



Finanzpolitik in Zeiten von Inflation

Finanzpolitik in Zeiten von Inflation

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen
Stellungnahme 04/2023 vom 27. Juli 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Fragestellung	07
2. Interaktion von Geld- und Fiskalpolitik	08
3. Fiskalpolitische Maßnahmen	10
4. Die Rolle von indirekten Steuern und Subventionen	12
5. Verteilungspolitische Dimension	14
6. Schlussfolgerungen	16
Mitgliederverzeichnis	17

1. Einleitung und Fragestellung

Nach Jahren schwacher Preissteigerungen hat die Inflation in Deutschland gemessen am Verbraucherpreisindex seit dem Jahr 2021 sehr deutlich zugenommen und im Jahr 2022 einen vorläufigen Höchststand von 6,9% erreicht. Für das laufende Jahr rechnen aktuelle Prognosen für Deutschland mit einem Anstieg der Verbraucherpreise um 6%.¹ Diese Inflationsentwicklung blieb lange unterschätzt. Anfangs wurde betont, dass temporäre Sonderfaktoren am Werk seien. Mittlerweile sind die Inflationserwartungen jedoch selbst in der mittleren Frist deutlich gestiegen.

Der Inflationsprozess ist dabei nicht nur in Deutschland dynamisch. Auch global hat sich die Inflation beschleunigt. So veranschlagt der IWF die Inflation gemessen am Verbraucherpreisindex in den entwickelten Ländern mit 4,7% im laufenden Jahr.² Auch in den anderen Ländern der Eurozone hat die Inflation stark zugelegt. Für das Jahr 2023 rechnet die EZB mit einer Inflationsrate von 5,3%. Im Jahr 2024 dürfte die Inflation nach Einschätzung der EZB mit einem Wert von 2,9% weiter oberhalb ihres Zielwerts von 2% liegen.

Hinter der Inflationsentwicklung stehen verschiedene Faktoren. So kam es in der Folge der Corona-Krise immer wieder zu Störungen von Lieferketten. Hinzu traten kräftige Impulse von der Nachfrageseite nicht zuletzt durch umfangreiche Fiskalmaßnahmen.³ Im Ergebnis liegt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage über dem gesamtwirtschaftlichen Angebot⁴, sodass in der Folge Preissteigerungen auftreten.

Einen wesentlichen Teil des Inflationsimpulses im Jahr 2022 machen in Europa die deutlich gestiegenen Energiepreise aus. Entsprechend stiegen die Verbraucherpreise zunächst deutlich stärker als die Preise für die heimische Wertschöpfung. Aufgrund der rückläufigen Energiepreise sinkt die Inflationsrate derzeit. Inzwischen trägt ein starkes Lohnwachstum aber dazu bei, dass die Kerninflationsrate (ohne Energie und Nahrungsmittel) nur langsam zurückgeht (vgl. Gemeinschaftsdiagnose, 2023, Frühjahrsgutachten). Eine dauerhaft hohe (Kern-)Inflationsrate wäre jedoch ökonomisch nicht wünschenswert, da sie makroökonomische Effizienzverluste mit sich bringt.⁵ Eine hohe Inflation kann auch zu Umverteilungseffekten zwischen Vertragsparteien mit langfristig getroffenen Absprachen führen, die nicht von den gesellschaftlichen Präferenzen gedeckt sind.

Die Bundesregierung hatte auf die steigenden Verbraucherpreise im Jahr 2022 mit einer Reihe von Entlastungspaketen reagiert. Sie beinhalten unterschiedliche Maßnahmen, insbesondere ein Absenken der Steuerbelastung bei den direkten Steuern, eine Ausweitung von Transferleistungen, eine Reduktion von spezifischen Verbrauchsteuern sowie Subventionen in Teilmärkten. Die vorliegende Stellungnahme des Beirats diskutiert vor diesem Hintergrund die Frage, wie sich die Finanzpolitik im Kontext der Inflation grundsätzlich aufstellen sollte.

1 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), Gemeinschaftsdiagnose #1-2023, April 2023.

2 Vgl. IWF (2023), World Economic Outlook, April 2023.

3 Für eine Diskussion siehe Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), Gemeinschaftsdiagnose #2-2022, S. 40ff.

4 Vgl. Stefan Sauer und Timo Wollmershäuser (2023), Angebotsseitige Produktionsbehinderungen und überausgelastete Produktionskapazitäten: Eine aktuelle Einordnung für die deutsche Wirtschaft. ifo Schnelldienst, Jh. 76 (3), S.3-7.

5 Vgl. Klaus Adam, Andrey Alexandrov und Henning Weber (2023), Inflation Distorts Relative Prices: Theory and Evidence. CEPR Discussion Paper No. 18088.

