

ANALYSEN UND STANDPUNKTE 2022

PROF. ACHIM WAMBACH, PHD // PRÄSIDENT DES ZEW

STANDPUNKTE



PROF. ACHIM WAMBACH, PHD
Präsident des ZEW

EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

das Jahr 2022 war gekennzeichnet vom Übergriff Russlands auf die Ukraine, der Europa erschüttert und vermeintliche Gewissheiten hat zusammenfallen lassen. In Deutschland und der EU hat der Krieg massive Auswirkungen auf den Energiesektor und somit auf die ganze Wirtschaft.

Wie die Politik mit den gestiegenen Energiepreisen umgehen soll, war ein Thema unserer Arbeiten im letzten Jahr. Ansätze und Erkenntnisse aus der Marktdesign-Forschung zeigen Wege für einen erfolgreichen Umgang mit der unerwarteten Knappheit im Gasmarkt auf. Von besonderer Bedeutung im Gaskonflikt ist auch die strategische Positionierung Europas gegenüber Russland.

Die ökonomischen Konsequenzen des Ukrainekriegs haben deutlich gemacht, dass Wirtschafts- und Sicherheitspolitik nicht getrennt zu betrachten sind. Die Ausrichtung der Globalisierung ist keine rein betriebswirtschaftliche Frage – sie muss ihren Beitrag zur Resilienz der Volkswirtschaft leisten. Deswegen steht nun die Reduktion von Abhängigkeiten, nicht nur von Russland, im Fokus der Wirtschaftspolitik. Neben der Produktion vor Ort bietet die Diversifizierung die Möglichkeit, Abhängigkeiten zu reduzieren.

Eine weitere Thematik, die die Gesellschaft und uns beschäftigt hat, war weiterhin der Klimawandel. Im Sommer habe ich dazu mein Buch „Klima muss sich lohnen“ veröffentlicht. Die Regierung will das Wirtschaftsmodell der Bundesrepublik zu einer „sozial-ökologischen Marktwirtschaft“ weiterentwickeln. Mehr Marktmechanismen und das Vertrauen in die Entdeckungsverfahren im Markt sind die Voraussetzung für den Erfolg dieses Modells. Im politischen Alltag ist diese Erkenntnis aber nicht immer leitgebend.

Auf den folgenden Seiten finden Sie Standpunkte, die diese Themen aufgreifen. Diese Jahr war von hoher Unsicherheit geprägt. Die Artikel leisten einen Beitrag zu den jeweils aktuellen politischen Ereignissen, und machen so auch die Entwicklung der öffentlichen Debatte nachvollziehbar.

Viel Vergnügen beim Lesen.

Achim Wambach

ÜBERSICHT

KRISENPOLITIK IM ENERGIESEKTOR

- HOHE GASPREISE HELFEN ZU SPAREN 08
Handelsblatt, 04. April 2022; mit Christian Bayer
- ABHÄNGIGKEIT VON RUSSISCHEM GAS REDUZIEREN, JETZT!. . . . 12
*Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. April 2022; mit Christian Bayer,
Gabriel Felbermayr und Martin Hellwig*
- WER SOLL IM NOTFALL DAS KNAPPE GAS BEKOMMEN?
DARÜBER SOLLTEN VERSTEIGERUNGEN ENTSCHEIDEN 20
Handelsblatt, 02. Mai 2022; mit Axel Ockenfels und Peter Cramton
- GAS-LIEFERSTOPP – WAS MACHT DER MARKT UND
WAS IST ZU TUN?. 24
Merkur, 08. August 2022
- VIELE FIRMEN KÖNNEN DIE MEHRKOSTEN WEITERREICHEN 26
RP Online, 28. Oktober 2022; mit Ernst-Ludwig von Thadden

EUROPAS POSITIONIERUNG IM GASKONFLIKT

- STRATEGISCH KONSISTENT. 32
Handelsblatt, 25. März 2022; mit Axel Ockenfels
- DAS KANINCHEN VOR DER SCHLANGE 34
Handelsblatt, 24. Juni 2022; mit Axel Ockenfels
- WO IST DIE ENERGIESTRATEGIE GEGENÜBER RUSSLAND? 36
*Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. August 2022;
mit Clemens Fuest, Axel Ockenfels und Georg Zachmann*

WIRTSCHAFT IM SPANNUNGSFELD DER GEOPOLITIK

- DEUTSCHLANDS ENERGIEABHÄNGIGKEIT:
LEHREN AUS DER RUSSLAND-FALLE 42
Merkur, 16. April 2022
- SUCHE NACH ROBUSTEN BRÜCKEN ZU CHINA 46
blog politische ökonomie, 21. Juli 2022; mit Ana Helena Palermo Kuss

EIN WIRTSCHAFTSMODELL IM ENTSTEHEN: DIE SOZIAL-ÖKOLOGISCHE MARKTWIRTSCHAFT

- KLIMA MUSS SICH LOHNEN! 54
WirtschaftsWoche, 15. Juli 2022
- DAS RINGEN UM DIE SOZIAL-ÖKOLOGISCHE MARKTWIRTSCHAFT. . . 58
Wirtschaftsdienst, 25. August 2022



KRISENPOLITIK

IM

ENERGIESEKTOR

KRIENPOLITIK IM ENERGIESEKTOR

HOHE GASPREISE HELFEN ZU SPAREN

Zusammen mit Prof. Dr. Christian Bayer

Die hohen Gaspreise staatlich zu deckeln wäre keine Lösung. Die Industrie muss Wege finden, weniger Gas zu verbrauchen. Die privaten Haushalte könnten dennoch entlastet werden.

Wirtschaftsminister Habeck hat am 30. März die Gas-Frühwarnstufe ausgerufen. Diese Stufe ist der erste Schritt eines dreistufigen Notfallplans. Während Stufe 2, die Alarmstufe, eine Zuteilung des Gases über den Markt zulässt, wird in Stufe 3, der Notfallstufe, das Gas durch die Bundesnetzagentur zugeteilt. Das könnte die Wirtschaft gravierend schwächen.

Wir werden mit weniger Gas aus Russland leben müssen. De facto tun wir dies bereits, da die Gaspreise so massiv gestiegen sind. Unternehmen fahren ihre Produktion herunter; sie verlagern Produktion ins Ausland, wo die Energie günstiger ist; sie kaufen Produkte aus Drittstaaten, die sie ansonsten von Zulieferern in Europa gekauft haben.

Ein Ende der hohen Preise ist nicht in Sicht, im Gegenteil. Auch wenn die Bundesregierung ein Gasembargo ausgeschlossen hat, kann es dennoch dazu kommen. Der internationale Druck auf Deutschland, die Zahlungen an Russland, die hauptsächlich für russische Energie erfolgen, zu reduzieren, ist enorm.

Auch die Ankündigung Putins, nur noch Rubel zu akzeptieren, hat noch einmal vor Augen geführt, dass in der wirtschaftlichen Auseinandersetzung mit Russland das Heft des Handelns nicht nur bei uns Europäern liegt. Ob dieser Konflikt um die Zahlungsweise zu einer möglichen temporären Aussetzung der Gaslieferungen führt, ist unklar. In jedem Fall muss man mit der Möglichkeit planen und entsprechend vorsorgen.

Was ein Embargo oder eine weitere Verknappung des Gases mit dem dazugehörigen Preisanstieg für die deutsche Wirtschaft bedeutet, hängt maßgeblich davon ab, wie die Regierung damit umgeht. Ein viel beachtetes Modell von Ökonomen (unter Mitwirkung eines der Autoren dieses

Beitrags) kommt zu dem Ergebnis, dass, wenn die öffentliche Hand optimal agiert, bei einem Embargo mit einem wirtschaftlichen Einbruch von ein bis drei Prozent zu rechnen sei.

Dieses Modell setzt insbesondere voraus, dass der Preismechanismus wirkt: Dann wird das Gas dort eingesetzt, wo es den größten Beitrag liefert. Es wird an den Stellen genutzt, wo es erstens als Energieträger schwierig in der Produktion zu ersetzen ist; wo es zweitens schwierig ist, die Produkte selbst durch weniger gasintensive Alternativen zu ersetzen; und wo es drittens schwierig ist, die Produkte aus dem außereuropäischen Ausland zu kaufen.

Überall anders stehen Substitutionsmöglichkeiten offen – jedenfalls mit einem hinreichend langen Planungshorizont. Und noch sind es sechs Monate, bis es wieder kalt wird und wir mehr mit Gas heizen und so im Winter mehr als doppelt so viel Gas verbrauchen wie in den Sommermonaten.

Eine Substitution, da wo sie möglich ist, würde viele Formen annehmen. Gas wird an manchen Stellen wie etwa im Strommarkt durch andere Energieträger ersetzt; manche gasintensive Produkte, also Produkte, deren Herstellung viel Gas benötigt, werden durch weniger gasintensive ersetzt; und auch Handelsströme passen sich an. All diese Substitutionen finden bereits jetzt zum Teil statt, wenngleich noch zaghaft.

Auch in den USA, wo es keine Gasknappheit gibt, steigen die Terminpreise für Stahl, weil schon jetzt mit zusätzlicher europäischer Nachfrage gerechnet wird. So schmerzhaft die in den Substitutionsprozessen steckende Anpassung für einzelne Unternehmen oder gar Branchen ist, so wichtig ist sie gesamtwirtschaftlich, um die Kosten einer Gasknappheit gering zu halten.

Diese Einsicht schlägt sich auch in den entsprechenden Modellberechnungen nieder. Im selben ökonomischen Modell zeigt sich nämlich, dass, wenn Gas so zugeteilt wird, dass Haushalte und der Dienstleistungssektor vollständig bevorzugt werden, die gleiche gesamte Gasreduktion erheblich höhere Schäden verursacht. Die industrielle Produktion würde einbrechen. Der Rückgang des BIP betrüge dann mit zehn Prozent mehr als das Dreifache des Rückgangs im Ausgangsszenario ohne Rationierung, und das bei unveränderter Reduktion des Gasverbrauchs. Das gleiche knappe Gas würde nur ohne Berücksichtigung von Zahlungsbereitschaften und ohne Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Signale anders verteilt.



Nun ist das Modell nicht eigens dafür ausgerichtet, Rationierungen zu analysieren. Aber die Größenordnung der Steigerung des wirtschaftlichen Einbruchs ist ein Warnsignal – bei falscher politischer Reaktion kann der wirtschaftliche Schaden um ein Vielfaches höher sein. Und diese Überlegung ist nicht rein hypothetisch – eine solche Form der Rationierung sieht die Notfallstufe des „Notfallplans Gas“ derzeit vor.

Schon die Erwartung einer Rationierung sorgt für Fehlanreize. Unternehmen werden für eine hohe Zuteilung lobbyieren, statt durch Anpassen der Produktion und Umstellen der Lieferketten schon jetzt auf die hohen Preise und das Risiko der Gasknappheit hinreichend zu reagieren. Auch das ist bereits zu beobachten. Zuletzt haben sich die Nahrungsmittelhersteller wie auch die chemische Industrie mit der Bitte geäußert, vorrangig im Notfallplan berücksichtigt zu werden. Sinnvoller wäre es, schon heute durch marktwirtschaftliche Mittel den Verbrauch vorsichtshalber zu senken und die Industrie zu Importen energieintensiver Produkte anzuregen.

Die Regierung kann und sollte daher jetzt schon die Weichen entsprechend stellen, damit vermieden wird, in eine planwirtschaftliche Rationierung hineinzulaufen. Das Prinzip ist klar – lässt man den Preismechanismus wirken, so wird dort am meisten eingespart, wo der Nutzen von Gas letztlich am geringsten ist. Staatlich verabreichte Preissenkungen, wie sie für Benzin und Diesel angekündigt sind, sollten vermieden werden. Um Haushalte vor einer Überlastung durch zu hohe Preise zu schützen, kann die Regierung auf der Basis vergangenen Gasverbrauchs Beihilfen zahlen.

So könnte man schon jetzt verteilungsneutral zu zusätzlicher Einsparung anregen, indem man die in Brüssel und Berlin diskutierten Pläne zu einem Strafzoll auf russisches Gas vorantreibt, der so gestaltet sein sollte, dass die Versorgungsunternehmen ihn an die Verbraucher weitergeben können, und dem aber zollfinanziert eine Gutschrift basierend auf dem Verbrauch im Vorjahr gegenübersteht – in vergleichbarer Höhe pro kWh. Wer es schafft, russisches Gas einzusparen, stellt sich besser als diejenigen, die es nicht können, wird aber auch nicht zusätzlich belastet.

Ein solches Verfahren, kommuniziert mit Einspartipps an die Haushalte, würde die unerwünschten Verteilungswirkungen hoher Gaspreise weitgehend auffangen, ohne ihre gewünschten Anreizwirkungen zu unterminieren. Heute schon vorbereitet dient eine solche Maßnahme auch als Signal, selbst bei noch höheren Preisen für Gas nicht auf das Instrument der Rationierung zurückgreifen zu wollen. In ähnlicher Weise ließe sich auch ein von einer EU-Zolldiskussion losgelöster Gassteuer- und Transfermechanismus konstruieren, der rechtzeitig zum Gassparen anregt.

Der Notfallplan Gas für die Bundesrepublik Deutschland betont: „Die Sicherstellung der Versorgung von bestimmten Kunden, wie beispielsweise Haushaltskunden und Kunden, die grundlegende soziale Dienste erbringen, hat einen hohen Stellenwert.“ Die wirtschaftlichen Nachteile einer Gasknappheit können gravierend sein. Sie werden aber wesentlich höher sein, wenn es nicht gelingt, diese Sicherstellung zu gewährleisten und gleichzeitig den Preismechanismus im Gasmarkt wirken zu lassen.



