



20 Jahre ökologische Steuerreform

215 Bericht von Claudia Kemfert, Wolf-Peter Schill, Nicole Wäger und Aleksandar Zaklan

Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt, CO₂-Bepreisung der nächste Schritt

223 Bericht von Stefan Bach, Hermann Buslei, Michelle Harnisch und Niklas Isaak

Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten

232 Interview mit Stefan Bach

236 Kommentar von Franziska Bremus

„Big Bank Theory“: Lieber grenzüberschreitend als national konsolidieren

Die Beschäftigung

Die Beschäftigung in wichtigen Industriezweigen.

(Vollbeschäftigte je 100 Gewerkschaftsmitglieder.)

Ende des Monats	Produktionsmittelindustrien								Verbrauchsgüterindustrien								Insgesamt		
	Bergbau	Metallind.	Chem. Ind.	Bau- gewerbe	Holzind.	Papier- erzeugung	Leder- erzeugung	Insgesamt		Textilind.	Schuhind.	Leder- verarbeitung ²⁾	Papier- verarbeitung	Glasind.	Porzellan- industrie	Insgesamt		Insgesamt	
								einschl. Saison- gewerbe ¹⁾	ausschl. Saison- gewerbe ¹⁾							einschl. Saison- gewerbe ¹⁾	ausschl. Saison- gewerbe ¹⁾		
1928																			
Februar....	97,4	94,1	94,3	66,5	87,0	96,5	89,8	85,9	93,6	94,5	84,8	83,8	.	90,1	93,2	89,1	89,5	87,2	92,3
März.....	97,6	94,6	94,5	71,8	87,7	96,7	87,8	87,9	94,0	93,3	82,9	83,0	.	90,1	95,2	89,6	89,5	88,6	92,5
April.....	97,8	94,7	94,8	85,8	88,4	97,0	88,5	91,9	94,2	91,3	80,8	81,3	.	90,6	95,2	89,5	88,6	90,9	92,4
Mai.....	97,3	94,5	94,1	90,5	88,8	96,8	84,5	92,9	93,9	89,5	76,2	77,9	.	90,6	94,8	88,4	87,0	91,1	91,7
1929																			
Februar....	96,0	87,4	89,6	28,1	74,1	92,3	78,7	69,9	87,8	85,7	67,3	72,7	84,2	84,2	82,9	77,1	76,8	72,7	84,3
März.....	96,2	88,4	91,1	53,5	76,2	93,3	78,1	78,1	88,5	84,7	67,4	74,9	83,3	85,8	84,0	78,5	78,1	78,3	85,2
April.....	97,4	89,9	93,7	79,2	80,2	94,4	81,6	86,8	90,1	84,0	75,2	77,4	83,6	88,1	86,1	82,5	81,8	85,1	87,5
Mai.....	97,1	90,9	94,2	87,6	82,7	94,4	78,9	89,7	90,6	83,2	70,9	78,6	82,1	88,1	86,2	82,4	81,8	86,8	87,8

¹⁾ Gewogener Durchschnitt auf Grund der in den einzelnen Industriegruppen am 16. 6. 1925 beschäftigten Personen. — ²⁾ 1929 ohne Schuhindustrie.

© DIW Berlin 1929

Aus dem Wochenbericht Nr. 13 vom 26. Juni 1929

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
www.diw.de
Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200
86. Jahrgang 27. März 2019

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebzig;
Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.;
Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spiß

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach (1. Bericht); Prof. Dr. Claudia Kemfert (2. Bericht)

Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;
Matthias Laugwitz; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

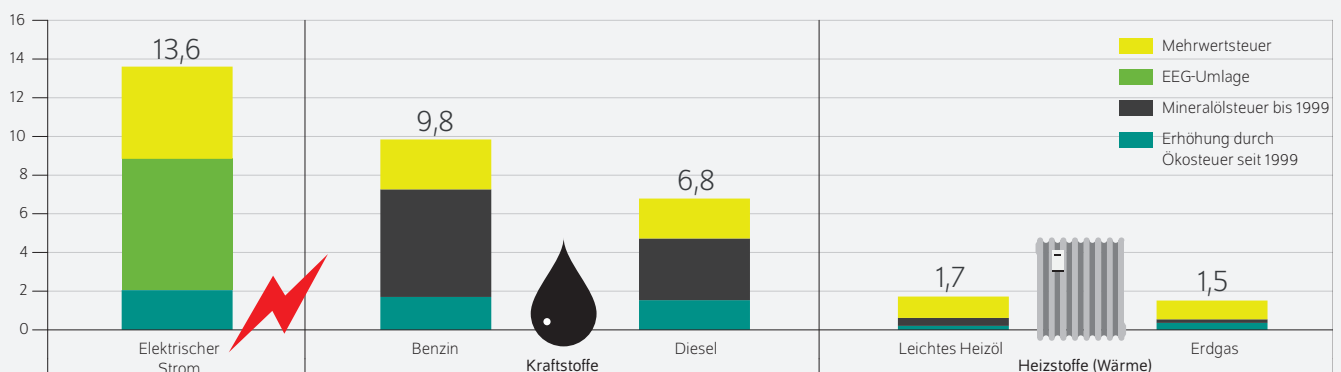
Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt, CO₂-Bepreisung der nächste Schritt

Von Claudia Kemfert, Wolf-Peter Schill, Nicole Wäger und Aleksandar Zaklan

- Rückblick zum 20-jährigen Jubiläum des Einstiegs in die ökologische Steuerreform
- Erhoffte umweltpolitische Lenkungswirkungen blieben weitgehend aus
- Steuersätze waren zu niedrig, um Energieverbrauch und folglich Treibhausgasemissionen merklich zu senken
- Stärkere und stärker am CO₂-Gehalt orientierte Besteuerung erforderlich
- Heiz- und Kraftstoffe sollten höher besteuert werden

Je nach Energieträger hat die Ökosteuer ein unterschiedliches Gewicht an den Abgaben und Umlagen – bei Heizstoffen ist sie besonders gering

Energiebezogene Belastung verschiedener Energieträger mit Abgaben und Umlagen (2018, in Cent pro Kilowattstunde)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten von AGE, Statistischem Bundesamt, Mineralölwirtschaftsverband und Umweltbundesamt.

Anmerkung: Beim Strom gibt es weitere Abgaben und Umlagen, zum Beispiel zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung.

© DIW Berlin 2019

ZITAT

„Aus Umweltsicht ist die Ökosteuer ein Flop. Aber sie hat das Potential, durch eine Neuausrichtung im Zuge einer Energiesteuerreform zur Erreichung der Klima- und Energiewendeziele beizutragen.“

— Claudia Kemfert, Studienautorin —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Stefan Bach
www.diw.de/mediathek

Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt, CO₂-Bepreisung der nächste Schritt

Von Claudia Kemfert, Wolf-Peter Schill, Nicole Wägner und Aleksandar Zaklan

ABSTRACT

Im April 1999 wurde die ökologische Steuerreform eingeführt. Vor dem Hintergrund dieses 20-jährigen Jubiläums nimmt dieser Wochenbericht eine Bestandsaufnahme der umweltpolitischen Effekte der Reform vor. Aufgrund der geringen Steuersätze war die Lenkungswirkung der Ökosteuer zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen sehr gering. Ferner können uneinheitliche Steuersätze auf verschiedene Energieträger zu Effizienzverlusten führen. Um die Lenkungswirkung zu verbessern, sollte die Ökosteuer konsequenter an Klimazielen ausgerichtet sein, das heißt die Steuersätze auf Heiz- und Kraftstoffe sollten steigen und stärker CO₂-basiert gestaltet werden. Hierbei sollte die Besteuerung mit den bestehenden Instrumenten zur mittel- bis langfristigen Umsetzung der Energiewende stärker abgestimmt werden.

Vor 20 Jahren beschloss der Bundestag das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, das am 1. April 1999 in Kraft trat.¹ Es führte eine Stromsteuer ein und erhöhte die Mineralölsteuer. Bis 2003 wurden Mineralölsteuer und Stromsteuer in mehreren Schritten weiter erhöht, seitdem nicht mehr.² Das Ziel der ökologischen Steuerreform war vor allem die Steigerung der Energieeffizienz durch eine Besteuerung des Energieverbrauchs; gleichzeitig sollten durch die Verwendung des Steueraufkommens für die Rentenkasse die Lohnnebenkosten gesenkt werden.

Dieser Wochenbericht blickt zunächst auf die ökologische Steuerreform zurück, insbesondere ihre Lenkungswirkungen,³ und knüpft dann an die aktuelle Debatte zu einer stärker CO₂-basierten Energiebesteuerung an, insbesondere vor dem Hintergrund der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele Deutschlands.

Die ökologische Steuerreform von 1999 strebte eine doppelte Dividende an

Die ökologische Steuerreform zielte auf eine sogenannte doppelte Dividende ab: Zum einen sollen durch die Verteuerung des Energieverbrauchs wirtschaftliche Anreize zur Verringerung von Umweltbelastungen gesetzt werden. Durch die Besteuerung fossiler Energieträger soll der Verbrauch gesenkt und dadurch Emissionen vermieden werden. Emissionsminderungen können einerseits durch das Ausschöpfen von Energieeffizienzpotentialen zustande kommen und andererseits durch Produktsubstitution hin zu CO₂-ärmeren Alternativen, wie etwa erneuerbaren Energien.⁴ Darüber hinaus können die durch die Ökosteuer erzielten zusätzlichen

¹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 1999 Teil I Nr. 14, ausgegeben zu Bonn am 29. März 1999 (online verfügbar, abgerufen am 9. März 2018). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2004): Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Steuerreform (online verfügbar, abgerufen am 19. März 2019).

³ Zu den finanz- und sozialpolitischen Auswirkungen der Reform siehe Stefan Bach et al. (2019): Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten. DIW Wochenbericht Nr. 13.

⁴ Die Begründung des Gesetzesentwurfs zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 17. November 1998, Bundestags-Drucksache 14/40, nennt keine konkreten umwelt- oder klimapolitischen Ziele, sondern betont nur die allgemeine Notwendigkeit zur Energieeinsparung.

Einnahmen zur Senkung bestehender Steuern und Abgaben eingesetzt werden. Dadurch können Nachteile des bestehenden Steuer- und Abgabensystems vermindert werden, etwa die hohe Belastung der Arbeitseinkommen.

In Deutschland wurde das Aufkommen der Ökosteuer zur Bezuschussung der Rentenversicherung genutzt, um die Belastung der Lohneinkommen zu verringern. Vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosenzahlen versprach man sich durch eine niedrigere Abgabenlast des Produktionsfaktors Arbeit Impulse für den Arbeitsmarkt und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.⁵ Zudem führte die Senkung des Beitragssatzes über die Rentenanpassung zu einer Erhöhung der Altersbezüge.⁶

Das Prinzip einer ökologischen Steuerreform wurde seit Mitte der 1990er Jahre kontrovers diskutiert. Die BefürworterInnen betonten die zu erwartenden ökologischen Lenkungswirkungen – in Form eines Rückgangs der CO₂-Emissionen – sowie die positiven Beschäftigungswirkungen durch neu entstehende Arbeitsplätze.⁷ Jedoch trafen die Reformvorschläge in Teilen der Wirtschaft und der Bevölkerung auf Widerstand.⁸ So wurden seitens der Industrie Einbußen in der Wettbewerbsfähigkeit befürchtet, während Teile der Bevölkerung die Reform für sozial unausgewogen hielten, da Haushalte mit geringem Einkommen durch Preissteigerungen bei Heizenergie und Strom überproportional belastet würden. Zudem zeigte sich in der Öffentlichkeit eine gewisse Skepsis gegenüber der Verknüpfung von Energieverteuerung und Entlastung des Faktors Arbeit.⁹ Während der Grundgedanke – die Vermeidung von Umweltbelastungen – auf hohe Akzeptanz stieß, wurden positive Beschäftigungseffekte als wenig glaubhaft wahrgenommen. So befürworteten in einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2004 80 Prozent der Befragten eine stärkere Besteuerung von Umweltbelastung, während nur 25 Prozent glaubten, dass durch die Senkung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit neue Arbeitsplätze entstehen würden.¹⁰ Die öffentliche Debatte fokussierte sich auf den umweltpolitischen Teil der Reform, die Verwendungsseite der Ökosteuer wurde seltener aufgegriffen.¹¹

⁵ Stefan Bach et al. (1995): Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. DIW-Sonderheft Nr. 153. Berlin: Duncker & Humblot.

⁶ Vgl. Bach et al. (2019), a. a. O.

⁷ Vgl. Stefan Bach, Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius (2001): Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland. DIW Wochenbericht Nr. 14.

⁸ Vgl. Deutsche Presse-Agentur (1998): Die Spitzenverbände der Wirtschaft warnen: „Ökosteuern sind ein Irrweg ...“. Agenturmeldung vom 28. August 1998; Der Spiegel (1999): Ungeliebte Ökosteuer, 27. Dezember 1999 (online verfügbar); vgl. auch Danyel T. Reiche und Carsten Krebs (1999): Der Einstieg in die ökologische Steuerreform: Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas. Frankfurt am Main: Lang.

⁹ Vgl. Michael Kohlhaas (2005): Gesamtwirtschaftliche Effekte der ökologischen Steuerreform. Band II des Endberichts für das Vorhaben: „Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation“. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts. FuE-Vorhaben Förderkennzeichen 204 41 194. August 2005 (online verfügbar).

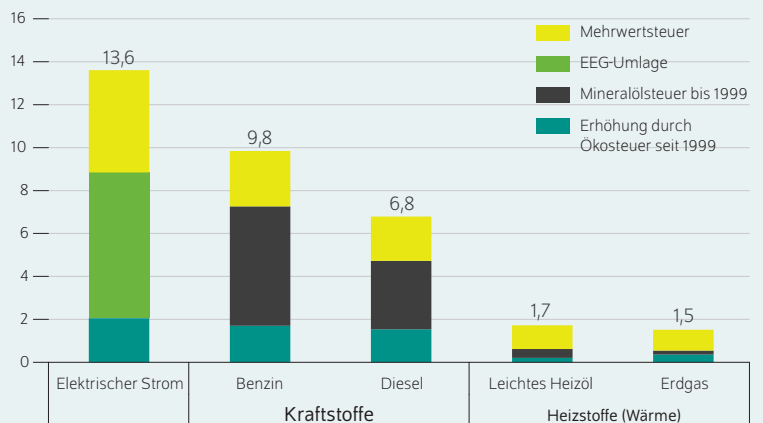
¹⁰ Vgl. Markus Knigge und Benjamin Görlach (2005): Zusammenfassung des Endberichts für das Vorhaben „Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt Beschäftigung und Innovation“. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts, FuE-Vorhaben Förderkennzeichen 204 41 194, Oktober 2005 (online verfügbar).

¹¹ Vgl. Christiane Beuermann und Tilman Santarius (2002): Reaktionen gesellschaftlicher Akteure auf die Ökologische Steuerreform. Kurzfassung der Ergebnisse und Empfehlungen des Projekts PETRAS

Abbildung 1

Energiebezogene Belastung verschiedener Energieträger mit Abgaben und Umlagen 2018

In Cent pro Kilowattstunde



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten von AGEB, Statistischem Bundesamt, Mineralölwirtschaftsverband und Umweltbundesamt.

Anmerkung: Beim Strom gibt es weitere Abgaben und Umlagen, z. B. zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung.

© DIW Berlin 2019

Die energiebasierte Belastung ist beim Strom am größten.

Steuersätze und Vergleich mit anderen Abgaben und Umlagen

Die im Zuge der ökologischen Steuerreform zwischen 1999 und 2003 erhöhten Steuern auf Heiz- und Kraftstoffe sowie die neu eingeführte Stromsteuer führten bezogen auf den Energiegehalt zu unterschiedlichen Verteuerungen. Beim elektrischen Strom war der Anstieg mit gut zwei Cent pro Kilowattstunde (ct/kWh) am höchsten, gefolgt von Benzin (1,7 ct/kWh) und Diesel (1,5 ct/kWh). Deutlich geringer war der Anstieg bei Heizöl und Erdgas (Abbildung 1). Vor allem die Kraftstoffe waren jedoch bereits vor Einführung der ökologischen Steuerreform relativ stark besteuert. An den heutigen Energiesteuersätzen haben die Erhöhungen der Jahre 1999 bis 2003 einen Anteil von 23 Prozent bei Benzin und 33 Prozent beim Diesel.

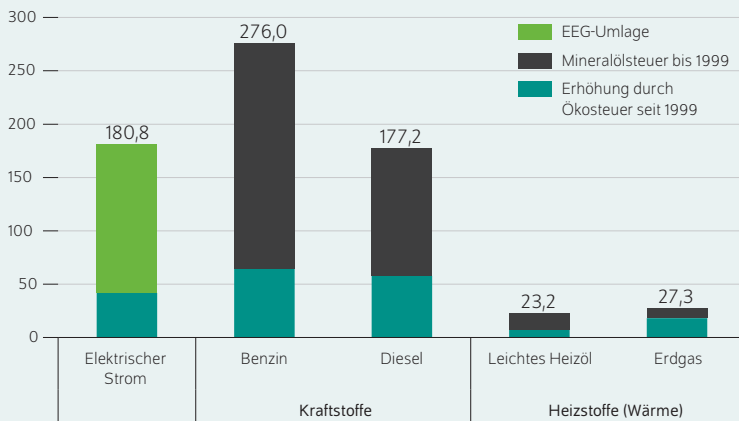
Auch die Gesamtbelastung unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Energieträgern deutlich, da es beim elektrischen Strom noch weitere Abgaben und Umlagen gibt. Dazu gehört insbesondere die EEG-Umlage, die zuletzt knapp sieben ct/kWh ausmachte.¹² Hinzu kommt die Mehrwertsteuer auf die Endverbrauchspreise. Diese war beim Strom im Jahr 2018 mit knapp fünf ct/kWh am höchsten und bei Heizöl und Erdgas mit rund einem ct/kWh am niedrigsten.

¹² „Policies for Ecological Tax Reform: Analysis of Social Responses“. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (online verfügbar).

¹² Beim Strom sind seit 1999 außerdem die Netzentgelte deutlich gestiegen, zudem kamen eine Reihe weiterer kleinerer Umlagen hinzu, beispielsweise für die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung. Außerdem enthält der Großhandelspreis für Strom bereits Kosten für Zertifikate des europäischen Emissionsrechtshandels. Derartige Preisbestandteile stehen hier aber nicht im Fokus der Betrachtung.

Abbildung 2

CO₂-bezogene Belastung verschiedener Energieträger mit Abgaben und Umlagen In Euro pro Tonne CO₂



Anmerkung: Beim Strom wurden durchschnittliche CO₂-Emissionen des deutschen Strommixes des Jahres 2017 von 489 g/kWh angenommen. Hinzu kamen beim Strom Belastungen durch den europäischen Emissionshandel, die geschätzt rund 15 Euro pro Tonne CO₂ betragen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten von AGE, Statistischem Bundesamt, Mineralölwirtschaftsverband und Umweltbundesamt.

© DIW Berlin 2019

Bei den Heizstoffen ist die CO₂-bezogene Belastung mit Abstand am geringsten.

Somit ergibt sich keine einheitliche energiebasierte Belastung über verschiedene Energieträger, weder in Hinblick auf die Steuererhöhungen seit 1999, noch in Bezug auf die Gesamtbelastung mit Abgaben und Umlagen. Ähnliches gilt für die beim Energieverbrauch entstehenden CO₂-Emissionen (Abbildung 2). Zieht man nur die Steuererhöhungen seit 1999 für die Umrechnung heran und berücksichtigt man die EEG-Umlage,¹³ ist die CO₂-Belastung beim Strom mit rund 180 Euro pro Tonne CO₂ (Euro/t) mit Abstand am höchsten.¹⁴ Legt man den kompletten Energiesteuersatz für die Berechnung zu Grunde, ist Benzin mit 276 Euro/t am stärksten belastet, Diesel kommt auf 177 Euro/t. Heizöl und Erdgas sind dagegen mit rund 23 und rund 27 Euro/t sehr gering belastet.

Zu beachten ist allerdings, dass die nominalen Energiesteuersätze bei den genannten Heiz- und Kraftstoffen und die Stromsteuer seit dem Jahr 2003 nicht mehr erhöht wurden. Durch die allgemeine Preissteigerung sind die realen Belastungen der ökologischen Steuerreform somit seit 2003 gesunken.

¹³ Die Ziele der ökologischen Steuerreform überlappen sich mit denen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in Hinblick auf die Vermeidung von Treibhausgasemissionen, daher kann die EEG-Umlage hier mit betrachtet werden.

¹⁴ Für die Berechnung wurden die vom Bundesumweltamt angegebenen durchschnittlichen CO₂-Emissionen des deutschen Strommixes des Jahres 2017 von 489 g/kWh verwendet.

Umweltpolitisch hat die ökologische Steuerreform die Erwartungen nicht erfüllt

Finanz- und sozialpolitisch war die Ökosteuer durchaus ein Erfolg. Bis heute erzielt die Ökosteuer rund 20 Milliarden Euro im Jahr, was aktuell etwa 0,6 Prozent des BIP ausmacht.¹⁵ Ohne diese Einnahmen wären der Rentenbeitragssatz heute um 1,2 Prozentpunkte höher und die Rentenleistungen etwa 1,5 Prozent niedriger.¹⁶ Somit konnten wie beabsichtigt die Kosten des Faktors Arbeit gesenkt werden, während die Renten leicht erhöht wurden.

Aus Umwelt- und Klimasicht konnte die Ökosteuer nicht die erhofften Lenkungswirkungen erzielen.¹⁷ Dafür waren die Steuersätze zu niedrig (Abbildungen 1 und 2).¹⁸ So war die Ökosteuer nur für einen kleinen Teil der kräftigen Energiepreissteigerungen von 1999 bis 2008 verantwortlich dem bisherigen Höhepunkt der Energiepreise; diese waren vorrangig markgetrieben. Bei Benzin und Diesel machte die Ökosteuer für den Zeitraum 1999 bis 2003 lediglich gut die Hälfte der Preiserhöhungen aus, für den Zeitraum 1999 bis 2008 nur ein Viertel bei Benzin beziehungsweise ein Fünftel bei Diesel.¹⁹ Bei Erdgas und Heizöl war der Ökosteueranteil an den Preiserhöhungen von Anfang an gering, da das Besteuerungsniveau bei diesen Energieträgern ungleich niedriger war und ist.

Beim Strom erreichte die Ökosteuer 2003 mit knapp zwölf Prozent einen signifikanten Anteil am Haushaltspreis (Abbildung 3). Seitdem sinkt dieser Anteil jedoch im Kontext steigender Haushaltskundenpreise kontinuierlich und beträgt im Jahr 2019 knapp sieben Prozent.

Selbst im Verkehrssektor, wo die Steuererhöhungen relativ betrachtet stärker spürbar waren, konnte nur eine schwache Wirkung festgestellt werden, weil die VerkehrsteilnehmerInnen grundsätzlich wenig auf den Preis reagieren. Beim motorisierten Individualverkehr konnten etwa fünf Prozent der Emissionsreduktion im Jahr 2010 auf die Ökosteuer zurückgeführt werden.²⁰ Insgesamt betrachtet konnten die Emissionen in den meisten Sektoren trotz der erhöhten Energiesteuern kaum gesenkt werden.

¹⁵ Vgl. Bach et al. (2019), a. a. O.

¹⁶ Vgl. Bach et al. (2019), a. a. O.

¹⁷ Vgl. Stefan Bach (2009): Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 14 (online verfügbar).

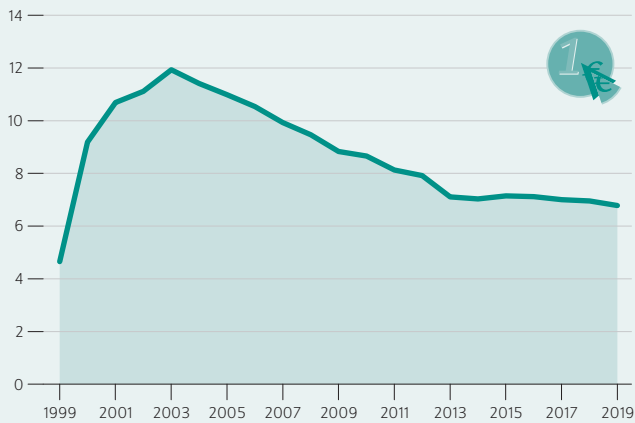
¹⁸ Der Impuls auf Energiepreise wurde durch Steuerermäßigungen für das verarbeitende Gewerbe und die Landwirtschaft weiter geschwächt. Eine Eingrenzung oder Abschaffung der umfangreichen Ausnahmen wurde regelmäßig angeregt. Vgl. z. B. Christoph Böhringer und Robert Schwager (2002): Die Ökologische Steuerreform in Deutschland – ein umweltpolitisches Feigenblatt. ZEW Discussion Paper Nr. 02-14 (online verfügbar); sowie Bodo Linscheidt und Achim Truger (2000): Ökologische Steuerreform: Ein Plädoyer für die Stärkung der Lenkungsanreize. Wirtschaftsdienst 80,2, 98–106 (online verfügbar).

¹⁹ Vgl. Bach (2009), a. a. O.

²⁰ Vgl. Viktor Steiner und Johanna Cludius (2010): Ökosteuer hat zu geringerer Umweltbelastung des Verkehrs beigetragen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 13+14 (online verfügbar).

Abbildung 3

Anteil der Stromsteuer am Haushaltskundenpreis für Strom In Prozent



Quelle: BDEW Strompreisanalyse Januar 2019

© DIW Berlin 2019

Seit 2003 sinkt der Anteil der Stromsteuer am Haushaltskundenpreis für Strom kontinuierlich.

Energie- und Umweltpolitik setzt nach 2003 vor allem auf andere Instrumente

Im zeitlichen Umfeld der Einführung der Ökosteuer wurden weitere Klimaschutzinstrumente eingeführt, vor allem der europäische CO₂-Emissionsrechtehandel und die Förderung erneuerbarer Energien, die insbesondere den Strombereich betreffen. Der im Jahr 2005 eingeführte europäische Emissionsrechtehandel (EU-ETS) gibt als Mengeninstrument feste jährliche Emissionsobergrenzen vor, die in den Sektoren der Energiewirtschaft und Industrie insgesamt nicht überschritten werden dürfen. Die Förderung erneuerbarer Energien ab dem Jahr 2000 durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz hat ihrerseits nach und nach zu einer stark steigenden Umlage auf den Strompreis geführt. Durch diese Maßnahmen entstand im Strombereich eine stärkere Abgabenlast. Die Entwicklung bei diesen zusätzlichen Instrumenten ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die Ökosteuersätze nach 2003 nicht mehr angehoben wurden – man hat auf andere Mechanismen vertraut, um die Emissionen zu senken und die Klimaziele zu erreichen. Daraus ergibt sich jetzt ein Instrumentenmix, dem in der Diskussion um eine Reform der Energiebesteuerung Rechnung getragen werden muss.

Reformen der Energiesteuern nötig zur Erreichung von Klimazielen

Seit 1990 sind die Treibhausgasemissionen in Deutschland, außer im Verkehrssektor, deutlich gesunken (Abbildung 4). Jedoch bleiben die für 2030 anvisierten Reduktionen in allen Sektoren weit hinter den im Rahmen des Pariser Klimaabkommens und des Klimaschutzplans gesteckten Zielen

zurück. Zur Erreichung der Emissionsminderungsziele sind umfassende zusätzliche Maßnahmen notwendig.

Dazu gehören eine Erhöhung der Energiesteuern insgesamt sowie eine konsequentere Ausrichtung von Steuersätzen an den beim Verbrauch der betreffenden Energieträger anfallenden Treibhausgasemissionen. Aufgrund der geringen Ausgangsbelastung müssten hierbei zunächst die Steuersätze auf Heizstoffe deutlich erhöht werden. Diese Maßnahmen würden die Lenkungswirkung der Ökosteuer erhöhen. Gleichzeitig sollten negative Verteilungseffekte, insbesondere zusätzliche Belastungen einkommensschwacher Haushalte, vermieden werden. Dies könnte über eine Verminderung der bestehenden regressiven Steuer- und Abgabenlast erfolgen, in Kombination mit einer Rückvergütung der Steuereinnahmen an Haushalte zum Beispiel in Form eines „Ökobonus“.²¹

Aktuelle Debatten zur Reform von Abgaben und Umlagen verschiedener Energieträger

In den letzten Jahren wurden in Deutschland unterschiedliche Konzepte für eine Reform der Abgaben und Umlagen auf verschiedene Energieträger diskutiert. Viele davon können als Vorschläge für eine Fort- bzw. Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform betrachtet werden.²²

Hintergrund vieler Reformvorschläge sind die oben beschriebenen unterschiedlichen Belastungen verschiedener Energieträger. Dies kann zu verzerrten Lenkungswirkungen führen und die Umsetzung volkswirtschaftlich effizienter Energieeinsparungen bzw. Emissionsminderungen behindern. Dabei sind die Anreize zu entsprechenden Maßnahmen vor allem im bisher relativ wenig belasteten Wärmesektor gegenüber dem Stromsektor vergleichsweise gering. Somit werden auch für Investitionen in die politisch angestrebte verstärkte Sektorenkopplung durch die derzeitige Energiebesteuerung kaum Anreize gegeben, also für eine – möglichst flexible und energieeffiziente – Nutzung erneuerbaren Stroms im Wärmebereich.

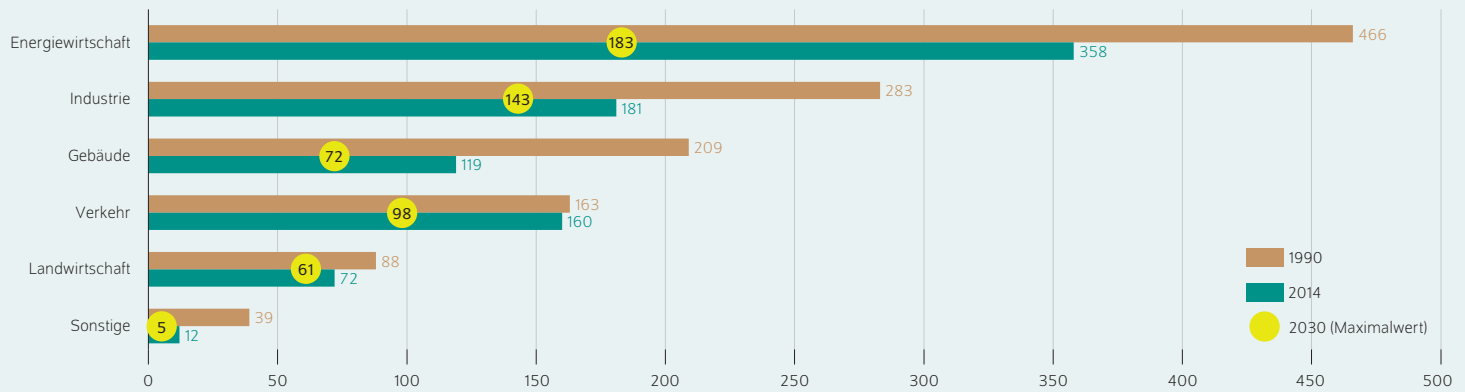
Eine Reform der Energiebesteuerung könnte auch unerwünschte Verteilungswirkungen beheben. So belasten z. B. hohe Strompreise einkommensschwache Haushalte überproportional stark, wohingegen Belastungen bei Kraftstoffen weniger regressiv wirken.²³ In diesem Zusammenhang dürften einige Vorschläge, deren Fokus teils auch auf alternativen Finanzierungsoptionen für Strom aus erneuerbaren Energien liegt, auch durch politökonomische Überlegungen

²¹ Vgl. Bach et al (2019), a. a. O.

²² Für eine detailliertere Übersicht und Kategorisierung verschiedener Reformvorschläge vgl. Andrea Dertinger und Wolf-Peter Schill (2019): Ansätze zur Umgestaltung von Abgaben und Umlagen auf Strom sowie Heiz- und Kraftstoffe. DIW Roundup Nr. 127 (online verfügbar).

²³ Vgl. Stefan Bach, Michelle Harnisch und Niklas Isaak (2018): Verteilungswirkungen der Energiepolitik – Personelle Einkommensverteilung. Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Berlin, 23. November 2018 (online verfügbar).

Abbildung 4

Entwicklung der Emissionen und Sektorziele für 2030In Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2016): Klimaschutzplan 2050 (online verfügbar).

© DIW Berlin 2019

In allen Sektoren sind noch erhebliche Anstrengungen nötig, um die mittelfristigen Emissionsminderungsziele zu erreichen.

motiviert sein, insbesondere im Zusammenhang mit der politischen Debatte um die EEG-Umlage.²⁴

Bei den Überlegungen zu einer Reform muss die Politik den gesamten Instrumentenmix im Blick haben. So könnte eine Reform, die fossile Energien von Heiz- und Kraftstoffen stärker besteuert und die Abgaben- und Umlagenbelastung von Strom vermindert, als wirksame Ergänzung zum EU-ETS und anderen Klimaschutzinstrumenten nicht nur den Verbrauch fossiler Heiz- und Kraftstoffe vermindern, sondern auch dazu führen, dass elektrischer Strom in allen Nutzungsbereichen stärker zum Einsatz kommt. Dadurch könnte ein Beitrag zur Erreichung der Ziele der Energiewende und des Klimaschutzes geleistet werden.

Drei Reformansätze

Die diskutierten Reformvorschläge lassen sich drei Gruppen zuordnen. Die erste Gruppe umfasst Ansätze für eine höhere und stärker CO₂-basierte Bepreisung fossiler Energieträger bei Heiz- und Kraftstoffen sowie in der Stromerzeugung. Dazu zählt insbesondere die Einführung einer zusätzlichen CO₂-Komponente in die Energiesteuer.²⁵ Bei den Kraftstoffen wird dies teilweise mit einer Abschaffung der Energiesteuervorteile beim Dieselmotorkraftstoff verknüpft.²⁶

In einer zweiten Gruppe von Vorschlägen wird dies verbunden mit einer Entlastung der Endverbraucher-Strompreise. Dadurch könnte eine Angleichung der Abgabenbelastungen der verschiedenen Energieträger erreicht werden. Einen Beitrag dazu könnte eine weitgehende Abschaffung der Stromsteuer leisten.²⁷ Somit würde ein Element der ökologischen Steuerreform des Jahres 1999 wieder rückgängig gemacht. Alternativ wird eine Senkung der EEG-Umlage diskutiert oder auch ihre komplette Abschaffung im Rahmen eines grundsätzlich veränderten Finanzierungsmodus des EEG.²⁸ Dies betrifft in manchen Vorschlägen z. B. auch nur den Anteil der Umlage, der die sogenannte „besondere Ausgleichsregelung“ finanziert, mit der stromkosten- bzw. handelsintensive Unternehmen entlastet werden. Dabei wurde vorgeschlagen, die Einnahmeausfälle bei der Stromsteuer sowie die wegfallenden Beiträge zur EEG-Finanzierung durch Mehreinnahmen einer stärkeren und stärker CO₂-basierten Besteuerung von Heiz- und Kraftstoffen auszugleichen.

Noch einen Schritt weiter geht ein dritter Ansatz, der eine grundlegende, sektorenübergreifende Neuausrichtung von Abgaben und Umlagen vorsieht, die konsequent am CO₂-Gehalt der Energieträger ausgerichtet ist.²⁹ Bei den

²⁴ Vgl. Swantje Fiedler et al. (2018): Alternative Finanzierungsoptionen für erneuerbare Energien im Kontext des Klimaschutzes und ihrer zunehmenden Bedeutung über den Stromsektor hinaus. Climate Change 20/2018. Erstellt im Auftrag des Umweltbundesamts, Dezember 2018 (online verfügbar).

²⁵ Vgl. Fiedler et al. (2018) a. a. O.; sowie dena (2017): Alternativen zur Finanzierung des EEG. Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena). Berlin, November 2017 (online verfügbar); sowie Franz Untersteller (2018): Die Energiewende neu denken. Ein Vorschlag für die neue Legislaturperiode zur Senkung der Stromkosten und Finanzierung der erneuerbaren Energien (online verfügbar).

²⁶ Vgl. Ottmar Edenhofer und Christian Flachsland (2018): Eckpunkte einer CO₂-Preisreform für Deutschland. MCC Working Paper 1/2018 (online verfügbar).

²⁷ FÖS (2017): Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende. Konzept für eine sozial- und wettbewerbsverträgliche Reform der Energiesteuern und ein flächendeckendes Preissignal. Studie Erstellt im Auftrag des Deutschen Naturschutzing. Berlin, November 2017 (online verfügbar); sowie Untersteller (2018), a. a. O.

²⁸ Vgl. Jochen Diekmann, Barbara Breitschopf und Ulrike Lehr (2015): Politische Optionen zur Verminderung von Verteilungswirkungen der EEG Umlage. GWS Discussion Paper 2015/18 (online verfügbar); sowie E-Bridge, ZEW, TU Clausthal (2018): Neue Preismodelle für die Energiewirtschaft – Reform der Struktur von Netzentgelten und staatlich veranlasster Preisbestandteile. Erstellt im Auftrag von Agora Energiewende. Stand der Studie: September 2017, Veröffentlichung: November 2018 (online verfügbar); sowie dena (2017), a. a. O. und Fiedler et al. (2018), a. a. O.

²⁹ Vgl. Agora Energiewende (2018): Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr (online verfügbar).

Kraftstoffen könnte dabei eine zusätzliche Infrastrukturkomponente erhoben werden für die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur.³⁰

Fazit: Weiterentwicklung der Ökosteuer erforderlich

Die 1999 begonnene ökologische Steuerreform hat durchaus finanz- und sozialpolitische Erfolge vorzuweisen, hatte jedoch umweltpolitisch eine geringe Lenkungswirkung, insbesondere aufgrund insgesamt zu niedriger und uneinheitlicher Steuersätze auf Heiz- und Kraftstoffe. Hinzu kamen unerwünschte Mehrbelastungen für einkommensschwache Haushalte.

