

Schwerpunktthema – Inflation aktuell Q3/22:

Maßnahmen zur Abfederung der hohen Inflation im Euroraum

von Doris Prammer (doris.prammer@oenb.at) und Lukas Reiss (lukas.reiss@oenb.at)

Die außerordentlich hohe Inflation im Euroraum hat in allen Mitgliedstaaten zu erheblichen, diskretionären politischen Maßnahmen geführt. Diese Maßnahmen wurden unter Berücksichtigung zweier Zielsetzungen ergriffen: zum einen um die hohen Inflationsraten zu bekämpfen, zum anderen um die negativen Auswirkungen der hohen Inflation auf Haushalte und Unternehmen abzufedern. Dieser Kasten gibt einen Überblick darüber, welche Maßnahmen von Regierungen im Euroraum gesetzt wurden. Zudem werden diese Maßnahmen jenen in Österreich gegenübergestellt. Hierbei zeigt sich, dass Österreich im internationalen Vergleich stark auf Transferzahlungen an Haushalte und relativ wenig auf Senkungen von Energiesteuern gesetzt hat; insbesondere im Bereich der Treibstoffe wurden weder die Steuern gesenkt noch wurde direkt subventioniert.¹

Das weite Spektrum von Maßnahmen und mögliche Zielkonflikte

Unter der großen Vielfalt an Maßnahmen geben Ökonominnen und Ökonomen gezielten und zeitlich begrenzten einkommenssteigernden Maßnahmen gegenüber jenen Maßnahmen, die Preise reduzieren, den Vorzug (z. B. IWF, 2022). Außerdem sollten staatliche Hilfen für gefährdete Haushalte und Unternehmen die Inflation nicht erhöhen. Daher sind die effektivsten Maßnahmen zur Kompensation von Inflation auf die schwächsten Gruppen ausgerichtet, einfach und schnell zu verwalten und zeitlich begrenzt, ohne dabei Preissignale zu verzerren. In der Praxis jedoch müssen alle Maßnahmen unter Abwägung von Inflationseffekten, Verteilungseffekten, budgetären Kosten, Verwaltbarkeit, regulatorischen Eingriffen, EU-Vorschriften und ökologischen Anreizeffekten getroffen werden. Die Entscheidung für eine bestimmte Maßnahme bedeutet daher oft, zwischen verschiedenen Zielen abzuwägen.

Österreich beschloss umfangreiche fiskalische Maßnahmen

Die österreichische Bundesregierung beschloss in mehreren Schritten umfangreiche Maßnahmen im Kontext der hohen Inflation (Tabelle 1). 2022 bestehen die Maßnahmen vor allem aus Einmalzahlungen an Haushalte (u. a. Klimabonus, Teuerungsbonus, Energiekostenausgleich, Zahlungen an vulnerable Gruppen und an Pensionistinnen und Pensionisten) und Unternehmen (Energiekostenzuschussgesetz). Hinzu kommt das Anlegen einer strategischen Gasreserve durch ein vom Bund finanziertes Special Purpose Vehicle sowie die temporäre Senkung einiger Energiesteuern. Im Jahr 2023 wird vor allem die Strompreisbremse wirken; zudem wird die Indexierung der Stufen und Absetzbeträge der Einkommensteuer sowie bestimmter Sozialleistungen (v. a. Familienleistungen) an die Inflation in Kraft treten. Österreich liegt

¹ Eine ausführliche Darstellung ist in Prammer und Reiss (2022) zu finden.

bezüglich der budgetären Kosten der Maßnahmen 2022 und 2023 im europäischen Spitzenfeld: Sie belaufen sich auf jeweils ca. 2 % des BIP bzw. jeweils mehr als 8 Mrd EUR (Wert für 2022 ohne die strategische Gasreserve). Insgesamt führen die Maßnahmen dazu, dass das reale verfügbare Haushaltseinkommen 2022 trotz der hohen Inflation stagnieren statt zurückgehen wird.

