ifo DRESDEN BERICHTET

06
2021

Nov./Dez.
28. Jahrgang

AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Internationale Politikexternalitäten in der Pandemie
Kai A. Konrad und Marcel Thum

Anwendung von Regionalindikatoren zur Vorbereitung der Neuabgrenzung des GRW-Fördergebietes
Steffen Maretzke, Joachim Ragnitz und Gerhard Untiedt

Zur Messung von wirtschaftspolitischer Unsicherheit – Ein Ansatz basierend auf Pressemeldungen
Niels Gillmann

IM BLICKPUNKT

Einmalige Vermögensabgaben?
Thiess Büttner, Johanna Hey, Kai A. Konrad, Andreas Peichl, Nadine Riedel, Marcel Thum und Alfons Weichenrieder

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen

AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Anmerkungen zur Umsetzung der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in den ostdeutschen Bundesländern

Joachim Ragnitz

ifo INSTITUT
Niederlassung Dresden

ifo Dresden berichtet
ISSN 0945-5922
28. Jahrgang (2021)
Herausgeber: ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.,
Niederlassung Dresden, Einsteinstraße 3, 01069 Dresden
Telefon: 0351 26476-0, Telefax: 0351 26476-20
E-Mail: dresden@ifo.de
Redaktion: Joachim Ragnitz
Technische Leitung: Katrin Behm
Vertrieb: ifo Institut, Niederlassung Dresden
Erscheinungsweise: zweimonatlich
Bezugspreis jährlich: 25,00 Euro
Preis des Einzelheftes: 5,00 Euro
Preise einschl. Mehrwertsteuer, zzgl. Versandkosten
Grafik Design: © ifo Institut München
Satz und Druck: Neue Druckhaus Dresden GmbH
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars

Im Internet:
http://www.ifo-dresden.de

Die Niederlassung Dresden des ifo Instituts wird mitfinanziert mit Steuermitteln auf Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushaltes.

ifo DRESDEN
BERICHTET 06/2021

AKTUELLE FORSCHUNGSERGEBNISSE

Anmerkungen zur Umsetzung der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in den ostdeutschen Bundesländern 3
Joachim Ragnitz

Zur Flankierung des Strukturwandels in den drei vom Kohleausstieg betroffenen Revieren hat die Bundesregierung bis zu 40 Mrd. Euro für den Zeitraum 2020-2038 zugesagt. Davon entfallen allein 14 Mrd. Euro auf Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder bzw. ihrer Gemeinden. Eine Auswertung der bislang ausgewählten Vorhaben in den beiden ostdeutschen Kohlerevieren zeigt, dass damit zu einem erheblichen Teil Maßnahmen finanziert werden sollen, die zwar die Lebensbedingungen vor Ort verbessern mögen, aber nur einen geringen Beitrag zu einer erfolgreichen Strukturentwicklung leisten können. Der Beitrag plädiert deswegen dafür, sich bei der Auswahl von Vorhaben stärker an den Zielen des Strukturstärkungsgesetzes zu orientieren, da ansonsten ein Scheitern der Transformation der Regionen nicht auszuschließen ist.

Internationale Politikexternalitäten in der Pandemie 7
Kai A. Konrad und Marcel Thum

Die Ausbreitung von Covid-19 über alle Grenzen hinweg hat die Politik weltweit vor große Herausforderungen gestellt. Die Bekämpfung der Pandemie hat auch die Interdependenzen zwischen den nationalen Politikreaktionen deutlich gemacht. Nationale Maßnahmen der Pandemiebekämpfung zeitigen signifikante Auswirkungen auf andere Länder – sei es durch die Unterbrechung von Lieferketten, die Beschränkung der Personenmobilität oder auch die Entstehung von Mutationen. Angesichts der Externalitäten und Koordinationsprobleme sind nationale Politikmaßnahmen in einer globalen Pandemie typischerweise ineffizient. Wir diskutieren in diesem Beitrag eine Reihe von Externalitäten und Koordinationsproblemen, die bei der Bekämpfung einer Pandemie auftreten.

Anwendung von Regionalindikatoren zur Vorbereitung der Neuabgrenzung des GRW-Fördergebietes 12
Steffen Maretzke, Joachim Ragnitz und Gerhard Untiedt

Zur Bestimmung der Fördergebietskulisse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab 2022 werden in dieser Untersuchung auf der Basis einer Weiterentwicklung des GRW-Gesamtindikators Rangfolgen für die Arbeitsmarktregionen in neuer Abgrenzung aufgestellt. Diese dienen der Politik als Grundlage zur Bestimmung der Zielregionen einer „gesamtdeutschen Förderpolitik“. Im Ergebnis zeigt es sich, dass die überwiegende Zahl der strukturschwächsten Regionen weiterhin in Ostdeutschland zu finden ist; auch einige (vornehmlich altindustrielle) Regionen in Westdeutschland gelten als strukturschwach. Die Reform ändert damit für die meisten Regionen nur wenig an der bisherigen Einstufung als Regionalfördergebiet.

Zur Messung von wirtschaftspolitischer Unsicherheit – Ein Ansatz basierend auf Pressemeldungen 23
Niels Gillmann

Dieser Beitrag zeigt zwei verschiedene Techniken, um wirtschaftspolitische Unsicherheit mittels Pressemeldungen zu quantifizieren. Der erste Ansatz beruht auf Schlüsselwörtern und der zweite Ansatz auf Maschinellem Lernen. Die resultierenden Indizes ähneln sich, weisen aber auch einige Unterschiede auf. Weitere Forschung ist notwendig, um die Messung von Unsicherheit zu verbessern.

IM BLICKPUNKT

Einmalige Vermögensabgaben? 26
Thiess Büttner, Johanna Hey, Kai A. Konrad, Andreas Peichl, Nadine Riedel, Marcel Thum und Alfons Weichenrieder

In vielen Ländern hat die Reaktion auf die Covid-Pandemie tiefe Löcher in die staatlichen Kassen gerissen. Die deutsche Politik diskutiert deshalb über eine einmalige Vermögensabgabe zur Senkung der Schuldenquote. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021) hat einer einmaligen Vermögensabgabe zur Finanzierung der Lasten der Coronakrise eine Absage erteilt. Sie würde erhebliche wirtschaftliche Schäden verursachen, weil sie das Vertrauen von Sparern und Investoren erschüttert. Sie wäre ferner mit großen Erhebungsproblemen verbunden, es fehlt verfassungsrechtlich an der erforderlichen Ausnahmelage, und sie ist kein zielgenaues Instrument, um einen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Coronakrise herzustellen.

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen 28
Niels Gillmann und Jannik A. Nauerth

AUS DEM ifo DRESDEN

ifo Veranstaltungen 31

ifo Veröffentlichungen 31

ifo Vorträge 32

ifo in den Medien 32

*Joachim Ragnitz**

Anmerkungen zur Umsetzung der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in den ostdeutschen Bundesländern

Zur Flankierung des Strukturwandels in den drei vom Kohleausstieg betroffenen Revieren hat die Bundesregierung bis zu 40 Mrd. Euro für den Zeitraum 2020-2038 zugesagt. Davon entfallen allein 14 Mrd. Euro auf Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder bzw. ihrer Gemeinden. Eine Auswertung der bislang ausgewählten Vorhaben in den beiden ostdeutschen Kohlerevieren zeigt, dass damit zu einem erheblichen Teil Maßnahmen finanziert werden sollen, die zwar die Lebensbedingungen vor Ort verbessern mögen, aber nur einen geringen Beitrag zu einer erfolgreichen Strukturentwicklung leisten können. Der Beitrag plädiert deswegen dafür, sich bei der Auswahl von Vorhaben stärker an den Zielen des Strukturstärkungsgesetzes zu orientieren, da ansonsten ein Scheitern der Transformation der Regionen nicht auszuschließen ist.

PROBLEMSTELLUNG

Bis spätestens 2038 soll der Abbau und die Verstromung von Braunkohle in Deutschland beendet werden, um auf diese Weise einen Beitrag zum globalen Klimaschutz zu leisten. Denkbar ist sogar ein noch früherer Ausstieg, sei es aufgrund politischer Festlegungen der neuen Bundesregierung oder aufgrund schwindender preislicher Wettbewerbsfähigkeit des Energieträgers Braunkohle bei steigendem CO_2-Preis. Je früher die Kohleverstromung beendet wird, umso stärker die Anpassungsnotwendigkeiten in den drei noch verbliebenen deutschen Kohlerevieren (Rheinisches Revier in Nordrhein-Westfalen, Mitteldeutsches Revier in Sachsen-Anhalt und Sachsen sowie Lausitzer Revier in Brandenburg und Sachsen). Auch wenn der Beschäftigungsanteil der Kohlewirtschaft in allen drei Regionen inzwischen nur noch gering ist, sind negative regionalwirtschaftliche Folgen infolge des Kohleausstiegs nicht auszuschließen, vor allem auch, weil Rückwirkungen auf andere Wirtschaftszweige zu erwarten sind. Um diese zu vermeiden, hat die Bundesregierung Hilfen in Höhe von bis zu 40 Mrd. Euro für die drei Kohlereviere auf den Weg gebracht, um die Standortbedingungen vor Ort zu verbessern und einen erfolgreichen Strukturwandel anzustoßen.

Alle drei Kohleregionen haben sich wohlklingende „Leitbilder“ für die künftige regionale Entwicklung gegeben, die auch Eingang in das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) gefunden haben (Anlage 1 bis 3 InvKG). Der dabei formulierte Anspruch ist riesengroß: Es geht nicht nur darum, die Folgen des Kohleausstiegs für die betroffenen Regionen abzufedern und Ersatzarbeitsplätze in ausreichender Zahl zu schaffen (§ 1 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 InvKG); vielmehr haben sich die Regionen zum Ziel gesetzt, sich an die Spitze des technologischen Fortschritts zumindest auf einigen als besonders erfolgversprechend klingenden Zukunftsfeldern zu katapultieren:

- Die Lausitz erhebt für sich den Anspruch, eine „Europäische Modellregion für den Strukturwandel“ zu werden, so insbesondere als Standort für zukunftsweisende Antriebssysteme, innovative Verkehrskonzepte (z. B. autonomes und vernetztes Fahren, Drohnen, E-Flugzeuge), moderne Produktionsverfahren (z. B. additive Fertigung) sowie neue Verfahren im Bereich der Kreislaufwirtschaft (u. a. durch die Entwicklung biobasierter Kunststoffe). Gleichzeitig wird angestrebt, Vorreiter auf dem Weg zur weitgehenden Dekarbonisierung der Energieerzeugung zu werden, u. a. durch Schaffung von Speicheranlagen für regenerativ erzeugtem Strom in industriellem Maßstab.
- Das Leitbild für das Mitteldeutsche Revier zielt darauf ab, „internationales Vorbild für eine erfolgreiche Industrietransformation und für eine nachhaltige Industriegesellschaft“ zu werden. Im Fokus steht dabei die bereits heute strukturprägende Chemie- und Energiewirtschaft, ergänzt um die Logistik- und Automobilwirtschaft. Die Region soll sich zu einem „europäischen Logistikhub“ und zu einem „führenden Innovationshub in Deutschland und Europa“ entwickeln, in der „neue Technologien, Produkte und Dienstleistungen für das Leben von morgen entwickelt und erprobt“ werden.
- Auch das Rheinische Revier setzt sich zum Ziel „Europäische Modellregion für Energieversorgungs- und Ressourcensicherheit“ zu werden. Durch „systematischen Wissens- und Technologietransfer“ soll eine „wegweisende Kultur für Gründung und Wachstum“ entstehen, u. a. in den Bereichen Bioökonomie und digitalisierte und vernetzte Mobilität.

Unter den gegebenen wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen in den drei Kohleregionen und der starken internationalen Konkurrenz auf den genannten Gebieten ist nicht zu erwarten, dass sich diese Leitbilder in dieser Form realisieren lassen werden. Unwahrscheinlich ist dies vor allem auch deshalb, weil die bisher vorgesehenen Maßnahmen zur Gestaltung des Struk-

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

turwandels nicht darauf hindeuten, dass die Akteure vor Ort sich an den in den Leitbildern formulierten Zielvorstellungen orientieren würden. Es erscheint daher dringend erforderlich, sich in allen drei Regionen baldmöglichst darüber klar zu werden, welche Ziele mit den bereitstehenden Strukturfördermitteln realistischerweise verfolgt werden können, denn nur so kann ein sinnvoller Mitteleinsatz tatsächlich gewährleistet werden.

Zwar haben Brandenburg (mit dem „Lausitzprogramm 2038“[1]) und Nordrhein-Westfalen (mit dem „Wirtschafts- und Strukturprogramm (WSP) 1.1“[2]) hierzu auch bereits erste Überlegungen vorgelegt, doch lassen auch diese eine hinreichende Konkretisierung und Realitätsnähe vermissen. Die sächsische Staatsregierung hat hierfür ein „Handlungsprogramm zur Umsetzung des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen des Bundes in den sächsischen Braunkohlerevieren“[3] vorgelegt, das aber in seinen inhaltlichen Teilen ebenfalls recht vage bleibt. In Sachsen-Anhalt schließlich wurde die Erarbeitung eines entsprechenden „Strukturentwicklungsprogramms“[4] erst zum Jahresende 2021 angekündigt; bislang liegen lediglich Eckpunkte hierfür vor. Man hat nicht den Eindruck, dass auf dieser Grundlage ein zielgerichteter Einsatz der Fördergelder bereits heute möglich ist. Der Bund als Mittelgeber sollte deshalb gerade vor dem Hintergrund eines möglicherweise schnelleren Kohleausstiegs darauf drängen, dass die in § 1 Abs. 3 InvKG vorgesehene Weiterentwicklung der Leitbilder rasch vorgenommen wird und dann auch den verbindlichen Rahmen für die Mittelvergabe vorgibt.

MAßNAHMEN ZUR BEWÄLTIGUNG DES STRUKTURWANDELS IN DEN OSTDEUTSCHEN BRAUNKOHLEREVIEREN

Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich auf die beiden ostdeutschen Kohleregionen, auch deshalb, weil hier die regionalökonomischen Probleme weitaus größer sind als im größtenteils als strukturstarke Region klassifizierten Rheinischen Revier.[5] Aus dem InvKG sind für das Mitteldeutsche Revier insgesamt bis zu 8 Mrd. Euro vorgesehen (davon für Sachsen 3,2 Mrd. Euro, für Sachsen-Anhalt 4,8 Mrd. Euro), für das Lausitzer Revier bis zu 17,2 Mrd. Euro (Brandenburg 10,3 Mrd. Euro, Sachsen 6,9 Mrd. Euro). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Großteil der zugesagten Gelder auf Investitionsvorhaben des Bundes entfällt. Nur 35% der Mittel (insgesamt also höchstens 8,8 Mrd. Euro) stehen für direkte Finanzhilfen an Länder und Gemeinden für „besonders bedeutsame Investitionen“ nach Art. 104b Abs. 1 GG zur Verfügung (vgl. Tab. 1). Berücksichtigt man schließlich den Gesamtzeitraum für die Gewährung von Strukturhilfen (nach § 6 Abs. 1 InvKG: 2020 bis 2038), so wird klar, dass im Jahresdurchschnitt nur etwa Fördermittel von 460 Mill. Euro[6] für beide Kohleregionen zusammen bereitstehen. Die Zahl der realisierbaren Projekte reduziert sich dadurch deutlich, was nochmals unterstreicht, dass bei der Auswahl besondere Sorgfalt anzuwenden ist. Offenkundig hat die öffentlich immer wieder kommunizierte Summe von insgesamt 40 Mrd. Euro bei vielen Akteuren aber den Eindruck erweckt, dass jetzt Geld für alle nur denkbaren Wünsche zur Verfügung stünde. Enttäuschungen sind daher wohl vorprogrammiert.

Zählt man die bislang ausgewählten Projekte zusammen, so sind bereits heute 2,4 Mrd. Euro der zur Verfügung stehenden

Tab. 1

Regionale Verteilung der maximal verfügbaren Mittel nach InvKG (Lausitzer Revier und Mitteldeutsches Revier), 2020-2038

	Mrd. Euro	davon	Mrd. Euro
Insgesamt	**25,2**		
Lausitzer Revier	17,2	Brandenburg Sachsen	10,3 6,9
Mitteldeutsches Revier	8,0	Sachsen-Anhalt Sachsen	4,8 3,2
davon: Finanzhilfen nach Art. 104b GG	8,8		
Lausitzer Revier	6,0	Brandenburg Sachsen	3,6 2,4
Mitteldeutsches Revier	2,8	Sachsen-Anhalt Sachsen	1,7 1,1
davon: Bundesmaßnahmen	16,4		
Lausitzer Revier	11,2	Brandenburg Sachsen	6,7 4,5
Mitteldeutsches Revier	5,2	Sachsen-Anhalt Sachsen	3,1 2,1

Quelle: § 1, § 3, § 27 InvKG; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Finanzhilfen für landeseigene bzw. kommunale Investitionsvorhaben in den beiden Revieren verplant, wenn auch noch nicht abschließend bewilligt. Diese vergleichsweise hohe Summe kommt vor allem dadurch zustande, dass hierin in Einzelfällen sehr großvolumige Vorhaben wie z. B. der Ausbau von Gewerbegebieten enthalten sind. Die überwiegende Anzahl der zumeist kommunalen Projekte bindet demgegenüber nur niedrige einstellige Millionenbeträge. Es ist aber anzunehmen, dass die Höhe der verplanten Mittel rasch ansteigt, weil insbesondere aufwendige Vorhaben mit einem längeren Planungsverlauf und längerer Bauzeit bereits frühzeitig angeschoben werden müssen, damit diese bis zum Ende des Förderzeitraums tatsächlich realisiert werden können.

Die unmittelbare quantitative Bedeutung der Braunkohlewirtschaft ist mit rund 7 800 Beschäftigten im Lausitzer Revier und weiteren 2 200 Beschäftigten im Mitteldeutschen Revier eher gering. Zudem dürfte ein großer Teil hiervon in den kommenden Jahren altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheiden, so dass die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für Kohlebeschäftigte ohnehin nicht mehr oder nur in geringem Umfang erforderlich sein dürfte. Zwar sind auch indirekte Arbeitsplätze in vor- und nachgelagerten Branchen von der Kohleförderung bzw. -verstromung abhängig, doch dürften diese nicht unmittelbar bedroht sein, weil die Erschließung alternativer Absatzmärkte hier leichter möglich sein dürfte. Insoweit muss man sich angesichts der eher geringen regionalen Bedeutung der Kohlewirtschaft die Frage stellen, inwieweit der zu erwartende negative Beschäftigungseffekt eines Ausstiegs den Einsatz öffentlicher Mittel in der genannten Höhe überhaupt rechtfertigt. Erklärbar wird dies erst dann, wenn man entgegen der

Formulierung in § 4 Abs. 2 InvKG nicht die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für Kohlebeschäftigte[7] als das primäre Ziel der Strukturhilfen ansieht, sondern diese vielmehr als ein Mittel zur Gestaltung des Strukturwandels in den betroffenen Regionen mit dem Ziel interpretiert, damit neue Wertschöpfungsmöglichkeiten zu schaffen. Nur dann ist die verhältnismäßig umfassende Abgrenzung der Kohleregionen in § 2 InvKG zu rechtfertigen: Es sind nämlich auch Landkreise einbezogen, in denen seit Jahrzehnten keine Kohle mehr abgebaut wird und die so weit von den Standorten der Tagebaue[8] entfernt sind, dass die direkten Folgen eines Kohleausstiegs hier kaum mehr spürbar sein dürften.[9] Die Förderung nach InvKG muss insoweit wohl als ein Vehikel dafür angesehen werden, die Strukturentwicklung in der Gesamtregion von der polnischen Grenze bis an den Rand des Harzes anzuregen, in der Hoffnung darauf, dass sich positive Ausstrahleffekte dann ebenfalls auf die Kohlegebiete i. e. S. ergeben. Dann stellt sich allerdings die Frage, warum nicht gleichermaßen andere Regionen mit teilweise noch gravierenderen Strukturproblemen ähnlich gefördert werden. Hierauf gibt es keine zufriedenstellende Antwort (außer dass es hierfür seitens des Bundes einfach nicht genügend finanzielle Spielräume gibt und dass sich die vom Kohleausstieg betroffenen Länder nach dem Votum der Kohlekommission in einer vergleichsweise günstigen Verhandlungsposition gegenüber dem Bund befanden).

Nicht so recht überzeugen kann es allerdings, dass auch die beiden mitteldeutschen Städte Leipzig und Halle sowie deren Umland in den Genuss von Strukturfördermitteln kommen, obwohl diese mit die günstigsten Zukunftsperspektiven in ganz Ostdeutschland aufweisen. Zwar mögen revierrelevante Ausstrahleffekte auch von diesen beiden Städten ausgehen; dennoch stellt sich die Frage, ob es hier tatsächlich noch einer zusätzlichen Förderung bedarf. Dies ließe sich jedoch dadurch heilen, dass die betreffenden Länder im Zuge der Fördermittelvergabe Projekte an den wirtschaftlich stärkeren Standorten nur noch dann unterstützen, wenn diese tatsächlich einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft auch in den strukturschwächeren Teilregionen leisten können. Ansonsten sollte im Verteilungsverfahren darauf geachtet werden, die Gelder vorzugsweise dort einzusetzen, wo die negativen Folgen des Kohleausstiegs besonders stark spürbar sind. Aktuell ist von einer solchen Selektivität der Fördermittelvergabe allerdings wenig spürbar.

Besonders kritisch zu sehen ist die bisherige Auswahl von Förderprojekten in den beteiligten Ländern. Zwar ermöglicht § 4 Abs. 1 InvKG auch die Finanzierung von Investitionen in Bereichen wie Kinder- und Jugendbetreuung oder Gesundheit und Kultureinrichtungen sowie die städtebauliche Erneuerung; der Beitrag dieser Maßnahmen für die Strukturentwicklung dürfte aber überschaubar sein. Mit dem breiten Katalog zulässiger Verwendungszwecke verfolgte der Gesetzgeber offenbar das Ziel, die Attraktivität eines Standorts für mobile Arbeitskräfte zu erhöhen (was insbesondere das in der Lausitz gravierende Problem der Abwanderung adressiert), doch ist dies von vielen Kommunen offenbar so verstanden worden, dass nunmehr auch wünschenswerte, bislang aber nicht finanzierbare Vorhaben mit Hilfe der Fördermittel des Bundes realisiert werden können. So entfällt über alle Regionen hinweg gesehen ein Drittel der bislang zur Förderung vorgesehenen Projekte auf den Bereich „Öffentliche Fürsorge“ (vgl. Tab. 2), der u. a. die genannten Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe umfasst. Vor allem der sächsische Teil des Mitteldeutschen Reviers sticht hier heraus, wo mehr als die Hälfte aller bislang ausgewählten Vorhaben in diesem Bereich verortet werden können. Wenig strukturwirksam dürften auch viele vorgeblich touristische Vorhaben sein (wie Tiergärten, Kultur- und Sportstätten oder Heimatmuseen), die zwar für sich genommen sinnvoll sein mögen, aber im Regelfall primär der bereits ansässigen Bevölkerung zugutekommen werden, nicht aber die Zuwanderung von zusätzlichen Einwohnern oder gar zusätzliche Unternehmensansiedlungen auslösen dürften. Immerhin ein Fünftel aller Projekte entfällt auf diesen Bereich. Vorhaben, die stärker auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Wachstumspotenziale der Region abzielen, wie der Ausbau von Gewerbegebieten oder die Förderung von Forschungs- und Innovationsvorhaben, sind mit 12% bzw. 11% der bislang für eine Förderung ausgewählten Projekte demgegenüber deutlich unterrepräsentiert. Auch hier wäre es klug, wenn die übergeordneten Landesbehörden künftig stärker darauf achten würden, die verfügbaren Gelder bestmöglich entsprechend den eigentlichen Zielen des Strukturstärkungsgesetzes einzusetzen.

Die gesetzlichen Vorgaben des InvKG zielen lediglich auf eine verbesserte Finanzierung von öffentlichen Investitionen

Tab. 2

Anzahl der bislang für eine Förderung nach InvKG ausgewählten Investitionsvorhaben von Ländern/Kommunen (Stand 10. November 2021)

	Lausitzer Revier (Brandenburg)	Lausitzer Revier (Sachsen)	Mitteldeutsches Revier (Sachsen)	Mitteldeutsches Revier (Sachsen-Anhalt)
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	8	3	2	6
Verkehr	5	4		5
Öffentliche Fürsorge	11	21	13	6
Städtebau		1	2	4
Digitalisierung	1	1		
Tourismus	7	11	5	7
Forschung und Innovation	9	2	1	5
Klima- und Umweltschutz	1	7	1	3
Naturschutz und Landschaftspflege				
zusammen	**42**	**50**	**24**	**36**

Quelle: Pressemitteilungen der Landesregierungen Brandenburg und Sachsen; Informationen der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt. Eigene Zuordnung auf die Förderbereiche nach § 4 Abs. 1 InvKG.

© ifo Institut

in den Kohleregionen ab. Dies gilt auch für die Bundesprojekte, die sich vor allem auf Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur sowie die Ansiedlung von Forschungseinrichtungen richten (vgl. Kapitel 3 und 4 des InvKG). Eine direkte Unternehmensförderung ist hingegen nicht zulässig, was man als einen weiteren Konstruktionsfehler des InvKG ansehen kann. Zwar lässt sich dem entgegenzuhalten, dass die ostdeutschen Kohleregionen vollständig zu den Zielgebieten der regionalen Wirtschaftsförderung zählen (mit einer zusätzlichen Förderpräferenz für die grenznah gelegenen Landkreise Görlitz und Spree-Neiße einschließlich der Stadt Cottbus); ein Fördervorteil gegenüber anderen ostdeutschen Regionen besteht jedoch nicht. Strukturstärkende Effekte können deshalb nur durch Verbesserung der regionalen Standortbedingungen eintreten; ob diese jedoch tatsächlich wirken, ist höchst ungewiss, da es vielerorts auch in Ostdeutschland potenzielle Standorte gibt, die ähnlich gute oder sogar bessere Rahmenbedingungen für private Investitionen aufweisen. Erschwerend kommt hinzu, dass mit dem InvKG zwar die Finanzierung für öffentliche Investitionen gesichert ist, bis wann diese tatsächlich realisiert werden können, ist angesichts langer Planungsvorläufe und zu befürchtender Verzögerungen während der Bauphase höchst ungewiss. Ein Unternehmen wird sich wohl kaum an einem Standort niederlassen, wenn Verkehrsanbindung oder Breitbandversorgung erst in einigen Jahren so gut sein werden wie es anderswo schon heute der Fall ist. Damit besteht die Gefahr, dass die übergeordneten Ziele, nämlich die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur (§ 4 Abs. 2 InvKG) nicht erreicht werden. Wenn man schon keine direkten Unternehmensbeihilfen zulassen will, sollten zumindest umgehend Maßnahmen zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren in den Kohleregionen ergriffen werden, damit die Verbesserung der Standortbedingungen in hinreichend kurzer Zeit tatsächlich erreicht wird.

FAZIT

Es liegt im Interesse der drei ostdeutschen Kohleländer, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel für „bedeutsame Investitionen“ so einzusetzen, dass eine möglichst hohe Strukturwirksamkeit erreicht wird. Dies ist derzeit nicht gewährleistet. Damit besteht das Risiko, dass die „Transformation“ der Kohleregionen bis 2038 – und erst recht bis 2030 – nicht gelingt, mit negativen Folgen nicht nur für die wirtschaftliche, sondern auch für die gesellschaftspolitische Entwicklung dort. Dies gilt insbesondere für die Lausitz, die aufgrund ihrer gegenwärtigen strukturellen Gegebenheiten als besonders anfällig gilt.

Ein möglicher Ansatz wäre es, bei der Auswahl der zu fördernden Projekte stärker als bisher unabhängige Expertise einzubinden (aktuell spielen in den Auswahlkommissionen potenzielle Nutznießer der Förderung eine dominierende Rolle, so dass ein objektives Verfahren nicht gewährleistet ist). Zumindest sollten die Mitspracherechte der Landesebene gegenüber der kommunalen Ebene bei der Projektauswahl gestärkt werden, da diese im Zweifel eher als Kommunen übergeordnete regionalwirtschaftliche Erwägungen in ihrer Entscheidungsfindung einbeziehen dürfte. Es ist allerdings auch nicht so recht einzusehen, weshalb dem Bund bei der Auswahl der Förderprojekte überhaupt keine Mitspracherechte eingeräumt wurden (§ 7 Abs. 3 InvKG). Schließlich wäre auch eine Verringerung der maximalen Förderquote von bis zu 90% (§ 7 Abs. 1 InvKG) ein Weg, Länder und Kommunen zu einer genaueren Überprüfung der Strukturwirksamkeit der auszuwählenden Projekte anzuregen. Der Verdacht liegt nahe, dass die Länder (und erst recht ihre Gemeinden) bei der Verteilung von Bundesgeldern weniger zielorientiert vorgehen als es der Fall wäre, wenn es ihre eigenen Mittel wären. Die neue Bundesregierung sollte daher gerade dann, wenn ernsthaft erwogen wird, den Braunkohleausstieg vorzuziehen, auch die Regelungen des InvKG noch einmal überdenken und in dem hier beschriebenen Sinne zu verschärfen. Dies könnte ebenso dazu genutzt werden, Sanktionsmöglichkeiten des Bundes bei einer nicht zielgerichteten Mittelverwendung einzuführen.[10]

Die vorgenannten Überlegungen gelten im Übrigen auch für das Bundesprogramm „STARK“, über das von den Ländern mit Bundesmitteln nicht-investive Projekte gefördert werden können. Die zuständige Behörde prüft hier im Wesentlichen nur die formalen Anspruchsvoraussetzungen. Dies kann im Zweifel dazu führen, dass auch über dieses Programm Projekte gefördert werden, die nur einen geringen Beitrag zur Erreichung der Ziele des InvKG aufweisen. Es ist unverständlich, weshalb der Bund sich hier eine stärkere Einflussnahme bei Verabschiedung des InvKG nicht hat zusichern lassen, denn immerhin sind es seine Mittel, die hierbei von den Ländern verausgabt werden.

---

1 https://lausitz-brandenburg.de/wp-content/uploads/2020/09/Lausitzprogramm-2038_20200914.pdf, Download am 30. Oktober 2021.

2 https://www.rheinisches-revier.de/media/wsp_1.1.pdf, Download am 30. Oktober 2021.

3 https://sas-sachsen.de/wp-content/uploads/2021/05/Handlungsprogramm.pdf, Download am 30. Oktober 2021.

4 https://strukturwandel.sachsen-anhalt.de/perspektiven/strukturentwicklungsprogramm/, Download am 30. Oktober 2021.

5 Ein Überblick über die zur Förderung vorgesehenen Projekte im Rheinischen Revier findet sich auf der Internet-Seite der Zukunftsagentur Rheinisches Revier unter https://www.rheinisches-revier.de/foerderung, Download am 30. Oktober 2021.

6 Bei einer Förderquote von 90% bedeutet das, dass insgesamt Investitionen in Höhe von gut 500 Mill. Euro jährlich finanziert werden können.

7 Viele der vorgesehenen Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den Revieren (insbesondere die Ansiedlung von Großforschungseinrichtungen) werden den bisherigen Kohlebeschäftigten ohnehin nicht zugutekommen, da diese die hierfür erforderlichen Qualifikationen im Regelfall nicht aufweisen dürften.

8 Das Lausitzer Kohlerevier im engeren Sinne beschränkt sich auf den Landkreis Spree-Neiße und die Stadt Cottbus sowie den nördlichen Teil des Landkreises Görlitz; im Mitteldeutschen Revier sind insbesondere der Burgenlandkreis und der südliche Teil des Landkreises Leipzig sowie der östliche Teil des Landkreises Mansfeld-Südharz durch den Kohleausstieg betroffen.

9 Gänzlich unverständlich ist in diesem Zusammenhang, dass gemäß § 16 Abs. 3 InvKG auch der Aufbau eines Nationalen Erprobungszentrums für unbemannte Luftfahrtsysteme im Salzlandkreis außerhalb des Kohlereviers gefördert werden soll. Hier werden offenkundig regionalpolitische und industriepolitische Ziele miteinander vermengt.

10 Nach § 26 InvKG ist zwar eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen ab 2023 vorgesehen; es bleibt im Gesetz aber ungeklärt, wie im Falle eines negativen Evaluationsergebnisses zu verfahren ist. Eine Rückforderung von Geldern ist nach § 9 Abs. 1 InvKG jedenfalls nur möglich, wenn die formalen Anspruchsvoraussetzungen der §§ 2 bzw. 4 bis 8 InvKG nicht erfüllt sind.

*Kai A. Konrad und Marcel Thum**

Internationale Politikexternalitäten in der Pandemie

Die Ausbreitung von Covid-19 über alle Grenzen hinweg hat die Politik weltweit vor große Herausforderungen gestellt. Die Bekämpfung der Pandemie hat auch die Interdependenzen zwischen den nationalen Politikreaktionen deutlich gemacht. Nationale Maßnahmen der Pandemiebekämpfung zeitigen signifikante Auswirkungen auf andere Länder – sei es durch die Unterbrechung von Lieferketten, die Beschränkung der Personenmobilität oder auch die Entstehung von Mutationen. Angesichts der Externalitäten und Koordinationsprobleme sind nationale Politikmaßnahmen in einer globalen Pandemie typischerweise ineffizient. Wir diskutieren in diesem Beitrag eine Reihe von Externalitäten und Koordinationsproblemen, die bei der Bekämpfung einer Pandemie auftreten.

MOTIVATION

Eine Pandemie ist ihrer Definition nach grenzüberschreitend. Krankheitserreger können über die territorialen Grenzen hinweg von einem Land ins andere wandern. Die daraus entstehenden Gefahren wachsen mit der Intensität des internationalen Austauschs. Ein in Pandemien zu beobachtendes Mittel der Eindämmung ist deshalb die Verringerung der internationalen Mobilität, insbesondere des Reiseverkehrs der Menschen und des internationalen Dienstleistungsbereichs, etwa der Tourismusbranche. Die grenzüberschreitenden Wirkungen dieser Maßnahmen betreffen aber nicht nur das Infektionsgeschehen. Angesichts eines eng verwobenen Wirtschaftsgeschehens, internationaler Lieferketten, weltweiter Arbeitsteilung und Spezialisierung hat der Versuch, eine Pandemie durch Mobilitätseinschränkungen zu bekämpfen, große wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen. Die Weltgesundheitsorganisation WHO hat daher auch immer vor einer Schließung der Grenzen gewarnt, weil die Versorgung mit Nahrungsmitteln und dringend benötigten medizinischen Gütern zusätzlich gefährdet wird (Devi 2020). In einer Welt mit nur zwei Regionen bedeutet beispielsweise der Beschluss einer Region, die Grenzen abzuriegeln, dass die andere Region beschließen kann, was sie will: Die Grenzen sind geschlossen und die Versorgung ist unterbrochen.

Diese internationalen Zusammenhänge haben während der Covid-19-Pandemie durchaus Aufmerksamkeit erhalten. Im Folgenden diskutieren wir diverse externe Effekte nichtpharmazeutischer Interventionen (NPIs) sowie die multiplen Gleichgewichte, die sich daraus ergeben können.

DYNAMISCHE EXTERNALITÄTEN, REBOUND UND UMLENKUNG VON LIEFERKETTEN

Wenn sich eine Pandemie in einem Land ausbreitet, steht die nationale Regierung vor der schwierigen Entscheidung, wie stark sie das öffentliche und wirtschaftliche Leben durch Kontaktbeschränkungen, Mobilitätseinschränkungen, Ladenschließungen oder sogar umfassende Ausgangsbeschränkungen und Schließung von Produktionsbetrieben oder Beschränkungen des internationalen Warenverkehrs herunterfährt. Eine Verschärfung des Lockdowns verringert die Ansteckungen, führt aber neben sozialen und psychischen Kosten auch zu mehr Produktionsunterbrechungen oder Betriebsschließungen.[1] Eine Regierung, die in dieser Abwägung das nationale Optimum ansteuert, berücksichtigt weder, dass die Produktionsunterbrechungen auch wirtschaftliche Konsequenzen in anderen Ländern haben, noch mögliche Effekte des Lockdowns auf die Entwicklung des Pandemiegeschehens in anderen Ländern. Wenn die positiven gesundheitspolitischen externen Effekte auf das Ausland klein im Verhältnis zu den negativen externen Effekten auf das Wirtschaftsgeschehen im Ausland sind, spricht dies dafür, dass selbst bei völlig symmetrischen Ländern eine national bestimmte Lockdownpolitik zu restriktiv ausfällt. Und der Wohlfahrtsverlust daraus fällt mutmaßlich umso größer aus, je offener die Volkswirtschaften hinsichtlich der Lieferketten und Handelsströme aufgestellt sind (Beck und Wagner 2020).[2]

Selbstverständlich obliegt es nicht nur der Politik, die Kosten der Pandemiepolitik zu minimieren. Vielmehr hängen die Kosten der Pandemie und die von den nationalen Politikmaßnahmen verursachten länderübergreifenden Effekte stark von den institutionellen Gegebenheiten ab. Ein Beispiel ist die Organisation der Produktion. Hier gibt es einen trade-off zwischen Kostenminimierung im Normalbetrieb und Resilienz gegenüber Störungen. Meier und Pinto (2020) zeigen, dass – insbesondere im März und April 2020 – diejenigen US-Sektoren besonders stark einbrachen, die auf Zwischengüter aus China angewiesen waren. Da zugleich die Preise anzogen, ist ein Nachfrageeinbruch als Erklärung unplausibel. Rund ein Viertel des pandemiebedingten Einbruchs im Sozialprodukt ist auf die Unterbrechung der Lieferketten zurückzuführen (Bonadio et al. 2021). Daher könnte man auf die Idee kommen, größere Teile der Produktionsketten ins Inland zurückzuholen („Reshoring“).[3]

* Prof. Dr. Kai A. Konrad ist Direktor des Max-Planck-Instituts für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen in München. Prof. Dr. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Je robuster und auf inländische Lieferbeziehungen beschränkt die Produktionsketten der Unternehmen sind, desto kleiner wäre dann auch das oben beschriebene Externalitätenproblem zwischen den Ländern. Allerdings hätte ein solches „Reshoring" erhebliche Wohlfahrtskosten, wie im Folgenden gezeigt wird, und würde neue Vulnerabilitäten schaffen.[4]

In einer Befragung der Allianz Research (2020) berichteten 94% der Firmen Unterbrechungen in ihren Lieferketten. Rund 62% wollen langfristig nach neuen und weiteren Lieferanten („Second Sourcing") Ausschau halten, aber ein Zurückholen der Produktion ins eigene Land zogen weniger als 15% in Betracht. Dabei ergaben sich Unterschiede je nach Sitzland der Firmen (vgl. Abb. 1). Vor allem in den USA war die Neigung überdurchschnittlich hoch, in Italien deutlich unter dem Durchschnitt.

Über die Gründe dieser Unterschiede lässt sich spekulieren. In einer größeren Volkswirtschaft dürften die Effizienzverluste aus einer solchen Renationalisierung kleiner sein als in kleineren Volkswirtschaften. Wohlfahrtswirkungen eines „Reshoring" untersuchen Eppinger et al. (2021) anhand eines quantifizierbaren Ricardianischen Handelsmodells. Abbildung 2 zeigt zwei Szenarien einer Entkopplung der US Wirtschaft. Im ersten Szenario zieht die USA die Produktion aller Zwischenprodukte aus allen Ländern in die USA zurück. Im zweiten Szenario wird lediglich die Produktion der Zwischengüter aus China zurückgeholt. Im ersten Szenario (grüne Balken) würden die USA 2,2% an Wohlfahrtseinbußen erleiden. Nahezu alle Länder der Welt würden unter der verringerten Arbeitsteilung leiden, Kanada mit einer Einbuße von nahezu 4% sogar mehr als die USA selbst. Im zweiten Szenario (graue Balken), wo nur die Produktion der Zwischenprodukte aus China abgezogen wird, erleiden die USA (-0,12%) und China (-0,11%) Wohlfahrtseinbußen. Einige Länder, insbesondere Mexiko, würden durch Handelsumlenkungen hingegen sogar profitieren.

