



Wortprotokoll der 22. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 21. September 2022, 14:30 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal E 400

Vorsitz: Alois Rainer, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 5

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation

BT-Drucksache 20/1724

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Auswärtiger Ausschuss
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und
Kommunen
Ausschuss für Klimaschutz und Energie
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union
Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:
Abg. Dr. Michael Meister [CDU/CSU]
Abg. Armand Zorn [SPD]

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Heiligenstadt, Frauke Kasper, Carlos Klüssendorf, Tim Marvi, Parsa Schrodi, Michael Zorn, Armand	
CDU/CSU	Brehm, Sebastian Gutting, Olav Hauer, Matthias Meister, Dr. Michael Rainer, Alois Tebroke, Dr. Hermann-Josef Tillmann, Antje	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Detzer, Dr. Sandra Müller, Sascha	
FDP	Herbrand, Markus Mordhorst, Maximilian	
AfD	Glaser, Albrecht Gottschalk, Kay Stöber, Klaus	
DIE LINKE.	Görke, Christian	



Teilnehmende Sachverständige:

Deutsche Bundesbank

Ulbrich, Jens (digital)

Flassbeck, Dr. Heiner (digital)

Grimm, Prof. Dr. Veronika (digital)

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Haucap, Prof. Dr. Justus (digital)

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Hentze, Dr. Tobias

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Peters, Dr. Tobias

Arbeitnehmerkammer Bremen

Rietzler, Dr. Katja (digital)

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der
Hans-Böckler-Stiftung

Schnabl, Prof. Dr. Gunther

Universität Leipzig

Söllner, Prof. Dr. rer. Pol. Habil. Fritz

Technische Universität Ilmenau

Südekum, Prof. Dr. Jens (digital)

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf



Truger, Prof. Dr. Achim

Universität Duisburg-Essen

Weber, Prof. Dr. Dr. Isabella

University of Massachusetts Amherst



Beginn der Sitzung: 14:31 Uhr

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation

BT-Drucksache 20/1724

Vorsitzender **Alois Rainer**: Guten Tag meine Damen und Herren, ich eröffne die Sitzung und begrüße zunächst alle anwesenden Sachverständigen. Bitte sehen Sie es mir nach, wenn ich Sie aus zeitlichen Gründen nicht einzeln begrüße.

Frau Prof. Dr. Grimm, die von der CDU/CSU-Fraktion benannt wurde, steht leider erst ab 15:30 Uhr für Fragen digital zur Verfügung.

Die heutige Sitzung findet wie vereinbart in Vollpräsenz der Mitglieder des Finanzausschusses statt. Das bedeutet, dass nur diejenigen Abgeordneten aktiv als Fragesteller teilnehmen können, die heute hier im Saal anwesend sind.

Ich begrüße alle Kolleginnen und Kollegen im Saal sowie die Zuhörer in der Videokonferenz. Ebenso begrüße ich die Vertreter der interessierten Fachöffentlichkeit, die ebenfalls Teilnehmer der Videokonferenz sind. Außerdem ein herzliches Willkommen an die Gäste auf der Tribüne.

Gegenstand der Anhörung ist der Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“ auf BT-Drucksache 20/1724.

Soweit Sie als Sachverständige dem Finanzausschuss vorab schriftliche Stellungnahmen zugesendet haben, sind diese an alle Mitglieder verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich in der Webex-Konferenz Herrn Regierungsdirektor Dr. Priesmeier begrüßen.

Ferner begrüße ich die Vertreterinnen und Vertreter der Länder.

Für die Anhörung ist ein Zeitraum von 1 Stunde und 30 Minuten vorgesehen, also bis ca. 16:00 Uhr.

Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung zu geben.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für folgendes Modell der Befragung entschieden: Die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt.

Zur besseren Orientierung wird die Zeit mit einer Uhr in der Videokonferenz eingeblendet. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten.

Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitte ich, darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen.

Ich bitte die Kolleginnen und Kollegen, zu Beginn ihrer Frage immer die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Um die Protokollierung zu erleichtern, werde ich den Namen des oder der Sachverständigen wiederholen, wenn ich ihm oder ihr das Wort erteile.

Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung aufgezeichnet. Ich gehe davon aus, dass Sie mit der Aufzeichnung einverstanden sind.

Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es nicht zu Störungen kommt.

Ich weise darauf hin, dass das Mitschneiden der Videokonferenz, also Bild- und Tonaufnahmen, durch Dritte untersagt sind.

Ich möchte außerdem mitteilen, dass Herr Dr. Flassbeck noch nicht zugeschaltet ist und Herr Dr. Peters sich ebenfalls verspäten wird.

Nun hat der Kollege Schrodi für die SPD-Fraktion das Wort.



Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Zunächst zwei kurze Vorbemerkungen: Erstens belasten die hohen Teuerungsraten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Gesellschaft stark. Die Bundesregierung beschäftigt sich deshalb intensiv mit dieser Thematik. Sie hat Entlastungspakete und andere Maßnahmen auf den Weg gebracht.

Zweitens ist der Antrag der CDU/CSU-Fraktion, wie in den Stellungnahmen erwähnt, veraltet, in Teilen auch überholt. Er ist trotzdem interessant, weil er Kritikpunkte an den Entlastungspaketen enthält, mit denen wir uns als Ampelkoalition auseinandersetzen müssen. Die Kritikpunkte basieren aus meiner Sicht auf gewissen Fehldiagnosen, die wir heute genauer beleuchten wollen.

Meine erste Frage zur Inflation geht an Herrn Prof. Dr. Südekum. Welche Ursachen führen aus Ihrer Sicht zu der aktuell hohen Inflation? Worin unterscheidet sich die aktuelle Situation von den „klassischen“, in den USA zu beobachtenden Gründen für das Auftreten der Inflation. Hat eine zu expansive Geldpolitik zu diesen hohen Teuerungsraten geführt?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Prof. Dr. Südekum von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Sv **Prof. Dr. Jens Südekum** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Wir haben es in der aktuellen Lage eindeutig mit einem Angebotsschock zu tun, also einer angebotsseitigen Verteuerung. Die Ursachen sind zum einen in den Nachwirkungen der Corona-Pandemie zu sehen, also gestörten Lieferketten, die sich in gestiegenen Erzeugerpreisen niederschlagen, zum anderen im russischen Angriffskrieg in der Ukraine, was den Komplex der gestiegenen Energiepreise angeht.

Um das anhand von Zahlen aus dem gestrigen statistischen Bericht der Deutschen Bundesbank zu verdeutlichen: Seit Krisenbeginn ist bei den Verbraucherpreisen eine Verteuerung des Energiekomplexes von 36 Prozent festzustellen, während sich Dienstleistungen gerade einmal zwei Prozent verteuert haben. Daran erkennt man, dass eindeutig eine angebotsseitig getriebene Inflation vorliegt.

Wir haben es nicht mit einer nachfrageseitigen Überhitzung der Volkswirtschaft zu tun, also mit der Inflation, die man klassischerweise vor Augen hat. Das ist auch der Unterschied zu den USA. Dort

ist die Inflation durch die extrem voluminösen Pakete in der Corona-Pandemie – sowohl unter der Administration Trump als auch unter der von Biden – mit einem Gesamtumfang von über fünf Billionen Euro stärker nachfragegetrieben. In den USA kann man tatsächlich von einer Überhitzung sprechen und es liegt eine Lohn-Preis-Spirale vor.

Davon ist in Europa und in Deutschland nichts zu sehen. Wir haben keine Lohn-Preis-Spirale. Im Gegenteil. Die Reallöhne sind im Zuge der Krise um über vier Prozent gesunken, da das Nominallohnwachstum in keiner Weise mit den gestiegenen Verbraucherpreisen mithalten konnte. Wir haben es teilweise mit erhöhten Inflationserwartungen zu tun, die darauf hindeuten könnten, dass vielleicht später eine Lohn-Preis-Spirale folgen könnte. Allerdings scheinen diese Inflationserwartungen sehr stark von wenigen Einzelmeinungen getrieben zu sein. Bislang haben sie sich jedenfalls nicht in den tatsächlichen Marktpreisen niederschlagen.

Insofern muss man deutlich sagen, dass wir es mit einem angebotsseitigen Teuerungsschock zu tun haben. Weder eine expansive Geldpolitik noch eine expansive Fiskalpolitik können für diese Art von Inflation verantwortlich gemacht werden. Die Geldpolitik ist, was die Zinspolitik angeht, schon seit langer Zeit auf niedrigen Zinsniveaus unterwegs gewesen, was jetzt partiell revidiert wurde. Mit der aktuellen Teuerung hat dies jedoch nichts zu tun. Auch die These, dass eine zu expansive Fiskalpolitik für die aktuelle Inflation verantwortlich wäre, ist nicht durch die Evidenz gedeckt. Wenn dies so wäre, müsste man eine Teuerung auf viel breiterer Basis sehen, also auch bei den Dienstleistungen. Man müsste Lohn-Preis-Spiralen sehen, wenn tatsächlich eine staatlich angetriebene Überhitzung der Volkswirtschaft vorliegen würde. Dies ist in den Daten jedoch nicht erkennbar.

Basierend auf dieser Diagnose müssen jetzt zielführende Therapien erfolgen. Diese können nicht in einer restriktiven Geld- und/oder Fiskalpolitik begründet sein, sondern es müssen zielführende Maßnahmen gefunden werden. Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion macht dazu aus meiner Sicht sehr kontraproduktive Vorschläge.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die CDU/CSU-Fraktion hat nun Herr Dr. Meister das Wort.



Abg. **Dr. Michael Meister** (CDU/CSU): Wir hatten bereits im vergangenen Jahr in Deutschland eine Inflationsrate von 3,1 Prozent gesehen und damit zeitlich deutlich vor dem Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine. Wir haben im Laufe dieses Jahres eine Steigerung der Inflationsrate gesehen.

Meine Fragen richten sich an Herrn Prof. Haucap. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht. Eben haben wir von Herrn Prof. Südekum gehört, dass es ein angebotsorientiertes Problem gibt. Zielt das dritte Entlastungspaket der Koalition auf dieses angebotsorientierte Problem ab? Ist es zielgenau? Müsste nach Ihrer Meinung auch etwas für die Menschen getan werden, die mit ihrem Einkommen knapp oberhalb der Transfers von Wohngeld und Sozialhilfe liegen? Wie wird die Situation der kleinen und mittleren Unternehmen in diesem Paket berücksichtigt?

Was die Angebotspolitik anbelangt, haben wir in unserem Antrag Maßnahmen wie den Bürokratieabbau, den Abbau von Investitionshemmnissen, die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie auch den Abschluss von Handelsverträgen aufgegriffen. In dem Kontext würde mich Ihre Einschätzung zur Wirkung dieser Maßnahmen auf die Inflationssituation und die Inflationserwartung interessieren.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Prof. Dr. Haucap von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Sv **Prof. Dr. Justus Haucap** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ich teile die Analyse des Kollegen Südekum insofern, als dass die kurzfristigen Preisentwicklungen primär mit Angebotsschocks zu tun haben, also sowohl mit dem Krieg in der Ukraine als auch den teilweise noch immer gestörten Lieferketten. Diese Entwicklung ist jedoch nicht vollständig unabhängig von der Geldpolitik zu sehen, wie dies von einigen Sachverständigen vertreten wird. Hier gilt es zwischen langfristigen und kurzfristigen Wirkungen zu unterscheiden. Hätten wir eine wesentlich restriktivere Geldpolitik gehabt, hätte es für die Preise weniger Luft nach oben gegeben, sodass man von geringeren Teuerungsraten hätte ausgehen können. Dafür hätte man andere Effekte einer restriktiveren Geldpolitik in Kauf nehmen müssen.

Herr Dr. Meister, ich stimme Ihnen zu, dass es ein gewisses Dilemma ist, diejenigen treffsicher zu entlasten, die keine Transfers empfangen. Selbst bei den Transferempfängern ist eine zielgenaue Entlastung nicht einfach umzusetzen, weil die Warenkörbe der Menschen sehr unterschiedlich sind. Manche Menschen heizen mit Gas, manche nutzen Heizöl. Manche Menschen haben möglicherweise das Glück, sich das Heizöl noch vor dem Krieg in der Ukraine beschafft zu haben, andere müssen jetzt einkaufen. Eine treffsichere Entlastung ist daher äußerst schwierig.

Ich stimme Ihnen zu, dass insbesondere diejenigen, die sich mit ihrem Einkommen knapp oberhalb der Schwelle der Transferleistungen befinden und deswegen nicht treffsicher durch eine Erhöhung des Heizkostenzuschusses beim Wohngeld erfasst werden können, politisch gesehen möglicherweise zu kurz kommen. Welche Menschen in welchem Maße entlastet werden sollen, ist ja immer eine politische Frage. Bei der Entlastung dieser Menschen sehe ich durchaus ein Dilemma.

Man kann das Problem, wie von der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagen, in gewissem Maße durch Steuersenkungen lösen, die aber auch nicht ganz treffsicher sind, wenn man nur die besonders Bedürftigen erreichen will. Gleichwohl denke ich, dass es mittelfristig eine Maßnahme ist, über die man zumindest nachdenken sollte. Die Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes auf Erdgas ist bereits beschlossen. Für Heizöl und Strom ist dies nicht der Fall. Für Strom gab es zumindest in der Vergangenheit schon den Vorschlag, den Mehrwertsteuersatz aus ökologischen Gründen zu reduzieren, weil man in vielen Bereichen eine Elektrifizierung der Volkswirtschaft anstrebt.

Die anderen angebotsorientierten Denkanstöße im Antrag der CDU/CSU-Fraktion halte ich für sehr sinnvoll. Man muss aber ehrlich sagen, dass damit das Inflationsproblem nicht kurzfristig in den Griff zu bekommen ist. Sie entfalten nur eine langfristige Wirkung.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Als nächstes hat für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Herr Kollege Müller das Wort.

Abg. **Sascha Müller** (B90/GR): Im Antrag der Unionsfraktion ist die Rede von „Rekordniedrigzinspolitik“ und „Rekordverschuldung“ als wichtigen Ursachen der Inflation. Deswegen geht meine erste



Frage an Prof. Truger. Stimmen Sie mit dieser Diagnose und Ursachenanalyse aus dem Antrag überein?

Zweite Frage: Wie können aus Ihrer Sicht Geld- und Fiskalpolitik zur Inflationsbekämpfung optimal zusammenspielen?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Prof. Dr. Truger von der Universität Duisburg-Essen.

Sv **Prof. Dr. Achim Truger** (Universität Duisburg-Essen): Das meiste ist zur Diagnose bereits gesagt worden. Man kann darüber streiten, ob eine restriktivere Geldpolitik über den Wechselkurs und über eine Nachfragedämpfung einen inflationsdämpfenden Effekt gehabt hätte. Diese Annahme ist zwar durchaus plausibel. Jedoch hätte dies bei der Dimension dieser angebotsseitigen Schocks nicht ernsthaft das Bild geändert. Es rechtfertigt auf keinen Fall, dass man wie im Antrag der CDU/CSU-Fraktion die Geld- und Finanzpolitik zur Hauptursache erklärt.

Nur zur Wiederholung: Die Hauptursachen waren zunächst die Lieferketten, dann die Energiepreise, insbesondere im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg, und die Nahrungsmittelpreise. Alles Weitere ist nur nachrangig zu sehen und eher mittelfristig eine Frage der Ausrichtung der Geldpolitik.

Bei der Finanzpolitik weise ich zusätzlich darauf hin, dass sie ähnlich wie die Geldpolitik über die Nachfrage wirken würde. Das heißt, man müsste analysieren, ob die Finanzpolitik einen besonders starken expansiven Effekt gehabt haben könnte. In diesem Zusammenhang spricht der Antrag von einer Rekordverschuldung der Bundesregierung. Der Haushalt 2021 war noch von der Vorgängerregierung unter Beteiligung der Fraktion der CDU/CSU beschlossen worden und sah eine sehr hohe Nettokreditaufnahme vor. Am Ende ist die Nettokreditaufnahme unter der neuen Regierung leicht darunter geblieben. Ein Teil der nicht ausgeschöpften Kreditemächtigungen ist in den Klima- und Transformationsfonds gegangen, der als Fonds für die Zukunft gilt und daher noch nicht schulden- oder nachfragewirksam geworden ist. Expansive Effekte können von diesem Fonds jetzt noch nicht ausgegangen sein. Insofern kann ich die Ursachenanalyse nicht nachvollziehen.

Man sollte auch nicht nur die Bundesregierung isoliert, sondern die gesamte Finanzpolitik betrachten.

Ein Maß für den Expansions- oder Restriktivitätsgrad der Finanzpolitik ist die Veränderung des strukturellen Budgetsaldos in der Frühjahrsprognose der EU-Kommission, welcher im Jahr 2021 bei -0,2 Prozent des BIP lag, also leicht expansiv war. Für dieses Jahr ist er mit +0,8 Prozent deutlich restriktiv. Mit anderen Worten: Die Finanzpolitik bremst eher, und zwar kräftig. Insofern passt diese Ursachenanalyse nicht.

Bei der Frage, was Geld- und Finanzpolitik jetzt tun können, glaube ich, dass Zinserhöhungen im Rahmen der Geldpolitik unvermeidbar sind. Die Frage ist nur, wie lange und wie kräftig die Geldpolitik so vorgehen kann. Hier würde ich davor warnen, den Forderungen nach immer weiteren und kräftigeren Erhöhungen nachzugeben, da dies das Potential hat, die sich ohnehin schon abzeichnende Rezession weiter zu verschärfen. Die Finanzpolitik kann über Entlastungspakete, auch im Rahmen der konzertierten Aktion, den Druck aus den Lohnverhandlungen herausnehmen, indem die Reallöhne anderweitig stabilisiert werden. Dadurch könnten Preis-Lohn-Spiralen vorgebeugt werden. Die Geldpolitik kann an den Inflationsraten aktuell wenig ändern; sie wirkt sich mittel- und langfristig auf die Erwartungen aus.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion der FDP hat nun der Kollege Herbrand das Wort.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Schnabl von der Universität Leipzig. Der Antrag bespricht Ursachen und Maßnahmen zur Dämpfung der Inflation. In der gegenwärtigen Diskussion wird gelegentlich die Schuldenbremse mit dem Argument in Frage gestellt, dass der Staat in der Krise nicht sparen dürfe, sondern dem drohenden Wirtschaftsabschwung entgegenwirken müsse. Andererseits besteht die Gefahr, dass zusätzliche staatliche Nachfrage bei gleichzeitig beschränktem Angebot durch Lieferengpässe und Energieknappheit zu weiteren Preissteigerungen führt. Daher die Frage an Sie: Welche Rolle spielt eine nachhaltige Haushaltspolitik und die Einhaltung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Schuldengrenze für die Bekämpfung der Inflation?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Prof. Dr. Schnabl von der Universität Leipzig.

Sv **Prof. Dr. Gunther Schnabl** (Universität Leipzig): Wir haben in Krisen immer wieder erlebt, dass durch eine expansive Finanz- und Geldpolitik –



und die expansive Finanzpolitik wurde immer durch eine expansive Geldpolitik abgesichert – kurzfristig die negativen Effekte auf den Arbeitsmarkt abgedämpft worden sind. Jedoch wurden in den Erholungsphasen nach den Krisen weder die Finanzpolitik noch die Geldpolitik wieder entsprechend gestrafft. Das hat dazu geführt, dass über den Zeitverlauf die Schuldenstände in vielen Euroländern immer weiter angestiegen sind, die Zinsen gegen Null gedriftet sind und sich die Bilanz der Europäischen Zentralbank (EZB) sehr stark ausgeweitet hat. Die Folge sind ein eindeutiges Wachstum der Geldmenge, weit über die Produktion der Güter und Dienstleistungen hinaus, und ein monetärer Überhang, der über einen langen Zeitraum von über 20 Jahren hinweg ein Inflationspotential geschaffen hat.

Die Inflation hat sich zuerst in steigenden Aktien- und Immobilienpreisen gezeigt, weniger in den Konsumentenpreisen. Durch Sondereffekte wie zum Beispiel die Niedrigzinspolitik der EZB, die die Finanzierungskosten der Unternehmen abgesenkt hat, die Globalisierung, durch die billiges Geld nach China geflossen ist und dort das Produktionspotential stark ausgeweitet hat, und auch die niedrigen Energiepreise durch die Öffnung von Nord-Stream 1 wurde die Inflation abgesenkt. All diese Sondereffekte laufen aus, sodass ein starker zusätzlicher Inflationsdruck besteht.

Die Inflation – und an dieser Stelle widerspreche ich meinen Vorrednern – wird auch durch eine extrem expansive Fiskalpolitik angeheizt, die über den Arbeitsmarkt wirkt. Über die Rettungspakete in der Coronakrise wurde ein Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert. Der Staat hat zusätzliche Stellen geschaffen. Der Arbeitsmarkt ist leergefegt, wodurch sich jetzt, im Gegensatz zu vielen Jahren zuvor, die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften deutlich erhöht hat. Deswegen wird der Inflations- und Lohndruck vom Arbeitsmarkt kommen. Es wird deutliche Lohnsteigerungen geben, zum Beispiel werden aktuell 8 Prozent für die IG-Metall diskutiert.

Der Inflationsdruck kann vorausschauend und langfristig nur gedämpft werden, wenn der langfristige Effekt wieder umgekehrt wird, das heißt, wenn die Geldpolitik gestrafft wird. Eine straffende Geldpolitik ist aber nur dann glaubwürdig, wenn die fiskalischen Akteure in der Währungsunion eine entsprechende fiskalische Straffung signalisieren.

Dafür müssen sie die Haushalte in Ordnung und die Ausgaben in Einklang mit den Einnahmen bringen. Sie dürfen nicht darauf vertrauen, dass zusätzliche Rettungspakete über eine neue Verschuldung finanziert werden, da ansonsten die geldpolitische Straffung, die als einziges Mittel auf lange Frist den Inflationsdruck dämpfen kann, unglaubwürdig ist.

Die fiskalische Konsolidierung ist eine Voraussetzung für die monetäre Konsolidierung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür sind sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union verankert worden. In Deutschland gibt es die Schuldenbremse, die eingehalten werden sollte. Auf europäischer Ebene haben wir die Maastricht-Kriterien, die eine Leitlinie für die Mitgliedstaaten bieten, ihre Staatsfinanzen in Einklang mit einer Geldpolitik zu bringen, die sich wieder mehr auf Preisstabilität ausrichten sollte.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Als nächstes hat für die Fraktion der AfD der Kollege Glaser das Wort.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Söllner. Wir haben offenbar eine sehr diametrale Sicht auf die Inflationsursachen. Deshalb würde ich Sie um eine Darstellung Ihrer Sichtweise bitten. Welche Maßnahmen sind sinnvoll und welche weniger? Welche von diesen Maßnahmen befinden sich im Antrag der CDU/CSU-Fraktion?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Professor Söllner.

Sv **Prof. Dr. rer. pol. habil. Fritz Söllner** (Technische Universität Ilmenau): Eines vielleicht vorab: so ganz diametral sind die Sichtweisen nicht. Ich muss meinem Kollegen Prof. Schnabl in allem, was er gesagt hat, zustimmen.

Hinsichtlich der Inflationsursachen können zwei Ursachen eindeutig unterschieden werden: zum einen der exogene Energiepreisschock in der Folge des Ukraine-Krieges und zum anderen die längerfristigen Wirkungen der (über-)expansiven Geldpolitik der EZB, die sich jetzt zunehmend bemerkbar machen. Im Vergleich dazu hat die Schweiz, die demselben exogenen Schock ausgesetzt ist, eine deutlich geringere Inflationsrate als der Euroraum.

Die Inflation wird jedoch nicht nur von den Energiepreisen getrieben. Die aktuellen Daten zu den Erzeugerpreisen zeigen, dass die Erzeugerpreise um



14 Prozent gestiegen sind, und zwar ohne Berücksichtigung der Energiekomponente. Dass bis jetzt noch keine Lohn-Preis-Spirale aufgetreten ist, heißt nicht, dass diese nicht in Kürze kommen wird.

An der Geldpolitik kann die Fiskalpolitik nichts ändern, da dies Sache der EZB ist.

Der andere Faktor, nämlich der Energiepreisschock, ist wie bereits gesagt ein exogener Angebotschock. Daher wundert es mich, dass keine angebotsseitigen Maßnahmen getroffen werden. Hierzu gibt es zum einen die verschiedenen mittel- und langfristigen Vorschläge der CDU/CSU-Fraktion, die alle durchaus vernünftig und sinnvoll sind, aber in der aktuellen Lage kurzfristig nicht oder allenfalls sehr wenig helfen.

Wenn man angebotsseitige Maßnahmen ergreifen will, muss man versuchen, die Energiepreise zu senken. Das heißt, das Energieangebot muss ausgeweitet werden. Dazu ist eine energiepolitische Kehrtwende notwendig. Kohle und Kernenergie müssen reaktiviert werden. Berechnungen zeigen, dass man auf diese Art und Weise den Strompreis mehr als halbieren könnte, was zu einer Entlastung der Verbraucher und Unternehmen führen würde. Nebenbei würde die Inflationsrate gedrückt.

Von solchen angebotsseitigen Maßnahmen findet sich im Antrag der CDU/CSU-Fraktion kaum etwas, dafür aber Maßnahmen, mit denen die Symptome bekämpft werden sollen. Die im Antrag enthaltenen nachfrageseitigen Maßnahmen wie zum Beispiel die Pauschalzahlungen auf der einen und die Steuerensenkungen auf der anderen Seite, sind zwar für den Verbraucher erfreulich, beseitigen jedoch die Energiepreiskrise nicht. Daher sehe ich den Antrag der CDU/CSU-Fraktion eher skeptisch. Es wird angedeutet, dass auch die gegenwärtige EZB-Politik verantwortlich für der Energiepreiskrise ist. Die richtigen Konsequenzen werden daraus aber nicht gezogen. Wirksame angebotsseitige Maßnahmen fehlen im Antrag fast vollständig.

Ein Nachtrag noch zu den Äußerungen von Kollegen Schnabl zum europäischen Regelwerk: Es gibt das Verbot der monetären Staatsfinanzierung, welches seit vielen Jahren gebrochen oder umgangen wird. Deswegen muss man sich nicht wundern, wenn es zu den Konsequenzen kommt, die wir im Moment beobachten.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Als nächstes hat für die SPD-Fraktion die Kollegin Heiligenstadt das Wort.

Abg. **Frauke Heiligenstadt** (SPD): Ich möchte auf das Thema des Ausgleichs der Effekte der sogenannten kalten Progression zu sprechen kommen. Meine Frage richtet sich an Frau Dr. Rietzler. In dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion ist unter Ziffer 1 allgemein ein Ausgleich der kalten Progression formuliert. Mittlerweile liegt der Entwurf des Inflationsausgleichsgesetzes auf dem Tisch, den wir morgen im Plenum des Deutschen Bundestags behandeln werden. Deshalb meine Frage: Wie schätzen Sie die Auswirkungen der im Inflationsausgleichsgesetz vorgesehenen Anpassungen zum Beispiel des Grundfreibetrages und der übrigen Tarifeckwerte auf die kalte Progression ein? Wie schätzen Sie die Verteilungswirkungen der vorgesehenen Tarifanpassungen ein? Dieser Punkt ist im CDU/CSU-Antrag noch recht allgemein formuliert. Wie könnten Bezieher geringer Einkommen und Familien mit geringem Einkommen am besten durch steuerliche Maßnahmen entlastet werden?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Frau Dr. Rietzler von der Hans-Böckler-Stiftung.

Sve **Dr. Katja Rietzler** (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung): Für die Bewertung der kalten Progression kommt es darauf an, welcher Bezugspunkt gewählt wird: Ist es der Zeitraum? Ist es die kalte Progression der letzten zehn Jahre oder nur der letzten beiden? Betrachte ich das Bruttoeinkommen mit Abzügen oder nur das zu versteuernde Einkommen? Da es um ein Gesetz für das kommende Jahr geht: Welche Lohnsteigerungen und welche Inflation setze ich an? Es gibt also viele verschiedene Bezugspunkte für eine Bewertung.

Für meine Stellungnahme habe ich es nicht geschafft, alles durchzurechnen, sondern habe erst einmal nur die allgemeine Entwicklung seit den 1990er Jahren dokumentiert.

Heute früh habe ich noch Berechnungen für Alleinstehende mit dem speziellen Tarif durchgeführt. Dabei habe ich eine Lohnsteigerung von gut 4 Prozent für dieses Jahr und von knapp 3 Prozent im nächsten Jahr angenommen, was der Größenordnung in unserer Prognose entspricht. Betrachtet man das Bruttoeinkommen unter Berücksichtigung von Abzügen, ergibt sich für den Zeitraum 2023 gegenüber 2022 und auch 2021 – unter Annahme der



weiter fortgeschriebenen Beitragsbemessungsgrenzen und Sozialversicherungsregelungen – eine leichte Überkompensation. Legt man den Fokus auf das zu versteuernde Einkommen und nimmt an, dass das zu versteuernde Einkommen in gleichem Umfang wie die angenommenen Lohnsteigerungen zunimmt, ergibt sich für die meisten Einkommen im Zeitraum 2023 gegenüber 2022 und 2021 ein Ausgleich. Eine Ausnahme bildet der Bereich oberhalb der Schwelle zur Reichensteuer, da dieser im Tarif nicht angepasst wird.

Zu den Verteilungswirkungen kann ich nur exemplarische Berechnungen anstellen, da ich keine Mikrodaten für die gesamte Verteilung habe. Daher stütze ich mich auf die Berechnungen von Stefan Bach, der am 10. August 2022 auf Twitter veröffentlicht hat, dass nur zwölf Prozent der Entlastungen auf die untere Hälfte der Einkommen entfallen und 50 Prozent auf die oberen 20 Prozent der Einkommen. Insofern ist das Instrument nicht unbedingt zur Entlastung von niedrigen Einkommen geeignet.

Eine bessere Idee wäre eine grundsätzliche Anpassung des Steuertarifs. Vor dem Hintergrund, dass die tariflichen Entlastungen seit den 1990er Jahren vor allem die Top-Einkommensbezieher begünstigt haben, könnte man über die Umsetzung des vom DGB vorgeschlagenen Tarifs nachdenken. Dieser Tarif sieht nur eine Progressionszone vor, wodurch elegant der Mittelstandsbauch verhindert würde, einen höheren Grundfreibetrag mit höherem Eingangssteuersatz, einen höheren Spitzensteuersatz bei einem höheren Einkommen und eine früher einsetzende Reichensteuer. Im Endeffekt würden untere Einkommen bis hin zu Facharbeitereinkommen entlastet, Top-Einkommensbezieher würden hingegen stärker belastet.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Als nächstes hat das Wort für die Fraktion der CDU/CSU der Kollege Hauer.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Hentze vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Mich würde Ihre Bewertung bezüglich der temporären Absenkung von Verbrauchssteuern interessieren, also Gas und Strom, aber auch der Tankrabatt. Sind diese Maßnahmen geeignet, um die Inflation zu bekämpfen? Sollte man die Absenkung verlängern bzw. auch

auf Strom ausweiten? Wie kann man es unbürokratischer gestalten? Wie kann man sicherstellen, dass es auch zielgerichtet bei denen ankommt, bei denen es ankommen soll?

Abschließend noch eine Frage zur Erhöhung der Entfernungspauschale: Ich würde Sie bitten, eine Einschätzung zu geben, wie Sie die Erhöhung beurteilen und ob diese künftig auch dynamisch, also an steigende Preise angepasst, ausgestaltet werden sollte.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Dr. Hentze vom Institut der deutschen Wirtschaft e.V..

Sv **Dr. Tobias Hentze** (Institut der deutschen Wirtschaft e.V.): Zu den Verbrauchsteuern: Es ist keine Frage, dass sich Steuersenkungen anbieten, um Entlastungen vorzunehmen, die auch beim Verbraucher ankommen. Ein Nebeneffekt der Senkung der Verbrauchssteuern ist, dass sie für alle gilt. Eine bestimmte Gruppe lässt sich auf diese Weise nicht gezielt entlasten.

Eine weitere Frage ist, inwieweit die Begünstigung durch die Steuersenkung weitergegeben wird. Hier zeigen die Ergebnisse zu dem von Ihnen angesprochenen Tankrabatt einerseits, dass zwar das Risiko besteht, dass die Begünstigung nicht vollständig beim Verbraucher ankommt. Andererseits führt aber der Wettbewerb dazu, dass der Großteil bei den Verbrauchern ankommt.

Dies gilt auch für eine mögliche Senkung der Mehrwertsteuer zum Beispiel auf Gas oder für eine Senkung der Stromsteuer. Der Unterschied ist aber, dass man mit einer Mehrwertsteuersenkung nicht die Betriebe erreicht, also auch nicht die kleinen und mittleren Unternehmen. Das ist anders bei einer Senkung der Stromsteuer. Daher sollte man sich vorher im Klaren sein, wenn man erreichen will.

Senkt man die Verbrauchssteuern zu stark ab, würde allerdings der Sparanreiz verloren gehen. Denn bei einer Steuervergünstigung besteht das Risiko eines Rebound-Effekts, also dass der Sparanreiz verschwindet oder sich zumindest abschwächt und die Nachfrage entsprechend steigt. Daher sollte man bei einer Senkung der Verbrauchssteuern darauf achten, dass das Preissignal nicht unterminiert wird und der Anreiz zum Sparen erhalten bleibt.



Zu Ihrer Frage zur Pendlerpauschale: Die Pendlerpauschale ist wie der Arbeitnehmerpauschbetrag, die Ausbildungsfreibeträge und die Kinderfreibeträge eine pauschale Regelung im Steuerrecht. Sie ist seit vielen Jahren unverändert geblieben und stellt daher den klassische Fall dar, wie eine Pauschale entwertet wird, wenn sie nicht an die Inflation angepasst wird. Wir sehen dies auch bei anderen Freibeträgen, wie ich in meiner Stellungnahme ausgeführt habe. Den gleichen Effekt hat es, wenn die kalte Progression nicht ausgeglichen wird. Es wirkt wie eine Steuererhöhung.

Es gibt gute Gründe für eine Anpassung der Pendlerpauschale. Wenn Inflation vorliegt und die Kraftstoffpreise steigen, sollte auch die Pendlerpauschale entsprechend erhöht werden. Dies ist sogar sehr naheliegend, da die Pendlerpauschale eine rein steuerrechtliche Regelung darstellt. Es sei denn – und das ist die Einschränkung, die ich dazu machen möchte – der Staat sagt, er möchte über die Steuer sehr stark lenken. Eine Lenkungsfunktion durch Steuern ist möglich, sie muss aber von der Politik sehr gut begründet werden. Bei der Pendlerpauschale sehen wir den Ansatz einer Lenkungsfunktion, weil sie verkehrsmittelunabhängig ist. Jedem ist klar, dass bei der Benutzung des Fahrrads geringere Kosten entstehen, um zur Arbeit zu kommen, als bei der Fahrt mit dem Auto. Daher gibt es eine Lenkungsfunktion. Die Politik muss entscheiden, ob sie die Lenkungsfunktion der Pendlerpauschale ausweiten möchte. Wenn die Menschen mehr mit dem Fahrrad oder den öffentlichen Verkehrsmitteln zur Arbeit fahren sollen, kann die Pendlerpauschale auch abgesenkt werden. Andernfalls ist es naheliegend, die Pendlerpauschale inflationsbedingt zu erhöhen, um eine reale Entwertung zu vermeiden.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Als nächstes hat das Wort für die Fraktion der SPD der Kollege Schrodi.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Meine Frage geht an Professor Dr. Achim Truger, Universität Duisburg-Essen. Es gibt unterschiedliche Auffassungen dazu, wie man einerseits den hohen Preisen begegnen kann und andererseits den Menschen und der Wirtschaft helfen kann, über diese Zeit zu kommen.