2. Interaktion von Geld- und Fiskalpolitik

Die Sicherung der Geldwertstabilität wird traditionell als Aufgabe der Zentralbank⁶ angesehen. Sie greift dazu in der Regel nicht in die Preisbildung auf Märkten ein, sondern setzt geldpolitische Instrumente ein, die insbesondere auf die Zeit gerichtete (intertemporale) Entscheidungen wie Ersparnis und Investitionen beeinflussen. In Übereinstimmung mit dieser Sichtweise ist die Sicherung der Geldwertstabilität das vorrangige Mandat der Europäischen Zentralbank. Im institutionellen Rahmen der Eurozone ist die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zugeordnet, während die auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgerichtete Fiskalpolitik den Mitgliedsstaaten zugeordnet ist.

Ungeachtet der institutionellen Trennung von Geldpolitik und Fiskalpolitik gilt indes, dass sich Geldpolitik und Fiskalpolitik gegenseitig bedingen. Welche Effekte eine expansive Fiskalpolitik etwa auf das Preisniveau hat, hängt davon ab, ob die Geldpolitik die Expansion hinnimmt oder durch restriktive Maßnahmen konterkariert. In letzterem Fall dürfte das Zinsniveau steigen und es käme zu einer Verdrängung privater Nachfrage (Crowding out), das Ziel der Geldwertstabilität könnte aber dennoch erreicht werden. Aufgrund des höheren Zinsniveaus kämen allerdings Unternehmen sowie private und öffentliche Haushalte unter Druck.

Wenn die Fiskalpolitik keine Bereitschaft erkennen lässt, die aktuellen und künftigen Primärüberschüsse entsprechend zu erhöhen, besteht die Gefahr, dass die Geldpolitik das Ziel der Geldwertstabilität nicht erreichen kann.⁷ Das Preisniveau passt sich dann so an die Fiskalpolitik an, dass der reale Wert der Staatsverschuldung dem diskontierten Wert der zukünftigen Primärüberschüsse entspricht.

Erwarten Marktteilnehmer zu geringe langfristige Primärüberschüsse zur Deckung der Staatsverschuldung, korrigieren sie ihre Inflationserwartungen. Dies wirkt sich auf die tatsächliche Inflation und auf das Zinsniveau aus. Vor diesem Hintergrund ist eine langfristig tragfähige Fiskalpolitik Voraussetzung zur Sicherung der Geldwertstabilität.

In der Europäischen Währungsunion wird die Fiskalpolitik nicht durch eine zentrale Ebene, sondern durch eine Vielzahl von Mitgliedstaaten durchgeführt. Hierdurch tritt ein besonderer Koordinationsbedarf hinzu. Denn die Fiskalpolitik eines Mitgliedstaates übt externe Effekte auf die anderen Mitgliedstaaten aus. In einem inflationären Umfeld hat die expansive Fiskalpolitik eines Landes zunächst nur eine begrenzte Wirkung auf die Inflationsentwicklung im Inland. Allerdings resultieren Preiseffekte auch in den anderen Ländern des Währungsraums, da eine Wechselkursanpassung nicht möglich ist. Da mithin die adversen Preiseffekte einer fiskalischen Expansion teils auf die jeweils anderen Länder überwältigt werden, tendiert die dezentrale Fiskalpolitik in einem inflationären Umfeld dazu, insgesamt zu expansiv ausgerichtet zu sein.

Hinzu kommt, dass gerade nach den Erfahrungen in der EU-Schuldenkrise die Bereitschaft eines Mitgliedstaates zur Restrukturierung seiner Staatsverschuldung gering ist. Dies hat nicht zuletzt mit der engen Verbindung von Staaten und Banken im Euroraum zu tun. Italiens kategorische Weigerung in der Corona-Krise, auf ein Programm des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zurückzugreifen, illustriert dies auf treffende Weise. Wenn Marktteilnehmer keine Restrukturierung erwarten müssen, dann wirkt eine nicht-tragfähige Fiskalpolitik inflationssteigernd, weil die diskontierten erwarteten Primärüberschüsse geringer als die Staatsverschuldung ausfallen.

Um dem inflationären Impuls zu begegnen, wird es in aller Regel erforderlich sein, die Geldpolitik zu straffen. In der Folge kommt es zu einem Anstieg der Kapitalkosten auch in anderen Mitgliedstaaten. So ergeben sich aus der fiskalischen Expansion in einem Land weitere Rückwirkungen auf die privaten und öffentlichen Haushalte der anderen Mitgliedstaaten.

