



Wirksame Hilfsprogramme in der Energiepreiskrise

Vorschläge für mehr Liquidität in Privathaushalten und Unternehmen

Tobias Hentze / Michael Hüther

Köln, 24.09.2022

IW-Policy Paper 5/2022

Aktuelle politische Debattenbeiträge



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Dr. Tobias Hentze

Leiter Themencluster Staat, Steuern und Soziale Sicherung

Telefon: +49 221 4981-748

hentze@iwkoeln.de

Prof. Dr. Michael Hüther

Direktor und Mitglied des Präsidiums

Telefon: +49 221 4981-600

huether@iwkoeln.de

Alle Studien finden Sie unter www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

September 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf	5
2 Abgrenzung betroffener Haushalte und Unternehmen	6
3 Grundsätze und Lehren aus der Corona-Pandemie	8
4 Eingriffe ins Markt- und Preisgefüge	11
4.1 Subventionen.....	11
4.2 Steuervergünstigungen	12
4.3 Änderung des Marktdesigns.....	13
5 Liquiditätshilfen für Privathaushalte und Unternehmen	14
5.1 Kredite und Zuschüsse.....	14
5.2 Steuerpolitische Optionen.....	16
6 Fazit und Handlungsempfehlungen.....	20
7 Abstract.....	22
Abbildungsverzeichnis.....	23
Tabellenverzeichnis.....	23
Literaturverzeichnis	23

JEL-Klassifikation

H20 – Steuern, Subventionen und Einnahmen

H50 – Ausgaben der nationalen Regierung und damit verbundene Richtlinien

Zusammenfassung

Die Wirtschaftspolitik steht angesichts der Schwere der Energiepreiskrise vor großen Herausforderungen. Mit den drei Entlastungspaketen hat die Regierung zwar einige wichtige Impulse gesetzt, eine stringente Linie lässt die Wirtschaftspolitik jedoch vermissen. Sämtliche Maßnahmen sollten kurzfristig zur obersten Prämisse haben, die Liquidität bei Privathaushalten und Unternehmen über den Winter zu sichern.

Zu diesem Zweck sind einfache und effektive Instrumente geboten. Das Eingreifen in Preismechanismen oder das Verändern des Marktdesigns können dabei zu ungeahnten Verzerrungen führen und sind daher gut abzuwägen. Von daher ist der Ansatz richtig, möglichst zielgenaue Direktzahlungen an Privathaushalte und Unternehmen zu leisten. Bei einkommensschwachen Privathaushalten muss dies über nicht rückzahlbare Zuschüsse passieren. Bei Unternehmen dagegen sind Liquiditätshilfen erste Wahl.

Neben Krediten bietet dabei das Steuerrecht bisher ungenutzte Potenziale, die betriebliche Liquidität zu erhöhen, ohne eine Überförderung zu riskieren oder hohe Mitnahmeeffekte zu kreieren. Die Politik sollte analog zur Corona-Pandemie den Unternehmen großzügige Stundungsmöglichkeiten bei Ertrag- und Umsatzsteuern einräumen und zu diesem Zweck bereits geleistete Vorauszahlungen in Teilen erstatten. Gleichzeitig sollten die Möglichkeiten der steuerlichen Verlustverrechnung ausgeweitet werden.

Konsequent und eine Chance auf eine strukturelle Verbesserung mit Blick auf künftige Krisen wäre die Einführung einer Negativsteuer als ein einfaches Verfahren zur Unterstützung der Zahlungsfähigkeit von Unternehmen. Eine vorausschauende Steuerpolitik kann dazu beitragen, dass eine Insolvenzwelle in den kommenden Monaten verhindert oder zumindest eingedämmt werden kann.

1 Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

Die kräftig gestiegenen Energiepreise bergen ein erhebliches Risiko für die deutsche Volkswirtschaft, zusätzlich belastet die unsichere Perspektive bei der Gasversorgung viele Unternehmen. Zunächst erhöhen sich die Produktionskosten, da eine Substitution von Gas in vielen Fällen schwierig ist oder zumindest Zeit braucht. Hinzu kommt die fehlende Planbarkeit, da niemand mit Gewissheit sagen kann, inwieweit die Gasversorgung in den kommenden Monaten gesichert ist. In den ersten beiden Kriegsmonaten ist der Preis für Erdgas um mehr als 400 Prozent gestiegen. Dies befeuert die Inflation – 60 Prozent der Inflationsrate sind auf Energierohstoffe und Energiedienstleistungen zurückzuführen (IW-Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur, 2022, 11 ff.). Zudem verursacht der Gaspreis über die Merit Order im Strommarkt eine entsprechende kräftige und erratische Entwicklung des Strompreises. Denn der Anbieter mit den höchsten Grenzkosten, der noch benötigt wird, um die Nachfrage zu decken, bestimmt den Marktpreis. Derzeit ist dies in der Regel und nicht nur fallweise ein Gaskraftwerk.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich immer mehr ab, dass die deutsche Volkswirtschaft vor einer gravierenden wirtschaftlichen Krise steht. Zu dem Angebotsschock über gestörte Lieferketten seit der Pandemie und über explodierende Energiekosten seit Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine gesellt sich ein Nachfrageschock. Denn die Preissprünge bei Strom, Öl und Gas verringern die Kaufkraft der Privathaushalte. Eine allgemeine Konsumzurückhaltung würde Betriebe unabhängig von ihrer Energieintensität treffen. Unternehmen sehen sich zunehmend Liquiditätsengpässen ausgesetzt (Institut für Weltwirtschaft, 2022). Das führt zu steigenden Insolvenzrisiken und der Gefahr offener oder stiller Geschäftsaufgabe. Die Investitionsbereitschaft droht vor dieser Kulisse massiv einzubrechen, die Bauwirtschaft dürfte ebenfalls stark in Mitleidenschaft gezogen werden (Grömling/Bardt, 2022). Angesichts der sich somit immer deutlicher abzeichnenden schweren Rezession ist die Wirtschaftspolitik gefordert. Die bisherigen Entlastungsmaßnahmen haben vor allem auf die Stärkung der privaten Haushalte gezielt und waren von dem Versprechen getragen, niemanden allein zu lassen. Die nun drohende Krise der Unternehmen verlangt zügig zusätzliche Antworten; herausfordernd für die Wirtschaftspolitik ist dabei die große Differenzierung in der Betroffenheit der Unternehmen.

Nicht zuletzt nach den Erfahrungen aus der Corona-Pandemie stellt sich die Frage, welche Instrumente und Regelungen es braucht, Unternehmen in einer solchen Notlage ausreichend zu stützen, um Wirtschaftszweige und Industrien in Deutschland zu erhalten und Wertschöpfungsnetzwerke sowie Lieferketten zu sichern. Die Risiken für den Wirtschaftsstandort und die damit verbundenen Arbeitsplätze sind groß. In Einzelfällen ist es bereits zu Produktionseinstellungen gekommen, da angesichts der hohen Gaspreise eine weitere Fertigung nicht wirtschaftlich gewesen wäre (Handelsblatt Online, 2022).

Eine Verschärfung der Krise ist insbesondere für ein Szenario zu erwarten, in dem der Gaspreis weiter steigt und die Strompreise auf hohem Niveau verharren, vor allem wenn bei ausfallenden Lieferungen aus Russland ein scharfer Winter trotz gut gefüllter Gasspeicher Rationierungen erforderlich machte. Der Extremfall wäre eine Mengenkrise, bei der letztlich der Preismechanismus außer Kraft gesetzt wäre, das heißt es gibt ein unelastisches Angebot, so dass der Preis theoretisch ins Unendliche steigt. Sollte es zu Produktionseinstellungen auf breiter Front kommen, drohen ganze Lieferketten einzubrechen. Wirtschaftszweige könnten sich komplett aus Deutschland verabschieden und beispielsweise nach Asien oder Nordamerika verlagert werden, wo die Energiepreise deutlich geringer sind. Die Kollateralschäden wären dramatisch.

Die Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP hat auf die kräftigen Preissteigerungen im Energiebereich bereits mit drei Entlastungspaketen reagiert (BMF, 2022a). Besonders kräftig sollte das dritte Entlastungspaket mit einem Volumen von 65 Milliarden Euro werden. Neben zielführenden Beschlüssen bleiben viele Punkte vor allem zu den Strom- und Gaspreisen jedoch vage. Auch der Abschnitt „Unternehmenshilfen“ bleibt im dritten Entlastungspaket unkonkret. Die zu Kriegsbeginn aufgelegten Kreditprogramme als Antwort auf die sich abzeichnende Energiepreiskrise greifen vor allem mit Blick auf den Mittelstand zu kurz. Eine zielführende Zusage im dritten Entlastungspaket lautet, die aus der Corona-Pandemie bekannten erweiterten Regeln beim Kurzarbeitergeld zu verlängern. Zudem soll der Zugang zum Energiekostendämpfungsprogramm vereinfacht werden, so dass auch kleine und mittlere Unternehmen ohne internationale Handelsaktivitäten davon Gebrauch machen können (Bundesregierung, 2022).

Im Klein-Klein der Entlastungspakete läuft die Regierung Gefahr, eine strukturierte und zielorientierte Wirtschaftspolitik aus den Augen zu verlieren. Der Fokus sollte auf einfachen und effektiven Instrumenten liegen, die unmittelbar die Liquidität erhöhen. Hilfen für Privathaushalte und Unternehmen sind zweifelsfrei notwendig.

