

Grüne Transformation in herausfordernden Zeiten

Die Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe sehen gerade in Zeiten von Inflation und gesamtwirtschaftlichen Angebotsengpässen die grüne Transformation als große Chance, das Geschäftsmodell Deutschland neu und zukunftsfähig zu stärken. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte dabei beachtet werden:

- Die sich abzeichnenden Energieengpässe auf den Märkten sind vorrangig angebotsorientiert auf der wirtschaftspolitischen Seite anzugehen. Die Menge an Energie muss ausgeweitet und alle Sektoren – öffentliche Institutionen, private Haushalte und Unternehmen – müssen zum Energiesparen angehalten werden. Marktwirtschaftliche Instrumente, die über den Preismechanismus wirken, sollten dabei genutzt werden. Dafür sollte das Merit-Order-Prinzip reformiert werden.
- Das erforderliche staatliche Investitionsvolumen für eine wirkungsvolle grüne Transformation wird sich angesichts der Inflation deutlich um mindestens 15 Prozent erhöhen. Zudem bleibt es weiterhin für den Erfolg wichtig, auch mit Blick auf die steigenden Zinsen, insbesondere private Investitionen von Haushalten und Unternehmen weiter zu stimulieren. Nur so kann die grüne Transformation gelingen.
- Entscheidend für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Finanzpolitik in diesen herausfordernden Zeiten in Deutschland und Europa ist es, mit Mut Reformen auf der Angebotsseite anzugehen. Nachfrageseitige Maßnahmen können die sozialen Folgen der Inflation dämpfen. Sie müssen aber so konzipiert werden, dass sie nicht noch Öl in das Feuer der Inflation gießen.

20. Oktober 2022

Autoren

Uwe Dürkop – Berliner Sparkasse
Jochen Intelmann – Haspa
Dr. Ulrich Kater – DekaBank
Dr. Moritz Kraemer – LBBW
Christian Lips – NORD/LB
Dr. Jürgen Michels – BayernLB
Dr. Reinhold Rickes – DSGV
Dr. Gertrud Traud – Helaba
Prof. Dr. Carsten Wesselmann –
Kreissparkasse Köln

Koordinatorin:

Dr. Sonja Scheffler
sonja.scheffler@dsgv.de

Ausgangslage

Die Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe sehen den nachhaltigen Wandel nach wie vor als höchste Priorität. Im Herbst 2021 hatten wir uns dabei insbesondere mit dem Investitionsbedarf auseinandergesetzt. Mittlerweile haben Krieg und Inflation die Ausgangslage verändert. Wichtig ist es nun mit Blick auf 2023 und darüber hinaus, einen vertieften Blick auf die grüne Transformation in herausfordernden Zeiten zu werfen.

Auf Basis von Schätzungen der EU-Kommission hatten wir im vergangenen Jahr einen zusätzlichen jährlichen Investitionsbedarf in Deutschland von 100 bis 150 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1) zur Erreichung der Klimaziele bis 2030 ermittelt.¹ Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine ist das ökonomische, geld- und fiskalpolitische Umfeld aber deutlich herausfordernder geworden. Wir wollen daher abschätzen, ob und wie die ambitionierten Klimaziele umgesetzt werden können, und analysieren, welche Auswirkungen dies auf das Wirtschaftswachstum hätte. Abschließend gehen wir auf politische Handlungsoptionen ein.

Ökonomisches, geld- und fiskalpolitisches Umfeld deutlich herausfordernder

Abbildung 1:
Investitionsbedarf in versch. Szenarien nach Schätzungen der EU-Kommission pro Sektor
In Mrd. Euro/Jahr, 2021 bis 2030

	Minimum	Maximum
Elektrizitätsnetz	-8	5
Energiegewinnung	3	28
Industrie	2	39
Transport	24	44
Gebäude (gewerblich)	7	249
Gebäude (Haushalte)	41	367
Summe	90	732
Anteil Deutschland (≈ 24 % der Treibhausgasemissionen)	22	176
Neue Schätzung Investitionskosten in Deutschland (Update der Chefvolkswirte DSGV 2022)	115	172

Quellen: DSGV, BayernLB Research

Enorme Inflation auch bei den Investitionskosten

Aus ökonomischer Sicht ist die einschneidende Umwälzung der letzten zwölf Monate sicherlich die massive Inflationswelle, welche die Industrieländer nach der Corona-Pandemie überrollt hat und die sich dann durch den Krieg fortgesetzt hat. Für Deutschland liegen die Verbraucherpreisprognosen für 2022/23 in der Summe allein 10 Prozentpunkte über den vor Jahresfrist abgegebenen Vorhersagen. Bis 2030 ist mit anhaltend höherem Preisdruck zu rechnen, den die Notenbanken nur mühsam wieder unter Kontrolle bringen werden.

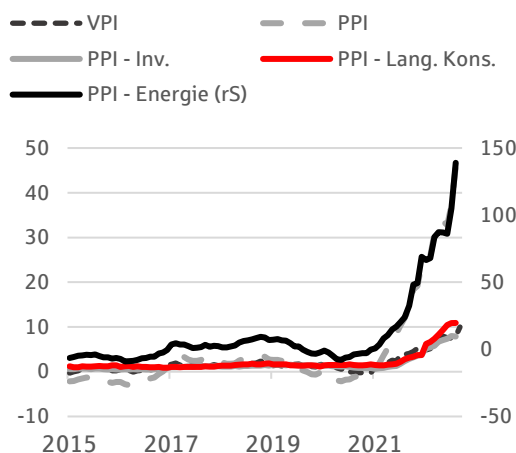
Massive Inflationswelle

¹ Vgl. Standpunkt der Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe (2021), „Private und öffentliche Investitionen stärken – Krise nachhaltig überwinden“ (online verfügbar).

Hinzu kommt: Die Teuerung bei Rohstoffen und Produzentenpreisen fällt noch deutlicher aus als der Anstieg bei den Verbraucherpreisen (vgl. Abbildung 2.1). Die Erzeugerpreise haben zuletzt Rekordwerte von über 45% über Vorjahresniveau erreicht und die Energiekomponente sogar Werte von annähernd 100 Prozent. Fast moderat mutet da der Preisauftrieb bei den für die Transition wichtigen Investitionsgütern von 7,4 Prozent auf Jahressicht an. Investitionen in der Industrie und im Verkehr machen allerdings noch den kleineren Teil an den bis 2030 zu tätigen Zusatzinvestitionen für die Dekarbonisierung aus. Deutlich wichtiger ist der Bau: Die Baupreisindizes lagen im Q2 2022 um 17,6 Prozent über dem Vorjahresniveau für Wohngebäude und um mehr als 19 Prozent für den gewerblichen Bau. Diese (Zwischen-)Bilanz verdeutlicht recht eindrucksvoll, dass der Ausgangspunkt für Investitionskostenschätzung ein ganz anderer ist als vor einem Jahr. Allein die gestiegenen Preise dürften diese Jahr schätzungsweise für 15 Prozent höhere Investitionskosten sorgen, bei anhaltend hohen Inflationsraten in den Folgejahren dann über 20%.

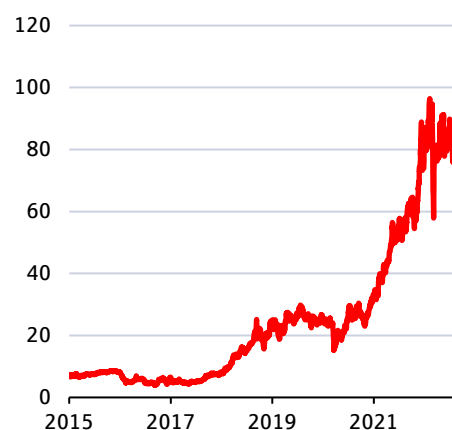
*Inflation belastet
Investitionskosten*

Abbildung 2.1
Hoher Preisdruck auch bei Produzenten
Deutsche Preisindizes, in Prozent gegenüber Vorjahr



Quellen: Refinitiv, BayernLB Research

Abbildung 2.2
Preishausse bei Emissionszertifikaten
In Euro je Tonne emittiertes CO₂



Quellen: Refinitiv, BayernLB Research

Auch wenn mit einer Beruhigung der dramatischen Preisentwicklung über die nächsten Jahre zu rechnen ist, spiegeln sich darin doch einige strukturelle Entwicklungen wider, die für eine langfristig überdurchschnittliche Teuerung sorgen sollten, wie auch die EZB attestiert.² Dazu gehört die Zunahme von Klimakatastrophen und Extremwetterereignissen, die physische Schäden nach sich ziehen und das Angebot verknappen und verteuern. Der zweite Punkt betrifft die langfristig höheren Energiepreise durch die zunehmende Internalisierung der aus den CO₂-Emissionen folgenden Umweltschäden. Sinnbildlich dafür steht der kräftig steigende Preis für Emissionsrechte an der europäischen Energiebörse EEX in Leipzig (vgl. Abbildung 2.2).