6 Andere Unionsziele sind sekundärer Art, d.h. sie können nur insoweit verfolgt werden, als das Erreichen des Primärziels gewährleistet ist. Vgl. Alexander Thiele (2015), Die EZB vor Gericht. Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, vol. 27 (5), S. 295-305.

7 Vgl. Eric M. Leeper (1991), Equilibria Under 'Active' and 'Passive' Monetary and Fiscal Policies. *Journal of Monetary Economics*, 27, pp.129-147, John Cochrane (2023), The Fiscal Theory of the Price Level. Princeton University Press, John Cochrane (2022), Fiscal Histories. *Journal of Economic Perspectives*, 36(4), 125-146.

Gerade in Ländern mit hohen Schuldenständen kann dies mit hohen Lasten verbunden sein.

In der Europäischen Währungsunion wurden aus diesen Gründen Fiskalregeln mit dem Ziel eingeführt, die Verschuldung und die staatlichen Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten zu begrenzen.⁸ Daher bestehen formal nur geringe Spielräume für eine fiskalische Expansion. Allerdings sind diese Regeln seit dem Jahr 2020 aufgrund einer allgemeinen Ausnahme wegen eines schweren wirtschaftlichen Einbruchs deaktiviert.⁹ Die EU-Kommission hatte zunächst angekündigt, dass die Aktivierung dieser Ausnahmeregel beendet wird, wenn die Wirtschaftsleistung in der EU wieder den Stand vor der Krise erreicht hat.¹⁰ Obschon dieses Kriterium bereits im Jahr 2022 erfüllt war, empfahl die EU-Kommission dennoch, die Ausnahmeregel frühestens für das Jahr 2024 außer Kraft zu setzen.¹¹ Der Rat ist dieser Empfehlung gefolgt. Der Europäische Fiskalausschuss hat diese Entscheidung als nicht nachvollziehbar kritisiert.¹²

Obwohl derzeit die Ausnahmeregel angewendet wird, werden auf der europäischen Ebene Empfehlungen ausgesprochen. So wurde Deutschland zuletzt aufgefordert, einen „vorsichtigen“ Kurs in der Finanzpolitik einzuschlagen.¹³

8 Vgl. Roel Beetsma und Harald Uhlig (1999), An Analysis of the Stability and Growth Pact. *Economic Journal*, 109(458), 546-571. Varadarajan V. Chari und Patrick J. Kehoe (2007), On the Need for Fiscal Constraints in a Monetary Union. *Journal of Monetary Economics*, 54(8), 2399-2408.

9 Konkret hat der Europäische Rat am 23. März 2020 der Empfehlung der EU Kommission zugestimmt, dass die Regelungen ausgesetzt sind. Dieses Vorgehen entspricht grundsätzlich der im Rahmen des Six Pack beschlossenen Verordnung: „Bei einem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt kann der Rat auf Empfehlung der Kommission ferner beschließen, eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV auszusprechen, vorausgesetzt, dies gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.“

10 Diese Auslegung der Bedingung für die Ausnahmeregel entspricht nicht dem Regelwerk, sondern stellt eine willkürliche Interpretation dar. Vgl. European Fiscal Board, Assessment of the Fiscal Stance Appropriate for the Euro Area in 2023, vom 22. Juni 2022.

11 Vgl. European Commission, 2022 European Semester - Spring Package, COM(2022) 600 final, Brussels, 23. Mai 2022.

12 Vgl. European Fiscal Board, a.a.O.

13 Vgl. hierzu die 19. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 9. Dezember 2022.

3. Fiskalpolitische Maßnahmen

Die aktuelle Inflationsentwicklung war weitgehend unerwartet. Noch im Jahr 2021 ging man von Seiten der Bundesregierung ebenso wie bei der Gemeinschaftsdiagnose von einem kurzfristigen Anstieg der Verbraucherpreise durch höhere Energiepreise in der Folge der wirtschaftlichen Erholung und durch Basiseffekte aus, wie etwa durch die Anhebung der Umsatzsteuer nach der temporären Senkung im Juni 2020. Über die geplante Rückkehr zum mittelfristigen Haushaltsziel weitgehend ausgeglichener Haushalte hinaus schienen zu diesem Zeitpunkt weitere fiskalische Maßnahmen zur Sicherung der Preisstabilität nicht erforderlich.

