

Policy Brief

21. März 2022

Policy Brief Nr. 3/2022

Monitoring Report Ukraine 1

Christian Kimmich

Thomas König

Klaus Weyerstraß



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

1 Eine neue Ausgangssituation

Seit Beginn des Krieges der Russischen Föderation gegen die Ukraine haben die Europäische Union und zahlreiche andere Staaten umfangreiche wirtschaftliche Sanktionen auf den Weg gebracht. Diese beinhalten u.a. Exportkontrollen für Hightech-Produkte und Software, für Güter und Technologie zur Erdölraffination sowie für Güter und Technologie für die russische Luft- und Raumfahrt sowie die teilweise Aussetzung von Visa-Erleichterungen, ein Start-, Lande- und Überflugverbot für in Russland registrierte Flugzeuge und das Verbot von Transaktionen mit der russischen Zentralbank. Inzwischen wurden die Sanktionen auf Belarus ausgeweitet sowie Sanktionen gegen Medienunternehmen, der Ausschluss wichtiger russischer Banken aus dem SWIFT-System sowie das Verbot der Lieferung von Euro-Banknoten beschlossen.¹

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive betrachtet, beeinflussen der Krieg und die Sanktionen über mehrere Wirkungskanäle die europäische bzw. die österreichische Volkswirtschaft. In dem vorliegenden Monitoring Report werden zunächst diese Wirkungskanäle kurz dargestellt (in späteren Monitoring Reports wird auf diese Wirkungskanäle regelmäßig Bezug genommen und spezifische Analysen vorbereitet). Im zweiten Teil des Monitoring Reports geht es um eine Diskussion möglicher Maßnahmen zur Abfederung der sozialen Folgen für private Haushalte aufgrund der gestiegenen Energiepreise.

2 Wirkungskanäle

In der öffentlichen Debatte werden derzeit einzelne Kanäle unterschiedlich stark diskutiert. Die folgende Aufstellung ist der Versuch einer systematischen Darstellung dieser Wirkungskanäle.²

Außenhandel

Unmittelbar betroffen durch die kriegerischen Kampfhandlungen auf ihrem souveränen Territorium sind die ökonomischen Aktivitäten in der Ukraine. Agrar-, Produktions- und Dienstleistungsunternehmen schränken in nicht abschätzbarem Ausmaß ihre Produktion ein, was in Folge den Außenhandel mit der Ukraine massiv beeinträchtigt. Im Zuge der von den westlichen Industriestaaten ausgesprochenen Sanktionen leiden auch

¹ Vgl. <https://www.bmdw.gv.at/Themen/Exportkontrolle/Export/Embargos-und-Sanktionen/Russland---Belarus---Ukraine.html>

² Die folgende Darstellung ist eine überarbeitete und leicht gekürzte Version von Abschnitt 2 des Policy Briefs „Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen des Kriegs in der Ukraine und der Sanktionen gegen Russland“ vom 15. März 2022 (siehe <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/6099/>)

die Exporte in die Russische Föderation und nach Belarus stark. Marktaustritte westlicher Unternehmen reduzieren darüber hinaus den wirtschaftlichen Austausch.

Im Hinblick auf Importe aus Russland und Belarus werden vor allem Stopps von Öl- und Gaslieferungen diskutiert. Derzeit finden diese Lieferungen nach Europa noch weitgehend statt. Auch andere Importgüter könnten mit Sanktionen belegt werden. Dazu kommt, dass auch noch Reaktionen auf die Sanktionen durch die russische Regierung zu erwarten sind. Neben dem internationalen Warenhandel sind auch Dienstleistungen betroffen, zum Beispiel der Tourismus.

Rohstoffverfügbarkeit, -preise und Inflation

Dass Russland zu den größten öl- und gasfördernden Ländern gehört, ist hinlänglich bekannt. Auch bei vielen Industrie- und Agrarrohstoffen hat Russland bedeutende Weltmarktanteile. Die Ukraine hat einen hohen Weltmarktanteil bei Weizen sowie Ölsaaten wie Raps und Sonnenblumen. Auch wenn bisher keine Sanktionen der EU gegen den Handel mit Energierohstoffen wie Gas und Öl aus Russland ausgesprochen wurden, so ist die Abhängigkeit einiger europäischer Staaten gegenüber diesen Handelsbeziehungen ein Anlass großer Beunruhigung. Gleichfalls besteht die Gefahr, dass insbesondere in der Ukraine, einem wichtigen Lebensmittellieferanten auf dem Weltmarkt, agrarische Flächen nicht bestellt werden können. Ebenso könnten sich Grundstoffe für die Düngemittelherstellung oder die metallverarbeitende Industrie verknapfen.