2 Abgrenzung betroffener Haushalte und Unternehmen

Eine zentrale Herausforderung für die Politik bei der Konzeption von Hilfsprogrammen lautet, zielgenau vorzugehen und sich dafür klarzumachen, wer von einer Notlage betroffen sein wird. Bei den privaten Haushalten ist eine Unterscheidung nach Einkommen sinnvoll. Aufgrund der hohen zusätzlichen Belastungen sollte der Fokus jedoch nicht nur auf Transferempfänger, sondern auch auf steuerzahlende Haushalte mit eher geringem oder durchschnittlichem Einkommen, aber ohne hohe Transferleistungen, gerichtet sein. Hier ist je nach Konstellation ebenfalls eine Überforderung plausibel zu vermuten.

Bei den Unternehmen fokussiert sich die öffentliche Diskussion derzeit auf zwei Gruppen: Auf der einen Seite gehören Gasimporteure zu den Betroffenen, da sie Versorgungsverträge zum Beispiel mit Stadtwerken zu einem deutlich geringeren Preis geschlossen haben, als er sich derzeit auf dem Markt zeigt. Die Einkaufspreise für den Rohstoff liegen folglich deutlich über den Verkaufspreisen, wodurch sich Verluste und Zahlungsschwierigkeiten einstellen. Die gesetzlichen Regelungen für die Preisanpassung sind so oder so mit komplexen Wirkungen verbunden. Das novellierte Energiesicherungsgesetz (EnSiG) bietet zwei Wege der Preisanpassung. § 24 EnSiG sieht individuelle Preisanpassungen für betroffene Lieferanten vor, nachdem eine erhebliche Reduzierung der Gasimportmengen nach Deutschland festgestellt wurde. Gemäß § 26 EnSiG kann an die Stelle der Preisanpassungsrechte nach § 24 EnSiG eine saldierte Preisanpassung treten, durch die ein finanzieller Ausgleich für die betroffenen Gasimporteure finanziert wird.

Auf der anderen Seite sind Unternehmen betroffen, die Gas und Strom in ihren Produktionsabläufen einsetzen. Sie stehen vor dem offenkundigen Problem, dass die Produktionskosten so stark steigen, dass eine vollständige Überwälzung auf die Kunden aufgrund deren begrenzter Zahlungsbereitschaft kaum realistisch erscheint. Produktionseinstellungen können die Folge sein. Hinzu kommt die indirekte Wirkung des Gaspreises über die Marktordnung beim Strom zum Tragen, so dass viel mehr Unternehmen von der Gasmangellage betroffen sind, als es dem direkten Verbrauch entspräche. Die Energiekosten haben insgesamt eine krisenhafte Zuspitzung herbeigeführt. Diese Überlegung führt zu einem weiteren Kreis von Unternehmen, die in eine Notlage geraten können: Wer in seiner Produktion gasbasierte Zwischenprodukte verarbeitet, deren Preise drastisch steigen, gerät ebenfalls unter Druck. Analog gilt hier, dass eine vollständige Überwälzung auf

die Kundenseite nicht immer realistisch ist und dementsprechend die eigene Zahlungsbereitschaft für das Zwischenprodukt begrenzt ist. Auch in dem Fall sind Produktionseinstellungen eine mögliche Folge. Die Wirtschaftspolitik muss nun prüfen, welche Absicherungsziele sie für private Haushalte und Unternehmen mit welchen Instrumenten erreichen will und kann (Tabelle 2-1). In den folgenden Abschnitten werden die verschiedenen Instrumente diskutiert.

Tabelle 2-1: Wirtschaftspolitische Lösungen

	Private Haushalte		Unternehmen		
	Erwerbstätige	Rentner/ Studierende	Energiewirtschaft		energiekostenüberlastete Branchen
			Gasimporteure	Stromproduzenten	
Herausforderung	Liquiditätsengpass Privatinsolvenz (Zahlungsunfähigkeit)	Liquiditätsengpass Privatinsolvenz (Zahlungsunfähigkeit)	Ohne Preisanpassung droht Insolvenz	Hohe Produzentenrenten der Stromerzeuger ohne Gasverstromung in der Merit Order	Liquiditätsengpass Betriebsaufgabe Insolvenz
Politisches Ziel	Vermeidung von Armut Vermeidung von Privatinsolvenzen		Systemstabilisierung	Besteuerung der „Zufallsgewinne“	Abfederung der Preisschocks, Vermeidung einer Insolvenzwelle
Instrumente					
(1) Subvention der Gasimporteure, damit indirekte Strompreisdämpfung	Nicht zielgenau, Risiko Rebound Notwendige Mengenbegrenzung	Nicht zielgenau, Risiko Rebound Notwendige Mengenbegrenzung	Zielgenau		Nicht zielgenau Risiko Rebound Notwendige Mengenbegrenzung
(2) Mehrwertsteuerabsenkung auf Gasbezug	Nicht zielgenau, Risiko Rebound Keine Mengenbegrenzung	Nicht zielgenau, Risiko Rebound Keine Mengenbegrenzung	In Kombination mit Gasumlage		
(3) Besteuerung „Zufallsgewinne“				Arbiträr	
(4) Ausnahme Gaskraftwerke aus der Verstromung	Preisdämpfung bei Strom und Gas	Preisdämpfung bei Strom und Gas		Ausweitung Atomkraft, Erneuerbare Energien, Kohleverstromung	Preisdämpfung bei Strom und Gas
(5) Differenzierte Merit Order nach Energieträgern	Preisdämpfung bei Strom und Gas	Preisdämpfung bei Strom und Gas		Begrenzung der „Zufallsgewinne“	Preisdämpfung bei Strom und Gas
(6) Eigentumsordnung			Verstaatlichung Wirtschaftsstabilisierungsfonds	Übergewinnbesteuerung	
(7) Gezielte Liquiditätsstärkung	Heizkostenzuschuss Energiepreispauschale Wohngeldreform				Antragsbasierte Einzelförderung, KfW-Kredite, Stundung der Steuervorauszahlung, Rückerstattung 2022 gezahlter Vorauszahlungen (gestaffelt)

3 Grundsätze und Lehren aus der Corona-Pandemie

Aus ordnungspolitischer Sicht ähnelt die derzeitige Situation auf den ersten Blick der Corona-Pandemie. Privathaushalte und Unternehmen sind einem exogenen symmetrischen Schock ausgesetzt, auf den sie sich nur bedingt einstellen können. In der Corona-Pandemie galt dies vor allem für die Zeiten des Lockdowns, als es unter anderem Hotels und Gaststätten, aber auch Friseure und Freizeitparks untersagt war, ihr eingeübtes Geschäftsmodell zu leben. Viele Arbeitnehmer gingen in Kurzarbeit.

Als Reaktion darauf versuchten Unternehmen, so weit möglich, ihr Geschäftsmodell zu modifizieren. Beispielsweise stellten Restaurants auf Außer-Haus-Verkauf um. Klar wurde jedoch auch, dass kurzfristige Anpassungen nur bedingt möglich waren. In dieser von den Unternehmen unverschuldeten Situation – der exogene Schock wurde politisch zur Eindämmung der Pandemie beschlossen – lag der Ruf nach einer Stützungs- politik nahe. Ordnungspolitisch waren die dann aufgelegten Hilfsprogramme im Grundsatz richtig, weil es ansonsten zu ungewollten und ungerechtfertigten Pleiten und Strukturbrüchen gekommen wäre. Das Argument der schöpferischen Zerstörung war hier nicht zutreffend, weil keine Marktkräfte für die wirtschaftliche Situation verantwortlich waren.

Zurzeit zeigt sich ein ähnliches Bild mit Blick auf die Energiepreise. Der russische Überfall auf die Ukraine war der Startschuss für eine Preisentwicklung, die von einer politisch motivierten Mengenverknappung befeuert wird. Denn die Drosselung oder gar Einstellung der Liefermengen ist eine bewusste Entscheidung der russischen Seite, die im Übrigen einen Vertragsbruch darstellt. Die Folge ist ein Angebotschock, der auf die bereits wirkenden Lieferketten- und Logistikprobleme aufsetzt.

Diese Feststellung ist losgelöst von der Frage, inwieweit die Fixierung auf russische Gaslieferungen und damit die Inkaufnahme einer gewissen Abhängigkeit strategisch sinnvoll, vermeidbar oder auch erforderlich war. Aus Sicht der Unternehmen konnte die aktuelle Gaspreisentwicklung nicht antizipiert und daher nicht abgesichert werden. Noch weniger wäre eine mögliche Mengenrationierung für die Industrie als realistisches Szenario einzupreisen gewesen. Kritiker mögen einwenden, dass die Gefahr eines Krieges in der Ukraine seit Jahren bestand. Gleiches lässt sich aber auch für den Ausbruch einer Pandemie sagen. Beide Ereignisse – Ausbruch der Corona-Pandemie und des Krieges zwischen Russland und der Ukraine – sind aus Sicht der Unternehmen letztlich als exogene Schocks zu werten.

Wie in der Corona-Pandemie sind kurzfristige Anpassungsmöglichkeiten an die exorbitant gestiegenen Strom- und Gaspreise in vielen Fällen schwierig. Soweit möglich substituieren Unternehmen Gas durch andere Rohstoffe und überwälzen steigende Energiekosten auf die Preise. Bei einem marktgetriebenen Anstieg der Rohstoffpreise, zum Beispiel als Folge einer Boomphase, müssten die Unternehmen mit den Auswirkungen in der dargestellten Form – Substitution und Überwälzung – allein zurechtkommen. Aufgrund des Ausmaßes der Preisanstiege sind die Möglichkeiten in der kurzen Frist allerdings begrenzt. Erschwerend droht nun ein nachfrageseitiger Schock, weil die teuerungsbedingten Realeinkommenseffekte die privaten Haushalte in Schwierigkeiten bringen, was zu Einschränkungen und Umschichtungen ihres Konsums führt.

