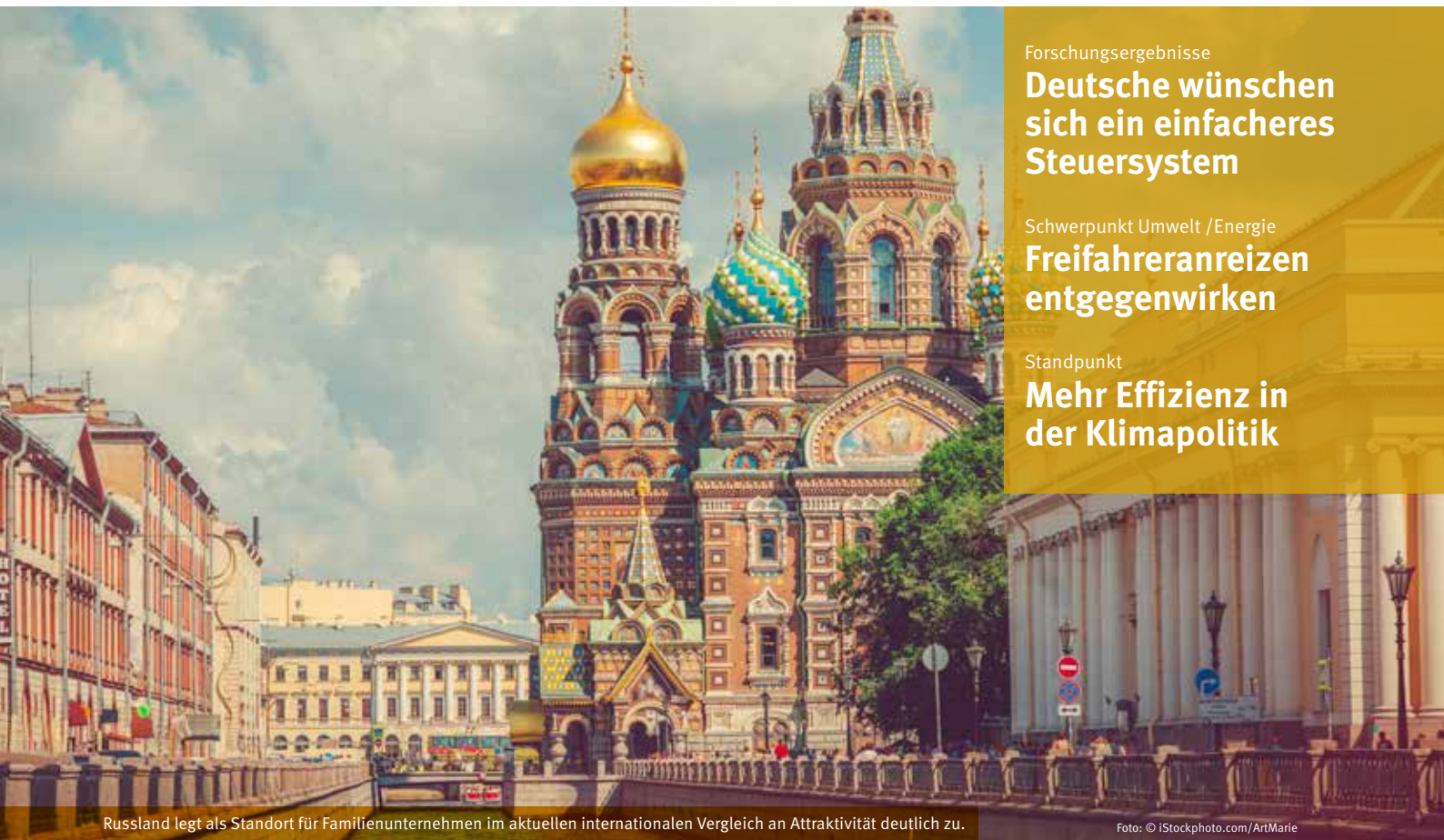


ZEW NEWS

Forschungsergebnisse · Veranstaltungen · Veröffentlichungen

Januar/Februar 2020



Forschungsergebnisse

Deutsche wünschen sich ein einfacheres Steuersystem

Schwerpunkt Umwelt /Energie

Freifahreranreize entgegenwirken

Standpunkt

Mehr Effizienz in der Klimapolitik

Russland legt als Standort für Familienunternehmen im aktuellen internationalen Vergleich an Attraktivität deutlich zu.

Foto: © iStockphoto.com/ArtMarie

Schwellenländer holen zu Industrienationen auf und steigern ihre Wettbewerbsfähigkeit

Ungeachtet politischer Spannungen und Sorgen um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit haben die Türkei, Russland und China ihre Standortattraktivität in den vergangenen Jahren ausgebaut. Das geht aus dem „Länderindex Familienunternehmen – Emerging Markets“ hervor, den das ZEW Mannheim im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen erstellt hat. In der Untersuchung steht Russland auf dem ersten Platz, gefolgt von der Türkei und China.

Die Untersuchung stützt sich auf eine Vielzahl quantitativer Indikatoren und berücksichtigt unter anderem ZEW-Berechnungen zur effektiven Steuerbelastung. Ein Index, der nach den Bedürfnissen von Familienunternehmen gewichtet wurde, bemisst die Standortattraktivität der Schwellenländer. Erstmals wurden auch hohe CO₂-Emissionen als Standortrisiko gewertet. Im Hinblick auf die politischen Faktoren wird deutlich, dass Wirt-

schaftsstandorte durch Demokratiedefizite und mangelhafte Rechtsstaatlichkeit auf Dauer einen Schaden erleiden.

Russland konnte seine Stellung als attraktivster Standort im Kreis der wichtigsten Emerging Markets ausbauen. Familienunternehmen können dort auf gut ausgebildete Arbeitskräfte zugreifen. Besonders in den Bereichen „Energie“ und „Infrastruktur“ erzielt Russland herausragende Resultate. Die Regelungen in den Bereichen Besteuerung und Regulierung sind ebenfalls günstig. Etwas schwächer, aber immer noch durchschnittlich, fallen die Resultate im Bereich „Finanzierung“ aus.

Die größte Schwäche des Standorts bleibt allerdings die Dimension „Institutionen“. In dieser Kategorie erzielt das Land wegen autokratischer Tendenzen das zweitschlechteste Ergebnis. Auch in den Bereichen Rechtssicherheit und Eigentumsrechte schneidet Russland im Vergleich schlecht ab.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei der Türkei. Das Land erzielt in allen sieben Dimensionen zumindest durchschnittliche Ergebnisse. In den vergangenen Jahren hat die Türkei viel unternommen, um sich für Investoren und heimische Familienunternehmen attraktiver aufzustellen. Die herausragenden Aktivposten der Türkei aus der Perspektive von Familienunternehmen sind die günstigen steuerlichen Rahmenbedingungen, das im Schwellenländervergleich sehr liberale Regulierungsumfeld sowie gut ausgebildete Arbeitskräfte. Die größte Schwachstelle sind – ähnlich wie im Falle Russlands – die institutionellen Bedingungen. Auch China hat seine Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Die Staatsführung dämmt Kriminalität und Korruption ein, die Finanzierungsbedingungen sind gut. In den Bereichen Besteuerung, Infrastruktur, Regulierung und Energieversorgung fallen Chinas Ergebnisse durchschnittlich aus. In China ist die klare Standortchwäche der Arbeitsmarkt. Den hohen Löhne steht eine vergleichsweise geringe Produktivität gegenüber. Darüber hinaus gibt es Defizite beim Bildungsniveau. Trotz aller Investitionen Chinas in die Ausbildung bleiben Schwellenländer wie Russland und die Türkei mit Blick auf die Qualifikation ihrer Arbeitskräfte in der Breite überlegen.

Südafrika, Mexiko und Brasilien sind als Standort weniger attraktiv für deutsche Familienunternehmen

Die negativste Entwicklung hat Südafrika durchlaufen. Hier spiegelt sich noch die neunjährige Präsidentschaft des erst Anfang 2018 zurückgetretenen Jacob Zuma wider, die zu einem erheblichen Vertrauensverlust bei internationalen Investoren geführt hat. In drei von sieben Bereichen des Länderindex sanken die Punktwerte deutlich. Standortstärke Südafrikas ist im aktuellen Länderindex trotz deutlich verschlechterter Punktwerte der Bereich „Institutionen“. Der größte Standortnachteil Süd-

afrikas liegt in der Dimension „Energie“, insbesondere in der außerordentlich unzuverlässigen Stromversorgung sowie den vergleichsweise hohen Energiepreisen. Auch Mexiko hat sich im Ländervergleich verschlechtert und belegt aktuell den fünften Rang. Das Land hat seine größten Standortstärken in den Bereichen des regulativen Umfelds und der Energieversorgung. Schwachstellen Mexikos liegen in den Bereichen „Steuern“ und „Infrastruktur“, vor allem aber in der Dimension „Institutionen“.

An sechster Stelle platziert sich Indien, das seine besten Resultate in der Dimension „Institutionen“ erzielt. Unterdurchschnittlich ist die Position Indiens vor allem in den Dimensionen „Regulierung“, „Finanzierung“ und „Infrastruktur“. Die größte Schwachstelle ist „Besteuerung“, bei der Indien mit großem Abstand auf die anderen Schwellenländer folgt. Das Schlusslicht unter den sieben untersuchten Schwellenländern stellt Brasilien dar, das in fast allen Dimensionen eine unterdurchschnittliche Position erzielt. Hier sind die größten Schwachstellen das vergleichsweise restriktive Regulierungsumfeld sowie die unzureichende Infrastruktur.

Der „Länderindex Familienunternehmen – Emerging Markets“ wirft auch ein Schlaglicht auf den Reformbedarf in Deutschland. „Die Konkurrenz der Schwellenländer für etablierte Standorte von Familienunternehmen wächst kontinuierlich“, heißt es in der Studie. Das regulatorische Umfeld entwickelt sich in wichtigen der betrachteten Schwellenländern in eine unternehmensfreundliche Richtung, und zumeist ist die staatliche Kontrolle über Märkte rückläufig.

Die Studie Länderindex Familienunternehmen – Standortfaktoren Emerging Markets: https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Laenderindex-2020-Emerging-Markets_Studie_Stiftung-Familienunternehmen.pdf

Prof. Dr. Friedrich Heinemann, friedrich.heinemann@zew.de

STÄRKEN-/SCHWÄCHEN-PROFILE DER SCHWELLENLÄNDER

Subindex	RUSSLAND	TÜRKEI	CHINA	SÜDAFRIKA	MEXIKO	INDIEN	BRASILIEN
Steuern	67,04	83,04	57,02	58,64	35,51	14,89	42,37
Arbeit	68,06	67,12	29,77	57,61	58,54	41,36	37,93
Regulierung	62,75	77,28	45,59	49,73	73,99	39,55	26,27
Finanzierung	55,32	59,12	65,31	41,88	70,35	38,41	38,09
Infrastruktur	74,59	55,95	56,55	43,04	35,41	33,29	21,97
Institutionen	29,45	41,98	93,70	69,88	8,56	73,02	40,92
Energie	80,00	42,01	53,99	24,61	67,78	54,37	54,52
Gesamtindex	61,30	59,93	58,03	50,55	47,94	43,77	37,27

Matrix zur statischen Analyse weist die von den einzelnen Ländern in den sieben Subindizes jeweils erzielten Punkte aus. Die Punkte sind in einer nach Zehn-Punkte-Schritten abgestuften Farbskala eingeteilt: Hohe Punktwerte sind in Grün ausgezeichnet, niedrige Punktwerte in Beige.
Quelle: Stiftung Familienunternehmen

Führungsmitglieder der EIB verleihen bevorzugt Geld an eigene Herkunftsregion

Bei der Vergabe von Krediten durch die Europäische Investitionsbank (EIB) spielt die persönliche Biographie von Mitarbeitern/-innen der Führungsebene eine maßgebliche Rolle. So fließen Kredite zur Finanzierung großer Infrastrukturprojekte mit höherer Wahrscheinlichkeit in eine Region, aus der ein oder mehrere Mitglieder des Verwaltungsrats der EIB stammen. Regionen, die nicht über die Herkunft einzelner Mitglieder in dem Gremium repräsentiert sind, erhalten hingegen seltener Darlehen. Zu diesem Ergebnis kommt eine ZEW-Studie, die sämtliche Kredite der EIB seit ihrer Gründung im Jahr 1958 ausgewertet und in Beziehung zum Werdegang ihrer Verwaltungsratsmitglieder gesetzt hat.

Demnach steigt die Wahrscheinlichkeit für eine europäische Region, einen Kredit von der EIB zu erhalten, um 17 Prozentpunkte, wenn mindestens eine aus dieser Region stammende Person im Verwaltungsrat der Bank sitzt. Die Studienautoren/-innen können nicht ausschließen, dass diese Vergabep Praxis zu einer Fehlallokation von Ressourcen und zu wirtschaftlicher Ineffizienz führt. Grund dafür ist, dass sich in den begünstigten Regionen auffällig häufig der momentane oder zukünftige Arbeitsplatz eines EIB-Verwaltungsratsmitglieds befindet.

Zukünftige Arbeitsregionen von Mitgliedern profitieren

Dennoch betonen die Wissenschaftler/innen, dass man Verwaltungsratsmitgliedern, die zur Bevorzugung ihrer Herkunftsregion neigen, nicht zwangsläufig eigennützige Motive unterstellen sollte. Zum Beispiel ist es möglich, dass sie schlicht aufgrund ihrer besonderen sozialen Verbundenheit zugunsten der eigenen Region entscheiden. Genauso gut könnte der exklusive Kenntnisstand über die Gegebenheiten in der Region ausschlaggebend sein. In diesem Fall hätten die für die Kreditvergabe Verantwortlichen größere Gewissheit, dass eine finanzielle Unterstützung seitens der EU notwendig und daher gerechtfertigt ist. Mit dieser Praxis würden die Ratsmitglieder Informationslücken zwischen der EIB und den Kreditempfängern/-innen gering halten und das Risiko der Fehlverteilung von EU-Geldern senken.

Die Wissenschaftler/innen beobachten indessen, dass Verwaltungsräte/-innen, die ihren Arbeitsplatz während oder nach ihrer Tätigkeit bei der EIB in eine andere Region verlagert haben, gegen Ende ihrer Amtszeit vermehrt Kredite an die Region ihres künftigen Arbeitsplatzes vergeben. Dieser Zusammenhang ist zwar nur schwach ausgeprägt. Es ist aber schwer vorstellbar, dass ein Informationsvorteil vorliegt, da die jeweiligen Verwaltungsräte/-innen bis dato nicht persönlich mit der Region in Verbindung gestanden haben. Außerdem tritt das Phänomen der Bevorzugung nur in Verbindung mit infrastrukturellen Megaprojekten auf. Im Vergleich zu kleinen, weniger greifbaren Maßnahmen auf lokaler Ebene lassen sich die Rahmenbedingungen großer und kostspieliger Bauvorhaben mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne besondere Ortskenntnisse ermes sen.

Mitglieder kommen aus wirtschaftsstarken Regionen

Der EIB-Verwaltungsrat besteht aus 29 ordentlichen Mitgliedern, die jeweils einen EU-Mitgliedsstaat vertreten. Für die Studie wurden sämtliche EIB-Kredite auf regionaler Ebene im Zeitraum zwischen 1959 und 2015 untersucht. Aus schriftlichen Lebensläufen und Jahresberichten wurden Daten zu insgesamt 254 ordentlichen und 216 stellvertretenden Verwaltungsratsmitgliedern der EIB gesammelt. 435 dieser Verwaltungsräte/-innen stammen aus Regionen, in denen sich die Hauptstadt des jeweiligen EU-Mitgliedsstaats befindet, 109 Vertreter/innen arbeiten in Regionen, in denen das BIP pro Kopf weniger als 90 Prozent des EU-Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt.

Die EIB gilt als das größte multilaterale Kreditinstitut der Welt. Als Bank der EU finanziert sie Projekte, die den integrations- und wirtschaftspolitischen Zielen Europas entsprechen, und fördert Innovationstätigkeiten, kleine und mittleren Unternehmen sowie Infrastruktur- und Umweltmaßnahmen.

Die Studie zum Download unter:
<https://www.zew.de/PU81151>

Annika Havlik, annika.havlik@zew.de
 Dr. Zareh Asatryan, zareh.asatryan@zew.de

INHALT

Schwellenländer holen zu Industrienationen auf und steigern ihre Wettbewerbsfähigkeit 1

Führungsmitglieder der EIB verleihen bevorzugt Geld an eigene Herkunftsregion 3

Schulen nutzen Versetzungsspielräume, um Klassengrößen zu beeinflussen 4

Deutsche wünschen sich eine Vereinfachung bei der Einkommensteuer 5

Schulden machen für das Klima? 6

Schwerpunkt Umwelt/Energie 7

Staatliche Maßnahme verbessert Lebensqualität von Langzeitarbeitslosen 10

Nachgefragt: Wie effektiv ist Nudging wirklich? 11

Der deutschen Wirtschaft steht ein struktureller Umbruch bevor 12

Deutschland als Beispiel für Nachhaltigkeit und wirtschaftlichen Erfolg zur gleichen Zeit 13

ZEW intern 14

Daten und Fakten, Termine 15

Standpunkt 16



Versetzungsentscheidungen von Schülern in nicht eindeutigen Fällen können auf strategische Erwägungen von Lehrern und Schulleitungen zurückgehen.

Foto: © iStockphoto.com/Imgorthand

Schulen nutzen Versetzungsspielräume, um Klassengrößen zu beeinflussen

Ob Schüler/innen eine Klasse wiederholen, muss nicht allein mit ihrem Bildungserfolg zusammenhängen. Schulen können ihren Ermessensspielraum bei der Versetzung auch nutzen, um die Anzahl der Klassen und dadurch die Klassengrößen zu beeinflussen. Da die Finanzierung der Schulen von der Klassenanzahl abhängt, können Wiederholungen im Einzelfall auch eine strategische Komponente haben. Diese ist vor allem in der ersten Klasse der Grundschule besonders ausgeprägt, wenn es noch keine Noten gibt und Schulen über größere Entscheidungsfreiräume verfügen. Zu diesem Ergebnis kommt eine Studie des ZEW Mannheim.

Die Studie stützt sich auf Daten des Statistischen Landesamts Sachsen, die sämtliche öffentlichen Grundschulen des Landes in den Schuljahren von 2004/05 bis 2014/15 umfassen. In diesem Zeitraum lag der Klassenteiler bei 28 Kindern pro Klasse. Schüler/innen müssen eine Klasse wiederholen, wenn sie in mindestens einem Fach die Note fünf oder sechs erhalten. Allerdings liegt die endgültige Entscheidung über die Versetzung im Ermessen der Klassenkonferenz, also der Schulleitung sowie der Lehrer/innen der Klasse. Noten werden in Sachsen zwar erst ab der zweiten Klasse vergeben. Wenn die Eltern zustimmen, können Kinder aber auch das erste Schuljahr wiederholen.

Wie die Studie darlegt, können Versetzungsentscheidungen in nicht eindeutigen Fällen auch auf strategische Erwägungen von Lehrern/-innen und Schulleitungen zurückgehen. Denn mithilfe von Versetzungen oder Wiederholungen ist es Schulen unter Umständen möglich, die Gesamtzahl der Klassen an einer Schule zu beeinflussen und Klassen klein zu halten. Das liegt im Interesse der Schulen, weil ihr Budget von der Anzahl der Klassen abhängt. Zudem sind kleinere Klassen bei Eltern und Lehrern/-innen beliebt. Es lohnt sich also, schwache Schüler/innen zu versetzen, wenn das dazu führt, dass eine Klasse aufgeteilt oder aber nicht mit einer anderen zusammengelegt wird.

Indessen lässt sich auch mit Wiederholungen die Anzahl der Klassen beeinflussen. Liegt etwa die vorläufige Anzahl der Schüler/innen nahe an einem Vielfachen des Klassenteilers, können wenige Wiederholer/innen aus dem Jahrgang darüber den Ausschlag geben, dass eine zusätzliche Klasse zustande kommt. Ebenso können Schulen so versuchen, die Zusammenlegung

von Klassen zu verhindern. Wie die Studienergebnisse zeigen, bleiben etwa 8,3 Prozent aller Schüler/innen, die die erste Klasse in Sachsen wiederholen, aufgrund von strategischen Überlegungen sitzen, die den nächsten Jahrgang betreffen.

Andererseits müssen Schüler/innen oftmals eine Klasse nicht wiederholen, wenn dadurch die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass ihre eigene Klasse mit einer anderen zusammengelegt wird, oder aber wenn dadurch eine zusätzliche Klasse für ihren Jahrgang gebildet werden kann. Ohne strategische Erwägungen wäre der Anteil der Wiederholungen in der ersten Klasse um etwa 4,9 Prozent größer. Solche gezielten Versetzungen haben aber nicht nur Auswirkungen auf die Klassengröße, sondern können auch unmittelbar das Wohlergehen und den Bildungserfolg der betroffenen Schüler/innen beeinflussen.

In der ersten Klasse ist der Spielraum besonders groß

In der ersten Klasse sind die strategischen Versetzungsentscheidungen am deutlichsten erkennbar. Das liegt laut Studie zum einen daran, dass Veränderungen in der Klassengröße dauerhafter sind als in höheren Klassen. Zum anderen haben Lehrer/innen im ersten Schuljahr die größten Entscheidungsspielräume bei der Versetzung, weil die Schüler/innen noch keine Noten erhalten. Hinzu kommt, dass es für die Schulleitung leichter ist, die Klassenanzahl zu ändern, weil sie dafür keine bestehenden Klassenverbände aufbrechen muss.

Die in der Studie aufgezeigte Situation ist Ausdruck eines Interessenkonflikts zwischen den Schulbehörden, die die finanziellen Mittel verwalten, und den Schulen, die möglichst viele Mittel erhalten wollen. Grundschulen sind üblicherweise klein, sodass eine weitere Klasse einen großen Einfluss aufs Gesamtbudget hat. Weil Schulbehörden die Leistungen einzelner Schüler/innen nicht beobachten, haben Schulen die Möglichkeit, unter bestimmten Umständen Klassenwiederholungen strategisch einzusetzen. Entscheidend für die Versetzung können dann in Zweifelsfällen nicht nur die Leistungen sein, sondern auch die Auswirkungen auf die Größe und Anzahl der Klassen.

Die Studie zum Download: <https://www.zew.de/PU81286>

Maximilian Bach, maximilian.bach@zew.de

Deutsche wünschen sich eine Vereinfachung bei der Einkommensteuer

Die Bürger/innen in Deutschland halten die Zeit für reif für eine Reform der Einkommensteuer. Mehr als 90 Prozent der Teilnehmer/innen einer repräsentativen Umfrage wünschen sich ein einfacheres Einkommensteuersystem. Die Akzeptanz für Steuervergünstigungen steigt, wenn dadurch ein Ausgleich für besondere Umstände geschaffen wird. Zudem fehlt in der Bevölkerung ein Bewusstsein für die Nachteile, die eine Vereinfachung der Einkommensteuer mit sich bringen würde. Zu diesen Ergebnissen kommt eine Studie des ZEW Mannheim.

Für die Untersuchung stützen sich die Forscher auf eine repräsentative Befragung von 2.464 Personen aus ganz Deutschland. 90,8 Prozent der Umfrageteilnehmer/innen halten das deutsche Steuersystem in seiner jetzigen Form mit einer Vielzahl an Vergünstigungen für „stark“ oder „eher“ vereinfachungsbedürftig. Die Studie zeigt, dass vor allem ältere Menschen ein einfacheres Steuersystem befürworten. Das Gleiche gilt für Bürger/innen, die die Steuererklärung in ihrer derzeitigen Form für schwierig zu bewältigen halten.

Um herauszufinden, ob die Befragten ein komplexes Steuersystem mit Vergünstigungen auch im konkreten Fall ablehnen, wurden sie von den Wissenschaftlern mit drei Szenarien konfrontiert. Dabei ging es jeweils um zwei Personen mit dem gleichen Bruttoeinkommen, die sich lediglich in einem Merkmal unterscheiden: bei der Pflege eines Familienmitglieds, bei den Spenden für wohltätige Zwecke sowie bei der Länge der Pendelstrecke zur Arbeit. Die Pendlerpauschale ist auch die steuerliche Vergünstigung, die die Befragten selbst am meisten nutzen.

60 Prozent, also fast zwei Drittel aller Umfrageteilnehmer/innen, befürworten steuerliche Vergünstigungen für die Pflege von Angehörigen. Dagegen spricht sich mit 59 Prozent eine klare Mehrheit der Befragten gegen eine steuerliche Begünstigung

von Pendlern/-innen aus. 66 Prozent der Teilnehmer/innen sind außerdem der Ansicht, dass Spenden für wohltätige Zwecke nicht steuerlich absetzbar sein sollten.

Diese Erhebung zeigt, dass es für die meisten Befragten einen Unterschied macht, ob Lebensumstände selbstgewählt sind, wie etwa bei Ausgaben für Spenden. In diesen Fällen befürworten Menschen steuerliche Vorteile hauptsächlich dann, wenn sie selbst davon profitieren. So unterstützen etwa 45 Prozent der Pendler die Pendlerpauschale, aber nur 25 Prozent der übrigen Teilnehmer/innen. Anders sieht es bei Faktoren aus, die nicht selbstgewählt sind, zum Beispiel die Pflege eines Elternteils. 58 Prozent der Befragten, die nicht selbst pflegen, wünschen sich eine steuerliche Entlastung der Betroffenen.

Kaum Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die Vorteile von steuerlichen Abzügen und Freibeträgen

Im weiteren Verlauf der Umfrage wurden die Teilnehmer/innen per Zufall in drei verschiedene Gruppen eingeteilt. Mit diesem Experiment wollten die Forscher herausfinden, ob Menschen ihre Einstellungen zu einer Steuervereinfachung ändern, wenn sie mehr über die Gründe erfahren, die dafür und dagegen sprechen. Dabei stellt sich heraus, dass diejenigen Befragten die Argumente gegen eine Vereinfachung erhielten, diese weniger befürworten als die Mitglieder einer Kontrollgruppe, die neutrale Informationen lasen. Das spricht dafür, dass in der Öffentlichkeit ein Bewusstsein dafür fehlt, dass Abzüge und Freibeträge trotz der höheren Komplexität sinnvoll sein können. Im Gegensatz dazu wirken sich Argumente für eine Vereinfachung des Steuersystems so gut wie gar nicht auf die Einstellungen aus.

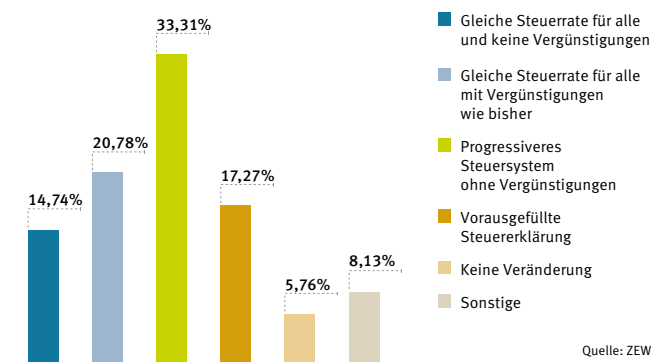
Auf die Frage, wie eine Reform für das deutsche Steuersystem aussehen sollte, geben die Teilnehmer/innen keine einheitliche Antwort. Zwar möchten nur sechs Prozent das derzeitige System beibehalten. Aber es besteht Uneinigkeit bei der Frage, ob bei einer Reform die Vergünstigungen abgeschafft werden sollten. Zudem bevorzugen einige Teilnehmer/innen eine konstante Steuerrate, während sich andere ein progressiveres Steuersystem wünschen. Eine ebenfalls von manchen favorisierte Option besteht darin, die Steuersätze und Vergünstigungen nicht zu verändern, aber mithilfe vorausgefüllter Formulare die Steuererklärung zu vereinfachen. Die Wissenschaftler befürworten vor diesem Hintergrund eine Debatte über die Vor- und Nachteile eines komplexen Steuersystems. Davon erhoffen sie sich einen ausgewogenen Meinungsbildungsprozess, der über die reflexartige Forderung nach Steuervereinfachung hinausgeht.

Die Studie zum Download unter:

<https://www.zew.de/PU81260>

Sebastian Blesse, sebastian.blesse@zew.de
Florian Buhlmann, florian.buhlmann@zew.de

BEVORZUGTE MASSNAHMEN ZUR VEREINFACHUNG DES STEUERSYSTEMS BEI GLEICHBLEIBENDEM STEUERAUFKOMMEN





Die heutige Generation hat die Aufgabe, den Klimawandel zu begrenzen. Und genau diese Generation muss auch die Kosten tragen.

Schulden machen für das Klima?

Können Staatsschulden Sünde sein? Doch gewiss nicht, wenn sie der Bekämpfung des Klimawandels dienen! Diese Sicht avanciert immer mehr zum Konsens über die Parteien hinweg. Finanzminister Olaf Scholz (SPD) kündigt „Umwelt-Anleihen“ an. Sein Kabinettskollege Peter Altmaier (CDU) bringt „Kimaanleihen“ ins Spiel, um einen Fonds für klimaschonende Investitionen zu speisen. Und (noch) auf der Oppositionsbank zimmern die Grünen an einer ähnlichen Idee. Die Schuldenbremse im Grundgesetz kommt damit auch von Seiten der Klimapolitiker/innen unter Feuer.

So plausibel die Grundidee der Öko-Schulden zunächst klingt: Sie krankt an einigen Denkfehlern. Ein erster Irrtum ist es, eine ethische Verpflichtung als Begründung für Staatsverschuldung zu akzeptieren. Der Staat ist mit zahlreichen Aufgaben konfrontiert, zu denen sich unsere Gesellschaft moralisch verpflichtet fühlt: von Gesundheit und Pflege über Armutsbekämpfung bis hin zur internationalen Flüchtlings-, Katastrophen- und Entwicklungshilfe. Eine ethische Verpflichtung kann aber gerade nicht dadurch „erfüllt“ werden, dass sie über Schulden finanziert wird. Wir würden uns gegenseitig als vermeintliche Wohltäter auf die Schultern klopfen, die Rechnung für unsere guten Taten aber andere in der Zukunft bezahlen lassen.

Ein zweiter Denkfehler ist es, die Belastung zukünftiger Generationen als gerechte Kostenteilung zu rechtfertigen. Es stimmt zwar, dass Menschen in der Zukunft von einer erfolgreichen Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs profitieren würden. Deshalb aber diesen die Kosten aufzubürden, steht im Widerspruch zum Verursacherprinzip.

Der dritte Denkfehler betrifft den vermeintlichen Investitionscharakter von Klimapolitik. So wird suggeriert, dass Klimaschutzmaßnahmen durch Schulden finanziert werden dürften, weil sie hochgradig rentabel seien. Die „Rentabilität“ wird dabei aus der Begrenzung des Klimawandels und den resultierenden Kosteneinsparungen abgeleitet. Diese Sicht verkennt das zentrale Problem der globalen Klimapolitik: Klimaschutz ist ein globales öffentliches Gut. Es ist korrekt, dass Aufwendungen zur Begrenzung des Klimawandels für den Globus insgesamt hochgradig rentabel sein dürften. Aber das gilt eben nicht für ein einzelnes Land von der Größe Deutschlands.

Ein solches Land kann auch durch die engagierteste CO₂-Minderung den Klimawandel nicht nennenswert bremsen. Kli-

ma-Aufwendungen bringen dem deutschen Fiskus keine direkte Rendite. Werden sie durch Schulden finanziert, dann liegt der Fall nicht anders als bei normalen konsumtiven Ausgaben: Es ergibt sich eine Last für die Schuldentragfähigkeit, weil dem höheren Schuldenstand keine positiven Effekte für Wachstum und Steuereinnahmen gegenüberstehen.

Es stimmt zwar, dass die deutschen Klimavorleistungen Element einer Verhandlungsstrategie sein können, um in Klimaverhandlungen das Verhalten anderer zu beeinflussen. So kann es möglicherweise doch einen indirekten Einfluss Deutschlands auf das Weltklima geben. Scheitert diese Strategie und werden wirkungslose Klima-Vorleistungen auch noch durch Schulden finanziert, dann sind zukünftige Steuerzahler mit einer doppelten Bürde konfrontiert: den ungebremsten Kosten des Klimawandels und zusätzlich einem verringerten fiskalischen Spielraum aufgrund höherer Schulden.

Heutige Generation muss die Kosten tragen

Das Rentabilitätsargument wird derzeit noch in einer anderen Variante thematisiert. So haben die EU-Staaten eine Vereinbarung zur Lastenteilung in der Emissionsreduktion getroffen, wonach sie in einen Handel von Überschüssen und Defiziten einsteigen sollen. Verfehlt Deutschland seine Reduktionsziele, dann muss der Bund kostspielig Überschüsse von anderen EU-Partnern kaufen. Dieser Handel ist jedoch aus europäischer Sicht ein Nullsummenspiel. Einzelne Staaten mögen einen finanziellen Vorteil haben, wenn sie ihre Ziele übererfüllen. Für die EU insgesamt saldieren sich Be- und Entlastungen aber zu null. Aus diesem Zusammenhang eine fiskalische Rentabilität von Klimapolitik zu konstruieren, scheitert also spätestens dann, wenn man das Argument auf der europäischen Ebene betrachtet.

Die Idee von den legitimen und sich selbst finanzierenden Klimaschulden überzeugt kaum. Eine schlagende Begründung, die Schuldenbremse zu lockern, kann die Klimapolitik nicht liefern. Die heutige Generation hat die Verantwortung, den Klimawandel auf ein verantwortbares Maß zu begrenzen.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann, friedrich.heinemann@zew.de

Dieser Beitrag ist in längerer Version am 10. Januar 2020 in der „Wirtschaftswoche“ erschienen.



Schwerpunkt UMWELT/ENERGIE

Warum die weltweite Klimapolitik Freifahreranreize entgegenwirken sollte

Das Pariser Klimaabkommen von 2015 soll die globale Erwärmung auf das vereinbarte Zwei-Grad-Ziel beschränken. Ein zentraler Baustein des Abkommens ist das sogenannte „Ratcheting“ – ein Anreizmechanismus, der den Vertragsstaaten vorgibt, ihre Beiträge zum Klimaschutz in regelmäßigen Abständen transparent darzulegen und über die Zeit schrittweise zu erhöhen. Die Auswirkungen des „Ratcheting“ auf das Verhalten der Akteure sind jedoch weitestgehend unklar. Somit bleibt fraglich, ob sich die Vorgehensweise überhaupt eignet, um das Zwei-Grad-Ziel zu erreichen. ZEW-Ökonomen diskutieren den Effekt der Anreizstruktur des Ratcheting mithilfe der Ergebnisse eines ökonomischen Laborexperiments. Die gewonnenen Einsichten geben wenig Anlass zu Optimismus.

Der globale Klimaschutz stellt ökonomisch gesprochen ein öffentliches Gut dar und ist charakterisiert durch Nichtrivalität und Nichtausschluss beim Konsum. Ein stabiles Klima können alle „konsumieren“, ebenso wie die gesamte Menschheit von den negativen Folgen des Klimawandels betroffen ist. Zugleich kann niemand vom Klimaschutz ausgeschlossen werden. Alle Akteure profitieren davon, wenn ein Akteur einen Beitrag zum Klimaschutz leistet, etwa indem er weniger CO₂ in die Atmosphäre emittiert. Klare Besitz- oder Nutzungsrechte wie bei privaten Gütern sind nicht vorstellbar. Aus ökonomischer Sicht ist daher Skepsis angebracht, dass Staaten das global optimale Klimaschutzniveau wählen. Es ist eher zu erwarten, dass sie sich für die Freifahreroption entscheiden. Das bedeutet, dass Staaten zu wenig oder nichts zum Klimaschutz beitragen und stattdessen auf Beiträge der anderen Staaten hoffen. Handeln viele oder gar alle Staaten so, wird zu wenig beziehungsweise gar kein Klimaschutz betrieben. Es liegt ein klassisches soziales Dilemma vor: Individuell rationales Verhalten führt zu kollektiv irrationalen Entscheidungen beim öffentlichen Gut Klimaschutz.

Die globale Klimapolitik hat seit dem Abschluss der UN-Klimarahmenkonvention 1992 versucht, mit einem „top-down“-Ansatz ein Abkommen zu erzielen. Dabei einigen sich die Staaten auf

ein globales Minderungsziel und teilen die damit verbundenen Reduktionsmengen untereinander auf. Das Kyoto-Protokoll von 1997 galt zunächst als Meilenstein. Die industrialisierten Länder verpflichteten sich gemeinsam zu einer durchschnittlichen Minderung ihrer Treibhausgasemissionen um fünf Prozent im Vergleich zu 1990. Die Schwellen- und Entwicklungsländer gingen hingegen keine Reduktionsverpflichtungen ein. Nachdem die Verlängerung des Kyoto-Protokolls gescheitert war, kam es bei der Pariser Klimakonferenz 2015 zu einem Paradigmenwechsel. Das Pariser Abkommen verzichtet auf ein globales Minderungsziel, die Staaten geben sich stattdessen selbst Ziele vor. Dieser Ansatz trägt folglich die Bezeichnung „bottom-up“. Das Abkommen wurde in der Wissenschaft deutlich kritisiert. Einerseits reichen die bisher genannten Ziele nicht aus, um das Zwei-Grad-Ziel zu erreichen. Andererseits geht das Abkommen das soziale Dilemma und die Freifahreranreize nicht an.

Das Pariser Abkommen beinhaltet als Lösungsvorschlag eine Regel, die den Mitgliedstaaten vorschreibt, ihre Beiträge über die Zeit schrittweise zu erhöhen. Dieses steigende Beitragsniveau wird als Ratcheting bezeichnet. Mit Ratcheting ist die Hoffnung verbunden, dass die Staaten ihre Bemühungen verstärken und so das Zwei-Grad-Ziel dennoch erreichen. Fraglich bleibt, welche Anreizwirkungen Ratcheting im internationalen Klimaschutz hat. Im Bereich der Arbeitsmarktökonomik zeigt sich etwa, dass Beschäftigte ihr Anstrengungsniveau zunächst reduzieren, wenn sie davon ausgehen müssen, dass die Anforderungen an ihre Tätigkeit durch Ratcheting in Zukunft steigen.

ZEW-Forscher stellen „Ratcheting“ auf den Prüfstand

ZEW-Forscher haben die Anreizstruktur des Ratcheting einem Test im Laborexperiment unterzogen. Dabei zeigt sich, dass Ratcheting zu Effizienzverlusten statt der erhofften Effizienzgewinne führt. Das Laborexperiment beinhaltet, wenn auch stark vereinfacht, wesentliche Eigenschaften der Entschei-

dungssituation in der internationalen Klimapolitik. Ratcheting führt zwar zu einem Anstieg der mittleren Kooperationsrate über die Zeit hinweg wie im Pariser Abkommen anvisiert. Aber dieser Anstieg ist bei weitem nicht stark genug, um die anfängliche Zurückhaltung bei der Kooperation auszugleichen. Das heißt, dass die Akteure zunächst relativ wenig ambitionierte Vorschläge auf den Tisch legen. Denn vor dem Hintergrund der zu erwartenden Intensivierung ihrer Klimaschutzanstrengungen möchten sie ausreichend kostengünstiges Potenzial für den verlangten „Nachschlag“ in der Hinterhand haben.

Angesichts dieser Ergebnisse ist mit Blick auf die positiven Auswirkungen von Ratcheting auf die Emissionsreduktion Skepsis geboten. Es gibt weder theoretische noch empirische Hinweise darauf, dass Ratcheting das Kooperationsproblem abschwächt oder gar löst. Statt wie im Pariser Abkommen darauf

zu vertrauen, dass die Klimaschutzbeiträge mit Ratcheting quasi „automatisch“ steigen, sollte die Klimapolitik stärker als bisher die Freifahreranreize in Angriff nehmen. Dafür bieten sich bedingt kooperative Maßnahmen an, die auf Reziprozität abzielen. Aussichtsreich ist etwa eine höhere Bepreisung von CO₂ unter der Bedingung, dass auch andere Staaten eine solche Bepreisung durchsetzen. Staaten, die CO₂ nicht bepreisen, verhalten sich nicht kooperativ. Die kooperativen Staaten müssten sie daher sanktionieren, zum Beispiel durch CO₂-Einfuhrzölle oder durch eine pauschale Besteuerung von Importen.

Download eines ZEW policy brief zum Thema unter:
www.zew.de/PU81219

Dr. Carlo Gallier, carlo.gallier@zew.de
Prof. Dr. Martin Kesternich, martin.kesternich@zew.de
Prof. Dr. Bodo Sturm, bodo.sturm@htwk-leipzig.de

„Debatte um Tempolimits und Grenzwerte muss evidenzbasierter werden“



Die Debatte um ein Tempolimit auf Autobahnen in Deutschland wird bislang mehr emotional als sachlich geführt. ZEW-Ökonom Prof. Dr. Martin Kesternich erklärt im Interview einerseits, weshalb eine evidenzbasierte Debatte um Grenzwerte und Tempolimits erforderlich ist. Andererseits erläutert er, wie eine optimale Studie

aussehen müsste, die den kausalen Effekt eines Tempolimits auf die Verkehrssicherheit identifiziert.

Was macht die Debatte um Tempolimits im Verkehr so schwierig?

Die verkehrspolitische Debatte misst dem Verweis auf die zugrundeliegende empirische Evidenz häufig nicht die erforderliche Sorgfalt bei. Dies geschieht möglicherweise, weil kausale Zusammenhänge, beispielsweise zwischen fehlenden Tempolimits und einer Häufung von Unfällen, oft nicht leicht zu erbringen sind. Ein beobachteter Zusammenhang zwischen zwei Variablen muss allerdings nicht zwangsläufig kausal sein. Im genannten Beispiel kann es also durchaus sein, dass andere Faktoren als ein fehlendes Tempolimit ursächlich für hohe Unfallzahlen sind.

Korrelation beschreibt einen bloßen Zusammenhang zwischen zwei Variablen, Kausalität erlaubt eine ursächliche Zuschreibung. Das heißt nicht, dass eine Geschwindigkeitsbegrenzung keinerlei Einfluss auf die Verkehrssicherheit hat. Ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich auf bestimmten Strecken oder ein Verweis auf unsere Nachbarstaaten lässt jedoch keine kausalen Schlüsse zu, da hierbei mögliche andere wichtige Faktoren wie unterschiedliche Straßen- oder Wetterbedingungen nicht berücksichtigt werden.

Inwiefern wird diese Debattenkultur zu einem Problem?

Die Debatte um notwendige Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit wird aktuell sehr emotional und oftmals ohne die entsprechenden wissenschaftlichen Evidenzen geführt. Das kann für die Akzeptanz der entsprechenden Instrumente problematisch sein. Eine solide Evidenzgrundlage ist wichtig, um Politikmaßnahmen zu entwerfen, die zielgenau Abhilfe für ein konkretes Problem schaffen. Die Wirksamkeit eines Tempolimits mit Blick auf das angestrebte Ziel der erhöhten Verkehrssicherheit sollte also klar nachweisbar sein.

Wie müsste eine Untersuchung aussehen, die politische Empfehlungen auf einer solchen Grundlage ermöglicht?

Im Rahmen eines randomisierten Feldexperiments müsste eine hinreichend große Anzahl an zufällig ausgewählten Streckenabschnitten auf Autobahnen über einen längeren Zeitraum einem temporären Tempolimit unterworfen werden. Im Idealfall beträgt die Laufzeit ein ganzes Jahr, um witterungsbedingte Effekte der verschiedenen Jahreszeiten kontrollieren zu können. Um die optimale Höhe des Tempolimits bestimmen zu können, sollten die eingeführten Geschwindigkeitsbeschränkungen variieren. Der Vergleich der regulierten Streckenabschnitte, oder auch Interventionsgruppe, mit den nichtregulierten Abschnitten, also der Kontrollgruppe, lässt bedingt kausale Rückschlüsse zu. Der Vergleich ist nur unter der Annahme, dass die Entwicklung der Verkehrssicherheit in beiden Gruppen ohne Intervention vergleichbar gewesen wäre, zu treffen. Eine solche Studie wäre mit relativ niedrigem finanziellem Aufwand umsetzbar.

Download eines ZEW policy brief zum Thema unter:
www.zew.de/PU80783

Die Studie ist eine gemeinsame Arbeit von Vera Huwe (ZEW), Dr. Wolfgang Habla (ZEW) und Prof. Dr. Martin Kesternich (ZEW und Universität Kassel).



CO₂-Preis macht Wärmewende günstiger

Raumwärme und Warmwasser machen mehr als 80 Prozent des Energieverbrauchs der Haushalte in Deutschland aus. Die Mehrheit der Heizsysteme basiert nach wie vor auf fossilen Energieträgern. Somit trägt der Gebäudesektor substantiell zu den nationalen Treibhausgasemissionen bei. Die Bundesregierung setzt in ihrem Klimaschutzprogramm 2030 auf eine Kombination von Förderprogrammen, Ordnungsrecht und Emissionshandel. Das einzig wirklich Neue in diesem Maßnahmenpaket ist die Einführung einer expliziten Bepreisung von CO₂-Emissionen, die nicht unter dem EU-Emissionshandelssystem reguliert sind – ein Schritt, den Ökonomen/-innen lange gefordert haben.

Die Einführung einer CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor ist ökonomisch sinnvoll. Nur mit einem expliziten CO₂-Preis tragen die eigentlichen Verursacher/innen die Umweltkosten, die beim Heizen einer Wohnung entstehen. Der CO₂-Preis macht die gesellschaftlichen Kosten des eigenen Wärmekonsums sichtbar und schafft damit Anreize zur CO₂-Vermeidung. Für Eigentümer/innen lohnt sich dann die Investition in ein klimafreundliches Heizsystem. Unternehmen erzielen Wettbewerbsvorteile durch Erforschung und Entwicklung CO₂-armer Wärmetechnologien. Und für Haushalte wird es lukrativer, ihr Heizverhalten anzupassen. Der Staat bräuchte keine einzelne Maßnahme davon vorzuschreiben, sondern nur für einen CO₂-Preis zu sorgen.

Die Vermeidung von CO₂ erfolgt dabei kosteneffizient. Grund ist der einheitliche CO₂-Preis, der für alle gleichermaßen gilt. Ob der CO₂-Preis durch eine Steuer oder ein Emissionshandelssystem zustandekommt, ist nebensächlich. Entscheidend ist, dass alle Marktteilnehmer/innen das gleiche Preissignal erhalten. Verbraucher/innen ergreifen Vermeidungsmaßnahmen, solange ihr Nutzen – in Form des eingesparten CO₂-Preises – die damit verbundenen Kosten übersteigt. Sie wählen also zunächst diejenigen Vermeidungsmaßnahmen, die für sie am günstigsten sind. Die Kosten für eine zusätzlich vermiedene Tonne CO₂ nähern sich dadurch dem CO₂-Preis an. Auf diese Weise kommt es zum Ausgleich der sogenannten Grenzvermeidungskosten über alle Marktteilnehmer hinweg. Das bedeutet, dass schließlich alle Haushalte die gleichen Vermeidungskosten für eine weitere Tonne CO₂ haben. Wenn das gilt, herrscht Kosteneffizienz.

Subventionen und Ordnungsrecht machen Klimaschutz in Gebäuden unnötig teuer

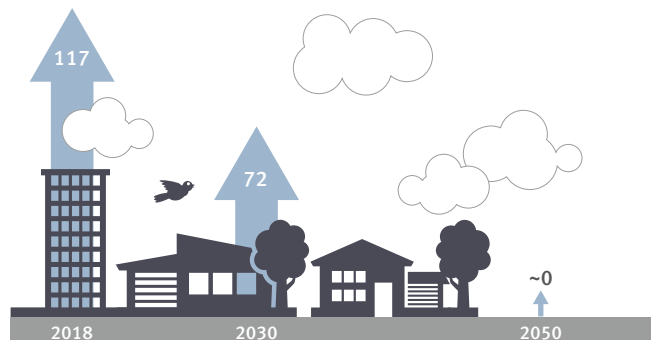
Aus Gründen der Kosteneffizienz ist es empfehlenswert, dass möglichst viele Sektoren dem gleichen CO₂-Preis unterliegen. Doch anstatt sich die Vorteile des Preisinstruments zunutze zu machen, setzt die Bundesregierung weiterhin auf ihren bisherigen Ansatz aus Förderung und Ordnungsrecht. Im Klimapakete ist vorgesehen, energetische Sanierungsmaßnahmen von selbstnutzenden Eigentümern steuerlich zu fördern. Darüber hinaus möchte die Bundesregierung bestehende Förderprogramme für Energieeffizienz und Erneuerbare Energien im Gebäudebereich ausbauen. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen aber, dass

Fördermaßnahmen und Ordnungsrecht den Klimaschutz unnötig verteuern. Subventionen von energetischen Sanierungen führen unweigerlich zu Mitnahmeeffekten. Denn auch Hauseigentümer, die ihr Heizsystem ohnehin modernisiert hätten, nehmen die finanzielle Förderung in Anspruch. Mitnahmeeffekte dürften einen Großteil der Förderung in Deutschland ausmachen. Diese Fördermittel sind verschwendet. Sie erzielen keine zusätzlichen Einsparungen an Energie oder CO₂.

Wird die Nutzung bestimmter Wärmetechnologien durch den Gesetzgeber vorgeschrieben, lassen sich Ausweicheffekte beobachten. So hat das Erneuerbare-Wärme-Gesetz in Baden-Württemberg innerhalb der ersten fünf Jahre zu keinem signifikanten Anstieg erneuerbarer Heizsysteme im Gebäudebestand geführt.

REDUKTION DER CO₂-EMISSIONEN IM GEBÄUDESEKTOR (KLIMAPAKET)

CO₂-ÄQUIVALENTE (in Mio t)



Die Grafik zeigt den Zeitplan der Bundesregierung für die Wärmewende im Gebäudesektor

Quelle: ZEW

Viele Hauseigentümer scheinen eine andere Erfüllungsoption zu wählen oder den Heizungstausch hinauszuzögern angesichts der hohen Erfüllungskosten. Letzteres würde – zumindest kurzfristig – zu einem höheren CO₂-Ausstoß führen als es ohne das Gesetz der Fall gewesen wäre.

Mit der Einführung eines CO₂-Preises für Gebäudeemissionen sind die richtigen Weichen gestellt. Damit die Wärmewende tatsächlich gelingt, muss die Bundesregierung die CO₂-Bepreisung als das Leitinstrument ihrer Klimapolitik etablieren. Auf einen Großteil der zusätzlichen förder- und ordnungsrechtlichen Einzelmaßnahmen könnte sie getrost verzichten. Solche Einzelmaßnahmen begrenzen zwar den CO₂-Preis auf ein „politisch akzeptables“ Niveau. Aber auch sie sind, wenn auch weniger transparent, mit Vermeidungskosten verbunden. Insgesamt machen sie Klimaschutz teurer und senken die Kostentransparenz.


Download eines ZEW policy brief zum Thema unter:

www.zew.de/PU81163

Dr. Martin Achtnicht, m.achtnicht@ioer.de

Dr. Robert Germeshausen, robert.germeshausen@zew.de

Kathrine von Graevenitz, Ph.D., kathrine.vongraevenitz@zew.de



Ziel des Bundesprogramms ist es, die soziale Teilhabe arbeitsmarktfremder Personen zu verbessern und den Übergang in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Foto: © iStockphoto.com/SDI Productions

Staatliche Maßnahme verbessert Lebensqualität von Langzeitarbeitslosen

Die Teilnahme an dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ hat das Wohlbefinden und die soziale Integration von Langzeitarbeitslosen in Deutschland signifikant verbessert. Insbesondere Menschen, die bereits sehr lange arbeitslos waren und oftmals gesundheitliche Probleme hatten, haben von dem Programm profitiert. Die positiven Auswirkungen der staatlichen Maßnahme zeigen sich am stärksten mit Blick auf die subjektiv empfundene allgemeine Lebenszufriedenheit der Teilnehmenden.

Zu diesen Ergebnissen kommt eine ZEW-Studie, die die Wirkungen des Bundesprogramms im Zeitraum von 2015 bis Ende 2018 erforscht hat. Das ZEW ist Teil eines Forschungskonsortiums, das im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) das Programm evaluiert und die quantitativen Wirkungsanalysen verantwortet. Erklärte Ziele des vom BMAS initiierten Beschäftigungsprogramms waren die Verbesserung der sozialen Teilhabe durch eine Beschäftigung der Teilnehmer/innen wie auch bessere Vermittlungschancen. Das Programm lief von 2015 bis Ende 2018 als Pilotprojekt des BMAS und bot 20.000 Teilnehmern/-innen für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren eine geförderte Arbeitsstelle. Für die Studie überprüften die ZEW-Wissenschaftler/innen anhand der vier Indikatoren soziale Zugehörigkeit, sozialer Status, Lebenszufriedenheit und psychische Gesundheit, ob das Programm die soziale Teilhabe verbessert hat. Die Ergebnisse zeigen, dass die soziale Teilhabe durch das Bundesprogramm signifikant verbessert werden konnte, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Demnach stieg die allgemeine Lebenszufriedenheit der Teilnehmenden im Programmverlauf am stärksten. Am geringsten fiel die Wirkung auf den empfundenen sozialen Status aus.

Beschäftigung stärkt das Gemeinschaftsgefühl

Um Arbeitslose über das Bundesprogramm in eine geförderte Stelle vermitteln zu können, mussten sich die Jobcenter in einem Konzeptwettbewerb um Fördergelder bewerben. Regionale Schwerpunkte der Inanspruchnahme bildeten dabei Gegenden mit schwachen Wirtschaftsbedingungen und einer hohen Anzahl an Langzeitarbeitslosen. Die Programm-Teilnehmer/

innen waren durchschnittlich 49 Jahre alt und 7,4 Jahre arbeitslos gemeldet. Sie arbeiteten über die Maßnahme durchschnittlich 28 Stunden in der Woche zum Mindestlohn. Etwa die Hälfte der Teilnehmer/innen litt unter gesundheitlichen Einschränkungen und etwa ein Viertel lebte in Haushalten mit minderjährigen Kindern. Zwar wurde ein Großteil des Hinzuverdienstes mit Ansprüchen auf staatliche Leistungen verrechnet, dennoch erhielten die Teilnehmer/innen durch die Arbeit im Programm ein Zusatz Einkommen von durchschnittlich 3.350 Euro im Jahr.

Mit einem Arbeitsplatz ist nicht nur eine finanzielle Verbesserung verbunden. Eine Beschäftigung stärkt vielfach auch das Empfinden, Teil einer Gemeinschaft zu sein und in dieser Gemeinschaft eine Aufgabe wahrnehmen zu können. Das Bundesprogramm hat die soziale Integration der Teilnehmenden zudem über programmbegleitende Maßnahmen der Jobcenter gestärkt, etwa über persönliche Beratungsangebote, Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder Aktivitäten mit anderen Teilnehmenden. Von dem Programm haben insbesondere Menschen profitiert, die bereits über einen sehr langen Zeitraum auf staatliche Leistungen angewiesen waren und mit gesundheitlichen Problemen zu kämpfen hatten.

Die ZEW-Studie zeigt schließlich, dass sich die positiven Programmwirkungen mit zunehmender Dauer der Programmteilnahme abschwächten. Dies lag nicht daran, dass die Teilnehmer/innen über die Zeit weniger stark von der Maßnahme profitiert hätten, sondern eher daran, dass die Personen in der für die Studie gebildeten Kontrollgruppe aufholten. Ein zunehmender Anteil an Personen aus dieser Kontrollgruppe fand im Laufe der Programmdauer auch ohne Teilnahme einen Arbeitsplatz, und die Werte für Wohlbefinden und soziale Integration glichen sich denen der Programm-Teilnehmer/innen an. Dies deutet darauf hin, dass die Wirksamkeit vergleichbarer Beschäftigungsprogramme gesteigert werden kann, wenn es gelingt, die Teilnahme stärker als bisher auf Langzeitarbeitslose zu konzentrieren, die von sich aus kaum eine Beschäftigung finden können.

Die Studie zum Download: <https://www.zew.de/PU81157>

Boris Ivanov, boris.ivanov@zew.de
PD Dr. Friedhelm Pfeiffer, friedhelm.pfeiffer@zew.de
Dr. Laura Pohlan, laura.pohlan@zew.de

Nachgefragt: Wie effektiv ist Nudging wirklich?

„Nudging ist kein Ersatz für klassische wirtschaftspolitische Instrumente“

Zunehmend setzt die Politik darauf, das Verhalten von Bürgern/-innen positiv zu beeinflussen, ohne dafür auf Gebote, Verbote oder klassische ökonomische Anreize zurückzugreifen – mit einem Wort: Nudging. Der Begriff geht zurück auf den Titel des 2008 von Richard Thaler und Cass Sunstein veröffentlichten Buchs. Doch wie wirksam sind diese Maßnahmen? Dr. Zareh Asatryan, stellvertretender Leiter des ZEW-Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“, spricht im Interview über seine aktuellen Forschungsergebnisse dazu.

In welchen Bereichen hat die Politik in den vergangenen Jahren bereits Nudging-Verfahren angewendet?

Nudging ist in den letzten zehn Jahren äußerst populär geworden, beispielsweise um gesündere Ernährungsgewohnheiten zu fördern, schulische Leistung von Kindern zu verbessern, Emissionen zu verringern oder das Sparverhalten anzukurbeln. So kann unter anderem eine automatische Renteneinzahlung jüngerer Menschen dabei helfen, fürs Alter zu sparen. Gezielte Erinnerungsbriefe von Gesundheitsbehörden hingegen können dazu beitragen, dass gesundheitliche Vorsorgeuntersuchungen in größerem Umfang wahrgenommen werden. Laut OECD wurden in lokalen, nationalen und supranationalen Institutionen weltweit mehr als zweihundert Einheiten eingerichtet, die sich mit der Konzeption und Umsetzung von Nudging-Methoden beschäftigen. Einige der bekanntesten sind wohl das Behavioural Insights Team (BIT) der britischen Regierung oder die Mind, Behavior, and Development-Einheit (eMBed) der Weltbank.

In Ihrer Metaanalyse beschäftigen Sie sich mit dem Thema Nudging im Bereich Tax Compliance. Was sind die wichtigsten Erkenntnisse daraus?

Nudging-Methoden finden in der Besteuerung breite Anwendung. Diesen liegt die zentrale Annahme zugrunde, dass Steuerzahler ihrer Steuerpflicht auch aus moralischen Gründen nachkommen. Nudging zielt somit darauf ab, dass Individuen ihren Pflichten freiwillig nachkommen, indem an das moralische Bewusstsein der Betroffenen appelliert wird. Zwei Beispiele hierfür sind der Verweis auf die Ungerechtigkeit, die sich aus der Nichteinhaltung der eigenen Steuerpflicht für andere ergibt, da weniger öffentliche Güter zur Verfügung gestellt werden können, und der Verweis auf die Einhaltung gesellschaftlicher Normen – zum Beispiel mithilfe des Hinweises, dass fast jeder rechtzeitig seine Steuern zahlt.

Unsere Metaanalyse bietet einen quantitativen Überblick über die geschätzte Auswirkung von etwa vierzig Nudging-Maßnahmen, die hauptsächlich in Ländern Nord- und Südamerikas sowie Europas durchgeführt wurden. Dabei hat sich gezeigt, dass Nudging-Maßnahmen, die nicht zur Abschreckung dienen und nur an das moralische Bewusstsein appellieren, sich

im Durchschnitt als unwirksam zur Eindämmung von Steuerhinterziehung erwiesen haben. Nudging-Maßnahmen, die zur Abschreckung dienen, indem sie beispielsweise auf klassische Compliance-Instrumente wie die Möglichkeit eines Audits oder Strafzinsen verweisen, beschleunigen die Tax-Compliance zwar; dieser Effekt ist jedoch sehr gering und nur von kurzer Dauer.

Sollte die Politik daher auf Nudging-Methoden verzichten?

Nudging wird die Welt nicht verändern, zumindest nicht die Steuerwelt. Das bedeutet nicht, dass die Politik in Zukunft auf Nudging-Methoden verzichten sollte. Natürlich sind manche „Nudges“ wirksamer als andere. Wichtig dabei ist jedoch, dass diese Maßnahmen nur mit sehr geringen Kosten verbunden sind. Einen Informationsbrief zu versenden oder ein Steuerformular zu vereinfachen kann sich lohnen, wenn es dazu beiträgt, die Einhaltung der Steuerpflicht ein wenig zu erhöhen.

Man muss beachten, dass Nudging kein Ersatz ist für klassische wirtschaftspolitische Instrumente wie Steuern, Subventionen und andere Regelungen, die aufgrund wirtschaftlicher Anreize eine Verhaltensänderung bewirken. Nudging-Maßnahmen sind für die Politik häufig greifbarer, da sie im Gegensatz zu forschungsbasierten Maßnahmen keine Auseinandersetzung mit komplexen Prozessen erfordern. Neben dem geringen Kostenfaktor hat Nudging für die Politik noch einen weiteren Vorteil: Die Regierung signalisiert damit den Wählern/-innen, dass sie Vertrauen in deren korrektes Verhalten setzt. Gleichzeitig könnten Nudging-Maßnahmen so Bemühungen für echte wirtschaftspolitische Reformen behindern. Die Euphorie der Politik für den Einsatz von Nudging-Methoden birgt somit also auch Gefahren.



Dr. Zareh Asatryan

ist stellvertretender Leiter des ZEW-Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“ und Ko-Vorsitzender der Armenian Economic Association. Sein Forschungsschwerpunkt liegt in den Bereichen öffentliche Finanzen,

politische Ökonomie und Entwicklungsökonomie. Des Weiteren trägt er mit seiner empirischen Forschung zur Ausgestaltung politischer Maßnahmen bei. Für seine Metaanalyse „Nudging for Tax Compliance“ kooperierte er mit Professor Armenak Antinyan von der Zhongnan University of Economics and Law in China. Die Studie in englischer Sprache findet sich zum Download unter: www.zew.de/PU81221

zareh.asatryan@zew.de



Foto: © EDM Erich Dichser

Der Wirtschaftsweiser Prof. Dr. Dr. h.c. Christoph M. Schmidt bei seinem Vortrag am ZEW.

Der deutschen Wirtschaft steht ein struktureller Umbruch bevor

Nach einem Jahrzehnt des Aufschwungs brechen wirtschaftlich schwierigere Zeiten an. Auch wenn Deutschland den Zahlen nach nicht in eine Rezession abgeglitten ist, muss es sich auf neue Herausforderungen wie die Digitalisierung und den Klimawandel vorbereiten. Davon sind die „Wirtschaftsweisen“ des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung überzeugt.

„Den Strukturwandel meistern“ ist denn auch ihr Jahresgutachten 2019/20 überschrieben. Der Vorsitzende des Gremiums, Prof. Dr. Dr. h.c. Christoph M. Schmidt, präsentierte die Kernpunkte des Gutachtens am ZEW Mannheim vor rund 180 Gästen. Der Vortrag war Teil der ZEW-Veranstaltungsreihe „Wirtschaftspolitik aus erster Hand“.

Das Wachstumstempo der Weltwirtschaft habe sich seit Ende 2018 deutlich verlangsamt, stellte Schmidt fest. Deutschland sei davon besonders betroffen: „Es gibt keine andere Volkswirtschaft, die so groß und gleichzeitig so sehr auf Offenheit angewiesen ist wie die unsere“, so Schmidt. Die aktuelle Situation sei sowohl durch konjunkturelle als auch durch strukturelle Faktoren charakterisiert. Dementsprechend sei der derzeitigen Industrieschwäche nicht mit Kurzarbeit und einem Konjunkturprogramm beizukommen wie noch 2009. Deutschland sei vielmehr zu einem strukturellen Umbruch gezwungen.

Dem Abwärtstrend in der Industrie steht allerdings ein stabiler Dienstleistungssektor gegenüber. Auch der Arbeitsmarkt zeigt sich robust. Deutschland habe im Zuge der Hartz-Reformen viele Tausend Menschen in den Arbeitsmarkt integriert, die nun hauptsächlich im Dienstleistungsbereich beschäftigt seien, führte Schmidt aus. Damit sei die Beschäftigung unabhängiger von der Außenwirtschaft geworden. Auch sozialpolitisch müsse Deutschland keine Angst haben, beruhigte er. Die Ungleichheit der Nettoeinkommen sei auf geringem Niveau weiter gesunken und habe inzwischen wieder den Stand von 2002 erreicht.

Sorge macht den Wirtschaftsweisen jedoch ein Rückgang der Arbeitsproduktivität, der weltweit in allen entwickelten Volkswirtschaften zu beobachten ist. Die Produktivitätssprünge in der Soft- und Hardware-Entwicklung strahlten nicht in andere Branchen aus, erläuterte Schmidt. In Deutschland komme ein

Rückgang der Neugründungen hinzu. Auch die Alterung der Arbeitsbevölkerung sei ein Problem für die Produktivität. Schmidt riet dazu, den Strukturwandel eher zu beschleunigen als aufzuhalten. Dafür sollte die deutsche Politik den Standort attraktiver für Investitionen machen, auch aus dem Ausland. Zudem empfahl er, Bildung und technologieoffene Forschung zu fördern. „Wirtschaftspolitik sollte sich als Innovationspolitik verstehen“, meinte Schmidt.

CO₂-Preis in der politischen Debatte angekommen

Der Ökonom warnte freilich davor, die Schuldenbremse aufzugeben: „Die Schuldenbremse sendet ein Signal an die Märkte, dass Deutschland ein Stabilitätsanker in Europa ist“, führte Schmidt aus. Im Gegensatz zur schwarzen Null berücksichtige sie die konjunkturelle Lage. Der Investitionsstau ergebe sich nicht aus einem Mangel an finanziellen Mitteln, sondern aus der Kapazitätsauslastung in der Baubranche und der Verwaltung sowie aus aufwendigen Genehmigungsverfahren. Schmidt wies zudem darauf hin, dass nicht alle Investitionen die Produktivität förderten. Stellenweise seien Konsumausgaben, zum Beispiel für Instandhaltungsarbeiten, wesentlich sinnvoller.

Da sich die gesamtwirtschaftliche Lage eingetrübt hat, erhält die gesellschaftliche und politische Beratungstätigkeit des Sachverständigenrates Schmidt zufolge mehr Aufmerksamkeit als noch während des Aufschwungs: „Der Ausgangspunkt ist jetzt besser als in den vergangenen Jahren, auch beim Thema Klimaschutz. Die CO₂-Bepreisung, für die wir uns seit 2011 einsetzen, ist jetzt wirklich in der politischen Debatte angekommen.“

Dennoch zeigte sich Schmidt im Gespräch mit ZEW-Präsident Prof. Achim Wambach, Ph.D. von der Klimapolitik der Bundesregierung nicht überzeugt: „Der Kohlekompromiss kostet hundert Millionen Euro. Bei einem konsequenten CO₂-Preis würde sich die Kohle gar nicht mehr rechnen. Man bräuchte dann keinen planwirtschaftlichen Ausstieg 2038. Es gibt sehr viel günstigere Wege als das geschnürte Klimaschutzpaket“, so Schmidt.

Eine Bildergalerie zur Veranstaltung findet sich unter:
www.zew.de/AM6940

Carola Hesch, carola.hesch@zew.de



Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier in der Veranstaltungsreihe „Wirtschaftspolitik aus erster Hand“.

Deutschland als Beispiel für Nachhaltigkeit und wirtschaftlichen Erfolg zur gleichen Zeit

Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier hält die Energiewende für machbar. Seiner Ansicht nach muss Deutschland als Beispiel dafür vorangehen, dass sich Klimaschutz mit Wettbewerbsfähigkeit vereinen lässt. Diese Auffassung vertritt er vor rund 220 Gästen am ZEW Mannheim bei seinem Vortrag zum Thema „Klimapolitik und Energiewende: Herausforderungen und Perspektiven“ in der ZEW-Veranstaltungsreihe „Wirtschaftspolitik aus erster Hand“.

„Nur wenn wir in Deutschland unsere Wettbewerbsfähigkeit wahren, werden wir unsere klimapolitischen Anstrengungen auch anderen Ländern nahebringen können“, führte der Bundesminister für Wirtschaft und Energie aus. „Wir haben die Energiewende beschlossen, und seitdem ist unsere Wirtschaft im Schnitt um mehr als anderthalb Prozent jährlich gewachsen.“ Diese Erfolge beeindruckten Menschen weltweit, erklärte er.

Altmaier berichtete von seinen Reisen nach China, Indonesien und Thailand: „Die jungen Leute träumen davon, ein Auto, einen Geschirrspüler und einen Computer zu haben, und sie wollen Urlaub in einem fernen Land machen. Wenn wir ihnen sagen, dass diese Träume mit einer nachhaltigen Energie- und Klimapolitik möglich sind, werden sie mitgehen. Deutschland ist ein Beispiel für die Gleichzeitigkeit von Nachhaltigkeit und wirtschaftlichem Erfolg.“

Energiewende muss bezahlbar bleiben

Der Minister betonte, dass Deutschland mit der Energiewende nicht die Industrie vergraulen dürfe: „Wir werden unser hohes Maß an Sicherheit und Gesundheit nur aufrechterhalten können, wenn wir weiterhin ein Industrieland bleiben.“ Er sprach sich dafür aus, in Europa eine Batteriezellenproduktion zu errichten, da Batterien ein Drittel des Wertes von Elektrofahrzeugen ausmachen. „Deutschland ist ein Autoland, und es muss auch in Zukunft ein Autoland sein“, so Altmaier.

Darüber hinaus strebe die Bundesregierung einen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Antriebsformen der Mobilität wie etwa Wasserstoff oder synthetischen Kraftstoffen an. Mobilität müsse auch auf dem Land und für einfache Leute bezahlbar bleiben. Altmaier forderte deshalb: „Wir dürfen die

Energiewende nicht so auffassen, dass alles, was Lebensqualität schafft, verboten wird. Unser Anspruch muss vielmehr sein, für vollständige Klimaneutralität zu sorgen.“

Bei der Umstellung auf nachhaltige Energien misst Altmaier marktwirtschaftlichen Regeln eine hohe Bedeutung bei. Weil die Gebäudeemissionen in Deutschland noch zu hoch seien, habe sich die Bundesregierung für die Einführung eines Emissionshandels entschieden – „ein Paradebeispiel für Marktwirtschaft“, so der Politiker. Zudem würden Fördermittel für erneuerbare Energien inzwischen ausgeschrieben, was den Strompreis senke und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands erhöhe.

Altmaier zeigte sich zuversichtlich, dass CO₂-Neutralität in Deutschland möglich ist. Er warnte jedoch vor der Illusion, den gesamten Energiebedarf im Land produzieren zu können. Heute importiere Deutschland 70 Prozent seiner Energie, darunter Heizmittel und Treibstoff. „Ich glaube nicht, dass wir Autarkie in einigen wenigen Jahren erreichen können“, meinte der Minister. Vielmehr gelte es, die arabischen Länder dafür zu gewinnen, mithilfe von Photovoltaik grünen Wasserstoff zu produzieren.

Im Anschluss an den Vortrag eröffnete ZEW-Präsident Prof. Achim Wambach, Ph.D. die Fragerunde für das Publikum und stellte verschiedene Lösungsideen für die Energiewende zur Debatte, darunter etwa Kapazitätsmärkte für Strom, Emissionszölle oder auch die Bindung und Speicherung von Kohlenstoffdioxid (CCS). Altmaier zeigte sich offen für eine solche Brückentechnologie. Er betonte jedoch, dass die Akzeptanz der Bevölkerung für die Umsetzung unabdingbar sei.

Auch eine Nutzbarmachung von CO₂ in der chemischen Industrie (CCU), wie sie Dr. Georg Müller, Vorstandsvorsitzender des Mannheimer Energieversorgers MVV und Vorstandsmitglied des ZEW-Förderkreises, ins Spiel brachte, bewertete der Wirtschaftsminister als vielversprechend. Er sprach sich jedoch dagegen aus, Subventionen wie die Steuererleichterung für Dieselmotoren infrage zu stellen. Die Bundesregierung habe sich stattdessen für eine CO₂-Bepreisung im Energie- und Wärmebereich entschieden, erklärte Altmaier.

Eine Bildergalerie zur Veranstaltung findet sich unter:
www.zew.de/AM6985

Carola Hesch, carola.hesch@zew.de

Preisbildung und Risiko von Immobilieninvestments im Fokus

In diesem Jahr fand am 14. und 15. November die elfte Real Estate and Capital Markets Network (ReCapNet)-Konferenz am ZEW statt. Rund vierzig internationale Wissenschaftler/innen diskutierten aktuelle Forschungsergebnisse rund um das Thema „Real Estate Asset Pricing“, der Preisgestaltung von Immobilienanlagen. Fragen rund um Preisbildung und Risiko von Immobilieninvestments standen bei Keynote und Präsentationen von Forschungspapieren im Fokus. In seinem Keynote-Vortrag widmete sich Jacob Sagi, Professor an der University of Northern Carolina at Chapel Hill in den USA, Ergebnissen aus der Forschung zur Preisgestaltung von Immobilienanlagen für Kapitalanlagen in gewerblichen Immobilien. Sein Vortrag konzentrierte sich auf die Preisbildung individueller Objekte und präsentierte einen Modellansatz, der Suchkosten, zufallsbedingtes Matching von Angebot und Nachfrage sowie die üblicherweise geringe Liquidität des Immobilienmarktes berücksichtigt. Gleichermassen widmete er sich dem Thema der Preis- und Risikomodellierung im Portfoliokontext. Die Konferenz bot wieder die Möglichkeit für einen intensiven fachlichen Austausch und die Diskussion der neuesten wissenschaftlichen Forschungsergebnisse des etablierten Forschungsnetzwerks im ZEW. Das Konzept der Kon-



Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der 11. ReCapNet-Konferenz am ZEW Mannheim kamen aus aller Welt.

ferenz – Konzentration auf aktuelle Forschungsthemen an der Schnittstelle von Immobilien- und Kapitalmärkten sowie die Begrenzung auf 30 bis 40 ausgewählte internationale Teilnehmer/innen – hat sich erneut als wichtiger Erfolgsfaktor erwiesen.

Worauf sich Deutschland und Europa im neuen Jahrzehnt einstellen können

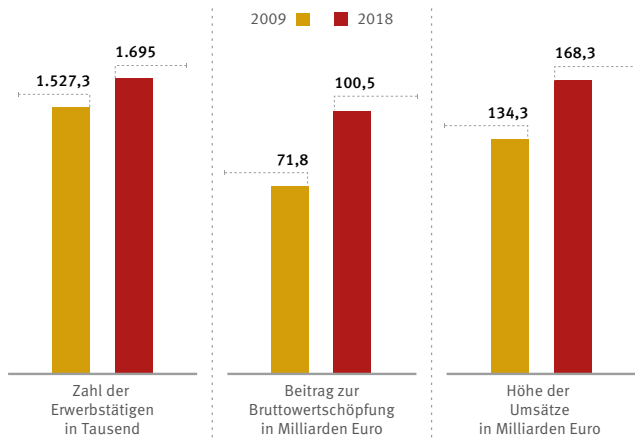
Nicht nur ein neues Jahr, auch ein neues Jahrzehnt hat begonnen. Was steht Deutschland, Europa und der Welt bevor? In seiner ersten Neujahrsvorlesung am ZEW erklärte ZEW-Präsident Prof. Achim Wambach, Ph.D., welche Entwicklungen die Weltwirtschaft in nächster Zeit bestimmen werden – und wie sich die EU positionieren kann, um gegen China und die USA zu bestehen. Die Vereinigten Staaten, so Wambach, seien durch die Steuerreform von 2017 attraktiver für grenzüberschreitende Investitionen geworden. „Deutschland ist im Vergleich ein Hochsteuerland“, sagte er und regte an, über eine Reform der Unternehmenssteuer nachzudenken. Die aggressive Zollpolitik der USA habe für die EU hingegen ihre Vorteile, da sie von der Handelsumleitung profitiere. Darüber hinaus sieht Wambach es als positiv, dass die EU seit 2019 auf protektionistische Signale aus den USA mit der Aushandlung bilateraler Freihandelsabkommen reagiert habe. Im wachsenden Handel mit China liegt nach Wambach großes Potenzial. „Weil Deutschland viel importiert und exportiert, profitieren wir sowohl von günstigen Importgütern als auch von der Schaffung neuer Arbeitsplätze“, analysierte er. Dennoch gebe es eben gemischte Signale aus China. Mit der Strategie „Made in China 2025“ strebe die chinesische Regierung an, den Staat unabhängiger von ausländischen Technologien zu machen und die eigenen Technologien stärker auf internationalen Märkten zu verbreiten. Vor allem was Künstliche Intelligenz betreffe, habe China die weltweite Führungsrolle übernommen. „Deutschland und die EU laufen hier nur hinterher“, meinte Wambach. Besonders schwierig ist aus seiner Sicht

die Frage, wie mit einem Staat umzugehen sei, der zwar sehr dominant sei, aber nicht den marktwirtschaftlichen Regeln folge. „Für die Zukunft würde vor allem ein Investitionsabkommen mit China helfen“, sagte Wambach. Mit Spannung sei daher der EU-China-Gipfel im September 2020 in Leipzig zu erwarten. Im Anschluss an den Vortrag eröffnete Wambach die Diskussion mit den 110 Zuhörern/-innen, unter denen sich auch 18 Alumni des ZEW befanden, die zuvor zu einem Alumni-Treffen zusammengekommen waren. Der Abend, der vom Förderkreis Wissenschaft und Praxis am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung e. V. unterstützt wurde, endete mit einer Debatte über die Innovationsdynamik der drei großen Wirtschaftsräume.