Angesichts der umwelt- und klimapolitischen Herausforderungen ist es an der Zeit, die Energiesteuern zu reformieren. Erforderlich sind deutliche Lenkungsimpulse für die Energieverbrauchsbereiche, die nicht dem Emissionshandel unterliegen – also vor allem Raumwärme und Verkehr. Dazu sollten die Energiesteuern in diesen Sektoren dauerhaft deutlich steigen und stärker am CO₂-Gehalt der betreffenden Energieträger ausgerichtet werden.

Darüber hinaus sollte Strom aus erneuerbaren Energien grundsätzlich weniger stark belastet werden, während fossile Energieträger stärker bepreist werden sollten. Dies könnte einen Beitrag zur Umsetzung der politisch angestrebten Sektorenkopplung leisten (z.B. Elektromobilität, Wärmepumpen). Teile der Steuermehreinnahmen könnten für die energetische Gebäudesanierung und den Umbau des Verkehrssystems hin zu mehr Nachhaltigkeit genutzt werden.

Eine Neugestaltung der Abgaben und Umlagen auf verschiedene Energieträger, mit einem Fokus auf eine stärkere und stärker CO₂-basierte Besteuerung, könnte somit einen Beitrag leisten zu ökonomisch effizienteren Emissionsminderungen, zur Erreichung der Ziele der Energiewende unter anderem durch eine Stärkung der Sektorenkopplung und letztlich zur Erreichung der mittel- und langfristigen Treibhausgasminderungsziele Deutschlands. Darüber hinaus bietet sich die Chance, über eine geeignete Rückvergütung von Steuereinnahmen, zum Beispiel in Form eines Ökobonus, unerwünschte Verteilungswirkungen zu vermeiden.

³⁰ Eine solche Infrastrukturfinanzierung wird oft mit der heutigen Energiesteuer verknüpft, die bei den Kraftstoffen einen vergleichsweise hohen historischen Sockel hat.

Claudia Kemfert ist Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin | ckemfert@diw.de

Wolf-Peter Schill ist stellvertretender Leiter der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin | wschill@diw.de

Nicole Wäagner ist Doktorandin in der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin | nwaegner@diw.de

Aleksandar Zaklan ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin | azaklan@diw.de

JEL: H 23, Q 52, Q 58

Keywords: Environmental tax reform, carbon tax, instrument effectiveness, distributional effects

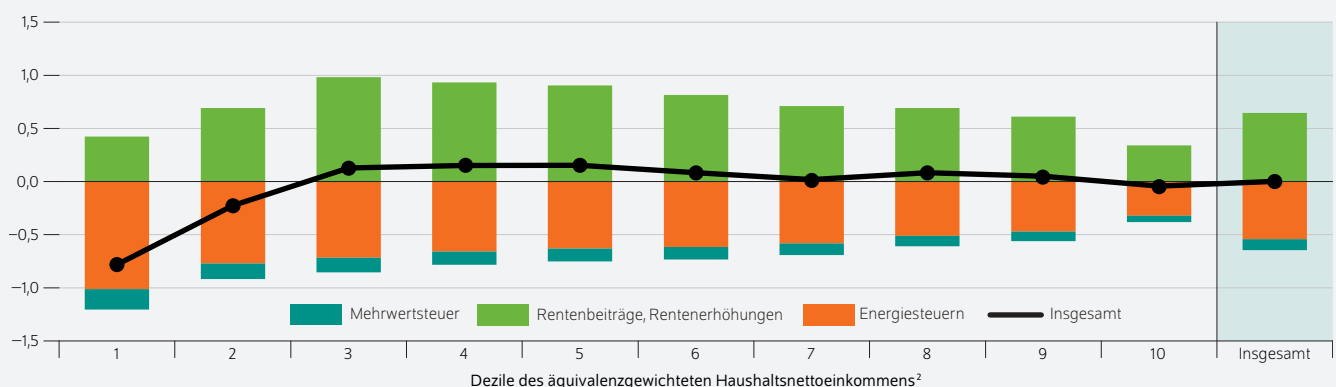
Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten

Von Stefan Bach, Hermann Buslei, Michelle Harnisch und Niklas Isaak

- Untersuchung der finanzpolitischen und Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform
- Ökosteuereinnahmen erzielen derzeit ein jährliches Aufkommen von 20 Milliarden Euro und dienen zur Finanzierung höherer Bundeszuschüsse für die Gesetzliche Rentenversicherung
- Rentenbeitragssatz ist derzeit um 1,2 Prozentpunkte niedriger und die Renten sind um 1,5 Prozent höher, als dies ohne die höheren Bundeszuschüsse der Fall wäre
- Ökologische Steuerreform ist für die privaten Haushalte insgesamt aufkommens- und belastungsneutral
- Für unterschiedliche Einkommensgruppen und soziale Gruppen ergeben sich aber Be- und Entlastungen
- Haushalte mit niedrigen Einkommen werden belastet

Private Haushalte mit niedrigem Einkommen werden durch die ökologische Steuerreform belastet, Haushalte mit mittleren Einkommen profitieren

Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform¹ bei den privaten Haushalten 2019 (Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens in Prozent)



Quelle: Mikrosimulationsanalysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), v32, v33.

¹ Ökosteuерerhöhungen einschließlich Mehrwertsteuer.

² Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

© DIW Berlin 2019

ZITAT

„Die ökologische Steuerreform ist besser als ihr Ruf, sollte aber weiterentwickelt werden. Dafür sollten wir die Energieträger entsprechend ihrem CO₂-Gehalt höher besteuern.“

— Stefan Bach, Steuerexperte und Studienautor —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Stefan Bach
www.diw.de/mediathek

Ökosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten

Von Stefan Bach, Hermann Buslei, Michelle Harnisch und Niklas Isaak

ABSTRACT

Mit der ökologischen Steuerreform wurden von 1999 bis 2003 die Energiesteuersätze – insbesondere auf Benzin und Diesel – erhöht und eine Stromsteuer eingeführt. Heute erzielen diese Ökosteuererhöhungen ein jährliches Aufkommen von etwa 20 Milliarden Euro oder 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Damit werden höhere Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung finanziert. Berechnungen auf Basis eines Renten-Simulationsmodells zeigen, dass der Rentenbeitragssatz derzeit um 1,2 Prozentpunkte niedriger und die Renten um 1,5 Prozent höher liegen, als dies ohne die höheren Bundeszuschüsse der Fall wäre. Eine Mikrosimulationsanalyse ergibt, dass die ökologische Steuerreform für die privaten Haushalte insgesamt aufkommens- und belastungsneutral ist. Für unterschiedliche Einkommensgruppen und soziale Gruppen ergeben sich aber Be- und Entlastungen. So werden vor allem Arbeitnehmer- und Rentnerhaushalte mit mittleren Einkommen entlastet. Haushalte mit geringen Einkommen werden sogar belastet, ebenso PendlerInnen mit langen Arbeitswegen. Diese Verteilungswirkungen sollten bei einer Weiterentwicklung der ökologischen Steuern berücksichtigt werden.

Die ökologische Steuerreform verbindet umwelt- und klimapolitische Lenkungsimpulse mit Reformen des Steuer- und Abgabensystems. Ökosteuern auf breite Ressourcennutzungen und Stoffströme – insbesondere auf Energie- oder CO₂-Emissionen – erzielen ergiebige Einnahmen. Damit lassen sich bestehende Steuern und Abgaben senken, die wirtschaftlich nachteilig wirken oder unerwünschte Belastungswirkungen auslösen („tax bads, not goods“). Neben dem Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz kann daher auch das vorhandene Steuer- und Abgabensystem effizienter gestaltet oder verteilungsgerechter werden („doppelte Dividende“).¹

Seit Beginn der 1990er Jahre wurden dazu Reformkonzepte entwickelt und in der breiten wirtschaftspolitischen Öffentlichkeit diskutiert. Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit, steigender Finanzierungslasten der Sozialversicherungen sowie aufkommender „Globalisierung“ und Standortdiskussionen wurde zumeist vorgeschlagen, mit den Einnahmen aus der Ökosteuer die Sozialbeiträge zu senken. Begründet wurde das namentlich mit dem hohen Anteil „versicherungsfremder“ Leistungen in den Sozialversicherungen, vor allem in der Rentenversicherung.²

Ab 1999 griff die rot-grüne Bundesregierung diese Konzepte auf. Allerdings blieb die Ausgestaltung der Ökosteuer erheblich hinter den ursprünglichen Ambitionen zurück, so dass die Lenkungswirkungen bei Energieverbrauch und

¹ In theoretischen Optimalsteuermodellen wurde analysiert, dass Umweltsteuern (Pigou-Steuern) neben der Lenkungswirkung auch Effizienzverluste („Verzerrungen“) im bestehenden Steuer- und Abgabensystem auslösen können. In schwacher Form gilt die „doppelte Dividende“ aber in der Regel. Dazu Ronnie Schöb (2003): The Double Dividend Hypothesis of Environmental Taxes: A Survey. CESifo Working Paper Series Nr. 946 (online verfügbar, abgerufen am 21. März 2019). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen in diesem Bericht, sofern nicht anders vermerkt. In der praktischen umwelt- und wirtschaftspolitischen Diskussion wurde die „doppelte Dividende“ zumeist in der Entlastung der Abgaben auf Arbeitseinkommen und dem damit verbundenen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit gesehen.

² Gemeint sind damit Leistungen, die nicht dem unmittelbaren Schutzzweck der jeweiligen Sozialversicherung dienen und/oder für die keine adäquaten Beiträge der Versicherten gezahlt werden, zum Beispiel die Berücksichtigung von beitragsfreien Berufsausbildungszeiten und Kindererziehungszeiten oder die Rente nach Mindesteinkommen. Dazu Damian Fichte (2011): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. Berlin (online verfügbar); Volker Meinhardt (2018): Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung. Expertise für das IMK. Study Hans-Böckler-Stiftung Nr. 60 (online verfügbar).

Tabelle 1

Aufkommen der ökologischen Steuerreform für die Jahre 1999 bis 2019

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
	in Milliarden Euro												
Erhöhung Energiesteuer													
Ottokraftstoff	0,9	2,4	3,5	4,6	5,3	5,0	4,8	4,2	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8
Diesel	0,8	2,1	3,2	4,2	5,1	5,0	4,9	5,8	6,6	6,7	6,8	6,8	6,8
Heizöl leicht	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Erdgas	0,5	0,8	0,9	0,9	2,1	2,0	2,0	1,7	1,6	1,6	2,1	2,1	2,1
Insgesamt	2,8	6,0	8,3	10,3	13,1	12,6	12,2	12,2	12,3	12,5	13,0	13,0	13,0
Einführung und Erhöhung Stromsteuer	1,8	3,4	4,3	5,1	6,5	6,6	6,5	6,2	6,6	6,6	6,9	7,0	7,0
Mehraufkommen insgesamt	4,6	9,3	12,6	15,4	19,6	19,2	18,7	18,4	18,9	19,0	20,0	20,0	20,0
darunter private Haushalte	2,6	5,1	6,7	8,4	10,6	10,6	10,5	10,0	9,5	9,6	9,6	9,7	9,7
darunter Staat	0,3	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Mehraufkommen Mehrwertsteuer¹	0,5	0,9	1,2	1,4	1,8	1,8	1,8	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Erhöhung der Zuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung													
Erhöhung der Beiträge für Kindererziehungszeiten	4,3	7,3	7,3	7,4	7,5	7,5	7,4	7,4	7,7	7,9	8,4	8,6	8,9
Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss		1,3	4,2	6,8	9,1	9,2	9,2	10,0	11,6	12,1	12,6	12,9	13,3
Insgesamt	4,3	8,6	11,5	14,2	16,6	16,7	16,6	17,4	19,3	20,0	21,0	21,6	22,2
	in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)												
Mehraufkommen insgesamt	0,22	0,44	0,58	0,70	0,88	0,85	0,81	0,71	0,62	0,60	0,61	0,59	0,57
darunter private Haushalte	0,13	0,24	0,31	0,38	0,48	0,47	0,46	0,39	0,31	0,30	0,29	0,29	0,28
darunter Staat	0,01	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Mehraufkommen Mehrwertsteuer¹	0,02	0,04	0,05	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06
Erhöhung der Zuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung	0,21	0,41	0,53	0,64	0,75	0,73	0,72	0,67	0,63	0,63	0,64	0,64	0,63

1 Mehrwertsteueraufkommen auf Mehraufkommen von privaten Haushalten und Staat.

Quellen: Bundesfinanzministerium, Statistisches Bundesamt, Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, Deutsche Rentenversicherung, eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Klimaschutz gering waren.³ Spürbar angehoben wurden nur die Steuersätze auf Benzin und Diesel in fünf Schritten bis 2003, insgesamt um jeweils 15,35 Cent je Liter. Ferner wurde eine Stromsteuer eingeführt und bis 2003 auf 2,05 Cent je Kilowattstunde erhöht. Um Belastungen für die energieintensive Wirtschaft und die einkommensschwachen Haushalte zu vermeiden, erhöhte man die Energiesteuersätze auf Gas und Heizöl nur moderat. Ferner entlasteten weitreichende Steuerermäßigungen die Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft, um Nachteile im internationalen Wettbewerb zu begrenzen.