In einem Umfeld mit unerwartet hoher Inflation, wie es sich im Jahr 2022 einstellte, kann die Fiskalpolitik durch gezielte Maßnahmen dazu beitragen, dass das Inflationsgeschehen nur von kurzer Dauer ist. So ist eine restriktive Fiskalpolitik angezeigt, die den gesamtwirtschaftlichen Nachfragedruck unmittelbar verringert. Dies würde auch einen Beitrag dazu leisten, dass die mittelfristigen Inflationserwartungen niedrig bleiben oder weniger stark steigen und auf diese Weise auf eine baldige Normalisierung der Inflationsentwicklung hinwirken. Eine konsequente Ausrichtung der Fiskalpolitik würde insbesondere helfen, Zweitrundeneffekte abzuschwächen. Die im Jahr 2022 eingeführte Inflationsausgleichsprämie kann ebenfalls dazu beitragen, dass Zweitrundeneffekte, die im Rahmen von Lohnverhandlungen entstehen, begrenzt bleiben.

Für eine wirksame fiskalpolitische Reaktion im Kontext der Währungsunion wäre indes ein koordiniertes Vorgehen wichtig. Denn eine restriktive Fiskalpolitik in einem Land hat nur begrenzte Effekte auf das Preisgeschehen im Euro-Raum. Zudem erzeugt sie positive Externalitäten, denn von der Senkung des Nachfragedrucks durch restriktive Fiskalpolitik in einem Land profitieren auch die anderen Länder der Währungsunion. Insofern wäre die Beachtung der Obergrenzen für das gesamtstaatliche Defizit derzeit besonders dringlich. Gerade weil die Aussetzung von der Verpflichtung zur Einhaltung der Obergrenzen zu einer massiven fiskalpolitischen Expansion während der Corona-Krise geführt hatte, würde deren konsequente Beendigung auch einen Beitrag zur Stabilisierung

der Inflationserwartungen leisten.¹⁴

Reagiert die Zentralbank auf die inflationäre Entwicklung mit einer Straffung ihrer Geldpolitik, kommt es in aller Regel zu einem Rückgang der Investitionstätigkeit. Dies trägt zwar zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bei. In diesem Umfeld führt eine expansive Fiskalpolitik, die den inflationären Impuls verstärkt, tendenziell zu einer stärkeren Verdrängung privater Investitionen. Eine eher zurückhaltende Fiskalpolitik wirkt demgegenüber vergleichsweise positiv auf die private Investitionstätigkeit und kann mithin einen Beitrag dazu leisten, dass mittelfristig der Inflationsdruck durch den Aufbau von Kapazitäten verringert wird.

Die Finanzpolitik kann bei der Stärkung privater Investitionen eine aktivere Rolle spielen, indem sie eine zurückhaltende Finanzpolitik durch Maßnahmen begleitet, die private Investitionen relativ zum privaten Konsum anregen. Dies kann beispielsweise durch Änderungen in der Steuerstruktur erfolgen. Steuerliche Sonderabschreibungen und Investitionsprämien sind eine Möglichkeit, Investitionsanreize trotz hoher Steuerbelastung zu schaffen. Die Finanzpolitik kann dem Inflationsdruck auch durch Stärkung des Arbeitsangebots begegnen. Dies beinhaltet beispielsweise die Absenkung hoher Transferenzugsraten im Bereich des Bürgergeldes.¹⁵ Ohnehin kommt es bei feststehenden Hinzuverdienstgrenzen je nach Lohnentwicklung zu Mehrbelastungen von Aufstockern. Auch hier wären Anpassungen vorzunehmen. Auf die mittlere Frist gerichtet kommen Beiträge zur Steigerung des Produktionspotenzials in Betracht, etwa gezielte öffentliche Investitionen im Kontext der Infrastruktur.

14 Siehe hierzu Francesco Bianchi und Leonardo Melosi (2022), *Inflation as a Fiscal Limit*. Working Paper 2022-37, Federal Reserve Bank of Chicago.

15 Vgl. Felix Bierbrauer, Andreas Peichl, Dominik Sachs und Daniel Weishaar (2021), *Mehrheitsfähige und wohlfahrtssteigernde Reformen des deutschen Steuer- und Transfersystems: Von Entzugsraten, Mittelstands- und Wohlstandsbäuchen*. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 22(3), S. 191-202.

Will die Finanzpolitik durch steuerliche Entlastungen Anreize für private Investitionen oder Anreize zur Steigerung des Arbeitsangebots freisetzen oder mit öffentlichen Ausgaben Produktivitätseffekte entfalten, ist allerdings eine Gegenfinanzierung zu fordern. Das heißt, diese Maßnahmen sollten begleitet sein von Steuererhöhungen in anderen Bereichen des Steuersystems oder durch Minderausgaben kompensiert werden, um nicht durch fiskalische Expansion den Nachfragedruck zu steigern. Eine durch höhere Defizite finanzierte Steigerung der öffentlichen Investitionen hätte einen doppelten Nachteil: Nicht nur würde sie inflationär wirken, sondern die realen Investitionen würden bei gegebenen nominalen Ausgaben auch vergleichsweise gering ausfallen.