Wiederum: Wie in der Corona-Pandemie ruft der exogene Schock des Krieges die Politik auf den Plan. Doch wie sieht – nicht zuletzt nach den Erfahrungen aus der Corona-Pandemie – eine intelligente Stützungs- politik für die deutsche Volkswirtschaft aus?

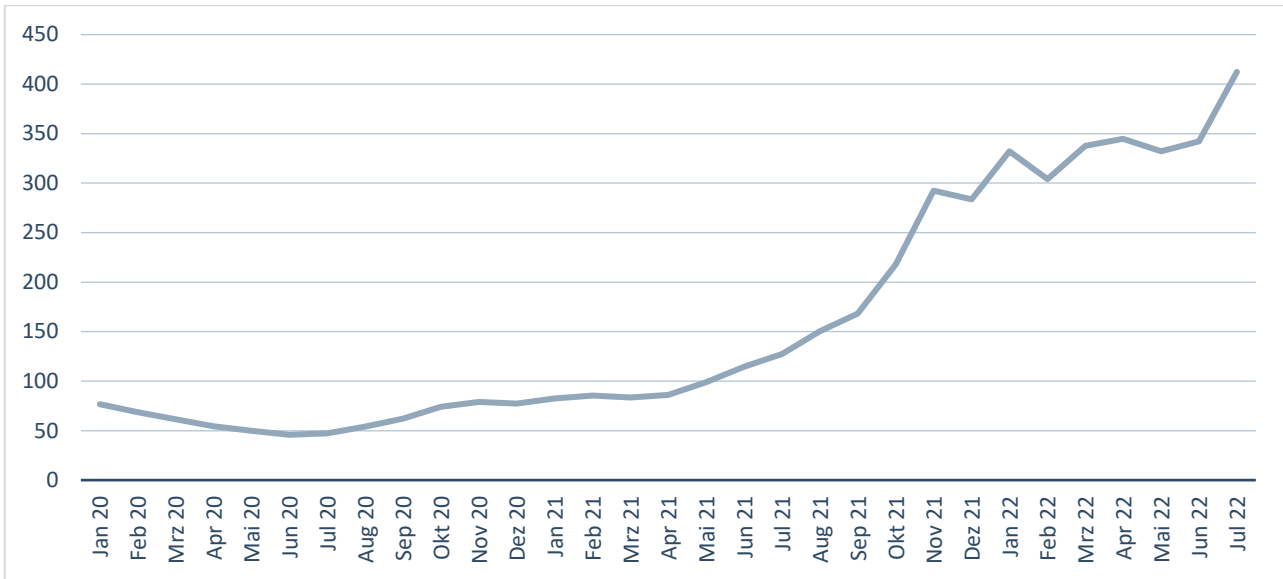
Für Hilfsmaßnahmen hat sich in der Corona-Pandemie eine Ausrichtung an der Vorgabe „zeitgerecht, zielgenau und befristet“ („timely, targeted, temporary“) als sinnvoll erwiesen. Denn es geht darum, mit knappen öffentlichen Mitteln einen Zusammenbruch bestimmter Wirtschaftszweige oder die Zahlungsunfähigkeit im Grunde gesunder Unternehmen zu verhindern, ohne eine strukturelle Überförderung zuzulassen. Zudem bedarf es einer anreizkompatiblen Ausgestaltung zur Stärkung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Folglich lautet das übergeordnete Ziel, mit staatlichen Eingriffen eine existenzgefährdende Überforderung der Privathaushalte und Unternehmen aufgrund der Energiepreiskrise und damit eine Insolvenzwelle zu verhindern.

Eine wichtige Prämisse zum Umgang mit der Energiepreiskrise lautet, dass sie in ihrer extremen, kriegsbedingten Ausprägung von temporärer Natur ist. Jedenfalls sollte dies auf kürzere bis mittlere Sicht gelten, wenn die Kapazitäten von Flüssiggas (LNG) auf den Weltmärkten erhöht, die substitutiven Anpassungen der Nachfrager vorangeschritten sind und der Ausfall Russlands definitiv eingepreist ist. Auf längere Sicht sollten sich die Gaspreise zumindest wieder moderat vermindern, allerdings dauerhaft höher sein als bei massivem Bezug russischen Pipeline-Gases. Bereits nach dem russischen Einstellen der Gaslieferungen durch die Pipeline Nordstream 1 reduzierte sich nach anfänglichen Spitzen der Gaspreis deutlich und bewegte sich auf das Niveau von Ende Juli zurück. Bei Strom sollte sich der extreme Preisausschlag ebenfalls auf kürzere bis mittlere Sicht beruhigen, wenn AKW-Kapazitäten aus Frankreich wieder am Netz und Einschränkungen bei der Wasserkraft reduziert sind sowie zunehmend Kohlekraftwerke hierzulande wieder ans Netz gegangen sind. Damit wird Gas verdrängt und ist seltener preissetzend. All dies impliziert nicht, dass die Energiepreise auf Werte von vor dem Krieg zurückfallen müssen. Allerdings bedeutet es, dass die heftigen volatilen Ausschläge seit Beginn des Krieges sich beruhigen und eine drohende Gasnotlage oder Mengenerationierung nicht zuletzt durch den Aufbau von LNG-Infrastruktur für die fernere Zukunft ausgeschlossen werden kann.

In diesem Zusammenhang sollte nicht vergessen werden, dass die Energiepreise bereits zu Jahresbeginn im Vergleich zu den Vorjahren auf einem hohen Niveau lagen. Der Beginn des Krieges zwischen der Ukraine und Russland hat die Preise für Öl und Gas dann nochmals nach oben schnellen lassen (Abbildung 3-1 und Abbildung 3-2).

Abbildung 3-1: Einfuhrpreise für Erdgas

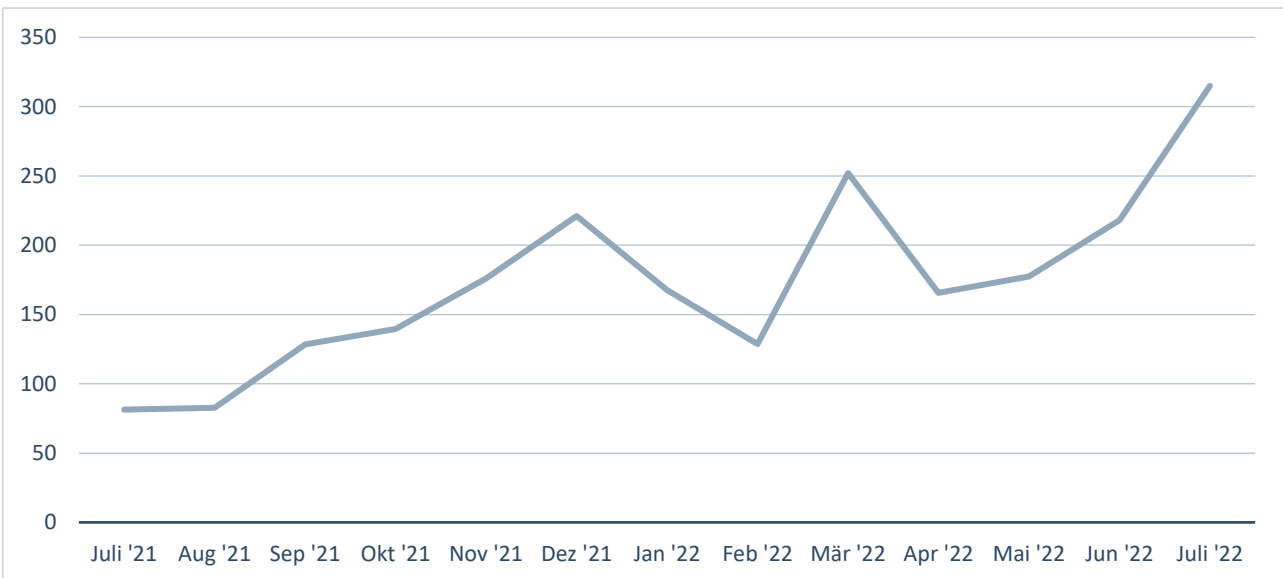
Index mit 2015 = 100



Quelle: Destatis, 2022

Abbildung 3-2: Börsenstrompreis am EPEX-Spotmarkt für Deutschland/Luxemburg

in Euro pro Megawattstunde



Quellen: ENTSO-E; Bundesnetzagentur (SMARD Strommarktdaten); EPEX SPOT

4 Eingriffe ins Markt- und Preisgefüge

Aufgrund der Dramatik der Situation und zur Verhinderung von politisch erzeugten Strukturbrüchen sind aus ordnungspolitischer Sicht unkonventionelle Schritte vertretbar. Dazu können Markteingriffe gehören, die in normalen Zeiten abzulehnen wären. In den Entlastungspaketen der Bundesregierung finden sich dazu verschiedene Ansätze. Dennoch gilt grundsätzlich, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen die ordnungspolitische Beliebigkeit dominieren muss.

4.1 Subventionen

Sowohl für Strom als auch für Gas plant die Regierung einen Eingriff in die sich ergebenden Verbraucherpreise. Letztlich sollen für Privathaushalte sowie kleine und mittlere Unternehmen bestimmte Kontingente oder Verbräuche von Strom und Gas mittels Zuschüsse subventioniert und dadurch zu günstigeren Preisen angeboten werden (Bundesregierung, 2022). Eine konkrete Ausgestaltung liefert das dritte Entlastungspaket allerdings nicht. Eine zentrale Herausforderung bei einer derartigen Subvention ist, die notwendigen Anpassungsprozesse nicht zu verlangsamen oder gar zu verhindern. Daher sollte auf keinen Fall der gesamte Verbrauch subventioniert werden, damit weiter ein Sparanreiz besteht.

