die Verbraucherpreise wird sich ab Mitte 2022, wenn nicht neue externe Preisanstöße kommen, allmählich zurückbilden. Ende dieses Jahres könnte sie sich der 6 %-Marke nähern. Beruhigt sich die geopolitische Lage, ist bei teils wieder sinkenden Weltmarktpreisen für Energie- und andere Rohstoffe auf mittlere Sicht auch ein deutlicherer Rückgang der Inflationsrate zu erwarten. Dann könnte sie sich im späteren Jahresverlauf von 2023 sogar wieder der Stabilitätsmarke der Europäischen Zentralbank (EZB) von 2 % annähern. Als Risikofaktoren diesbezüglich bleiben die Entwicklung der Energiepreise, die nicht zuletzt von der geopolitischen Entwicklung abhängt, und die künftige Lohnentwicklung. Die bisherigen Preissteigerungen sind primär extern verursacht. Geldpolitische Restriktionen helfen dagegen nur bedingt und hätten auch ungewünschte reale Wirkungen. Allerdings steigt der Druck auf die EZB, zumal die US-amerikanische Zentralbank, die Fed, vorgelegt und weitere Zinsanhebungen angekündigt hat. Eine Straffung der Geldpolitik durch die EZB würde erst einmal bedeuten, dass die Anleihekäufe reduziert und die Negativzinsen abgebaut würden. Das wäre aufgrund der sich ausbreitenden Inflationserwartungen sowie bei zunehmenden Lohnforderungen durchaus angezeigt. Die deutschen Tarifvertragsparteien haben allerdings nach den Erfahrungen aus den Ölkrisen der 1970er und 1980er Jahre mit ebenfalls außerordentlichen Energie- und Verbraucherpreissteigerungen bereits in jüngeren Krisen Augenmaß gezeigt.

Jörg Hinze
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
www.zbw.eu

Redaktion
Christian Breuer (Chefredakteur)
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Nicole Waidlein
Julia Nolte

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-307
E-Mail: redaktion@zbw.eu

Website: www.wirtschaftsdienst.eu
Twitter: https://twitter.com/Zeitschrift_WD

Wissenschaftlicher Beirat

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Clemens Fuest ifo Institut
Britta Gehrke Universität Rostock
Veronika Grimm Universität Erlangen-Nürnberg
Reint E. Gropp Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Michael Hüther Institut der deutschen Wirtschaft
Heike Joebges HTW Berlin
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Hagen Krämer Hochschule Karlsruhe
Dominika Langenmayr Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Ulrike Neyer Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Miriam Rehm Universität Duisburg-Essen
Marianne Saam ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Dorothea Schäfer DIW Berlin
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Gold Open Access beim Springer-Verlag. Der Springer-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media.

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
SpringerLink: https://www.springer.com/journal/10273
Wirtschaftsdienst: https://www.wirtschaftsdienst.eu/

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in
DOAJ
EBSCO Discovery Service
ECONIS
Gale
Gale Academic OneFile
Google Scholar
Institute of Scientific and Technical Information of China
Naver
OCLC WorldCat Discovery Service
ProQuest ABI/INFORM
ProQuest Business Premium Collection
ProQuest Central
ProQuest PAIS International (Module)
ProQuest Politics Collection
ProQuest Social Science Collection
ProQuest-ExLibris Primo
ProQuest-ExLibris Summon
Research Papers in Economics (RePEc)
SCImago
SCOPUS
WTI Frankfurt eG

Printausgabe
Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben und ein Konferenzheft. Ein Abo ist kostenfrei und endet automatisch am 31.12. eines Jahres.

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-306
Fax: +49 40 42834-299
E-Mail: redaktion@zbw.eu

Bezugsinfo: https://www.wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover