

Wochenbericht

Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig

Seite 218

Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik haben großen Charme: Sie reduzieren Emissionen dort, wo es gesamtwirtschaftlich am günstigsten ist. Doch gegen harten Lobbyismus sind sie politisch nur mit großen Abstrichen umzusetzen. Die Ökosteuer ist dafür ein Paradebeispiel.

Von Stefan Bach

„Es ist an der Zeit, die Ökosteuer weiterzuentwickeln“

Seite 219

Sechs Fragen an Stefan Bach

Gefahr für den Welthandel: Protektionismus durch institutionelle Reformen stoppen

Seite 228

Nie zuvor war die Weltwirtschaft so vernetzt wie heute – umso gefährlicher wäre ein globaler Wettlauf zum Schutz der „heimischen“ Wirtschaft. Schon konnten einige nationale Regierungen der Versuchung zur Abschottung nicht widerstehen. Doch es gibt eine Rückversicherung gegen den Protektionismus: mehr Macht den multilateralen Institutionen.

Von Georg Erber und Ulrich Thießen

„Struktur vor Konjunktur“ auf dem „Gipfel der Gipfel“

Seite 236

Kommentar von Klaus F. Zimmermann

Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig

Stefan Bach
sbach@diw.de

Am 1. April 1999 trat die erste Stufe der ökologischen Steuerreform in Kraft. Für die kurz zuvor ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung war dieses Reformprojekt von großer program-matischer Bedeutung und politischer Brisanz. Die Grundidee: Umweltpolitische Lenkungsimpulse sollten mit anstehenden Reformen des Steuer- und Abgabensystems verbunden werden. Energie- und Ressourcenverbrauch sollten belastet, Arbeit ent-lastet werden.

Entsprechend wurde die ökologische Steuerreform konzipiert. Nennenswerte Belastungen gab es allerdings lediglich für Verkehrskraftstoffe und Strom. Heizstoffe wurden nur moderat besteuert. Energieintensive Produktionsbereiche wurden durch Steuervergünstigungen bei Heizstoffen und Strom weitgehend ausgenommen. Damit sollten mögliche Belastungen der energieintensiven In-dustrien sowie der ärmeren Bevölkerung begrenzt und damit politischen Widerständen Rechnung getragen werden.

Dadurch leistete die ökologische Steuerreform nur einen begrenzten Beitrag zum Klimaschutz. Spür-baren Anpassungsdruck in den energieintensiven Branchen hat sie nicht ausgelöst. Die gesamtwirt-schaftliche Entwicklung und der Strukturwandel wurden kaum beeinflusst. Mit einem Steueraufkom-men von derzeit 0,7 Prozent des Bruttoinlandspro-dukts war die Reform finanzpolitisch erfolgreich. Diese Mehreinnahmen erlauben es, den Renten-versicherungsbeitragssatz um 1,7 Prozentpunkte niedriger zu halten und die Renten leicht anzuhe-ben. Dadurch dürfte die Reform die Beschäftigung leicht erhöht haben.

Im Verlauf der 90er Jahre gewann das Konzept einer ökologischen Steuerreform große Aufmerk-samkeit in der umwelt- und wirtschaftspolitischen Öffentlichkeit. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass herkömmliche umweltpolitische Inst-strumente wie ordnungsrechtliche Regulierungen, Vereinbarungen mit Verschmutzern oder einzel-ne Förderprogramme für umweltschonende Tech-nologien bei längerfristigen Nachhaltigkeitszielen möglicherweise wenig effizient sind. Sie können Unterschiede in den Vermeidungskosten bei ver-schiedenen Emittenten nicht ausreichend berücksichtigen, vertrauen auf bestimmte Vermeidungs-technologien, geben unzureichende Anreize zur Entwicklung umweltverträglicherer Technologien und sind häufig mit hohen Vollzugskosten sowie mit Vollzugsdefiziten verbunden.

Mit Umweltabgaben oder auch handelbaren Ver-schmutzungsrechten gibt der Staat lediglich die wesentlichen Rahmenbedingungen in Form von Preisen oder Mengen vor. Den Wirtschaftsteil-nehmern bleibt die Freiheit, sich auf die für sie günstigste Weise daran anzupassen und umwelt-verträglichere Produktionsverfahren oder Pro-dukte zu entwickeln. Damit sollten Umweltziele zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten er-reicht werden.

Spürbare Abgaben auf den Energieverbrauch oder andere breite Umweltnutzungen erzielen längerfristig ergiebige Einnahmen. Dies machte die Ökosteuern finanzpolitisch interessant und in der Politik populär. Im Rahmen einer ökologi-schen Steuerreform lassen sich damit bestehende Steuern und Abgaben senken („Aufkommens-neutralität“), möglichst solche, die wirtschaftlich nachteilig wirken. Neben der Verbesserung der Umweltqualität kann dadurch auch das vorhandene Abgabensystem effizienter und gerechter ge-staltet werden („doppelte Dividende“). Diskutiert wurde vor allem, mit den Ökosteuermilliarden

Sechs Fragen an Stefan Bach

„Es ist an der Zeit, die Ökosteuer weiterzuentwickeln“



Dr. Stefan Bach
Stellvertretender Leiter
der Abteilung Staat
am DIW Berlin

Herr Dr. Bach, vor zehn Jahren wurde die Ökosteuer eingeführt. Hat sie ökologisch überhaupt irgendetwas gebracht?

Die ökologische Steuerreform hat vergleichsweise geringe Auswirkungen auf den Energieverbrauch und den CO₂-Ausstoß gehabt. Das liegt daran, dass man bei der Einführung der Ökosteuer relativ starke Rücksicht auf die energieintensive Industrie genommen hat. Man hat zum Beispiel die Kohle von vornherein aus der Steuer herausgenommen, Gas und Heizöl wurden nur relativ geringfügig zusätzlich besteuert, und man hat darüber hinaus Ausnahmeregelungen für die energieintensive Industrie vorgesehen. Die Ökosteuer war zwar grundsätzlich umweltpolitisch motiviert, fast noch wichtiger war jedoch, dass man Einnahmen erzielte, um die Sozialbeiträge zu senken.

In wieweit ist die Ökosteuer für die gestiegenen Energiepreise mitverantwortlich?

Die Ökosteuer ist nur für einen kleinen Teil der Energiepreissteigerungen seit 1998 verantwortlich, denn beim Rohöl und auch bei anderen Energieträgern gab es deutliche Preissteigerungen. Allein beim Benzin und beim Strom, wo die Ökosteuer stärker zuschlägt, ist sie für ungefähr ein Drittel des Preisanstiegs verantwortlich. Bei Heizöl und Gas ist der Anteil weitaus geringer, weil man dort nur geringfügige Steuererhöhungen vorgesehen hat.

Wie erfolgreich ist die Ökosteuer aus fiskalischer Sicht?

Finanzpolitisch ist die Ökosteuer ein Erfolgsmodell. Sie erzielt heute rund 18 Milliarden Euro pro Jahr, das sind immerhin 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dieser fiskalische Aspekt hat bei der Einführung eine bedeutende Rolle gespielt, denn man brauchte damals dringend Geld, um die Sozialversicherungskassen zu stabilisieren.

Ist dieses Konzept aufgegangen?

Von diesen 18 Milliarden werden etwa 16 Milliarden an die Rentenkassen überwiesen. Ohne

die ökologische Steuerreform wäre der Rentensatz heute höher. Insofern hat das Modell funktioniert. Die Frage bleibt, welche Alternativen man bei der Verwendung dieser Mittel gehabt hätte. Überlegungen, mit diesen Milliarden auch andere Steuerreformen oder umweltpolitische Aktivitäten zu finanzieren, konnten sich nicht durchsetzen.

Wie hat sich das Aufkommen der Ökosteuer mit den Jahren entwickelt?

Weil man bis 2003 die Steuersätze erhöht hat, ist das Aufkommen der Ökosteuer zunächst einmal deutlich angestiegen. Danach hat es sich stabilisiert und ist zurzeit sogar rückläufig, weil die allgemeinen Energiepreise gestiegen sind und dadurch der Verbrauch zurückgegangen ist. Der Finanzminister ist grundsätzlich darauf angewiesen, dass seine Einnahmen in etwa mit der Wachstumsrate des Sozialprodukts mitwachsen. Das ist längerfristig ein Problem, insbesondere dann, wenn man wie im Fall der deutschen Ökosteuer keine Steuersatzerhöhungen vorgesehen hat. Der Effekt ist allerdings bisher nicht sehr groß.

Wo besteht aus Ihrer Sicht Nachbesserungsbedarf?

Die Ökosteuer hat sich grundsätzlich bewährt und war finanzpolitisch erfolgreich. Energie- und klimapolitisch hat sie einen kleinen Beitrag zu den Herausforderungen des Klimawandels geleistet. Dennoch sollte man die Ökosteuer weiterentwickeln. Die unterschiedliche Belastung der Energieträger sollte stärker auf die Klimawirksamkeit und die Steuersätze stärker am CO₂-Gehalt oder auch an anderen umweltrelevanten Faktoren ausgerichtet werden. Auch sollte man die weitergehenden Ausnahmen für die Industrie zurückführen und die Ökosteuer mit den aktuellen Konzepten des Emissionshandels und der Förderung von erneuerbaren Energien stärker abstimmen.

Die Ausnahmen
» für die Industrie «
müssen weniger
werden.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Tabelle 1

Energiesteuersätze 1999 bis 2006

In Cent

	Steuersätze vor dem 1.4.1999	Erhöhung durch die ökologische Steuerreform			Energiesteuer- gesetz 2006	Erhöhung insgesamt		
		1999	2000–03 jährlich	2003		Cent	Euro je Gigajoule	Euro je Tonne CO ₂
Verkehrskraftstoffe								
Benzin je Liter	50,10	3,07	3,07	–	–	15,35	4,74	65,87
Diesel je Liter	31,69	3,07	3,07	–	–	15,35	4,29	57,97
Erdgas (Wärme) je kWh	0,19	0,164	–	0,20	–	0,364	1,01	18,04
Leichtes Heizöl (Wärme) je Liter	4,09	2,05	–	–	–	2,05	0,57	7,77
Schweres Heizöl (Wärme) ¹ je kg	1,79	–	–	0,71	–	0,71	0,18	2,31
Kohle (Wärme) je Gigajoule	–	–	–	–	33,00	33,00	0,33	3,24
Elektrischer Strom ² je kWh	–	1,02	0,26	–	–	2,05	5,69	37,96

¹ Von 2000 an einheitlicher Mineralölsteuersatz für schweres Heizöl.² Angenommen wird eine CO₂-Emission von 0,54 kg je kWh im Durchschnitt aller Kraftwerke.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

DIW Berlin 2009

„versicherungsfremde“ Leistungen der Sozialversicherung zu finanzieren, um die hohen Sozialbeiträge zu senken und damit die Beschäftigung zu fördern.

Seit Mitte der 90er Jahre griffen die Parteien und viele Verbände das Konzept der ökologischen Steuerreform auf. Einflussreich war eine Studie des DIW Berlin, die ein konkretes Konzept einer ökologischen Steuerreform entwickelte und in seinen wirtschaftlichen Wirkungen untersuchte.¹ Weitere Konzeptstudien und Wirkungsanalysen folgten.² Allerdings riefen die Vorschläge teilweise heftigen Widerstand in Teilen der Wirtschaft und der Bevölkerung hervor.³ Befürchtet wurden Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit von energieintensiven Produktionsbereichen, insoweit ausländische Konkurrenten keiner entsprechenden Abgabenbelastung oder anderen umwelt- und energiepolitischen Regulierungen unterliegen. Ferner wurden Nachteile für Haushalte mit geringen Einkommen thematisiert, da Heizenergie und Strom zum Grundbedarf zählen und eine Verteuerung relativ zum Einkommen bei ärmeren Verbrauchern stärker zu Buche schlägt. Letztlich war die ökologische Steuerreform, die

von 1999 an in fünf Schritten eingeführt wurde, stärker an fiskalischen Zielen und politischen Machbarkeiten als an umweltpolitischen Zielen und Notwendigkeiten orientiert.⁴

Spürbare Energiesteuererhöhungen nur bei Kraftstoffen und Strom

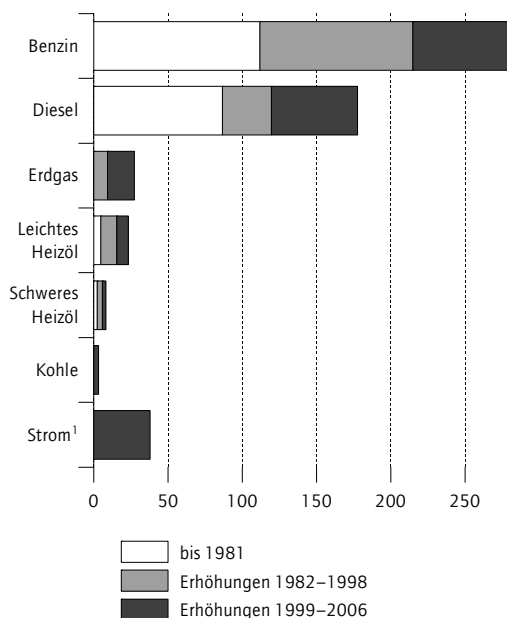
Im Zuge der ökologischen Steuerreform wurden seit dem 1.4.1999 in mehreren Schritten bis Anfang 2003 die Energiesteuersätze für Kraftstoffe, Gas und Heizöl erhöht sowie eine Stromsteuer eingeführt und erhöht (Tabelle 1). Diese Steuererhöhungen werden gemeinhin als „Ökosteuern“ bezeichnet. Seit der Energiesteuerreform 2006 wird auch der Einsatz von Kohle für Heizzwecke besteuert, entsprechend den Mindeststeuersätzen der Energiesteuerrichtlinie der EU.⁵

Bezogen auf den Energiegehalt oder die damit verbundenen CO₂-Emissionen belastet die Ökosteuern vor allem Verkehrskraftstoffe und Strom. Das gilt zumal für das seit 2003/06 erreichte gesamte Belastungsniveau der Energiebesteuerung, also einschließlich der Anfang 1999 bestehenden Steuersätze (Abbildung 1). Die Heizstoffe werden nur sehr moderat belastet.

¹ Bach, S., Kohlhaas, M., Meinhardt, V., Praetorius, B., Wessels, H., Zwiener, R.: Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. DIW-Sonderheft Nr. 153. Berlin 1995.² Ein Überblick zu den Studien des DIW Berlin zur ökologischen Steuerreform in Deutschland findet sich unter www.diw.de/deutsch/studien_zur_ökologischen_steuerreform/83780.html. Vgl. ferner Wuppertal Institut: Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Basel 1996; RWI: Regionalwirtschaftliche Auswirkungen von Steuern und Abgaben auf den Verbrauch von Energie – das Beispiel Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung. Essen 1996; Böhringer, C. et al.: Volkswirtschaftliche Effekte einer Umstrukturierung des deutschen Steuersystems unter besonderer Berücksichtigung von Umweltsteuern. Forschungsbericht des Instituts für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung 37. Universität Stuttgart 1997.³ Reiche, D., Krebs, C.: Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform. Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas. Frankfurt am Main 1999.⁴ In der Begründung des Gesetzentwurfs zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 17. 11. 1998, Bundestags-Drucksache 14/40, war nur sehr allgemein die Rede von der Notwendigkeit zur Energieeinsparung und der Erhöhung der Energiepreise. Konkrete umwelt- oder klimapolitische Ziele wurden nicht genannt. Zugleich wurde die Notwendigkeit zur Senkung der Sozialbeiträge betont, die durch die Steuermehreinnahmen finanziert werden sollten.⁵ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Amtsblatt der Europäischen Union, L 283/51.

Abbildung 1

Energiesteuersätze in Deutschland seit 2006

In Euro je Tonne CO₂

¹ Angenommen wird eine CO₂-Emission von 0,54 kg je kWh im Durchschnitt aller Kraftwerke.

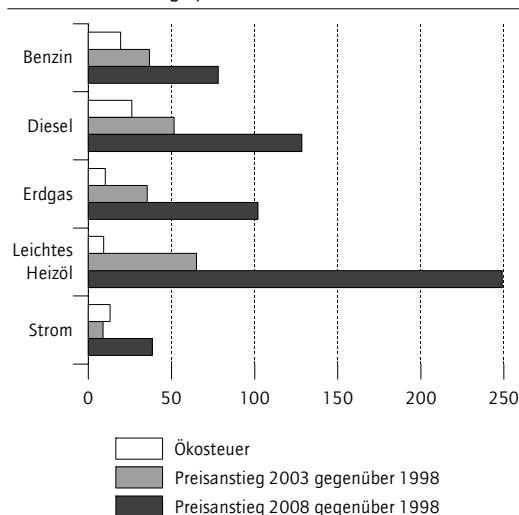
Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

DIW Berlin 2009

Abbildung 2

Ökosteuerbelastung und Energiepreiserhöhungen¹ für private Haushalte

In Prozent der Energiepreise von 1998



¹ Durchschnittspreise einschließlich Mehrwertsteuer.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

DIW Berlin 2009

Energiepreisanstieg weitaus stärker

Die Ökosteuer ist nur für einen kleineren Teil der kräftigen Energiepreissteigerungen seit 1998 verantwortlich (Abbildung 2). Bei Benzin und Diesel macht sie lediglich gut die Hälfte der Preiserhöhungen bis 2003 aus und nur ein Viertel (Benzin) beziehungsweise ein Fünftel (Diesel) der Erhöhungen bis 2008. Beim Gas und vor allem beim Heizöl ist der Ökosteueranteil an den Preiserhöhungen gering. Bei diesen Energieträgern war und ist das Besteuerungsniveau ungleich niedriger. Lediglich beim Strom hat die Ökosteuer ein Drittel des Preisanstiegs seit 1998 ausgelöst. Hier ist Preisanstieg bis 2003 sogar geringer als der rechnerische Ökosteueereffekt, da durch die Liberalisierung der Strommärkte die Haushaltspreise für Strom im Laufe des Jahres 1999 deutlich gesunken sind.

Inzwischen sind die Preise für Kraftstoffe und Heizöl gegenüber dem Durchschnittspreis für 2008 wieder deutlich gesunken. Beim Gas und Strom können sich in den nächsten Monaten ebenfalls moderate Preisnachlässe ergeben. Allerdings wird auch dieses Preisniveau immer noch deutlich über dem Niveau von 2003 liegen.

Weitreichende Steuervergünstigungen

Die Belastungen durch die erhöhten Energiesteuern werden durch eine Reihe von wirtschafts- und sozialpolitisch motivierten Steuervergünstigungen gemildert. Weitreichende Steuerermäßigungen werden für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe) sowie für die der Land- und Forstwirtschaft gewährt, um Nachteile im internationalen Wettbewerb zu begrenzen. Zunächst mussten in diesen Branchen nur 20 Prozent der Ökosteuern gezahlt werden, seit 2003 sind es 60 Prozent. Ferner dürfen energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, seit 2006 auch der Landwirtschaft, einen „Spitzenausgleich“ durchführen. Dabei wird auf Antrag ein Großteil der Energiesteuerbelastungen erstattet, sofern sie die Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen übersteigen. Die Steuererhöhungen bei den Kraftstoffen (Benzin und Diesel) sind nicht in diese Ermäßigungen einbezogen.

Weitere Sonder- und Ermäßigungsregelungen gelten für den Energieverbrauch im öffentlichen Personenverkehr sowie für den Energieeinsatz in effizienten Gas- und Dampfturbinenkraftwerken (GuD) und für die Kraft-Wärme-Kopplung. Die vor 1999 bestehenden Steuerbefreiungen der Mi-

Tabelle 2

Wirkungen der ökologischen Steuerreform auf Bundeshaushalt, Rentenversicherungsbeitragssatz und Rentenanpassung

In Milliarden Euro

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mehraufkommen an Mineralöl- und Stromsteuer	4,3	8,8	11,8	14,3	18,7	18,1	17,8	17,4	17,8	18,0
Mittelverwendung	4,6	8,5	11,4	13,9	16,6	16,5	16,4	16,1	16,2	16,0
Leistungen zugunsten der Gesetzlichen Rentenversicherung ¹	4,5	8,4	11,2	13,7	16,1	16,0	15,9	15,5	15,6	15,4
Altersvermögensgesetz	–	–	–	–	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Förderprogramm erneuerbare Energien	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Saldo	–0,3	0,3	0,4	0,4	2,1	1,6	1,4	1,3	1,6	2,0
Veränderung des Rentenversicherungsbeitragsatzes ² in Prozentpunkten	–0,6	–1,0	–1,3	–1,5	–1,7	–1,7	–1,7	–1,7	–1,7	–1,7
Veränderung der Rentenanpassung ² in Prozent	0,00	0,00	0,62	0,81	1,14	1,14	1,14	1,14	1,14	1,14

¹ Korrekturgesetz (Übernahme von Beiträgen für Kindererziehungszeiten) und Haushaltssanierungsgesetz (Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses).² Schätzung des DIW Berlin, ab 2005 als konstant angenommen.

Quellen: Bundesfinanzministerium, August 2006; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

neralölsteuer sind zunächst beibehalten worden, in diesen Bereichen haben sich die Energiesteuererhöhungen nicht ausgewirkt.⁶

Strom aus erneuerbaren Energieträgern wird nur dann steuerbefreit, wenn er vom Erzeuger selbst verbraucht oder aus einem Netz entnommen wird, das ausschließlich mit regenerativ erzeugtem Strom gespeist wird. Dies betrifft nur einen unbedeutenden Teil. Das Mehraufkommen aus der Besteuerung von Strom aus erneuerbaren Energien beträgt derzeit insgesamt rund eine Milliarde Euro pro Jahr.⁷ Ein mittlerweile nur noch kleiner Teil dieses Aufkommens wird für Förderprogramme zur Nutzung erneuerbarer Energien verwendet (Tabelle 2).

Mit der Energiesteuerreform 2006 wurden Vorgaben der Energiesteuerrichtlinie der EU umgesetzt. Die bisherige Besteuerung von Gas und Heizöl bei der Stromproduktion wurde aufgehoben. Die allgemeine Steuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft wurde auf die gesamte Energiesteuerbelastung ausgeweitet. Der Spitzenausgleich bleibt auf die Ökosteuerbelastung beschränkt, er wird seitdem aber auch der Landwirtschaft gewährt. Ferner wurden durch die Reform verschiedene energieintensive Prozesse von der Energiesteuerbelastung komplett ausgenommen.⁸ Zugleich

wurde der Begriff der „Verwendung als Heizstoff“ in Anlehnung an die Europäischen Vorgaben der Energiesteuerrichtlinie verschärft.

Ökosteuerreform fiskalisch erfolgreich

Die Ökosteuer erzielte 2003 ein Mehraufkommen von knapp 18,7 Milliarden Euro, das entsprach 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Davon wurden 16,1 Milliarden Euro zur Aufstockung der Leistungen des Bundes an die Gesetzliche Rentenversicherung verwendet. Dadurch konnten die Rentenversicherungsbeiträge gesenkt werden. Zugleich führte diese Beitragssatzsenkung gemäß den geltenden Rentenanpassungsregelungen zu erhöhten Rentenleistungen, was die möglichen Beitragssenkungen etwas reduziert hat. Simulationen zu diesen Zusammenhängen ergeben für die fiskalischen Wirkungen der 2003 erreichten Endstufe der ökologischen Steuerreform eine Senkung der Rentenversicherungsbeiträge um rechnerisch 1,7 Prozentpunkte sowie eine Rentenerhöhung um 1,14 Prozent.⁹

Seit 2003 ging das Ökosteueraufkommen spürbar zurück. Dies ist im Wesentlichen auf die gestiegenen Kraftstoffpreise zurückzuführen. Für die nächsten Jahre wird wieder mit einem leichten Anstieg des Ökosteueraufkommens gerechnet, da die Vergünstigung für Biokraftstoffe ausläuft.

Heizstoff und zu anderen Zwecken, die thermische Abfall- und Abluftbehandlung.

⁹ Buslei, H.: Wirkungen der ökologischen Steuerreform auf den Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und die Rentenanpassung. Mimeo, Berlin 2008.

⁶ Diese betreffen nicht-energetische Verwendungen, bestimmte Verbrennungsvorgänge, Luftfahrtbetriebs- und -kraftstoffe für gewerbsmäßige Luftfahrt und Behörden, Schiffsbetriebs- und -kraftstoffe.

⁷ Diekmann, J.: Besteuerung von Strom aus Erneuerbaren Energien. Projektbericht an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. DIW Berlin, Februar 2009.

⁸ Dies betrifft diverse mineralogische Prozesse (insbesondere Herstellung von Glas, Keramik, Zement, Kalk, Asphalt, Dünger), Verfahren der Metallerzeugung und -bearbeitung, chemische Reduktionsverfahren, Verfahren der Elektrolyse, die duale Verwendung als Kraft-/

Tabelle 3

Finanzielle Wirkungen der ökologischen Steuerreform 2003 nach Produktionsbereichen

In Millionen Euro

Nr. der WZ 93	Produktionsbereich	Einführung/Erhöhung von Energiesteuern				Entlastung Sozialbeiträge	Netto-Wirkung	
		Stromsteuer	Gas-/Heizölsteuer	Kraftstoffsteuer	Aufkommen insgesamt		Saldo	In Prozent der Bruttoproduktion
01–45	Landwirtschaft und Produzierendes Gewerbe	1 337	498	1 196	3 032	2 358	673	0,03
01–05	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	75	19	345	439	39	400	0,85
10–14	Bergbau u. Gewinnung v. Steinen u. Erden	26	9	11	45	38	7	0,05
15–37	Verarbeitendes Gewerbe	1 106	446	452	2 004	1 853	151	0,01
	<i>darunter:</i>							
15	Ernährungsgewerbe	111	96	66	274	137	136	0,08
21	Papiergewerbe	37	21	10	68	41	27	0,08
24	Chemische Industrie	105	79	22	205	151	54	0,04
25	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	57	17	8	82	87	–5	–0,01
26	Glasgewerbe, Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden	45	39	24	108	66	43	0,10
27	Metallerzeugung und -bearbeitung	66	43	22	132	74	58	0,09
28	Herstellung von Metallerzeugnissen	111	33	35	178	165	13	0,01
29	Maschinenbau	124	23	54	200	319	–119	–0,07
31	Herst. v. Geräten d. Elektrizitätserzg., -verteil. u.ä.	69	10	27	106	129	–23	–0,03
34	Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	145	27	44	216	280	–64	–0,02
40,41	Energie- und Wasserversorgung	46	13	26	85	81	4	0,00
45	Baugewerbe	84	11	363	458	348	111	0,07
50–95	Alle Dienstleistungsbereiche	1 980	508	3 769	6 257	4 410	1 847	0,09
50–55	Handel und Gastgewerbe	614	165	658	1 438	1 049	389	0,10
60–64	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	285	17	1 396	1 699	444	1 255	0,52
	<i>darunter:</i>							
60	Landverkehr, Transport in Rohrfernleitungen	178	7	698	883	203	680	1,10
65–74	Finanzierung, Vermietung. u. Untern.dienstl.	275	78	855	1 208	1 080	127	0,01
75–95	Öffentliche und private Dienstleistungen	806	247	860	1 913	1 836	77	0,01
01–95	Alle Produktionsbereiche	3 317	1 006	4 966	9 289	6 768	2 521	0,06
	Konsum der privaten Haushalte	2 441	1 568	5 376	9 385	9 379	5	–
	Gesamte Volkswirtschaft	5 758	2 574	10 342	18 673	16 147	2 526	–

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Gesamtwirtschaftliche Wirkungsanalysen zur ökologischen Steuerreform

Das DIW Berlin hat 2001 zusammen mit Kooperationspartnern eine umfassende Ex-ante-Evaluierungsstudie zur Umsetzung der ökologischen Steuerreform in Deutschland vorgelegt.¹⁰ Die Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wurden mit zwei makroökonomischen Modellen für den Zeitraum von 1999 bis 2010 untersucht.

Die Simulationsrechnungen ergaben mittelfristig einen Rückgang der CO₂-Emissionen um 2 bis 2,5 Prozent gegenüber der Entwicklung ohne ökologische Steuerreform. Die zwischenzeitlich deutlich gestiegenen Energiepreise dürften für sich genommen die Wirksamkeit der ökologischen Steuerreform vermindert haben. Im Hin-

blick auf das Wirtschaftswachstum zeigten die Simulationen längerfristig nur geringe Effekte gegenüber der Referenzentwicklung. Die Beschäftigungsentwicklung fiel leicht positiv aus, in einem Umfang von etwa 200 000 Arbeitsplätzen. Wesentliche Ursache ist die Senkung der Arbeitskosten pro Stunde, die durch die Entlastung bei den Lohnnebenkosten herbeigeführt wird. Spätere Aktualisierungen und Erweiterungen der 2001er Studie ergaben keine grundlegend anderen Ergebnisse für die wesentlichen gesamtwirtschaftlichen Größen.¹¹

Kaum Impulse für Strukturwandel

Analysen zur sektoralen Entwicklung ergeben kein durchgängiges Muster für einen Strukturwandel zu Lasten energieintensiver und zu

¹⁰ Bach, S., Bork, C., Kohlhaas, M., Meyer, B., Praetorius, B., Welsch, H.: Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt. Berlin, Heidelberg 2001. Vgl. dazu auch Bach, S. et al.: The Effects of Environmental Fiscal Reform in Germany: A Simulation Study. Energy Policy 30, 2002, 803–811.

¹¹ Kohlhaas, M.: Gesamtwirtschaftliche Effekte der ökologischen Steuerreform. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts, Berlin 2005, www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2961.pdf. Kohlhaas, M., Bach, S.: The Effect of Special Provisions in the Framework of Energy Taxes on Environmental Effectiveness: The Case of Germany. In: Deketelaere, K. (Hrsg.): Critical Issues in Environmental Taxation. Vol. 4., Oxford 2007, 359–376.

Tabelle 4

Effektive Ökosteuersätze 2003 in Landwirtschaft und Produzierendem Gewerbe

In Euro

Nr. der WZ 93	Produktionsbereich	Einführung/Erhöhung von Energiesteuern					
		Stromsteuer ¹		Gassteuer ²		Heizölsteuer ³	
		Durchschnitts- satz	Grenzsteuer- satz ⁴	Durchschnitts- satz	Grenzsteuer- satz ⁴	Durchschnitts- satz	Grenzsteuer- satz ⁴
		je MWh				je 1000 Liter	
01–45	Landwirtschaft und Produzierendes Gewerbe	4,94	2,31	1,71	0,79	12,08	7,85
01–05	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	18,02	17,29	3,32	2,07	12,00	11,03
10–14	Bergbau u. Gewinnung v. Steinen u. Erden	2,31	0,65	2,07	1,17	11,23	4,24
15–37	Verarbeitendes Gewerbe	4,60	1,88	1,72	0,77	11,54	5,89
	<i>darunter:</i>						
15	Ernährungsgewerbe	4,91	1,44	2,01	0,45	11,24	2,50
21	Papiergewerbe	1,79	0,69	1,64	0,32	9,18	1,78
24	Chemische Industrie	2,03	0,63	1,45	0,16	8,08	0,90
25	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	4,43	0,75	2,34	2,23	13,07	12,43
26	Glasgewerbe, Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden	3,33	0,89	1,38	0,18	7,71	1,02
27	Metallerzeugung und -bearbeitung	1,54	0,62	1,04	0,18	5,83	1,02
28	Herstellung von Metallerzeugnissen	9,81	1,96	2,54	2,32	14,20	12,98
29	Maschinenbau	12,69	12,52	2,41	2,28	13,49	12,75
31	Herst. v. Geräten d. Elektrizitätserzg., -verteil. u.ä.	11,84	7,87	2,34	2,25	13,10	12,56
34	Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	8,12	0,65	2,22	2,21	12,41	12,32
40,41	Energie- und Wasserversorgung ⁵	4,77	0,86	0,64	0,35	11,74	11,34
45	Baugewerbe	16,82	16,58	3,48	3,40	19,44	19,00

¹ Normalsatz 20,5 Euro je MWh, ermäßigt 12,3 Euro je MWh.² Erhöhung des Normalsatzes um 3,66 Euro je MWh, ermäßigt um 2,196 Euro je MWh.³ Erhöhung des Normalsatzes um 20,45 Euro je 1 000 Liter, ermäßigt um 12,27 Euro je 1 000 Liter.⁴ Branchendurchschnitt, gewichtet mit dem jeweiligen Energieverbrauch.⁵ Energiesteuerbelastung auf steuerpflichtigen Eigenverbrauch. Energieeinsatz zur Energieumwandlung ist steuerfrei.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Gunsten arbeitsintensiver Bereiche. Darin spiegelt sich das Bemühen bei der Ausgestaltung der ökologischen Steuerreform wider, die Belastung energieintensiver Wirtschaftsbereiche durch die differenzierte Besteuerung unterschiedlicher Energieträger und durch die Steuerermäßigungen für Landwirtschaft und Produzierendes Gewerbe zu begrenzen.