Ökosteuersätze und -aufkommen seit 2003 nominal konstant, aber relativ zum Einkommen gesunken

Die Ökosteuерerhöhungen endeten 2003. In diesem Jahr erzielten sie ein Mehraufkommen von 19,6 Milliarden Euro oder 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Tabelle 1, Abbildung 1). In den Folgejahren sank das Ökosteueraufkommen, da der Verbrauch von besteuerten Energieträgern zurückging. Dies lag im Wesentlichen an den stark steigenden Rohölpreisen, die sich von 2003 bis 2008 mehr

als verdoppelten. Dies verstärkte den Unmut in der Öffentlichkeit, den die Ökosteuерerhöhungen von Beginn an auslösten. Nicht zuletzt deshalb sind die Energiesteuersätze auf Kraft- und Heizstoffe für den Einsatz im Verkehr und für die Raumwärme, die den größten Teil des Energiesteueraufkommens ausmachen, seit 2003 nicht mehr geändert worden.⁴ Strom wurde ab 2010 durch den starken Anstieg der EEG-Umlage belastet, deren Umlagesatz inzwischen mehr als dreimal so hoch liegt wie die Stromsteuer.⁵

Das Ökosteueraufkommen bewegte sich seit 2004 bei 18 bis 19 Milliarden Euro im Jahr und erreichte erst in den letzten Jahren wieder das Niveau von 2003. Bei den Verkehrskraftstoffen gab es eine Verschiebung vom Benzin zum Diesel, wozu auch der niedrigere Energiesteuersatz auf Diesel beiträgt. So kam es zu einer Zunahme des Güterkraftverkehrs

⁴ Kleinere Änderungen ergaben sich für Industrie und Kraftwerke durch die Energiesteuerreform 2006, bei der Vorgaben der Energiesteuerrichtlinie der EU umgesetzt wurden. Diese betrafen die Besteuerung von Gas und Heizöl bei der Stromproduktion, die Steuerermäßigungen für das produzierende Gewerbe und für energieintensive Prozesse oder die nichtenergetische Verwendung von Energieträgern. Ferner wurde eine geringfügige Besteuerung von Kohlen für Heizzwecke eingeführt.

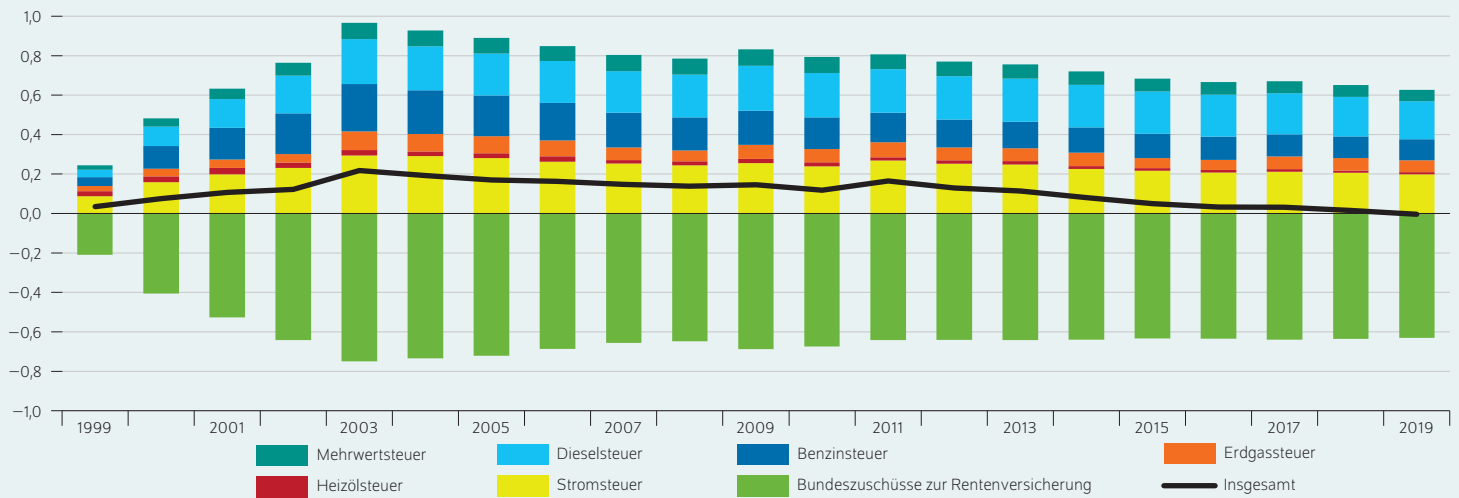
⁵ Die EEG-Umlage finanziert die Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien. Dazu wird der Förderbedarf von den Stromnetzbetreibern auf die Endverbraucher umgewälzt. Stromintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes sowie Schienenbahnen sind teilweise von der Umlage befreit. Vgl. den Begriff „EEG-Umlage“ im DIW Glossar (online verfügbar).

³ Vgl. Claudia Kemfert et al. (2019): Umweltwirkungen der Ökosteuер begrenzt, CO₂-Bepreisung der nächste Schritt. DIW Wochenbericht Nr. 13.

Abbildung 1

Aufkommen der ökologischen Steuerreform für die Jahre 1999 bis 2019

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



Quellen: Bundesfinanzministerium; Statistisches Bundesamt; Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Die Einnahmen durch die ökologische Steuerreform fließen in Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung.

und der stärkeren Nutzung von Diesel-Pkw.⁶ Das gesamte durch die höheren Kraftstoffsteuersätze erzielte Mehraufkommen bewegte sich in den letzten Jahren bei etwa zehn Milliarden Euro im Jahr. Bei den Heizstoffen gab es einen leichten Trend zum Erdgas und weg vom Heizöl, wobei deren Steuermehraufkommen in den letzten Jahren zwischen 1,8 bis 2,5 Milliarden Euro schwankte. Das Stromsteueraufkommen liegt zuletzt bei etwa sieben Milliarden Euro im Jahr.

Das gesamte Mehraufkommen der Ökosteuer ist seit 2003 nahezu konstant geblieben. Daher verlor es in Relation zu Wertschöpfung und Einkommen deutlich an realem Gewicht. Der Aufkommensanteil am BIP sank um ein Drittel von 0,9 Prozent 2003 auf 0,6 Prozent 2019.

Beim Endverbrauch erhöht die Ökosteuer die Besteuerungsgrundlage der Mehrwertsteuer, sofern sie vollständig auf die Endverbrauchspreise der privaten Haushalte und des Staates überwälzt wird. Insoweit hat sich auch das Mehrwertsteueraufkommen entsprechend erhöht. Dieser Effekt machte zuletzt zwei Milliarden Euro im Jahr aus.

„Tanken für die Rente“: Ökosteuer finanziert Rentenbeitragsenkung und Rentenerhöhung bis heute

Mit dem größten Teil des Ökosteueraufkommens wurden die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung

aufgestockt. Zum einen zahlt der Bund seither Beiträge für Kindererziehungszeiten an die Rentenversicherungsträger, im Gegenzug wurde der allgemeine Bundeszuschuss um Mittel gekürzt, die dafür vorher pauschal geleistet wurden.⁷ Mit den Mehreinnahmen aus der Fortführung der ökologischen Steuerreform von 2000 bis 2003 wurde ein Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss eingeführt.⁸ Insgesamt stiegen die höheren Leistungen an die Rentenversicherung auf 16,6 Milliarden Euro im Jahr 2003 oder 0,75 Prozent des BIP (Tabelle 1). Die Unterfinanzierung der „versicherungsfremden“ Leistungen in der Rentenversicherung durch die Bundeszuschüsse war in den Folgejahren kein großes Thema mehr in den sozialpolitischen Diskussionen. Daneben finanzierte das Ökosteueraufkommen Förderprogramme für erneuerbare Energien sowie Leistungen nach dem Altersvermögensgesetz im Umfang von insgesamt etwa 0,5 Milliarden Euro im Jahr 2003. Die verbleibenden Mittel wurden zur Haushaltskonsolidierung verwendet.

Schätzungen ergaben, dass die höheren Bundesmittel den Rentenbeitragssatz in den Jahren nach 2003 isoliert

⁶ Verkehr in Zahlen 2018/2019. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. 47. Jahrgang, S. 84, 308 (online verfügbar).

⁷ Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998, Bundesgesetzblatt I, S. 3843 (online verfügbar). Die Höhe der gezahlten Beiträge orientiert sich an der Zahl der Kinder im Alter unter drei Jahren. Der Betrag pro Kind entspricht dem Beitrag bei einem Durchschnittsverdienst. Die Beträge in den Jahren 1999 und 2000 wurden im Gesetz festgelegt. Seit dem Jahr 2001 werden die Werte eines Jahres in Abhängigkeit von den Lohnänderungen, der Änderung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Änderung der Anzahl der unter Dreijährigen auf das Folgejahr fortgeschrieben. Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (2014): SGB VI, Text und Erläuterungen, § 177, S. 871–873.

⁸ Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts (Haushaltssanierungsgesetz – HSanG) vom 22.12.1999, Bundesgesetzblatt I, S. 2534 (online verfügbar).

betrachtet um 1,5 bis 1,7 Prozentpunkte gesenkt haben dürften.⁹ Zugleich hat diese Beitragssatzsenkung über die Rentenanpassungsregelungen die Renten merklich erhöht. Tatsächlich sank der Rentenbeitragssatz allerdings nur von 20,3 Prozent im Jahr 1998 auf 19,5 Prozent in den Jahren 2003 bis 2006, weil die schwache ökonomische Entwicklung und hohe Arbeitslosigkeit sowie die Dynamik bei den Rentenausgaben die Rentenfinanzen belasteten.

Die höheren Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung wurden seither mit der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je ArbeitnehmerIn fortgeschrieben. Dadurch stieg deren Anteil an den weitgehend konstanten Ökosteuermehreinnahmen schrittweise an. Aktuell dürften sie das Ökosteueraufkommen (ohne die Mehrwertsteuermehreinnahmen) um etwa zwei Milliarden Euro im Jahr übersteigen. Das heißt, das Ökosteueraufkommen von aktuell etwa 20 Milliarden Euro im Jahr oder 0,6 Prozent des BIP wird inzwischen vollständig zur Finanzierung der höheren Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung verwendet.

Die Wirkung auf den Rentenbeitragssatz und das Rentenniveau für 2019 und die Folgejahre werden mit einer speziellen Version des Renten-Simulationsmodells PenPro bestimmt.¹⁰ Dazu werden die Wirkungen einer Senkung der „Beiträge“ des Bundes für Kindererziehungszeiten und des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss um 20 Milliarden Euro simuliert. Demnach würden die reduzierten Bundesmittel für sich genommen den Rentenbeitragssatz um 1,6 Prozentpunkte erhöhen. Dies reduziert zugleich die Rentenanpassung und erhöht in den Folgeperioden den allgemeinen Bundeszuschuss. Nach mehreren Jahren führen die wechselseitigen Anpassungsprozesse zu einer Beitragssatzerhöhung um 1,2 Prozentpunkte und zu einer Rentensenkung von 1,5 Prozent. Der allgemeine Bundeszuschuss würde um knapp eine Milliarde Euro steigen.

Würde man also heute die ökologische Steuerreform rückgängig machen und die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung um einen Betrag in Höhe des Ökosteueraufkommens kürzen, müsste der Beitragssatz mittelfristig um 1,2 Prozentpunkte steigen. Die Rentenleistungen lägen um 1,5 Prozent unter dem Niveau, das ohne diesen Entzug der Finanzierungsmittel erreicht würde.

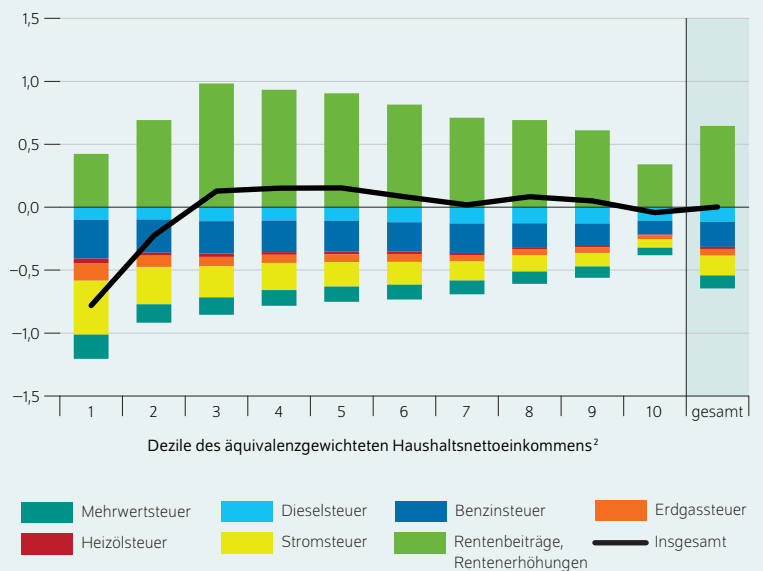
⁹ Stefan Bach (2009): Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, Klimapolitisch halberzig. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 14, S. 222 (online verfügbar).

¹⁰ Hermann Buslei (2017): Erhöhung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus trägt spürbar zur Konsolidierung der Rentenfinanzen und Sicherung der Alterseinkommen bei. DIW Wochenbericht Nr. 48 (online verfügbar). Hierzu setzten wir eine modifizierte Version des Simulationsmodells ein, die lediglich die Anpassungen bei Beitragssatz, Rentenwert und allgemeinem Bundeszuschuss modelliert. Alle sonstigen Einflussgrößen werden auf dem Niveau des Jahres 2019 konstant gehalten, etwa Wirtschaftsleistung, Lohnsumme sowie die Zahl der BeitragszahlerInnen und RentenempfängerInnen. Die Regelungen zur Schwankungsreserve werden bewusst vernachlässigt, um deren diskretionäre Wirkungen auf die interessierenden Größen auszublenden. Ebenso wird die Schutzklausel nach § 68a SGB IV bewusst nicht berücksichtigt, so dass es in der Modellrechnung zu einem Rückgang der Rentenleistungen kommt. Das heißt, wir tun so, also ob die Reform im Jahr 2019 schon seit einigen Jahren eingeführt wäre, um damit die mittelfristigen Verteilungswirkungen zu betrachten. Vgl. dazu ähnliche Simulationen zu den Wirkungen der Mütterrente: Stefan Bach, Hermann Buslei und Michelle Harnisch (2018): Die Mütterrente II kommt vor allem Rentnerinnen mit geringen und mittleren Einkommen zugute. DIW Wochenbericht Nr. 28 (online verfügbar).

Abbildung 2

Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform¹ bei den privaten Haushalten 2019

Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens in Prozent



¹ Ökosteuерerhöhungen einschließlich Mehrwertsteuer.

² Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), v32, v33.

© DIW Berlin 2019

Haushalte mit niedrigen Einkommen werden durch die ökologische Steuerreform belastet.

Rentenbeitragssenkung und Rentenerhöhung kompensieren Ökosteuерbelastungen – aber nicht bei Geringverdienenden

Die Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform werden mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) simuliert (Kasten). Die Ergebnisse werden nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens der Haushalte dargestellt.¹¹

Angenommen wird eine vollständige Überwälzung der Ökosteuерerhöhungen in die Endverbrauchspreise, einschließlich der Mehrwertsteuer auf die Ökosteuер. Entsprechend verteuern sich die Energieprodukte und mindern das Real-einkommen. Die damit verbundenen Verteilungswirkungen werden in Relation zum Nettoeinkommen dargestellt (Abbildung 2). Anpassungsreaktionen der Haushalte an die veränderten Energiepreise oder die reduzierten Rentenbeiträge sind in dieser Analyse auf Grundlage der aktuellen Daten berücksichtigt, da die ökologische Steuerreform schon seit

¹¹ Um die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird für die Haushaltmitglieder ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen (Äquivalenzeinkommen) nach der international üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Skala“) ermittelt (vgl. den Begriff „Äquivalenzeinkommen“ im DIW Glossar, online verfügbar). Anschließend wird die Bevölkerung nach der Höhe dieses Einkommens in zehn gleich große Gruppen geordnet (Dezile).

Datengrundlage und Simulationen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM

Das STSM ist ein umfassendes Mikrosimulationsmodell zur empirischen Wirkungsanalyse von Einkommensteuer, Sozialabgaben und monetären Sozialtransfers auf die wirtschaftliche Situation und die Erwerbstätigkeit privater Haushalte.¹ Datengrundlage für die vorliegende Studie ist die Erhebungswelle des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP)² des Jahres 2016. Das SOEP erfasst detaillierte Informationen zu den Einkommensverhältnissen (Erwerbs- und Vermögenseinkommen, Transfereinkommen) sowie zu diversen sozio-ökonomischen Merkmalen. Auf dieser Grundlage lassen sich Einkommensteuern, Sozialversicherungsbeiträge und Sozialtransfers recht präzise simulieren. Dazu enthält das STSM komplexe Simulationsmodule zu Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, zu den Sozialversicherungsbeiträgen sowie zu den wesentlichen Sozialtransfers (Arbeitslosengeld, Wohngeld, Elterngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Grundsicherung). Die Einkommen werden auf 2019 fortgeschrieben.

¹ Dazu Stefan Bach et al. (2018): Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag). DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 128 (online verfügbar); Viktor Steiner et al. (2012): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM. Version 2012. DIW Berlin Data Documentation 63 (online verfügbar).

² Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Haushalten in Deutschland. Die Erhebung startete im Jahre 1984 und umfasst in der Welle des Jahres 2015 gut 16 000 Haushalte mit 41 000 Personen.

Mit der Datengrundlage können die Rentenbeträge für die jeweils geltenden Beitragssätze und Beitragsbemessungsgrundlagen recht zuverlässig simuliert werden. Die Wirkungen auf das Rentenniveau berücksichtigen wir durch eine proportionale Anpassung sämtlicher Bruttorenten der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Ökosteuerbelastungen werden auf Grundlage der Erhebungswelle des Jahres 2015 simuliert, in der detaillierte Informationen zum Energieverbrauch erhoben wurden.³

Folgewirkungen auf Steuern und Sozialtransfers

Bei den Mikrosimulationen wird berücksichtigt, dass Veränderungen bei Rentenbeiträgen und Renten die Einkommensteuerbelastung und die bedürftigkeitsgeprüften Sozialtransfers (vor allem Grundsicherung und Wohngeld) verändern. Nicht berücksichtigt werden Veränderungen der Arbeitgeberbeiträge, die das steuerpflichtige Einkommen und damit die Unternehmensteuerbelastung betreffen. Ebenfalls wird vernachlässigt, dass der reduzierte Arbeitgeberbeitrag den ArbeitnehmerInnen über höhere Bruttolöhne zugutegekommen sein könnte.

³ Dazu Stefan Bach, Michelle Harnisch und Niklas Isaak (2018): Verteilungswirkungen der Energiepolitik – Personelle Einkommensverteilung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (online verfügbar).

langem wirksam ist. Insoweit die Anpassungsreaktionen andere Kosten erhöht haben, zum Beispiel für verbrauchsärmere Fahrzeuge, Haushaltsgeräte und Heizungsanlagen oder energetische Gebäudesanierung, unterschätzen wir die Einkommenseffekte leicht. Ferner vernachlässigen wir die Wirkungen der ökologischen Steuerreform auf die Preise energieintensiver Produkte und auf die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt. Diese fallen aber sehr gering aus, da durch die diversen Ausnahmen und Begünstigungen außerhalb des Verkehrssektors nur geringe Lenkungsimpulse entstanden. Die Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dürfte leicht positiv ausgefallen sein.¹²

Die Ökosteuer-Belastungen sind über die Einkommensgruppen regressiv. Das heißt, sie belasten die armen Haushalte in Relation zum Nettoeinkommen stärker als die reichen Haushalte. Besonders ausgeprägt ist dieser Effekt bei der Stromsteuer. Der Durchschnittsverbrauch der privaten Haushalte beim Strom beträgt 1550 Kilowattstunden je Person und Jahr. Er unterscheidet sich nicht wesentlich über die Einkommensgruppen. Entsprechend zahlen alle Haushalte einen mehr oder weniger gleichen Betrag an Stromsteuer. Da aber die Nettoeinkommen im obersten Dezil etwa

6,5-mal so hoch sind wie im untersten Dezil, sind die relativen Belastungswirkungen der Stromsteuer bei den Geringverdienenden entsprechend größer. Während die Haushalte im untersten Dezil mit gut 0,4 Prozent des Nettoeinkommens durch die Stromsteuer belastet werden, sind es im obersten Dezil unter 0,1 Prozent. Im Durchschnitt werden die Haushalte durch die Stromsteuer mit 0,16 Prozent des Nettoeinkommens belastet.

Bei der höheren Besteuerung von Heizöl und Gas ist diese regressiv. Die Verteilungswirkung weniger stark ausgeprägt, da einkommensstärkere Haushalte zumeist in größeren Wohnungen leben. Die Bedeutung der Heizstoffbesteuerung ist allerdings mit durchschnittlich 0,07 Prozent des Nettoeinkommens gering. Im untersten Dezil sind es knapp 0,2 Prozent.

Die Kraftstoffbesteuerung ist merklich weniger regressiv. Geringverdienende haben deutlich seltener Pkws und nutzen sie weniger als Haushalte der mittleren oder hohen Einkommen. Fahrleistungen und Kraftstoffverbrauch werden maßgeblich durch die Fahrten zur Arbeit geprägt.¹³ Da BerufspendlerInnen häufig Dieselfahrzeuge nutzen, ist die

¹² Stefan Bach, Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius (2001): Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 14 (online verfügbar); Stefan Bach et al. (2001): Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt. Unter Mitarbeit von Viola Ehrenheim und Katja Schumacher. Berlin, Heidelberg.

¹³ Während in den unteren drei Dezilen der Anteil der Erwerbstätigen gering ist und die Entfernungen zur Arbeit niedrig sind, steigt der Anteil der PendlerInnen mit weiteren Entfernungen zur Arbeit (über 20 Kilometer) kontinuierlich von elf Prozent im dritten Dezil auf 28 Prozent im neunten Dezil, im obersten Dezil ist er wieder etwas niedriger.

Tabelle 2

Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform bei Gruppen der privaten Haushalte im Jahr 2019

Dezile des Haushaltsnetto- äquivalenzeinkommens ¹	Haushalte insgesamt	Haushalte von/in					
		Erwerbstätigen ²	Berufs- pendlerInnen ³	RentnerInnen ⁴	Alleinerziehenden	Familien mit zwei und mehr Kindern	Ländlichen Regionen
		Veränderung des Nettoeinkommens in Prozent					
1. Dezil	-0,78	-1,16	-1,37	-0,12	-1,02	-0,98	-0,89
2. Dezil	-0,23	-0,75	-0,90	0,66	-0,62	-0,84	-0,27
3. Dezil	0,13	-0,48	-0,71	0,78	-0,34	-0,45	0,07
4. Dezil	0,15	-0,27	-0,47	0,70	-0,06	-0,33	0,15
5. Dezil	0,15	-0,23	-0,35	0,75	-0,18	-0,26	0,07
6. Dezil	0,08	-0,18	-0,30	0,68	-0,11	-0,14	0,02
7. Dezil	0,02	-0,17	-0,34	0,70	-0,18	-0,20	-0,05
8. Dezil	0,08	-0,07	-0,19	0,73	-0,11	-0,12	0,00
9. Dezil	0,05	-0,06	-0,18	0,71	-0,28	-0,11	0,02
10. Dezil	-0,04	-0,10	-0,15	0,51	-0,18	-0,20	-0,11
Insgesamt	0,00	-0,19	-0,28	0,70	-0,47	-0,34	-0,06
Dezilverhältnisse							
10/1	0,05	0,09	0,11	-4,17	0,17	0,21	0,12
10/5	-0,27	0,43	0,42	0,68	0,98	0,78	-1,57
5/1	-0,20	0,20	0,26	-6,16	0,18	0,27	-0,08

1 Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

2 Haushalte mit Erwerbstätigen im Alter von 25 bis 64 Jahren und ohne RentnerInnen (einschließlich PensionärInnen).

3 Über 20 km Entfernung zum Arbeitsplatz.

4 Haushalte mit RentnerInnen (einschließlich PensionärInnen) im Alter von mindestens 65 Jahren und ohne Erwerbstätige.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), v32, v33.

© DIW Berlin 2019

Belastung mit der höheren Dieselsteuer sogar leicht progressiv und wird erst im obersten Dezil regressiv. Auch die Belastung durch die erhöhte Benzinsteuern ist deutlich weniger regressiv im Vergleich zur Besteuerung der Heizstoffe und der Stromsteuer.

Insgesamt liegen die Ökosteuererhöhungen einschließlich Mehrwertsteuer für die privaten Haushalte im Jahr 2019 bei 0,64 Prozent des Nettoeinkommens. Im untersten Dezil sind sie mit 1,2 Prozent spürbar, während sie im obersten Dezil nur 0,4 Prozent des Nettoeinkommens ausmachen.