4. Die Rolle von indirekten Steuern und Subventionen

Eine Änderung etwa des Regelsatzes bei der Umsatzsteuer erfasst große Teile des Warenkorbs der privaten Haushalte. Blieben die Produzentenpreise unverändert, führte die Veränderung der allgemeinen Verbrauchsteuern direkt zu Änderungen in den Verbraucherpreisen.¹⁶ Dieser direkte Einfluss legt die Frage nahe, ob gezielte Maßnahmen zur Begrenzung der Inflation getroffen werden können.

Gibt es keine Effekte auf die Produzentenpreise, so führt eine dauerhafte Veränderung der Steuersätze zu einem einmaligen Basiseffekt auf das Preisniveau. Der Basiseffekt wirkt sich auch auf die Inflationsrate aus, fällt jedoch – je nach Zeithorizont der Inflationsmessung – spätestens nach einem Jahr aus der ermittelten Inflationsrate wieder heraus. Die dauerhafte Veränderung der Steuersätze geht dann nicht mit einer dauerhaften Veränderung der Inflationsrate einher. Ohnehin ergäbe sich etwa bei einer Senkung des Verbrauchsteuersatzes ein realer Anstieg der Kaufkraft, der positive Effekte auf die Verbrauchernachfrage ausübt. Dies wirkt für sich genommen expansiv und würde mithin den temporären Rückgang der Inflation konterkarieren.

Die Annahme, dass Produzentenpreise nicht beeinflusst werden, erscheint insbesondere in der jetzigen Situation mit Lieferschwierigkeiten und kriegsbedingten Verknappungen recht optimistisch. Die Angebotssituation dürfte vielmehr noch immer durch eine Situation mit eher unelastischem Angebot gekennzeichnet sein. In einer Situation mit vollständig unelastischem Angebot führt eine Reduktion der Verbrauchsteuern und die damit einhergehende Expansion der Nachfrage zu keiner Angebotsveränderung. Mithin würden die reduzierten Steuern durch erhöhte Produzentenpreise kompensiert. Es käme dann nicht einmal zu einer temporären inflationsreduzierenden Wirkung. Die Senkung der Verbrauchsteuern führt in diesem Fall letztlich zu einer Subvention der Angebotsseite.

In der Tat sollte im Falle eines vollständig unelastischen Angebots zur Senkung des Inflationsdrucks eher über eine Erhöhung der Verbrauchsteuern als über eine Senkung indirekter Steuern nachgedacht werden.¹⁷

Etwas anders gelagert sind Versuche, der Inflation durch eine fiskalische Aufwertung zu begegnen. Hier würde es darum gehen, durch eine Veränderung in der Steuerstruktur die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu beeinflussen und so nachfragedämpfend zu wirken.¹⁸ Konkret wäre etwa die Umsatzsteuer zu senken und zeitgleich eine Erhöhung von Abgaben auf die Wertschöpfung etwa bei Einkommensteuern oder Sozialabgaben vorzunehmen. Dann käme es zu einer Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Produktion im Inland gegenüber der Produktion im Ausland. Da es aber zu einer Nachfrageverlagerung auf andere Länder käme, bliebe der Inflationsdruck innerhalb des Währungsraums erhalten. Als Maßnahme der Inflationsbekämpfung kommt dies daher nicht in Betracht.

Zudem kann die Änderung von spezifischen Verbrauchsteuern Preiseffekte auslösen. Politisch mag es etwa naheliegend sein, den Preissteigerungen bei Energielieferungen und Brennstoffen mit Änderungen bei den Energiesteuern zu begegnen. Der Effekt auf die Inflationsrate bestimmt sich durch das Gewicht

16 Vgl. Dora Benedek, Ruud De Mooij, Michael Keen, und Philippe Wingender (2020). Varieties of VAT Pass Through. *International Tax and Public Finance*, 27(4), 890-930.

17 Dies gilt grundsätzlich auch für eine angekündigte zukünftige Absenkung des Steuersatzes. Hier käme es dann zwar zusätzlich zu einer Verlagerung von Käufen in die Zukunft, was die aktuelle Nachfrage dämpfen kann. Allerdings kommt es zum Zeitpunkt der Absenkung zu einer entsprechenden Ausweitung der Nachfrage. Hier wäre insbesondere die Frage zu stellen, wann dieser Impuls gesetzt werden soll, was angesichts der Risiken bezüglich Inflationsentwicklung und Konjunktur kaum beantwortet werden kann. Um die insgesamt expansive Wirkung zu neutralisieren, müsste eine solche Absenkung zudem verbunden sein mit einem temporären Anstieg der Verbrauchsteuer. Diese würde aber zunächst einen weiteren Anstieg der Preise herbeiführen. Einen umgekehrten Weg ging die britische Regierung im Jahr 2008, als sie die Mehrwertsteuer temporär gesenkt hat. Die Bundesregierung hat diesen Ansatz im zweiten Coronahilfen Paket 2020 kopiert.