Allerdings ist auch in diesem Fall offen, ob sich die Verbraucher in ihrem Verhalten an den Grenzkosten, also der teuersten Kilowattstunde, oder an den Durchschnittskosten, also einem Mischpreis aus subventionierten und nicht-subventionierten Kilowattstunden, orientieren. Problematisch ist, dass der monatliche Abschlag den Durchschnittspreis anzeigt und damit die tatsächlichen Preissteigerungen unterschätzt. Ziel sollte daher sein, die unterschiedlichen Preise den Verbrauchern transparent darzustellen, um den Sparanreiz nicht zu vermindern.

Die im dritten Entlastungspaket angekündigte Strompreisbremse soll aus der Besteuerung von „Zufallsgewinnen“ (Anstieg der Produzentenrente) bei den Erneuerbaren Energien, Kohleverstromung und Atomkraft finanziert werden (vgl. Instrument (3) in Tabelle 2-1). Es ist auch nach Vorlage eines Entwurfs der EU-Kommission für eine Erlösobergrenze und Sondersteuer weitgehend unklar, wie und wann dies genau realisiert werden kann. Ausgangspunkt der politisch gewollten Lösung, sogenannte Zufallsgewinne zu besteuern, ist die Ermittlung des relevanten Gewinns und die Definition der „Zufallsgewinnschwelle“. Den relevanten Gewinn über die aktuellen Preisdifferenzen zwischen Spotmarktpreis für Strom auf Basis der Merit Order zu ermitteln, indem man den Durchschnittspreis zum Beispiel der vergangenen drei Jahre zugrunde legt, wird als Weg in den Stellungnahmen sowohl der Bundesregierung als auch der EU-Kommission angedeutet. Die EU-Kommission spricht zuletzt von Sonderabgaben oder Solidaritätsabgaben ab dem Jahreswechsel: „Übermäßige“ Gewinne von Stromproduzenten sollen abgeschöpft werden und in Hilfsprogramme fließen; Öl-, Gas- und Kohlekonzerne sollen einer verpflichtenden „Solidaritätsabgabe“ unterliegen. Gemäß dem Verordnungsentwurf soll eine Obergrenze für den Preis pro Megawattstunde Strom eingeführt werden (Spiegel Online, 2022).

Dieser Ansatz trifft aber auf vielfältige Probleme, denn erstens gibt es für die verschiedenen CO₂-ärmeren Energiequellen keine Einheitspreise. Bei den Erneuerbaren Energien hängt dies vom Alter der Anlagen und der spezifischen Form der Energiegewinnung ab, danach nämlich ergeben sich die Fördersätze, die immer wieder gesetzlich angepasst wurden. Daraus resultieren unterschiedliche Gewinnpotenziale. Zweitens mag ein „Zufallsstückgewinn“ zwar schneller ermittelbar sein, wenn man hypothesenbasiert den Spotmarktpreis nimmt und mit einem fiktiven Durchschnittswert je Unternehmen vergleicht. Doch welche Spotmarktpreise

will man nehmen, denn diese werden aus den stündlichen Preisen und Mengen aller Strombörsen berechnet? Welchen Zeitraum will man heranziehen? Soll es der Wert einer konkreten, für den Produzenten relevanten Strombörse oder ein mengengewichteter Stundenpreis sein? Allein in den letzten Tagen schwankte der Spotpreis untertätig um 20 ct/kWh, im längeren Vergleich noch mehr.

Wenn man ernsthaft Übergewinne oder „Zufallsgewinne“ der Unternehmen identifizieren will, dann müsste dies auf Unternehmensebene und nicht anhand der Vergütung einzelner Produkte geschehen. Denn ansonsten könnte je nach Geschäftsmodell eine steuerliche Überforderung des Unternehmens resultieren, die schnell zu juristischen Verfahren führen dürfte; ein Abgleich mit der allgemeinen finanziellen Situation des Unternehmens ist geboten. Dies aber wäre erst spät im Jahr 2023 möglich, wenn der geprüfte Jahresabschluss für 2022 vorliegt. Dann wäre die „Zufallsgewinnschwelle“ auf den Jahresüberschuss zu definieren, danach der anzuliegende Steuersatz; man könnte hier analog zu den Steuervorauszahlungen mit Abschlägen arbeiten, die später im Steuerbescheid korrigiert werden. Allerdings erfordert das eine tragfähige Einschätzung des Übergewinns auf Unternehmensebene.

Das resultierende Steueraufkommen kann somit heute nicht näherungsweise ermittelt werden, die aus dem Volumen angestrebte Finanzierung der Strompreisdeckelung für „eine Basisversorgung“ wäre dann erst viel später möglich (nämlich vermutlich erst im zweiten Halbjahr 2023). Ob also ein zweistelliger Milliardenbetrag abgeschöpft werden kann, hängt nach all den Unwägbarkeiten von der politischen Setzung der „Zufallsgewinnschwelle“ und des Steuersatzes ab. Die ordnungspolitischen Bedenken gegen eine solche Politik werden – das ist durch die wenigen Hinweise zur Umsetzbarkeit deutlich geworden – durch nichts aufgewogen und delegitimiert.

4.2 Steuervergünstigungen

Als Alternative oder zusätzlich zur direkten Subventionierung der Energiekosten in Form von Zuschüssen bietet sich eine Senkung der Steuern auf die Energiepreise an. Im dritten Entlastungspaket kündigt die Bundesregierung zum 1. Oktober 2022 die Absenkung der Mehrwertsteuer für Gas von dem regulären Satz (19 Prozent) auf den ermäßigten Satz (7 Prozent) an (vgl. Instrument (2) in Tabelle 2-1). Dagegen spricht die Schwächung des Preissignals (dessen Einkommenseffekte man durch Subjektförderung anreizkompatibel kompensieren könnte). Denn analog zur direkten Subventionierung besteht auch bei einer Steuervergünstigung das Risiko eines Rebound-Effekts, also dass der Sparanreiz verschwindet oder sich zumindest abschwächt und die Nachfrage entsprechend steigt. Daher sollte die Politik bei der Ausgestaltung darauf achten, dass die Bruttopreise für Strom und Gas auch bei Absenkung der Verbrauchsteuern immer noch (spürbar) höher sind als vor Beginn der Krise, da es kurzfristig um Einsparungen geht. Hinzu kommt, dass eine allgemeine Steuer senkung nicht sehr zielgenau wirkt, da Verbraucher unabhängig von ihrer Einkommenssituation profitieren.

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

Denkbar, aber offenbar bisher nicht geplant, ist eine Absenkung der Mehrwertsteuer auch bei Strom. Ferner könnte die Stromsteuer auf den europäischen Mindestsatz abgesenkt werden. Zu unterscheiden ist der

Nutzerkreis einer solchen Regelung: Von einer Absenkung der Mehrwertsteuer würden ausschließlich die Privathaushalte profitieren, bei einer Senkung der Stromsteuer wären grundsätzlich auch die Unternehmen Nutznießer.

Eine offene Frage dabei bleibt, inwieweit eine Steuersenkung an die Verbraucher weitergegeben wird. Die Erfahrungen mit der Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe zeigt, dass nicht durchweg und durchgängig davon auszugehen ist, dass Steuersenkungen zu 100 Prozent an die Verbraucher weitergereicht werden (Ifo, 2022).

4.3 Änderung des Marktdesigns

Eine weitere Eingriffsoption für die Politik ist die Änderung des Marktdesigns. Insbesondere mit Blick auf den Strommarkt wird diese Frage aktuell diskutiert. Preiskontrollen, auf die es bei der im dritten Entlastungspaket formulierten Abschöpfung von „Zufallsgewinnen“ hinauslaufen würde, sind in der aktuellen Lage zumindest nicht per se abzulehnen. Allerdings ist eine Änderung des Marktdesigns durch ein Aufbrechen des bestehenden Merit-Order-Modells, wonach die teuerste produzierte Kilowattstunde den Marktpreis bestimmt, alles andere als unproblematisch (Ockenfels, 2022; vgl. Instrument (4) und (5) in Tabelle 2-1).

Dennoch sollte geprüft werden, ob für die Dauer der Gasumlage (bis Ende April 2024) die Merit Order nicht von den Gaskraftwerken befreit werden kann und stattdessen das teuerste verbliebene Kraftwerk den Marktpreis setzt. Das würde bedeuten, dass die Differenz zwischen dem sich so ergebenden Preis und den Kosten der Gaskraftwerke einsatzabhängig aus dem Bundeshaushalt subventioniert werden müsste (ggfs. nur zu 90 Prozent). Diese Strategie erforderte zur schnellen Entlastung des Staatshaushalts einen zügigen Ausbau der Erneuerbaren Energien und ein Weiterbetreiben der AKWs.

Markteingriffe bedürfen zudem stets einer besonderen Rechtfertigung, da sie strukturelle Veränderungen bewirken, und dienen daher weniger als kurzfristiges und einmaliges Kriseninstrument. Gegen die Besteuerung von Zufallsgewinnen sind die oben genannten Argumente gültig.

Auch die Gasumlage stellt einen Eingriff in das Marktgefüge dar. Sie sorgt für zusätzliche Kosten für Unternehmen und Privathaushalte (Schaefer/Fischer, 2022). Hier stellt sich die Frage, ob nicht eine direkte Unterstützung der betroffenen Unternehmen in Form von Krediten und Eigenkapital zielführender und transparenter gewesen wäre (Bardt, 2022).