Tabelle 1

Überblick über die Fiskalmaßnahmen in Österreich auf Bundesebene

	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Volumen in Mrd. EUR</i>					
Temporäre Maßnahmen zum Drücken der Energiepreise 2022–24	1,7	3,7	0,9	0,0	0,0
Temporäre Aussetzung der Erneuerbaren-Förderpauschale und des -Förderbeitrag	0,9	0,5			
Reduktion Elektrizitäts- und Erdgasabgabe auf EU-Mindestsätze (jeweils Reduktion um ca. 90%)	0,6	0,5	-0,2		
Verschiebung der CO ₂ -Steuer von 1. Juli 2022 auf 1. Okt. 2022	0,3				
Rückgang der Rückerstattung der CO ₂ -Steuer durch Verschiebung von Juli auf Okt.	-0,1				
Strompreisbremse		2,7	1,1		
Temporäre Transfers und Einkommensteuersenkungen für Haushalte 2022/23	5,2	1,7	0,1	0,0	0,0
Erhöhung Klimabonus auf 250 EUR (statt 100–200) zusätzlich Teuerungsbonus von 500 EUR	2,8				
Energiekostenausgleich von 150 EUR (Energiegutschein)	0,6				
Einmalzahlung Familienbeihilfe	0,3				
Vorziehen der Erhöhung von Familienbonus und Kindermehrbetrag	0,1	0,2			
Erhöhung Pendlerpauschale und Pendlereuro	0,1	0,2	0,1		
Einmalzahlungen für Bezieher:innen bestimmter Sozialleistungen (2x 300 EUR)	0,4				
Einmalige SV-Beitrags-Gutschrift für Selbstständige und Bauern	0,1				
Einmalzahlung für Pensionist:innen mit niedriger Pension	0,4				
Erhöhter (negativsteuerfähiger) Absetzbetrag für Arbeitnehmer:innen mit niedrigem Einkommen		1,0			
Abgabenbefreiung eines von Arbeitgeber:innen ausbezahlten „Inflationsbonus“	0,3	0,3			
Wohrschirm (Verhinderung von Delogierungen)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige temporäre Maßnahmen	5,6	0,5	0,2	0,2	0,1
Zuschüsse an Landwirtschaft	0,1	0,0	0,0		
Strompreiskompensation für Unternehmen („Strompreiskosten-Ausgleichsgesetz“)		0,2			
Direktzuschuss für besonders energieintensive Unternehmen („Unternehmens-Energiekostenzuschussgesetz“)	1,3				
Förderung für Betriebe zum Umstieg auf dekarbonisierte Antriebe	0,1	0,1			
Strategische Gasreserve	4,0				
Investitionsoffensive in Erneuerbare Energien und Speicher	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Höhere Zuschüsse für öffentlichen Verkehr	0,2	0,2	0,2	0,2	
Energieberatung	0,0				
Permanente Maßnahmen ab 2023		2,3	4,5	6,2	7,4
Indexierung der Steuerstufen und best. Absetzbeträge bei der Einkommensteuer		1,5	3,2	4,6	5,6
Indexierung bestimmter Sozialleistungen an die vergangene Inflation (v. a. Familienleistungen)		0,4	0,8	1,1	1,3
Reduktion der Lohnnebenkosten um 0,3pp		0,5	0,5	0,5	0,5
Maßnahmen gesamt	12,5	8,3	5,7	6,4	7,5
<i>Volumen in % des BIP</i>					
Maßnahmen gesamt	2,9	1,8	1,2	1,3	1,5

Quelle: Budgetdienst des Parlaments, BMF, BKA, Parlament, OeNB.

Österreichs Maßnahmen im Euroraum-Vergleich...

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, haben alle Euroraum-Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um den (energiepreisbedingten) Inflationsanstieg einzudämmen sowie Haushalte und besonders einkommensschwache Gruppen zu schützen. Bislang waren steuerliche Maßnahmen am wichtigsten: Auf der Einnahmenseite wurden die Energiesteuern und die Mehrwertsteuer auf Energie in fast allen Mitgliedstaaten vorübergehend gesenkt. Die Länder, die die Steuern auf Energieerzeugnisse nicht senkten, gewährten (Treibstoff-)Subventionen oder Preisnachlässe für

(benachteiligte) Haushalte und Unternehmen oder regulierten die Preise für Energie und Treibstoffe.

Tabelle 2

Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der (energiepreisbedingten) Inflation

	Steuurmaßnahmen			Subventionen und Transfers			Regulatorische Maßnahmen	Unterstützung für erneuerbare Energie, öffentlichen Verkehr, Investitionen
	Senkung der Energiesteuern/Mehrwertsteuern	Sondergewinnsteuern	Senkung der Einkommensteuer	generell	vulnerable Gruppen	Unternehmen		
Österreich	✓		✓	✓		✓	✓	✓
Belgien	✓					✓	✓	✓
Kroatien	✓					✓	✓	✓
Zypern	✓					✓	✓	✓
Estland	✓				✓	✓	✓	✓
Finnland			✓			✓	✓	✓
Frankreich	✓					✓	✓	✓
Deutschland	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Griechenland		✓			✓	✓	✓	✓
Irland	✓				✓	✓	✓	✓
Italien	✓	✓			✓	✓	✓	✓
Lettland	✓		✓			✓	✓	✓
Litauen	✓				✓	✓	✓	✓
Luxemburg	✓		✓			✓	✓	✓
Malta						✓	✓	✓
Niederlande	✓					✓	✓	✓
Portugal	✓				✓	✓	✓	✓
Spanien	✓		✓			✓	✓	✓
Slowakei						✓	✓	✓
Slowenien	✓					✓	✓	✓

Quelle: OeNB basierend auf Sgaravatti et al. (2022) und Informationen der Mitgliedstaaten.

Einkommensunabhängige Transfers für fast alle Haushalte gibt es außer in Österreich nur in wenigen Mitgliedstaaten. In Österreich sind die größten einkommensunabhängigen Transfers die Erhöhung des Klimabonus auf 250 EUR pro Person und die Ergänzung durch einen Anti-Teuerungsbonus von weiteren 250 EUR pro Person. Zusätzlich hat Österreich die Abschaffung der kalten Progression beschlossen, die ebenfalls allen Einkommensgruppen zugutekommt. Inwieweit Unterstützungsmaßnahmen auch einkommensstärkeren Haushalten zugutekommen sollten, ist eine Frage der politischen Präferenzen, des verfügbaren fiskalischen Spielraums, der makroökonomischen Stabilisierungsnotwendigkeit und auch der administrativen Umsetzung. Die Identifizierung gefährdeter Gruppen dürfte mit der derzeit vorhandenen Infrastruktur administrativ schwierig sein, weshalb eine zeitnahe Hilfe oft an eine größere Gruppe von Bezugsberechtigten gerichtet ist und daher oft auch mit hohen budgetären Kosten verbunden ist.

...beinhalten keine Steuerkürzungen für Treibstoffe...

Allgemeine Entlastungsmaßnahmen für alle Haushalte erfolgen in einigen Ländern eher in Form von breiten Steuersenkungen auf Energie und/oder durch Preisregulierungen. Im Gegensatz zu den meisten großen Volkswirtschaften des Euroraums (d. h. Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und den Niederlanden) hat Österreich weder die Steuern auf Treibstoffe reduziert noch diese direkt subventioniert. Die Energiesteuersenkungen konzentrierten sich auf Strom (Aussetzung der Ökostrompauschale, Reduktion der Energiesteuern), der im Allgemeinen ein weniger problematischer Energieträger ist. In Österreich ist die bedeutendste Maßnahme zur Senkung der Energiepreise die sogenannte Strompreisbremse. Mit der Strompreisbremse wird der Stromverbrauch von Haushalten bis zu 2.900 kWh/Jahr (von Dezember 2022 bis Juni 2024) subventioniert, und zwar in Höhe der Differenz des Marktpreises zu 0,1 EUR/kWh (mit einer

Obergrenze von 0,3 EUR/kWh). Da die Stromunternehmen gleich den niedrigeren Preis verrechnen, sinkt die Inflation und die Haushalte werden entlastet. Allerdings bieten hohe Energiepreise einen Anreiz zum Energiesparen, was wiederum zur Erreichung der Umweltziele beiträgt. Daher sind Senkungen energiebezogener Steuern (d. h. Verbrauchssteuern und/oder Mehrwertsteuer auf Energieträger) oder Subventionen der Energiepreise in dieser Hinsicht kontraproduktiv. Eine direkte Subvention/Erstattung der Energiekosten wie bei der Strompreisbremse wurde z. B. in Zypern, Estland, den Niederlanden, Griechenland und Litauen eingeführt, und in Deutschland geplant, ist aber in einigen Fällen auf sozial schwache Gruppen beschränkt.