ZEW-Präsident Prof. Achim Wambach, Ph.D. bei seiner ersten Neujahrsvorlesung.

Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland entwickelt sich positiv

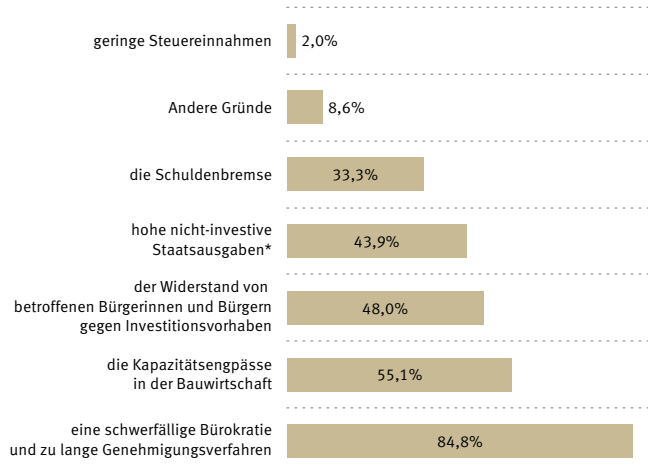


* Werte für 2018 basieren teilweise auf eigenen Schätzungen und vorläufigen amtlichen Ergebnissen. Abweichungen zu den Zahlen aus früheren Berichten ergeben sich durch zwischenzeitliche Datenrevisionen in den zugrunde liegenden Statistiken. Quelle: ZEW

Die wirtschaftlichen Kennzahlen der Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland haben sich im Jahr 2018 überwiegend positiv entwickelt. Sowohl Umsatz und Beschäftigung als auch Bruttowertschöpfung erreichen nach einem wiederholten Anstieg neue Spitzenwerte. Insgesamt waren 2018 1.195.035 Selbstständige und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Kultur- und Kreativwirtschaft tätig. Die Bruttowertschöpfung erreichte geschätzte 100,5 Milliarden Euro. Dies sind die Ergebnisse des Monitoringberichts Kultur- und Kreativwirtschaft 2019, der von ZEW und Fraunhofer ISI im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) erstellt wurde. Die Zahl der Kern-erwerbstätigen in der Kultur- und Kreativwirtschaft ist im Vergleich zum Vorjahr um 3,1 Prozent gestiegen. Dies ist vor allem auf die Zunahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen. Mit insgesamt 938.400 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird ein neuer Spitzenwert erreicht.

Dr. Daniel Erdsiek, daniel.erdsiek@zew.de

Finanzmarktexperten nehmen Bürokratie als Investitionshürde wahr



* z.B. Sozialleistungen, Personalausgaben

Quelle: ZEW

Die Schuldenbremse wird zunehmend für zu geringe öffentliche Investitionen verantwortlich gemacht und in Frage gestellt. Finanzmarktexperten/-innen sehen allerdings nicht in der Schuldenbremse das maßgebliche Hindernis für höhere Investitionen, sondern in zu viel Bürokratie. Zu diesem Ergebnis kommt eine Sonderfrage im ZEW-Finanzmarkttest Dezember 2019. Aus der Perspektive der befragten Teilnehmer/-innen haben finanzielle Engpässe eine untergeordnete Bedeutung für die Erklärung der öffentlichen Investitionsschwäche. Mit weitem Abstand auf dem ersten Platz der als wichtig wahrgenommenen Hindernisse rangieren dagegen bürokratische Hürden. Etwa die Hälfte der Befragten hält außerdem die Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft und politische Widerstände durch Betroffene für maßgeblich. Erst dann folgen solche Erklärungen, die auf finanzielle Engpässe hindeuten. Die Schuldenbremse wird lediglich von einem Drittel der Befragten genannt.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann, friedrich.heinemann@zew.de



ZEW Lunch Debate in Brüssel

Wie entwickelt sich das Vertrauen der EU-Bürger/innen in die EU-Institutionen? Und wie stehen die EU-Bürger/innen zur Gewaltenteilung, zum Modus der Entscheidungsfindung und zur Machtbalance auf EU-Ebene? Zu diesen Fragen diskutieren bei der kommenden ZEW Lunch Debate am 20. Februar 2020 in Brüssel Experten/-innen aus Wissenschaft und Politik. Die Veranstaltung wird vom ZEW in Zusammenarbeit mit der Universität Mannheim (Sonderforschungsbereich „Political Economy of Reforms“) organisiert.

Weitere Informationen unter: www.zew.de/VA3026

Debatte um Steuern im digitalen Zeitalter

Wie sind Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen sachgerecht zu besteuern? Dieser Frage geht das ZEW in einer gemeinsamen Veranstaltung mit dem Leibniz-WissenschaftsCampus Mannheim Taxation und der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund am 19. März 2020 in Berlin nach. Im Anschluss an die Vorträge von Edith Sitzmann, Ministerin der Finanzen des Landes Baden-Württemberg, und Prof. Dr. Christoph Spengel, Universität Mannheim, werden Vertreter/innen aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft die Thematik erörtern.

Weitere Informationen unter: www.zew.de/VA3045



Mehr Effizienz in der Klimapolitik

Bundeskanzlerin Angela Merkel positionierte sich in ihrer Neujahrsansprache deutlich: „Deshalb setze ich all meine Kraft dafür ein, dass Deutschland seinen Beitrag leistet – ökologisch, ökonomisch, sozial –, den Klimawandel in den Griff zu bekommen.“

Klimapolitik gewinnt in Deutschland immer mehr an Gewicht und mündet in konkreten Politikmaßnahmen. Im September legte die Bundesregierung ihr Klimaschutzprogramm vor, das die Einführung der Bepreisung von CO₂ auch in den Sektoren Verkehr und Wärme über einen nationalen CO₂-Emissionshandel vorsieht. Eine deutliche Bepreisung von klimaschädlichen Emissionen ist sinnvoll und notwendig, um die Verhaltensänderungen bei Unternehmen, öffentlicher Hand und Privathaushalten herbeizuführen, die zur Reduktion des Ausstoßes führen.

Es sollte konsequent darauf geachtet werden, dass bei den Maßnahmen für den Klimaschutz teure Ineffizienzen vermieden und auch bereits bestehende ineffektive Maßnahmen nicht länger verfolgt werden. So ist nicht nachzuvollziehen, warum das Klimapakete eine Mehrwertsteuerreduktion für Bahnfahrten im Fernverkehr vorsieht. Die Bahn fährt weitestgehend mit Strom, dessen Erzeugung, insofern er aus Kohle- oder Gaskraftwerken kommt, dem EU-ETS unterliegt. Die Wettbewerber der Bahn – innerdeutsche und innereuropäische Flüge sowie Reisebusse und PKW – sind auch, jeder auf eigene Weise, mit CO₂-Kosten belastet. Die Bevorzugung der Bahn durch die Mehrwertsteuerreduktion zu Lasten der anderen Mobilitätsformen lässt sich deshalb nicht mit dem Argument des Klimaschutzes begründen. Ökonomisch zumindest lässt sich diese Steuerreduktion nur schwer rechtfertigen, denn einen zusätzlichen Beitrag zum Klimaschutz stellt sie ab 2021 nicht dar. Stattdessen ist die direkte Förderung des Trassenausbau für eine bessere Bahn-Infrastruktur der sinnvollere Weg. Denn es ist zu erwarten, dass sich mehr Verkehr auf die Schiene verlagern wird.

Eine bereits bestehende ineffektive Maßnahme ist die Förderung der erneuerbaren Energien. 2018 beliefen sich die direkten Vergütungszahlungen an die Betreiber von erneuerbaren

Energien auf einen Rekordwert von etwa 32 Milliarden Euro. Die europäische Stromerzeugung unterliegt allerdings dem EU-ETS. Zusätzliche Stromproduktion durch erneuerbare Energien in einem Land führt dazu, dass dieses Land weniger Zertifikate für die Stromerzeugung benötigt. Da aber die Gesamtmenge der Zertifikate festgelegt ist, folgt daraus, dass mehr Zertifikate an anderer Stelle verbraucht werden, und somit in anderen Sektoren oder anderswo in Europa mehr CO₂ emittiert wird. Eine klimapolitische Begründung der Förderung von erneuerbaren Energien entfällt daher. Dies bedeutet nicht, dass ein weiterer Ausbau von erneuerbaren Energien nicht sinnvoll ist. Im Gegenteil. Statt erneuerbare Energien finanziell zu fördern, sollte sich die öffentliche Hand jedoch darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen für den Ausbau von Windkraftanlagen und Stromnetzen so anzupassen, dass Investitionen einfacher möglich werden.

Es sind die vielen „kleinen“ Maßnahmen, deren Beitrag zum Klimaschutz vor dem Hintergrund des EU-ETS und der CO₂-Bepreisung zweifelhaft sind. Zum Jahreswechsel wurde mit Elan die Diskussion um eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf Tempo 130 km/h auf deutschen Autobahnen geführt. Eine solche Maßnahme ließe sich vielleicht durch die Reduktion der Unfallrisiken begründen – als Klimaschutzmaßnahme taugt sie nicht. Diesel, Benzin sowie der Strom für die Elektroautos unterliegen entweder dem EU-ETS oder zukünftig dem nationalen CO₂-Preis und nationalen Emissionshandel. Diese Bepreisung bewirkt Verhaltensänderungen. Die Freiheit, zu entscheiden, auf welche klimaschädlichen Maßnahmen verzichtet wird, liegt in einer Marktwirtschaft beim Einzelnen. Die Preise und der Emissionszertifikatehandel sorgen dafür, dass Entscheidungen im Kollektiv zu einer Reduktion von Emissionen in ausreichendem Maße führen.

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'Achim Wambach'.

ZEW-Präsident Prof. Achim Wambach Ph.D.

Dieser Beitrag ist in einer längeren Version am 24. Januar 2020 in der Börsen-Zeitung erschienen.

ZEWS

ZEWS news – erscheint zehnmal jährlich
Herausgeber: ZEWS – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim
 L 7, 1 · 68161 Mannheim · www.zew.de
 Präsident: Prof. Achim Wambach, Ph.D. · Kaufmännischer Direktor: Thomas Kohl

Redaktion: Gunter Grittmann · Telefon +49 621 1235-132 · gunter.grittmann@zew.de
 Felix Kretz · Telefon +49 621 1235-103 · felix.kretz@zew.de
 Sabine Elbert · Telefon +49 621 1235-133 · sabine.elbert@zew.de
 Carola Hesch, Telefon +49 621 1235-128 · carola.hesch@zew.de

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars
 © ZEWS – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, 2020