18 Vgl. Emmanuel Farhi, Gita Gopinath und Oleg Itskhoki (2014), Fiscal Devaluations. *Review of Economic Studies*, 81(2), 725-760.

der betreffenden Güter im Warenkorb der Verbraucher und die Elastizität des Angebots in diesem Sektor.

Tatsächlich sind die Kraftstoffpreise bei der Einführung des Tankrabatts gefallen, was die Inflationsrate der Monate Juni bis August des Jahres 2022 reduziert hat.¹⁹ Bei der Energiesteuer ist zusätzlich mit indirekten Effekten auf die Verbraucherpreise zu rechnen, da Transportleistungen vorübergehend günstiger waren. Auch die Senkung der EEG-Umlage dürfte unmittelbar Effekte auf den Strompreis für Endverbraucher haben. Allerdings funktioniert dieser Effekt nur, weil es zu einer Verlagerung des Energieangebots hin zu Volkswirtschaften kommt, die solche Instrumente zum Einsatz bringen. Hätten alle großen Volkswirtschaften solche Maßnahmen ergriffen, wäre es aufgrund des kurzfristig unelastischen Angebots weltweit zu keinen Preiseffekten gekommen.²⁰

Die Preisanstiege bei den Energielieferungen drücken Knappheiten aus. Sie sorgen dafür, dass diesen Knappheiten in effizienter Weise begegnet wird. Insbesondere führen sie zu Einsparungen bei den Verbrauchern, die dies mit den geringsten Kosten realisieren können. Wenn der Staat dennoch in Sektoren mit starken Preissteigerungen die spezifischen Verbrauchsteuern senkt, wird der Preismechanismus geschwächt. Dies führt zu einem übermäßigen Energiekonsum, der sich angesichts der Versorgungsprobleme etwa beim Erdgas zu einem späteren Zeitpunkt in Mengenrationierungen bemerkbar machen kann.

Dies gilt auch für die Subventionierung der Kosten für einen Grundverbrauch an Energie. Hier besteht die Möglichkeit, durch die nichtlineare Ausgestaltung der Subvention den wünschenswerten Anreiz zum Energiesparen aufrechtzuerhalten. Da komplizierte Tarife, die den Sparanreiz erhalten sollen, nicht immer vom Konsumenten durchschaut werden²¹, stellt eine solche Politik hohe Anforderungen an die Kommunikation des Instruments. Zudem sind auch die Informationsanforderungen an die Ermittlung eines Grundverbrauchs keineswegs trivial. Eine konsequente Trennung zwischen Subvention eines Basisverbrauchs und der jeweiligen Abrechnung nach Verbrauch insgesamt ist wesentliches Gestaltungsmerkmal bei der im Herbst des Jahres 2022 beschlossenen „Energiepreisbremsen“, die eigentlich Maßnahmen zur Reduktion der Rechnungsbeträge für Energieleistungen sind.

19 Vgl. Clemens Fuest, Florian Neumeier und Daniel Stöhlker (2022), Der Tankrabatt: Haben die Mineralölkonzerne die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben? Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 23(2), 74-80.

20 Mai Chi Dao et al. (2023) kommen zu einer positiveren Bewertung von direkten Maßnahmen zur Senkung der Energiepreise, weil sich hieraus eine Glättung der Inflation ergeben kann. Dies setzt allerdings voraus, dass der zugrundeliegende Inflationsimpuls temporär ist, was ex-ante nicht festgestellt werden kann. Vgl. Mai Chi Dao, Allan Dizioli, Chris Jackson, Pierre-Olivier Gourinchas und Daniel Leigh (2023), Unconventional Fiscal Policy of High Inflation. Working Paper ECB Forum on Central Banking.

21 Siehe z.B. Koichiro Ito (2014). Do Consumers Respond to Marginal or Average Price? Evidence from Nonlinear Electricity Pricing. *American Economic Review*, 104(2), 537-563.