Der eine Weg ist, dass die EZB die Zinsen erhöht und noch mehrere Zinsschritte vornehmen muss. Auch eine Zurückhaltung bei den Staatsausgaben sei notwendig. Welche Konsequenzen würde dies

auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung haben?

Die andere Frage zielt auf die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen ab, also Strompreisbremse, Solidaritätsbeitrag, Direktzahlungen und angebotsorientierte Investitionen. Inwiefern wären diese Maßnahmen einerseits zur Entlastung und andererseits zur Dämpfung der Inflation und Vermeidung von Zweitrundeneffekten geeignet? Wie bewerten Sie beide Wege?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Professor Truger von der Universität Duisburg-Essen.

Sv **Prof. Dr. Achim Truger** (Universität Duisburg-Essen): Die eine Sichtweise beinhaltet eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik, die andere verschiedene andere Maßnahmen. Zur restriktiven Geldpolitik ist bereits einiges gesagt worden. Es ist nachvollziehbar, dass Zinserhöhungen kommen werden. Ich habe schon davor gewarnt, dass diese nicht zu stark ausfallen sollten.

Bei der Finanzpolitik ist es in dieser Situation nicht sinnvoll, stark expansive Impulse zu setzen. Dies würde schon aufgrund von Kapazitätsengpässen nicht funktionieren. Wichtig ist es, dass die Finanzpolitik dort hilft, wo schwere Einschnitte für Unternehmer und Haushalte zu überbrücken sind. Dafür sind Entlastungsmaßnahmen geeignet. Hierbei darf man sich aber nicht an „magischen“ Zahlen, also irgendwelchen Zahlen aus einem Haushaltsentwurf oder der Frage der Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2023 aufhalten. Dafür ist die Situation zu ernst. Meiner Meinung nach sollte man sich hier ausschließlich nach den Bedarfen und Zielen richten.

Kritisch angesprochen wurden schon Maßnahmen wie die Absenkungen bei den energiebezogenen Steuern, da diese sowohl unerwünschte Verteilungswirkungen als auch unerwünschte Anreizwirkungen haben.

Kluge Instrumente sind solche, die entlasten, preisdämpfend wirken und gleichzeitig die Grenzeinsparanreize aufrechterhalten. Wir wissen zwar noch nicht, ob die instrumentelle Umsetzung am Ende gelingt, aber die Strompreisbremse, die in dem dritten Entlastungspaket enthalten ist, erfüllt diesen Zweck. Hierbei soll ein Grundstromverbrauch zu einem gedeckelten Preis, der innerhalb der Stromerzeugung finanziert wird, zur Verfügung



gestellt werden. An der Grenze bleibt aber ein hoher Einsparanreiz erhalten.

Was als Maßnahme im dritten Entlastungspaket meiner Ansicht nach leider fehlt, ist der Gaspreisdeckel. Interessanterweise sitzt mit Frau Prof. Weber eine Expertin neben mir, die sich mit dem Gebiet sehr gut auskennt. Das Prinzip ist hier dasselbe. Mit dem Gaspreisdeckel werden sowohl die Belastungen als auch die Inflationsrate gesenkt, während der hohe Sparanreiz aufrechterhalten wird. Das sind aus meiner Sicht intelligente Maßnahmen, mit denen man mehrere Ziele bedient.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat für die Fraktion der CDU/CSU Herr Dr. Meister.

Abg. **Michael Meister** (CDU/CSU): Ich würde gerne noch einmal an die Frage anknüpfen, die die Kollegin Heiligenstadt von der SPD-Fraktion zum Thema der „kalten Progression“ gestellt hat. Herr Dr. Hentze, stellt der Abbau der kalten Progression in Zeiten erhöhter Inflation aus Ihrer Sicht einen richtigen Schritt dar und erfüllt der vorliegende Regierungsentwurf in Form des Inflationsausgleichsgesetzes die Anforderungen an den Abbau der kalten Progression? Wie schätzen Sie in diesem Zusammenhang die Energiepreispauschale ein, die zunächst an ausgewählte Bereiche der Bevölkerung adressiert war, jetzt jedoch auf alle Bereiche der Bevölkerung ausgedehnt wurde? Wie wirkt sich die Energiepauschale in Höhe von 300 Euro für die gesamte Bevölkerung aus Ihrer Sicht auf die Inflation aus?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Dr. Hentze vom Institut der deutschen Wirtschaft e.V.

Sv **Dr. Tobias Hentze** (Institut der deutschen Wirtschaft e.V.): Bezüglich der „kalten Progression“ müssen aus meiner Sicht zwei Dinge grundsätzlich unterschieden werden: Es gibt steuersystematisch erforderliche Anpassungen, die getätigt werden sollten. Darüber hinaus gibt es, gerade derzeit, die Notwendigkeit, konkret zu entlasten. Der Ausgleich der kalten Progression hat mit einer Entlastung nichts zu tun, da dieser eine Verhinderung von ungewollten Steuererhöhungen darstellt. Der Ausgleich der Inflation mit Blick auf den Einkommensteuertarif und die Steuerfreibeträge stellt ökonomisch keine Entlastung der Steuerzahler dar, sondern vermindert oder verhindert lediglich eine Steuererhöhung bzw. eine steuerliche Schlechterstellung. Von daher ist es auch irreführend, dass

der Ausgleich der kalten Progression Teil des dritten Entlastungspakets der Bundesregierung ist. Ich wundere mich über Sätze wie „Wir verhindern im Entlastungspaket heimliche Steuererhöhungen“ – das passt für mich nicht zusammen. Beim Abbau der kalten Progression geht es lediglich um Steuerlogik und nicht um die Höhe der Inflationsrate. Sie sollte ausgeglichen werden, da der Staat von der höheren Inflationsrate profitiert, indem er stärkere Zusatzeinnahmen hat als bei einer geringeren Inflation.

Wenn nun die Löhne nicht gleichzeitig mitsteigen, was bei möglichen Inflationsraten von acht bis zehn Prozent wahrscheinlich ist, dann wird der Durchschnittsverdiener in Deutschland im nächsten Jahr weniger verdienen als in diesem Jahr. Deswegen sollte der Staat den Durchschnittsverdiener geringer besteuern. Dabei sollte der Ausgleich der kalten Progression sich immer an der tatsächlichen Inflationsrate orientieren. Die aktuellen Inflationsraten des Statistischen Bundesamtes oder der Bundesbank finden sich im Inflationsausgleichsgesetz momentan nicht. Zum Ausgleich der kalten Progression ist somit eine stärkere Verschiebung der relevanten Tarifeckwerte um die Inflationsrate erforderlich. Diesbezüglich würde ich vorschlagen, den Steuerprogressionsbericht, der morgen diskutiert werden soll, an das Jahresende zu legen, um auf weitere mögliche Steigerungen der Inflationsrate konkret, schnell und aktuell reagieren zu können und sich somit eine doppelte Diskussion zu ersparen.

Mit den Energiepreispauschalen ist es sehr schwierig, zielgenau zu entlasten. Wir könnten diese Pauschalen an Transferbezüge wie zum Beispiel das Wohngeld koppeln. Wie Herr Dr. Meister es bereits angesprochen hat, stellt sich die Frage, wie die Politik Menschen erreichen kann, die keine Transfers erhalten und gleichzeitig aber auch nicht viel verdienen. Dies stellt eine große Herausforderung dar. Die Energiepreispauschale ist hierbei der Versuch, auch diese Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Gleichzeitig stellt die Steuerpflichtigkeit eine soziale Komponente dar. Mit dem dritten Entlastungspaket gilt dies nun auch für Rentner, Studenten und andere Gruppen. Die Regierung hat das Versäumnis erkannt und mit dem dritten Entlastungspaket korrigiert. Selbstverständlich trifft die Krise Rentner genauso wie Beschäftigte. Kritisch



betrachte ich das Problem, dass die Energiepreispauschale als Instrument nicht zielgenau entlastet, sodass daran gearbeitet werden muss, die zu erreichen, die ohne Zuschüsse ihre Energiekosten nicht alleine tragen können.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Herr Kollege Müller.

Abg. **Sascha Müller** (B90/GR): Nachdem Frau Prof. Weber gerade angesprochen worden ist, stelle auch ich meine Frage an Sie. Um den Preisdruck bei der Energie zu senken, schlägt die CDU/CSU-Fraktion in ihrem Antrag neben der Entlastungen, welche die Koalition in ihrem dritten Entlastungspaket bereits auf den Weg gebracht hat, auch Energie-, Strom- und Umsatzsteuersenkungen sowie die Anhebung der Pendlerpauschale vor. Die Koalition hat sich demgegenüber auf Änderungen des Strommarkt-Designs, eine Abschöpfung von Zufallsgewinnen von Energieunternehmen und die Strompreisbremse für den Basisverbrauch geeinigt. Darüber hinaus soll eine Expertenkommission für weitere Preisdämpfungen auf dem Wärmemarkt eingesetzt werden. Meine Fragen sind jetzt: Halten Sie die im Antrag der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagenen Maßnahmen für geeignet und ausreichend, um den Preisdruck bei der Energie zu senken? Wie bewerten Sie dem gegenüber den strukturellen Ansatz der Bundesregierung, der auf eine Preissenkung durch Stundungen, Änderungen des Strommarkt-Designs und das Abschöpfen von Zufallsgewinnen abzielt, um Bürgerinnen und Bürger zu entlasten? Welcher Ansatz ist geeigneter, um einen Beitrag zur Inflationskontrolle zu leisten?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Frau Prof. Weber von der University of Massachusetts Amherst.

Sve **Prof. Dr. Isabella Weber** (University of Massachusetts Amherst): Die Steuersenkungen würden pauschal wirken. Das heißt, dass sie für den gesamten Energieverbrauch wirken. Momentan befinden wir uns in einer Situation, in der wir nicht nur eine Inflationskrise, sondern auch eine Energiekrise haben, welche eine Knappheitskrise in der Verfügbarkeit von Energie darstellt. Mit einer pauschalen Steuersenkung wird jede Art von Energie günstiger, sodass Sparanreize gemindert werden. Im Gegensatz dazu haben Maßnahmen wie zum Beispiel die Strompreisbremse, ähnlich wie der Gaspreisdeckel,

den Vorteil, dass sie den Grundverbrauch entlasten. Der Grundverbrauch ist der Teil des Verbrauches, bei dem die Verbraucherinnen und Verbraucher keinen Spielraum zum Sparen haben, da man bei gewissen Außentemperaturen, die eine bestimmte Grenze unterschreiten, die Heizung nicht ausgeschaltet lassen kann. Das Gleiche gilt vermutlich auch beim Waschen. Strukturelle Maßnahmen, die zielgenau dort ansetzen, wo die Preisexplosionen stattfinden, und denjenigen Teil schützen, in dem es aufgrund des Grundverbrauches keine Flexibilität zur Nachfrageanpassung gibt, und gleichzeitig den Sparanreiz auf der Preisseite erhalten, sind zielführender.

Gleichzeitig muss darüber nachgedacht werden, ob dieses Vorgehen auch mit Maßnahmen auf der europäischen Ebene verbunden werden kann, die diese Preisexplosionen dort eindämmen, wo sie stattfinden. Hier liegen einige Vorschläge vor, wie zum Beispiel vom Kollegen Karsten Neuhoff, der die Stabilisierung des Großhandelspreises vorschlägt. Insofern komme ich zu dem Schluss, dass der strukturelle Ansatz der richtige Ansatz ist, da wir Maßnahmen brauchen, die sowohl die Energieknappheit als auch das Inflationsproblem direkt angehen.

Im Gegensatz zur Heizwärme bestehen im Bereich der Mobilität (Stichwort: Tankrabatt) –wie Herr Hentzel bereits dargelegt hat – große Flexibilität und Ausweichmöglichkeiten zum Sparen. Bei der Heizwärme können Haushalte nicht flexibel von Gas auf Öl umstellen. Deswegen sehe ich den Tankrabatt als eine Form von Preiskontrolle, die auch misslingen kann, da der Rabatt im Kontext der gegenwärtigen Inflation an einer Stelle entlastet, wo gespart werden kann. Preiskontrollen sollten jedoch da eingesetzt werden, wo entlastet werden muss, weil nicht gespart werden kann. Der Schutz des Grundverbrauchs sollte das oberste Ziel darstellen.

Ein anderes Stichwort, das vermehrt angesprochen wurde, ist die Frage der kalten Progression. Dabei ist die Zielsetzung eine Neutralisierung der Inflation. In den Rechnungen, die den Gesetzesvorlagen zugrunde liegen, wird eine einheitliche Inflationsrate angenommen. Die Inflationsrate ist jedoch nicht einheitlich nach Einkommensgruppen. Es besteht für niedrigere Einkommensgruppen eine höhere Inflation, da diese Gruppe einen höheren



Anteil ihrer Ausgaben für Energie und Lebensmittel ausgibt. Wenn das Ziel der Steuerreform ist, die vorherige Verteilungsbelastung durch die Steuern zu erhalten, bräuchte man eigentlich eine Maßnahme, bei der die Einkommenssteuer progressiver ausgestaltet und auf die Inflationsraten nach Einkommensgruppen ausgerichtet ist.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Als nächstes hat das Wort für die Fraktion DIE LINKE. Kollege Görke.

Abg. **Christian Görke** (DIE LINKE.): Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Flassbeck. Halten Sie angesichts dieses Preisschubes die Wiedereinführung der Schuldenbremse bzw. eine sparsame Fiskalpolitik für sinnvoll? Oder sind Sie eher der Meinung, dass man etwas anderes braucht?

Wenn Sie dann noch Zeit haben, will ich Ihnen die Gelegenheit geben, zu dem bereits Gesagten Stellung zu nehmen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Dr. Flassbeck.

Sv **Dr. Heiner Flassbeck**: Ich will tatsächlich etwas grundsätzlicher werden. Ich fürchte, wir sind in Deutschland in einer extrem problematischen Situation. Wir erwarten einen Tsunami und beschäftigen uns damit, welche Blumen wir noch im Vorgarten pflanzen. Es ist vielleicht nicht ganz angemessen, was wir derzeit in Deutschland insgesamt, aber auch in dieser Anhörung tun.

Ich will deswegen noch einmal deutlich sagen: Was wir erleben, ist ein Preisschock. Ein massiver Angebotsschock, der die Preise erhöht und der eindeutig auch negative Nachfragewirkungen hat. Es ist ein Angebotsschock, den man mit angebotsausweitenden Maßnahmen bekämpfen kann. Eine negative Nachfragewirkung besteht, da die Realeinkommen sinken und diejenigen, die von der negativen Nachfragewirkung profitieren, offensichtlich nicht so viele Güter in Deutschland kaufen wie diejenigen, die darunter leiden. Das ist eine Situation, in der man extrem vorsichtig sein muss. Alles, was ich bisher gehört habe, widerspricht dieser Vorsicht: Man will diesen negativen Nachfrageschock, ausgelöst durch einen Angebotsschock, durch die Geldpolitik mit negativer Nachfragepolitik bekämpfen. Dies ist aus meiner Sicht falsch, da keine sich selbst treibende Inflation besteht. Es liegt auch kein Inflationsprozess, sondern ein temporärer Preisschock vor. Die Lohnpolitik wird, nach allem was

wir wissen, moderat bleiben, was hier weitgehenden Konsens darstellt. Die Forderung nach acht Prozent der IG Metall ist auf zwei Jahre zu verteilen. Alle anderen Indikatoren, die vorliegen, zeigen, dass keine typische Inflation besteht, die von Preisen und Löhnen getrieben wäre. Solange keine typische Inflation vorliegt, ist eine restriktive Geldpolitik falsch. Man bekämpft eine Nachfrageschwäche mit einer Restriktion der Geldpolitik. Das wird die Nachfrageschwäche verschärfen. Hinzu kommt eine Fiskalpolitik, die durch die angestrebte Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2023 ebenfalls restriktiv ausgerichtet sein wird. Das ist, wie man im Englischen sagt, der perfekte Sturm, ein Tsunami, der auf uns zurollt und der massive Arbeitslosigkeit mit sich bringen wird. Deswegen gilt es, darüber noch einmal nachzudenken, bevor man sich in Detailmaßnahmen verliert.

Ich will der vorliegenden Diagnose meiner Kollegen widersprechen. Vorhin wurde in diesem Zusammenhang das Beispiel der Schweiz genannt. Der Kollege sagte, die Schweiz habe eine niedrige Inflationsrate und das zeige, dass dort die Geldpolitik vernünftig gewesen sei. Wenn man die Statistik kennt, weiß man, dass es die höchste Geldmengen- und Bilanzsummenausweitung in der Welt in den letzten zehn bis 15 Jahren in der Schweiz gegeben hat. Was passierte dort mit der Inflationsrate? Diese ist, wie der Kollege richtig sagte, schwach. Japan ist das Land mit der zweitgrößten Ausweitung der Geldmenge. Auch hier ist die Inflationsrate extrem niedrig. Das sind Gegenbeispiele, die betrachtet werden müssen, bevor über ein pauschales Dagegenhalten der Politik diskutiert wird. Ein Dagegenhalten der Geldpolitik ist fundamental falsch. Wenn die Geldpolitik dagegenhält und dies aufgrund der Unabhängigkeit der EZB nicht verhindert werden kann, darf nicht zusätzlich eine negative, restriktive Finanzpolitik betrieben werden. Denn dann helfen die ganzen Entlastungsmaßnahmen, die momentan diskutiert werden, nicht. Diese werden von dem Tsunami der Nachfragerestriktionen aufgrund des Stillhaltens und der Politik überlagert.

Es ist notwendig, über die grundsätzliche Weichenstellung zu sprechen, bevor man sich weiter in kleinen Details verrennt und vergisst, welche unmittelbaren Ziele die Gesellschaft – die Stabilisierung der Wirtschaft und die Vermeidung eines großen Crashes – hat.



Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion der FDP hat der Kollege Mordhorst das Wort.

Abg. **Maximilian Mordhorst** (FDP): Meine Fragen gehen an Herrn Ulbrich von der Bundesbank. Die erste Frage lautet: Können Sie aus Ihrer Sicht erläutern, wie wichtig es ist, jetzt in Deutschland von staatlicher Seite nicht viel Geld zu verteilen, um die Nachfrage anzutreiben und somit die Schuldenbremse einzuhalten, um die Zinspolitik der EZB nicht zu konterkarieren? Über den Angebotschock besteht offensichtlich Einigkeit.

Meine zweite Frage ist: Wie beurteilen Sie die Verhinderung zusätzlicher Belastungen, die mit dem Inflationsausgleichsgesetz vorgenommen werden? Sollte dies in kürzeren Abständen oder insbesondere vor dem Hintergrund der momentanen Situation vielleicht sogar, wie in anderen Staaten, automatisiert erfolgen?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Ulbrich von der Deutschen Bundesbank.

Sv **Jens Ulbrich** (Deutsche Bundesbank): Zu der ersten Frage: Welchen Beitrag können nachhaltige Staatsfinanzen wie das Einhalten der Schuldenbremse für die Geldpolitik leisten? Ich glaube, es ist weitgehend unstrittig, dass Fiskalregeln solide Staatsfinanzen absichern können und damit auch Vertrauen in solide Staatsfinanzen schaffen. Das ist für die europäische Geldpolitik und ihre Stabilitätsorientierung eine entscheidende Leitplanke und Unterstützung. Dazu müssen diese Fiskalregeln binden und dürfen nicht ausgehöhlt werden. Dies gilt im nationalen Kontext für die Schuldenbremse und auf europäischer Ebene für die Fiskalregeln. Wenn der Staat in den Krisen der Pandemie und des Energiepreisschocks so handlungsfähig war, dann liegt das daran, dass man aufgrund der Schuldenbremse in der Vergangenheit gut aufgestellt war und momentan immer noch ist. Wir waren vor, in und nach der Coronakrise handlungsfähig und das gilt aus unserer Sicht auch weiterhin.

Wenn die Diagnose, dass wir es hier mit einem massiven negativen Angebotschock zu tun haben – und der stimme ich zu – zutreffend ist, dann geht es bei Fiskalmaßnahmen in aller Regel nicht darum, einen breiten defizitfinanzierten Fiskalstimulus zu setzen. Dieser dürfte aufgrund der angebotsseitigen Restriktion in der Realsphäre nicht ankommen. Vielmehr droht eine zusätzliche Verstärkung des Preisdrucks. Es muss also darum

gehen, private Haushalte und Unternehmen gezielt bei Bedürftigkeit zu unterstützen, ohne dabei die wichtigen Preissignale einzuschränken oder zu verzerren. Deshalb liegt es aus unserer Sicht nahe, im kommenden Jahr die Regelgrenze der Schuldenbremse wieder einzuhalten. Gezielte unterstützende Maßnahmen lassen sich auch in diesem Rahmen finanzieren. Dieses Vorgehen wäre keine fiskalische Vollbremsung, da nicht mehr benötigte Corona-Maßnahmen auslaufen und dies die staatlichen Haushalte automatisch entlastet, sodass fiskalische Handlungsspielräume aus Rücklagen und aus Sondervermögen bestehen.

Bezüglich der Entlastung mit Blick auf die kalte Progression ist es so, dass das gegenwärtige Verfahren aus unserer Sicht verbesserungsfähig ist. Ungeachtet der konkreten Vorgehensweise für 2023 wäre es für die Zukunft naheliegend, ein zeitnäheres und genaueres Verfahren der Entlastung bei der kalten Progression vorzusehen. Bisher passt der Gesetzgeber den Steuertarif zeitverzögert an und legt die Anpassung für zwei Jahre im Voraus fest. Aus unserer Sicht spricht einiges dafür, im Herbst jeden Jahres auf Basis der Regierungsprognose für die Inflationsrate des kommenden Jahres den Tarif für das kommende Jahr anzupassen und Schätzfehler, die bei Inflationsprognosen unvermeidbar sind, mit der nächsten Tarifverschiebung zu verrechnen. Sollten danach aus Sicht des Gesetzgebers abweichende Anpassungen nötig sein, ist das im normalen Gesetzgebungsverfahren jederzeit möglich, sodass dieses Vorgehen aus unserer Sicht ein ziel führendes, zeitnäheres Verfahren bei der kalten Progression darstellen würde, welches fiskalisch entlastend wirkt.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion der SPD, Frau Kollegin Heiligenstadt.

Abg. **Frauke Heiligenstadt** (SPD): Ich wollte noch einmal an meine erste Frage zum Thema „kalte Progression“ an Frau Dr. Rietzler anknüpfen und diese vielleicht noch einmal stellen, weil die Frage aus zeitlichen Gründen nicht vollständig beantwortbar war: Wie können Bezieherinnen und Bezieher geringer Einkommen und Familien am besten durch steuerliche Maßnahmen entlastet werden? Sie hatten bereits sehr anschaulich ausgeführt, welche Verteilungswirkung die Verschiebung der Tarifeckwerte hat.



In diesem Zusammenhang wäre es noch interessant, wie Sie die Entlastungswirkung der Senkung indirekter Steuern auf Energie vor allem für diesen genannten Personenkreis einschätzen und welche Alternativen es ihrer Meinung nach zur Entlastung der am stärksten von Preissteigerungen betroffenen Menschen mit geringem Einkommen gäbe.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Frau Dr. Rietzler von der Hans-Böckler-Stiftung.

Sve **Dr. Katja Rietzler** (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung): Bezüglich der Einkommensbesteuerung bin ich der Auffassung, dass grundsätzlich über den Steuertarif nachgedacht werden soll, statt diesen pro Jahr automatisch anzupassen, da seit den 1990er Jahren die stärksten Entlastungen bei Top-Einkommen stattgefunden haben. Die Verteilungswirkung sieht auch beim vorliegenden Inflationsausgleichsgesetz so aus, dass es verstärkt oben entlastet. Hierbei kann man sich auf Berechnungen von Stefan Bach aus dem DIW stützen. Konkret empfehle ich einen Tarif ähnlich wie den DGB-Tarif mit nur noch einer Progressionszone und mit einem deutlich höheren Grundfreibetrag am unteren Ende. Somit könnte man Bezieherinnen und Bezieher von niedrigen Einkommen stärker entlasten und am oberen Ende etwas belasten, was vor dem Hintergrund der Entwicklung seit den 1990er Jahren auch gerechtfertigt ist. Im Detail hat der DBG schon 2017 die Verteilungswirkungen des Ausgleichs der kalten Progression untersucht. Seither haben sich die Tarife etwas verändert, aber die wesentlichen Erkenntnisse kann man auf heute übertragen.

Bezüglich der Entlastungswirkung der Senkung indirekter Steuern auf Energie ist es verteilungspolitisch so, dass der Verbrauch mit dem Einkommen tendenziell steigt, obwohl dies natürlich nicht auf jeden Einzelfall übertragbar ist. Wir wissen aber, dass bei den Haushalten mit höheren Einkommen ein größerer Anteil beispielsweise über ein Auto verfügt und die Pendelstrecken bei höheren Einkommen länger sind. In der Tendenz kann davon ausgegangen werden, dass der Verbrauch mit dem Einkommen steigt. Gleichzeitig sind die Menschen mit niedrigem Einkommen relativ zu ihrem niedrigen Einkommen durch die Energiepreise stärker belastet. Wenn diese Gruppe nur durch die Absenkung von indirekten Steuern entlastet werden, ist

die Entlastung geringer als bei der Energiepreispauschale, da es bei der Energiepreispauschale einen pauschalen Betrag gibt, der erst bei höheren Einkommen durch Besteuerung verringert wird. Eine Maßnahme wie der Gaspreisdeckel würde relativ zum Einkommen Haushalten mit niedrigen Einkommen eine höhere Entlastung bringen.

Bei einer pauschalen Absenkung von indirekten Steuern auf Energie würden wichtige Nebenziele verfehlt wie zum Beispiel die Lenkungswirkung im Hinblick auf die Klimaneutralität und der Sparanreiz angesichts aktuell bestehender Knappheiten.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Als nächstes hat das Wort für die CDU/CSU-Fraktion Herr Kollege Dr. Meister.

Abg. **Dr. Michael Meister** (CDU/CSU): Ich unterstelle, dass Frau Prof. Dr. Grimm jetzt in unserer Schalte ist und würde sie gerne zum Thema Europäische Zentralbank (EZB) befragen. Die vorrangige Aufgabe der Zentralbank ist, Preisstabilität zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ist meine Frage: Hätte die EZB bei den jetzigen Inflationsraten, die wir aktuell sehen, nicht früher und entschiedener eine Straffung der Geldpolitik einläuten müssen?

Bisher haben wir lediglich bezüglich des Inlands diskutiert. Wie sind denn die Wechselkurseffekte in Relation zu anderen großen Währungsräumen einzuschätzen, wenn der Euroraum eine straffere Geldpolitik machen würde und wie würde sich das auf die Importpreise und die Inflation auswirken?

Zum Abschluss noch eine Frage zu Inflationserwartungen: Wir haben heute gehört, dass wir bisher keine Lohn-Preis-Spirale haben. Wie schätzen Sie die Gefahren einer höheren Inflationserwartung und der daraus folgenden Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale ein?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Frau Prof. Dr. Grimm von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Sve **Prof. Dr. Veronika Grimm** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Die Inflationsrisiken sind schon sehr lange in der Diskussion. Ich glaube es ist richtig, dass die Zinsschritte jetzt erfolgt sind. Die Inflation wurde seit längerer Zeit als vorübergehend angesehen, obwohl sich die mögliche Verfestigung der Effekte einer Inflation bereits über einen längeren Zeitraum abgezeichnet



hat. Diese Effekte beruhen vor allem auf den Energiepreisen, die weitergegeben werden, auf der Nichtauflösung von Störungen in den Lieferketten, die zu höheren Güterpreisen führen, und auf dem negativen Angebotsschock, der bereits thematisiert wurde. Es ist auch meine Ansicht, dass der negative Angebotsschock die richtige Diagnose ist, welchem man entgegentreten muss. Zum einen muss man den Fokus auf die Energiemärkte setzen, da man dort ein erweitertes Angebot schaffen kann. Sowohl bei Kraftwerkskapazitäten als auch bei der Gasbeschaffung muss das Angebot an Energie und Strom gestärkt werden. Dies stellt, neben der Ambition, Energie zu sparen, aktuell eines der wichtigsten Handlungsfelder dar, das europäisch vorangetrieben werden muss. Es ist sehr besorgniserregend, dass dabei in der Europäischen Union sehr verschiedene Ansätze ersichtlich sind, da dies die Unsicherheit erhöht. Dies spiegelt sich auch in den Inflationserwartungen wider, was die Unsicherheit bezüglich zukünftiger Investitionen in Kapazitäten erhöht. Das wiederum führt dazu, dass erwartet wird, dass das Angebot dauerhaft knapper bleibt, als es sein müsste.

Auch die steigenden Inflationserwartungen sind ein wichtiges Thema. Deswegen ist es wichtig, jetzt konsequent einen restriktiven geldpolitischen Kurs zu verfolgen und dabei die Dämpfung des Angebots, die verzögert eintreten wird, in Kauf zu nehmen, um die Inflationserwartungen stabil zu halten. Im Zusammenhang mit der restriktiven Geldpolitik muss gemeinsam in der Europäischen Union dafür gesorgt werden, dass die Energie- und Gasbeschaffung gesteigert und somit das Angebot soweit wie möglich gestärkt wird. Da Gasverträge lange Laufzeiten haben, könnte man die Beschaffung mit der von Wasserstoff verbinden, sodass sich die Verfügbarkeit von Energieträgern und die Attraktivität der Vereinbarung für den Vertragspartner erhöht. Durch einen Übergang zu klimaneutralen Energieträgern, die viele Lieferanten fossiler Energie angesichts einer grünen Zukunft vorbereiten, könnte man ins Geschäft kommen.

Mit Blick auf die Wechselkursentwicklungen ist es so, dass zunächst die restriktive amerikanische Geldpolitik dazu beigetragen hat, dass sich die Wechselkurse bewegt haben. Die Wechselkursentwicklungen dürften nicht ausschlaggebend sein. Viele Zentralbanken weltweit treffen in diesen

Wochen Zinsentscheidungen, sodass hohe Zinsschritte zu erwarten sind.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Dann machen wir weiter mit der Fraktion der AfD. Herr Gottschalk, Sie haben das Wort.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Eine Korrektur in Richtung des Herrn Dr. Flassbeck: Wenn zwei das Gleiche tun, ist es noch lange nicht Dasselbe. Sie haben bei dem Vergleich zur Schweiz leider verschwiegen, dass die Schweizer Zentralbank in diesem Jahr Währungsreserven in Höhe von 1015 Milliarden Schweizer Franken hat. Zum Vergleich: Die Bundesbank hat 261,4 Milliarden. Das knüpft an das an, was Herr Dr. Meister hier gefragt hat. Die Schweiz hat eine Verschuldung von 24,7 Prozent ihres BIP. Wo wir in Deutschland stehen, wissen wir alle. Italien steht bei 150 Prozent. Wir haben das heute alles ausgeführt und sollten bei den Fakten bleiben.

Herr Prof. Söllner, ich würde gerne noch einmal fragen: Aus meiner Sicht gibt es auch eine dritte Art der Inflation, über die alle Parteien schweigen, nämlich die einer einfach schlechten Wirtschaftspolitik. Venezuela ist ein Beispiel hierfür. Wir haben in Deutschland preistreibende Modelle im Strommarkt, die höchsten Strom-, Gas-, Öl- und Benzinpreise. Außerdem gab es seit August letztes Jahres einen Wechselkursverlust des Euro zum US-Dollar von 20 Prozent. Ich würde einigen Professoren hier empfehlen, vielleicht weniger Mazzucato und mehr Friedman zu lesen.

Wie würden Sie die Wirtschaftspolitik – die ideologische Inflation – in Deutschland charakterisieren? Es ist immer die Frage, wen es trifft: Einen gesunden und vorbereiteten Staat oder einen, der schon auf einem Bein steht und taumelt, weil er eine ideologische Inflation verursacht. Die Energiepreispauschale klang schon an. Die Entfernungspauschale ist seit 2004 nicht verändert worden.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Prof. Dr. Söllner von der Technischen Universität Ilmenau.

Sv **Prof. Dr. rer. Pol. Habil. Fritz Söllner** (Technische Universität Ilmenau): Das Konzept einer „ideologischen Inflation“ ist mir bis jetzt noch nicht bekannt gewesen. Jedoch ist es richtig, dass die Verteuerungen der Energie und zusätzliche Steuern dazu beitragen können, die Inflation anzuheizen.



Momentan ist nicht quantifizierbar, wie viel dies im Verhältnis zu dem Angebotsschock auf der einen Seite und zu einer zu expansiven Geldpolitik der EZB auf der anderen Seite ausmacht.

Lassen Sie mich bei der Gelegenheit noch ganz kurz zum Kollegen Flassbeck und der Thematik „Schweiz“ Stellung nehmen. Es ist richtig, dass die Schweiz die Geldmenge ausgeweitet hat. Die Frage ist jedoch, wie dies vonstattengegangen ist. Die Schweiz hat sich nach der Finanz- und Bankenkrise und der Coronakrise einer sehr starken ausländischen Nachfrage nach Schweizer Franken gegenüber gesehen, da der Schweizer Franken als Reserve- und Anlagewährung im Ausland gedient hat. Die Schweiz hat diese Nachfrage befriedigt, indem sie die Geldmenge erhöht hat. Diese Schweizer Franken liegen auf den Konten ausländischer Banken und werden, im Gegensatz zum Vorgehen der EZB, nicht im Inland nachfragewirksam. Sollten diese Schweizer Franken ins Inland zurückkommen, dann kann die Schweiz die Transaktion rückgängig machen, indem sie ausländische Staatsanleihen und/oder ausländische Aktien wieder verkauft und die Geldmenge damit abschöpft. Da die EZB Rücksicht auf die Finanzierungsbedingungen von gewissen Mitgliedsländern nimmt, kann die EZB nicht auf diese Weise vorgehen.

Bezüglich der kalten Progression möchte ich mich, wie bereits von Herrn Ulbricht erwähnt und von Herrn Dr. Hentze angedeutet, für eine regelgebundene automatische Korrektur dieser kalten Progression in Form einer Indexierung aussprechen, damit das Verfahren beschleunigt und automatisiert wird.

Bei einem progressiven Einkommensteuertarif hat der Ausgleich der kalten Progression größere Wirkungen bei Menschen mit höherem Einkommen. Das ist die Kehrseite der Medaille bei einem progressiven Einkommensteuertarif. Wenn man das kritisiert oder schlecht findet, darf man keinen progressiven Einkommensteuertarif akzeptieren, sondern muss einen linearen Einkommensteuertarif mit gleichen Entlastungswirkungen einführen.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Die AfD-Fraktion forderte eine Automatik schon im Jahressteuergesetz 2019, inklusive einer Indexierung der Pauschbeträge. Die Entfernungspauschale klang an...

Sv **Prof. Dr. rer. Pol. Habil. Fritz Söllner** (Technische Universität Ilmenau): Das würde dazugehören, selbstverständlich.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Dann machen wir weiter mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Kollege Müller, bitte.

Abg. **Sascha Müller** (B90/GR): Jetzt haben wir schon mehrfach kritische Stimmen zu den Verteilungswirkungen des Abbaus der kalten Progression gehört. Deswegen richtet sich meine Frage an Herrn Dr. Peters von der Arbeitnehmerkammer Bremen. Wie bewerten Sie die Forderung nach einer Neutralisierung der kalten Progression?