KRISENPOLITIK IM ENERGIESEKTOR

ABHÄNGIGKEIT VON RUSSISCHEM GAS REDUZIEREN, JETZT!

Zusammen mit Prof. Dr. Christian Bayer,
Prof. Dr. Gabriel Felbermayr und Prof. Dr. Martin Hellwig

Notfallpläne zu beschließen, die erst bei Knappheit greifen, reicht nicht. Jede Kilowattstunde Gas, die nun eingespart wird, mildert die möglichen Unbilden eines späteren Embargos. Die Bundesregierung muss Anreize setzen.

Deutschland steht vor einer neuen energiepolitischen Herausforderung. Neben der Bekämpfung des Klimawandels geht es nun, im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg, um die Knappheit an Kohle, Öl und vor allem Gas. Schon jetzt sind die Preise für fossile Brennstoffe, vor allem Erdgas, deutlich höher als vor einem Jahr. Dabei hatten wir noch das Glück, dass der Februar überdurchschnittlich warm und stürmisch war. So war der Heizaufwand in diesem Monat relativ gering und die Windstromproduktion hoch. Ohne diese Sonderentwicklung hätten die Vorräte in den Gasspeichern vielleicht nicht gereicht. Deren Füllstände sind seit Anfang 2021 gesunken, zum Teil, weil die Unternehmen auf ein Absinken der Preise spekulierten, zum Teil, weil das russische Unternehmen Gazprom den ihm gehörenden Speicher Rehden, den größten deutschen Speicher, seit dem Frühjahr 2021 überhaupt nicht mehr befüllt hat.

Die Bundesregierung lehnt ein Embargo für russisches Gas ab. Man kann aber die Möglichkeit nicht ausschließen, dass Russland von sich aus zu einem strategisch gewählten Zeitpunkt den Gasexport nach Deutschland stoppt. Im Winter, wenn der Energiebedarf sehr hoch ist, könnte ein solcher Stopp massiven Schaden anrichten. Wir sollten nicht erwarten, dass wir dann wieder Wetterglück haben. Vielmehr sollten wir uns schon jetzt auf die Möglichkeit eines Lieferstopps vorbereiten, um die Gefährdung der deutschen Volkswirtschaft möglichst gering zu halten. Dies gilt auch dann, wenn wir nicht von uns aus ein Embargo verhängen wollen.

VERHALTENSÄNDERUNG GEFORDERT

Dazu genügt es nicht, jetzt nur Notfallpläne zu beschließen, die erst bei Eintreten einer absoluten Gasknappheit umgesetzt werden. Stattdessen sollten schon jetzt Maßnahmen getroffen werden, die Unternehmen und private Haushalte veranlassen, ihre Abhängigkeit von Erdgas zu reduzieren. Jede Kilowattstunde Gas, die jetzt eingespart wird, kann gespeichert und im Winter genutzt werden. Vor allem aber können wir die möglichen Unbilden eines späteren Embargos leichter bewältigen, wenn wir unser Verhalten nicht erst dann ändern, wenn die Krise eingetreten ist.

Dafür müssen geeignete Anreize geschaffen werden. Zum einen sollte die Lenkungswirkung der Preise genutzt werden. Zum anderen sollten staatliche Maßnahmen Anreizverzerrungen bei Haushalten und Unternehmen bekämpfen.

Im politischen Diskurs spielt die Lenkungswirkung der Preise kaum eine Rolle. Man diskutiert, ob die privaten Haushalte oder die Unternehmen prioritär zu bedienen seien, ohne zu berücksichtigen, dass diese Frage besser nicht in Berlin, sondern im Markt beantwortet wird. Wenn die Preise sich frei bewegen können, werden sowohl die privaten Haushalte als auch die Unternehmen überlegen, wie viel Gas sie wirklich brauchen. Sie werden dann von sich aus den Verbrauch drosseln und nur das nachfragen, was den Preis wert ist.

1973/74 gab es schon einmal eine solche Situation: Die Entscheidungen der OPEC im Herbst 1973 verursachten einen dramatischen Anstieg der Ölpreise. Damals ließ Deutschland es zu, dass die Benzinpreise im Einklang mit den Ölpreisen in Rotterdam anstiegen. Damit kam das Land um vieles besser durch die Krise als die USA mit ihrem Preisstopp. Die damaligen Preiserhöhungen veranlassten private Haushalte und Unternehmen, ihren Energiebedarf deutlich zu reduzieren. Dagegen trugen die staatlich verordneten autofreien Sonntage nur wenig zur Energieeinsparung bei.

PREISSTEIGERUNGEN MIT WIRKUNG

Die Lektion von 1974 scheint vergessen zu sein. Der Preisanstieg wird in der öffentlichen Diskussion nicht als Instrument, sondern ausschließlich als Problem betrachtet, und man denkt darüber nach, mit staatlichen Subventionen die Preisentwicklung zu neutralisieren, für Unternehmen ebenso wie für private Haushalte. Das ist eine fatale Fehlentwicklung.



Gewiss sind die Preissteigerungen für die Nachfrager schmerzhaft, teilweise sogar existenzgefährdend. Sie haben aber auch Lenkungswirkungen und zwingen alle Beteiligten, den Änderungen der Knappheitsverhältnisse Rechnung zu tragen. Deshalb sollte der Staat nicht versuchen, die Preisänderungen als solche zu neutralisieren, sondern notfalls die Einkommenswirkungen mit anderen Maßnahmen zu kompensieren. Das gilt vor allem für ärmere private Haushalte, deren Lebensstandard massiv bedroht ist. Es gilt teilweise auch für Unternehmen, aber die Politik sollte der Versuchung widerstehen, alle Unternehmen erhalten zu wollen. Substantielle Änderungen von Knappheitsverhältnissen und Preisen können es sogar erforderlich machen, dass davon besonders betroffene Aktivitäten zurückgefahren werden oder zumindest nicht mehr in Deutschland stattfinden. Je nachdem, ob die Änderungen sich nach der Krise wieder umkehren oder nicht, wird die Reduktion nur temporär sein oder von Dauer.

DEN RISIKEN AUSGESETZT

Es gehört zum Funktionieren einer Marktwirtschaft, dass Knappheitsverhältnisse und Preise nicht festliegen und dass die Unternehmen mit den Folgen von Preisunsicherheit und Preisschwankungen umgehen müssen. Die Ausgesetztheit der Unternehmen gegenüber solchen Risiken gehört zur unternehmerischen Freiheit, auf die man sich sonst gerne beruft. Jetzt nach staatlichem Ausgleich für den Anstieg der Energiepreise zu rufen passt nicht dazu.

Einige Anpassungsmaßnahmen lassen sich relativ leicht vornehmen und finden auch schon statt. So wird schon über Flüssiggas(LNG)-Terminals in anderen europäischen Ländern zusätzliches Gas bezogen, das nach dem Preisanstieg für russisches Gas wettbewerbsfähig ist. Zusätzlich ließe sich der Verbrauch in der Stromerzeugung reduzieren, wenn die Braunkohlekraftwerke schon jetzt verstärkt wieder ans Netz gingen, nicht erst im Notfall. Allein diese beiden Anpassungen bewirken, dass, obwohl der Anteil des russischen Gases bisher mehr als 50 Prozent ausmachte, die durch einen Lieferstopp entstehende Lücke nur etwa 30 Prozent des bisherigen Verbrauchs ausmachen würde.

DIE VERLUSTE DER GASKUNDEN TEILWEISE AUFFANGEN

Vor der Corona-Krise, im Winter 2019/20, teilte sich der Gasverbrauch in Deutschland wie folgt auf: 37 Prozent entfielen auf die Industrie (inklusive Eigenstromproduktion), 30 Prozent auf die privaten Haushalte, 20 Pro-

zent auf den tertiären Sektor und 13 Prozent auf die kommerzielle Stromversorgung. Die gesetzlichen Regeln sehen eine Privilegierung von privaten Haushalten und von Teilen des tertiären Sektors als „geschützte Kunden“ vor. Bei einer Reduktion der insgesamt verfügbaren Gasmenge um 30 Prozent bedeutet diese Privilegierung, dass die Industrie ihren Verbrauch im schlimmsten Fall um fast 75 Prozent senken müsste. Das hätte massive volkswirtschaftliche Verwerfungen zur Folge. Daher sollte dafür gesorgt werden, dass auch die geschützten Kunden ihren Gasverbrauch deutlich reduzieren.

Jedoch haben viele Haushalte und Gewerbetreibende Verträge mit längerfristig fixierten Preisen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt an aktuelle Preisentwicklungen angepasst werden. Ohne zusätzliche Maßnahmen haben diese Gaskunden selbst in der Alarmstufe des Notfallplans keine starken Anreize, ihren Energieverbrauch zu reduzieren. Energiesparappelle reichen hier nicht aus. Daher sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, die gestiegenen Großhandelspreise schon jetzt an die Endkunden weiterzugeben.

Dabei sollte das Mehr an Energiekosten, der „Einkommenseffekt“ der Preiserhöhungen, wenigstens teilweise kompensiert werden. Bei einem Lieferstopp aus Russland kann der Gaspreis auf mehrere Hundert Euro pro Megawattstunde ansteigen. Ein Durchreichen dieser Preissteigerung an die Haushalte ohne jeden Ausgleich führte zu sozialpolitisch brisanten Verwerfungen. Allerdings sollte die Kompensation so erfolgen, dass die Anreizeffekte dadurch nicht außer Kraft gesetzt werden.

Man kann beides erreichen, den Anreiz zum Sparen zu erhalten und die Verluste der Gaskunden teilweise aufzufangen, wenn man die Höhe der Kompensation nicht anhand des tatsächlichen Verbrauchs bestimmt, sondern anhand des Verbrauchs im Vorjahr. Bei gleichbleibenden Mengen würde das die Einkommenseffekte der Preissteigerungen ausgleichen. Die Haushalte hätten aber einen Anreiz, ihren Verbrauch einzuschränken, da die dadurch erzielte Ersparnis dem neuen, höheren Preis entspricht.

ZUSÄTZLICHE ANREIZE NÖTIG

Erste Überschlagsrechnungen zeigen, dass bei einem Anstieg des Gaspreises auf 300 Euro pro Megawattstunde, das heißt einer Verzehnfachung gegenüber dem Vorkrisenpreis, eine vollständige Kompensation einen Finanzbedarf von höchstens 90 Milliarden Euro auslösen würde.



Das ist viel Geld. Die Alternative, längerfristig vertraglich fixierte Preise nicht anzutasten, wäre aber auch teuer, denn etliche Energielieferanten werden in die Insolvenz gehen, wenn sie ihre hohen Bezugskosten nicht weitergeben können. Ein Einspringen des Staates aufgrund seiner Versorgungsverpflichtung kostet dann auch viel Geld, im Zweifel sogar genau so viel. Die hier vorgeschlagene Lösung vermeidet das Problem und verbessert zugleich die Sparanreize. Im Übrigen wäre in Anbetracht der sozialpolitischen Motivation daran zu denken, die Kompensation in ähnlicher Weise auch für private Haushalte mit Flexpreis-Verträgen vorzusehen. Behandelt man die Kompensation als zu versteuerndes Einkommen, so werden die Kosten für den Staat deutlich verringert, ohne dass das sozialpolitische Anliegen beschädigt wird.

Auch im Unternehmenssektor sind zusätzliche Anreize nötig, damit die Unternehmen jetzt schon Vorsorge treffen, um auf eine Gasknappheit im Winter vorbereitet zu sein, sodass die Produktion in möglichst vielen Bereichen aufrechterhalten werden kann. Zwar reagieren schon jetzt etliche Unternehmen auf die gestiegenen Energiepreise, nehmen energiesparende Investitionen vor oder wechseln zu anderen Zulieferern, aber die privaten Anreize zur Vorbereitung auf einen möglichen Wegfall von Gasimporten aus Russland reichen noch nicht aus.

UNTERNEHMEN ERWARTEN STAATSHILFEN

Viele Unternehmen erwarten, dass der Staat ihnen in einer Krise hilft, wie er schon in der Corona-Krise half, als der Staat mit Kurzarbeitergeld für die Arbeitnehmerentgelte aufkam und Finanzhilfen zur Deckung unvermeidlicher, fixer Kosten leistete. Im Nachhinein, wenn die Krise einmal da ist, ist eine solche Unterstützung vermutlich sinnvoll, vielleicht gar unvermeidlich, wenn man katastrophale Kettenreaktionen vermeiden will. Im Vorhinein jedoch hat die Erwartung der Staatshilfen zur Folge, dass die Unternehmen zu wenig tun, um die Kosten einer Krise zu senken.

Ein Wechsel der Zulieferer ist für die Unternehmen mit Kosten verbunden, schließlich hat man die bisherigen Zulieferer gewählt, weil sie besonders günstig sind. Dass diese Beziehungen das Gemeinwesen mit Risiken belasten, wird dabei zu wenig berücksichtigt. Das trägt dazu bei, dass die Unternehmen doch nicht von russischem Gas auf LNG oder beim Bezug von energie- und insbesondere gasintensiven Vorprodukten der chemischen- oder Kunststoffindustrie (zum Beispiel Harnstoff oder standardi-

sierte Kunststoffe wie PP oder PE) auf Vorprodukte aus ausländischen Quellen, etwa den USA, umstellen und stattdessen ein gewisses Risiko von Versorgungsengpässen hinnehmen, deren Folgen wenigstens teilweise vom Staat abgefedert werden.

ANREIZVERZERRUNGEN VERRINGERN

In diesem Zusammenhang sei an das Fehlverhalten von Gazprom beim Speicher Rehden erinnert. Es war nur deshalb möglich, weil das Unternehmen BASF diesen Speicher 2015 „aus strategischen Gründen“ an Gazprom abgegeben hatte. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen BASF und Gazprom wurde als reiner Marktvorgang behandelt – heute ist das Gemeinwesen von den Folgen betroffen.