...umfassten bisher keine Sondergewinnsteuer...

Um die Maßnahmen zu finanzieren, führten einige Euroraum-Mitgliedstaaten Sondersteuern auf unerwartete Gewinne von Energieerzeugern ein. Italien hat sich für eine befristete Sondergewinnsteuer von 25 % für Energieunternehmen (Erdölproduzenten) entschieden, und Griechenland besteuert die unerwarteten Gewinne von Stromerzeugern mit 90 % (mit einigen Ausnahmen für Stromerzeuger, die ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energiequellen erzeugen). Im Gegensatz dazu besteuert Spanien nur Energieerzeuger, die kein Gas verwenden. Böheim et al. (2022) haben kürzlich abgeraten, unerwartete Gewinne in Österreich zu besteuern, weil sich die Energieerzeuger größtenteils in Staatseigentum befinden – und somit die Gewinne ohnehin abgeschöpft werden – und private Investorinnen und Investoren womöglich irritiert würden. Im Oktober 2022 traten EU-weite Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise in Kraft. Neben einer Senkung der Stromnachfrage um 10 % wurden zwei Maßnahmen zur Gewinnabschöpfung verabschiedet. Zum einen wurde eine befristete EU-Erlösbergrenze von 180 EUR/MWh für Strom von „inframarginalen“ Stromerzeugern eingeführt, was unter anderem Strom aus Kernenergie, Braunkohle und erneuerbarer Energie umfasst; darüberhinausgehende Erlöse müssen abgeführt werden. Zum anderen soll ein befristeter Solidaritätsbeitrag von 33 % auf der Grundlage der Gewinnüberschüsse im Vergleich zu den vergangenen vier Jahren aus Tätigkeiten im Bereich der fossilen Brennstoffe eingehoben werden. Diese Einnahmen sollen an Verbraucherinnen und Verbraucher verteilt und für grüne Investitionen verwendet werden, ohne jedoch Anreize zum Energiesparen zu unterminieren.

... und stützten sich nicht auf regulatorische Eingriffe

Die Energiepreise für Haushalte und Unternehmen können auf einem bestimmten Preisniveau gehalten werden, indem direkt in den Preisbildungsmechanismus der Märkte eingegriffen wird, z. B. durch Preisobergrenzen oder die Festlegung von Margen. Im Euroraum setzten Frankreich, Spanien, Portugal und die Slowakei Strompreislimits, Slowenien beschränkte die Gewinnmargen auf Treibstoffe. Diese regulatorischen Maßnahmen dämpfen kurzfristig die Inflation, könnten aber auch das Angebot verringern und sich negativ auf den Ruf des Landes als Wirtschaftsstandort auswirken. Wenn der betroffene Markt als dysfunktional wahrgenommen wird, wirken sich regulatorische Maßnahmen jedoch weniger rufschädigend aus. Darüber hinaus könnten Preisobergrenzen die Regierungen sogar dazu veranlassen, Energieerzeuger zu retten, die gezwungenermaßen ihre Produkte unter den Kosten verkaufen (wie in Frankreich).

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Kommission. 2022. Verordnung (EU) 2022/1854 des Rates vom 6. Oktober 2022 über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise.

Böheim, M., M. Peneder und M. Schratzenstaller. 2022. Besteuerung von Zufallsgewinnen. Konzeptionelle Überlegungen und Herausforderungen, europäische Initiativen und Implikationen für Österreich. WIFO Research Briefs 20/2022.

Prammer, D. und L. Reiss. 2022. Fighting (the effects of) inflation: government measures in Austria and the EU. Forthcoming in Monetary Policy & the Economy Q4/22–Q1/23.

Sgaravatti, G., S. Tagliapietra und G. Zachmann. 2022. National policies to shield consumers from rising energy prices. <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.