Außerdem die Bitte nach Ihrer Einschätzung zu den gesamten Vorschlägen der CDU/CSU-Fraktion: Würden Menschen mit kleineren und mittleren Einkommen ausreichend entlastet? Halten Sie die vorgeschlagenen Instrumente für geeignet, Menschen und Unternehmen zu entlasten? Wie bewerten Sie den vorgelegten Antrag mit Blick auf die Finanzierung von Entlastungsmaßnahmen? Falls noch Zeit sein sollte: Wie beurteilen Sie im Gegenzug dazu die Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung, insbesondere die energiepolitischen Maßnahmen?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Dr. Peters von der Arbeitnehmerkammer Bremen, bitte.

Sv **Dr. Tobias Peters** (Arbeitnehmerkammer Bremen): Es nicht ganz einfach. Manches im vorliegenden Antrag ist schon überholt, was bei der momentan engen Taktung vorkommen kann. Insofern sind manche Sachen schon entschieden und somit hin-fällig.

Auf der anderen Seite ist der vorliegende Antrag nicht so konkret, dass man seine Wirkung abschätzen könnte. Die Wirkung zu quantifizieren und zu berechnen ist mir nicht gelungen. Ich greife die kalte Progression heraus, weil sie angesprochen wurde. Die kalte Progression abzubauen, ist richtig, da sind wir uns alle einig. Das sollte man immer wieder tun, sonst rutschen alle in höhere Progressionszonen. Der Abbau ist entweder im Vorhinein oder nachträglich immer durchgeführt worden. Man sollte nicht so tun, als hätte sich der Staat über heimliche Steuererhöhungen unredlich Einnahmen verschafft oder unlauter bereichert. Dies ist nicht der Fall. Frau Kollegin Rietzler hat in ihrer Stellungnahme eine sehr schöne Grafik beigelegt, die zeigt, dass die kalte Progression stets neutralisiert oder sogar überkompensiert wurde. Das bedeutet, dass die reale Belastung heute, vor allem



bei höheren Einkommen, niedriger ist, als noch in den 90er oder 00er Jahren.

Die Frage ist jetzt: Was ist die kalte Progression bzw. warum wollen wir sie gerade im Moment abbauen? Es ist einigermaßen unstrittig, dass der Abbau der kalten Progression ein Entlastungsinstrument darstellt. Er ist auch im Entlastungspaket enthalten, und wir diskutieren das vor dem Hintergrund der aktuellen Inflationsraten. Deshalb muss sich der Abbau der kalten Progression genauso an seiner Zielgenauigkeit messen lassen wie andere Entlastungsmaßnahmen. Im Hinblick darauf schneidet der Abbau der kalten Progression schlecht ab.

Das ist kein Skandal, es ist uns allen auch bekannt. Aber es ist nun mal so, dass hohe Einkommen in absoluten Zahlen stärker entlastet werden als niedrige Einkommen. Deshalb hätte für uns als Arbeitnehmerkammer Bremen eine zweite Energiepreispauschale Vorrang, da diese den Bevölkerungsgruppen mit kleinen und mittleren Einkommen mehr hilft als der Abbau der kalten Progression. Man könnte die Energiepreispauschale mit der Erhöhung des Grundfreibetrags kombinieren. Wie Frau Weber bereits ausgeführt hat, trifft die Inflation nicht alle Einkommensgruppen gleich. Wenn man den Grundfreibetrag erhöhen würde, würde dies zu einem pauschalen Effekt führen, der alle Einkommensteuerpflichtigen gleichmäßig entlastet.

Momentan kommt einer zielgenauen Entlastung vor dem Hintergrund der Inflation eine größere Bedeutung zu, als den Tarif in sich und in Bezug auf die reale Belastung stabil zu halten. Es gibt kein „richtig“ oder „falsch“, was den Tarif angeht, sodass für uns die Zielgenauigkeit der Entlastungsmaßnahmen Priorität hat.

Jetzt habe ich nicht mehr so viel Zeit, aber ich wollte dennoch die Frage nach den bisherigen Entlastungspaketen anreißen. Die Entlastungspakete konnten notwendigerweise nur eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen beinhalten, wie zum Beispiel den Tankrabatt und die Energiepreispauschale. In der Summe haben die Maßnahmen, insbesondere der ersten beiden Entlastungspakete, schon geholfen – vor allem bei den unteren Perzentilen. Dies hat das DIW bereits im Sommer gezeigt. Das dritte Paket hat mit dem Heizkostenzuschuss, dem Wohngeld, der Erhöhung des Bürgergeldes, den

Pauschalen für Rentnerinnen, Rentner und Studierende an die ersten beiden Entlastungspakete angeknüpft. Man muss jedoch erwähnen, dass der Mechanismus der Direktzahlungen bei den Renten nicht so stark wirkt wie bei Beschäftigten, da die Renten nicht vollständig besteuert werden, sodass der Ausgleich über das Steuersystem nicht so gut funktioniert. Außerdem können doppel- und dreifach Begünstigungen nicht mehr ausgeschlossen werden.

Die Ausweitung bei den Minijobs stellt eine weitere Maßnahme dar. Diese Maßnahme entlastet in der unteren Einkommensgruppe bis 2 000 Euro Monatsverdienst. Dies geschieht allerdings zu Lasten der Sozialversicherung und damit der anderen Beitragszahler. In dieser Hinsicht müsste man überlegen, ob man strukturell das Defizit von 1,3 Milliarden Euro aus Steuermitteln ausgleicht.

Für uns ist die vergessene Gruppe die Einkommensgruppe über 2 000 Euro, 2 500 Euro oder 3 000 Euro, beispielsweise die Krankenschwestern oder Pflegekräfte. Für diese gibt es keine speziellen Entlastungsmaßnahmen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Für die Fraktion der SPD, Herr Kollege Schrodi bitte.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Da dies der letzte Frageblock von uns ist, wird es eine Zweiteilung geben. Die erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Südekum zu der intensiven Debatte über mögliche Zinsschritte, da Herr Prof. Dr. Haucap sagte, man hätte zu spät reagiert und Frau Grimm dies ebenfalls angedeutet hat. Was würde es denn in letzter Konsequenz für die Wirtschaft bedeuten? Ich höre von einigen Stimmen: „Lieber Rezession als Inflation“. Welche größeren Schleifspuren kann das in der Wirtschaft hinterlassen? Was bedeutet das für den gesellschaftlichen Zusammenhalt?

Im Anschluss würde ich gerne noch Herrn Prof. Dr. Truger eine Frage stellen, deshalb bitte ich darum, dass Sie ein wenig auf die Zeit achten.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Herr Prof. Dr. Südekum von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Sv **Prof. Dr. Jens Südekum** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Wir müssen uns bewusst sein, dass wir ohnehin eine Rezession in den nächsten Monaten bekommen werden, die sich bereits jetzt andeutet. Wir haben einen Energiepreisschock in



einer makroökonomischen Größenordnung von fünf Prozent des BIP, der auf uns zukommen wird. Das heißt, die Nachfragereduktion, von der die Rede ist, wird ohnehin entstehen. Die Menschen können die Energiepreise nicht mehr bezahlen, sodass sie ihren Konsum zurückfahren werden. Die Zahl des Kieler Instituts in Höhe von minus einem Prozent beim BIP, die momentan im Raum steht, ist wahrscheinlich zu optimistisch. Die Deutsche Bank hat heute schon eine Rezession in Höhe von minus drei Prozent prognostiziert. Das heißt, wir kommen bei der Geldpolitik in eine Situation, in der sich die Frage stellt, ob man beim Start einer Rezession zusätzlich restriktive Geldpolitik betreiben sollte. Diese Überlegung basiert auf der Befürchtung, dass es eine Lohn-Preis-Spirale geben könnte, die sich jedoch bisher nirgendwo abzeichnet. Das halte ich für nicht zielführend, da geldpolitische Maßnahmen mit einer Zeitverzögerung von ca. 12 Monaten wirken.

Das schlechte Szenario bei einer restriktiven Geldpolitik mit stärkeren Zinsschritten in Europa wäre, dass wir energiepreisgetrieben in eine stärkere Rezession geraten. Dies entspricht dem Vorgehen der amerikanischen Zentralbank Fed, obwohl die amerikanische Inflation anders gelagert ist. In dem Moment, in dem sich jedoch möglicherweise bei den Energiepreisen in der zweiten Jahreshälfte langsam der Druck auflöst, könnte mit der eben genannten Zeitverzögerung die Zinserhöhung durchschlagen, die die Rezession verschlimmert und verlängert. Deswegen halte ich diesen Ansatz für nicht zielführend. Es ist klar, dass die EZB aufgrund ihres Mandates handeln musste, aber noch einmal: Europa ist in einer anderen Lage als die USA. Deswegen kann die EZB nicht einfach die Geldpolitik der Fed 1:1 nachvollziehen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Kollege Schrodi, bitte.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Herr Prof. Dr. Truger, wir müssen bei Anträgen immer die finanziellen Auswirkungen im Blick behalten. Welche Steuermindereinnahmen wären mit dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion verbunden? Wie passen diese mit der geforderten Einhaltung der Schuldenbremse zusammen, die auch Teil dieses Antrags ist?

Vorsitzender **Alois Rainer**: Herr Prof. Dr. Truger, bitteschön.

Sv **Prof. Dr. Achim Truger** (Universität Duisburg-Essen): Da nicht mehr so viel Zeit zur Verfügung ist, möchte ich bezüglich der Fragen auf meine Stellungnahme verweisen. Ich habe keine Quantifizierung auf die Schnelle machen können, aber ich habe mir anhand alter Finanztableaus ein paar Sachen angeschaut. Ich komme allein im Energiebereich und den vorgeschlagenen Energie- und Umsatzsteuersenkungen auf eine Größenordnung von 30 Milliarden Euro. Das würde noch zusätzlich zu dem anfallen, was die Bundesregierung plant.

Dann kommen noch sinnvolle Maßnahmen wie die Turboabschreibungen etc. hinzu, was mit allen anderen Maßnahmen zusammen auch noch einmal 10, 15 oder 20 Milliarden Euro ausmachen würde. Das heißt, wir reden mithin von 30 bis 50 Milliarden Euro zusätzlich zu dem, was bereits durch die Bundesregierung geplant ist. Zudem wissen wir, dass der Haushalt 2023 auf Kante genäht ist. Der Streit geht jetzt darum, ob man die Schuldenbremse 2023 in der Regelgrenze einhalten kann oder ob man noch einmal die Ausnahmeregel in Betracht ziehen muss.

Daher stellt sich für mich die Finanzierungsfrage, wenn in dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion zusätzliche Maßnahmen in Höhe von 30, 40, 50 Milliarden Euro gefordert werden. Dazu finde ich im Antrag keine Antworten. Es passt nicht zusammen, dass im Antrag auf der einen Seite die Einhaltung der Schuldenbremse 2023 betont wird und auf der anderen Seite Milliarden-Forderungen aufgestellt werden. Die wesentliche Finanzierungsfrage bleibt ungeklärt.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Als nächstes und auch als letzter dieser Runde hat für die CDU/CSU-Fraktion Herr Kollege Dr. Meister das Wort.

Abg. **Dr. Michael Meister** (CDU/CSU): Herr Prof. Dr. Truger, die Unterstellung, dass wir die Finanzpolitik der Koalition gemacht hätten, ist natürlich eine Fehlannahme, genauso wie Ihre gesamten Ausführungen dazu.

Meine Frage richtet sich an Frau Prof. Dr. Grimm. Wir haben über die Zinssätze der EZB gesprochen. Die EZB hat in den vergangenen Jahren massiv Anleihen gekauft und hat einen sehr hohen Anleihebestand. Jetzt ist die Frage, wie die EZB in Zukunft mit diesem Anleihebestand umgeht, der eine massive Bilanzausweitung bei der EZB dar-



stellt. Wie kann man den Anleihebestand zurückführen, ohne dass es zu wirtschaftlichen Verwerfungen und Problemen in anderen EU-Mitgliedsstaaten kommt?

Die EZB hat ein neues Programm, die „Transmission Protection Instrument (TPI)“, seit Juli 2022 auf den Weg gebracht. Hier stellt sich die Frage, wie sich das Programm künftig auf das Thema EZB-Bilanz und Stabilität des Euroraums auswirken wird.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Das Wort hat Frau Prof. Dr. Grimm von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Sve **Prof. Dr. Veronika Grimm** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Bezüglich der Anleihekäufe muss sicherlich eine Strategie vorgelegt werden, wie die Anleihebestände zurückgefahren werden können. Aktuell ist das noch nicht der Zeitpunkt. Die Anleihekäufe sind erstmal eingestellt worden. Es wird aber das, was fällig ist, neu angelegt und auch unter Umständen im TPI verwendet.

Die Konditionen des TPI sind noch unklar. Ich habe es so verstanden, dass das TPI im Zusammenhang mit dem Zinsschritt zu sehen ist, der im EZB-Rat vereinbart wurde. Man hat gesehen, dass es eine Wirkung entfaltet, die Spreads sind zurückgegangen. Aber es ist abzuwarten, ob das TPI zur Anwendung kommt. Die Herausforderung sehe ich darin, zwischen den Spekulationen und den Entwicklungen in den Spreads, die auf Fundamentaldaten zurückgehen, zu unterscheiden. Ob das TPI zur Anwendung kommt, wird sich in der Zukunft

zeigen. Dies kann man aktuell noch schwer abschätzen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Danke. Gibt es Nachfragen, Herr Dr. Meister?

Abg. **Dr. Michael Meister** (CDU/CSU): Ja, die erste Frage, Frau Prof. Dr. Grimm, haben Sie ausgelassen, nämlich die Frage, wie die EZB mit ihren Anleihebeständen umgehen sollte. Diese sind separiert vom TPI zu sehen.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Bitteschön, Frau Prof. Dr. Grimm.

Sve **Prof. Dr. Veronika Grimm** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Es muss sicherlich eine Strategie vorgelegt werden, wie die Anleihebestände zurückgefahren werden. Dazu ist aktuell noch nicht viel bekannt. Insofern ist das eine Herausforderung, der sich die EZB in der Zukunft noch stellen muss.

Vorsitzender **Alois Rainer**: Vielen Dank. Es gibt jetzt keine Nachfragen mehr. Ich bedanke mich bei den Damen und Herren Sachverständigen, bedanke mich auch bei den Kolleginnen und Kollegen und bei der interessierten Fachöffentlichkeit. Die Anhörung ist geschlossen.

Schluss der Sitzung: 16:08 Uhr

Alois Rainer, MdB
Vorsitzender



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme von Prof. Dr. Heiner Flassbeck
- Anlage 2:** Stellungnahme von Prof. Dr. Justus Haucap, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- Anlage 3:** Stellungnahme von Dr. Tobias Hentze, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
- Anlage 4:** Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen
- Anlage 5:** Stellungnahme von Dr. Katja Rietzler, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung
- Anlage 6:** Stellungnahme von Prof. Dr. Gunther Schnabl, Universität Leipzig
- Anlage 7:** Stellungnahme von Prof. Dr. Fritz Söllner, Technische Universität Ilmenau
- Anlage 8:** Stellungnahme von Prof. Dr. Jens Südekum, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- Anlage 9:** Stellungnahme von Prof. Dr. Achim Truger, Universität Duisburg-Essen

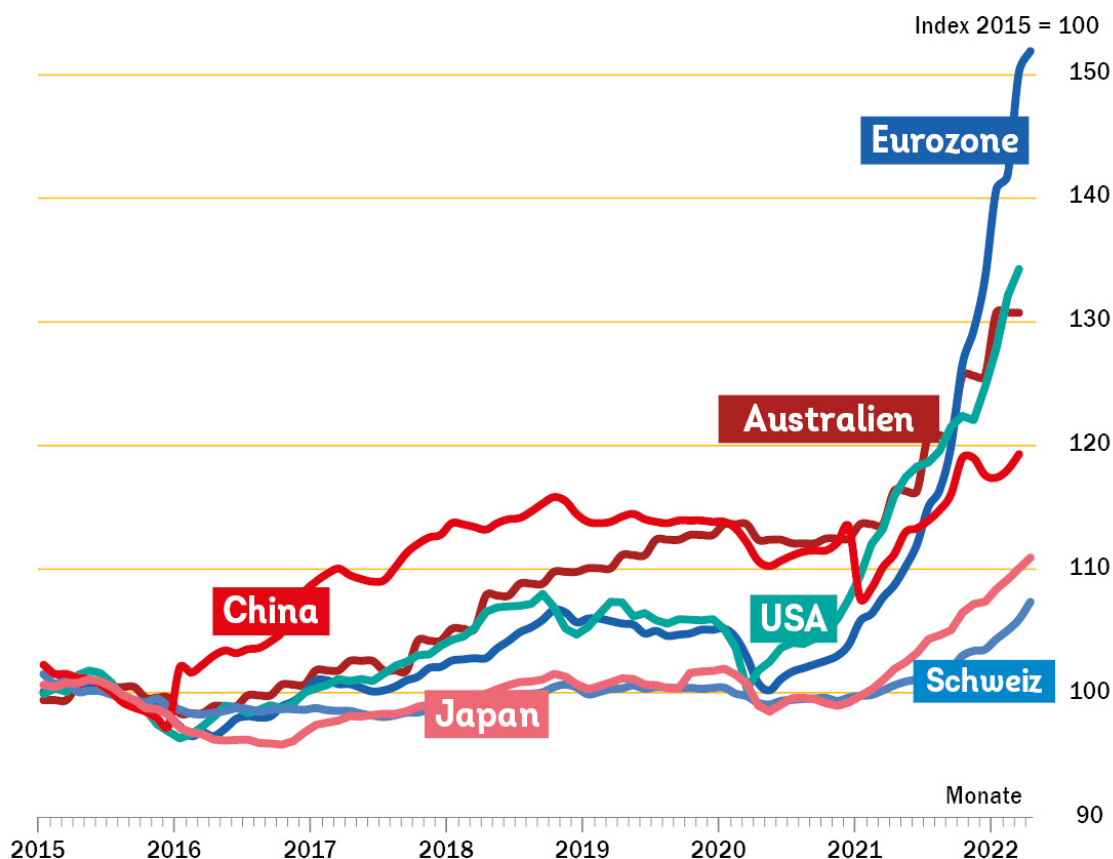
Professor Dr. Heiner Flassbeck

Bundestag: Expertenanhörung zum Thema Inflation am 21.9.2022

Nach vielen Jahren, in denen hauptsächlich Deflation und Nullzinsen in den meisten industrialisierten Ländern herrschten, macht nun die »Inflation« Schlagzeilen. Sie trat weltweit relativ parallel und quasi über Nacht auf – nicht wie früher im Gefolge eines anhaltenden und schließlich überschießenden Booms. Deshalb ist auch das übliche Rezept zu ihrer Bekämpfung, nämlich eine straffe Geld- und eine sparsame Fiskalpolitik, in vielen Ländern nicht angemessen. Die hier gezeigten Abbildungen lassen die weltweite Gleichartigkeit der Veränderung der Preisentwicklung erkennen. Ihre Ursachen liegen in den gleichen exogenen Schocks und nicht in länderspezifischen Konjunkturprozessen von Überauslastung der Sachkapazitäten und Arbeitskräftemangel in Verbindung mit starken Lohnsteigerungen.

Dem aktuellem Preisschub vorausgegangen war in den meisten Ländern im Zusammenhang mit dem Corona-bedingten Nachfrageausfall im Frühjahr 2020 eine Stagnation, teilweise sogar ein Rückgang der Verbraucherpreise. Allerdings haben Lockdowns teilweise bis heute zu Angebotsengpässen und Störungen in den weltweiten Lieferketten geführt, die ein Gegengewicht zu den nachfragebedingten Preisnachteilen bilden. Auch waren mancherorts kapazitätserweiternde Investitionen etwa im Bereich der Halbleiterindustrie unterblieben und Arbeitsplätze in einigen Branchen verstärkt abgebaut worden, was sich seit dem Wiederanziehen der Nachfrage im Verlauf des Jahres 2021 preistreibend bemerkbar gemacht hat.

Erzeugerpreise in verschiedenen Ländern und der Eurozone, 2015-2022



© Atlas der Weltwirtschaft 2022/23 | Westend Verlag

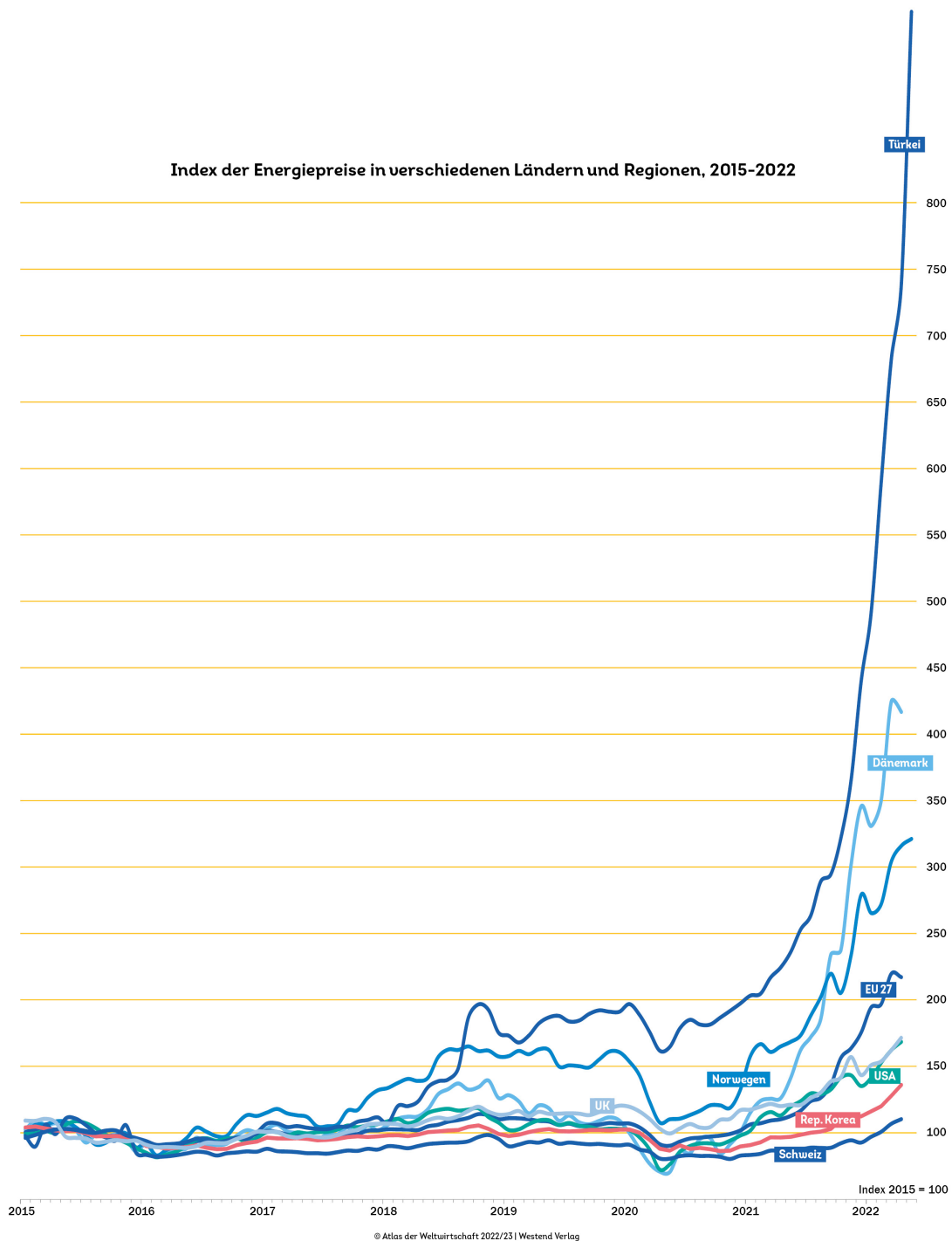
Zunehmend spielen Verluste etwa bei Nahrungsmittelrohstoffen durch den Klimawandel und die Folgen des russischen Kriegs gegen die Ukraine sowie damit in Zusammenhang stehende Engpässe bei der Energieversorgung eine Rolle: Es entstehen reale Knappheiten, die obendrein zu Finanzspekulationen einladen (siehe Kapitel 10 »Spekulation«). Beides treibt die Preise auf diesen Märkten in die Höhe. So folgte auf den Einbruch der Erzeugerpreise gleich zu Beginn der Pandemie (ihr Index ist in den Grafiken als schraffierte Fläche dargestellt) die erwartungsgemäße Gegenreaktion: Ihr Niveau normalisierte sich wieder.

Dann jedoch begannen sie rasch über die Werte von vor der Coronakrise hinauszuwachsen und zwar vielerorts in sich beschleunigendem Tempo. Inzwischen sind in westlichen Industrieländern zweistellige Zuwachsraten zwischen 20 % wie in den USA und 40 % wie in Europa an der Tagesordnung (Abbildungen 8.1 und 8.2). Etwas später und bei weitem nicht so stark wie bei den Erzeugerpreisen nahm auch das Wachstum der Verbraucherpreise zu. Sie klettern in den meisten westlichen Industrieländern erstmals seit den Ölpreiskrisen der 1970er Jahre inzwischen mit Raten im hohen einstelligen Bereich. In den USA betrug die jahresdurchschnittliche Inflationsrate 2015 bis 2019 knapp 2 %, sank im Mai 2020 fast auf null und hat inzwischen einen Wert von 9,1 % (Juni 2022) erreicht. Die explodierenden Preise in Brasilien und erst recht in Argentinien auf Erzeuger- wie Verbraucherebene

entstammen dem Teufelskreis aus Währungsabwertung, importierter Inflation und Lohnsteigerungen.

Die Beschleunigung des Preisauftriebs im Zuge der weltweiten Schocks wirft für eine Reihe Länder erneut die Frage auf, ob man sich von den Preisindexierungen der Löhne lösen kann. Denn diese sorgen regelmäßig dafür, dass eigentlich einmalige Preisschübe nicht lediglich eine dauerhafte Erhöhung des Preisniveaus nach sich ziehen, sondern höhere Inflationsraten. ...

Das beschriebene Muster mit dem ungefähr gleichen Zeitpunkt der Inflationsbeschleunigung zum Jahreswechsel 2020/2021 findet sich in praktisch allen europäischen Volkswirtschaften. Für die EU ergeben sich nach 1,3 % jährlichem Zuwachs in den vier Jahren vor dem Corona-Schock ein Absacken der Verbraucherpreissteigerung auf 0,2 % im Herbst 2020 für mehrere Monate und seither eine Beschleunigung auf mittlerweile 9,6 %. In Westeuropa ist das Tempo bislang relativ homogen, weil sich die Volkswirtschaften strukturell nicht so stark unterscheiden und mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs unter einheitlichen Währungsverhältnissen leben. Werden sie von der Verteuerung einer wichtigen Vorleistung getroffen, reagieren sie ähnlich. Spanien weist derzeit die höchste Zuwachsrates in dieser Ländergruppe auf.



Wirken die Ursachen der Preissteigerung weiter?

Die eingangs genannten Ursachen der aktuellen Preissteigerungen im Zusammenhang mit dem Corona-Schock – Produktionsengpässe aufgrund gestörter Lieferketten, zu geringer Kapazitäten bei Sachanlagen, Mitarbeitern und Rohstoffen sowie Nachholeffekte beim zuvor aufgestauten Konsum – werden sich im Lauf der Zeit mehr oder weniger parallel zur Pandemie abschwächen, auch wenn nicht genau vorhersagbar ist, in welchem Tempo das geschieht. Es mögen sich aus den kurzfristig aufgetretenen Veränderungen auch längerfristige Strukturverschiebungen beim Konsumverhalten, der Arbeitsplatzwahl, der Wahl des Wohnortes und in anderen Bereichen ergeben oder auch Rückverlagerungen von Teilen der Produktion wieder näher hin zum Endverbraucher stattfinden (Stichwort De-

Globalisierung). Die kurzfristigen Relativpreisverschiebungen können durch solchen Wandel dauerhaft werden.

Aber davon geht nicht zwingend ein jahrelang anhaltender Preisdruck aus, der Inflationsraten im hohen einstelligen Bereich oder gar darüber hinaus bewirkt. Wie lang der zweite Schock, der Krieg in der Ukraine, anhalten wird, ist ungewiss. Die Produktions- und Lieferengpässe bei Nahrungsmittelrohstoffen, fossilen Energieträgern und anderen Rohstoffen wie Metallen, die dieser Schock bislang nach sich gezogen hat, können weiter andauern. Doch selbst wenn die realen Knappheiten, die sich daraus ergeben, auf absehbare Zeit Bestand haben, wird das Tempo der Preiszuwächse, das sie bisher hervorgerufen haben, nicht anhalten oder sich gar laufend erhöhen.

Ist bei den betroffenen Gütern erst einmal ein Preisniveau erreicht, das im Vergleich zur Zeit vor dem Schock hinreichend hoch ist, passt sich die mengenmäßige Nachfrage notgedrungen an oder, wenn die Güter kaum substituierbar, sondern unverzichtbar sind, wird der Konsum anderer Güter eingeschränkt: Sowohl die spezifische als auch die allgemeine Nachfrage sinken als Folge des nicht zu leugnenden Realeinkommensverlustes.

Beide Schocks haben zu Hamsterkäufen geführt, indem sie die Erwartung von Verknappungen bei vielen Menschen parallel weckten. Das hat reale Knappheiten und Preissteigerungen noch befeuert und rein spekulative Geschäfte von Finanzinvestoren begünstigt. Preisblasen wie diese erweisen sich immer als vorübergehend. Platzen sie, kommt es zu absoluten Preisrückgängen in den betreffenden Märkten, wie das prominente Beispiel des Ölpreises in der Vergangenheit oft gezeigt hat. Das wird die insgesamt zu verzeichnenden Preiszuwächse dämpfen.

Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass Preisblasen realwirtschaftliche Schäden anrichten. Deshalb muss ordnungs-, aber nicht zinspolitisch alles daran gesetzt werden, die Spekulation auf finanzierten Märkten zu stoppen. Es gibt nicht nur Verlierer, sondern auch Profiteure bei ungegerechtfertigten Preissteigerungen. Schließlich landet das von Vorleistungsbeziehern und Endverbrauchern vermehrt gezahlte Geld bei anderen. Das gilt auch dann, wenn in der Summe der reale »Kuchen« für alle kleiner wird. Denn einzelnen Gruppen gelingt es, ihren Anteil am schrumpfenden »Kuchen« so stark zu erhöhen, dass sie absolut gesehen mehr haben als zuvor. Die gesellschaftlichen Spannungen, die sich aus dieser zurecht als unfair empfundenen Umverteilung ergeben, sind nicht zu unterschätzen. Der Staat kann derlei Übergewinne mit einer Sondersteuer belegen – Präzedenz gibt es dafür bereits.

Der dritte Krisenherd, der Klimawandel, wird im Gegensatz zu den anderen beiden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit fort dauern. Hier besteht tatsächlich die Gefahr von laufend zunehmenden Verknappungen, weil eine seiner vielen Konsequenzen eine sukzessive Senkung der Produktivität und dadurch der Realeinkommen umfasst (von vielen weiteren nicht-ökonomischen Folgen ganz abgesehen). Hier lauert ein Faktor, der ernsthaft das Zeug dazu hat, dauerhaft höhere und schlimmstenfalls steigende Inflation zu entfachen. Ihn durch Klimaschutz zu bekämpfen und durch Anpassungsmaßnahmen abzumildern, ist daher eine wichtige, aber auch kolossale Aufgabe, der sich die Weltgemeinschaft intensiv und kooperativ stellen muss.

Preissteigerungen, die von einer solchen Klimapolitik ausgehen, haben eine wichtige Funktion. Sie signalisieren einerseits Verbrauchern, mit welchen Produkten sie sparsam umgehen oder welche sie möglichst ersetzen sollten. Den Anbietern zeigen sie andererseits, was und wie zu produzieren ist und welche Innovationen dafür notwendig sind. Im Ergebnis reduzieren die Preissteigerungen mittel- bis langfristig die realen Knappheiten, indem sie die Nachfrage zurückdrängen und eine Angebotsausweitung fördern. Genau in diesem Mechanismus liegt die Stärke der Marktwirtschaft.

Die steigenden Preise in den betroffenen Bereichen durch Staatseingriffe zurückzudrängen, ist daher kontraproduktiv. Einen zügigen Strukturwandel kann es ohne größere Relativpreisverschiebungen nicht geben. Der Staat kann und muss aber denjenigen unmittelbar helfen, für die steigende Preise in lebensnotwendigen Bereichen wie Energie und Nahrungsmittel zur Existenzbedrohung werden. Das steht dem entgegen, was neoliberal inspirierte Finanzpolitiker mit Blick auf die Entwicklung der Staatsschulden derzeit propagieren.

Auszug aus Kapitel 9 des Atlas der Weltwirtschaft 2022/23

Eine Reihe aktueller, singulärer Schocks auf der Angebotsseite sind für die momentan hohen Preissteigerungsraten verantwortlich. Es fragt sich, ob sie ohne eine Anhebung der Leitzinsen wieder auf die erwünschte Größenordnung fallen werden. In fast allen Ländern der Welt sind die Zentralbanken zwar gesetzlich verpflichtet, auf mittlere Frist eine bestimmte Inflationsrate anzustreben. Das bedeutet aber nicht, dass die Geldpolitik bei kurzfristigen Preisschüben zwingend restriktiv reagieren muss.

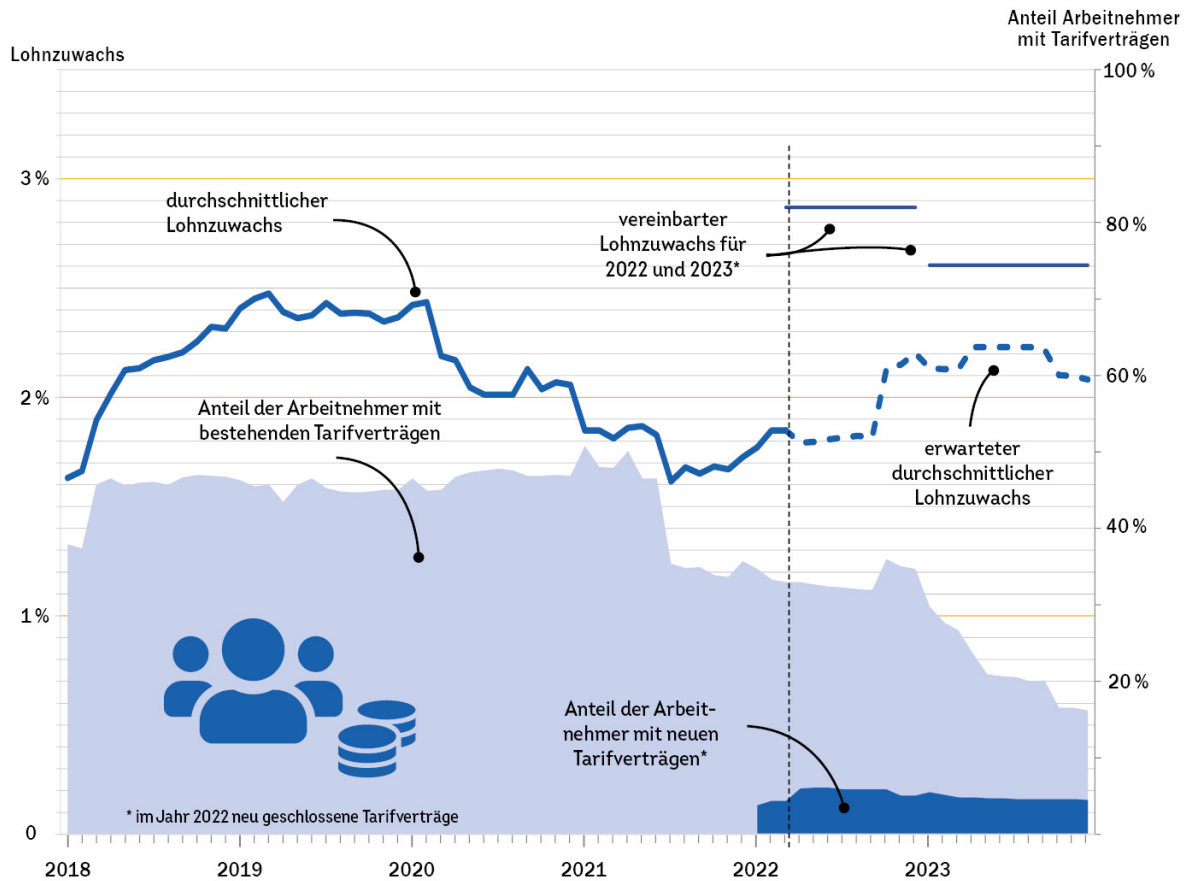
Der aktuellen Entwicklung vorausgegangen waren in den westlichen Industrieländern Jahre mit schwacher Preissteigerung, die durch den Nachfrageausfall zu Beginn der Corona-Pandemie noch einmal einen Dämpfer erhielt. Dies zog historische Tiefstände beim Zinsniveau nach sich. Entsprechend weit klafft aus Sicht europäischer und US-amerikanischer Sparer die Lücke zwischen Zinshöhe und Tempo der Geldentwertung. Deshalb ist der öffentliche Druck auf die Verantwortlichen in den Zentralbanken, die Zinsen anzuheben, groß.