Die Rentenbeitragssenkung und die Rentenerhöhung steigern das Nettoeinkommen. Bei den RentnerInnen werden die Einkommensgewinne durch höhere Sozialbeiträge und Einkommensteuer leicht gemindert, die sie auf die Rentenerhöhung zu entrichten haben. Bei den ArbeitnehmerInnen führen geringere Vorsorgeaufwendungen zu etwas höheren Einkommensteuerbelastungen. Bei den Haushalten in der Grundsicherung kommen die Entlastungen nicht oder nur teilweise an, da sie auf die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen angerechnet werden. Diese Effekte werden bei den Mikrosimulationsanalysen berücksichtigt und summarisch dargestellt.

In Relation zum Nettoeinkommen fallen die Entlastungen der ökologischen Steuerreform bei den unteren und oberen Einkommensdezilen geringer aus als bei den mittleren Einkommen. In den unteren Dezilen gibt es weniger

Erwerbstätige, die von der Rentenbeitragssenkung profitieren, und viele Nichterwerbstätige und Studierende. Die RentnerInnen in dieser Gruppe stocken ihre Altersbezüge häufig durch die Grundsicherung auf. Ferner werden die Entlastungen der Reform auf die Grundsicherung angerechnet. In den oberen Einkommensgruppen sind die Anteile der Selbständigen, Beamten und PensionärInnen sowie die Bedeutung von Vermögenseinkommen größer. Daher wirken sich die Entlastungen in diesen Gruppen nicht so stark aus.

Insgesamt ist die ökologische Steuerreform für die privaten Haushalte aufkommensneutral und damit belastungsneutral. Nach Einkommensgruppen und sozialen Gruppen ergeben sich allerdings Be- und Entlastungen. Das unterste Dezil wird mit 0,8 Prozent des Nettoeinkommens belastet, in den mittleren Einkommensgruppen ergeben sich dagegen Entlastungen bis zu 0,15 Prozent des Nettoeinkommens, während die oberen beiden Dezile nur minimal entlastet bzw. belastet werden.

Nach sozialen Gruppen ergibt sich, dass die Erwerbstätigen und hier vor allem die BerufspendlerInnen mit langen Arbeitswegen belastet werden, dabei diejenigen mit geringen Einkommen durchaus spürbar (Tabelle 2). Auch Alleinerziehende werden relativ stark belastet. Diese haben zwar zumeist keine hohen Kraftstoffkosten, werden aber bei Strom und Heizstoffen belastet und profitieren weniger von Rentenbeitragsentlastung oder Rentenerhöhung. Ebenso werden Familien mit zwei und mehr Kindern über

alle Einkommensgruppen belastet. Hier dürfte zusätzlich der höhere Kraftstoffverbrauch für die Arbeitswege der PendlerInnen eine stärkere Rolle spielen. RentnerInnen werden dagegen über alle Einkommensgruppen entlastet, da sie von der Rentenerhöhung profitieren und geringere Kraftstoffkosten haben. Haushalte in ländlichen Regionen schneiden nur wenig ungünstiger ab als die Haushalte insgesamt, da sie im Vergleich zum Durchschnitt nicht wesentlich höhere Energieausgaben haben.

Vernachlässigt wird bei den Berechnungen, dass die Haushalte in der Grundsicherung für die höheren Steuern auf Strom und Heizstoffe durch die Übernahme der Heizkosten sowie die Anpassung der Regelleistungen teilweise kompensiert wurden. Insoweit überschätzen wir den Effekt der Ökosteuererhöhungen bei den Geringverdienenden leicht. Allerdings gibt es bei Grundsicherung und Kinderzuschlag eine erhebliche Nichtinanspruchnahme.

Schließlich stellt sich die Frage, wie die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge auf die Einkommensverteilung und den Arbeitsmarkt gewirkt hat. Bei den Mikrosimulationsanalysen berücksichtigen wir nur den reduzierten Rentenbeitrag der Arbeitnehmer und vernachlässigen den Arbeitgeberbeitrag. Bei den Unternehmen haben sich Energiesteuererhöhungen und Senkungen der Arbeitgeberbeiträge weitgehend ausgeglichen. Sofern einzelne Arbeitgeber durch die Rentenbeitragssenkung nachhaltig entlastet wurden, sind deren Gewinne gestiegen. Da Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen stark auf die oberen Dezile und die obersten Perzentile konzentriert sind, profitieren davon im Wesentlichen nur die hohen und sehr hohen Einkommen. Tatsächlich könnten die reduzierten Arbeitgeberbeiträge aber zumindest teilweise über höhere Bruttolöhne bei den ArbeitnehmerInnen angekommen sein – entsprechend den üblichen Annahmen zur längerfristigen effektiven Belastungswirkung (Inzidenz) des Arbeitgeberbeitrags. In diesem Fall dürften die ArbeitnehmerInnen sowie vor allem die mittleren Einkommen etwas günstiger dastehen als hier dargestellt.

Entsprechend den einschlägigen Konsensschätzungen und Faustformeln¹⁴ könnte die Rentenbeitragssenkung bis zu 150 000 Vollzeitstellen geschaffen haben. Das ist aber sicherlich nur ein kleiner Beitrag zum „Beschäftigungswunder“ des letzten Jahrzehnts – seit 2005 hat die Zahl der ArbeitnehmerInnen um 6 Millionen zugenommen, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar um gut 7 Millionen.

Fazit: Die ökologische Steuerreform war besser als ihr Ruf, sollte aber weiterentwickelt werden

Die ökologische Steuerreform war eine bleibende umwelt- und finanzpolitische Innovation der 1990er Jahre. Die Umsetzung durch die rot-grüne Bundesregierung ab 1999 blieb zwar umwelt- und klimapolitisch unzulänglich, finanz- und sozialpolitisch war sie aber recht erfolgreich. Mit dem

Ökosteueraufkommen konnten der Rentenbeitragssatz spürbar gesenkt und die Renten erhöht werden.

Aufgrund des starken Anstiegs der Energiepreise Mitte und Ende der Nullerjahre wurden die Ökosteuererhöhungen nach 2003 nicht fortgeführt. Energie- und klimapolitisch setzte man auf den Aufbau des Europäischen Emissionshandels und die Förderung der erneuerbaren Energien. Dies hat die Strompreise in den nicht begünstigten Bereichen stark erhöht. Im Verkehr und bei der Raumwärme gab es dagegen keine breiten Lenkungsimpulse mehr.

Fiskalisch und sozialpolitisch war die Reform erfolgreich. Noch heute erzielen die Ökosteuererhöhungen ein Aufkommen von 20 Milliarden Euro oder 0,6 Prozent des BIP. Über die entsprechend erhöhten Bundesmittel an die Rentenversicherung liegt der Rentenbeitragssatz um 1,2 Prozentpunkte niedriger und die Renten um 1,5 Prozent höher, als sie ohne diese Mittel sein würden.

Davon profitieren vor allem ArbeitnehmerInnen- und RentnerInnenhaushalte mit mittleren Einkommen. BeamtenInnen, PensionärInnen und Selbständige haben nichts von den Entlastungen. Das kann man mit der Übernahme von „versicherungsfremden Leistungen“ begründen, die vorher allein die RentenbeitragszahlerInnen und RentnerInnen finanziert haben. Bei Haushalten mit geringen Einkommen hat die Reform allerdings zu gewissen Härten geführt. Ferner belasteten die höheren Steuern auf Benzin und Diesel PendlerInnen mit langen Arbeitswegen.

Derzeit wird eine merkliche CO₂-Steuer vorgeschlagen, um Lenkungsimpulse für die Energieverbrauchsbereiche zu setzen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen – also vor allem Raumwärme und Verkehr. Um private Haushalte mit niedrigem Einkommen zu entlasten, wird derzeit vor allem diskutiert, Stromsteuer und EEG-Umlage zu senken oder das Steueraufkommen als einheitlichen Betrag je Person oder Haushalt zurückzugeben (Ökobonus, Klimabonus, carbon dividend).¹⁵ Dies würde Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich stärker entlasten als eine Senkung von Sozialbeiträgen oder Steuern. Auch Selbständige und PensionärInnen oder Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern dürften davon stärker profitieren.

¹⁴ Olivier Bargain, Kristian Orsini und Andreas Peichl (2014): Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results. *Journal of Human Resources* 49, S. 723–838.

¹⁵ Ottmar Edenhofer und Christoph M. Schmidt (2018): Eckpunkte einer CO₂-Preisreform. Gemeinsamer Vorschlag von Ottmar Edenhofer (PIK/MCC) und Christoph M. Schmidt (RWI). RWI Position Nr. 72 (online verfügbar). Economists' Statement on Carbon Dividends. Bipartisan agreement on how to combat climate change. *Wall Street Journal*, 17. Januar 2019 (online verfügbar).

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Hermann Buslei ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | hbuslei@diw.de

Michelle Harnisch ist studentische Mitarbeiterin in der Abteilung Staat am DIW Berlin | mharnisch@diw.de

Niklas Isaak ist studentischer Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | nisaak@diw.de

JEL: H23, H55, D31

Keywords: Ecological tax reform, pension reform, redistribution

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 13/2019:

www.diw.de/diw_weekly



INTERVIEW



„Eine CO₂-Steuer soll die ökologischen Steuern weiterentwickeln“

Dr. Stefan Bach, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin

1. **Herr Bach, die ökologische Steuerreform verbindet umwelt- und klimapolitische Lenkungsimpulse mit Reformen des Steuer- und Abgabensystems. Sie wird am 1. April 20 Jahre alt und wurde vielfach kontrovers diskutiert. Ist sie am Ende besser als Ihr Ruf?** Die ökologische Steuerreform ist zum Teil besser als ihr Ruf, denn sie war finanz- und sozialpolitisch durchaus erfolgreich. Die Lenkungswirkungen blieben aber zurück, denn man hat viel Rücksicht auf die Wirtschaft, vor allem die energieintensiven Unternehmen, und auf die Verbraucher genommen. Deswegen waren die Lenkungswirkungen moderat, sie betrafen im Wesentlichen nur die Verkehrskraftstoffe.
2. **Wie hoch ist heute das Aufkommen durch die ökologische Steuerreform?** Die Ökosteuererhöhungen von damals erzielen heute ein Aufkommen von 22 Milliarden Euro einschließlich der Mehrwertsteuer. Mit diesem Aufkommen werden die Rentenversicherungsbeiträge gesenkt. Durch diese Mittel der ökologischen Steuerreform liegt der Rentenbeitragssatz um 1,2 Prozentpunkte niedriger und die Renten liegen sogar um 1,5 Prozent höher als sie wären, wenn die Rentenversicherung diese Mittel nicht bekommen hätte.
3. **Wie stark werden die Haushalte durch die Ökosteuererhöhungen belastet?** Die Belastungen hängen sehr vom Energie- und Kraftstoffverbrauch ab. Sie sind stark regressiv, denn hier werden die armen Leute stärker belastet als die reichen. Auf der anderen Seite werden die Arbeitnehmer, die Rentenbeiträge zahlen, und die Rentner entlastet. Insgesamt ist die Reform aufkommensneutral, das heißt, das was die Wirtschaft und die Privathaushalte zahlen, wird ihnen zurückerstattet. Bei den Privathaushalten werden die Mittelschichten entlastet, denn die zahlen zumeist Rentenbeiträge oder sind häufig Rentnerinnen und Rentner. Haushalte mit hohen Einkommen werden leicht, Haushalte mit geringen Einkommen spürbar belastet, weil sie in Relation zu ihrem Einkommen recht stark von den Ökosteuererhöhungen betroffen sind. Gleichzeitig zahlen sie wenig Rentenbeiträge und beziehen nur geringe Renten.
4. **Inwieweit sollte oder müsste die ökologische Steuerreform weiterentwickelt werden?** Wir brauchen dringend ökonomische Anreize im Bereich Raumwärme und Verkehr, da greift der Emissionshandel nicht. Dafür sollten wir die Energieträger entsprechend ihrem CO₂-Gehalt höher besteuern. Auch dass der Diesel niedriger besteuert wird, ist auf Dauer nicht sinnvoll. Hier sollte man nachsteuern. Zugleich könnte man die hohe Belastung des Stroms durch die EEG-Umlage senken, denn die Stromproduktion wird ja auf Dauer immer mehr auf regenerative Energien umgestellt. Die verbleibende fossile Basis für die Stromproduktion kann man über den Emissionshandel steuern.
5. **Würde sich diese CO₂-Steuer dazu addieren, sodass der Verbraucher am Ende stärker belastet wird, wenn er auf fossile Brennstoffe zugreift?** CO₂-Aufschläge sollen die ökologischen Steuern weiterentwickeln. Sie kommt oben drauf, um längerfristige Preissignale zu senden. Man kann dann überlegen, was man mit der vorhandenen Energiebesteuerung macht. Die bisherigen Kraftstoffsteuern dienen auch dazu, die Infrastruktur zu finanzieren. Diese Aufgabe wird bleiben, aber sie wird zunehmend überlagert werden von der CO₂-Komponente bei der Energiebesteuerung.
6. **Kann man denn jetzt schon sagen, wie stark sich die Belastungen für Verbraucher und Haushalte erhöhen würden?** Die Energiesteuern wirken auf die armen Haushalte relativ stärker, weil diese einen größeren Teil ihres Einkommens für Energieprodukte ausgeben. Dem kann man entgegenwirken, indem man das Aufkommen gezielt rückverteilt. Dann würden arme Haushalte sogar per Saldo entlastet, die reichen Haushalte würden draufzahlen.