*Auch strukturelle
Entwicklungen
treiben die Preise*

² Vgl. Schnabel, Isabel (2022): „A new age of energy inflation: climateflation, fossilflation and greenflation“ (online verfügbar).

Hinzu kommt der Preiseffekt bei anderen Rohstoffen wie Metallen und Mineralien durch die für die Dekarbonisierung unabdingbaren Investitionen, die verhältnismäßig rohstoffintensiv ausfallen. Das verschiebt auch Marktmacht und Preissetzungsspielraum in Richtung der rohstoffexportierenden Schwellenländer und birgt das Risiko einseitiger Abhängigkeit und von Preisschocks, wie derzeit bei den Gasimporten aus Russland zu beobachten.

Die Terms of Trade der Industrieländer verschlechtern sich. Es ist zu erwarten, dass auch mittel- und langfristig die Inflation etwas höher als in den letzten Jahrzehnten liegen wird. Dieser Effekt könnte die Investitionskosten um 0,3 bis 0,5 Prozentpunkte pro Jahr stärker steigen lassen als bislang angenommen, aggregiert bis 2030 also um insgesamt 1,5 bis 2,5 Prozentpunkte. Auf Deutschland bezogen würden sich die Kosten durch die Inflationsschwellen somit jährlich auf etwa zwischen 15 und 23 Milliarden Euro summieren.

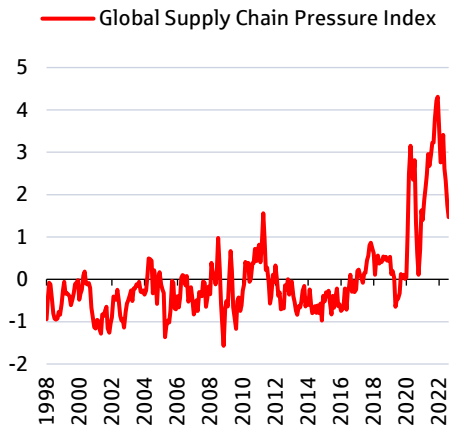
Kapazitätsengpässe sorgen für zeitliche Verzögerung

Zu einem Großteil ist die Teuerungswelle auf die globalen Lieferprobleme zurückzuführen, die nur langsam an Brisanz verlieren. Während sich der globale Supply Chain Pressure Index der New York Fed allmählich von den Hochständen der letzten Monate entfernt (vgl. Abbildung 3.1), bleibt die Lage in den für die Umsetzung der ambitionierten europäischen Dekarbonisierungspläne wichtigsten Wirtschaftssektoren angespannt. Sowohl in der Investitionsgüterindustrie als auch bei den Produzenten von langlebigen Konsumgütern wie Autos, Waschmaschinen und Kühlschränken, die für den Energiebedarf der Privathaushalte eine zentrale Rolle spielen, ist die Kapazitätsauslastung überdurchschnittlich, bei Letzteren sogar in der Nähe historischer Höchststände (vgl. Abbildung 3.2).

Gleiches gilt für die Produzenten von Vorleistungsgütern. Das sorgt für Verzögerungen im Fertigungsprozess. Der durchschnittliche Auftragsbestand reicht bei den Investitionsgüterproduzenten mittlerweile fast ein ganzes Jahr in die Zukunft (Stand: Juni 2022) und hat sich damit binnen Jahressicht um mehr als zwei Monate verlängert. Das dürfte die Umsetzung der Investitionspläne verlangsamen. Auch die Probleme im deutschen Bau-sektor, die eher struktureller Natur sind, tragen zu den Kapazitätsengpässen bei. Das Baugewerbe (Bauhauptgewerbe und Handwerk), das einen großen Teil der Klimainvestitionen umsetzen muss, operiert bereits seit 2016 an der Belastungsgrenze und konnte über Jahre die von der Regierung lancierten ambitionierten Wohnungsbaupläne (Fertigstellung von 400.000 Wohnungen pro Jahr) nicht annähernd erfüllen. Daher sind auch keine Kapazitäten für einen schnellen Ausbau der Produktionsstätten für erneuerbare Energien oder neue Leitungsnetze vorhanden.

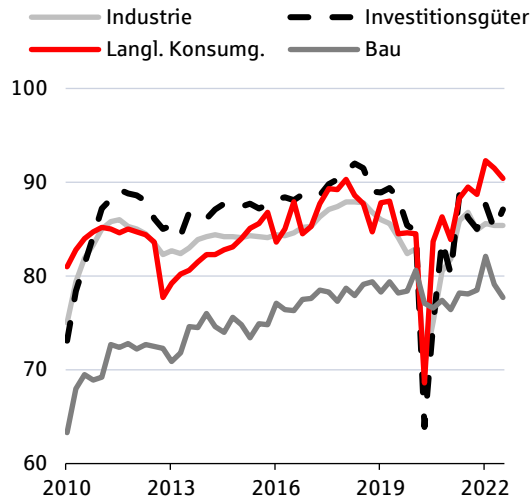
*Verzögerungen im
Fertigungsprozess:
fast ein Jahr*

Abbildung 3.1
Globale Lieferengpässe lösen sich langsam auf
NY Fed Global Supply Chain Pressure Index, sb., in Punkten



Quellen: Refinitiv, BayernLB Research

Abbildung 3.2
Deutschland: Kapazitäten gut ausgelastet
ifo-Umfrage Kapazitätsauslastung, sb., in Prozent



Quellen: Refinitiv, BayernLB Research

Ein substantieller Faktor bei den Kapazitätsengpässen in diesen Sektoren ist neben den Lieferengpässen der Fach- und Arbeitskräftemangel, der große Teile der deutschen Wirtschaft mittlerweile mit einiger Besorgnis erfüllt. Nach jüngsten Umfragen, beispielsweise durch das ifo Institut, sind mittlerweile knapp die Hälfte der deutschen Unternehmen betroffen – ebenfalls ein Allzeithoch. Angesichts der Perspektive einer alternden Erwerbsbevölkerung, aus der zwischen 2025 und 2035 die geburtenstärksten Jahrgänge bei Erreichen der Regelaltersgrenze ausscheiden, dürfte diese Problematik eher noch weiter zunehmen.

Fach- und Arbeitskräftemangel bremst

Auch wenn es in den letzten zehn Jahren zu verstärkter Netto-Zuwanderung von fast einer halben Million Personen pro Jahr gekommen ist, blieb der Fachkräftemangel angesichts der oft nicht auf den deutschen Arbeitsmarkt zugeschnittenen Qualifikationen vieler Immigranten sowie bürokratischer Hindernisse ein drängendes Problem. Ein punkte- oder qualifikationsbasiertes Zuwanderungssystem konnte bisher nicht die nötige politische Rückendeckung gewinnen. Selbst bei einer schnellen Umsetzung entsprechender Gesetze wäre hier nur mittelfristig Abhilfe möglich.

Zinsanstieg verteuert private Finanzierungen und Staats-schulden

Die europäische Geldpolitik ist nach einigem Zögern angesichts der höheren Inflation nicht untätig geblieben. Die EZB hat die Nettokäufe bei den Anleihekaufprogrammen (PEPP, APP) beendet, die Rhetorik deutlich verschärft und zuletzt im Juli und September die Leitzinsen deutlich angehoben.