Die Geldpolitik hat jedoch kein Mittel, um die Ursachen der aktuellen Preissteigerungen direkt anzugehen. Spiegeln die Preissteigerungen die Verknappung von Rohstoffen wider (und sind nicht zu erheblichen Teilen spekulationsbedingt), haben sie in einer Marktwirtschaft die Funktion, die Nachfrage zurückzudrängen. Sie geben den Produzenten Anreize, ihre Gewinne für Investitionen zu nutzen, um die Knappheiten zu verringern. Diese Preiserhöhungen unterdrücken zu wollen, wäre daher nicht sinnvoll. Liegen vor allem spekulative Verwerfungen vor, ist gezielte Ordnungspolitik gefragt, aber kein Anheben des Zinsniveaus in einer Phase, in der die Weltwirtschaft ohnehin auf eine Rezession zuzusteuern droht.

Die Zinspolitik der Zentralbank wirkt nämlich pauschal auf die gesamte Wirtschaft: Zur Bekämpfung einer aus ihrer Sicht zu hohen Preissteigerungsrate dämpft die Zentralbank mit einer Anhebung der von ihr vorgegebenen Zinsen die Investitionstätigkeit insgesamt. Dem Entstehen einer Lohn-Preis-Spirale wird so ein Riegel vorgeschoben. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass sich die Geldpolitik der westlichen Industrieländer mit dieser Strategie durchsetzen kann. Doch der Preis dafür sind zunehmende Arbeitslosigkeit und Einkommenseinbußen. Ihn zu zahlen, wäre im Fall temporärer Preisschübe in Folge von Angebotsschocks unsinnig. Denn auch wenn die Schübe das Preisniveau dauerhaft anheben, gefährden sie das Ziel der Geldpolitik mittelfristig nicht zwangsläufig, weil die Inflationsrate auf mittlere Sicht davon unberührt bleiben kann.

Voraussetzung für eine dauerhafte Inflationierung der Volkswirtschaft ist ein Fehlverhalten der Lohnpolitik. Nur wenn dieses vorliegt oder absehbar eintritt, muss die Geldpolitik eingreifen. Davon kann, wie die Abbildung zeigt, derzeit in Europa nicht die Rede sein.

Vorausschauender EZB-Indikator der Lohnentwicklung in vier Ländern der Eurozone, 2018-2023



© Atlas der Weltwirtschaft 2022/23 | Westend Verlag

In der Öffentlichkeit ist allerdings eine Vorstellung verbreitet, die unterstellt, dass es einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der „Menge des Geldes“ und der Geldentwertung gibt. Wenn, so die Überlegung, die als Monetarismus in die Geschichte der Ökonomik eingeht, die Zentralbank „zu viel“ Geld in das System gibt, müsse sich das früher oder später in Inflation enden, weil nur auf diese Weise das viele Geld absorbiert werden kann. Geldentwertung sei regelmäßig, wie die Entwertung anderer Waren auch, durch ein übermäßig großes Angebot dieser „Ware“ zu erklären. Diese Vorstellung ist falsch.

Geld ist nicht mit anderen Waren vergleichbar. Das, was oft die „Entwertung“ des Geldes genannt wird, betrifft ja nicht den inneren Wert des Geldes (den es gar nicht gibt), sondern einen Prozess, der in einem System entsteht, in dem Geld zwar eine bedeutende Rolle spielt, in dem es aber keineswegs unmittelbar oder gar exklusiv auf die Preise einwirkt. Das gilt auch für die Zeit, als es formal noch eine „Deckung“ der Währung durch Gold gab. Gold hat in den vergangenen 200 Jahren nie eine Rolle als wirkliches Geld gespielt, die „Deckung“ war nur zur Beruhigung derjenigen gedacht, die nicht verstanden hatten oder nicht verstehen wollten, dass ein vom Staat geschaffenes Papiergeld eine solche Deckung gerade nicht braucht.

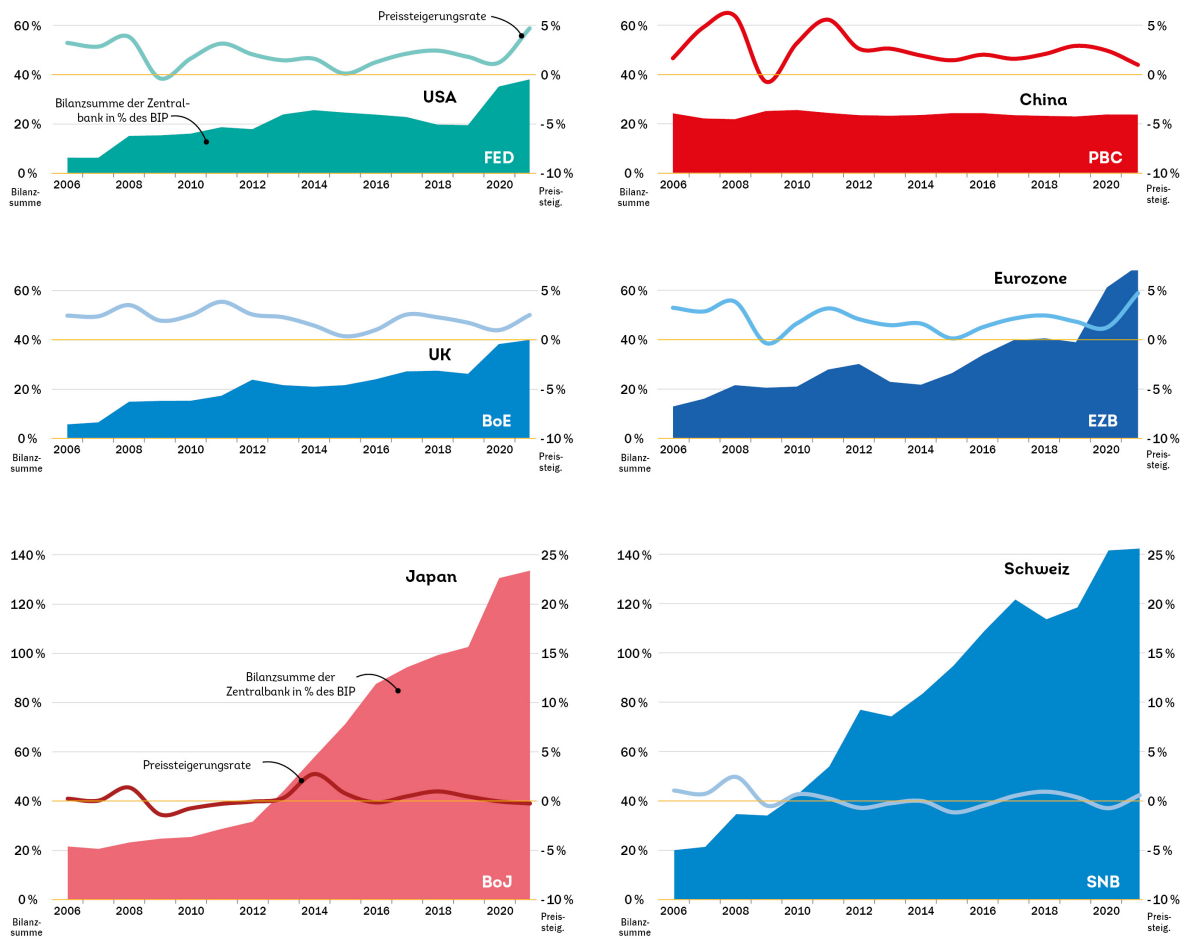
Die Behauptung, die großen Zentralbanken der Welt hätten in den vergangenen Jahrzehnten eine übermäßig expansive Geldpolitik betrieben, wird zumeist an der Tatsache festgemacht, dass sich die Bilanzsummen fast aller Zentralbanken enorm vergrößert haben. Die Bilanzsumme einer Zentralbank steigt, wenn sie mit dem von ihr erzeugten Geld Papiere wie etwa Staatsanleihen kauft, um den Zins für diese Staatsanleihen niedrig zu halten oder wenn sie ausländische Papiere kauft, um den eigenen Wechselkurs gegenüber ausländischen Währungen zu schwächen, also um eine, aus ihrer Sicht, übermäßige Aufwertung zu verhindern. Die gekauften Papiere erhöhen die Aktiva der Bilanz, wenn die Zentralbank sie nicht sofort wieder verkauft. Auf der Passivseite steht das von ihr geschaffene Geld.

Wohlgemerkt, die Zentralbank interveniert unmittelbar, um verzerrte Preise an den Finanzmärkten zu verhindern. Sie hebt das Dogma der immer angemessenen Preisbildung an Märkten aus, weil sie weiß, dass es insbesondere an den Finanzmärkten in spekulativen Phasen zu Herdenbildung kommt, bei der die normalen Gesetze von Angebot und Nachfrage nicht mehr greifen. Wenn die Preise steigen, erhöht sich dort in der Regel die Nachfrage, statt zu sinken, wie es an einem normalen Markt der Fall wäre. Das führt zu Prozessen, die sich selbst verstärken und schließlich zu volkswirtschaftlich unangemessenen oder falschen Preisen führen.

Die im Gefolge der Intervention der Zentralbank auftretende Bilanzverlängerung hat folglich nichts mit Inflation zu tun, sondern nur mit dem Versuch der Zentralbank, den orientierungslosen Märkten eine Richtung zu geben. Bei der Zinsintervention ist das der Versuch der Zentralbank, die langfristigen Zinsen niedrig zu halten, um private und öffentliche Investitionen zu ermutigen. Das Zentralbankgeld, das die Notenbank im Gegenzug geschaffen hat, wird nicht inflationswirksam, wenn sich die Grundbedingung für die Intervention, nämlich die schwache Investitionstätigkeit nicht ändert.

Betrachtet man die Bilanzen einiger großer Zentralbanken der industrialisierten Länder und die von China (Abbildung), kann man leicht erkennen, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Bilanzsumme und den aktuellen Preissteigerungen gibt.

Preissteigerungsraten und Bilanzsummen der Zentralbanken verschiedener Länder in % des BIP, 2006-2021



© Atlas der Weltwirtschaft 2022/23 | Westend Verlag

Die mit Abstand größten Bilanzsummen (in Prozent des BIP) weisen mit der Schweiz und Japan ausgerechnet die beiden Länder aus, die von den aktuellen Preissteigerungen am wenigsten berührt sind. In der Schweiz liegt die Inflationsrate zu Beginn des Jahres bei etwa 3 Prozent, in Japan sogar noch darunter. Wäre die These von dem „zu viel an Geld“ richtig, müssten gerade diese beiden schon seit langer Zeit die höchsten Inflationsraten aufweisen.

Der Schweizer Fall mag viele erstaunen, aber er lässt sich leicht erklären. Die SNB hat seit dem Ende der Finanzkrise massiv am Devisenmarkt interveniert, um eine, aus ihrer Sicht, übermäßige Aufwertung des Schweizer Franken gegenüber Euro und US-Dollar zu verhindern. Sie schafft (druckt) zu diesem Zweck Schweizer Franken und kauft damit die Fremdwährungen, um deren Kurs zu stärken. Obwohl dadurch die „Schweizer Geldmenge“ massiv ausgeweitet wurde, ist die Inflation in der Schweiz niedrig, weil die Abhängigkeit von ausländischer Energie relativ gering ist. Mit der Geldmenge hat das, wie in allen anderen Fällen auch, nichts zu tun.

(Dieser Text besteht aus Auszügen aus dem Atlas der Weltwirtschaft 2022/23, der Anfang November im Westend-Verlag erscheint)

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des
Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages
Alois Rainer, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 19.09.2022

Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“ (BT-Drucksache 20/1724)

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Allgemeine Anmerkungen

1. Die Gewährleistung der Preisstabilität im sog. Euroraum und damit auch in Deutschland ist Aufgabe der Europäischen Zentralpolitik (EZB). Zur Bekämpfung von Inflation stehen der EZB verschiedene geldpolitische Instrumente zur Verfügung. Die Geldpolitik der EZB ist somit der Politikbereich, der primär für Preisstabilität sorgen soll. Die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Euro-Staaten verfolgt in aller Regel keine eigenen geldpolitischen Ziele, kann aber gleichwohl Auswirkungen auf Preisveränderungen auf Märkten haben (und hat dies auch regelmäßig). Damit beeinflusst etwa die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung, vor allem kurzfristig, auch das Ausmaß von Preissteigerungen in Deutschland.

2. In der Fachwelt ist die vorherrschende Auffassung (welche auch ich teile), dass die aktuelle Inflation vor allem durch Angebotsverknappungen, ausgelöst durch den Krieg in der Ukraine sowie teils fragile internationale Lieferketten, getrieben wird. Tendenziell wird mehr nachgefragt als angeboten werden kann, sodass Preise steigen. Diesen Preissteigerungen kann man – ganz prinzipiell – durch (a) Angebotsausweitungen und/oder (b) Nachfragereduktionen entgegenwirken.

3. Wie der Antrag der CDU/CSU-Fraktion richtig feststellt, trifft die Inflation unterschiedliche Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher Weise. Tendenziell leiden Bürgerinnen und Bürger mit Ersparnissen (bei negativen Realzinsen) unter der Inflation, während Kreditnehmer tendenziell profitieren. Zudem hängt die konkrete Betroffenheit von privaten Haushalten stark davon ab, wie die Haushalte ihr Einkommen verwenden (also wofür sie ihr Geld ausgeben). Während etwa Preise für Energie (Gas, Strom, Kraftstoffe) stark gestiegen sind, sind Preise für andere Produkte weniger stark angestiegen und es gibt sogar Preise, die im Vergleich zum Vorjahr gesunken sind (etwa für Mobilfunkleistungen).¹ Wer wie stark von der Inflation betroffen ist, ist somit vom individuellen Warenkorb abhängig. Ebenso ist die Betroffenheit bei Unternehmen höchst unterschiedlich. Zugleich ist auch die individuelle Fähigkeit, die Inflationslast zu schultern, unterschiedlich. Wer wie stark von dieser Last befreit werden soll, ist eine dezidiert politische Entscheidung.

4. Die durch die Angebotsverknappungen ausgelösten Preissteigerungen sind allerdings Anzeichen von echter Knappheit und höheren Produktionskosten. Dieser Verlust an gesamtwirtschaftlichem Wohlstand kann nicht durch Umverteilung – ganz gleich welcher Art – behoben werden.

Konkrete Anmerkungen zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion

5. Die Aufforderung, die kalte Progression durch eine Anpassung des Einkommenssteuertarifs zu neutralisieren, hat die Bundesregierung offenbar bereits erreicht und ist vorgesehen. Allerdings ist festzuhalten, dass diese Maßnahme nicht dazu beitragen dürfte, Preissteigerungen einzubremsen. Dazu sind, wie ausgeführt, Ausweitungen des Angebots oder die Reduktion von Nachfrage notwendig. Die Abschaffung der kalten Progression stützt tendenziell jedoch die private Nachfrage. Ob sie auch gesamtwirtschaftlich die Nachfrage stützt oder nicht, ist davon abhängig, wie der Staat die Mittel verwenden würde, welche sich aus den etwaigen Steuermehreinnahmen bei einer hypothetischen Beibehaltung der kalten Progression ergeben würden. Eine Abschaffung der kalten Progression erscheint jedoch geboten, wenn der Staat nicht auf diese Weise indirekt von der Inflation profitieren soll.

6. Eine passgenaue Möglichkeit zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern, die von Energiepreissteigerungen *besonders betroffen* sind, sind in der Tat umfassende Steuersenkungen auf Energie (sowie die Erhöhung der Pendlerpauschale), da dann Bürgerinnen und Bürger genau in dem Maße entlastet werden, wie sie Energie konsumieren. Allerdings ist dies nicht dasselbe wie eine passgenaue Entlastung *besonders bedürftiger* Bürgerinnen und Bürger. Für letzteres wären direkte Transfers besser geeignet. Welche Bürgerinnen und Bürger man letztlich wie entlasten möchte, ist eine politi-

¹ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/top20.html>

sche Entscheidung. Anzumerken ist gleichwohl, dass Umsatzsteuersenkungen als auch eine Erhöhung der Pendlerpauschale für die allermeisten Unternehmen (welche umsatzsteuerpflichtig sind) keine Entlastung bedeuten.

7. Die Forderungen 3 bis 6 sind der Angebotspolitik zuzurechnen. Diese Maßnahmen können prinzipiell zu einer Angebotsausweitung beitragen und damit preisdämpfend auf den betroffenen Märkten wirken. Allerdings dürften die Maßnahmen eher mittel- oder sogar langfristig als kurzfristig Wirkung entfalten. Gleichwohl erachte ich alle vier angesprochenen Vorschläge für sinnvoll. Dies gilt – angesichts der Entwicklung von China – insbesondere für den Abbau von Handelsbarrieren mit den genannten Staaten.

8. Das Einhalten der Schuldenbremse kann insofern inflationsdämpfend wirken, wenn dadurch die Nachfrage der öffentlichen Hand bzw. nachfragesteigernde Transfers reduziert werden. Wenn aber öffentliche Mittel auch zur Stützung des Angebots genutzt werden (etwa durch Schutzschirme für Unternehmen), ist weniger klar, welche Preiswirkungen das Einhalten der Schuldenbremse insgesamt auf die Preisentwicklung hat. Der Spielraum für weitreichende Entlastungen heutiger Bürgerinnen und Bürger (zu Lasten zukünftiger Generationen) wird jedoch bei Einhalten der Schuldenbremse eingeengt.

9. Etwas überraschend nicht enthalten im Antrag der CDU/CSU-Fraktion ist die Aufforderung, die drei in Deutschland noch betriebenen Kernkraftwerke zumindest für einige Monate oder sogar länger noch weiter zu betreiben. Dies könnte auch kurzfristig – wenn auch in überschaubarem Umfang – strompreissenkend wirken. In jedem Fall erschienen Aufforderungen an die Bürgerinnen und Bürger zum Stromsparen („Jede kWh zählt!“), also zur Nachfragereduktion, überzeugender, wenn nicht parallel erklärt wird, der Strom aus den Kernkraftwerken – also eine Angebotsausweitung – wäre überhaupt nicht nötig.



Stellungnahme zum Antrag „Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“

Stellungnahme für den Deutschen Bundestag zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“ (Drucksache 20/1724)

Dr. Tobias Hentze

September 2022

Stellungnahme

Aktuelle politische Debattenbeiträge

Inhaltsverzeichnis

1	Wirtschaftspolitische Herausforderungen.....	2
2	Inflationsbedingte Anpassung steuerlicher Eckwerte	2
3	Zielgenaue Entlastungen in der Energiepreiskrise.....	5
4	Impulse für private Investitionen.....	6
5	Implikationen für die Schuldenbremse	8
	Literatur	8

1 Wirtschaftspolitische Herausforderungen

Die hohe Inflation vor allem als Folge der dramatisch gestiegenen Energiepreise stellt die Wirtschaftspolitik vor neue Herausforderungen. Angesichts einer Inflationsrate von aktuell rund 8 Prozent im bisherigen Jahresverlauf liegt es nahe, dass die Teuerungswelle zu einem Kaufkraft- und Wohlstandsverlust in weiten Teilen der Gesellschaft führen wird. Mit Blick auf die Einkommen ist es Aufgabe der Tarifparteien, Antworten auf die Entwicklung zu finden. Ein Wohlstandsverlust für breite Teile der Bevölkerung ist dennoch absehbar und die Politik kann hierbei abfedernd und unterstützend wirken.

Dabei ist zwischen zwei Arten von Instrumenten zu unterscheiden. Auf der einen Seite gibt es Instrumente, die aus systematischer Sicht ein Eingreifen der Politik erforderlich machen. Dazu zählt vor allem eine Anpassung steuerlicher Eckwerte. Dies betrifft den Einkommensteuertarif genauso wie Freibeträge und Pauschalen. Hier besteht im Grunde kontinuierlicher politischer Handlungsbedarf. Allerdings sind die Folgen bei geringer Inflation weniger spürbar, weshalb die Frage aufgrund der hohen Inflationsrate aktuell stärker in der öffentlichen Debatte auftaucht.

Da die Inflationsrate derzeit so hoch wie seit 40 Jahren nicht mehr ist – vornehmlich zurückzuführen auf Preise für Gas, Öl und Strom – geht es auf der anderen Seite für die Politik darum, gezielt Privathaushalten und Unternehmen mit Transferzahlungen oder Steuervergünstigungen zu helfen, die ansonsten von dem Preisniveauanstieg überfordert wären. Um die Inflation strukturell zu reduzieren und die Energiepreiskrise zu überwinden ist es wichtig, Sparpotenziale beim Energieverbrauch zu nutzen und gleichzeitig Angebotskapazitäten zu erweitern (u. a. Aufbau einer Flüssiggas-Infrastruktur und Ausbau der Erneuerbaren Energien).

2 Inflationsbedingte Anpassung steuerlicher Eckwerte

Anpassungen von steuerlichen Eckwerten gebieten sich jedes Jahr aufs Neue, da im Steuerrecht nominale Werte festgeschrieben sind, die sich nicht automatisch mit dem Preisniveau verändern. Der Ausgleich der Inflation mit Blick auf Einkommensteuertarif und Steuerfreibeträge stellt ökonomisch keine Entlastung der Steuerzahler dar, sondern vermindert oder verhindert lediglich eine Steuererhöhung oder eine steuerliche Schlechterstellung. Von daher ist es auch irreführend, dass der Ausgleich der kalten Progression Teil des dritten Entlastungspakets der Bundesregierung (2022) ist.

Kalte Progression tritt auf, wenn die Löhne in Höhe der Inflationsrate steigen und damit real konstant bleiben, der Staat aber einen höheren Steuersatz erhebt, weil der Steuertarif die Inflationswirkung ignoriert. Dies gilt auch für den aktuell relevanten Fall, da Nominallöhne in der Regel weniger stark als die Inflation steigen und daher Reallohnverluste entstehen. Die daraus resultierende geringere Leistungsfähigkeit eines Steuerzahlers sollte durch die Anpassung des Einkommensteuertarifs berücksichtigt werden. Daraus ergibt sich, dass zum Ausgleich der kalten Progression die Verschiebung der relevanten Tarifeckwerte um die Inflationsrate erfolgen muss. Der Verzicht auf einen (vollständigen) Ausgleich der kalten Progression führt unmittelbar dazu, dass sich die Progression des Einkommensteuertarifs verändert, ohne dass dem eine politische Entscheidung vorausgegangen wäre (Beznoska/Hentze, 2022a und 2022b).

Vom Aufkommenseffekt eines Ausgleichs der kalten Progression entfallen auf den Bund 42,5 Prozent, auf Länder und Kommunen 57,5 Prozent. Nach dem Referentenentwurf des Inflationsausgleichsgesetzes (BMF,

2022) plant die Bundesregierung eine Verschiebung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs – mit Ausnahme des Einsetzens der Reichensteuer – um 5,76 Prozent. Aktuell liegt die Inflationsrate allerdings bei rund 8 Prozent (Destatis, 2022). Dementsprechend müsste die Anpassung stärker ausfallen als bisher vorgesehen. Statt auf rund 9 Milliarden Euro müssten die Gebietskörperschaften auf rund 13 Milliarden Euro ihrer Steuereinnahmen verzichten.

Seit 2010 hat die Inflation insgesamt zu überproportionalen Steuermehreinnahmen für den Fiskus geführt, da die kalte Progression nicht vollständig korrigiert wurde (Tabelle 2-1). Von 2010 bis 2015 wurde die kalte Progression nicht ausgeglichen. Seit 2016 wird die kalte Progression auf Basis des Steuerprogressionsberichts ausgeglichen, wobei es aufgrund von Abweichungen zwischen geschätzten und tatsächlichen Inflationsraten eine leichte Überkompensation gab. Allerdings hat der Staat zwischen 2016 und 2020 von Realloohnerhöhungen überproportional profitiert (warme oder erweiterte kalte Progression). Die Anpassung zu Beginn des Jahres 2022 war wiederum zu gering, da die kumulierten Inflationsraten für 2020 und 2021 deutlich über den Tarifierhöhungen für diese Jahre lagen. Der vierte Steuerprogressionsbericht aus dem Jahr 2020 hatte die höhere Inflation des Jahres 2021 von 3,1 Prozent nicht antizipiert. Ohnehin führt das Konzept der nachträglichen Anpassung der Tarifeckwerte mit Wirkung zum nächsten Jahreswechsel dazu, dass die kalte Progression des betroffenen Jahres beim Staat verbleibt.

Grundlage für die Anpassungen der Eckwerte sind der Steuerprogressionsbericht (Deutscher Bundestag, 2020a) und der Existenzminimumbericht (Deutscher Bundestag, 2020b) sein. Während der Existenzminimumbericht der Regierung die konkrete Mindesthöhung des Grundfreibetrags von Verfassungswegen vorschreibt, besteht beim Steuerprogressionsbericht mit Blick auf die weiteren Eckwerte des Einkommensteuertarifs kein Automatismus. Dies wäre allerdings wünschenswert, da dadurch die öffentliche Debatte über einen eigentlich selbstverständlichen Schritt entfallen würde. Sinnvoll wäre es dabei, die Veröffentlichung des Berichts weiter ans Jahresende zu legen, weil dann eher Klarheit über die tatsächlichen Inflationsraten herrscht und so Prognosefehler reduziert werden können.

Tabelle 2-1: Eckwerte des Einkommensteuertarifs

Vergleich zwischen 2010 und 2023 in Euro

In Euro	2010	2023	Veränderung
Grundfreibetrag	8.004	10.632	33 %
Erste Knickstelle	13.469	15.787	17 %
Zweite Knickstelle (Spitzensteuersatz)	52.881	61.971	17 %
Einsetzen Reichensteuersatz	250.730	277.825	11 %
Inflation (Konsumausgaben der privaten Haushalte 2022 als Index mit 2010 = 100)	100	124	24 %

Annahme: Werte für 2023 gemäß Referentenentwurf zum Inflationsausgleichsgesetz (BMF, 2022)

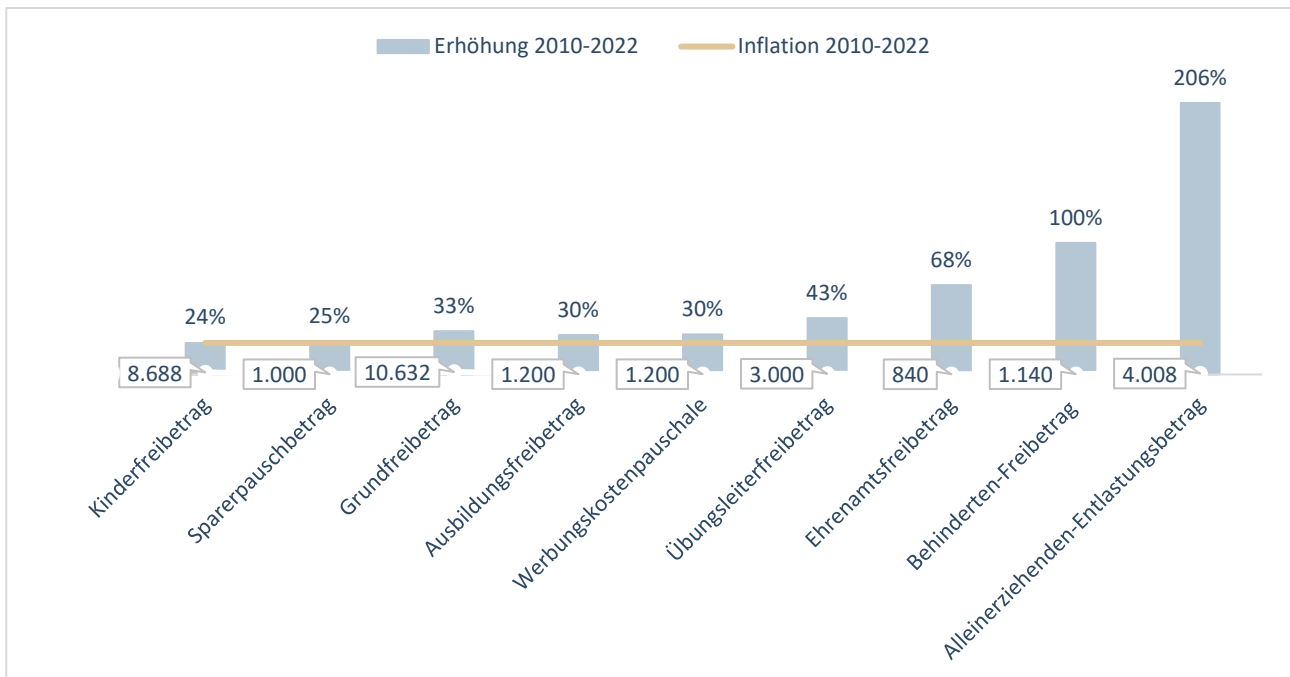
Quelle: eigene Berechnungen

Nicht nur die Eckwerte des Einkommensteuertarifs, auch die steuerlichen Freibeträge bedürfen einer regelmäßigen Anpassung an die Entwicklung des Preisniveaus, damit ihre Wirkung nicht entwertet wird. Die Entwicklung der steuerlichen Freibeträge ist in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich gewesen (Hentze,

2022). Der Sparer-Pauschbetrag soll zum 1. Januar 2023 von 801 Euro auf 1.000 Euro angehoben werden. Der Ausbildungsfreibetrag soll gleichzeitig von 924 Euro auf 1.200 Euro steigen. Der Kinderfreibetrag wird laut Referentenentwurf zum Inflationsausgleichsgesetz um 140 Euro auf 8.688 Euro erhöht (BMF, 2022). Diese Anpassungen sind zum Ausgleich der Inflation überfällig, wie Abbildung 2-1 zeigt.

Abbildung 2-1: Entwicklung steuerlicher Freibeträge seit 2010

Aktuelle Werte (einschließlich Ankündigungen für 2023) in Euro



Hinweise: Für 2022 wird eine Inflationsrate von 8 Prozent unterstellt. Kinderfreibetrag einschließlich Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA); Behinderten-Freibetrag bei einem Grad der Behinderung von 50 %.

Quelle: eigene Berechnungen

Unverändert geblieben ist in diesem Zeitraum die Entfernungspauschale. Seit dem Jahr 2004 beträgt die verkehrsmittelunabhängige Pauschale 30 Cent pro Kilometer. Zweck der Entfernungspauschale ist es, die Aufwendungen zwischen Wohnort und Arbeitsstelle abzudecken. Dadurch soll dem Nettoprinzip der Einkommensteuer folgend eine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit sichergestellt werden. Vor diesem Hintergrund müsste sich die Pauschale mit der allgemeinen Preisentwicklung oder der spezifischen Entwicklung von Fahrtkosten mit dem Auto oder dem öffentlichen Nahverkehr ändern, da sonst eine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit nicht sichergestellt werden kann. In der aktuellen Situation wäre angesichts gestiegener Kraftstoffkosten eine Erhöhung der Entfernungspauschale folgerichtig (Beznoska, 2022).

Dies ist zunächst losgelöst von der Frage, inwieweit die Festsetzung der Entfernungspauschale eine Lenkungs-funktion übernehmen soll. Steuerliche Regelungen können so gestaltet werden, dass Anreize bestehen, allgemein unerwünschte Verhaltensweisen zu reduzieren (Beispiel Tabaksteuer). Die verkehrsmittelunabhängige Pauschale kann als Anreiz interpretiert werden, stärker das Fahrrad oder die Bahn statt des Autos zu benutzen (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2020). Vor diesem Hintergrund könnte die Pauschale auch weitergehend umgestaltet werden. Inwieweit eine mögliche Neuregelung verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, wäre im konkreten Fall zu prüfen.

3 Zielgenaue Entlastungen in der Energiepreiskrise

Die Energiepreiskrise erfordert über den steuerlichen Ausgleich der Inflation hinaus zielgenaue Entlastungen, um Privathaushalte finanziell nicht zu überfordern. Direktzahlungen in Form von Zuschüssen und Pauschalen sind dabei ein wirksamer Ansatz. Ein Beispiel dafür ist der Heizkostenzuschuss für Wohngeldempfänger. Die im zweiten Entlastungspaket vorgeschlagene und von Bundestag und Bundesrat beschlossene Energiepreispauschale für Erwerbstätige ist dagegen nicht zielgenau, da sie nicht nach Bedürftigkeit unterscheidet. Die Pauschale von 300 Euro ist allerdings steuerpflichtig, so dass bei Haushalten mit geringem Einkommen netto mehr ankommt als bei Haushalten mit hohem Einkommen. Da die Betroffenheit mit Blick auf die Energiepreise unabhängig von der Erwerbssituation ist, sollte die Pauschale allen Gruppen, also zum Beispiel auch Rentnern und Studenten zugutekommen. Dahingehend soll das dritte Entlastungspaket die zuvor beschlossene Regelung offenbar korrigieren (Bundesregierung, 2022). Eine analoge Einschätzung gilt auch für den Kinderbonus, der zwar nicht zielgenau wirkt, aber durch die Anrechnung auf den Kinderfreibetrag über eine soziale Komponente verfügt.

Ein bürokratisches Defizit besteht darin, dass die Auszahlung der Energiepreispauschale über die Arbeitgeber erfolgt, die damit zusätzlichen Verwaltungsaufwand haben. Der Hintergrund dabei ist, dass der Staat bisher nicht dafür Sorge getragen hat, Zahlungen direkt an die Steuerpflichtigen, zum Beispiel über die Steuer-Identifikationsnummer, leisten zu können. Dieses Versäumnis gilt es aufzuholen.

Die Schwierigkeit zielgenauer Zahlungen an Privathaushalte besteht in der Abgrenzung der Bedürftigkeit. Eine Orientierung an dem Status als Transferempfänger wie beim Heizkostenzuschuss für Wohngeldempfänger ist zwar in der Sache zielgenau, wirft jedoch die Frage auf, ob Haushalte, die aufgrund eines geringfügig über dem Grenzwert für Wohngeld liegenden Einkommens nicht wohngeldberechtigt sind, nicht auch bedürftig sind.