5 Liquiditätshilfen für Privathaushalte und Unternehmen

5.1 Kredite und Zuschüsse

Im Vergleich zu Markteingriffen wirken direkte Zahlungen an Privathaushalte und Unternehmen unmittelbar und verzerren das Marktgefüge weniger stark. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass effektive Hilfsprogramme ein zielführendes Instrument sind. „Timely, targeted, temporary“ lauten die Anforderungen an entsprechende Zahlungen. Rechtzeitig müssen sie sein, um überhaupt Wirksamkeit entfalten zu können, zielgerichtet um Streueffekte gering zu halten und befristet, damit Anpassungsprozesse nicht aufgeschoben werden und die Allgemeinheit nicht über Gebühr belastet wird.

In den drei Entlastungspaketen der Bundesregierung finden sich verschiedene Zuschüsse für Privathaushalte. Die einmalige Energiepreispauschale in Höhe von 300 Euro pro Kopf gehört genauso dazu wie der einmalige Kinderbonus in Höhe von 100 Euro pro Kind. Da die Energiepreispauschale steuerpflichtig ist, kommt bei Haushalten mit geringem oder durchschnittlichem Einkommen netto mehr an als bei Spitzenverdienern. So hat die Pauschale, auch wenn sie nicht sonderlich zielgenau ist, eine soziale Komponente. Ähnliches gilt auch für den Kinderbonus, der bei Familien mit hohem Einkommen auf den Kinderfreibetrag angerechnet wird, so dass es zu einer abgeschwächten Entlastung oder sogar gar keiner Entlastung kommt. Weitere Direktzahlungen wie der Heizkostenzuschuss sind dagegen effektiv und zielgenau, da sie an andere Transferzahlungen wie das Wohngeld geknüpft sind (Bundesregierung, 2022). Insbesondere bei Transferempfängern und Haushalten mit geringem Einkommen ist es offenkundig, dass ohne Zuschüsse zu den Energiekosten die finanzielle Überforderung droht. Bei Haushalten mit höherem Einkommen ist ein Zuschuss dagegen nicht zwingend.

Während bei den Privathaushalten die Bedürftigkeit aus dem Einkommen abgeleitet werden kann, ist dies bei den Unternehmen komplexer. Aus theoretischer Sicht sollten nur Unternehmen in einer Notlage Hilfen erhalten. Dafür bedarf es Kriterien oder Kennzahlen, um zwischen Unternehmen unterscheiden zu können. Das KfW-Sonderprogramm UBR (Ukraine, Belarus, Russland) setzt für die Inanspruchnahme von Hilfgeldern unter anderem einen Mindestwert von 3 Prozent für den Energiekostenanteil am Umsatz des Jahres 2021 (BMF, 2022b). Im Energiekostendämpfungsprogramm müssen die Energiebeschaffungskosten auf Antragsstufe I mindestens 3 Prozent des Produktionswerts erreichen, auf Stufe II müssen die förderfähigen Kosten mindestens 50 Prozent des Betriebsverlustes ausmachen (BMF, 2022c).

Bei Unternehmen ist in einer Marktwirtschaft grundsätzlich erst einmal davon auszugehen, dass sie sich aus eigener Kraft helfen können. Die aktuelle Heftigkeit des exogenen Schocks in Form der explodierenden Energiepreise relativiert dieses Prinzip jedoch. Ebenfalls dem Ansatz „timely, targeted, temporary“ folgend ist grundsätzlich einer Bürgschaft oder auch einem Kredit Vorrang vor einem nicht zurückzahlbaren Zuschuss zu geben. Bürgschaften und Kredite passen zu der Erwartung, dass mittel- bis langfristig der Schock entweder abebbt oder, sofern sich der Gaspreis nahezu auf dem aktuellen Niveau über längere Zeit halten sollte, es grundlegender Anpassungen an die veränderten Rahmenbedingungen bedarf. Diese liegen jedoch vor allem in der unternehmerischen Verantwortung. Die Politik behält die Aufgabe, ökonomisch unbegründete Strukturbrüche abzumildern. Vor diesem Hintergrund sollte die Politik in der Energiepreiskrise nicht zuletzt auf rückzahlbare Liquiditätshilfen als Kern eines Notfallprogramms setzen. Allerdings treiben die Energiekostensteigerungen des Jahres 2022 viele gesunde Unternehmen in Liquiditätsprobleme und Zahlungsunfähigkeit. Kredite sind da kein ausreichendes Instrument.

Überbrückungshilfen wie in der Corona-Pandemie als (nicht zurückzahlbare) Zuschüsse sollten vor dem Hintergrund der genannten Grundsätze staatlicher Unterstützung zunächst nicht übermäßig gezahlt werden (das Energiekostendämpfungsprogramm bietet bereits Zuschüsse), könnten im weiteren Verlauf einer Gaskrise jedoch zunehmend eine Option sein (nicht zuletzt zum Beispiel in Form eines Tilgungszuschusses oder eines Steuererlasses). Unbefristete und langwierige Hilfsprogramme sind in jedem Fall kritisch zu sehen, weil sie den Anpassungsdruck auf die Unternehmen lindern.

Bei Unternehmen, die systemrelevant sind oder eine strategische Bedeutung für die Volkswirtschaft haben, bleibt für den Staat die Möglichkeit, sich am Unternehmen zu beteiligen, also Eigenkapital zu stellen. So hat sich der Bund in der Gaspreiskrise bereits an Uniper beteiligt (vgl. Instrument (1) in Tabelle 2-1). Dies ist nicht mit einem Zuschuss zu verwechseln. Im besten Fall ist diese zweifelsfrei risikobehaftete Beteiligung für den Steuerzahler langfristig ein gutes Geschäft. Dies hängt von der Preisentwicklung der Unternehmensanteile ab. In der Corona-Pandemie hatte der Bund sich unter anderem an der Lufthansa beteiligt. Mittlerweile hat sich der Bund mit Gewinn von sämtlichen Anteilen getrennt (Finanzagentur, 2022). Die Herausforderung liegt darin, die anderen Eigentümer nicht aus der primären Verantwortung für ihr Unternehmen zu entlassen.

Als Fundament hat die Bundesregierung mit Beginn des Krieges verschiedene Hilfsprogramme für Unternehmen aufgelegt, die über eine Bürgschaft oder einen Kredit funktionieren (BMF, 2022a, 2022b und 2022c):

- Das KfW-Sonderprogramm UBR (Ukraine, Belarus, Russland) soll Unternehmen unterstützen, die energieintensiv sind und bisher einen merklichen Teil ihres Handels mit den drei Ländern Ukraine, Belarus oder Russland abgewickelt haben. Der KfW fällt bei der Finanzierung eine entscheidende Rolle zu, da fraglich ist, ob private Geschäftsbanken die Kreditauszahlung auf eigenes Risiko übernehmen würden; die Haftungsfreistellung beim KfW-Sonderprogramm wurde daher verbessert.
- Das Bund-Länder-Bürgschaftsprogramm kommt für größere Unternehmen infrage, die nachweislich vom Krieg zwischen Russland und der Ukraine betroffen sind. Dafür sind Nachweise zu erbringen, wie Umsatzrückgang, Produktionsausfall oder hoher Energiekostenanteil.
- Das Finanzierungsprogramm für durch hohe Sicherheitsleistungen (Margining) gefährdete Unternehmen ist ein Absicherungsinstrument für Unternehmen, die an den Terminbörsen mit Strom, Erdgas und Emissionszertifikaten handeln. Das Programm soll mittels Kredite den Zugang zu ausreichender Liquidität sicherstellen.
- Das Hilfsprogramm für energieintensive Industrie oder Energiekostendämpfungsprogramm bietet Zuschüsse zu den Energiekosten an. Insgesamt stehen 5 Milliarden Euro zur Verfügung. Mittlerweile ist das Programm nicht mehr daran gebunden, dass ein Unternehmen einer bestimmten Branche angehört und handelsintensiv ist.

Eine Wiederbelebung des in der Corona-Pandemie viel genutzten Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), insbesondere zur Unterstützung von großen Unternehmen, wäre zudem denkbar. Der WSF sah in der Pandemie sowohl Bürgschaften und Kredite als auch Beteiligungen in Notfällen vor. In der Sache wurde bei Uniper von der Regierung nach den Grundsätzen des WSF verfahren. Von daher wäre eine Neuauflage – unter der Annahme weiterer Notfälle – naheliegend (vgl. Instrument (6) in Tabelle 2-1). Allerdings geht es den Gasversorgern nicht nur und nicht primär um Eigenkapitalhilfe, sondern um Vermeidung von Zahlungsunfähigkeit.

Ein weiterer wichtiger Eckpfeiler der Wirtschaftshilfen ist das Kurzarbeitergeld. Im dritten Entlastungspaket wurde angekündigt, die erweiterten Regeln beim Kurzarbeitergeld zu verlängern. Das Kurzarbeitergeld hat sich in der Corona-Pandemie als ein wichtiges Kriseninstrument bewährt, um Liquidität in den Unternehmen

zu stabilisieren. Die fiskalischen Kosten dieser Maßnahme hängen von der Inanspruchnahme des Instruments ab. Zwar handelt es sich hierbei um eine Subvention, bei der Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen sind, allerdings hat sich gezeigt, dass es wirksam gegen eine Zunahme der Arbeitslosigkeit ist.

