

## Unternehmensteuerreform 2008: Positives Signal auf Kosten der Steuersystematik

Stefan Bach  
sbach@diw.de

Hermann Buslei  
hbuslei@diw.de

Nadja Dwenger  
ndwenger@diw.de

*Die aktuellen Pläne der Großen Koalition zur Reform der Unternehmensbesteuerung geben ein positives Signal: Der Gewinnsteuersatz der Unternehmen wird deutlich reduziert, im Gegenzug wird die Bemessungsgrundlage verbreitert. Insgesamt verringern die Pläne die Anreize zu Steuergestaltungen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind jedoch in vielen Fällen kompliziert. Sie führen teilweise zu Systembrüchen mit den herkömmlichen Konzepten der Besteuerungsgleichheit und können unerwünschte wirtschaftliche Wirkungen auslösen. Die Besteuerung grenzüberschreitender Transaktionen sollte stärker als bisher durch internationale Koordinierung geregelt werden.*

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Unternehmensteuerreform 2008 vorgelegt.<sup>1</sup> Wesentliches Ziel der Reform ist „neben der Erhöhung der Standortattraktivität die längerfristige Sicherung des deutschen Steuersubstrats“. Dazu soll die tarifliche Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften von derzeit etwa 39 % auf unter 30 % sinken. Hierfür soll der Körperschaftsteuersatz auf 15 % und die Gewerbesteuer-Messzahl auf 3,5 % reduziert werden. Für Personenunternehmen sind vergleichbare Entlastungen vorgesehen; nicht entnommene Gewinne werden künftig bei der Einkommensteuer bevorzugt. Der Anrechnungsfaktor der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer soll vom 1,8-fachen auf das 3,8-fache des Steuermessbetrags steigen. Bei der Gewerbesteuer soll die 50 %-ige Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen einschließlich bisher hinzugerechneter Mieten und Pachten durch eine 25 %-ige Hinzurechnung sämtlicher Zinsen sowie den Finanzierungsanteilen von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen unter Berücksichtigung eines Freibetrags von 100 000 Euro ersetzt werden. Ferner will die Bundesregierung eine Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte mit einem Satz von 25 % einführen.

Um die Steuerausfälle zu begrenzen, sollen der Betriebsausgabenabzug der Gewerbesteuer bei der Gewinnermittlung sowie die Messzahl-Staffelung bei der Gewerbesteuer von Personenunternehmen wegfallen. Außerdem ist vorgesehen, die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten zu verringern und die Bemessungsgrundlage zu verbreitern.

**Nr. 18/2007**

74. Jahrgang/2. Mai 2007

### Inhalt

Unternehmensteuerreform 2008:  
Positives Signal auf Kosten  
der Steuersystematik  
Seite **293**

Breites Maßnahmenpaket zum  
Klimaschutz kann Kosten der  
Emissionsminderung in Deutschland  
deutlich verringern  
Seite **303**

<sup>1</sup> Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008. Bundestags-Drucksache 16/4841.

Tabelle 1

**Nominale Steuersätze auf Unternehmensgewinne<sup>1</sup> 2006**

	Zentralstaatlicher Körperschaftsteuersatz <sup>2</sup>	Regionaler und lokaler Ertragsteuersatz <sup>3</sup>	Zentralstaatlicher und regionaler Unternehmenssteuersatz		Änderungen des zentralstaatlichen und regionalen Unternehmensteuersatzes		
					2006/2000	2006/1991	2006/1985
	In %		Deutschland = 100		In Prozentpunkten		
Deutschland	26,375 (25,0)	17,0	38,9	100,0	-8,8	-14,5	-20,0
Frankreich	34,4	–	34,4	88,4	-3,4	0,4	-15,6
Belgien	33,99 (33,0)	–	34,0	87,4	-6,2	-5,0	-11,0
Niederlande	29,6	–	29,6	76,1	-5,4	-5,4	-12,4
Österreich	25,0	–	25,0	64,3	-9,0	-14,0	-35,0
Luxemburg	22,88 (22,0)	7,5	30,4	78,1	-7,1	-9,0	-14,6
Italien	33,0	4,25	37,3	95,8	-4,0	-10,6	-9,1
Spanien	35,0	–	35,0	90,0	0,0	0,0	0,0
Portugal	25,0	2,5	27,5	70,7	-7,7	-12,1	-27,6
Großbritannien	30,0	–	30,0	77,1	0,0	-4,0	-10,0
Dänemark	28,0	–	28,0	72,0	-4,0	-10,0	-12,0
Finnland	26,0	–	26,0	66,8	-3,0	-14,2	-34,2
Schweden	28,0	–	28,0	72,0	0,0	-2,0	-32,4
Irland	12,5	–	12,5	32,1	-11,5	-27,5	-37,5
Griechenland	29,0	–	29,0	74,5	-11,0	-17,0	-15,0
Norwegen	28,0	–	28,0	72,0	0,0	-22,8	-23,0
Schweiz	8,5	14,6	21,3	54,8	-3,6	-8,7	-8,7
Türkei	30,0	–	30,0	77,1	-3,0	-19,2	-16,0
USA	35,0	6,6	39,3	101,0	-0,1	1,0	-11,0
Kanada	22,1 (21,0)	14,0	36,1	92,8	-8,5	-0,3	-9,0
Japan	30,0	11,6	39,5	101,6	-1,3	-10,4	-16,6
Australien	30,0	–	30,0	77,1	-4,0	-9,0	-19,0
Neuseeland	33,0	–	33,0	84,8	0,0	0,0	-12,0
<i>Nachrichtlich:</i> Mittelwert (ungewichtet)	27,6	9,8	30,6	78,5	-4,4	-9,3	-17,5
Standardabweichung	6,4	4,9	6,1	x	0,1	-0,4	-1,8

**1** Allgemeine Steuersätze auf Unternehmensgewinne auf der Unternehmensebene von staatlichen, regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften. Bei progressiven Steuersätzen ist der Spitzensteuersatz angegeben.

**2** Vor Abzug regionaler oder lokaler Unternehmensteuern (sofern vorhanden). Bei Steuerzuschlägen ist der nominale Körperschaftsteuersatz ohne Zuschlag in Klammern angegeben.

**3** Durchschnittliche Steuerbelastung, einschließlich Steuerzuschläge.

Quellen: OECD Tax Database; IFS; KPMG's Corporate Tax Rate Survey; Bundesfinanzministerium.

DIW Berlin 2007

Tabelle 2

**Nominale Steuersätze auf Unternehmensgewinne 2006 in den neuen Mitgliedstaaten der EU**

	In %	Deutschland = 100	Änderung 2006/2000 in Prozentpunkten
Polen	19,0	48,8	-11,0
Tschechische Republik	24,0	61,7	-7,0
Slowakische Republik	19,0	48,8	-10,0
Slowenien	25,0	64,3	0,0
Ungarn	16,64 (16,0)	42,8	-1,4
Estland	0/24,0 <sup>1</sup>	30,8	0/-2,0 <sup>1</sup>
Lettland	15,0	38,6	-10,0
Litauen	15,0	38,6	-9,0
Zypern	10,0	25,7	-19,0
Malta	35,0	90,0	0,0
<i>Nachrichtlich:</i> Mittelwert (ungewichtet)	19,1	49,0	-6,8
Standardabweichung	7,0	x	0,8

**1** Steuersätze auf einbehaltene/ausgeschüttete Gewinne.

Quellen: OECD Tax Database; IFS; KPMG's Corporate Tax Rate Survey; Bundesfinanzministerium.

DIW Berlin 2007

**Senkung der Unternehmensteuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gehen in die richtige Richtung**

Die hohen nominalen Steuersätze der deutschen Unternehmensbesteuerung gelten im europäischen Steuerwettbewerb zunehmend als Nachteil. Betrachtet man die Gewinnsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften, so haben die EU-15-Länder ihre Steuersätze in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gesenkt (Tabelle 1). Auch die neuen Mitgliedsländer haben in den letzten Jahren ihr ohnehin niedriges Besteuerungsniveau weiter reduziert (Tabelle 2). Deutschland ist mit einer tariflichen Grenzbelastung von knapp 39% inzwischen europäischer Spitzenreiter. In Westeuropa liegt die nominale Steuerbelastung im ungewichteten Durchschnitt bei etwa 30%, in den neuen Mitgliedsländern bei unter 20%. In Nordamerika und Japan bewegen sich die Gewinnsteuerbelastungen indes auf dem Niveau von Deutschland.

Trotz einer Konvergenz der Unternehmenssteuersysteme innerhalb Europas gibt es große Unterschiede bei den Besteuerungsgrundlagen, die für die tatsächliche, „effektive“ Belastung der Unternehmensgewinne relevant sind.<sup>2</sup> Für Deutschland hat das DIW Berlin aufgezeigt, dass trotz der hohen Steuersätze nur ein mäßiges Aufkommen erzielt wird.<sup>3</sup> Im Vergleich zu den Unternehmensgewinnen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) tut sich bei den steuerlich erfassten Gewinnen eine Lücke von mindestens 100 Mrd. Euro auf (Abbildung 1), dies entspricht gut 4 % des Bruttoinlandsprodukts. Bemerkenswert ist auch das hohe Niveau an steuerlichen Verlusten, die in den 90er Jahren entstanden sind und zu erheblichen Verlustvorträgen geführt haben. Gerade die hohen Steuersätze machen Deutschland anfällig gegenüber Gestaltungsstrategien im Rahmen von internationalen Unternehmensverbünden und Kapitalmärkten.<sup>4</sup> Insoweit liegt die aktuell geplante Unternehmensteuerreform der großen Koalition im weltweiten Trend: Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zur Finanzierung der Steuerausfälle.