Die Anreizverzerrungen lassen sich nicht einfach aus der Welt schaffen, aber man kann sie verringern. Kurzarbeitergeld ist wichtig, um Arbeitnehmer und Unternehmen in der Krise zu schützen, aber man sollte erwägen, das System des Kurzarbeitergeldes wieder so zu gestalten wie vor der Corona-Krise, als die Unternehmen weiter für die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer aufkommen mussten; eine Art Selbstbehalt, der die Anzeizeffekte mindert.

DEUTSCHLAND MUSS DEN EU-NACHBARN ETWAS ANBIETEN

Die Bundesregierung und die Europäische Union sollten auch Anreizverzerrungen durch Importzölle reduzieren. Zwar sind die meisten Zölle niedrig. Jedoch erhebt die EU im Bereich von Stahl und Aluminium seit 2019 hohe Schutzzölle, ferner auch Antidumpingzölle auf viele Metallprodukte oder chemische Substanzen sowie Meistbegünstigungszölle auf weitere CO₂-intensive Güter wie den genannten Harnstoff (6 Prozent). Ein Aussetzen der Zölle auf energieintensive und CO₂-intensive Güter erleichterte den Wechsel von Lieferbeziehungen.

Darüber hinaus sollte auch über Förderinstrumente nachgedacht werden, Hermes-Versicherungen des Bundes für die Absicherung von Finanzierungsrisiken bei Importgeschäften oder gar Importsubventionen. Für solch aktive Förderung von Substitutionsprozessen spricht das Gemeinwohlinteresse an einer Reduktion der Abhängigkeit von russischem Gas und den derzeit mit russischem Gas hergestellten Grundstoffen.



Alle Maßnahmen sollten in der Europäischen Union abgestimmt werden. Es darf nicht wieder wie in der Corona-Krise passieren, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten den Handel im EU-Binnenmarkt unterbinden. Die Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten sind so miteinander verflochten, dass solche Verbote nur Schaden anrichten können. Allerdings sind die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich vom Risiko eines Lieferstopps für russisches Erdgas betroffen. Deutschland, das im März 2020 als Produzent medizinischen Materials einen Exportstopp verhängte, müsste nunmehr Gas aus anderen Mitgliedstaaten importieren, die LNG-Fazilitäten haben, weniger von russischem Gas abhängig sind und sich in der Vergangenheit teils warnend in Bezug auf die deutsche Energiepolitik äußerten. Das würde in diesen Ländern die Preise erhöhen und politischen Widerstand auslösen. Es bedarf daher der Koordination und der Ausgleichsmechanismen auf europäischer Ebene. Deutschland wird hier etwas anbieten müssen.

Frühzeitige Beschlussfassung und Kommunikation der Maßnahme wäre wichtig, damit die Haushalte und Unternehmen schon im Sommer beginnen, Einsparpotentiale zu entwickeln und zu nutzen. Das erhöhte die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft in einer Krise im Winter.



Dieser Beitrag, geschrieben zusammen mit Prof. Dr. Christian Bayer, Professor für Makroökonomik an der Universität Bonn, Prof. Dr. Gabriel Felbermayr, Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien, und Prof. Dr. Martin Hellwig, Professor für Volkswirtschaftslehre und Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn, ist am 21. April 2022 in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ erschienen.

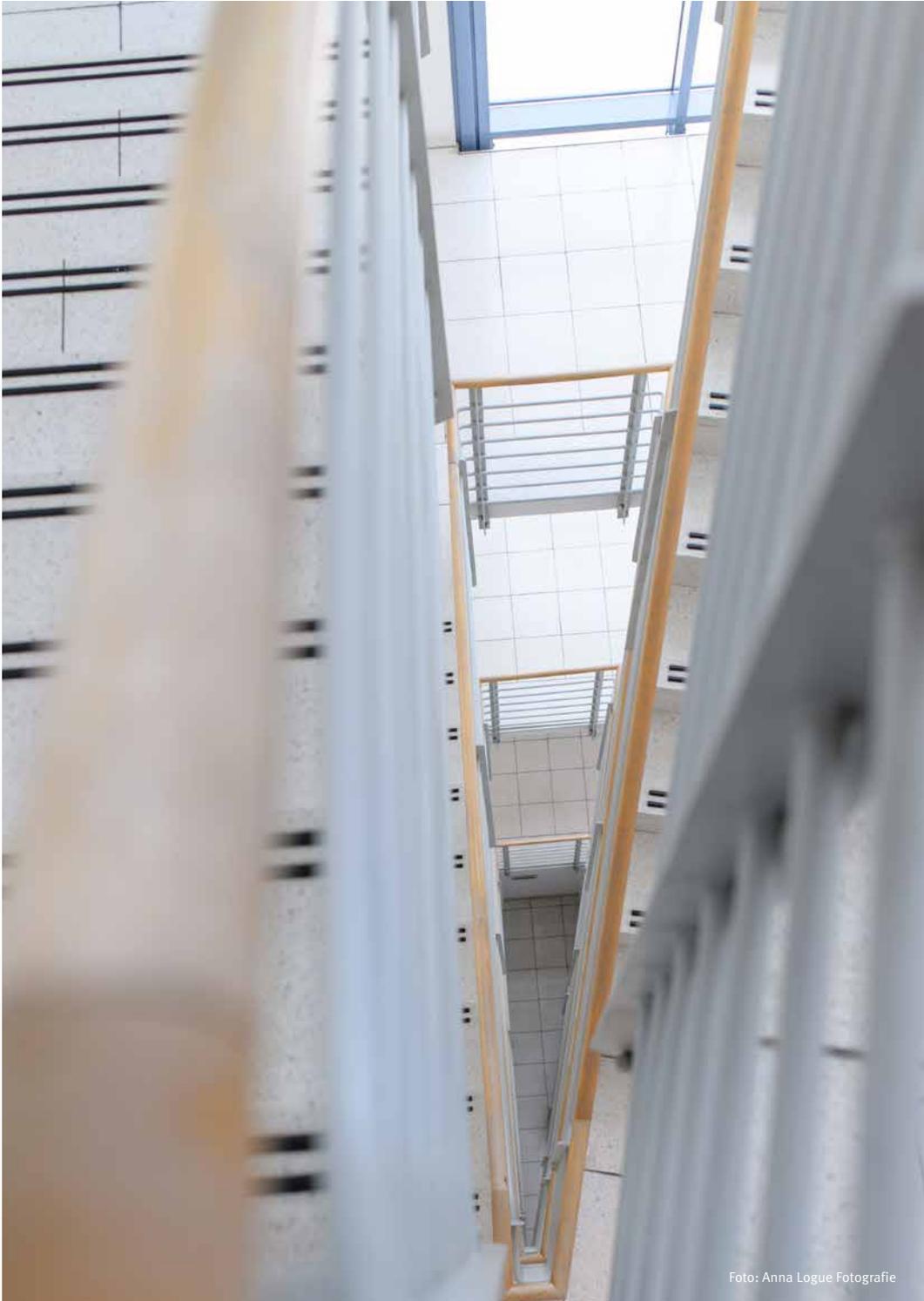


Foto: Anna Logue Fotografie

KRIENPOLITIK IM ENERGIESEKTOR

WER SOLL IM NOTFALL DAS KNAPPE GAS BEKOMMEN? DARÜBER SOLLTEN VERSTEIGERUNGEN ENTSCHEIDEN

Zusammen mit Prof. Dr. Axel Ockenfels und Prof. Peter Cramton, Ph.D.

Wenn Gas in Deutschland rationiert werden muss, sollte der Staat bei der Zuteilung Auktionsmechanismen nutzen.

Es gibt gute Gründe, einen Importstopp von russischem Gas vorzubereiten, selbst wenn die Bundesregierung und die EU kein solches Embargo planen. Ein Grund ist, dass Russland seine Gasexporte als Vergeltung für Sanktionen reduzieren oder stoppen könnte. Ein anderer ist, die eigene strategische Position gegenüber Russland zu verbessern. Deshalb wurde bereits am 30. März die Frühwarnstufe des Notfallplans Gas aktiviert.

Offen ist, welche weiteren Stufen im Notfallplan noch erreicht werden. Stufe 2, die Alarmstufe, sieht vor, dass die Verteilung von Gas weiter dem Gasmarkt überlassen bleibt.

Kommt es dann aber zu sehr hohen Gaspreisen, die die schon heute hohen Preise nochmals drastisch übersteigen können, sind aufgrund der damit verbundenen (sozial-)politischen Herausforderungen politische Eingriffe unvermeidbar.

Eine Möglichkeit wäre, den Preisanstieg durch regulatorische Markteingriffe zu begrenzen und Gas zu rationieren. Dazu kommt es spätestens auf Stufe 3, der Notfallstufe, auf der die Bundesnetzagentur als Bundeslastverteiler aktiv würde und das Gas zuteilt.

Dabei soll sie die im öffentlichen Interesse liegende Versorgung sicherstellen, einen Ausgleich der elektrizitäts- und gaswirtschaftlichen Bedürfnisse und Interessen der Länder herbeiführen und die Versorgung der sogenannten privilegierten Kundengruppe sicherstellen, die einen besonderen Schutz genießen. Dies sind Haushaltskunden und grundlegende soziale Dienste. Doch auch die Rationierung führt zu enormen Herausforderungen.

BEI EINER INEFFIZIENTEN ZUTEILUNG KÖNNTE DIE WIRTSCHAFTS-LEISTUNG UM BIS ZU ZEHN PROZENT EINBRECHEN

Wer im Falle einer Verschlechterung der Versorgungslage das Gas bekommt und wer nicht, bestimmt, wie die Lasten auf alle Teile der Gesellschaft verteilt werden.

Der Präsident der Bundesnetzagentur, Klaus Müller, kommentiert: „Es ist leider nicht völlig auszuschließen, dass wir Entscheidungen treffen müssen, die furchtbare Konsequenzen für Unternehmen, für Arbeitsplätze, für Wertschöpfungsketten, für Lieferketten, für ganze Regionen haben.“

Simulationen zeigen das Gefahrenpotenzial bei einer ineffizienten Zuteilung: Während bei einer marktbasierter Gasverteilung die Kosten eines Gasembargos in einer Studie zum Beispiel mit zwei bis drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) geschätzt werden, würde bei einer Zuteilung, die Haushalte und Dienstleistungen bevorzugt, die industrielle Produktion einbrechen.

Das BIP würde um geschätzte zehn Prozent zurückgehen. Auch wenn die Zahlen angesichts vieler Unwägbarkeiten mit Vorsicht zu genießen sind, zeigen sie, dass Fehler bei der Zuteilung sehr teuer werden.

Gasverbrauchende Unternehmen müssen sich in einer Knappheitssituation überlegen, ob sie Gas durch andere Energieträger ersetzen können, ob sie (Zwischen-)Produkte, die ansonsten mit Gas hergestellt werden, zukaufen oder ob sie sogar die Produktion ganz einstellen und schon eingekauftes Gas weiterverkaufen oder anderen Zwecken zuführen.

Diese Entscheidungen werden unter anderem vom jeweiligen Geschäftsmodell, den Restrukturierungspotenzialen innerhalb der Unternehmen, der Flexibilität bei den Kunden der Unternehmen, den bestehenden Verträgen und der erwarteten spezifischen Angebots- und Nachfragesituation vor Ort und auf den (Welt-)Märkten beeinflusst.

Die Kosten der Reduktion des Gasverbrauchs unterscheiden sich deshalb gravierend zwischen den Unternehmen.



DER REGULIERER HAT NICHT GENUG INFORMATIONEN ÜBER DIE EINZELNEN BEDARFE DER UNTERNEHMEN

Dies ist eine Herausforderung für die Bundesnetzagentur, wenn sie auf Basis von Geschäftsmodellen über die Zuteilung von Gas entscheiden soll. Die Bundesnetzagentur hat dazu einen mit 65 Leuten besetzten Krisenstab aufgesetzt und führt eine Erhebung des industriellen Gasverbrauchs bei den 2500 größten Gasverbrauchern durch.

Eine solche Erhebung gibt wichtige Einblicke in die aktuelle Verbrauchssituation, wird aber den individuellen Ausweichpotenzialen in den Unternehmen nicht gerecht. Der notwendige Informationsbedarf geht weit über zugängliche Kennziffern hinaus. Das ist das altbekannte Problem einer Planwirtschaft.

Es gibt Alternativen zu einer planerischen Zuteilung, die ergänzend erwogen werden sollten. Eine naheliegende Alternative ist die Verauktionierung. Auktionen stellen das Gleichgewicht zwischen Nachfrage und der festgelegten, rationierten Angebotsmenge her. Den Zuschlag würden die Unternehmen bekommen, die die höchste Zahlungsbereitschaft haben, die also den wirtschaftlich höchsten Nutzen aus der Zuteilung ziehen.

Die, die leichter substituieren können oder deren Produkte einfacher substituiert werden können, besitzen eine geringere Zahlungsbereitschaft und würden keinen Zuschlag bekommen – jedenfalls soweit sie keine kritische Aufgabe für die Wirtschaft und Gesellschaft übernehmen, die nicht durch die eigene Zahlungsbereitschaft abgebildet wird. Die Einnahmen aus der Auktion könnten an die Unternehmen zur Entlastung zurückgegeben werden.

Um die privilegierten Kunden zu schützen, also insbesondere die Haushalte, könnte die öffentliche Hand zusätzlich als Bieter an der Vergabe teilnehmen und das Gas für diese Kunden ersteigern, anstatt es vorher aus der Versteigerung herauszunehmen. Das würde sicherstellen, dass Importeure von Gas nicht die Sorge haben müssten, ihr Gas „unter Wert“ an Kunden zuteilen zu müssen, und aus diesem Grund Gas lieber an andere Staaten liefern.