Die drohenden Beeinträchtigungen und Ausfälle werden auf den Rohstoffmärkten unmittelbar eingepreist und führen zum Teil zu erheblichen Verwerfungen an den internationalen Märkten, welche durch Vorratskäufe und Spekulation nochmals verstärkt werden dürften. So sind die Preise von Rohöl, Gas und landwirtschaftlichen Rohstoffen in den vergangenen Wochen drastisch gestiegen, zuletzt gleichwohl wieder leicht gesunken. Generell reagieren die Märkte auf neue Entwicklungen mit teils kräftigen Preisschwankungen. Die hohe Inflation schmälert die Kaufkraft der privaten Haushalte. Diese müssen den Konsum einschränken oder, um ihn aufrecht zu erhalten, stärker auf ihre Sparguthaben zurückgreifen. Auf Seiten der Unternehmen schmälern die Kostensteigerungen die Gewinne und damit die Finanzierungsmöglichkeiten von Investitionen (dazu unten mehr).

Auswirkungen auf die heimische Produktion

Der Krieg wirkt sich bereits auf die heimische Produktion aus – und zwar auch über neuerliche Störungen bei internationalen Lieferketten, welche seit Beginn der Corona-Pandemie ohnehin beeinträchtigt sind. Hohe Energiepreise machen die Produktion energieintensiver Güter wie Dünger, Papier oder Stahl unrentabel, was punktuell bereits

zu Produktionsstopps führte. Verwendungsseitig könnten im Zweit- und Drittrundeneffekt geplante Investitionen bzw. Konsumententscheidungen verschoben werden, was die Wertschöpfung weiter reduziert. Dem gegenüber stehen mittelfristig allerdings geplante Investitionen in Rüstungsgüter (die sich in einem Land wie Österreich aber durch einen hohen Importanteil auszeichnen) und für einen beschleunigten Ausstieg aus der Verwendung von fossilen Energieträgern.

Finanzmärkte und Banken

Auch der heimische Finanzsektor ist von den Sanktionen betroffen. Der Ausschluss der russischen Zentralbank aus dem internationalen Zahlungsverbund lässt den Wert des Rubel abstürzen, was die Inflation in Russland anheizt. Für Österreich ist diese Entwicklung nicht direkt relevant, weil ohnehin der Außenhandel mit Russland stark eingeschränkt ist. Der Zahlungsverkehr (SWIFT) wird erschwert, Forderungen und Vermögenswerte müssen abgeschrieben werden und das Herabstufen öffentlicher und privater russischer Schuldtitel durch internationale Rating-Agenturen führt zu Finanzierungsschwierigkeiten.