5. Verteilungspolitische Dimension

Der Inflationsprozess führt zu umfangreichen und komplexen Verteilungseffekten. Negativ getroffen werden die Gläubiger von festverzinslichen Krediten, ihre Schuldner entsprechend positiv. Ebenso wie Gläubiger sehen Empfänger von Transfereinkommen mit fixierten Auszahlungen ihre Transfers teilweise entwertet, wenn es nicht zu einer Anpassung kommt. Für Lohnempfänger kommt es ohne Lohnsteigerungen zu Kaufkraftverlusten. Für Arbeitgeber käme es hier unter sonst gleichen Umständen zu einer Entlastung. Bei Unternehmen können die im Zuge einer starken Nachfrage erhöhten Preise zu höheren Gewinnen führen, allerdings kommt es durch die Preissteigerungen insbesondere bei den Vorleistungen auch zu Belastungen, sodass der Nettoeffekt im Grundsatz offen ist. Weitere Effekte wirken über den Immobilienmarkt. Für sogenannte Bestandsmieter kommt es bei fehlender Indexierung zu einer Entlastung, die Vermieter verlieren entsprechend. Weiterhin ergeben sich Vermögenspreiseffekte, die dann auch intergenerative Verteilungseffekte auslösen, weil die individuelle Vermögensposition sich über den Lebenszyklus systematisch verändert. Zwar könnte die Politik einen Beitrag dazu leisten, Unterschiede in der Belastung durch die Inflation auszugleichen. Schon die systematische Erfassung der komplexen Verteilungseffekte stellt indes hohe Anforderungen an die Datenverfügbarkeit, die angesichts der notorisch schlechten Datenlage kaum erfüllt werden können.²² Für das Design von konkreten Maßnahmen sind zudem gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen zu beachten, was einen erheblichen methodischen Aufwand erforderte.²³

Aus dem Zusammenwirken von Inflationsentwicklung und Steuer- und Transfersystem ergeben sich ohne gesetzliche Änderungen besondere Verteilungswirkungen. So kommt es im Rahmen der progressiv

ausgestalteten Einkommensteuer zu einem Anstieg der Steuerbelastung, ohne dass die Leistungsfähigkeit tatsächlich gestiegen wäre (kalte Progression).²⁴ Mit der Einführung des regelmäßigen Steuerprogressionsberichts wird dieser Belastungsanstieg indes regelmäßig erfasst und die Bundesregierung hat auch aktuell mit dem Inflationsausgleichsgesetz reagiert, indem sie Grundfreibeträge und Tarifeckwerte mit Ausnahme der „Reichensteuer“ zum 1. Januar 2023 an die Entwicklung bei den Verbraucherpreisen angepasst hat. In der Folge ist mit erheblichen Mindereinnahmen zu rechnen, das Bundesfinanzministerium schätzt den Einnahmeausfall auf rund 19 Mrd. € im Jahr 2023 und knapp 32 Mrd. € im Jahr 2024. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Teil des aktuellen Preisanstiegs aus höheren Preisen bei importierter Energie resultiert. Diese Verschlechterung der Terms-of-Trade impliziert indes Realeinkommensverluste. Reagiert der Staat hierauf mit einer Absenkung der Steuerbelastung über alle Einkommen hinweg, müssten auch öffentliche Leistungen zurückgeführt werden. Eine alternative Finanzierung durch Neuverschuldung würde wiederum eine fiskalische Expansion implizieren, die die Inflation anheizt. Die kalte Progression bei der Einkommensteuer ist jedoch nur eines von vielen Problemen im Steuersystem. So führt das breit im Steuerrecht angewendete Nominalwertprinzip ohne gesetzliche Anpassungspflicht zu vielfältigen Problemen, wie etwa die Besteuerung von Scheingewinnen.²⁵ Hier fehlt ein umfassender Überblick.

In der öffentlichen Diskussion stehen die Effekte auf Bezieher niedriger Einkommen im Fokus. Bei ihnen dürfte der Verlust an realer Kaufkraft vergleichsweise stark auf den Konsum durchschlagen.

22 Zur Problematik der unzureichenden Datenlage im Kontext der Steuerpolitik siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020), Notwendigkeit, Potential und Ansatzpunkte einer Verbesserung der Dateninfrastruktur für die Steuerpolitik. Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

23 Eine aktuelle Studie der ECB fokussiert auf Partialeffekte, siehe Krzysztof Bańkowski, Othman Bouabdallah, Cristina Checherita-Westphal, Maximilian Freier, Pascal Jacquinot und Philip Muggenthaler (2023), Fiscal policy and high inflation. ECB Economic Bulletin 2/2023.

24 Zum empirischen Befund, siehe Maximilian Blömer, Florian Dorn und Clemens Fuest (2023), Kalte Progression in Zeiten hoher Inflation: Wer trägt die Lasten? ifo Schnelldienst Jg. 76 (2), S.3-13.

25 Christian Waldhoff (2023). Steuerrecht in der Inflation – der verfassungsrechtliche Rahmen für den Ausgleich der kalten Progression. FinanzRundschau, 105(11), 485-490.