Als Alternative oder zusätzlich zu Zuschüssen zu den Energiekosten bietet sich eine Senkung der Steuern auf Energie an. Im dritten Entlastungspaket kündigt die Bundesregierung beispielsweise zum 1. Oktober 2022 die Absenkung der Mehrwertsteuer für Gas von dem regulären Satz (19 Prozent) auf den ermäßigten Satz (7 Prozent) an. Denkbar, aber offenbar bisher nicht geplant, ist auch eine Absenkung der Mehrwertsteuer bei Strom. Ferner könnte die Stromsteuer auf den europäischen Mindestsatz abgesenkt werden. Zu unterscheiden ist der Nutzerkreis einer solchen Regelung: Von einer Absenkung der Mehrwertsteuer würden ausschließlich die Privathaushalte profitieren, bei einer Senkung der Stromsteuer wären grundsätzlich auch die Unternehmen Nutznießer.

Gegen eine Senkung der Verbrauchsteuern auf Gas und Strom spricht die Schwächung des Preissignals. Denn bei einer Steuervergünstigung besteht das Risiko eines Rebound-Effekts, also dass der Sparanreiz verschwindet oder sich zumindest abschwächt und die Nachfrage entsprechend steigt. Dies ist ein zentrales Argument in der aktuellen Situation mit verknapptem Angebot. Hinzu kommt, dass eine allgemeine Steuersenkung nicht sehr zielgenau wirkt, da Verbraucher unabhängig von ihrer Einkommenssituation profitieren. Hervorzuheben ist dabei jedoch, dass eine Senkung der Verbrauchsteuern Haushalte progressiv entlastet, also relativ zum Einkommen werden Haushalte mit geringem Einkommen stärker entlastet als Haushalte mit hohem Einkommen (Hentze/Hüther, 2022).

Für eine Absenkung der Mehrwertsteuer auf Gas und Strom spricht die politische Logik, dass der Staat nicht noch von den politischen Preisen auf den Energiemärkten profitieren sollte. In diesem Zusammenhang ist auch die ebenfalls zum 1. Oktober 2022 geplante Gasumlage von rund 2,4 Cent pro Kilowattstunde als zusätzliche Abgabe auf Gas zu sehen, die den Entlastungseffekt durch die sinkende Mehrwertsteuer konterkariert. Per Saldo kann sich je nach Nettogaspreis eine Über- oder Unterkompensation ergeben.

Eine offene Frage dabei bleibt, inwieweit eine Verbrauchsteuersenkung an die Verbraucher weitergegeben wird. Die Erfahrungen mit der Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe zeigt, dass nicht durchweg und durchgängig davon auszugehen ist, dass Steuersenkungen zu 100 Prozent an die Verbraucher weitergereicht werden (Brühl, 2022). Bei der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffe von Juni bis August dieses Jahres betrug der Anteil der Weitergabe an die Endverbraucher schätzungsweise 85 Prozent bis 100 Prozent (Ifo, 2022). In jedem Fall sollten weitere Senkungen von Verbrauchsteuern analog zur Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe im Vorhinein befristet werden.

Eine weitere Eingriffsoption für die Politik zur Entlastung der Verbraucher ist die Änderung des Marktdesigns. Insbesondere mit Blick auf den Strommarkt wird diese Frage aktuell diskutiert. Die Idee von Preiskontrollen, auf die es bei der im dritten Entlastungspaket formulierten Abschöpfung von „Zufallsgewinnen“ hinauslaufen würde, ist in der aktuellen Lage zumindest nachvollziehbar. Allerdings ist eine Änderung des Marktdesigns durch ein Aufbrechen des bestehenden Merit-Order-Modells, wonach die teuerste produzierte Kilowattstunde den Marktpreis bestimmt, alles andere als unproblematisch (Ockenfels, 2022). Das Eingreifen in Preismechanismen oder das Verändern des Marktdesigns können zu ungeahnten Verzerrungen führen. Die im dritten Entlastungspaket angekündigte Strompreisbremse soll aus der Besteuerung von „Zufallsgewinnen“ (Anstieg der Produzentenrente) bei den Erneuerbaren Energien, Kohleverstromung und Atomkraft finanziert werden. Dabei deuten die Ausführungen von Bundesregierung und EU-Kommission darauf hin, dass eine im politischen Ermessen stehende Definition angemessener Preise angestrebt wird. Die Frage von möglichen Übergewinnen lässt sich jedoch in keinem Fall anhand von Preisen oder Erlösen feststellen, sondern erst nach Berücksichtigung der individuellen, betriebswirtschaftlichen Kosten. Maßgabe zur Beantwortung der Frage müsste dann der im Jahresabschluss ausgewiesene Gewinn sein. Eine Definition des individuellen Übergewinns bleibt allerdings auch auf diesem Wege eine Ermessenssache.

Zu berücksichtigen ist bei der Idee einer Strompreisbremse oder eines Gaspreisdeckels für Verbraucher zudem, dass analog zu einer Senkung der Verbrauchsteuern die staatliche Subvention für einen „Basisverbrauch“ (Bundesregierung, 2022) wenig zielgenau ist, da sie allen Verbrauchern unabhängig vom Einkommen gewährt wird.

4 Impulse für private Investitionen

Nicht nur Privathaushalte, auch Unternehmen leiden unter den stark gestiegenen Energiepreisen. Von daher ist es auch im Unternehmensbereich erforderlich, die Zahlungsfähigkeit kurzfristig zu unterstützen. Zu diesem Zweck sind Liquiditätshilfen insbesondere in Form von Krediten erste Wahl. Zudem bietet das Steuerrecht Möglichkeiten, unmittelbar die betriebliche Liquidität zu erhöhen. Großzügige Stundungsmöglichkeiten und eine Ausweitung der Verlustverrechnung können durch eine temporäre Verschiebung des Steueraufkommens die betriebliche Liquidität sicherstellen, ohne die Staatsfinanzen dauerhaft zu belasten (Hentze/Hüther, 2022).

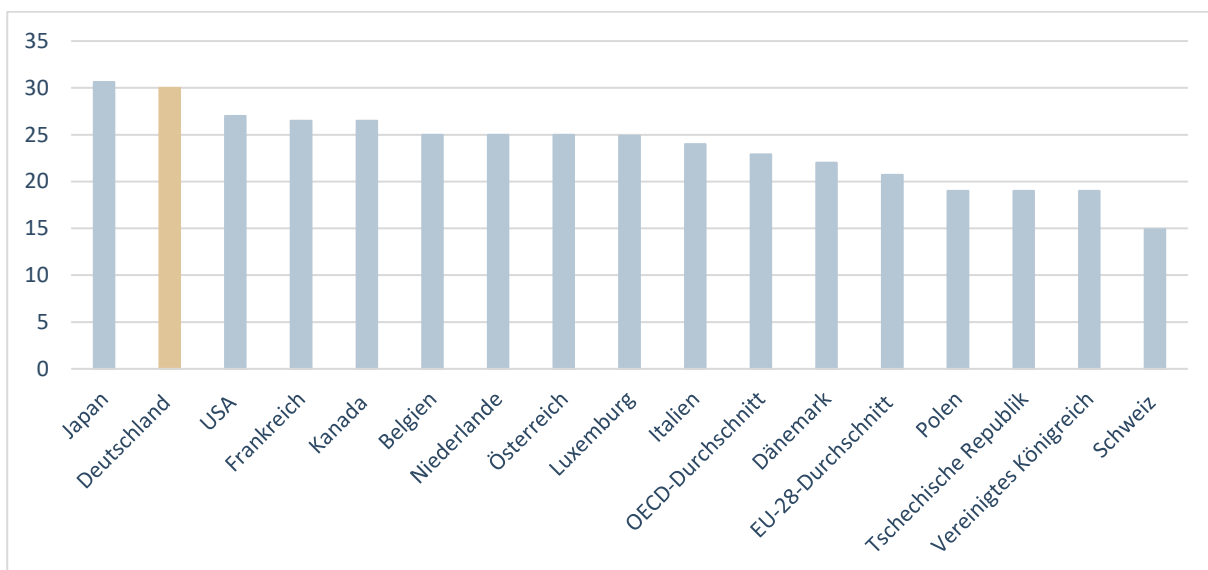
In diesem Zusammenhang sollte über die akute Krise hinaus auch die Standortqualität weiter auf der Agenda stehen. Der Abbau von Bürokratie und die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bieten eine Chance für mehr Investitionen und eine Steigerung der Wirtschaftskraft (Schaefer et al., 2021). Die Unternehmensteuerbelastung in Deutschland ist im internationalen Vergleich unverändert hoch (Abbildung 4-1). Mit im Durchschnitt rund 30 Prozent liegt die Steuerbelastung in Deutschland deutlich höher als im Durchschnitt der EU-28-Staaten (22,1 Prozent) und der OECD-Länder (23,5 Prozent). Durch die lokal zu bestimmende Gewerbesteuer reicht die Unternehmensteuerbelastung in Einzelfällen hierzulande bis zu 36 Prozent. Eine Unternehmensteuerreform könnte für die Zeit nach der Krise Impulse für die private Investitionstätigkeit geben. Simulationsrechnungen zeigen, dass eine Steuerreform nicht nur positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum, sondern auch auf die Beschäftigung hätte. Dadurch wäre die Reform fiskalisch verkraftbar (Hentze/Kolev, 2021).

Auch bei der Einkommensteuer gibt es jenseits eines Ausgleichs der kalten Progression Handlungsbedarf, um Arbeitsanreize durch ein Abflachen der Progression zu verbessern und insbesondere kleine und mittlere Einkommen zu entlasten. Allerdings plant die amtierende Bundesregierung trotz anderslautender Ankündigungen der drei Parteien im Wahlkampf des vergangenen Jahres in der laufenden Legislaturperiode keine Einkommensteuerentlastung (Beznoska/Hentze, 2021; Hentze, 2021a).

Zudem wäre die Gelegenheit günstig, die längst überholten Zinssätze im Steuerrecht anzupassen. Für viele Unternehmen stellt insbesondere der Zinssatz für Pensionsrückstellungen von 6 Prozent im Steuerrecht eine Belastung der Liquidität dar. Ein Absenken des Zinssatzes auf ein marktgerechtes Niveau hätte einen starken Liquiditätseffekt für viele Unternehmen (Hentze, 2016).

Abbildung 4-1: Tarifliche Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften im Jahr 2021 in Prozent

Nationale plus lokale Steuersätze in den G7-Staaten und Deutschlands direkten Nachbarstaaten



Quelle: Hentze/Kolev, 2021

5 Implikationen für die Schuldenbremse

Zur Finanzierung der Hilfsprogramme sollte der Staat nicht auf übermäßige Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen zurückgreifen, um die ohnehin schwierige konjunkturelle Entwicklung nicht weiter zu belasten. Vielmehr sollten die benötigten Mittel aus den höheren Steuereinnahmen infolge der Inflation oder, sofern nötig, über Kredite finanziert werden.

Ob die allgemeinen Verschuldungsregeln der Schuldenbremse im kommenden Jahr greifen sollten, hängt von der weiteren Krisenentwicklung ab. Zwar wirkt die Schuldenbremse mit ihren strikten Grenzen für die Nettokreditaufnahme auch im Vergleich zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt restriktiv, im Grundsatz ist sie allerdings auf wirtschaftliche Notsituationen eingestellt, wie die Corona-Pandemie gezeigt hat. Auf eine Zuspitzung der Energiepreiskrise kann die Politik also im Rahmen der bestehenden Regelungen reagieren. Unabhängig von der Entscheidung sollte es das politische Ziel sein, pandemiebedingte Ausgabeposten ambitioniert zurückzuführen.

Der Abbau der Schuldenstandquote im vergangenen Jahrzehnt hat die Handlungsfähigkeit des Staates zu Beginn der Corona-Pandemie sichtlich erhöht. Es liegt nahe, dass die Schuldenbremse als ein Regelwerk zur Begrenzung öffentlicher Verschuldung einen Beitrag dazu geleistet hat. Sinnvoll wäre eine Weiterentwicklung der Regelungen, damit die Politik flexibler auf finanzpolitische Herausforderungen reagieren kann, haushaltspolitische Disziplin aber erforderlich bleibt (Hentze, 2021b).

Literatur

Beznoska, Martin, 2022, Stellungnahme zum „Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 2022“, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags, IW-Report, Nr. 18, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2021, Einkommensteuerpolitik im Bundestagswahlkampf: Analyse der Parteiprogramme und Ausblick auf die kommende Legislaturperiode, IW-Policy Paper, Nr. 19, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2022a, Inflation: Regierung entlastet kurzfristig alle Steuerzahler, IW-Kurzbericht, Nr. 18, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2022b, Hohe Inflation entfacht kalte Progression, IW-Kurzbericht, Nr. 20, Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2022, Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz), Referentenentwurf des Bundesministeriums für Finanzen, Berlin

Brühl, Volker, 2022, Wirkung der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffpreise, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 8, S. 652-654

Bundesregierung, 2022, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3. September 2022 – Deutschland steht zusammen – Maßnahmenpaket des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zur Stärkung der Einkommen, Berlin

Destatis, 2022, Inflationsrate im August 2022 voraussichtlich +7,9 %, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/08/PD22_366_611.html [15.9.2022]

Deutscher Bundestag, 2020a, Vierter Steuerprogressionsbericht, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/22900, Berlin

Deutscher Bundestag, 2020b, 13. Existenzminimumbericht, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/22800, Berlin

Hentze, Tobias, 2016, Effekte der Niedrigzinsen auf die betrieblichen Pensionsrückstellungen in Deutschland, IW-Trends, Nr. 3, S. 3-19

Hentze, Tobias, 2021a, Möglicher Kompromiss einer Reform der Einkommensteuer in einer Ampel-Koalition, IW-Kurzbericht, Nr. 77, Köln

Hentze, Tobias, 2021b, Stellungnahme zur Aufhebung der Regelung zur Schuldenbremse, Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE betreffend Gesetz zur Änderung des Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen, IW-Report, Nr. 13, Köln

Hentze, Tobias, 2022, Inflation macht Erhöhung der steuerlichen Freibeträge überfällig, IW-Kurzbericht, Nr. 38, Köln

Hentze, Tobias / Hüther, Michael, 2022, Wirksame Hilfsprogramme in der Energiepreiskrise, IW-Policy Paper, im Erscheinen, Köln

Hentze, Tobias / Kolev, Galina, 2021, Wirtschaftliche Effekte des BDI-Steuermodells der Zukunft, Gutachten im Auftrag des Bundesverbands der Deutschen Industrie, Köln

Ifo Institut, 2022, Ölkonzerne geben Tankrabatt zu 85 bis 100 Prozent weiter, <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-06-14/oelkonzerne-geben-tankrabatt-zu-85-bis-100-prozent-weiter> [14.9.2022]

Ockenfels, Axel, 2022, Optionen und Herausforderungen für ein neues Strommarktdesign in der Krise, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 10, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2022/heft/10.html> [9.9.2022]

Schaefer, Thilo et al., 2021, Der ökonomische und ökologische Impact beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Verbandes der Chemischen Industrie, Köln

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2020, Rechtlicher Rahmen zur Änderung der Entfernungspauschale, Ausarbeitung WD 4 - 3000 - 155/19, Berlin



Entlastungen müssen bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ankommen

Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Bundestags zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion „Preissteigerungen bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“ (Bundestagsdrucksache 20/1724) am 21. September 2022

Die aktuell sehr hohe Inflation ist vor allem eine Folge der gestiegenen Preise für importierte fossile Energieträger. In der Folge haben sich neben Gas und Kraftstoffen auch Strom und Nahrungsmittel sowie andere Güter und Dienstleistungen verteuert. Das aktuelle Tempo der Preissteigerung setzt vor allem Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen stark zu. Vermehrt werden auch die Auswirkungen steigender Energiepreise auf Produzenten und Dienstleister deutlich. Die Zielgenauigkeit staatlicher Entlastungsmaßnahmen ist deshalb zwingend und unumgänglich. Dabei standen und stehen verschiedene Alternativen zur Debatte, die zum Teil bereits umgesetzt wurden.

1. Abbau der Kalten Progression

In diesem Kontext sieht die Bundesregierung den Abbau der sogenannten „Kalten Progression“ vor. Auch der Antrag der CDU/CSU-Fraktion „Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“ greift die Forderung nach einer kompletten Neutralisierung der Kalten Progression auf (Punkt II.1). Der Effekt der Kalten Progression entsteht, wenn der Einkommensteuersatz wegen Einkommenserhöhungen ansteigt, die lediglich die Inflation ausgleichen. Eine rein nominale Einkommenserhöhung, die ein gleichbleibendes (Brutto-)Realeinkommen zur Folge hat, führt nicht nur absolut zu einer höheren Steuerlast, sondern auch einkommensanteilig. Es ist daher dringend geboten, den Effekt der Kalten Progression von Zeit zu Zeit zu neutralisieren. Das ist in der Vergangenheit immer wieder geschehen. Im Ergebnis ist die reale Steuerlast heute allerdings insbesondere für hohe Einkommen sogar niedriger als Ende der 1990er-Jahre.

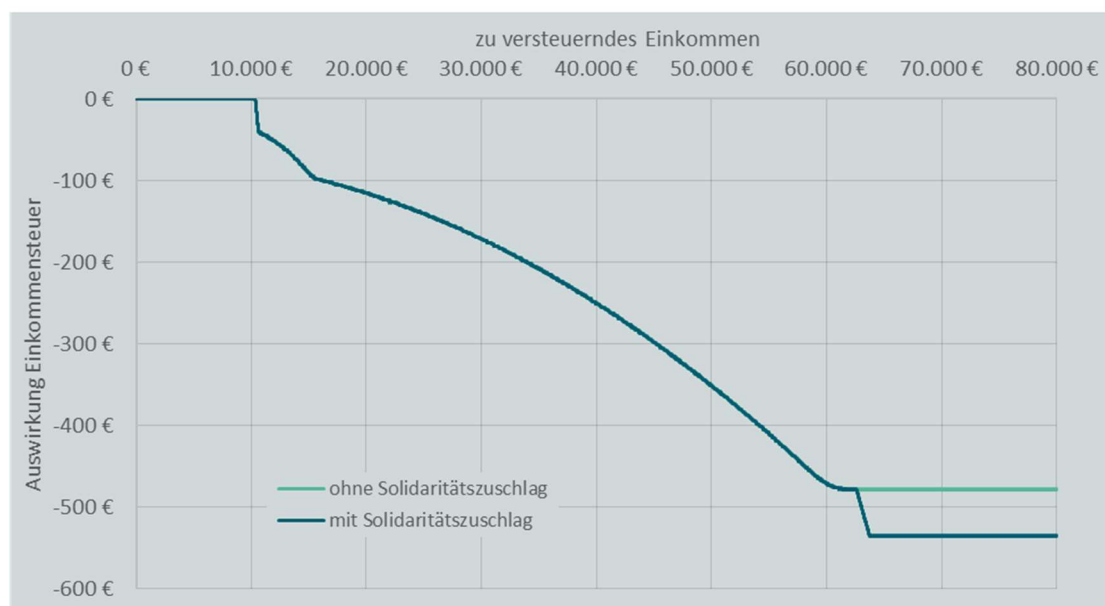
Abgesehen davon, dass im Entlastungspaket III und mit dem Entwurf eines Inflationsausgleichsgesetz bereits der Abbau der Kalten Progression in die Wege geleitet wurde, ist die Zielgenauigkeit dieses Entlastungsinstruments mit starken Mängeln behaftet. In einer Modellrechnung hat die Arbeitnehmerkammer (Juli 2022) belegt, dass beispielsweise bei einer 6-prozentigen Rechtsverschiebung des Einkommenssteuertarifs eine zweiköpfige Familie mit einem Jahreseinkommen von 200.000 Euro brutto um 1.250 Euro entlastet wird, wohingegen eine Mittelstandsfamilie mit 40.000 Euro Jahreseinkommen nur eine Entlastung um knapp 320 Euro erfährt ([siehe Discussion Paper „Inflation und mögliche Entlastungswege – Verteilungswirkungen eines Abbaus der kalten Progression“](#)).

Vor dem Hintergrund der hohen Inflationsraten ist der Abbau der Kalten Progression aktuell explizit als Instrument zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger zu sehen. Daher muss sich auch dieses Instrument im Hinblick auf seine Zielgenauigkeit bewerten lassen. Dabei ist zu konstatieren, dass der Abbau der Kalten Progression in absoluten Beträgen vor allem Bezieherinnen und Bezieher hohen Einkommen zugutekommt und eher nicht die Gruppen trifft, die besonders unter der Inflation leiden (siehe Abbildung 1). Insofern ist der Abbau der kalten Progression als Entlastungsmaßnahme weniger zielgenau als alternative Maßnahmen.

Abbildung 1:

Auswirkungen des Abbaus der Kalten Progression

wie im Inflationsausgleichsgesetz (Regierungsentwurf) vorgesehen im Vergleich zu 2022 (Ist)



Quelle: Eigene Berechnungen.

© Arbeitnehmerkammer Bremen

Der grundsätzlich gebotene Abbau der Kalten Progression ist daher in der jetzigen Situation als Entlastungsinstrument weniger geeignet und muss mit anderen Instrumenten kombiniert werden. Hierbei darf die Gruppe der „unteren Mitte“, also Einkommen (knapp) jenseits der neuen „Midijob“-Grenze von 2.000 Euro brutto im Monat nicht vergessen werden, da sie vom Abbau der Kalten Progression nur in geringem Umfang begünstigt werden. Zudem kommt ihnen auch nicht oder nicht kurzfristig der Heizkostenzuschuss und die angekündigte Wohngeldreform zugute. Somit fehlt es momentan für diese Haushalte an wirklich wirksamen Instrumenten.

2. Ausweitung Energiepreispauschale und befristete Senkung indirekter Steuern

Weiters werden im Antrag der Fraktion der CDU/CSU „passgenaue Möglichkeiten zur Entlastung besonders betroffener Bürgerinnen und Bürger“ gefordert (II.2). Dem ist in dieser Pauschalität zuzustimmen. Die Konkretisierung dieser Forderung im Antrag ist jedoch insofern überholt, als dass die Direktzahlungen (Energiepauschale) mittlerweile auf weitere Gruppen ausgeweitet wurde (Studierende, Rentnerinnen und Rentner). Die Arbeiterkammer Bremen unterstützt ganz ausdrücklich die Forderung des DGB für deutlich höhere Direktzahlungen. Nach unseren Berechnungen müsste eine „Energiepreispauschale II“ mindestens wiederum 300 Euro betragen. Im Koalitionsvertrag ist die Entwicklung eines „sozialen Kompensationsmechanismus“ vorgesehen, um bei durch den CO₂-Preis steigenden Energiepreisen ein kompensierendes „Klimageld“ auszahlen zu können. Solange aber ein solcher Auszahlungsmechanismus, der in der aktuellen Situation für die Administration von Direktzahlungen geholfen hätte, für allgemeine direkte staatliche Hilfen nicht etabliert ist, müssen über Energiepreispauschalen wie in den bisherigen Entlastungspaketen geschehen direkte Hilfen geleistet werden. Dadurch, dass diese Zahlung steuerpflichtig ist, wirkt die Progression des Einkommensteuersystems zumindest in Richtung einer zielgenauen Verteilungswirkung, so dass geringe Einkommen netto deutlich mehr Geld bleibt.

Energiepreisdämpfende Maßnahmen sind zum Teil schon erfolgt. In den Entlastungspaketen findet sich beispielsweise der ob seiner verteilungs- und klimapolitischen Wirkung zweifelhafte Tankrabatt (temporäre Senkung der Energiesteuer), der vorgezogene Wegfall der EEG-Umlage sowie eine Umsatzsteuersenkung auf Gas. Auch die Verschiebung der Erhöhung des CO₂-Preises wirkt, wenn auch nur geringfügig, preisdämpfend auf fossile Brennstoffe. Dazu beinhaltet das dritte Entlastungspaket eine „Strompreisbremse“ sowie die Verabredung zum Einsetzen einer Kommission, die Möglichkeiten zur Umsetzung einer „Gaspreisbremse“ auslotet. Beide Maßnahmen sind jedoch noch nicht ausbuchstabiert und daher nicht quantifizierbar. Sie haben aber Potenzial für erhebliche Entlastungsvolumina.

3. Beitrag zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und langfristiger Preisstabilität

Flankiert werden müssen die direkten Entlastungsmaßnahmen für die Bürgerinnen und Bürger von einer wirtschaftspolitischen Stabilisierung. Die hohen (Energie-)Preise belasten viele kleine und mittelständische Betriebe und gefährden Arbeitsplätze. Ähnlich wie in der Corona-Krise gilt es, eine Rezession mit vielen Insolvenzen und Beschäftigungsverlusten zu verhindern. Unternehmen vor allem im produzierenden, aber auch im Dienstleistungsgewerbe werden von hohen Energiepreisen getroffen. Das wirkungsvollste Instrument sind hier Strom- und Gaspreisbremsen, deren genaue Ausgestaltung deshalb jetzt zügig und umsetzungsfähig entwickelt werden muss.

4. Einhaltung der Schuldenbremse

Der Antrag schließt mit der Forderung, die grundgesetzliche Schuldenbremse ab 2023 wieder einzuhalten (Punkt II.7). Weder das Einhalten noch das Aussetzen der Schuldenbremse aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation sind Selbstzweck. Von der Inflation besonders betroffen sind Menschen mit geringen Einkommen. Hier gilt es, soziale Härten zu vermeiden und zielgenau zu unterstützen. Zudem droht eine Rezession, die so gut als möglich abgefedert werden muss. Dafür braucht es unter Umständen auch wirtschafts- und finanzpolitische Eingriffe, weshalb eine Einengung des Handlungsspielraums nicht sinnvoll ist.

Auf der anderen Seite kann eine expansive Fiskalpolitik die Bekämpfung der Inflation erschweren. Staatliche Defizite zur reinen Nachfragestimulierung braucht es nicht. Die Wohlstandverluste in Summe auszugleichen kann nicht staatliche Aufgabe sein und ist durch die öffentliche Hand nicht leistbar. Dies spricht zum einen für einen zielgenauen Mitteleinsatz. Die Maßnahmen müssen zielgenau (nur) Bürgerinnen und Bürger entlasten, aber auch Unternehmen schützen, die es brauchen. Dies ist nicht bei allen bisherigen Maßnahmen der Fall (siehe Kalte Progression). Zudem sollte wo und soweit dies möglich ist eine Gegenfinanzierung angestrebt werden, beispielsweise über die Abschöpfung von krisenbedingten Zufallsgewinnen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine wirkungsvolle und zeitnahe Unterstützung der Menschen sich am besten mit dem Instrument der Direktzahlungen erreichen lässt und damit der Zeitraum bis zur Einführung der notwendigen Strompreis- und Gaspreisbremsen überbrückt werden kann.

September 2022

Dr. Tobias Peters
Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik
peters@arbeitnehmerkammer.de

Forderungen der CDU/CSU-Fraktion teils widersprüchlich, teils bereits realisiert

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Bundestages zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion „Preissteigerungen bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“ (Bundestagsdrucksache 20/1724) am 21.9.2022.

Dr. Katja Rietzler

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

19.9.2022

Zusammenfassung

Aufgrund der späten Beratung und des mittlerweile beschlossenen dritten Entlastungspakets ist der Antrag der CDU/CSU Fraktion teilweise bereits überholt. Er fordert insbesondere bei indirekten Steuern auf Energie Senkungen, die weit über die Entlastungspakete der Bundesregierung hinausgehen und Mindereinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich verursachen dürften. Gleichzeitig wird eine schnelle Rückkehr zu allen Fiskalregeln angemahnt. Der Antrag enthält keine Vorschläge, wie dieser Widerspruch aufgelöst werden kann. Die Forderung nach umfassenden Steuersenkungen auf Energie steht auch im Widerspruch zum von der Fraktion ebenfalls bekräftigten Bekenntnis zur Klimaneutralität bis 2045, weil diese Maßnahme neben der kurzfristigen Störung der Lenkungsfunction von Energiepreisen auch ein falsches Signal für langfristige Investitionsentscheidungen aussenden würde. Die ebenfalls prominente Forderung nach einem Ausgleich der kalten Progression wurde von der Bundesregierung bereits im Entwurf für ein Inflationsausgleichsgesetz aufgegriffen. Ob und wieweit, die Effekte von Preiserhöhungen ausgeglichen werden sollen, ist eine politische Gestaltungsfrage. Dabei hat der Effekt der kalten Progression zuletzt infolge hoher Inflationsraten wieder zugenommen. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Steuerbelastung für viele Einkommen und Haushaltskonstellationen nach wie vor deutlich unter dem Niveau zu Beginn der 1990er Jahre liegt. Der Forderung nach einer schnellen Rückkehr zu unreformierten Fiskalregeln ist nicht zuzustimmen. Es zeichnet sich für den Winter eine wachsende Rezessionswahrscheinlichkeit ab. In dieser Situation muss die Fiskalpolitik handlungsfähig bleiben.

Der Sachverhalt

Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU hat am 10.5.2022 den Antrag „Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“ im Bundestag eingereicht. Der Finanzausschuss führt dazu am 21.9.2022 eine Anhörung durch.

Der Antrag enthält sieben Punkte:

1. Neutralisierung der kalten Progression
2. Ausweitung von direkten Zahlungen und weitere Senkung indirekter Steuern sowie eine weitere Entlastung von Pendlern mit Verweis auf den Antrag „Für eine sichere, bezahlbare und souveräne Energieversorgung“ vom 15.3.2022 (Bundestagsdrucksache 20/1016)
3. weitere Maßnahmen, die im Antrag „Sofortprogramm für Unternehmen und Beschäftigte“ vom 26.4.2022 (Bundestagsdrucksache 20/1499) aufgeführt sind.
4. Maßnahmen beim Außenhandel
5. Maßnahmen, die landwirtschaftliche Flächen betreffen
6. Einsatz für ein Belastungsmoratorium im Rat der Europäischen Union
7. Rückkehr zur Schuldenbremse im Jahr 2023 und Rückkehr zum Stabilitäts- und Wachstumspakt und dessen Durchsetzung

Dabei werden einige Maßnahmen, wie z.B. der Ausgleich der kalten Progression, in allen der drei Anträge gefordert. Auch bei anderen Maßnahmen gibt es erhebliche Überschneidungen zwischen den Anträgen. Aufgrund der mittlerweile beschlossenen und teilweise realisierten drei Entlastungspakete sind zahlreiche Forderungen aus den genannten Anträgen bereits (in Teilen) erfüllt.

Das gilt neben der vorgezogenen Abschaffung der EEG-Umlage und der Anhebung der Pendlerpauschale, die in der Drucksache 20/1016 als unzureichend bewertet wurden, insbesondere für:

1. den Ausgleich der kalten Progression (allerdings ohne das von CDU/CSU geforderte Vorziehen des Berichts über die Wirkung der kalten Progression in den Sommer)
2. Einmalzahlungen für Rentner und Studierende
3. die Entfristung der Home-Office-Pauschale
4. die Verlängerung des Spitzenausgleichs für die stromintensive Industrie
5. die Senkung der Umsatzsteuer auf Gas (allerdings steht dieser eine Gasumlage gegenüber)

Vorbemerkung

Für das IMK der Hans-Böckler-Stiftung ist die Leiterin des Referats Steuer- und Finanzpolitik als Expertin benannt worden. Damit beschränkt sich die Stellungnahme und auch die Kompetenz zur Beantwortung von Fragen in der Anhörung auf steuer- und finanzpolitische Fragen. Zu den Punkten 4. bis 6. des Hauptantrags wird nicht Stellung genommen. Die Stellungnahme konzentriert sich auf die Punkte 1. bis 3. und 7. Beim Antrag „Für eine sichere, bezahlbare und souveräne Energieversorgung“ (Bundestagsdrucksache 20/1016) konzentriert sich die Stellungnahme auf den Unterpunkt 3. Beim Antrag „Sofortprogramm für Unternehmen und Beschäftigte“ (Bundestagsdrucksache 20/1499) werden primär die steuerpolitischen Fragestellungen behandelt. Fragen des Arbeitszeitgesetzes und der Freihandelsabkommen werden explizit nicht behandelt.

Bewertung

Ausgleich der kalten Progression

Die sogenannte kalte Progression ist ein Dauerbrenner in der steuerpolitischen Diskussion. Das IMK hat sich bereits wiederholt mit der Thematik befasst (u.a. Rietzler und Truger 2018¹) Auf dieser Grundlage werden zunächst einige grundsätzliche Anmerkungen gemacht.

Von „kalter Progression“ spricht man, wenn das Einkommen aufgrund der Steuerprogression mit einem höheren Steuersatz belastet wird, obwohl es in realer Rechnung nicht zugenommen hat. Damit stellt sich immer auch die Frage nach dem Referenzzeitraum. Betrachtet man jeweils das aktuelle Jahr im Vergleich zum Vorjahr oder nimmt man längere Zeiträume in den Blick? Je nach Bezugspunkt kommt man zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einen entscheidenden Unterschied macht es auch, ob nur der reine Tarif betrachtet wird oder auch Veränderungen bei den steuerlichen Abzügen. Da sich eine Zunahme des Bruttoeinkommens nicht 1:1 in eine Zunahme des zu versteuernden Einkommens überträgt, macht das einen deutlichen Unterschied. Beispielsweise hat das Bürgerentlastungsgesetz ab 2010 durch die volle Abzugsfähigkeit von Beiträgen zur Krankenversicherung zu erheblichen Entlastungen geführt.

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU fordert eine diskretionäre Tarifanpassung und keinen Tarif auf Rädern. Das ist zu begrüßen. Die Forderung nach einem Tarif auf Rädern wird von anderer Seite regelmäßig damit begründet, dass Steuererhöhungen automatisch und ohne Parlamentsbeschluss zustande kommen (z.B. Beznoska und Hüther 2022). Tatsächlich kann von automatischen Steuererhöhungen ohne gesetzgeberische Beteiligung keine Rede sein, wenn der Steuertarif seit 2012 für jedes einzelne Jahr angepasst wurde. Ein Tarif auf Rädern würde zudem davon ausgehen, dass die reale Steuerbelastung in einem bestimmten Jahr „richtig“ ist. Es gibt aber keine richtige oder falsche Steuerbelastung. Wie hoch Einkommen besteuert werden sollen, ist immer auch eine politische Gestaltungsfrage, die im Kontext mit dem gesamten Steuer- und Abgabensystem betrachtet werden muss.

Die Bundesregierung hat bereits durch die weitere² Anhebung des Grundfreibetrags im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes 2022 erste Schritte zum Ausgleich der kalten Progression unternommen und im Rahmen des dritten Entlastungspakets eine weitere Anpassung für 2023 in einem geschätzten Umfang von rund 10 Mrd. Euro und für 2024 mit zusätzlichen rund 5-6 Mrd. Euro angekündigt, wobei die Tarifeckwerte erst nach Vorliegen des Berichts über die kalte Progression im Herbst 2022 endgültig angepasst werden sollen.

Der Entwurf für das Inflationsausgleichsgesetz erhöht den Grundfreibetrag gegenüber 2022 um 2,75 % und die übrigen Eckpunkte, die 2022 nicht zusätzlich zum 2. Familienentlastungsgesetz angepasst wurden, mit Ausnahme der Schwelle zur Reichensteuer um 5,76 %. In den Jahren 2022 und 2023 sind die Preissteigerungen höher als die Lohnzuwächse³. Soweit die Inflationsrate die Lohnsteigerungen übersteigt, kommt es nicht zu zusätzlicher kalter Progression. Dass die Bruttoreallöhne und -gehälter

¹ Weitere Quellen finden sich dort in der Literaturliste.