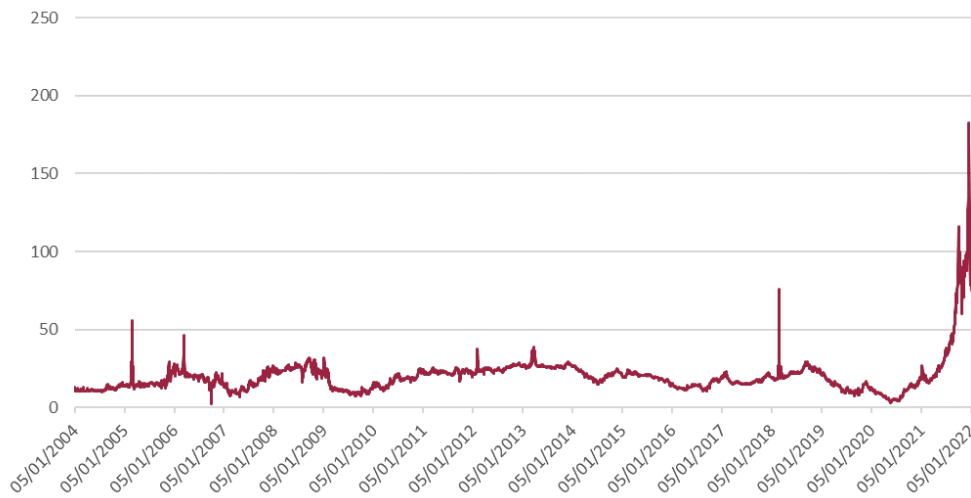
Unsicherheit

Der Überfall auf die Ukraine hat allgemein die Unsicherheit und geopolitische Spannungen stark erhöht. Dies könnte die Investitionsbereitschaft der Unternehmen beeinträchtigen.

3 Energiepreise: Diskussion möglicher Maßnahmen

Besonders lebhaft wird derzeit unter WirtschaftswissenschaftlerInnen und wirtschaftspolitischen EntscheidungsträgerInnen diskutiert, wie die Folgen der stark gestiegenen Energiepreise für private Haushalte und Unternehmen abgefedert werden sollten. Anzumerken ist, dass der Krieg in der Ukraine und die Energieabhängigkeit Europas von der Russischen Föderation nur zum Teil die steigenden Preise erklären kann; die damit in Verbindung stehende Unsicherheit ist aber ein schwer abzuschätzender Faktor für die Volatilität der Energiepreise. Zum Beispiel ist der Gaspreis zu Beginn des Krieges massiv angestiegen, aber im Verlauf der letzten Wochen, als klar wurde, dass die Gaslieferungen aus Russland nicht eingestellt werden, wieder gesunken (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Gaspreis (Euro / MWh)



Gezeigt wird der Preis TTF-Hub in den Niederlanden für die Lieferung am folgenden Tag.
Quelle: Refinitiv Eikon Datastream; eigene Darstellung

Generell stehen die folgenden Optionen der Abfederung der Folgen der Energiepreisanstiege für die privaten Haushalte zur Verfügung: (1) direkte Eingriffe in die Preissetzung, etwa durch gesetzliche Höchstpreise; (2) Senkung der Steuern auf Energieträger; (3) Gewährung von monetären Transfers an private Haushalte; (4) Gewährung von Realtransfers, etwa in Form eines kostenlosen öffentlichen Nahverkehrs. Diese Handlungsmöglichkeiten werden im Folgenden basierend auf Erkenntnissen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung diskutiert.

Eingriffe in die Preissetzung (Höchstpreise)

Eine Deckelung der Energiepreise wird in der ökonomischen Literatur aus mehreren Gründen als problematisch betrachtet.³ Sie ist nur dann gerechtfertigt, wenn kein vollständiger Wettbewerb existiert, insbesondere bei natürlichen Monopolen. Hierfür sind aber Regulierungsbehörden zuständig, die auch über das entsprechende ökonomische Know-how zur dynamischen Anreizregulierung verfügen. Bei einem nicht regulierten hohen Preis ist in erster Linie dessen Anreizwirkung zu nennen. In Zeiten eines rasch voranschreitenden Klimawandels ist der Ausstieg aus fossilen Energieträgern essenziell. Und hier ist das Preissignal das wichtigste ökonomische Allokationsinstrument. Steigende Energiepreise bringen einen starken Anreiz mit sich, sparsamer mit Energie umzugehen, sei es durch geringere Geschwindigkeiten im Autoverkehr, einen Umstieg auf den öffentlichen Verkehr oder bewussteres Heizen im

³ Siehe z.B. Murphy, F., Pierru, A., Smeers, Y. (2019), Measuring the effects of price controls using mixed complementarity models. *European Journal of Operational Research*, 275(2), 666-676.
<https://doi.org/10.1016/j.ejor.2018.11.051>

privaten Bereich. Auch lohnen sich Investitionen in die thermische Gebäudesanierung und die Nutzung regenerativer Energiequellen umso mehr, je teurer fossile Energieträger sind. Daneben führen Höchstpreise zu Rationierung, denn manche Anbieter, die nun nicht mehr die gestiegenen Kosten in die Verbraucherpreise weiterwälzen können, werden aus dem Markt ausscheiden. Mit dieser Angebotsverknappung vergrößert sich der Druck auf die Preise noch weiter. Sollten Höchstpreise über einen längeren Zeitraum bestehen bleiben, wird damit auch die Schattenwirtschaft gefördert, denn es gibt KonsumentInnen, die eine hohe Zahlungsbereitschaft haben. Eine solche Maßnahme ist auch nicht treffsicher, da alle Haushalte gleichermaßen profitieren.