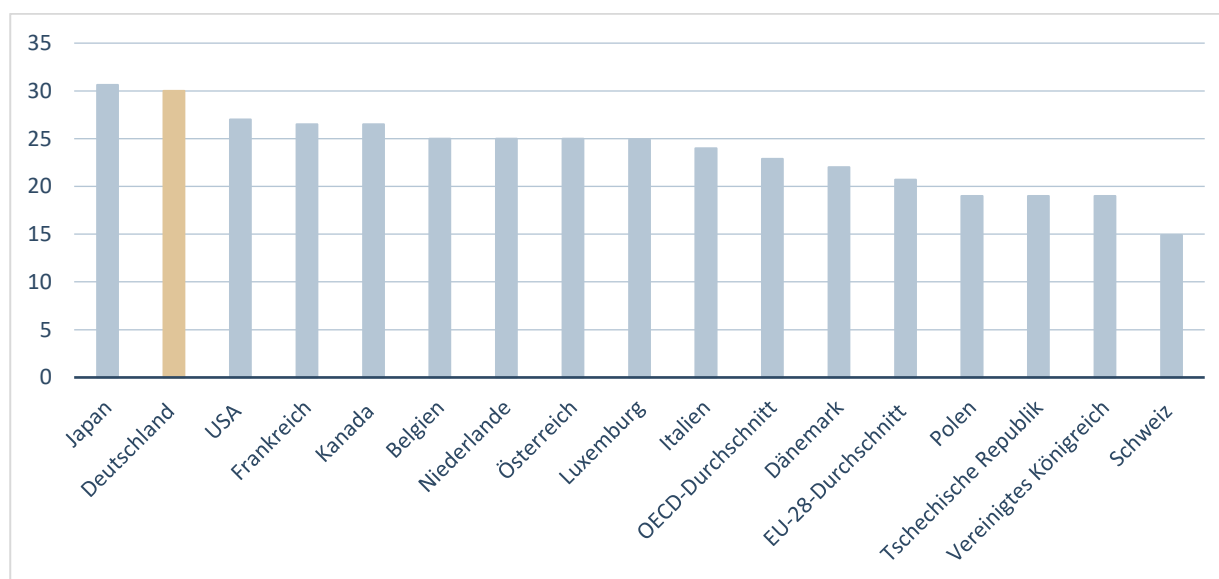
5.2 Steuerpolitische Optionen

Eine weitere Chance zur kurzfristigen Stützung der krisengebeutelten Unternehmen bietet das Steuerrecht. Die Veränderung von steuerlichen Regelungen kann durch eine temporäre Verschiebung des Steueraufkommens die betriebliche Liquidität sicherstellen, ohne die Staatsfinanzen zu belasten. Dabei geht es grundsätzlich zunächst einmal nicht um Steuersenkungen, sondern um ein Aufschieben von Zahlungen. Angesichts der Kurzfristigkeit und einer sich wahrscheinlich verschärfenden Krise in den Wintermonaten könnte die Politik großzügige Stundungsmöglichkeiten mit einer Ausweitung der Verlustverrechnung kombinieren (vgl. Instrument (7) in Tabelle 2-1). Auf diesem Wege würde sich unmittelbar die betriebliche Liquidität erhöhen. Konsequenz wäre auf mittlere Sicht die Weiterentwicklung zu einer Negativsteuer für Unternehmen, das heißt im Verlustfall kommt es zeitnah zu Zahlungen des Fiskus an die Unternehmen.

In diesem Zusammenhang sollte über die akute Krise hinaus auch die Standortqualität weiter auf der Agenda stehen. Die Unternehmensteuerbelastung in Deutschland ist im internationalen Vergleich unverändert hoch (Abbildung 5-1). Mit im Durchschnitt rund 30 Prozent liegt die Steuerbelastung in Deutschland deutlich höher als im Durchschnitt der EU-28-Staaten (22,1 Prozent) und der OECD-Länder (23,5 Prozent). Durch die lokal zu bestimmende Gewerbesteuer reicht die Unternehmensteuerbelastung in Einzelfällen hierzulande bis zu 36 Prozent (Hentze/Kolev, 2021). Eine Unternehmensteuerreform könnte in der Zeit nach der Krise Impulse für die private Investitionstätigkeit geben. Die Steuerpolitik kann folglich sowohl kurz- als auch mittel- bis langfristig dazu beitragen, die Energiepreiskrise zu bewältigen.

Abbildung 5-1: Tarifliche Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften im Jahr 2021

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



Quelle: Hentze/Kolev, 2021

Kurzfristig bieten sich zur Liquiditätsstärkung der Unternehmen folgende steuerpolitische Maßnahmen an:

- Für alle Unternehmen (Kategorie 1) wird die im Dezember anstehende Vorauszahlung für das vierte Quartal auf Körperschaft-, Einkommen-, Gewerbe- und Umsatzsteuer gestundet. Zudem werden allen Unternehmen die Steuervorauszahlungen für das 1. Quartal 2023 gestundet. Die Stundung endet am 31. März 2023 oder je nach weiterer Entwicklung zum 30. Juni 2023. Die Stundungen erfolgen dabei automatisch, also ohne Antrag oder Prüfung. Ein Verzicht auf die Prüfung von Kriterien und Kennzahlen sorgt für weniger Bürokratie bei Unternehmen und Verwaltung.
- Für besonders betroffene Unternehmen (Kategorie 2) ist zudem eine Erstattung der Steuervorauszahlungen von Juni und September (für das zweite und dritte Quartal) des laufenden Jahres auf Antrag möglich. Die Steuervorauszahlung vom März 2022 für das erste Quartal wird dagegen nicht erstattet. Als besonders betroffen gelten Unternehmen, die einen überdurchschnittlichen Anteil an Energiekosten haben (in Anlehnung an die bestehenden Hilfsprogramme mindestens 3 Prozent Energiekostenanteil am Umsatz des Jahres 2021) oder sehr stark unter dem Rückgang des Konsums leiden (z. B. Umsatzrückgang im Zeitraum Juli bis September 2022 um 30 Prozent gegenüber Vergleichszeitraum 2021).
- Die im Rahmen der Corona-Pandemie erweiterte Verlustverrechnung wird für alle Unternehmen in drei Dimensionen ergänzt: Erstens wird die Gewerbesteuer in die Verlustverrechnung einbezogen, zweitens gilt der Verlustrücktrag der Höhe nach unbegrenzt und drittens wird der Zeitraum zur Nutzung des Verlustrücktrags auf drei Jahre verlängert (vgl. Koch/Langenmayr, 2020). In der Corona-Pandemie wurde der Verlustrücktrag auf zwei Jahre ausgedehnt, während die Grenze befristet bis Ende 2023 bei 10 Millionen Euro liegt (Viertes Corona-Steuerhilfegesetz, 2022). Auch die Begrenzung des Verlustvortrags von 1 Million Euro pro Jahr sollte gelockert werden. Der positive Liquiditätseffekt der Verlustverrechnung stellt sich allerdings erst mit Verzögerung ein, da zunächst der Verlust eines Jahres steuerlich festgestellt werden muss.
- Aus steuersystematischer Sicht stellt dieses Modell einen Zwischenschritt hin zu einer Negativsteuer dar. Bei einer Negativsteuer würde sich der Fiskus an den Verlusten der Unternehmen systematisch beteiligen, indem er in defizitären Quartalen nicht nur auf Vorauszahlungen verzichtet, sondern je nach Geschäftsentwicklung laufende Abschlagszahlungen an die Unternehmen leistet. Dadurch würde die Liquidität der Unternehmen in Krisenzeiten unterjährig nochmal gestärkt werden. Gleichzeitig würde dann die Notwendigkeit einer überjährigen Verlustverrechnung entfallen.
- Zu berücksichtigen ist bei diesem Modell, dass Dauerverlustunternehmen oder Start-ups (Kategorie 3) von den einzelnen Maßnahmen nicht erreicht werden. Denn in den Fällen werden keine oder kaum Steuervorauszahlungen fällig und es gibt keine Gewinne aus Vorjahren, mit denen aktuelle Verluste verrechnet werden können. Bei diesen Unternehmen bleibt die Möglichkeit, Überbrückungskredite zur Finanzierung der gestiegenen Energiepreise zu vergeben. Dafür ist eine Einzelfallprüfung erforderlich, um eine Fehlsteuerung zu verhindern.

Im Grunde knüpft dieses Modell steuerlicher Liquiditätshilfen an das Vierte Corona-Steuerhilfegesetz (2022) an, in dem die Regeln zu Stundung und Verlustverrechnung befristet erweitert wurden. Während die Stundungsmöglichkeiten in der aktuellen Energiepreiskrise nicht mehr gelten, sind die erweiterten Grenzen zur Verlustverrechnung bis Ende 2023 befristet. In Tabelle 5-1 ist das Modellkonzept zusammenfassend dargestellt. Die Kategorien folgen der obigen Systematik (Kat. 1: alle Unternehmen, Kat. 2: auf Antrag durch das Unternehmen, Kat. 3: steuerlich nicht erfasste Unternehmen wie z. B. Start-ups):

Tabelle 5-1: Konzeption der steuerlichen Liquiditätshilfen

Maßnahmen	Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3
Stundung der Vorauszahlungen auf Körperschaft-, Einkommen-, Gewerbe- und Umsatzsteuer für Q4/2022 und Q1/2023	x		
Erstattung der genannten Steuervorauszahlungen für Q3/2022 und ggf. Q2/2022; Verrechnung mit der endgültigen Steuerveranlagung für die relevanten Geschäftsjahre		x	
Ausweitung der Verlustverrechnung	x		
Überbrückungskredite über die bestehenden Programme hinaus			x

Quelle: eigene Darstellung

Vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Kleinunternehmen könnten von den steuerlichen Regelungen profitieren, da sie oftmals keinen Antrag auf Gelder aus einem Kreditprogramm stellen. Die Stundung kann wie in der Corona-Pandemie zinslos erfolgen. Um einen Anreiz zu setzen, dass nur Unternehmen mit tatsächlichen Liquiditätsengpässen von der Regelung Gebrauch machen, wäre auch eine geringfügige Verzinsung denkbar. Eine Verzinsung von 0,5 Prozent pro Monat, wie sie das deutsche Steuerrecht vorsieht, wäre jedoch unangemessen hoch.