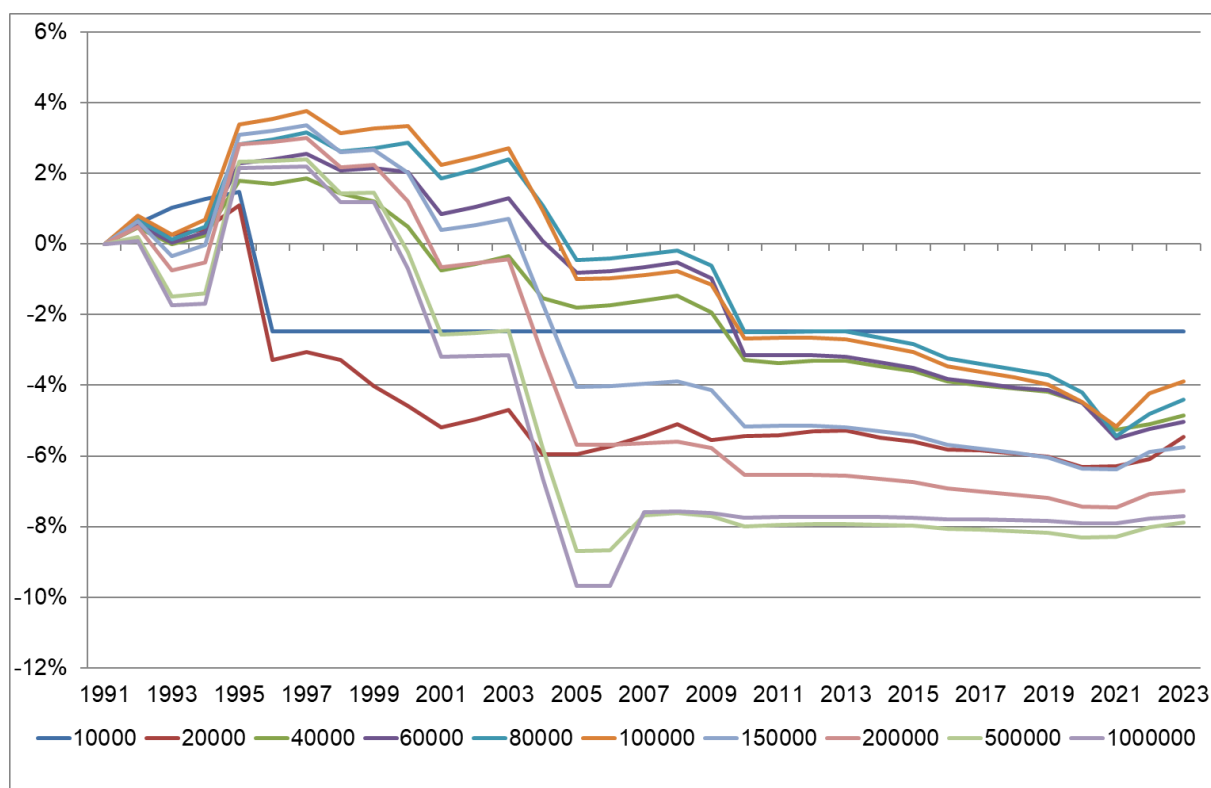
² Der Grundfreibetrag für 2022 war bereits im Rahmen des 2. Familienentlastungsgesetzes um 240 Euro angehoben worden. Das Steuerentlastungsgesetz 2022 erhöhte ihn um weitere 363 Euro.

³ Eine Ausnahme sind Beschäftigte, die den Mindestlohn erhalten.

sinken, ist eine andere Frage und nicht Folge kalter Progression. Daher ist es nachvollziehbar, dass die mittleren Eckpunkte um weniger als die Inflationsrate angehoben werden.

Seit 2010 wurde der Grundfreibetrag stärker angehoben als das Preisniveau⁴ zugenommen hat. Nach wie vor liegt die Steuer relativ zum Bruttoeinkommen in den meisten Fällen (und teilweise deutlich) unter dem Niveau von 1991. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Steuerbelastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag relativ zum Jahr 1991. Dabei wurden die unten angegebenen runden Einkommen für 2023 einer Rückrechnung bis 1991 real konstant gehalten. Die Tarifierfassung durch das Inflationsausgleichsgesetz ist dabei für 2023 noch nicht berücksichtigt. Es wurden aber die geplante Anhebung von Sozialversicherungsbeiträgen, die vorgezogenes volle Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge und aktualisierte Beitragsbemessungsgrenzen eingesetzt.

Abbildung 1: Entwicklung der Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag im Vergleich zu einem real konstanten Bruttoeinkommen für ausgewählte Jahreseinkommen im Vergleich zu 1991 (Alleinstehende)



Quelle: Berechnungen des IMK.

Es zeigt sich, dass Alleinstehende über alle Einkommensgruppen gegenüber teilweise erheblich entlastet wurden. Die Steuerbelastung ist nicht nur geringer als 1991, sie liegt auch unter dem Niveau von 2010.⁵ Die Zunahme der Belastung am aktuellen Rand wird dadurch überzeichnet, dass hier für jedes Jahr eine Zunahme des Bruttoeinkommens im Umfang der Inflation angenommen wurde. Da die Steigerungen der Bruttolöhne- und Gehälter in den Jahren 2022 und 2023 deutlich unter der Inflationsrate blieben, fällt auch der Anstieg der Belastung geringer aus als hier dargestellt. Ein ähnliches Bild zeigt sich für Paare ohne Kinder und vierköpfige Familien (Abbildungen 2 und 3 im

⁴ Wie im Steuerprogressionsbericht (Deutscher Bundestag 2020) wird die Preisentwicklung am Deflator der privaten Konsumausgaben gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen gemessen. Darin unterscheidet sich die aktuelle Berechnung von der Vorgehensweise in Rietzler und Truger (2018).

⁵ Außer in Fällen, in denen die Steuer 0 beträgt.

Anhang). In den Fällen ohne Kinder zeigt sich zudem, dass sich die stärksten Entlastungen für Spitzenverdienende ergeben haben. Sie haben erheblich von den Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung profitiert. Da der progressive Anteil des Steuertarifs nur einen geringen Anteil an Ihrem Einkommen ausmacht, fällt hier auch die kalte Progression relativ zum Bruttoeinkommen kaum ins Gewicht. Das Inflationsausgleichsgesetz würde die relative Steuerbelastung im Vergleich zu 1991 weiter verringern.

Aus heutiger Sicht ist der vorliegende Antrag schon veraltet. So ist das geforderte Vorziehen des Steuerprogressionsberichts in den Sommer 2022 nicht mehr möglich. Es war aber auch nicht notwendig. Bei der Entlastung von hohen Energie- und Nahrungsmittelpreisen ist Eile vor allem bei Menschen mit geringem Einkommen geboten, die kaum über Ersparnisse oder Verschuldungsmöglichkeiten verfügen. Für diese Gruppen ist bringt die Anpassung des Einkommensteuertarifs im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Entlastungspakete wie z.B. der Energiepreispauschale und dem Kinderbonus vergleichsweise wenig (vgl. Dullien et al. 2022a und b). Für eine Anpassung des Tarifs 2023 kommt der Steuerprogressionsbericht bei Vorlage im Oktober 2022 noch rechtzeitig. Im vorliegenden Antrag wird allerdings nicht deutlich, ob die Fraktion der CDU/CSU den Ausgleich der kalten Progression rückwirkend für 2022 oder im Jahr 2023 für die Jahre 2022 und 2023 fordert.

Für das Jahr 2023 führt eine Tarifanpassung, wie sie der Entwurf des Inflationsausgleichsgesetzes enthält, zu Mindereinnahmen von rund 10 Mrd. Euro. Dabei profitieren Steuerzahlende mit niedrigen Einkommen nur wenig. Man könnte auch über eine grundlegendere Steuerreform nachdenken, die Menschen am unteren Ende der Einkommensverteilung stärker entlastet. Eine Option wäre der vom DGB vorgeschlagene Tarif mit einem erhöhten Grundfreibetrag, einer Progressionszone, einem erhöhten Spitzensteuersatz bei einem ebenfalls erhöhten zu versteuernden Einkommen sowie einer herabgesetzten Schwelle zur Reichensteuer. Für einen Grundfreibetrag von 12.800 Euro und einen Eingangssteuersatz von 22%, einem Spitzensteuersatz von 49 % ab einem zu versteuernden Einkommen von 76.800 Euro sowie einer zusätzlichen Reichensteuer von 3 % ab einem zu versteuernden Einkommen von 130.000 wäre nach einer überschlägigen Berechnung des IMK auf der Grundlage der Einkommensteuerstatistik 2018 im Jahr 2023 mit Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer von rund 6 Mrd. Euro zu rechnen. Mehreinnahmen würden sich beim Solidaritätszuschlag ergeben. Im Vergleich zu anderen in der jüngeren Vergangenheit diskutierten Steuerreformvorschlägen, wie z.B. der vollständigen Abschaffung des sogenannten Mittelstandsbauchs unter Beibehaltung des Eingangssteuersatzes von 14%, führt der DGB-Tarif zu vergleichsweise geringen Mindereinnahmen und bietet dabei relativ hohe Entlastungen für die unteren Einkommensdezile (Bach und Buslei 2017).

Senkung indirekter Steuern auf Energie

Die Entlastungspakete enthalten bereits einige Senkungen von indirekten Steuern auf Energie. Dazu zählt die temporäre Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe von Juni bis August 2022 („Tankrabatt“) und eine temporäre Senkung der Umsatzsteuer auf Gas (der allerdings eine Gasumlage gegenübersteht). Beide Maßnahmen summieren sich in den Jahren 2022 und 2023 auf fast 14 Mrd. Euro.

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU geht in seinen Forderungen weit darüber hinaus, indem er zusätzlich u.a. noch eine Senkung der Umsatzsteuer auf Strom, Fernwärme und andere Energieerzeugnisse (insbesondere Kraftstoffe), weitere Energiesteuersenkungen sowie eine Senkung

der Stromsteuer fordert. Geht man von aktuellen Kraftstoffpreisen aus und setzt die Verbräuche von 2019 an (BMVI 2021), so ergäben sich im Jahr 2023 Mindereinnahmen von 9,6 Mrd. Euro allein für die Absenkung der Mehrwertsteuer auf Benzin und Diesel.

Abgesehen von Mindereinnahmen, deren Gesamtumfang hier in der Kürze der Zeit nicht genau beziffert werden kann, ist die Senkung indirekter Steuern auf Energie auch aus verteilungs- wie klimapolitischen Gründen problematisch. Die Gegenargumente wurden in der Anhörung zur temporären Energiesteuersenkung im Mai 2022 ausführlich dargelegt und werden hier nicht wiederholt (vgl. Rietzler 2022, als Anhang 2 beigefügt).

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Für die gezielte Entlastung der am stärksten von den starken Preissteigerungen betroffenen Menschen mit geringen Einkommen eignen sich pauschale Zahlungen oder ein auf einen pauschalen Grundbedarf beschränkter Gaspreisdeckel (Dullien und Weber 2022) besser als umfassende Senkungen von indirekten Steuern, die zu einem erheblichen Teil Besserverdienenden zugutekommen. Diese Maßnahmen stören auch nicht die ökologische Lenkungswirkung von Energiepreisen.

Umgang mit den Fiskalregeln

Die meisten Wirtschaftsforschungsinstitute rechnen im Winter mit einer Rezession der deutschen Wirtschaft. Auch der IMK-Konjunkturindikator zeigt eine stark gestiegene Rezessionswahrscheinlichkeit (IMK 2022)⁶. In dieser Situation darf sich die Politik nicht unnötig einengen, sondern muss sich einen maximalen Handlungsspielraum erhalten, um adäquat auf die makroökonomische Entwicklung reagieren zu können. In einer Situation mit hoher Inflation ist grundsätzlich Vorsicht bei expansiven Maßnahmen geboten. Wenngleich die derzeit hohe Inflation ihren Ausgangspunkt auf der Angebotsseite hat (explodierende Energiepreise infolge des Ukraine-Kriegs, Lieferkettenprobleme), könnte eine zu expansive Fiskalpolitik grundsätzlich dazu führen, dass sich das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage verschärft und die Inflation weiter zunimmt bzw. zu hoch bleibt.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Rezession für sich genommen den Preisdruck reduziert – so haben die Befürchtungen einer Rezession in den vergangenen Wochen die Energiepreise schon deutlich gedämpft. Zu beachten ist zudem, dass die Entlastungspakete, die sich nach Angaben der Bundesregierung auf 95 Mrd. Euro summieren, nicht zu einem expansiven Impuls in gleichem Umfang führen. Im Jahr 2022 wurde ihre expansive Wirkung durch das Auslaufen der Corona-Maßnahmen überkompensiert. Der diskretionäre Nettoimpuls war negativ. Für das kommende Jahr ergibt sich ein geringer positiver fiskalischer Impuls unter der Annahme, dass das dritte Entlastungspaket wie angekündigt realisiert wird. Angesichts der zu erwartenden Rezession scheint dies nicht übertrieben expansiv. Man könnte das dritte Entlastungspaket allerdings noch zielgerichteter auf Menschen mit geringen Einkommen fokussieren.

Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse lässt dem Bund möglicherweise keinen ausreichenden Spielraum beispielsweise für weitere Unternehmenshilfen (Heimberger 2020, Heimberger und Truger 2020). Aktuell ist es aber wichtig, Hystereseeffekte durch steigende Arbeitslosigkeit und Insolvenzen zu vermeiden. Diese hätten langfristig negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und Ausgaben für Arbeitslosigkeit. Die Schuldenbremse ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Gewährleistung solider Staatsfinanzen. Zur makroökonomischen

⁶ Die aktuelle Herbstprognose des IMK erscheint am 28.9.2022.

Stabilisierung kann eine abermalige Aussetzung notwendig werden. Dabei ist die Wirkung von Maßnahmen auf das Preisniveau zu beachten und möglichst gezielt vorzugehen. Angesichts der makroökonomischen Entwicklung ist die fortbestehende Aussetzung der europäischen Fiskalregeln zu begrüßen.

Fazit

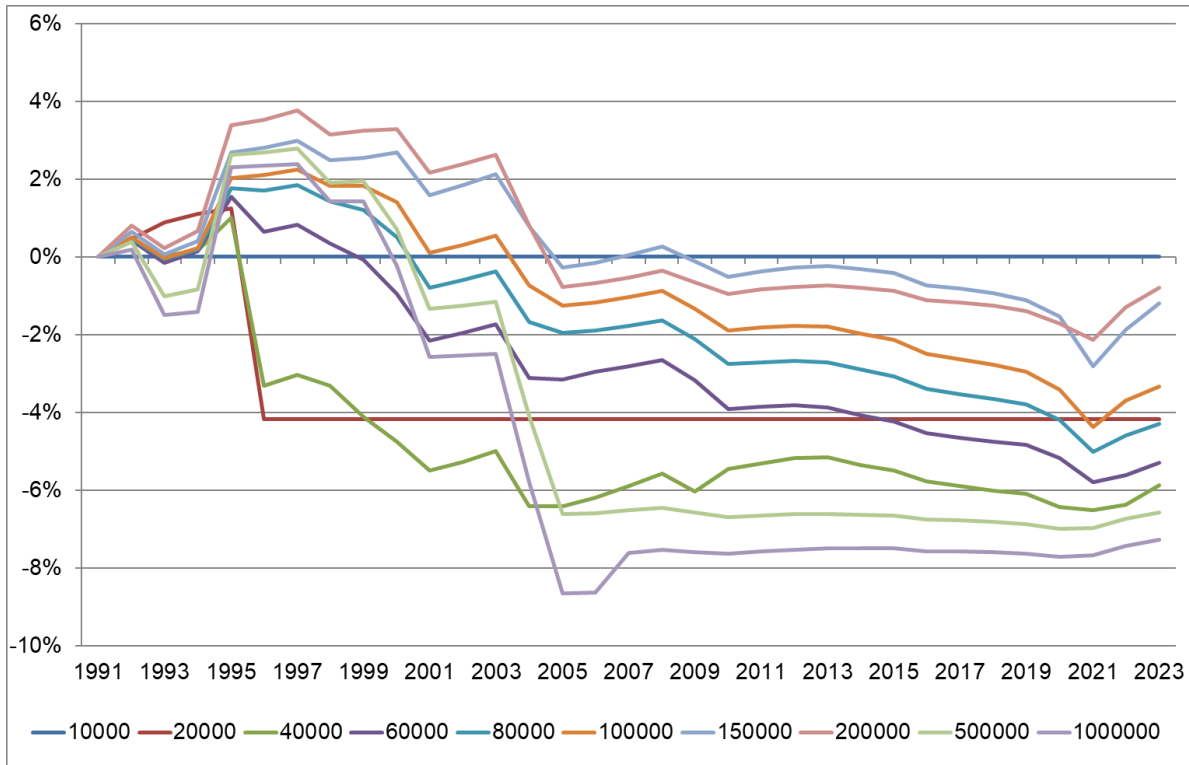
Die Anhörung zu den Anträgen der CDU/CSU-Fraktion erfolgt spät. Durch die umfassenden Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung sind die Anträge in Teilen bereits gegenstandslos. Insgesamt wird das Ziel der Anträge nicht deutlich, weil sich die Forderungen teilweise widersprechen. So wird einerseits ein schneller Ausstieg aus fossilen Energieträgern weiterhin unterstützt und am Ziel der Klimaneutralität bis 2045 festgehalten. Andererseits wird die Senkung von indirekten Steuern auf Energie gefordert, was die für die Transformation wichtige Lenkungswirkung konterkarieren und damit auch falsche politische Signale senden würde. Würden alle steuerpolitischen Forderungen umgesetzt, so dürften sich zusätzliche Mindereinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich ergeben. Da aufgrund einer zu erwartenden Rezession im Winterhalbjahr und bereits getätigter Entlastungsmaßnahmen das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit weiterhin beträchtlich bleiben dürfte, wäre bereits die aktuelle deutsche Finanzpolitik schwer mit einer frühen Rückkehr zu unreformierten europäischen Fiskalregeln vereinbar. Das gilt erst recht, wenn Maßnahmen, die zu weiteren Mindereinnahmen führen, hinzukommen. Bei der Schuldenbremse des Bundes kommt es auch darauf an, wie die Mindereinnahmen und Mehrausgaben am Ende zwischen den staatlichen Teilsektoren verteilt werden. Die Forderung nach weiteren Maßnahmen, die zu Mindereinnahmen führen, steht aber im klaren Widerspruch zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2023, die im Antrag ebenfalls gefordert wird.

Literatur

- Bach, S. / Buslei, H. (2017): Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht Nr. 20.2017, Berlin.
- Beznoska, M. / Hüther, M. (2022): Die Korrektur der kalten Progression ist notwendig. Gastbeitrag im Handelsblatt am 22.8.2022.
- BMVI (2021): Verkehr in Zahlen 2021/2022. Herausgeber Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin, September.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S., (2022a): Die Entlastungspakete der Bundesregierung. Sozial weitgehend ausgewogen, aber verbesserungsfähig. IMK Policy Brief Nr. 120, Düsseldorf, April.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2022b): Die Entlastungspakete der Bundesregierung – Ein Update. IMK Policy Brief Nr. 126, Juli.
- Dullien, S. / Weber, I. (2022): Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen. In: Wirtschaftsdienst, 102. Jahrgang, 2022, Heft 3, S. 154–155.
- Heimberger, P. (2020): Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock. In: Intereconomics, Jg. 55, H. 3, S. 167–174.
- Heimberger, P. / Truger, A. (2020): Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise. Blogbeitrag bei Makronom vom 2. Juni 2020.
- IMK (2022): IMK KONJUNKTURINDIKATOR. Rezession wird wahrscheinlicher, 13.9.2022, https://www.imk-boeckler.de/data/p_imk_konjunkturindikator_2022_09.pdf
- Rietzler, K. (2022): Vorübergehende Energiesteuersenkung klima- und verteilungspolitisch fragwürdig. Ausweitung pauschaler Zahlungen oder Gaspreisdeckel sinnvoller. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiesteuerrechts zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (Energiesteuersenkungsgesetz – EnergieStSenkG, Bundestagsdrucksache 20/1741) – Veröffentlicht auf der Website des Deutschen Bundestages (<https://www.bundestag.de/resource/blob/894846/94460c9857d164d412e8c5b7ca21fe41/07-Rietzler-data.pdf>) und als IMK Policy Brief Nr. 122. – beigefügt als Anhang 2.
- Rietzler, K. / Truger, A. (2018): Kalte Progression: Ein weiterhin überbewertetes Problem. IMK Policy Brief, Januar.

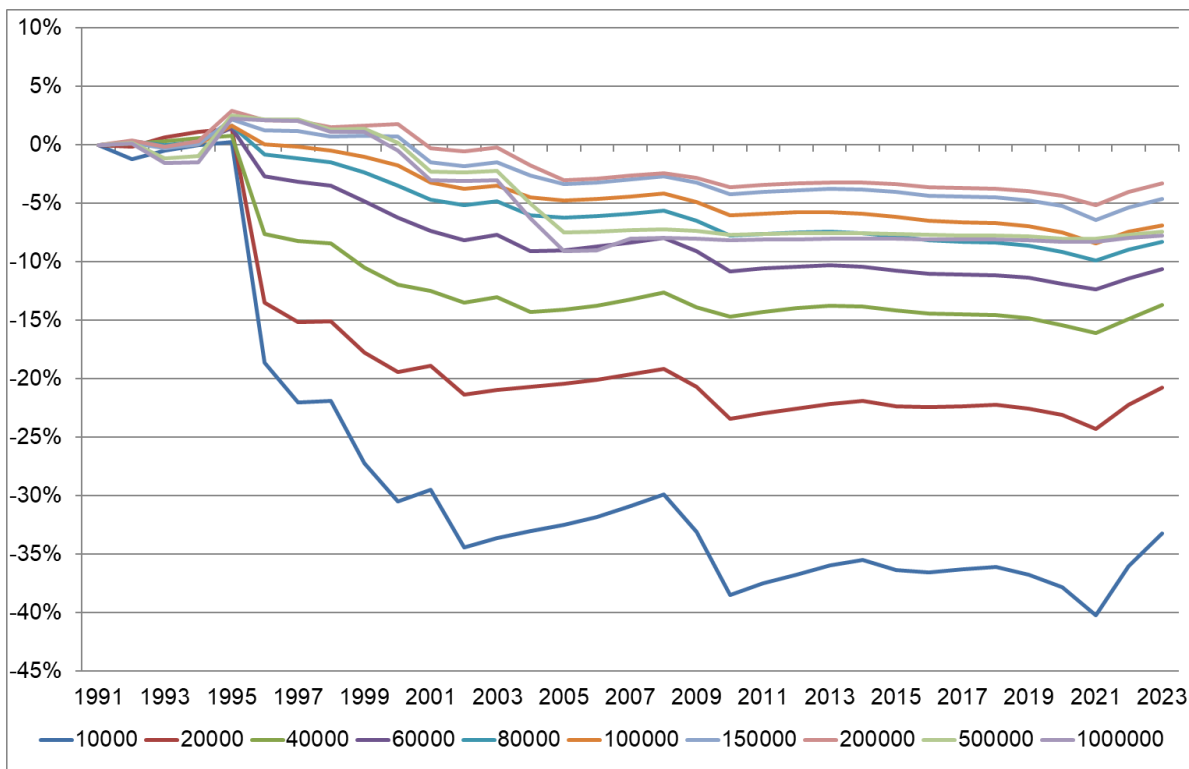
Anhang 1

Abbildung 2: Entwicklung der Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag relativ zu einem real konstanten Bruttoeinkommen für ausgewählte Jahreseinkommen im Vergleich zu 1991 (Ehepaar ohne Kinder)



Quelle: Berechnungen des IMK. Annahme: eine erwerbstätige Person.

Abbildung 2: Entwicklung der Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag relativ zu einem real konstanten Bruttoeinkommen für ausgewählte Jahreseinkommen im Vergleich zu 1991 (Ehepaar, 2 Kinder)



Quelle: Berechnungen des IMK. Annahme: eine erwerbstätige Person.

Anhang 2

Rietzler, K. (2022): Vorübergehende Energiesteuersenkung klima- und verteilungspolitisch fragwürdig. Ausweitung pauschaler Zahlungen oder Gaspreisdeckel sinnvoller. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiesteuerrechts zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (Energiesteuersenkungsgesetz – EnergieStSenkG, Bundestagsdrucksache 20/1741) – Veröffentlicht auf der Website des Deutschen Bundestages (<https://www.bundestag.de/resource/blob/894846/94460c9857d164d412e8c5b7ca21fe41/07-Rietzler-data.pdf>) und als IMK Policy Brief Nr. 122.

Die Stellungnahme wird beigefügt, um den Aufwand einer Wiederholung zu vermeiden, und den Ausschussmitgliedern gleichzeitig die Vorbereitung zu erleichtern.

Vorübergehende Energiesteuersenkung klima- und verteilungspolitisch fragwürdig

Ausweitung pauschaler Zahlungen oder Gaspreisdeckel sinnvoller

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiesteuerrechts zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (Energiesteuersenkungsgesetz – EnergieStSenkG, Bundestagsdrucksache 20/1741)

Dr. Katja Rietzler

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

13.5.2022

Zusammenfassung

Angesichts massiver Energiepreissteigerungen hat die Bundesregierung im Februar und im März 2022 zwei umfassende Entlastungspakete mit einem Gesamtvolumen von rund 30 Mrd. Euro beschlossen. Dabei ist auch eine vorübergehende Senkung der Energiesteuer auf Diesel und Benzin für die Dauer von drei Monaten im Sommer 2022 vorgesehen. Während die in den Paketen enthaltenen pauschalen Transfers (u.a. Heizkostenzuschuss, Energiepreispauschale, Kinderbonus¹) Haushalten mit niedrigem Einkommen besonders stark entlasten und im Hinblick auf klimapolitische Lenkungswirkungen neutral sind, ist die vorübergehende Energiepreissenkung nicht unproblematisch. Zum einen wirkt die Spritpreissubventionierung der Lenkungswirkung der CO₂-Bepreisung entgegen, zum anderen profitieren auch Besserverdienende, die keiner Entlastung bedürfen. Viele Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung haben ohnehin kein Kraftfahrzeug. Wenn die Bundesregierung an der Maßnahme festhalten will, dann sollte spiegelbildlich zur Begrenzung des Preisanstiegs auch ein möglicher Preisrückgang begrenzt werden. Eine Ausweitung pauschaler Zahlungen oder eine gedeckelte Entlastung beim Gaspreis wären aus verteilungs- wie klimapolitischer Perspektive der temporären Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe überlegen. Der Gaspreisdeckel hätte gegenüber einer Ausweitung pauschaler Zahlungen den Vorzug, dass er inflationsdämpfend wirkt.

¹ Im Koalitionsbeschluss vom 23. März 2022 wurde dieser noch als „Familienzuschuss“ bezeichnet. Im Gesetzgebungsverfahren zum Steuerentlastungsgesetz 2022 wird nun aber der Begriff „Kinderbonus“ verwendet.

Der Sachverhalt

Zur Abfederung der starken Energiepreisanstiege hat die Bundesregierung im Februar und März 2022 zwei umfassende Entlastungspakete beschlossen (Dullien et al. 2022). Das zweite Entlastungspaket mit einem Gesamtvolumen von über 15 Mrd. Euro sieht als eine von 6 Maßnahmen die vorübergehende Senkung der Energiesteuer auf „die im Wesentlichen im Straßenverkehr verwendeten Kraftstoff“ vor. Es geht also primär um Diesel und Benzin. Geplant ist eine Absenkung der Energiesteuer auf Benzin von 654,50 Euro je 1000 Liter auf 359 Euro, also um knapp 30 Cent je Liter sowie eine Absenkung der Energiesteuer auf Diesel von 470,40 Euro auf 330 Euro je 1000 Liter, also um 14 Cent je Liter. Darüber hinaus ist auch eine Senkung der Energiesteuer auf Erdgas und Flüssiggas im Straßenverkehr vorgesehen, die quantitativ jedoch von geringer Bedeutung ist.

Die Energiesteuersenkung ist begrenzt auf den Zeitraum vom 1. Juni bis zum 31. August 2022, wobei für die Besteuerung der Zeitpunkt der Entnahme aus dem Steuerlager maßgeblich ist. Laut Gesetzentwurf kann dies dazu führen, dass in den ersten Tagen nach der Steuersenkung noch Kraftstoffe verkauft werden, die mit dem höheren originären Steuersatz versteuert wurden, und die preissenkende Wirkung verzögert eintritt. Die Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt werden mit 3,15 Mrd. Euro angegeben (dreimal monatliche Mindereinnahmen von 1,05 Mrd. Euro), wobei Folgewirkungen bei der Umsatzsteuer noch nicht erfasst sind. Die Regierungsfractionen erwarten hier aber laut Gesetzentwurf keine Haushaltsbelastung und begründen dies damit, dass Kaufkraftgewinne verausgabt werden und an anderer Stelle zu Umsatzsteuermehreinnahmen führen.

Der Gesetzentwurf führt nicht aus, wie gewährleistet werden soll, dass die Tankstellen die Steuersenkung an die Verbrauchenden weitergeben. Zur Frage der Überwälzung heißt es: „Die Energiesteuer als Verbrauchsteuer ist als indirekte Steuern darauf angelegt, dass sie vom Steuerpflichtigen grundsätzlich auf die Verbraucherinnen und Verbraucher abgewälzt werden. Eine temporäre Steuersenkung hat zur Folge, dass eine vollständige Weitergabe an die Verbraucherinnen und Verbraucher insoweit auch eine entsprechende Preissenkung und damit Entlastung für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft ermöglicht wird. Die Preisgestaltung an der Tankstelle ist unter anderem abhängig von der vorhergehenden Lieferkette der bezogenen Kraftstoffe und obliegt dem entsprechenden Betreiber und regelmäßig nicht nur dem Steuerpflichtigen.“² Die Preissenkung wird ermöglicht, ist aber nicht zwingend. Vielmehr verweist der Gesetzentwurf auf weitere Faktoren bei der Preisgestaltung.

Die Maßnahme soll die kurzfristig schwierige Verhaltensanpassung der Verbrauchenden flankieren und „unbillige Härten“ abfedern. Auf Zielkonflikte bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen und bezüglich des Nachhaltigkeitsziels „saubere Energie“ wird explizit hingewiesen. Die Klimaziele seien aufgrund der temporären Ausgestaltung der Maßnahme jedoch nicht gefährdet.

Bewertung

Belastung der Haushalte durch hohe Energiepreise

Angesichts knapper Mittel und großer finanzpolitischer Herausforderungen sollte eine Entlastung der Haushalte möglichst gezielt dort erfolgen, wo Belastungen relativ zum Haushaltseinkommen besonders hoch sind und eine Verhaltensanpassung kurzfristig schwierig ist. Die privaten Haushalte

² Wörtlich aus dem Gesetzentwurf zitiert, einschließlich der dort enthaltenen sprachlichen Fehler.

sind in stark unterschiedlichem Maße von den jüngsten Preissteigerungen betroffen. Konkret hängt die Belastung durch stark gestiegene Energiepreise insbesondere von der Art der Heizung und Warmwasserbereitstellung, dem Gebäudezustand und dem Mobilitätsverhalten ab. Es lassen sich auf der Grundlage von regelmäßig durchgeführten Haushaltsbefragungen wie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und der laufenden Wirtschaftsrechnung (LWR) sowie dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) einige allgemeine Schlüsse ziehen. Ausgaben für Strom und Heizenergie³ haben in Haushalten mit niedrigem Einkommen ein relativ höheres Gewicht. Dabei trägt die Haushaltsenergie bei Haushalten mit niedrigem Einkommen am stärksten zur haushaltspezifischen Inflationsrate bei (Dullien und Tober 2022, S. 5). Die hohe Belastung von Haushalten mit geringem Einkommen durch Ausgaben für Heizenergie und Strom zeigt auch die Auswertung des SOEP von Bach und Knautz (2022). Relativ zum äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen nimmt die Belastung durch gestiegene Heiz- und Stromkosten mit steigendem Einkommen deutlich ab.

Die Belastung mit Kraftstoffen ist nach den SOEP-Daten relativ zum Haushaltseinkommen im ersten bis zum neunten Dezil ähnlich hoch und nur im 10. Dezil relativ etwas niedriger. Absolut steigt damit die Belastung mit dem Einkommen, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass die Zahl der Pkw je Haushalt und auch der Anteil von Berufspendlern, die längere Strecken zurücklegen, mit dem Einkommen zunehmen. Während im untersten Dezil weniger als die Hälfte der Haushalte über einen Pkw verfügen, sind es in den drei obersten Dezilen über 90 %. Der Anteil der Haushalte mit Berufspendlern über 20 km beträgt im untersten Dezil gut 4 % gegenüber einem knappen Viertel im obersten Dezil (Bach et al. 2019a, S. 42). Die Daten der EVS und der LWR, die dem IMK Inflationsmonitor zugrunde liegen, zeigen, dass Haushalte mit Kindern im unteren und mittleren Einkommensbereich stark durch Preissteigerungen bei Kraftstoffen belastet werden (Dullien und Tober 2022, S. 5 und 7).

Verteilungspolitische Bewertung

Laut Gesetzentwurf dient die temporäre Energiesteuersenkung „der sozialen Gerechtigkeit und gleichberechtigten Teilhabe.“ Das würde zutreffen, wenn die Maßnahme Haushalte mit geringem Einkommen bzw. hohen Belastungen relativ zum Einkommen besonders stark entlasten würde.

Die Analyse von Bach und Kautz (2022) für die Haushalte insgesamt zeigt, dass die Entlastung durch die temporäre Energiesteuersenkung auf Kraftstoffe vom ersten bis zum neunten Dezil relativ zum Einkommen recht ähnlich ausfällt. Absolut steigt die Entlastung mit dem Einkommen. Die Entlastung durch die Energiesteuersenkung wirkt also nicht progressiv. Besserverdienende werden relativ zum Einkommen nicht weniger entlastet, obwohl sie die Energiepreissteigerungen aufgrund ihres Einkommens deutlich besser abfedern können. Hinzu kommt, dass Besserverdienende während der Corona-Pandemie in erheblichem Maße zusätzliche Ersparnisse gebildet haben, weil sie durch Maßnahmen der Pandemiebekämpfung in ihren Konsummöglichkeiten eingeschränkt waren (Behringer und Dullien 2022).

Die Analyse von Bach und Kautz (2022) zeigt zudem, dass Belastungen durch gestiegene Heiz- und Stromkosten am unteren Ende der Einkommensverteilung den weitaus größten Teil der zusätzlichen Belastung ausmachen. Aus verteilungspolitischer Sicht sind andere Maßnahmen, wie die vorgezogene

³ Jüngst sind auch Preise für Nahrungsmittel stark gestiegen. Auch dies belastet aufgrund des hohen Anteils an den Konsumausgaben Haushalte mit niedrigen Einkommen besonders stark. Details zur Konsumstruktur und Inflationsbelastung der Haushalte zeigt der IMK Inflationsmonitor (Dullien und Tober 2022).

Abschaffung der EEG-Umlage und pauschale Zahlungen (Heizkostenzuschuss, Energiepreispauschale, Kinderbonus), der vorübergehenden Energiesteuersenkung überlegen (vgl. auch Dullien et al. 2022). Im Koalitionsvertrag hat die Ampel-Koalition bereits eine Klimaprämie⁴ angekündigt. Sie wirkt stark progressiv und die progressive Wirkung könnte noch erhöht werden, indem sie wie die jetzt beschlossene Energiepreispauschale, der Einkommensbesteuerung unterliegt.