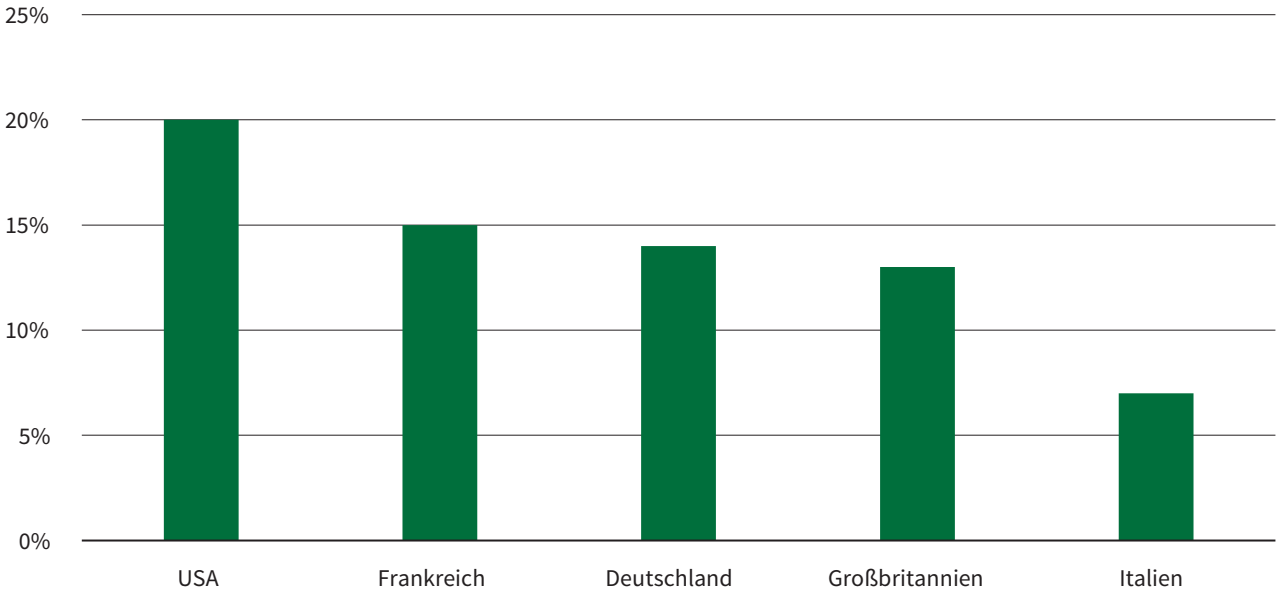
Wie die Pandemie selbst – und nicht ein exogen gesetztes „Reshoring" wie im vorherigen Abschnitt – die Lieferketten und Handelsbeziehungen auf makroökonomischer Ebene verändert, ist noch weitgehend unerforschtes Terrain. Durch die Grenzschließungen oder aber auch durch den Lockdown, der die industrielle Produktion in dem Land zum Erliegen bringt, kommt es zu Unterbrechungen der Lieferketten. Wenn ein Land die Produktion wieder aufnimmt, Vorprodukte aber (noch) nicht von dem gewohnten Lieferanten aus einem anderen Land bezogen werden können, könnte es zur Umlenkung von Lieferketten kommen. Der Produzent wird sich nach anderen Lieferanten im eigenen Land oder anderen, bereits wieder geöffneten Ländern umschauen.[5]

DIE EXTERNALITÄT DES „BRÜTENS" VON MUTATIONEN

Mutationen des Virus schaffen eine weitere Quelle für internationale Politikexternalitäten. Die SARS-CoV-2-Viren entwickeln sich – wie alle anderen Viren – im Laufe der Zeit weiter. Wenn ein Virus Kopien von sich selbst erstellt, verändert es sich manchmal ein wenig, was als Mutation bezeichnet wird. Die Chance auf eine Mutation wächst mit der Zahl der Infektionen. Denn je mehr Möglichkeiten ein Virus hat, sich zu verbreiten, desto mehr repliziert es sich – und desto mehr Gelegenheiten für Mutationen gibt es (WHO 2021). Bei konstanter und kleiner Wahrscheinlichkeit für eine Mutation bei jedem einzelnen Reproduktionsvorgang steigt die Zahl der gefährlichen Mutationen annähernd linear mit der Zahl der Wirtspersonen. Aus den Mutationen ergibt sich eine dynamische Externalität zwischen Staaten. Ein Land mit hoher Inzidenz erhöht das Risiko, dass aus dem Infektionsgeschehen dort eine neue und vielleicht schwerer bekämpfbare Mutation hervorgeht. Während die Folgekosten der möglichen Mutation für das eigene Land von den Gesundheitsbehörden des Landes berücksichtigt werden, werden die Folgen für die anderen Länder vernachlässigt, in die eine besonders aggressive Mutation nahezu unweigerlich einwandert.

Abb. 1

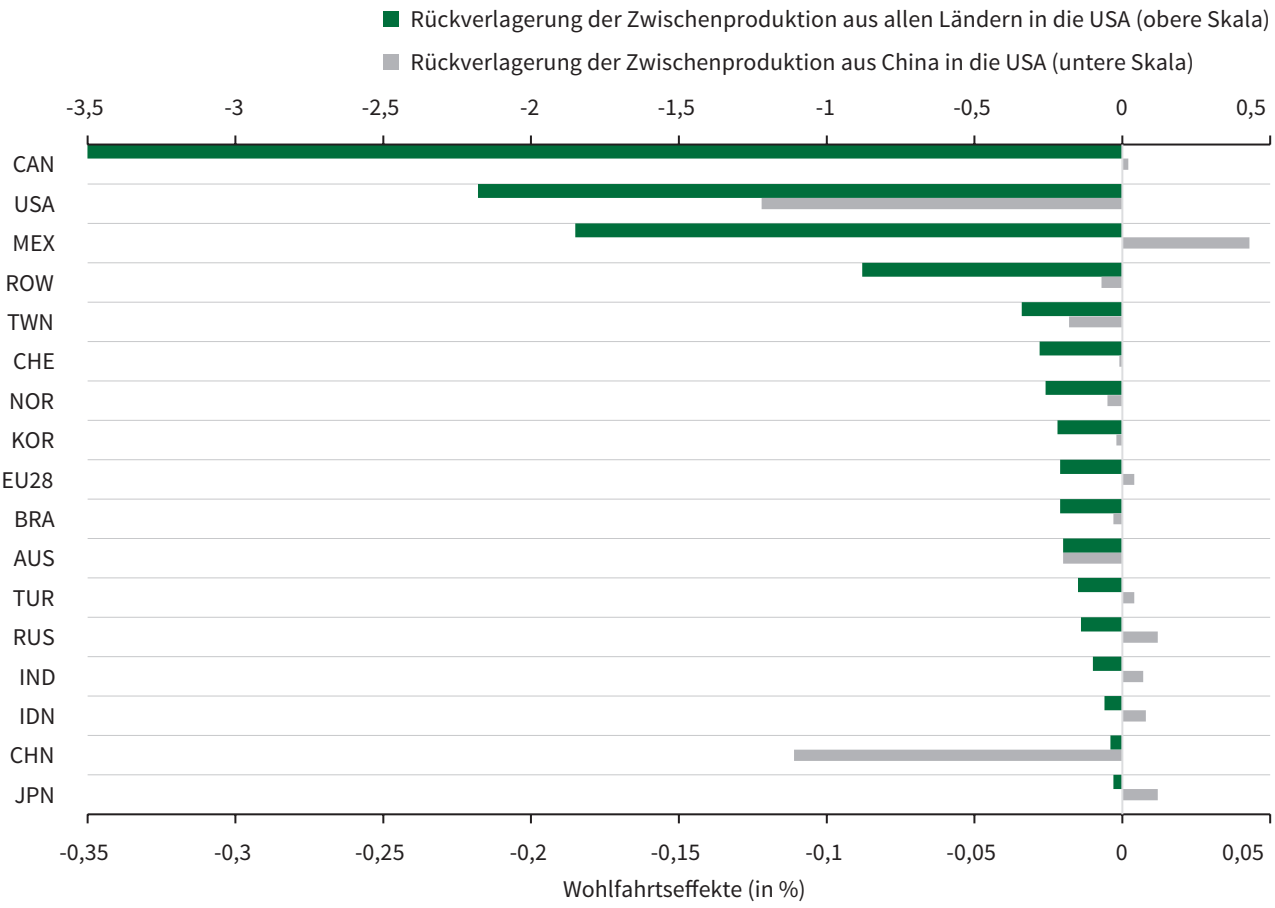
Anteil der Firmen, die Lieferanten im Heimatland suchen wollen



Quelle: Allianz Research (2020), Darstellung des ifo Instituts.

Abb. 2

Wohlfahrtseffekte aus einem Rückzug von US-Firmen aus China bzw. dem gesamten Ausland in der Zwischengüterproduktion



Quelle: Eppinger et al. (2021), Darstellung des ifo Instituts.

Die Externalität durch die Mutationsgefahr bedeutet aber nicht nur eine aus globaler Sicht zu wenig restriktive nationale Pandemiepolitik, sondern auch die Notwendigkeit zeitlicher Koordination. Wenn ein Land z. B. durch Impfungen Herdenimmunität erzeugt, können die Vorteile des Schutzes zunichte gemacht werden, wenn eine neue Variante aus anderen Ländern eingeschleppt wird, die durch fehlende Herdenimmunität bzw. entsprechend hoher Inzidenz das „Brüten" der Mutation noch nicht unterbrochen haben. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet erfordert eine global effiziente Politik ein möglichst zeitgleiches Zurückdrängen der Pandemie in allen Ländern.

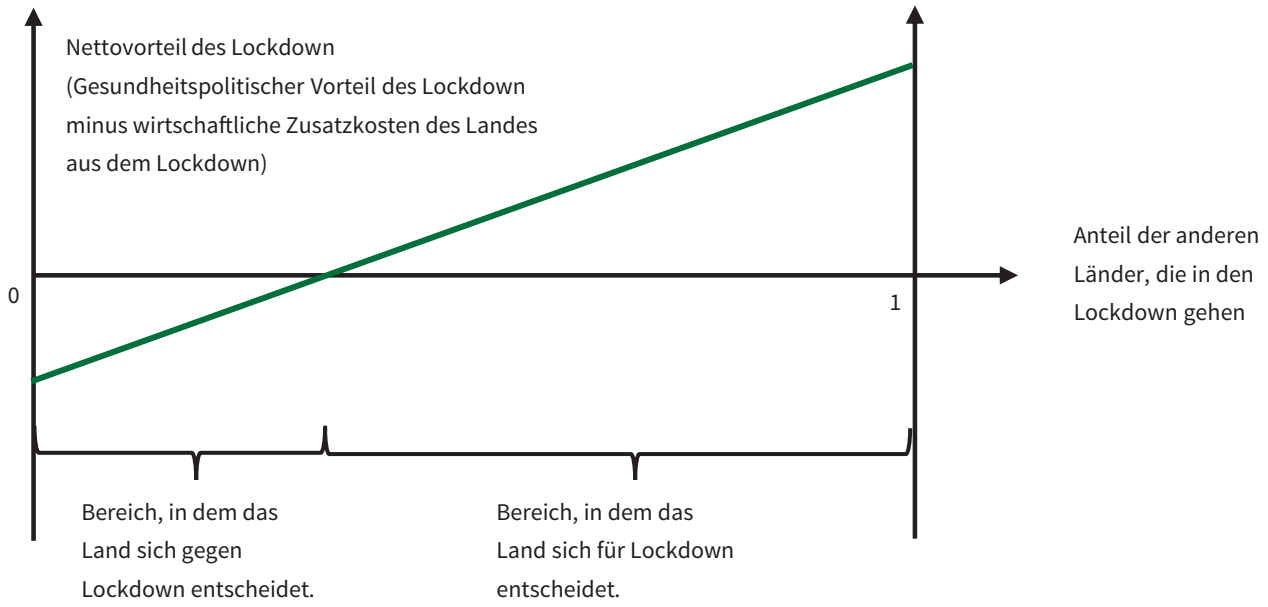
MULTIPLE KOORDINATIONSGLEICHGEWICHTE

Jenseits des eben skizzierten Verhandlungs- bzw. Koordinationsbedarfs zur Internalisierung von externen Effekten entsteht ein Koordinationsproblem, das durch multiple Gleichgewichte hervorgerufen wird.

Bei der Entscheidung für oder gegen einen massiven Lockdown muss jedes Land die gesundheitspolitischen Vorteile eines Lockdowns gegen die wirtschaftlichen Kosten dieser Maßnahme abwägen. Diese Entscheidung ist indes abhängig vom Verhalten der anderen Länder. Ein international stark verflochtenes Land kann beispielsweise seine wirtschaftliche Produktion nicht aufrecht erhalten, wenn viele andere Länder ihre Wirtschaftsproduktion im Zuge eines Lockdowns schließen. Insofern sind die wirtschaftlichen *Zusatz*kosten eines heimischen Lockdowns für dieses Land vom Verhalten in den mit diesem Land verflochtenen Wirtschaften abhängig. Sind viele oder alle der anderen Ökonomien im wirtschaftlichen Lockdown, dann sind die wirtschaftlichen Kosten in dem Land ohnehin sehr hoch. Die *Zusatz*kosten des eigenen Lockdowns sind aber gering – die Wirtschaft kommt so oder so weitgehend zum Erliegen. Entsprechend wird bei der Kosten-Nutzen-Abwägung der eigene Lockdown attraktiver.

Abbildung 3 illustriert die Entscheidungssituation für den Fall eines Kontinuums von Ländern. Die steigende Kurve ist eine „Nettovorteilskurve". Sie zeigt den Nettovorteil (Infektionsschutzvorteil minus wirtschaftliche Zusatzkosten durch den Lockdown im eigenen Land) für ein spezifisches Land in Abhängigkeit vom Anteil der anderen Länder, die in einen wirtschaftlichen Lockdown gehen. In der Abbildung überwiegen für das betrachtete Land die Vorteile aus einem Verzicht auf einen wirtschaftlichen Lockdown, wenn hinreichend viele andere Länder ebenfalls verzichten. Gehen aber hinreichend viele andere Länder in einen Lockdown, dann ist es mit der Wirtschaft in dem betrachteten Land ohnehin schlecht bestellt, die wirtschaftlichen Zusatzkosten für einen heimischen Lockdown sind gering und die gesundheitspolitischen Vorteile eines Lockdowns überwiegen. Entsprechend gibt es bei symmetrischen Ländern drei Gleichgewichte: eines, in dem alle Länder schließen, eines, in dem alle Länder den Wirtschaftsbetrieb aufrecht-

Abb. 3
Abhängigkeit der Lockdown-Entscheidung von der antizipierten Entscheidung der anderen Länder



Quelle: Konrad und Thum, Darstellung des ifo Instituts.

erhalten, und eventuell eines, das nicht stabil ist, in dem der Anteil der Länder im Lockdown gerade so groß ist, dass für das einzelne Land beide Alternativen gleich gut sind. Die beiden Gleichgewichte am rechten und linken Ende des Spektrums sind wohlfahrtstheoretisch betrachtet von unterschiedlicher Güte. Und ohne Gespräche und Konsultationen gibt es wenig Anlass zur Hoffnung, dass die Länder sich auf das „bessere" Gleichgewicht koordinieren.

Ähnliche Überlegungen werden in der Arbeit von Cui et al. (2021) diskutiert. Diese öffnen die Betrachtung hin zu einer rudimentär dynamischen Analyse, bei der eine kritische Masse von koordiniert handelnden Ländern ein bestehendes Ausgangsgleichgewicht „kippen" kann und das für diese Gruppe vorteilhaftere Gleichgewicht induzieren kann. Das jedenfalls gilt, solange die Nettovorteilskurven der Länder nicht zu weit auseinanderliegen. Sie diskutieren auch die Möglichkeit der Bildung von Clustern von Ländern. Wenn beispielsweise demokratisch dominierte US-Staaten sich leichter tun, Lockdowns zu verhängen als republikanische, benötigt man unter Umständen eine kritische Masse an demokratischen Staaten, um den Zug in Richtung umfassende Lockdowns in Bewegung zu setzen. Dieser Zug kann dann aber – bei hinreichend hohen Ideologiekosten – bei den republikanisch regierten Staaten zu einem abrupten Halt kommen.

EXPERIMENTIEREN

Regionen können aus Fehlern und Erfolgen anderer Regionen lernen. Dies deutet auf ein zu geringes Niveau von Experimentierfreudigkeit in der internationalen Pandemiebekämpfung hin. Allgemein wurde der Sachverhalt von Cai und Treisman (2009) im Kontext föderaler Staaten herausgearbeitet; wie sich die Überlegungen auf das Experimentieren in Pandemien anwenden lassen, wird in Konrad und Thum (2021) diskutiert. Eine einzelne Region, die sich für eine Politikmaßnahme entscheidet, von der man nicht weiß, ob sie nützt oder schadet, genießt die Vorteile im Erfolgsfall und die Nachteile der Maßnahme im Misserfolgsfall. Treten Erfolg und Misserfolg beispielsweise mit gleicher Wahrscheinlichkeit ein, beträgt der Gewinn im Erfolgsfall aber 100 und der Verlust im Misserfolgsfall -200, zahlt sich die Maßnahme im Erwartungswert für das Land nicht aus und wird deshalb typischerweise nicht ergriffen. Trotzdem wäre es gut, wenn eine der Regionen das Experiment wagen würde: Schadet die Maßnahme, muss man sie andernorts ja nicht nachahmen. Ist sie erfolgreich, könnte sie von anderen Ländern ebenfalls angewendet werden. Das Experimentieren einer Region (eines Landes) hat im interregionalen (internationalen) Kontext der Krise also eine positive Externalität.

POLITISCH MOTIVIERTES HERDENVERHALTEN

Zu berücksichtigen sind auch Fehlanreize, die im politischen Wettbewerb bestehen. Wähler schließen aus dem Politikerverhalten und deren Ergebnissen auf die Kompetenz des Politikers. Dabei ist der Vergleich mit Politikern in anderen Regionen wichtig. Wenn ein Politiker angesichts der Unsicherheiten in der Pandemie im Wesentlichen die Entscheidungen anderer Politiker einfach imitiert, bzw. die gleichen Entscheidungen trifft, vermeidet er extreme Signale, gleichgültig, ob sich diese Entscheidung später als richtig oder falsch erweist. Wo die Reputation einer solchermaßen „durchschnittlichen" Kompetenz für die Wiederwahl ausreicht, ist solches Herdenverhalten eine kluge Strategie. In einem politischen Wettbewerb hingegen, in dem weit überdurchschnittliche Kompetenz belohnt wird, mag sich abweichendes Verhalten auszahlen. Die Frage, ob die Politik in der Pandemie Herdenverhalten zeigt, ist wohlfahrtstheoretisch relevant: Auch wenn Herdenverhalten für den einzelnen Entscheidungsträger individuell rational sein mag, verhindert es ein optimales Maß an Experimentieren und Lernen und führt dazu, dass mögliche Wohlfahrtsgewinne

aus einer stetigen Verbesserung der Krisenreaktion ungenutzt bleiben.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Auflistung verschiedener grenzüberscheitender Aspekte einer Pandemie hat deutlich gemacht, dass in einer solchen üblicherweise eine Vielzahl von externen Effekten entstehen. Am unmittelbarsten sind dabei externe Effekte, was das Infektionsgeschehen selbst und die wirtschaftlichen Folgen möglicher Mobilitätseinschränkungen angeht. Angesichts der gegensätzlichen Richtung und Stärke der Effekte entsteht kein klares Bild dazu, ob unkoordiniertes Verhalten zu einer übertrieben rigiden oder einer zu zaghaften Einschränkung der internationalen Mobilität führt. Koordination ist jedenfalls besonders da hilfreich, wo solche Externalitäten zu mehr oder weniger willkürlichen Gleichgewichtsergebnissen führen können, wenn zwischen diesen ein klares wohlfahrtstheoretisches Ranking besteht. Bedeutsam ist auch, dass es zu einer optimalen Krisenpolitik gehört, dass einzelne Länder oder Regionen unterschiedliche Politiken ausprobieren. Solche Experimente haben Informationsexternalitäten. Die experimentierende Region bringt so in Erfahrung welche Politiken gut oder schlecht sind. Davon können andere Regionen lernen. Im Laufe der Pandemie, oder jedenfalls für eine zukünftige Pandemie entsteht eine vernünftige Datengrundlage dazu, welche Politikmaßnahmen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Ohne entsprechende Koordination unterbleibt ein sinnvolles Maß an solchen Experimenten.

LITERATUR

Acharya, V. V., Jiang, Z., Richmond, R. J. und E. L. von Thadden (2020), Divided We Fall: International Health and Trade Coordination During a Pandemic, Working Paper No. 28176, NBER.

Allianz Research (Hrsg.) (2020), Global Supply Chain Survey – In Search of Post-Covid-19 Resilience, München.

Beck, T. und W. Wagner (2020), „National Containment Policies and International Cooperation", Covid Economics 8, S. 120-134.

Belhadi, A., Kamble, S., Chiappetta Jabbour, C. J. und A. Gunasekaran (2021), Manufacturing and Service Supply Chain Resilience to the COVID-19 Outbreak: Lessons Learned from the Automobile and Airline Industries, Technological Forecasting & Social Change 163, 120447.