Zu entscheiden wäre ferner, für welche Steuerarten diese Regelung gelten soll. Naheliegend sind die Ertragsteuern, also Körperschaft-, Einkommen- und Gewerbesteuer. Darüber hinaus wäre eine Stundung der Umsatzsteuer begründbar, da die Energiepreiskrise immer mehr zu einer Nachfragekrise führt; das würde vor allem dem seit der Pandemie gebeutelten Einzelhandel helfen. Aus Konsistenzgründen sollte die Möglichkeit gleichermaßen für Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften und Einzelunternehmer sowie Selbstständige gelten. Technisch ist dies machbar, weil die Kontodaten und die Steuerdaten der Unternehmen – anders als die der Privathaushalte – den Finanzämtern bekannt sind.

Je nach politischer Abwägung könnte das finanzielle Ausmaß einer jeden Maßnahme unterschiedlich begrenzt werden, indem der Empfängerkreis eingeschränkt wird, zum Beispiel durch Kriterien wie Energieintensität (wie im Energiekostendämpfungsprogramm) oder Unternehmensgröße. Bei der Energieintensität stellt die Bundesregierung für die Vergabe von Kredithilfen auf die Kennzahl Energiekosten in Prozent des Jahresumsatzes für das Jahr 2021 ab. Der Grenzwert liegt bei 3 Prozent. Bei der Unternehmensgröße wäre es eine Möglichkeit, den Nutzerkreis bei einzelnen Maßnahmen auf KMU zu begrenzen. DAX-Unternehmen haben beispielsweise andere Möglichkeiten durch die Krise zu steuern als eine Bäckerei. Der Aufkommenseffekt könnte dadurch vermutlich wirksam begrenzt werden. Bei der Gewerbesteuer tragen knapp 2 Prozent der Unternehmen mehr als drei Viertel des Aufkommens (BDI/VCI, 2020).

Ausgehend von der Steuerschätzung (BMF, 2022d) im Mai dieses Jahres, die bereits unter dem Einfluss des Krieges zwischen Russland und der Ukraine stand, werden Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer im Jahr 2022 von rund 70 Milliarden Euro erwartet. Die veranlagte Einkommensteuer stammt hauptsächlich aus unternehmerischer Tätigkeit. Bei der Körperschaftsteuer wird ein Aufkommen von gut 40 Milliarden Euro geschätzt, bei der Gewerbesteuer von rund 60 Milliarden Euro. Die Ertragsteuern ergeben zusammen laut Steuerschätzung vom Mai geschätzte Einnahmen in Höhe von rund 170 Milliarden Euro im Jahr 2022. Die Stundung eines Quartals (vgl. Tabelle 5-1) würde folglich maximal einen Liquiditätseffekt von grob geschätzt

40 Milliarden Euro bedeuten. Eine Stundung der Steuervorauszahlungen im ersten Quartal 2023 hätte einen ähnlichen Maximaleffekt. Die Erstattung der Steuervorauszahlungen für besonders betroffene Unternehmen würde zusätzliche Liquiditätshilfen nach sich ziehen, wobei das Ausmaß von der Anzahl der Antragsteller abhängt.

Potenzial bietet zudem die Umsatzsteuer, für die laut der Steuerschätzung vom Mai ein Aufkommen in diesem Jahr von mehr als 200 Milliarden Euro erwartet wird. Die Stundung eines Quartals hätte demnach einen rechnerischen Aufkommenseffekt von 50 Milliarden Euro. Der Aufkommenseffekt könnte je nach politischem Ermessen gesteuert werden, indem Stundung oder Erstattung von Vorauszahlungen nach Steuerart und Unternehmensgröße oder Betroffenheit eingeschränkt werden.

In jedem Fall sollte nicht vergessen werden, dass es sich in allen Fällen im Grunde um rückzahlbare Darlehen des Staates an die steuerpflichtigen Unternehmen handelt. Sofern es nicht zu einer Rückzahlung kommen sollte, bedeutet dies bei den Ertragsteuern, dass auch kein (hoher) Gewinn angefallen ist und daher eine höhere Steuervorauszahlung ökonomisch unangemessen gewesen wäre. Bei der Umsatzsteuer käme es zu keiner Rückzahlung, wenn die Umsätze infolge von Produktionsstopps oder Nachfragerückgängen eingebrochen sein sollten. Europarechtliche Probleme dürften nicht auftreten.

Vor diesem Hintergrund ist zu berücksichtigen, dass ein Eintreffen der Schätzwerte vom Mai dieses Jahres mit zunehmender Zuspitzung der Krise unwahrscheinlicher werden. Dies bedeutet, dass der Fiskus bei unveränderten Steuervorauszahlungen vermutlich einen merklichen Teil an die Unternehmen im nächsten Jahr zurückzahlen müsste. Faktisch geben die Unternehmen derzeit dem Fiskus einen zinslosen Kredit, sofern sie ihre Vorauszahlungen nicht anpassen.

Bei einer Unternehmensinsolvenz wäre es möglich, dass der Staat das in Form der gestundeten Umsatzsteuer gewährte Darlehen zwar nicht vollumfänglich zurückerhält, doch auch im Insolvenzfall ist davon auszugehen, dass Umsätze getätigt worden sind, die aber vermutlich zu keinem (ausreichenden) Gewinn geführt haben. Ertragssteuerzahlungen sind im Insolvenzfall dagegen in der Regel nur sehr begrenzt zu erwarten, weshalb die Stundung der Steuervorauszahlungen in dem Fall rückblickend sachgerecht wäre.

Bei dem einzelnen Unternehmen ist der Effekt von Stundung und Erstattung der Steuervorauszahlungen abhängig von der Gewinnsituation des Jahres 2021 und den daraus folgenden Steuervorauszahlungen. Eine mittelständische Kapitalgesellschaft mit einem Umsatz von 25 Millionen Euro und einer Umsatzrendite von 8 Prozent hat im Jahr 2021 einen Vorsteuergewinn von 2 Millionen Euro erzielt. Auf diesen Gewinn entfallen grob gerechnet Steuern von 30 Prozent, also in Höhe von 600.000 Euro, die sich etwa hälftig auf Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer aufteilen. Sofern beide Steuerarten einbezogen werden, ergibt sich bei der Steuerstundung für ein Quartal ein Liquiditätseffekt für das Unternehmen im laufenden Jahr in Höhe von 150.000 Euro. Bei besonderer Betroffenheit ist ein weiterer Liquiditätseffekt von 300.000 Euro in diesem Jahr möglich. Dieses Beispiel kann lediglich eine Größenordnung veranschaulichen. Die steuerliche Praxis ist zweifelsfrei komplexer. Inwieweit diese Mittel für das Unternehmen ausreichen, um die höheren Energiekosten stemmen zu können ohne zahlungsunfähig zu werden, hängt von der konkreten Energiepreisbelastung und den Handlungsmöglichkeiten des Unternehmens ab.

Die Ausweitung der steuerlichen Verlustverrechnung wäre eine sinnvolle Ergänzung und zudem schnell und unbürokratisch möglich. Weitergehender und eine Chance auf eine strukturelle Verbesserung mit Blick auf

künftige Krisen wäre die Einführung einer Negativsteuer als ein einfaches Verfahren zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit von Unternehmen. Diese Entlastung sollte nur für Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit und aus Gewerbebetrieb gelten. Dabei gelten die Steuersätze nicht nur für Gewinne, sondern analog auch für Verluste, das heißt in dem Fall wird Geld an den Steuerpflichtigen ausgezahlt. Die Verlustverrechnung erlaubt lediglich die Verrechnung von Gewinnen mit vorausgegangenen Verlusten des Vorjahres oder sich noch in der Zukunft einstellenden Verlusten. Bei einer Negativsteuer kommt es zu tatsächlichen Auszahlungen im Verlustfall.

Für die Körperschaftsteuer wäre angesichts des Steuersatzes von 15 Prozent eine Reduktion um beispielsweise 40 Prozentpunkte auf -25 Prozent zu erwägen. Ein Steuersatz von 25 Prozent entspricht in etwa der Körperschaftsteuer plus dem Mindesthebesatz bei der Gewerbesteuer. Die mit Blick auf Rechtsform, Unternehmensgröße oder Einkunftsart neutrale Negativsteuer würde dafür sorgen, dass sich der Staat im Grundsatz symmetrisch an Gewinnen und Verlusten der Unternehmen beteiligt. Um die effektive Unterstützung zu erhöhen, wäre vor allem im Sinne der kleinen und mittleren Unternehmen ein negativer Freibetrag denkbar, durch den ein Verlust in Höhe des negativen Freibetrags vollständig erstattet würde. Diese Regelung würde in Krisenzeiten Verluste teilweise erstatten und so die Überlebenschancen von Unternehmen erhöhen. Gleichzeitig handelt es sich um eine einfache und effiziente Regelung, die keine Fehlanreize bietet, da nur ein Teil der Verluste ausgeglichen wird (vgl. Hentze, 2020).

Zudem wäre die Gelegenheit günstig, die längst überholten Zinssätze im Steuerrecht anzupassen. Für viele Unternehmen stellt insbesondere der Zinssatz für Pensionsrückstellungen von 6 Prozent im Steuerrecht eine Belastung der Liquidität dar (Hentze, 2016).