### Finanzierungsformen durch steuerliche Anreize beeinflusst

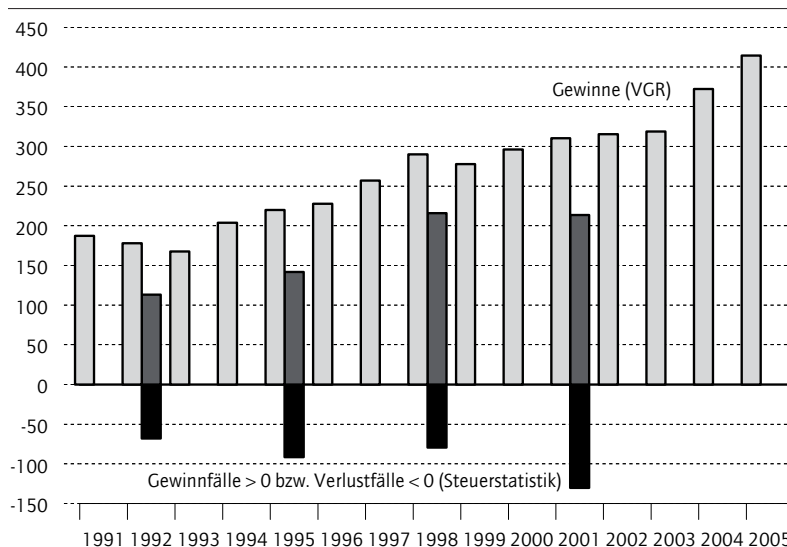
Bei der Verbindung von Körperschaftsteuer und persönlicher Einkommensteuer auf die Gewinnausschüttung sind eine Reihe von Ländern mit früheren Voll- oder Teilanrechnungsverfahren zum „klassischen“ System übergegangen, also der Definitivbesteuerung auf der Gesellschaftsebene.<sup>5</sup> Um die daraus resultierende Doppelbelastung bei Ausschüttung abzumildern, ist zumeist eine Ermäßigung bei der Einkommensteuer vorgesehen. Auch Deutschland ist mit der Steuerreform 2001 diesen Weg gegangen. Durch das klassische System kann der für die internationalen Standortbedingungen wichtige Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften deutlich reduziert werden. Zugleich können Kapitaleinkünfte der inländischen Anleger weiterhin einer höheren Einkommensteuer unterliegen.

Damit werden Unternehmen bei gleichem Gewinn je nach Rechtsform oder Finanzierungsart unterschiedlich besteuert; die finanzierungsneutrale Gewinn- und Kapitaleinkommensbesteuerung wird aufgegeben. Abbildung 2 stellt diese Zusammenhänge anhand der nominalen Grenzsteuersätze für die Stichjahre 1998 (altes Recht, Vollarrechnungsverfahren), 2001 (Steuersenkungsgesetz, Halbeinkünfteverfahren) und den geplanten Rechtsstand 2008 (Abgeltungssteuer bei Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens) dar. Unterstellt ist bei der Einkommensteuer eine Belastung der Gewinne bzw. Gewinnausschüttungen mit dem jeweiligen

Abbildung 1

### Gewinne der Personen- und Kapitalgesellschaften in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Steuerstatistik

In Mrd. Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Spitzensteuersatz, für 2008 wird der erste obere Proportionalsteuersatz von 42 % veranschlagt – dem „Reichensteuer“-Zuschlag unterliegen nur wenige Steuerpflichtige. In Abbildung 2 wird deutlich, dass die Selbstfinanzierung aus thesaurierten Gewinnen gegenüber dem Steuerrecht von vor 2001 begünstigt wird. Die entsprechende Grenzbelastung sinkt bei den Kapitalgesellschaften im Durchschnitt auf unter 30 %. Bei Ausschüttung der Gewinne wird mit Einkommen- bzw. Kapitalertragsteuer nachversteuert. Trotz Abgeltungssteuer werden (von 2008 an) Gewinnausschüttungen an steuerpflichtige Inländer nicht nennenswert entlastet, da das Halbeinkünfteverfahren abgeschafft wird. Bei Steuerpflichtigen mit niedrigen Grenzbelastungen bei der Einkommensteuer kann es trotz Veranlagungsoption zu Mehrbelastungen kommen. Die Begünstigung der Selbstfinanzierung soll auf die

<sup>2</sup> Spengel, C.: Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Steuerwirkungsanalyse, Empirische Befunde, Reformüberlegungen. Düsseldorf 2003. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung u. a.: Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer. Wiesbaden 2006. Ziffer 94 ff. [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/press/dit\\_gesamt.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/press/dit_gesamt.pdf).

<sup>3</sup> Bach, S., Dwenger, N.: Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 5/2007.

<sup>4</sup> Weichenrieder, A. J.: Profit Shifting in the EU: Evidence from Germany. CESifo 2007. [www.cesifo-group.de/pls/portal/docs/PAGE/IFOCONTENT/NEUESEITEN/NEUCESIFO/CONFERENCES/PSE07/PAPERS/PSE07\\_WEICHENRIEDER.PDF](http://www.cesifo-group.de/pls/portal/docs/PAGE/IFOCONTENT/NEUESEITEN/NEUCESIFO/CONFERENCES/PSE07/PAPERS/PSE07_WEICHENRIEDER.PDF).

<sup>5</sup> Schratzenstaller, M.: Aktuelle Entwicklungen der Unternehmensbesteuerung im europäischen Kontext. WSI-Mitteilungen 57, 2004, 669-676; Bundesministerium der Finanzen: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2006. Monatsbericht des BMF, Januar 2007. [www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/DE/Aktuelles/Monatsbericht\\_\\_des\\_\\_BMF/2006/01/060126agmb002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2006/01/060126agmb002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf).

Tabelle 3

**Steuerpflichtige Einkünfte, zu versteuerndes Einkommen und Einkommensteuer 2001 nach Einkommensklassen**

	Grenz- belastung 2007 in %	Steuer- pflichtige in 1 000	Einkünfte <sup>1</sup>											Einkommen <sup>5</sup>	Fest- zusetzende Einkommen- steuer	Solidaritäts- zuschlag
			Insgesamt	aus Unternehmen			aus abhängiger Beschäftigung <sup>2</sup>	aus Kapitalvermögen			aus Vermietung und Ver- pachtung	aus Versorgungs- bezügen <sup>3</sup> und sonstige Einkünfte				
				Insgesamt	Land und Forstwirt- schaft	Gewerbe- betrieb		Selbstständige Arbeit	Insgesamt	Zinsen			Dividen- den <sup>3</sup>			
In Mrd. Euro																
Insgesamt	x	29 104	956,9	129,9	6,9	71,2	51,8	746,4	32,3	12,6	19,7	-3,6	51,8	824,5	177,0	8,3
Verlustfälle <sup>6</sup>	0	330	-9,5	-8,5	-0,2	-8,2	-0,1	1,3	0,3	0,2	0,1	-2,9	0,3	-6,0	0,0	0,0
Gewinnfälle insgesamt	x	28 775	966,3	138,4	7,1	79,4	51,9	745,1	32,0	12,4	19,5	-0,7	51,6	830,5	177,0	8,3
Einkommen von ... bis unter ...																
bis 15 000	unter 25	14 390	207,0	21,5	3,0	14,8	3,8	150,2	5,4	3,0	2,4	0,8	29,0	144,5	9,6	0,2
15 000–26 000	25–30	7 794	274,3	17,2	1,5	11,4	4,3	242,8	2,7	1,5	1,2	-0,8	12,3	239,1	38,9	1,7
26 000–52 200	30–42	5 517	302,7	28,9	1,6	14,9	12,5	263,4	4,3	2,2	2,0	-1,2	7,3	275,3	63,9	3,2
52 200–250 000	42	1 028	132,7	43,7	0,9	16,4	26,4	78,6	8,1	3,1	5,1	0,0	2,4	123,9	43,7	2,2
250 000 und mehr	45	46	49,6	27,1	0,2	21,9	5,0	10,0	11,5	2,6	8,9	0,5	0,5	47,7	21,0	0,9
In %																
Gewinnfälle insgesamt	x	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Einkommen von ... bis unter ...																
bis 15 000	unter 25	50,0	21,4	15,6	41,6	18,7	7,2	20,2	16,8	24,2	12,1	-118,0	56,3	17,4	5,4	2,2
15 000–26 000	25–30	27,1	28,4	12,4	21,7	14,3	8,3	32,6	8,5	12,2	6,0	113,6	23,9	28,8	22,0	20,8
26 000–52 200	30–42	19,2	31,3	20,9	21,9	18,7	24,0	35,4	13,4	17,9	10,5	178,8	14,2	33,2	36,1	38,7
52 200–250 000	42	3,6	13,7	31,6	12,4	20,7	50,8	10,5	25,4	24,7	25,9	2,2	4,6	14,9	24,7	27,0
250 000 und mehr	45	0,2	5,1	19,6	2,4	27,5	9,7	1,3	35,9	21,0	45,4	-76,5	1,1	5,7	11,9	11,3