Bonadio, B., Huo, Z., Levchenko, A. A. und N. Pandalai-Nayar (2021), Global Supply Chains in the Pandemic, Working Paper No. 27224, NBER.

Cai, H. und D. Treisman (200), „Political Decentralization and Policy Experiementation", Quarterly Journal of Political Science 4 (1), S. 35-58.

Cui, Z., Heal, G., Kunreuther, H. und L. Liu (2021), The Political Economy of Responses to Covid-19 in the U.S.A., Working Paper No. 28578, NBER.

Czypionka, T., Reiss, M. und G. Röhrling (2020), Identifikation von Faktoren, die ex ante zur Resilienz einer Volkswirtschaft gegen gesundheitlich ausgelöste wirtschaftliche Krisen beitragen, Projektbericht, IHS, Wien.

Devi, S. (2020), „Travel Restrictions Hampering COVID-19 Response, Many Countries Are Limiting Travel to Stem the Pandemic, but These Measures Are Restricting the Movement of Vital Equipment and Personnel", Lancet, 395, S. 1 331-1 332.

Eppinger, P., Felbermayr, G., Krebs, O. und B. Kukharskyy (2021), Decoupling Global Value Chains, CESifo Working Paper No. 9079.

Grossman, G. M. und E. Helpman (2020), When Tariffs Disturb Global Supply Chains, Discussion Paper No. 15177, CEPR.

Konrad, K. und M. Thum (2021), „Der Vorteil des Experimentierens in der Pandemie", Wirtschaftsdienst 101(8), S. 603–605.

Meier, M. und E. Pinto (2020), „Covid-19 Supply Chain Disruptions", Covid Economics 48, S. 139-170.

Rausis, F. und P. Hoffmeyer-Zlotnik (2021), Contagious Policies? Studying National Responses to a Global Pandemic in Europe, Swiss Political Science Review, doi:10.1111/spsr.12450.

Rothert, J. (2021), Strategic Inefficiencies and Federal Redistribution During Uncoordinated Response to Pandemic Waves, European Journal of Political Economy, 102003.

Toshkov, D., Carroll, B. und K. Yesilkagit (2021), Government Capacity, Societal Trust or Party Preferences: What Accounts for the Variety of National Policy Responses to the COVID-19 Pandemic in Europe? Journal of European Public Policy, DOI: 10.1080/13501763.2021.1928270

WHO (Hrsg.) (2021), The Effects of Virus Variants on COVD-19 Vaccines, 1. März 2021.

Zwiebel, J. (1995), „Corporate Conservatism and Relative Compensation", Journal of Political Economy, 103(1), S. 1-25.

1 Wir diskutieren hier nur die Abwägungen einer Regierung, die sich an der Effizienzgrenze bewegt. Unterhalb der Effizienzgrenze, wenn z. B. trotz sich ausbreitender Pandemie keinerlei Gegenmaßnahmen ergriffen wurden, können pandemiebedingte Einschränkungen sogar komplementär zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sein. Wenn durch die Pandemiemaßnahmen mehr Arbeitskräfte gesund bleiben, lässt sich auch die Produktion auf einem höheren Niveau halten (Czypionka et al. 2020). An der Effizienzgrenze – also wenn jeweils für ein gegebenes Gesundheitsniveau der höchstmögliche Output erreicht wird – gibt es jedoch immer einen Zielkonflikt. Ein höheres Gesundheitsniveau lässt sich dann nur unter Verzicht auf wirtschaftlichen Output erreichen.

2 Beck und Wagner (2020) argumentieren, dass sich in der Öffnungsphase die Bedeutung der beiden externen Effekte umkehren könnte. Auch bei Rothert (2021), in dessen Modell die Infektionszahl positiv an die Produktionstätigkeit und die Zahl der Infizierten in den Nachbarregionen geknüpft ist, sind die nationalen Regierungen zu lax beim Gesundheitsschutz und schließen zu wenige Produktionsbetriebe.

3 Neben starker lokaler Beschaffung sehen viele Firmen auch eine Absicherung durch die Nutzung von Big Data, um die Unterbrechungen rechtzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können (Belhadi et al. 2021).

4 Im Gegensatz zu der positiven Einschätzung lokaler Lieferketten durch Unternehmen zeigen Benadio et al. (2021) im Rahmen eines umfassenden Simulationsmodells, dass eine Renationalisierung von Lieferketten die Resilienz sogar senken dürfte, da ein Lockdown dann alle (inländischen) Lieferanten zugleich trifft und die Versicherungsfunktion des internationalen Handels wegfällt.

5 Für ein besseres Verständnis der möglichen Effekte ließe sich der Ansatz von Grossman und Helpman (2020) heranziehen, der nicht für die Pandemie entwickelt wurde, sondern die Auswirkungen von unerwarteten Zollerhöhungen auf langfristig gebildete Lieferketten studiert.

*Steffen Maretzke, Joachim Ragnitz und Gerhard Untiedt**

Anwendung von Regionalindikatoren zur Vorbereitung der Neuabgrenzung des GRW-Fördergebiets

Zur Bestimmung der Fördergebietskulisse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab 2022 werden in dieser Untersuchung auf der Basis einer Weiterentwicklung des GRW-Gesamtindikators Rangfolgen für die Arbeitsmarktregionen in neuer Abgrenzung aufgestellt. Diese dienen der Politik als Grundlage zur Bestimmung der Zielregionen einer „gesamtdeutschen Förderpolitik“. Im Ergebnis zeigt es sich, dass die überwiegende Zahl der strukturschwächsten Regionen weiterhin in Ostdeutschland zu finden ist; auch einige (vornehmlich altindustrielle) Regionen in Westdeutschland gelten als strukturschwach. Die Reform ändert damit für die meisten Regionen nur wenig an der bisherigen Einstufung als Regionalfördergebiet.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist in Deutschland ein wichtiger Baustein der allgemeinen Wirtschaftspolitik und ein Anker, um die Entwicklung der strukturschwachen Räume in Deutschland zu stärken. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit und das wirtschaftliche Wachstum zu unterstützen, indem mit geeigneten Maßnahmen Einfluss auf die langfristige Entwicklungsperspektive der strukturschwachen Räume genommen wird. Die Fördergebiete der GRW werden dazu in regelmäßigen Abständen durch den Bund-Länder-Koordinierungsausschuss auf der Basis von Arbeitsmarktregionen neu abgegrenzt, um zu gewährleisten, dass sich die Förderung stets auf die schwächsten Regionen konzentriert. Für die Neudefinition der Fördergebiete ab dem Jahr 2022 hat das ifo Institut zusammen mit der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA) in Münster und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Bonn einen Vorschlag unterbreitet, der in diesem Artikel vorgestellt werden soll.[1]

Basis hierfür ist zunächst eine Neudefinition der Arbeitsmarktregionen in Deutschland, die im Vorfeld durch den GRW-Unterausschuss vorgenommen wurde. Es wurden insgesamt 223 Arbeitsmarktregionen als funktionale Raumeinheiten gebildet, die aus einem oder mehreren Kreisen bestehen.[2] Die Aufgabe bestand nun darin, die Arbeitsmarktregionen mit Hilfe geeigneter Indikatoren nach ihrer Strukturstärke bzw. -schwäche in eine Reihenfolge zu bringen. Nach einem Beschluss von Bund und Ländern soll der GRW-Regionalindikator für die kommende Förderperiode zur Bestimmung der Strukturstärke bzw. -schwäche der einzelnen Regionen aus den folgenden Kennziffern gebildet werden: Unterbeschäftigung im Zeitraum 2017 bis 2019, BIP je Erwerbstätigen 2018, Prognose der Erwerbsfähigenentwicklung bis 2040 und ein zusammengesetzter Infrastrukturindikator[3]. Die Eignung dieser Indikatoren wurde von dem Gutachterkonsortium aus GEFRA, ifo Dresden und BBSR bereits in einer früheren Studie nachgewiesen.[4] Bislang war jedoch noch unklar, wie die genannten vier Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator zusammengefasst werden sollten.

ERMITTLUNG DES GESAMTINDIKATORS

Der GRW-Gesamtindikator, der die Informationen der einzelnen Teilindikatoren zusammenfasst, wird seit Anfang der 1990er Jahre auf der Basis eines multiplikativen Ansatzes ermittelt:

$$GRW_r = A_r^{w1}\, E_r^{w2}\, D_r^{w3}\, I_r^{w4}$$

mit:

GRW: Gesamtindikator
A: Arbeitsmarktindikator
E: Einkommensindikator
D: Demografieindikator
I: Infrastrukturindikator des BBSR
w1 – w4: Gewichte der Indikatoren, die sich zu 1 addieren
r = 1,….,223 Arbeitsmarktregionen.

Alle Einzelindikatoren sind dabei mit der sogenannten Z-Transformation[5] so standardisiert, dass jeder transformierte Indikator einen Mittelwert von Null und eine Standardabweichung von 1 aufweist.[6] Erst damit wird eine Vergleichbarkeit der Einzelindikatoren erreicht. Der multiplikative Ansatz ist auch bei Verwendung des modifizierten Sets an Einzelindikatoren gut geeignet, um zur Fördergebietsabgrenzung der GRW für die Förderperiode ab 2022 genutzt zu werden.

Die Daten für den GRW-Gesamtindikator wurden aus verschiedenen Quellen zusammengetragen und werden nachfolgend vorgestellt.

– Die Produktivität (Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen) misst die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region. Im Jahr 2018 lag die durchschnittliche Produktivität bei 74 561 Euro. Die niedrigste Produktivität wird für die ostdeutschen Arbeitsmarktregionen Mansfeld-Südharz (53 926 Euro)

* Dr. Steffen Maretzke ist Projektleiter im Referat Raumentwicklung am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in Bonn, Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. und Prof. Dr. Gerhard Untiedt ist Geschäftsführer der GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen in Münster.

und den Unstrut-Hainich-Kreis (54 314 Euro) ausgewiesen. Am oberen Ende finden sich Wolfsburg (111 147 Euro) und Ingolstadt (103 982 Euro). Somit ist die Produktivität in den wirtschaftsstärksten Arbeitsmarktregionen gut doppelt so hoch wie in den wirtschaftsschwächsten Arbeitsmarktregionen.
Abbildung 1 zeigt die regionale Verteilung der Produktivität in den deutschen Arbeitsmarktregionen im Jahr 2018, normiert auf den gesamtdeutschen Durchschnitt. Es besteht weiterhin ein ausgeprägtes Gefälle zwischen West- und Ostdeutschland; allerdings sind auch in einigen westdeutschen Arbeitsmarktregionen niedrige Produktivitäten zu beobachten. Dies gilt insb. für solche in Grenzlagen und in ländlichen Regionen und in Küstengebieten. Hohe Produktivitätswerte sind vor allem in Süddeutschland und in den Agglomerationsregionen im Norden und Westen Deutschlands zu finden.

– Die Unterbeschäftigungsquote[7] lag im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 in Deutschland insgesamt bei 7,3%, allerdings mit einer erheblichen Streuung zwischen den einzelnen Arbeitsmarktregionen. Abbildung 2 zeigt die regionale Verteilung der Unterbeschäftigung für die Jahre 2017 bis 2019. Ostdeutschland weist im Durchschnitt eine höhere Betroffenheit auf. Unter den Regionen mit der höchsten Unterbeschäftigungsquote finden sich aber auch eine ganze Reihe westdeutscher Regionen, insb. das Ruhrgebiet, das Saarland, Bremen, Teile Niedersachsens und Schleswig-Holsteins. In den südwestdeutschen Regionen stellt Unterbeschäftigung demgegenüber kein ernsthaftes Problem mehr dar.
Alles in allem zeigt sich ein signifikant negativer Zusammenhang zwischen der Unterbeschäftigungsquote und dem BIP je Erwerbstätigen. Arbeitsmarktregionen mit hoher Produktivität haben in der Tendenz niedrigere Unterbeschäftigungsquoten als wirtschaftsschwache Arbeitsmarktregionen.
– Ein zentraler Aspekt für die zukünftige regionale wirtschaftliche Entwicklung ist die erwartete Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen (Einwohner im Alter von 20 bis 65 Jahren). In Deutschland wird sich auf Grund des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre die Zahl der Erwerbsfähigen in den kommenden Jahren deutlich verringern. In den ostdeutschen Ländern fällt diese Schrumpfungsdynamik dabei wesentlich stärker aus als in Westdeutschland, wobei es in beiden Landesteilen vor allem die ländlichen Regionen sind, die starke Bevölkerungsverluste in dieser Altersgruppe hinzunehmen haben. Die Projektionen zeigen aber auch, dass nur sehr wenige Arbeitsmarktregionen keinen Rückgang zu erwarten haben. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen für den Zeitraum 2017 bis 2040.
– Auch hinsichtlich der Infrastrukturausstattung zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Arbeitsmarktregionen (vgl. Abb. 4, 5 und 6). Generell lässt sich feststellen, dass die verdichteten Arbeitsmarktregionen in West- und Ostdeutschland geringere Fahrzeiten aufweisen und somit über eine bessere Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen verfügen als die ländlichen und peripheren Regionen. Die Ausstattung der Haushalte mit 100-Mbit-Breitbandinfrastruktur ist ganz ähnlich verteilt. Der Anteil der MINT-Beschäftigten (der auch als ein Indikator für ein hohes Innovationspotenzial in einer Region interpretiert werden kann) ist besonders in den eher ländlichen Regionen Nord- und Ostdeutschlands relativ gering.

Aus den vier Indikatoren wurden sodann verschiedene Modellvarianten mit unterschiedlicher Gewichtung der Einzelindikatoren berechnet. In Tabelle 1 sind die ausgewählten Varianten aufgeführt. Die Basisvariante entspricht einer Gewichtung der Einzelindikatoren wie in der aktuellen Förderperiode ab 2014. Bei den weiteren Varianten wird die Demografie, operationalisiert durch die Erwerbsfähigenentwicklung höher gewichtet als in der Vergangenheit. In den Varianten 1 und 2 erfolgt auch eine Erhöhung des Gewichts des Infrastrukturindikators. In diesen Varianten sind die Gewichte für die Produktivität und die Unterbeschäftigungsquote reduziert. Variante 3 entspricht für die Produktivität und die Unterbeschäftigungsquote der Basisvariante. Der Demografiefaktor wird zu Lasten des Infrastrukturindikators aufgewertet. In den Varianten 4 bis 6 verbleibt das Gewicht des Infrastrukturindikators bei 5%, während der Demografiefaktor erhöht wird durch die Reduzierung der Gewichte der Produktivität und der Unterbeschäftigung.

Es zeigt sich, dass die Varianten eine sehr hohe Ähnlichkeit aufweisen. In Abbildung 7 ist dargestellt, wie sich die einzelnen Arbeitsmarktregionen entsprechend des GRW-Gesamtindikators in der Basisvariante positionieren. Wie nicht anders zu erwarten sind, vor allem viele ländliche Regionen in Ost-

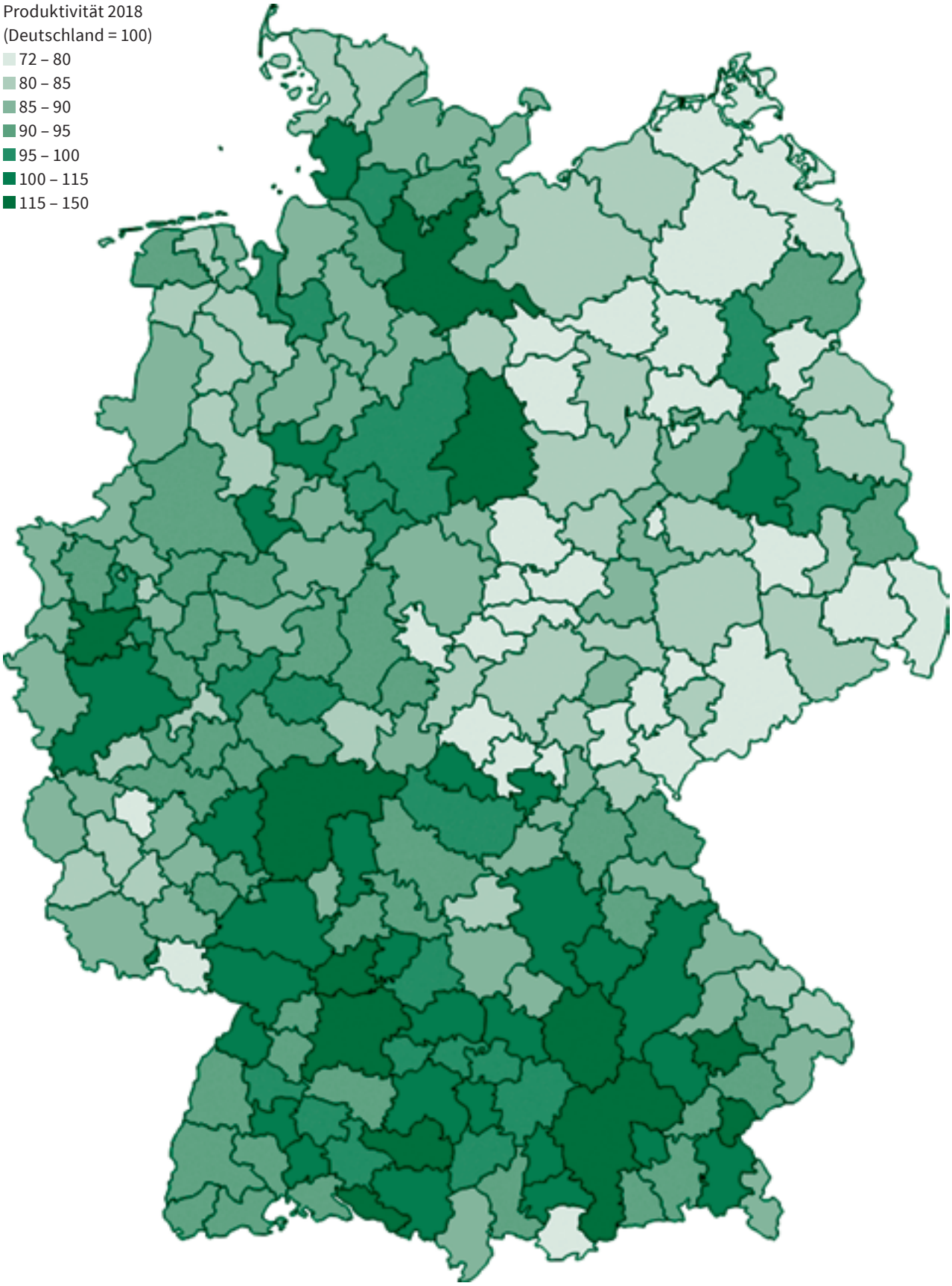
Tab. 1
Gewichtungsvarianten für die Einzelindikatoren des GRW-Gesamtindikators

	Produktivität (%)	Unterbeschäftigung (%)	Erwerbsfähigen-entwicklung (%)	Infrastruktur (%)
Basis	40	45	7,5	7,5
Variante 1	37,5	40	12,5	10
Variante 2	37,5	37,5	17,5	7,5
Variante 3	40	45	10	5
Variante 4	40	40	15	5
Variante 5	45	40	10	5
Variante 6	35	40	20	5

Quelle: Vorschläge des BMWi (2020) und des Saarlandes (Variante 6).

Abb. 1

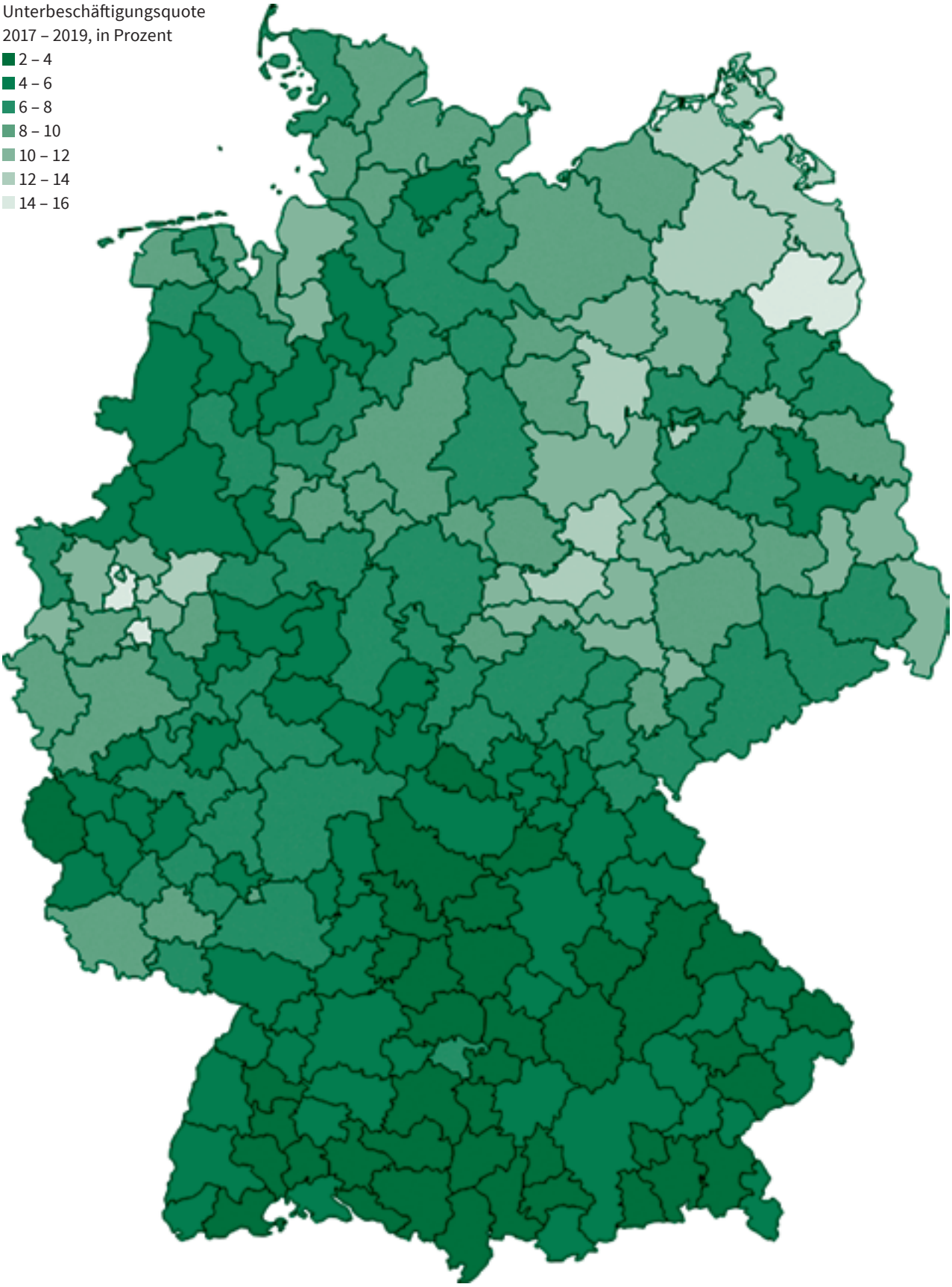
Produktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) im Jahr 2018 in den 223 Arbeitsmarktregionen Deutschlands (Deutschland =100)



Quelle: VGR der Länder (2020), Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

Abb. 2

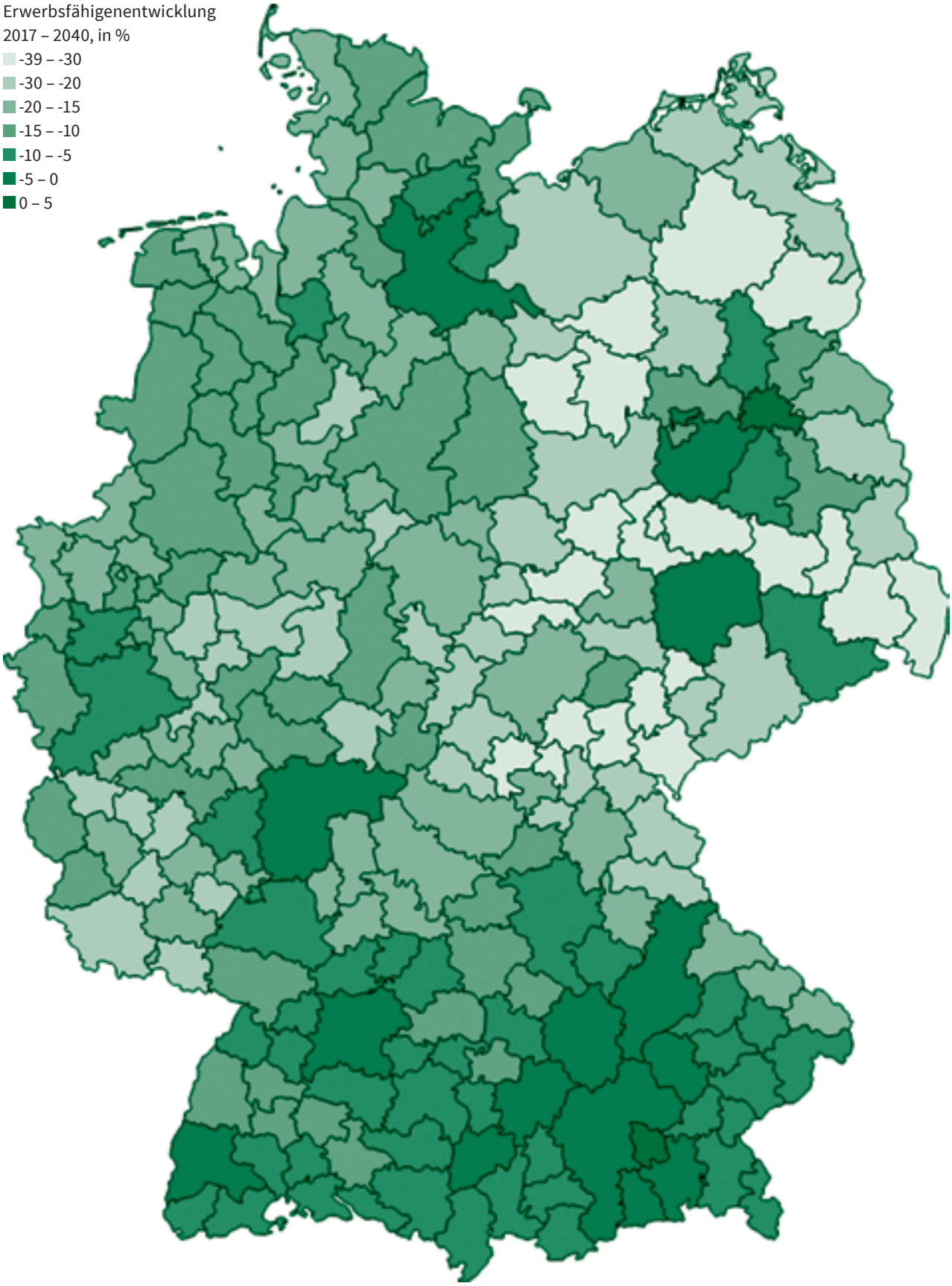
Durchschnittliche Unterbeschäftigungsquote 2017 bis 2019 (in %)



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit (2020), Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

Abb. 3

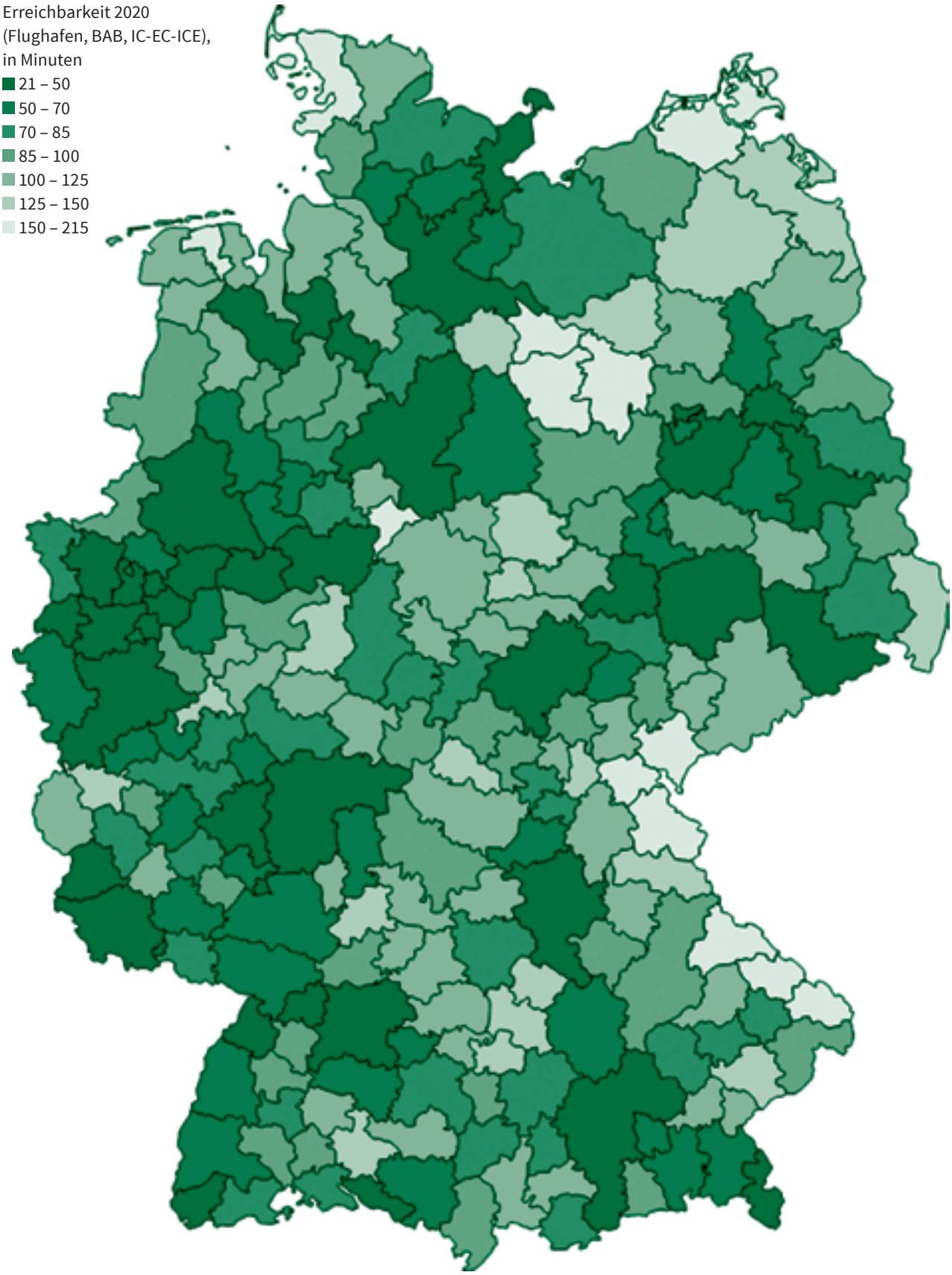
Veränderung der Zahl der Erwerbfähigen zwischen 2017 und 2040 in den 223 Arbeitsmarktregionen Deutschlands (in %)



Quelle: Bevölkerungsvorausberechnungen des BBSR (2020), Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

Abb. 4

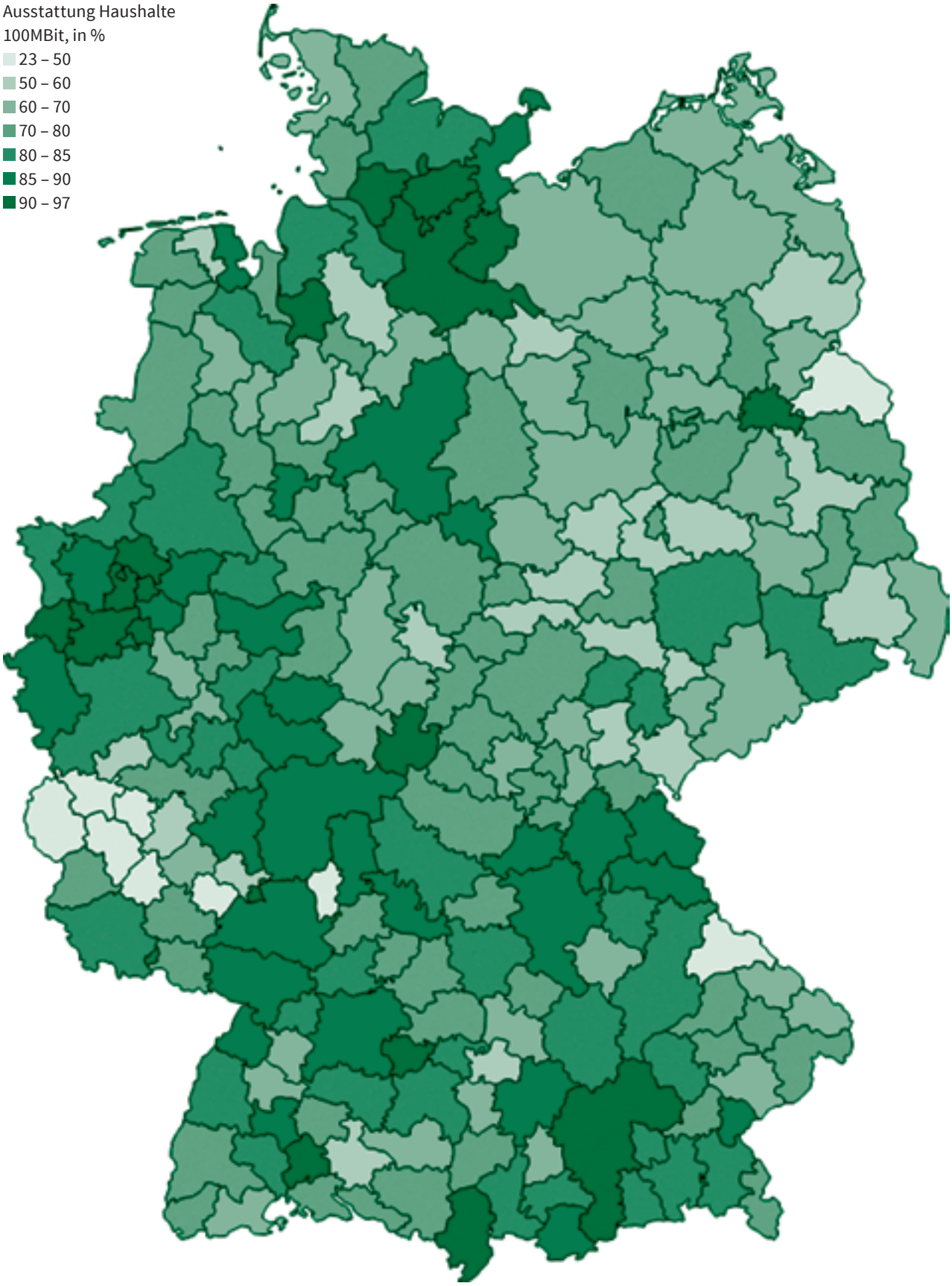
Erreichbarkeitsindikator 2020 hochrangige Verkehrsinfrastruktur; Kumulierte Pkw-Fahrzeit zum nächsten BAB-Anschluss, zum nächsten IC-/EC-/ICE-Halt und zum nächsten internationalen Verkehrsflughafen inkl. Ausland 2020 in Minuten in den 223 Arbeitsmarktregionen Deutschlands



Quelle: Erhebungen des BBSR (2020), Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

Abb. 5

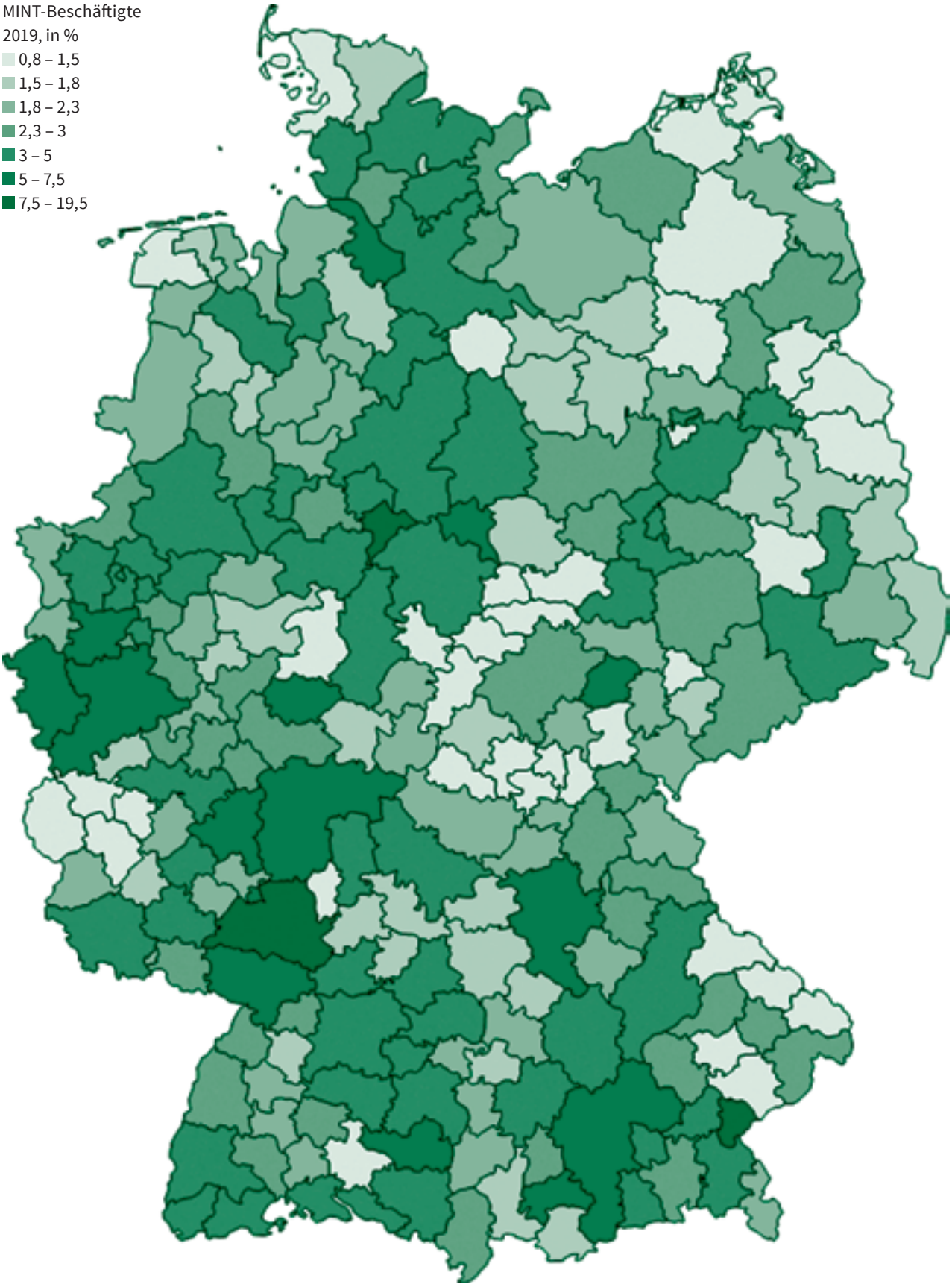
Ausstattungsgrad der Haushalte mit 100-Mbit-Anschlüssen in den 223 Arbeitsmarktregionen Deutschlands (Stand: 12/2019, in %)



Quelle: Erhebungen des BBSR (2020), Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

Abb. 6

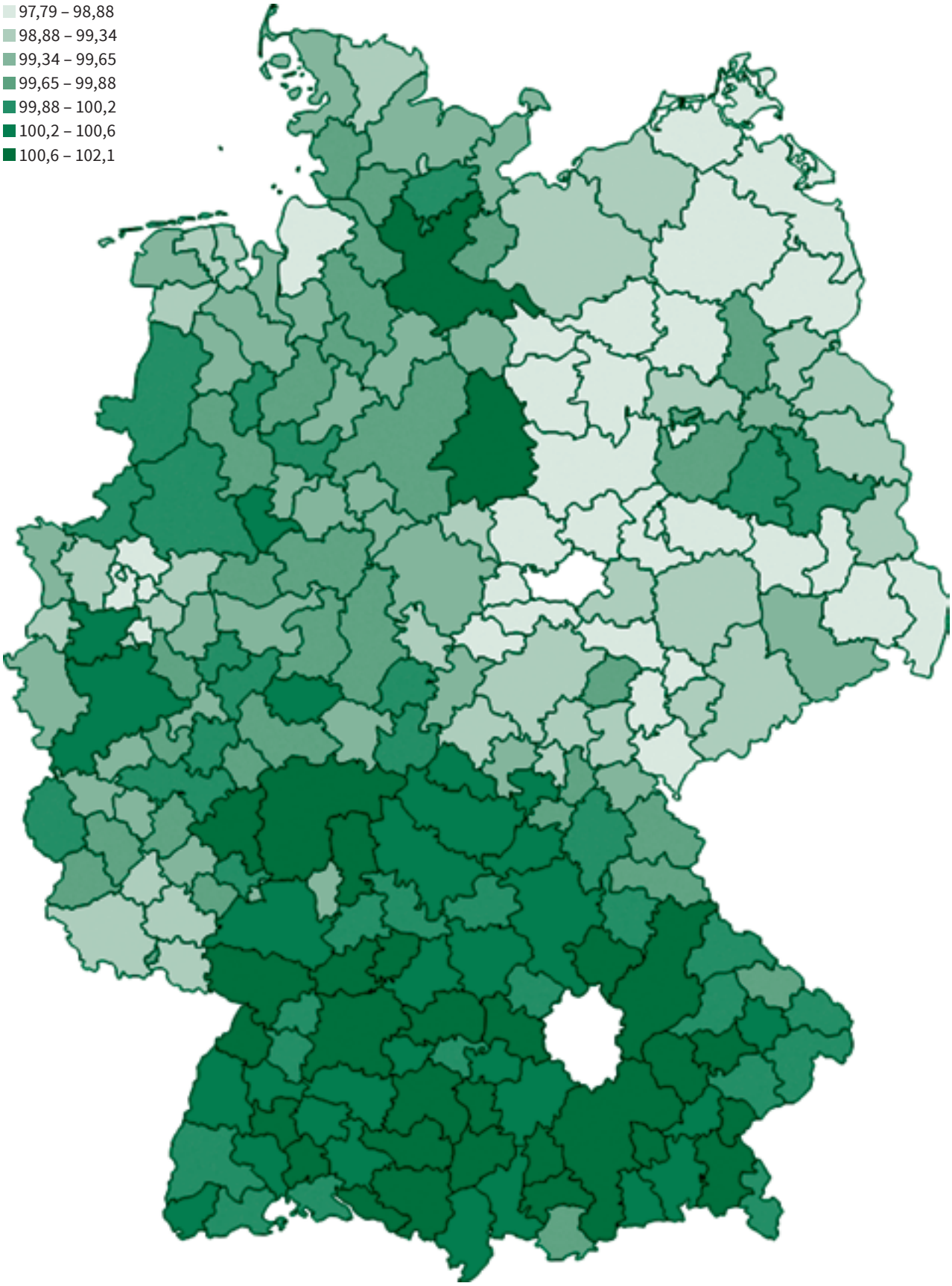
MINT-Beschäftigte als Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigen in den 223 Arbeitsmarktregionen Deutschlands (in %)



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit (2020), Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

Abb. 7

Ausprägung des GRW-Gesamtindikators (Basisvariante) in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands



Quelle: Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

deutschland als strukturschwach einzuschätzen, darüber hinaus aber auch einige Regionen im Westen Deutschlands. Dabei handelt es sich zumeist um altindustrielle Gebiete, die den Strukturwandel nicht gut bewältigen konnten.

ABLEITUNG DER FÖRDERGEBIETSKULISSE AB 2022

Laut Entwurf der Regionalleitlinien der Europäischen Kommission wird auf Deutschland ein Bevölkerungsplafond von nur noch 16,73% der deutschen Bevölkerung entfallen, die dann als C-Fördergebiete ausgewiesen werden können. In der aktuellen Förderperiode wird das europäische Bevölkerungsplafond um eine nationale Quote (D-Fördergebiete) ergänzt, so dass final 40% der deutschen Bevölkerung in Fördergebieten der GRW ihren Wohnort haben. Als Arbeitshypothese wird im Folgenden auch für die Förderperiode ab 2022 von insgesamt 40% der deutschen Bevölkerung ausgegangen.

In Tabelle 2 sind der Bevölkerungsanteil und die Zahl der Arbeitsmarktregionen für die C- und D-Fördergebiete unter Beachtung der vorgenannten Höchstwerte aufgeführt. Danach sind zwischen 100 (Variante 5) und 113 (Variante 2) Arbeitsmarktregionen Fördergebiete. Die Zahl der C- und D-Fördergebiete unterscheidet sich nur geringfügig zu Gunsten der D-Fördergebiete. Jeweils etwa die Hälfte der Arbeitsmarktregionen entfällt auf die C- und D-Förderung.

Die regionale Verteilung der Fördergebiete unter Berücksichtigung des zulässigen Bevölkerungsplafonds in der Basisvariante (sowie in der „günstigsten" Variante 2) findet sich in Abbildung 8. C-Fördergebiete finden sich überwiegend in Ostdeutschland und den altindustriellen Regionen des Westens. Als D-Fördergebiete werden vor allem ländlich geprägte Regionen in Westdeutschland eingestuft. Auffällig ist, dass eine Reihe ostdeutscher Regionen – und zwar nahezu ausschließlich im Umland von Berlin sowie in Variante 2 auch Berlin selbst – hiernach künftig nicht mehr als strukturschwach gelten können und damit aus der nach gesamtdeutschen Kriterien neu aufgestellten Regionalförderung fallen müssten. Gegenüber der bis 2021 geltenden Fördergebietskulisse (die allerdings wegen andersartig abgegrenzter Arbeitsmarktregionen und eines anderen Indikatorensets nicht ohne Weiteres vergleichbar ist) würden damit eine ganze Reihe von Regionen ihren bisherigen Förderstatus verlieren.

FAZIT

Zur Abgrenzung der Arbeitsmarktregionen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Bestimmung der Fördergebietskulisse der GRW ab 2022 werden in dieser Untersuchung auf der Basis neu abgegrenzter Arbeitsmarktregionen und einer Weiterentwicklung des GRW-Gesamtindikators Rangfolgen für die Arbeitsmarktregionen aufgestellt. Die Ausführungen zu den Grunddaten des GRW-Gesamtindikators zur Abgrenzung der potenziellen Fördergebiete zeigen die ganze Bandbreite der regionalen Disparitäten in Deutschland auf. Große Unterschiede bestehen in allen Teilindikatoren. So ist bspw. die Produktivität 2018 in den wirtschaftsstarken Arbeitsmarktregionen doppelt so hoch wie in den strukturschwächsten Gebieten und der Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen bis 2040 ist insbesondere in den ländlichen Regionen deutlich höher als in den verdichteten Arbeitsmarktregionen.

Hinsichtlich der Einordnung der Arbeitsmarktregionen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zeigt sich das bekannte Ost-West-Gefälle. Die überwiegende Zahl der strukturschwächsten Regionen liegt in Ostdeutschland; im Westen sind vor allem einige altindustrielle Gebiete in Schleswig-Holstein, in Nordrhein-Westfalen und im Saarland als strukturschwach klassifiziert. Für den Süden Deutschlands werden nur vereinzelt Arbeitsmarktregionen als strukturschwach ausgewiesen. Als wirtschaftlich stark zeigen sich nach dem GRW-Gesamtindikator vor allem die großen Agglomerationen (Hamburg, die Rheinschiene Düsseldorf/Köln, Frankfurt, Stuttgart, München) sowie Regionen mit hoher Industrieproduktion wie z. B. Ingolstadt und Wolfsburg. Auch Berlin und das Berliner Umland gehören in einigen Varianten des GRW-Gesamtindikators zu den Regionen oberhalb des 40%-Bevölkerungsplafonds und würden danach nicht als strukturschwach eingeordnet.

Tab. 2

Ausnutzung der Bevölkerungsplafonds (C-Gebiete = 16,73% und D-Gebiete = 23,27%, insgesamt 40% der deutschen Bevölkerung) und Zahl der Arbeitsmarktregionen

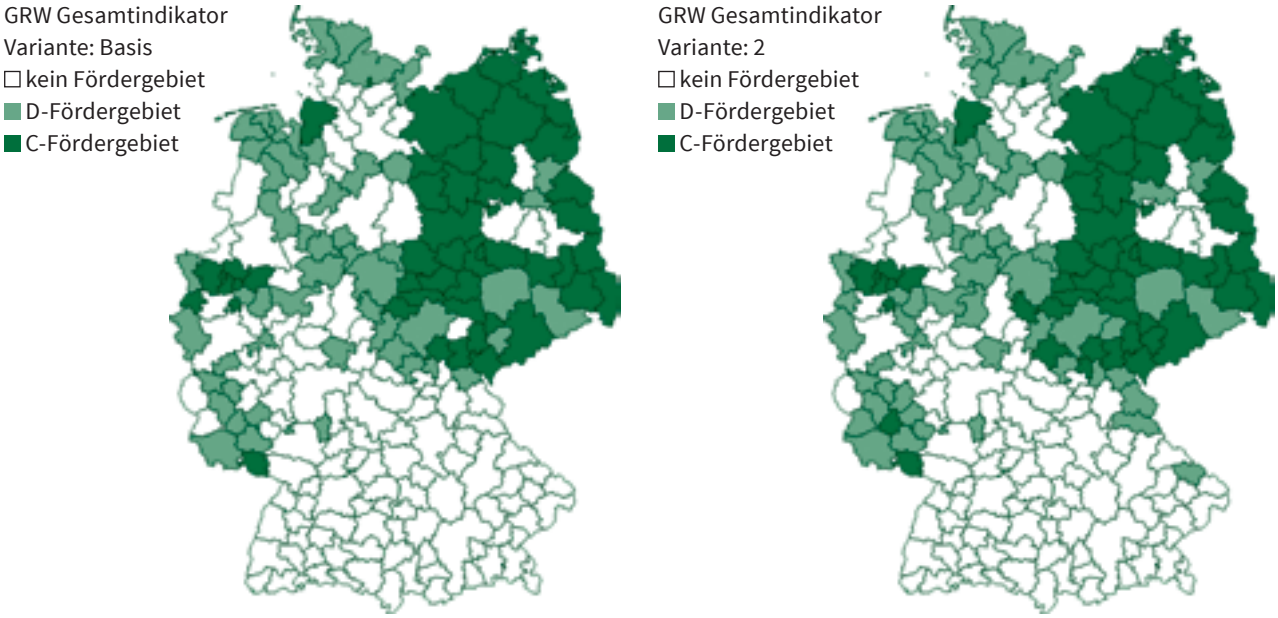
Varianten	Bevölkerungsanteil			Zahl der Arbeitsmarktregionen		
	C-Gebiete	D-Gebiete	Insgesamt	C-Gebiete	D-Gebiete	Insgesamt
Basis	16,57	23,34	39,91	48	53	101
1	16,57	22,96	39,53	51	53	104
2	16,56	21,34	37,90	51	62	113
3	16,13	23,64	39,77	46	54	100
4	16,43	23,16	39,59	48	54	102
5	16,66	23,16	39,82	49	51	100
6	16,41	19,45	35,86	50	55	105

Anmerkung: Abweichungen von den o.g. Plafonds entstehen dadurch, dass die Einbeziehung der nächsthöheren Arbeitsmarktregion zu einem Überschreiten der Grenze führen würde.

Quelle: Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

Abb. 8

Fördergebietskulisse (Basisvariante und Variante 2) ab 2022



Quelle: Berechnungen von BBSR, ifo Institut und GEFRA.

Letzten Endes obliegt die Entscheidung über die Auswahl der Regionalfördergebiete natürlich der Politik, in diesem Fall dem GRW-Unterausschuss, in dem Bund und alle Länder vertreten sind. Die vorliegende Untersuchung diente dem GRW-Unterausschuss lediglich zur Vorbereitung seiner Entscheidung. Die (vorbehaltlich der Genehmigung durch die EU-Kommission) letztlich beschlossene Fördergebietskarte weicht deswegen in einigen Punkten von dem hier präsentierten Vorschlag ab. So wurden insb. auch die strukturstärkeren ostdeutschen Gebiete (mit Ausnahme der Kreisfreien Stadt Potsdam) weiterhin als D-Fördergebiet eingestuft; in manchen strukturstärkeren Arbeitsmarktregionen (insb. im bayrischen Grenzgebiet) wurden zudem einzelne Landkreise (oder gar Gemeinden) doch zu (C- oder D-)Fördergebieten erklärt. Im Gegenzug mussten dann in einzelnen strukturschwächeren Regionen auch Landkreise bzw. Gemeinden aus der Förderung ausgeschlossen werden, um den bindenden Bevölkerungsplafonds einhalten zu können. Derartige „Tauschgeschäfte“ gehören wohl zum Wesen eines politischen Kompromisses. Letzten Endes lässt sich aber feststellen, dass sich trotz des Übergangs zu einem veränderten Zuschnitt der Arbeitsmarktregionen und einem neugestalteten Indikator zur Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für die meisten Regionen nur wenig an der bisherigen Einstufung als GRW-Fördergebiet ändern dürfte.

DATEN/LITERATUR

Maretzke, S., Ragnitz, J. und G. Untiedt (2019), Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021, ifo Dresden Studie, 83, ifo Institut, München/Dresden.

Maretzke, S., Ragnitz, J. und G. Untiedt (2021), Anwendung von Regionalindikatoren zur Vorbereitung der Neuabgrenzung des GRW-Fördergebietes, ifo Dresden Studie, 87, ifo Institut, München/Dresden.

RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2018), Überprüfung des Zuschnitts von Arbeitsmarktregionen für die Neuabgrenzung des GRW-Fördergebiets ab 2021. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Download unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/zuschnitt-arbeitsmarktregionen-fuer-neuabgrenzung-des-grw-foerdergebiets-ab-2021.html.

VGR – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2020), Reihe R1B1, Berechnungsstand 10/2020.

1 Vgl. zu den Details auch Maretzke et al. (2021).

2 Vgl. dazu auch RWI (2018).

3 Dieser umfasst die Erreichbarkeit hochrangiger Verkehrsinfrastrukturen (Autobahnen, Fernbahnhöfe und internationale Verkehrsflughäfen), die Breitbandinfrastruktur und den Anteil der Beschäftigten in IT- und naturwissenschaftlichen Dienstleistungsberufen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

4 Vgl. Maretzke et al. (2019).

5 Dabei ist zu beachten, dass die Transformation so durchgeführt werden muss, dass ungünstige Werte bei einer Variablen zu niedrigen, günstige Werte hingegen zu hohen Werten des transformierten Teilindikators führen. Die Originalwerte der Unterbeschäftigungsquote und der Fahrzeiten zu hochrangigen Infrastrukturen müssen daher vorab entsprechend „gespiegelt“ werden.

6 Da die Anteilswerte w1 bis w4 in der Potenz der Gleichung stehen und die Anteilswerte zwischen Null und Eins liegen, stehen die Einzelindikatoren unter einem Wurzelzeichen. Da nach der Z-Transformation einzelne Werte der Indikatoren negativ sein können, kann keine Wurzel gezogen werden. Um dieses Problem zu lösen, wird der Faktor 100 zu jedem Einzelindikator addiert.

7 Zu den Unterbeschäftigten zählen zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch Personen, die nicht als arbeitslos im Sinne des SGB gelten, weil sie Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsförderung sind oder sich in einem arbeitsmarktbedingten Sonderstatus befinden. Damit wird das Defizit an regulärer Beschäftigung in einer Region besser erfasst, weil der Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik zwar die registrierte Arbeitslosigkeit, nicht aber das Defizit an regulären Arbeitsplätzen verändert.

*Niels Gillmann**

Zur Messung von wirtschaftspolitischer Unsicherheit – Ein Ansatz basierend auf Pressemeldungen

Dieser Beitrag zeigt zwei verschiedene Techniken, um wirtschaftspolitische Unsicherheit mittels Pressemeldungen zu quantifizieren. Der erste Ansatz beruht auf Schlüsselwörtern und der zweite Ansatz auf Maschinellem Lernen. Die resultierenden Indizes ähneln sich, weisen aber auch einige Unterschiede auf. Weitere Forschung ist notwendig, um die Messung von Unsicherheit zu verbessern.

„Unsicherheit bremst Wirtschaftswachstum" – Diese Aussage hört man in letzter Zeit immer häufiger. Es ist mittlerweile allseits akzeptiert, dass eine höhere Unsicherheit negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben kann, so zum Beispiel, weil Unternehmen Investitionen verschieben, private Haushalte den Kauf langlebiger Gebrauchsgüter überdenken oder Turbulenzen an den Kapitalmärkten drohen. Insbesondere bei Fragen mit potenziell großer Bedeutung und fehlender historischer Erfahrung wird angenommen, dass diese zu einer vergrößerten Unsicherheit bei den Marktteilnehmern beitragen. Hierzu gehören – aus jüngerer Zeit – bspw. der Brexit, die Handelskonflikte zwischen den USA, der EU und China oder auch die Coronakrise.

Allerdings ist die Kausalkette nicht so klar wie manchmal behauptet wird. Schon die Frage, wie man Unsicherheit überhaupt messen kann, ist nicht trivial zu beantworten. Trotzdem gibt es mehr und mehr Ansätze, um Unsicherheit messbar zu machen. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit einem Ansatz, der auf der Auswertung von Zeitungsartikeln beruht. Die Logik hinter diesem Ansatz besagt, dass in Zeiten großer Unsicherheit ein erhöhtes Bedürfnis nach Informationen in der allgemeinen Bevölkerung herrscht. Um dieses Bedürfnis zu erfüllen, veröffentlichen Zeitungen eine größere Anzahl an Artikeln, die sich mit dem Thema Unsicherheit befassen. Basierend auf dieser Logik, sollte es möglich sein, Unsicherheit zu quantifizieren, indem man die Zahl der Zeitungsartikel mit dem Thema Unsicherheit über die Zeit misst.

MESSUNG VON UNSICHERHEIT

Das bekannteste Forschungspapier mit diesem Ansatz stammt von Baker, Bloom und Davis und wurde 2016 veröffentlicht. Die Autoren messen ökonomische Unsicherheit in den USA, indem sie die Anzahl der Zeitungsartikel über wirtschaftspolitische Unsicherheit (economic policy uncertainty: epu) ins Verhältnis setzen zur gesamten Anzahl von Zeitungsartikeln in einem Monat. Monate, in denen es verhältnismäßig viele Artikel über wirtschaftspolitische Unsicherheit gibt, sind dann Monate, in denen große Unsicherheit herrscht. In Abbildung 1 sieht man beispielhaft, wie die relative Anzahl der Zeitungsartikel mit dem Thema wirtschaftspolitischer Unsicherheit im Zeitraum 2006 bis 2019 fluktuiert. In dem betrachteten Zeitraum gibt es eine starke Variation mit mindestens fünf markanten Spitzen. Das Thema wirtschaftspolitische Unsicherheit scheint also in den einzelnen Zeitphasen unterschiedlich wichtig zu sein.

SCHLÜSSELWÖRTER ZUR IDENTIFIZIERUNG VON UNSICHERHEIT

Für den Ansatz von Baker, Bloom und Davis (2016) ist es wichtig, Artikel über wirtschaftspolitische Unsicherheit korrekt zu identifizieren. Zu diesem Zweck bestimmen die Autoren eine Anzahl von Schlüsselwörtern. Sie definieren, dass ein relevanter Artikel Schlüsselwörter aus den Bereichen Wirtschaft (E), Unsicherheit (U) und Politik (P) enthalten sollte. Während die Schlüsselwörter für die Bereiche E und U relativ klar sind, ist es etwas komplizierter, den Bereich P abzudecken. Die von Baker, Bloom und Davis (2016) herangezogenen Schlüsselwörter für jeden Bereich finden sich in Tabelle 1.

Tab. 1
Schlüsselwörter

Grundlage	Kürzel	Quelle
Wirtschaft	E	Economic or economy
Politik	P	Congress, legislation, white house, regulation, federal reserve, deficit
Unsicherheit	U	Uncertainty or uncertain

Quelle: Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

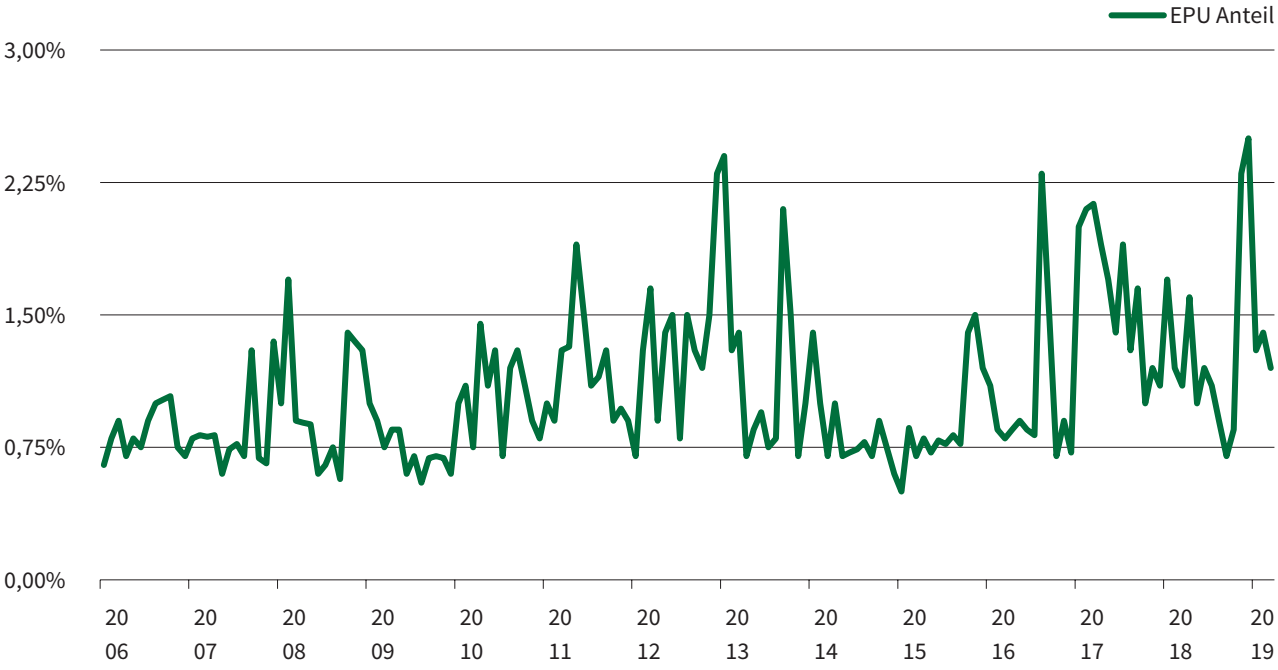
FLEXIBLERE IDENTIFIZIERUNG VON UNSICHERHEIT

Ein fixes Set von Schlüsselwörtern zur Identifikation von wirtschaftspolitischer Unsicherheit ist allerdings nicht flexibel genug. Falls sich die Art der Berichterstattung ändern sollte, könnten die von Baker, Bloom und Davis (2016) ausgewählten Wörter nicht mehr alle relevanten Artikel identifizieren. Auch

* Niels Gillmann ist Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1

Anteil an Artikeln zum Thema wirtschaftspolitischer Unsicherheit in ausgewählten US-Tageszeitungen



Quelle: LexisUni, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

neue Ereignisse, die Unsicherheit erzeugen, könnten vor allem im Bereich Politik andere Schlüsselwörter zur Identifizierung benötigen. Aus diesem Grund beschäftigt sich die Forschung damit, Maschinelles Lernen (ML) zur Identifizierung von relevanten Artikeln einzusetzen. Dadurch werden die Kriterien zur Identifizierung viel flexibler und die Messung von Unsicherheit sollte konsistenter über die Zeit werden.

VERGLEICH VERSCHIEDENER METHODEN ZUR MESSUNG VON UNSICHERHEIT

In diesem Beitrag vergleichen wir den Index von Baker, Bloom und Davis (2016) für die USA mit einem Index, der auf ML basiert. Die Verwendung von Daten aus den USA ist notwendig, da es in Deutschland momentan noch schwierig ist, Zugriff auf eine ausreichend große Mengen von vollständig digitalisierten Zeitungsartikeln zu erhalten. Diese sind aber notwendig, um ML erfolgreich nutzen zu können. Da die Methode komplex ist, verweisen wir an dieser Stelle auf den Artikel von Kim und Gillmann (2021) für Details, wie man mit ML-Artikel über wirtschaftspolitische Unsicherheit identifizieren kann.

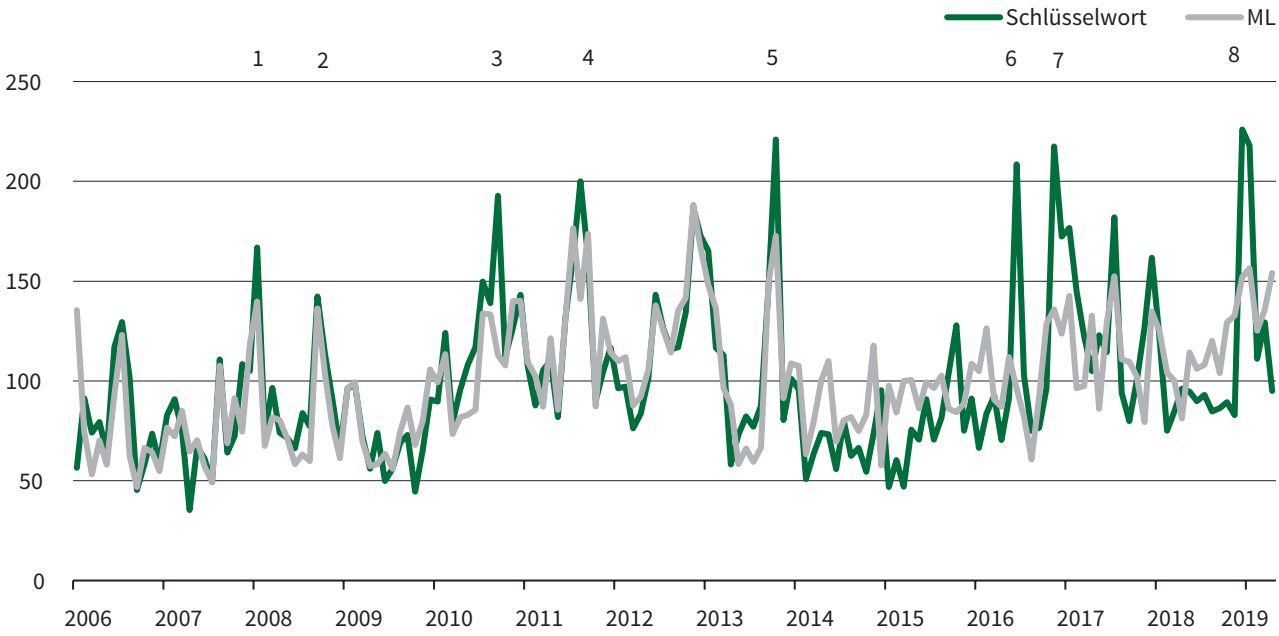
Abbildung 2 zeigt die beiden Indizes zur Messung von wirtschaftspolitischer Unsicherheit in den USA. Bis Ende des Jahres 2013 haben beide Indizes einen sehr ähnlichen Verlauf. Beide Indizes steigen während wichtiger wirtschaftspolitischer Ereignisse in den USA wie der Stimulus Debatte 2007 (welche im Economic Stimulus Act of 2008 endete), der Insolvenz der Lehman Bank 2008, der Debt Ceiling Debatte 2011 und dem Government Shutdown 2013. Im Zuge der europäischen Schuldenkrise 2010 gibt es größere Unterschiede zwischen den beiden Indizes; der auf ML basierende Indikator steigt weniger stark an. Auch nach 2014 weisen die beiden Reihen keinen besonders starken Gleichlauf auf: Der auf Schlüsselwörtern basierende Index weist drei große Spitzen, nämlich die Volksabstimmung über den Brexit 2016, die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten im gleichen Jahr und die Verschärfung des Handelskonflikts zwischen den USA und anderen großen Volkswirtschaften im Jahr 2018. Der ML-Index verläuft in diesem Zeitraum hingegen deutlich weniger erratisch und weist viel weniger Spitzenwerte auf. Insbesondere die Brexitabstimmung sorgt nicht dafür, dass der ML-Index für Unsicherheit steigt. Zum Ende des Untersuchungszeitraums – der stark durch den sich polarisierenden Wahlkampf 2019 in den USA geprägt war –, nahm nach diesem Maß die Unsicherheit an den Märkten wieder zu.

Infobox 1: ML-Methoden zur Analyse von Textdaten

ML-Modelle zur Analyse von Textdaten werden Natural Language Processing (NLP)-Modelle genannt. Da Sprachen komplex sind, basieren die meisten NLP-Modelle auf Deep Learning. Deep Learning ist eine ML-Methode, in der ein Neuronales Netzwerk mit mehreren Schichten benutzt wird. Um die Textdaten in einem Modell analysieren zu können, werden die einzelnen Worte in jedem Zeitungsartikel zu Token umgewandelt. Jedes Wort entspricht also einer bestimmten Zahl. In einem Artikel spielt auch die Reihenfolge der Wörter, also der Token, eine Rolle. ML-Methoden für textbasierte Anwendung sind darauf spezialisiert, Token im Kontext der Wörter um sie herum zu analysieren. Durch das Training auf einem Testdatensatz lernt ein ML-Modell, welche Wortkombinationen am meisten helfen, den Anteil von wirtschaftspolitischer Unsicherheit in einem spezifischen Zeitungsartikel vorherzusagen. Mit dem trainierten Modell können dann alle Zeitungsartikel klassifiziert werden hinsichtlich der Frage, ob sie zum Thema wirtschaftspolitischer Unsicherheit passen oder nicht.

Abb. 2

Unsicherheitsindizes für die USA



Anmerkung: Die Zahlen markieren Ereignisse mit hoher Unsicherheit. 1 = Stimulus Debatte, 2 = Lehman Brothers Pleite, 3 = Eurozonenkrise, 4 = Debt Ceiling Debatte, 5 = Government Shutdown, 6 = Brexitabstimmung, 7 = Wahl von Trump, 8 = Handelskonflikt.

Quelle: LexisUni, Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

FAZIT

Wir haben in diesem Artikel gezeigt, wie wirtschaftspolitische Unsicherheit anhand von Zeitungsartikeln gemessen werden kann. Die ersten dieser Ansätze basierten noch auf einem starren Set von Schlüsselwörtern. Mittlerweile werden moderne Methoden des maschinellen Lernens für Textdatensätze zur Identifizierung von relevanten Artikeln verwendet. Ein Vergleich von zwei Indizes, die auf unterschiedlichen Methoden basieren, zeigt, dass sich das Ergebnis in beiden Fällen sehr stark ähnelt. Nur Ereignisse, welche weniger direkt die US-Wirtschaft betreffen, scheinen den auf ML basierenden Index nicht nach oben zu treiben. Für die Zukunft ergeben sich zwei spannende Forschungsfelder. Erstens: Identifizieren fixe Schlüsselwörter vielleicht zu viel Unsicherheit? Zweitens: Zeigt sich ein ähnliches Bild wie für die USA auch in anderen Ländern? Dies sind Fragen, mit denen sich die ifo Niederlassung Dresden in künftigen Arbeiten intensiver beschäftigen wird.

LITERATUR

Baker, S. R., Bloom, N., und S. J. Davis (2016), „Measuring Economic Policy Uncertainty", The Quarterly Journal of Economics, 131(4), S. 1 593-1 636.

Gillmann, N. und A. Kim (2021), Quantification of Economic Uncertainty: A Deep Learning Approach, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2021: Climate Economics, ZBW - Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg.

*Thiess Büttner, Johanna Hey, Kai A. Konrad, Andreas Peichl, Nadine Riedel, Marcel Thum und Alfons Weichenrieder**

Einmalige Vermögensabgaben?

In vielen Ländern hat die Reaktion auf die Covid-Pandemie tiefe Löcher in die staatlichen Kassen gerissen. Die deutsche Politik diskutiert deshalb über eine einmalige Vermögensabgabe zur Senkung der Schuldenquote. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021) hat einer einmaligen Vermögensabgabe zur Finanzierung der Lasten der Coronakrise eine Absage erteilt. Sie würde erhebliche wirtschaftliche Schäden verursachen, weil sie das Vertrauen von Sparern und Investoren erschüttert. Sie wäre ferner mit großen Erhebungsproblemen verbunden, es fehlt verfassungsrechtlich an der erforderlichen Ausnahmelage, und sie ist kein zielgenaues Instrument, um einen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Coronakrise herzustellen.

In vielen Ländern hat die Reaktion auf die Covid-Pandemie tiefe Löcher in die staatlichen Kassen gerissen. Unter den G20 haben die Staatsschuldenquoten erheblich zugelegt und teilweise historische Nachkriegshöchststände erreicht. In Deutschland war der Anstieg der Staatsschuldenquote vergleichsweise eher moderat. Die Quote bleibt voraussichtlich sogar unter den Werten der Finanzkrise um 2010. Trotzdem diskutiert die deutsche Politik, anders als die Politik in den meisten anderen G20-Staaten, über eine einmalige Vermögensabgabe zur Senkung dieser Quote. Verwiesen wird dabei als Vorbild auf die Vermögensabgabe, die in Deutschland mit dem Lastenausgleichsgesetz von 1952 beschlossen wurde.

Ist der Vergleich angemessen? Das Studium der historischen Fakten zeigt: Das Lastenausgleichsgesetz von 1952 war damals ein steueradministratives Monster. Auch heutzutage würde eine Vermögensabgabe, noch stärker als damals, die Gerichte über Jahrzehnte beschäftigen. Hier enden die Gemeinsamkeiten aber schon. Das damalige Lastenausgleichsgesetz war in seinen Umverteilungswirkungen vergleichsweise treffsicher und vor allem war es nahezu alternativlos: Es gab etwa 8 Mill. Personen mit Vertriebenenstatus aus den Ostgebieten, die zumeist nur notdürftig in Auffanglagern untergebracht waren und die zusätzlich zu den knapp 40 Mill. anderen Einwohnern der jungen Bundesrepublik eine Wohnung benötigten. Hinzu kam, dass ein nicht unerheblicher Teil des Immobilienbestandes beschädigt oder sogar zerstört war. Schulden konnte die junge Bundesrepublik damals keine machen, anders als heute, und ebenfalls anders als heute waren die verfügbaren Steuerquellen ausgeschöpft. Der Grenzsteuersatz der Einkommensteuer lag bei 95%.

In einem im Mai 2021 verabschiedeten Gutachten, das vom Bundesministerium der Finanzen allerdings erst nach der Bundestagswahl veröffentlicht wurde, hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021) einer einmaligen Vermögensabgabe zur Finanzierung der Lasten der Coronakrise aus unabhängiger Sicht eine Absage erteilt. Eine einmalige Vermögensabgabe würde erhebliche wirtschaftliche Schäden verursachen, weil sie das Vertrauen von Sparern und Investoren erschüttert. Sie wäre ferner mit großen Erhebungsproblemen verbunden, die sich in hohen Erhebungs- und Befolgungskosten niederschlagen. Es fehlt verfassungsrechtlich an der erforderlichen Ausnahmelage, die einen Zugriff auf die Vermögenssubstanz durch eine einmalige Vermögensabgabe rechtfertigen würde. Und sie ist kein zielgenaues Instrument, um einen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der Coronakrise herzustellen. Anders als 1952 ist der deutsche Staat heute höchst kreditwürdig. Er kann die für die Bewältigung der Coronakrise zusätzlich benötigten Mittel problemlos am internationalen Kapitalmarkt aufnehmen. Die gestiegene Schuldenquote kann dann über Jahre hinweg durch Wachstum des Sozialprodukts aber auch durch das Mittelaufkommen aus den vorhandenen Steuern wieder auf das Vorkrisenniveau zurückgeführt werden.

Hinter der öffentlichen Diskussion steht natürlich eine andere, allgemeinere Problematik: die große Vermögensungleichheit, die in Deutschland kleiner als in den USA oder China sein mag, aber hier ein größeres Unbehagen in der Bevölkerung auslöst als dort. Große Vermögensungleichheit führt nicht nur zu Neid. Sie kann auch zu politischer Ungleichheit führen und stellt daher eine Herausforderung für die Funktionsfähigkeit der Demokratie dar. Umverteilung erscheint da als die Zauberformel. Und statt aktuelles Einkommen progressiv zu besteuern, könnte der Staat direkt auf die Vermögen zugreifen. Denn diese Vermögen sind ja schon da, und können der Steuerlast nicht mehr ausweichen. Mit diesem scheinbar bestechenden Gedanken einer verzerrungsfreien Umverteilung setzt sich der Beirat auseinander. Er weist darauf hin, dass die teilweise Vermögensenteigung vielleicht beim ersten Mal überraschend daherkommt. Sie verändert aber die Erwartungen der Sparer und Investoren für die Zukunft. Diese konnten bisher auf Eigentumsgarantien und das langfristig gewachsene Steuersystem vertrauen. Nun müssen sie davon ausgehen, dass bei jeder künftigen mittleren oder größeren Finanzklemme der Staat erneut auf die Vermögensbestände zugreifen wird. Die geänderten Erwartungen schwächen deshalb die Spar- und Investitionsanreize und führen zur Abwanderung von Vermögen in Länder, in denen man solche Ad-hoc-Zugriffe durch Vermögensabgaben weniger fürchtet.

* Die Autorinnen und Autoren sind Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen (BMF).

Vertrauen darin, dass man über sein Erspartes und seine Investitionen morgen auch verfügen kann, ist eine Grundvoraussetzung für die Bereitschaft zu sparen und in einem Land zu investieren. Es gibt auf der Welt viele Länder, in denen gewaltige Möglichkeiten ungenutzt bleiben, durch Investitionen und Unternehmertum Prosperität und Wohlstand für alle entstehen zu lassen. Angst vor Enteignung ist in vielen Fällen die zentrale Motivation, warum Investitionen in diesen Ländern unterbleiben. Deutschland steht mit dem digitalen Wandel, dem Klimawandel und dem demografischen Wandel derzeit vor gleich drei großen Herausforderungen, deren Bewältigung auch umfangreiche private Investitionen erfordert. Der Ruf als sicherer Investitionsstandort ist daher ein Schlüssel zur Bewältigung dieser Herausforderungen. Diesen Ruf hat sich Deutschland über Jahrzehnte erarbeitet. Ein Zugriff auf die Vermögen mit einer „einmaligen“ Lastenabgabe zur Finanzierung der fiskalischen Kosten der Covid-19-Pandemie würde diesen Ruf unnötig, schnell und dauerhaft zerstören.

LITERATUR

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2021), Sollte wegen der Corona-Krise eine einmalige Vermögensabgabe erhoben werden? Berlin.

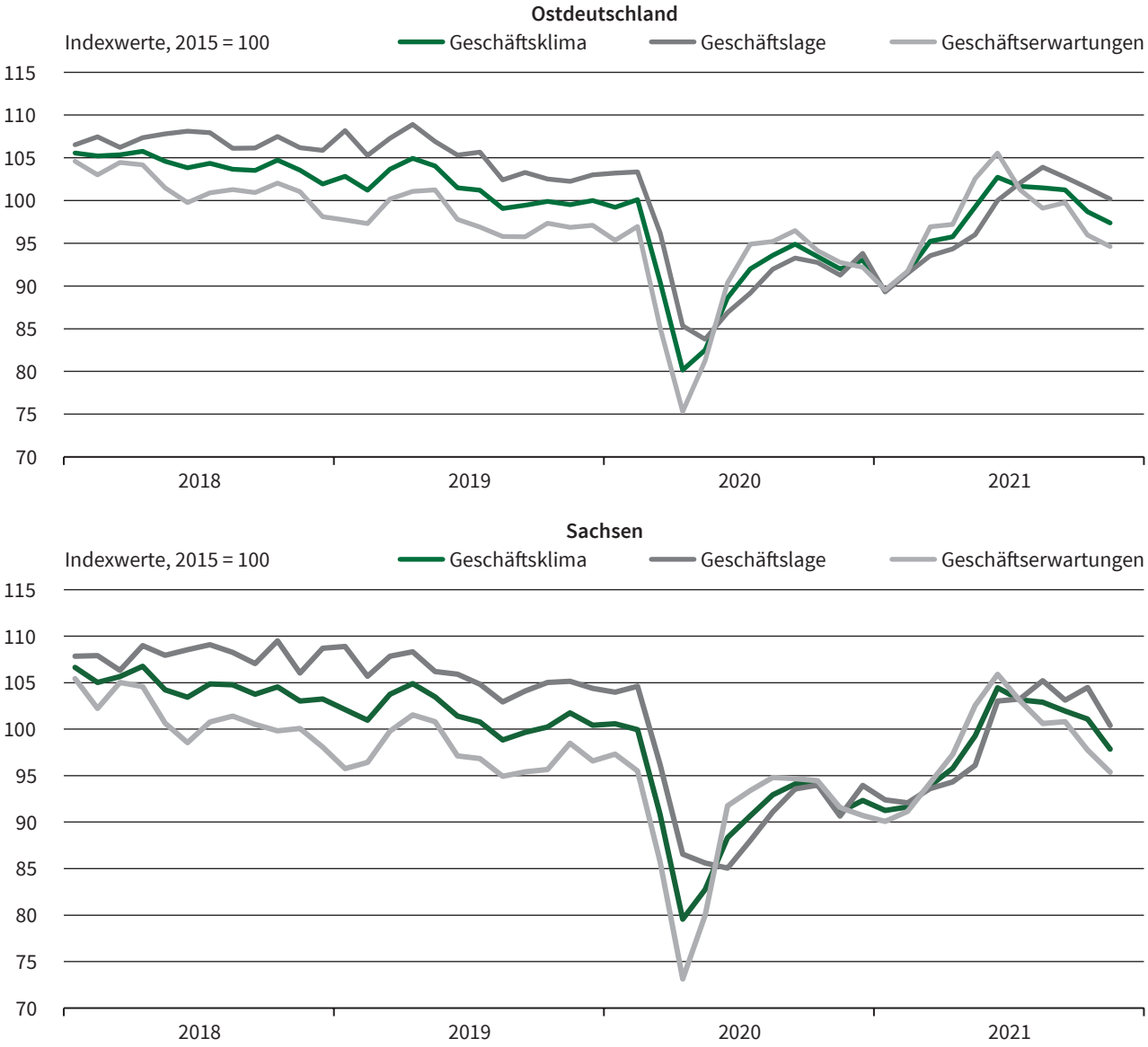
*Niels Gillmann und Jannik A. Nauerth**

ifo Konjunkturumfragen Ostdeutschland und Sachsen

Das ifo Geschäftsklima Ostdeutschland basiert auf ca. 1 700 monatlichen Meldungen von Unternehmen, von denen ca. 500 aus Sachsen stammen. Die Befragungsteilnehmer*innen kommen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, dem Dienstleistungssektor, dem Handel und dem Bauhauptgewerbe. Die Unternehmer*innen werden gebeten, ihre gegenwärtige Geschäftslage zu beurteilen und ihre Erwartungen für die nächsten sechs Monate mitzuteilen.

Abb. 1

ifo Geschäftsklima Ostdeutschland und Sachsen (2015 = 100, saisonbereinigt)



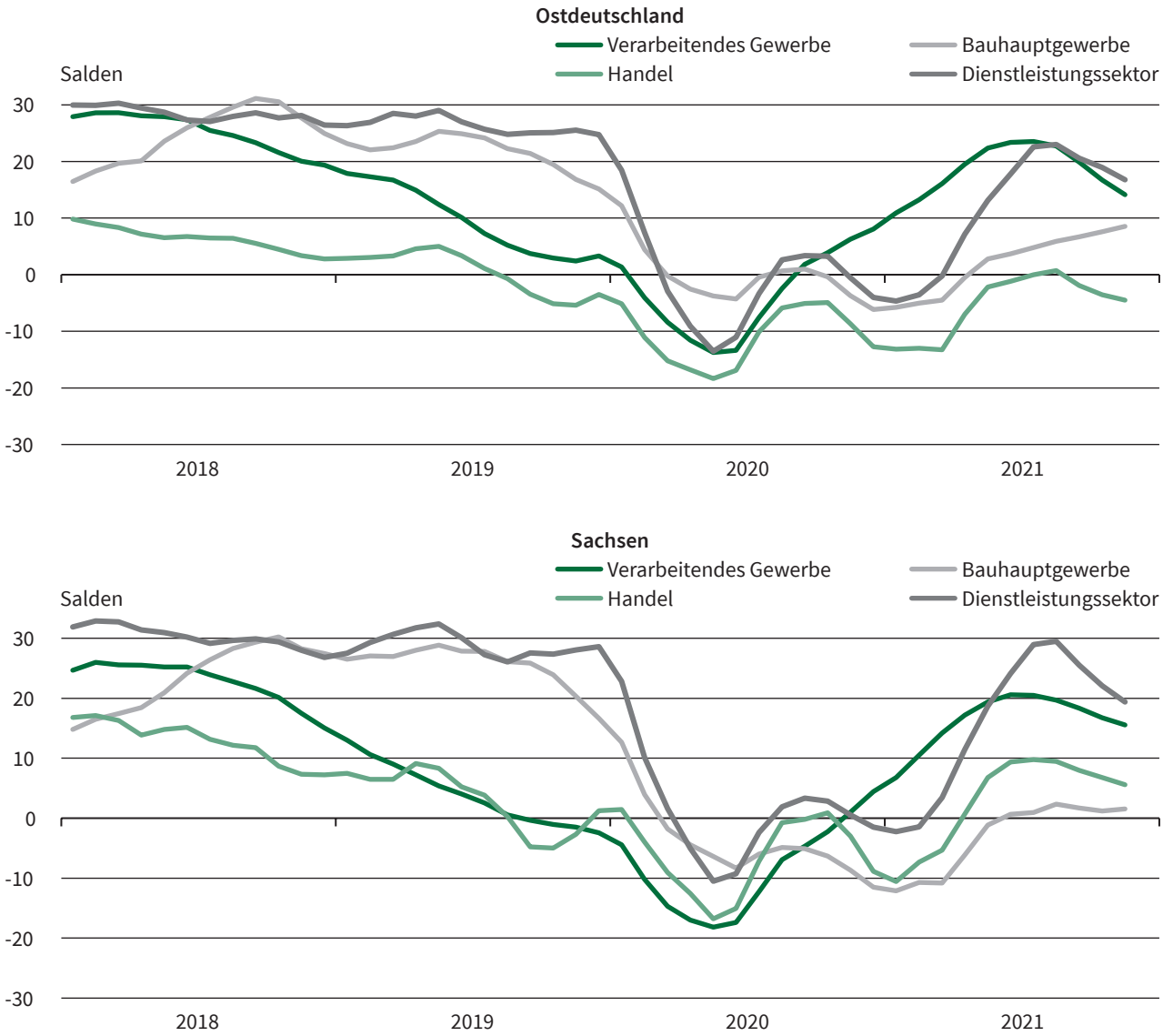
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2021.

© ifo Institut

* Niels Gillmann und Jannik A. Nauerth sind Doktoranden an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung München an der Universität München e. V.

Abb. 2

ifo Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen (Salden, saisonbereinigt und geglättet)

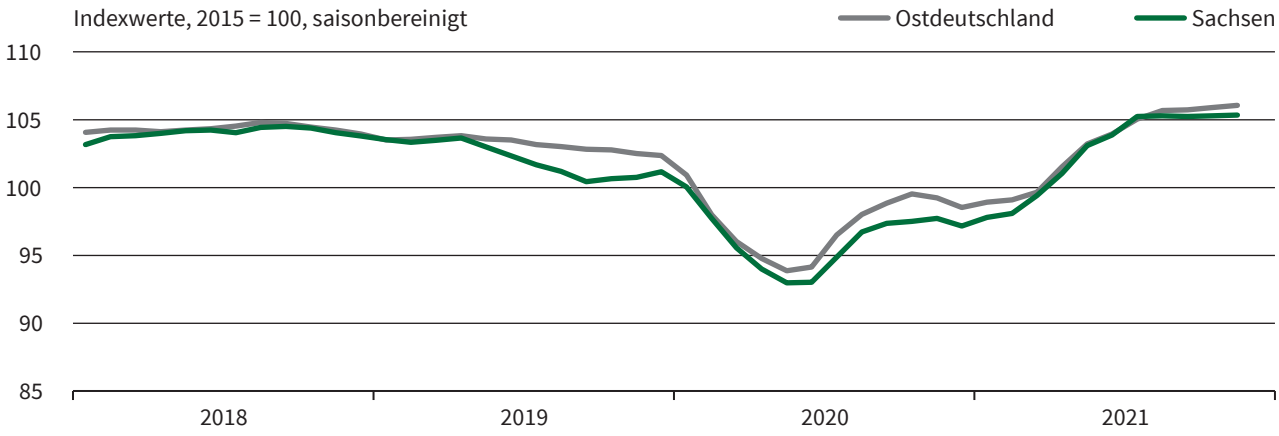


Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2021.

© ifo Institut

Abb. 3

ifo Beschäftigungserwartungen (Salden, saisonbereinigt und geglättet)



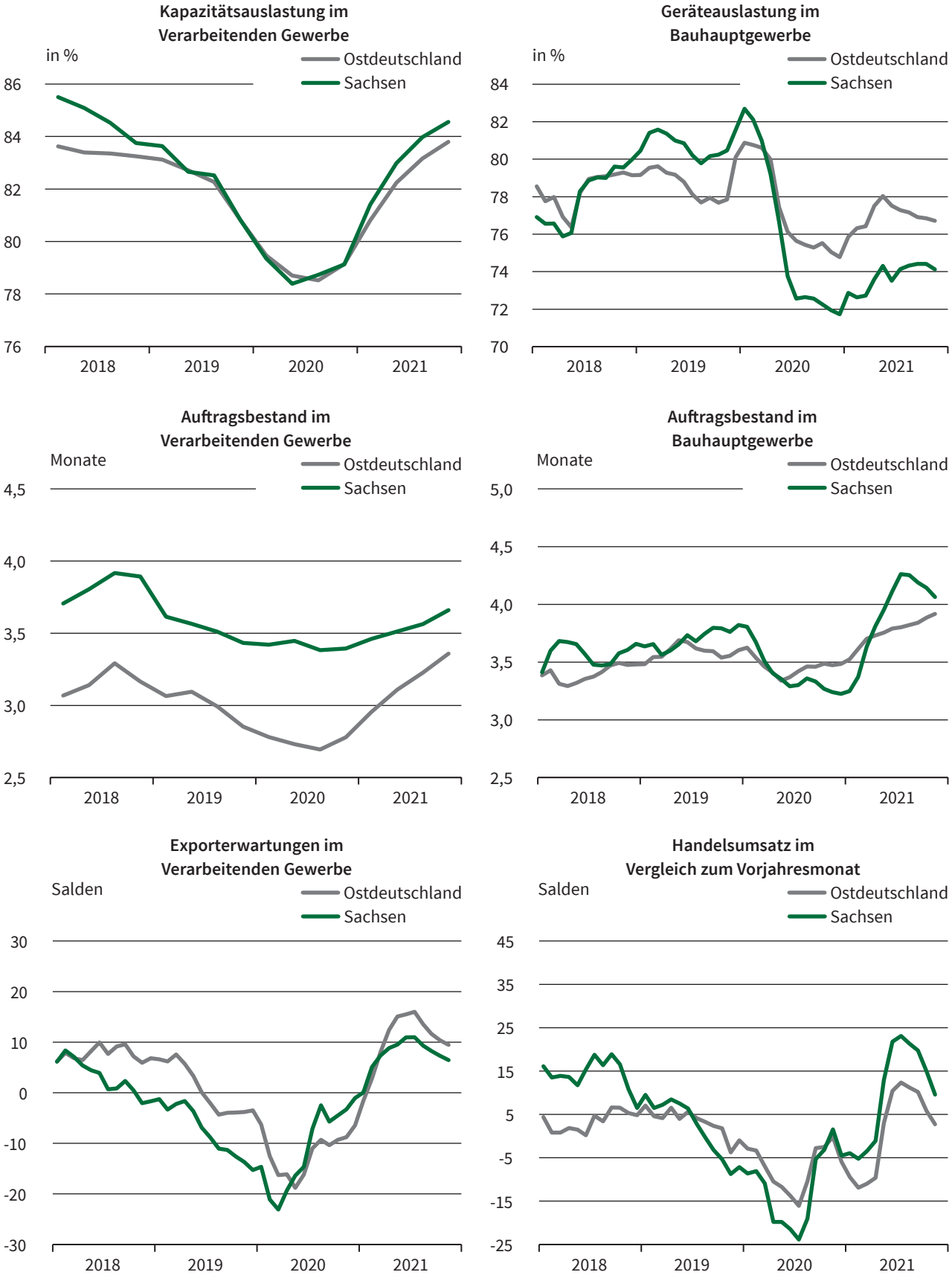
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2021.

© ifo Institut

Abb. 4

Ausgewählte Indikatoren aus dem ifo Konjunkturtest für Ostdeutschland und Sachsen

Saisonbereinigt (außer Handelsumsätze) und geglättet



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, November 2021.

© ifo Institut

ifo Veranstaltungen

Der **11th ifo Dresden Workshop on Labor Economics and Social Policy** wird am **12./13. Mai 2022** stattfinden. Alle Interessierten sind eingeladen, ihre aktuellen Forschungsarbeiten zu den folgenden Themen einzureichen:
- Immigrants‘ residential choice and skill distribution
- Health policies and health of the work force
- Early childhood interventions and skill formation

Der jährlich stattfindende Workshop wird gemeinsam von der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts und der Technischen Universität Dresden veranstaltet.

Weiterführende Informationen zu diesen Veranstaltungen finden Sie auf der Homepage von ifo Dresden (www.ifo-dresden.de) unter der Rubrik Veranstaltungen.

ifo Veröffentlichungen

Maretzke, Steffen, Ragnitz, Joachim und Gerhard Untiedt: Anwendung von Regionalindikatoren zur Vorbereitung der Neuabgrenzung des GRW-Fördergebiets, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, ifo Dresden Studien 87, ifo Institut, München/Dresden, 2021, ISBN 978-3-95942-105-8, 86 S., 15 Euro
Mit dem von der Bundesregierung beschlossenen „Gesamtdeutschen Förderkonzept“ sollen verschiedene regionalpolitisch bedeutsame Förderprogramme des Bundes auf die nach einheitlichen Kriterien definierten strukturschwächsten Regionen Deutschlands konzentriert werden. Im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) hat das ifo Institut zusammen mit der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) die hierfür herangezogenen Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator zusammengefasst. Im Ergebnis zeigt es sich, dass die meisten der bisherigen Förderregionen auch künftig als GRW-Fördergebiet eingestuft werden können.
Die Studie kann als pdf-Datei unter https://www.ifo.de/publikationen/ifo-dresden-studien kostenlos heruntergeladen werden.

Doerr, Luisa, Potrafke, Niklas und Felix Rösel (2021), „Populists in Power“, CESifo Working Paper Nr. 9336, Oktober 2021.

ifo Vorträge

Ragnitz, Joachim und Marcel Thum, „Stellungnahme des ifo Instituts zur Konzeption eines ‚Deutschlandmonitors'", Vortrag auf einer Fachkonferenz im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 21. Oktober 2021, Berlin.

Ragnitz, Joachim, „Eine Bewertung der politischen Vorhaben der neuen Ampel-Koalition", Vortrag beim CDU-Wirtschaftsrat, 3. November 2021, Dresden.

Thum, Marcel, „Perspektive Ostdeutschland", Vortrag auf dem N5 Symposium, Internationales Congress Centrum Dresden, 13. November 2021, Dresden.

Thum, Marcel „Generationenvertrag, Altersarmut – politische Diskussion zum Thema „Rente", Veranstaltung von ARBEIT und LEBEN Sachsen e. V., 25. November 2021, Leipzig (hybrid).

Ragnitz, Joachim, Vorstellung der Studie „Potentialanalyse deutscher Regionen im Strukturwandel" im Auftrag der German Trade & Invest, 8. Dezember 2021, (digital).

Ragnitz, Joachim, „Optionen zur nachhaltigen Aufstellung der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland", Vortrag bei der Jungen Union Deutschlands, 8. Dezember 2021, (digital).

ifo in den Medien (Auswahl)

„Episode 34 – Wer passt auf die Kinder auf?" Annika B. Bergbauer spricht in der Podcast-Reihe Datenaffaire mit Katharina Heisig und Marcel Fabel, Download unter https://datenaffaire.com/2021/10/28/episode-34/

„Rente muss langsamer steigen als die Löhne", Joachim Ragnitz, Pressemitteilung des ifo Instituts, 14. Oktober 2021, vgl. www.ifo.de

„Lieferengpässe setzen die Wirtschaft in Sachsen zunehmend unter Druck", Joachim Ragnitz, Leipziger Volkszeitung, 23. Oktober 2021, vgl. www.lvz.de

„Koalitionsverhandlungen – VdK und ifo-Institut kritisieren Ampel-Pläne zur Kapitalrente", Joachim Ragnitz, Deutschlandfunk, 25. Oktober 2021, vgl. www.deutschlandfunk.de

„ifo-Ökonom: Kohleausstieg 2030 wäre massiver Vertrauensbruch", Joachim Ragnitz, Die Welt, 26. Oktober 2021, vgl. www.welt.de

„ifo-Ökonom: Kohleausstieg 2030 wäre massiver Vertrauensbruch", Joachim Ragnitz, Die Zeit, 26. Oktober 2021, vgl. www.zeit.de

„Wirtschaftsexperte Ragnitz: ‚Früherer Kohleausstieg hat gefährliche Folgen'", Joachim Ragnitz, Leipziger Volkszeitung, 26. Oktober 2021, S. 5, vgl. www.lvz.de

„Rente wird wohl reformiert – Große Zweifel an neuen Plänen", Joachim Ragnitz, WAZ, 26. Oktober 2021, vgl. www.waz.de

„Experten warnen Ampel vor Renten-Verrat – ‚Die Alten leben auf Kosten der Jungen'", Joachim Ragnitz, Bild-Zeitung, 26. Oktober 2021, vgl. www.bild.de

„ifo Geschäftsklima Ostdeutschland überaus deutlich gesunken (Oktober 2021), Pressemitteilung des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, 28. Oktober 2021, vgl. www.ifo.de

„Kohlereviere: Erste Gelder fließen nach Sachsen – 40 Milliarden Euro sollen in den Umbau investiert werden", Joachim Ragnitz, Leipziger Volkszeitung, 4. November 2021, vgl. www.lvz.de

„Sind unsere Dörfer noch zu retten?", Felix Rösel in der ARD – das Erste, 8. November 2021, 20.15 Uhr.

„ifo Forscher Ragnitz sieht Kapitalstock von 10 Milliarden für Rente kritisch", Joachim Ragnitz, Pressemitteilung des ifo Instituts, 15. November 2021, vgl. www.ifo.de

„Grüne Finanzanlagen tragen wenig zu Klimaschutz bei", Marcel Thum Pressemitteilung von ifo Institut, Niederlassung Dresden, Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE und ESMT Berlin, ifo Institut, 18. November 2021, vgl. www.ifo.de

„Mit grünen Aktien das Klima retten?", Marcel Thum, Sächsische Zeitung, 22. November 2021, S. 23, vgl. www.saechsische.de

Hinweis für externe Autor*innen

Die Redaktion von „ifo Dresden berichtet“ möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass es auch für externe Autor*innen die Möglichkeit gibt, in unserer Zeitschrift zu publizieren. Wir möchten ausdrücklich dazu ermuntern, neue wissenschaftliche Befunde in unserem Medium zu veröffentlichen. Vorzugsweise sollte es sich um Beiträge handeln, die sich mit regionalökonomischen Themen mit Ostdeutschlandbezug befassen.
Mögliche Beiträge können jederzeit per E-Mail an die Niederlassung Dresden unter dresden@ifo.de eingereicht werden. Die eingereichten Aufsätze durchlaufen ein Auswahlverfahren durch die Redaktion der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“.

Formale Anforderungen:

Der Leser*innenkreis der Zeitschrift „ifo Dresden berichtet“ umfasst neben Akademiker*innen vor allem Entscheider*innen aus Unternehmen, Behörden, Politik und Presse in Ostdeutschland. Sie sind an Ergebnissen interessiert und weniger an der methodischen Vorgehensweise. Daher sollte der **Schwerpunkt des Textes ergebnisorientiert** sein. Die Datengewinnung und methodische Vorgehensweisen dürfen kurz abgehandelt werden. Der Text sollte auch für interessierte Laien verständlich sein.

Es sollte auf ein ausgewogenes **Verhältnis von Text und Abbildungen** geachtet werden. Gibt es zu viele Abbildungen für zu wenig Text, rutschen Abbildungen mehrere Seiten nach hinten und der Aufsatz wird sehr schwer lesbar.

- Textlänge zwischen 5 und 10 Seiten
- Text als Word-Datei (Fließtext einspaltig)
- Abbildungen und Tabellen als Excel-Dateien (mit zugrundeliegenden Daten)
- Grafiken als pdf- oder jpg-Dateien in möglichst hoher Auflösung
- Das Heft erscheint in den Farben Schwarz/Grün (bitte beim Einfärben der Abbildungen und Grafiken beachten)

Die **Autor*innen** werden immer ausschließlich nach dem Alphabet sortiert, nicht nach „Rang“ der Autoren oder Anteil der Mitarbeit am Text.

Für jede ifo Publikation bitten wir um die Anfertigung eines **Abstracts**, dies meint eine kurze inhaltliche Zusammenfassung von maximal 12 Zeilen Umfang.

Da die Beiträge nicht sehr lang sind, sollten die **Überschriften** möglichst nicht nummeriert werden (nur gleichrangige Teilüberschriften, nicht zu viele Stufungen verwenden).

ifo INSTITUT
Niederlassung Dresden