Klimapolitische Bewertung

Angesichts des schnell voranschreitenden Klimawandels, der kurzen Zeit, die zum Handeln bleibt, und des weiten Weges, den wir bis zur Erreichung von Klimaneutralität zurückzulegen haben, muss jegliches staatliches Handeln auch im Hinblick auf die Klimaziele überprüft werden.

Der Verkehrssektor ist der Bereich, in dem die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 absolut wie relativ bislang am wenigsten reduziert wurden. Sie sanken von 163 Millionen Tonnen im Jahr 1990 auf 148 Millionen im Jahr 2021, also um 15 Millionen Tonnen bzw. 9,4 %. Absolut müssen die Treibhausgasemissionen des Sektors Verkehr in den 9 Jahren von 2022 bis 2030 mehr als viermal so stark reduziert werden wie in den gut 30 Jahren seit 1990 (Tabelle 1). Angesichts dieser Zahlen sind alle Maßnahmen, die die Verkehrswende hin zu mehr Klimaschutz in diesem Sektor weiter verzögern, sehr kritisch zu sehen. Wenngleich die Maßnahmen des Gesetzentwurfs zeitlich befristet sind, beeinflussen sie möglicherweise die Erwartungsbildung der Verbrauchenden in der Weise, dass diese die Klimaziele nicht ausreichend ernst nehmen und mit den notwendigen Verhaltensänderungen nicht oder zu spät beginnen. Die geplante Maßnahme schafft keinerlei Anreiz zum Energiesparen, sondern führt im Gegenteil bei einem höheren Kraftstoffverbrauch auch zu einer höheren Entlastung, was der Lenkungswirkung der CO₂-Besteuerung entgegenwirkt.

Tabelle 1: Treibhausgasemissionen der Sektoren (Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente)

Sektor	1990	2021 Schätzung	% gg. 1990	KSG-Ziel 2030	Absolut gg. 1990	Absolut bis 2030	Anteil 1990 (%)	Anteil 2021 (%)
Energiewirtschaft	466	247	-46,9	108	-219	-139	37,5	32,5
Industrie	284	181	-36,1	118	-102	-63	22,8	23,8
Gebäude	210	115	-44,9	67	-94	-48	16,9	15,2
Verkehr	163	148	-9,4	85	-15	-63	13,2	19,4
Landwirtschaft	81	61	-24,6	56	-20	-5	6,5	8,0
Abfallwirtschaft und Sonstiges	38	8	-77,9	4	-30	-4	3,1	1,1
Summe THG	1.242	762	-38,7	438	-480	-324	100,0	100,0

Quelle: Umweltbundesamt, Stand März 2022, Berechnungen des IMK.

Angesichts von CO₂-Vermeidungskosten im dreistelligen Euro-Bereich je Tonne CO₂ (Bach et al. 2019b, Matthes 2020) ist der aktuelle CO₂-Preis von 30 Euro je Tonne zu niedrig, um eine Lenkungswirkung zu entfalten. Deutlich höhere Kraftstoffpreise sind somit nicht das Problem, sondern vielmehr notwendig, um Anreize für Verhaltensänderungen zu schaffen. Allerdings wäre eine stabile und vorhersehbare Entwicklung wichtig, damit die Preise eine Lenkungswirkung entfalten können. Vor diesem Hintergrund erscheint eine vorübergehende Energiesteuersenkung zur Preisstabilisierung allenfalls dann vertretbar, wenn auch zukünftige Preissenkungen durch eine entsprechende Anhebung

⁴ Dabei wird ein einheitlicher pro-Kopf-Transfer an alle BürgerInnen gezahlt. Relativ zum Einkommen ist dadurch die Entlastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen am höchsten.

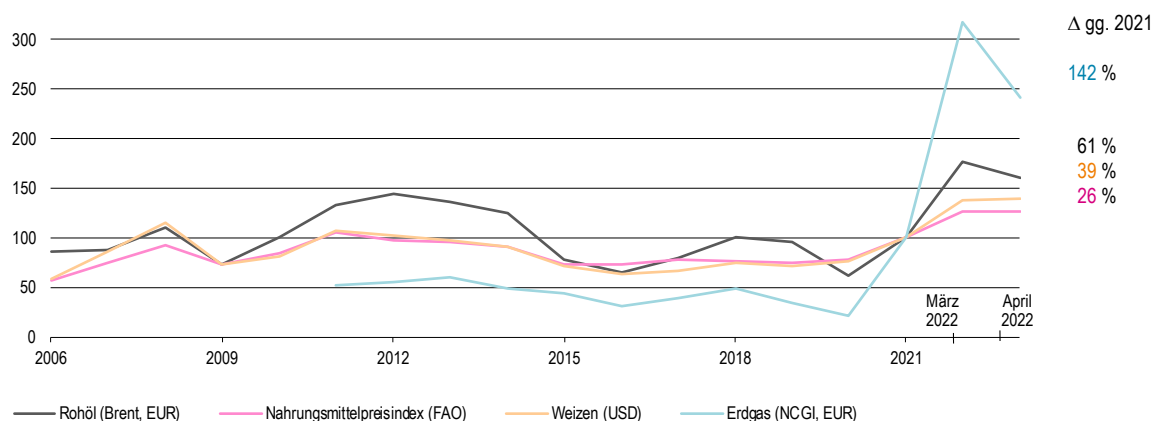
der Energiesteuer begrenzt würden und es im Ergebnis zu einem deutlich aufwärtsgerichteten Kraftstoffpreistrend käme, der Anreize schaffen würde, je nach individueller Situation in nächster Zeit dauerhaft auf den ÖPNV oder Elektromobilität umzusteigen (Dullien et al. 2022). Wie bereits in einer Studie für das BMU (Geichert et al. 2019) ausgeführt, muss ein steigender Preispfad für CO₂-Emissionen durch einen sozialen Ausgleich flankiert werden, wobei viel für eine Klimaprämie spricht.

In der aktuellen Situation stark gestiegener Energiepreise geht es anders in der Studie von Geichert et al. (2019) aber nicht um die verteilungsgerechte Rückverteilung von staatlichen Einnahmen, sondern die Abfederung von Preiswirkungen, die nicht beim Staat, sondern bei ausländischen Anbietern zu Mehreinnahmen geführt haben. Entsprechend kommt es zu einer deutlichen Belastung der öffentlichen Haushalte. Pauschale Zahlungen haben den Vorteil, dass die Lenkungswirkung von Preisen nicht stören und keine Anreize zu höherem Ressourcenverbrauch setzen. Für eine gelingende Verkehrswende ist aber nicht nur ein sozialer Ausgleich und eine Verbilligung von Fahrpreisen nötig, sondern der ÖPNV muss noch erheblich ausgebaut werden, was in den kommenden 10 Jahren erhebliche zusätzliche Ausgaben erfordert (Naumann et al. 2019). Auch vor dem Hintergrund begrenzter Mittel und erheblicher zusätzlicher Ausgabenbedarfe sollte von der temporären Energiesteuersenkung abgesehen werden.

Beitrag zur Senkung der Inflationsrate

Ein Argument für eine Preissubvention ist allerdings, dass sie die Inflation dämpft und damit auch stabilisierend auf Inflationserwartungen wirkt. Das ist ein Vorteil gegenüber pauschalen Zahlungen, die keinen Einfluss auf die Preissteigerungsrate haben. Anstelle der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffe wäre es sinnvoll, nicht bei den Kraftstoffen, sondern bei der Heizenergie und insbesondere bei Erdgas anzusetzen.

Abbildung 1: Entwicklung wichtiger Rohstoffpreise (Index 2021=100)



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

Eine Möglichkeit wäre ein Gaspreisdeckel für einen begrenzten Grundverbrauch (Dullien und Weber 2022). Dafür sprechen folgende Argumente:

- Der Gaspreis ist auf den Weltmärkten deutlich stärker angestiegen als andere wichtige Rohstoffpreise (Abbildung 1). Diese Preisentwicklung schlägt sich mit Verzögerung auch in den Gaspreisen für Haushalte nieder. Der BDEW (2022) rechnet für das Jahr 2022 insgesamt gegenüber dem Vorjahr mit einem etwa doppelt so hohen Preisniveau.

- Haushalte, die mit Gas heizen, haben deutlich geringere Anpassungsmöglichkeiten, sie müssten ggf. frieren und auch ein Umzug in eine energetisch günstigere Wohnung wäre mit großem Aufwand (und Kosten) verbunden und in angespannten Wohnungsmärkten oftmals unmöglich. Im Vergleich gibt es beim Verkehr noch in sehr großem Umfang Substitutionsmöglichkeiten, zumal fast 50 % aller Fahrten zur Arbeit kürzer als 10 Kilometer sind und der Anteil von öffentlichen Verkehrsmitteln an den berufsbedingten Wegen von weniger als 15 % noch deutlich erhöht werden kann (Destatis 2022).
- Der Gaspreisdeckel deckt nur einen begrenzten Grundverbrauch ab und konterkariert dadurch nicht den Anreiz zum Energiesparen.
- Relativ zum Haushaltseinkommen ist die starke Preiserhöhung beim Erdgas für alle Dezile die größte Einzelbelastung. In den unteren vier Dezilen fällt sie besonders hoch aus.

Fazit

Entlastungen sollten dort ansetzen, wo Belastungen relativ zum Einkommen hoch sind und die Handlungsmöglichkeiten der Haushalte beschränkt sind. Zudem sollten sie Anreize zum Energiesparen nicht konterkarieren. Gemessen an diesen Anforderungen ist die temporäre Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe kritisch zu sehen. Sie wirkt den Klimazielen entgegen und ist auch verteilungspolitisch fragwürdig. Günstig könnte allenfalls die inflationsdämpfende Wirkung sein. Wenn die Bundesregierung an der Maßnahme festhalten will, dann sollte spiegelbildlich zur Begrenzung des Preisanstiegs auch ein möglicher Preisrückgang begrenzt werden. Aus einer verteilungs- und klimapolitischen Perspektive sind andere Maßnahmen wie pauschale Zahlungen oder beispielsweise der oben erwähnte Gaspreisdeckel überlegen. Letzterer hätte gegenüber einer Ausweitung von pauschalen Zahlungen den Vorzug, dass er inflationsdämpfend wirkt.

Das IMK (Dullien et al. 2022) hat die Entlastungspakete insgesamt als „sozial weitgehend ausgewogen“ bezeichnet. Das liegt an vor allem an der stark progressiven Wirkung der Energiepreispauschale, der vorgezogenen Abschaffung der EEG-Umlage und des Kinderbonus. Mit einem Gewicht von etwa 10 % an der Gesamtheit der Maßnahmen ist die temporäre Energiesteuersenkung nicht die bedeutsamste Maßnahme der Pakete. Die Mittel könnten aber zielgerichteter und klimafreundlicher eingesetzt werden.

Literatur

- Bach, S. / Kunert, U. / Radke, S. / Isaak, N. (2019a): CO₂-Bepreisung für den Verkehrssektor? Bedeutung und Entwicklung der Kosten räumlicher Mobilität der privaten Haushalte bei ausgewählten verkehrspolitischen Instrumenten. Studie im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, Berlin.
- Bach, S. / Isaak, N. / Kemfert, C. / Kunert, U. / Schill, W. / Schmalz, S. / Wägner, N. / Zaklan, A. (2019b): CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen. DIW Politikberatung kompakt Nr. 140. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.
- Bach, S. / Knautz, J. (2022): Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte. DIW Wochenbericht Nr. 17/2022.
- Bundesverband der Energie und Wasserwirtschaft e.V., BDEW (2022): BDEW-Gaspreisanalyse April 2022. <https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/bdew-gaspreisanalyse/>.

- Behringer, J. / Dullien, S. (2022): Corona-Ersparnisse deutscher Haushalte stützen Konsum im Energiepreisschock. IMK Policy Brief Nr. 119, Düsseldorf, März.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S., (2022): Die Entlastungspakete der Bundesregierung. Sozial weitgehend ausgewogen, aber verbesserungsfähig. IMK Policy Brief Nr. 120, Düsseldorf, April.
- Dullien, S. / Tober, S. (2022): IMK Inflationsmonitor – Hohe Unterschiede bei haushaltsspezifischen Inflationsraten: Energie- und Nahrungsmittelpreisschocks belasten Haushalte mit geringem Einkommen besonders stark. IMK Policy Brief Nr. 121, Düsseldorf, April.
- Dullien, S. / Weber, I. (2022): Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen. In: Wirtschaftsdienst, 102. Jahrgang, 2022, Heft 3, S. 154–155.
- Gechert, S. / Rietzler, K. / Schreiber, S. / Stein, U. (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. IMK Study Nr. 65.
- Matthes, F. C. (2020): Der Preis auf CO₂. Über ein wichtiges Instrument ambitionierter Klimapolitik. Band 48 der Schriftenreihe Ökologie. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Naumann, R./Pasold, S /Frölicher, J. (2019): Finanzierung des ÖPNV. Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen. KCW GmbH. https://www.kcw-online.de/media/pages/veroeffentlichungen/finanzierung-des-oepnv/3ba9f37997-1637144959/2019_finanzierung_des_oepnv_fin.pdf (aufgerufen am 4.5.2022)

Deutscher Bundestag: Finanzausschuss

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“

Stellungnahme

Prof. Dr. Gunther Schnabl
Institut für Wirtschaftspolitik, Universität Leipzig
schnabl@wifa.uni-leipzig.de
Leipzig, 20.9.2022

1. Die EZB und das aktuelle Inflationsumfeld

Die Konsumentenpreis-inflation im Euroraum ist stark angestiegen. Der Verbraucherpreisindex (VPI) für Deutschland ist im August 2022 gegenüber dem Vorjahresmonat um 7,9% gestiegen, der Harmonisierte Konsumentenpreisindex (HVPI) um 8,8%. Trotz der jüngsten Zinserhöhung um 75 Basispunkte hinkt die Europäische Zentralbank (EZB) der US-amerikanischen Zentralbank Fed bei der geldpolitischen Straffung hinterher. Das hat den Euro unter Abwertungsdruck gebracht, was die Inflation via steigende Importpreise weiter erhöht. Rasant steigende Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (+45,8% im August 2022) und der verzögerte Einfluss steigender Energiepreise auf die Konsumentenpreise (Sonnenberg 2022) deuten auf eine anhaltend hohe Konsumentenpreis-inflation hin. Die Deutsche Bundesbank (2022) erwartet in den nächsten Monaten zweistellige Inflationsraten.

2. Ursachen der Inflation

Zwar hat in den letzten Monaten der Ukraine-Krieg maßgeblich zu stark steigenden Energiepreisen und damit zu der hohen Konsumentenpreis-inflation beigetragen, doch liegen die Wurzeln der Inflation tiefer. Die EZB hat sich von ihrem in den europäischen Verträgen verankerten Mandat der Preisstabilität entfernt, indem der geldpolitische Rahmen schrittweise verändert wurde (Stark, Mayer und Schnabl 2021). In der Kommunikation der EZB haben der Zusammenhalt des Euroraums (Draghi 2020), Klima- und Umweltziele (Lagarde 2022) sowie indirekt durch das Transmissionsschutzinstrument (EZB 2022) die fiskalische Stabilität einzelner Eurostaaten eine größere Bedeutung erhalten. Die Bilanz der EZB ist von knapp 700 Milliarden Euro im Januar 1999 auf fast 9000 Milliarden Euro angewachsen, was

insbesondere durch den umfangreichen Ankauf von Staatsleihen (sowie Gezielte Längerfristige Refinanzierungsgeschäfte) getrieben ist. Die Geldmenge M3 ist über zwei Dekaden hinweg deutlich stärker gewachsen als die Menge aller produzierten Güter und Dienstleistungen, was nach Friedman (1963) ein deutliches Inflationspotenzial geschaffen hat.

3. Formen der Inflation

Dass die offiziell gemessene Konsumentenpreis-inflation im Euroraum erst seit Mitte 2021 deutlich angestiegen ist, könnte daran liegen, dass der HVPI, an dem die EZB ihre Geldpolitik ausrichtet, nur teilweise Inflationsdruck abbildet. Stark steigende Aktien- und Immobilienpreise sowie die Preise von öffentlichen Gütern werden nicht erfasst (Schnabl und Sepp 2021). Eine auf Industriegüter fokussierte Qualitätsanpassung sowie die Veränderungen der Gewichte im Preisindex zugunsten von Gütern mit geringen Preissteigerungen könnten die Preismessung nach unten verzerrt haben.

Im HVPI werden die Preise von selbstgenutztem Wohneigentum im Gegensatz zu anderen Ländern nicht berücksichtigt (Herborn und Schnabl 2022). Obwohl zwischen 2003 und 2007 die Immobilienpreise in einigen südeuropäischen Eurostaaten stark gestiegen sind, hat die EZB deshalb nicht auf die Übertreibungen reagiert, was die europäische Finanz- und Schuldenkrise begünstigt haben könnte. Vom offiziellen Konsumentenpreisindex nicht erfasste Kaufkraftverluste könnten erklären, warum die von der Europäischen Kommission (2022) gemessene gefühlte Inflation im Euroraum deutlich höher als die offiziell gemessene Inflation liegt.

4. Regulierung, Energiepreise und Deglobalisierung

Ein wesentlicher Faktor für steigende Kosten sind wachsende Regulierungen, insbesondere für Industrie, Handwerk und Banken. Zwar konnten lange Zeit diese Kostensteigerungen dank sinkender Finanzierungskosten bzw. in Krisen mit Hilfe von umfangreichen Hilfskrediten und Hilfszahlungen kompensiert werden. Mit den von der EZB anvisierten Zinssteigerungen werden sich jedoch die Finanzierungskosten der Unternehmen erhöhen und das Potenzial für Staatshilfen wird eingeschränkt. Das schafft einen auf Regulierung zurückgehenden

Inflationsdruck, der in Zukunft durch weitere Umweltregulierungen, das Lieferkettengesetz sowie weiter ausgeweitete Arbeitnehmerrechte verstärkt werden dürfte.

Die Energie- und Rohstoffpreise werden auch von den Geldpolitiken beeinflusst. Das könnte erklären, warum die Energiepreise schon seit Mitte 2021 gestiegen sind. Eine expansive Geldpolitik erhöht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Konsum, Investitionen, Staatsnachfrage), sodass auch die Nachfrage nach Energie und Rohstoffen steigt. Die anhaltend lockeren Geldpolitiken haben zudem eine Flucht in Sachwerte ausgelöst, was neben Aktien und Immobilien auch Rohstoffe einschließen kann. Energie- und rohstoffproduzierende Länder haben hohe Dollar- und Euroreserven, die durch Inflation in den USA und dem Euroraum entwertet werden. Die Länder können den Wertverlust durch höhere Energie- und Rohstoffpreise kompensieren. Sind die Preisanstiegserwartungen einmal verfestigt, kommt es zur Hortung, was die Nachfrage zusätzlich erhöht. Während die Öffnung von Nordstream 1 im November 2011 zu deutlich sinkenden Gaspreisen und damit einem deflationären Druck bei den Konsumentenpreisen beigetragen hat, wird die Rückkehr zu stärker regional differenzierten Energieimporten mit steigenden Preisen verbunden sein.

Seit der Jahrtausendwende haben die zunehmend lockeren Geldpolitiken der großen Zentralbanken zu großen Kapitalflüssen nach China geführt. Die so finanzierte starke Ausweitung der Produktionskapazitäten in China trug maßgeblich über billige Importgüter zu niedriger Konsumentenpreis-inflation in den Industrieländern bei. Die Produktionsverlagerungen nach China haben zudem die Lohnforderungen der Gewerkschaften eingegrenzt. Dieser „Überglobalisierungsprozess“ hat jedoch in Verbindung mit den negativen Wachstums- und Verteilungseffekten der anhaltend lockeren Geldpolitiken in den Industrieländern globalisierungskritische Strömungen gestärkt. Die daraus entstandene Forderung nach Handelsschranken und mehr inländischer Produktion (Deglobalisierung) führt zu steigenden Produktionskosten und Konsumentenpreisen.

5. Corona-Maßnahmen und Lohn-Preis-Spiralen

Die Coronakrise hat die Konsumentenpreis-inflation beschleunigt, weil das Pandemische Notfallkaufprogramm der EZB und große Hilfszahlungen der Eurostaaten noch einmal sehr viel

mehr Geld in Umlauf gebracht haben, das nach Ende der Lockdowns die gesamtwirtschaftliche Nachfrage angeheizt hat. Da der Anstieg der Konsumentenpreis-inflation von wichtigen EZB-Vertretern lange Zeit als unwahrscheinlich bzw. als vorübergehend kommuniziert wurde, wurden die Arbeitnehmer von der Inflation überrascht. Da die Lohnabschlüsse aufgrund niedriger Produktivitätszuwächse und der Lohnkonkurrenz aus China lange Zeit schwach waren, ist der finanzielle Spielraum für viele Arbeitnehmer gering. Ersparnisse in Form von Bankeinlagen und Bargeld werden durch die hohe Inflation real entwertet, was die Sorge um die Alterssicherung erhöht.

Die Gewerkschaften und Arbeitnehmer haben jedoch nun eine höhere Verhandlungsmacht, weil in der Corona-Krise die sehr umfangreichen staatlichen (von der Zentralbank indirekt finanzierten) Rettungspakete und Konjunkturprogramme einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert haben. Zudem ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in den letzten Jahren maßgeblich gewachsen. Eine immer noch sehr gute soziale Sicherung dürfte dazu beitragen, dass einige potenzielle Arbeitnehmer nur zögerlich in den Arbeitsmarkt eintreten, lange Ausbildungszeiten haben bzw. früher in Rente gehen.

Der Mindestlohn wurde stark angehoben, was auch einen Auftrieb in anderen niedrigen Lohnsegmenten nach sich ziehen dürfte. Aufgrund der gestiegenen Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass hohe Lohnabschlüsse auf breiter Front bevorstehen. Das wird die Arbeitgeber zu Preiserhöhungen zwingen, die leichter geworden sind, da die Inflationserwartungen bereits deutlich angestiegen sind. Die Lohnabschlüsse dürften jedoch unter den Inflationsraten bleiben, da die anhaltend lockere Geldpolitik der EZB via billige Finanzierungsbedingungen dazu beigetragen hat, dass die Produktivitätsgewinne im Trend gefallen sind (Zombifizierung). Mit einer weiter wachsenden Regulierung, steigenden Energiepreisen, Deglobalisierung sowie immer mehr Preiskontrollen dürfte das Produktivitätsniveau weiter sinken.

6. Lösungsansätze

Preisdeckel und Subventionen für Unternehmen lösen das Inflationsproblem nur auf die kurze Frist. Denn durch die damit verbundenen zusätzlichen Haushaltsdefizite der Staaten wird der

Druck auf die EZB aufrechterhalten, weiter Staatsanleihen zu kaufen, was in Widerspruch zu den von der EZB anvisierten Zinserhöhungen steht. Das Kernproblem, dass über einen langen Zeitraum hinweg die zunehmend expansiven Geld-, Finanz- und Regulierungspolitiken marktwirtschaftliche Prinzipien wie Währungsstabilität, Haftung, Wettbewerb, Vertragsfreiheit, flexible Preise und Konstanz der Wirtschaftspolitik¹ unterhöhlt haben, bleibt bestehen.

Die wichtigsten Schritte für die Reduzierung der Inflation sind deshalb die schrittweise Erhöhung der Leitzinsen und ein Ende der Staatsanleihekäufe der EZB. Eine solche geldpolitische Straffung würde über die aggregierte Nachfrage den Inflationsdruck dämpfen und den Anstieg der Immobilienpreise eindämmen. Da sich dadurch die Finanzierungsbedingungen für die Eurostaaten verteuern werden, müssten die Eurostaaten ihre Ausgaben auf der Grundlage von Strukturreformen konsolidieren. Die staatlichen Hilfsleistungen müssten auf die bedürftigen Bevölkerungsgruppen beschränkt bleiben und könnten bei sinkender Inflation auslaufen.

Die entsprechenden Leitlinien geben die in Deutschland in der Verfassung verankerte Schuldenbremse sowie auf europäischer Ebene die Maastricht-Kriterien im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vor. Da langfristig und aus historischer Sicht Inflation meist mit überbordenden Ausgabenverpflichtungen des Staates verbunden war (Buchanan und Wagner 1977, Selgin und White 1999), sind nachhaltige Haushaltspolitiken und das Einhalten der verfassungsrechtlichen Schuldengrenze wichtige Voraussetzungen für eine vorausschauende Bekämpfung der Inflation.

Die europäischen Unternehmen würden bei steigenden Zinsen zu Effizienzgewinnen angeleitet, die – unterstützt durch Deregulierung – auf die mittlere Frist sinkende Produktionskosten und gesamtwirtschaftliche Produktivitätsgewinne mit sich bringen würden. Ein erster Schritt zur Deregulierung auf der Ebene der EU könnte sein, dass für eine neue Regulierung eine bestehende Regulierung weichen müsste. Die Rückkehr zu Preisstabilität, Haushaltsdisziplin und marktwirtschaftlichen Prinzipien würde wieder steigende Reallöhne ermöglichen, so dass die realen Einkommensverluste nicht von Dauer

¹ Zu den acht konstituierenden Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung siehe Eucken (1952).

wären. Die wirtschaftliche Basis der Sozialsysteme der Eurostaaten würde gesichert. Die politische Zufriedenheit würde wieder zunehmen. Die Menschen in Europa könnten wieder besseren Perspektiven entgegensehen.

Literatur:

Deutsche Bundesbank (2022): Monatsbericht, September 2022.

Buchanan, J. und Wagner, R. (1977): Democracy in Deficit: The Legacy of Lord Keynes. Indianapolis, Liberty Fund.

Draghi, M.(2012): Verbatim of the Remarks Made by Mario Draghi. Speech by Mario Draghi at the Global Investment Conference in London 26 July 2012, Online.

Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen, Mohr Siebeck.

Europäische Kommission (2022): Qualitative and Quantitative Inflation Perceptions, Online

EZB (2022): The Transmission Protection Instrument. Press Release 21 July 2022, Online.

Friedman, M. 1963: Inflation, Causes and Consequences, New York, Asian Publishing House.

Herborn, A. und Schnabl, G. (2022): Wohnimmobilienpreise, Inflationsmessung und Geldpolitik im Euroraum. Wirtschaftsdienst, 102(5), 402-407.

Lagarde, Christine (2022): Interview with Madame Figaro. Interview with Christine Lagarde conducted by Morgane Miel on 13 July 2022 and published on 25 August 2022, Online.

Schnabl, G. und Sepp, T. (2021): Inflationsziel und Inflationsmessung in der Eurozone im Wandel. Wirtschaftsdienst, 101(8), 615-620.

Selgin, G. und White, L. (1999): A Fiscal Theory of Government's Role in Money. Economic Inquiry, 37(1), 154-165.

Sonnenberg, N. (2022): Zum Einfluss der jüngsten Gas- und Strompreisanstiege auf die Verbraucherpreise. Kiel Insight, 2022.07.

Stark, J., Mayer, T. und Schnabl, G. (2020): Geldpolitik ist eine Kunst. Die Welt Online, 20.06.2020.

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1

10557 Berlin

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 19. September 2022

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU
»Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation«
für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss am 11. September 2022

1. Die Krise und ihre Ursachen

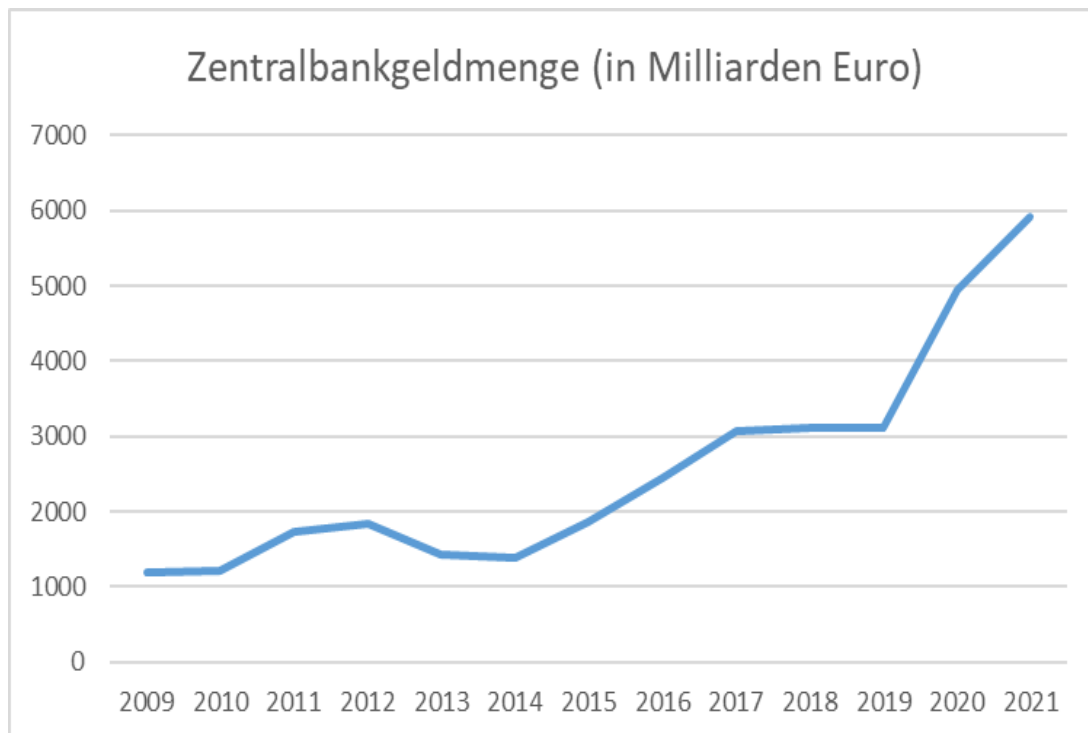
Die aktuelle krisenhafte Entwicklung hat verschiedene Ursachen, deren Symptome sich teilweise überlagern. Bei der Problemdiagnose muss zwischen diesen Ursachen genau unterschieden werden, da nur unter dieser Voraussetzung eine effektive und effiziente Krisenpolitik gestaltet werden kann. *Cum grano salis* kann man zwei Hauptursachen identifizieren: die Geldpolitik der EZB, die für die Inflation im Allgemeinen verantwortlich ist; und die im Gefolge des russischen Angriffs auf die Ukraine verhängten Sanktionen und Gegensanktionen, die zur Verknappung des Energieangebots und zur Gefährdung der Sicherheit der Energieversorgung geführt haben. Beide Ursachen wirken beim schwerwiegendsten Symptom der aktuellen Krise zusammen: dem starken Anstieg der Energiepreise.

2. Die Inflation und die Geldpolitik der EZ

»Die Inflation ist immer und überall ein monetäres Phänomen.«
Milton Friedman, 1963

Hauptverantwortlich für die gegenwärtige inflationäre Entwicklung ist die Geldpolitik der EZB. Die im Gefolge der Eurokrise begonnenen und anlässlich der Coronakrise wesentlich

intensivierten Ankäufe von Staatsanleihen haben zu einer (im Vergleich zum Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts) übermäßigen Zunahme der Zentralbankgeldmenge geführt.¹



Die Zentralbankgeldmenge ist vom 31.12.2009 bis zum 31.12.2021 um 392,1% gewachsen, wohingegen das reale Bruttoinlandsprodukt in der Eurozone im selben Zeitraum lediglich um 15,6% zugenommen hat (Eurostat 2022).

Angesichts dessen war der Ausbruch der Inflation lediglich eine Frage der Zeit. Die Vermögenspreisentwicklung zeigte schon seit längerem inflationäre Tendenzen und auch der Anstieg der Konsumgüterpreise, deren Index ja als Maßstab für die Geldwertstabilität dient, hat sich bereits 2021, also vor Ausbruch des Ukrainekriegs, beschleunigt. Der Ukrainekrieg und die Lieferengpässe im Zuge der Coronakrise mögen die Geldentwertung beschleunigt, vielleicht sogar ausgelöst haben – verursacht worden ist sie aber durch die Geldpolitik der EZB.² Diese hat unter Missachtung des ihr gesetzten Ziels der Preisniveaustabilität und unter Umgehung bzw. Bruch des Verbots der monetären Staatsfinanzierung die exzessiven Haushaltsdefizite (und indirekt auch die Handelsbilanzdefizite) verschiedener Euroländer monetär alimentiert und so Fiskalpolitik mit den Mitteln der Geldpolitik betrieben.

Die unausweichlichen Konsequenzen dieser Politik erleben wir jetzt in Form der aktuellen Inflation, die sich höchstwahrscheinlich noch beschleunigen und die höchstwahrscheinlich noch länger anhalten wird. Diese Entwicklung könnte nur durch konsequentes *geldpolitisches* Gegensteuern gestoppt werden, wozu insbesondere der schnelle und deutliche Abbau der Bestände an Staatsanleihen im Portfolio der EZB gehört. Auf diese Weise könnte die Zentralbankgeldmenge wieder reduziert werden, bevor sie sich weiter in einer wachsenden Gesamt-

¹ Datenquelle Abbildung: EZB, Konsolidierte Bilanz des Eurosystems, verschiedene Ausgaben.

² Dies wird besonders deutlich beim Vergleich der Situation mit Ländern wie der Schweiz, in denen die Inflationsrate trotz vergleichbarer exogener Schocks deutlich geringer ist als in der Eurozone.

geldmenge – und damit weiter in steigenden Preisen – niederschlägt. Der Wille hierzu scheint der EZB zu fehlen; sie verfolgt offensichtlich weniger das Ziel der Inflationsbekämpfung als das Ziel, die Finanzierungsbedingungen bestimmter Euroländer nicht zu gefährden. Die schon ergriffenen und noch avisierten Zinsschritte sind angesichts der dramatischen Ausgangslage nur kosmetischer Natur und werden zudem durch die Schaffung des sogenannten »Transmission Protection Instrument« (TPI) konterkariert, mittels dessen sich die EZB den Ankauf weiterer Staatsanleihen vorbehält. Im Antrag der Union ist deshalb zu Recht davon die Rede, dass »die gegenwärtige EZB-Politik der Lage nicht angemessen« ist; allerdings trifft dieses Urteil nicht nur für die Gegenwart, sondern für das gesamte letzte Jahrzehnt zu.

Ein »Schutzschirm gegen die Inflation«, wie er im Antrag der Union gefordert wird, ist nicht möglich. Ohne energisches geldpolitisches Gegensteuern der EZB wird die Inflation ihren Lauf nehmen. Durch fiskalpolitische oder andere Maßnahmen auf Ebene der Euroländer kann sie nicht aufgehalten werden. Man kann allenfalls versuchen, deren Folgen, in einzelnen Bereichen, wo diese besonders gravierend sind, auszugleichen (siehe dazu Teil 4).