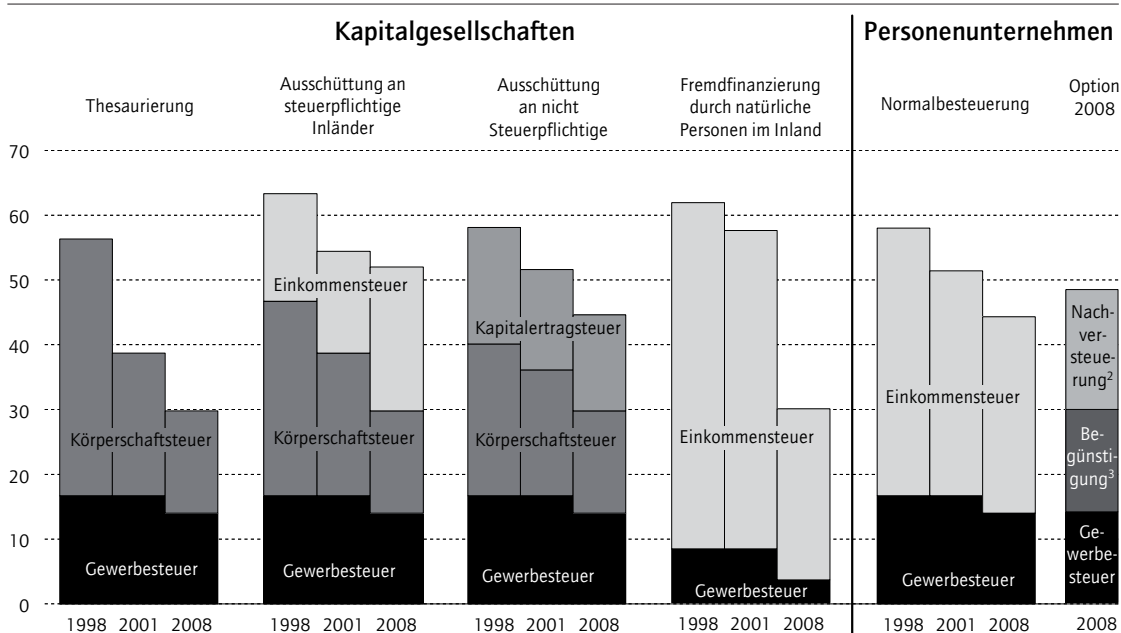
<sup>1</sup> Summe der Einkünfte vor Anwendung von § 2 Abs. 3 EStG, einschließlich außerordentlicher Einkünfte.<sup>2</sup> Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ohne Versorgungsbezüge.<sup>3</sup> Von inländischen Kapitalgesellschaften, geschätzt auf Grundlage der anzurechnenden Körperschaftsteuer.<sup>4</sup> Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit ohne Einkünfte aus aktiver abhängiger Beschäftigung.<sup>5</sup> Zu versteuerndes Einkommen vor Abzug von Kinder- und Haushaltsfreibetrag, ohne gesondert besteuerte außerordentliche Einkünfte. Nach Splittingtarif besteuerte Ehepartner: Hälfte des gemeinsamen Einkommens.<sup>6</sup> Fälle mit negativer Summe der Einkünfte.

Quelle: Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001, 10 % geschichtete Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmateriale.

Abbildung 2

**Nominale Grenzsteuerbelastung der Unternehmensgewinne<sup>1</sup> 1998, 2001 und 2008**

In %



<sup>1</sup> Unter folgenden Annahmen: Gewerbesteuer-Hebesatz 400 %; bei Personenunternehmen werden Freibetrag und Staffeltarif vernachlässigt; Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer; 2008: ohne „Reichensteuer“-Zuschlag, ohne Zinsschranke.

<sup>2</sup> Bei Entnahme der begünstigten Gewinne im Rahmen der Einkommensteuer.

<sup>3</sup> Für nicht entnommene Gewinne im Rahmen der Einkommensteuer.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Personenunternehmen ausgedehnt werden. Bei Entnahme aus der Gewinnrücklage wird in Analogie zur Abgeltungsbesteuerung von Dividenden mit 25 % Einkommensteuer nachbelastet. Insoweit wird die Rechtsformneutralität verbessert, wobei Personenunternehmen die Wahl zwischen dem bisherigen und dem neuen Besteuerungsregime haben. Auffällig ist, dass die Abgeltungssteuer künftig starke Anreize zur Fremdfinanzierung setzt. Auch wenn nach dem Gesetzentwurf eine unmittelbare Fremdfinanzierung durch die Teilhaber des Unternehmens erschwert wird,<sup>6</sup> wird die Fremdfinanzierung über Kapitalmärkte bzw. Finanzdienstleister grundsätzlich begünstigt.

Finanzierungsentscheidungen dürften von den steuerlichen Rahmenbedingungen signifikant beeinflusst werden.<sup>7</sup> Angesichts der beträchtlichen Steuerdifferenziale zwischen der Gewinneinbehaltung und -ausschüttung sind lock-in Effekte wahrscheinlich; die Marktlenkung von Eigenkapital wird steuerlich beeinträchtigt. Um die Auswirkungen auf der Ebene der Einkommensteuerpflichtigen zu illustrieren, wird in Tabelle 3 die Einkommensteuerstatistik 2001 nach der Höhe des zu versteuernden Einkommens ausgewertet. Dabei wurden die Einkommensklassen so gebildet, dass an den Klassengrenzen nach aktuellem Steuerrecht marginale Steuersätze von 25 %, 30 %, 42 % und 45 % erreicht werden.<sup>8</sup> Es

zeigt sich, dass die unternehmerischen Einkünfte und vor allem die Kapitaleinkünfte deutlich stärker im oberen Einkommensbereich konzentriert sind als die übrigen Einkünfte. Hätte im Jahr 2001 der aktuelle Einkommensteuertarif gegolten, wären 72 % der Gewinneinkommen mit Grenzbelastungen von mehr als 30 % besteuert worden. Ab dieser Grenze kann es sich für Personenunternehmen lohnen, die Begünstigung für nichtentnommene Gewinne zu beantragen.

Bemerkenswert ist der hohe Anteil der Gewinn- und Kapitaleinkünfte, die potentiell dem „Reichensteuer“-Zuschlag<sup>9</sup> unterliegen (20 % der Gewinneinkommen, 36 % der Kapitaleinkünfte). Ferner zeigt sich, dass 83 % der Kapitaleinkünfte von Steuerpflichtigen mit Grenzsteuersätzen über 25 % erzielt werden. Diese Steuerpflichtigen profitieren in der

<sup>6</sup> So soll die reguläre progressive Besteuerung weiterhin gelten bei einer typischen stillen Gesellschaft, bei Gesellschafterfremdfinanzierung, wenn Gläubiger und Schuldner „nahestehende Personen“ sind oder im Fall von Back-to-back-Finanzierungen (§ 32d Abs. 2 EStG-E).

<sup>7</sup> Ramb, F., Weichenrieder, A. J.: Taxes and the Financial Structure of German Inward FDI. Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv 141, 2005, 670–692; vgl. auch den Überblick in: Graham, J. R.: Taxes and Corporate Finance. In: Handbook of Corporate Finance – Empirical Corporate Finance. Ed.: B. Espen Eckbo (erscheint).

<sup>8</sup> Nach dem aktuellen Einkommensteuertarif wird bei einem zu versteuernden Einkommen von 15 000 Euro eine Grenzbelastung von 25 % erreicht, bei 26 000 Euro eine Grenzbelastung von 30 %, bei 52 200 der erste obere Proportionalsteuersatz von 42 % und ab 250 000 Euro der Reichensteuersatz von 45 %.



Regel von der Abgeltungssteuer. Allerdings sind die deklarierten Einkünfte im Vergleich zu den in der VGR für die privaten Haushalte ausgewiesenen Vermögenseinkommen sehr niedrig.<sup>9</sup> Durch den Sparerfreibetrag sind geringe Kapitaleinkünfte steuerfrei gestellt. Höhere Einkünfte werden vermutlich in beträchtlichem Umfang hinterzogen. Auf dieses Problem zielt die Abgeltungssteuer. Insbesondere soll damit der Steuerflucht ins Ausland entgegen gewirkt werden.

### Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wenig systematisch

Zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sieht der Gesetzentwurf eine Reihe von Maßnahmen vor. Eine systematische Strategie, die tatsächlichen ökonomischen Gewinne möglichst breit und gleichmäßig zu erfassen, ist allerdings nicht zu erkennen.

Akzeptabel erscheinen die geplanten Änderungen bei der *Gewerbesteuer*. Die Ausweitung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnung auf alle Finanzierungsentgelte bei einem Freibetrag von 100 000 Euro bei Halbierung des Hinzurechnungssatzes auf 25 % ist richtig. Der Freibetrag entschärft Substanzsteuerbelastungen bei kleinen Unternehmen; die Ausweitung der Regelung auf Finanzierungsanteile in Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen vermeidet Ausweichreaktionen. Allerdings ist eine einzelfallgerechte Bestimmung der Finanzierungsentgelte in diesen Fällen schwierig. Der Wegfall des Betriebsausgabenabzugs erhöht die Transparenz der Besteuerung und ist sinnvoll, da die Gewerbesteuer im Laufe der Jahrzehnte ihren früheren Realsteuercharakter verloren hat und zu einer ergänzenden kommunalen Körperschaftsteuer geworden ist. Die Ausweitung der Gewerbesteuer-Anrechnung entlastet die Personenunternehmen auch künftig weitgehend von der Gewerbesteuer.

An den bekannten Grundproblemen der Gewerbesteuer – starke Gewinn- und Konjunkturreagibilität, hohe Abhängigkeit von einzelnen ertragsstarken Großbetrieben – ändert der Gesetzentwurf nichts. Die seit Jahren ausstehende grundlegende Reform der Gemeindebesteuerung und -finanzierung bleibt damit weiterhin auf der Agenda. Entweder sollte die Gewerbesteuer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer umgelegt<sup>10</sup> oder in Richtung einer „Wertschöpfungssteuer“ revitalisiert werden.<sup>11</sup>

Die *Abschaffung der degressiven Abschreibung* verschlechtert die steuerlichen Rahmenbedingungen für inländische Sachinvestitionen. Allerdings ist der Effekt bei Investitionen mit kürzerer Nutzungsdauer kaum zu spüren. Zudem ist die Wirkung auf Steueraufkommen und -belastungen im Barwert letztlich

gering, da das zunächst niedrigere Abschreibungsvolumen durch entsprechend höhere Abzüge in späteren Perioden aufgewogen wird. Im internationalen Vergleich ist eine degressive Abschreibung mit Sätzen von um die 20 % üblich.<sup>12</sup>

Die *Begrenzung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter* auf 100 Euro sowie die Einführung eines Sammelpostens für Wirtschaftsgüter mit Anschaffungs-/Herstellungskosten zwischen 100 Euro und 1 000 Euro, der über 5 Jahre abgeschrieben werden muss, ist zweifelhaft. Hier stehen die – ohnehin nur temporären – geringen fiskalischen Wirkungen in keinem vernünftigen Verhältnis zum Verwaltungs- und Befolgungsaufwand dieser Regelung. Eher sollte die Grenze für geringwertige Wirtschaftsgüter angehoben werden. Sie liegt seit 1965 unverändert bei 800 DM bzw. 410 Euro.

Mit der geplanten *Besteuerung von „Funktionsverlagerungen“* ins Ausland soll vor allem verhindert werden, dass Unternehmen lukrative betriebliche Funktionen ins niedriger besteuerte Ausland verlagern, für die sie im Inland Aufwendungen steuerlich geltend gemacht haben. Ein Beispiel sind Forschungs- und Entwicklungsprojekte, deren Ergebnisse im Ausland vermarktet werden. Solange Forschungs- oder Entwicklungsergebnisse nicht patentiert oder anderweitig geschützt sind, kann das darin ruhende Ertragspotential nur schwer steuerlich erfasst werden. Offensichtlich ist eine Beschränkung dieser Verlagerungsmöglichkeiten aber kaum administrierbar und streitanfällig. Zudem drohen Doppelbelastungseffekte, wenn ausländische Finanzverwaltungen deutsche Regelungen nicht anerkennen. Hier entsteht für die betroffenen Unternehmen eine beträchtliche Rechtsunsicherheit. Besser wäre es, nach internationalen Regelungen zu suchen. Auf OECD-Ebene ist ohnehin geplant, den Fremdvergleichsgrundsatz für steuerrelevante grenzüberschreitende Geschäftsbeziehungen im Hinblick auf unternehmerische Funktionen zu präzisieren, wenn die üblichen Methoden (Preisvergleichs-, Wiederverkaufspreis- oder Kostenaufschlagsmethode) zu keinen befriedigenden Ergebnissen führen.

Mit der *Neugestaltung* der bisherigen „Mantelkaufregelung“ soll die Nutzung der hohen Verlustvorträ-

<sup>9</sup> Bach, S., Corneo, G., Steiner, V.: From Bottom to Top: The Entire Distribution of Market Income in Germany, 1992–2001. DIW Berlin Discussion Papers No. 683, 2007, 9, [www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp683.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp683.pdf).

<sup>10</sup> Vgl. Stiftung Marktwirtschaft – Kommission „Steuergezetzbuch“ (Hrsg.): Einfacher, gerechter, sozialer: Eine umfassende Ertragsteuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung. Steuerpolitisches Programm. Berlin 2006, [www.stiftung-marktwirtschaft.de/module/Steuerpolitisches-Programm-Druckfassung.pdf](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/module/Steuerpolitisches-Programm-Druckfassung.pdf).

<sup>11</sup> Bach, S., Vesper, D.: Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 31/2002, [www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/02-31-1.html](http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/02-31-1.html).

<sup>12</sup> Schratzenstaller, M., a.a.O.

Kasten

## Die Zinsschranke

Die Einführung einer „Zinsschranke“ (§ 4h EStG-E, § 8a KStG-E) begrenzt den Betriebsausgabenabzug von Zinsen in Abhängigkeit vom steuerpflichtigen Gewinn. Sie gilt für „Betriebe“ jeder Rechtsform, sofern sie zu einem „Konzern“ gehören. Damit soll die mit hoher ausländischer Fremdfinanzierung verbundene Verlagerung von Steuersubstrat beschränkt werden. Sie erfasst alle Fremdfinanzierungen, nicht nur solche aus dem Gesellschafterkreis, wie die derzeitige Regelung zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung (§ 8a KStG).

Künftig soll der Saldo aus Zinsaufwendungen und Zinserträgen nur dann als Betriebsausgabe berücksichtigt werden, wenn er 30 % der Summe aus Gewinn und Zinssaldo nicht übersteigt.

Die Zinsschranke wird nicht wirksam, wenn der Saldo aus Zinsaufwendungen und Zinserträgen im Veranlagungsjahr weniger als 1 Mill. Euro beträgt (Freigrenze). Damit sollen kleine und mittlere Unternehmen von der Regelung ausgenommen werden.

Ausgenommen werden ferner nicht konzerngebundene Unternehmen, soweit sie nachweisen, dass keine Gesellschafter-Fremdfinanzierung vorliegt. Allerdings wird der Begriff des Konzerns sehr weit definiert. Danach gehört ein Betrieb zu einem Konzern, wenn er bei der Rechnungslegung mit einem oder mehreren Betrieben konsolidiert wird oder werden könnte oder seine Finanz- oder Geschäftspolitik mit einem oder mehreren Betrieben einheitlich bestimmt werden kann (§ 4h Abs. 3 EStG-E).

Bei konzerngebundenen Unternehmen gilt die Zinsschranke nicht, wenn das Unternehmen nachweist, dass seine Finanzierungsstruktur dem Konzerndurchschnitt entspricht (Escape-Klausel) und keine Gesellschafter-Fremdfinanzierung vorliegt.

ge der Kapitalgesellschaften weiter eingeschränkt werden. Die Neuregelung diene der Steuervereinfachung, da sie auf die Prüfung der „Zuführung überwiegend neuen Betriebsvermögens“ verzichte. Künftig soll es nur noch darauf ankommen, ob ein neuer Anteilseigner maßgebend auf die Kapitalgesellschaft einwirken kann und es so prinzipiell in der Hand hat, die Verwertung der Verluste zu steuern. Faktisch bedeutet dies eine erhebliche Verschärfung: Bei einem unmittelbaren oder mittelbaren Anteilseignerwechsel von mehr als 25 % bis 50 % soll der Verlustvortrag anteilig untergehen. Wechseln mehr als 50 % der Anteile den Besitzer, geht der gesamte Verlustvortrag der Kapitalgesellschaft verloren. Dies dürfte Konsequenzen für die Risikokapitalausstattung von forschungs- und technologieintensiven Unternehmen oder innovativen „start up“-Firmen haben. Das Geschäftsmodell von Wagniskapitalgesellschaften besteht darin, in solche Firmen zu investieren und die Beteiligungen später mit Gewinn zu veräußern. Generell gilt: Ein aus wirtschaftlicher Sicht vorteilhafter Gesellschafterwechsel wird in vielen Fällen unterbleiben, wenn die bisherigen Anteilseigner davon ausgehen, den Verlust-/Zinsvortrag ihrer Kapitalgesellschaft noch nutzen zu können. Immerhin soll eine Sanierung angeschlagener Betriebe weiterhin möglich bleiben, diese Fälle sollen „im Verwaltungsweg geregelt“ werden.

Die *Zinsschranke* (Kasten) soll die bisherigen Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung erset-

zen, die häufig umgangen werden können. Gezielte Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Gesellschafter-Fremdfinanzierungen sind wegen europarechtlicher Restriktionen kaum noch zu realisieren. Künftig soll daher generell die Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen jenseits einer Freigrenze von 1 Mill. Euro auf 30 % der Summe aus Gewinn und Zinssaldo begrenzt werden. Die Zinsschranke soll nicht angewendet werden, wenn Steuerpflichtige keinem „Konzern“ angehören (Konzern-Klausel) oder nachweisen können, dass die Fremdkapitalquote ihrer Aktivitäten in Deutschland die weltweite Fremdkapitalquote des Gesamtkonzerns nicht überschreitet (Escape-Klausel). Mit dieser weitgehenden Regelung betritt der deutsche Gesetzgeber auch im internationalen Vergleich Neuland. Sie dürfte hinsichtlich der von den Steuerpflichtigen zu führenden Nachweise bei der Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen erhebliche Befolgungskosten sowie Rechtsunsicherheit für die betroffenen Unternehmen auslösen. Ferner drohen Belastungen oder Anpassungskosten bei ertragsschwachen Unternehmen bzw. in konjunkturell schlechten Zeiten sowie in Branchen mit traditionell hoher Fremdfinanzierungsquote (z. B. Leasing- oder Private-Equity-Unternehmen).<sup>13</sup> Durch die Freigrenze, die Ausnahmeregelungen und die Möglichkeit, nicht abgezogenen Zinsaufwand zeitlich unbefristet auf

<sup>13</sup> Vgl. zum Verhältnis von Nettozinsaufwand zum EBIT für einzelne Branchen Herzig, N., Bohn, A.: Modifizierte Zinsschranke und Unternehmensfinanzierung. Der Betrieb 60, 2007, 5.

Tabelle 4

### Jährliche finanzielle Wirkungen der Unternehmensteuerreform 2008/2009 (Entstehung)

In Mrd. Euro

Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 % auf 15 %	-12,6
Begünstigung einbehaltener/reinvestierter Gewinne von Personenunternehmen	-4,2
Senkung Gewerbesteuer-Messzahl von 5 auf 3,5	-7,3
Erhöhung Gewerbesteuer-Anrechnung bei der Einkommensteuer auf das 3,8-fache	-5,3
Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge 25 % (ab 2009)	-1,3
<b>Entlastungen insgesamt</b>	<b>-30,6</b>
Abschaffung Betriebsausgabenabzug Gewerbesteuer	11,4
Wegfall Staffeltarif bei der Gewerbesteuer	0,5
Hinzurechnung von 25 % aller Fremdfinanzierungskosten anstatt 50 % Dauerschuldzinsen bei Gewerbesteuer	0,0
Abschaffung degressive AfA	3,4
Begrenzung Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter	0,9
Besteuerung von „Funktionsverlagerungen“ ins Ausland	1,8
Neugestaltung Mantelkauf (Verlustvorträge)	1,5
Einführung Zinsschranke von 30 % mit Freigrenze und Escape-Klausel, Abschaffung § 8 a KStG	1,0
Einschränkung Wertpapierleihe	1,2
„Sicherung des nationalen Steuersubstrates“ (Selbstfinanzierung)	3,9
<b>Belastungen insgesamt</b>	<b>25,5</b>
<b>Finanzielle Wirkungen insgesamt</b>	<b>-5,0</b>

Quelle: Finanztableau Gesetzentwurf Bundesregierung, 14.03.2007

DIW Berlin 2007

künftige Veranlagungsjahre vorzutragen, dürften jedoch größere negative gesamtwirtschaftliche Folgen vermieden werden.

Die geplante Einschränkung der *Wertpapierleihe* ist ein Beispiel für die Folgewirkungen steuersystematischer Brüche. Während Gewinne und Verluste aus dem Beteiligungsbesitz nach § 8b Abs. 1-3 und 5 KStG grundsätzlich zu 95 % steuerfrei sind, gilt dies nicht für Banken und bestimmte Versicherungsunternehmen. Diese wurden mit § 8b Abs. 7 und 8 KStG ausgenommen, als höhere Veräußerungsverluste drohten, die zu wirtschaftlichen Problemen einzelner Finanzdienstleister geführt hätten. Dadurch ist mit der Wertpapierleihe ein neues Steuersparmodell entstanden.<sup>14</sup> Zukünftig sollen daher Aufwendungen im Rahmen der Wertpapierleihe nicht mehr als Betriebsausgaben abzugsfähig sein. Statt die Wertpapierleihe mit neuen komplizierten Sondervorschriften zu bekämpfen, wäre es besser, ihre Ursache zu beseitigen, also das Banken- und Versicherungsprivileg des § 8b Abs. 7 und 8 KStG zu streichen.

### Fiskalische Wirkungen der Reform unsicher

Die Einnahmehausfälle der Unternehmensteuerreform sollen mittelfristig auf 5 Mrd. Euro jährlich begrenzt werden (Tabelle 4). Allerdings sind die Schätzrisiken erheblich. Die verfügbaren Steuerstatistiken stammen aus dem Jahr 2001. Während

für die Schätzungen zu den Einnahmehausfällen der Steuersenkungen noch auf diese Informationen zurück gegriffen werden kann, gilt dies bei den Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nur zum geringeren Teil. Insbesondere für die steuertechnischen Innovationen zu Zinsschranke, Wertpapierleihe, „Funktionsverlagerungen“ und „Mantelkauf“ sowie zu den geringwertigen Wirtschaftsgütern liegen kaum belastbare empirische Informationen vor, da es diese Regelungen bisher nicht gab und nicht abzusehen ist, wie die Unternehmen darauf reagieren werden. Die Mehreinnahmen aus der Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen, die laut Finanztableau mit 4,3 Mrd. Euro Mehreinnahmen zu Buche schlagen, dürften nur über wenige Jahre realisiert werden, es sei denn, dass die Ausrüstungsinvestitionen nachhaltig stark anziehen.

Darüber hinaus unterstellt die Bundesregierung ein zusätzliches jährliches Mehraufkommen durch „Sicherung des nationalen Steuersubstrates“ in einer Größenordnung von 3,9 Mrd. Euro. Damit sind Selbstfinanzierungseffekte der Reform durch die Senkung der Steuersätze gemeint: Erwartet wird, dass die Unternehmen mehr Gewinne in Deutschland versteuern werden, wenn die Steuersätze sinken. Die Schätzung der Bundesregierung unterstellt eine Bemessungsgrundlagenelastizität auf die Steuersatzänderungen von -0,4, sofern man die für Direktinvestitionen relevante Senkung der Steuersätze für einbehaltene Gewinne der Kapitalgesellschaften um 23 % zugrunde legt.<sup>15</sup> Dies erscheint relativ hoch, aber angesichts der empirischen Evidenz zu internationalen Steuergestaltungen nicht ausgeschlossen; zudem können die niedrigeren Steuersätze positive realwirtschaftliche Effekte auslösen.<sup>16</sup> Um die Schätzrisiken zu verringern, wäre es notwendig, detaillierte Informationen zur steuerlichen Gewinnermittlung statistisch aufzubereiten und für die Wissenschaft zugänglich zu machen.

<sup>14</sup> Dabei verleiht eine Bank Aktien, die sich in ihrem Handelsbestand befinden, an eine normal besteuerte Kapitalgesellschaft. Diese vereinnahmt die Dividende gemäß § 8b Abs. 1 und 5 KStG zu 95 % steuerfrei, während sie die Ausgleichszahlung für die Dividende (sowie eine zusätzlich zu entrichtende Leihgebühr) in voller Höhe als Aufwand geltend machen kann.

<sup>15</sup> Wie sich aus den Angaben des Finanztableaus zur vollen Jahreswirkung errechnen lässt, geht die Bundesregierung bei dieser Maßnahme von 146 Mrd. Euro körperschaftsteuerlicher Bemessungsgrundlage aus. Das veranschlagte Mehraufkommen aus der Selbstfinanzierung beträgt bei der Körperschaftsteuer 2 Mrd. Euro, was bei einem Steuersatz von 15 % einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage um 13 Mrd. Euro oder 9 % entspricht. Bezogen auf die Steuersatzsenkung um 23 % (von 38,7 % auf 29,8 %) ergibt sich eine Elastizität von -0,4.

<sup>16</sup> Becker, J., Fuest, C., Hemmelgarn, T.: Corporate Tax Reform and Foreign Direct Investment in Germany – Evidence From Firm-Level Data. CESifo Working Paper No. 1722, 2006; Büttner, T., Ruf, M.: Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence From a Panel of German Multinationals. International Tax and Public Finance 14, 2007, 151-164. Für die USA: Gruber, J., Rauh, J.: How Elastic is the Corporate Income Tax Base? In: Auerbach, A. J. et al. (Ed.): Taxing Corporate Income in the 21st Century. Cambridge 2007, 140 ff, erscheint.



## Fazit

Das vorgelegte Konzept zur Unternehmensteuerreform wird nicht zu einer grundlegenden Systematisierung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung führen. Zudem wächst in einer Übergangsphase die Rechtsunsicherheit. Eine durchgreifende Vereinfachung und Systematisierung der deutschen Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung ist allerdings unter den Rahmenbedingungen von Globalisierung und internationalem Steuerwettbewerb nur möglich, wenn man die maximalen Einkommensteuersätze deutlich senkt. Denn um mobiles Kapital anzulocken oder zu halten, haben viele Länder in den vergangenen Jahren ihre Steuersätze auf Unternehmens- und Kapitaleinkommen kräftig reduziert.

Mit der Dualen Einkommensteuer hat der Sachverständigenrat einen einheitlichen maximalen Steuersatz für Gewinne und Kapitaleinkommen von 25 % vorgeschlagen, während Arbeits- und Transferinkommen höheren Steuersätzen unterliegen sollen.<sup>17</sup> Eine solche Reform führt allerdings zu hohen Steuerausfällen und entlastet vornehmlich Steuerpflichtige mit hohen Einkünften. Dazu ist die Große Koalition nicht bereit. Die Steuerausfälle stünden der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte entgegen. Zudem werden die Normaleinkommen bei der Mehrwertsteuer zur Kasse gebeten, so dass weitergehende Entlastungen hoher Unternehmens- und Kapitaleinkommen nicht zu vermitteln sind.

Der Gesetzentwurf wird seinem wesentlichen Ziel gerecht: Gewinnverlagerungen ins Ausland entgegen zu wirken. Der hierfür als Signal wichtige Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften soll auf unter 30 % sinken. Die Option für ertragsstarke Personenunternehmen, nicht entnommene Gewinne ähnlich ermäßigt zu besteuern, vermeidet eine Benachteiligung dieser Unternehmen.

Der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage werden herkömmliche steuerpolitische Prinzipien geopfert. Das Leitbild der „synthetischen“ Einkommensbesteuerung im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips wird aufgegeben, das „Nettoprinzip“ durch zunehmende Verlustausgleichsbeschränkungen und Betriebsausgaben-/Werbungskostenabzugsverbote

aufgeweicht. Die Folge sind Verstöße gegen die steuerliche Gleichmäßigkeit, die auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen, sowie mangelnde Effizienz der Besteuerung. Derartige Systembrüche ziehen häufig Interventionsspiralen nach sich, wenn die Steuerberatungsbranche neue Steuersparmodelle entwickelt.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind in ihrer grundsätzlichen Zielrichtung zumeist richtig und legitim. Bei ihrer Ausgestaltung kann allerdings der Eindruck gewonnen werden, dass zum Teil wenig systematisch vorgegangen wurde, um Steuerausfälle zu begrenzen. So könnte diskutiert werden, inwieweit durch die Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften weiterhin noch stille Reserven in den Steuerbilanzen entstehen, inwieweit Steuervorteile bei Immobilieninvestitionen genutzt werden können oder in welchem Umfang Ausgaben für steuerfreie Beteiligungseinkünfte steuerlich abzugsfähig sind. Auch die im internationalen Vergleich weitgehende Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen sollte nicht tabu sein.

Allerdings sind die nationalen Handlungsmöglichkeiten begrenzt. Abwehrregelungen des nationalen Steuerrechts können durch international operierende Unternehmen oftmals umgangen werden. Zudem ist zu befürchten, dass andere europäische Staaten nachziehen, wenn eine große Volkswirtschaft wie Deutschland ihre Unternehmensteuersätze senkt.<sup>18</sup>

Eine Lösung dieser Probleme erfordert eine verstärkte internationale Steuerkoordination. Wenn Unternehmensgewinne zunehmend in Zinsen, Leasingraten oder Lizenzgebühren versteckt werden, sind grenzüberschreitend anrechenbare Quellensteuern auf diese Einkünfte die angemessene Lösung. Innerhalb der EU wäre die Gewinnermittlung stärker zu harmonisieren. Wenn sich die Wirtschaft immer mehr internationalisiert, muss das auch für das Steuerrecht gelten.

**JEL Classification:**  
H25, H26, H21

**Keywords:**  
Business taxation,  
tax reform,  
tax competition

<sup>17</sup> Sachverständigenrat u. a.: Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung ..., a.a.O.

<sup>18</sup> So kündigte der britische Schatzkanzler Gordon Brown am 21.3.2007 in seiner Budgetrede eine Senkung der Körperschaftsteuer von 30 % auf 28 % an, [news.bbc.co.uk/2/hi/business/6473993.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6473993.stm).