In einer Studie hat das DIW Berlin Modellrechnungen zu den unmittelbaren Be- und Entlastungswirkungen der ökologischen Steuerreform nach Produktionsbereichen durchgeführt.¹² Diese basieren auf einer detaillierten Datenbasis zu Energieverbrauch, Energiekosten, Arbeitskosten und Sozialversicherungsbeiträgen der Jahre 2002 und 2003.

Nach den Simulationsrechnungen für 2003 entfällt auf die Branchen des Produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft ein Steuermehraufkommen von 3,0 Milliarden Euro (Tabelle 3).

¹² Bach, S.: Be- und Entlastungswirkungen der ökologischen Steuerreform nach Produktionsbereichen. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 2005, www.umweltdaten.de/publikationen/fpdfL/2960.pdf. Bach, S.: Belastungswirkungen der ökologischen Steuerreform in den Produktionsbereichen: Steuervergünstigungen reduzieren ökologische Anreize. Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht 30, 2007, 53–78.

Die Entlastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen betragen 2,35 Milliarden Euro, per Saldo werden diese Branchen um 0,65 Milliarden Euro belastet. Netto belastet werden die Landwirtschaft, der Bergbau, die meisten Grundstoffindustrien, die Gas- und Wasserversorger und die Bauwirtschaft. In Relation zum Produktionswert sind die Belastungen aber gering. Geringfügig entlastet werden die meisten Branchen der Investitions- und Verbrauchsgüterproduktion, vor allem der Maschinen- und Fahrzeugbau sowie die elektrotechnische Industrie. Der Dienstleistungssektor trägt per Saldo 1,8 Milliarden Euro zusätzliches Steueraufkommen. Hier entstehen vor allem beim Straßen- und Bahnverkehr nennenswerte Belastungen. Entlastet werden überwiegend die Finanzdienstleistungen, die unternehmensbezogenen und privaten Dienstleistungen sowie die öffentliche Verwaltung. Insgesamt werden die Unternehmen um 2,5 Milliarden Euro belastet, während sich die Be- und Entlastungen bei den privaten Haushalten die Waage halten.

Aus umwelt- und wirtschaftspolitischer Perspektive sind die effektiven Steuerbelastungen je Energieeinheit in Landwirtschaft und Produzierendem Gewerbe von Interesse. Aufgrund der Steuervergünstigungen liegen die effektiven Steuerbelas-

tungen in diesen Branchen erheblich niedriger als die „normalen“ Steuererhöhungen, die der Dienstleistungssektor und die privaten Haushalte tragen (Tabelle 4). Die Grenzbelastungen, die für die Anreize zum Energiesparen relevant sind, fallen im Bergbau und in den energieintensiven Grundstoffindustrien sehr niedrig aus, gemessen an den Erhöhungen der Normalsteuersätze. Dort nehmen fast alle größeren Unternehmen bei der Stromsteuer den Spitzenausgleich in Anspruch. Höhere effektive Steuersätze je Energieeinheit sind in den weniger energieintensiven Bereichen der Investitionsgüter- und Verbrauchsgüterproduktion zu verzeichnen, insbesondere wenn sie eher mittelständig oder kleingewerblich strukturiert sind wie etwa der Maschinenbau. Noch stärker gilt dies für Landwirtschaft und Bauwirtschaft, wo es sehr viele kleine Betriebe gibt, die mit ihrem Energieverbrauch kaum über die Sockelbelastungs-Grenze hinauskommen, ab der die Ermäßigungen greifen. Dort sind die effektiven Steuersätze am höchsten.

Unter Anreizgesichtspunkten sind diese Steuerbegünstigungen ungünstig, da sie die Grenzbelastungen stark senken. Die Energiesteuerreform 2006 dürfte diese Effekte noch verstärkt haben durch die komplette Steuerbefreiung der energieintensiven Prozesse sowie durch die Ausweitung der allgemeinen Steuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft auf die gesamte Energiesteuerbelastung. Um die Energiesparanreize zu erhalten, wäre es besser, die normalen Grenzbelastungen wirksam werden zu lassen und die betroffenen Unternehmen unabhängig von deren laufendem Energieverbrauch zu kompensieren.

Verteilungseffekte moderat

Zu den Verteilungswirkungen im Bereich der privaten Haushalte hat das DIW Berlin eine Analyse mit den Einzeldaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 durchgeführt. Neben den Belastungswirkungen durch die höheren Energiesteuern wurden bei den Simulationsrechnungen auch die Entlastungswirkungen vollständig berücksichtigt. Dies betrifft die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge sowie die Anpassungen bei den gesetzlichen Renten und weiteren Sozialtransfers (Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Krankengeld, Grundsicherungsleistungen).

Mit knapp zehn Milliarden Euro entfällt mehr als die Hälfte des Ökosteuer-Mehraufkommens 2003 auf den Energieverbrauch der privaten Haushalte. Dies macht im Durchschnitt über

Tabelle 5

Ökosteuerbelastung¹ der privaten Haushalte 2003 nach Höhe des Haushaltseinkommens² und Energieträgern

In Prozent der verfügbaren Einkommen

	Klassen- durchschnitt	Klassen- obergrenze	Gas	Heizöl	Strom	Kraft- stoffe	insgesamt
	Nettoeinkommen in Euro je Monat						
1. Dezil	724	909	0,12	0,06	0,41	0,45	1,05
2. Dezil	1 029	1 136	0,11	0,06	0,33	0,49	0,98
3. Dezil	1 233	1 325	0,11	0,05	0,28	0,50	0,94
4. Dezil	1 411	1 497	0,10	0,05	0,27	0,52	0,94
5. Dezil	1 586	1 676	0,09	0,05	0,24	0,48	0,86
6. Dezil	1 772	1 873	0,10	0,05	0,23	0,48	0,85
7. Dezil	1 988	2 116	0,09	0,05	0,21	0,45	0,80
8. Dezil	2 282	2 471	0,08	0,04	0,19	0,42	0,73
9. Dezil	2 745	3 100	0,07	0,04	0,17	0,37	0,66
10. Dezil	4 346	–	0,06	0,03	0,12	0,26	0,47
Insgesamt	1 868	–	0,08	0,04	0,21	0,41	0,75

¹ Bei vollständiger Überwälzung auf die Nachfrager.² Äquivalenzgewichtet nach der neuen OECD-Skala.

Quellen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

alle Privathaushalte 0,75 Prozent des verfügbaren Einkommens aus (einschließlich Sozialtransfers, nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen) (Tabelle 5). Differenziert nach Gruppen des äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommens¹³ zeigt sich eine deutliche „Regressivität“ der Ökosteuer: Bei Haushalten mit niedrigem Einkommen ist die *relative* Belastung bezogen auf das Haushaltseinkommen höher als bei wohlhabenden Haushalten. Während die ärmsten zehn Prozent der Haushalte über ein Prozent ihres Einkommens verlieren, sind es bei den reichsten zehn Prozent nur knapp 0,5 Prozent. Das ist unpopulär und kann sozialstaatlichen Zielen widersprechen, insbesondere, wenn Haushalte am Rande des Existenzminimums betroffen sind.

Letztlich relevant ist die Gesamtwirkung der Reform. Die Verwendung der Ökosteuer-Mehreinnahmen für die Senkung der Rentenbeiträge sowie für die Anpassung von Sozialtransfers ergibt für die privaten Haushalte insgesamt eine fast aufkommensneutrale Wirkung der ökologischen Steuerreform (Tabelle 6). Die „Regressivität“ der Ökosteuerbelastung wird durch die Mittelverwendung deutlich abgemildert. Lediglich am unteren Rand der Einkommensverteilung und bei Familien mit Kindern bleiben spürbare Nettobelastungen bestehen. Dabei werden Haushalte von

¹³ Die Berechnung von Äquivalenzeinkommen dient dazu, die Einkommenssituation von Personen in Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen. Hier wird die modifizierte OECD-Äquivalenzskala angewendet. Dabei erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, alle weiteren erwachsenen Haushaltsmitglieder werden mit 0,5 und Kinder bis 14 Jahren mit 0,3 gewichtet.

Tabelle 6

Gesamtwirkung der ökologischen Steuerreform¹ auf die privaten Haushalte 2003 nach Höhe des Haushaltseinkommens² und Haushalts-/Familiientypen³

In Prozent der verfügbaren Einkommen

	Alleinstehende	Alleinerziehende		Ehepaare/zusammenlebende Paare				Sonstige Haushalte	Haushalte insgesamt
		mit 1 Kind	mit 2 und mehr Kindern	ohne Kind	mit 1 Kind	mit 2 Kindern	mit 3 und mehr Kindern		
1. Dezil	-0,02	0,20	0,35	0,16	0,27	0,28	0,48	0,38	0,13
2. Dezil	-0,16	0,21	0,28	0,13	0,25	0,31	0,50	0,15	0,10
3. Dezil	-0,22	0,10	0,25	0,01	0,25	0,27	0,39	0,00	0,05
4. Dezil	-0,17	0,11	0,48	-0,04	0,15	0,23	0,32	-0,04	0,05
5. Dezil	-0,27	0,04	0,31	-0,08	0,15	0,17	0,25	-0,02	-0,01
6. Dezil	-0,22	0,00	0,21	-0,04	0,10	0,18	0,23	0,04	0,02
7. Dezil	-0,15	0,16	0,29	-0,06	0,05	0,12	0,18	-0,05	0,00
8. Dezil	-0,11	0,14	0,35	-0,03	0,03	0,10	0,16	0,02	0,01
9. Dezil	-0,05	0,10	0,22	-0,03	0,03	0,05	0,14	0,03	0,00
10. Dezil	0,02	0,15	0,17	-0,03	0,03	0,03	0,13	0,01	0,00
Insgesamt	-0,11	0,13	0,29	-0,03	0,08	0,13	0,24	0,03	0,02
Haushalte in 1000	14 051	1 349	652	11 159	4 105	3 806	1 372	1 617	38 111

¹ Bei vollständiger Überwälzung der Ökosteuern auf die Nachfrager. Ohne Überwälzung des Arbeitgeberanteils der Rentenbeiträge auf Arbeitnehmer.

² Haushaltstypisierung nach der EVS 1998; Kinder im Haushalt bis unter 27 Jahre.

³ Äquivalenzgewichtet nach der neuen OECD-Skala.

Quellen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Arbeitnehmern entlastet oder nur gering belastet. Bei Arbeitslosen und Rentnern halten sich Be- und Entlastungen die Waage. Selbständigenhaushalte profitieren nur in geringem Umfang von der Senkung der Rentenbeiträge. Kaum gemildert wird die Ökosteuerbelastung bei Beamten und sonstigen Nichterwerbstätigen.

Als Alternative zur Verwendung der Ökosteuer-Mehreinnahmen zur Senkung der Rentenbeiträge wird seit langem ein Ökobonus diskutiert, also einheitliche Beträge pro Kopf oder pro Haushalt.¹⁴ Dies würde Haushalte mit geringen Einkommen und Familien deutlich stärker entlasten, so dass die Gesamtwirkung der Reform auf die Einkommensverteilung progressiv wirkt. Allerdings müssten dann die Rentenbeiträge wieder steigen, die Renten sinken oder anderweitig zweistellige Milliardenbeträge für die Rentenkassen mobilisiert werden.