Angesichts einer Inflationsrate von aktuell rund 10% im Euroraum erscheint es klar, dass das Ende der Fahnenstange damit lange nicht erreicht ist. Bis Jahresende erwarten wir weitere deutliche Leitzinsanhebungen um mindestens weitere 125 Basispunkte. Auch mittelfristig haben sich die Zinserwartungen im Vergleich zum vorigen Jahr deutlich nach oben bewegt. Wir rechnen mit Leitzinsen von mindestens 2,5 bis 3,5 Prozent im Jahr 2023, wenngleich eine solche Prognose im derzeitigen Umfeld fundamentaler geopolitischer Verwerfungen natürlich von hoher Unsicherheit geprägt ist.

Anhaltend hohe Inflation belastet Klimawandel

Die höheren Fremdkapitalkosten treffen auf einen enormen Finanzierungsbedarf. Wenngleich die Regierungen die Maastricht-Kriterien – insbesondere das Defizit-Kriterium – ab 2024 wieder einhalten sollten, steht außer Frage, dass der Staat seine Investitionstätigkeit weiter ausbauen muss, um die ambitionierten Klimaziele zu erreichen. Bei einer Staatsverschuldung von etwa 66 Prozent Ende 2021 besteht in Deutschland – im Gegensatz zu vielen anderen EU-Ländern – dazu auch ein gewisser fiskalpolitischer Spielraum, wenn man davon ausgeht, dass das Maastricht-Schuldenstandskriterium ebenso flexibel ausgelegt wird wie bislang. Möglich ist neben den regulären Budgets aber auch eine Finanzierung über Sondermittel der EU wie bereits anhand des „NextGenerationEU“-Wiederaufbauprogramms durchexerziert, dessen Kredite und Transfers zu großen Teilen zweckgebunden verteilt werden. Der Löwenanteil der Zusatzinvestitionen wird jedoch auf Haushalte und Unternehmen entfallen, die das kaum aus Eigenmitteln stemmen können.

Staat muss Investitionstätigkeit weiter ausbauen

Rückenwind von der EU

Im Vordergrund der jüngsten EU-Initiativen zur Erreichung der Klimaziele steht die Weiterentwicklung des Emissionshandelssystems, darunter die Einbindung des Seeverkehrs und die Berücksichtigung von Emissionen importierter Waren mittels eines CO₂-Grenzausgleichssystems. Zudem soll diese Einnahmequelle zum Abbau der EU-Schulden „NextGenerationEU“ genutzt werden. Auch sollen Emissionen in den Sektoren Gebäude und Verkehr über einen nationalen Zertifikatehandel abgedeckt werden, der in Deutschland im Jahr 2021 debütierte und die entsprechenden Brennstoffe abdeckt. Der Handel mit CO₂-Zertifikaten gilt als effizientes marktwirtschaftliches Instrument zur „Internalisierung“ von klimaschädlichen Treibhausgasemissionen in das ökonomische Kalkül der Unternehmen und Haushalte.

Die EU unterstützt die Dekarbonisierung aber auch mit einem weitreichenden Investitionsprogramm. Neben dem regulären 7-Jahres-Haushalt der EU, der von 1,2 Billionen Euro etwa 30 Prozent für die Bekämpfung des Klimawandels vorsieht, steht auf EU-Ebene das im Jahr 2020 als Reaktion auf die Pandemie ins Leben gerufene Wiederaufbauprogramm „NextGenerationEU“ im Vordergrund.

Zuschussfelder der sogenannten „Aufbau- und Resilienzfazilität“ von insgesamt 338 Mrd. Euro werden dabei für Investitionsmaßnahmen bis 2026 an die Mitgliedstaaten verteilt und müssen zu mindestens 37 Prozent für den Klimaschutz verwendet werden. Deutschland fließen dabei insgesamt 28 Mrd. Euro an Mitteln zu, wobei rund 11 Mrd. Euro für die Klimatransition zur Verfügung stehen sollen.

Im Juni 2021 beschloss die scheidende Bundesregierung eine Verschärfung nationaler Reduktionsziele von Treibhausgasemissionen bis 2030 von 55 Prozent auf 65 Prozent und Klimaneutralität bis 2045 statt 2050. Gemäß dem Projektionsbericht 2021 des Umweltbundesamts würde eine Umsetzung der bis dato beschlossenen Maßnahmen aber lediglich eine Reduktion von 49 Prozent bis 2030 realisieren und damit selbst die weicheren EU-Ziele verfehlen. Die Schätzungen sind aufgrund des beträchtlichen Prognosehorizonts zwar mit hoher Unsicherheit verbunden, unterstreichen jedoch den verbleibenden fiskalpolitischen Handlungsbedarf.

*Beschlossene Maßnahmen
reichen noch nicht aus*

Bundesregierung vergrößert Klimafonds deutlich

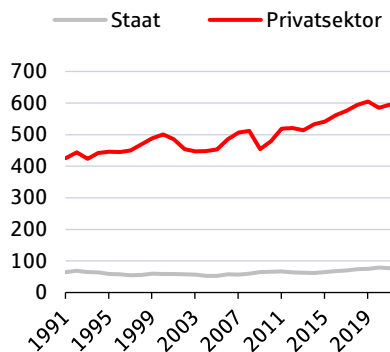
Kern der klimapolitischen Haushaltspläne der neuen Bundesregierung ist die Weiterentwicklung des Sondervermögens „Energie und Klimafonds“ (EKF) in einen „Klima und Transformationsfonds“ (KTF), die eine nennenswerte Erhöhung der Programmausgaben mit sich bringen soll. Mit 35,4 Mrd. Euro allein für 2023 ist ein Anstieg der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr von 26 Prozent avisiert. Bis 2026 sollen Mittel von insgesamt 177,5 Mrd. Euro aufgewendet werden. Diese Mittel sind aber nicht nur für die Förderung der energetischen Effizienz von Gebäuden oder Dekarbonisierungsausgaben in der Industrie vorgesehen, sondern auch für die Abschaffung der EEG-Umlage und eine Strompreiskompensation zur Entlastung der Unternehmen von den Kosten durch den europäischen Emissionshandel.

Obwohl sich die fiskalpolitischen Anstrengungen zur Dekarbonisierung seit der Corona-Pandemie spürbar beschleunigt haben, können diese im Rahmen der Klimatransition lediglich die „Beifahrer“-Rolle neben dem Privatsektor belegen. Die Investitionsbereitschaft europäischer Unternehmen im Bereich Klimawandel hat in den letzten Jahren zwar zugenommen. Gerade deutsche Unternehmen stufen die Transition aber vorwiegend als Risiko für ihr Geschäftsmodell ein und nennen gestiegene Energiepreise als Hindernis³. Um ihre Position zu verbessern, signalisieren sie jedoch auch eine überdurchschnittliche Investitionsaktivität in Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz (vgl. Abbildung 4.2).

*Private Investitionen
spielen Schlüsselrolle*

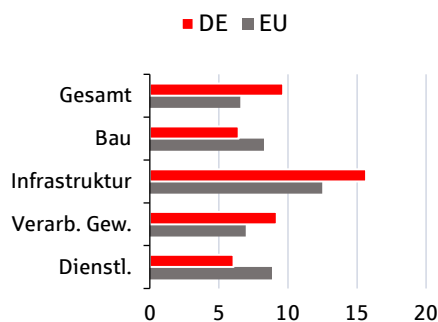
³ Vgl. Europäische Investitionsbank (2022): „What drives firms' investment in climate change?: evidence from the 2021–2022 EIB Investment Survey“ (online verfügbar).

Abbildung 4.1 – Investitionen:
Staat ist als Impulsgeber nötig
Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland, preisbereinigt, in Mrd. Euro



Quellen: Destatis, BayernLB Research

Abbildung 4.2
Deutsche Firmen reagieren
auf Preisentwicklung
Investitionen in Energieeffizienz von Unternehmen, Anteil an Gesamtinvestitionen in Prozent, Umfragewerte, 2021



Quellen: Europäische Investitionsbank, EIBIS Survey 2021, BayernLB Research

Zielsetzung seitens der Politik sollte daher die Hebelung privater Investitionen darstellen (Crowding-in). Insbesondere Maßnahmen zur Förderung des Potenzialwachstums, wie Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Humankapital (vor allem Bildung), können das Output-Potenzial erhöhen und auch das privatwirtschaftliche Investitionsaufkommen begünstigen. So wünschenswert das Crowding-in auch ist, darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass Investitionen der öffentlichen Hand Privatinvestitionen auch verdrängen können (Crowding-out).

Hebelung privater Investitionen sollte Ziel der Politik sein

Neben dem direkten Substitutionseffekt können schuldenfinanzierte Staatsausgaben, wie das „NextGenerationEU“-Programm, durch höhere Finanzierungskosten ein Hemmnis für das private Investitionsaufkommen darstellen. Im Umfeld steigender Zinsen gewinnt dieser Wirkungskanal wieder an Bedeutung.

Staatliche Klimapläne: Hemmschuh oder Hebel?

Bei der Betrachtung des aggregierten Effekts von Staatsausgaben auf die private Investitionstätigkeit liefert die empirische Wirtschaftsforschung gemischte Resultate. Bei der Frage, ob der Verdrängungs- oder Begünstigungseffekt überwiegt, muss sowohl bei der Zweckbestimmung der Ausgaben als auch bei der makroökonomischen Ausgangslage differenziert werden. Im deutschen Kontext kommt eine DIW-Studie zum Ergebnis eines positiven Crowding-in-Effekts öffentlicher Bruttoanlageinvestitionen auf Privatinvestitionen von 1,5. Demnach kurbelt ein zusätzlicher Euro an Investitionen die privaten Ausgaben innerhalb von fünf Jahren um geschätzt 1,50 Euro an.⁴ Der Crowding-in-Effekt wird außerdem maßgeblich vom makroökonomischen Kontext beeinflusst und in Zeiten schwacher

⁴ Vgl. Belitz, Heike; Clemens, Marius; Gebauer, Stefan; Michelsen, Claus (2020): „Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit“, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 158, ISBN 978-3-946417-49-1, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Konjunktur, hoher wirtschaftlicher Unsicherheit und niedriger Kapitalmarktzinsen verstärkt.

Die Effekte von Investitionen im Bereich des Klimaschutzes auf das Wirtschaftswachstum sind bisher weitgehend unerforscht und können daher nur unter hoher Unsicherheit geschätzt werden. Einen Anhaltspunkt bietet hier jedoch eine EZB-Analyse zur Wirkung der Ausgaben im Rahmen der „Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ (ESIF). Demnach können über alle Bereiche (also auch Klima) hohe Multiplikatoreffekte für BIP-Wachstum und Privatinvestitionen durch die Programmausgaben beobachtet werden.⁵ Eine detailliertere IWF-Studie am Beispiel Sloweniens schränkt jedoch die Aussage in Bezug auf Ausgaben ein, die zum Klimaschutz beitragen. Demnach verbleiben zwar positive Wachstumseffekte, nicht jedoch nennenswerte Auswirkungen auf Investitionen im privaten Sektor.⁶

Effekte von Klimaschutzinvestitionen auf Wachstum weitgehend unerforscht

Die oben aufgeführten Standbeine der mittelfristigen Klimapolitik – der deutsche Umsetzungsplan des „NextGenerationEU“-Pakets, Deutscher Aufbau- und Resilienzplan (DARP) sowie der Klima- und Transformationsfonds der Bundesregierung – enthalten zum größeren Teil Investitionszuschüsse, die komplementär zu privaten Investitionen wirken, oder nachfragestimulierende Subventionen. Darunter können Zuschüsse und Kredite für das energieeffiziente Bauen und Sanieren, Subventionen beim Kauf von klimafreundlicheren Autos oder Fördergelder im Bereich Forschung und Entwicklung gezählt werden. In einem Gutachten bezogen auf den „DARP“ schätzt das DIW Berlin entsprechend der ökonomischen Theorie insbesondere bei investiven Maßnahmen wie der industriellen Dekarbonisierung, die Produktivitätsgewinne zur Folge haben, höhere Wachstumseffekte als bei konsumorientierten Ausgaben wie der Subventionierung von grüner Mobilität.⁷

Standbeine staatlicher Klimapolitik

Die geplanten Maßnahmen seitens EU und Bundesregierung dürften sich also überwiegend unterstützend auf die privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit auswirken. Dem gegenüber steht jedoch der durch den Energiepreisanstieg wachsende politische Druck hin zu finanziellen Entlastungen, die insbesondere in Form der Abschaffung der EEG-Umlage einen signifikanten Anteil der Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds ausmachen (vgl. Abbildung 5.1) und den Investitionsanreiz in Energieeffizienz durch geringere Energiekosten vermindern.

⁵ Vgl. ECB Economic Bulletin, Issue 5/2022 (online verfügbar).

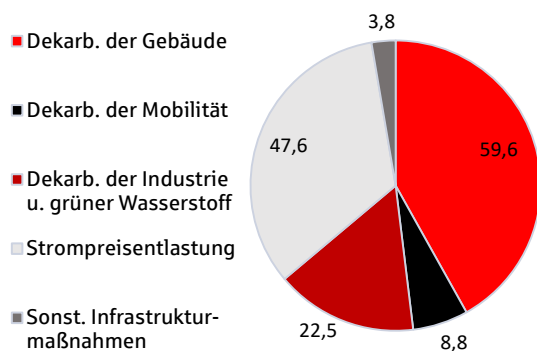
⁶ Vgl. Durand, Luigi und Espinoza, Raphael A. (2021): „The Fiscal Multiplier of European Structural Investment Funds: Aggregate and Sectoral Effects with an Application to Slovenia“ (1. April 2021). IMF Working Paper No. 2021/118 (online verfügbar).

⁷ DIW-Gutachten zum Impact des „Deutschen Aufbau- und Resilienzplans“. Abrufbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html>

Das „NextGenerationEU“-Programm und das erweiterte Sondervermögen „KTF“ stellen zusammen insgesamt ein wichtiges Tandem für die mittelfristigen Anstrengungen bei der Klimatransition in Deutschland dar. Sie können den von uns geschätzten Investitionsbedarf jedoch nur zu einem Bruchteil erfüllen. Daher ist die Begünstigung der privatwirtschaftlichen Investitionstätigkeit von essenzieller Bedeutung, um die bestehende Kluft schließen zu können. Im Zeitraum 2023–2026 bildet der für Klimaausgaben avisierte Anteil des „NextGenerationEU“-Programms nur knapp über eine Milliarde Euro jährlich, während das Sondervermögen – abzüglich der Mittel, die für eine Entlastung der Strompreise aufgewendet werden – jährlich etwa 32 Mrd. Euro aufwendet. Wir gehen daher von einer privatwirtschaftlichen Investitionslücke von rund 110 Mrd. Euro jährlich bis 2026 aus (vgl. Abbildung 5.2), was einen Anstieg der jährlichen privaten Bruttoanlageinvestitionen von 20 Prozent erfordern würde. Eine solche Steigerung erscheint kurzfristig unrealistisch und wird trotz einer massiven Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Verschuldung nur durch eine Reduktion anderer Investitionen oder Konsumverzicht zu bewerkstelligen sein.

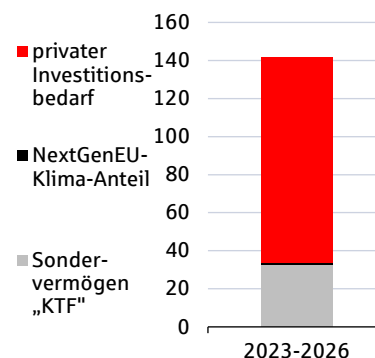
Privatwirtschaftliche Investitionslücke von rund 110 Mrd. Euro jährlich bis 2026

Abbildung 5.1
Schwerpunkte „NextGenerationEU“ und „KTF“
Ausgabenschwerpunkte in Mrd. Euro bis 2026



Quellen: BMF, Bundesregierung, BayernLB Research

Abbildung 5.2
Jährliche Investitionslücke von knapp 110 Mrd.
Jährliche Ausgaben der Haushaltspläne in Mrd. €, 2023–2026, ohne Ausgaben für Strompreisentlastung/EEG-Abschaffung



Quellen: BMF, Bundesregierung, BayernLB Research

Verteilungsfragen für eine sozial gerechte Klimawende

Für den Erfolg der Klimawende ist es eine notwendige Bedingung und damit wichtige Aufgabe der Politik, den Zuspruch der Bevölkerung für Energiewende und Dekarbonisierung zu erhalten. Verkehrswende und steigende CO₂-Preise müssen nicht nur volkswirtschaftlich sinnvoll sein. Sie benötigen für eine erfolgreiche langfristige Umsetzung auch regional und bundesweit politische Mehrheiten. Bereits vor dem starken Anstieg der Energiepreise infolge des Angriffskriegs Russlands in der Ukraine ergaben Meinungsumfragen eine hohe Bedeutung einer sozial gerechten bzw. fairen Verteilung der Kosten.

Nachhaltige Unterstützung der Bevölkerung für die Energiewende wichtige Aufgabe der Politik

Wird die Zustimmung der Haushalte zur Dekarbonisierung betrachtet, zeigen sich in Abhängigkeit von ihrem verfügbaren Einkommen deutliche Unterschiede.⁸ Während eine Mehrheit der Deutschen bereit ist, höhere Preise zu Klimaschutzzwecken in Kauf zu nehmen, sinkt die Zustimmungsrate bei den unteren Einkommensschichten deutlich. Hohe Preise für Strom, Wärme, Benzin und Lebensmittel belasten Haushalte im unteren Einkommenssegment relativ stärker. Ohne staatliche Gegenmaßnahmen droht eine Ausweitung der Ungleichheit durch Maßnahmen der Klimawende, was sozialen Sprengstoff in sich birgt und die Zustimmung in der Bevölkerung zu belasten droht. Daher rücken ergänzend zu Fragen der Investitionsmobilisierung und deren Finanzierung zunehmend auch verteilungspolitische Aspekte in den Fokus. Sollten Klimaschutzmaßnahmen zu einer regelrechten sozialen Spaltung der Gesellschaft führen, würde dies sicher auch (vermeidbare) negative Effekte für die Wirtschaftsentwicklung nach sich ziehen.

Die Zustimmung zur Energiewende ist stark mit Einkommen und Bildungsniveau verknüpft

Ein Stimmungsbild der deutschen Bevölkerung

In verschiedenen Umfragen zeigt sich der Wunsch nach „Verursachergerechtigkeit“, d.h. einer höheren Belastung für die Emittenten großer Mengen CO₂. Um diese (empfundene) Gerechtigkeitslücke zu schließen, will ein großer Teil der Befragten die Unternehmen stärker in die Pflicht nehmen. Zwar wird auch der Unterschied zwischen einkommensstarken und -schwachen Haushalten angeführt, vornehmlich stört sich die Bevölkerung aber an der mangelnden Belastung von energieintensiven Branchen.⁹

So ist es zu begrüßen, dass auch Energieversorger im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets der Europäischen Union künftig in den Emissionshandel (EU ETS) eingebunden sein werden. Die im Sommer diskutierte und nun wieder abgeschaffte Gasumlage und parallele Senkung der Mehrwertsteuer weisen unter den Gesichtspunkten soziale Gerechtigkeit, Effizienz und Transparenz deutliche Mängel auf. Während die Unterstützung von wirtschaftlich angeschlagenen Gaslieferanten wünschenswert ist, sind umverteilende Zahlungen an Profiteure der hohen Energiepreise ökonomisch nicht zu rechtfertigen und der Bevölkerung auch kaum zu vermitteln. Eine Verzerrung der knappheitsinduzierten Preissignale sollte zudem unterbleiben.

Gut die Hälfte der Bevölkerung sieht Teilaspekte der Energiewende kritisch. Die Politik muss kontinuierlich Aufklärungsarbeit leisten und die deutlichen Vorteile einer CO₂-neutralen Produktion und Stromversorgung aufzeigen. Darunter fallen durch den Ausbau erneuerbarer Energien langfristig sinkende Stromkosten und die Schaffung neuer, zukunftsträchtiger Arbeitsplätze.

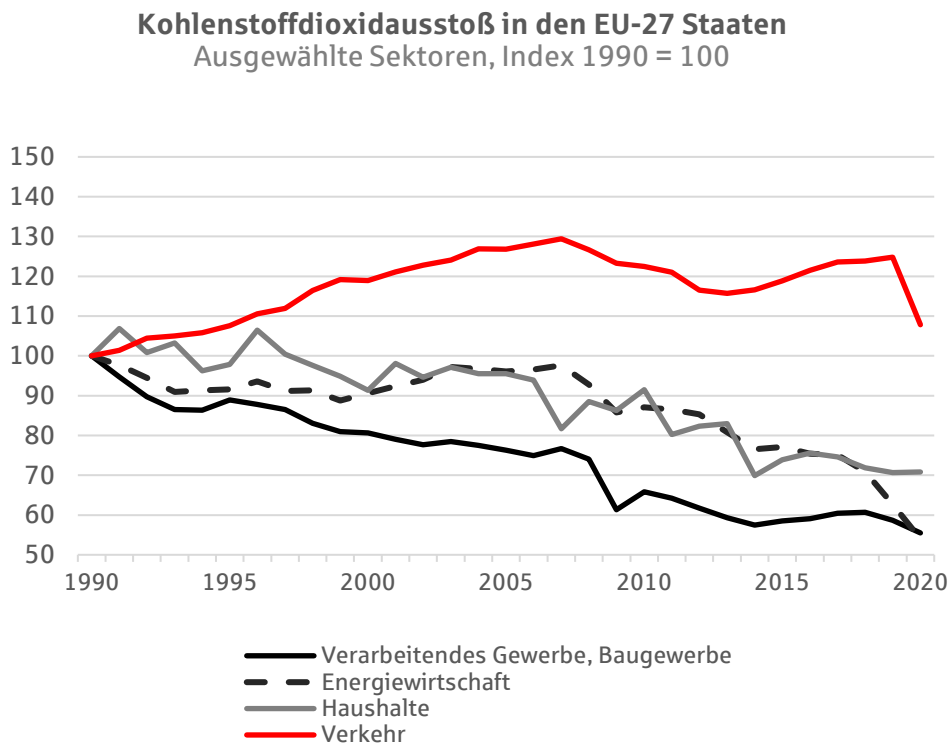
⁸ Frondel, Manuel, et al. „Akzeptanz der CO₂-Bepreisung in Deutschland: Die große Bedeutung einer Rückverteilung der Einnahmen.“ *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 23.1 (2022): 49–64.

⁹ <https://ariadneprojekt.de/nachhaltigkeitsbarometer-2021>

Verkehrswende: Zustimmung und Skepsis

Während die Energiewirtschaft durch den Ausbau erneuerbarer Energien und Haushalte durch moderne Dämmverfahren ihren Kohlendioxid ausstoß verringern, lag der Ausstoß des Verkehrs 2019 um 25 Prozent höher als noch 1990. Der Anteil an den gesamten Emissionen wird stetig größer.

Abbildung 6: Entwicklung des CO₂-Ausstoßes in ausgewählten Sektoren



Quelle: Eurostat, NORD/LB Research

Fast 20 Prozent aller in Deutschland ausgestoßenen Treibhausgase gehen inzwischen ausschließlich auf den Straßenverkehr zurück. Ein großer Teil der Deutschen hat dieses Problem erkannt. Die Verkehrswende hat inzwischen großen Rückhalt. Dieser positiven Grundeinstellung stehen jedoch zahlreiche Bedenken gegenüber. Einige sehen die Gefahr einer weiteren sozialen Spaltung durch steigende Benzinpreise, halten die Kosten für neue Infrastruktur für zu hoch oder haben Angst, dass sich Nachteile für Deutschland als Wirtschaftsstandort ergeben werden.

Zudem herrscht große Skepsis beim Verzicht auf die Nutzung des privaten PKW. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines Wandels ist bei einem großen Teil der Menschen vorhanden, die Zustimmung hängt jedoch maßgeblich von Faktoren wie Einkommen und Bildungsniveau ab. Es muss daher Aufgabe der Politik sein, die Kosten des Wandels gerecht in der Bevölkerung zu verteilen und die Bedenken der Bürger direkt zu adressieren.

Soziale Mobilitätswende: ÖPNV und Reformen

Die Mobilitätswende muss langfristig zwei zentrale Bestandteile enthalten: den Ersatz des Verbrennungsmotors durch strom- und wasserstoffbasierte Antriebe und eine Verlagerung des individuellen Straßenverkehrs auf Fahrrad, Bahn sowie Shared-Mobility-Konzepte. Da 96 Prozent des Treibhausgas-Ausstoßes im Verkehrssektor durch den Straßenverkehr entstehen¹⁰, ist eine Kombination aus technologischem Fortschritt und gesellschaftlichem Umdenken bei der Nutzung von PKW mit herkömmlichem Verbrennungsantrieb notwendig. Dieser Wandel sollte durch geeignete Instrumente und Anreize gefördert werden. Die Menschen werden zum Verzicht auf individuelle CO₂ verursachende Mobilität nur bereit sein, sofern überzeugende sowie sozialverträgliche Alternativen flächendeckend bereitgestellt werden.

Der zentrale Baustein der Verkehrswende ist der öffentliche Nahverkehr. Damit die Verlagerung der Mobilität gelingen kann, müssen hier Qualität, Quantität und Bezahlbarkeit gewährleistet werden. Das „9-Euro-Ticket“ hat Mitte des Jahres die Schwächen, aber auch die Chancen des ÖPNV offengelegt. Trotz der Schwächen halten wir ein Nachfolgekonzept, wie es jetzt mit dem Vorschlag für ein 49-Euro-Ticket im Enlastungspaket III auf den Weg gebracht wurde, für sinnvoll und gerechtfertigt. Günstigerer ÖPNV ermöglicht Mobilität für alle und trägt neben einer Kostenersparnis auch zu einem Teil der persönlichen Freiheit bei. Die steigenden Preise für die Nutzung von PKWs mit herkömmlichem Verbrennungsmotor können nicht vollständig durch die Umstellung auf Elektro- oder Wasserstoffmobilität kompensiert werden. Für eine sozialverträgliche Verkehrspolitik ist deshalb ein kostengünstiger und flächendeckender Zugang zum öffentlichen Nahverkehr unumgänglich. Neben günstigen Preisen sind Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit gerade auch für die ländliche Bevölkerung entscheidende Kriterien.

Neben Investitionen in das Schienennetz, zusätzlichen Kapazitäten für Züge sowie Busse und einer verbesserten Fahrradinfrastruktur müssen Lösungskonzepte für dünner besiedelte Regionen entwickelt werden. Dafür werden beispielsweise in einigen Regionen bereits elektrisch angetriebene Sammeltaxen erprobt.

Die zweite Säule der Verkehrswende, elektrifizierte Mobilität, bedarf zielgerichteter Maßnahmen, um ein sozial gerechtes und klimaorientiertes Steuer- und Abgabensystem für PKW zu entwickeln. Diese Reformen sollten nach einem Bonus-Malus-System ausgestaltet werden, beispielsweise über die Kfz-Steuer. Durch eine weitere Förderung regenerativer Energiequellen für die individuelle Mobilität und eine stufenweise Anhebung der CO₂-Komponente in der Kfz-Steuer dürfte sich mittelfristig eine Lenkungswirkung

Ein bezahlbarer ÖPNV erhöht die persönliche Freiheit und die Zustimmung zur Verkehrswende

¹⁰ Kasten, Peter: „Klimaschutz im Verkehrssektor: Klimaorientiertes und sozial gerechtes Marktdesign.“ *Wirtschaftsdienst* 102.1 (2022): 22–28.

weg von emissionsreichen Fahrzeugen ergeben. Zudem sollte die Besteuerung von Benzin und Diesel reformiert werden. Die Kraftstoffsteuer sollte mittelfristig der allgemeinen CO₂-Steuer weichen. Ergänzend muss die Attraktivität von Fahrzeugen mit regenerativen Energiequellen gesteigert werden. So ist beispielsweise der Ausbau der Ladeinfrastruktur mit Blick auf die Elektromobilität – besonders in ländlichen Regionen – zu nennen.

Die Verkehrswende wird aber wohl nicht ohne ein gewisses Maß an Umdenken und Verzicht erfolgreich sein. Technische Lösungen sind zumindest bislang nicht ausreichend, um die Ziele in diesem Sektor zu erreichen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit weiterer Innovationen, für die Preissignale einen wichtigen Anreiz setzen.

Klare politische Rahmenbedingungen schaffen

Die Investitionen in die Dekarbonisierung können nur durch eine enorme Kraftanstrengung vom staatlichen und privaten Sektor gestemmt werden. Wie der IWF jüngst in einer Studie¹¹ dargelegt hat, unterliegen Klimaschutzinvestitionen unter anderem aufgrund ihrer verzögerten Wirksamkeit besonderen Risiken, die von staatlicher Seite adressiert werden sollten.

Im September 2019 haben wir in einem Standpunkt der Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe mit dem Fokus „Mit stringenter Steuer Klimawandel aufhalten“ unterstrichen, dass die staatliche Seite langfristig geltende und klare Rahmenbedingungen setzen sollte. Maßgeblich ist aus unserer Sicht dabei ein mittelfristig transparenter und steigender Pfad für den CO₂-Preis. Dieser kann entweder durch die Ausgabe von Zertifikaten über den Markt bestimmt werden oder durch die Festlegung einer Steuer. Da das Ziel eine Netto- und keine Brutto-Reduktion von CO₂ ist, sollte unseres Erachtens eine solche Bepreisung nicht nur auf die Neuemissionen von CO₂ abzielen, sondern in einer symmetrischen Form erfolgen. Das heißt, für die Absorption von CO₂ aus der Atmosphäre sollte es eine Entlohnung geben. Diese könnte beim Zertifikatmodell durch die Abgabe von Gratiszertifikaten an die Absorbenten geschehen und im Steuermodell durch eine Negativ-Steuer (Subvention). In beiden Fällen muss die Entlohnung so gestaltet werden, dass das CO₂-Reduktionsziel erreicht wird und dass sie aufkommensneutral ist.

*Mittelfristig transparenter
und steigender CO₂-Preis er-
forderlich*

Angesichts der kurzfristig geringen Elastizität der Energienachfrage und des weiterhin unzureichenden Angebots regenerativer Energie hat der dramatische Anstieg der Preise für fossile Energieträger nach dem Angriffskrieg Russlands in der Ukraine einen massiven Kaufkraftverlust zur Folge. Um die Auswirkungen von Gas auf andere Energieträger, insbesondere Strom, zu reduzieren, wurden bereits einige Eingriffe in den komplexen europäischen Strommarkt diskutiert bzw. auf den Weg gebracht. Bei all

¹¹ IMF Staff Climate Note: „Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies“, Ananthakrishnan Prasad; Elena Loukoianova; Alan Xiaochen Feng; William Oman, Juli 2022.

diesen Eingriffen zur Minderung der akuten Auswirkungen des sprunghaften Gaspreisanstiegs dürfen die mittelfristigen Wirkungen der politischen Eingriffe in den Markt nicht ignoriert werden. Dazu gehört auch die Reform des Merit-Order-Prinzips, mit dessen Design die Profitabilität von erneuerbaren Energien erhöht wird.