3. Die Energiekrise: Hintergründe, Folgen und Handlungsoptionen

Die aktuelle Energiekrise wäre ohne die Energiepolitik der vergangenen 20 Jahre nicht möglich gewesen. Diese Energiepolitik hat sich auf Klimaschutz und die »Energiewende« fokussiert und dabei die Ziele der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit vernachlässigt. Darauf und auf die damit verbundenen Gefahren hat insbesondere der Bundesrechnungshof mehrmals in Sonderberichten aufmerksam gemacht (vgl. z.B. Bundesrechnungshof 2021), aber unglücklicherweise kein Gehör gefunden. Durch den fast vollendeten Ausstieg aus der Kernenergie und den im vollen Gange sich befindlichen Ausstieg aus der Kohleenergie wird die Grundlast hauptsächlich durch Erdgas abgedeckt. Bei der Versorgung mit diesem Energieträger hat man sich auf Russland verlassen. Dafür gab es gute Gründe, wie die relativ günstigen Preise und die bisherigen Erfahrungen mit Russland als verlässlichen Lieferant. Aber auf diese Weise hat man sich in eine Abhängigkeit von Russland begeben. Denn eine Substitution der russischen Gaslieferungen durch Lieferungen aus anderen Ländern oder gar durch andere Energieträger ist kurzfristig nur sehr eingeschränkt und allenfalls zu erheblich höheren Preisen möglich (Pittel et al. 2022, 5-6).

Deshalb zeitigen die Sanktionen der EU und die Gegenmaßnahmen Russlands in Deutschland die schwerwiegenden Folgen, die wir im Moment beobachten können und noch erwarten müssen.

Vor allem ist es zu einem enormen Anstieg des Gaspreises, außerdem zu einem deutlichen Anstieg des Ölpreises und in der Folge dieser Entwicklung auch zu einem Anstieg des Strompreises gekommen. Verbraucher und Wirtschaft haben darauf schon mit einem Nachfragerückgang reagiert, doch ist das Potential an Einsparungen durch das Heben von »Effizienzreserven« oder den Verzicht auf »unnötigen« Energieverbrauch begrenzt (Pittel et al. 2022, 4-5). In der Tat wurde ein Großteil der Einsparungen durch Produktionskürzungen oder -stilllegungen erzielt. BDI-Präsident Russwurm wies am 31.8.2022 darauf hin, dass die Industrie im bisherigen Verlauf des Jahres 2022 zwar 21% weniger Gas als im selben Zeitraum des Vorjahres verbraucht habe, dass dies aber kein Erfolg, sondern »Ausdruck eines massiven Problems« sei. »Die Substanz der Industrie ist bedroht« (zitiert nach Vahrenholt 2022). Neben der Aluminiumproduktion ist davon vor allem die Herstellung von Düngemitteln und anderen chemischen Produkten betroffen.

Durch die gestiegenen Preise für Energieimporte haben sich die Terms of Trade deutlich verschlechtert (Deutsche Bundesbank 2022, 28; Statistisches Bundesamt 2022).³ Das bedeutet, dass der Realwert an Gütern, die Deutschland für eine bestimmte Menge an Exportgütern importieren kann, gesunken ist. Damit einher gehen kräftige Realeinkommensverluste für die deutsche Volkswirtschaft, die einen Großteil des für 2022 eigentlich erwarteten Wachstums zunichtemachen. Unter optimistischen Annahmen kann für 2022 (2023) noch mit einem Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,9% (2,4%) gerechnet werden, was gegenüber den Konjunkturprognosen vom Dezember 2021 eine Wachstumseinbuße von 2,3 (0,8) Prozentpunkten ausmacht (Deutsche Bundesbank 2022, 17). Es könnte aber auch schlimmer kommen: Sollte Russland seine Energieexporte in die EU vollständig einstellen, wären Energierationierungen und weitere Produktionsrückgänge nicht zu vermeiden. Dadurch würde das Wachstum 2022 auf nur noch 0,5% sinken und 2023 käme es zu einer Rezession mit einem Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts um 3,2% (Deutsche Bundesbank 2022, 43).

Diese Wachstumseinbußen und Realeinkommensrückgänge werden durch angebotsseitige, exogene Schocks verursacht. Sie können daher *nicht* durch nachfrageseitige wirtschaftspolitische Maßnahmen kompensiert werden. Eine »Entlastung«, von der immer so viel die Rede ist, ist auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht möglich. Es ist allenfalls möglich, die unvermeidliche Belastung der deutschen Volkswirtschaft auf die eine oder die andere Weise umzuverteilen. Entlastungen bestimmter Wirtschaftssubjekte führen deshalb zu Belastungen anderer Wirtschaftssubjekte – wobei letztere auch Angehörige künftige Generationen sein können. Ganz abgesehen davon sind alle derartigen Maßnahmen immer mit zusätzlichen Kosten verbunden, die die Volkswirtschaft als ganze noch weiter belasten (siehe dazu Teil 4).

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Situation gibt es im Wesentlichen zwei politische Optionen: *Erstens* könnte man die Sanktionen gegen Russland aufheben. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit würde Russland dann auch seine Gegenmaßnahmen beenden: Die Gaslieferungen würden wieder in vollem Umfang aufgenommen werden; die Öl- und Gaspreise würden deutlich fallen; die Terms of Trade würden sich wieder verbessern; eine Rezession würde nicht mehr drohen, sondern es käme im Gegenteil zu einem Wachstumsschub. *Zweitens* könnte man die Sanktionen beibehalten (oder sogar noch verschärfen). Dann wird es zu den oben geschilderten Folgen mit allen Nachteilen für die deutsche Volkswirtschaft und die deutschen Bürger kommen.

Die Entscheidung zwischen diesen beiden Optionen ist keine ökonomische, sondern eine politische. Fällt diese Entscheidung zugunsten der zweiten Alternative und verfolgt man die bisherige Politik weiter, dann sollte man zum einen die unvermeidbaren ökonomischen Konsequenzen dieser Politik klar und offen kommunizieren und insbesondere nicht vorgeben, der Staat könne durch »Entlastungen« die Bürger vollständig oder auch nur zum größten Teil vor diesen Konsequenzen bewahren.

Zum anderen sollte man Maßnahmen ergreifen, damit zumindest diejenigen wirtschaftlichen Schäden vermieden werden können, die vermeidbar sind. Angesichts des Gasmangels und der drohenden Gasrationierungen sollte dieser Energieträger soweit als möglich in denjenigen Verwendungen eingesetzt werden, in denen eine Substitution auch mittelfristig nicht möglich ist – also für die Beheizung von Gebäuden und für die Prozesswärme in der Industrie. Um Stromengpässe zu verhindern und steigenden Strompreisen entgegenzuwirken, müssen zum Ausgleich die beiden anderen grundlastfähigen Energieträger, also Kohle und Kern-

³ Die Terms of Trade bezeichnen, vereinfacht gesagt, das Austauschverhältnis zwischen Importen und Exporten. Je größer dieses ist, desto mehr Güter können für eine bestimmte Menge an Exporten importiert werden.

energie, intensiver und länger genutzt werden, als dies bisher beabsichtigt war. Berechnungen zeigen, dass sich bei einem Betrieb von sechs Kernkraftwerken und der Revitalisierung der Braunkohlekraftwerke die Stromkosten mehr als halbieren, nämlich von 370 €/MWh auf 170 €/MWh sinken würden (Vahrenholt 2022).

Nur auf diese Weise, also durch eine Ausweitung des Angebots, lässt sich, wie von der Union gefordert, der »Preisdruck bei Energieerzeugnissen« in der aktuellen Situation senken. Keinesfalls dazu geeignet sind direkte Preiseingriffe, insbesondere staatlich fixierte Preisobergrenzen, jeglicher Art. Diese beeinträchtigen die Signal- und die Allokationsfunktion des Preissystems und führen nur zu einer Verschlimmerung der Probleme. Künstlich niedrige Preise nützen wenig, wenn es zu diesen Preisen Nachfrageüberhänge gibt und deshalb Rationierungsmaßnahmen mit all ihren Folgewirkungen ergriffen werden müssen.

Aus diesem Grund ist auch die vorgesehene, aber noch nicht im Detail bekannte, Abschöpfung sogenannter »Zufallsgewinne« bei den Stromanbietern kritisch zu sehen. Für die Entstehung derselben ist *nicht* die Strompreisbildung gemäß dem Merit-Order-Prinzip verantwortlich, wie mitunter behauptet wird. Dieser Preisbildungsmechanismus entspricht dem normalen Marktpreismechanismus, bei dem auch der Grenzanbieter den Gleichgewichtspreis »bestimmt«. Das Problem liegt vielmehr darin, dass sich die Angebotskurve nach links verschoben hat und gleichzeitig steiler geworden ist. Im Zusammenspiel mit einer relativ unelastischen Nachfrage führt das zu steigenden Produzentenrenten. Abhilfe kann auf Dauer nur durch die »Normalisierung« der Angebotsfunktion geschaffen werden, wofür in der gegenwärtigen Situation eine energiepolitische Kehrtwende notwendig wäre. Eine »Zufallsgewinnabschöpfung« würde demgegenüber nur ein Kurieren an den Symptomen darstellen. Sie hätte außerdem den Nachteil, dass sie (je nach Ausgestaltung) auf der Angebotsseite wie eine Preisobergrenze wirkt, wodurch es zu negativen Angebotsreaktionen kommen kann: nämlich dem Ausscheiden von Anbietern, die zu Kosten produzieren, die höher sind als der Preis, ab dem die »Zufallsgewinne« abgeschöpft werden sollen.⁴

Neben diesen angebotsseitigen Maßnahmen können aus sozialpolitischen Gründen auch nachfrageseitige Maßnahmen angezeigt sein. Unter anderem diesen möchte ich mich im folgenden Abschnitt zuwenden.

4. Nachfrageseitige und ergänzende angebotsseitige Maßnahmen

Die Unionsfraktion fordert in ihrem Antrag verschiedene Maßnahmen, teil nachfrage-, teil angebotsseitiger Natur, zu denen ich im Folgenden Stellung nehmen möchte. Die erstgenannte Maßnahme, die »Neutralisierung« der kalten Progression werde ich aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung allerdings in einem eigenen Abschnitt behandeln.

Es ist sicher sozialpolitisch sinnvoll und geboten, »den Preisdruck bei Energieerzeugnissen zu senken«. Dazu sollen erfreulicherweise *keine* direkten Eingriffe in den Preismechanismus vorgenommen werden, die erfahrungsgemäß mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Vielmehr sollen zu diesem Zweck Steuersenkungen und Transferzahlungen dienen. Für »passgenaue« Entlastungen sind am ehesten letztere geeignet, wohingegen der Entlastungseffekt von Steuersenkungen sicher bei allen Bürgern willkommen, aber eben nicht auf Härtefälle beschränkt ist. Man könnte (und sollte) im Zusammenhang mit der Energiebesteuerung

⁴ Es ist nicht ausgeschlossen, dass diesem Vorhaben verfassungsrechtliche Hindernisse im Weg stehen. Schließlich werden die »Zufallsgewinne« ja schon besteuert. Eine zusätzliche Besteuerung (mit einem Grenzsteuersatz von 100%) wird sich schwer rechtfertigen lassen.

auch einmal diskutieren, ob die Energiesteuer auf fossile Brennstoffe angesichts der parallel erhobenen CO₂-Abgabe überhaupt noch gerechtfertigt ist. Die Anpassung der Pendlerpauschale an die tatsächliche Entwicklung der Kraftfahrzeug- und insbesondere der Treibstoffkosten ist ein Gebot der Steuergerechtigkeit und sollte eigentlich selbstverständlich sein. Von einer »Entlastung« in dem hier gemeinten Sinn sollte man nicht sprechen.

Die »weiteren strukturellen Maßnahmen« mögen durchaus sinnvoll sein, werden aber kurzfristig kaum etwas zur Bewältigung der Krise beitragen können.

Ähnliches gilt für die Umsetzung »bereits verhandelter Handelsabkommen« und den Abschluss neuer Handelsabkommen. Allenfalls mittelfristig wird es dadurch zu einer Angebots-erweiterung und zu Preissenkungen kommen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass auf diese Weise zwar die Bürger in ihrer Rolle als Konsumenten entlastet werden, dass aber auch einige Bürger in ihrer Rolle als Anbieter von Produktionsfaktoren belastet werden – insofern dieselben nämlich der Produktion von Gütern dienen, die durch die zusätzlichen Importe substituiert werden.

Der Verzicht »auf die geplante Stilllegung von 4 Prozent der Ackerflächen« erscheint in der aktuellen Situation durchaus geboten. Aber auch in diesem Fall sollte man sich keinen allzu großen Effekt davon erhoffen.

Es wird gefordert, auf europäischer Ebene auf Legislativvorhaben, »die zu weiteren Belastungen durch politische Regulierung führen«, zu verzichten oder diese zumindest zurückzustellen. Diese Forderung ist uneingeschränkt zu begrüßen und sollte unabhängig von dieser Krise oder von anderen Krisen verfolgt werden. Denn Vorhaben, die per Saldo zu »Belastungen« führen, können aus ökonomischer Sicht, insbesondere aus Sicht der Kosten-Nutzen-Analyse, nicht gerechtfertigt werden.

Eine größere Haushaltsdisziplin und eine solide Staatsfinanzierung wären sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene aus verschiedenen Gründen wünschenswert. Allerdings wird es wohl beim Wunschdenken bleiben. Die Einhaltung der Schuldenbremse ab dem nächsten Jahr erscheint angesichts der schon geplanten bzw. geforderten kostenträchtigen Vorhaben und vor allem der beträchtlichen Konjunkturrisiken eher unwahrscheinlich; zumindest gilt dies für das nächste Jahr. Es sei der Hinweis erlaubt, dass die Umsetzung der von der Union geforderten Steuersenkungen und Transferzahlungen die zukünftige Einhaltung der Schuldenbremse nicht erleichtern würde. Auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird in der aktuellen Lage und angesichts der hohen Haushaltsdefizite in vielen Ländern wohl kaum in absehbarer Zeit wieder Beachtung finden.

5. Die »kalte Progression« und die Maßnahmen zu ihrer Vermeidung

Ebenso wie die Anpassung der Pendlerpauschale ist auch die »Neutralisierung« der kalten Progression eine Frage der Steuergerechtigkeit und nicht der Krisenpolitik.

Wenn infolge von Inflation zum Beispiel die Nominaleinkommen steigen, aber die Realeinkommen gleichbleiben, dann führt der progressive Einkommensteuertarif mit seiner nominalen Bemessungsgrundlage dazu, dass der Durchschnittssteuersatz der Steuerpflichtigen steigt, obwohl deren steuerliche Leistungsfähigkeit, die sich ja am Realeinkommen bemisst, gleichgeblieben ist.⁵ Dieses Phänomen wird als kalte Progression bezeichnet.

⁵ Die entsprechende Konsequenz hätte auch ein inflationsbedingtes Sinken der Realeinkommen bei gleichbleibenden Nominaleinkommen. In diesem Fall bliebe der Durchschnittssteuersatz gleich, obwohl er eigentlich sinken müsste. Die kalte Progression tritt immer auf, wenn die Nominaleinkommen *relativ* zu den Realeinkommen steigen.

Die Verhinderung oder Beseitigung der kalten Progression ist ein Gebot der Steuergerechtigkeit, da es offensichtlich dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit widerspricht, wenn trotz gleicher Leistungsfähigkeit die Steuerbelastung zunimmt – und zwar gewissermaßen »zufällig«, also nicht auf der Grundlage einer entsprechenden Entscheidung des Steuergesetzgebers. Folglich muss der Anstieg des Preisniveaus bei der Einkommensbesteuerung berücksichtigt werden.⁶

Zur Zeit erfolgt diese Berücksichtigung diskretionär. Die Bundesregierung legt regelmäßig einen Steuerprogressionsbericht vor, auf dessen Grundlage Bundestag und Bundesrat über die konkrete Tarifierung entscheiden. Mit dem Steuerentlastungsgesetz 2022 vom 23. Mai 2022 hat der Steuergesetzgeber eine solche Tarifierung in Reaktion auf die aktuell hohe Inflation durchgeführt: Der Grundfreibetrag wurde deutlich erhöht und die Tarifgrenzen wurden im selben Ausmaß »nach rechts« verschoben (§ 2 Steuerentlastungsgesetz 2022). Insofern wurde die Forderung der Union bereits erfüllt.

Das bisher praktizierte Verfahren der diskretionären Berücksichtigung der kalten Progression weist allerdings zwei Nachteile auf: Zum einen besteht die Gefahr, dass inflationsbedingte Steuermehreinnahmen als fiskalische Verfügungsmasse angesehen und verplant werden, obwohl diese dem Staat eigentlich nicht zustehen. Zum anderen kann die diskretionäre Vorgehensweise dazu führen, dass die Berücksichtigung der kalten Progression politisch als Entlastung der Steuerzahler und als Wohltat des Steuergesetzgebers interpretiert und gepriesen wird – obwohl es lediglich um die Rücknahme einer steuersystematisch nicht gerechtfertigten Zusatzbelastung geht. Diese Sichtweise kann wiederum, wie wir es heute beobachten können, Anlass zu Forderungen geben, die kalte Progression nicht oder nicht vollständig zu kompensieren.

Deshalb wäre eine »automatische« und regelgebundene Berücksichtigung der kalten Progression die bessere Lösung. Zu diesem Zweck müsste der Einkommensteuertarif inflationsindexiert werden. Die automatische Anpassung könnte jeweils auf der Grundlage der für den folgenden Veranlagungszeitraum erwarteten Inflationsrate erfolgen, wobei etwaige Abweichungen zwischen erwarteter und tatsächlicher Inflationsrate bei der Tarifierung für den nächsten Veranlagungszeitraum zu berücksichtigen wären.

Man könnte sogar noch weitergehen und auch eine Indexierung der Staatsanleihen fordern. Nur auf diese Weise, also durch eine Indexierung von sowohl Steuersystem als auch Kreditaufnahme, lässt sich verhindern, dass der Staat zum Inflationsgewinner wird – und so sicherstellen, dass der Staat kein Interesse an einer inflationären Entwicklung hat. Damit würde jeder fiskalische Anreiz entfallen, einer inflationären Geldpolitik direkt oder indirekt Vorschub zu leisten.

⁶ Entsprechendes würde für die Abnahme der Steuerbelastung in Zeiten von Deflation gelten. Man würde in diesem Fall von »kalter Regression« sprechen. Allerdings ist dieser Fall kaum von praktischer Relevanz.

Literatur

Bundesrechnungshof. 2021. *Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität*. Bonn.

Deutsche Bundesbank. 2022. *Monatsbericht Juni*. Frankfurt.

Eurostat. 2022. *Wachstumsrate des realen BIP*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115__custom_1177235/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=9f727da7-3466-4e82-af24-c35c703fe6f9.

Pittel, Karen et al. 2022. Gaskrise 2022: Wo stehen wir und was können wir tun? *ifo Schnelldienst* 75(9), 1-14.

Statistisches Bundesamt. 2022. *Konjunkturindikatoren. Außenhandel*. 12. September. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Aussenhandel/ah1310a.html>.

Vahrenholt, Fritz. 2022. Die Deindustrialisierung hat begonnen. *Kalte Sonne*. 8. September. <https://kaltesonne.de/fritz-vahrenholt-die-deindustrialisierung-hat-begonnen/#more-70742>.

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU
„Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“
(BT-Drucksache 20/1724)

Der vorliegende Antrag der CDU/CSU-Fraktion basiert auf einer oberflächlichen bzw. (zumindest teilweise) fehlerhaften Diagnose der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Situation, insbesondere betreffend der Inflationsursachen und den wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen zu deren Bekämpfung.

Der Antragstext datiert ausweichlich der beigefügten Unterlagen vom 10. Mai 2022. Etliche der unter I. geäußerten allgemeinen Kritikpunkte sind mittlerweile hinfällig bzw. veraltet. Andere Teile der Analyse sind unabhängig von dieser zeitlichen Verzögerung grundsätzlich fehlgeleitet.

Ein ähnlicher Befund ergibt sich für die unter II. formulierten Forderungen. Einige davon sind bereits umgesetzt. Andere müssen als prinzipiell ungeeignet abgelehnt werden. Zudem stehen einige der dort vorgeschlagenen Therapien im Widerspruch zur eigenen Diagnose. Wieder andere Forderungen sind so allgemeiner Natur, dass sie in keinem erkennbaren Kontext zur aktuellen Krise stehen. Zwar sind einige diskussionswürdige Anregungen darunter, aber diese können kurzfristig kein Beitrag zur Lösung der akuten Situation erbringen.

In der Summe trägt der Antrag den Charakter eines grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Zwischenrufs. Dieser leidet aber unter erheblichen inhaltlichen Defiziten und enthält für die konkrete Arbeit der Bundesregierung keine unmittelbaren Handlungsimpulse. Ich empfehle daher die **Ablehnung** dieses Antrags.

Wirtschafts-
wissenschaftliche
Fakultät
DICE

Prof. Dr. Jens Südekum

Telefon +49 211 81 11622
suedekum@dice.hhu.de

Düsseldorf, 19.09.2022

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.31
Ebene 01 Raum 34
www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Zu den Punkten im Einzelnen

- a) Gleich zu Beginn des Antrags wird suggeriert, die Ursache der Inflation seien „Rekordniedrigzinspolitik“ und „Rekordverschuldung“. Das ist grob irreführend, weil die derzeitige Inflation in Deutschland (7,9% im August 2022) fast ausschließlich auf Angebotschocks (Energiepreise und gestiegene Erzeugerpreise durch gestörte Lieferketten) zurückzuführen ist. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass auch die Kerninflation im August mit 3,5% oberhalb des Zielwertes von 2% lag, denn hierbei handelt es sich um indirekte Effekte der Energiepreisschocks.¹

Für eine nachfrageseitig getriebene Inflation, also eine Überhitzung der Volkswirtschaft etwa durch eine Lohn-Preis-Spirale, fehlt entgegen der im Antrag formulierten Warnung („sich selbstverstärkender Inflationsanstieg“) weiterhin jegliche Evidenz. Im Gegenteil haben die Beschäftigten in Deutschland im Durchschnitt mit Reallohnverlusten von 4,4% zu kämpfen, da das nominale Lohnwachstum nicht mit der angebotsseitig verursachten Teuerung mithält. Nichts deutet darauf hin, dass eine zu expansive Geld- und/oder Fiskalpolitik für die aktuelle Inflation verantwortlich ist. Somit basiert der gesamte Antrag auf einer inkorrekten bzw. mindestens grob vereinfachten Problemdiagnose.

- b) Im zweiten Absatz wird ein Bekenntnis zur Unabhängigkeit der EZB abgegeben, allerdings unter der einschränkenden Voraussetzung, dass diese ihren Stabilitätsauftrag dann auch ernst nehmen müsse. Allein diese Konditionalität ist problematisch, da der EZB dadurch implizit eine Missachtung ihres Auftrags unterstellt wird.

Zudem ist die vorgebrachte Kritik nach den jüngsten zinspolitischen Entscheidungen (Anhebung des Leitzinses um 75 Basispunkte im September mit Ankündigung weiterer Zinsschritte) ohnehin hinfällig. Angemessen wäre an dieser Stelle allenfalls eine Mahnung, dass die zinspolitische Straffung nicht übertrieben werden darf, weil die Ursachen der europäischen Inflation anders gelagert sind als in den USA. Dort ist tatsächlich eine nachfragegetriebene Überhitzung zu konstatieren, die durch restriktive Geldpolitik abgekühlt werden muss. Die EZB kann diesem Kurs aber nicht vollumfänglich folgen, da sie die sich bereits jetzt abzeichnende (energiepreisgetriebene) Rezession in der Eurozone sonst nur unnötigerweise verschlimmern und verlängern würde.

¹ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/09/PD22_383_611.html;jsessionid=056E06DD8E83985450DC8D699E6E88BD.live721

- c) Im dritten Abschnitt kritisiert der Antrag, die Politik der Bundesregierung führe nicht zu einer Entlastung „in der Breite der Gesellschaft“. Dieser Vorwurf ist *erstens* konzeptionell fehlgeleitet. Denn eine umfassende Entlastung aller Bürgerinnen und Bürger von allen Inflationsfolgen ist bei Vorliegen eines Angebotschocks, der die Volkswirtschaft durch einen terms-of-trade Schock insgesamt ärmer macht, schon prinzipiell nicht möglich. *Zweitens* verkennt der Vorwurf die mittlerweile drei Entlastungspakete der Bundesregierung mit einem Gesamtvolumen von rund 95 Milliarden Euro, die durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen effektive Entlastungen in allen Einkommenssegmenten hervorgebracht haben. *Drittens* ist der Vorwurf bemerkenswert, weil er eine zu starke Verengung der Entlastungswirkungen auf kleine Einkommen impliziert. In der Öffentlichkeit wird der Partei- und Fraktionsvorsitzende der Union, Friedrich Merz, häufig mit dem gerade gegenteiligen Vorwurf zitiert, nämlich dass die Entlastungspakete zu wenig zielgenau seien („Gießkanne“) und sich stärker auf Bedürftige konzentrieren sollten („nicht 300 Euro für alle, lieber 1000 Euro nur für Arme“). Dies ist ein offensichtlicher Widerspruch zum vorliegenden Antragstext.
- d) Die erste konkrete wirtschaftspolitische Forderung (Punkt II.1) bezieht sich auf die Neutralisierung der kalten Progression. Hierzu ist zunächst zu sagen, dass diese Maßnahme als Teil des dritten Entlastungspakets vorgesehen ist. Abgesehen davon steht diese Forderung im Widerspruch zur eigenen Diagnose einer durch zu expansive Fiskalpolitik angeheizten Inflation. Zwar ist diese Diagnose fehlerhaft (siehe oben), aber würde sie stimmen, müsste dieser angebliche fiskalische Stimulus durch höhere Steuern konterkariert werden. Ein Ausgleich der kalten Progression wäre dann geradezu kontraproduktiv, weil er die Nachfrage nach dieser Logik nur weiter anheizen würde.
- e) Bei II.2 spricht sich der Antrag für Steuersenkungen auf Kraftstoffe aus. Im zeitlichen Kontext ist das als ein Plädoyer für eine Fortführung bzw. Neuauflage des Tankrabatts zu lesen. In der Fachwelt wurde aber gerade diese Maßnahme aufgrund ihrer problematischen Anreiz- und Verteilungseffekte als besonders problematisch eingestuft.
- f) Bei II.3 wird eine Entbürokratisierung und eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren angemahnt. Inhaltlich ist dem nicht zu widersprechen, allerdings bleibt der Antrag eine Konkretisierung der Forderung schuldig.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass das sog. „Osterpaket“ der Bundesregierung beim Ausbau der erneuerbaren Energie zu erheblichen Beschleunigungen führen wird. Dem Antrag ist insoweit also bereits Rechnung getragen.

- g) Auch die Punkte II.3 (CETA) bis II.6 (Belastungsmoratorium) bewegen sich im Bereich der Allgemeinplätze. Ein direkter Krisenbezug ist nicht gegeben. Zudem dürften sich viele der angemahnten Reformen, sofern sie überhaupt konkret benannt werden, erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen wirtschaftlich auswirken. Das spricht nicht grundsätzlich gegen diese Vorschläge. Aber als akute Handlungsoptionen gegen Rezession und Inflation taugen sie nicht.

Berlin, 20. September 2022

Zutreffendere Diagnosen und zielgerichtetere Maßnahmen erforderlich

**Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU
„Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen die Inflation“
(BT-Drucksache 20/1724)**

am 21. September 2022

von

Prof. Dr. Achim Truger
Professur für Sozioökonomie
mit Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen, Institut für Sozioökonomie,
Universität Duisburg-Essen
und Mitglied des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

1. Einleitung

Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion ist aktuell über vier Monate alt und daher an einigen Stellen durch die faktische Entwicklung bereits überholt. Dennoch wird im Folgenden auf einige ausgewählte Punkte eingegangen. Diese betreffen einige **grundsätzliche Fehldiagnosen des Antrags** bezüglich der geforderten Feststellungen (Abschnitt 2) sowie einige **ausgewählte geforderte Maßnahmen** (Abbau der kalten Progression (1), Senkungen von energiebezogenen Steuern bzw. der darauf erhobenen Umsatzsteuer (2), Wiedereinhaltung der Regellobergrenze der Schuldenbremse 2023 (7)) in den Abschnitten 3 bis 5. Angesichts der äußerst knappen Vorbereitungszeit musste leider auf Literaturhinweise verzichtet werden.

2. Einige Fehldiagnosen des Antrags bzgl. Geld- und Finanzpolitik

Die **erste Fehldiagnose** besteht darin, dass im Antrag die bis vor Kurzem noch sehr lockere Geldpolitik der EZB zu einer der Hauptursachen für die aktuell viel zu hohe Inflation erklärt wird. Abgesehen davon, dass die EZB ihren Kurs mittlerweile mit bislang zwei kräftigen Zinserhöhungen bereits korrigiert hat, besteht die Hauptursache für die hohe Inflation im dramatischen Anstieg der Energiepreise, den gestörten Lieferketten und dem Anstieg der

¹ Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise derjenigen des Sachverständigenrates entsprechen muss.

Nahrungsmittelpreise. Für all diese Entwicklungen kann die EZB nicht verantwortlich gemacht werden. Zwar hätte eine restriktivere Geldpolitik über eine gedämpfte Nachfrage und den Wechselkurs möglicherweise einen etwas inflationsdämpfenden Effekt haben können; der Großteil des Inflationsanstiegs wäre jedoch unvermeidlich gewesen.

Die **zweite Fehldiagnose** betrifft die Behauptung, die Finanzpolitik der Bundesregierung mit „Rekordverschuldung“ sei eine der Hauptursachen der aktuell viel zu hohen Inflation. Aus den bereits bei der Geldpolitik erläuterten Gründen bezüglich der eigentlichen Hauptursachen der Inflation trifft auch diese Behauptung nicht zu. Hinzu kommt, dass die „Rekordverschuldung“ im Bundeshaushalt 2021 ja bereits von der Vorgängerregierung unter Beteiligung von CDU/CSU beschlossen, aber im Vollzug nicht ausgeschöpft wurde. Die Befüllung des KTF mittels nicht genutzter Kreditermächtigungen durch die aktuelle Bundesregierung konnte dagegen gar keinen expansiven Effekt entfalten, weil sie erst in den kommenden Jahren ausgabewirksam werden wird. Zudem war die gesamtstaatliche Finanzpolitik laut Frühjahrsprognose der EU-Kommission gemessen an der Veränderung des strukturellen Budgetsaldos 2021 mit -0,2 % des BIP nur geringfügig expansiv, während sie für 2022 mit +0,8 % des BIP sogar deutlich restriktiv veranschlagt wurde.

Die **dritte Fehldiagnose** betrifft die Behauptung, die Entlastungspakete der Bundesregierung entlasteten nicht in der Breite der Gesellschaft. Zwar trifft es zu, dass sie aus vielen Einzelmaßnahmen bestehen, die nicht immer zielgenau sind. Dennoch weisen die zum Zeitpunkt des Antrags bekannten Maßnahmen der Entlastungspakete I + II laut Berechnungen des DIW Berlin in Summe ein günstiges Entlastungsprofil auf und entlasten auch mittlere Einkommen im weiten Sinne vom 3. bis 8. Dezil der Einkommensverteilung mit zwischen 1 und 1,5 % des Nettohaushaltsäquivalenzeinkommens und dies zudem spürbar stärker als an der Spitze der Einkommensverteilung. Was den Vorwurf der Vielzahl an Maßnahmen angeht, ist zudem festzustellen, dass dieser in gleicher Weise gegen die konkreten Vorschläge im Antrag der CDU/CSU-Fraktion vorgebracht werden kann.

3. Abbau der kalten Progression als Entlastungsmaßnahme verteilungspolitisch und fiskalisch problematisch

Der geforderte Abbau der kalten Progression ist mittlerweile bereits von der Bundesregierung beschlossen worden. Die im Antrag behauptete Wirkung dieser Maßnahme, über Nettolohnerhöhungen zur Verhinderung von Lohn-Preis-Spiralen beizutragen, dürfte allerdings äußerst begrenzt, wenn nicht inexistent sein. Erstens kommt nur ein Teil der Maßnahmen Lohneinkommen zugute. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass dem potenziell lohndämpfenden Effekt ein nachfragesteigernder Effekt durch die Steuersenkung entgegensteht.

Zudem ist die Verteilungswirkung des Abbaus der kalten Progression fragwürdig, weil er nach Berechnungen des DIW Berlin zu mehr als 50% den reichsten 20% in der Einkommensverteilung zugutekommen würde. Dies steht im Widerspruch zur Forderung der CDU/CSU-Fraktion nach Entlastungen der breiten Mitte der Gesellschaft. Die Maßnahme ist zudem fiskalisch teuer und belastet dauerhaft die öffentlichen Haushalte, was in Konflikt mit der Forderung nach Einhaltung der Schuldenbremse führen könnte.

Aus diesem Grund sollte auch die Bundesregierung ihre Pläne überdenken und den Abbau der kalten Progression verschieben, abmildern oder über Einnahmeerhöhungen im hohen und höchsten Einkommensbereich gegenfinanzieren.

4. Absenkung energiebezogener Steuern verteilungs- und energiepolitisch kontraproduktiv

Entlastungsmaßnahmen sollten in der aktuellen Situation energie- und verteilungspolitisch möglichst gezielt ausgestaltet werden, auch um die fiskalischen Kosten zu begrenzen. Daher sollten die Maßnahmen möglichst als pauschale Transferzahlungen geleistet werden, um die ökologische Lenkungsfunktion der gestiegenen Energiepreise nicht zu konterkarieren. Zudem sollte die Verteilungswirkung möglichst progressiv sein, d.h. untere und mittlere Einkommen sollten möglichst absolut, zumindest aber relativ stärker als höhere Einkommen entlastet werden.

Die im Antrag geforderte befristete Senkung von energiebezogenen Steuern und der darauf erhobenen Umsatzsteuer erfüllt das energiepolitische Kriterium nicht. In einer Situation, in der es – gerade bei Erdgas – auf möglichst große Einsparanreize ankommt, sind Preissenkungen kontraproduktiv, weil sie die Einsparanreize vermindern. Auch wenn die Entlastungswirkung relativ zu Einkommen außer im Kraftstoffbereich bei energiebezogenen Steuern tendenziell günstig ist, dürfte darüber hinaus absolut ein erheblicher Teil der Entlastung im hohen Einkommensbereich anfallen.

Die fiskalischen Kosten der geforderten Maßnahmen dürften sehr erheblich sein. Überschlagsmäßig dürfte allein die Absenkung der Stromsteuer im Jahr 2023 etwa 6 Mrd. Euro kosten, die Absenkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe gut 12 Mrd. Euro und die Absenkung der relevanten Umsatzsteuer nochmals rund 12 Mrd. Euro.

5. Wiedereinhaltung der Schuldenbremse 2023 kollidiert mit geforderten großvolumigen Entlastungen

Eine zentrale Inkonsistenz des Antrags besteht darin, auf der einen Seite großvolumige Entlastungsmaßnahmen zu fordern, auf der anderen Seite aber auf der Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2023 zu bestehen. Bereits gegenwärtig ist der Bundeshaushalt 2023 mit den Entlastungspaketen I bis III auf Kante genäht und angesichts der zu erwartenden

Rezession und der absehbar notwendig werdenden Entlastungen im Unternehmensbereich und beim Gaspreisdeckel, sollte dringend 2023 erneut die Ausnahmeregel in Anspruch genommen werden.

Die zusätzlichen fiskalischen Belastungen aus dem Antrag würden sich allein im Energiebereich für das Jahr 2023 auf ca. 30 Mrd. Euro belaufen. Hinzu kämen noch Belastungen aus den geforderten Entlastungen im Unternehmensbereich (Punkt 3 des Antrags). Insgesamt wäre voraussichtlich mit zusätzlichen Kosten in der Größenordnung von 40 bis 50 Mrd. Euro für die öffentlichen Haushalte, ein wesentlicher Teil davon beim Bund, zu rechnen. Im Antrag findet sich kein Hinweis, durch welche Maßnahmen Kosten in dieser Größenordnung im Bundeshaushalt finanziert werden sollen.