Fazit

Die ökologische Steuerreform ist eine bleibende umwelt- und finanzpolitische Innovation der damaligen rot-grünen Bundesregierung. Mit Steuereinnahmen von derzeit 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts war sie fiskalisch erfolgreich. Diese

Mehreinnahmen erlauben es, den Rentenversicherungsbeitragssatz um 1,7 Prozentpunkte niedriger zu halten und die Renten leicht anzuheben. Schon aufgrund dieser Zusammenhänge ist nicht mit einer Rückführung der Ökosteuer zu rechnen, trotz zeitweiliger Initiativen und Kampagnen in diese Richtung vor dem Hintergrund deutlich gestiegener Energiepreise. Gesamtwirtschaftlich sind keine negativen Auswirkungen erkennbar. Größere Belastungen einzelner Wirtschaftsbereiche wurden vermieden. Die Beschäftigung dürfte leicht gestiegen sein, da die Arbeitseinkommen entlastet wurden.

Umwelt- und klimapolitisch war die Reform nur halbherzig angelegt. Rücksichtnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sowie auf die verfügbaren Einkommen der ärmeren Haushalte reduzieren die Lenkungswirkung bei energieintensiven Prozessen und im Raumwärmebereich weitgehend. Nennenswerte Preisimpulse gab es lediglich bei den Verkehrskraftstoffen und beim Stromeinsatz außerhalb der energieintensiven Industrien.

In der Energie- und Klimapolitik setzt die Politik in den letzten Jahren vor allem auf die Förderung der erneuerbaren Energien, der Kraft-Wärme-Kopplung und der Energieeinsparung sowie auf den Aufbau des Europäischen Emissionshandels.¹⁵ Die Umlage der Einspeisungsvergütungen

¹⁴ Bach, S. et al.: Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, a.a.O., 72 ff. Ökobonus – neues Instrument für Klimaschutz und ökologische Gerechtigkeit. Diskussionsvorlage für den Länderrat am 5. April 2008. Bündnis 90/Die Grünen, www.gruene-partei.de/cms/default/dokbin/226/226560.diskussionspapier_zum_oe kobonus.pdf.

¹⁵ Kemfert, C., Diekmann, J.: Perspektiven der Energiepolitik in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 3/2006; Diekmann, J., Kemfert, C.: Erneuerbare Energien: Weitere Förderung aus

für Strom aus erneuerbaren Energien erhöht die Strompreise bei nicht privilegierten Stromverbrauchern um etwa einen Cent je kWh,¹⁶ was knapp der Hälfte des aktuellen Stromsteuersatzes entspricht. Der 2005 begonnene europäische Emissionshandel war zunächst aufgrund hoher Emissionsobergrenzen wenig effektiv. Spätestens mit dem Eintritt in die dritte Phase ab 2013 dürfte das aber anders werden.¹⁷

Die politischen Erfahrungen mit der Ökosteuer wie auch mit den jüngsten Auseinandersetzungen über die Vergabemodalitäten für Emissionsrechte in der dritten Handelsphase¹⁸ zeigen: Der wesentliche Vorteil von „ökonomischen“ Instrumenten der Umweltpolitik, nämlich die Belastungen dort zu reduzieren, wo es gesamtwirtschaftlich am günstigsten ist, stellt sich in der politischen Willensbildung und administrativen Umsetzung häufig als Bumerang heraus. Die Konzepte sind nur mit zahlreichen Ausnahme- und Ermäßigungsregelungen für energieintensive Produktions- und Verbrauchsbereiche durchzusetzen. Dadurch entstehen auf der instrumentellen Ebene ähnliche Nachteile, wie sie bei den herkömmlichen umweltpolitischen Instrumenten oder bei Förderprogrammen für umweltschonende Technologien beklagt werden: Die Politik muss die

begünstigten Bereiche auswählen und abgrenzen, die Entscheidungsprozesse sind stark anfällig für Lobbying, die administrative Abwicklung der Begünstigungen ist mit hohem Verwaltungs- und Befolgungsaufwand verbunden.

Die Beseitigung dieser Unzulänglichkeiten sollte bei der Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform und deren Abstimmung mit anderen politischen Maßnahmen wie dem Emissionshandel im Vordergrund stehen. Die Steuersätze sollten sich stärker am Energiegehalt und der Klimawirksamkeit orientieren. Dabei sind auch anstehende Veränderungen der europäischen Energiesteuerrichtlinie zu beachten.¹⁹ Die Steuerbegünstigungen sollten zurückgeführt und die Ökosteuern mit den Regelungen und Wirkungen des Emissionshandels abgestimmt werden. Verbleibende Ermäßigungsregelungen sollten die Energiesparanreize möglichst nicht reduzieren, wie es bei den derzeitigen Regelungen für Landwirtschaft und Produzierendes Gewerbe der Fall ist. Für ausgewählte Produktionsprozesse oder Verbrauchsbereiche kommen dazu Freibetragsregelungen in Frage, bei denen die Ermäßigungen nach einer typisierten spezifischen Energieintensität bemessen würden.²⁰

Klimaschutzgründen unverzichtbar. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 29/2005.

16 Kemfert, C., Diekmann, J.: Förderung erneuerbarer Energien und Emissionshandel – wir brauchen beides. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 11/2009.

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

18 Vgl. die Beschlüsse des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments vom 12. beziehungsweise 17. Dezember 2008, www.bmu.de/klimaschutz/downloads/doc/42799.php.

19 Vgl. Handelsblatt vom 16.03.2009, Seite 3, www.handelsblatt.com/politik/international/industrie-fuerchtet-vorstoss-der-eu-fuer-hoehere-steuern-auf-erdgas;2203990.

20 Bach, S., Kohlhaas, M., Praetorius, B., Seidel, B., Zwiener, R.: Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation. DIW-Sonderheft Nr. 163, Berlin 1998. Kurzfassung: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 22/1997, www.diw.de/deutsch/97_22_2/30881.html. Linscheid, B., Truger, A.: Energiebesteuerung und Sonderregelungen für die Industrie: Ein Konzept prozessspezifischer Freibeträge. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 13, 2000, 50–65.

JEL Classification:
H23, Q 48, Q58.

Keywords:
Eco taxes,
Ecological tax reform,
Economic impact
assessment.

Gefahr für den Welthandel: Protektionismus durch institutionelle Reformen stoppen

Georg Erber
gerber@diw.de

Ulrich Thießen
uthiessen@diw.de

Die globale Wirtschaftskrise führt zu einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit, und fast alle Regierungen haben die Sicherung der heimischen Beschäftigung zu einem zentralen Ziel ihrer Wirtschaftspolitik erklärt. In den USA wurde sofort nach dem Amtsantritt von Präsident Obama ein weiteres Konjunkturpaket in Höhe von rund 790 Milliarden US-Dollar beschlossen. Teil dieses Programms ist eine „Buy-American-Klausel“, die bei öffentlichen Aufträgen heimische gegenüber ausländischen Anbietern bevorzugen soll. Dies führt zu Gegenmaßnahmen anderer Länder. In einigen Fällen kam es bereits zu Zollerhöhungen und handelsverzerrenden Währungsabwertungen. Es droht ein Protektionismuswettbewerb, der dramatische Folgen für den Welthandel und die wirtschaftliche Entwicklung aller Länder haben kann.

In der globalen Krise besteht daher das Gebot der Stunde: Multilaterale Organisationen stärken. Das DIW Berlin schlägt eine Reform des internationalen Währungsfonds vor. Darüber hinaus sollte die G-20-Gruppe eine größere Rolle bei der Bekämpfung internationaler Finanzkrisen spielen. Die EU-Länder sollten künftig dort nur noch mit einem gemeinsamen Vertreter auftreten.

In den USA ist im vierten Quartal 2008 das reale Bruttoinlandsprodukt um 6,3 Prozent gegenüber dem Vorquartal geschrumpft.¹ Damit hat sich die Kontraktion gegenüber den vorangegangenen Quartalen deutlich beschleunigt. Die Arbeitslosenquote hat zum Jahresanfang 2009 mit 7,6 Prozent einen Höchststand seit 1992 erreicht. Im Februar 2009 lag die Zahl der Entlassungen bei 651 000. Dies war der höchste Wert seit Dezember 1974.² Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurde ein Konjunkturpaket mit einem Gesamtvolumen von 789,5 Milliarden US-Dollar verabschiedet.³

Dieses Gesetz verpflichtet die US-Behörden dazu, bei der Auftragsvergabe aus diesem Programm heimische gegenüber ausländischen Anbietern zu bevorzugen. Dies wäre ein eindeutiger Verstoß gegen die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) und des NAFTA-Vertrags (North American Free Trade Agreement).⁴ Der in der Buy-American-Klausel genannte Preisvorteil von 25 Prozent, den ein ausländisches gegenüber einem inländischen Unternehmen bieten müsste, um Berücksichtigung zu finden, entspricht einem Schutzzoll in gleicher Höhe. Nach einer ersten Abschätzung des Peterson Institute for International Economics würde eine Umsetzung der Buy-American-Klausel nur einen Beschäftigungsgewinn von rund 9 000 Stellen bringen. Dem stünden Beschäftigungsverluste aufgrund zu erwartender Gegenmaßnahmen anderer Länder von 6 500 bis 65 000 Stellen gegenüber. Eine wachsende Zahl von Ländern (Argentinien, Brasilien, China,

¹ BEA: Gross Domestic Product: Fourth Quarter 2008 (Final). Pressemitteilung vom 26. März 2009.

² BLS: The Employment Situation: February 2009. Pressemitteilung des US Bureau of Labor Statistics vom 6. März 2009.

³ H.R.1 Amendment No. 98 in the Senate of the United States – 111th Cong. 1st Sess. Weitere Informationen über den Verlauf finden sich auf der Website readthestimulus.org/index.php.

⁴ Hufbauer, G. C., Schott, J. J.: Buy American: Bad for Jobs, Worse for Reputation. Policy Brief, Number PB09-2, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.

Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Kanada, Russland) hat ebenfalls bereits in die Richtung der Abschottung ihrer nationalen Märkte weisende Schritte eingeleitet.⁵

Hinzu kommt, dass es aufgrund der Globalisierung der Wertschöpfungsketten weltweit zu unerwarteten Produktionsstörungen kommen könnte. Daraus würden sich auch für amerikanische Unternehmen Probleme ergeben, wenn sie bei der Vergabe von Unteraufträgen nicht auf ihre angestammten Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Partnern zurückgreifen könnten. Zudem dürfte es bei der praktischen Umsetzung der Buy-American-Klausel zu erheblichen bürokratischen Problemen und Überwachungskosten kommen.

Das einseitige Vorgehen der USA beschwört nicht nur die Gefahr eines protektionistischen Wettlaufs herauf, es steht auch in offensichtlichem Widerspruch zu Absichtserklärungen des neuen Präsidenten. Eine stärkere internationale Kooperation und Koordination der amerikanischen Wirtschafts- und Außenpolitik ist eine Grundvoraussetzung für die dringend erforderliche Reform der Weltwirtschafts- und Finanzordnung. Zweifel an der Reformbereitschaft der USA in diesem Bereich würden weitere Alleingänge anderer Staaten provozieren.