Auch die Nachfrage der privilegierten Kunden ist nicht starr. Haushalte können oft zu geringen Kosten die Gasheizung zumindest teilweise runterdrehen. Die Anreize dazu werden größer, wenn die Haushalte das Gas, das sie einsparen, verkaufen können.

Denkbar wäre etwa eine Zuteilung an Haushalte in Abhängigkeit des Vorjahresverbrauchs gepaart mit Prämien, die ein Haushalt erhält, wenn er weniger verbraucht. Dies würde Haushalte gegen große Belastungen absichern und gleichzeitig Anreize für Energieeinsparungen geben, von denen die Haushalte profitieren könnten.

Dieser und andere Zuteilungsmechanismen, die sozialverträglich und effektiv zum Energiesparen einladen, sind der einfachen Zuteilung überlegen, weil sie günstige Einsparmöglichkeiten fördern und damit das Gasangebot für dringend benötigte andere Zwecke erhöhen.

EINE AUKTION ERMÖGLICHT, AUCH IM NOTFALL DIE ZUTEILUNG VON GAS ÜBER PREISE ZU BESTIMMEN

Es gibt weitere Möglichkeiten für zielführende Auktionsmechanismen. Zum Beispiel könnte man, analog zu Mechanismen in Strommärkten, die Verpflichtung von Unternehmen ausschreiben, den Gasverbrauch zu begrenzen oder einzustellen. Diejenigen, die dies am günstigsten anbieten, bekommen den Zuschlag und die damit einhergehende Kompensation und bereiten sich entsprechend auf Abschaltungen vor.

Solche Verträge sind nicht neu. Der Adressatenkreis könnte aber ausgeweitet werden – mit Konditionen, die auf die Rationierungssituation angepasst werden. Auch können solche Abschaltauktionen schon heute durchgeführt werden, um etwa die Gasspeicher für den kommenden Winter zu füllen.

In allen Fällen geht es bei der Auktion darum, diejenigen Unternehmen zu identifizieren, die Gas beziehen oder reduzieren wollen und zu welchem Preis. Die Auktionen können landesweit, nach Branchen oder Regionen durchgeführt werden, und sie können Mengen und Zeiträume mit einbeziehen. Eine Auktion erlaubt die Nutzung von Preisen als Zuteilungsmechanismus. Sie helfen der Politik und der Regulierung, selbst in Zeiten größter Knappheit das Gas schnell und gemäß Wertbeitrag zu verteilen.

Unternehmen und Haushalte können gleichzeitig zu vergleichsweise geringeren Belastungen der öffentlichen Haushalte von den Folgen der resultierenden hohen Preise abgeschirmt werden. Wie gut wir aus einer etwaigen Gaskrise herauskommen, wird ganz entscheidend von dem Design der Zuteilungsmechanismen abhängen.



KRISENPOLITIK IM ENERGIESEKTOR

GAS-LIEFERSTOPP – WAS MACHT DER MARKT UND WAS IST ZU TUN?

Bei einem völligen Gaslieferstopp Russlands ist nicht auszuschließen, dass der Gasmarkt in Europa zusammenbricht. Das wirkt sich schon heute aus. Abschaltauktionen und Sparprämien für Haushalte können Abhilfe schaffen.

Knapp 50 Prozent der Wohnungen in Deutschland werden mit Gas beheizt. In vielen Wirtschaftssektoren ist Gas der wichtigste Energieträger. Die aktuell hohen Gaspreise haben dazu geführt, dass der Gasverbrauch insgesamt zurückgegangen ist. Zudem wurde einiges dafür getan, damit sich Deutschland vom russischen Gas lösen kann, wie die Planungen zum Aufbau von Flüssiggas-Terminals. Dennoch, bei einem russischen Gaslieferstopp könnte es zu massiven Verwerfungen kommen.

Insbesondere eine Rationierung von Gas ist dann nicht auszuschließen. Der Notfallplan Gas der Bundesregierung sieht dies vor. Aber auch aus ökonomischen Gründen kann eine Rationierung zwingend sein: Bei einer solchen „Gaslücke“ trifft ein unelastisches Angebot – weiteres Gas ist nicht mehr verfügbar, egal wie hoch der Preis steigt – auf eine unelastische Nachfrage: Haushalte reagieren nur sehr eingeschränkt auf Preiserhöhungen, da sie diese nicht unmittelbar sehen und ihren Verbrauch nicht permanent messen und entsprechend anpassen können. Preise, die Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht bringen, gibt es dann nicht. Der Markt bricht zusammen, die Gasbörsen werden den Handel einstellen - staatliche Rationierung wird notwendig.

GAS: UNTERNEHMEN STELLEN SICH BEREITS AUF MÖGLICHE RATIONIERUNGEN EIN - UND PRODUZIEREN MEHR

Die Sorge vor einer Rationierung wirkt sich schon heute aus. Da Unternehmen nicht wissen, ob sie im Rationierungsfall Gas bekommen, verbrauchen sie heute eher mehr Gas, etwa um vorzuproduzieren. Speicher werden langsamer gefüllt, da es unsicher ist, ob man im Rationierungsfall auf das Gas zugreifen kann und unter welchen Konditionen.

Nur als Gedankenexperiment – angenommen, die Unternehmen könnten, wenn sie heute Gas einsparen, sicher sein, dass sie dieses Gas bei einem Gaslieferstopp Russlands verwenden können: Wir würden sehr wahrscheinlich in der Industrie viel höhere Einsparungen sehen als die 11 Prozent, die derzeit zu beobachten sind. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind also die Gaspreise für die Verbraucher zu niedrig – sie sollten eigentlich weniger Gas konsumieren – und andererseits für die Speichernutzer zu hoch – sie sollten mehr Gas kaufen und einspeichern.

GAS: STAAT MUSS IN DEN MARKT EINGREIFEN

Deshalb muss der Staat aktiv in den Markt eingreifen – schon heute, auch wenn der Markt derzeit noch funktioniert. Zum einen durch die Sicherstellung der Befüllung der Speicher: Die Befüllungspflicht sowie die Ausschreibungen von sogenannten Strategic Storage Based Options dienen diesem Ziel.

GASVERBRAUCH REDUZIEREN: AUKTIONEN KÖNNEN HELFEN, EINSPARMÖGLICHKEITEN ZU FINDEN

Um den Gasverbrauch insbesondere der großen Unternehmen weiter zu begrenzen bieten sich Abschaltauktionen an. Unternehmen bekommen dann Geld dafür, dass sie in bestimmten Situationen ihre Gasnachfrage runterfahren, und zwar möglicherweise nicht nur kurzfristig, sondern für Wochen oder gar Monate. Solche Auktionen helfen dabei, die Unternehmen zu identifizieren, die dies zu den geringsten Kosten machen können. Diese Auktionen sind derzeit in der Abstimmung.

Die Senkung des Gasverbrauchs der Haushalte und von kleineren Unternehmen ist der dritte Hebel, der aktiviert werden sollte, um sich auf den Lieferstopp vorzubereiten. Die Regierung hat dazu eine motivationale Kampagne gestartet. Ein erster Schritt. Finanzielle Anreize sollten folgen. Wenn ein Vier-Personen Haushalt den Gasverbrauch um 20 Prozent reduziert, dann spart er bei den aktuellen Preisen für Neuverträge über 1.000 Euro.

Auch Haushalte, die noch von langlaufenden günstigen Bezugsverträgen profitieren, sollten dazu gebracht werden, dieses Einsparpotenzial zu realisieren. Etwa durch Prämien, die Haushalte und kleine Unternehmen erhalten, wenn sie mit ihrem Verbrauch zu einem gewissen Prozentsatz unterhalb des Vorjahresverbrauchs bleiben. Wenn alle Maßnahmen greifen, lässt sich der Marktzusammenbruch vielleicht vermeiden.



KRISENPOLITIK IM ENERGIESEKTOR

VIELE FIRMEN KÖNNEN DIE MEHRKOSTEN WEITERREICHEN

Zusammen mit Prof. Dr. Ernst-Ludwig von Thadden

Die Regierungskommission Gas und Wärme hat ihre Empfehlungen für eine Gaspreisbremse vorgelegt. Erwartungsgemäß hat die vorgeschlagene Unterstützung der Haushalte für eine lebhafte Diskussion gesorgt, ob ausreichend Anreize zum Gassparen bestehen (was zutrifft, wenn das Programm richtig kommuniziert wird) und ob eine Förderung mit der Gießkanne stattfindet (was wegen der Zeitnot und der Nicht-Verfügbarkeit adäquater Daten weitgehend unvermeidbar war).

Hinsichtlich der Förderung der Unternehmen ist die Aufregung geringer: Eine der drei Vorsitzenden der Kommission, Veronika Grimm, wird im „Handelsblatt“ dazu zitiert, dass sie sich zunächst nicht habe vorstellen können, „eine so breite Preisbremse für die Industrie zu erarbeiten und mitzutragen. Denn es gibt viele Unternehmen, die mit den Preissteigerungen zurechtkommen könnten, etwa weil sie ihre Preise erhöhen können.“ Aber auch hier war es aus Zeit- und vermutlich auch Datenmangel „nicht möglich, zwischen existenzbedrohten Unternehmen und denen, die das nicht sind, zu unterscheiden.“

In dieser Hinsicht – fehlender Datenzugang – ist die Situation bei Unternehmen ähnlich wie bei Haushalten. Ansonsten gibt es deutliche Unterschiede. So hat zumindest ein Teil der Unternehmen die Möglichkeit, die Preise für ihre Produkte zu erhöhen, und damit die Mehrkosten, die durch höhere Energiepreise entstehen, weiterzureichen. Auch können viele Unternehmen, sofern sie eine langfristig überzeugende Strategie für die kurzfristig notwendige Umstellung haben, externe Mittel am Kapitalmarkt oder bei Banken aufnehmen. Und schließlich ist es durchaus möglich, dass Unternehmen ihre Produktion zurückfahren und im Extremfall sogar aus dem Markt ausscheiden, und später durch andere Firmen ersetzt werden, die durch ihre Produktions- oder Produktstruktur besser auf die neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eingestellt sind. Betrachtet man den unmittelbaren Gaseinsparbedarf und die mittelfristige Transformationsnotwendigkeit weg von den fossilen Energien, kann dies auch volkswirtschaftlich sinnvoll sein. All dies trifft auf Haushalte nicht zu. Daher muss die Begründung für die Förderung der Unternehmen anderen

Kriterien folgen, als dies bei den Haushalten der Fall ist. „Wirksamer Schutz vor finanzieller Überforderung“, explizit von der Kommission als Ziel postuliert, trifft als allgemeines Ziel nur auf die Haushalte zu. Auch andere Ziele, wie eine „schnelle Entlastungswirkung“, „klare Einsparanreize“, und die „Stabilisierung der Volkswirtschaft und des Preisniveaus“ sind als Begründungen für ein Rettungsprogramm für Unternehmen nicht oder nur indirekt geeignet.

Bei einer Förderung der Unternehmen in der gegenwärtigen Krise geht es zum einen darum, Liquiditätsprobleme zu mildern, um sogenannte „ineffiziente Insolvenzen“ zu vermeiden. Dies betrifft Unternehmen, die kurzfristig in Finanzierungsschwierigkeiten geraten sind, deren zukünftige (erwartete) Gewinne aber insgesamt positiv sind. Diese Form der Förderung ist aus der Finanz- und der Coronakrise wohl bekannt und Erfahrungen aus dem damaligen erfolgreichen Gebrauch der Instrumente wie zum Beispiel dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds oder dem Kreditprogramm der KfW können heute genutzt werden. Neue Instrumente sind dafür nicht nötig.

Anders als in der Coronakrise verlangt der durch den russischen Überfall auf die Ukraine ausgelöste Energiepreisschock allerdings kurzfristige Maßnahmen, die im Einklang mit dem mittel- und langfristig notwendigen Umbau der deutschen Wirtschaftsstruktur stehen. Es stellt sich hier also strukturell die Frage, welche Produktionsverlagerungen, -umstellungen und -einstellungen durch Förderprogramme gebremst werden sollten, und welche akzeptiert werden müssen.

Zur Beantwortung dieser Frage können die folgenden ökonomischen Einsichten beitragen.

Wie erwähnt, haben viele Unternehmen die Möglichkeit, Preise zu erhöhen und damit die Mehrkosten weiterzureichen. Dies ist nicht immer möglich, da der jetzige Energiepreisschock die gesamte Gesellschaft ärmer macht, also insgesamt die Kaufkraft und die Konsumbereitschaft senkt. Aber es ist in vielen Fällen zumindest teilweise möglich, insbesondere wenn die Firmen keinem oder nur geringem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Ein Beispiel hierfür sind die viel zitierten lokalen Bäckereien. Wenn Brot dann dauerhaft teurer wird, ist gesamtwirtschaftlich eine entsprechende Unterstützung der bedürftigen privaten Haushalte erforderlich, aber nicht der Bäckereien. Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, fällt eine solche Weitergabe der höheren Kosten schwerer.



Man wird dennoch nicht darum herumkommen, in Anbetracht der angespannten Gaslage einen gewissen Produktionsrückgang in Kauf zu nehmen, idealerweise dort, wo die Wertschöpfung gering ist. Diese Differenzierung ist bereits in den Unternehmen zu beobachten: Das teure Gas wird dort eingesetzt, wo es die höchste Wertschöpfung generiert, während Bereiche mit einem geringen Gewinnbeitrag heruntergefahren werden. Die Gaspreisbremse sollte diese notwendigen Einsparungen im Gasverbrauch nicht konterkarieren.

Weil die jetzt sehr kurzfristig notwendigen Umstellungsinvestitionen großteils auch mittel- und langfristig aus Klimagründen notwendig sind, kommt dem Kapitalmarkt eine besondere Bedeutung zu. Mittlere und größere Unternehmen, die langfristig unter den Bedingungen der europäischen Klimaziele profitabel arbeiten können, sollten sich am Kapitalmarkt weitgehend eigenständig refinanzieren können, um die anstehende Transformation zu bewältigen. Hier ist allenfalls eine Überbrückungshilfe aus öffentlichen Mitteln notwendig, die überdies nur dann gezahlt werden sollte, wenn zunächst das Eigenkapital der betroffenen Firmen hinreichend in Anspruch genommen worden ist. Eigenkapital hat eine Firma nicht nur zur Generierung von Gewinnen in guten Zeiten, sondern auch zur Abfederung von Verlusten in schlechten Zeiten und als Puffer für Investitionen in Zeiten angespannter Liquidität. Die Unterstützung von kleineren Firmen durch staatliche Hilfen oder durch privates Fremdkapital kann und sollte durch ihre Banken erfolgen, so wie es das Corona-Hilfsprogramm der KfW erfolgreich vorgemacht hat. Und Hausbanken kennen sogar die IBAN-Nummer ihrer Kunden.

Dieser strukturelle Blick auf die Firmenlandschaft in Deutschland darf allerdings nicht übersehen, dass ein Großteil dieser Firmen sehr klein ist. 2020 hatten knapp 3 Millionen Firmen hierzulande weniger als 10 Angestellte, wovon der Großteil null bis zwei Mitarbeiter hat. Eine allgemeine Gaspreisbremse für diese Kleinstunternehmen hat auch eine sozialpolitische Funktion. Eine besondere Berücksichtigung dieses Adressatenkreises kann durch eine Deckelung der Fördersumme pro Unternehmen erreicht werden.

Die Kommission Gas und Wärme muss in kurzer Zeit umsetzbare Vorschläge präsentieren – eine Herkulesaufgabe. Diese Empfehlungen müssen dann im politischen Prozess verarbeitet und umgesetzt werden. Die Förderung mit der Gießkanne, bzw. eine „so breite Preisbremse für die Industrie“, sollte nicht das letzte Wort bleiben.





Foto: Anna Logue Fotografie



EUROPAS

POSITIONIERUNG

IM GASKONFLIKT

EUROPAS POSITIONIERUNG IM GASKONFLIKT

STRATEGISCH KONSISTENT

Zusammen mit Prof. Dr. Axel Ockenfels

Der Westen sollte sich nicht aus der Ruhe bringen lassen.

Viele Beobachter reiben sich verwundert die Augen. Was will Russlands Präsident Wladimir Putin wohl damit erreichen, dass nun das Gas mit Rubel bezahlt werden soll? Allerlei halbgare Erklärungsversuche sind zu lesen, zum Beispiel, dass dadurch der Rubel gestützt werden solle. Zugleich kocht die Forderung hoch, sofort darauf zu reagieren.

Aus spieltheoretischer Sicht ergibt sich ein anderes – und konsistentes – Bild. Solange wir uns nicht vollkommen von den Gas- und Öllieferungen aus Russland abschotten, müssen alle energiepolitischen Entscheidungen des Westens, die Russlands Lieferungen betreffen, verhandelt werden. Explizit oder implizit, also am Verhandlungstisch oder durch Signale und Aktionen, wie es Putin gerade gemacht hat. Die Vorstellung, dass Europa unilateral entscheiden kann, beispielsweise die Gaslieferungen aus Russland um zwei Drittel zu reduzieren, gepaart mit der Vorstellung, dass dann auch der Geldfluss nach Russland um zwei Drittel fällt, wäre naiv. Es ist davon auszugehen, dass Russland darauf mit Preiserhöhungen reagieren würde. Diese könnten sogar so hoch sein, dass die Einnahmeverluste durch den Importrückgang überkompensiert werden.

Putins Ankündigung, zukünftig von „unfreundlichen Staaten“ nur noch Rubel bei Gaslieferungen akzeptieren zu wollen, erfolgte nicht ohne Grund genau einen Tag vor dem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs der 30 Nato-Mitgliedstaaten in Brüssel. Er erinnert sie daran, dass er bei Änderungen der Energiepolitik gegenüber Russland keine passive Rolle einnehmen wird, sondern seinerseits die Parameter der Beziehungen abzuändern gedenkt. So ist auch der jüngste Schachzug zu verstehen: An der Preisschraube könnte Putin leichter drehen, wenn die Zahlungen in Rubel erfolgen. So baut Putin eine Drohkulisse auf mit dem Ziel, seine Verhandlungsposition zu verbessern. Ob diese glaubwürdig ist, muss sich noch erweisen.

Der Westen muss sich von solchen Ankündigungen nicht aus der Ruhe bringen lassen, sondern sollte sich erst mal schlicht an bestehende Verträge halten. Feuer lässt sich nicht mit Feuer löschen. Die Gelassenheit, die die Nato nach einer Anhebung der russischen Alarmbereitschaft bei den nuklearen Abschreckungswaffen an den Tag gelegt hat, ist ein Vorbild.

Der Schachzug Putins ist für sich genommen auch noch kein Grund, alle Energielieferungen aus Russland zu stoppen. Er erinnert uns aber daran, dass die westliche Politik – solange sie auf ein Embargo verzichtet – gut beraten ist, das strategische Verhandlungsspiel anzunehmen und sich um die eigene Verhandlungsposition zu kümmern. Dazu gehört besonders, dass die EU Russland mit einer Stimme gegenübertritt. Eine unklare, uneinheitliche und schwerfällige Verhandlungsführung lässt sich manipulieren und für eigene Zwecke ausnutzen. Putin hätte in dieser Hinsicht einen großen Vorteil.

Zur Verbesserung der Verhandlungsposition der EU gehört auch, die eigene Verwundbarkeit zu reduzieren. Dafür sollte sie die Vorbereitung auf ein mögliches Embargo mit aller Kraft vorantreiben, selbst wenn sie keines anstrebt.

Und schließlich sollte der Westen seinen Handlungsraum ausbauen, um glaubwürdig signalisieren zu können, dass er Russland die Einnahmen aus Energieexporten teils streitig machen könnte. Vorschläge dafür – wie die Besteuerung russischer Energielieferungen – liegen vor. Die gute Nachricht: Viel davon ist bereits im Gange, anderes wird vorbereitet.



EUROPAS POSITIONIERUNG IM GASKONFLIKT

DAS KANINCHEN VOR
DER SCHLANGE

Zusammen mit Prof. Dr. Axel Ockenfels

Die Verunsicherung ist groß. Russland hat seine Gaslieferungen über die Pipeline Nord Stream 1 um 60 Prozent reduziert, Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck die Alarmstufe des Notfallplans Gas ausgerufen. Netzentur-Präsident Klaus Müller spricht davon, dass sich die Situation entscheidend geändert habe, wo es doch „bislang in der russischen Logik [lag], Deutschland weiter Gas verkaufen zu wollen“.

Dabei entsprechen die jüngsten Lieferausfälle aber der Logik des strategischen Verhaltens Russlands. Russland hatte bereits im vorherigen Jahr systematisch europäische Speicher nicht aufgefüllt. Im März stellte Russland seine Forderungen für den Gasbezug auf Rubel um.

Solche Schachzüge sind kein „Gamechanger“. Sie sind vielmehr Teil einer schlüssigen Strategie im Spiel mit dem Ziel, die politischen und ökonomischen Verwundbarkeiten des Westens in dem Gaskonflikt auszunutzen. Die Befüllung der europäischen Speicher, die gerade an Fahrt aufgenommen hat, soll erschwert werden. Zusätzlich profitiert Russland von den resultierenden Gaspreiserhöhungen auch wirtschaftlich.

Einige Schachzüge können auch als Antwort auf eine europäische Politik interpretiert werden, die angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine so schnell wie möglich und unwiderruflich alle Energieeinfuhren aus Russland stoppen möchte, gleichzeitig aber noch einige Zeit auf Russlands Gaslieferungen angewiesen ist.

Russland wird beides – und die damit einhergehende Verwundbarkeit – nicht entgangen sein. Auf diese paradoxe Situation hat Europa bisher keine befriedigende Antwort gefunden. Stattdessen warten viele gebannt wie das Kaninchen vor der Schlange, wo Putin als Nächstes zuschlägt und die Lieferungen reduziert.

STRATEGISCHE HANDLUNGSHOHEIT ZURÜCKERLANGEN

Europa muss umdenken und seine Verhandlungsposition in dem Gaskonflikt stärken. Dafür sollten sich Europa und Deutschland erstens sehr viel entschiedener als bisher auf einen Lieferstopp vorbereiten. Außerdem muss Europa im Gaskonflikt mit einer Stimme reden. Ein europäischer Chefverhandler sollte das Geschäft übernehmen und den Gaseinkauf für die gesamte EU strategisch betreiben. Ansonsten besitzt Russland einen bedeutsamen strategischen Vorteil, wenn es nämlich Länder und Unternehmen gegeneinander ausspielt.

Zweitens sollte Europa seine strategischen Handlungsoptionen erweitern. Russland hat auch nicht einfach einen Gasstopp angeordnet, sondern nutzt flexibel verschiedene, sich gegenseitig ergänzende Hebel, teils in direkter Antwort auf europäische Maßnahmen: Umstellung auf Rubel, zeitlich und räumlich differenzierte Reduktion der Liefermenge und das Schüren von Unsicherheit und Ängsten.

Mit der engen Fokussierung der europäischen Diskussion auf ein Energieembargo, unabhängig von Russlands strategischen Optionen und Reaktionen, vergibt der Westen Chancen, seine Verhandlungsposition zu stärken und so seine Ziele bei geringeren politischen und wirtschaftlichen Risiken zu erreichen.

Dafür empfiehlt sich zum Beispiel die Vorbereitung von Zöllen für russische Öllieferungen und die Vorbereitung eines europäischen Preis-Ultimatums auf russische Gaslieferungen. Diese und andere Maßnahmen verbessern die Verhandlungsposition, weil sie als glaubwürdige Drohkulisse dienen können, und erhöhen die strategische Handlungsfähigkeit. Das Militär entwickelt Strategien auf Basis von Szenarien, die zahlreiche Maßnahmen, Reaktionen und Gegenreaktionen durchspielen und die stets an die aktuelle Lage angepasst werden. Beim Gaskonflikt überlässt Europa die strategische Handlungshoheit in wichtigen Teilen Russland. Das ist ein Fehler.



EUROPAS POSITIONIERUNG IM GASKONFLIKT

WO IST DIE ENERGIESTRATEGIE
GEGENÜBER RUSSLAND?

Zusammen mit Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest,
Prof. Dr. Axel Ockenfels und Dr. Georg Zachmann

Es ist, als spielte Europa Schach mit bereits festgelegten Zügen, unfähig, auf Russlands Vorgehen zu reagieren. Dabei gibt es die Möglichkeit, das Heft des Handelns zu übernehmen.

Russland setzt seine Energielieferungen konsequent und mit großem strategischem Kalkül ein, um Europa zu schwächen und zu spalten. Ein solches Kalkül findet sich nicht in Europas Antwort auf diesen ökonomischen Krieg. Die Strategie der EU besteht darin, baldmöglichst ein Komplettembargo gegen Öl, Strom, Gas und Kohle aus Russland durchzusetzen. Es ist, als spielte Europa Schach mit bereits festgelegten Zügen, unfähig, auf Russlands Vorgehen zu reagieren. Zugleich erleichtert dieses Verhalten Putin, den Preis für Gas und Öl in ungeahnte Höhen zu treiben, dadurch sehr hohe Einnahmen mit Energieverkäufen nach Europa zu erzielen und damit gleichzeitig die EU-Staaten zu spalten.

Auf der anderen Seite warten die Europäer nervös darauf, wann und wie Putin als Nächstes agieren wird, wie das Kaninchen vor der Schlange. So gelingt es Russland, über gezielt gegen einzelne Akteure eingesetzte Gaslieferunterbrechungen einen hohen Druck aufzubauen, der das politische Handeln und die Wirtschaft Europas massiv beeinflusst und den europäischen Zusammenhalt untergräbt.

MÖGLICHE STRATEGIEN

Europa könnte seine ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen deutlich besser durchsetzen, wenn es die Modalitäten des Energieimports als außenpolitisches Instrument strategisch nutzen würde. Eine europäische Strategie könnte beispielsweise sein, von Russland zu fordern, dass es mindestens die Hälfte der vor dem Krieg vereinbarten Gasvolumen zum Marktpreis in die Energiebörsen verkaufen muss. Wenn es weniger liefert, bekommt es nicht (wie derzeit) mehr Geld, sondern muss im Gegenteil empfindliche Einnahmeeinbußen hinnehmen. Die Lieferung

der geforderten Menge würde die politischen und wirtschaftlichen Risiken in Europa reduzieren und die Marktpreise auf ein akzeptables Niveau sinken lassen. Der Hebel zur Durchsetzung der Forderung wären dabei sowohl die kurzfristigen Einnahmeeinbußen als auch die Drohung mit einem langfristigen Abbruch aller leitungsgebundenen Energiehandelsbeziehungen zwischen der EU und Russland.

Putin könnte das genannte Gasimportangebot der Europäer ablehnen und alle Energielieferungen nach Europa sofort einstellen. Dann müsste er allerdings nicht nur kurzfristig auf Einnahmen verzichten, sondern würde mit Europa seinen lukrativsten Energiemarkt auch langfristig verlieren und sich in eine sehr unvorteilhafte wirtschaftliche Abhängigkeit insbesondere von China begeben. Die damit verbundenen hohen ökonomischen Kosten und politischen Risiken hat Putin bisher vermieden. Sollte er auf der anderen Seite vorhaben, die Energielieferungen zum Winter hin zu stoppen, würde eine aktive europäische Energiestrategie die Situation nicht verschlechtern.

Aktive Strategien erfordern freilich, dass die aktuelle Politik, die letztlich ohne Bedingungen alle Energieimporte aus Russland einstellen will, aufgegeben werden müsste. Stattdessen wird das bisher anvisierte Komplettembargo als glaubwürdiges Drohpotential eingesetzt, um ein besseres Ergebnis durchzusetzen als das Resultat der bisherigen Politik: die Rekordeinnahmen Putins aus europäischen Energieverkäufen und die Umleitungen heutiger und zukünftiger russischer Rohstoffe nach China, Indien und anderen Regionen, und das alles auf Kosten Europas.

Der angestrebte Einfuhrstopp russischer Energie ist die auf den ersten Blick verständliche Gegenreaktion zur folgenschweren Energieabhängigkeit von Russland. Aber mit einem unbedingten Einfuhrstopp wird das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Das Ziel der Unabhängigkeit und Nichterpressbarkeit von Russland ist auch bei langfristigem Bezug russischer Energie erreichbar – nämlich dann, wenn der Energiehandel mit Russland Leitplanken unterliegt, die Energiesicherheit garantieren, und wenn gleichzeitig LNG-Kapazitäten und anderer Versorgungskanäle genügend ausgebaut werden. Unabhängigkeit und Nichterpressbarkeit erfordern Bezugsalternativen, nicht Autonomie durch Handelsstopp. Die Option, die Sanktionen teilweise wieder zurückzufahren, kann sich in zukünftigen Verhandlungen mit Russland als hilfreich oder gar notwendig erweisen.



NOTWENDIGKEIT GEMEINSAMEN HANDELNS

Zuweilen wird gesagt, dass es angesichts des russischen Angriffskrieges moralisch verwerflich sei, mit der aktuellen russischen Regierung jemals wieder Handel zu treiben. Doch die moralische Bewertung sollte nicht vergessen, dass die Politik des schnellstmöglichen und dann dauerhaften Komplettembargos das wichtigste Ziel im Kontext des Krieges verfehlt, die aktuellen Energieeinnahmen Putins zu reduzieren. Die sofortige Einstellung der Energieimporte ist eine mögliche Alternative, die zumindest die europäischen Zahlungen an Russland effektiv reduzieren würde. Eine strategische Handelspolitik, die auch künftig die Möglichkeit von Energieimporten in reduzierter Menge offenhält, hat jedoch Vorteile. Sie führt zu sinkenden Einnahmen Russlands und beinhaltet zumindest die Chance, dass Europa auch mittelfristig russisches Gas importieren kann und dadurch ein gewisses Druckpotential gegenüber Russland behält.

Man kann angesichts der großen Unsicherheiten unterschiedlicher Meinung sein, was die richtige Energiestrategie ist. Das Problem ist aber nicht, dass es unterschiedliche Meinungen gibt. Das Problem ist, dass die EU-Mitgliedstaaten zwar gemeinsam mehrere Sanktionspakete gegenüber Russland beschlossen haben, sich aber gerade im Energiesektor eher unkoordiniert auf nationale und sektorspezifische Abwägungen fokussieren. Dadurch wird die strategische Handlungsfähigkeit der EU eingeschränkt. Europas Abwarten und das Fehlen einer erkennbaren Strategie bei der Beschaffung und Einsparung von Gas ist ein Spiegelbild der mangelnden europäischen Handlungsfähigkeit. Putins Strategie ist eine Reaktion der daraus resultierenden Verwundbarkeiten. Europa sollte das Heft des Handelns wieder in die eigene Hand nehmen. Das setzt voraus, dass die Europäer bereit sind, im Energiesektor nationale Interessen hintanzustellen und gemeinsam zu handeln.





Foto: Anna Logue Fotografie



**WIRTSCHAFT IM
SPANNUNGSFELD
DER GEOPOLITIK**

WIRTSCHAFT IM SPANNUNGSFELD DER GEOPOLITIK

DEUTSCHLANDS ENERGIE- ABHÄNGIGKEIT: LEHREN AUS DER RUSSLAND-FALLE

Der Krieg in der Ukraine erinnert in trauriger Weise daran, dass wirtschaftspolitische Fragen nicht von sicherheitspolitischen Fragen zu trennen sind. Die Vermeidung von Abhängigkeiten steht neu im Fokus der Wirtschaftspolitik.

Deutschland verliert derzeit international an Reputation. Grund dafür ist die Weigerung, einem Energie-Embargo gegenüber Russland zuzustimmen. Der Nobelpreisträger Paul Krugman nennt diese Position „beschämend“ und kritisiert die „Verantwortungslosigkeit“ der früheren deutschen Energiepolitik.

Die Bundesregierung scheut vor diesem Embargo zurück, da sie massive Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft erwartet – Deutschland hat sich von russischen Energielieferungen zu abhängig gemacht. Krisenmanagement ist notwendig, und hektische Schritte zur Reduktion der Abhängigkeit werden unternommen. Was kann zukünftig besser gemacht werden?

CORONA-PANDEMIE ÄNDERT WIRTSCHAFTSPOLITISCHES DENKEN

Deutschland lebte lange und gut in dem Glauben, dass Wirtschaftspolitik und Sicherheitspolitik unabhängige Politikbereiche seien, bzw. dass gerade der Handel zur Stabilität beitrage. Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher brachte dies schon 1987 so auf den Punkt: „Der Außenhandel hat eine eminent friedenssichernde Funktion.“

Die internationale Ausrichtung der Wirtschaft und die Liberalisierung der Energiemärkte bringen Wohlstand, machen diese aber verletzlicher. Diese Einsicht ist nicht völlig neu. Seit einigen Jahren, bedingt durch insbesondere das Dominanzstreben Chinas, mehren sich die Rufe nach einem „souveränem Europa“, das weniger von Drittstaaten abhängig sein soll. Einen ähnlichen Effekt auf das wirtschaftspolitische Denken hatten auch die in der Corona-Pandemie erlebten Unterbrechungen von Lieferketten,

als deren Folge Güter wie etwa Masken und Impfstoffe in bestimmten – teilweise entscheidenden – Momenten knapp waren. In diesem Kontext wurden Fragen der Resilienz, das heißt der Widerstandsfähigkeit des Systems, neu gestellt.

ENERGIE-EMBARGO: EUROPA SOLL SOUVERÄNER WERDEN

Ein Ansatz zu mehr Souveränität ist es, Produktion nach Europa zu verlagern. Der Ausbau erneuerbarer Energie in Europa reduziert die Notwendigkeit, auf Energieträger aus Drittstaaten außerhalb Europas zuzugreifen. Die Produktion von Halbleitern, die derzeit sehr nachgefragt sind, will die EU-Kommission stärker in Europa ansiedeln. Dazu wurde das Chip-Gesetz verabschiedet, das es den Staaten erlaubt, Investitionen in Produktionsstätten mit Subventionen zu unterstützen. Auch die Initiative der Bundesregierung, Pandemiebereitschaftsverträge mit Impfstoffherstellern abzuschließen, um Impfstoffproduktion nach Europa zu verlagern, geht diesen Weg.

Neben der Produktion vor Ort bietet vor allem auch die Diversifizierung, also der Aufbau paralleler Lieferketten, die Möglichkeit, Abhängigkeiten zu reduzieren. Diversifizierung ist Bestandteil der Einkaufspolitik jedes Unternehmens, „dual sourcing“ Strategien, also die Vertragsbeziehung mit zwei oder mehr Lieferanten für dieselbe Komponente, sind üblich. Fällt ein Lieferant aus, kann der andere einspringen.

Eine Konsequenz der jetzt neu im Fokus stehenden Abhängigkeiten sollte daher sein, Unternehmen diese Diversifizierungen zu erleichtern: Der Aufbau eines LNG Terminals als Infrastruktur erlaubt die Zusammenarbeit mit weiteren Lieferanten von Gas; politisch vorangetriebene Energiepartnerschaften etwa mit den Emiraten öffnen Türen für solche Geschäfte.

BANKENSEKTOR: ERFAHRUNG IM UMGANG MIT SYSTEMISCHEN RISIKEN

Ein wichtiges Instrument sind auch internationale Handelsverträge, die Lieferbeziehungen über Grenzen vereinfachen und alternative Märkte öffnen können. Die EU sollte daher die geplanten Abkommen mit lateinamerikanischen (Mercosur) und asiatischen Staaten (ASEAN) beschleunigen. Dass etwa CETA, das europäische Handelsabkommen mit Kanada, immer noch nur provisorisch in Kraft ist, ist schwer nachzuvollziehen.



Diversifizierung durch Unternehmen ist aber nicht ausreichend, wenn es um systemische Risiken geht, die die Störung der Funktionsfähigkeit eines gesamten Systems verursachen können. Systemische Risiken sind bekannt aus der Finanzkrise 2008, in der der Zusammenbruch von Lehmann Brothers das ganze Bankensystem lahmlegte und Staaten mit massiven Hilfsprogrammen einspringen mussten. Systemische Risiken gibt es auch im Energiemarkt, wie sie etwa in Texas 2021 auftraten, als wetterbedingt die Stromversorgung für mehrere Tage unterbrochen war, was zu gravierenden Schäden führte.

Die Erfahrung im Umgang mit systemischen Risiken aus diesen Sektoren kann genutzt werden, um solche Risiken auch entlang von Lieferketten zu begegnen. Im Bankensektor wird mittlerweile von den Banken verlangt, dass sie einen „living will“ schreiben, also schon jetzt dokumentieren, wie sie im Falle einer Insolvenz abgewickelt werden sollen.

Die Europäische Zentralbank führt regelmäßig Stresstests durch, um die Resilienz des Bankensektors zu überprüfen. Im Stromsektor setzen viele Länder auf Kapazitätsmärkte, bei denen langfristige Verträge abgeschlossen werden, um Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

VERMEIDUNG VON ABHÄNGIGKEITEN WICHTIGER BESTANDTEIL DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Ähnliche Überlegungen sollten in der Planung zu einer stärkeren Souveränität Europas Einzug halten: In wichtigen Feldern sollten Unternehmen nachweisen müssen, dass sie ihre Lieferketten ausreichend diversifiziert haben und dass sie, auch durch langfristige Verträge, gegen Knappheitssituationen abgesichert sind. Stresstests, etwa die Simulation eines Lieferstopps aus China, würden dazu beitragen, die Resilienz der jeweiligen Märkte zu überprüfen.

Die Vermeidung von wirtschaftlichen Abhängigkeiten ist aus sicherheitspolitischen Gründen und aus Versorgungsgründen notwendiger Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Der Beitrag, den Unternehmen dazu leisten können, sollte dabei mehr in den Fokus der Politik rücken. Erleichterungen der Diversifizierung von Lieferketten, sowie die Übertragung der Erfahrungen aus Märkten mit systemischen Risiken können dazu beitragen, die Wirtschaft resilienter zu machen.





Foto: Anna Logue Fotografie

WIRTSCHAFT IM SPANNUNGSFELD DER GEOPOLITIK

SUCHE NACH ROBUSTEN BRÜCKEN
ZU CHINA

Zusammen mit Dr. Ana Helena Palermo Kuss

Der russische Krieg gegen die Ukraine hat einige vermeintliche Gewissheiten in Europa erschüttert. Manches, was früher als selbstverständlich empfunden wurde, steht jetzt auf dem Prüfstand, unsere wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu China inklusive. Das Verhältnis Deutschland-China steht vor einer Zäsur: Lösen von Abhängigkeiten, nicht von China.

Der rasante Aufstieg von Chinas Wirtschaft mit durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von über acht Prozent zwischen 2001 und 2020 kam vielen europäischen Unternehmen zugute, die dort einen nicht unbedeutenden Teil ihrer Geschäfte realisieren konnten. Besonders markant zeigt sich dies in der deutschen Automobilindustrie – im Jahr 2021 betrug der Anteil der in China verkauften PKW am Gesamtabsatz deutscher Automobilhersteller 37 Prozent.

Auch für die Elektro- und Chemieindustrie ist der chinesische Markt von zentraler Bedeutung: 2019 waren 237 Tochtergesellschaften deutscher Chemieunternehmen in China tätig und erzielten einen Umsatz von rund 27 Mrd. Euro – etwa 15 Prozent des Gesamtumsatzes der deutschen Chemieindustrie. Die deutsche Elektroindustrie hat 2020 bei einem Gesamtumsatz von 182 Mrd. Euro Waren in Wert von 23 Mrd. Euro nach China exportiert.

Der Slogan „Wandel durch Handel“ erleichterte es, erfolgreich Geschäfte zu machen und gleichzeitig die vermeintliche Gewissheit zu haben, einen Beitrag zum politischen Fortschritt zu leisten. Die Gewissheit ist dahin. So mahnte bereits 2019 der Bundesverband der Deutschen Industrie in einem viel beachteten Grundsatzpapier eine strategische Neuausrichtung gegenüber dem Systemwettbewerber China an.

Eine verschärfte Investitionsprüfung ist eine Konsequenz dieser Neuausrichtung: Wenn ein Unternehmen aus einem Drittstaat ein deutsches Unternehmen erwerben will, prüft das Bundesministerium für Wirtschaft

und Klimaschutz (BMWK), ob durch den Kauf die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik gefährdet wären. 2021 wurden 306 nationale Prüfverfahren durchgeführt, in 37 Fällen kam der Käufer aus China.

Die Investitionsprüfung ist auch eine Antwort auf die Auflagen, denen sich europäische Unternehmen bei Unternehmenskäufen in China gegenüberstellen. Doch sollte man die Relationen im Auge behalten: Der Bestand deutscher Direktinvestitionen in China ist mit 96 Mrd. Euro zehnmal so groß wie der Bestand chinesischer Direktinvestitionen in Deutschland mit nur neun Mrd. Euro.

Nicht nur der Erwerb deutscher Unternehmen durch Käufer aus Drittstaaten gehört auf den Prüfstand. Die gesamten Geschäftsbeziehungen deutscher Unternehmen mit chinesischen Unternehmen und Kunden müssen neu betrachtet werden. Die Größenordnungen sind gewaltig. China war 2021 zum sechsten Mal in Folge Deutschlands wichtigster Handelspartner. Im- und Exporte von und nach China sind in 2021 wieder gestiegen und betragen mittlerweile 246 Mrd. Euro.

Die wirtschaftliche Vernetzung mit China ist damit etwa viermal so groß wie die mit Russland. Das Volumen der deutschen Im- und Exporte mit Russland betrug 2021 60 Mrd. Euro, die deutschen Direktinvestitionen in Russland 25 Mrd. Euro (Stand 2019).

Ein Rückführen dieser Vernetzung hätte entsprechende wirtschaftliche Auswirkungen: So würde eine Verdoppelung der nichttarifären Handelshemmnisse im bilateralen Handel zwischen der EU und China nach einer Studie des IfW bereits zu einem Rückgang des deutschen BIPs um 1,4 Prozent führen. Allerdings wurden in dieser Studie die Konsequenzen von Abhängigkeiten bei spezifischen Produkten und Rohstoffen nicht erfasst. Engpässe dort können zu erheblichen Störungen in der gesamten Lieferkette führen.

Eine solche Verletzbarkeit zeigte sich zu Beginn der Corona-Pandemie und jetzt erneut, wo aufgrund des Lockdowns in China dortige Häfen weniger bedient werden und Lieferketten stocken. Die Bedeutung der chinesischen Häfen für den Welthandel ist enorm: Sieben der zehn größten Containerhäfen der Welt befinden sich in China.

Doch die Bedrohung geht über pandemiebedingte Ausfälle hinaus: In Krisenfällen eingesetzte Sanktionen gegenüber China würden in vielen Sekto-



ren Im- und Exporte zum Erliegen bringen. So sind die deutschen Exporte nach Russland seit Beginn des Kriegs um über 60 Prozent zurückgegangen.

Die Importe aus Russland, hauptsächlich Energierohstoffe, wurden allerdings wegen ihrer Bedeutung für die deutschen Unternehmen und Haushalte nicht eingeschränkt, und sind wegen des Anstiegs der Energiepreise sogar im Wert gestiegen. Hier ist Deutschland besonders verletzbar und Russland versteht sehr wohl, die (Nicht-)Lieferung von Gas als strategisches Instrument einzusetzen.

Solche Abhängigkeiten sind problematisch. In einer Studie des ifo Instituts werden Abhängigkeiten in der Lieferkette so definiert, dass (i) nur einzelne Zulieferer das jeweilige Produkt liefern, (ii) dieses nicht in Deutschland produziert wird und (iii) ihre Nichtverfügbarkeit ein großes Problem darstellt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass bei fünf Prozent aller deutschen Importe im Jahr 2019 eine solche Abhängigkeit bestand. Diese abhängigen Produkte, die hauptsächlich im industriellen Bereich zu finden sind, kommen zu knapp 75 Prozent aus EU-Ländern – aus China lediglich drei Prozent. Die größten Abhängigkeiten von China bestehen bei chemischen Erzeugnissen gefolgt von elektrischen Ausrüstungen und Transportausrüstungen.

Eine besondere Verwundbarkeit gegenüber China besteht bei Mineralien. Seltene Erden, Kobalt, Lithium oder Magnesium, die für die Produktion von Batterien und Solaranlagen benötigt werden, werden aktuell hauptsächlich von dort bezogen. Alternativen für einen guten Anteil dieser Mineralien wären vorhanden, etwa in Kanada. Mit Ländern wie Kanada stärker Handel zu treiben bedeutet allerdings auch, dass man angesichts besser etablierter und ausgebauter Umweltgesetze und Arbeitsschutzregelungen einen höheren Preis bezahlt.

Die deutsche Wirtschaft wird sich von diesen Abhängigkeiten lösen müssen. Eine Form dazu ist das Reshoring, d.h. die Verlagerung der Produktion zurück in den eigenen Wirtschaftsraum. In der Chipindustrie wird dieser Weg in Europa mit hohen Fördermitteln eingeschlagen. Mit dem „Chips Act“ will die EU 43 Mrd. Euro an öffentlichen und privaten Investitionen mobilisieren, um die Halbleiterproduktion in Europa zu stärken – mit Erfolg: Im März kündigte der weltweit zweitgrößte Halbleiterhersteller Intel den Bau einer großen Chipfabrik in Magdeburg an und plant weitere Investitionen in Europa.

Rückverlagerung für eine Volkswirtschaft in Zeiten von Fachkräftemangel bedeutet aber gleichzeitig, auf andere Produktionen zu verzichten. Außerdem geht die globale Aufteilung der Wertschöpfung mit komparativen Vorteilen einher, die durch Rückverlagerung wegfallen würden. Daher ist es nicht überraschend, dass Deutschland laut einer Studie bei vollständiger Rückverlagerung seiner internationalen Produktionsprozesse ins Inland knapp zehn Prozent seines BIPs verlieren würde – über 350 Mrd. Euro jährlich.

Eine Alternative zum Reshoring ist eine konsequentere Diversifizierung der Lieferketten, primär aber nicht nur mit befreundeten Ländern – die amerikanische Finanzministerin spricht in diesem Zusammenhang vom „friendshoring“. Die öffentliche Hand kann eine stärkere Diversifizierung von Lieferanten und Kunden der Unternehmen dadurch unterstützen, dass sie mehr Handelsverträge schließt, die es den Firmen leichter machen, zum Beispiel nach Südamerika oder Indien zu gehen. Es ist daher gut und war überfällig, dass sich die Ampelkoalition auf die Ratifizierung des EU-Handelsabkommens mit Kanada (CETA) geeignet hat und nun einen Gesetzentwurf noch vor der Sommerpause verabschieden möchte.

Auch China ist dabei, sich von wirtschaftlichen Abhängigkeiten zu lösen. Die Importe Chinas relativ zum BIP sanken von 28 Prozent in 2006 auf 16 Prozent in 2020. Um seinen Handel zu diversifizieren, fördert China Beziehungen mit anderen Partnern. So trat Anfang des Jahres Chinas erstes regionales Freihandelsabkommen RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) in Kraft, an dem 15 Länder der Region Asien-Pazifik – u.a. Japan, Singapur und Australien – beteiligt sind, und das rund ein Drittel des globalen Welthandels umfasst.

Die Aufgabe der Unternehmen und der Regierung in den nächsten Jahren wird es sein, ein besseres Verständnis dafür zu bekommen: (i) welche Abhängigkeiten problematisch sind, (ii) welche Geschäftsbeziehungen tolerierbar sind, (iii) wer für die Reduktion bestimmter Abhängigkeiten verantwortlich ist und (iv) welche Maßnahmen ergriffen werden sollten.

Der Kauf eines Hafens durch chinesische Unternehmen wie in Piräus, der im Zweifelsfall unter nationale Treuhand gestellt werden kann, ist vermutlich weniger sicherheitsgefährdend als die Installation eines Telekommunikationsnetzes, das abgehört und im Konfliktfall lahmgelegt werden kann.



Wie schwer es allerdings ist, gute von schlechten Beziehungen abzugrenzen, zeigt sich im Hochschulsektor. Deutsche und chinesische Universitäten sind stark vernetzt. Vor der Corona-Pandemie, im Wintersemester 2019/20 kamen über 40.000 chinesische Studenten nach Deutschland, umgekehrt gingen über 8.000 deutsche Studenten nach China. Ein wichtiger Beitrag zum Aufbau einer Chinakompetenz, wie er von der Bundesregierung explizit gefördert wird. So unterstützt das BMBF 13 Forschungsprojekte mit bis zu 450.000 Euro pro Vorhaben, um das Verständnis von den vielfältigen und komplexen Zusammenhängen und Wirkungsketten in China sowie deren Bedeutung für Deutschland und Europa zu erweitern. Das ZEW ist daran beteiligt.

Gleichzeitig hat aber, wie jüngst eine Recherche mehrerer europäischer Medien ergab, die problematische Zusammenarbeit europäischer Universitäten mit chinesischen Militärinstitutionen bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie stetig zugenommen.

Deutschland und die EU müssen die leitenden Paradigmen ihrer internationalen Partnerschaften überdenken. Die Abmilderung von Abhängigkeiten durch stärkere Diversifizierung kann zu einer neuen Vielfalt in den Handelsbeziehungen führen. Deutschlands exportorientierte Wirtschaft könnte dazu ihre erfolgreichen Erfahrungen einbringen.





Foto: Anna Loggè - Fotografe



EIN WIRTSCHAFTS-

MODELL IM

ENTSTEHEN:

DIE SOZIAL-

ÖKOLOGISCHE

MARKTWIRTSCHAFT

EIN WIRTSCHAFTSMODELL IM ENTSTEHEN: DIE SOZIAL-ÖKOLOGISCHE MARKTWIRTSCHAFT

KLIMA MUSS SICH LOHNEN!

Das EU-Parlament hat die Ausweitung des Zertifikatehandels auf die Bereiche Verkehr und Gebäude beschlossen. Nun stimmen die Mitgliedstaaten ab. Sie müssen einer subventionierten (Ver-)Ordnungspolitik entsagen – und das Fundament für eine „sozial-ökologische Marktwirtschaft“ legen.

Seit 2005 hat CO₂ in der EU einen Preis. Für die Bereiche Stromerzeugung, energieintensive Industrie und innereuropäischer Flugverkehr gibt es seitdem einen Emissionshandel. Jeder, der in den genannten Bereichen Emissionen verursacht, muss dafür ein Zertifikat haben. Diese Zertifikate bekommen Unternehmen teilweise geschenkt, ansonsten müssen diese Zertifikate gekauft werden. Der Preis für ein Zertifikat – häufig auch CO₂-Preis genannt – lag Anfang 2022 bei etwa 80 Euro pro Tonne CO₂.

Im Rahmen des European Green Deals soll nun ein zweiter europäischer Emissionshandel für die Treib- bzw. Brennstoffversorgung in den Sektoren Verkehr und Gebäude entstehen. Deutschland hat 2021 dafür bereits einen eigenen Emissionshandel eingeführt, der dann in den europäischen überführt werden müsste.

Eine gute Nachricht. Denn es gibt wohl kaum eine Erkenntnis, bei der Ökonomen so einhellig einer Meinung sind wie dieser: Der CO₂-Preis ist das wichtigste Instrument für die Klimapolitik. 2019 forderten mehr als 3500 amerikanische Ökonomen einen solchen Preis. Ein Aufruf der Europäischen Vereinigung der Umweltökonominnen zum selben Thema wurde von rund 1800 Wissenschaftlern unterzeichnet.

Preise sind das Lenkungsinstrument der sozial-ökologischen Marktwirtschaft. CO₂-Preise steuern unser Verhalten – klimaschädliches Verhalten wird teurer – und bewirken, dass emissionsreduzierende Schritte effizient erfolgen, also dort, wo sie bei gleicher Wirkung am günstigsten sind. Langfristig planbare CO₂-Preise bieten den Unternehmen die notwendigen Anreize, alte Technologien aufzugeben und in Innovationen zu inves-

tieren. Da die Wertschöpfungsstufen der modernen Wirtschaft so vielfältig sind, können regulative Eingriffe nicht dieselbe Wirkung entfalten wie CO₂-Preise. Denn diese Preise setzen dort an, wo die Verschmutzung entsteht – durch alle Lieferketten hindurch, während regulative Eingriffe oder Verbote immer nur einzelne Phänomene herausgreifen.

Der momentan verhandelte zweite Emissionshandel soll für Benzin, Diesel, Heizöl und Heizgas gelten. Kaufen müssten die Zertifikate die Unternehmen, die die Brennstoffe in den Markt bringen. Sie geben die Kosten weiter. Also müssen die Haushalte die höheren Preise bezahlen, was insbesondere für ärmere Haushalte ein Problem darstellt. Eine Verteuerung fossiler Brennstoffe aus klimapolitischen Gründen wird aber unvermeidbar sein. Vulnerable Haushalte brauchen daher Formen der Kompensation. Die Einnahmen aus dem Emissionszertifikatehandel (ETS) können dazu genutzt werden.

Die Alternative wäre, weiterzumachen wie bisher – und dabei erstens den moralischen Druck zu verstärken: Jeder kann durch sein Fahr- und Heizverhalten zur Einsparung von Emissionen beitragen und seinen eigenen CO₂-Fußabdruck reduzieren! Dazu muss man wissen: Der Begriff Carbon Footprint war Anfang des Jahrtausends Teil einer größer angelegten Werbekampagne des britischen Mineralölkonzerns BP. Ein Grund dafür war wohl, dass die Betonung des persönlichen Fußabdrucks die Verantwortung auf den Einzelnen verlagert und damit den Handlungsdruck auf Politik und Unternehmen verringert. Die unterschwellige Botschaft: Jeder fange erst mal bei sich selbst an, bevor er Forderungen an andere stellt! Denn natürlich ist es schwerer, ein Unternehmen wie BP zu kritisieren, wenn man ein schlechtes Gewissen hat, weil man gerade mit dem Flugzeug nach Mallorca gereist ist.

Die Betonung der individuellen Verantwortung ist eine Besonderheit der Klimapolitik. Bei anderen Politikfeldern ist dies anders. Nehmen wir etwa die Jugendarbeitslosigkeit, eines der größten strukturellen Probleme in Europa. Kann nicht jeder auch etwas zu ihrer Reduktion beitragen? Man könnte etwa sein Auto bei einem Unternehmen kaufen, das besonders viele Jugendliche ausbildet; man könnte mit dem Zug fahren, falls die Deutsche Bahn AG mehr Jugendliche ausbildet als die Autokonzerne; man könnte auch von den Gemeinden verlangen, Jugendvollbeschäftigung anzustreben.



Die Neigung, individuell das Richtige zu tun, würde zweitens verstärkt durch eine Ordnungspolitik, die das Richtige anordnet oder zumindest subventioniert: Elektroautos, Wärmepumpen, das Verbot von Verbrennerautos ab 2035. Unter dem Begriff der EU-Taxonomie hat die Europäische Kommission gar festgelegt, wann eine Investition nachhaltig ist oder nicht. Diese Taxonomie sollen Unternehmen dann in ihren Nachhaltigkeitsberichten verwenden.

NICHT MARKTERGEBNISSE IM NACHHINEIN KORRIGIEREN!

Wir sollten uns nichts vormachen: Der Emissionshandel ist das effizienteste Instrument zur Erreichung der Klimaziele. Jede andere Politik verteuert die Klimapolitik unter dem Strich. Doch auch ein System mit zwei Emissionshandeln ist verbesserungsfähig, zumal in der aktuell diskutierten Variante. Eine Studie des ZEW zeigt, dass die Kosten zur Bewältigung der Energiewende für Deutschland von knapp 3,0 Prozent auf 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sinken könnten, wenn man nicht dem derzeitigen Vorschlag der EU-Kommission folgen, sondern eine kostengünstigere Aufteilung der Emissionseinsparungen zwischen den Sektoren wählen würde. In den Sektoren Energie und Industrie würde dann (noch) mehr eingespart werden, in den Bereichen Verkehr und Gebäude etwas weniger. Die Belastung für die Haushalte beim Heizen oder Autofahren wären dann ebenfalls geringer.

Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, das deutsche Wirtschaftsmodell der sozialen Marktwirtschaft zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft weiterzuentwickeln. Ökologisch ist dabei nicht nur ein weiteres Attribut: Sozial und ökologisch wirken fundamental anders auf die Marktwirtschaft ein.

Ludwig Erhard wird das Zitat zugeschrieben: „Ich meine, dass der Markt an sich sozial ist, nicht dass er sozial gemacht werden muss.“ Und damit lag er nicht falsch. Wirtschaftswachstum ist die Basis des heutigen Wohlstands. Doch das Soziale geht über den Markt hinaus. Sozialpolitik nimmt die Ergebnisse des wirtschaftlichen Handelns – Löhne und Einkommen – und nutzt diese Mittel für soziale Zwecke.

Das Ökologische wirkt anders. Klimapolitik setzt nicht an Marktergebnissen an, sondern an Produktionsprozessen und -technologien. Deshalb kann es nicht darum gehen, Marktergebnisse im Nachhinein zu korrigie-

ren. Sondern das Ökologische muss essenzieller Bestandteil der Marktwirtschaft werden. Aus diesem Grund ist der CO₂-Preis, wie er sich etwa aus dem EU-ETS ergibt, so wesentlich, da dieses Instrument sicherstellt, dass die klimapolitischen Bedingungen in allen Stufen der Wertschöpfungsketten erfüllt werden.

Der Appell an die Moral stößt dagegen an Grenzen. Wie sieht die Klimabilanz all der Güter und Dienstleistungen aus, die wir konsumieren – noch dazu im Vergleich? Allein der Fußabdruck einer Tomate ist Objekt vieler wissenschaftlicher Studien: Emissionen entstehen beim Heizen des Gewächshauses, bei der Produktion, beim Transport von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln, bei der Herstellung der Verpackungsmaterialien, bei der Verpackung selber, beim Transport und bei der Lagerung ...

Kurzum: Solche Fragen überfordern uns, weil wir die ganze Lieferkette dieser Produkte kennen müssten, um sie beantworten zu können. Entscheidungen für einen nachhaltigen Konsum würden leichter fallen, wenn es für alles adäquate CO₂-Preise gäbe. Dann hätten der Energielieferant für das Gewächshaus, der Düngemittelhersteller, der Benzinlieferant, der Kartonagenhersteller CO₂-Zertifikate gekauft, und der Preis des emittierten CO₂ wäre im Preis der Tomate enthalten. Dann würde man am Preis sehen, was das klimafreundlichere Produkt ist – ganz ohne Analyse. Klimaschutz würde sich finanziell lohnen. Und der zweite Emissionshandel würde dies sicherstellen.



EIN WIRTSCHAFTSMODELL IM ENTSTEHEN: DIE SOZIAL-ÖKOLOGISCHE MARKTWIRTSCHAFT

DAS RINGEN UM DIE SOZIAL- ÖKOLOGISCHE MARKTWIRTSCHAFT

Die Bundesregierung hat sich für diese Legislaturperiode Gewaltiges vorgenommen – sie will das Wirtschaftsmodell der Bundesrepublik hin zu einer „sozial-ökologischen Marktwirtschaft“ ändern. Die Bausteine dazu entstehen bereits, die Ausrichtung scheint aber noch völlig offen zu sein.

In einem vielfach geteilten Video vom 21. August 2022 berichtet Robert Habeck, Minister des neu zugeschnittenen Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, über die Klimaschutzmaßnahmen, die die Regierung in den vergangenen sechs Monaten auf den Weg gebracht hat. Er hebt hervor: Erleichterungen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren beim Ausbau von Windanlagen und des Stromnetzes; Ausbau-Flächenziele für die Länder; Verpflichtung beim Heizungsaustausch in neuen oder bestehenden Gebäuden zu Anlagen, die mit mindestens 65 % erneuerbarer Energie betrieben werden; Genehmigung der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze zum Um- und Neubau von Wärmenetzen durch die Europäische Kommission.

Die Erleichterungen bei Genehmigungen eröffnen den Unternehmen neue Spielräume, Investitionen in erneuerbare Energien und Stromnetze zu tätigen. Ansonsten lassen die berichteten Ziele, Auflagen und Förderungen marktwirtschaftliche Elemente missen. Dabei hätte es auch dazu einiges zu berichten gegeben – und einiges mehr wäre notwendig.

Habeck nennt zwar das Europäische Programm „Fit for 55“ und die darin formulierten sehr ambitionierten Klimaschutzvorgaben. Keine Erwähnung fand hingegen die europäische Initiative für einen zweiten europäischen Emissionshandel für die Treib- bzw. Brennstoffversorgung in den Sektoren Verkehr und Gebäude. Doch gerade die damit einhergehenden CO₂-Preise sind wesentlich für die sozial-ökologische Marktwirtschaft.

Es gibt wohl kaum eine Erkenntnis, bei der Ökonom:innen so einhellig einer Meinung sind wie bei dieser: Der CO₂-Preis ist das wichtigste Instrument für eine effiziente Klimapolitik. 2019 forderten mehr als 3.500 US-amerikanische Ökonom:innen einen solchen Preis. Ein Aufruf der Europä-

ischen Vereinigung der Umweltökonom:innen zum selben Thema wurde von rund 1.800 Forschenden unterzeichnet.

Preise sind das Lenkungsinstrument einer Marktwirtschaft. Und während die Sozialpolitik häufig an Ergebnissen des wirtschaftlichen Handelns – Löhne und Einkommen – mit Steuern und Sozialabgaben ansetzt, muss das „Ökologische“ in der sozial-ökologischen Marktwirtschaft anders auf die Wirtschaft einwirken. Klimapolitik setzt nicht an den Marktergebnissen an, sondern an Produktionsprozessen und -technologien.

CO₂-Preise sind dazu das marktwirtschaftliche Instrument – klimaschädliche Handlungen werden teurer, sauberere Handlungen relativ billiger – und sie bewirken, dass emissionsreduzierende Schritte effizient erfolgen: CO₂-Einsparmaßnahmen erfolgen dann nämlich dort, wo sie bei gleicher Wirkung am günstigsten sind.

Da die Wertschöpfungsstufen der modernen Wirtschaft so vielfältig sind, können regulative Eingriffe oder Subventionen nicht dieselbe Wirkung entfalten wie die CO₂-Preise. Denn diese Preise setzen dort an, wo die Verschmutzung entsteht – durch alle Lieferketten hindurch, während regulative Eingriffe immer nur einzelne Phänomene herausgreifen.

Ein klares Bekenntnis zum zweiten Emissionshandel in der EU wäre hilfreich und im Sinne der Weiterentwicklung hin zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft. Der momentan verhandelte zweite Emissionshandel ist nicht unumstritten. Er führt zu höheren Preisen für Benzin, Diesel, Heizöl und Heizgas und viele Verantwortliche scheuen die damit einhergehende Belastung der Haushalte.

Eine Verteuerung fossiler Brennstoffe aus klimapolitischen Gründen wird aber unvermeidbar sein. Auch Verbote und Auflagen sind schließlich nichts anderes als (sehr) hohe Preise für das verbotene Verhalten. Vulnerable Haushalte brauchen deshalb so oder so Formen der Kompensation. Die Einnahmen aus dem Emissionszertifikatehandel könnten dazu genutzt werden.

Habeck betont in seiner Videobotschaft den notwendigen Ausbau des Stromnetzes und der erneuerbaren Energien als wesentliche Transformatoren. Beides leidet jedoch auch darunter, dass fehlende Preiselemente den Verbrauchenden die Illusion geben, einen einheitlichen Strommarkt in Deutschland zu haben. Das macht die Haltung „Nicht in meinem Vorgarten!“ leichter – bauen können die anderen.



Preise, die die Engpässe im Netz berücksichtigen, würden dieser Einstellung entgegenwirken und brächten eine Reihe von Effizienzvorteilen. Die ökonomisch konsequente Abbildung sind sogenannte Knotenpreise, wie sie heute schon in Teilen der USA üblich sind.

Wegen der starken Erzeugung von sauberer Energie im Norden und der großen Nachfrage im Süden Deutschlands würden sie tendenziell dazu führen, dass der Strom häufig im Norden billiger wäre als im Süden. Windstrombetreibende, die auf Marktpreise reagieren, hätten also mehr Anreiz, sich im Süden anzusiedeln, selbst wenn dort weniger Wind weht. Schließlich könnten sie mehr Geld mit dem Windstrom verdienen.

Gleichzeitig hätten Unternehmen einen Anreiz, sich im Norden niederzulassen, wo mehr Strom erzeugt wird und die Strompreise günstiger sind. Der Energiesektor wäre effizienter und der notwendige Netzausbau wäre geringer. Und manche politische Blockade gegen den Netzausbau würde geringer ausfallen, wenn allen bewusst wäre, dass die Alternative „kein Ausbau“ höhere Strompreise zur Folge hat.

In seiner Videobotschaft zeigt sich Habeck beeindruckt von der erstaunlichen Dynamik in der Wirtschaft, mit der diese die Transformation angeht, und von der hohen Nachfrage nach grünem Wasserstoff, die dabei generiert wird. Ob und wie diese Entwicklung nachhaltig bleiben wird, ist die Kernfrage bei der Ausrichtung der sozial-ökologischen Marktwirtschaft.

Um die Produktion von und mit grünem Wasserstoff zu fördern, sieht die Bundesregierung – neben vielen weiteren Förderprogrammen – sogenannte Klimaschutzdifferenzverträge vor. Dabei sollen Unternehmen die Kostendifferenz zwischen der Produktion eines sauberen und eines schmutzigen Gutes erstattet bekommen. Da bei der Produktion des schmutzigen Gutes Ausgaben für Emissionszertifikate anfallen, sind diese Differenzverträge abhängig von der Höhe des Zertifikatpreises. Dieser Preis liegt aktuell bei etwa 90 Euro pro Tonne CO₂, was die Notwendigkeit von Klimaschutzdifferenzverträgen, die erstmals in der politischen Diskussion aufgekommen sind, als der Preis noch unter 20 Euro lag, stark verringert.

Solche Verträge, die über zehn oder 20 Jahre laufen, bieten den Unternehmen zwar langfristige Planungssicherheit und machen sie weniger abhängig von möglichen Preisschwankungen der Zertifikate. Allerdings sind gerade diese Zertifikatspreise das klimapolitische Signal für den ökologischen Umbau der Wirtschaft.

Mit den Differenzverträgen bekommen die Unternehmen de facto eine Kostenerstattung, und zwar diejenigen Unternehmen, die nach Ansicht der Regierung für die Energiewende besonders wichtig sind, bzw. diejenigen, denen es gelingt, die Regierung davon zu überzeugen, dass sie wichtig sind. Einem kleinen Mittelständler fällt dies schwerer. Das Instrument sollte deshalb nur mit Vorsicht eingesetzt werden, etwa in einem wettbewerblichen Verfahren mit kurzer Förderdauer. Noch sinnvoller wäre es, anstelle der Produktionskosten die Forschungs- und Entwicklungskosten zu fördern.

Das Ringen um die Ausrichtung der sozial-ökologischen Marktwirtschaft hat begonnen. Wenn sie gut gestaltet wird, hat sie das Potenzial – ähnlich wie die soziale Marktwirtschaft –, als Erfolgsmodell von anderen Ländern kopiert zu werden. Das ist auch notwendig, um den internationalen Klimaschutz voranzubringen. Mehr Marktmechanismen und das Vertrauen in die Entdeckungsverfahren im Markt sind dafür die Voraussetzung.





IMPRESSUM //

**ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim**

L 7,1 · 68161 Mannheim
Telefon +49 621 1235-01
info@zew.de · www.zew.de

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Mannheim, 2022