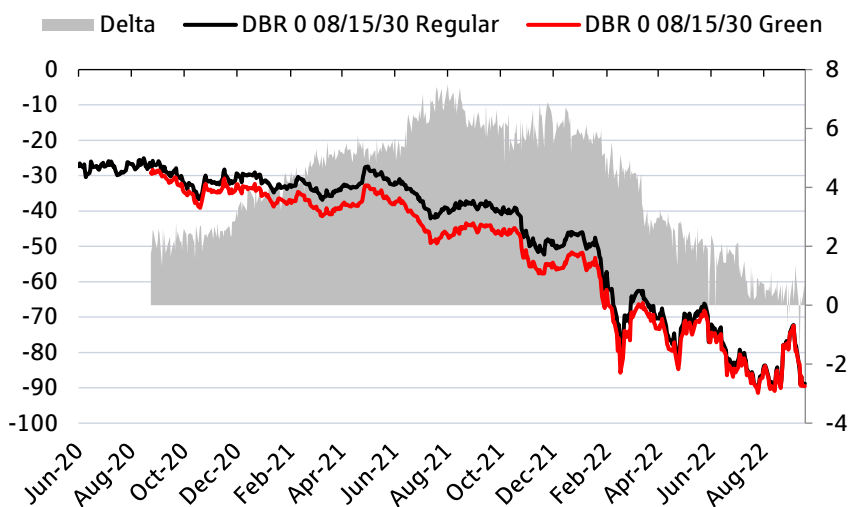
Reform des Merit-Order-Prinzips angehen

Im aktuellen Umfeld exorbitant steigender Gaspreise sollte erwogen werden, das Prinzip, nach dem die höchsten Stromgestehungskosten für alle Stromanbieter gelten, abzuschaffen. Das System sollte dahingehend modifiziert werden, dass auch der Anbieter mit den höchsten Grenzkosten diese weiterhin voll erstattet bekommt, aber die Vergütung von allen anderen Anbietern sich an den Gestehungskosten des zweithöchsten Anbieters orientiert. Dadurch würde der durchschnittliche Strompreis für die Abnehmer deutlich sinken und gleichzeitig der Anreiz für die mit den geringsten Grenzkosten operierenden erneuerbaren Energien bestehen bleiben. Um im Umfeld steigender CO₂-Preise (und damit steigender Gestehungskosten für fossile Energieträger) über die kommenden Jahre die Transfers zu den Erneuerbaren nicht ausufern zu lassen, sollte ein Abschlag (der sich am CO₂-Preis orientiert) auf den nach dem Merit-Order-Prinzip gebildeten Preis eingeführt werden.

Unabhängig von diesen Maßnahmen werden durch den Verlust von Kaufkraft die Konjunktur und das Investitionspotenzial der Unternehmen auch für „grüne“ Investitionen geschwächt. Um die negativen Konjunkturauswirkungen zu limitieren und gleichzeitig ein klares Bekenntnis zur mittelfristigen Verteuerung der Energieerzeugung mit fossilen Trägern zu geben, wäre eine Dynamisierung der CO₂-Bepreisung vorteilhaft. Bei einem solchen Mechanismus würden in Phasen deutlich steigender Preise für Gas und Co. zusätzliche CO₂-Zertifikate in den Markt gegeben werden, die dann in Phasen fallender Preise der Fossilen wieder entzogen würden. Ähnlich könnte man die CO₂-Steuer dynamisieren und zur Dämpfung starker Preisschwankungen bei den fossilen Energieträgern entsprechend entgegengesetzt nach unten und nach oben anpassen. Bei der Dynamisierung von Zertifikaten und Steuersätzen muss aber klar verankert sein, dass über die mittlere Frist die Preise für CO₂ signifikant steigen. Dies ist ein wichtiger Faktor, damit sich die Investitionen in alternative Energieerzeugung oder in Energieeinsparungen lohnen. Hier gilt es, klare Signale zu setzen.

Der starke Anstieg der allgemeinen Finanzierungskosten erschwert die Finanzierung „grüner“ Investitionen. Zudem ist in einem von Unsicherheit geprägten Umfeld, in dem konventionelle Investoren kurzfristige Performance gegenüber strategischen Investmententscheidungen bevorzugen, der zuvor gewachsene Finanzierungsvorteil von grünen Anleihen gegenüber konventionellen (Greenium) geschrumpft (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: ASW-Spread der Deutschen Bundesanleihen (DBR) in Bp



Quelle: Bloomberg, BayernLB Research

Mit den bereits beschlossenen regulatorischen Anforderungen für Banken und Finanzinvestoren wird sich die Nachfrage aber immer weiter in Richtung grüne Investmentinstrumente verschieben. Die EZB hat zudem mit ihren Berichtsanforderungen an die Finanzwirtschaft Weichenstellungen geschaffen, die auf Banken und Unternehmen Druck ausüben, wichtige Informationen über die Entstehung von klimaschädlichen Emissionen zu ermitteln. Neue Finanzprodukte werden entwickelt, durch die die Reduktion klimaschädlicher Gase gezielt forciert werden kann. Auch wenn einheitliche Standards Vorteile mit sich bringen können, darf nicht vergessen werden, dass die Einführung einer überbordenden Berichterstattung aufseiten der Kreditinstitute und der nichtfinanziellen Unternehmen mit einem substantiellen, von vielen Unternehmen kaum zu leistenden Aufwand verbunden ist. Zudem sollte davon Abstand genommen werden, den „nicht-grünen“ Anteil des Kreditportfolios mit zusätzlichen „Strafen“ (z. B. höheren Kapitalanforderungen) zu belegen. Dadurch würde insgesamt die Kreditvergabe Kapazität reduziert – und damit auch das Potenzial zur Finanzierung „grüner“ Investitionen.

*Regulatorik mit Maß
und Mitte gestalten*

Obwohl der Anstieg des Zinsniveaus und der Risikoprämien zu einer Erhöhung der Finanzierungskosten führt, die auch Klimainvestitionen betreffen, ergeben sich daraus auch Chancen. Gerade in Deutschland könnte der Staat seine gute Bonität dazu nutzen, um grüne Projekte durch direkte Garantien zu fördern. Zusätzlich dürften im höheren Zinsumfeld die bereits vorhandenen Programme der Förderbanken für Investoren attraktiver werden. Wie bei den anderen Klimasteuerungsinstrumenten sollte aber auch hier neben großer Transparenz und Planungssicherheit die Einfachheit der Programme Vorrang haben. Sie sollten sich an der Reduktion bzw. Absorption von CO₂ als einheitliches Förderkriterium orientieren. Der Förderbeitrag könnte dann proportional zur Netto-CO₂-Reduktion gestaffelt werden.

*Zinswende auch
als Chance sehen*

Neben der Bereitstellung günstiger Finanzierungsbedingungen für Klimainvestitionen erscheint gerade auch in Deutschland der vom IWF gemachte Vorschlag¹² zur Bereitstellung von öffentlichem Eigenkapital für solche Investitionen als zukunftsweisend. Diese könnten durch einen weiteren spezifischen öffentlichen Fonds bereitgestellt werden. Mittel aus diesem Fonds sollten prinzipiell breit gestreut werden und Klimainvestitionen so befördern. Dabei wäre es durchaus überlegenswert, die Durchführung der entsprechenden Projekte in Form von Public-private-Partnerships durchzuführen.

Staatliches Eigenkapital für Klimainvestitionen

Energiewende und Energiearmut: gezielte Unterstützung

Energieverbrauch in Form von Strom und Wärme belastet Haushalte aus den unteren Einkommensdezilen proportional deutlich stärker als diejenigen mit hohem Einkommen. Zugleich haben weite Teile der Bevölkerung, wie beispielsweise Mieter von Wohnungen, weniger Möglichkeiten, sich vor steigenden Preisen für fossile Wärmeerzeugung und Strom, z.B. durch eine Sanierung ihrer Wohnung (Wärmedämmung), zu schützen. Um diese Probleme langfristig zu lösen, müssen Investitionen in Gebäudesanierungen sowohl ermöglicht als auch zielgerichtet gefördert werden.

Die Renovierung älterer Bauten sollte unter Emissionsaspekten der Förderung von Neubauten vorgezogen werden. Wichtige Aspekte sind dabei die Bezahlbarkeit und Aufteilung der Kosten zwischen Mietern und Vermietern. Da besonders einkommensschwächere Haushalte überproportional oft in Mietverhältnissen wohnen, sollte eine öffentliche Förderung von Sanierungsmaßnahmen durch den Vermieter mit klaren Regelungen versehen werden. Subventionen könnten hier unter der Bedingung einer zeitlich begrenzten Garantie der Bestandsmiete vergeben werden, da die langfristige Wertsteigerung der Immobilie dem Vermieter zugutekommt.¹³

Zielgerichtete Förderung entscheidend

Abbildung 8: Anteil der Wohnenergie an den Konsumausgaben 2020 in %



Quelle: Destatis, NORD/LB Research

¹² „Public Sector Must Play Major Role in Catalyzing Private Climate Finance“ (online verfügbar): https://blogs.imf.org/2022/08/18/public-sector-must-play-major-role-in-catalyzing-private-climate-finance/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery

¹³ Stein, Ulrike: „Klimaschutz geht nur Hand in Hand mit Sozialverträglichkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz.“ No. 107. *IMK Policy Brief*, 2021.

Kurzfristig sollten die besonders armutsgefährdeten Haushalte vor den Auswirkungen der Energiekrise und mittelfristig vor den erhöhten Lebenshaltungskosten durch hohe Energiekosten geschützt werden. Bereits 2020 wendeten ärmere Haushalte fast 10 Prozent ihres Einkommens für Strom und Wärmenergie auf (vgl. Abbildung 8). Angesichts der steigenden Preise für Gas und Strom stieg dieser Wert 2022 rasant an. Die steigenden Kosten von fossilen Energien durch die Besteuerung von CO₂ wird neben Energiekosten zudem auch die Preise von Lebensmitteln und Dienstleistungen ansteigen lassen.

2022 waren in Deutschland so viele Menschen von Energiearmut betroffen wie noch nie zuvor

Es wurden bereits eine Reform des Wohngeldes und weitere Entlastungen gegen einen starken Anstieg der Gaspreise im Herbst angekündigt. Es sollte jedoch auch ein langfristiger Plan zur sozialen Ausgestaltung der Energiewende ausgearbeitet werden. Da die CO₂-Abgabe darauf ausgelegt ist, die Preise fossiler Energien mittelfristig steigen zu lassen, ist ein verbrauchsunabhängig ausgestalteter Ausgleich für diesen Übergangszeitraum notwendig. In den vergangenen Monaten ist die Anzahl der Haushalte, die als energiearm eingestuft werden, deutlich angestiegen.¹⁴ Im Mai 2022 gaben 25,2 Prozent der deutschen Haushalte über 15 Prozent ihres Einkommens für Energie aus. Diese hohen Kosten können in zweiter Reihe Unternehmen belasten: So rechnen Stadtwerke in Deutschland mit ca. 8 Prozent Forderungsausfällen über die nächste Heizperiode.

Eine versteuerte Pro-Kopf-Klimaprämie wäre ein einfaches, aber auch geeignetes Instrument, das zielgerichtet Personen mit geringer Steuerlast und niedrigen Einkommen entlastet.¹⁵ Es wäre ebenfalls denkbar, ein staatlich festgelegtes Budget an günstiger Energie zur Verfügung zu stellen. Bis zu dieser Grenze würden Preise gedeckelt sein; erst bei einem höheren Verbrauch griffen die regulären Marktpreise. Alternativ könnten über ein Gutschein-System Einsparungen von privaten Haushalten finanziell belohnt werden. Diese Maßnahmen würden bezahlbare Energie für einkommensschwache Haushalte sicherstellen, alle Einkommensklassen zu Einsparungen motivieren und Energieversorger vor Zahlungsausfällen schützen.

Entlastungspaket III in der Diskussion

Mit dem dritten Entlastungspaket, das Anfang September in die politische Diskussion eingebracht wurde und seine Wirkungen zum Jahreswechsel 2022/2023 entfalten sollte, stützt die Bundesregierung vor allem die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Zur Überwindung der Krise sowie der hohen Inflation sind aus volkswirtschaftlicher Sicht aber vor allem angebotsseitige Maßnahmen gefordert. In der aktuellen Lage helfen Abkommen wie beispielsweise mit Frankreich, sich gegenseitig mit Strom- oder Gaslieferungen zu helfen und weitere Energieträger länger zu nutzen. Entscheidend

Entlastungen stützen Nachfrage nur zeitweise ...

... wichtiger sind angebotsseitige Reformen zur Steigerung der Energiemengen

¹⁴ Henger, Ralph und Maximilian Stockhausen: „Gefahr der Energiearmut wächst“. No. 55/2022. *IW-Kurzbericht*, 2022.

¹⁵ Dullien, Sebastian und Ulrike Stein: „Sozialverträgliche CO₂-Preise.“ *Wirtschaftsdienst* 102.1 (2022): 47–52.

bleibt es, die Angebotsmengen an Energie zu erhöhen und die Konsumenten und Unternehmen zum Sparen von Gas und Strom anzuregen.

Ein weiterer Schritt kann zudem die von der Europäischen Kommission vorgesehene Entkoppelung von Gas- und Strompreis sein. Es sollte dabei vermieden werden, den Anreiz zur Nutzung regenerativer Energiequellen auszuhebeln. Zu begrüßen ist ferner, dass ein Anreiz zum Sparen mit einem Preisdeckel für die Abnahme einer bestimmten Strommenge eingeführt werden soll. Denn es sind gerade die angebotsseitigen Maßnahmen, die helfen, diese Krise gemeinsam schultern zu können.

Ein Großteil des sogenannten 65-Mrd.-Pakets der Bundesregierung soll aber die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen. Das wird im Ergebnis dann eher weiter die hohen Inflationsraten perpetuieren. Es bleibt ökonomisch nicht wirkungsvoll, in dieser Situation eines Angebotschocks die Finanzpolitik wie in der Corona-Krise auszugestalten. Der Wirtschafts- und Finanzpolitik wird es nicht gelingen, einen flächendeckenden Ausgleich der Energiepreissteigerungen zu erreichen. Fraglich bleibt zudem, ob mit dem gewählten Ansatz eine Abmilderung tatsächlich bei den Bedürftigen erreicht wird.

Gefordert bleibt weiter insbesondere die Neuaufstellung des Energiesystems in Deutschland und Europa. Dabei sollten auch die Anpassungsmechanismen der sozialen Marktwirtschaft sich frei entfalten können. Der Staat sollte dabei die Möglichkeiten für ein breites Angebot an Energien schaffen, das zugleich nachhaltig den Umbau zu regenerativen Energien unterstützt. Dazu bleiben Deutschland und Europa weiterhin gefordert.

Fazit: Die Menschen mitnehmen

Die Bekämpfung des Klimawandels wird weitreichende Einflüsse darauf haben, wie wir leben und wirtschaften. Für diesen Wandel muss Akzeptanz in der Gesellschaft geschaffen und verfestigt werden. Die Bepreisung von CO₂ führt zu steigenden Preisen und geringerem Output, auch wenn die genauen Auswirkungen schwer zu beziffern sind. Der notwendige soziale Ausgleich und wirtschaftliches Wachstum sollten dabei nicht als zwei Gegenpole betrachtet werden. Es gilt, auch in Zeiten unsicherer Wachstumsaussichten, sowohl zwischen Haushalten unterschiedlicher Einkommensgruppen als auch Konsumenten und Unternehmen eine faire Lastenverteilung sicherzustellen. Außerdem sollten privatwirtschaftliche Maßnahmen zur CO₂-Reduktion staatlich gefördert bzw. unterstützt werden. Der fiskalpolitische Spielraum für diese Projekte ist nach heutigem Stand zusätzlich zu Investitionsprogrammen der EU zumindest in Deutschland gegeben. Das Gelingen der Klimawende ist von der Bereitschaft zu mehr staatlichen Investitionen, die möglichst zusätzlich private Investitionen durch Crowding-in-Effekte in Bewegung setzen, und vor allem von einem günstigen Rahmen für eine Mobilisierung privater Investitionen abhängig.

Disclaimer

Das vorliegende Positionspapier der Chefvolkswirte entspricht nicht notwendigerweise der Haltung aller Institutionen der Sparkassen-Finanzgruppe.

Impressum

Herausgeber

Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V.
Charlottenstraße 47, 10117 Berlin
Telefon: 030 20225-5303
DSGV-Volkswirtschaft@dsgv.de

Redaktionsschluss dieser Ausgabe
17. Oktober 2022

Gestaltung

Franz Metz, Berlin

Bildnachweis

unsplash/Sander Weeteling

Verantwortlich

Dr. Thomas Keidel – DSGV
Direktor
Leitung Financial Markets & Economics
thomas.keidel@dsgv.de

Dr. Reinhold Rickes – DSGV
Chefvolkswirt
Stellv. Abteilungsleiter
Financial Markets & Economics
reinhold.rickes@dsgv.de

Hinweis

Alle Publikationen dieser Reihe finden Sie unter
<https://www.dsgv.de/positionen.html#standpunkte>

ISSN

2509-3851