Senkung der Steuern auf Energieträger

Die Senkung von Verbrauchssteuern (Mineralölsteuer, Energieabgabe) führt zu erheblichen Mindereinnahmen des Staates. Gleichzeitig ist die Maßnahme nicht treffsicher, denn es profitieren alle VerbraucherInnen davon. Die Entlastung steigt sogar absolut mit steigendem Einkommen, denn BezieherInnen hoher Einkommen dürften im Allgemeinen auch eher als BezieherInnen mit geringem Einkommen Fahrzeuge mit hohem Spritverbrauch nutzen. Zu beachten ist auch, dass sich Österreich im Rahmen des Nationalen Energie- und Klimaplan vorgenommen hat, Subventionen im Bereich fossiler Energien abzubauen.⁴ Eine Senkung von Verbrauchssteuern würde diesen Plan konterkarieren.

Gewährung von monetären Transfers und von Subventionen

Mit monetären Transfers kann der Staat sehr gezielt und treffsicher die von den hohen Energiepreisen besonders betroffenen Haushalte entlasten. Auch eine Staffelung der Transfers nach dem Einkommen ist möglich. Die Kombination aus hohen Energiepreisen und direkten Transfers ermöglicht zudem die gleichzeitige Verfolgung allokativer und distributiver Ziele. Der Lenkungseffekt hoher Energiepreise, also die Anreize, fossile durch regenerative Energieträger zu ersetzen, bleibt durch die hohen Energiepreise bestehen. Gleichzeitig können aber die sozialen Folgen für ärmere Haushalte gezielt abgedeckt werden. Der pro Kopf ausgezahlte Klimabonus ist gerade für Haushalte mit geringerem bzw. emissionsarmen Verbrauch besonders attraktiv. Gleiches gilt für den Energiekostenausgleich, der auch bedürftige Haushalte besonders berücksichtigt. Das trifft auch auf Subventionen an Unternehmen zu. Für energieintensive Unternehmen gibt es bereits eine Härtefall-Regelung zur Kompensation der CO₂-Bepreisung durch die ökosoziale Steuerreform. Hier könnte auch an Investitionszuschüsse für den Umstieg auf

⁴ Siehe https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/energie_klimaplan.html

regenerative Energiequellen gedacht werden. Generell ist bei Subventionen darauf zu achten, dass sie mit dem EU-Beihilferecht in Einklang stehen.

Gewährung von Realtransfers, etwa durch die Bereitstellung eines stärker subventionierten öffentlichen Nahverkehrs

Die Folgen hoher Energiepreise im Verkehrsbereich lassen sich durch die Subventionierung der Preise im öffentlichen Nahverkehr und vor allem durch die Verbesserung des Angebots in diesem Bereich verringern. So könnten Gemeinden Rufbusse betreiben, die die Personen zum nächstgelegenen Bahnhof oder zur nächsten Haltestelle von Regionalbussen bringen. Es haben sich bereits Mikro-ÖV-Systeme etabliert, die nachfrageorientiert die Mobilität im ländlichen Raum ermöglichen. Auch die Erhöhung der Taktfrequenz im öffentlichen Personenverkehr, vor allem im ländlichen Raum, wäre hilfreich. Durch die Staffelung des Klimabonus in vier Stufen wird der ländliche Raum bereits stärker berücksichtigt. Durch die Staffelung des Klimabonus in vier Stufen wird der ländliche Raum bereits stärker berücksichtigt.

Autoren

Christian Kimmich, Thomas König, Klaus Weyerstraß

Titel

Monitoring Report Ukraine 1

Kontakt

T +43 1 59991-233

E weyerstr@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Vienna

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Lizenz

Monitoring Report Ukraine 1 von Christian Kimmich, Thomas König, Klaus Weyerstraß ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Alle Inhalte sind ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.



Alle IHS Policy Briefs sind online verfügbar: http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/ser=5Fpol.html