6 Fazit und Handlungsempfehlungen

- Die Wirtschaftspolitik steht angesichts der Schwere der aktuellen Energiepreiskrise, die auch zu einem erheblichen Nachfragerückgang führt, vor großen Herausforderungen. Mit den drei Entlastungspaketen hat die Regierung zwar wichtige Impulse gesetzt, eine stringente Linie lässt die Wirtschaftspolitik jedoch vermissen. Sämtliche Maßnahmen sollten kurzfristig zur obersten Prämisse haben, die Liquidität bei Privathaushalten und Unternehmen über den Winter zu sichern.
- Zu diesem Zweck sind einfache und effektive Instrumente geboten. Das Eingreifen in Preismechanismen oder das Verändern des Marktdesigns können für ungeahnte Verzerrungen sorgen. Von daher ist der Ansatz sinnvoll, Direktzahlungen an Privathaushalte und Unternehmen zu leisten. Bei einkommensschwachen Privathaushalten muss dies über nicht rückzahlbare Zuschüsse geschehen. Bei Unternehmen dagegen sind Liquiditätshilfen erste Wahl.
- Neben Krediten bietet dabei das Steuerrecht Potenziale, die betriebliche Liquidität zu erhöhen, ohne eine Überförderung zu riskieren oder hohe Mitnahmeeffekte zu kreieren. Die Politik sollte analog zur Coronapandemie den Unternehmen großzügige Stundungsmöglichkeiten verbunden mit der teilweisen Erstattung bereits geleisteter Vorauszahlungen einräumen und gleichzeitig die Möglichkeiten der Verlustverrechnung ausweiten.
- Um Bürokratiekosten für Unternehmen und Verwaltung zu minimieren, sollte die Politik die Stundung im Grundsatz allen Unternehmen anbieten, ohne bestimmte Kriterien oder Kennzahlen zu prüfen. Denn es handelt sich lediglich um eine intertemporale Verschiebung des Steueraufkommens. Die Erstattung von bereits geleisteten Steuervorauszahlungen könnte dagegen auf Unternehmen begrenzt werden, die

nachweislich von der Energiepreiskrise oder der Konsumkrise besonders betroffen sind. Im Rahmen der steuerlichen Veranlagung kann in jedem Fall ohne besonderen Prüfaufwand der sehr differenzierten unternehmerischen Betroffenheit Rechnung getragen werden.

- Die Vorteile einer derartigen Nutzung des Steuerrechts sind zusammengefasst: (1) sofortige Liquiditätssicherung, (2) mögliche und im Zweifelsfall flexible Abstufung nach Energiekostenbetroffenheit, (3) keine definitive Belastung des Staatshaushalts, (4) keine EU-Beihilfenproblematik, (5) keine Mitnahmeeffekte, (6) keine Sonderbürokratie, sondern schnelle Umsetzung, da die Finanzverwaltung über alle relevanten Daten verfügt.
- Verknüpft werden sollte dieser Ansatz mit einer dauerhaften Ausweitung der Verlustverrechnung. Weitergehender und eine Chance auf eine strukturelle Verbesserung mit Blick auf künftige Krisen wäre die Einführung einer Negativsteuer als ein einfaches Verfahren zur Unterstützung der Zahlungsfähigkeit von Unternehmen.
- Zur Zwischenfinanzierung sollte der Staat nicht auf Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen zurückgreifen, um die ohnehin schwierige konjunkturelle Entwicklung nicht weiter zu belasten. Vielmehr sollten die benötigten Mittel kreditfinanziert werden. Im Grunde ist die Schuldenbremse nicht tangiert, insoweit es um die Stundung von Vorauszahlungen geht, denn es handelt sich um eine reine zeitliche Verschiebung, für die allenfalls Kassenverstärkungskredite benötigt werden. In jedem Fall ist aber die Institution Schuldenbremse auf einen entsprechenden Notfall, der weiterer Finanzmittel bedarf, eingestellt, wie die Corona-Pandemie gezeigt hat. Dazu braucht es allerdings eine politische Willenserklärung.
- Die politische Anschlussfähigkeit der Vorschläge zur steuerlichen Liquiditätshilfe scheint gegeben, da die niedersächsische Landesregierung kürzlich Steuererleichterungen in der Energiepreiskrise angekündigt hat (Finanzministerium Niedersachsen, 2022). Allerdings gehen die in diesem Beitrag gemachten Vorschläge weit über die niedersächsischen Pläne hinaus.
- Daneben bleibt es zur dauerhaften Überwindung der Energiepreiskrise entscheidend, mögliche Sparpotenziale beim Energieverbrauch zu nutzen sowie gleichzeitig Angebotskapazitäten zu erweitern. Dies bezieht sich insbesondere auf den Aufbau einer LNG-Infrastruktur und den Ausbau der Erneuerbaren Energien.

7 Abstract

The energy price crisis is a huge challenge for economic policy. With the three relief packages, the government has given some important support, but the economic policy lacks a stringent line. All measures should currently have the top priority to secure liquidity for private households and companies over the winter.

To that end, simple and effective tools are the way to go. Intervening in price mechanisms or changing the market design can lead to unexpected distortions and should therefore be carefully considered. Therefore, the approach of making direct payments to private households and companies that are as targeted as possible is reasonable. In the case of low-income private households, this must be done through non-repayable grants. For companies, on the other hand, liquidity aids are the first choice.

In addition to loans, the tax policy offers potential to increase liquidity without risking excessive subsidies or creating high free-rider effects. Like the corona pandemic, politicians should give companies generous deferral options for income and sales taxes and, for this purpose, partially reimburse advance payments already made. At the same time, the options for offsetting tax losses should be expanded.

The introduction of a negative tax as a simple procedure to support the solvency of companies would be consistent and an opportunity for a structural improvement in case of future crises.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Einfuhrpreise für Erdgas	10
Abbildung 3-2: Börsenstrompreis am EPEX-Spotmarkt für Deutschland/Luxemburg	10
Abbildung 5-1: Tarifliche Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften im Jahr 2021	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Wirtschaftspolitische Lösungen.....	7
Tabelle 5-1: Konzeption der steuerlichen Liquiditätshilfen	18

Literaturverzeichnis

Bardt, Hubertus, 2022, Gaspreisumlage – Zu viele Ziele, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 9, S. 661

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie / VCI – Verband der Chemischen Industrie, 2020, Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland – Vorschläge für ein wettbewerbsfähiges Steuerrecht 2020/2021, Berlin und Frankfurt am Main

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2022a, Schnelle und spürbare Entlastungen in Milliardenhöhe, <https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html> [5.9.2022]

BMF, 2022b, Schutzschild der Bundesregierung für von Kriegsfolgen betroffene Unternehmen startet Schritt für Schritt, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/05/2022-05-03-schutzschild-kriegsfolgen.html> [12.9.2022]

BMF, 2022c, 5 Milliarden Euro Hilfsprogramm für energieintensive Industrie startet, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/07/2022-07-14-hilfsprogramm-energieintensive-industrie-startet.html#:~:text=Das%20Energiekostend%C3%A4mpfungsprogramm%20ist%20ein%20Programm,befristeten%20und%20eng%20umgrenzten%20Kostenzuschusses.> [12.9.2022]

BMF, 2022d, Schätzvorschlag BMF zur 162. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12. Mai 2022 in Berlin / Video

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

Destatis, 2022, Preise – Daten zur Energiepreisentwicklung, Lange Reihen von Januar 2005 bis Juli 2022, Wiesbaden

Finanzagentur, 2022, WSF beendet Beteiligung an der Lufthansa, Pressemitteilung der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH vom 13.9.2022, Frankfurt am Main

Finanzministerium Niedersachsen, 2022, Gestiegene Energiekosten – Land lindert die Betroffenheit der Unternehmen durch steuerliche Maßnahmen, Pressemitteilung vom 9.9.2022, <https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/gestiegenen-energiekosten-land-lindert-die-betroffenheit-der-unternehmen-durch-steuerliche-massnahmen-215211.html> [12.9.2022]

Grömling, Michael / Bardt, Hubertus, 2022, Bleiben Unternehmen auf den hohen Kosten sitzen? Ergebnisse der IW-Konjunkturumfrage zur Preisentwicklung in Deutschland, IW-Report, Nr. 36, Köln

Handelsblatt Online, 2022, Zu hohe Energiekosten: Arcelor-Mittal stellt Produktion an zwei deutschen Standorten ein, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/stahlhersteller-zu-hohe-energiekosten-arcelor-mittal-stellt-produktion-an-zwei-deutschen-standorten-ein/28653048.html> [5.9.2022]

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

Hentze, Tobias, 2016, Effekte der Niedrigzinsen auf die betrieblichen Pensionsrückstellungen in Deutschland, IW-Trends, 43. Jg., Nr. 3, S. 3-19

Hentze, Tobias, 2020, Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021, IW-Policy Paper, Nr. 27, Köln

Ifo Institut, 2022, Ölkonzerne geben Tankrabbatt zu 85 bis 100 Prozent weiter, <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-06-14/oelkonzerne-geben-tankrabbatt-zu-85-bis-100-prozent-weiter> [4.9.2022]

Institut für Weltwirtschaft, 2022, Deutsche Wirtschaft im Herbst 2022, Kieler Konjunkturberichte, Nr. 95, Kiel

IW-Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur, 2022, Krise und Unsicherheit, IW-Konjunkturprognose Frühjahr 2022, IW-Report, Nr. 26

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

Koch, Reinald / Langenmayr, Dominika, 2020, Der steuerliche Umgang mit Verlusten: Reformoptionen für die Corona-Krise, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 5, S. 367-373

Schaefer, Thilo / Fischer, Andreas, 2022, Gasumlage: Mehrkosten in Milliardenhöhe für Industrie und private Haushalte, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/thilo-schaefer-mehrkosten-in-milliardenhoehe-fuer-industrie-und-private-haushalte.html> [9.9.2022]

Spiegel Online, 2022, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/verordnungsentwurf-eu-laender-sollen-uebergewinne-von-stromerzeugern-verpflichtend-umverteilen-a-c344de4c-800e-499b-a6e3-f3d4859636a6> [13.9.2022]

Viertes Corona-Steuerhilfegesetz, 2022, Viertes Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil I Nr. 20, ausgegeben zu Bonn am 22. Juni 2022