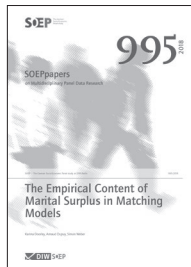
Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

SOEP Papers Nr. 995

2018 | Karina Doorley, Arnaud Dupuy, Simon Weber



The Empirical Content of Marital Surplus in Matching Models

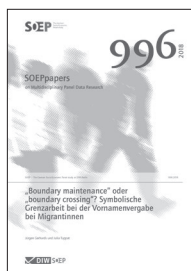
This note investigates the extent to which structural estimates of marital surplus are informative about subjective well-being and separation. We first estimate the marital surplus using a simple matching model of the marriage market with perfectly transferable utility and heterogeneity in tastes applied to a rich German panel dataset. We then show that these estimates of the marital surplus are negatively correlated with separation and the difference in spouses' subjective satisfaction.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



SOEP Papers Nr. 996

2018 | Jürgen Gerhards, Julia Tuppatt



„Boundary Maintenance“ oder „Boundary Crossing“? Symbolische Grenzarbeit bei der Vornamenvergabe bei Migrantinnen

Der Beitrag untersucht Strategien der symbolischen Grenzarbeit bei Migrantinnen aus sechs verschiedenen Herkunftsgruppen (N=1.040) am Beispiel der Vornamenvergabe. Im Mittelpunkt steht die Frage, warum Migrantinnen bei der Wahl eines Vornamens für ihr Kind die Strategie des boundary crossing (Vergabe eines im Zielland üblichen Vornamens) oder aber des boundary maintenance (Vergabe eines im Herkunftsland üblichen Vornamens) verfolgen. Mit den Daten des Sozio-oekonomischen Panels untersuchen wir vier Erklärungsmechanismen: (1) den Grad der kulturellen Distanz zum Zielland (2) die

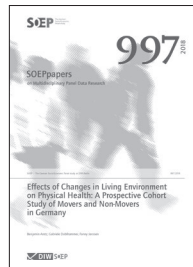
sprachliche, strukturelle und soziale Integration im Zielland (3) die emotionale Identifikation mit Heimat- und Zielland und (4) das Geschlecht. Den größten Erklärungsbeitrag leisten die kulturelle Distanz und die strukturelle Integration (deutsche Staatsangehörigkeit, Bildung). Die sprachliche Integration, Partnerschaften mit in Deutschland geborenen Personen und Gefühle von Belonging haben hingegen in den multivariaten Analysen keinen eigenständigen Effekt.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



SOEP Papers Nr. 997

2018 | Benjamin Aretz, Gabriele Doblhammer, Fanny Janssen



Effects of Changes in Living Environment on Physical Health: A Prospective Cohort Study of Movers and Non-Movers in Germany

Longitudinal studies on associations between changes in living environment and health are few and focus on movers. Next to causal effects, differences in health between living environments can, however, result due to residential mobility. The present study explored changes in living environment related to (changes in) physical health among movers and non-movers. Causality was reinforced by a novel study design. We obtained longitudinal data on both living environment and physical health covering 4,373 participants with 12,403 health observations aged 50+ from the Socio-Economic Panel (SOEP) between 1999 and 2014.

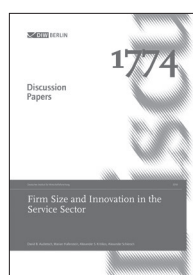
Changing and stable perceived living environmental characteristics from four domains (infrastructure, environmental pollution, housing conditions, contacts to neighbours) were included at household level. Gender-specific linear regressions and generalised estimating equations were performed to predict the Physical Component Summary (PCS) at baseline and changes in PCS over time. We found that worsening of environmental pollution (men: -2.32, $p = 0.001$; women: -1.68, $p = 0.013$) and housing conditions were associated with lower PCS at baseline. Improved infrastructure was related to lower women's PCS at baseline (-1.94; $p = 0.004$) but a positive PCS development (0.62, $p = 0.095$) thereafter among female and especially among female non-movers (0.812, $p = 0.042$). Men who experienced stable worst (-0.57, $p = 0.021$) or worsened environmental pollution (-0.81, $p = 0.036$) indicated a negative developing PCS. These results were particularly strong among non-movers. We showed that changes in infrastructure and environmental pollution were associated with health developments. Due to our methodological approach – imposing a strict time order between cause and outcome while controlling for time-varying individual characteristics - it appears that these associations are indeed causal.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Discussion Papers Nr. 1774

2018 | David B. Audretsch, Marian Hafenstein, Alexander S. Kritikos, Alexander Schiersch



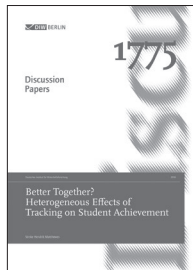
Firm Size and Innovation in the Service Sector

A rich literature links knowledge inputs with innovative outputs. However, most of what is known is restricted to manufacturing. This paper analyzes whether the three aspects involving innovative activity - R&D; innovative output; and productivity - hold for knowledge intensive services. Combining the models of Crepon et al. (1998) and of Akerberg et al. (2015), allows for causal interpretation of the relationship between innovation output and labor productivity. We find that knowledge intensive services benefit from innovation activities in the sense that these activities causally increase their labor productivity. Moreover, the firm size advantage found for manufacturing in previous studies nearly disappears for knowledge intensive services.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1775
2018 | Sönke Hendrik Matthewes



Better Together? Heterogeneous Effects of Tracking on Student Achievement

This study estimates mean and distributional effects of early between-school ability tracking on student achievement. For identification, I exploit heterogeneity in tracking regimes between German federal states. After comprehensive primary school, about 40% of students are selected for the academic track and taught in separate schools in all states. The remaining students, however, are either taught comprehensively or further tracked into two different school forms depending on the state. I estimate the effects of this tracking on students' mathematics and reading test scores with a difference-in-difference-in-differences estimator to eliminate unobserved heterogeneity in achievement levels and trends between states. I find substantial achievement gains from comprehensive versus tracked schooling at ages 10–12. These average effects are almost entirely driven by low-achievers. I do not find evidence for negative effects of comprehensive schooling on the achievement of higher performing students. My results show that decreasing the degree of tracking in early secondary school can reduce inequality while increasing the efficiency of educational production.

es estimator to eliminate unobserved heterogeneity in achievement levels and trends between states. I find substantial achievement gains from comprehensive versus tracked schooling at ages 10–12. These average effects are almost entirely driven by low-achievers. I do not find evidence for negative effects of comprehensive schooling on the achievement of higher performing students. My results show that decreasing the degree of tracking in early secondary school can reduce inequality while increasing the efficiency of educational production.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1776
2018 | Nils Ohlendorf, Michael Jakob, Jan Christoph Minx, Carsten Schröder, Jan Christoph Steckel



Distributional Impacts of Climate Mitigation Policies - a Meta-Analysis

Understanding the distributional impacts of market-based climate policies is crucial to design economically efficient climate change mitigation policies that are socially acceptable and avoid adverse impacts on the poor. Empirical studies that examine the distributional impacts of carbon pricing and fossil fuel subsidy reforms in different countries arrive at ambiguous results. To systematically determine the sources of variation between these outcomes, we apply an ordered probit meta-analysis framework. Based on a comprehensive, systematic and transparent screening of the literature, our sample comprises

53 empirical studies containing 183 effects in 39 countries. Results indicate a significantly increased likelihood of progressive distributional outcomes for studies on lower income countries and transport sector policies. The same applies to study designs that consider indirect effects, behavioral adjustments of consumers or lifetime income proxies. Future research on different types of revenue recycling schemes and lower income countries would further contribute to the literature.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





FRANZISKA BREMUS

„Big Bank Theory“: Lieber grenzüberschreitend als national konsolidieren

Franziska Bremus ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin. Der Kommentar gibt die Meinung der Autorin wieder.

Eine mögliche Fusion von Deutscher Bank und Commerzbank steht seit einigen Monaten im Raum. Jüngst haben beide Geldhäuser die Aufnahme von Gesprächen öffentlich gemacht. Vor dem Hintergrund der geringen Profitabilität und internationalen Bedeutung deutscher Banken wird die Debatte bislang vor allem betriebswirtschaftlich und politisch geführt. Aber welche *gesamtwirtschaftlichen* Risiken und Chancen bringen Fusionen großer Banken mit sich?

Zunächst steigt bei einer Fusion die Marktkonzentration. Bankspezifische Kreditangebotsschocks können sich umso stärker auf die Gesamtwirtschaft auswirken, je höher die Konzentration im Kreditmarkt ist. Je stärker der Markt also von einigen wenigen großen Banken dominiert wird, desto mehr schlagen sich bankspezifische Änderungen der Kreditvergabe in gesamtwirtschaftlichen Produktionsschwankungen nieder. Zusammenschlüsse großer Banken können damit also destabilisierend wirken.

Hinzu kommt, dass das systemische Risiko tendenziell steigt, je größer eine Bank ist. Eine Reihe von Studien hat dokumentiert, dass sich besonders große Banken, die „too-big-to-fail“ sind, zu günstigeren Konditionen refinanzieren können als kleinere Institute. Denn die Marktteilnehmer erwarten, dass Großbanken im Falle einer Schieflage vom Staat gestützt werden. Geringere Finanzierungskosten setzen wiederum Anreize, höhere Risiken einzugehen und die Verschuldung auszuweiten. Neben der Größe erhöht eine Fusion die Komplexität einer Bank, zum Beispiel hinsichtlich des Geschäftsmodells und der Unternehmensorganisation. Je komplexer eine Bank ist, desto schwieriger ist ihre Restrukturierung im Krisenfall – und desto wahrscheinlicher eine staatliche Rettung.

Um diese Risiken zu reduzieren, wurde daher nach der Finanzkrise der Finanzsektor reformiert: Große Banken müssen höhere Kapitalpuffer aufweisen, damit sie Verluste selbst auffangen können und nicht auf Steuergelder angewiesen sind; in Europa wurden mit der Bankenunion, dem Einheitlichen Aufsichts- und dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus neue Institutionen geschaffen, um das systemische Risiko besser

regulieren zu können. Warum sollte also eine Konsolidierung im Bankensektor auf nationaler Ebene stattfinden? Die Verbindung zwischen Staat und Bank würde ja gerade dann enger, wenn zwei heimische Banken fusionieren. Dagegen kann eine Konsolidierung von Banken durch *grenzüberschreitende* Zusammenschlüsse wichtige Vorteile bieten:

Erstens dürfte dadurch die internationale Risikoteilung zunehmen. Wissenschaftliche Befunde weisen darauf hin, dass grenzüberschreitende Investitionen in Eigenkapital und Kredite an Privat- und Firmenkunden lokale Konsum- und Einkommensschwankungen besonders gut ausgleichen können. Länderspezifische Schocks könnten besser abgefedert werden, wenn Verluste von Eigentümern aus verschiedenen Ländern getragen werden und die internationale Integration des Privat- und Firmenkundengeschäfts voranschreitet.

Zweitens würde im Falle einer Schieflage eine breitere, internationale Streuung von Verlusten das Risiko von Ansteckungseffekten senken. Außerdem wäre bei einer europäischen Bank die Verbindung mit dem Staat schwächer als bei einer nationalen Großbank, was die Wahrscheinlichkeit einer staatlichen Bankenrettung verringern könnte.

Drittens bliebe die Marktkonzentration im Inland unverändert, da sich der heimische Marktanteil im Gegensatz zu einem nationalen Zusammenschluss zunächst nicht verändern würde. Damit dürften sich bankspezifische Schocks nicht stärker auf die Gesamtwirtschaft auswirken als vor dem Zusammenschluss.

Die Fusion von Deutscher Bank und Commerzbank mag aus einer *einzelwirtschaftlichen* Perspektive für die Beteiligten sinnvoll und legitim sein. Doch die deutsche Politik sollte nicht auf die Schaffung von „nationalen Champions“ im Finanzsektor abzielen. Sinnvoller wäre es vielmehr, rechtliche und institutionelle Hindernisse für eine grenzüberschreitende Konsolidierung des europäischen Bankensektors abzubauen. Dafür ist eine konsequente Umsetzung der Bankenunion essentiell.

Der Beitrag ist am 19. März 2019 im Wirtschaftsblog Makronom erschienen.