## **Erratum**

zu: Wochenbericht 17/2007 „Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007“, Titelseite

Leider wurde im Inhaltsverzeichnis der Titel des Wochenberichts von der letzten Gemeinschaftsdiagnose, Nr. 43/2006, „... im Herbst 2006“ abgedruckt.

Der aufmerksame Leser wird auch bemerkt haben, dass das Impressum dem Stand vom Herbst 2006 entspricht.

Wir bitten, diese technische Panne zu entschuldigen.

# Breites Maßnahmenpaket zum Klimaschutz kann Kosten der Emissionsminderung in Deutschland deutlich verringern

*Europa will Vorreiter beim Klimaschutz werden und hat sich entschlossen, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 20 % gegenüber dem Jahr 1990 zu senken. Darüber hinaus ist die Europäische Union bereit, sich für diesen Zeitraum auf eine Verminderung um 30 % zu verpflichten, sofern andere Industrieländer sich zu vergleichbaren Zielen verpflichten und auch Schwellenländer einen angemessenen Beitrag leisten. Durch eine faire Lastenverteilung der Emissionsminderung in Europa und ein breites Maßnahmenpaket zum Klimaschutz lassen sich die Kosten für die deutsche Wirtschaft deutlich senken. Sollte es Deutschland gelingen, eine faire Lastenverteilung auf die europäischen Länder zu erwirken, welche den bisherigen Emissionsverlauf berücksichtigt, und zudem ein breites Maßnahmenpaket zum Klimaschutz zu nutzen, können die Klimaschutzkosten gering gehalten werden. Ohne ein breites Maßnahmenpaket würde das Emissionsminderungsziel mit Kernenergieausstieg kaum zu erreichen sein. Notwendig sind insbesondere die verstärkte Nutzung von Energieeffizienzpotentialen, der weitere Ausbau erneuerbarer Energien, die Verbesserung des Emissionsrechtehandels und die Förderung innovativer Energietechniken. Sollte es eine faire Lastenverteilung geben und sollte Deutschland alle Energieeffizienzpotentiale ausschöpfen, würden sich die Klimaschutzkosten bei einer 20 %-igen Minderung heutiger Emissionen in Europa bis zum Jahr 2020 insgesamt auf etwa 1,9 Mrd. Euro pro Jahr belaufen. Dabei würde Deutschland seine Emissionen gegenüber 1990 um 31 % vermindern. Sollte keine faire Lastenverteilung ausgehandelt werden und Deutschland nicht die notwendigen Energieeffizienzpotentiale ausschöpfen können, würden sich die Minderungskosten auf etwa 5,7 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen.*

Claudia Kemfert  
ckemfert@diw.de

Thure Traber

Truong Truong

## **Emissionsminderung in Europa sehr unterschiedlich verteilt – Faire Lastenverteilung ratsam**

Die Europäische Union will ihre Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 20 % bis zum Jahr 2020 vermindern; sollten weitere Industriestaaten, wie beispielsweise die USA, einem Klimaschutzabkommen mit vergleichbaren Zielen beitreten und auch Schwellenländer einen angemessenen Beitrag leisten, würde Europa die Emissionen von 1990 bis 2020 um 30 % senken.<sup>1</sup> Deutsch-

<sup>1</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Ziele der EU für die Weiterentwicklung der internationalen Klimaschutzregelung über das Jahr 2012 hinaus – Schlussfolgerungen des Rates. Brüssel, 21. Februar 2007. 6621/07, ENV 114. Diese vom Rat (Umwelt) formulierten Ziele sind auf dem Europäischen Gipfel im März 2007 gebilligt worden. Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 8. / 9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, 9. März 2007. 7224/07, CONCL 1.

Kasten

### Methode zur Bewertung der Klimaschutzkosten

Für die Bewertung der Klimaschutzkosten wird ein ökonomisches allgemeines Gleichgewichtsmodell verwendet, welches um die Information der technikspezifischen Emissionsvermeidungskosten erweitert wurde.<sup>1</sup> Zudem wird angenommen, dass ein voll funktionsfähiger europäischer Emissionshandel bis zum Jahr 2020 stattfindet. Das Modell berücksichtigt alle bekannten Minderungstechnologien und bezieht Kostendegressionseffekte im Zeitablauf mit ein. Die ausgewiesenen Minderungskosten berücksichtigen die Lernkurveneffekte einzelner Technologien.

<sup>1</sup> Truong, T. P., Kemfert, C., Burniaux, J.-M.: GTAP-E: An Energy-Environmental Version of the GTAP Model with Emission Trading. DIW Berlin Discussion Papers No. 668, 2007.

land würde dann sogar eine darüber hinaus gehende Reduktion anstreben.<sup>2</sup> Im Rahmen des Kyoto-Protokolls hat sich Europa verpflichtet, die Treibhausgasemissionen vom Basisjahr (1990/1995) bis zur Periode 2008 bis 2012 um 8 % zu reduzieren. Europa (EU-25)<sup>3</sup> hat bisher einen deutlichen Beitrag zur Emissionsminderung geleistet und könnte das Ziel unter Berücksichtigung zusätzlicher Maßnahmen, der Kyoto-Mechanismen und der Anrechnung von Kohlenstoffsinken erreichen oder übertreffen.<sup>4</sup> Allerdings sind die Beiträge zur Emissionsminderung in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich. Aufgrund des starken wirtschaftlichen Einbruchs

in Osteuropa in den letzten Jahren, sind in den meisten neuen EU-Ländern die Treibhausgasemissionen stark zurückgegangen, während sie in den meisten alten EU-Ländern (EU-15) gestiegen sind (Tabelle 1).

Deutschland hat die Emissionen seit dem Jahr 1990 stark vermindern können (Tabelle 2). In erster Linie hat Deutschland die Emissionen nach 1990 durch den Umbau des ostdeutschen Kraftwerksparks deutlich senken können, zudem greifen weitere Klimaschutzmaßnahmen wie der Ausbau der erneuerbaren Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) sowie die eingeführten Energiesteuern. Zusätzlich ist der Energieverbrauch aufgrund hoher Energiepreise zurückgegangen, welches ebenso die Emissionen mindert. Allerdings zeigen die jüngsten Entwicklungen, dass aufgrund von deutlichem Wirtschaftswachstum im Jahr 2006 eine Zunahme der Emissionen zu verzeichnen ist.<sup>5</sup> Andere europäische Staaten, wie beispielsweise Spanien, konnten in der Vergangenheit keine signifikanten Emissionsminderungen leisten und sind weit entfernt von den in der europäischen Lastenverteilung („Burden Sharing“) festgelegten Emissionszielen. Spanien dürfte das Ziel um 27,4 % verfehlen. Italien wird sein Ziel nur unter Berücksichtigung von zusätzlichen Maßnahmen, Kyoto-Mechanismen und Kohlenstoffsinken erreichen. Großbritannien hingegen hat es geschafft, die Treibhausgasemissionen bereits deutlich zu verringern und wird sein Ziel voraussichtlich übererfüllen.<sup>6</sup>

Im Rahmen der Lastenverteilung der Treibhausgas-minderung in der EU um 20 % bis zum Jahr 2020 sollte berücksichtigt werden, welcher Emissionsver-

Tabelle 1

#### Treibhausgasemissionen in Europa

In Mill. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente

	1990	2004
Belgien	145,8	147,9
Dänemark	69,0	68,1
<b>Deutschland</b>	<b>1 226,7</b>	<b>1 015,7</b>
Finnland	71,2	81,5
Frankreich	570,8	565,2
Griechenland	108,8	137,6
Großbritannien	764,5	659,4
Irland	55,6	68,5
Italien	519,8	583,3
Luxemburg	12,7	13,7
Niederlande	213,0	217,8
Österreich	79,0	91,3
Portugal	60,1	84,7
Schweden	72,5	70,0
Spanien	287,2	427,9
Estland	42,6	21,3
Lettland	25,9	10,8
Litauen	50,9	20,3
Malta	2,2	3,2
Polen	459,8	386,4
Slowakische Republik	73,4	51,1
Slowenien	18,4	20,1
Tschechische Republik	196,3	147,2
Ungarn	103,4	83,1
Zypern	6,0	8,9
<b>EU-25</b>	<b>5 235,6</b>	<b>4 984,9</b>

Quellen: EEA; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

<sup>2</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ vom 11.11.2005.

<sup>3</sup> Die EU-25 umfasst alle Länder der Europäischen Union außer Bulgarien und Rumänien.

<sup>4</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht der Kommission. Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele von Kyoto. Brüssel, 27.10.2006. KOM(2006) 658 endgültig.

<sup>5</sup> Umweltbundesamt (UBA): Kohlendioxidausstoß im Jahre 2006 leicht gestiegen. Presse-Information 016/2007. Dessau, 30.3.2007, [www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2007/pd07-016.htm](http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2007/pd07-016.htm).

<sup>6</sup> Vgl. Kommission, a.a.O.

Tabelle 2

**Treibhausgasemissionen in Deutschland**In Mill. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente

	1990	2004
Private Haushalte	130	116
Verkehr	158	167
Gewerbe, Handel, Dienstleistungen	90	58
Industrie	216	162
Energiewirtschaft	436	383
CO <sub>2</sub> -Emissionen zusammen	1 030	886
Nicht-CO <sub>2</sub>	196	130
<b>Insgesamt</b>	<b>1 227</b>	<b>1 016</b>

Quelle: BMU, Februar 2007.