Transferzahlungen an Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung scheinen hier ein grundsätzlich geeigneter Weg, den Verlust an realer Kaufkraft abzufedern. Allerdings sind zielgenaue Transfers an ärmere Haushalte aus administrativer Sicht schwierig umzusetzen.²⁶ Bei den Empfängern von Sozialleistungen ist die Betroffenheit durch Inflation indes grundsätzlich durch das Gestaltungsprinzip der Fürsorge begrenzt, das eine Anpassung der Transferleistungen erfordert. Insbesondere besteht bei der Definition des Existenzminimums kein Gestaltungsspielraum „nach unten“.²⁷ Kommt es zu höheren Kosten für die Lebenshaltung, werden die Bedarfssätze angepasst²⁸, wenn auch mit Verzögerungen zu rechnen ist.

Allerdings ist hier zu beachten, dass auch die Stützung einkommensschwacher Haushalte den Nachfragedruck erhöht und zwar selbst bei vollständiger Gegenfinanzierung über einkommensstarke Haushalte. Dies liegt daran, dass die marginale Konsumneigung aus dem laufenden Einkommen bei einkommensschwachen Haushalten vergleichsweise hoch und bei einkommensstarken Haushalten vergleichsweise niedrig ist.

26 Zu Vorschlägen, wie belastungs- und einkommensabhängige Transfers an alle Haushalte geleistet werden können, siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2022/2023, Textziffer 194.

27 Vgl. Christian Waldhoff (2023), a.a.O.

28 Die Fortschreibung bei den Grundsicherungsleistungen erfolgt derzeit auf der Basis eines Mischindex, der sich überwiegend nach der Preisentwicklung richtet.

6. Schlussfolgerungen

Das aktuelle Inflationsgeschehen war weitgehend unerwartet. Dies stellt die Politik vor die Aufgabe, durch geeignete Maßnahmen eine baldige Rückkehr zur Preisstabilität zu sichern. Dabei ist die Sicherung der Preisstabilität nicht nur eine Aufgabe der Geldpolitik. Auch die Fiskalpolitik hat erheblichen Einfluss auf das Inflationsgeschehen. Insbesondere würde eine gesamtwirtschaftlich restriktiv ausgerichtete Fiskalpolitik den Nachfragedruck senken und helfen, die Inflationserwartungen einzudämmen. In der Europäischen Währungsunion kommt es dabei darauf an, die Fiskalpolitik entsprechend zu koordinieren. Die Rückkehr zu weitgehend ausgeglichenen Haushalten, wie es die Fiskalregeln nicht nur in Deutschland, sondern in allen europäischen Ländern vorsehen, wäre daher ein wichtiger Beitrag zur Eindämmung der Inflation.

Bei Gegenfinanzierung innerhalb des Haushalts oder durch flankierende Steuererhöhungen kann die Finanzpolitik etwa durch Sonderabschreibungen oder Senkung von Transferentzugsraten positive Impulse für die Entwicklung des Produktionspotenzials setzen, die helfen, den Inflationsdruck kurz- oder mittelfristig zu verringern. Auch eine Umschichtung zu öffentlichen Ausgaben, die das Produktionspotenzial erhöhen, kann mittelfristig einen Beitrag zur Verringerung des Inflationsdrucks leisten.

Die Finanzpolitik sollte nicht versuchen, mit Senkung indirekter Steuern Einfluss auf die Preisentwicklung zu nehmen. Die Reduktion von Energiesteuern etwa verschärft die Knappheiten und befeuert so die Preisentwicklung. Wenn Entlastungen von Haushalten oder Unternehmen bei den Energiekosten beschlossen werden, sollten die Sparanreize erhalten bleiben, wie es zumindest bei der Konstruktion der im vergangenen Jahr beschlossenen Maßnahmen angelegt ist. Die politische Kommunikation als „Strom-, Gas- und Wärmepreisbremsen“ konterkariert indes diese Zielsetzung insofern, als suggeriert wird, dass Einsparungen weniger vorteilhaft sind. Um die Situation einkommensschwacher Haushalte durch Anpassungen zu verbessern, wären direkte Transfers vermutlich die beste Option. Bestehende Transferempfänger werden indes bereits durch die regelmäßige Anpassung der Hilfen unterstützt, so dass ein weiterer Handlungsbedarf nicht zwingend erforderlich erscheint. Ohnehin wäre darauf zu achten, dass zusätzliche Nachfrageimpulse beschränkt werden.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Jörg Rocholl (Vorsitzender)	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder (Stellv. Vorsitzender)	Frankfurt/M
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Martin Jacob	Vallendar
Prof. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Dominika Langenmayr	Ingolstadt
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Almuth Scholl	Konstanz
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Marcel Thum	Dresden
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

Stand

August 2023

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesfinanzministerium.de
www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat