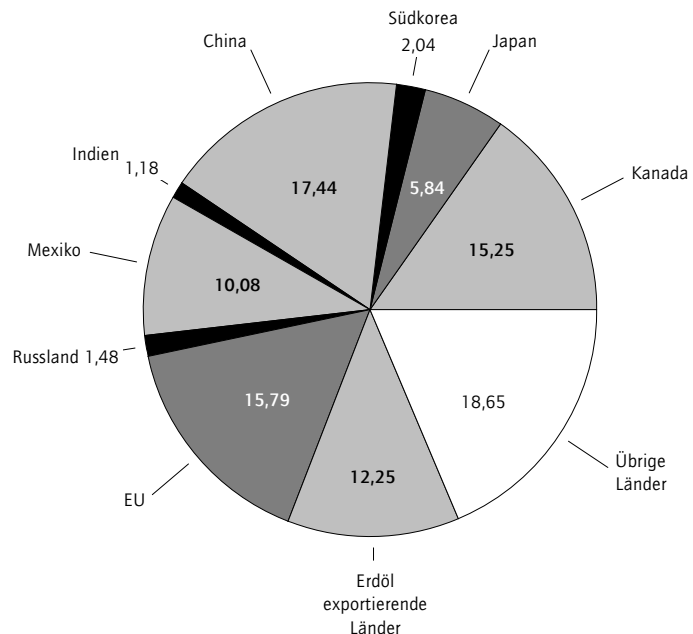
Welche Handelspartner der USA wären besonders betroffen?

Die USA sind insbesondere mit ihren beiden NAFTA-Partnerländern (Kanada und Mexiko) wirtschaftlich verflochten (Abbildung 1). Aus Kanada (15 Prozent) und Mexiko (10 Prozent) stammen rund ein Viertel aller US-Importe. Weitere besonders wichtige Handelspartner sind China (17,4 Prozent) die EU (15,8 Prozent) und die öl-exportierenden Länder wie Saudi-Arabien (12,3 Prozent). Im Vergleich dazu haben Staaten wie Japan (5,8 Prozent), Südkorea (2 Prozent), Russland (1,5 Prozent) und Indien (1,2 Prozent) nur eine untergeordnete Bedeutung für die Importe der USA. Deutschland ist mit einem Importanteil von 4,1 Prozent vor Großbritannien mit 3 Prozent der wichtigste europäische Lieferant der USA.

⁵ Von der Weltbank wurde eine Übersicht über protektionistische Maßnahmen erstellt, die weltweit seit Oktober 2008 ergriffen wurden. Vgl. World Bank: Trade Notes. Number 37, 2. März 2009.

Abbildung 1

Einfuhren in die USA nach Herkunftsländern im August 2008 Anteile in Prozent



Quelle: IWF.

DIW Berlin 2009

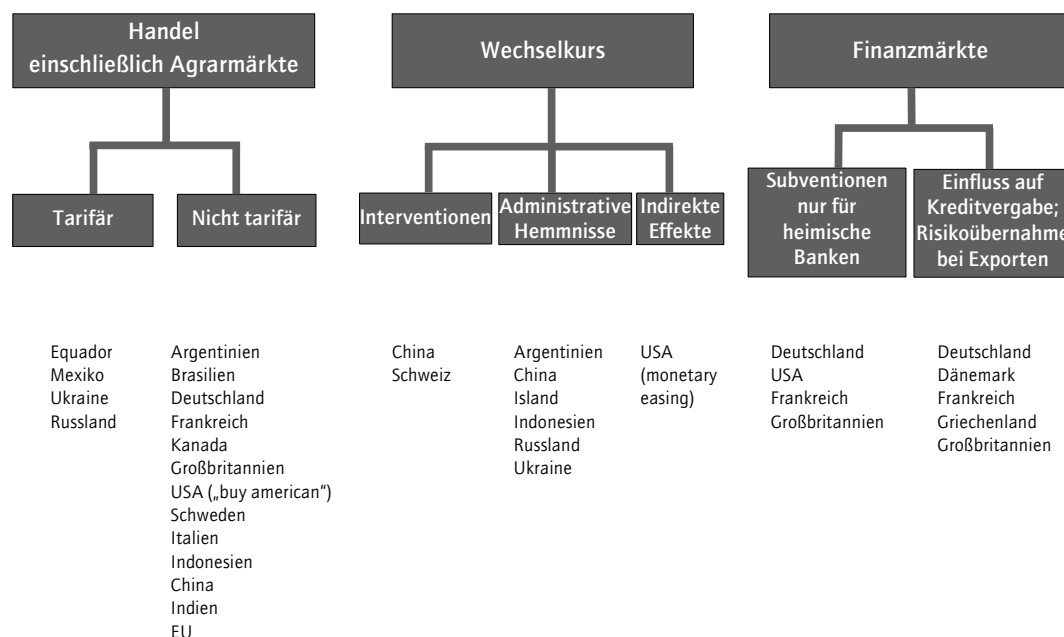
Alte und neue Formen des Protektionismus

Neben klassischen Instrumenten des Protektionismus wie Schutzzöllen, die inzwischen durch internationale Abkommen stark reguliert sind, existieren subtilere Mittel, den Marktzutritt ausländischer Anbieter zu erschweren (Abbildung 2). Zu diesen „nicht tarifären“ Handelshemmnissen sollte auch die Beeinflussung von Wechselkursen zur Erzielung einer systematischen Unterbewertung der eigenen Währung und damit von Preisvorteilen für die eigenen Exporte gezählt werden.⁶

Eine neue Form des Protektionismus kann entstehen, wenn im Zuge der globalen Finanzkrise eine restriktive Kreditvergabe gegenüber ausländischen Kreditnehmern praktiziert wird. Die umfangreichen Verstaatlichungen von Banken in zahlreichen OECD-Ländern und der massive Einsatz von Steuermitteln zur Sanierung von

⁶ Insbesondere China wird seit langem eine strategische Unterbewertung seiner Währung gegenüber zahlreichen Handelspartnern, insbesondere den USA, vorgeworfen. Siehe hierzu die Website des Peterson Institute for International Economics in Washington D. C. www.iie.com/research/topics/hottopic.cfm?HotTopicID=3 sowie die Überlegungen zu einer grundlegenden Reform des Weltwährungssystems von Frieden, J. A.: Global Governance of Global Monetary Relations: Rationale and Feasibility. In: Economics e-Journal, Vol. 3, März 2009.

Abbildung 2

Formen des Protektionismus nach ausgewählten Ländern

Quelle: Zusammenstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

nationalen Banken schaffen einen starken politischen Druck, diese Förderungen vorrangig oder sogar ausschließlich heimischen Unternehmen zu gewähren und auch die Kreditvergabe an den Bedürfnissen der heimischen Wirtschaft auszurichten. Damit wird jedoch ausländischen Kreditnehmern der Zugang zu diesen Kreditmärkten erschwert oder unmöglich gemacht. Daraus können im Extremfall sogar Zahlungsbilanzkrisen ganzer Länder resultieren.⁷

Eine Politisierung des Kreditgeschäfts wird Unternehmen in denjenigen Ländern besonders hart treffen, die über weniger entwickelte Kapitalmärkte verfügen und deren Staatshaushalte stark verschuldet sind. So rechnet die Weltbank mit einem Finanzierungsdefizit der Entwicklungsländer in diesem Jahr infolge der globalen Finanzkrise von 270 bis 700 Milliarden US-Dollar.⁸

Hinzu kommt, dass als Folge der Umstrukturierung nationaler Finanzsysteme vielfach Marktmacht bei wenigen nationalen „Champions“ entsteht, die zu einer Kreditverteuerung aufgrund verringerten Wettbewerbs führt. Dies hat Wohlfahrtsverluste in denjenigen Ländern zur Folge,

die den Marktzutritt ausländischer Finanzinstitute beschränken.

Erhebliche Wohlfahrtsverluste durch Protektionismus

Eine Analyse der Kosten des Protektionismus aus dem Jahr 1992, die nur die Kosten für die Verbraucher aufgrund geringerer Produktvielfalt schätzt und unterstellt, dass der internationale Handel durch Protektionismus um ein Viertel abnimmt, kommt im Mittelwert zu einer Abnahme der weltweiten Wohlfahrt, das heißt grob gesprochen des Einkommens, um fünf Prozent.⁹ Hinzu kommen die Effizienzverluste auf der Produktionsseite, insbesondere wenn Skalenerträge bestehen, weil bei Handelsreduzierung die Unternehmen mit geringeren Stückzahlen und somit höheren Stückkosten produzieren. Diese Verluste können aus Studien zu den Wohlfahrtsgewinnen einer Handelsliberalisierung bei Skalenerträgen abgeleitet werden (beispielsweise der Liberalisierung in Nordamerika). Sie haben ebenfalls eine relativ hohe Bandbreite, abhängig von den gesetzten Annahmen, und kommen zu einem Wohlfahrtsverlust in Höhe von einem bis über

⁷ Eichengreen, B.: Capital Flows and Crisis. Cambridge, MA, 2004.

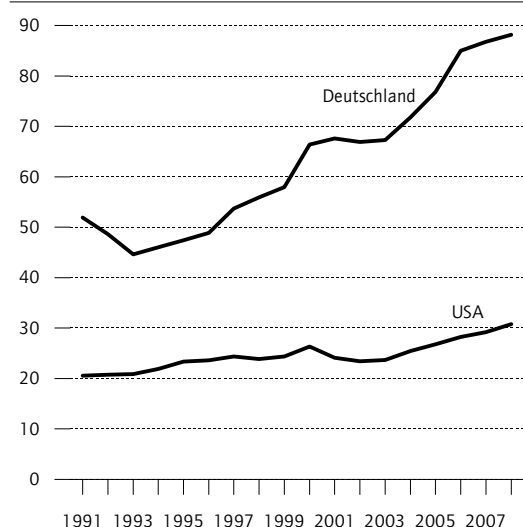
⁸ Theis, D.M.: Crisis Reveals Growing Finance Gaps for Developing Countries. Pressemitteilung vom März 2009, Weltbank, Washington, D.C.

⁹ Feenstra, R.C.: How Costly is Protectionism? In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 6, 1992, 159 ff. Die Bandbreite verschiedener Szenarien um diesen Mittelwert ist mit zwei bis acht Prozent relativ hoch.

Abbildung 3

Offenheit¹ im Außenhandel der USA und Deutschlands

In Prozent



¹ Summe aus Exporten und Importen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt.

Quellen: IWF; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

acht Prozent. Der Mittelwert beträgt 3,5 Prozent. Addiert man die beiden Verlustwerte – 5 Prozent auf der Verbrauchsseite und 3,5 Prozent auf der Produktionsseite – ergibt sich ein grober Gesamtwert der Kosten des Protektionismus. Bei einer Reduzierung des internationalen Handels um ein Viertel würde die Wohlfahrt um 8,5 Prozent abnehmen. Dieser Wert kann so interpretiert werden, dass das Einkommen um 8,5 Prozent niedriger ist, solange die 25-prozentige Handelsreduktion anhält. Ein historisches Beispiel für eine Einschränkung des internationalen Austauschs in dieser Größenordnung ist die Depression von 1929 bis 1933. Ein großer Teil der damaligen Einkommensverluste ist dem Protektionismus zuzuschreiben (Kasten).¹⁰

Da heute der Offenheitsgrad der Volkswirtschaften (Relation der Exporte und Importe zum Bruttoinlandsprodukt) der USA und Deutschlands ungefähr doppelt so hoch ist wie vor der großen

Depression und auch die Verzahnung der Finanzmärkte enger ist, kann die Bedeutung des Protektionismus für die Einkommensentwicklung nur noch weiter zugenommen haben. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass heute im Vergleich zur großen Depression Regierungen und Behörden bei Protektionismus eher zu verdeckten, nicht tarifären Handelshemmnissen greifen, weil die meisten Länder Mitglied der WTO sind und deshalb nicht beliebig Zölle erhöhen dürfen.¹¹ Diese verdeckten protektionistischen Maßnahmen können wirksamer sein als Zölle, weil beispielsweise überraschende administrative Auflagen bei Importen so schwer zu erfüllen sein können, dass der Handel völlig verhindert wird.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen wie die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen von Protektionismus betroffen sind. Ein Produktionsrückgang ist mit Beschäftigungsabbau verbunden, und weil dieser vor allem zunächst die weniger Qualifizierten trifft, leiden Gruppen mit relativ niedrigem Einkommen stärker unter Handelsreduzierungen. Sie konsumieren auch einen relativ hohen Anteil ihres Einkommens und sind daher relativ mehr von dem Effizienzverlust auf der Produktionsseite und daraus resultierenden Preiserhöhungen betroffen.

Vorschläge für Verbesserungen des institutionellen Rahmens

Um handelsbeschränkende Maßnahmen in einer Wirtschaftskrise zu verhindern, wurden bereits 1944 die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) geschaffen, nach deren Regeln Leistungsbilanztransaktionen nicht beschränkt werden dürfen (Artikel VIII der IWF-Statuten). Sie bieten umfassende Finanzierungsfazilitäten an, insbesondere für den Fall einer Wirtschaftskrise, damit kein Land bei abnehmenden Exporten Schwierigkeiten hat, ein eventuell steigendes Leistungsbilanzdefizit zu finanzieren, sondern Zeit gewinnt für Anpassungsreformen und eine baldige Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und Exporte. Über diese Institutionen hinaus besteht heute eine eigene Gerichtsbarkeit der WTO, und für die EU-Länder gibt es zusätzlich das Europäische Recht. Dieser umfassende institutionelle Rahmen reicht nicht aus zu

¹⁰ Auch in der Weltwirtschaftskrise spielten die USA mit dem 1930 verabschiedeten Smoot-Hawley-Act, das heißt drastischen Zollerhöhungen, eine zentrale Rolle. Dies trug zu dem protektionistischen Wettlauf unter den Handelsnationen bei, die mit Abschottung und Abwertungen versuchten, die heimische Wirtschaft und Beschäftigung zu stabilisieren, aber das Gegenteil erreichten: Der Welthandel wurde nachhaltig gestört und die internationale Arbeitsteilung brach zusammen. Vgl. Archibald, R. B., Feldman, D. H.: Investment During the Great Depression: Uncertainty and the Role of the Smoot-Hawley Tariff. In: Southern Economic Journal, Vol. 64, Nr. 4, 1998, 857–879; sowie Irwin, D.: The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment. In: Review of Economics and Statistics, Vol. 80, Nr. 2, 1998, 326–334.

¹¹ Tun sie es dennoch, müssen sie mit Gegenreaktionen der Gerichtsbarkeit der WTO rechnen. Dies kann aber dauern, und wenn ein Land nicht dem Richterspruch der WTO folgt, besteht letztlich nur die Möglichkeit für die WTO, anderen Ländern zu erlauben, Gegenmaßnahmen gegen das Land mit Regelverstoß zu ergreifen. Möglicherweise kann auch als letzte Maßnahme das gegen die Regeln verstoßende Land ausgeschlossen werden. Dies würde aber den Protektionismus weiter fördern.

Protektionismus und Welthandel während der Depression 1929 bis 1933

In der großen Depression 1929 bis 1933 nahm der reale Welthandel um ein Drittel ab, die reale Produktion in den USA und Deutschland sank um 30 Prozent, und die Arbeitslosenquoten stiegen in den USA auf 25 Prozent und in Deutschland auf knapp 30 Prozent. Obwohl die drastische Zollerhöhung in den USA erst mit dem „Smoot Hawley Act“ im Juni 1930 implementiert wurde und somit zeitlich nach dem Aktienkurssturz lag, wird sie mitverantwortlich für den Kurssturz im Oktober 1929 gemacht, weil die Diskussion über dieses Gesetz bereits vor dem Börsencrash stattfand und die Sorge über die Effekte des Protektionismus die Börse beeinflusste.¹ Allein die Diskussion über Protektionismus kann also umgehend reale Effekte bewirken und hat auch gegenwärtig die Aktienkurse negativ beeinflusst.

Eine empirische Analyse der Ursachen für den starken Rückgang des realen Welthandels in der großen Depression zeigt, dass dieser ungefähr zur Hälfte durch diskretionäre protektionistische Maßnahmen verursacht wurde und zur anderen Hälfte durch den allgemeinen Einkommensrückgang. Hierbei wurden Rückkoppelungseffekte berücksichtigt.² Der Protektionismus wird unter-

gliedert in tarifäre und nicht-tarifäre Maßnahmen sowie in die aus der damaligen Deflation resultierenden realen Zollerhöhungen (bei nominal fixen Zollabgaben). Die einzelnen „Beiträge“ dieser Elemente zum Handelsrückgang wurden auf acht Prozentpunkte für tarifäre Maßnahmen, sechs Prozentpunkte für nicht-tarifäre Maßnahmen und fünf Prozentpunkte für inflationsinduzierte Handelsbeschränkungen geschätzt (zur Offenheit der Volkswirtschaften im historischen Vergleich siehe Abbildung).

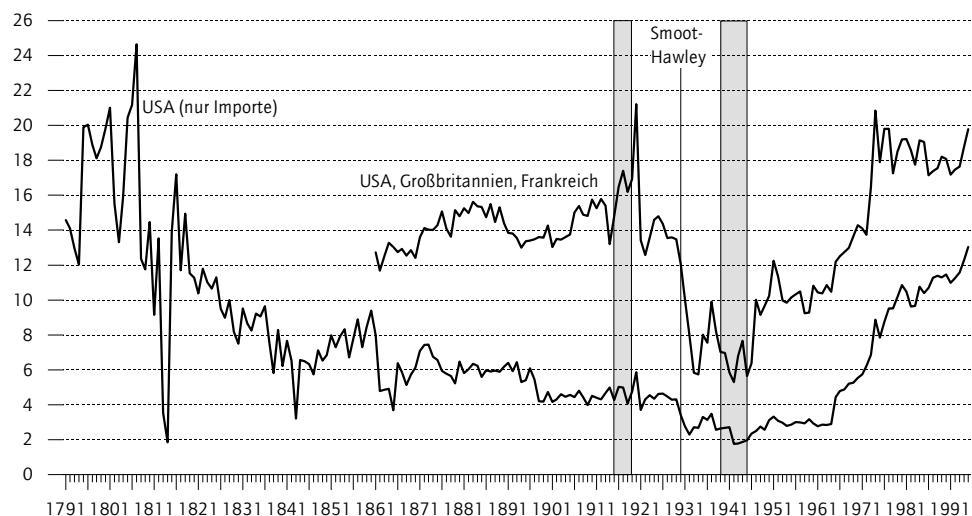
Zwar kann von dieser Schätzung nicht unmittelbar auf den Effekt des Protektionismus auf die Einkommensentwicklung geschlossen werden, weil die Verbindung zwischen Welthandelsvolumen und realer Einkommensentwicklung von Land zu Land unterschiedlich war. In den USA und in Deutschland war der reale Einkommensrückgang in der Depression nahezu so groß wie der reale Welthandelsrückgang, das heißt, das Realeinkommen reagierte sehr elastisch auf Änderungen des realen internationalen Handelsvolumens. Da nach dieser Schätzung Protektionismus für ungefähr die Hälfte des Welthandelsrückgangs in der Depression verantwortlich war, hätte somit der Einkommensrückgang und die Depression möglicherweise sogar halbiert werden können, wenn das Smoot-Hawley-Gesetz und Protektionismus auf allen Seiten verhindert worden wären.

¹ Die entscheidende Ursache für den Kurssturz war nicht die Sorge vor Protektionismus, sondern übertriebene Gewinnerwartungen und starke Preissteigerungen auf den Immobilienmärkten.

² Madsen, J.B.: Trade Barriers and the Collapse of World Trade during the Great Depression. In: Southern Economic Journal, Vol. 67, Nr. 4, 2001, 848–868.

Offenheitsgrad¹ der USA und der Ländergruppe USA, Großbritannien und Frankreich

In Prozent



¹ Summe aus Exporten und Importen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Chase-Dunn, C., Kawano, Y., Brewer, B.: Trade Globalization since 1795: Waves of Integration in the World-system. In: American Sociological Review, Februar 2000, Millennial Symposium.

verhindern, dass in einer Wirtschaftskrise handelsbeschränkende Maßnahmen angekündigt werden. Dies sollte Anlass sein, die Regelungen und Institutionen zu überprüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass institutionelle Regeln immer wieder genau dann, wenn sie greifen sollen, um bestimmtes Handeln von Regierungen zu verhindern, nicht wirksam sind, weil sie umgangen oder einfach aufgehoben oder geändert werden. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn größere, relativ mächtige Länder betroffen sind.

Die Rolle des IWF könnte dadurch gestärkt werden, dass seine Legitimität verbessert wird durch Änderung des Auswahlverfahrens für das Management, so dass qualifizierte Personen unabhängig von ihrer Nationalität berücksichtigt werden.¹² Die Stimmrechte der traditionellen Industrieländer müssten relativ abnehmen wie auch die Mindeststimmrechtszahl bei bestimmten Entscheidungen, um das hier bestehende sogenannte US-Veto aufzuheben. Und die Ressourcen des IWF könnten erhöht werden, da zum Beispiel in dieser Krise allein die Zentralbank der USA Kredite an Zentralbanken in Höhe von über 600 Milliarden US-Dollar ausreichte, während der IWF seit September 2008 nur Kredite in Höhe von gut 50 Milliarden US-Dollar vergab und sein Kreditpotential bei 250 Milliarden US-Dollar liegt. Allerdings kann gegen eine Stärkung der Rolle des IWF eingewandt werden, dass dieser wiederholt erhebliche Fehler bei seiner Beratungspolitik machte, die zu Währungskrisen zumindest beitrugen.¹³

Als mögliche Alternative oder Ergänzung zu einer Ressourcenausweitung des IWF und als Alternative zur gegenwärtig praktizierten Ad-hoc-Zahlungsbilanzkreditvergabe durch die USA, die EU und weitere Industrieländer kommt auch in Frage, bei internationalen Finanzkrisen relativ schnell in einem dafür zu schaffenden Untergremium der G-20-Länder Entscheidungen über Zahlungsbilanzkredite herbeizuführen.¹⁴ Die G-20 wurde geschaffen als Reaktion auf die internationale

Währungs- und Finanzkrise 1998. Ihre Weiterentwicklung scheint daher konsequent. Der Vorteil gegenüber dem IWF beziehungsweise Ad-hoc-Maßnahmen einzelner Zentralbanken könnte in der direkten Verfügbarkeit der Ressourcen, der Schnelligkeit, der besseren Legitimierung und tendenziell geringeren Fehlerhaftigkeit liegen, weil im G-20-Gremium eine Diskussion und Abstimmung direkt zwischen den Regierungen erfolgt. Dagegen ist die Länderpolitik und Kreditvergabe des IWF in höherem Maße von wenigen Personen beeinflusst, auch wenn formal das Exekutivgremium des IWF entscheidet.¹⁵

Die vorgeschlagene Erweiterung der G-20-Gruppe um ein Untergremium für Zahlungsbilanzkredite führt zu einer weiteren Überlegung: Die G-20 hat sich zu einem sehr bedeutenden internationalen Koordinationsinstrument entwickelt. Die EU ist dort mit vier Ländern vertreten (Italien, Frankreich, Deutschland, Großbritannien) sowie mit dem jeweiligen Präsidenten des EU-Rates und der Europäischen Zentralbank (EZB). Wenn die EU ein Gremium schüfe, dass für eine bessere Koordination der EU-Wirtschaftspolitik zuständig ist, könnte die Bereitschaft der vier vertretenen EU-Länder steigen, sich auf einen einzigen EU-Vertreter zu einigen. Hierdurch würde nicht nur die Schlagkraft der G-20-Gruppe tendenziell verbessert, sondern die EU-Länder wären implizit gezwungen, sich vor den Treffen der G-20-Gruppe abzustimmen und eine einheitliche Position zu finden.

Fazit

Die sich weltweit ausbreitende Wirtschaftskrise schafft für einzelne nationale Regierungen starke politische Anreize der Marktabstottung zur Sicherung der heimischen Beschäftigung. Ein sich daraus ergebender protektionistischer Wettlauf könnte zu massiven zusätzlichen Störungen der Weltwirtschaft führen. Da Handelsbeziehungen sich in der Regel auf der Grundlage von Spezialisierungsvorteilen entwickelt haben, würde eine Unterbrechung oder nachhaltige Behinderung des Austauschs alle Länder am Ende teuer zu stehen kommen.

¹² Vgl. Truman, E.: IMF Reform: An Unfinished Agenda. In: Peterson Institute for International Economics vom 28. Januar 2009, www.petersoninstitute.org/publications/opeds/oped.cfm.

¹³ Stiglitz, J. E.: Die Schatten der Globalisierung. München 2002, Die Roaring Nineties. Der entzauberte Boom. Berlin 2004 sowie Die Chancen der Globalisierung. Berlin 2006. Es gibt eine umfangreiche Literatur, die theoretisch und empirisch Fehler bei der Konstruktion des IWF und seiner Politik belegt. Jong-Wha, L., Kwanho, S.: IMF Bailouts and Moral Hazard. In: Journal of International Finance, Vol. 27, No. 5, 2008, 816–830; Dreher, A., Vaubel, R.: The Causes and Consequences of IMF Conditionality. In: Emerging Markets and Trade, Vol. 40, No. 3, 2004, 26–54; Evrensel, A.: Effectiveness of IMF-supported Stabilization Programs in Developing Countries. Journal of International Money and Finance, Vol. 21, No. 5, 2002, 565–587.

¹⁴ Derzeit besteht weiterhin erhebliche Uneinigkeit innerhalb der G-20-Gruppe, wie eine Reform der Weltwirtschaftsordnung und insbesondere des IWF aussehen soll. Vgl. dazu das letzte G-20 Finance Ministers' and Central Bank Governors' Communiqué in Horsham, Großbritannien vom 14. März 2009 sowie die Declaration: Summit on

Financial Markets and the World Economy in Washington, D.C. vom 15. November 2008.

¹⁵ Bei einer begrenzten Zahl der Tagungen pro Jahr des Exekutivdirektoriums des IWF bei über 170 Mitgliedsländern mit regelmäßig ausführlichen Berichten zusätzlich zu einer Vielzahl von Sonderstudien und administrativen Papieren, ist es für den einzelnen Exekutivdirektor nahezu unmöglich, versteckte wichtige Details der Vorgänge zu einzelnen Länderkrediten in den Berichten zu finden, zu verstehen und zu hinterfragen.

JEL Classification:
F13, F32, F51, F53, F59

Keywords:
Buy American Clause,
Stimulus package,
Protectionism,
Trade-barriers

Angesichts dessen muss es zu umfassenden institutionellen Reformen der für die Überwachung und Regulierung der globalen Handelsbeziehungen und der Finanzmärkte zuständigen Organisationen WTO und IWF kommen. Dabei sind die großen Entwicklungs- und Schwellenländer – wie bereits in der G-20-Gruppe – stärker zu beteiligen. Die G-20-Gruppe sollte eine größere Rolle bei der Bekämpfung internationaler Finanzkrisen spielen. Um die Interessen der EU-Mitgliedsländer wirkungsvoller zur Geltung zu bringen, sollte ein gemeinsamer

Vertreter anstelle der bisherigen Repräsentanten der vier großen EU-Mitgliedsländer dorthin entsandt werden. Dies macht einen intensiveren Abstimmungsprozess zwischen den EU-Ländern erforderlich. Durch eine Gruppe starker Vertreter innerhalb der G-20 wäre auch ein wirkungsvolleres Gegengewicht zu den bisher dominierenden USA möglich. Dies könnte insgesamt eine unilaterale Politik großer Volkswirtschaften unter Missachtung des internationalen Rechts- und Regulierungsrahmens stärker verhindern als bisher.

Invitation to the workshop on



The Internationalisation of Services

Berlin, 25th to 26th June, 2009

The internationalisation of the economy has continued to increase undiminished. Accordingly, world trade is growing faster than the individual economies. The internationalisation is mainly determined by the exchange of goods, but more and more frequently by the exchange of services. New technologies and the integration of formerly socialist economies into the world market offer new opportunities for exchange in services. This development is more and more taken note by policy makers. Unclear are the consequences of the current global economic crisis.

In contrast, our knowledge about the process of internationalisation of services and the service sector is still weak. However, in recent times research on this topic by economists, business economists and other disciplines has increased.

The aim of the workshop is to foster the scientific exchange about international trade in services. The organisers invite theoretical and empirical papers on the following topics like

- Tradability of services
- Barriers for service exports and imports
- Relationship between goods and services in international trade
- Export behaviour and company performance
- International research strategies of multinationals
- Off-shoring of services and FDI of service firms

or other issues concerning the internationalisation of services.

We are pleased that **Henk L.M. Kox** (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague) will attend the workshop as the keynote speaker.

A selection of the presented papers will be considered for publication in "Applied Economics Quarterly". Papers are subject to a double-blind review process.

The workshop is organised by the DIW Berlin (German Institute for Economic Research) and the Leuphana University of Lüneburg, and will be held at the DIW in Berlin, 25th to 26th June 2009, lunch to lunch. If you have a paper that you would like to present, please send the paper or an abstract in PDF by e-mail to one of the organisers shown below.

The deadline for submission is 30th April, 2009. Paper presenters are notified latest by 15th May, 2009. The selection of the papers is facilitated by Prof. Dr. Joachim Wagner (Leuphana University of Lüneburg).

For enquiries please email to Alexander Eickelpasch, DIW Berlin (aeickelpasch@diw.de) or Alexander Vogel, Leuphana University of Lüneburg (avogel@uni.leuphana.de).

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01 805–19 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

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.

Der nächste Wochenbericht erscheint
am 15. April 2009.



„Struktur vor Konjunktur“ auf dem „Gipfel der Gipfel“

von Klaus F. Zimmermann*

Mehr als 75 Jahre nach dem großen Krisengipfel im Juni 1933 ist London in dieser Woche wiederum der Ort, an dem die Staats- und Regierungschefs der Welt nach einer Lösung aus einer übermächtigen Weltwirtschaftskrise suchen. Damals trafen sich Delegationen aus 66 Nationen, heute sind es die Regierungsspitzen der G20. Seit der Eskalation der Finanzkrise im vergangenen Herbst und der zunehmenden Infektion der Weltwirtschaft jagen rastlose Politiker von Gipfel zu Gipfel. Vor dem Treffen in London, das den Charakter eines „Gipfels der Gipfel“ bekommen hat, sind deshalb die Erwartungen enorm.

Trotzdem haben sich im Vorfeld sehr unterschiedliche Positionen festgemacht: Amerika erwartet von der Welt größere Konjunkturprogramme zur Bekämpfung der Rezession, Europa fordert eine Konzentration auf eine neue Weltfinanzordnung und China drängt auf die Schaffung einer neuen Leitwährung. Das hat das Potenzial so zu enden wie 1933 in London – ohne Ergebnis und im Desaster. Mit schlimmen Folgen und einem lang anhaltenden Siechtum der Weltwirtschaft. Wer sich übernimmt, wird auch heute im Unverbindlichen stecken bleiben. Der Kern der Krise muss rasch angepackt werden.

Schon im November 2008 haben die G20-Staaten bei einem ersten Gipfeltreffen eine Erklärung unterschrieben, wonach „alle Finanzmärkte, Finanzprodukte und Finanzmarktteilnehmer einer Regulierung oder angemessenen Überwachung“ zu unterwerfen sind. Danach sind regional eigenständige Lösungen immer wieder mit dem Hinweis auf dieses Treffen vertagt worden. In London sind die Gipfelteilnehmer deshalb jetzt im selbst auferlegten Zugzwang, den Absichten konkrete Beschlüsse folgen zu lassen. Erste Priorität liegt auf einer institutionellen Stärkung der großen, international tätigen Banken und der Vermeidung des Koordinationsversagens auf gesamt- und einzelwirtschaftlicher Ebene.

Amerika wird eine Weltregulierungsbehörde nicht zulassen – sie ist auch nicht erforderlich. Regionale Lösungen sind unvermeidbar, aber auch überlegen. Sie hätten längst angegangen werden können. Dieser Verzug hat die Krise verschärft. Auch wird ignoriert, dass sich die Weltwirtschaft nicht durch Konjunkturprogramme – auch nicht durch globale – aus dem gegenwärtigen Schlamassel ziehen lässt. Sie können bestenfalls das Problem lindern. Weiter geht es erst, wenn die explodierte Strukturkrise im Finanzsektor hinreichend repariert wurde. Dazu müssen die Grundprinzipien der neuen Finanzordnung überzeugend verabschiedet werden und nationale, wie internationale Sanierungen des Bankensektors vorangetrieben werden. Nur so können die Banken wieder zu ihrer normalen Rolle in der Wirtschaft zurückfinden. Struktur geht deshalb vor Konjunktur. Bleibt dies unbeachtet, droht Protektionismus.

* Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).