DIW Berlin 2007

lauf in den einzelnen Ländern stattgefunden hat und welche Emissionsminderungsziele bereits erreicht wurden. Eine „faire“ Lastenverteilung berücksichtigt die bisherigen Emissionsminderungsleistungen und verteilt die Minderungsverpflichtungen im Rahmen eines Lastenausgleichs.<sup>7</sup> Sollte eine faire Lastenverteilung ausgehandelt werden, welche die bisherigen Emissionsminderungsleistungen berücksichtigt, könnte Deutschland 175 Mill. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente (anstelle von 203 Mill. t) bzw. 17 % vermindern; gegenüber 1990 wäre dies eine Reduktion um 31 %. Andere europäische Länder, welche bisher nicht zur Emissionsminderung beigetragen haben, müssten nach der fairen Lastenverteilung ausgehend von ihren Emissionen im Jahr 2004 einen deutlich höheren Emissionsminderungsbeitrag leisten (Tabelle 3). In Spanien sind beispielsweise in der Vergangenheit die Emissionen deutlich über das intendierte Ziel angestiegen, so dass die Minderungsleistung entsprechend höher ausfällt, während beispielsweise in Großbritannien die Emissionen schon heute unter dem Kyoto-Ziel liegen.

### Klimaschutzmaßnahmen müssen breit angelegt sein

In Deutschland wurden bisher unterschiedliche Instrumente zum Klimaschutz eingesetzt. Neben der Förderung erneuerbarer Energien und der KWK wurden der Europäische Emissionsrechtshandel, eine ökologische Steuerreform und diverse andere Maßnahmen in den Bereichen Energiewirtschaft, Transport und Industrie eingeführt (Tabelle 4). Bei einem Kernenergieausstieg müssen die jährlichen Emissionen bis zum Jahr 2020 zusätzlich um bis zu 130 Mill. t vermindert werden, wenn der Ersatz unter anderem durch einen Ausbau von Braunkohlekraftwerken erfolgt.

Um eine hohe Kosteneffizienz der Emissionsminderung zu erreichen, sollte die deutsche Klimapolitik einen Prioritätenplan erarbeiten, der kurzfristige und langfristige Klimaschutzmaßnahmen umfasst.

Eine Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung innovativer Energietechnologien wird erst nach einer erfolgreichen Erforschung und Markteinführung solcher Techniken deutliche Kosteneffizienzpotentiale erzielen. Auch die Förderung von erneuerbaren Energien und der KWK zählt erst mittel- bis langfristig zu den kosteneffizienten Klimaschutzmaßnahmen, da die Kosten deutlich sinken werden (Lernkurveneffekte). Zudem muss der Emissionsrechtshandel in seiner Ausgestaltung deutlich verbessert werden, indem künftig die Zertifikate versteigert und in allen europäischen Ländern knapp zugeteilt werden.<sup>8</sup> Nur durch einen hohen Emissionszertifikatspreis (mindestens 15 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent) werden die entscheidenden Marktsignale für mehr Klimaschutz gesetzt.

<sup>7</sup> In den Berechnungen werden die Emissionsminderungsleistungen im Zeitraum von 1990 bis 2005 anteilig auf die Reduktionsziele angerechnet, so dass Länder mit hohen Emissionsreduktionen deutlich weniger, Länder mit niedrigen Emissionsminderungen bzw. -erhöhungen einen deutlich höheren Beitrag leisten müssen.

<sup>8</sup> Kemfert, C., Diekmann, J.: Europäischer Emissionshandel – Auf dem Weg zu einem effizienten Klimaschutzinstrument. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 46/2006.

Tabelle 3

**Burden Sharing in Europa**

Emissionsminderungen bis 2020

	20% fair		20%		20% fair		20%			
	Von 2004		Von 2004		Von 1990		Von 2004		Von 1990	
	In Mill. t CO <sub>2</sub> -Äquivalenten						In %			
Belgien	-32	-30	-22	-19	-20	-18	-20	-18	-20	-18
Dänemark	-13	-13	-20	-26	-20	-26	-20	-26	-20	-26
Deutschland	-175	-203	-17	-31	-20	-34	-20	-34	-20	-34
Finnland	-15	-14	-21	-22	-20	-22	-20	-22	-20	-22
Frankreich	-118	-113	-21	-22	-20	-21	-20	-21	-20	-21
Griechenland	-34	-27	-25	-6	-20	0	-20	0	-20	0
Großbritannien	-119	-132	-18	-30	-20	-31	-20	-31	-20	-31
Irland	-18	-14	-25	-6	-20	1	-20	1	-20	1
Italien	-136	-117	-23	-14	-20	-10	-20	-10	-20	-10
Luxemburg	-3	-3	-23	-14	-20	-11	-20	-11	-20	-11
Niederlande	-48	-44	-22	-19	-20	-17	-20	-17	-20	-17
Österreich	-23	-19	-24	-10	-20	-5	-20	-5	-20	-5
Portugal	-22	-17	-27	3	-20	12	-20	12	-20	12
Schweden	-14	-14	-20	-24	-20	-24	-20	-24	-20	-24
Spanien	-123	-88	-28	11	-20	23	-20	23	-20	23
Estland	-1	-4	-2	-51	-20	-60	-20	-60	-20	-60
Lettland	1	-2	5	-56	-20	-67	-20	-67	-20	-67
Litauen	1	-4	6	-57	-20	-67	-20	-67	-20	-67
Malta	-1	-1	-27	5	-20	16	-20	16	-20	16
Polen	-61	-77	-16	-29	-20	-33	-20	-33	-20	-33
Slowakische Republik	-7	-11	-14	-38	-20	-43	-20	-43	-20	-43
Slowenien	-4	-4	-21	-14	-20	-13	-20	-13	-20	-13
Tschechische Republik	-22	-30	-15	-36	-20	-40	-20	-40	-20	-40
Ungarn	-11	-17	-13	-29	-20	-34	-20	-34	-20	-34
Zypern	-3	-2	-27	8	-20	19	-20	19	-20	19
EU-25	-998	-998	-20	-19	-20	-19	-20	-19	-20	-19

Quellen: EEA; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007



Tabelle 4

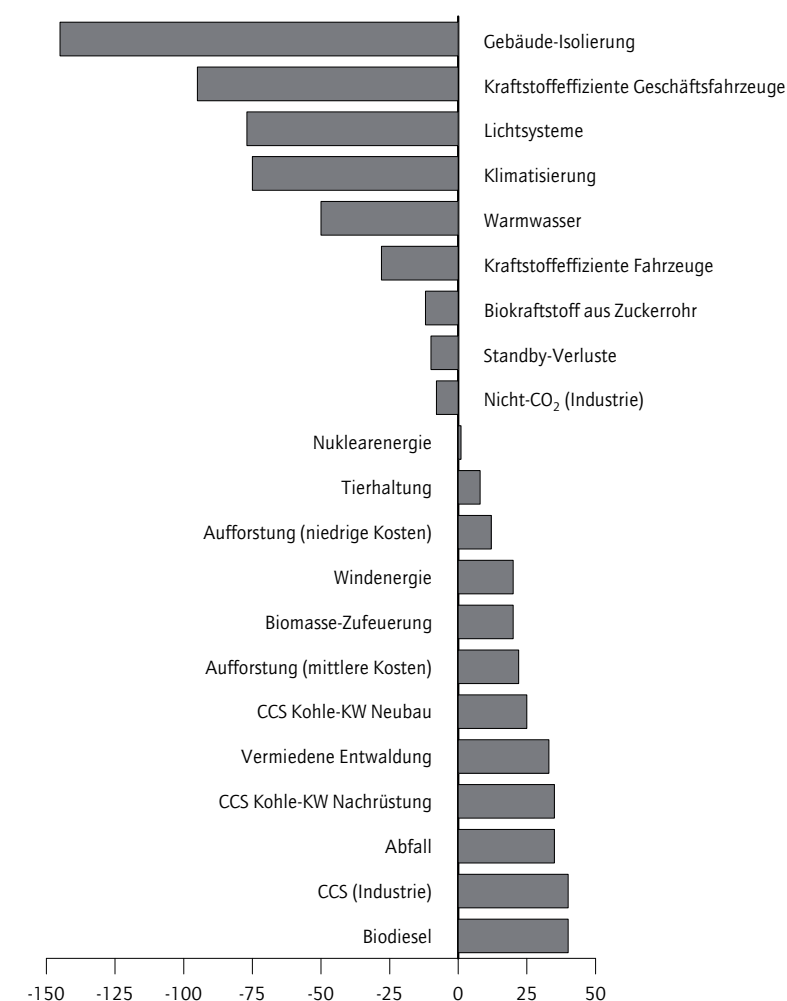
**Emissionseinsparpotentiale**

Energiewirtschaft	Industrie	Verkehr
Energieeffizienzverbesserung	Energieeffizienzsteigerungen	Ökologische Steuerreform
Förderung EEG (Erneuerbare Energien Gesetz)	Energieeinsparverordnung	Förderung schwefelfreier Kraftstoff
Förderung KWK	Ökologische Steuerreform	Förderung Fahrrad
Zubau von Gas- und Dampf-Kraftwerken	Förderung KWK	Klimaschutz im Verkehr
Verstärkte Nutzung Grubengas	Selbstverpflichtung	Lkw-Maut
CCS (Carbon Capture and Storage)	Andere Maßnahmen	Kfz-Steuer
Emissionshandel/CDM (Clean Development Mechanism)/JI (Joint Implementation)	Emissionshandel/CDM (Clean Development Mechanism)/JI (Joint Implementation)	Selbstverpflichtung
Energiesteuer		CO <sub>2</sub> -Kennzeichnungspflicht
		Förderung Erneuerbarer Energien
		Emissionsabhängige Landegebühren/Emissionshandel
		Kampagne „Neues Fahren“

Quelle: Zusammenstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Abbildung

**Klimaschutzkosten global 2030**In Euro je Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent

Quelle: McKinsey Quarterly.

DIW Berlin 2007

Am kostengünstigsten ist die Nutzung von Energieeffizienzpotentialen. Durch eine verbesserte Gebäude-Isolierung, einen Rückgang der Standby-Energieverluste von Haushaltsgeräten und der Verbesserung der Kraftstoffeffizienz lassen sich Emissionsminderungskosten deutlich reduzieren (Abbildung).<sup>9</sup> Zudem sollten auch Maßnahmen zur Verminderung der Emissionen von Nicht-CO<sub>2</sub>-Gasen wie Methan und Lachgas einbezogen werden. Die notwendigen Klimaschutzmaßnahmen umfassen auch Aufforstungsprogramme, ökologischen Landbau und eine verstärkte Nutzung von Biogas.<sup>10</sup> Im Verkehrssektor lassen sich weitere Emissionen beispielsweise durch eine Einführung einer CO<sub>2</sub>-emissionsbezogenen Kfz-Steuer<sup>11</sup> oder der Lkw-Maut vermeiden.

Zur Bewertung der Kosten des Klimaschutzes in Deutschland werden nachfolgend zwei Szenarien betrachtet: Es wird unterschieden, ob eine faire oder eine proportionale Lastenverteilung der Emissionsminderungen der europäischen Länder ausgehend von den gegenwärtigen Emissionen erfolgt. Im Falle der fairen Lastenverteilung werden die Emissionsänderungen der vergangenen Jahre nach 1990 berücksichtigt (20 % fair). Zusätzlich werden zwei Varianten danach unterschieden, ob Energieeffizienzpotentiale in den Bereichen der privaten Haushalte, der Energiewirtschaft und der Industrie ausgeschöpft werden oder nicht. Insgesamt bestehen große Emissionsminderungspotentiale im Bereich der Energiewirtschaft,<sup>12</sup> gefolgt von der Industrie, dem Verkehr und den privaten Haushalten.

Zudem kann die Einbeziehung von Nicht-CO<sub>2</sub>-Treibhausgasen die Emissionsminderungspotentiale erhöhen. Weltweit können die Treibhausgasemissionen wesentlich durch Wiederaufforstungsprogramme, Verhinderung von Brandrodung, Verminderung von Rinderzucht und eine Reduktion von Reisanaubau auf nassen Feldern vermindert werden.<sup>13</sup>

### Kosten der Emissionsvermeidung lassen sich durch Energieeffizienzmaßnahmen deutlich reduzieren

Insgesamt vermindern sich die Emissionsminderungskosten durch die Einbeziehung von Energieeffizienzpotentialen deutlich (Tabelle 5). In den Szenarien ergibt sich ein Emissionsrechtehandelspreis

<sup>9</sup> Enkvist, P.-A., Naucier, T., Rosander, J.: A Cost Curve for Greenhouse Gas Reduction. In: The McKinsey Quarterly, Nr. 1, 2007.

<sup>10</sup> Vgl. IPCC: Climate Change 2007. Cambridge.

<sup>11</sup> Hartmut Kuhfeld, Uwe Kunert: Reform der PKW-Besteuerung überfällig: die Initiative der EU-Kommission zeigt den richtigen Weg. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 49/2005.

<sup>12</sup> Kemfert, C.: The European Electricity and Climate Policy – Complement or Substitute? In: Environment and Planning/C, 25, 1, 2007, 115–130.

<sup>13</sup> Vgl. IPCC, a.a.O.

Tabelle 5

**Energieeffizienz- bzw. High-Costs-Variante**  
Minderungskosten in Mill. Euro pro Jahr

	20 % fair	20 %
Private Haushalte	-75	-80
Verkehr	93	143
Gewerbe, Handel, Dienstleistungen	50	50
Industrie	165	126
Energiewirtschaft	1 784	2 070
CO <sub>2</sub> -Emissionen zusammen	2 016	2 308
Nicht-CO <sub>2</sub>	-150	-125
<b>Energieeffizienz-Variante mit Atomausstieg</b>	<b>1 866</b>	<b>2 183</b>
Energieeffizienz-Variante ohne Atomausstieg	1 693	2 069
Private Haushalte	150	160
Verkehr	93	143
Gewerbe, Handel, Dienstleistungen	75	75
Industrie	797	847
Energiewirtschaft	3 784	4 070
CO <sub>2</sub> -Emissionen zusammen	4 898	5 294
Nicht-CO <sub>2</sub>	225	375
<b>High-Costs-Variante mit Atomausstieg</b>	<b>5 123</b>	<b>5 669</b>
High-Costs-Variante ohne Atomausstieg	3 350	3 955

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

von 15 Euro je Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent, und es wird angenommen, dass eine Ökosteuer in Höhe von 18 Euro je Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent bis zum Jahr 2020 Bestand haben wird. Es werden auch Techniken eingesetzt, welche vergleichsweise hohe Kosten verursachen, wie beispielsweise das Kohlekraftwerk mit Kohlenstoffrückhaltung und -einlagerung (CCS: Carbon Capture and Storage). Der Einsatz von Windenergie schlägt in den angenommenen Szenarien mit Vermeidungskosten in Höhe von 25 Euro je Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent zu Buche.

Deutschland müsste etwa 1,9 Mrd. Euro pro Jahr aufwenden, um im Rahmen einer fairen Lastenverteilung zu einer Verminderung der Emissionen in Europa um 20% beizutragen. Hierzu ist es notwendig, entsprechende Energieeffizienzpotentiale vollständig auszuschöpfen. Geschieht dies nur unzureichend, erhöhen sich die Kosten auf 5,1 Mrd. Euro pro Jahr. Sollte keine faire Lastenverteilung ausgehandelt werden können, stiegen die Kosten

auf 2,2 Mrd. Euro (Effizienz-Variante) bzw. auf 5,7 Mrd. Euro (High-Costs-Variante). Eine mögliche Verlängerung der Laufzeiten aller derzeit in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke würde in diesem Szenario (Effizienz-Variante 20 % fair) eine Kostenreduktion um etwa 170 Mill. Euro bewirken, ohne Effizienzmaßnahmen um 1,7 Mrd. Euro.

**Fazit**

Eine Minderung der gegenwärtigen Emissionen um 20 % bis 2020 in Europa erfordert, dass ein breiter Katalog von Klimaschutzmaßnahmen erarbeitet und eingesetzt wird. Neben den „low hanging fruits“, d. h. Klimaschutzmaßnahmen zu geringen Kosten bzw. Kostenersparnissen, kommen Emissionsminderungskosten durch den Ausbau erneuerbarer Energien und der KWK sowie unter anderem durch die Ausweitung des Emissionsrechtehandels hinzu. Daher ist es entscheidend, dass zum einen eine faire Lastenverteilung im Rahmen der europäischen Minderungsziele ausgehandelt wird und zum anderen Energieeffizienzpotentiale voll ausgeschöpft werden. Sollte es Deutschland gelingen, eine faire Lastenverteilung zu erwirken, dann erfordert eine Emissionsminderung um 17% gegenüber 2004 bzw. 31 % gegenüber 1990 eine breite Palette an Emissionsminderungsmaßnahmen. Neben marktwirtschaftlichen Instrumenten wie dem Emissionsrechtehandel und Energiesteuern müssen innovative CO<sub>2</sub>-freie Energietechniken erforscht und zum Markteinsatz gebracht werden. Erneuerbare Energien und KWK müssen weiter gefördert und Energieeffizienzpotentiale ausgeschöpft werden. Zudem sollten auch die Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen weiter vermindert werden. Wenn all diese Maßnahmen eingesetzt werden, wird es in Deutschland möglich sein, die Emissionsminderungsziele – auch mit dem Ausstieg aus der Kernenergie – mit geringen Kosten zu erreichen. Die Kosten können vor allem durch Effizienzverbesserungen gering gehalten werden. Sollten weder eine faire Lastenverteilung erwirkt noch die Effizienzpotentiale ausgeschöpft werden können, würden sich die Kosten auf bis zu etwa 5,7 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen.

JEL Classification:  
Q54, Q5, Q42Keywords:  
Climate protection,  
Germany,  
costs of climate policy

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Hendrik Jürges

### Health Insurance Status and Physician-Induced Demand for Medical Services in Germany: New Evidence from Combined District and Individual Level Data

Germany is one of the few OECD countries with a two-tier system of statutory and primary private health insurance. Both types of insurance provide fee-for-service insurance, but chargeable fees for identical services are more than twice as large for privately insured patients than for statutorily insured patients. This price variation creates incentives to induce demand primarily among the privately insured. Using German SOEP 2002 data, I analyze the effects of insurance status and district (Kreis-) level physician density on the individual number of doctor visits. The paper has four main findings. First, I find no evidence that physician density is endogenous. Second, conditional on health, privately insured patients are less likely to contact a physician but more frequently visit a doctor following a first contact. Third, physician density has a significant positive effect on the decision to contact a physician and on the frequency of doctor visits of patients insured in the statutory health care system, whereas, fourth, physician density has no effect on privately insured patients' decisions to contact a physician but an even stronger positive effect on the frequency of doctor visits than the statutorily insured. These findings give indirect evidence for the hypothesis that physicians induce demand among privately insured patients but not among statutorily insured.

**Discussion Paper No. 689**

April 2007

Marcel Erlinghagen

### Self-Perceived Job Insecurity and Social Context: Are there Different European Cultures of Anxiety?

Job insecurity causes far reaching negative outcomes. The fear of job loss damages the health of employees and reduces the productivity of firms. Thus, job insecurity should result in increasing social costs. Analyzing representative data from 17 European countries, this paper investigates self perceived job insecurity. Our multi level analysis reveals significant cross-country differences in individuals' perception of job insecurity. This finding is not only driven by social-structural or institutional differences, but job insecurity is also shown to be affected by cultural characteristics.

**Discussion Paper No. 688**

April 2007

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/index.html>).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (<http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/index.html>).



#### Impressum

DIW Berlin  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Christian Wey

#### Redaktion

Kurt Geppert  
PD Dr. Elke Holst  
Manfred Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 – 30 – 89789–249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

#### Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–  
Einzelheft Euro 7,– (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

#### Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

#### Satz

eScriptum, Berlin

#### Druck

Walter Grützmacher GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation des DIW Berlin ([Kundenservice@diw.de](mailto:Kundenservice@diw.de)) zulässig.